



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO TURIZMA

Zagreb, svibanj 2014.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	3
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2013.	9
	Ciljevi i područja revizije	9
	Metode i postupci revizije	9
	Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2012.	9
	Nalaz za 2013	12
III.	MIŠLJENJE	27



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/14-01/2
URBROJ: 613-02-01-14-6

Zagreb, 28. svibnja 2014.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA TURIZMA ZA 2013.

Na temelju odredbi članaka 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 2013.

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 provedeni su od 15. siječnja do 28. svibnja 2014.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug 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, 39/13, 125/13 i 148/13). 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, 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, inspekcijske poslove u području ugostiteljske djelatnosti i pružanja usluga u turizmu, osim nadzora nad naplatom proračunskih i drugih prihoda koji su utvrđeni u djelokrugu Ministarstva financija, te druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost.

Unutarnje ustrojstvo, nazivi unutarnjih ustrojstvenih jedinica i njihov djelokrug, način upravljanja te okvirni broj državnih službenika i namještenika potrebnih za obavljanje poslova iz djelokruga Ministarstva, uređeni su odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva (Narodne novine 21/12). Navedenom Uredbom su ustrojene četiri upravne organizacije te šest drugih ustrojstvenih jedinica. Ustrojene su sljedeće upravne organizacije: Uprava za turističko tržište i međunarodnu suradnju, Uprava za razvoj i konkurentnost turizma, Uprava za sustav turističkih zajednica i upravljanje turističkom destinacijom te Uprava za pravne poslove. Druge ustrojstvene jedinice su: Kabinet ministra, Glavno tajništvo, Samostalna služba za fondove Europske unije, Samostalni odjel za odnose s javnošću te Samostalni odjel za unutarnju reviziju.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu je planirano 230 zaposlenika. Početkom 2013. u Ministarstvu je bio 81 zaposlenik, a koncem 2013. je bilo 85 zaposlenika.

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

Planiranje

Financijski plan Ministarstva za 2013. je iznosio 281.275.541,00 kn. Nakon, izmjena i dopuna Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu i projekcija za 2013. i 2014. godinu (Narodne novine 145A/13), koje je Hrvatski sabor donio na sjednici 4. prosinca 2013., financijski plan Ministarstva je smanjen za 4,6 %, te iznosi 268.275.541,00 kn. Vrijednosno značajnija odstupanja nakon izmjena i dopuna planiranih sredstava se odnose na smanjenje rashoda za aktivnost Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u iznosu 8.222.600,00 kn, aktivnost Program za pripremu projekata za strukturne fondove u iznosu 1.680.000,00 kn te za aktivnost Središnji informacijski sustav kategorizacije turističkih objekata u iznosu 1.200.000,00 kn.

Izvori financiranja su, osim državnog proračuna, namjenski prihodi - koncesijske naknade i naknade troškova kategorizacije ugostiteljskih objekata, te drugi izvori. Vrijednosno značajniji rashodi su planirani za provedbu aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske u visini 33,2 % planiranih sredstava, te za aktivnost Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u visini 15,4 %.

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08 i 136/12), donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2014. i 2015. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi za 2014. u iznosu 239.266.753,00 kn te za 2015. u iznosu 241.633.921,00 kn.

Financijski izvještaji

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

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima, ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 213.685.931,00 kn, što je za 9.036.199,00 kn ili 4,4 % više u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi su za 2013. ostvareni za 54.589.610,00 kn ili 20,3 % manje od planiranih.

U tablici broj 1 se daju podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2012.	Ostvareno za 2013.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Prihodi iz proračuna	190.842.224,00	183.551.148,00	96,2
2.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	402.851,00	392.942,00	97,5
3.	Prihodi od imovine	13.404.657,00	29.676.315,00	221,4
4.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	0,00	65.526,00	-
	Ukupno	204.649.732,00	213.685.931,00	104,4

Vrijednosno najznačajniji su prihodi iz državnog proračuna, koji su ostvareni u iznosu 183.551.148,00 kn i čine 85,9 % ukupnih prihoda. Namijenjeni su za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 181.356.310,00 kn te nabavu nefinancijske imovine u iznosu 2.194.838,00 kn. U odnosu na 2012., prihodi iz državnog proračuna su manji za 7.291.076,00 kn ili 3,8 %. Vrijednosno značajniji prihodi iz državnog proračuna su namijenjeni financiranju aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 89.000.000,00 kn te aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u iznosu 39.177.807,00 kn.

U odnosu na 2012., značajnije su povećani prihodi od imovine za 16.271.658,00 kn, što je dijelom rezultat obračunane i naplaćene koncesijske naknade za 29 računa u iznosu 9.827.500,00 kn, koji nisu ispostavljeni u 2012., radi čekanja na potrebnu dokumentaciju trgovačkih društava i usuglašavanja određenih stavova s Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske.

Prihodi od imovine su ostvareni u iznosu 29.676.315,00 kn i odnose se na prihode od dijela koncesijskih naknada za korištenje turističkog zemljišta u suvlasništvu Republike Hrvatske uplaćenih u državni proračun. Prihodi od naknada za koncesije za korištenje turističkog zemljišta, koji pripadaju Republici Hrvatskoj na temelju Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (Narodne novine 92/10), namjenska su sredstva Fonda za razvoj turizma. U rujnu 2013. Vlada Republike Hrvatske donijela je Odluku o raspolaganju sredstvima Fonda za razvoj turizma, prema kojoj se sredstva Fonda koriste u svrhu razvoja turističke infrastrukture. Na temelju točke II navedene odluke, ministar turizma je u listopadu 2013. donio Program Fonda za razvoj turizma u 2013. Prema navedenom Programu sredstva su namijenjena javnom sektoru iz područja poticanja razvoja javne infrastrukture i očuvanje resursne osnove – turističkih atrakcija, a za investicije, izradu projektne dokumentacije, te pripremu druge natječajne dokumentacije za kandidiranje projekata za korištenje sredstava iz fondova Europske unije. Ministarstvo sufinancira do 80,0 % opravdanih troškova pojedinog projekta, s tim da je minimalni iznos odobrene potpore 100.000,00 kn, a maksimalni iznos po pojedinom projektu nije ograničen osim za trgovačka društva.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada ostvareni su u iznosu 392.942,00 kn. Odnose se na prihode od naknada troškova kategorizacije ugostiteljskih objekata u iznosu 277.914,00 kn, naknada troškova polaganja stručnih ispita za rad u turističkom uredu u iznosu 97.600,00 kn te naknada za stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa u iznosu 17.428,00 kn.

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2013., ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 183.591.221,00 kn, što je za 6.963.706,00 kn ili 3,7 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi su za 2013. ostvareni za 84.684.320,00 kn ili 31,6 % 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 2012.	Ostvareno za 2013.	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Rashodi za zaposlene	13.863.625,00	13.198.867,00	95,2
2.	Materijalni rashodi	6.010.219,00	6.095.341,00	101,4
3.	Financijski rashodi	9.130,00	5.960,00	65,3
4.	Subvencije	50.424.980,00	39.395.805,00	78,1
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	7.821.998,00	8.967.865,00	114,6
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	711.888,00	469.484,00	65,9
7.	Drugi rashodi	108.540.218,00	113.263.686,00	104,4
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	3.172.869,00	2.194.213,00	69,2
	Ukupno	190.554.927,00	183.591.221,00	96,3
	Višak prihoda	14.094.805,00	30.094.710,00	213,5

Rashodi su ostvareni za financiranje dva programa koji se provode kroz 16 aktivnosti i tri kapitalna projekta. Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na druge rashode koji imaju udjel u ukupnim rashodima 61,7 % i subvencije koje imaju udjel u ukupnim rashodima 21,5 %.

Drugi rashodi ostvareni u iznosu 113.263.686,00 kn se odnose na tekuće donacije u iznosu 97.441.000,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 13.801.074,00 kn te kapitalne donacije u iznosu 2.021.612,00 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 okviru rashoda za kapitalne pomoći vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 5.976.160,00 kn se odnose na aktivnost Program unaprjeđenja ponude turističkog sektora.

Vrijednosno značajnije subvencije se odnose na aktivnost Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u iznosu 38.965.541,00 kn ili 94,3 % ostvarenih subvencija.

Značajnija odstupanja ostvarenih rashoda u odnosu na plan se odnose na aktivnost Fond za turizam u okviru pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna. Financijskim planom sredstva za navedenu aktivnost su planirana u iznosu 78.300.000,00 kn, a nisu ostvarena. Prema ekonomskoj klasifikaciji sredstva Fonda za turizam su planirana za pomoći unutar općeg proračuna u iznosu 54.810.000,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 17.490.000,00 kn, nabavu nematerijalne imovine u iznosu 4.000.000,00 kn te za intelektualne usluge u iznosu 2.000.000,00 kn. Rashodi za navedenu aktivnost nisu ostvareni jer je javni poziv za kandidiranje projekata za dodjelu bespovratnih sredstava, na temelju Programa Fonda za razvoj turizma, objavljen u listopadu 2013., a bio je otvoren do 4. studenoga 2013. Pristigle su 424 prijave, a do konca 2013., radna skupina je obrađivala zaprimljene prijave.

U 2014., nakon obrade zaprimljenih prijava od strane radne skupine i ocjene povjerenstva, u Ministarstvo je na prezentaciju pozvano 60-ak najboljih projekata koja je trajala i u vrijeme obavljanja revizije (ožujak 2014.). Prema navedenom Programu popis korisnika s iznosom i namjenom dodijeljenih sredstava po korisniku objavit će se na internetskim stranicama Ministarstva, a ugovori s korisnicima zaključiti će se u roku 15 dana od dana donošenja Odluke.

Višak prihoda za 2013. iznosi 30.094.710,00 kn. Preneseni višak prihoda, evidentiran koncem 2012. u iznosu 10.101.948,00 kn je umanjen za iznos pogrešnog prijenosa početnog stanja 2012. (prihodi za polaganje stručnih ispita u 2012. nisu bili vlastiti prihodi nego prihodi državnog proračuna, što je na temelju suglasnosti Ministarstva financija iz siječnja 2013. promijenjeno) i ispravka knjiženja tečajnih razlika u ukupnom iznosu 103.390,00 kn. Nakon provedenih korekcija višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 40.093.268,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2013., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 75.407.305,00 kn.

U tablici broj 3 se daju podaci o vrijednosti imovine te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2013.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2013.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (4/3)
1	2	3	4	5
1.	Nefinancijska imovina	7.507.973,00	6.879.883,00	91,6
1.1.	Postrojenja i oprema	1.048.842,00	1.075.282,00	102,5
1.2.	Prijevozna sredstva	145.259,00	0,00	-
1.3.	Druga nefinancijska imovina	6.313.872,00	5.804.601,00	91,9
2.	Financijska imovina	33.359.674,00	68.527.422,00	205,4
2.1.	Novčana sredstva	0,00	9.953,00	-
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	318.895,00	277.928,00	87,2
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	12.840.000,00	11.840.000,00	92,2
2.4.	Potraživanja za prihode poslovanja	20.200.779,00	56.356.126,00	279,0
2.5.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	0,00	43.415,00	-
Ukupno imovina		40.867.647,00	75.407.305,00	184,5
3.	Obveze	3.793.207,00	10.308.787,00	271,8
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	3.792.582,00	10.298.833,00	271,6
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	625,00	0,00	-
3.3.	Odgodeno plaćanje rashoda i prihodi budućih razdoblja	0,00	9.954,00	-
4.	Vlastiti izvori	37.074.440,00	65.098.518,00	175,6
Ukupno obveze i vlastiti izvori		40.867.647,00	75.407.305,00	184,5
Izvanbilančni zapisi		0,00	58.780.473,00	-

Vrijednosno najznačajnija imovina se odnosi na financijsku imovinu u vrijednosti 68.527.422,00 kn i u odnosu na stanje iskazano početkom 2013. je veća za 35.167.748,00 kn ili 105,4 %. Vrijednosno značajnije povećanje se odnosi na potraživanja za prihode iz proračuna, za naplaćene koncesijske naknade, u iznosu 45.735.662,00 kn te potraživanja za prihode od imovine (za obračunane, a nenaplaćene koncesijske naknade) u iznosu 6.187.726,00 kn, koja su koncem 2013. dospjela. Koncesijske naknade su namjenski prihodi koji se prema odredbi članka 15. Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije koriste isključivo u svrhu razvoja turističke infrastrukture i očuvanja turističke resursne osnove.

Vrijednosno značajnije smanjenje imovine, u odnosu na stanje iskazano početkom 2013. se odnosi na vrijednost prijevoznih sredstava koja je smanjena za 145.259,00 kn ili 100,0 %. Smanjenje se odnosi na ispravak vrijednosti po propisanoj godišnjoj stopi.

U okviru druge nefinancijske imovine u vrijednosti 5.804.601,00 kn, vrijednosno značajnija imovina se odnosi na vrijednost nematerijalne imovine, odnosno projekt Glavni plan i Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske iz 2011. te izrade više studija hrvatskog turizma.

Potraživanja su koncem 2013. iskazana u iznosu 68.474.054,00 kn. Odnose se na potraživanja za prihode iz proračuna u iznosu 46.295.138,00 kn, potraživanja za dane zajmove u iznosu 11.840.000,00 kn, potraživanja za prihode od imovine (za obračunane, a nenaplaćene koncesijske naknade) u iznosu 6.187.726,00 kn, potraživanja za koncesijske naknade (koncesijska naknada za turističko zemljište u kampovima nad kojima se vode sporovi između tri trgovačka društva koja su podnijela zahtjeve - za 16 kampova i Republike Hrvatske) u iznosu 3.841.674,00 kn te druga potraživanja u iznosu 309.516,00 kn.

Iskazana potraživanja koncem 2013. su povećana za 35.121.374,00 kn ili 51,3 % u odnosu na početak 2013. kada su iznosila 33.352.680,00 kn. Povećanje se odnosi na potraživanja za prihode iz proračuna za naplaćene koncesijske naknade za 32.330.843,00 kn ili 241,2 %. Od ukupno iskazanih potraživanja koncem 2013. nedospjela su potraživanja u iznosu 50.348.688,00 kn, a dospjela u iznosu 18.125.366,00 kn. Dospjela potraživanja koncem 2013. su smanjena u odnosu na potraživanja početkom 2013. za 1.210.061,00 kn ili 6,3 %. Vrijednosno značajnije smanjenje se odnosi na povrat dijela pozajmice izvršen koncem 2013. u iznosu 1.000.000,00 kn. Pozajmica u iznosu 12.840.000,00 kn dana je jednom trgovačkom društvu za isplatu plaća na temelju Zaključka Vlade Republike Hrvatske iz lipnja 1999. Koncem 2013., između trgovačkog društva i Ministarstva, zaključen je Sporazum kojim je utvrđeno vraćanje dijela pozajmice u 2013. u iznosu 1.000.000,00 kn, a preostalog iznosa u godišnjim obrocima na način da će se svake godine iznos sredstava za povrat utvrditi posebnim sporazumom.

Vrijednosno značajnija dospjela potraživanja se odnose na potraživanja za dane pozajmice u iznosu 11.840.000,00 kn te na obračunane, a nenaplaćene koncesijske naknade u iznosu 6.187.726,00 kn. Dospjela potraživanja su do vremena obavljanja revizije (travanj 2014.) naplaćena u iznosu 532.248,00 kn.

Obveze su koncem 2013. iskazane u iznosu 10.308.787,00 kn, što je za 6.515.580,00 kn ili 171,8 % više u odnosu na iskazane početkom 2013. Razlog navedenog povećanja su koncesijske naknade u rješavanju, odnosno povećanje obveza za uplatu koncesijske naknade za turističko zemljište u kampovima nad kojima se vode sporovi između trgovačkih društava koja su podnijela zahtjeve za dobivanje koncesije i Republike Hrvatske. Obveze za navedenu koncesijsku naknadu iskazane u iznosu 6.496.364,00 kn ujedno su vrijednosno najznačajnije obveze za rashode poslovanja. Druge značajnije obveze se odnose na obveze za subvencije (Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu - Poticaj za uspjeh) u iznosu 1.684.802,00 kn te obveze za zaposlene u iznosu 1.139.425,00 kn.

Od ukupno iskazanih obveza u iznosu 10.308.787,00 kn, dospjele obveze iznose 717.766,00 kn. Obveze su do vremena obavljanja revizije (travanj 2014.) podmirene u iznosu 3.059.978,00 kn.

U izvanbilančnim zapisima je iskazana vrijednost potencijalnih obveza u iznosu 58.780.473,00. U odnosu na stanje iskazano početkom 2013. vrijednost izvanbilančnih zapisa je povećana, jer su evidentirane potencijalne obveze koje se odnose na sudski spor radi sponzorstva. Iznos je utvrdio sudski vještak kojeg je angažiralo Ministarstvo u kolovozu 2013.

II. REVIZIJA ZA 2013.

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
- 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, interni akti te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva. Provjereno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola. U fazi planiranja revizije primijenjeni su analitički postupci uz pomoć kojih je obavljena analiza značajnih pokazatelja, te su istražene promjene i odstupanja od planiranih veličina. Uspoređeni su podaci iskazani u financijskim izvještajima s podacima iz prethodne godine i s podacima iz financijskog plana radi utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u elektronskim medijima i tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je primjena zakona, pravila, procedura, odluka i drugih internih akata, s ciljem utvrđivanja zakonitosti poslovanja. Obavljena je provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, a vrijednosno manje značajne stavke su testirane metodom uzorka. Obavljeni su razgovori s pomoćnicima ministra, načelnicima sektora, voditeljima službi i odjela te drugim zaposlenicima i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba o pojedinim poslovnim događajima (računovodstvene evidencije, plaća za prekovremeni rad, koncesijske naknade, provođenju programa obuhvaćenih revizijom).

Provjera izvršenja naloga i preporuka revizije za 2012.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Ministarstva za 2012., 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.

U pojedinim slučajevima, rashodi su evidentirani na temelju knjigovodstvenih isprava (računa) uz koje nije priložena specifikacija obavljenih usluga.

Državni ured za reviziju je naložio evidentiranje poslovnih događaja na temelju urednih knjigovodstvenih isprava prema odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11).

U izvanbilančne evidencije je predložio evidentirati potencijalne obveze vezano za sudski spor u kojem su stranke u postupku Republika Hrvatska – Ministarstvo (sponzor) i korisnik sponzorstva.

Nadalje, predložio je poduzimanje mjera i aktivnosti kako bi se stvorili uvjeti za osnivanje tijela (povjerenstva) predviđenog odredbama Uredbe o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 12/11 i 145/12).

Naloženo je 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.

Vezano za zaključivanje ugovora o djelu naloženo je postupati u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 49/12-pročišćeni tekst, 37/13 i 38/13), a vezano za korištenje službenih mobilnih telefona naloženo je postupati u skladu s Odlukom o korištenju službenih mobilnih telefona. Nepravilnost vezana uz ugovore o djelu uočena je i u prethodnim revizijama.

Naložio je obavljanje kontrole kreditiranih objekata na mjestu ulaganja, a u slučaju nenamjenskog korištenja kreditnih sredstava obustaviti isplatu subvencije, te zatražiti povrat već isplaćenih subvencija, odnosno postupiti u skladu s Programom kreditiranja malog obiteljskog poduzetništva u turizmu – Poticaj za uspjeh i ugovorima. Nadalje, naložio je isplaćivati bespovratne potpore u skladu s ugovorenim uvjetima.

Revizijom za 2013. je utvrđeno prema kojim nalozima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno:

Nalozi i preporuka prema kojima je postupljeno:

- u izvanbilančnim evidencijama su evidentirane potencijalne obveze vezane za sudski spor u kojem su stranke u postupku Republika Hrvatska – Ministarstvo (sponzor) i korisnik sponzorstva
- službeni mobilni telefoni korišteni su u skladu s Odlukom o korištenju službenih mobilnih telefona
- obustavljene su isplate subvencije korisnicima kredita koji su odstupili od uvjeta kreditnog programa i prestali s obavljanjem djelatnosti, a od banaka je zatražen povrat isplaćene subvencije i kamata obračunanih od dana objave do zadnje isplate.

Preporuka u postupku izvršenja:

- za osnivanje tijela (povjerenstva) predviđenog Uredbom o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u vlasništvu Republike Hrvatske još uvijek nisu stvoreni uvjeti, te se poduzimaju odgovarajuće aktivnosti
- poduzete su aktivnosti na uspostavljanju kontrole radi provjere namjenskog korištenja kredita i opravdanosti dobivene potpore kako bi se potvrdilo pravo korisnika na daljnje primanje subvencije kao kreditne olakšice. Predviđene su kontrole na mjestu ulaganja neposrednim uvidom u realizaciju investicije.

Nalozi prema kojima nije postupljeno:

- pojedini rashodi su evidentirani na temelju knjigovodstvenih isprava (računa) uz koje nije priložena specifikacija obavljenih usluga
- 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
- račun za uplatu stalnog i promjenjivog dijela koncesijske naknade nije ispostavljan u rokovima propisanim odredbama Uredbe o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske
- rashodi za naknade prema ugovorima o djelu su ostvareni u iznosu većem od propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima
- aktivnosti na vrednovanju Programa Poticaj za uspjeh u odnosu na utvrđene ciljeve i posebne uvjete koje prema Programu trebaju ispunjavati korisnici kredita, nisu uspostavljene (nakon okončanih ulaganja korisnik kredita je obvezan zaposliti najmanje jednu osobu, građevni objekt je trebala projektirati ovlaštena projektantska tvrtka, a pri opremanju objekata korisnici su trebali nabavljati domaće proizvode).

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

Nalaz za 2013.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: planiranje, računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, potpore, imovina, obveze te javna nabava.

Obavljenom revizijom su utvrđene nepravilnosti i propusti u dijelu koji se odnosi na planiranje, računovodstveno poslovanje, rashode, potpore te javnu nabavu.

1. Planiranje

- 1.1. Financijski plan za 2013. izrađen je u skladu s propisima i uputama Ministarstva financija. Navedenim planom su planirani prihodi i rashodi u iznosu 268.275.541,00 kn.

Ministarstvo je sastavilo obrazloženje prijedloga financijskog plana korisnika državnog proračuna za 2013. i projekcija za 2014. i 2015. (dalje u tekstu: obrazloženje). Obrazloženje sadrži opise programa s obrazloženjem vrijednosno značajnijih aktivnosti, osim za aktivnost Fond za turizam za što su financijskim planom planirana sredstva u iznosu 78.300.000,00 kn.

Planirani iznos sredstava za navedenu aktivnost nije realan, jer je planiran ukupan iznos sredstava koncesijske naknade, a ne samo dio koji pripada državnom proračunu, odnosno Fondu za turizam. Prema odredbi članka 19. stavka 2. Uredbe o postupku, načinu i uvjetima za dobivanje koncesije na turističkom zemljištu u kampovima u suvlasništvu Republike Hrvatske (Narodne novine 12/11 i 145/12) propisano je da je društvo dužno pola dijela koncesijske 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. Koncesijske naknade su do konca 2012. obračunane u ukupnom iznosu 33.167.076,00 kn, od čega državnom proračunu - Fondu za turizam pripada 60,0 % ili 19.900.246,00 kn. Koncesijske naknade su u 2012. naplaćene u iznosu 22.341.095,00 kn, od čega je državnom proračunu (Fondu za turizam) pripalo 13.404.657,00 kn. Iz naprijed navedenog proizlazi, da financijskim planom sredstva za aktivnost Fond za turizam nisu realno planirana. U 2013. koncesijske naknade su naplaćene u iznosu 29.676.315,00 kn, od čega državnom proračunu pripada 17.805.789,00 kn, a proračunima županije i grada/općine ukupno 11.870.526,00 kn.

U obrazloženju je nadalje, u okviru kapitalnog projekta Izrada studije hrvatskog turizma, kao pokazatelj rezultata navedeno povećanje broja učenika upisanih u deficitarna zanimanja u ugostiteljstvu i turizmu (kuhar, konobar). Tijekom 2013. Ministarstvo je naručilo, te su Institut za turizam i jedno inozemno društvo izradili deset studija vezanih uz razvoj socijalnog i kongresnog turizma, unaprijeđenje ponude malih obiteljskih hotela i obiteljskog smještaja, razvoj malog i srednjeg poduzetništva i drugo. Izrađene studije trebaju ukazivati na eventualne ispravke i stvoriti okvir za razvoj kvalitetne, suvremene i inovativne turističke ponude, te kontinuirano povećavati konkurentnost hrvatskog turizma. Navedeni pokazatelj rezultata nema potpunu poveznicu s izrađenim studijama.

Godišnji plan rada Ministarstva za 2013. nije donesen, što nije u skladu s odredbom članka 34. Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave (Narodne novine 154/11 i 17/12). Navedenom odredbom je propisano da godišnji plan rada sadrži opći prikaz zadaća i poslova tijela državne uprave u određenoj godini, a posebice izrade nacrtu propisa, neposredne provedbe zakona i drugih propisa, upravnog, odnosno inspekcijskog nadzora te praćenja stanja u upravnim područjima iz djelokruga tijela državne uprave. Godišnji plan rada sadrži i podatke o ciljevima koji se planiraju ostvariti, a koji su vezani uz opće i posebne ciljeve sadržane u strateškim planovima za trogodišnje razdoblje koje tijela državne uprave izrađuju u skladu sa Zakonom o proračunu, te podatke o najznačajnijim rizicima koji mogu utjecati na realizaciju postavljenih ciljeva. Nadalje je propisano, da godišnji plan rada donosi čelnik tijela državne uprave, prijedlog se utvrđuje najkasnije 20 dana prije isteka roka za podnošenje zahtjeva za osiguranje sredstava za iduću proračunsku godinu, a donosi se najkasnije do kraja tekuće godine za iduću godinu.

Državni ured za reviziju nalaže donošenje godišnjeg plana rada u skladu s odredbama Uredbe o načelima za unutarnje ustrojstvo tijela državne uprave.

Državni ured za reviziju predlaže više pozornosti posvetiti planiranju kako bi financijski plan bio realniji i u funkciji praćenja izvršenja ciljeva pojedinih aktivnosti, a pri izradi obrazloženja prijedloga financijskog plana korisnika državnog proračuna više pozornosti posvetiti pokazateljima rezultata koji bi bili poveznica s ciljevima provedbe programa, odnosno pojedine aktivnosti.

- 1.2. *Ministarstvo prihvaća nalog Državnog ureda za reviziju te navodi da je Ministarstvo uprave svim tijelima državne uprave pa tako i Ministarstvu u studenom 2013. dostavilo Uputu za izradu i donošenje godišnjeg plana rada. Na temelju navedenih Uputa Ministarstvo je izradilo i donijelo Godišnji plan rada za 2014., te ga objavilo na svojim internetskim stranicama. Nadalje navodi, da će Ministarstvo pri izradi proračuna za 2015., te projekcijama za 2016. i 2017. posvetiti više pažnje pri izradi obrazloženja prijedloga financijskog plana od 2015. do 2017. U financijskom planu za 2014. Ministarstvo je realnije planiralo sredstva za Fond za turizam (40.000.000,00 kn) i ujedno je taj iznos opisan u obrazloženju financijskog plana.*

2. Računovodstveno poslovanje

- 2.1. Ministarstvo je u obvezi voditi poslovne knjige i sastavljati financijske izvještaje prema proračunskom računovodstvu. Sastavljeni su propisani financijski izvještaji.

- Financijski izvještaji

Financijski izvještaji za 2013. dostavljeni su Državnom uredu za reviziju u propisanom roku. Podaci u financijskim izvještajima odgovaraju podacima iz poslovnih knjiga.

Bilješke uz financijske izvještaje, nisu cjelovite, jer ne sadrže podatke propisane odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 32/11). Bilješke uz Bilancu ne sadrže podatke vezano uz pregled ugovornih odnosa koji uz ispunjenje određenih uvjeta mogu postati obveza ili imovina. Vezano je uz sudski spor u tijeku između Ministarstva i korisnika sponzorstva, što nije u skladu s odredbom članka 16. navedenog Pravilnika.

Nadalje, Bilješke uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima ne sadrže objašnjenje za odstupanje veće od 10,0 % od planiranih iznosa prihoda i rashoda, što nije u skladu s odredbom članka 17. navedenoga Pravilnika kojom je propisano da je u Bilješkama uz Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima potrebno navesti razloge zbog kojih je došlo do većih (iznad 10,0 %) odstupanja od ostvarenja u izvještajnom razdoblju prethodne godine.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljanje Bilješki uz financijske izvještaje u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu.

- 2.2. *Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju i navodi ubuduće više pažnje posvetiti pisanju Bilješki uz financijske izvještaje u skladu s odredbama Pravilnika o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu, te će u financijskim izvještajima za 2014. detaljnije opisati stavke čija su odstupanja veća od 10,0 % od planiranih iznosa prihoda i rashoda u izvještajnom razdoblju i posebno će opisati izvanbilančnu stavku koja se odnosi na sudski spor koji je u tijeku.*

3. Rashodi

- 3.1. Rashodi su planirani u iznosu 268.275.541,00 kn, a ostvareni su u iznosu 183.591.221,00 kn, što je za 84.684.320,00 kn ili 31,6 % manje od planiranih. Vrijednosno značajniji rashodi se odnose na druge rashode (tekuće donacije u iznosu 97.441.000,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 13.801.074,00 kn te kapitalne donacije u iznosu 2.021.612,00 kn) u iznosu 113.263.686,00 kn, subvencije u iznosu 39.395.805,00 kn, rashode za zaposlene u iznosu 13.198.867,00 kn, pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna u iznosu 8.967.865,00 kn te materijalne rashode u iznosu 6.095.341,00 kn.

Nepravilnosti i nedostaci utvrđeni su u dijelu rashoda koji se odnose na tekuće pomoći unutar općeg proračuna u okviru aktivnosti Jačanje turističkog tržišta i ljudskih potencijala, te u dijelu rashoda koji se odnose na naknade prema ugovorima o djelu i usluge traženja i odabira kandidata za direktora Hrvatske turističke zajednice u okviru aktivnosti Administracija i upravljanje.

- Rashodi za tekuće pomoći

U okviru tekućih pomoći unutar općeg proračuna, ostvareni su rashodi u iznosu 1.500.000,00 kn. Sredstva pomoći namijenjena su za sufinanciranje dodatnih timova medicinske pomoći u turističkim odredištima koje na svom području organiziraju jedinice područne (regionalne) samouprave, a u cilju podizanja kvalitete ukupnog turističkog proizvoda destinacije kroz osiguranje pružanja zdravstvenih usluga domaćim i stranim turistima. Sredstva su doznačena na temelju odluke ministra i ugovora o sufinanciranju zaključenih s osam jedinica područne (regionalne) samouprave. Vrijednosno značajnija sredstva su doznačena Istarskoj županiji u iznosu 340.000,00 kn, Splitsko-dalmatinskoj u iznosu 290.000,00 kn i Dubrovačko-neretvanskoj županiji u iznosu 200.000,00 kn. Kriteriji za dodjelu sredstava pomoći nisu doneseni i javno objavljeni radi uvida javnosti i svih zainteresiranih o načinu trošenja proračunskih sredstava u skladu s načelom transparentnosti propisanim odredbom članka 12. Zakona o proračunu.

Nakon završetka turističke sezone, jedinice područne (regionalne) samouprave dostavile su izvješća o utrošenim sredstvima.

Državni ured za reviziju nalaže jasno definirati kriterije za sufinanciranje dodatnih timova medicinske pomoći u turističkim odredištima uz primjenu načela transparentnosti u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu

Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu su ostvareni u iznosu 698.924,00 kn. Ugovori o djelu su zaključeni sa 16 vanjskih suradnika, od čega je šest zaposlenika drugog državnog tijela smještenog na lokaciji na kojoj se nalazi Ministarstvo. Najveći dio poslova se odnosio na poslove iz redovne djelatnosti Ministarstva. Ugovori o djelu su zaključivani i za obavljanje poslova državnih službenika, što nije u skladu s odredbom članka 62. Zakona o državnim službenicima. Navedenom odredbom je propisano da pojedini poslovi koji se obavljaju u državnom tijelu, osim poslova koje obavljaju državni službenici iz članka 3. stavka 2. navedenog 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.

Ugovori o djelu su zaključeni u ranijim godinama, a tijekom 2013. su produljivani. Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu su smanjeni u odnosu na prethodnu godinu, ali su i dalje veći od propisanog iznosa. U odnosu na sredstva koja su za 2013. osigurana za plaće zaposlenika (planirano 13.222.176,00 kn) iznose 5,3 %. Prema odredbi članka 62. Zakona o državnim službenicima, navedeni rashodi ne smiju prelaziti 2,0 % ukupnog iznosa sredstava, koji je osiguran za plaće zaposlenika u tekućoj godini.

Državni ured za reviziju nalaže pri ugovaranju poslova putem ugovora o djelu, postupanje u skladu s odredbama Zakona o državnim službenicima.

- Rashodi za intelektualne usluge

U okviru rashoda za intelektualne i osobne usluge, ostvareni su rashodi za uslugu traženja i odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice u iznosu 86.250,00 kn, od čega su u 2013. ostvareni u iznosu 61.250,00 kn, a u 2012. u iznosu 25.000,00 kn.

Za navedene usluge, Ministarstvo je u travnju 2012. s trgovačkim društvom zaključilo ugovor o poslovnoj suradnji u iznosu 86.250,00 kn. Planom nabave za 2012., kao i izmjenama plana nije planirana nabava usluge traženja i odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 20. stavak 2. Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11) kojom je propisano da se za predmete čija je procijenjena vrijednost jednaka ili veća od 20.000,00 kn, a manja od 70.000,00 kn, u plan nabave unose podaci o predmetu nabave i procijenjenoj vrijednosti nabave.

Za obavljanje navedenih usluga, ugovoreno je plaćanje predujma u iznosu 20.000,00 kn, a u travnju 2012. je plaćen predujam u iznosu 25.000,00 kn. Za plaćanje predujma nije pribavljena suglasnost ministra financija, što nije u skladu s odredbom članka 9. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu (Narodne novine 24/12 i 132/12) kojom je propisano da korisnik proračuna može plaćati predujam bez suglasnosti ministra financija do pojedinačnog iznosa od 20.000,00 kn.

Prema zaključenom ugovoru iz travnja 2012. dovršetak usluge traženja i odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice je planiran 15. svibnja 2012. Račun za navedene usluge, primljen je u lipnju 2013. u iznosu 61.250,00 kn na ime drugog obroka ugovora, što je Ministarstvo platilo u istom mjesecu. 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.

Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Hrvatske turističke zajednice za 2012. i između ostalog, provjerio knjigovodstvene isprave (dokumentaciju) u vezi izbora direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te pravila, procedura i drugih internih akata, s ciljem utvrđivanja zakonitosti poslovanja. Iz Hrvatske turističke zajednice su dobiveni sljedeći akti:

- odluka o imenovanju Povjerenstva za provođenje javnog natječaja za izbor direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice, koju je donio Predsjednik Turističkog vijeća, odnosno ministar turizma
- tekst preslike natječaja za izbor direktora/direktorice, kojeg je objavilo Turističko vijeće u kolovozu 2012.
- preslike teksta natječaja objavljenih u pet dnevnih novina (u poslovnim knjigama Hrvatske turističke zajednice evidentirani rashodi objava u iznosu 28.366,00 kn)
- zapisnik Povjerenstva za provedbu natječaja za izbor direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice (pristiglo 14 prijava, od čega je osam važećih i šest nevažećih prijava)
- odluka o imenovanju direktorice Hrvatske turističke zajednice, koju je donijelo Turističko vijeće u listopadu 2012.

S obzirom na naprijed iznijete činjenice, nisu vidljivi razlozi zaključenja ugovora i plaćanja usluga traženja i odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice, kada je izbor direktora/direktorice provela Hrvatska turistička zajednica, odnosno Turističko vijeće u skladu s odredbama Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma (Narodne novine 152/08).

Državni ured za reviziju je mišljenja da rashodi za uslugu traženja i odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice nisu bili potrebni.

- 3.2. *U vezi sufinanciranja dodatnih timova medicinske pomoći u turističkim odredištima navodi da je kriterij dodjele sredstava raspodjela ograničenih proračunskih sredstava županijama koje bilježe značajna, višestruka povećanja broja potencijalnih korisnika medicinskih usluga, posebice od lipnja do rujna. Iznimka je jedino Karlovačka županija koja se ovdje javlja zbog izraženog tranzita prema Jadranskom moru.*

Na nalog vezan uz ugovaranje poslova putem ugovora o djelu Ministarstvo prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju i navodi da su rashodi na temelju ugovora o djelu za 2012. iznosili 980.824,61 kn. U 2013. navedeni rashodi su iznosili 698.924,00 kn, te su u odnosu na 2012. smanjeni za 281.900,00 kn ili 28,7 %. Nadalje navodi, da unatoč znatnom smanjenju rashoda za ugovore o djelu u 2013. u odnosu na 2012., rashodi za te namjene se nisu mogli izbjeći jer je još uvijek na snazi Odluka o zabrani zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske (Narodne novine 153/09). Ova odluka uzrokuje kontinuirani manjak zaposlenika koji su potrebni za obavljanje poslova Ministarstva što rezultira potrebom za obavljanjem poslova putem prekovremenog rada i ugovora o djelu, a u svrhu potpunog i pravovremenog obavljanja poslova i zadataka stavljenih u nadležnost Ministarstva. Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma iz veljače 2012., utvrđen je broj od 230 potrebnih državnih službenika i namještenika za obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva, dok je tijekom 2013. zbog postojeće zabrane zapošljavanja bilo 85 zaposlenika, dakle 37,0 % od potrebnog i planiranog broja zaposlenika, odnosno 63,0 % manje od utvrđenog potrebnog i planiranog broja službenika i namještenika. Ministarstvo će poduzimati potrebne mjere u cilju otklanjanja nepravilnosti, ovisno o mogućnostima novog zapošljavanja i proračunskim sredstvima za te namjene.

Vezano za mišljenje Državnog ureda za reviziju da rashodi za uslugu traženja i odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice nisu bili potrebni, Ministarstvo izjavljuje da je ministar turizma po funkciji predsjednik Turističkog vijeća Hrvatske turističke zajednice koje vijeće je nadležno za izbor i imenovanje direktora Hrvatske turističke zajednice. Angažiranje trgovačkog društva za selekciju i traženje kadrova je uobičajena praksa selekcije i regrutiranja najboljih kadrova pogotovo u situacijama kada institucije koje traže kadrove ne posjeduju vlastiti odjel ljudskih resursa (human resources) kao što je to u slučaju s Hrvatskom turističkom zajednicom. Stručna procjena kandidata u tim situacijama nije moguće drugačije nego angažiranjem profesionalnog trgovačkog društva koja se bavi selekcijom i traženjem vodećih managera. Potreba za angažmanom profesionalnog trgovačkog društva zadužene za pronalazak top managera nastala je uslijed potrebe za kadrovskim osvježenjima u Hrvatskoj turističkoj zajednici, točnije pronalaskom mogućih kandidata za novog direktora Hrvatske turističke zajednice. Godišnji proračun Hrvatske turističke zajednice prelazi 300.000.000,00 kn te je odgovornost direktora izuzetno velika što se tiče profesionalnog obavljanja zadataka stavljenih ispred Hrvatske turističke zajednice, pa je tijekom 2012. trebalo dodatno pristupiti pronalaženju i selekciji kadrova za tu funkciju angažiranjem trgovačkog društva za selekciju i traženje kadrova.

3.3. Državni ured za reviziju ostaje pri mišljenju da rashodi za uslugu traženja i odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice nisu bili potrebni. Pozivanje Ministarstva da je angažiranje trgovačkog društva za selekciju i traženje kadrova uobičajena praksa selekcije i regrutiranja najboljih kadrova pogotovo u situacijama kada institucije koje traže kadrove ne posjeduju vlastiti odjel ljudskih resursa te da stručna procjena kandidata u tim situacijama nije moguće drugačije nego angažiranjem profesionalnog trgovačkog društva koja se bavi selekcijom i traženjem vodećih menedžera, nije prihvatljiva. Naime, prema odredbama Zakona o turističkim zajednicama i promicanju hrvatskog turizma i Statuta Hrvatske turističke zajednice izbor direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice provodi Turističko vijeće.

4. Potpore

4.1. Za 2013. je utvrđen godišnji Plan korištenja državnih potpora u skladu s odredbom članka 33. Zakona o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2013. godinu (Narodne novine 139/12, 53/13 i 145/13). Navedenim planom predviđena su sredstva za dodjelu državnih potpora i potpora malih vrijednosti u okviru sedam provedbenih aktivnosti. Odnose se na Program subvencioniranja kreditnih programa u turizmu, Program poticanja razvoja turizma na turistički nerazvijenim prostorima, Program razvoja novih proizvoda održivog turizma (Inovativni turizam), Program unapređenja ponude turističkog sektora (Korak više), Program poticanja turističkih manifestacija, Program fond za razvoj turizma i Program unapređenja ponude turističkog sektora - Izgradnja 1 000 bazena za Hrvatski turizam.

U 2013. su planirane potpore za Program fond za razvoj turizma i Program unapređenja ponude turističkog sektora - Izgradnja 1 000 bazena za Hrvatski turizam, koji u 2012. nisu planirani. Potpore u okviru Programa fond za razvoj turizma planirane su za izradu projektne dokumentacije, pripremu natječajne dokumentacije neophodne za kandidiranje projekata za korištenje sredstava iz strukturnih fondova Europske unije te za izgradnju, uređenje i obnovu javne turističke infrastrukture.

U okviru Programa unapređenja ponude turističkog sektora potpore su planirane za izgradnju i opremanje isključivo novih vanjskih i unutarnjih bazena minimalne tlocrtno površine 30 m² za vanjske bazene i 20 m² za unutarnje bazene.

- Program Poticaj za uspjeh

Program kreditiranja malog obiteljskog poduzetništva u turizmu, Poticaj za uspjeh (dalje u tekstu: Program), realiziran je u razdoblju od listopada 2002. do ožujka 2009., na temelju odredbi Zakona o poticanju razvoja malog gospodarstva (Narodne novine 29/02 i 63/07), kao poticajna mjera gospodarske politike usmjerena razvoju malih i srednjih subjekata malog gospodarstva u turizmu. Program se temelji na kreditnim sredstvima poslovnih banaka i HBOR, te sredstvima za subvencioniranje kamata koje dodjeljuje Ministarstvo.

Programom su utvrđeni ciljevi te opći i posebni uvjeti koje moraju ispunjavati korisnici kredita. Krediti su odobravani subjektima malog gospodarstva za izgradnju novih ili obnovu postojećih ugostiteljskih smještajnih objekata vrste hotel, aparthotel s restoranom, pansion, kuća za odmor, apartman i kamp, za obnovu starih (postojećih) kuća sagrađenih u skladu s izvornom, tradicijskom i ambijentalnom arhitekturom te za refinanciranje postojećih nepovoljnih kredita. Ukupan iznos kredita i kamatne stope ovise o namjeni kredita po vrsti i kategoriji objekta, broju smještajnih jedinica te o mjestu ulaganja. Rok otplate kredita utvrđen je do 20 godina. Do konačne otplate kredita putem Ministarstva se iz proračunskih sredstava subvencionira kamata ovisno o namjeni kredita do 5,5 %. Sredstva se doznačavaju banci koja je odobrila kredit na temelju obračuna.

Odobreno je ukupno 476 kredita, putem 22 banke u iznosu 1.957.908.319,00 kn. Ministarstvo je do konca 2013. subvencioniralo kamate u iznosu 435.797.366,00 kn, od čega u 2013. u iznosu 36.428.869,00 kn.

Programom je utvrđeno da Ministarstvo zadržava pravo korisniku kredita uskratiti subvenciju kamate te zatražiti povrat već isplaćene subvencije ako utvrdi da korisnik kredita u tijeku otplate kredit ne koristi u skladu s uvjetima iz Programa odnosno uvjetima prema kojima je kredit odobren od banke.

Nakon provedenih ulaganja, radi kontrole namjenskog korištenja sredstava, korisnici kredita su obvezni Ministarstvu dostaviti preslike Rješenja o utvrđivanju minimalnih uvjeta i uvjeta za kategoriju objekta. Objekti vrste hotel i aparthotel podliježu postupku službene rekategorizacije svake tri godine, te se provjera rješenja obavlja za cijelo vrijeme otplate kredita.

Ministarstvo provodi kontrolu nad namjenskim korištenjem kredita, uvidom u rješenja o kategoriji objekta. Tijekom otplate kredita, pravna osoba koja je ugostitelj iz rješenja za smještajni objekt treba biti istovjetna pravnoj osobi koja je korisnik kredita, a smještajni objekt prema vrsti, kategoriji i broju smještajnih jedinica treba biti usklađen s uvjetima po kojima je odobren kredit.

Ukoliko navedeni podaci nisu usklađeni ili ako postoji sumnja u nenamjensko korištenje dobivene potpore, korisnici se evidentiraju zasebno kao korisnici u postupku usklađenja, te se navodi opis uočenih nepravilnosti, provedbene mjere koje treba poduzeti na usklađenju ili se nalaže kontrola kreditiranih objekta na mjestu ulaganja.

U Ministarstvu su ustrojene evidencije prema svim pokazateljima iz Programa, prema korisnicima i uvjetima odobravanja kredita, nazivu banke i iznosu kredita, podacima o kreditiranom smještajnom objektu i izdanim rješenjima, promjenama nastalim tijekom otplate te ukupno isplaćenim subvencijama prema korisnicima.

Od ukupno zaključenih 476 ugovora o kreditu, za 335 ugovora je utvrđeno da su kreditna sredstva namjenski utrošena i da kreditirani objekti imaju odgovarajuća rješenja o kategoriji, za 55 ugovora je utvrđen povrat kredita i vode se kao zatvoreni krediti, za 46 ugovora je utvrđeno da se mora provesti postupak usklađenja, dok je 40 ugovora o kreditu prijevremeno raskinuto, odnosno otkazano zbog neispunjenja preuzetih obveza prema ugovoru o kreditu.

Prema prijevremeno raskinutim ugovorima o kreditu subvencionirane su kamate u iznosu 52.781.178,00 kn ili 12,1 % ukupno subvencioniranih kamata. Ugovorima o poslovnoj suradnji zaključenim s bankama, za realizaciju Programa u razdoblju od 1. listopada 2002. do 30. rujna 2005., za slučaj prijevremenog raskida ugovora je utvrđena obveza povrata subvencije nakon što banke naplate potraživanja od korisnika kredita.

Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti radi prikupljanja podataka o naplaćenim potraživanjima u cilju povrata isplaćene subvencije. Pojedina rješenja do raskida ugovora nisu usklađena s uvjetima prema kojima je kredit odobren ili su sredstva namjenski utrošena, a korisnici kredita nisu ishodili odgovarajuće rješenje o kategoriji objekta jer su nad trgovačkim društvima pokrenuti stečajni postupci.

S obzirom da banke za naplatu svojih potraživanja od korisnika kredita imaju na raspolaganju ugovorene instrumente osiguranja plaćanja i druga pravna sredstva, nužno je zahtijevati povrat isplaćenih subvencija koje nisu utjecale na realizaciju postavljenih ciljeva Programa (rast zapošljavanja, razvoj malog obiteljskog poduzetništva, restrukturiranje smještajne ponude povećanjem kapaciteta s tri i više zvjezdica, povećanje prihoda i produžetak turističke sezone), općih i posebnih uvjeta. Prema odredbi članka 11. Zakona o proračunu proračunska sredstva se moraju koristiti u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja, a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

Nadalje, odredbom članka 59. stavka 1. navedenog Zakona je propisano ako se naknadno utvrdi da je isplata iz proračuna izvršena nezakonito i/ili neopravdano, proračunski korisnik mora odmah zahtijevati povrat proračunskih sredstava u proračun.

Državni ured za reviziju nalaže poduzeti odgovarajuće radnje na prikupljanju podataka o naplaćenim potraživanjima prema prijevremeno raskinutim ugovorima. Također, nalaže poduzeti mjere za povrat isplaćenih subvencija koje za učinak nisu imale ostvarenje ciljeva Programa, općih i posebnih uvjeta, u skladu s odredbama Zakona o proračunu.

- Program razvoja novih proizvoda održivog turizma

Za realizaciju Programa razvoja novih proizvoda održivog turizma (dalje u tekstu: Inovativni turizam) u 2013., planirani su rashodi za kapitalne pomoći, tekuće i kapitalne donacije u iznosu 8.066.903,00 kn. Rashodi su ostvareni u iznosu 7.592.633,00 kn.

Program Inovativni turizam se provodi u cilju razvoja novih i inovativnih turističkih proizvoda radi obogaćivanja i unaprjeđenja ukupne turističke i ugostiteljske ponude. Programom je utvrđen pravni temelj za dodjelu potpore, namjena, ciljevi, kriteriji za odabir, te nadzor nad namjenskim korištenjem.

Sredstva su namijenjena za sufinanciranje programa i projekata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, trgovačkih društava, obrta, zadruga, turističkih agencija i zajednica te znanstveno-obrazovnih, zdravstvenih i javnih ustanova koje obavljaju djelatnost vezanu uz zaštićena područja.

Sredstva su odobrena korisnicima na temelju javnog poziva u skladu s Odlukom o odabiru projekata iz rujna 2013. Realizacija projekata je ugovorena u roku šest mjeseci od dana zaključivanja ugovora, odnosno do travnja 2014. Na zahtjev Ministarstva korisnici su dužni dostaviti financijske izvještaje, financijsku, statusnu i drugu dokumentaciju koja se odnosi na korisnika i projekt, radi provjere realizacije projekta i istinitosti podataka koje je korisnik naznačio kod prijave projekta.

U razdoblju od listopada do konca 2013., zaključeno je 85 ugovora o sufinanciranju projekta na temelju kojih su doznačena sredstva korisnicima u iznosu 7.592.633,00 kn. Sredstvima potpore se moglo sufinancirati najviše 50,0 % opravdanih/prihvatljivih troškova pojedinog projekta, uz uvjet da korisnik uloži vlastita sredstva ili sredstva iz drugih izvora najmanje u iznosu odobrene potpore. Za projekte i programe koji su vezani uz nekretnine, podnositelji zahtjeva su morali biti vlasnici ili su po drugom osnovu imali pravo raspolaganja ili upravljanja predmetnom nekretninom.

Revizijom je utvrđeno da pojedini podnositelji zahtjeva kod prijave projekata nisu imali osigurana vlastita sredstva ili sredstva iz drugih izvora najmanje u iznosu odobrene potpore, a za projekte i programe koji su vezani uz nekretnine, nisu dostavljeni dokazi na temelju kojih su stečena prava raspolaganja ili upravljanja nekretninama.

Vrijednosno značajnija sredstva potpore dodijeljena su u iznosu 750.000,00 kn, odnosno 250.000,00 kn po projektu: za projekt općine Kamanje-Europski biciklistički centar, projekt trgovačkog društva iz Velog Lošinja-Natura 2000 Adria-USpostava prvog interpretacijskog programa te iniciranje budućeg Centra za znanost na moru i projekt trgovačkog društva iz Zagreba-Željeznički kolodvorski hosteli.

Projekt općine Kamanje se odnosi na ulaganja u istraživanje tržišta, izradu marketinškog plana, plana promocije, studije izvodljivosti i idejnog projekta. Procijenjena vrijednost ulaganja iskazana je u iznosu 600.000,00 kn. Da su u proračunu općine osigurana sredstva za realizaciju projekta, dostavljena je izjava načelnika općine bez iskazivanja iznosa planiranih ulaganja. S obzirom da nije dostavljen financijski plan i program rada općine, navedena izjava nije dokaz da su osigurana sredstva iz vlastitih i drugih izvora najmanje u iznosu odobrene potpore.

Za izradu idejnog projekta i ishođenje dozvola za građenje vezano uz osnivanje novog Centra za znanost o moru u zgradi napuštene vojarne u Malom Lošnju, dodijeljena je potpora trgovačkom društvu iz Velog Lošinja u iznosu 250.000,00 kn. Procijenjena vrijednost troškova pripreme projekta koji se odnose na izradu projektne dokumentacije i druge pripremne radnje do početka građenja, iskazana je u iznosu 1.976.100,00 kn. Trgovačko društvo je upisano u sudski registar kod nadležnog trgovačkog suda u srpnju 2013. Osnivač trgovačkog društva je neprofitna udruga iz Velog Lošinja (Plavi svijet-Institut za istraživanje i zaštitu mora) koja je u travnju 2012. dobila na korištenje zgradu u Malom Lošnju u vlasništvu Republike Hrvatske, na temelju ugovora zaključenog s Agencijom za upravljanje državnom imovinom (sadašnji Državni ured za upravljanje državnom imovinom). Udruga je zgradu, ukupne površine 626,34 m², dobila na korištenje kroz razdoblje od 15 godina za osnivanje edukacijskog centra o moru.

Ugovorom je utvrđeno da udruga kao korisnik ne smije obavljati preinake i adaptacije na zgradi bez prethodne suglasnosti Agencije. Za odobrene radove, udruga se obvezala osigurati vlastita sredstva te privesti nekretninu namjeni u roku tri godine od dana zaključivanja ugovora.

Za slučaj da se promjeni namjena ili se nekretnina da trećem na korištenje bez ovlaštenja vlasnika, vlasnik nekretnine raskida ugovor uz naknadu štete. Ministarstvo ne raspolaže informacijama prema kojem osnovu je trgovačko društvo steklo pravo raspolaganja, odnosno upravljanja nad predmetnom nekretninom, te iznosu osiguranih sredstava iz vlastitih i drugih izvora kojima se namjerava financirati projekt.

Za projekt Željeznički kolodvorski hosteli, dodijeljena je potpora trgovačkom društvu iz Zagreba za osposobljavanje kolosijeka i spavaćih vagona u vlasništvu Hrvatskih željeznica u iznosu 250.000,00 kn. Navedeno trgovačko društvo je upisano u sudski registar 25. listopada 2013., odnosno nakon donošenja Odluke o odabiru projekata. Procijenjena vrijednost ukupnih ulaganja iznosi 900.000,00 kn. Ministarstvu nisu dostavljeni dokazi o osiguranim sredstvima iz vlastitih i drugih izvora financiranja, te ugovori zaključeni s Hrvatskim željeznicama o zakupu spavaćih vagona na kolodvorskim terminalima na kojima su predviđena ulaganja (Zagreb, Split, Šibenik, Zadar i Pula).

Provjera realizacije projekata i istinitosti podataka koje su korisnici naznačili kod prijave projekta nisu obavljane. S obzirom da su sredstva potpore isplaćivana unaprijed prije nego su krajnji korisnici osigurali uvjete za njihovo korištenje, Ministarstvo je trebalo poduzeti aktivnosti na prikupljanju dokumentacije od korisnika potpore kako bi se provjerilo odvijaju li se provedbene aktivnosti prema planu te pravodobno dobile informacije o ukupno uloženim sredstvima i postignutim rezultatima u realizaciji projekta. Navedenim postupanjem bi se dobilo razumno uvjerenje da se proračunska sredstva koriste u skladu s odredbama članka 11. Zakona o proračunu i načelima dobrog financijskog upravljanja.

S obzirom da su pojedine potpore odobrene trgovačkim društvima koja ranije nisu imala poslovnih aktivnosti, Državni ured za reviziju predlaže potpore odobravati za djelomično realizirane projekte kako bi se osigurala razumna sigurnost i smanjio rizik da su trgovačka društva osnovana radi dobivanja potpore, a ne u cilju razvoja turizma.

Državni ured za reviziju nalaže raspolagati sredstvima državnog proračuna u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Nadalje, nalaže sredstva potpore doznačavati iz državnog proračuna nakon što su krajnji korisnici osigurali uvjete za njihovo korištenje, a ne unaprijed. Također, nalaže uspostavu nadzora nad realizacijom i provjeru istinitosti podataka koje su korisnici naznačili kod prijave projekata.

- 4.2. *Ministarstvo ne prihvaća nalaz Državnog ureda za reviziju vezan uz nalog da se poduzmu odgovarajuće radnje na prikupljanju podataka o naplaćenim potraživanjima prema prijevremeno raskinutim ugovorima radi povrata isplaćenih subvencija koje za učinak nisu imale ostvarenje ciljeva Programa, općih i posebnih uvjeta. Obrazlaže da nema osnove za povrat subvencije od 34 korisnika kredita/potpore koji su do raskida ugovora obavljali ugostiteljsku djelatnost u kreditiranom objektu na temelju važećih rješenja o standardu i mjerilima za određenu vrstu smještaja (20 rješenja za hotel, jedanaest za pansion, dva za apartman, te dva rješenja vezana uz kuću za odmor i kamp). Korisnici su kao mali i srednji poduzetnici u turizmu u skladu s propisima pružali usluge smještaja i prehrane u kreditiranim objektima, ostvarivali prihode od turizma i time ostvarili ciljeve Programa te pravo na dodijeljenu potporu.*

Ministarstvo je navedenim korisnicima do raskida ugovora o kreditu isplatilo državnu potporu u iznosu 50.081.043,00 kn i smatra da je dodijeljena u skladu s uvjetima programa te ne namjerava tražiti povrat. Isplata subvencije je obustavljena s danom raskida Ugovora o kreditu. Objekti su u razdoblju subvencioniranja ispunili sve programske ciljeve, a većina njih posluje i dalje bez obzira što Ministarstvo više ne sufinancira projekt. Za šest korisnika s kojima je prijevremeno raskinut ugovor o kreditu i isplaćene subvencije u iznosu 2.700.135,00 kn, a koji do raskida kredita nisu stavili objekt u funkciju i nemaju rješenje o ugostiteljskoj djelatnosti, Ministarstvo je, u suradnji s bankama, započelo postupak za povrat isplaćene potpore od naplaćenih potraživanja po kreditu.

Ministarstvo djelomično prihvaća nalog vezan uz Program razvoja novih proizvoda održivog turizma, te navodi da se projekt općine Kamanje Europski biciklistički Centar-Euro Bike odnosi na ulaganja u marketinšku studiju, studiju predizvodljivosti i idejni projekt u iznosu bespovratne potpore od 250.000,00 kn kroz program Inovativni turizam. Iz dokumentacije dostavljene uz prijavu projekta Ministarstvu vidljivo je da je u navedenom slučaju riječ o projektu kojim se stvaraju uvjeti za nastavak prekogranične suradnje s Republikom Slovenijom na turističkim projektima te njihovom kandidiranju za povlačenje sredstava iz fondova EU. Ministarstvo je prihvatilo izjavu načelnika općine Kamanje o osiguranju sredstava, a pri zaključivanju ugovora s općinom Kamanje pribavljeno je i sredstvo osiguranja za ispunjenje ugovorne obveze (solemnizirana bianco zadužnica na iznos od 500.000,00 kn). Nadalje, Ministarstvo je izvršilo i uvid u proračun općine Kamanje za 2104., iz kojeg je vidljivo da su proračunska sredstva za naprijed navedene projekte (prekogranične suradnje i EU fondova) osigurana. Nadalje navodi, da je Plavi svijet d.o.o. trgovačko društvo u 100,0 % vlasništvu neprofitne organizacije Instituta Plavi svijet, a osnovana je s ciljem izrade projektne dokumentacije te provođenja marketinških aktivnosti vezanih uz realizaciju projekta Centar za znanost o moru. Osnivač trgovačkog društva s ograničenom odgovornošću, odnosno Institut Plavi svijet zaključio je s Agencijom za upravljanje državnom imovinom (današnji Državni ured za upravljanje državnom imovinom) ugovor o dodjeli nekretnine na korištenje na rok od 15 godina i ima osigurana sredstva koja su potrebna za dovršenje projekta, a navedeno trgovačko društvo zaduženo je za pripremu projektne dokumentacije. Ministarstvo smatra da se radi o jasnoj pravnoj poveznici koja zadovoljava uvjete Programa. Za realizaciju projekta Željeznički kolodvorski hosteli očekuje se zaključivanje ugovora između trgovačkog društva i Hrvatskih željeznica o zakupu kolosijeka te zakupu željezničkih vagona (koji se upravo rješava u Upravi Hrvatskih željeznica). Trgovačko društvo je prethodno ishodilo suglasnost HŽ infrastrukture d.o.o. za postavljanje vagona hostela u Šibeniku, Zadru, Rijeci, Puli, Zagrebu i Splitu, a na osnovu koje je projekt i dobio bespovratnu potporu. Vlastita sredstva za realizaciju projekta osiguravaju se kreditom banke. S obzirom na veličinu, važnost i inovativnost projekta za diverzifikaciju turističkih proizvoda i za konkurentnost hrvatskog turizma, Ministarstvo je odlučilo podržati navedeni projekt.

- 4.3. Državni ured za reviziju ostaje pri nalogu da se poduzmu odgovarajuće radnje na prikupljanju podataka o naplaćenim potraživanjima prema prijevremeno raskinutim ugovorima radi povrata isplaćenih subvencija koje za učinak nisu imale ostvarenje ciljeva jer se odnosi na korisnike kredita koji nisu ispunili postavljene ciljeve, opće i posebne uvjete utvrđene programom.

Državni ured za reviziju ostaje pri nalogu da se sredstvima državnog proračuna raspolaže u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja te da se potpore doznačavaju iz državnog proračuna nakon što krajnji korisnici osiguraju uvjete za njihovo korištenje, a ne unaprijed. Izjava kojom načelnik potvrđuje da su proračunom općine Kamanje osigurana sredstva za sufinanciranje projekta Europski biciklistički Centar (Euro Bike) nije dokaz o stvarno osiguranim sredstvima bez dostavljanja proračuna općine za 2013. i projekcija za naredne dvije godine.

Nadalje, za osnivanje edukacijskog centra na moru u Malom Lošinj, nekretnina u vlasništvu Republike Hrvatske je dodijeljena neprofitnoj udruzi (Plavi svijet institut za istraživanje i zaštitu mora) na temelju ugovora zaključenog s Agencijom za upravljanje državnom imovinom. Navedena udruga je samostalna pravna osoba te u poslovanju nastupa kao posebna jedinka sa svojim pravima i obvezama i sa svojom imovinom. To što je udruga osigurala sredstva za realizaciju projekta ne znači da društvo kojem je odobrena bespovratna potpora ispunjava uvjete za dodjelu bespovratne potpore. Javni poziv za prijavu projekata za Program razvoja novih proizvoda održivog turizma (Inovativni turizam) je objavljen u lipnju 2013. Odluka o odabiru projekata je donesena u rujnu 2013., a za realizaciju projekta Željeznički kolodvorski hosteli je odobrena potpora trgovačkom društvu upisanom u sudski registar 25. listopada 2013. Kod odobravanja sredstava potpore navedeno društvo nije dostavilo dokaz o ostvarenom pravu raspolaganja/upravljanja željezničkim vagonima, te odobrenom kreditu. Naknadno dano obrazloženje da su dane suglasnosti HŽ infrastrukturi d.o.o. za postavljanje vagona hostela u Šibeniku, Zadru, Rijeci, Puli, Zagrebu i Splitu te ugovori zaključeni s Hrvatskim željeznicama o zakupu spavaćih vagona na kolodvorskim terminalima, provjeravati će se kod obavljanja financijske revizije Ministarstva za 2014.

Državni ured za reviziju smatra da je Ministarstvo trebalo posvetiti dužnu pažnju kod odobravanja sredstava bespovratne potpore te da vlastita sredstva ili sredstva iz drugih izvora korisnici trebaju osigurati kod prijave projekta uz dokaz o stjecanju prava raspolaganja ili upravljanja nad nekretninom.

5. Javna nabava

- 5.1. Ministarstvo je za 2013. donijelo plan nabave roba, usluga i radova (plan je donesen u veljači 2013., a izmjene i dopune u studenome i prosincu 2013.). Procijenjena vrijednost nabave planom iz veljače 2013. je iznosila 3.956.136,00 kn, a drugim izmjenama i dopunama 5.522.519,00 kn.

Ministarstvo vodi registar ugovora o javnoj nabavi i okvirnih sporazuma, te ga objavljuje na internetskim stranicama. Prema izvješću o javnoj nabavi, u 2013. je zaključeno šest ugovora o javnoj nabavi u vrijednosti 1.411.461,00 kn. Na temelju otvorenih postupaka javne nabave zaključena su dva ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 250.471,00 kn, a na temelju pregovaračkih postupaka javne nabave bez prethodne objave su zaključena četiri ugovora za nabavu usluga u vrijednosti 1.160.990,00 kn. Na temelju okvirnih sporazuma zaključeni su ugovori o nabavi u vrijednosti 964.138,00 kn, od čega se na nabavu roba odnosi 586.471,00 kn, a na nabavu usluga 377.667,00 kn. Dio nabave je obavljen na temelju ugovora čija je realizacija započela u prethodnim godinama. Nabava roba i usluga procijenjene vrijednosti do 70.000,00 kn je iznosila 2.140.559,00 kn, od čega se na nabavu usluga odnosi 1.208.896,00 kn, a nabavu roba 931.663,00 kn.

Revizijom su utvrđene nepravilnosti pri planiranju usluga tekućeg i investicijskog održavanja prijevoznih sredstava jednog proizvođača, te nabavi računala i računalne opreme u vrijednosti 222.772,00 kn.

Nabava usluga tekućeg i investicijskog održavanja prijevoznih sredstava jednog proizvođača, planirana je pojedinačno u iznosima od 6.250,00 kn do 37.500,00 kn, odnosno ukupno 112.500,00 kn. Ministarstvo je navedene usluge trebalo planirati u jednom iznosu, te utvrditi postupak nabave u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Odredbom članka 79. Zakona o javnoj nabavi je propisano da javni naručitelj određuje predmet nabave na način da predstavlja njegovu tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu i/ili drugu cjelinu.

Računala i računalna oprema u iznosu 222.772,00 kn, nabavljeni su bez provođenja postupaka javne nabave. Navedeno nije u skladu s odredbom članka 5. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da je Ministarstvo kao javni naručitelj obvezan primjenjivati odredbe navedenog Zakona te odredbe članka 3. Zakona o javnoj nabavi, kojom je propisano da naručitelji moraju primjenjivati odredbe ovoga Zakona na način koji omogućava učinkovitu javnu nabavu te ekonomično trošenje sredstava za javnu nabavu.

Za nabavu roba i usluga male vrijednosti, u većini slučajeva Ministarstvo nije prikupljalo ponude od više ponuditelja u cilju nabave roba i usluga s najnižom cijenom. Tako su, rashodi za nabavu usluga izrade deset studija hrvatskog turizma ostvareni u rasponu od 73.750,00 kn do 86.250,00 kn, odnosno ukupno u iznosu 823.424,00 kn te usluga produkcije (izrade) filma Strategija emocija u iznosu 83.125,00 kn. Prema odredbi članka 18. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, iz studenoga 2013., pitanje nabave roba i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, odnosno radova do 500.000,00 kn uređuje naručitelj svojim aktom. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2014.) Ministarstvo nije donijelo navedeni akt.

Državni ured za reviziju nalaže pri planiranju nabave određivanje predmeta nabave na način da predstavlja njegovu tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu i/ili drugu cjelinu u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi.

Nalaže nabavu roba obavljati u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi. Pri korištenju proračunskih sredstava rukovoditi se načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti kako je propisano odredbama Zakona o proračunu.

- 5.2. *U vezi nabave računala i računalne opreme navodi da su računala i računalna opreme u 2013. nabavljena prema okvirnom sporazumu kojeg je zaključio Državni ured za središnju javnu nabavu. Kada više nije bilo mogućnosti nabave prema navedenom okvirnom sporazumu jer su konzumirane okvirnim sporazumom ugovorene količine računala i računalne opreme od strane drugih ministarstava, tijekom 2013. su nabavljana računala, printeri, skeneri, monitori i serveri, u iznosu 194.485,00 kn. Kako se radilo o nabavi vrijednosti 155.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost, radilo se o nabavi na koju se prema odredbi članka 18. stavka 3. Zakona o javnoj nabavi, navedeni Zakon ne primjenjuje za nabavu robe i usluga procijenjene vrijednosti do 200.000,00 kn, a odredba članka 18. stavka 4. navedenog Zakona propisuje da se izračun procijenjene vrijednosti nabave temelji na ukupnom iznosu, bez poreza na dodanu vrijednost, tako naručitelj nije dužan za tu vrijednost nabave provoditi postupak javne nabave.*

Vezano uz planiranje nabave navodi da će ubuduće posvetiti više pažnje načinu planiranja javne nabave i određivanju predmeta nabave na način da predstavlja njegovu tehničku, tehnološku, oblikovnu, funkcionalnu i/ili drugu cjelinu i rukovoditi se načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti.

- 5.3. Državni ured za reviziju ostaje pri nalogu koji se odnosi na nabavu računala i računalne opreme. Pozivanje Ministarstva na odredbe Zakona o javnoj nabavi koji je stupio na snagu 22. studenoga 2013., nije prihvatljivo. Naime, rashodi do navedenog datuma su evidentirani, odnosno nabavljeno je računala i računalne opreme u iznosu 136.571,00 kn te prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, koji je bio na snazi do 22. studenoga 2013., navedeni Zakon ne treba primjenjivati za nabavu čija je procijenjena vrijednost manja od 70.000,00 kn.

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 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 2012., utvrđene nepravilnosti u dijelu koji se odnosi na računovodstveno poslovanje, naknade za prekovremeni rad, ispostavljanje računa za uplatu stalnog i promjenjivog dijela koncesijske naknade, naknade prema ugovorima o djelu te praćenje ostvarenja ciljeva Programa i posebnih uvjeta utvrđenih Programom Poticaj za uspjeh, ponovljene su i u 2013.
 - Dokumentacija na temelju koje su evidentirani rashodi za usluge odabira kandidata za direktora/direktorice Hrvatske turističke zajednice je nepotpuna, a pri plaćanju predujmom nije pribavljena suglasnost ministra financija. Rashodi za naknade prema ugovorima o djelu ostvareni u iznosu 698.924,00 kn čine 5,3 % sredstava osiguranih za plaće zaposlenika, a odredbama Zakona o državnim službenicima je propisano da ne smiju prelaziti 2,0 %. Najveći dio poslova se odnosio na poslove iz redovne djelatnosti Ministarstva, što nije u skladu s odredbom članka 62. Zakona o državnim službenicima. (točka 3. Nalaza)
 - Program kreditiranja malog obiteljskog poduzetništva u turizmu, Poticaj za uspjeh, realiziran je u razdoblju od listopada 2002. do ožujka 2009. na temelju ugovora zaključenih između Ministarstva i banaka. Do konačne otplate kredita putem Ministarstva se iz proračunskih sredstava subvencionira kamata ovisno o namjeni kredita do 5,5 %. Banke su zaključile 476 ugovora o kreditu prema kojima je Ministarstvo subvencioniralo kamatu iz proračunskih sredstava u iznosu 435.797.366,00 kn. Zbog neispunjenja obveza prema utvrđenom otplatnom planu, 40 ugovora o kreditu je prijevremeno raskinuto. Kamate su prema raskinutim ugovorima subvencionirane u iznosu 52.781.178,00 kn, a Ministarstvo nije poduzimalo odgovarajuće radnje na prikupljanju podataka o naplaćenim potraživanjima banaka kako bi se izvršio povrat isplaćenih subvencija u državni proračun koje za rezultat nisu imale ostvarenje ciljeva Programa. (točka 4. Nalaza)
 - Nabava računala i računalne opreme u vrijednosti 222.772,00 kn je obavljena bez provođenja propisanih postupaka javne nabave. (točka 5. 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, razvitak kongresnog, seoskog, lovnog, zdravstvenog, omladinskog i drugih selektivnih oblika turizma, unaprjeđivanje i razvoj malog poduzetništva u turizmu i ugostiteljstvu te druge poslove iz nadležnosti. Koncem 2013. u Ministarstvu je bilo 85 zaposlenika. Zakonski predstavnik Ministarstva do 8. ožujka 2013. bio je Veljko Ostojić, a od 19. ožujka 2013. je Darko Lorencin. Prihodi su za 2013. ostvareni u iznosu 213.685.931,00 kn, a rashodi u iznosu 183.591.221,00 kn te je iskazan višak prihoda u iznosu 30.094.710,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi se odnose na prihode iz državnog proračuna u iznosu 183.551.148,00 kn ili 85,9 % ukupnih prihoda. Tijekom 2013. su financirana dva programa koji se provode kroz 16 aktivnosti i tri kapitalna projekta. U okviru rashoda ostvarenih za program Promocija turizma u iznosu 95.003.172,00 kn, vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 89.000.000,00 kn se odnose na tekuće donacije Hrvatskoj turističkoj zajednici za provedbu aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske. Za program Poticanje razvoja turizma rashodi su ostvareni u iznosu 88.588.049,00 kn, a vrijednosno značajniji rashodi u iznosu 38.965.541,00 kn su ostvareni za provođenje aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu. Na koncu 2013. su iskazana ukupna potraživanja u iznosu 68.474.054,00 kn i povećana su za 35.121.374,00 ili 51,3 % u odnosu na početak 2013. Povećanje se, u iznosu 32.330.843,00 kn, odnosi na potraživanja za prihode iz proračuna za naplaćene koncesijske naknade. Koncem 2013. obveze su iskazane u iznosu 10.308.787,00 kn, što je za 171,8 % više u odnosu na stanje iskazano početkom 2013. Razlog povećanju su koncesijske naknade u rješavanju u iznosu 6.496.364,00 kn, koje su ujedno i vrijednosno značajnije obveze. Obveze su do vremena obavljanja revizije, ožujak 2014., podmirene u iznosu 3.059.978,00 kn. Utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na nepostupanje prema nalozima i preporukama prethodne revizije te rashode, potpore i javnu nabavu, dijelom su posljedica nezadovoljavajućeg funkcioniranja sustava unutarnjih financijskih kontrola, te su utjecale na izražavanje uvjetnog mišljenja.