



REVIZIJSKO POROČILO
O SMOTRNOSTI POSLOVANJA OBČINE BREŽICE
PRI OPRAVLJANJU NALOG S PODROČJA TURIZMA
V LETIH OD 2002 DO 2005



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

**REVIZIJSKO POROČILO
O SMOTRNOSTI POSLOVANJA OBČINE BREŽICE
PRI OPRAVLJANJU NALOG S PODROČJA TURIZMA
V LETIH OD 2002 DO 2005**



Številka: 1215-30/2006-21

Ljubljana, 8. junija 2007



Računsko sodišče je opravilo revizije smotrnosti poslovanja šestih občin pri opravljanju nalog s področja turizma v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 (v nadaljevanju: v letih od 2002 do 2005), med njimi tudi v Občini Brežice. Za izvedbo revizij se je odločilo predvsem zaradi pomembnega obsega prihodkov od koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo (v nadaljevanju: koncesijska dajatev) in od turistične takse v proračunih občin. V letu 2005 je imelo šest revidiranih občin skupaj 3.079.742 tisoč tolarjev (12.851.536 evrov) prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse oziroma 45 odstotkov teh prihodkov v vseh občinah v Republiki Sloveniji. Za izvedbo revizij se je računsko sodišče odločilo tudi zaradi ocenjenega tveganja, da se prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve v občinah niso namensko porabljali.

Računsko sodišče je revizije izvedlo z namenom

- prispevati k zagotovitvi pogojev za uspešno opravljanje nalog s področja turizma in uspešnosti razvoja turizma v občinah,
- opozoriti na problematiko s področja zakonodaje ter podati morebitne predloge za njeno spremembo,
- zagotoviti prenos izkušenj med občinami.

Z revizijami je računsko sodišče presojalo, ali so

- občine zagotovile pogoje za razvoj turizma (kadri, ustrezna organiziranost turizma v občini, sredstva za financiranje turizma);
- bile občine uspešne pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem (ureditev razdelitve koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju na podlagi opredeljenih meril, izvajanje nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc, povezovanje z drugimi subjekti na področju turizma in pridobivanje dodatnih sredstev za turizem iz drugih virov, namenska poraba sredstev za turizem, transparenten sistem financiranja nosilcev turizma v občini);
- bile občine uspešne pri načrtovanju razvoja turizma in pri poročanju o uresničevanju ciljev (ustrezno dolgoročno in letno načrtovanje razvoja turizma, ustrezno poročanje o uresničevanju zastavljenih ciljev).

Cilj revizij je bil izrek mnenja o uspešnosti poslovanja občin pri opravljanju nalog s področja turizma.

Občina Brežice je v letih od 2002 do 2005 razpolagala z namenskimi prihodki za turizem v skupnem znesku 237.364 tisoč tolarjev (990.502 evrov) oziroma 1,7 odstotka vseh prihodkov iz bilanc prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna Občine Brežice za leta od 2002 do 2005, ki bi lahko bili dobra podlaga za uspešen razvoj turizma.

Glede zagotavljanja pogojev za razvoj turizma je računsko sodišče ugotovilo, da jih je Občina Brežice zagotovila, razen namenske opredelitve prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve v odloku o proračunu za leta od 2002 do 2005.

Glede ocenjevanja uspešnosti občine pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem je računsko sodišče ugotovilo, da ravnanje Občine Brežice v nekaj primerih ni bilo ustrezno, ker

- v celotnem revidiranem obdobju ni vzpostavila evidence o obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje pobrane turistične takse na poseben račun občine, ni preverjala pravilnosti obračunane turistične takse, ni spremljala pravočasnosti nakazil pobrane turistične takse na poseben račun občine in ni poskrbela za prisilno izterjavo turistične takse, zaradi česar je izgubljala tudi zakonite zamudne obresti;
- odhodkov, povezanih z namenskimi prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve, ni izkazala na posebnih proračunskih postavkah (odhodki niso bili določljivi);
- je turistični zvezi in turističnim društvom (delno) v letih od 2002 do 2005 dodelila transfere, ne da bi predhodno izvedla javne razpise in ustrezne postopke za dodelitev sredstev. Programe turistične zveze je v letih od 2002 do 2005 sofinancirala občina, v letih 2003 in 2004 pa tudi zavod za turizem, programe turističnih društev pa je poleg občine sofinancirala tudi turistična zveza (v letu 2002) in v letih od 2003 do 2005 tudi zavod za turizem, kar ne zagotavlja transparentnosti.

Glede uspešnosti občine pri načrtovanju razvoja turizma in pri poročanju o uresničevanju ciljev je računsko sodišče ugotovilo, da ravnanje Občine Brežice ni bilo ustrezno, ker

- nima niti dolgoročne strategije razvoja turizma v občini niti letnih izvedbenih ciljev za leta od 2002 do 2004, letni izvedbeni cilji za leto 2005 pa niso natančno določeni in merljivi, zato njihovega doseganja ni mogoče spremljati in ocenjevati. Zaradi odsotnosti dolgoročnih ciljev in odsotnosti oziroma pomanjkljive opredelitve letnih izvedbenih ciljev tudi ni mogoče ugotavljati njihove medsebojne povezanosti;
- za leta od 2002 do 2005 občina ni pripravila poročil o doseženih ciljih in rezultatih.

Na podlagi navedenih ugotovitev računsko sodišče meni, da Občina Brežice *pri opravljanju nalog s področja turizma v letih od 2002 do 2005 ni bila uspešna.*

Občina Brežice je razkrite nesmotrnosti odpravila oziroma sprejela ustrezne popravljalne ukrepe že med revizijskim postopkom, zato *odzivno poročilo ni potrebno.*

Občini Brežice je računsko sodišče priporočilo, naj

- določi koordinatorske osebe za področje turizma, ki bo usklajeval aktivnosti med oddelki občinske uprave, nosilci turizma v občini in drugimi subjekti (predstavniki gospodarstva, drugih lokalnih skupnosti, državo ipd.). Prouči naj, katera znanja in veščine potrebujejo zaposleni, ki se ukvarjajo s turizmom, in zagotovi, da se bodo strokovno izpopolnjevali;
- sodeluje s pristojnim davčnim organom tako glede nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc kot tudi glede prisilne izterjave turistične takse;
- v zaključnih računih proračuna prikaže namensko porabo prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve;
- zagotovi transparentnost pri dodeljevanju transferov turističnim društvom;

- v proračunih opredeli letne izvedbene cilje, ki bodo natančno določeni, merljivi in vrednostno opredeljeni ter povezani z natančno določenimi, merljivimi in časovno opredeljenimi dolgoročnimi razvojnimi cilji, kar bo občini omogočilo lažje poročanje o njihovem uresničevanju.

V revizijskih poročilih o smotrnosti poslovanja šestih občin na področju turizma računsko sodišče opozarja na nejasnost zakonodaje s področja javnih financ glede opredelitve namenskosti prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve, zato bo pristojnemu ministrstvu predlagalo dopolnitve 43. člena Zakona o javnih financah tako, da bo iz njega jasno razvidno, da so namenski prihodki tudi vsi tisti prihodki, ki so kot taki opredeljeni v področni zakonodaji. Opozarja tudi na pomanjkljivo normativno ureditev načina razdelitve koncesijske dajatve med lokalne skupnosti v okviru zaokroženega turističnega območja. Pristojnemu ministrstvu bo zato predlagalo, da se merila za razdelitev koncesijske dajatve med lokalne skupnosti v okviru zaokroženega turističnega območja določijo s predpisom. Opozarja tudi na težave občin pri pridobivanju podatkov o zavezancih za pobiranje in nakazovanje turistične takse na poseben račun občine, če jim zavezanci ne pošiljajo mesečnih poročil o številu prenočitev in znesku pobrane turistične takse. Računsko sodišče bo zato pristojnemu ministrstvu predlagalo, da v okviru svojih pristojnosti zagotovi sodelovanje upravnih enot in občin glede vodenja evidenc o zavezancih za pobiranje in nakazovanje turistične takse.

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	9
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA	9
1.1.1 Pomen turizma za Slovenijo	9
1.1.2 Organiziranost, naloge ter viri financiranja turizma na lokalni ravni	10
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE	12
1.3 METODE DELA.....	12
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE	12
1.4.1 Splošni podatki o občini	12
1.4.2 Podatki s področja turizma v občini	15
1.5 PRIMERNA PORABA, LASTNI PRIHODKI IN FINANČNA IZRAVNAVA	19
2. ALI JE OBČINA ZAGOTOVILA POGOJE ZA RAZVOJ TURIZMA	21
2.1 KADRI.....	21
2.2 ORGANIZIRANOST TURIZMA V OBČINI.....	22
2.3 SREDSTVA ZA FINANCIRANJE TURIZMA.....	23
2.3.1 Ureditev koncesijske dajatve	23
2.3.2 Akt o turistični taksi	24
2.3.3 Namenskost prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse.....	25
3. ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI PRIDOBIVANJU IN PORABI SREDSTEV ZA TURIZEM	27
3.1 MERILA ZA RAZDELITEV KONCESIJSKE DAJATVE	27
3.2 NADZOR NAD POBIRANJEM IN ODVAJANJEM TURISTIČNE TAKSE	27
3.3 POVEZOVANJE Z DRUGIMI SUBJEKTI S PODROČJA TURIZMA IN PRIDOBIVANJE DODATNIH SREDSTEV	30
3.4 NAMENSKA PORABA SREDSTEV ZA TURIZEM.....	31
3.5 FINANCIRANJE NOSILCEV TURIZMA V OBČINI	32
3.5.1 Financiranje programov zavoda za turizem	32
3.5.2 Sofinanciranje programov OTZ Brežice.....	33
3.5.3 Sofinanciranje programov turističnih društev	34

4. ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI NAČRTOVANJU TURIZMA IN PRI POROČANJU O URESNIČEVANJU CILJEV	35
4.1 NAČRTOVANJE RAZVOJA TURIZMA	35
4.1.1 Dolgoročna strategija razvoja turizma.....	35
4.1.2 Letni izvedbeni načrti za področje turizma	36
4.2 POROČANJE O URESNIČEVANJU CILJEV	36
5. MNENJE	38
6. ODZIVNO POROČILO	40
7. PRIPOROČILA	41
8. PRILOGA	42

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Občine Brežice, Cesta prvih borcev 18, Brežice (v nadaljevanju: občina) pri opravljanju nalog s področja turizma v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 (v nadaljevanju: v letih od 2002 do 2005) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču (v nadaljevanju: ZRacS-1)¹ in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2006. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 17. 2. 2006.

1.1 Predstavitev področja

Revizija zajema zagotavljanje pogojev za uspešno opravljanje nalog s področja turizma ter uspešnost razvoja turizma v občini v povezavi s prihodki od turistične takse ter od koncesijske dajatve od posebnih iger na srečo (v nadaljevanju: koncesijska dajatev). Po podatkih Ministrstva za finance (v nadaljevanju: MF) predstavljajo prihodki od turistične takse ter od koncesijske dajatve 2 odstotka vseh prihodkov iz bilanc prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna občin v Republiki Sloveniji v letu 2005.

1.1.1 Pomen turizma za Slovenijo

Turizem je največja svetovna gospodarska panoga in temeljni kazalec družbenega razvoja posamezne države. Kot takega lahko opredelimo tudi slovenski turizem, ki zagotavlja 9 odstotkov bruto družbenega proizvoda, zaposluje približno 52.000 ljudi, predstavlja 20 odstotkov slovenskega izvoza blaga in storitev in prav toliko deviznega priliva v tekoči del plačilne bilance. Ima enega največjih panožnih multiplikatorjev proizvodnje (1,8), saj povezuje številne gospodarske dejavnosti, pospešuje regionalni razvoj in povečuje ekonomsko vrednost naravne in kulturne dediščine³. Ker je narava turizma široka, hkrati pa sestavljena iz številnih različnih, pa vendarle med seboj povezanih sektorjev, je nemogoče natančno definirati turizem. Svetovna turistična organizacija ga je definirala kot aktivnosti, ki so povezane s potovanjem in bivanjem oseb izven običajnega življenjskega okolja za ne več kot eno leto zaradi zabave, poslov in drugih namenov⁴.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Št. 1215-27/2006-2.

³ Povzeto po Strategiji slovenskega turizma 2002–2006 (v nadaljevanju: nacionalna strategija), ki jo je sprejela Vlada Republike Slovenije julija 2002, str. 7.

⁴ Planina J., Mihalič T. (2002): Ekonomika turizma. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, str. 30.

Uspešen razvoj turizma je odvisen od dobre organiziranosti ter medsebojnega sodelovanja in povezovanja turističnih ponudnikov, subjektov javnega sektorja ter civilne družbe po načelu javno-zasebnega partnerstva na vseh nivojih, od lokalnega do nacionalnega. V Republiki Sloveniji je turizem povezan v vertikalni smeri, in sicer:

- Vlada Republike Slovenije in ustrezna ministrstva – upravne enote, lokalne oblasti;
- Slovenska turistična organizacija – lokalne turistične organizacije oziroma turistična območja;
- Gospodarska zbornica Slovenije in Obrtna zbornica Slovenije – turistična podjetja in obrtniki;
- Turistična zveza Slovenije – turistična društva⁵.

1.1.2 Organiziranost, naloge ter viri financiranja turizma na lokalni ravni

Po določilih 21. člena Zakona o lokalni samoupravi⁶ (v nadaljevanju: ZLS) občine samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge). Za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev med drugim omogočajo pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravljajo tudi naloge s področja gostinstva in turizma.

Organiziranost in temeljne usmeritve turizma v občinah določajo Zakon o pospeševanju turizma⁷ (v nadaljevanju: ZPT), Zakon o spodbujanju razvoja turizma⁸ (v nadaljevanju: ZSRT) in nacionalna strategija.

Po določilih 3. člena ZPT (veljavnost do 29. 1. 2004) dejavnost pospeševanja turizma na lokalni ravni opravlja lokalna turistična organizacija (v nadaljevanju: LTO). LTO ustanovi občina oziroma več občin na zaokroženem območju. Člani LTO so pravne osebe in podjetniki posamezniki, katerih dejavnost je neposredno povezana s turizmom in sobodajalci ter tisti kmeti, ki opravljajo gostinsko dejavnost. Za navedene osebe je članstvo v LTO obvezno, člani LTO pa so lahko tudi turistična in druga društva. Člani LTO (razen turističnih in drugih društev) plačujejo članarino⁹. Občina z ustanovitvenim aktom določi način upravljanja LTO in njeno dejavnost, ki obsega najmanj:

- oblikovanje celovite turistične ponudbe območja,
- informiranje obiskovalcev v okviru turistično informacijskega centra (v nadaljevanju: TIC),
- promocijo turistične ponudbe,
- sooblikovanje turistične ponudbe Slovenije in njene promocije,
- vključevanje aktivnosti turističnih društev s statusom društva, ki deluje v javnem interesu,
- spodbujanje razvoja in urejanje objektov turistične infrastrukture na območju.

TIC opravlja naslednje aktivnosti (4. člen ZPT):

- sprejemanje obiskovalcev,
- nudenje brezplačnih informacij obiskovalcem,
- ugotavljanje mnenj obiskovalcev o kakovosti turistične ponudbe ter
- sprejemanje in posredovanje pritožb obiskovalcev v zvezi s turistično ponudbo pristojnim organom.

⁵ Povzeto po Razvojnem načrtu in usmeritvah slovenskega turizma 2007–2011 (v nadaljevanju: Usmeritve turizma 2007–2001), ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije julija 2006, str. 120.

⁶ Uradni list RS, št. 100/05-UPB1.

⁷ Uradni list RS, št. 57/98, 21/02, 94/02.

⁸ Uradni list RS, št. 2/04.

⁹ Določbe ZPT v zvezi z obveznim članstvom in članarino so bile razveljavljene z odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-93/00 z dne 24. 10. 2002.

Za naloge, ki jih izvaja LTO, ima občina naslednje vire financiranja (10. člen ZPT):

- sredstva članarine, turistične takse in proračunska sredstva občine,
- prostovoljni finančni prispevki ustanoviteljev LTO,
- lastni prihodki LTO,
- sredstva nacionalne turistične organizacije za pospeševanje razvoja turizma,
- koncesijska dajatev, ki je namenjena lokalnim skupnostim v zaokroženem turističnem območju in se uporablja za ureditev prebivalcem, obiskovalcem in turistom prijaznejšega okolja in za turistično infrastrukturo,
- darila.

Po določilih 19. člena ZSRT (veljavnost od 30. 1. 2004) je načrtovanje, organiziranje in izvajanje politike spodbujanja razvoja turizma na ravni turističnega območja¹⁰ v pristojnosti občin. ZSRT ne konkretizira posameznih nalog, določa pa, da morajo občine pri izvajanju nalog upoštevati usmeritve nacionalne strategije. Občinam je dana možnost, da opravljanje nalog prenesejo na pravne osebe, ki so pridobile status za delovanje v javnem interesu na področju spodbujanja razvoja turizma.

Po nacionalni strategiji je osnovna vloga občin pri pospeševanju turizma zagotavljanje ugodnih pogojev za razvoj turizma, zagotavljanje javnega interesa pri razvoju lokalne turistične ponudbe glede na načela trajnostnega razvoja in uresničevanje strateške in letne razvojne turistične politike države na lokalni ravni. Oblikovanje turistične politike na lokalni ravni zajema naslednje dejavnosti:

- razvoj in urejanje komunalne in osnovne turistične infrastrukture (poti, označbe, dvorane, parki, urejeno okolje ipd.),
- prostorsko načrtovanje in z njim povezan razvoj instrumentov za privabljanje turističnega podjetništva in razvojnega kapitala na področju turizma,
- sofinanciranje pomembnih investicijskih projektov na področju turističnega razvoja,
- zagotavljanje celovite turistične promocije na ravni občine in ustvarjanje splošne podobe lokalnega območja,
- oblikovanje strateških usmeritev na področju turizma glede na vlogo in pomen turističnega razvoja na občinski ravni (občinska strategija razvoja turizma),
- oblikovanje in usklajevanje skupnih strateških usmeritev in letnih turističnih politik na regionalni ravni,
- spodbujanje in zagotavljanje pogojev za delovanje civilne družbe na lokalnem nivoju.

V nacionalni strategiji je predstavljena nova organiziranost turizma na lokalni ravni (koncept javno-zasebnega partnerstva in koncept destinacijskega menedžmenta¹¹), ki temelji na svobodnem interesnem združevanju zasebnih turističnih subjektov, javnega sektorja in civilne družbe. Takšen koncept

¹⁰ Po 4. členu ZSRT je turistično območje geografsko zaokroženo območje ene ali več občin, ki ponuja določen splet turističnih storitev oziroma integralni turistični proizvod (od storitev prenočevanja, prehrane, zabave, rekreacije do drugih storitev za prosti čas in drugih storitev), zaradi katerega ga turist izbere za svoj potovalni cilj.

¹¹ Destinacijski menedžment je organizacija in upravljanje vseh procesov notranjega in zunanjega okolja posamezne destinacije. Njegova bistvena vloga je na eni strani skrb za naravno in družbeno okolje, na drugi strani pa skrb za smiselne investicije v infrastrukturo in trženje destinacijske blagovne znamke (Usmeritve turizma 2007–2011, Seznam ter opis kratic in pojmov, str. 81).

organiziranosti omogoča razvoj skupnega, javno-zasebnega upravljanja turistične destinacije, pri čemer vsi poslovni subjekti ohranjajo svojo avtonomijo in poslovno odgovornost.

Sredstva za načrtovanje, organiziranje in izvajanje politike spodbujanja razvoja turizma na ravni turističnega območja se zagotavljajo v proračunih občin, iz namenskih virov financiranja spodbujanja razvoja turizma na ravni turističnih območij (koncesijska dajatev in turistična taksa) in iz drugih virov.

1.2 Namen in cilji revizije

Računsko sodišče je izvedlo revizijo poslovanja občine¹² pri opravljanju nalog s področja turizma v letih od 2002 do 2005 z namenom

- prispevati k zagotovitvi pogojev za uspešno opravljanje nalog s področja turizma in uspešnosti razvoja turizma v občini,
- opozoriti na problematiko zakonodaje ter podati morebitne predloge za njeno spremembo,
- zagotoviti prenos izkušenj med občinami.

Cilj revizije je izrek mnenja, ali je bilo poslovanje občine pri opravljanju nalog s področja turizma uspešno.

1.3 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

- pregledovanje ter analiziranje predpisov in drugih dokumentov s področja turizma,
- intervjuje s predstavniki občine,
- preverjanje postopkov (so)financiranja izvajalcev spodbujanja razvoja turizma in v ta namen uporabljenih meril in pogojev,
- analiziranje podatkov iz razvidov in drugih podatkovnih zbirk.

1.4 Predstavitev občine

1.4.1 Splošni podatki o občini

Občina Brežice je bila ustanovljena v letu 1994. Meri 268,1 kvadratnega kilometra¹³. Glede na število prebivalcev (od 15.001 do 30.000) je uvrščena v tretjo skupino občin¹⁴. Je ustanoviteljica 20 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava in imajo skupno 109 naselij.

¹² Poleg Občine Brežice še v petih drugih občinah.

¹³ Statistični letopis Republike Slovenije za leto 2005.

¹⁴ 100.b člen ZLS.

Odgovorne osebe v letih od 2002 do 2005 so bile:

- Vladislav Deržič, župan občine, od 1. 1. 2002 do 16. 12. 2002,
- mag. Andrej Vizjak, župan občine, od 17. 12. 2002 do 3. 12. 2004,
- Ivan Molan od 4. 12. 2004 do 24. 1. 2005 po pooblastilu župana občine mag. Andreja Vizjaka¹⁵,
- Rok Kržan od 25. 1. 2005 do 31. 3. 2005 po sklepu Občinskega sveta Občine Brežice¹⁶ (v nadaljevanju: občinski svet),
- Ivan Molan, župan občine, od 1. 4. 2005 do konca leta 2005 in med revizijo v letu 2006.

V tabeli 1 so predstavljeni nekateri splošni podatki o občini za leta od 2002 do 2005. Na sliki 1 pa je predstavljena geografska lega občine v Republiki Sloveniji.

Tabela 1: Splošni podatki o občini za leta od 2002 do 2005

	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov (v tisoč tolarjih)	3.371.657	3.143.904	3.659.850	3.783.512
Število prebivalcev	24.429	24.605	24.409	24.443
Gostota poselitve ¹⁷	91	92	91	91
Gostota poslovnih subjektov ¹⁸	64	62	65	66
Povprečna mesečna bruto plača (v tolarjih)	202.383	221.293	237.371	242.358
Delež delovno aktivnega prebivalstva (v odstotkih)	29,9	28,2	28,8	30,2
Stopnja registrirane brezposelnosti (v odstotkih)	14,8	15,4	13,8	12,0

Vir: Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005, Statistični urad RS, SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog> z dne 1. in 12. 6. 2006, Agencija za javnopravne evidence in storitve: http://www.ajpes.si/docDir/Statisticno_raziskovanje/PRS z dne 1. 6. 2006, Državni portal Republike Slovenije: <http://e-uprava.gov.si/ispo> z dne 12. 6. 2006, bilance prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračunov občine za leta od 2002 do 2005.

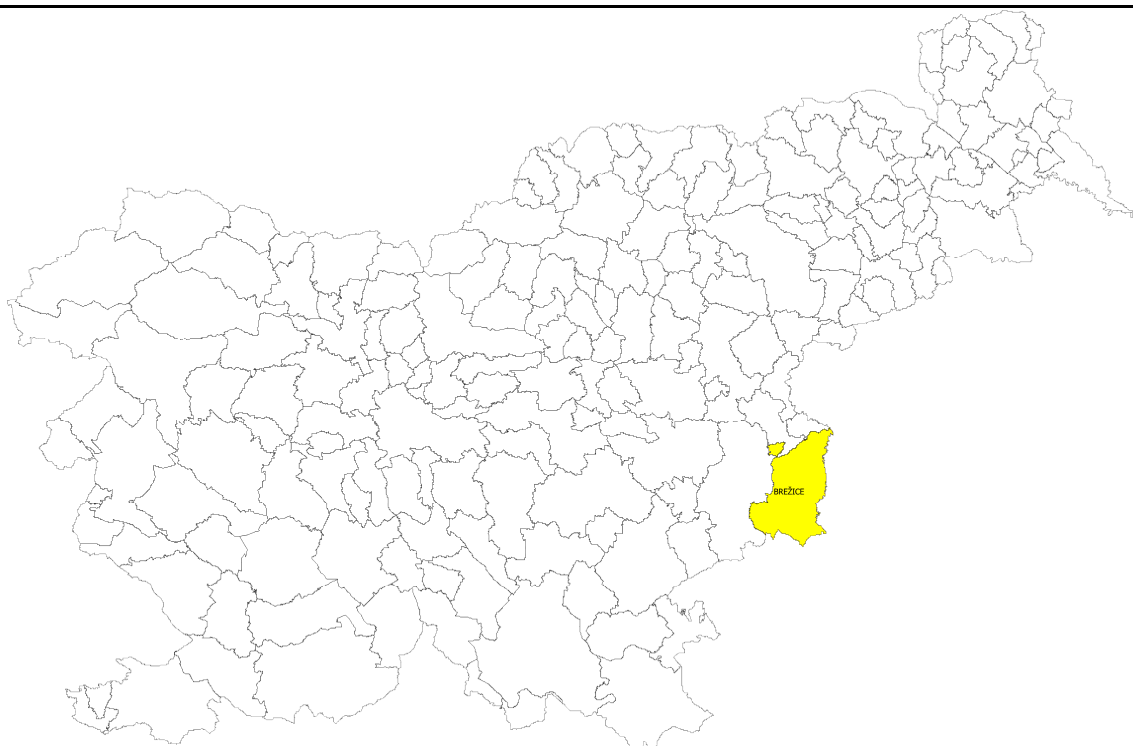
¹⁵ Št. 145-2/2004 z dne 2. 12. 2004.

¹⁶ Št. 145-2/2004 z dne 25. 1. 2005.

¹⁷ Število prebivalcev v posameznem letu / 268,1 kvadratnega kilometra.

¹⁸ Število poslovnih subjektov na 1000 prebivalcev.

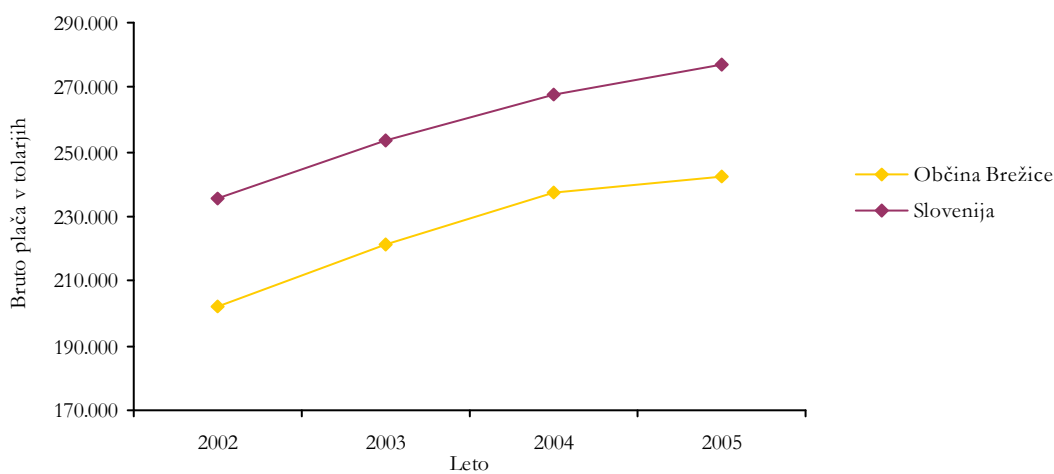
Slika 1: Geografska lega občine v Republiki Sloveniji



Zaradi boljše predstavitve so podatki o povprečni mesečni bruto plači ter o stopnji registrirane brezposelnosti v občini v letih od 2002 do 2005 v primerjavi z istovrstnimi podatki v Republiki Sloveniji predstavljeni tudi na slikah 2 in 3.

Slika 2: Povprečna mesečna bruto plača

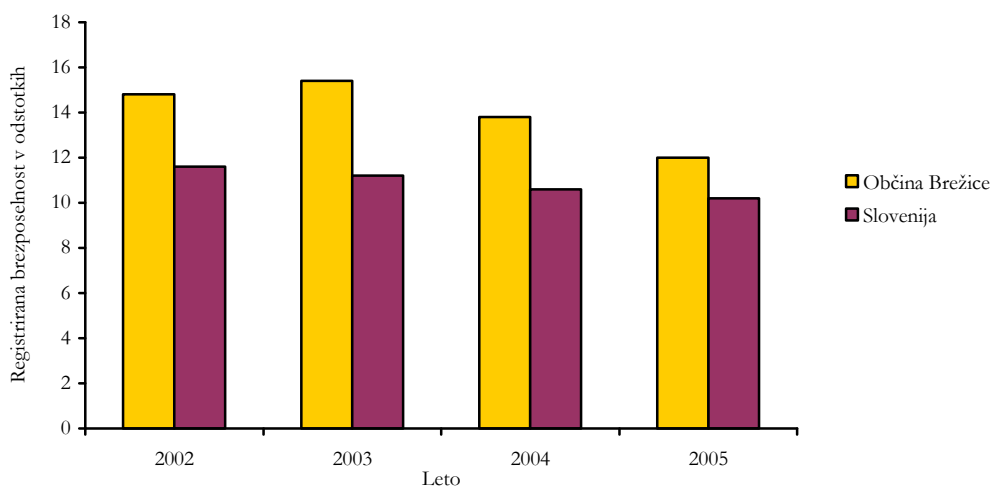
v tolarjih



Vir: Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005, Statistični urad RS, SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog> z dne 12. 6. 2006.

V letih od 2002 do 2005 so bile povprečne mesečne bruto plače v občini pod povprečnimi mesečnimi bruto plačami v Republiki Sloveniji (za 14 odstotkov v letu 2002, za 11,3 odstotka v letu 2004 ter za 12,6 odstotka v letih 2003 in 2005).

Slika 3: Stopnja registrirane brezposelnosti



Vir: Državni portal Republike Slovenije: <http://e-uprava.gov.si/ispo> z dne 12. 6. 2006.

V letih od 2002 do 2005 je bila stopnja registrirane brezposelnosti v občini višja od stopnje registrirane brezposelnosti v Republiki Sloveniji (za 27,6 odstotka v letu 2002, za 37,5 odstotka v letu 2003, za 30,2 odstotka v letu 2004 ter za 17,6 odstotka v letu 2005). Stopnja registrirane brezposelnosti v občini je z izjemo leta 2003 upadala. Tudi v Republiki Sloveniji je v celotnem obdobju stopnja registrirane brezposelnosti upadala.

1.4.2 Podatki s področja turizma v občini

V tabeli 2 so predstavljeni podatki s področja turizma v občini za leta od 2002 do 2005.

Tabela 2: Podatki s področja turizma v občini za leta od 2002 do 2005

	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Prihodki od koncesijske dajatve (v tisoč tolarjih)	4.706	8.057	7.969	6.282
Prihodki od turistične takse (v tisoč tolarjih)	36.516	37.312	43.873	92.649
Delež koncesijske dajatve in turistične takse v vseh prihodkih proračuna ¹⁹ (v odstotkih)	1,2	1,4	1,4	2,6
Nastanitvene zmogljivosti (število ležišč)	3.766	3.677	3.923	3.779
Prihodi turistov – skupaj	119.956	125.083	132.680	140.997
• domači turisti	81.609	84.745	86.176	85.099
• tuji turisti	38.347	40.338	46.504	55.898
Število prenočitev – skupaj	469.670	489.384	514.267	526.425
• domači turisti	348.884	361.901	368.595	350.346
• tuji turisti	120.786	127.483	145.672	176.079
Povprečna doba bivanja (v nočeh) – skupaj	3,9	3,9	3,9	3,7
• domači turisti	4,3	4,3	4,3	4,1
• tuji turisti	3,1	3,2	3,1	3,1
Povprečna letna zasedenost nastanitvenih zmogljivosti (v odstotkih)	34,1	36,5	35,9	38,2
Število igralnih miz in igralnih avtomatov v igralnicah	97	62	106	106
Število igralnih avtomatov v igralnih salonih	0	0	0	0

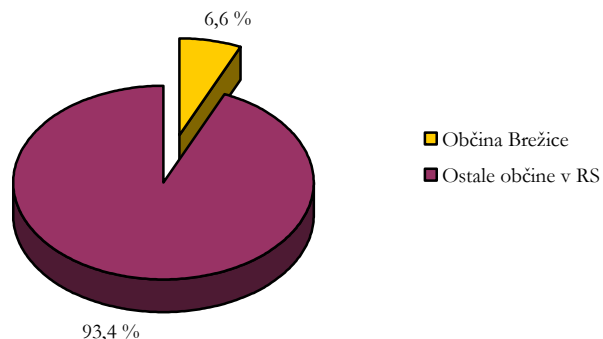
Vir: Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005, Statistični urad RS, SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog> z dne 16. 5. in 1. 6. 2006, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo, maj 2006, bilance prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračunov občine za leta od 2002 do 2005.

Na sliki 4 je predstavljena primerjava prihodkov od turistične takse v občini z istovrstnimi prihodki v vseh občinah v Republiki Sloveniji v letu 2005.

¹⁹ Bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna.

Slika 4: Prihodki od turistične takse v letu 2005

v odstotkih



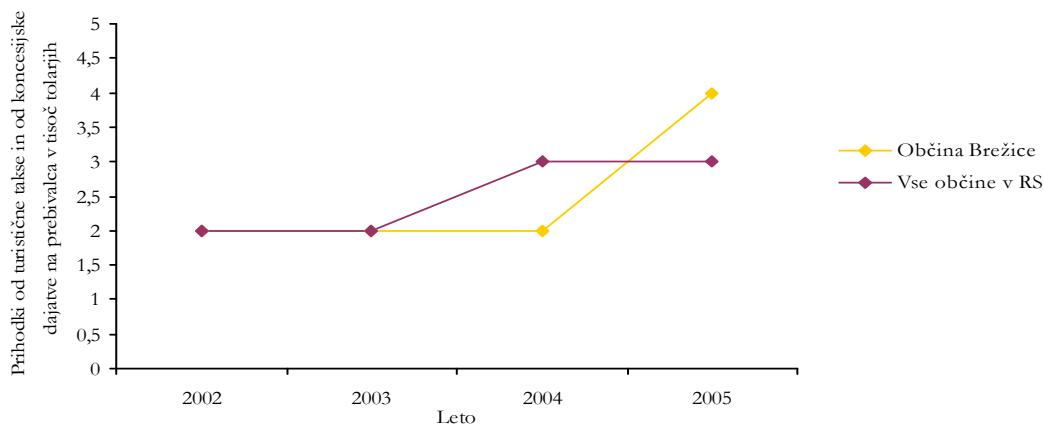
Vir: Bilanca prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2005, MF, Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2005.

V letu 2005 je imela občina 92.649 tisoč tolarjev prihodkov od turistične takse, kar je 2,4 odstotka vseh prihodkov iz bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine oziroma 6,6 odstotka vseh prihodkov od turistične takse v vseh občinah v Republiki Sloveniji²⁰.

Na sliki 5 so prikazani prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve na prebivalca v občini z istovrstnimi podatki v vseh občinah v Republiki Sloveniji v letu 2005.

Slika 5: Prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve na prebivalca

v tisoč tolarjih



Vir: Bilance prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračunov občine za leta od 2002 do 2005, MF, Poročila o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leta od 2002 do 2005, Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005.

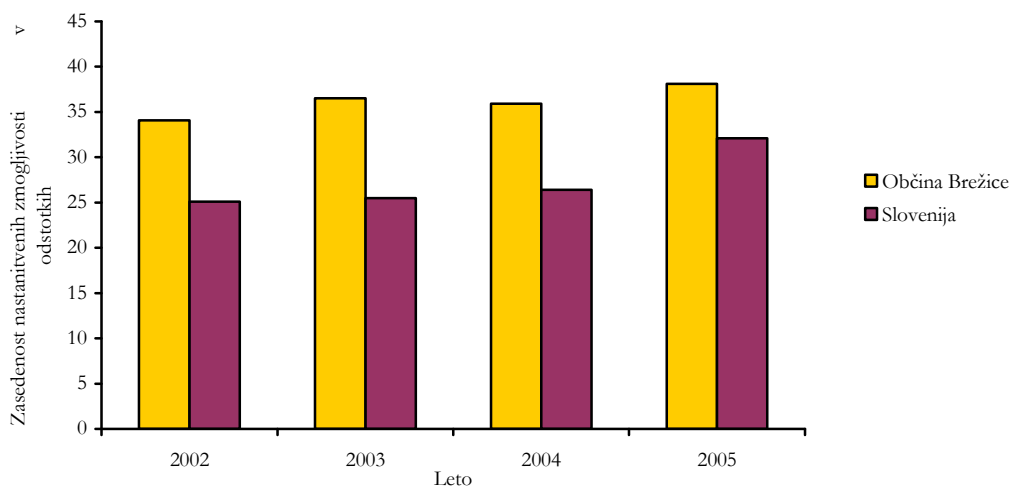
²⁰ Po podatkih MF skupaj v znesku 1.412.690 tisoč tolarjev.

Skupni prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve na prebivalca v občini so bili v letih 2002 in 2003 enaki istovrstnim prihodkom na prebivalca v vseh občinah v Republiki Sloveniji, v letu 2004 so bili nižji, v letu 2005 pa višji.

Na sliki 6 je prikazana povprečna letna zasedenost nastanitvenih zmogljivosti v občini in v Republiki Sloveniji za leta od 2002 do 2005.

Slika 6: Povprečna letna zasedenost nastanitvenih zmogljivosti

v odstotkih

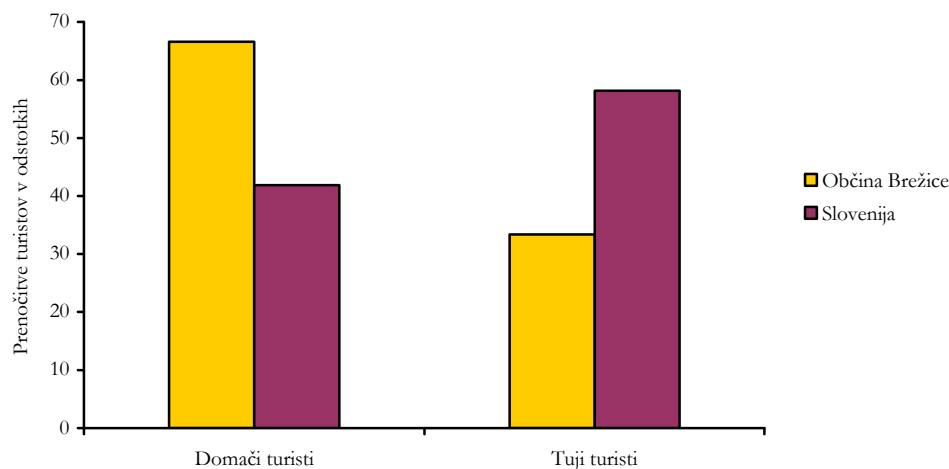


Vir: Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005, Statistični urad RS, SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog> z dne 1. 6. 2006.

V letih od 2002 do 2005 je bila povprečna letna zasedenost nastanitvenih zmogljivosti v občini višja od povprečne letne zasedenosti nastanitvenih zmogljivosti v Republiki Sloveniji (za 35,8 odstotka v letu 2002, za 43,1 odstotka v letu 2003, za 35,9 odstotka v letu 2004 in za 18,7 odstotka v letu 2005).

Na sliki 7 je prikazana primerjava deleža prenočitev domačih in tujih turistov v občini in v Republiki Sloveniji v letu 2005.

Slika 7: Prenočitve domačih in tujih turistov v občini in v Republiki Sloveniji v letu 2005



Vir: Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005, Statistični urad RS, SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog> z dne 16. 5. 2006.

V letu 2005 je v občini prenočevalo 67 odstotkov domačih in 33 odstotkov tujih turistov. Na ravni države je prenočevalo 42 odstotkov domačih in 58 odstotkov tujih turistov.

1.5 Primerna poraba, lastni prihodki in finančna izravnava

Na podlagi 20. člena Zakona o financiranju občin²¹ (v nadaljevanju: ZFO) se sredstva, s katerimi občina lahko zagotovi izvajanje ustavnih in zakonskih nalog, štejejo za primeren obseg sredstev za financiranje lokalnih zadev javnega pomena (v nadaljevanju: primerna poraba). Primerno porabo na prebivalca določi Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor) ob sprejemu državnega proračuna za posamezno proračunsko leto²². Znesek primerne porabe za posamezno občino se izračuna na način, ki je določen v 20.a členu ZFO. Kadar občina z lastnimi prihodki, ki se všttevajo v izračun primerne porabe (v nadaljevanju: lastni prihodki) ne dosega izračunanega zneska primerne porabe, se ji sredstva zagotovijo iz državnega proračuna v obliki finančne izravnave. V 25. členu ZFO so določeni prihodki, ki se ne všttevajo v izračun primerne porabe. Med navedenimi prihodki ni niti turistične takse niti koncesijske dajatve. V 74. členu Zakona o igrah na srečo²³ (v nadaljevanju: ZIS) ter v 20. členu ZSRT pa je določeno, da se prihodki od turistične takse ter od koncesijske dajatve ne upoštevajo pri izračunu lastnih prihodkov občin iz prvega odstavka 25. člena ZFO.

Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava so prikazani v tabeli 3.

²¹ Uradni list RS, št. 80/94, 56/98, 90/05.

²² Za leto 2002 je bil znesek primerne porabe na prebivalca določen v znesku 79.340 tolarjev, za leto 2003 v znesku 85.948 tolarjev, za leto 2004 v znesku 90.159 tolarjev in za leto 2005 v znesku 99.175 tolarjev.

²³ Uradni list RS, št. 27/95, 85/01, 101/03.

Tabela 3: Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava za leta od 2002 do 2005

v tisoč tolarjih

	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Primerna poraba	2.056.798	2.229.599	2.354.391	2.589.700
Lastni prihodki	1.239.851	1.335.549	1.368.621	1.415.983
Finančna izravnava	816.947	894.050	985.770	1.173.717

Vir: Vlada Republike Slovenije, Izračun dopoljenih zneskov finančne izravnave občin za leta 2002, 2003 in 2004, Ponovni izračun primerne porabe občin in zneskov finančne izravnave za leto 2005.

Iz podatkov, navedenih v tabeli 3, izhaja, da je občina letih od 2002 do 2005 pridobivala sredstva finančne izravnave²⁴.

Računsko sodišče ugotavlja, da lastni prihodki občine, ki se všttevajo v izračun primerne porabe, ne dosežajo izračunane primerne porabe, iz česar izhaja, da bi občina morala imeti interes za čim večjo realizacijo prihodkov, ki se ne všttevajo v izračun primerne porabe.

²⁴ V letu 2002 in v letu 2003 je sredstva finančne izravnave pridobivalo 165 občin, 169 v letu 2004 in 173 v letu 2005.

2. ALI JE OBČINA ZAGOTOVILA POGOJE ZA RAZVOJ TURIZMA

Občina bi zagotovila pogoje za razvoj turizma v občini, če bi:

- zagotovila kadre, ki se v občinski upravi ukvarjajo s turizmom,
- vzpostavila ustrezen sistem organiziranja turizma v občini ter
- zagotovila sredstva za financiranje turizma.

2.1 Kadri

Občina je izpolnila pogoj zagotovitve kadrov, ki se v občinski upravi ukvarjajo s turizmom, ko je vzpostavila sistem, kjer se s turizmom ukvarja po smeri in zahtevani stopnji izobrazbe raznovrstna struktura javnih uslužbencev. Računsko sodišče meni, da je višja stopnja izobrazbe lahko večje zagotovilo za strokovno in s tem uspešno delo.

Po stanju na dan 31. 12. 2005 je bilo v občinski upravi zaposlenih 48 javnih uslužbencev, to je dva javna uslužbenca na 1000 prebivalcev v občini. S turizmom se ukvarjajo v oddelku za gospodarske javne službe in gospodarske zadeve²⁵ (v nadaljevanju: oddelek za gospodarstvo).

Čeprav je po določilih sistemizacije področje turizma vključeno v oddelek za gospodarstvo, pa se glede na naloge, navedene v točki 1.1.2 tega poročila, s turizmom ukvarjajo tudi v drugih oddelkih: v oddelku za proračun in finance, kjer spremljajo prihodke od turistične takse in od koncesijske dajatve, v oddelku za prostorsko načrtovanje in razvoj, kjer se ukvarjajo s prostorskimi akti občine, in v oddelku za družbene dejavnosti, kjer skrbijo za razvoj športno rekreacijskih površin in urejanje kulturnih spomenikov.

V občini se s turizmom ukvarja večje število javnih uslužbencev po različnih oddelkih. Zaradi prepletanja nalog, ki jih posamezni javni uslužbenci opravljajo za področje turizma, niso pa posebej opredeljene v aktu o sistemizaciji, je število teh težko določiti. Računsko sodišče ocenjuje, da je občina izpolnila pogoj zagotovitve kadra za razvoj turizma v občini. Ocenjuje tudi, da je koordinacija aktivnosti na področju turizma med oddelki dobra.

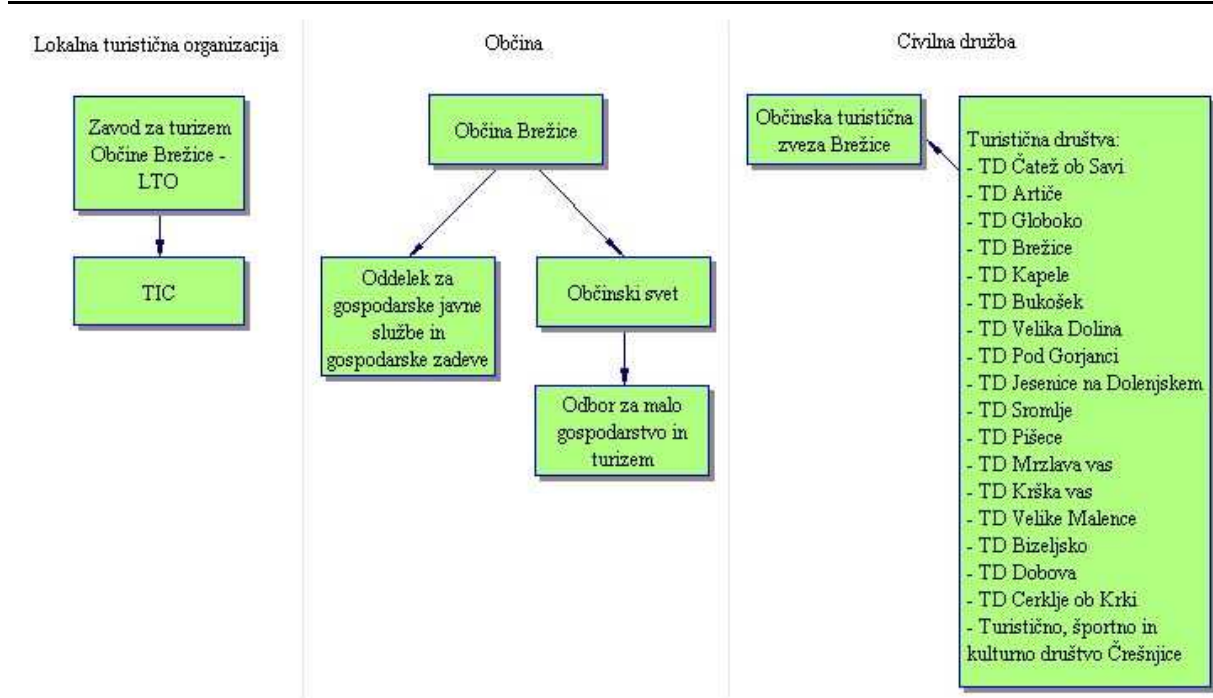
²⁵ Javni uslužbenec (pomočnik predstojnika) s sedmo stopnjo izobrazbe.

2.2 Organiziranost turizma v občini

Občina bi izpolnila pogoj ustrezne organiziranosti turizma v občini, če bi:

- sama ali z drugimi občinami v zaokroženem turističnem območju ustanovila LTO (glede na določila ZPT),
- zagotovila razvoj turizma po načelu partnerskega sodelovanja²⁶ oziroma naloge načrtovanja, organiziranja in izvajanja politike spodbujanja razvoja turizma v občini prenesla na pravne osebe, ki so pridobile status za delovanje v javnem interesu na področju spodbujanja razvoja turizma (glede na ZSRT in nacionalno strategijo).

Slika 8: Organizacijska shema turizma na lokalni ravni po stanju na dan 31. 12. 2005²⁷



Vir: Podatki občinske uprave z dne 18. 5. 2006.

Občinski svet Občine Brežice (v nadaljevanju: občinski svet) je v skladu z določili 3. in 12. člena ZPT marca 2001 sprejel Odlok o ustanovitvi lokalne turistične organizacije Brežice²⁸ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi LTO) z imenom Zavod za turizem Občine Brežice (v nadaljevanju: zavod za turizem).

Po določilih 6. člena odloka o ustanovitvi LTO so dejavnosti zavoda za turizem naslednje:

- priprava in izvajanje strategije razvoja turističnega območja,
- oblikovanje celovite turistične ponudbe,

²⁶ Javno-zasebno partnerstvo ter koncept destinacijskega menedžmenta, ki temelji na svobodnem interesnem združevanju zasebnih turističnih subjektov, javnega sektorja in civilne družbe.

²⁷ Brez turističnih podjetij, zbornic in regionalnih turističnih zvez.

²⁸ Uradni list RS, št. 23/01.

- informiranje obiskovalcev v okviru turistično-informacijskih centrov,
- sooblikovanje turistične ponudbe Slovenije in njene promocije,
- sodelovanje in povezovanje z nacionalno turistično organizacijo in drugimi sorodnimi organizacijami,
- vključevanje aktivnosti turističnih društev s statusom društva, ki deluje v javnem interesu,
- spodbujanje razvoja in urejanje objektov turistične infrastrukture na območju,
- pospeševanje turistične dejavnosti in promocija turistične ponudbe,
- načrtovanje in izvajanje marketinške in informacijsko promocijske dejavnosti,
- organiziranje in izvajanje skupnih nastopov na sejnih ter drugih predstavitev turizma in z njim povezanih dejavnosti doma in v tujini,
- organiziranje in izvajanje skupnih prireditvenih dejavnosti ter koordinacija pri koledarju prireditev,
- organiziranje in izvajanje informacijske dejavnosti,
- organiziranje in izvajanje stikov z javnostjo in skupna ekonomska propaganda,
- raziskovanje in analiziranje posameznih turističnih trgov,
- spremljanje, obdelava in analiziranje podatkov o turističnem prometu,
- analiziranje učinkov promocijske aktivnosti,
- sodelovanje in povezovanje z drugimi turističnimi subjekti,
- oblikovanje novih turističnih proizvodov.

Septembra 2005 je občinski svet dal zavodu za turizem soglasje²⁹ za pridobitev statusa pravne osebe, ki deluje v javnem interesu na področju spodbujanja razvoja turizma v občini. Zavod za turizem od pristojnega ministrstva navedenega statusa še ni pridobil³⁰.

Računsko sodišče ocenjuje, da je občina v celotnem revidiranem obdobju izpolnila pogoj ustrezne organiziranosti turizma v občini.

2.3 Sredstva za financiranje turizma

Občina bi izpolnila pogoj zagotovitve sredstev za financiranje turizma v občini, če bi:

- uredila razdelitev koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju,
- sprejela akt, s katerim je uredila turistično takso v občini, ter
- namensko opredelila prihodke od koncesijske dajatve in od turistične takse v odlokih o proračunu.

2.3.1 Ureditev koncesijske dajatve

Po določilih 74. člena ZIS zaokroženo turistično območje določi minister, pristojen za turizem, na podlagi sklepa vlade o dodelitvi koncesije za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnici, in sicer tako, da ga poleg lokalne skupnosti, na območju katere je igralnica, sestavljajo tudi lokalne skupnosti, ki izrazijo interes za

²⁹ Sklep št. 332-1/2005 z dne 26. 9. 2005.

³⁰ Po pojasnilih občinske uprave z dne 17. 1. 2007 bo zavod pristopil k pridobitvi statusa za delovanje v javnem interesu na področju spodbujanja razvoja turizma, ko bo sprejeta dolgoročna strategija razvoja turizma v občini.

vklučitev v zaokroženo turistično območje in ki (od 22. 10. 2003)³¹ izpolnjujejo vsaj dva od petih kriterijev (dodatna obremenjenost okolja zaradi izvajanja igralniške dejavnosti, prostorska povezanost in soodvisnost pri rabi prostora za razvoj turizma in oblikovanje skupne turistične ponudbe, skupno investiranje ali vzdrževanje objektov in naprav turistične infrastrukture, skupne aktivnosti na področju turistično-informativne in promotivne dejavnosti ter skupna komunalna infrastruktura, če je ta izrazito v funkciji turizma).

Lokalne skupnosti, ki so vključene v zaokroženo turistično območje, so upravičene do prihodkov od koncesijske dajatve, in sicer v višini 48 odstotkov do 21. 10. 2003 in v višini 47,8 odstotka od 22. 10. 2003 (74. člen ZIS). O višini deležev koncesijske dajatve, ki jih prejema posamezna lokalna skupnost, se lokalne skupnosti (od 22. 10. 2003) dogovorijo same s posebno pogodbo³², do 21. 10. 2003 tako ZIS ni opredeljeval ureditve deležev koncesijske dajatve med lokalnimi skupnostmi.

Na podlagi Odredbe o dopolnitvah odredbe o določitvi zaokroženih turističnih območij za potrebe posebnih iger na srečo³³ je bila občina v obdobju od 1. 1. 2002 do 10. 2. 2004 edina uvrščena v deseto zaokroženo turistično območje. Po Odločbi o določitvi zaokroženega turističnega območja³⁴, ki jo je 11. 2. 2004 izdalo Ministrstvo za gospodarstvo (v nadaljevanju: MG), je bila v zaokroženo turistično območje občina prav tako uvrščena sama.

V letih od 2002 do 2005 je bila občina sama uvrščena v zaokroženo turistično območje, zato ji ni bilo potrebno urejati razdelitve koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju. Zato računsko sodišče ni ocenjevalo, ali je občina zagotovila pogoj ureditve koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju.

2.3.2 Akt o turistični taksi

Turistična taksa je bila do 29. 1. 2004 opredeljena v ZPT, od 30. 1. 2004 pa je opredeljena v ZSRT.

Turistična taksa je definirana kot pristojbina za prenočevanje, s katero so zavezancem za plačilo v turističnem območju na voljo določene storitve in ugodnosti, ki se jim ob vsakokratnem koriščenju ne zaračunavajo posebej (4. člen ZSRT), oziroma kot pavšalni denarni znesek, ki ga plačuje turist za vsak dan bivanja v kraju zunaj stalnega bivališča (21. člen ZPT). Z njo turist v registriranem prenočitvenem obratu poravnava storitve ali ugodnosti, ki jih je v kraju deležen brezplačno.

Višino turistične takse določi občina v razponu od 3 do 11 točk (26. člen ZSRT oziroma 23. člen ZPT). Znesek turistične takse se izračuna tako, da se pomnoži število točk z vrednostjo točke. V obdobju od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2003 je znašala vrednost točke 14 tolarjev³⁵, 14,70 tolarja³⁶ v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2004 in 22 tolarjev³⁷ v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2005.

³¹ Na podlagi spremenjenega 2. odstavka 74. člena ZIS, ki velja od 22. 10. 2003 dalje.

³² Na podlagi novega 4. odstavka 74. člena ZIS, ki velja od 22. 10. 2003 dalje.

³³ Uradni list RS, št. 91/01.

³⁴ Št. 350-14/2003-40.

³⁵ 23. člen ZPT.

³⁶ Sklep o uskladitvi vrednosti točke turistične takse, Uradni list RS, št. 39/03.

³⁷ 26. člen v povezavi z 48. členom ZSRT.

Zavezanci za plačilo turistične takse so državljani Republike Slovenije in tujci, ki v turističnem območju izven svojega stalnega prebivališča uporabljajo storitve prenočevanja. Zavezanci so tudi lastniki počitniških hiš oziroma počitniških stanovanj in lastniki plovil, ki turistično takso plačajo v letnem pavšalnem znesku (23. člen ZSRT).

V ZSRT (27. člen) oziroma ZPT (24. člen) so določene nekatere oprostitve (tudi delne) plačila turistične takse. Tako turistične takse ne plačajo otroci do sedmega leta starosti, osebe z zdravniško napotnico v naravnih zdraviliščih, dijaki in študentje v dijaških oziroma študentskih domovih, osebe, ki so na začasnem delu in bivajo v gostinskem obratu neprekinjeno več kot 30 dni; delno (v višini 50 odstotkov) pa so jo dolžni plačati turisti v kampih, osebe od sedmega do osemnajstega leta starosti ter turisti, člani mednarodnih mladinskih organizacij, ki prenočujejo v mladinskih prenočiščih, ki so vključena v mednarodno mrežo mladinskih prenočišč. Občine lahko v svojih predpisih dodatno določijo osebe, ki so v celoti ali delno oproščene plačila turistične takse (27. člen ZSRT oziroma 23. člen ZPT).

V letu 1998 je občinski svet sprejel Odlok o turistični taksi v Občini Brežice³⁸ (v nadaljevanju: odlok o turistični taksi). Po določitvi odloka o turistični taksi je turistična taksa določena v višini 11 točk, kar predstavlja zgornjo zakonsko dovoljeno višino. Občina v odloku o turistični taksi ni uredila pavšalne turistične takse za lastnike počitniških hiš oziroma počitniških stanovanj (24. člena ZSRT)³⁹.

Občina je izpolnila zahtevani pogoj, to je sprejem akta, s katerim je uredila turistično takso v občini.

2.3.3 Namenskost prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse

Zakon o javnih financah⁴⁰ (v nadaljevanju: ZJF) v 43. členu taksativno našteva namenske prihodke proračuna⁴¹ in določa, da se drugi namenski prihodki lahko določijo v zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (v nadaljevanju: ZIPRS), oziroma v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. Tudi Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁴² (33. in 35. člen) se v določilih, ki urejajo vključevanje namenskih prihodkov proračuna in njihovo izkazovanje na posebnih proračunskih postavkah, sklicuje le na namenske prihodke iz ZJF in ZIPRS.

Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2004 in 2005⁴³ glede namenskih prihodkov določa⁴⁴, da morajo biti, čeprav jih že posamezni področni zakoni opredeljujejo kot namenske, opredeljeni še v odloku o proračunu občine. V tem primeru bo z občinskim odlokom o proračunu pripoznan status namenskega prihodka določenemu proračunskemu prihodku.

³⁸ Uradni list RS, št. 81/98 in 50/99.

³⁹ Po pojasnilih občinske uprave (z dne 17. 1. 2007) zato, ker v občini ni počitniških hišic, pač pa le vinske kleti namenjene spravilu in predelavi grozdja ter hranjenju strojev za obdelavo vinogradov.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁴¹ Donacije, namenski prihodki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz zavarovanj.

⁴² Uradni list RS, št. 108/04.

⁴³ Izdalo MF oktobra 2003.

⁴⁴ Stran 56 in 57.

Zakonodaja s področja javnih financ dopušča možnost, da se občine same odločijo, ali bodo prihodke od koncesijske dajatve in od turistične takse opredelile kot namenske prihodke v odlokih o proračunu (ne glede na to, da so kot taki opredeljeni v ZIS oziroma ZSRT), vendar pa računsko sodišče meni, da taka odločitev ne bi smela biti prepuščena občinam. Občine bi prihodke od turistične takse in od koncesijske dajatve morale porabljati za namene, določene v ZIS oziroma ZSRT, ne glede na to, ali jih v odloku o proračunu opredelijo kot namenske ali ne.

Občina prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse ni namensko opredelila v svojih odlokih o proračunu. Dejstvo, da se koncesijska dajatev in turistična taksa ne upoštevata pri izračunu lastnih prihodkov občin, bi moralo biti za občino še dodatni razlog za opredelitev namenskosti navedenih prihodkov v odlokih o proračunu.

Računsko sodišče ocenjuje, da občina ni izpolnila pogoja glede opredelitve namenskosti prihodkov od koncesijske dajatve in turistične takse v odlokih o proračunu občine.

Ukrep občine

Občina je v 3. členu osnutka odloka o proračunu občine za leto 2007 prihodke od turistične takse in od koncesijske dajatve opredelila kot namenske prihodke.

3. ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI PRIDOBIVANJU IN PORABI SREDSTEV ZA TURIZEM

Občina bi bila uspešna pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem, če bi:

- uredila razdelitev koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju na podlagi opredeljenih meril,
- izvajala nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc,
- se povezovala z drugimi subjekti na področju turizma in pridobivala namenska sredstva za turizem tudi iz drugih virov,
- prihodke od koncesijske dajatve in od turistične takse namensko porabljala,
- vzpostavila pregleden sistem financiranja nosilcev turizma v občini.

3.1 Merila za razdelitev koncesijske dajatve

Občina bi bila uspešna pri razdelitvi koncesijske dajatve, če bi:

- sprejela merila za razdelitev koncesijske dajatve,
- seznanila občinski svet z višino deleža koncesijske dajatve, ki pripada občini.

V revidiranem obdobju je bila v zaokroženo turistično območje vključena samo ta občina, zato je bila upravičena do 100 odstotkov koncesijske dajatve zaokroženega turističnega območja. Računsko sodišče zato ni ocenjevalo, ali je bila občina uspešna pri razdelitvi koncesijske dajatve.

3.2 Nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse

Občina bi bila uspešna pri nadzoru nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse, če bi:

- vzpostavila evidenco o obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje turistične takse,
- preverjala pravilnost obračunane turistične takse (število točk in vrednost točke),
- spremljala pravočasnost nakazil pobrane turistične takse na poseben račun občine,
- sama izvajala nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc oziroma bi sodelovala s pristojnim davčnim organom glede prisilne izterjave turistične takse.

Zavezanci za pobiranje in odvajanje turistične takse⁴⁵ (v nadaljevanju: zavezanci) morajo pobrano turistično takso do 25. v mesecu za pretekli mesec nakazati na poseben račun občine ter občini in pristojnemu davčnemu organu predložiti mesečno poročilo, iz katerega mora biti razvidno število prenočitev in znesek pobrane turistične takse (30. člen ZSRT oziroma 27. člen ZPT).

Po določilih 28. člena ZPT nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc opravlja pristojni davčni organ, lahko pa ga opravlja tudi pristojni občinski organ uprave v okviru svojih pooblastil. Po določilih 31. člena ZSRT pa lahko navedeni nadzor poleg pristojnega davčnega organa opravlja tudi občinski inšpekcijski organ, ustanovljen v skladu s predpisom, ki ureja lokalno samoupravo. Davčni organ je po določilih 32. člena ZSRT pristojen tudi za opravljanje prisilne izterjave turistične takse (če ga občina o tem obvesti). Za opravljanje navedenih storitev občina sklene pogodbo z Davčno upravo Republike Slovenije⁴⁶ (v nadaljevanju: davčna uprava).

Računsko sodišče ugotavlja, da občina v letih od 2002 do 2005 ni vzpostavila (izven bilančne) evidence o mesečnih obveznostih posameznih zavezancev⁴⁷. Zaradi navedenega obstaja tveganje, da občina od zavezancev ni pridobila vse pobrane turistične takse.

Občina je od zavezancev pridobivala poročila o prenočitvah in znesku pobrane turistične takse v zakonitem roku (do 25. v mesecu za pretekli mesec), obstajajo pa tudi izjeme, ko je od zavezancev pridobila mesečna poročila za več mesecev skupaj oziroma za celo leto skupaj (npr. 11. 11. 2005 poročilo za obdobje od julija do oktobra 2005, 10. 1. 2005 poročilo za leto 2004). V navedenih primerih občina pobrane turistične takse ni pridobila v zakonitem roku, zavezancem ni pošiljala opominov⁴⁸ in ni sporočala pristojnemu davčnemu organu, naj turistično takso prisilno izterja. S takim načinom je občina izgubljala zakonite zamudne obresti, ki bi jih davčni organ (po določilih 32. člena ZSRT) obračunal neplačniku. V nekaterih primerih občina od zavezancev sploh ni pridobila mesečnih poročil oziroma je pridobivala poročila, ne pa tudi nakazil turistične takse po prejetih poročilih (npr. zavezanec bi moral občini po dostavljenih poročilih za leti 2004 in 2005 nakazati skupno 1.020 tisoč tolarjev, od januarja 2004 do maja 2006 pa je občini nakazal le 135 tisoč tolarjev). Občina bi morala nadzorovati pobiranje in odvajanje turistične takse ne le zato, ker je turistična taksa prihodek občine, ampak še zlasti, ker so neposredni uporabniki po določilih drugega odstavka 34. člena ZJF dolžni zagotavljati popolno in pravočasno pobiranje prihodkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanje v proračun.

Računsko sodišče ugotavlja, da občina ni preverjala pravilnosti obračunane turistične takse po poročilih zavezancev (npr. nekateri zavezanci so v letu 2005 občini nakazovali turistično takso obračunano po prenizki vrednosti točke⁴⁹). To kaže na opustitev notranjih kontrol, ki bi jih občina morala vzpostaviti po

⁴⁵ Pravne osebe in podjetniki posamezniki ter sobodajalci, kmetje in društva, ki sprejemajo turiste na prenočevanje (25. člen ZPT), oziroma pravne osebe javnega in zasebnega prava, samostojni podjetniki posamezniki, sobodajalci in kmetje, ki sprejemajo turiste na prenočevanje (28. člen ZSRT).

⁴⁶ Po določilih 5. člena Zakona o davčni službi (Uradni list RS, št. 17/05-UPB1), ki se uporablja od 1. 1. 2005, je davčna služba zadolžena tudi za pobiranje davkov, ki so prihodek proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (ni več pogodb med občinami in davčno upravo).

⁴⁷ Spremljala pa je nakazila turistične takse posameznih zavezancev po mesecih.

⁴⁸ Z izjemo dveh pozivov, z dne 17. 3. 2004 in z dne 2. 3. 2005.

⁴⁹ 14,70 tolarja (veljavna do 31. 12. 2004) namesto 22 tolarjev (veljavna od 1. 1. 2005).

določilih 99.a in 100. člena ZJF ter Pravilnika o usmeritvah za usklajeno delovanje sistema notranjega nadzora javnih financ⁵⁰.

Z odlokom o turistični taksi občina ni opredelila nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc. Občina z davčno upravo ni sklenila pogodbe, s katero bi uredila medsebojna razmerja, ki se nanašajo na prisilno izterjavo turistične takse.

Računsko sodišče ocenjuje, da občina pri nadzoru nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ni bila uspešna, saj ni vzpostavila evidence o obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje turistične takse, ni preverjala pravilnosti obračunane turistične takse, ni spremljala pravočasnosti nakazil pobrane turistične takse na poseben račun občine, neplačnikom pobrane turistične takse ni pošiljala opominov, s pristojnim davčnim organom ni sklenila pogodbe glede prisilne izterjave in mu ni sporočala podatkov o neplačnikih.

Ker morajo pravne osebe, samostojni podjetniki posamezniki ali fizične osebe (kot sobodajalci in kmetje) po določilih 11. člena Zakona o gostinstvu⁵¹ od upravne enote pridobiti odločbo o izpolnjevanju pogojev⁵² za opravljanje gostinske dejavnosti, bi bilo za občino koristno, da bi jo upravna enota zaradi ažurnosti in popolnosti evidenc o zavezancih za pobiranje in odvajanje turistične takse sprotno seznanjala s spremembami podatkov o zavezancih.

Ukrepi občine

Župan je dne 18. 1. 2007 izdal Navodilo za kontrolo obračuna in kontrole vplačil turistične takse⁵³, s katerim je opredelil način notranjega nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse. Za leto 2007 je občina vzpostavila evidenco o obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje turistične takse. 22. 1. 2007 je dvema zavezancema poslala opomina⁵⁴ za nakazilo turistične takse (za neplačano turistično takso za leti 2005 in 2006 v skupnem znesku 3.308 evrov ter za nepravilno, preniško obračunano in nakazano turistično takso za leti 2005 in 2006 v skupnem znesku 349 evrov⁵⁵). Istega dne je vsem zavezancem poslala dopis⁵⁶, s katerim jih je opozorila na njihove obveznosti v zvezi s pobiranjem in odvajanjem turistične takse. Občina je z namenom boljše ureditve nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc izvedla dodatne aktivnosti, npr. sestala se je s predstavniki Term Čatež glede obračunavanja turistične takse za lastnike apartmajev znotraj kompleksa Term Čatež, poslala je dopis vsem zavezancem za plačilo turistične takse, da ji mesečna poročila lahko pošiljajo po elektronski pošti, sestala se je s predstavniki pristojne upravne enote glede vzpostavitve evidence o sobodajalcih.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 72/02.

⁵¹ Uradni list RS, št. 1/95, 40/99, 101/05.

⁵² Po določilih 9. člena Zakona o gostinstvu morajo biti za opravljanje gostinske dejavnosti med drugim izpolnjeni minimalni tehnični pogoji, ki se nanašajo na poslovne prostore, opremo in naprave v gostinskih obratih, pri sobodajalcih in na kmetijah ter pogoji, ki se nanašajo na merila in način kategorizacije nastanitvenih gostinskih obratov, prostorov za goste pri sobodajalcih ter na kmetijah z nastanitvijo in marin.

⁵³ Št. 007-2/2007.

⁵⁴ Oba št. 417-1/2007.

⁵⁵ Zavezanec je navedeni znesek nakazal občini 31. 1. 2007 (devet dni po poslanem opominu).

⁵⁶ Št. 417-1/2007.

3.3 Povezovanje z drugimi subjekti s področja turizma in pridobivanje dodatnih sredstev

Občina bi bila uspešna pri povezovanju z drugimi subjekti s področja turizma in pridobivanju dodatnih sredstev, če bi:

- se povezovala z drugimi subjekti s področja turizma na občinski, regijski in državni ravni oziroma čezmejno,
- pridobivala dodatna sredstva za turizem tudi iz drugih virov.

Računsko sodišče ugotavlja, da se je občina pri izvajanju politike spodbujanja razvoja turizma povezovala predvsem na regijski in državni ravni ter čezmejno. Za nekatere od izvedenih projektov je pridobila tudi dodatna sredstva iz različnih virov. Navajamo nekaj primerov takega povezovanja, ki se nanašajo na obdobje od leta 2002 do leta 2005:

- v okviru regijskega povezovanja je občina pristopila k projektu Posavje – biseri Save in Krke (skupaj z Občino Krško in Občino Sevnica ter več turističnimi podjetji) z namenom skupnega planiranja, razvoja in trženja turistične destinacije Posavja, za katerega so bila zavodu za turizem kot nosilcu projekta odobrena sredstva v znesku 31.464 tisoč tolarjev,
- v okviru regijskega povezovanja je občina v letih od 2003 do 2005 skupaj z Občino Krško in Občino Sevnica nastopila na Mednarodnem sejmu Alpe Adria oziroma Sejmu počitnic v Ljubljani,
- v okviru povezovanja na državni ravni je občina preko zavoda za turizem pristopila k projektu Na lepše – Next Exit, ki ga vodi Slovenska turistična organizacija (v nadaljevanju: STO) in je namenjen usmerjanju turistov in tranzitnih potnikov na stranske poti in v turistične destinacije (zavod za turizem je postal skrbnik spodnjega dela Sončeve poti: od Rogaške Slatine preko Podčetrтка in Brežic do Otočca),
- v okviru čezmejnega povezovanja je občina pristopila k ustanovitvi turistične cone Po Sotli in Gorjancih (skupaj z Občino Krško in šestimi hrvaškimi obmejnimi občinami), za katero so ji bila odobrena sredstva v znesku 3.600 tisoč tolarjev.

Občina vzpostavlja tudi pogoje za sodelovanje zasebnega sektorja pri razvoju turizma. Tako npr. odkupuje zemljišča, ki so namenjena izgradnji infrastrukture, namenjene tudi razvoju turizma (npr. za sejmiščno-razstavni prostor), ter vzdržuje in vzpostavlja primerno infrastrukturo (ureja cestno omrežje, javno razsvetljava, staro mestno jedro ipd.). V sodelovanju z zavodom za turizem in nekaterimi zasebnimi turističnimi ponudniki sofinancira izdajo turističnih katalogov, sodeluje pa tudi pri izvedbi nekaterih turističnih prireditev v občini (npr. festivalu glasbe Festival Brežice).⁵⁷

Pri pridobivanju dodatnih sredstev za turizem iz drugih virov je bila preverjena pridobitev sredstev na javnih razpisih s področja turizma, ki jih je objavilo MG – Direktorat za turizem. V letih od 2002 do 2005 je bil izveden le Javni razpis za spodbuditev priprave občinske prostorske dokumentacije za razvojne potrebe turizma v letih 2003 in 2004⁵⁸. Občina se je na ta javni razpis prijavila s projektom v vrednosti

⁵⁷ Pisna pojasnila občine, št. 430-2/06 z dne 28. 8. 2006.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 8/03.

36.135 tisoč tolarjev, za katerega so ji bila odobrena sredstva v znesku 16.131 tisoč tolarjev⁵⁹, kar je 63,8 odstotka zahtevane vrednosti sofinanciranja (25.295 tisoč tolarjev). Računsko sodišče ocenjuje, da je bila občina uspešna pri pridobitvi sredstev na navedenem javnem razpisu.

Računsko sodišče ugotavlja, da se je občina pri izvajanju politike spodbujanja razvoja turizma v nekaj primerih povezovala z drugimi subjekti s področja turizma tako na regijski in državni ravni kot tudi čezmejno, vendar bi lahko bilo več takega povezovanja. Z različnimi oblikami sodelovanja in povezovanja ima občina namreč bistveno več možnosti za pridobivanje dodatnih sredstev za turizem iz različnih virov. Po oceni računskega sodišča je več povezovanja občine, zlasti z zasebnim sektorjem pričakovati na podlagi Zakona o javno-zasebnem partnerstvu⁶⁰, ki ureja sodelovanje javnega in zasebnega sektorja pri izvajanju projektov, ki so v javnem interesu, smiselno pa se bo uporabljal tudi za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja pri drugih projektih.

3.4 Namenska poraba sredstev za turizem

Občina bi bila uspešna pri porabi sredstev za turizem, če bi prihodke od turistične takse in od koncesijske dajatve

- izkazala na posebnih proračunskih postavkah ter
- jih namensko porabljala.

Po določitih ZIS, ZSRT in ZPT so prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve namenski prihodki. Koncesijska dajatev se uporablja za ureditev prebivalcem prijaznejšega okolja in za turistično infrastrukturo (74. člen ZIS in 20. člen ZSRT), turistična taksa pa za več različnih namenov, opredeljenih v 22. členu ZPT (turistične informacije in usmerjanje s pomočjo ustrezne prometne signalizacije, spodbujanje lokalnega prebivalstva za sodelovanje pri aktivnostih pospeševanja turizma, pisna promocijska gradiva, filmi in druga sredstva za promocijo turistične ponudbe, prireditve, vzdrževanje in urejanje parkov, zelenic, cvetličnih nasadov, tematskih poti in drugih javnih površin, ki so namenjene turistom, ter programi urejanja okolja, ki jih izvajajo turistična in okoljevarstvena društva) in v 21. členu ZSRT (informacijska turistična dejavnost⁶¹, spodbujanje razvoja celovitih turističnih proizvodov turističnega območja, trženje celovite turistične ponudbe na ravni turističnega območja, razvoj in vzdrževanje skupne turistične infrastrukture, razvoj in vzdrževanje javnih površin, namenjenih turistom, organizacija in izvajanje prireditev, ozaveščanje in spodbujanje lokalnega prebivalstva k pozitivnemu odnosu do turistov in turizma ter druge storitve, ki jih v turističnem območju brezplačno nudijo turistom).

Računsko sodišče ugotavlja, da v celotnem revidiranem obdobju občina prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse ni namensko opredelila v odlokih o proračunu in jih ni izkazala na posebnih proračunskih postavkah (odhodki niso bili določljivi). Zaradi navedenega preveritev porabe namensko pridobljenih sredstev ni bila mogoča. Obstaja tveganje, da bi se lahko koncesijska dajatev in turistična taksa porabljali nenamensko.

⁵⁹ Po podatkih iz dopisa MG – Direktorata za turizem, št. 320-2/2005-148 z dne 27. 9. 2006.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 127/06.

⁶¹ Vključuje informiranje turistov, zbiranje podatkov za potrebe informiranja obiskovalcev, ugotavljanje mnenj obiskovalcev o kakovosti turistične ponudbe, sprejemanje in posredovanje predlogov in pritožb obiskovalcev v zvezi s turistično ponudbo pristojnim organom ter urejanje in vzdrževanje turistične signalizacije.

Občina je v času izvajanja revizije pripravila tabelarični prikaz porabe namensko pridobljenih sredstev za turizem za leta od 2002 do 2005. Iz prikaza izhaja, da je v letih od 2003 do 2005 za namene, opredeljene v ZIS, ZSRT in ZPT, občina porabila več sredstev, kot je pridobila namenskih prihodkov, in sicer v letu 2003 v znesku 3.026 tisoč tolarjev, v letu 2004 v znesku 7.170 tisoč tolarjev in v letu 2005 v znesku 32.873 tisoč tolarjev. V letu 2002 pa je občina porabila manj sredstev, kot je pridobila namenskih prihodkov (v znesku 962 tisoč tolarjev).

Ukrep občine

V proračunu za leto 2007 je občina opredelila odhodke, povezane z namenskimi prihodki od koncesijske dajatve in od turistične takse.

3.5 Financiranje nosilcev turizma v občini

Občina bi bila uspešna pri financiranju nosilcev turizma v občini, če bi:

- transfere dodeljevala po predpisanih postopkih ter
- izvajala nadzor nad dodeljenimi namenskimi sredstvi.

V 53. členu ZJF je določeno, da se sredstva subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči dodelijo na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa, po pogojih in po postopku, ki ga predpiše minister za finance, če s posebnim zakonom ni drugače določeno. Pogoji in postopki so bili opredeljeni v Pravilnikih o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (iz leta 2001⁶², iz leta 2003⁶³ in iz leta 2004⁶⁴), ki se smiselno uporabljajo tudi za občine. V 50. členu ZJF je določeno, da neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti s pisno pogodbo.

Preverili smo financiranje programov zavoda za turizem, programov Občinske turistične zveze Brežice (v nadaljevanju: OTZ Brežice) ter programov turističnih društev.

3.5.1 Financiranje programov zavoda za turizem

S proračunskih postavk, navedenih v prilogi, je občina v letih od 2002 do 2005 nakazala zavodu za turizem transfere v skupnem znesku 164.298 tisoč tolarjev.

Za leta od 2002 do 2005 je zavod za turizem občini predložil programe dela s finančnimi načrti in poročila o delu. V programih dela so predstavljeni in finančno ovrednoteni posamezni programi (npr. stroški za delovanje zavoda za turizem, promocija, projekti). V poročilih o delu so predstavljene izvedene aktivnosti.

Za leta od 2003 do 2005 je imela občina z zavodom za turizem sklenjene pogodbe o financiranju, v katerih je med drugim opredelila namene ter zneske odobrenih sredstev po posameznemu namenu, način nakazovanja sredstev, nadzor nad finančnim poslovanjem in obveznosti zavoda za turizem (namenska in gospodarna poraba sredstev, predložitev poročila o poslovanju in doseženih ciljnih skupaj z zaključnim računom). Za leto 2002 občina z zavodom za turizem ni sklenila pogodbe, kar predstavlja kršitev 50. člena ZJF.

⁶² Uradni list RS, št. 66/01, 53/02, 80/02, 88/02. Pravilnik je veljal do 22. 5. 2003.

⁶³ Uradni list RS, št. 47/03, 67/03. Pravilnik je veljal od 23. 5. 2003 do 7. 10. 2004.

⁶⁴ Pravilnik je veljal od 8. 10. 2004 in v letu 2005.

Za leti 2004 in 2005 je nadzor poslovanja zavoda za turizem opravil Nadzorni odbor Občine Brežice (v nadaljevanju: nadzorni odbor) ter v marcu 2006 pripravil poročilo o izvedenem nadzoru. Nadzorni odbor nepravilnosti ni ugotovil. Ocenil pa je, da so programi dela in poslovna poročila, ki so bila obravnavana na občinskem svetu, premalo podrobni za oceno uspešnosti ali neuspešnosti delovanja zavoda za turizem ter da bi bilo potrebno omenjeno problematiko uvrstiti na dnevni red občinskega sveta.

Občinski svet je 19. 1. 2006 sprejel Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Zavod za podjetništvo in turizem Brežice⁶⁵ (veljavnost 1. 4. 2006). Po določilih 27. in 28. člena tega odloka je 1. 4. 2006 prenehal veljati odlok o ustanovitvi LTO in z istim dnem je prenehal obstajati zavod za turizem. To je bil razlog, da se priporočilo nadzornega odbora (obravnavano na seji občinskega sveta) ni upoštevalo⁶⁶.

3.5.2 Sofinanciranje programov OTZ Brežice

S proračunske postavke delovanje turistične zveze je občina v letih od 2002 do 2005 nakazala OTZ Brežice transfere v skupnem znesku 14.687 tisoč tolarjev, ne da bi predhodno izvedla javne razpise in ustrezne postopke za dodelitev transferov ter ne da bi z OTZ Brežice sklenila pogodbe (kršitev 50. in 53. člena ZJF). Poleg navedenih sredstev je v letih od 2002 do 2005 OTZ Brežice nakazala⁶⁷ še sredstva v znesku 206 tisoč tolarjev s proračunske postavke pokroviteljstva.

Računsko sodišče ugotavlja, da je programe OTZ Brežice v letih 2003 in 2004 sofinanciral (na podlagi izvedenih javnih razpisov in ustreznih postopkov za dodelitev transferov) tudi zavod za turizem.

Izbrani način dodeljevanja transferov za področje turizma (istemu prejemniku delno iz proračuna, delno preko zavoda za turizem) povečuje tveganje za netransparentnost poslovanja.

Za leta od 2002 do 2005 je OTZ Brežice občini predložila programe dela⁶⁸ s finančnimi načrti ter poročila o delu s pregledom realizacije prihodkov in odhodkov po posameznih kontih.

Za leto 2005 je poslovanje OTZ Brežice pregledal nadzorni odbor OTZ Brežice. Iz poročila nadzornega odbora izhaja, da je poslovanje zveze potekalo pravilno in v skladu z računovodskimi standardi.

Ukrepi občine

V proračunu za leto 2007 ni več postavke dotacija Turistični zvezi Brežice.

Pojasnilo občine

Občina pripravlja nov pravilnik o sofinanciranju na področju turizma, po katerem bo OTZ Brežice lahko pridobila transfere le na podlagi prijave na javni razpis.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 17/06.

⁶⁶ Pisno pojasnilo občinske uprave z dne 17. 1. 2007.

⁶⁷ Na podlagi vlog OTZ Brežice in odredb župana.

⁶⁸ Predstavljeni so posamezni programi.

3.5.3 Sofinanciranje programov turističnih društev

Z različnih proračunskih postavk⁶⁹ je v letih od 2002 do 2005 občina nakazala šestim turističnim društvom transfere v skupnem znesku 10.824 tisoč tolarjev⁷⁰ (delno na podlagi izvedenih javnih razpisov, delno pa brez izvedenih javnih razpisov na podlagi vlog turističnih društev in sklepov o odobritvi sredstev). Občina je z dodelitvijo transferov brez javnega razpisa kršila določila 53. člena ZJF.

Računsko sodišče ugotavlja, da je programe turističnih društev v letu 2002 sofinancirala tudi OTZ Brežice in v letih od 2003 do 2005 (na podlagi izvedenih javnih razpisov in ustreznih postopkov za dodelitev transferov) tudi zavod za turizem.

Izbrani način dodeljevanja transferov za področje turizma povečuje tveganje za netransparentnost poslovanja.

⁶⁹ Npr. promocija, dotacija za Fašjek Dobova, pokroviteljstva, programi za mlade, drugi programi s področja kulture, preprečevanje škode na LC in JP (plazovi, neurje), CRPI Sromlje, programi športa – dejavnosti izvajalcev športa.

⁷⁰ Delno na podlagi izvedenih javnih razpisov in delno brez izvedenih javnih razpisov.

4. ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI NAČRTOVANJU TURIZMA IN PRI POROČANJU O URESNIČEVANJU CILJEV

Občina bi bila uspešna pri načrtovanju razvoja turizma in pri poročanju o uresničevanju ciljev, če bi:

- dolgoročno in letno načrtovala razvoj turizma,
- letno poročala o uresničevanju zastavljenih ciljev.

4.1 Načrtovanje razvoja turizma

Občina bi bila uspešna pri načrtovanju razvoja turizma, če bi:

- občinski svet sprejel dolgoročno strategijo razvoja turizma v občini, v kateri so cilji natančno določeni, merljivi⁷¹ in časovno opredeljeni ter sledijo usmeritvam nacionalne strategije,
- v obrazložitvah odlokov o proračunu predstavila letne izvedbene cilje za področje turizma, ki so natančno določeni, merljivi in vrednostno opredeljeni ter bi jih bilo mogoče povezati z dolgoročnimi razvojnimi cilji.

4.1.1 Dolgoročna strategija razvoja turizma

Računsko sodišče ugotavlja, da občina nima dolgoročne strategije razvoja turizma v občini. Zavod za turizem pripravlja Strategijo razvoja turizma Občine Brežice za obdobje 2007–2013 (v nadaljevanju: občinska strategija 2007–2013). Njen glavni namen je ustrezna umestitev turizma v razvojne prioritete občine in zagotovitev uspešnega razvoja turizma na trajnosten način. V okviru priprave občinske strategije 2007–2013 je zavod za turizem od decembra 2005 do decembra 2006 organiziral štiri tematske delavnice⁷², ki so bile namenjene aktivnemu sodelovanju različnih subjektov s področja turizma⁷³ pri pripravi strategije. Občinska strategija 2007–2013 naj bi bila sprejeta v začetku leta 2007, po njenem sprejetju pa bo zavod za turizem pripravil tudi strategijo trženja turistične ponudbe Občine Brežice⁷⁴.

⁷¹ Izraženi na način, ki omogoča preverjanje rezultatov.

⁷² Na teme: analiza stanja obstoječe turistične ponudbe, vizija razvoja turizma, organiziranost turizma in določitev ciljev nadaljnega razvoja turizma.

⁷³ Na delavnicah so sodelovali predstavniki javnega sektorja (sosednje občine in druge javne institucije), privatnega sektorja (turistično gospodarstvo) in civilne družbe (turistična in druga društva).

⁷⁴ Poročilo zavoda za turizem o realizaciji programa dela za leto 2006 v obdobju maj–november 2006.

Opredelitev dolgoročnih in iz njih izhajajočih kratkoročnih ciljev predstavlja kritično točko uveljavljanja kvalitetnega načrtovanja in izvajanja ter poročanja. Občina brez občinske strategije, v kateri bi opredelila dolgoročne cilje razvoja turizma, nima ustrezne dolgoročne podlage za uspešno načrtovanje in izvajanje politike spodbujanja razvoja turizma v občini ter tudi ne more ocenjevati svoje uspešnosti pri uresničevanju ciljev.

4.1.2 Letni izvedbeni načrti za področje turizma

Z ZJF je bila pri pripravi in izvrševanju proračunov uveljavljena zahteva, da mora biti načrtovanje programov, projektov in aktivnosti posameznega neposrednega proračunskega uporabnika naravnano k ciljem in pričakovanim rezultatom. V skladu z določili ZJF se morajo finančni načrti neposrednih uporabnikov pripraviti v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁷⁵ (v nadaljevanju: uredba o pripravi proračuna)⁷⁶.

Občina je v obrazložitvah finančnih načrtov za leta od 2002 do 2005 predstavila področje turizma znotraj področja druge javne potrebe. Za leta od 2002 do 2004 je le obrazložila nekatere proračunske postavke, kot so dotacija turistični zvezi, tekoči transferi v javne zavode - LTO, promocija ipd. Za leto 2005 pa je predstavila načrtovane pomembnejše dejavnosti zavoda za turizem, ki opravlja večino nalog s področja turizma v občini.

Računsko sodišče ugotavlja, da je občina na področju turizma za leta od 2002 do 2004 na kratko in na splošno obrazložila posamezne proračunske naloge po nekaterih proračunskih postavkah iz finančnih načrtov, ni pa predstavila posameznih letnih izvedbenih ciljev. Po oceni računskega sodišča bi načrtovane dejavnosti zavoda za turizem za leto 2005 lahko razumeli kot posamezne letne izvedbene cilje, vendar pa cilji niso ustrezno predstavljeni (niso natančno določeni in merljivi). Ker cilji niso opredeljeni oziroma so opredeljeni pomanjkljivo, njihovega doseganja ni mogoče spremljati in ocenjevati. Obseg sredstev je v finančnih načrtih določen v okviru posamezne proračunske postavke, vendar pa zahteve po sredstvih v obrazložitvah finančnih načrtov v večini primerov niso dovolj utemeljene niti ustrezno pojasnjene. Zaradi odsotnosti dolgoročnih ciljev in odsotnosti oziroma pomanjkljive opredelitve letnih izvedbenih ciljev tudi ni mogoče ugotavljati njihove medsebojne povezanosti.

4.2 Poročanje o uresničevanju ciljev

Občina bi bila uspešna pri poročanju o uresničevanju ciljev, če bi za leta od 2002 do 2005 pripravila poročila o doseženih ciljih in rezultatih za področje turizma tako, da bi celovito in pregledno prikazovala delovanje občine na tem področju.

Z ZJF je bila pri pripravi in izvrševanju proračunov uveljavljena zahteva, da mora biti izvrševanje in poročanje o izvršitvi posameznih programov neposrednega proračunskega uporabnika naravnano k uresničevanju ciljev in k doseganju rezultatov. ZJF določa, da mora neposredni proračunski uporabnik

⁷⁵ Uradni list RS, št. 45/02.

⁷⁶ 24. člen uredbe o pripravi proračuna določa vsebino predloga finančnega načrta, ki je sestavljen iz finančnega načrta in njegove obrazložitve. Določa tudi obvezne sestavine obrazložitve predloga finančnega načrta, ki predstavlja tudi program dela oziroma letni izvedbeni načrt predlagatelja finančnega načrta.

pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti (62. člen) v skladu z metodologijo za pripravo poročil o doseženih ciljih in rezultatih. Ta je opredeljena v Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁷⁷ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa), ki določa, da obrazložitev realizacije finančnega načrta zajema poročilo o realizaciji finančnega načrta ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih⁷⁸. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih mora neposredni uporabnik pripraviti izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta, pripravljenega v skladu z uredbo o pripravi proračuna. Tako mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati dolgoročne in letne cilje, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev upošteva fizične, finančne in opisne kazalce, določene v obrazložitvi finančnega načrta, nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na opredeljene standarde in merila, kot jih je predpisal župan, in oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta.

Občina je za leta od 2002 do 2005 pripravila poročila o realizaciji finančnih načrtov, ni pa pripravila poročil o doseženih ciljih in rezultatih, kar pomeni, da občina o uresničevanju ciljev na področju turizma ni poročala.

⁷⁷ Uradni list RS, št. 12/01.

⁷⁸ Vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih je podrobno opredeljena v 10. členu navodila o pripravi zaključnega računa.

5. MNENJE

Revidirali smo uspešnost poslovanja Občine Brežice pri opravljanju nalog s področja turizma v letih od 2002 do 2005. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁷⁹.

Z revizijo smotrnosti poslovanja Občine Brežice pri opravljanju nalog s področja turizma je računsko sodišče presojalo, ali je Občina Brežice zagotovila pogoje za razvoj turizma, ali je bila občina uspešna pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem ter ali je bila uspešna pri načrtovanju razvoja turizma in poročanju o uresničevanju ciljev. Pridobljeni dokazi omogočajo, da računsko sodišče izreče mnenje o smotrnosti poslovanja Občine Brežice pri opravljanju nalog s področja turizma z vidika uspešnosti⁸⁰.

Glede zagotavljanja pogojev za razvoj turizma je računsko sodišče ugotovilo, da jih je Občina Brežice zagotovila, razen namenske opredelitve prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve v odloku o proračunu za leta od 2002 do 2005 – točka 2.3.3.

Glede ocenjevanja uspešnosti Občine Brežice pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem je računsko sodišče ugotovilo, da njeno ravnanje v nekaj primerih ni bilo ustrezno, ker

- v celotnem revidiranem obdobju ni vzpostavila evidence o obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje pobrane turistične takse na poseben račun občine, ni preverjala pravilnosti obračunane turistične takse, ni spremljala pravočasnosti nakazil pobrane turistične takse na poseben račun občine in ni poskrbela za prisilno izterjavo turistične takse, zaradi česar je izgubljala tudi zakonite zamudne obresti – točka 3.2;
- odhodkov, povezanih z namenskimi prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve, ni izkazala na posebnih proračunskih postavkah – točka 3.4 v povezavi s točko 2.3.3;
- je OTZ in turističnim društvom (delno) v letih od 2002 do 2005 dodelila transfere, ne da bi predhodno izvedla javne razpise in ustrezne postopke za dodelitev sredstev. Programe OTZ Brežice je v letih od 2002 do 2005 sofinancirala občina, v letih 2003 in 2004 pa tudi zavod za turizem, programe turističnih društev pa je poleg občine sofinancirala tudi OTZ Brežice (v letu 2002) in v letih od 2003 do 2005 tudi zavod za turizem, kar povečuje tveganje za netransparentnost poslovanja – točki 3.5.2 in 3.5.3.

⁷⁹ Uradni list RS, št. 41/01.

⁸⁰ Kadar je v izreku mnenja računskega sodišča nepravilnost izražena v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

Glede uspešnosti Občine Brežice pri načrtovanju razvoja turizma in pri poročanju o uresničevanju ciljev je računsko sodišče ugotovilo, da ravnanje Občine Brežice ni bilo ustrezno, ker

- nima niti dolgoročne strategije razvoja turizma v občini – točka 4.1.1 niti letnih izvedbenih ciljev za leta od 2002 do 2004, letni izvedbeni cilji za leto 2005 pa niso natančno določeni in merljivi, zato njihovega doseganja ni mogoče spremljati in ocenjevati. Zaradi odsotnosti dolgoročnih ciljev in odsotnosti oziroma pomanjkljive opredelitve letnih izvedbenih ciljev tudi ni mogoče ugotavljati njihove medsebojne povezanosti – točka 4.1.2;
- za leta od 2002 do 2005 občina ni pripravila poročil o doseženih ciljih in rezultatih – točka 4.2.

Računsko sodišče ocenjuje, da je v letih od 2002 do 2005 Občina Brežice razpolagala z namenskimi prihodki za turizem v skupnem znesku 237.364 tisoč tolarjev (990.502 evrov) oziroma 1,7 odstotka vseh prihodkov iz bilanc prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna občine za leta od 2002 do 2005, ki bi lahko bili dobra podlaga za uspešen razvoj turizma v Občini Brežice.

Na podlagi ugotovitev o zagotavljanju pogojev za razvoj turizma v Občini Brežice, uspešnosti občine pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem ter uspešnosti občine pri načrtovanju razvoja turizma in pri poročanju o uresničevanju ciljev računsko sodišče meni, da Občina Brežice pri opravljanju nalog s področja turizma ni bila uspešna. Neustrezno dolgoročno in letno načrtovanje turizma v občini ne zagotavlja merjenja rezultatov pri doseganju zastavljenih ciljev. Nedoločljivost odhodkov za turizem v proračunih občine lahko vodi v nenamensko porabo turistične takse in koncesijske dajatve. Neurejen nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc lahko vodi k izgubljanju prihodkov od turistične takse v proračunih občine. Dodeljevanje transferov delno iz proračuna občine in delno preko javnega zavoda oziroma turistične zveze povečuje tveganje za netransparentnost poslovanja.

6. ODZIVNO POROČILO

Odzivno poročilo ni potrebno, ker so bile že med revizijskim postopkom odpravljene razkrite nesmotrnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi (tretji odstavek 29. člena ZRacS-1), ki jih v nadaljevanju na kratko povzemamo:

- Občina Brežice je prihodke od koncesijske dajatve in od turistične takse opredelila kot namenske prihodke v predlogu odloka o proračunu občine za leto 2007 – točka 2.3.3;
- župan je dne 18. 1. 2007 izdal Navodilo za kontrolo obračuna in kontrole vplačil turistične takse, s katerim je opredelil način notranjega nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse. Za leto 2007 je Občina Brežice vzpostavila evidenco o obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje turistične takse. 22. 1. 2007 je dvema zavezancema poslala opomina za nakazilo turistične takse (za neplačano turistično takso za leti 2005 in 2006 v skupnem znesku 3.308 evrov ter za nepravilno, prenizko obračunano in nakazano turistično takso za leti 2005 in 2006 v skupnem znesku 349 evrov). Istega dne je vsem zavezancem poslala dopis, s katerim jih je opozorila na njihove obveznosti v zvezi s pobiranjem in odvajanjem turistične takse. Občina Brežice je z namenom boljše ureditve nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc izvedla dodatne aktivnosti, npr. sestala se je s predstavniki Term Čatež glede obračunavanja turistične takse za lastnike apartmajev znotraj kompleksa Term Čatež, poslala je dopis vsem zavezancem za plačilo turistične takse, da ji mesečna poročila lahko pošiljajo po elektronski pošti, sestala se je s predstavniki pristojne upravne enote glede vzpostavitve evidence o sobodajalcih – točka 3.2;
- v proračunu za leto 2007 je Občina Brežice opredelila odhodke, povezane z namenskimi prihodki od koncesijske dajatve in od turistične takse – točka 3.4;
- v proračunu za leto 2007 ni več postavke dotacija Turistični zvezi Brežice. Občina Brežice pripravlja novi pravilnik o sofinanciranju na področju turizma, po katerem bo OTZ Brežice lahko pridobila transfere le na podlagi prijave na javni razpis – točka 3.5.2.

7. PRIPOROČILA

Računsko sodišče Občini Brežice priporoča, naj

- določi koordinatorja za področje turizma, ki bo usklajeval aktivnosti med oddelki mestne uprave, nosilci turizma v občini in drugimi subjekti (predstavniki gospodarstva, drugih lokalnih skupnosti, državo ipd.). Prouči naj, katera znanja in veščine potrebujejo zaposleni, ki se ukvarjajo s turizmom, in zagotovi, da se bodo strokovno izpopolnjevali – točka 2.1;
- sodeluje s pristojnim davčnim organom tako glede nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc kot tudi glede prisilne izterjave turistične takse – točka 3.2;
- v zaključnih računih proračuna prikaže namensko porabo prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve – točka 3.4;
- zagotovi transparentnost pri dodeljevanju transferov turističnim društvom – točka 3.5.3;
- v proračunih opredeli letne izvedbene cilje, ki bodo natančno določeni, merljivi in vrednostno opredeljeni ter povezani z natančno določenimi, merljivimi in časovno opredeljenimi dolgoročnimi razvojnimi cilji, kar bo občini omogočilo lažje poročanje o njihovem uresničevanju – točke 4.1.1, 4.1.2 in 4.2).

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Občini Brežice, priporočeno;
2. Vladislavu Deržiču, priporočeno;
3. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
4. Roku Kržanu, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu, tu.

8. PRILOGA

Realizacija sredstev po proračunskih postavkah za leta od 2002 do 2005

v tisoč tolarjih (zavod za turizem)

Proračunska postavka	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
6000 Plače	/	4.035	11.913	12.583
6010 Namenska sredstva za odpravo nesorazmerij plač	/			32
6100 Drugi osebni prejemki	/	1.065	1.742	1.858
6200 Prispevki za socialno varnost	/	771	1.841	2.076
6386 Materialni stroški	/	6.890	6.280	7.629
6500 Investicijska oprema - nakup osnovnih sredstev	/	210	700	0
9600 Promocija	/	15.529	12.800	10.381
9601 Projekti turistične infrastrukture LTO	20.152	5.589	8.685	11.523
7327 Ureditev in organizacija prireditev v Občini Brežice	/	/	9.114	10.900
Skupaj	20.152	34.089	53.075	56.982

Vir: Odloki o zaključnih računih proračuna občine za leta od 2002 do 2005, izpisi prometa po proračunskih postavkah za leta od 2002 do 2005.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija · tel.: +386 (0) 2 250 5880 · fax: +386 (0) 2 250 5896