



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI

MINISTARSTVO TURIZMA

Zagreb, lipanj 2015.

SADRŽAJ

stranica

I.	PODACI O MINISTARSTVU	2
	Djelokrug i unutarnje ustrojstvo	2
	Planiranje	2
	Financijski izvještaji	3
II.	REVIZIJA ZA 2014.	9
	Ciljevi i područja revizije	9
	Metode i postupci revizije	9
	Nalaz za 2014.	10
III.	MIŠLJENJE	19



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/15-01/6
URBROJ: 613-02-01-15-6

Zagreb, 17. lipnja 2015.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
MINISTARSTVA TURIZMA ZA 2014.

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 2014.

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 14. siječnja do 17. lipnja 2015.

I. PODACI O MINISTARSTVU

Djelokrug i unutarnje ustrojstvo

Prema 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), 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. Ministarstvo obavlja poslove koji se odnose na sudjelovanje Republike Hrvatske u radu tijela Europske unije u područjima iz njegove nadležnosti te druge poslove koji su mu stavljeni u nadležnost.

Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti su, osim državnog proračuna, namjenski prihodi - koncesijske naknade i naknade troškova kategorizacije ugostiteljskih objekata te drugi izvori.

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma (Narodne novine 55/14), ustrojene su sljedeće ustrojstvene jedinice: Kabinet ministra, Glavno tajništvo, Uprava za upravljanje kvalitetom, međunarodnu suradnju i EU, Uprava za konkurentnost, Uprava za upravljanje turističkom destinacijom, Uprava za pravne poslove, Samostalni odjel za provedbu i praćenje strategije razvoja turizma, Samostalni odjel za informiranje i održavanje mrežnih stranica, Samostalni odjel za unutarnju reviziju te Samostalni sektor turističke inspekcije. Prestankom djelovanja Državnog inspektorata, a na temelju odredbi Zakona o turističkoj inspekciji (Narodne novine 19/14), Turistička inspekcija se ustrojava u sastavu Ministarstva kao njegova unutarnja ustrojstvena jedinica, a poslovi iz njene nadležnosti se obavljaju u sjedištu Ministarstva te u područnim jedinicama i ispostavama. Ministarstvo je od Državnog inspektorata preuzelo 69 turističkih inspektora. Tijekom 2014., Turistička je inspekcija poslovala u pet područnih jedinica i 22 ispostave.

Uredbom su planirana 302 zaposlenika. Zbog ustrojavanja Samostalnog sektora turističke inspekcije i preuzimanja turističkih inspektora, broj zaposlenih u Ministarstvu se povećao sa 85 zaposlenika koncem 2013. na 153 zaposlenika koncem 2014.

Zakonski predstavnik Ministarstva je Darko Lorencin.

Planiranje

Financijski plan Ministarstva za 2014. je iznosio 246.755.135,00 kn. Nakon dvije izmjene i dopune proračuna, financijski plan Ministarstva je smanjen za 17.769.628,00 kn ili 7,2 % te iznosi 228.985.507,00 kn.

Vrijednosno značajnija smanjenja nakon izmjena i dopuna planiranih sredstava, se odnose na smanjenje tekućih donacija za aktivnost Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 14.700.000,00 kn i subvencija za aktivnost Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u iznosu 12.000.000,00 kn. Vrijednosno značajnija povećanja planiranih sredstava se odnose na povećanje rashoda za zaposlene i materijalnih rashoda za aktivnost Administracija i upravljanje u iznosu 11.093.372,00 kn i kapitalnih donacija i pomoći za aktivnost Konkurentnost turističkog gospodarstva u iznosu 3.500.000,00 kn.

Rashodi su planirani za financiranje dva programa: Poticanje razvoja turizma i Promociju turizma, u okviru kojih je planirano provođenje jedanaest aktivnosti i četiri kapitalna projekta. Vrijednosno značajniji rashodi su planirani za provedbu aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske (u okviru programa Promocija turizma) u visini 35,3 % planiranih sredstava te za aktivnosti Fond za turizam u visini 17,5 % i Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u visini 15,1 % ukupno planiranih sredstava (sve u okviru programa Poticanje razvoja turizma).

U skladu s odredbom članka 39. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12) donesene su projekcije za sljedeće dvije godine, odnosno 2015. i 2016. Prema spomenutim projekcijama, planirani su rashodi za 2015. u iznosu 215.452.379,00 kn te za 2016. u iznosu 196.964.981,00 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. Financijski su izvještaji dostavljeni nadležnim institucijama u propisanom roku.

a) Izvještaj o prihodima i rashodima, primicima i izdacima

Prema podacima iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za 2014., ukupni prihodi su ostvareni u iznosu 199.892.468,00 kn, što je za 13.793.463,00 kn ili 6,5 % manje u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi su za 2014. ostvareni za 29.093.039,00 kn ili 12,7 % manje od planiranih.

U tablici broj 1 daju se podaci o ostvarenim prihodima.

Tablica broj 1

Ostvareni prihodi

u kn

Redni broj	Prihodi	Ostvareno za 2013.	Ostvareno za 2014.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Prihodi iz proračuna	183.551.148,00	179.224.984,00	97,6
2.	Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada	392.942,00	483.796,00	123,1
3.	Prihodi od imovine	29.676.315,00	20.102.682,00	67,7
4.	Pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar općeg proračuna	0,00	65.572,00	-
5.	Kazne, upravne mjere i ostali prihodi	65.526,00	15.434,00	23,6
	Ukupno	213.685.931,00	199.892.468,00	93,5

Vrijednosno najznačajniji prihodi su prihodi iz državnog proračuna, koji čine 89,7 % ukupnih prihoda.

Odnose se na prihode za financiranje rashoda poslovanja u iznosu 177.546.511,00 kn i prihode za financiranje rashoda za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.678.473,00 kn. U odnosu na 2013., manji su za 4.326.164,00 kn ili 2,4 %. Vrijednosno značajniji prihodi iz proračuna su namijenjeni za financiranje aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske u iznosu 80.800.000,00 kn, Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u iznosu 31.979.169,00 kn te Administracija i upravljanje u iznosu 29.935.687,00 kn.

Prihodi od upravnih i administrativnih pristojbi, pristojbi po posebnim propisima i naknada se odnose na prihode od naknada troškova kategorizacije ugostiteljskih objekata i naknada troškova polaganja stručnih ispita za rad u turističkom uredu u iznosu 397.407,00 kn te naknada za stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa u iznosu 86.389,00 kn. Namijenjeni su financiranju rashoda (službena putovanja, naknade za rad predstavničkih tijela, povjerenstava i sl. te naknade troškova osobama izvan radnog odnosa), ostvarenih u okviru aktivnosti Kategorizacija, Stručni ispiti turističkih zajednica te Administracija i upravljanje, u čijoj je nadležnosti njihova naplata.

Prihodi od imovine čine 10,1 % ukupnih prihoda, a najvećim se dijelom odnose na prihode od koncesijskih naknada u iznosu 20.101.484,00 kn. Ostvareni su na temelju Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije (Narodne novine 92/10), a obračunavaju se i naplaćuju za korištenje turističkog zemljišta u suvlasništvu Republike Hrvatske, uglavnom kampova. Koncesijske naknade su zajednički prihod državnog, županijskog i gradskog/općinskog proračuna te se uplaćuju u iznosu od 60,0 % u korist državnog proračuna, a preostalih 40,0 % u proračun županije i grada/općine na čijem se području kamp nalazi, svakome u jednakim dijelovima. Prema Odluci Vlade Republike Hrvatske o raspolaganju sredstvima Fonda za razvoj turizma (Narodne novine 122/13), prihodi od koncesijskih naknada uplaćeni u državni proračun su namjenski prihodi Fonda za razvoj turizma (otvorenog kao aktivnost Fond za turizam u okviru Ministarstva), namijenjeni isključivo razvijanju turističke infrastrukture i očuvanju turističke resursne osnove. Prihodi od koncesijskih naknada su u 2014. ostvareni za 9.574.831,00 kn ili 32,3 % manje u odnosu na prethodnu godinu, iz razloga što je Ministarstvo počelo izdavati račune za koncesijske naknade koncem 2012., koje su se odnosile na 2011. (fiksni i varijabilni dio) te 2012. (fiksni dio). Uplate koncesijskih naknada koje su uslijedile po dospijeću navedenih računa su najvećim dijelom ostvarene u 2013., pa su i prihodi bili znatno veći u odnosu na one ostvarene u 2012. i 2014. Financijskim planom Ministarstva su planirana namjenska sredstva za aktivnost Fond za turizam u iznosu 40.000.000,00 kn. Planirani izvori financiranja su pored redovitih godišnjih prihoda od imovine, bila i neutrošena (namjenska) sredstva iz prethodnih razdoblja što ih Ministarstvo ima na raspolaganju, a koja će se prenijeti u tekuću godinu za pokriće rashoda. Iz tog razloga, odnos planiranih i ostvarenih prihoda od imovine nije realan. Zbog navedenog načina planiranja, prihodi od imovine su u 2014. ostvareni za 19.898.516,00 kn ili 49,8 % manje od planiranih, odnosno, ukupni su prihodi za 2014. ostvareni za 29.093.039,00 kn ili 12,7 % manje od planiranih.

Prema podacima iz Izvještaja o приходima i rashodima, primicima i izdacima za 2014., ukupni rashodi su ostvareni u iznosu 221.284.724,00 kn, što je za 37.693.503,00 kn ili 20,5 % više u odnosu na prethodnu godinu. Rashodi su za 2014. ostvareni za 7.700.783,00 kn ili 3,4 % manje od planiranih.

U tablici broj 2 daju se podaci o ostvarenim rashodima.

Tablica broj 2

Ostvareni rashodi

u kn

Redni broj	Rashodi	Ostvareno za 2013.	Ostvareno za 2014.	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Rashodi za zaposlene	13.198.867,00	24.012.544,00	181,9
2.	Materijalni rashodi	6.095.341,00	9.047.968,00	148,4
3.	Financijski rashodi	5.960,00	3.856,00	64,7
4.	Subvencije	39.395.805,00	32.279.379,00	81,9
5.	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	8.967.865,00	39.515.986,00	440,6
6.	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	469.484,00	381.582,00	81,3
7.	Drugi rashodi	113.263.686,00	114.364.837,00	101,0
8.	Rashodi za nabavu nefinancijske imovine	2.194.213,00	1.678.572,00	76,5
	Ukupno	183.591.221,00	221.284.724,00	120,5
	Višak prihoda	30.094.710,00	0,00	-
	Manjak prihoda	0,00	21.392.256,00	-

Manjak prihoda za 2014. je iskazan u iznosu 21.392.256,00 kn. S obzirom da je preneseni višak prihoda iz prethodnog razdoblja iznosio 40.093.469,00 kn, višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju, iskazan koncem 2014. iznosi 18.701.213,00 kn.

Rashodi za zaposlene čine 10,9 % ukupno ostvarenih rashoda. Odnose se na bruto plaće u iznosu 20.440.959,00 kn, doprinose na plaće u iznosu 3.418.737,00 kn te druge rashode za zaposlene u iznosu 152.848,00 kn. U odnosu na prethodnu godinu veći su za 10.813.677,00 kn ili 81,9 % iz razloga što je Ministarstvu pripojeno 69 zaposlenika nakon ukidanja Državnog inspektorata.

Materijalni rashodi se odnose na rashode za usluge u iznosu 4.462.420,00 kn, naknade troškova zaposlenima u iznosu 2.041.566,00 kn, rashode za materijal i energiju u iznosu 1.037.448,00 kn, članarinu Svjetskoj turističkoj organizaciji (World Tourism Organization) u iznosu 955.589,00 kn te ostale materijalne rashode (reprezentacija, naknade troškova osobama izvan radnog odnosa, premije osiguranja i drugo) u iznosu 550.945,00 kn. U odnosu na 2013. materijalni rashodi su veći za 2.952.627,00 kn ili 48,4 % zbog preuzimanja zaposlenika Državnog inspektorata. U okviru rashoda za usluge vrijednosno značajnije u iznosu 3.064.979,00 kn se odnose na zakupnine i najamnine u iznosu 1.254.361,00 kn, usluge telefona, pošte i prijevoza u iznosu 1.082.789,00 kn te intelektualne i osobne usluge u iznosu 727.829,00 kn.

Subvencije čine 14,6 % ukupno ostvarenih rashoda. Gotovo su u cijelosti ostvarene u okviru aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu, kojim se subvencioniraju tri kreditna programa kao poticajna mjera za razvoj malog poduzetništva u turizmu i razvoj seoskog turizma u ruralnim i turistički nerazvijenim područjima. Rashodi za subvencije ostvareni u okviru navedene aktivnosti su u 2014. iznosili 31.635.436,00 kn što je za 7.360.368,00 kn ili 18,9 % manje u odnosu na prethodnu godinu, jer su zatvoreni pojedini krediti po kojima se subvencioniraju kamate.

Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna čine 17,9 % ukupnih rashoda. Odnose se na tekuće pomoći unutar općeg proračuna u iznosu 22.030.594,00 kn i kapitalne pomoći unutar općeg proračuna u iznosu 17.485.392,00 kn. Gotovo su u cijelosti ostvarene u okviru aktivnosti Fond za turizam, čiji su izvor financiranja prihodi od koncesijskih naknada (prihodi za posebne namjene).

Pomoći se dodjeljuju putem javnih poziva, kao bespovratna sredstva jedinicama lokalne i područne/regionalne samouprave, trgovačkim društvima u njihovom ili državnom vlasništvu, turističkim zajednicama, javnim ustanovama nacionalnih parkova i parkova prirode, čime se sufinanciraju njihovi projekti unaprjeđenja turističke ponude. Navedene pomoći su ostvarene za 30.548.121,00 kn odnosno četiri puta više nego prethodne godine, jer su aktivnosti planirane u 2013. (javni poziv objavljen koncem 2013.), ostvarene u 2014. (zaključivanje ugovora i dodjela sredstava korisnicima). Tijekom 2014. su se sufinancirali projekti osmišljeni u okviru Programa poticanja slobodnog pristupa internetu u turističkim destinacijama, Programa poticanja razvoja centara za posjetitelje, Programa poticanja regionalnih programa uređenja i upravljanja morskim plažama i programa Fond za razvoj turizma.

Drugi rashodi ostvareni u iznosu 114.364.837,00 kn vrijednosno su najznačajniji rashodi i čine 51,7 % ukupnih rashoda. Odnose se na tekuće donacije u iznosu 87.771.837,00 kn, kapitalne pomoći u iznosu 19.615.000,00 kn te kapitalne donacije u iznosu 6.978.000,00 kn. Najveći dio tekućih donacija, u iznosu 80.800.000,00 kn, je ostvaren u okviru aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske, a odnosi se na sredstva doznačena Hrvatskoj turističkoj zajednici za financiranje njenih promotivnih i marketinških aktivnosti na svjetskom turističkom tržištu. Vrijednosno najznačajniji rashodi za kapitalne pomoći u iznosu 18.215.000,00 kn te kapitalne donacije u iznosu 6.628.000,00 kn su ostvareni u okviru aktivnosti Konkurentnost turističkog gospodarstva. Namijenjeni su poticanju konkurentnosti privatnih hotelijerskih i ugostiteljskih tvrtki kroz razvoj novih proizvoda održivog turizma, razvoj turizma na turistički nerazvijenim područjima, razvoj kvalitete smještajnih kapaciteta, stvaranje cjelogodišnjih turističkih proizvoda i sadržaja s ciljem jačanja turizma kao generatora ukupnog razvoja gospodarstva destinacije.

Rashodi za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.678.572,00 kn se odnose na izradu akcijskih planova razvoja turizma (kulturni, zdravstveni, nautički i ciklo turizam) i unapređenja ponude i turističke valorizacije jadranskih plaža u iznosu 1.038.750,00 kn, nabavu računala i računalne opreme u iznosu 444.907,00 kn, uredskog namještaja u iznosu 132.536,00 kn te komunikacijsku i drugu opremu u iznosu 62.379,00 kn.

b) Bilanca

Prema podacima iz Bilance na dan 31. prosinca 2014., ukupna vrijednost imovine, te obveza i vlastitih izvora je iskazana u iznosu 58.052.906,00 kn.

U tablici broj 3 daju se podaci o vrijednosti imovine, te obveza i vlastitih izvora početkom i koncem 2014.

Tablica broj 3

Vrijednost imovine, obveza i vlastitih izvora
početkom i koncem 2014.

u kn

Redni broj	Opis	1. siječnja	31. prosinca	Indeks (3/2)
	1	2	3	4
1.	Nefinancijska imovina	6.879.883,00	6.564.469,00	95,4
1.1.	Postrojenja i oprema	1.075.282,00	1.365.756,00	127,0
1.2.	Druga nefinancijska imovina	5.804.601,00	5.198.713,00	89,6
2.	Financijska imovina	68.527.422,00	51.488.437,00	75,1
2.1.	Novčana sredstva	9.953,00	65.572,00	658,8
2.2.	Depoziti, jamčevni polozi i potraživanja od zaposlenih, te za više plaćene poreze i ostalo	277.928,00	337.114,00	121,3
2.3.	Potraživanja za dane zajmove	11.840.000,00	10.840.000,00	91,6
2.4.	Dionice i udjeli u glavnici	0,00	41.608,00	-
2.5.	Potraživanja za prihode poslovanja	56.356.126,00	40.071.172,00	71,1
2.6.	Rashodi budućeg razdoblja i nedospjela naplata prihoda	43.415,00	132.971,00	306,3
Ukupno imovina		75.407.305,00	58.052.906,00	77,0
3.	Obveze	10.308.787,00	18.018.731,00	174,8
3.1.	Obveze za rashode poslovanja	10.298.833,00	18.018.632,00	175,0
3.2.	Obveze za nabavu nefinancijske imovine	0,00	99,00	-
3.3.	Odgođeno plaćanje rashoda i prihodi budućih razdoblja	9.954,00	0,00	-
4.	Vlastiti izvori	65.098.518,00	40.034.175,00	61,5
Ukupno obveze i vlastiti izvori		75.407.305,00	58.052.906,00	77,0
Izvanbilančni zapisi		58.780.473,00	50.489.110,00	85,9

Vrijednost ukupne imovine iskazane koncem 2014. je manja za 17.354.399,00 kn ili 23,0 % u odnosu na stanje iskazano početkom godine. Smanjenje se najvećim dijelom odnosi na financijsku imovinu u okviru koje su smanjena potraživanja za prihode poslovanja, odnosno potraživanja za prihode iz proračuna za naplaćene koncesijske naknade.

Vrijednosno značajnija druga nefinancijska imovina se odnosi na projekt Glavni plan i Strategija razvoja turizma Republike Hrvatske u iznosu 2.461.023,00 kn te akcijske planove razvoja turizma i unapređenja ponude i turističke valorizacije jadranskih plaža u iznosu 1.038.750,00 kn.

Potraživanja za dane zajmove se odnose na pozajmicu danu jednom trgovačkom društvu u iznosu od 12.840.000,00 kn. Pozajmicu je dalo Ministarstvo 1999. spomenutom trgovačkom društvu za isplatu plaća zaposlenicima. Koncem 2013. zaključen je sporazum kojim se utvrdio način otplate duga (obročno vraćanje preostalog duga kod kojeg će se iznosi obroka određivati pojedinačnim godišnjim sporazumima). Koncem 2014. ukupna su potraživanja prema društvu iskazana u iznosu 10.840.000,00 kn (otplaćene su dvije rate pozajmljenih sredstava, svaka u pojedinačnom iznosu od 1.000.000,00 kn u skladu sa godišnjim sporazumima iz 2013. i 2014.).

Potraživanja za prihode poslovanja se odnose na potraživanja za prihode iz proračuna u iznosu 34.420.809,00 kn, potraživanja za prihode od imovine u iznosu 3.889.718,00 kn te potraživanja za upravne i administrativne pristojbe, pristojbe po posebnim propisima i naknade u iznosu 1.760.645,00 kn.

U okviru potraživanja za prihode iz proračuna najveći se dio odnosi na potraživanja za naplaćene koncesijske naknade u iznosu 22.000.310,00 kn te na potraživanja za naplaćene koncesijske naknade u rješavanju u iznosu 11.828.351,00 kn, oko kojih se vode sporovi između države i jedinica lokalne samouprave vezani uz vlasništvo nad turističkim zemljištem u kampovima (sredstva su uplaćena u državni proračun ali nisu raspoloživa te će se potraživanja za njih kumulativno povećavati sve do okončanja sporova). Potraživanja za prihode od imovine su potraživanja za obračunane, a nenaplaćene koncesijske naknade. Potraživanja za upravne i administrativne pristojbe, pristojbe po posebnim propisima i naknade najvećim se dijelom odnose na potraživanja za obračunane, a nenaplaćene koncesijske naknade u rješavanju u iznosu 1.706.737,00 kn, oko kojih se vode prethodno spomenuti sporovi između države i jedinica lokalne samouprave vezani uz vlasništvo.

Ukupna potraživanja iskazana koncem 2014. su iznosila 51.238.343,00 kn. U odnosu na stanje iskazano početkom godine, manja su za 17.235.711,00 kn ili 25,2 %. Najveće smanjenje se odnosi na smanjenje potraživanja za prihode iz proračuna za naplaćene koncesijske naknade. Od ukupnih potraživanja iskazanih koncem godine, dospjela su u iznosu 26.723.984,00 kn, a do vremena obavljanja revizije (ožujak 2015.), naplaćena su u iznosu 186.162,00 kn.

Rashodi budućih razdoblja se odnose na režijske troškove za prosinac 2014. (troškove leasinga, usluge telefona, čišćenja, goriva i drugo), koji su plaćeni početkom 2015.

Ukupne obveze iskazane koncem 2014. u iznosu 18.018.731,00 kn se odnose na obveze za koncesijske naknade u rješavanju u iznosu 13.535.088,00 kn, obveze za zaposlene u iznosu 1.934.087,00 kn, obveze za subvencije kamata korisnicima potpora u iznosu 1.341.070,00 kn, obveze prema državnom proračunu u iznosu 828.009,00 kn, obveze za materijalne rashode u iznosu 267.730,00 kn te ostale tekuće obveze u iznosu 112.747,00 kn. Obveze iskazane koncem 2014. su za 7.709.944,00 kn ili 74,8 % veće u odnosu na stanje iskazano početkom godine. Povećanje se najvećim dijelom odnosi na povećanje obveza za koncesijske naknade u rješavanju, oko kojih se vode već spomenuti sporovi između države i jedinica lokalne samouprave vezani uz vlasništvo nad turističkim zemljištem u kampovima. Istodobno se u poslovnim knjigama Ministarstva iskazuju i potraživanja za navedene koncesijske naknade. Od ukupno iskazanih obveza u iznosu 18.018.731,00 kn, dospjele su obveze prema državnom proračunu u iznosu 828.009,00 kn, a odnose se na povrat nenamjenski utrošenih potpora u okviru provedbenih aktivnosti. Obveze su do vremena obavljanja revizije (ožujak 2015.) podmirene u iznosu 3.494.876,00 kn (obveze za zaposlene, materijalne rashode, subvencije te druge obveze).

U izvanbilančnim zapisima je iskazana vrijednost potencijalne obveze po sudskom sporu, u kojem su stranke u postupku Republika Hrvatska-Ministarstvo (sponzor) i sportska udruga (korisnik sponzorstva). U studenome 2014. je izvršeno novo vještačenje Općinskog državnog odvjetništva, kojim su potraživanja smanjena za 8.291.363,00 kn te su koncem 2014. iznosila 50.489.110,00 kn.

II. REVIZIJA ZA 2014.

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 te dokumentacija i informacije o poslovanju Ministarstva. Ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola radi određivanja revizijskog pristupa. Podaci iskazani u financijskim izvještajima uspoređeni su s podacima iz plana i ranijeg razdoblja, s ciljem utvrđivanja područja rizika. Također, kod utvrđivanja područja rizika, korištene su objave u stručnim publikacijama, elektronskim medijima i tisku. Provjerene su poslovne knjige i knjigovodstvene isprave koje služe kao dokaz o nastalim poslovnim događajima. Ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te pravila, procedura i drugih internih akata. Za izračun i analizu značajnih pokazatelja, omjera i trendova, primijenjeni su odgovarajući analitički postupci. Obavljena je detaljna provjera vrijednosno značajnijih stavki na pojedinim računima, dok su brojnije, vrijednosno manje značajne stavke testirane metodom uzorka. Također su korišteni izvještaji vezani uz pojedine aktivnosti Ministarstva. Provjerena je dokumentacija u vezi obračuna plaća i naknada za zaposlene, izlaznih računa, ulaznih računa, ugovora, natječajna dokumentacija i sl. Obavljeni su razgovori s pomoćnikom ministra, glavnim tajnikom, načelnicima sektora, voditeljima službi i odjela te drugim zaposlenicima Ministarstva i pribavljena obrazloženja odgovornih osoba vezano uz pojedine poslovne događaje.

Nalaz za 2014.

Revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013., planiranje, računovodstveno poslovanje, prihodi, rashodi, imovina, obveze te javna nabava.

Obavljenom revizijom za 2014. su utvrđene nepravilnosti i propusti koje se odnose na izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013., planiranje, računovodstveno poslovanje te rashode u dijelu koji se odnosi na subvencije (program Poticaj za uspjeh) i pomoći unutar općeg proračuna (program Fond za razvoj turizma).

1. Izvršenje naloga i preporuka revizije za 2013.

1.1. Državni ured za reviziju je obavio financijsku reviziju Ministarstva za 2013., 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.

Nepravilnosti i propusti se odnose na planiranje, računovodstveno poslovanje, rashode za tekuće pomoći, rashode za naknade prema ugovorima o djelu, potpore te javnu nabavu.

U skladu s odredbom članka 14. stavka 6. Zakona o Državnom uredu za reviziju, Ministarstvo je dostavilo očitovanje s planom izvršenja naloga i preporuka koji sadrži aktivnosti, rokove i osobe odgovorne za izvršenje planiranih aktivnosti.

Revizijom za 2014. je utvrđeno prema kojim nalogima i preporukama je postupljeno, koji su u postupku izvršenja i prema kojima nije postupljeno.

Nalozi i preporuke prema kojima je postupljeno:

- donesen je godišnji plan rada za 2014. i objavljen je na internetskim stranicama Ministarstva
- sredstva planirana za aktivnost Fond za turizam su realnije planirana
- u okviru izvanbilančne evidencije je evidentirana vrijednost sudskog spora u tijeku
- rashodi koji se odnose na naknade prema ugovorima o djelu su smanjeni i u okviru su iznosa propisanog odredbama Zakona o državnim službenicima (Narodne novine 92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 - pročišćeni tekst, 37/13 i 38/13)
- određeni su kriteriji za sufinanciranje dodatnih timova medicinske pomoći u turističkim odredištima
- nabava je obavljena u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/11, 83/13, 143/13 i 13/14).

Nalozi i preporuke u postupku izvršenja:

- uz Obrazloženja prijedloga financijskog plana za 2014., za pojedine planirane aktivnosti utvrđeni su pokazatelji rezultata, dok za aktivnost Fond za turizam za koju su planirana sredstva u 2014. u iznosu 40.000.000,00 kn i nadalje nisu definirani pokazatelji rezultata koji bi bili poveznica s ciljevima provedbe programa
- radi prikupljanja podataka od poslovnih banaka o naplaćenim potraživanjima prema prijevremeno raskinutim ugovorima s korisnicima kredita, Ministarstvo je tijekom 2014. održalo dva sastanka s poslovnim bankama, a s pojedinim je sastanak dogovoren tijekom 2015.
- realizacija projekata sufinanciranih temeljem Programa razvoja novih proizvoda održivog turizma iz 2013. u skladu s potpisanim ugovorima je završena u 2014.; slijedi planirani nadzor nad realizacijom projekata; u provedbi novog programa potpora Konkurentnost turističkog gospodarstva su prihvaćene navedene preporuke u smislu davanja prednosti projektima koji su djelomično realizirani; planiran je kontinuirani nadzor nad realizacijom projekata te uvid na licu mjesta odabranih projekata.

Nalog prema kojem nije postupljeno:

- u pojedinim slučajevima nisu poduzimane mjere za povrat isplaćenih subvencija za koje je prema evidenciji Ministarstva utvrđeno da se korisnici nisu pridržavali uvjeta u skladu s programom Poticaj za uspjeh i zaključenim ugovorima

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

- 1.2. *U očitovanju vezano uz nepoduzimanje mjera za povrat isplaćenih subvencija za koje je prema evidenciji Ministarstva utvrđeno da se korisnici nisu pridržavali uvjeta u skladu s programom Poticaj za uspjeh i zaključenim ugovorima, Ministarstvo ističe da je tijekom 2014. intenziviran postupak nadzora i u većini predmeta su poduzimane mjere za povrat navedenih subvencija od korisnika koji nisu uopće realizirali ili nisu uskladili rješenje za kreditirani smještajni objekt. Navodi da za traženje povrata isplaćenih subvencija mora imati jasno definiranu pravnu osnovu, koja nije bila definirana pri ugovaranju suradnje Ministarstva s bankama, kao ni između banke i korisnika kredita. Nadalje, obrazlaže da Ministarstvo prethodno mora provesti određene radnje s ciljem dokaza da korisnik nije ispunio namjenu isplaćenog i tek na temelju utvrđenog stanja (postupanja odnosno ne-postupanja korisnika), dati korisniku nalog s rokom za povrat isplaćenog u proračun. Mjere se, u tom smjeru poduzimaju kontinuirano, a odnose se na pisanu komunikaciju s korisnicima, sastanke i dogovore s bankama, prijave potraživanja Ministarstva kao vjerovnika i praćenje postupaka predstečajne nagodbe te uključivanje Državnog odvjetništva Republike Hrvatske u postupak povrata subvencija.*

2. Planiranje

- 2.1. Ministarstvo je sastavilo Obrazloženje prijedloga financijskog plana za 2014. i projekcija za 2015. i 2016. te Strateški plan za razdoblje 2014.-2016.

Odredbom članka 30. Zakona o proračunu (Narodne novine 87/08, 136/12 i 15/15) je između ostalog, propisano da Obrazloženje prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika sadrži usklađene ciljeve, strategiju i programe s dokumentima dugoročnog razvoja, ishodište i pokazatelje na kojima se zasnivaju izračuni i ocjene potrebnih sredstava za provođenje programa, izvještaj o postignutim ciljevima i rezultatima programa temeljenim na pokazateljima uspješnosti iz nadležnosti proračunskog korisnika u prethodnoj godini te ostala obrazloženja. Za aktivnost Fond za turizam pokazatelji rezultata, kao ni u 2013., nisu utvrđeni. Od ukupno šest pokazatelja rezultata navedenih u Obrazloženju prijedloga financijskog plana, dva se ne nalaze u Strateškom planu, a od sedam pokazatelja rezultata navedenih u Strateškom planu, tri nisu navedena u Obrazloženju prijedloga financijskog plana. Iz navedenog je vidljivo da pokazatelji rezultata navedeni u Obrazloženju prijedloga financijskog plana i Strateškom planu nisu usklađeni.

Državni ured za reviziju nalaže sastavljati Obrazloženje prijedloga financijskog plana proračunskog korisnika u skladu s odredbama Zakona o proračunu. Također, nalaže utvrditi jasne i mjerljive pokazatelje rezultata u provedbi programa/aktivnosti koji su poveznica sa strateškim ciljevima Ministarstva.

- 2.2. *U očitovanju vezano uz pokazatelje rezultata za aktivnost Fond za turizam, Ministarstvo obrazlaže da pokazatelji nisu utvrđeni iz razloga što se u okviru navedene aktivnosti provodi potpuno novi program, kojim je obuhvaćen velik broj mogućih korisnika s namjenom poticanja razvoja javne turističke infrastrukture i očuvanja resursne osnove, pa su realni pokazatelji rezultata uspješnosti programa utvrđeni tek u tijeku provedbe samog programa u 2014. te su ugrađeni u Obrazloženje za razdoblje 2015.-2017. Vezano uz primjedbu o nepovezanosti pokazatelja uspješnosti iz Obrazloženja prijedloga financijskog plana s onima navedenim u Strateškom planu, Ministarstvo navodi da je do nepovezanosti došlo iz razloga što se navedeni dokumenti sastavljaju u različitim vremenima, kao i činjenica da se Strateški plan može mijenjati tijekom godine, a Obrazloženje financijskog plana ne. U skladu s tim, Strateški je plan Ministarstva za 2014.-2016. izrađen u svibnju 2013., u kojem se opisuju aktivnosti iz Financijskog plana za 2013., a neki su pokazatelji (prema nalogu Državnog ureda za reviziju za 2013.) i mijenjani, dok se Obrazloženje financijskog plana za 2014. nije moglo mijenjati.*

3. Računovodstveno poslovanje

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

- Poslovne knjige i financijski izvještaji

U okviru aktivnosti Fond za turizam Ministarstvo provodi četiri programa na temelju kojih dodjeljuje bespovratna sredstva subjektima javnog sektora s ciljem unaprjeđenja turističke ponude i jačanja konkurentnosti turizma. Za provedbu Programa poticanja slobodnog pristupa internetu u turističkim destinacijama, Programa poticanja razvoja centara za posjetitelje te Programa poticanja regionalnih programa uređenja i upravljanja morskim plažama, objavljeni su javni pozivi u ožujku 2014. S odabranim kandidatima zaključeno je 137 ugovora o sufinanciranju u ukupnom iznosu 5.579.050,00 kn.

Ugovorima je određeno da će se odobrena (ugovorena) sredstva isplatiti u dva dijela i to polovicu iznosa po potpisivanju ugovora, a preostali dio po završetku sufinanciranog projekta, odnosno po dostavljenom konačnom izvješću. Za pojedine je projekte ugovoreno da ako se utvrdi da se za realizaciju projekta smanjio iznos ukupno potrebnih sredstava, preostali iznos isplati u umanjenom iznosu u vrijednosti do 50,0 % ukupno odobrenih sredstava prema stvarno ispostavljenim i plaćenim računima. Većini projekata rok završetka prelazi u slijedeću proračunsku godinu. Tijekom 2014., od 5.579.050,00 kn ugovorenih sredstava je isplaćeno 3.504.720,00 kn. Preostali ugovoreni, a neisplaćeni dio sredstava u iznosu 2.074.330,00 kn nije evidentiran u poslovnim knjigama i iskazan u financijskim izvještajima Ministarstva. S obzirom da je ugovorima određeno da je isplata preostalog dijela uvjetovana završetkom projekata (a samim time i namjenski utrošenim sredstvima), ugovoreni a neisplaćeni iznos za Ministarstvo predstavlja potencijalnu obvezu.

U okviru aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu Ministarstvo od 2002. provodi program Poticaj za uspjeh. U provedbi navedenog programa Ministarstvo sudjeluje u razvoju malog poduzetništva u turizmu subvencijom kamata za 476 kredita koje su poslovne banke odobrile korisnicima za ulaganja u kupnju, izgradnju novih objekata, dogradnju, adaptaciju i opremanje postojećih objekata u zadane vrste smještaja, u obnovu starih, autohtonih, zaštićenih objekata i prenamjenu za turizam te refinanciranje ranije odobrenih kredita (249 trgovačkih društava, 226 obrta i jedna zadruga). Ugovori o kreditu korisnika s bankama su zaključeni na rok do 20 godina. U Ministarstvu su ustrojene evidencije prema korisnicima s podacima o odobrenim kreditima i isplaćenim subvencijama kamata. Prema zaključenim ugovorima o poslovnoj suradnji, banke su dostavile Ministarstvu otplatni plan kredita s iznosom obveze za isplatu subvencije kamata. Ministarstvo nema ustrojenu analitičku evidenciju s podacima o obvezama za subvencije kamata pojedinačno po kreditnim partijama prema dostavljenim otplatnim planovima banaka, a na temelju zaključenih ugovora banaka s korisnicima kredita. Odredbama članka 8. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 114/10 i 31/11) koji se primjenjivao do listopada 2014., odnosno odredbama članka 7. Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu (Narodne novine 124/14) koji je stupio na snagu u listopadu 2014., je između ostaloga, propisano da u okviru pomoćnih knjiga proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitička knjigovodstva financijske imovine i obveza, i to potraživanja i obveza po subjektima, računima, pojedinačnim iznosima, rokovima dospelosti, zateznim kamatama i drugo. S obzirom da subvencije kamata predstavljaju obveze za državni proračun koje treba podmirivati u sljedećim godinama, u skladu s rokovima dospjeća i ugovorenim uvjetima, navedene obveze za Ministarstvo predstavljaju dugoročne potencijalne obveze.

Nadalje, korisnici bespovratnih sredstava dodijeljenih na temelju različitih programa koje provodi Ministarstvo, u skladu s ugovorom o dodjeli sredstava, dostavljaju solemnizirane bjanko zadužnice kao instrument osiguranja za uredno izvršenje ugovornih obveza. Ministarstvo nije ustrojilo analitičke evidencije primljenih zadužnica. Prethodno navedenim odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu je također propisano da u okviru pomoćnih knjiga proračun i proračunski korisnici obvezno vode analitička knjigovodstva primljenih i izdanih vrijednosnih papira i drugih financijskih instrumenata (po vrstama, subjektima, pojedinačnim vrijednostima, dospelosti, stanjima).

Radi što realnijeg planiranja potrebnih financijskih sredstava, Državni ured za reviziju predlaže obveze preuzete po ugovorima čije se podmirenje očekuje u sljedećim proračunskim godinama te je uvjetovano ispunjenjem ugovornih obveza, iskazati u okviru izvanbilančnih zapisa. U skladu s odredbama Pravilnika o proračunskom računovodstvu i Računskom planu, Državni ured za reviziju nalaže ustrojiti evidenciju korisnika kredita po kreditnim partijama s podacima o obvezama subvencije kamata prema vremenu dospijea i iznosima u skladu s otplatnim planovima poslovnih banaka. Također, nalaže ustrojiti analitičke evidencije zadužnica primljenih od korisnika sredstava za uredno izvršenje ugovornih obveza te ih iskazati u okviru izvanbilančnih zapisa.

- 3.2. *Ministarstvo prihvaća prijedlog Državnog ureda za reviziju te ističe da je radi što realnijeg planiranja potrebnih financijskih sredstava, obveze preuzete po ugovorima čije se podmirenje očekuje u sljedećim proračunskim godinama te je uvjetovano ispunjenjem ugovornih obveza, već iskazalo u okviru poslovnih knjiga u 2015. Također ističe da je ustrojilo analitičku evidenciju zadužnica primljenih od korisnika sredstava za uredno izvršenje ugovornih obveza te ih iskazalo u okviru izvanbilančnih zapisa. Vezano uz nalog o ustrojavanju evidencije korisnika kredita po kreditnim partijama s podacima o obvezama subvencije kamata prema vremenu dospijea i iznosima u skladu s otplatnim planovima poslovnih banaka, Ministarstvo navodi da je pripremilo dopis bankama kako bi uskladili stanje kredita po kreditnim partijama. Nakon prikupljenih podataka, postupiti će po danom nalogu.*

4. Rashodi

- 4.1. Rashodi Ministarstva su ostvareni u iznosu 221.284.724,00 kn. Odnose se na rashode za zaposlene u iznosu 24.012.544,00 kn, materijalne rashode u iznosu 9.047.968,00 kn, financijske rashode u iznosu 3.856,00 kn, subvencije u iznosu 32.279.379,00 kn, pomoći dane u inozemstvu i unutar općeg proračuna u iznosu 39.515.986,00 kn, naknade građanima i kućanstvima u iznosu 381.582,00 kn, ostale rashode u iznosu 114.364.837,00 kn te rashode za nabavu nefinancijske imovine u iznosu 1.678.572,00 kn. Nepravilnosti su utvrđene kod subvencija ostvarenih u okviru programa Poticaj za uspjeh te pomoći danih unutar općeg proračuna ostvarenih u okviru programa Fond za razvoj turizma.

- Program Poticaj za uspjeh

U okviru aktivnosti Programi subvencioniranja kreditnih programa u turizmu u 2014., su planirani rashodi za subvencije u iznosu 34.550.000,00 kn, a ostvareni su u iznosu 31.635.436,00 kn, što je za 2.914.564,00 kn ili 8,4 % manje od planiranog iznosa. Odnose se na subvencije kamata na kredite odobrene trgovačkim društvima izvan javnog sektora, obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima, obrtnicima i zadrugama na temelju uvjeta iz tri kreditna programa (Poticaj za uspjeh, Razvoj turizma u malom gospodarstvu i Razvoj turizma na selu). Navedeni programi se temelje na kreditnim sredstvima poslovnih banaka i Hrvatske banke za obnovu i razvoj te sredstvima Ministarstva za subvencioniranje kamata. Ministarstvo sudjeluje s potporom u visini utvrđenog postotka subvencije u ugovorenoj kamati za kredite do njihove konačne otplate, 2029. Ostvareni rashodi navedene aktivnosti u iznosu 31.635.436,00 kn se odnose na provedbu programa Poticaj za uspjeh u iznosu 29.544.393,00 kn, programa Razvoja turizma na selu u iznosu 1.834.661,00 kn i programa Razvoj turizma u malom gospodarstvu u iznosu 256.382,00 kn.

U Ministarstvu su ustrojene evidencije prema korisnicima i uvjetima odobravanja kredita, nazivu banke i iznosu kredita, podacima o kreditiranom smještajnom objektu i izdanim rješenjima, promjenama nastalim tijekom otplate, poduzetim aktivnostima radi pribavljanja dokumentacije korisnika o namjenski utrošenim sredstvima, te ukupno isplaćenim subvencijama prema korisnicima. Podaci se usklađuju s poslovnim promjenama koje se uočavaju kod nadzora i praćenja kredita po svakom korisniku vezano za posjedovanje važećeg rješenja za kreditirani objekt, istovjetnost pravne osobe korisnika kredita i ugostitelja iz rješenja, promjene u pravnom sustavu korisnika kredita i zatvaranje kredita.

U razdoblju od 1. prosinca 2002. do 2. ožujka 2009., u okviru programa Poticaj za uspjeh poslovne banke su, u suradnji s Ministarstvom, odobrile 476 kredita ukupnog kreditnog potencijala 1.957.908.319,00 kn. U vrijeme obavljanja revizije (siječanj 2015.), prema evidenciji o stanju kredita, 314 kredita u cijelosti zadovoljava namjenu te korisnici imaju rješenje o kategoriji kreditiranog objekta i subvencija kamata se redovito isplaćuje do konačne otplate kredita, 125 kredita je zatvoreno i za njih se subvencija ne isplaćuje od dana kada su zatvoreni (redovno i prijevremeno otplaćeni, otkaz ugovora, raskinuti ugovori), 13 kredita kod kojih je Ministarstvo utvrdilo nepravilnosti se vodi u postupku usklađenja i korisnicima se redovito isplaćuje subvencija, za 13 kredita je subvencija kamata zaustavljena jer su utvrđene nepravilnosti i jedanaest kredita se prema evidenciji vodi u statusu rekategorizacije čijim se korisnicima redovito isplaćuje subvencija kamata na temelju obračuna banaka (u tijeku je postupak obnavljanja ili izmjene postojećeg rješenja od strane nadležnih službi). Od početka programa Poticaj za uspjeh do konca 2014. ukupno su korisnicima subvencionirane kamate na kredite u iznosu 468.117.109,00 kn. Prema stanju kredita (konac siječnja 2015.), Ministarstvo je u korištenju subvencije kamata utvrdilo nepravilnosti, jer korisnici nemaju odgovarajuće rješenje o kategorizaciji ugostiteljskog objekta, odnosno nisu se uskladili s uvjetima iz programa Poticaj za uspjeh, odnosno programa kreditiranja malog obiteljskog poduzetništva u turizmu, programom poticajnih mjera za samozapošljavanje i razvoj malog obiteljskog poduzetništva u turizmu. Utvrđene su nepravilnosti kod zatvorenih kredita u šest slučajeva te nepravilnosti kod 26 aktivnih kredita. U navedenim slučajevima, Ministarstvo je subvenciju kamata zaustavilo kod šest zatvorenih kredita i 13 aktivnih kredita, a za 13 aktivnih kredita subvencija kamata se redovito isplaćuje, iako je Ministarstvo u praćenju realizacije uočilo nepravilnosti u korištenju kreditnih sredstava (posluju u objektu ali nemaju valjano rješenje o kategorizaciji ugostiteljskog objekta ili još uvijek nisu dovršili gradnju objekta ni deset godina nakon korištenja kredita). Programom Poticaj za uspjeh i ugovorima nije određen rok korisnicima subvencije kamata za završetak ulaganja u izgradnju, adaptaciju smještajnih objekata te ulaganja u obnovu starih (postojećih) kuća sagrađenih u skladu s izvornom, tradicijskom i ambijentalnom arhitekturom. Kod utvrđenih nepravilnosti u korištenju subvencije kamata korisnicima aktivnih kredita kojima je subvencija zaustavljena (13) i korisnicima zatvorenih kredita (šest), Ministarstvo u 16 slučajeva nije poduzelo aktivnosti radi povrata subvencije kamata u ukupnom iznosu 5.832.627,00 kn. Navedeno nije u skladu s programom Poticaj za uspjeh, ugovorom o poslovnoj suradnji između Ministarstva i banke i ugovorom o kreditu zaključenog između korisnika i banke, kojima je određeno 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 ugovorenim uvjetima.

U slučajevima gdje se subvencija kamata isplaćuje korisnicima koji ne udovoljavaju uvjetima za subvencijom kamata određenih programom Poticaj za uspjeh (13), potrebno je donijeti odluku o prestanku subvencioniranja kamata, obaviti nadzor kod korisnika te ovisno o rezultatima nadzora zatražiti povrat isplaćene subvencije kamata u skladu s programom Poticaj za uspjeh, ugovorom o poslovnoj suradnji između Ministarstva i banke i ugovorom o kreditu zaključenog između korisnika i banke.

Državni ured za reviziju nalaže obustaviti isplatu subvencije kamata, zatražiti povrat isplaćene subvencije kamata te poduzeti mjere radi naplate potraživanja od korisnika subvencije kamata za koje je utvrđeno da kredit ne koriste u skladu s uvjetima iz programa Poticaj za uspjeh, ugovora o poslovnoj suradnji između Ministarstva i banaka i ugovora o kreditu zaključenog između banaka i korisnika.

- Program Fond za razvoj turizma

Program Fond za razvoj turizma se, pored tri druga programa, provodi u okviru aktivnosti Fond za turizam. Izvori sredstava Fonda su prihodi od koncesijskih naknada za korištenje turističkog zemljišta i prihodi od prodaje turističkog zemljišta, koji prema odredbama Zakona o turističkom i ostalom građevinskom zemljištu neprocijenjenom u postupku pretvorbe i privatizacije, pripadaju Republici Hrvatskoj. Navedeni su prihodi namijenjeni isključivo razvoju turističke infrastrukture i očuvanju turističke resursne osnove. Ministarstvo ih dodjeljuje subjektima javnog sektora (gradovima/općinama, županijama odnosno trgovačkim društvima u njihovom ili državnom vlasništvu, turističkim zajednicama, javnim ustanovama nacionalnih parkova i parkova prirode) s ciljem unaprjeđenja turističke ponude i jačanja konkurentnosti turizma. U okviru navedene aktivnosti Fond za turizam, u 2014. su ostvareni rashodi u iznosu 41.182.146,00 kn. Najvećim se dijelom odnose na pomoći unutar općeg proračuna u iznosu 37.432.290,00 kn i tekuće i kapitalne donacije te kapitalne pomoći u iznosu 3.700.000,00 kn.

Ministarstvo je na temelju programa Fond za razvoj turizma u 2014. dodijelilo 37.817.997,00 kn bespovratnih sredstava. Sredstva su dodijeljena odabranim korisnicima koji su zadovoljili kriterije navedene u programima objavljenim u javnim pozivima iz listopada 2013. i svibnja 2014. Sredstvima se sufinancirala izrada projektne dokumentacije, priprema ostale natječajne dokumentacije koja nedostaje investicijskom projektu javne turističke infrastrukture neophodne za kandidiranje za sredstva iz Strukturnih fondova Europske unije te investicije, odnosno izgradnja, uređenje i obnova javne infrastrukture. Ministarstvo je sufinanciralo do 80,0 % opravdanih troškova provedbe pojedinačnog projekta minimalnim iznosom od 100.000,00 kn, a maksimalnim do 2.000.000,00 kn. S odabranim je korisnicima u 2014. zaključeno 78 ugovora u vrijednosti 37.817.997,00 kn, a sredstva su isplaćena jednokratno i u cijelosti nakon zaključivanja ugovora. Ugovorima su, između ostalog, određeni rokovi završetaka projekata te načini kontrole namjenskog korištenja sredstava.

U programima objavljenim u javnom pozivu, između ostalog je navedeno da se u projektnoj (natječajnoj) dokumentaciji dostavi plan realizacije predloženih aktivnosti i financiranja, kao i obrazac proračuna. Pojedini korisnici kojima su isplaćena sredstva, u svojim su zahtjevima za dodjelu bespovratnih sredstava Ministarstva, tražili iznose potpora koji su 80 postotni udjel iznosa dijela projekta koji će sami financirati, a koji je tek manji dio ukupno procijenjene vrijednosti investicije.

Pri tome iz priložene dokumentacije nije vidljivo jesu li traženi iznosi i ukupne vrijednosti realno procijenjeni te jesu li kandidati u mogućnosti isfinancirati ostatak projekta u slučaju da im Ministarstvo ne odobri cjelokupan traženi iznos. Nadalje, pojedinicima su korisnicima dodijeljena sredstva za projekte kod kojih se, iako su zadovoljavali kriterije o odabiru, prilikom realizacije projekata naišlo na niz (ne)predvidivih okolnosti koje vidno usporavaju provedbu projekata što je uzrokovalo zahtjevima za produljenjem ugovorenih rokova ili pak ugrožavaju realizaciju projekata u cjelini. Navedene su okolnosti, između ostalog: utjecaj projekta/zahvata na ekološku mrežu koji je potrebno prethodno istražiti u slučajevima kada se radi o zaštićenim dijelovima prirode; povećan interes javnosti, naročito lokalne zajednice vezano uz investicije koje preoblikuju prirodni okoliš; nedorečenost ili nepostojanje pravne regulative te nedostatak prakse i stručnog osoblja potrebnih za realizaciju specifičnih projekata; prostorno-planska i vlasnička problematika za čije je rješavanje potrebno uključiti djelovanje nadležnih tijela državne uprave te lokalne ili područne samouprave i drugo.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi zbog netransparentne financijske konstrukcije pojedinih projekata, Ministarstvo trebalo postupati u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja te dužnu pažnju posvetiti financijskoj analizi kandidata i projekata kojima se konkuruje za dodjelu sredstava. Sufinanciranjem financijski realno izvedivih projekata povećao bi se broj okončanih projekata, a time i učinkovitost programa, odnosno ostvarenje strateških ciljeva Ministarstva. Državni ured za reviziju predlaže da bi prilikom odabira projekata koje će sufinancirati, a koji u svojoj naravi sadrže potencijalne rizike, trebalo od kandidata zatražiti prethodne radnje kao što su izrade studija predizvedivosti, javne rasprave i drugo, kako bi se otklonili/smanjili rizici i omogućila provedba projekata u ugovorenim rokovima.

- 4.2. *Vezano uz rashode za subvenciju kamata na kredite ostvarene u okviru programa Poticaj za uspjeh, odobrene trgovačkim društvima izvan javnog sektora, obiteljskim poljoprivrednim gospodarstvima, obrtnicima i zadrugama, Ministarstvo u očitovanju navodi da ima ažuriranu evidenciju za svih 476 odobrenih kredita koji su podijeljeni u pet grupa predmeta, označenih u pet posebnih listova u excel prikazu. Stanje kredita na dan 31. siječnja 2015. vodi se elektronički u tabličnom prikazu po pojedinicima u odnosu na pravo na subvenciju, što je u Nacrtu izvješća i navedeno. U evidenciji o 125 u cijelosti ranije zatvorenih kredita, nalazi se šest kredita koji su, prema nalazu Državnog ureda za reviziju za 2013., istaknuti kao nepravilnost i obveza za rješavanje. Ministarstvo je u 2014. poduzimalo radnje za naplatom ovih potraživanja, međutim nije uspjelo realizirati povrat subvencije u proračun. Tako, u četiri ranije zatvorena kredita, Ministarstvo zbog izostanka obavijesti od strane banaka i protoka vremena, nije poduzelo radnje za prijavu potraživanja u stečajnom postupku nad dva korisnika, a u druga dva predmeta banka se odmah po zatvaranju obveze naplatila prodajom založene imovine, a prema ugovoru o suradnji s Ministarstvom, nije bila u obvezi vratiti iznos subvencije u ime i za račun Ministarstva. Nadalje, u očitovanju obrazlaže da je stanje kredita prema evidenciji predanoj reviziji za 2014. bilo aktualno samo u vrijeme predaje, do 31. siječnja 2015., jer se odnosi na situacije po kreditima stalno mijenjaju. Zaposlenici koji rade na navedenim predmetima moraju svakodnevno pratiti i ažurirati podatke, jer promjene često utječu na pravo na subvenciju. Iako bi po ugovorima banke trebale izvještavati Ministarstvo o promjenama u kreditima te unatoč dopisima u kojima je Ministarstvo upozoravalo banke na navedenu obvezu, Ministarstvo i dalje samostalno dolazi do saznanja o nastalim izmjenama.*

Promjene koje zbog otežanog poslovanja u gospodarstvu nastaju kod korisnika subvencije, odnose se na otvaranja predstečajnih nagodbi na prodaju ili davanje u najam kreditiranog objekta i slične situacije, zbog kojih korisnik gubi pravo na potporu. Ministarstvo mora odmah reagirati prema Banci i korisniku, zaustaviti potporu i započeti s postupanjem i prikupljanjem pisanih dokaza o učinjenom. Tek kada Ministarstvo raspolaže s dokumentacijom da je potpora iskorištena suprotno pravu na subvenciju, može primatelju izdati nalog za povrat i, ako u danom roku ne vrati sredstva u proračun, Ministarstvo može predmet poslati Državnom odvjetništvu Republike Hrvatske na nadležno postupanje. Trenutno je pred Državnim odvjetništvom Republike Hrvatske započeo postupak nad jednim korisnikom, a u pripremi su još dva predmeta. Ministarstvo je u tabličnom prikazu predanom Državnom uredu za reviziju, u posebnoj koloni opisalo radnje koje su poduzimane u 2014.g., s time da se do predaje ovog očitovanja u mjesecu svibnju 2015., stanje bitno izmijenilo te da i dalje intenzivno poduzima radnje s ciljem povrata subvencije koja je isplaćena protivno ciljevima navedenog Programa. Ministarstvo u očitovanju ističe da su na svim poslovima vezanim za zahtjevnu problematiku u tri kreditna programa sa subvencijom, prema odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva turizma i Pravilniku o unutarnjem redu Ministarstva turizma iz srpanja 2014., u nadležnoj Službi za razvoj poduzetništva u turizmu ustrojena dva Odjela (za pripremu i provedbu planova i programa razvoja poduzetništva i za financijsko praćenje, nadzor provedbe i analizu učinaka programa razvoja poduzetništva u turizmu) s predviđenih osam službeničkih mjesta. U stalnom radnom odnosu su tri službenika, od kojih je jedan pravnik i dva ekonomista, a na predmetima stvarno rade dva službenika. Zbog Odluke o zabrani zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave iz 2009., Ministarstvo nije bilo u mogućnosti zaposliti više osoba. Međutim, zbog sve više pravnih problema oko povrata subvencije, biti će nužno potrebno povećati broj zaposlenih za rad na ovim predmetima. Ministarstvo je tijekom 2014. poduzimalo niz mjera i aktivnosti usmjerenih prema izdavanju naloga za povrat subvencije, a nastavlja i dalje, sve do konačne otplate svakog pojedinog kredita s državnom potporom.

Vezano uz rashode ostvarene provedbom programa Fond za razvoj turizma, Ministarstvo prihvaća mišljenje i prijedlog Državnog ureda za reviziju te navodi da će se u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, pri odabiru novih projekata koji će se sufinancirati, posebno vrednovati projekti podnositelja/kandidata koji su svoju spremnost za realizaciju projekata iskazali na način da su već obavili određene prethodne radnje kao što su u potpunosti riješeni imovinsko-pravni odnosi, prostorno-planska dokumentacija, izrađene studija predizvedivosti, održane javne rasprave sa zainteresiranim dionicima i druge radnje.

III. MIŠLJENJE

1. Na temelju odredbi članaka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju, obavljena je financijska revizija Ministarstva za 2014. 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 2013. je utvrđena nepravilnost koja se odnosi na nepoduzimanje potrebnih mjera za povrat isplaćenih subvencija za koje je utvrđeno da se korisnici nisu pridržavali uvjeta u skladu s programom Poticaj za uspjeh i zaključenim ugovorima. Navedena nepravilnost nije otklonjena (točka 1. Nalaza)
 - U provedbi programa Poticaj za uspjeh u razdoblju od 1. prosinca 2002. do 2. ožujka 2009., Ministarstvo je sudjelovalo u razvoju malog poduzetništva u turizmu subvencijom kamatne stope za 476 kredita koje su poslovne banke odobrile korisnicima. Ministarstvo nema ustrojenu analitičku evidenciju s podacima o obvezama za subvencije kamata pojedinačno po partijama kredita prema dostavljenim otplatnim planovima banaka do konačne otplate kredita 2029. S obzirom da subvencije kamata predstavljaju preuzete obveze za državni proračun koje treba podmirivati u sljedećim godinama, ustrojavanjem analitičkih evidencija je potrebno utvrditi iznose navedenih obveza te ih iskazati u poslovnim knjigama Ministarstva. (točka 3. Nalaza)
 - Do konca 2014. korisnicima subvencija kamata na kredite iz programa Poticaj za uspjeh je isplaćeno 468.117.109,00 kn, od čega u 2014. u iznosu 29.544.393,00 kn. Prema stanju kredita koncem siječnja 2015., za šest zatvorenih kredita i 26 aktivnih kredita je utvrđeno da korisnici subvencija kamata u iznosu 5.832.627,00 kn nisu ispunili uvjete u skladu s programom Poticaj za uspjeh, ugovorom o poslovnoj suradnji između Ministarstva i banaka i ugovorom o kreditu zaključenog između banaka i korisnika. Ministarstvo nije poduzelo potrebne aktivnosti radi povrata isplaćenih subvencija kamata, a pojedinim korisnicima, subvencija kamata se i nadalje redovito isplaćuje. (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, razvitak kongresnog, seoskog, lovnog, zdravstvenog, omladinskog i drugih selektivnih oblika turizma, unaprjeđivanje i razvoj malog poduzetništva u turizmu i ugostiteljstvu, promicanje hrvatskog turizma u inozemstvu, sustav turističkih zajednica, kategorizaciju turističkih i ugostiteljskih objekata, inspeksijske poslove u području ugostiteljske djelatnosti i pružanja usluga u turizmu te druge poslove iz nadležnosti. Koncem 2014. u Ministarstvu su bila 153 zaposlenika.

Zakonski predstavnik je Darko Lorencin. Izvori sredstava za obavljanje djelatnosti su prihodi iz državnog proračuna, namjenski prihodi-koncesijske naknade i naknade troškova kategorizacije ugostiteljskih objekata te drugi izvori. Financijski plan za 2014. je iznosio 228.985.507,00 kn. Prihodi su ostvareni u iznosu 199.892.468,00 kn, a rashodi u iznosu 221.284.724,00 kn te je iskazan manjak prihoda u iznosu 21.392.256,00 kn. S obzirom da je preneseni višak prihoda iz prethodnog razdoblja iznosio 40.093.469,00 kn, višak prihoda raspoloživ u sljedećem razdoblju iznosi 18.701.213,00 kn. Vrijednosno značajniji prihodi su ostvareni iz državnog proračuna u iznosu 179.224.984,00 kn što čini 89,7 % prihoda te prihodi od imovine u iznosu 20.102.682,00 kn, što čini 10,1 % ukupno ostvarenih prihoda. Vrijednosno značajniji rashodi su ostvareni u okviru aktivnosti Turistička promidžba Republike Hrvatske, a odnose se na tekuće donacije Hrvatskoj turističkoj zajednici u iznosu 80.800.000,00 kn za promotivne i marketinške aktivnosti na svjetskom turističkom tržištu. U okviru aktivnosti Fond za turizam, iz sredstava od koncesijskih naknada su ostvareni rashodi u iznosu 41.182.146,00 kn, a odnose se na bespovratna sredstva, najvećim dijelom pomoći unutar općeg proračuna u iznosu 37.432.290,00 kn, dodijeljena subjektima javnog sektora za razvoj turističke ponude, javne infrastrukture i očuvanje resursne osnove-turističke atrakcije. Potraživanja iskazana koncem 2014. u iznosu 51.238.343,00 kn, najvećim se dijelom odnose na potraživanja za prihode poslovanja u iznosu 40.071.172,00 kn i potraživanja za dane zajmove u iznosu 10.840.000,00 kn. U okviru potraživanja za prihode poslovanja vrijednosno najznačajnija su potraživanja za prihode iz proračuna za naplaćene koncesijske naknade u iznosu 22.000.310,00 kn. U odnosu na 2013. ukupna su potraživanja manja za 17.235.711,00 kn ili 25,2 % iz razloga što su se smanjila potraživanja za naplaćene koncesijske naknade. Od ukupnih potraživanja iskazanih koncem godine, dospjela su u iznosu 26.723.984,00 kn, a do vremena obavljanja revizije (ožujak 2015.), su naplaćena u iznosu 186.162,00 kn. Obveze iskazane koncem 2014. u iznosu 18.018.731,00 kn najvećim se dijelom odnose na obveze za koncesijske naknade u rješavanju u iznosu 13.535.088,00 kn. U odnosu na 2013. ukupne su obveze veće za 7.709.944,00 kn ili 74,8 % iz razloga što su se povećale spomenute obveze za koncesijske naknade u rješavanju. Istodobno se u poslovnim knjigama Ministarstva iskazuju i potraživanja za spomenute koncesijske naknade u rješavanju. Od ukupnih obveza iskazanih koncem 2014., dospjele su obveze prema državnom proračunu u iznosu 828.009,00 kn, a do vremena obavljanja revizije (ožujak 2015.) su podmirene u iznosu 3.494.876,00 kn (obveze za zaposlene, materijalne rashode, subvencije te druge obveze). Planirana vrijednost nabave za 2014. je iznosila 5.622.354,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost. Prema Izvješću o javnoj nabavi, u 2014. je zaključen ugovor o nabavi usluga u vrijednosti 250.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Bagatelna nabava roba, radova i usluga je iznosila 4.895.542,00 kn. Na temelju okvirnih sporazuma koje je zaključio Državni ured za središnju javnu nabavu, ugovorena je nabava roba i usluga u vrijednosti 1.600.319,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Rješenjem ministra poništena su dva postupka nabave jer ponuditelji nisu dostavili dokaze o sposobnosti koji su traženi u dokumentaciji za nadmetanje. Revizijom utvrđene nepravilnosti i propusti, koje se odnose na nepostupanje prema nalogima ranije revizije, računovodstveno poslovanje te rashode u dijelu koji se odnosi na subvencije, utjecale su na izražavanje uvjetnog mišljenja.