



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Cerklje v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo
Pravilnost in smotrnost poslovanja
Občine Cerklje v delu, ki se nanaša na izdajanje
občinskih glasil in objave v medijih

Številka: 324-9/2015/34

Ljubljana, 18. aprila 2017

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Cerčno v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Cerčno v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja Občine Cerčno v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Cerčno v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014, izreklo *negativno mnenje*, ker Občina Cerčno ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračunov za leti 2013 in 2014 za izdajanje občinskega glasila in financiranje programskih vsebin v drugih medijih niso popolne;
- kot izdajatelj medija pred izvajanjem dejavnosti ni priglasila medija pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev; razširjala je programske vsebine prek medija, ki ni vpisan v razvid medijev; ni imenovala odgovornega urednika; ni sprejela temeljnega pravnega akta, kjer bi določila pravna razmerja med izdajateljem in uredništvom ter osnovna medsebojna razmerja znotraj uredništva; oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi ni označila, da bi bile jasno prepoznavne, in jih tudi ni posebej ločila od ostalih programskih vsebin;
- ni zagotovila popolnega pobiranja prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti; storitve ni oddala skladno s predpisi o javnem naročanju; plačala je račune, ne da bi imela za to pravno podlago v sklenjeni pogodbi ali naročilnici.

Občina Cerčno je pri izdajanju občinskega glasila in objavah v medijih ravnala *delno učinkovito*. Občina Cerčno nima sprejetega strateškega dokumenta na področju medijev, v katerem bi določila namen in opredelila cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugem mediju, teh pa tudi ni določila v proračunih občine za leti 2013 in 2014. Občina Cerčno ni seznanila občinskega sveta z načrtovanimi in realiziranimi odhodki za izdajanje občinskega glasila, s podatki o predvidenem številu izdanih števil in predvideni ter dejanski nakladi občinskega glasila ter načrtovanimi in realiziranimi odhodki dela plač javnih uslužbencev in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila. Poleg tega v letih 2013 in 2014 ni preverjala zadovoljstva občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugem mediju.

Občina Cerčno ni imenovala odgovornega urednika in uredniškega odbora, ampak so občinsko glasilo poleg župana urejali in oblikovali zunanji izvajalci, s katerimi je imela sklenjeno pogodbo. Programska zasnova določa temeljna vsebinska izhodišča, oblikoval pa jo je župan oziroma zunanji izvajalec. Občinski svet je bil seznanjen le s programsko zasnovo občinskega glasila Ukopditi. Avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila sta zagotovljeni s tem, da občina spodbuja občane in predstavnike interesnih skupin k pripravi prispevkov in da se vsebina teh prispevkov ne spreminja. Občina Cerčno bi

morala zagotoviti avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila z imenovanjem uredništva, ki naj bi ga imenoval občinski svet, z mandatnim obdobjem odgovornega urednika, ki naj bi bilo daljše od mandatnega obdobja župana in občinskega sveta, s številom in sestavo članov uredniškega odbora, ki naj bi imel več članov in naj bi bili večinoma predstavniki različnih interesnih skupin in ne zaposleni na občini, ter s poročanjem občinskemu svetu o delu uredništva. Avtonomnost in neodvisnost bi morala zagotoviti tudi pri oblikovanju programske zasnove občinskega glasila, ki naj bi jo oblikovalo uredništvo, potrdil pa občinski svet, določati pa bi morala tudi razmerja med programskimi vsebinami.

Občina Cerčno v letih 2013 in 2014 s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi ni pokrila vseh stroškov njegovega izdajanja. Cena ene strani oglasa v občinskem glasilu Ukopditi je višja od stroškov ene strani občinskega glasila Ukopditi in nižja od cene oglasa ene strani v primerjanem mediju, zato računsko sodišče ocenjuje, da je obstajalo tveganje, da je Občina Cerčno z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi vplivala na konkurenco na trgu. Ker pa je občinsko glasilo Ukopditi izhajalo le v eni občini in so v njem večinoma oglaševali lokalni oglaševalci, računsko sodišče ocenjuje, da ta vpliv ni bil velik. V letu 2014 se je pogostost izdajanja občinskega glasila v primerjavi z letom poprej povečala, zmanjšalo pa se je povprečno število strani izdanih številčk občinskega glasila. Občina Cerčno pred lokalnimi volitvami v letu 2014 ni izdala posebne volilne številke in tudi v izdanih številkah ni objavljala volilnih oglaševalskih vsebin.

Vsebina financiranja programskih vsebin v drugem mediju, ki je razvidna iz sklenjene pogodbe, kaže, da je Občina Cerčno v letih 2013 in 2014 v drugem mediju financirala nekatere istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu. Ker Občina Cerčno predhodno ni izdelala analize financiranja programskih vsebin v drugih medijih, računsko sodišče ocenjuje, da je s financiranjem nekaterih istovrstnih programskih vsebin v občinskem glasilu in v drugem mediju nesmotrno porabila proračunska sredstva, ki jih je namenila za financiranje programskih vsebin v drugem mediju. Financirala je tudi programske vsebine za samooglaševanje v drugem mediju, kjer je objavo teh vsebin naročila in plačala, vendar poslušalci tega medija s tem niso bili seznanjeni.

Računsko sodišče je od Občine Cerčno zahtevalo predložitev *odzivnega poročila*, v katerem mora izkazati popravljalne ukrepe za odpravo ugotovljenih nepravilnosti, in podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	10
1.2.3 Odgovorna oseba	10
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Splošno o medijih.....	10
1.3.2 Izdajanje občinskih glasil in financiranje programskih vsebin v drugih medijih	12
1.3.3 Finančni podatki	14
1.3.3.1 Finančni podatki o izdajanju občinskih glasil.....	14
1.3.3.2 Finančni podatki o financiranju programskih vsebin v drugih medijih	15
2. PRAVILNOST IZDAJANJA OBČINSKEGA GLASILA IN FINANCIRANJA PROGRAMSKIH VSEBIN V DRUGIH MEDIJIH	16
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	16
2.2 UGOTOVITVE.....	16
2.2.1 Načrtovanje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih 16	
2.2.2 Izdajanje občinskega glasila.....	18
2.2.2.1 Stroški izdajanja občinskega glasila	22
2.2.2.2 Oglaševanje v občinskem glasilu	24
2.2.3 Financiranje programskih vsebin v drugih medijih.....	26
3. SMOTRNOST IZDAJANJA OBČINSKEGA GLASILA IN FINANCIRANJA PROGRAMSKIH VSEBIN V DRUGIH MEDIJIH	28
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	28
3.2 UGOTOVITVE.....	28
3.2.1 Načrtovanje in doseganje namena na področju medijev.....	28
3.2.2 Izdajanje občinskega glasila.....	31
3.2.2.1 Razširjanje programskih vsebin v občinskem glasilu	31
3.2.2.2 Razširjanje oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu	33

3.2.3	Financiranje programskih vsebin v drugih medijih	36
4.	MNENJE	39
4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA	39
4.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	39
5.	ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	42
6.	PRIPOROČILA	44

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Občine Cerknó (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 8. 4. 2015.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja in smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti ter smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih, in za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih.

1.1 Opredelitev revizije

Predmet revizije je bilo poslovanje občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja v letih 2013 in 2014.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014. Glede smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina učinkovita pri izdajanju občinskih glasil in objavah v medijih*.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-9/2015/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine so prikazani v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o velikosti, organih ter prihodkih in odhodkih občine

Število prebivalcev ⁵	4.644
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	/
• občinski svet	16 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Odhodki občine:	
• v letu 2013 ⁷	5.164.557 evrov
• v letu 2014 ⁸	5.781.540 evrov
Prihodki občine:	
• v letu 2013 ⁹	5.312.878 evrov
• v letu 2014 ¹⁰	5.483.409 evrov

Občina ima deset krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica treh javnih zavodov in javnega podjetja.

⁵ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 1. 2016], 9. 8. 2016.

⁶ Podžupan v skladu z Zakonom o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS; Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10) ni organ občine, a zaradi popolnosti predstavitve občine navajamo tudi ta podatek.

⁷ Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerčno za leto 2013, Uradni list RS, št. 24/14.

⁸ Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerčno za leto 2014, Uradni list RS, št. 19/15.

⁹ Tako kot opomba 7.

¹⁰ Tako kot opomba 8.

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Sprejeti proračunski akti občine za leti 2013 in 2014 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti občine za leti 2013 in 2014

Akt	Sprejeto	Uradni list RS, št.
Leto 2013		
Odlok o proračunu Občine Cerknó za leto 2013	26. 3. 2013	26/13
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Cerknó za leto 2013	20. 6. 2013	56/13
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Cerknó za leto 2013	21. 11. 2013	98/13
Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerknó za leto 2013	27. 3. 2014	24/14
Leto 2014		
Odlok o proračunu Občine Cerknó za leto 2014	29. 5. 2014	41/14
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Cerknó za leto 2014	22. 9. 2014	71/14
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Cerknó za leto 2014	18. 12. 2014	94/14
Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerknó za leto 2014	12. 3. 2015	19/15

1.2.3 Odgovorna oseba

Za pravilnost poslovanja občine je odgovoren župan. Ta odgovornost vključuje tudi vzpostavitev, delovanje in vzdrževanje notranjega kontroliranja, povezanega s pravilnostjo poslovanja. Za učinkovitost poslovanja občine je odgovoren župan v skladu s svojimi pristojnostmi.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil do 4. 11. 2014 odgovorna oseba Miran Ciglič, župan občine, od 4. 11. 2014 ter med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba Jurij Kavčič, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o medijih

Javni interes na področju kulture se po določilu prvega odstavka 9. člena Zakona o uresničevanju javnega interesa za kulturo¹¹ (v nadaljevanju: ZUJIK) določa z zakoni ter z nacionalnim in lokalnimi programi za kulturo. Temeljni zakon, ki ureja področje medijev in opredeljuje javni interes Republike Slovenije na tem

¹¹ Uradni list RS, št. 77/07-UPB1, 56/08, 4/10, 20/11, 111/13.

področju, je Zakon o medijih¹² (v nadaljevanju: ZMed). V letu 2013 je bila sprejeta tudi Resolucija o nacionalnem programu za kulturo 2014–2017¹³ (v nadaljevanju: ReNPK14–17), ki med drugim vsebuje tudi cilje in ukrepe na področju medijev. Eden izmed teh ciljev je ohranitev in razvoj splošnoinformativnih časnikov, časopisov in revij.

ZMed v 2. členu opredeljuje pojem medija, in sicer so mediji časopisi, revije, radijski in televizijski programi, elektronske publikacije, teletekst ter druge oblike dnevnega ali periodičnega objavljanja uredniško oblikovanih programskih vsebin s prenosom zapisa, glasu, zvoka ali slike na način, ki je dostopen javnosti. Programske vsebine so informacije vseh vrst (vesti, mnenja, obvestila, sporočila ter druge informacije) in avtorska dela, ki se razširjajo prek medijev z namenom obveščanja, zadovoljevanja kulturnih, izobraževalnih in drugih potreb javnosti ter množičnega komuniciranja. Med medije ne sodijo bilteni, katalogi ali drugi nosilci objavljanja informacij, ki so namenjeni izključno oglaševanju, poslovnemu komuniciranju, izobraževalnemu procesu ali notranjemu delu gospodarskih družb, zavodov in ustanov, društev, političnih strank, cerkvenih in drugih organizacij, šolska glasila, Uradni list RS, uradna glasila lokalnih skupnosti in druge uradne objave, plakati, letaki, prospekti in transparenti ter video strani brez žive slike (neplačana obvestila), razen če je z ZMed drugače določeno. Dejavnost razširjanja programskih vsebin po določilu 3. člena ZMed vključuje dejavnost izdajanja časopisov, revij ali periodike, radijsko in televizijsko dejavnost ter izdajanje elektronskih publikacij ne glede na tehnično obliko nosilca, na katerem so izdane.

ZMed v 4. členu določa, da država uresničuje javni interes na področju medijev tako, da podpira medije pri ustvarjanju in razširjanju programskih vsebin, ki so pomembne za:

- uresničevanje pravice državljanov Republike Slovenije, Slovencev po svetu, pripadnikov slovenskih narodnih manjšin v Italiji, Avstriji in na Madžarskem, italijanske in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji ter romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, do javnega obveščanja in obveščenosti;
- zagotavljanje pluralnosti in raznolikosti medijev;
- ohranjanje slovenske nacionalne in kulturne identitete;
- spodbujanje kulturne ustvarjalnosti na področju medijev;
- kulturo javnega dialoga;
- utrjevanje pravne in socialne države in za razvoj izobraževanja in znanosti.

V 4.a členu ZMed pa je določeno, da država za sofinanciranje uresničevanja javnega interesa na področju medijev, za zagotavljanje pluralnosti in demokratičnosti medijev zaradi svobode izražanja zagotavlja sredstva v državnem proračunu. Država zagotavlja proračunska sredstva za medije z namenom izvajanja državne podpore pri uresničevanju javnega interesa v medijih. Država v okviru proračunskih sredstev za medije zagotavlja sredstva za zagotavljanje pluralnosti in demokratičnosti splošnoinformativnih tiskanih medijev, pluralnosti in demokratičnosti programskih vsebin radijskih in televizijskih programov ter elektronskih publikacij ter razvijanje in sofinanciranje programskih vsebin radijskih in televizijskih programov s statusom lokalnega, regionalnega, študentskega oziroma nepridobitnega radijskega ali televizijskega programa. V ta namen pristojno ministrstvo letno objavi javni razpis za sofinanciranje ustvarjanja programskih vsebin medijev.

¹² Uradni list RS, št. 110/06-UPB1, 47/12.

¹³ Uradni list RS, št. 99/13.

1.3.2 Izdajanje občinskih glasil in financiranje programskih vsebin v drugih medijih

ZLS ureja občine kot temeljne lokalne samoupravne skupnosti, ki v okviru ustave in zakonov samostojno urejajo in opravljajo svoje zadeve in izvršujejo naloge, ki so nanje prenesene z zakoni. V skladu z določili 21. člena ZLS občina samostojno opravlja lokalne zadeve javnega pomena (izvirne naloge), ki jih določi sama s splošnim aktom ali pa so določene z zakonom. Med te naloge med drugim sodi tudi pospeševanje informacijsko-dokumentacijske dejavnosti na območju občine, pospeševanje kulturno-umetniške ustvarjalnosti in omogočanje dostopnosti do kulturnih programov.

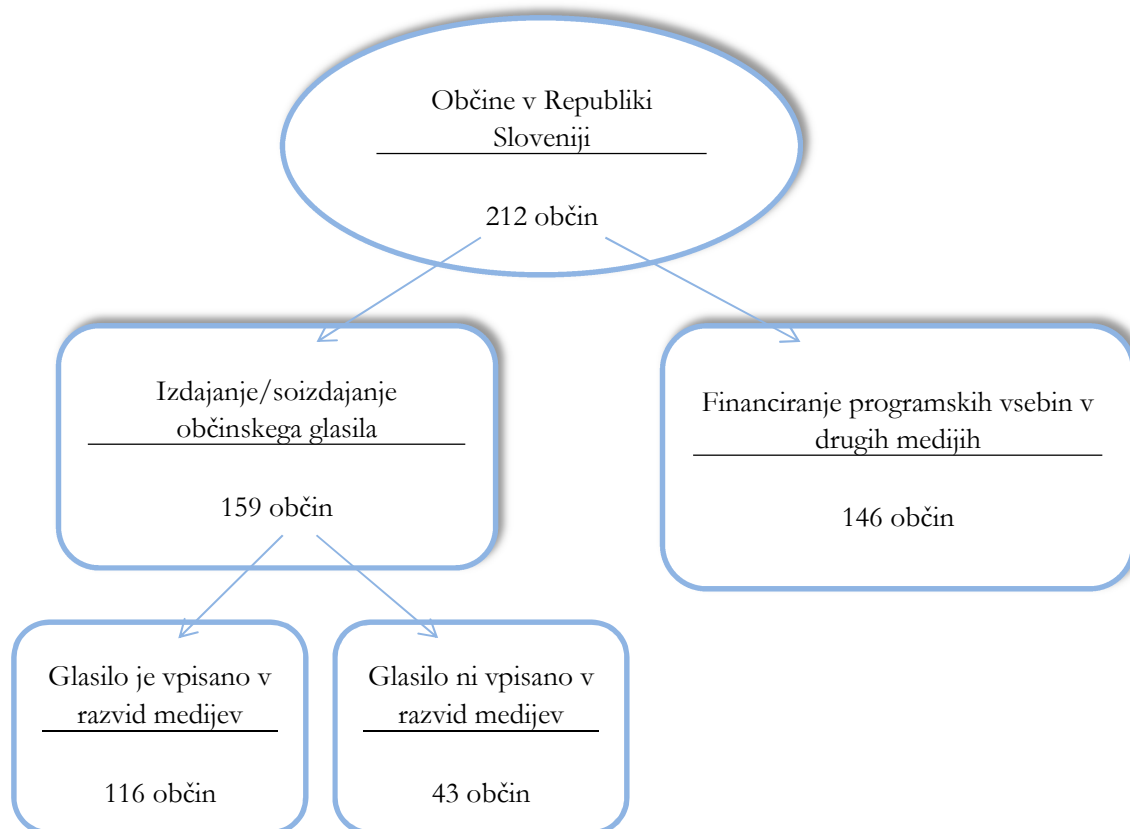
ZLS med nalogami, ki jih občine opravljajo za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, področja medijev oziroma izdajanja občinskih glasil in objav v medijih podrobneje ne opredeljuje. Tudi ZMed občinskih glasil posebej ne ureja in jih ne razlikuje od ostalih medijev, prav tako ne vsebuje določb glede njihovega financiranja iz proračunov lokalnih skupnosti. ZMed v prvem odstavku 82. člena zgolj določa, da Republika Slovenija med drugim podpira dejavnost lokalnih radijskih in televizijskih programov, ki so posebnega pomena za slovensko kulturo, s sredstvi državnega proračuna.

Izraz občinsko glasilo v nadaljevanju uporabljamo za tiskana glasila:

- katerih izdajateljice ali soizdajateljice so občine ali pravne osebe javnega prava, katerih ustanoviteljice ali soustanoviteljice so občine;
- katerih namen izdajanja je obveščanje občanov in občanov o delu organov občine, njenih krajevnih skupnosti in drugih oseb javnega prava, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, o delu društev in drugih organizacij, ki opravljajo naloge v javnem interesu, ter drugih zadevah lokalnega pomena, ki so pomembne za občanke in občane;
- ki jih brezplačno prejmejo vsa gospodinjstva v občini in
- za katera sredstva za njihovo financiranje ali sofinanciranje zagotavlja občina.

Na sliki 1 je prikazano število občin v Republiki Sloveniji, ki izdajajo oziroma soizdajajo občinsko glasilo in financirajo programske vsebine v drugih medijih, po stanju na dan 31. 12. 2015.

Slika 1: Število občin, ki izdajajo oziroma soizdajajo občinsko glasilo in financirajo programske vsebine v drugih medijih



Vir: vprašalnik¹⁴.

Iz podatkov na podlagi izpolnjenih vprašalnikov vseh občin v Republiki Sloveniji je razvidno, da je 159 občin izdajateljic oziroma soizdajateljic občinskega glasila, kar predstavlja 75 odstotkov vseh občin v Republiki Sloveniji. Občinska glasila 116 občin so vpisane v razvid medijev, kar predstavlja 73 odstotkov občin, ki izdajajo oziroma soizdajajo občinsko glasilo. Programske vsebine v drugih medijih financira 146 občin, kar predstavlja 68,9 odstotka vseh občin v Republiki Sloveniji. Kar 105 občin pa izdaja oziroma soizdaja občinsko glasilo, obenem pa financira tudi programske vsebine v drugih medijih.

Občina je v letih 2013 in 2014 izdajala občinsko glasilo, in sicer do oktobra 2014¹⁵ občinsko glasilo Ukopditi in od decembra 2014¹⁶ občinsko glasilo Cerkljanske novice, ter financirala programske vsebine v drugih medijih. Nobeno od občinskih glasil¹⁷ ni bilo vpisano v razvid medijev.

¹⁴ Vprašalnik o poslovanju občin (v nadaljevanju: vprašalnik) je bil 31. 3. 2016 poslan vsem občinam v Republiki Sloveniji. Podatki, pridobljeni z vprašalniki, v reviziji niso bili preverjeni.

¹⁵ Ko je bila izdana zadnja številka občinskega glasila Ukopditi.

¹⁶ Ko je bila izdana prva številka občinskega glasila Cerkljanske novice.

¹⁷ V nadaljevanju revizijskega poročila se izraz občinsko glasilo (naveden v ednini) nanaša na obe občinski glasilici; ko se nanaša na eno občinsko glasilo, pa je navedeno skupaj z imenom občinskega glasila.

1.3.3 Finančni podatki

1.3.3.1 Finančni podatki o izdajanju občinskih glasil

V tabeli 3 so prikazani podatki o odhodkih za izdajanje občinskega glasila Ukopditi¹⁸ in prihodkih od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi v letih 2013 in 2014 ter primerjalni podatki z vsemi občinami v Republiki Sloveniji.

Tabela 3: Podatki o odhodkih za izdajanje občinskega glasila Ukopditi in prihodkih od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi v letih 2013 in 2014 ter primerjalni podatki z vsemi občinami v Republiki Sloveniji

(1)	Leto	Odhodki za izdajanje občinskega glasila v evrih	Prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu v evrih	Razmerje med prihodki in odhodki v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)/(3)*100
Občina Cerčno	2013	10.032 ¹⁾	572	5,7
	2014	15.043 ¹⁾	591	3,9
Vse občine v Republiki Sloveniji	2013	3.612.616	373.928	10,4
	2014	3.920.538	343.499	8,8
Delež odhodkov oziroma prihodkov občine v odhodkih oziroma prihodkih vseh občin v Republiki Sloveniji, v odstotkih	2013	0,3	0,2	/
	2014	0,4	0,2	/

Opomba: ¹⁾ Odhodki ne vključujejo posrednih stroškov, ki so povezani z izdajanjem občinskega glasila (dela plač šestih javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi, in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila, stroškov ogrevanja, električne energije, vode, odvoza smeti, telefona, amortizacije in podobno).

Viri: vprašalnik¹⁹, Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerčno za leto 2013 in Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerčno za leto 2014.

Odhodki za izdajanje občinskega glasila Ukopditi so v letu 2014 znašali 15.043 evrov in so se v primerjavi z letom poprej povečali za 5.011 evrov oziroma 50 odstotkov. Odhodki za izdajanje občinskega glasila Ukopditi so v letu 2013 predstavljali 0,3 odstotka odhodkov za izdajanje občinskih glasil vseh občin v Republiki Sloveniji, v letu 2014 pa 0,4 odstotka odhodkov za izdajanje občinskih glasil vseh občin v Republiki Sloveniji.

¹⁸ Odhodki za izdajanje občinskega glasila Cerkljanske novice v letu 2014 še niso nastali.

¹⁹ Podatki o poslovanju občin v Republiki Sloveniji za leto 2013 so bili pridobljeni na podlagi zahteve za predložitev podatkov po 26. členu ZRacS-1 pred začetkom izvajanja revizije. Podatki o poslovanju občin v letu 2014 so bili pridobljeni z vprašalnikom, ki je bil poslan vsem občinam v Republiki Sloveniji med izvajanjem revizije. Podatki, pridobljeni na podlagi zahteve in z vprašalniki, v reviziji niso bili preverjeni.

Prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi so v letu 2014 znašali 591 evrov in so se v primerjavi z letom poprej povečali za 19 evrov oziroma 3,3 odstotka. Prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi so v letih 2013 in 2014 predstavljali 0,2 odstotka prihodkov od oglaševanja v občinskih glasilih vseh občin v Republiki Sloveniji v letih 2013 in 2014.

Občina je s prihodki od oglaševanja v letu 2013 pokrila 5,7 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila Ukopditi v letu 2013, v letu 2014 pa 3,9 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila Ukopditi. Delež pokrivanja odhodkov za izdajanje občinskega glasila Ukopditi s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi je bil manjši od povprečja tega kazalnika za vse občine v Republiki Sloveniji (v letu 2013 za 4,7 odstotne točke, v letu 2014 pa za 4,9 odstotne točke).

1.3.3.2 Finančni podatki o financiranju programskih vsebin v drugih medijih

V tabeli 4 so prikazani podatki o odhodkih občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih v letih 2013 in 2014 in primerjalni podatki z vsemi občinami v Republiki Sloveniji.

Tabela 4: Podatki o odhodkih občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih v letih 2013 in 2014 ter primerjalni podatki z vsemi občinami v Republiki Sloveniji

	Leto	Občina Cerkno v evrih	Vse občine v Republiki Sloveniji v evrih	Delež v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3)/(4)*100
Odhodki za financiranje programskih vsebin v drugih medijih	2013	16.089	1.633.066	1,0
	2014	15.469	2.270.554	0,7

Viri: vprašalnik²⁰, Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerkno za leto 2013 in Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerkno za leto 2014.

Odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih so v letu 2014 znašali 15.469 evrov in so se v primerjavi z letom poprej zmanjšali za 620 evrov oziroma 3,9 odstotka. Odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih so v letu 2013 predstavljali 1 odstotek odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji za financiranje programskih vsebin v drugih medijih, v letu 2014 pa 0,7 odstotka odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji za financiranje programskih vsebin v drugih medijih.

²⁰ Tako kot opomba 19.

2. PRAVILNOST IZDAJANJA OBČINSKEGA GLASILA IN FINANCIRANJA PROGRAMSKIH VSEBIN V DRUGIH MEDIJIH

2.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na izdajanje občinskega glasila in objave v medijih v letih 2013 in 2014, smo ugotavljali, ali je občina izdajala občinsko glasilo, objavljala oglaševalske vsebine v občinskem glasilu in izvajala postopke financiranja programskih vsebin v drugih medijih v skladu s predpisi. Preverili smo pravilnost odhodkov, ki se nanašajo na neposredne stroške izdajanja občinskega glasila in financiranje programskih vsebin v drugih medijih, in prihodkov od oglaševanja v občinskem glasilu. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na izdajanje občinskega glasila in financiranje programskih vsebin v drugih medijih in so navedeni v revizijskem programu. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, povezani z izdajanjem občinskega glasila, financiranjem programskih vsebin v drugih medijih in oglaševanjem v občinskem glasilu, ki so se začeli v letih 2013 in 2014, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letoma, na kateri se nanaša revizija, vendar so vplivali na poslovanje občine v letih 2013 in 2014.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Načrtovanje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah²¹ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter načrta razvojnih programov. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. Sestavo proračuna občine določa tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti²² (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007). V uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance pripravi proračunski priročnik. Po drugem odstavku 39. člena te uredbe proračunski priročnik vsebuje temeljna

²¹ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

²² Uradni list RS, št. 44/07.

ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna in navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov. V skladu s proračunskim priročnikom se finančni načrt neposrednega uporabnika pripravi do ravni proračunske postavke²³.

Občina je sredstva za izdajanje občinskega glasila načrtovala v proračunih in rebalansih proračunov za leti 2013 in 2014 na naslednjih proračunskih postavkah:

- 131815 – Založniška dejavnost v okviru podprograma 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo* ter glavnega programa 1803 *Programi v kulturi* in
- 130603 – Materialni stroški občinske uprave v okviru podprograma 06039001 *Administracija občinske uprave* in glavnega programa 0603 *Dejavnost občinske uprave*.

Občina je sredstva za financiranje programskih vsebin v drugih medijih načrtovala v proračunih in rebalansih proračunov za leti 2013 in 2014 na naslednjih proračunskih postavkah:

- 131813 – Radio Cerkno v okviru podprograma 18039004 *Mediji in avdiovizualna kultura* ter glavnega programa 1803 *Programi v kulturi*;
- 130414 – Pobratenje – (ITA-CASSACCO) v okviru podprograma 04039002 *Izvedba protokolarnih dogodkov* in glavnega programa 0403 *Druge skupne administrativne službe*;
- 131434 – Projekt LAS v okviru podprograma 14029001 *Spodbujanje razvoja malega gospodarstva* in glavnega programa 1402 *Pospesevanje in podpora gospodarski dejavnosti* ter
- 131413 – Poletje v Cerknem v okviru podprograma 04039002 *Spodbujanje razvoja turizma in gostinstva* ter glavnega programa 1403 *Promocija Slovenije, razvoj turizma in gostinstva*²⁴.

2.2.1.a V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 2. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je navedeno tudi, da ima glavni program določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti ter uspešnosti²⁵, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti²⁶, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila²⁷. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je med drugim določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov ter podprogramov na posameznem področju proračunske porabe, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V skladu s proračunskima priročnikoma za pripravo občinskih proračunov za leti 2013 in 2014 naj bi bila obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika pripravljena za vsako posamezno področje

²³ Proračunska postavka je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta, ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

²⁴ Na proračunskih postavkah za projekte iz druge, tretje in četrte alineje so načrtovana tudi sredstva za oglaševanje teh projektov na podlagi pogodbe z Radiem Cerkno, d. o. o. (v nadaljevanju: Radio Cerkno).

²⁵ 9. točka drugega odstavka 2. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

²⁶ 10. točka drugega odstavka 2. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

²⁷ 11. točka drugega odstavka 2. člena uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah).

Obrazložitev finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračunov za leti 2013 in 2014, v katerih je občina načrtovala izdajanje občinskega glasila in financiranje programskih vsebin v drugih medijih, ne vsebujejo vseh zahtevanih sestavin, in sicer:

- vsebujejo opis podprogramov 18039001 *Knjižničarstvo in založništvo* ter 18039004 *Mediji in avdiovizualna kultura*, ne vsebujejo pa specifičnih ciljev ter kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti;
- vsebujejo opis projektov oziroma proračunskih postavk 131815 – *Založniška dejavnost* in 131813 – *Radio Cerkno*, ne vsebujejo pa jasno opredeljenih ciljev in kazalcev, s katerimi naj bi se merilo doseganje zastavljenih ciljev (povezava s točko 3.2.1 tega poročila).

Obrazložitev finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračunov za leti 2013 in 2014 v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskega glasila in financiranje programskih vsebin v drugih medijih, niso popolne, kar je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 v povezavi z 39. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

2.2.2 Izdajanje občinskega glasila

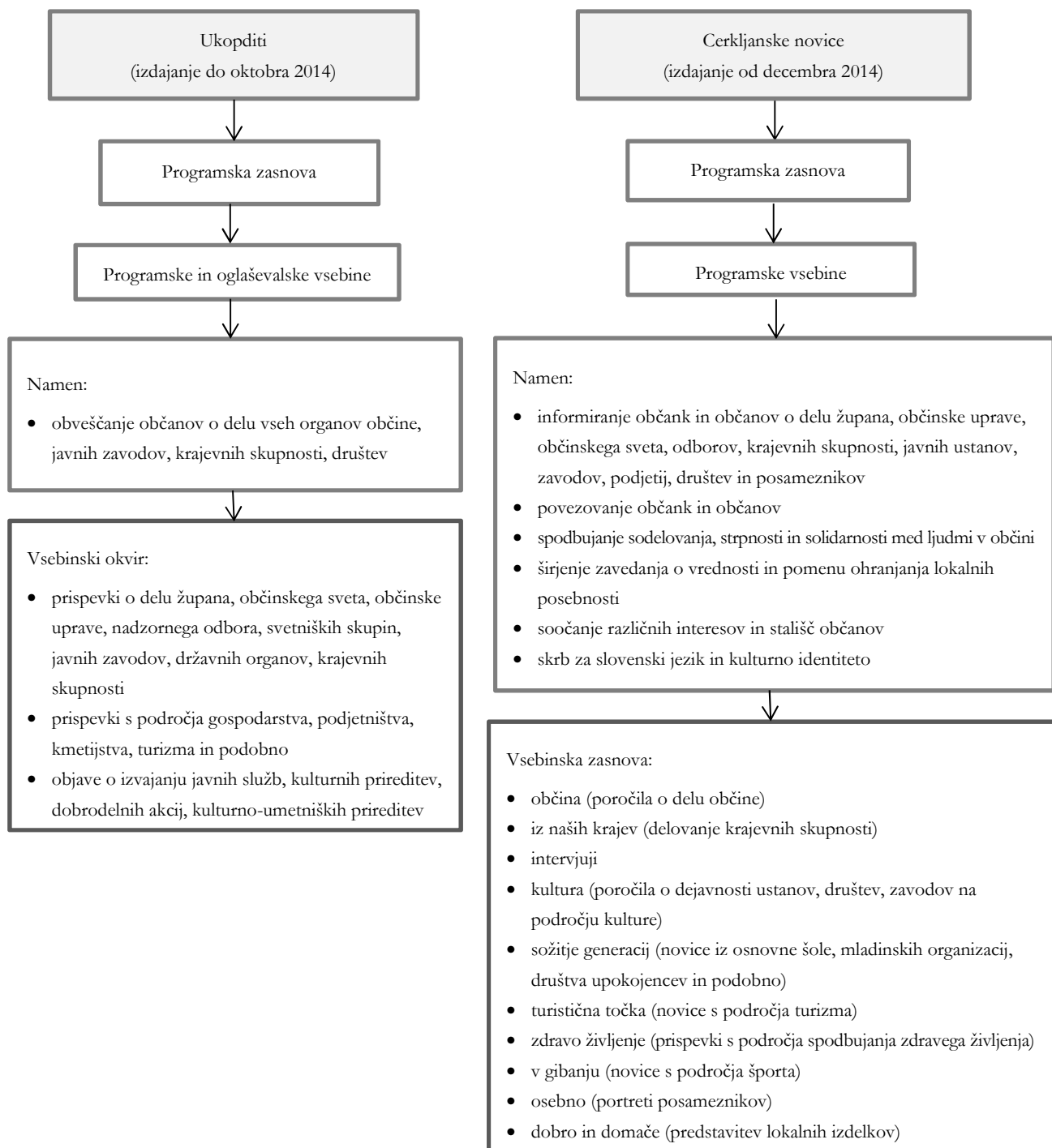
ZMed v 9. členu določa, da je izdajatelj medija pravna ali fizična oseba, ki izvaja dejavnost razširjanja programskih vsebin v skladu s tem zakonom. Izdajatelj medija samostojno oblikuje programsko zasnovo medija in nosi temeljno odgovornost za njeno izvajanje. Namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča za delovanje medija določi izdajatelj medija s programsko zasnovo. Pred vsako temeljno spremembo ali bistveno dopolnitvijo programske zasnove mora izdajatelj medija pridobiti mnenje uredništva (17. člen ZMed).

Izdajatelj medija mora v skladu z 12. členom ZMed pred začetkom izvajanja dejavnosti prigrasiti medij pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev. Pristojno ministrstvo mora medij vpisati v razvid, če predlagatelj izpolni vse predpisane pogoje iz tega zakona, in izdati odločbo o vpisu v razvid najpozneje v 15 dneh od prejema predloga za vpis ali pa v istem roku zahtevati dopolnitev predloga. Če predlagatelj ne izpolnjuje pogojev za vpis v razvid, pristojno ministrstvo izda odločbo o zavrnitvi vpisa (13. člen ZMed). Izdajatelj medija, ki ni vpisan v razvid pri pristojnem ministrstvu, ne sme prek medija razširjati programskih vsebin (16. člen ZMed).

ZMed v 18. členu določa, da mora imeti vsak medij odgovornega urednika, ki ga imenuje in razrešuje izdajatelj medija v skladu s tem zakonom in svojim temeljnim pravnim aktom. Pred imenovanjem ali razrešitvijo odgovornega urednika mora izdajatelj medija pridobiti mnenje uredništva. Odgovorni urednik odgovarja za uresničevanje programske zasnove ter opravlja druge naloge, določene s temeljnim pravnim aktom izdajatelja medija. Uredništvo sestavljajo odgovorni urednik oziroma odgovorni uredniki, drugi uredniki in novinarji, v skladu s temeljnim pravnim aktom izdajatelja medija pa lahko tudi drugi avtorji prispevkov oziroma programski sodelavci. Pravna razmerja med izdajateljem medija in uredništvom ter osnovna medsebojna razmerja znotraj uredništva so določena s temeljnim pravnim aktom izdajatelja medija v skladu s tem zakonom, pri čemer ta akt določa stopnjo avtonomije uredništva pri urejanju razmerij znotraj uredništva (prvi odstavek 20. člena ZMed). Uredništvo, uredniki, novinarji in avtorji drugih prispevkov so v okviru programske zasnove in v skladu s temeljnim pravnim aktom izdajatelja medija pri svojem delu neodvisni in samostojni (drugi odstavek 20. člena ZMed).

Na sliki 2 sta prikazana namen izdajanja in vsebinska zasnova občinskega glasila.

Slika 2: Namen izdajanja in vsebinska zasnova občinskega glasila



Vira: Programska zasnova občinskega glasila Ukopditi in Programska zasnova časopisa za mandatno obdobje 2014–2018²⁸.

²⁸ V nadaljevanju revizijskega poročila se izraz programska zasnova (naveden v ednini) nanaša na obe programske zasnove; ko se nanaša na programsko zasnovo posameznega občinskega glasila, pa je navedena skupaj z imenom občinskega glasila.

Občina je bila v letih 2013 in 2014 izdajatelj občinskega glasila, ki ni vpisano v razvid medijev. Občina občinsko glasilo izdaja na podlagi 117. člena in 118. člena Poslovnika Občinskega sveta Občine Cerčno²⁹, ki med drugim določata, da župan in direktor občinske uprave obveščata občane, in določata sredstva javnega obveščanja o delu občinskega sveta, delovnih teles občinskega sveta, župana in občinske uprave. Občina lahko izdaja svoje glasilo, v katerem se objavljajo tudi sporočila in poročila o delu ter povzetki iz gradiv in odločitev sveta ter drugih organov občine.

Občinsko glasilo Ukopditi

Občina je občinsko glasilo Ukopditi izdajala do oktobra 2014. Izhajalo je v tiskani in elektronski obliki. V tiskani obliki so ga prejemale vsa gospodinjstva na območju občine brezplačno, v elektronski obliki pa je objavljeno na spletni strani občine. Občinsko glasilo Ukopditi je vsebovalo programske in oglaševalske vsebine. Župan je v letu 2011 oblikoval dokument, ki je določal namen izdajanja in vsebinski okvir občinskega glasila Ukopditi ter cenik zakupa oglasnega prostora v občinskem glasilu. Po vsebini gre za programsko zasnovo občinskega glasila Ukopditi, s katero je bil 31. 3. 2011 seznanjen občinski svet. Namen izdajanja občinskega glasila Ukopditi je bil obveščanje občanov o delu organov občine, javnih zavodov, krajevnih skupnosti in društev. Programska zasnova občinskega glasila Ukopditi je določala tudi vsebino občinskega glasila Ukopditi, ki je vključevala področje občinske uprave, občinskega sveta, nadzornega odbora, javnih zavodov, krajevnih skupnosti, gospodarstva, podjetništva, kmetijstva, turizma in športa.

Občinsko glasilo Cerkljanske novice

Občina občinsko glasilo Cerkljanske novice izdaja od decembra 2014. Izhaja v tiskani in elektronski obliki. V tiskani obliki ga prejemale vsa gospodinjstva na območju občine brezplačno, v elektronski obliki pa je objavljeno na spletni strani občine. Občinsko glasilo Cerkljanske novice vsebuje programske vsebine.

Helena Pregelj Tušar, s. p. (v nadaljevanju: zunanja izvajalka) je decembra 2014 oblikovala programsko zasnovo občinskega glasila Cerkljanske novice, ki določa namen izdajanja, vsebinsko zasnovo ter urejanje izdajanja občinskega glasila Cerkljanske novice. Priloga te programske zasnove je terminski načrt in vsebinska zasnova prve številke občinskega glasila Cerkljanske novice. Glavni namen izdajanja občinskega glasila Cerkljanske novice je informiranje občanov in občanov o delu župana, občinske uprave, občinskega sveta, odborov, krajevnih skupnosti, javnih ustanov, zavodov, podjetij, društev in posameznikov. Vsebinska sestava občinskega glasila Cerkljanske novice po programski zasnovi vključuje naslednja področja:

- občina,
- iz naših krajev,
- intervju,
- kultura,
- sožitje generacij,
- turistična točka,
- zdravo življenje,
- v gibanju,
- osebno ter
- dobro in domače.

²⁹ Uradni list RS, št. 94/08, 94/14.

V letu 2013 je občina izdala pet števil, v letu 2014 pa sedem števil³⁰ občinskega glasila.

Občina z izdajanjem občinskega glasila izvaja dejavnost razširjanja programskih vsebin z namenom informiranja in obveščanja občanov in ga prejemajo vsa gospodinjstva v občini brezplačno. Občinsko glasilo vsebuje programske vsebine, v okviru teh tudi vesti in članke. Oblikovano ima programsko zasnovo, ki določa namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča za izdajanje občinskega glasila, naloge urejanja glasila pa opravlja zunanji izvajalec. Ker ima občinsko glasilo lastnosti medija, kot ga opredeljuje 2. člen ZMed³¹, bi občina kot izdajatelj medija morala ravnati po določilih ZMed, in sicer prigrasiti medij pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev, imenovati odgovornega urednika in sprejeti temeljni pravni akt, kjer bi določila pravna razmerja med izdajateljem in uredništvom ter osnovna medsebojna razmerja znotraj uredništva.

2.2.2.a Občina kot izdajatelj medija pred začetkom izdajanja ni prigrasila občinskega glasila pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 12. člena ZMed, ki določa, da mora izdajatelj medija pred začetkom izvajanja dejavnosti prigrasiti medij pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev.

Pojasnilo občine

Ministrstvo za kulturo je 9. 5. 2011 izdalo mnenje glede obveznosti vpisa informatorja Ukopditi v razvid medijev, iz katerega izhaja, da pri informatorju v obliki in na način, kot je izhajal v letu 2011, niso podani vsi elementi medija iz prvega odstavka in drugega odstavka 2. člena ZMed, zato se določbe o vpisu v razvid medijev nanj ne nanašajo. Ministrstvo za kulturo je navedlo, da informator Ukopditi ni namenjen množičnemu komuniciranju, saj ni dostopen širši javnosti ter razširja zlasti informacije v zvezi z delovanjem in dejavnostmi občine, ki niso uredniško oblikovane. Občina je pri izdajanju občinskega glasila v letih 2013 in 2014 upoštevala navedeno mnenje, zato nobenega od občinskih glasil ni prigrasila pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev.

Mnenje Ministrstva za kulturo se nanaša na obveznosti vpisa informatorja Ukopditi, ki je izhajal v letu 2011, v razvid medijev. V letih 2013 in 2014 je občina izdajala občinsko glasilo Ukopditi na podlagi oblikovane programske zasnove občinskega glasila Ukopditi, ki je določala namen izdajanja občinskega glasila in vsebinski okvir občinskega glasila. Vsebinski okvir občinskega glasila Ukopditi je vključeval področje občinske uprave, občinskega sveta, nadzornega odbora, javnih zavodov, krajevnih skupnosti, gospodarstva, podjetništva, kmetijstva, turizma in športa. Občinsko glasilo Ukopditi je v letih 2013 in 2014 vsebovalo programske vsebine (članke in vesti) v okviru programske zasnove z namenom obveščanja in informiranja občanov ter oglaševalske vsebine. Avtorji prispevkov programskih vsebin, objavljenih v

³⁰ Šest števil občinskega glasila Ukopditi in eno številko občinskega glasila Cerkljanske novice.

³¹ Mediji so časopisi, revije, radijski in televizijski programi, elektronske publikacije, teletext ter druge oblike dnevnega ali periodičnega objavljanja uredniško oblikovanih programskih vsebin s prenosom zapisa, glasu, zvoka ali slike na način, ki je dostopen javnosti. Programske vsebine so informacije vseh vrst (vesti, mnenja, obvestila, sporočila ter druge informacije) in avtorska dela, ki se razširjajo prek medijev z namenom obveščanja, zadovoljevanja kulturnih, izobraževalnih in drugih potreb javnosti ter množičnega komuniciranja. Med medije ne sodijo bilteni, katalogi ali drugi nosilci objavljanja informacij, ki so namenjeni izključno oglaševanju, poslovnemu komuniciranju, izobraževalnemu procesu ali notranjemu delu gospodarskih družb, zavodov in ustanov, društev, političnih strank, cerkvenih in drugih organizacij, šolska glasila, Uradni list RS, uradna glasila lokalnih skupnosti in druge uradne objave, plakati, letaki, prospekti in transparenti ter video strani brez žive slike (neplačana obvestila), razen če je z ZMed drugače določeno.

občinskem glasilu Ukopditi v letih 2013 in 2014, so bili predstavniki javnih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev, organizacij, krajevnih skupnosti ter občani. Župan in zaposleni v občinski upravi so bili večinoma avtorji prispevkov o delovanju občinske uprave in občinskega sveta, prispevke z drugih področij pa so večinoma pisali zunanji avtorji. Občinsko glasilo Ukopditi je v letih 2013 in 2014 izhajalo v tiskani obliki in so ga prejemale vsa gospodinjstva na območju občine brezplačno, objavljeno pa je bilo tudi v elektronski obliki na spletni strani občine. Iz vsega navedenega izhaja, da se je občinsko glasilo Ukopditi v letih 2013 in 2014 pomembno razlikovalo od občinskega glasila Ukopditi v letu 2011, saj je v letih 2013 in 2014 vsebovalo programske vsebine (članke in vesti) v okviru programske zasnove, ki je določala tudi vsebinski okvir občinskega glasila, ter oglaševalske vsebine. Izhajalo pa je tudi v elektronski obliki in bilo s tem dostopno tudi širši javnosti. Ker je imelo občinsko glasilo Ukopditi v obliki in načinu, kot je izhajalo v letih 2013 in 2014, lastnosti medija, kot jih opredeljuje 2. člen ZMed, bi ga morala občina kot izdajatelj priglasiti pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev.

2.2.2.b Občina je razširjala programske vsebine prek medija, ki ni vpisan v razvid medijev, kar je v neskladju s prvim odstavkom 16. člena ZMed, ki določa, da izdajatelj ne sme razširjati programskih vsebin prek medija, ki ni vpisan v razvid pri pristojnem ministrstvu.

2.2.2.c ZMed v prvem odstavku 18. člena določa, da mora imeti vsak medij odgovornega urednika, ki ga imenuje in razrešuje izdajatelj v skladu z zakonom in svojim temeljnim pravnim aktom. Pred imenovanjem ali razrešitvijo odgovornega urednika mora izdajatelj pridobiti mnenje uredništva, če ni v temeljnem pravnem aktu določen močnejši vpliv uredništva.

Občina kot izdajatelj medija ni imenovala odgovornega urednika, kar je v neskladju s prvim odstavkom 18. člena ZMed.

2.2.2.d ZMed v prvem odstavku 20. člena določa, da uredništvo sestavljajo odgovorni urednik oziroma odgovorni uredniki, drugi uredniki in novinarji, v skladu s temeljnim pravnim aktom izdajatelja pa lahko tudi drugi avtorji prispevkov oziroma programski sodelavci. Pravna razmerja med izdajateljem in uredništvom ter osnovna medsebojna razmerja znotraj uredništva so določena s temeljnim pravnim aktom izdajatelja v skladu s tem zakonom, pri čemer akt določi stopnjo avtonomije uredništva pri urejanju razmerij znotraj uredništva.

Občina ni sprejela temeljnega pravnega akta, kjer bi določila pravna razmerja med izdajateljem in uredništvom ter osnovna medsebojna razmerja znotraj uredništva, kar je v neskladju s prvim odstavkom 20. člena ZMed.

2.2.2.1 Stroški izdajanja občinskega glasila

Programska zasnova občinskega glasila Ukopditi določa, da so viri financiranja občinskega glasila proračunska sredstva ter sredstva od oglaševanja.

Vsi realizirani odhodki za izdajanje občinskega glasila občine v letih 2013 in 2014 so se nanašali na stroške izdajanja občinskega glasila Ukopditi. Občina je te odhodke v letih 2013 in 2014 plačevala na podlagi sklenjenih pogodb, in sicer:

- dveh pogodb in aneksa z družbo POŠTA SLOVENIJE, d. o. o. za opravljanje poštnih storitev ter

- pogodbe z družbo GAYA, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Gaya) za tehnično redakcijo, jezikovno ureditev, oblikovanje, grafično izvedbo, tisk ter druge storitve pri pripravi in izvedbi občinskega glasila.

Za opravljanje storitev izdajanja občinskega glasila Cerkljanske novice je občina decembra 2014 sklenila pogodbo in izdala naročilnici, in sicer:

- pogodbo o poslovnem sodelovanju z zunanjo izvajalko za urejanje občinskega glasila (priprava, zbiranje in urejanje prispevkov, priprava intervjujev, lektoriranje ter druge storitve, povezane z urejanjem občinskega glasila, med drugim tudi oblikovanje programske zasnove);
- naročilnico Bojanu Tavčarju, s. p. za fotografiranje in obdelavo fotografij in
- naročilnico družbi ABC MERKUR, d. o. o., Idrija za grafično oblikovanje in tiskanje.

V letu 2014 občina ni izvedla nobenih izplačil na podlagi navedene pogodbe in naročilnic.

V tabeli 5 so prikazani realizirani odhodki občine za izdajanje občinskega glasila Ukopditi za leti 2013 in 2014 po vrstah odhodkov.

Tabela 5: Realizirani odhodki za izdajanje občinskega glasila Ukopditi v letih 2013 in 2014 po vrstah odhodkov³²

Vrsta odhodkov	Realizirani odhodki v letu 2013 v evrih	Realizirani odhodki v letu 2014 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
Založniške in tiskarske storitve	8.782	13.809	157
Poštne storitve	1.250	1.234	99
Stroški dela plač javnih uslužbencev in župana občine ¹⁾	806	809	100
Skupaj²⁾	10.838	15.852	146

Opombi: ¹⁾ Od občine smo pridobili oceno stroškov dela plač šestih javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi, in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila.

²⁾ Realizirani odhodki za izdajanje občinskega glasila v letih 2013 in 2014 ne vključujejo posrednih stroškov, ki so povezani z izdajanjem občinskega glasila (stroškov ogrevanja, električne energije, vode, odvoza smeti, telefona, amortizacije in podobno).

Viri: Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerklje za leto 2013, Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerklje za leto 2014 in podatki občine.

³² Podatki o realiziranih odhodkih za izdajanje občinskega glasila v letih 2013 in 2014 se razlikujejo od podatkov o realiziranih odhodkih za izdajanje občinskega glasila v letih 2013 in 2014, ki so prikazani v tabeli 3, ker v tabeli 5 prikazujemo tudi stroške dela plač javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi, in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila.

Občina je v letu 2013 za izdajanje občinskega glasila Ukopditi namenila 10.838 evrov, v letu 2014 pa 15.852 evrov. Odhodki za izdajanje občinskega glasila Ukopditi so se v letu 2014 v primerjavi z letom poprej povečali za 5.014 evrov oziroma 46,3 odstotka. Povečali so se odhodki za založniške in tiskarske storitve (za 5.027 evrov oziroma 57,2 odstotka), preostali vrsti odhodkov pa sta ostali na enaki ravni kot v letu 2013.

2.2.2.2 Oglaševanje v občinskem glasilu

Oglaševalske vsebine so po prvem odstavku 46. člena ZMed oglasi in druge vrste plačanih obvestil (oglasi), katerih objavo naroči pravna ali fizična oseba, da bi s tem pospeševala pravni promet proizvodov, storitev, nepremičnin, pravic ali obveznosti, pridobivala poslovne partnerje ali si v javnosti ustvarjala ugled in dobro ime. Oglasi se objavljajo za plačilo ali drugo podobno nadomestilo ali za samooglaševanje.

Za oglas se po tem zakonu ne štejejo naslednje programske vsebine (drugi odstavek 46. člena ZMed):

- obveščanje izdajatelja v zvezi s programskimi vsebinami njegovega medija (na primer napovedi lastnih izdaj oziroma oddaj);
- stranski programski izdelki, ki neposredno izhajajo iz programskih vsebin tega medija;
- neodplačne objave v zvezi z izvajanjem javnih služb, kulturnih prireditev in dobrodelnih akcij ter akcij, ki so splošnega pomena za varnost prebivalcev Republike Slovenije;
- neodplačno predstavljanje umetniških del;
- neodplačno navajanje producentov, organizatorjev ali sponzorjev oziroma donatorjev umetniških del ter kulturno-umetniških prireditev in dobrodelnih akcij v okviru medijske predstavitve teh del, prireditev oziroma akcij.

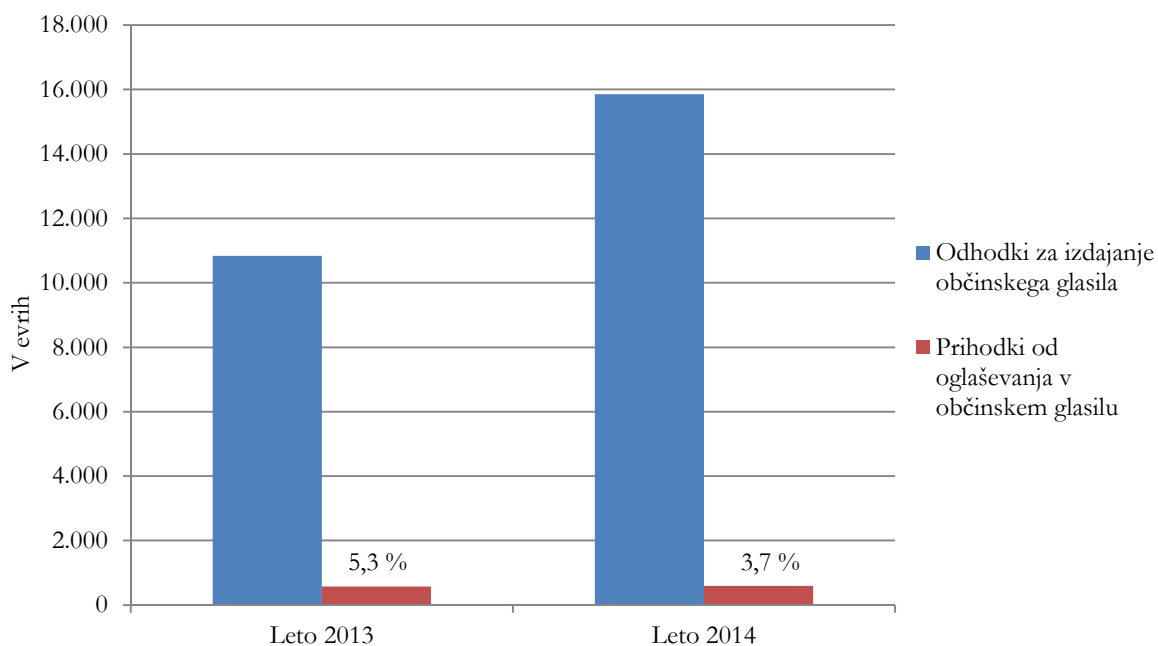
Oglaševalske vsebine se morajo povsem jasno prepoznati in posebej ločiti od drugih programskih vsebin medija (tretji odstavek 46. člena ZMed). ZMed dopušča tudi neodplačno objavo oglasov, saj v četrtem odstavku 46. člena določa, da morajo biti neodplačno objavljeni oglasi posebej označeni.

Programska zasnova občinskega glasila Ukopditi določa, da je vir financiranja občinskega glasila tudi prihodek od oglasov. Določa tudi cenik zakupa oglasnega prostora, ki ga je 19. 5. 2011 sprejel občinski svet.

Programska zasnova občinskega glasila Cerkljanske novice določa, da občinsko glasilo ne vključuje plačanih oglasnih vsebin.

Odhodki za izdajanje občinskega glasila Ukopditi (z vključeno oceno stroškov dela plač javnih uslužbencev in župana občine), prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi in delež pokrivanja odhodkov s prihodki v letih 2013 in 2014 so prikazani na sliki 3.

Slika 3: Odhodki za izdajanje občinskega glasila Ukopditi, prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi in delež pokrivanja odhodkov s prihodki v letih 2013 in 2014



Viri: Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerčno za leto 2013, Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Cerčno za leto 2014 in podatki občine.

Občina je s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi v letu 2013 pokrila 5,3 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila Ukopditi v letu 2013 (z vključeno oceno stroškov dela plač javnih uslužbencev in župana občine), v letu 2014 pa 3,7 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila Ukopditi v letu 2014.

2.2.2.2.a Občina v letih 2013 in 2014 oglaševalcu v občinskem glasilu Ukopditi ni izdala računov za oglaševanje v skupnem znesku 138 evrov. Občina je ravnala v neskladju s 34. členom ZJF, ki določa, da morajo neposredni uporabniki zagotoviti popolno in pravočasno pobiranje prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti ter izločanje teh prejemkov v proračun.

2.2.2.2.b Občina oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi v letih 2013 in 2014 ni označila, da bi bile jasno prepoznavne, in jih tudi ni posebej ločila od ostalih programskih vsebin, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 46. člena ZMed, ki določa, da se morajo oglaševalske vsebine povsem jasno prepoznati in posebej ločiti od drugih programskih vsebin medija.

Volilne oglaševalske vsebine

Za objavljanje volilnih oglaševalskih vsebin velja posebna ureditev, ki jo ureja Zakon o volilni in referendumski kampanji³³ (v nadaljevanju: ZVRK). ZVRK v prvem odstavku 6. člena določa, da morajo izdajatelji medijev najkasneje 45 dni pred dnem glasovanja na volitvah oziroma 25 dni pred dnem

³³ Uradni list RS, št. 41/07, 11/11, 98/13.

glasovanja na referendumu določiti in objaviti pravila (obseg, pogoje in način) za izrabo programskega časa oziroma časopisnega prostora za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov oziroma predstavitev mnenj o referendumskem vprašanju. ZVRK v tretjem odstavku 6. člena določa, da morajo izdajatelji drugih tiskanih in elektronskih medijev v neposredni ali posredni večinski javni lasti zagotoviti vsem organizatorjem enake pogoje za objavljanje volilnih propagandnih sporočil, s pravili iz prvega odstavka 6. člena ZVRK pa morajo zagotoviti enakopravnost organizatorjem volilne kampanje pri predstavitvi kandidatov in njihovih programov, pri čemer se lahko predvidijo posebni termini ali prostor za politične stranke, ki so že zastopane v Državnem zboru Republike Slovenije (v nadaljevanju: državni zbor), ali za politične stranke in kandidatne liste, ki so že zastopane v predstavniških organih lokalnih skupnosti, in posebni termin ali prostor za politične stranke in kandidatne liste, ki še niso zastopane v državnem zboru oziroma v predstavniških organih lokalnih skupnosti. Izdajatelji medijev morajo v skladu z določilom prvega odstavka 7. člena ZVRK v medijih, ki so kot taki določeni s predpisi o medijih, volilne oglaševalske vsebine objaviti z navedbo naročnika.

Za volilno kampanjo se po drugem odstavku 1. člena ZVRK štejejo vse politične oglaševalske vsebine in druge oblike politične propagande, katerih namen je vplivati na odločanje volivk in volivcev pri glasovanju na volitvah. V petem odstavku 14. člena ZVRK je med drugim določeno, da organi lokalnih skupnosti ne smejo financirati volilne kampanje, razen če zakon določa drugače. V drugem odstavku 14. člena ZVRK je določeno, da je prispevek za volilno kampanjo poleg denarnih prejemkov tudi vsak nedenarni prispevek, brezplačna storitev za organizatorja volilne kampanje, prevzem obveznosti oziroma opravljanje storitev za organizatorja volilne kampanje ali prodaja blaga organizatorju volilne kampanje.

Občina v letu 2014 v občinskem glasilu ni objavljala volilnih oglaševalskih vsebin, povezanih z lokalnimi volitvami.

2.2.3 Financiranje programskih vsebin v drugih medijih

Občina je v letih 2013 in 2014 za obveščanje in informiranje svojih občanov financirala programske vsebine tudi v drugih medijih, in sicer z zakupom programskega časa v radijskem mediju za predvajanje oddaj, objavo oglasnih sporočil in podobno.

Občina je imela v letih 2013 in 2014 sklenjeno pogodbo in izdane štiri naročilnice za financiranje programskih vsebin v drugih medijih.

Odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih so v letu 2013 znašali 16.089 evrov, v letu 2014 pa 15.469 evrov (skupaj 31.558 evrov) in so se v letu 2014 v primerjavi z letom poprej zmanjšali za 620 evrov oziroma 3,9 odstotka. Občina je vse odhodke za financiranje programskih vsebin v drugih medijih tako v letu 2013 kot tudi v letu 2014 namenila Radiu Cerčno, v katerem ima poslovni delež.

Občina je bila ustanovljena v letu 1994 z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij³⁴ na območju dela nekdanje Občine Idrija. Občinski svet Občine Idrija je 23. 7. 1996 sprejel sklep o razdelitvi lastniškega deleža v Radiu Cerčno med Občino Idrija in Občino Cerčno v razmerju 50 : 50.

³⁴ Uradni list RS, št. 60/94.

Občina je 1. 2. 1997 postala družbenik Radia Cerčno. Iz Družbene pogodbe o ustanovitvi Radia Cerčno d. o. o.³⁵ izhaja, da ima občina v Radiu Cerčno 36,8-odstotni poslovni delež.

Občina je 19. 4. 2013 z Radiem Cerčno sklenila Pogodbo o opravljanju storitev obveščanja javnosti o delovanju Občine Cerčno (v nadaljevanju: pogodba o opravljanju storitev) za nedoločen čas ter 17. 12. 2014 aneks k pogodi o opravljanju storitev. V letu 2013 je občina Radiu Cerčno plačala 15.647 evrov (13.026 evrov brez DDV), v letu 2014 pa 14.538 evrov (11.916 evrov brez DDV).

2.2.3.a Občina je v letih 2013 in 2014 Radiu Cerčno na podlagi pogodbe o opravljanju storitev, sklenjene za nedoločen čas, plačala 30.185 evrov (24.942 evrov brez DDV). Občina storitev ni oddala po enem od postopkov, predpisanih v 24. členu Zakona o javnem naročanju³⁶, ki določa, da naročnik izvede javno naročanje, če je vrednost predmeta javnega naročila v primeru naročanja blaga in storitev enaka ali višja od 20.000 evrov in nižja od 40.000 evrov brez DDV, po postopku oddaje naročila male vrednosti ali kateremkoli drugem postopku iz 1. točke do 6. točke prvega odstavka 24. člena Zakona o javnem naročanju. Ker občina ni izvedla postopka oddaje javnega naročila, je ravnala v neskladju s prvim odstavkom 53. člena ZJF, ki določa, da se pogodba za nabavo blaga, naročilo storitev in oddajo gradenj v breme proračunskih sredstev lahko sklene samo skladno s predpisi o javnem naročanju.

2.2.3.b Občina je v letu 2013 Radiu Cerčno plačala tri račune v skupnem znesku 3.575 evrov, ne da bi za to imela podlago v sklenjeni pogodbi ali izdani naročilnici, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti v breme proračuna s pisno pogodbo.

³⁵ Z dne 29. 12. 2009 in sprememba z dne 15. 12. 2014.

³⁶ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5.

3. SMOTRNOST IZDAJANJA OBČINSKEGA GLASILA IN FINANCIRANJA PROGRAMSKIH VSEBIN V DRUGIH MEDIJIH

3.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskega glasila in objave v medijih v letih 2013 in 2014, smo pridobili odgovor na glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina učinkovita pri izdajanju občinskih glasil in objavah v medijih.*

Oceno učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskega glasila in objave v medijih v letih 2013 in 2014, smo oblikovali na podlagi odgovorov na naslednja podvprašanja:

- ali je občina učinkovita pri načrtovanju in doseganju namena na področju medijev;
- ali je občina učinkovita pri razširjanju programskih in oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu;
- ali je občina učinkovita pri financiranju programskih vsebin v drugih medijih.

Zagotovila za izrek mnenja o učinkovitosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014, smo pridobili na podlagi različnih metod in tehnik dela, predvsem s proučevanjem dokumentacije, pravnih podlag in literature s področja, ki je predmet revizije, metodo intervjuja ter analiziranjem pridobljenih podatkov in pojasnil.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Načrtovanje in doseganje namena na področju medijev

V zvezi z učinkovitostjo pri načrtovanju in doseganju namena na področju medijev smo pridobili odgovore na vprašanja, ali je občina:

- določila namen izdajanja občinskega glasila in objav v drugih medijih ter v proračunu določila letne izvedbene cilje na področju medijev, ki so jasni, ustrezni in merljivi, saj lahko občina le tako spremlja njihovo realizacijo;
- občinski svet seznanila s podatki o izdajanju občinskega glasila in objavah v drugih medijih; občina je bila učinkovita zlasti, če so obrazložitev proračunske postavke proračuna oziroma zaključnega računa proračuna občine vsebovale vsaj podatke o predvidenem in dejanskem številu izdanih števil v letu, nakladi občinskega glasila, predvidenem in dejanskem številu izdanih izrednih oziroma dvojnih števil, načrtovanih in izvršenih odhodkih za izdajanje občinskega glasila in prihodkih od oglaševanja v občinskem glasilu, načrtovanih in izvršenih odhodkih za financiranje programskih vsebin v drugih

- medijih ter podatek, s katerimi mediji naj bi oziroma je občina sklenila pogodbe oziroma izdala naročilnice za financiranje programskih vsebin;
- spremljala doseganje namena in ciljev na področju medijev; občina je bila učinkovita zlasti, če je preverjala zadovoljstvo občanov glede informiranja v občinskem glasilu in objav v drugih medijih, dostopnosti občinskega glasila, odzivnosti občanov pri pisanju člankov za občinsko glasilo, gledanosti oziroma poslušanosti zakupljenih oddaj v televizijskih oziroma radijskih medijih in branosti zakupljenega prostora v drugih tiskanih medijih;
 - občinskemu svetu poročala o doseganju zastavljenih ciljev in stroških na področju medijev.

ZUJIK v 8. členu in 9. členu opredeljuje izhodišča in dokumente za določanje javnega interesa za kulturo. Javni interes za kulturo se določi z zakoni ter nacionalnim in lokalnimi programi za kulturo. ZUJIK v prvem odstavku 10. člena določa, da je nacionalni program za kulturo strateški dokument razvojnega načrtovanja kulturne politike, s katerim se med drugim opredelijo področja kulture, postavijo cilji in prioritete kulturne politike in določi čas za njihovo uresničitev ter določijo kazalci, po katerih se bo merilo njihovo doseganje. ZUJIK v prvem odstavku 14. člena določa, da lokalna skupnost sprejme svoj lokalni program za kulturo za obdobje štirih let. Glede vsebine lokalnega programa za kulturo se smiselno uporabljajo določbe ZUJIK o nacionalnem programu za kulturo.

Državni zbor je novembra 2013 sprejel ReNPK14–17, ki je strateški dokument razvojnega načrtovanja kulturne politike. Opredeljuje javni interes, prioritete, cilje in ukrepe ter kazalnike za doseganje ciljev na vseh področjih umetnosti in kulture, med drugim tudi na področju medijev. V ReNPK14–17 so na področju medijev opredeljeni naslednji cilji:

- sprejem strategije Republike Slovenije na področju medijev za obdobje 2015–2020,
- višja raven medijske pismenosti,
- medijskemu razvoju in javnemu interesu na področju medijev prilagojena vloga in obseg javne službe RTV Slovenija,
- ohranitev in razvoj splošnoinformativnih časnikov, časopisov in revij ne glede na platformo razširjanja medija,
- več kakovostnih programskih vsebin radijskih in televizijskih programov, ki so v javnem interesu,
- večja socialna varnost novinarjev, še zlasti mladih novinarjev,
- novi lastninsko-upravljaljski modeli medijev.

Občina za leti 2013 in 2014 ni sprejela dokumenta razvojnega načrtovanja, v katerem bi določila namen in cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja objav v drugih medijih. Programska zasnova določa, da je namen izdajanja občinskega glasila obveščanje občank in občanov o delu organov občine, krajevnih skupnosti, javnih ustanov in zavodov, podjetij, društev in posameznikov. Občina je določila namen izdajanja občinskega glasila (obveščanje občank in občanov), ni pa določila ciljev izdajanja občinskega glasila, s katerimi naj bi opredelila, kako bo dosegla namen.

Namena in ciljev financiranja programskih vsebin v drugih medijih občina ni določila v nobenem dokumentu, iz sklenjene pogodbe med občino in izdajateljem medija pa je razvidna le vsebina storitev, ki jih je občina naročila.

Proračuna občine za leti 2013 in 2014 za področje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih vsebujeta obrazložitve projektov oziroma proračunskih postavk, ne vsebujeta pa jasno opredeljenih ciljev in kazalcev, s katerimi naj bi občina merila doseganje zastavljenih ciljev (povezava s točko 2.2.1 tega poročila).

Obrazložitev proračunov občine za leti 2013 in 2014 vsebujejo skupne načrtovane odhodke za financiranje programskih vsebin v drugih medijih ter navedbo izdajatelja medija, ki so mu namenjena proračunska sredstva. Ne vsebujejo pa skupnih načrtovanih odhodkov za izdajanje občinskega glasila in načrtovanih odhodkov za izdajanje občinskega glasila po vrstah odhodkov (založniške in tiskarske storitve ter poštne storitve), podatkov o predvideni nakladi občinskega glasila in predvidenem številu izdanih številk občinskega glasila ter načrtovanih posrednih stroških izdajanja občinskega glasila (dela plač javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi, in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila, stroškov ogrevanja, električne energije, vode, odvoza smeti, telefona, amortizacije in podobno). Po naši oceni bi morala občina od posrednih stroškov izdajanja občinskega glasila načrtovati vsaj stroške dela plač javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi, in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila, saj bi s tem zagotovila pregledno in popolno načrtovanje stroškov izdajanja občinskega glasila. Ostali posredni stroški, ki so povezani z izdajanjem občinskega glasila, in sicer stroški ogrevanja, električne energije, vode, odvoza smeti, telefona, amortizacije in podobno, pa so težko določljivi, ker se naloge, ki so povezane z izdajanjem občinskega glasila, izvajajo v istih prostorih in z istimi sredstvi, kot se izvajajo naloge občinske uprave. Po naši oceni ne gre za stroške, ki bi bili po vrednosti pomembni v primerjavi z neposrednimi stroški občinskega glasila.

Obrazložitev zaključnih računov proračuna občine za leti 2013 in 2014 vsebujejo realizirane odhodke za izdajanje občinskega glasila in realizirane odhodke za financiranje programskih vsebin v drugem mediju ter podatke o številu izdanih številk občinskega glasila in izdajatelju medija, s katerim je občina sklenila pogodbo. Ne vsebujejo pa realiziranih prihodkov za oglaševanje v občinskem glasilu, podatka o nakladi občinskega glasila, realiziranih odhodkov za izdajanje občinskega glasila po vrstah odhodkov (založniške in tiskarske storitve ter poštne storitve), realiziranih odhodkov dela plač javnih uslužbencev in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila, ter podatka o zadovoljstvu občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugem mediju, saj tega občina v letih 2013 in 2014 ni preverjala.

3.2.1.a Občina nima sprejetega strateškega dokumenta na področju medijev, v katerem bi določila namen in opredelila cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugem mediju, teh pa tudi ni določila v proračunih občine za leti 2013 in 2014. Namen izdajanja občinskega glasila je občina določila v programski zasnovi, ni pa določila ciljev izdajanja občinskega glasila. Občina ni določila namena in ciljev financiranja programskih vsebin v drugem mediju, iz sklenjene pogodbe med občino in izdajateljem medija pa je razvidna le vsebina storitev, ki jih je občina naročila. Občina je občinski svet seznanila z načrtovanimi in realiziranimi finančnimi podatki za financiranje programskih vsebin v drugem mediju ter realiziranimi finančnimi podatki za izdajanje občinskega glasila ter s podatki o številu izdanih številk občinskega glasila in izdajatelju medija, s katerim je občina sklenila pogodbo, ni pa ga seznanila z načrtovanimi in realiziranimi odhodki za izdajanje občinskega glasila (v skupnem znesku in po vrstah odhodkov), s podatki o predvidenem številu izdanih številk in predvideni ter dejanski nakladi občinskega glasila ter načrtovanimi in realiziranimi odhodki dela plač javnih uslužbencev in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila. Poleg tega v letih 2013 in 2014 ni preverjala zadovoljstva občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugem mediju.

3.2.2 Izdajanje občinskega glasila

3.2.2.1 Razširjanje programskih vsebin v občinskem glasilu

V zvezi z učinkovitostjo pri razširjanju programskih vsebin v občinskem glasilu smo pridobili odgovore na vprašanja, ali je občina zagotovila avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila pri:

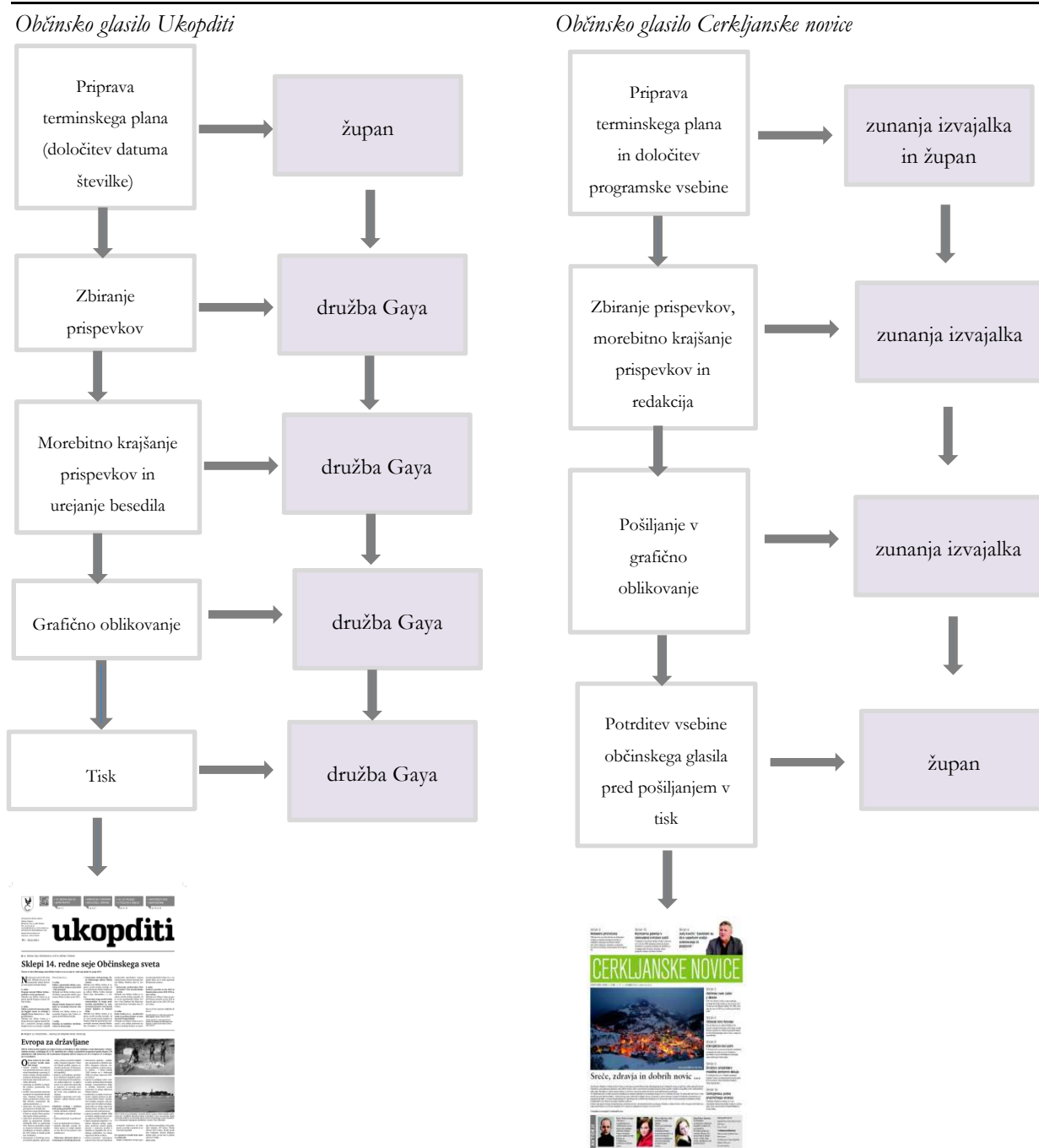
- imenovanju in sestavi uredništva; uredništvo mora biti v okviru sprejete programske zasnove in uredniške politike pri nastajanju in urejanju občinskega glasila avtonomno in neodvisno; uredništvo je avtonomno in neodvisno, če odgovornega urednika imenuje in razrešuje neodvisno oblikovan organ izdajatelja ali občinski svet, če člane uredniškega odbora imenuje in razrešuje občinski svet, če je mandatno obdobje odgovornega urednika in uredniškega odbora daljše od mandatnega obdobja župana in občinskega sveta, če ima uredniški odbor več kot tri člane in več kot polovica članov uredniškega odbora predstavlja različne interesne skupine in niso zaposleni v občinski upravi; po naši oceni mora uredništvo o svojem delu poročati občinskemu svetu kot najvišjemu organu občine;
- določitvi programske zasnove; po naši oceni mora programsko zasnovo oblikovati uredništvo samostojno in neodvisno, potrditi pa neodvisno oblikovan organ izdajatelja ali občinski svet; v programski zasnovi morajo biti določene vsebine in razmerja med njimi;
- prispevkih avtorjev pri ustvarjanju programskih vsebin v okviru programske zasnove; avtorji prispevkov morajo biti pri ustvarjanju programskih vsebin v okviru programske zasnove samostojni in neodvisni, samostojen in neodvisen pa mora biti tudi odgovorni urednik pri zbiranju, obdelavi, oblikovanju in razvrščanju programskih vsebin za občinsko glasilo; župan in občinski svet ne smeta vplivati na avtorje prispevkov in tudi ne na odgovornega urednika; avtorji prispevkov programskih vsebin občinskega glasila bi poleg novinarjev in članov uredništva morali biti tudi predstavniki različnih podjetij in ustanov v občini (krajevnih skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, društev, skladov) in občani.

Občina ni oblikovala in imenovala uredništva, ki bi urejalo občinsko glasilo. Občinsko glasilo Ukopditi je urejala družba Gaya, s katero je imela občina sklenjeno pogodbo za opravljanje storitev priprave in izvedbe občinskega glasila Ukopditi, občinsko glasilo Cerkljanske novice pa ureja zunanja izvajalka, s katero ima občina sklenjeno pogodbo o poslovnem sodelovanju.

Občinsko glasilo je oblikovano v skladu s programsko zasnovo, ki določa namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča občinskega glasila. Programsko zasnovo občinskega glasila Ukopditi je oblikoval župan, programsko zasnovo občinskega glasila Cerkljanske novice pa zunanja izvajalka. Občinski svet je bil seznanjen le s programsko zasnovo občinskega glasila Ukopditi.

Na sliki 4 so prikazane faze nastajanja občinskega glasila ter odgovornost za njihovo izvedbo.

Slika 4: Faze nastajanja občinskega glasila ter odgovornost za njihovo izvedbo



Vir: podatki občine.

Občinsko glasilo Ukopditi

Župan je pred izdajo vsake številke občinskega glasila Ukopditi pripravil terminski plan nastajanja občinskega glasila (določitev datuma izida številke občinskega glasila). Družba Gaya je na podlagi poziva po elektronski pošti zbirala prispevke, jih pregledovala in urejala ter grafično oblikovala. Prejete prispevke je po potrebi skrajšala, vsebinsko pa jih ni spreminjala. Avtorji prispevkov programskih vsebin, objavljenih

v občinskem glasilu Ukopditi, so bili predstavniki javnih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev, organizacij, krajevnih skupnosti in občani. Župan in zaposleni v občinski upravi so bili večinoma avtorji prispevkov o delovanju občinske uprave in občinskega sveta, prispevke z drugih področij pa so večinoma pisali zunanji avtorji.

Občinsko glasilo Cerkljanske novice

Zunanja izvajalka pred izdajo vsake številke občinskega glasila Cerkljanske novice pripravi terminski plan nastajanja občinskega glasila (določi rok za oddajo prispevkov avtorjev in rok za oddajo prispevkov v oblikovanje) in oblikuje predvidene vsebine občinskega glasila. Župan določi datum izida številke občinskega glasila Cerkljanske novice. Zunanja izvajalka na podlagi poziva po elektronski pošti zbira prispevke, jih po potrebi skrajša in uredi, vsebinsko pa jih ne spreminja ter jih pošlje v grafično oblikovanje. Pred tiskom župan pregleda programsko vsebino občinskega glasila Cerkljanske novice in potrdi končno verzijo. Avtorji prispevkov programskih vsebin, objavljenih v občinskem glasilu Cerkljanske novice, so zunanja izvajalka, predstavniki javnih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev, organizacij, krajevnih skupnosti in občani. Župan, zaposleni v občinski upravi in zunanja izvajalka so večinoma avtorji prispevkov o delovanju občinske uprave in občinskega sveta, prispevke z drugih področij pa večinoma pišejo zunanji avtorji.

Prispevkom o delovanju občinske uprave in občinskega sveta so bile v občinskih glasilih, izdanih v letih 2013 in 2014, namenjene v povprečju tri strani, kar v povprečju predstavlja 23,1 odstotka obsega občinskih glasil.

3.2.2.1.a Občina ni imenovala odgovornega urednika in uredniškega odbora, ampak so občinsko glasilo poleg župana urejali in oblikovali zunanji izvajalci, s katerimi je imela sklenjeno pogodbo. Programska zasnova določa temeljna vsebinska izhodišča, oblikoval pa jo je župan oziroma zunanji izvajalec. Občinski svet je bil seznanjen le s programsko zasnovo občinskega glasila Ukopditi. Avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila sta zagotovljeni s tem, da občina spodbuja občane in predstavnike interesnih skupin k pripravi prispevkov in da se vsebina teh prispevkov ne spreminja. Ta aktivnost prispeva tudi k raznolikosti avtorjev prispevkov (predstavniki javnih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev, organizacij, krajevnih skupnosti in zaposleni na občini). Občina bi morala zagotoviti avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila z imenovanjem uredništva, ki naj bi ga imenoval občinski svet, z mandatnim obdobjem odgovornega urednika, ki naj bi bilo daljše od mandatnega obdobja župana in občinskega sveta, s številom in sestavo članov uredniškega odbora, ki naj bi imel več članov in naj bi bili večinoma predstavniki različnih interesnih skupin in ne zaposleni na občini, ter s poročanjem občinskemu svetu o delu uredništva. Avtonomnost in neodvisnost bi morala zagotoviti tudi pri oblikovanju programske zasnove občinskega glasila, ki naj bi jo oblikovalo uredništvo, potrdil pa občinski svet, določati pa bi morala tudi razmerja med programskimi vsebinami.

3.2.2.2 Razširjanje oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu

V zvezi z učinkovitostjo pri razširjanju oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu smo pridobili odgovore na vprašanja:

- ali občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu vpliva na konkurenco na trgu; po naši oceni občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin ne vpliva na konkurenco na trgu, če se stroški

občinskega glasila pokrijejo s prihodki od oglaševanja oziroma če občinsko glasilo ne vsebuje oglasov ter če je cena oglasa ene strani občinskega glasila na naklado višja od cene oglasa ene strani drugih glasil na naklado;

- ali se je izdaja občinskega glasila v volilnem letu povečala.

Občina je v občinskem glasilu Ukopditi poleg programskih vsebin razširjala tudi oglaševalske vsebine, ki so po določilih programske zasnove oglaševalske vsebine in druge vrste plačanih obvestil, katerih objavo naroči pravna ali fizična oseba. Oglasni prostor s programsko zasnovo ni posebej omejen. Cene oglasov so bile določene s cenikom oglaševanja, ki ga je sprejel župan in potrdil občinski svet. Občina ni imela izdelane analize, iz katere bi bile razvidne podlage in izhodišča za oblikovanje cen oglasov. Izdana občinska glasila v letih 2013 in 2014 so v povprečju obsegala četrtno strani oglaševalskih vsebin, kar predstavlja 2,1 odstotka obsega občinskih glasil, izdanih v letih 2013 in 2014.

Občina v občinskem glasilu Cerkljanske novice, upošteva določilo programske zasnove, ne objavlja plačanih oglasnih vsebin.

Programska zasnova občinskega glasila Ukopditi je določala, da občinsko glasilo izhaja najmanj štirikrat letno. Občina je v letu 2013 izdala pet števil, v letu 2014 pa šest števil občinskega glasila Ukopditi. Občina pred lokalnimi volitvami v letu 2014 ni izdala posebne volilne številke in tudi v izdanih številkah ni objavljala volilnih oglaševalskih vsebin. Izdane številke občinskega glasila Ukopditi so v letu 2013 obsegale v povprečju 14 strani, v letu 2014 pa 11 strani. Povprečno število strani izdanih števil občinskega glasila Ukopditi se je v letu 2014 v primerjavi z letom poprej zmanjšalo za 21 odstotkov. Prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi so v letih 2013 in 2014 znašali 1.163 evrov.

V tabeli 6 so prikazani povprečni prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi in povprečni stroški izdajanja občinskega glasila Ukopditi na izdano številko ter podatki, povezani z izdajanjem in oglaševanjem v občinskem glasilu Ukopditi, v letih 2013 in 2014.

Tabela 6: Povprečni prihodki od oglaševanja in povprečni stroški izdajanja občinskega glasila Ukopditi na izdano številko ter podatki, povezani z izdajanjem in oglaševanjem v občinskem glasilu Ukopditi, v letih 2013 in 2014

Povprečni prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu, v evrih	106
Povprečni stroški izdajanja občinskega glasila, v evrih	2.426
Število izvodov naklade	1.800
Povprečno število strani občinskega glasila	12
Povprečni stroški ene strani občinskega glasila, v evrih	202
Cena oglasa ene strani v občinskem glasilu, v evrih	250

Vira: podatki občine in cenik oglaševanja za občinsko glasilo Ukopditi.

Iz podatkov v tabeli 6 je razvidno, da stroški za izdajanje občinskega glasila Ukopditi, ki v povprečju znašajo 2.426 evrov, presegajo prihodke od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi, ki v povprečju

znašajo 106 evrov, in da je cena oglasa ene strani v občinskem glasilu Ukopditi, ki znaša 250 evrov, višja od stroškov ene strani občinskega glasila Ukopditi, ki v povprečju znašajo 202 evra.

Da bi lahko ocenili morebitni vpliv cen oglaševanja v različnih glasilih na konkurenco na trgu, smo ceno oglasa občinskega glasila Ukopditi primerjali s ceno oglasa v drugem mediju, ki objavlja tudi oglaševalske vsebine. Za primerjavo smo vzeli Primorske novice, ki z objavljenimi vsebinami pokrivajo občine obalno-kraške, goriške in primorsko-notranjske regije, med drugim tudi Občino Cerkno. Podatke, ki smo jih upoštevali v primerjavi, prikazujemo v tabeli 7.

Tabela 7: Podatki o občinskem glasilu Ukopditi in Primorskih novicah

	Občinsko glasilo	Primerjani medij
Naziv medija	Ukopditi	Primorske novice
Izdajatelj medija	občina	družba Primorske novice ¹⁾
Zvrst medija	tiskani medij	tiskani medij
Območje razširjanja	vsa gospodinjstva v občini	občine obalno-kraške, goriške in primorsko-notranjske regije
Časovni interval izhajanja	petkrat letno	dnevno
Brezplačno/plačljivo	brezplačno	plačljivo ²⁾
Cena oglasa ene strani, v evrih	250	3.150
Naklada, v številu izvodov	1.800	21.000
Cena oglasa ene strani na naklado, v evrih	0,14	0,15

Opombi: ¹⁾ PRIMORSKE NOVICE, d. o. o. Koper, s. r. l. Capodistria (v nadaljevanju: družba Primorske novice).

²⁾ Cena za en izvod znaša 1,30 evra, mesečna naročnina pa znaša 29,43 evra.

Viri: programska zasnova, cenik oglaševanja za občinsko glasilo in podatki družbe Primorske novice³⁷.

Iz podatkov v tabeli 7 je razvidno, da je:

- cena oglasa ene strani v občinskem glasilu Ukopditi, ki znaša 250 evrov, za 92 odstotkov nižja od cene oglasa ene strani v Primorskih novicah, ki znaša 3.150 evrov;
- cena oglasa ene strani občinskega glasila Ukopditi na naklado, ki znaša 0,14 evra, za 7 odstotkov nižja od cene oglasa ene strani v Primorskih novicah na naklado, ki znaša 0,15 evra.

Iz primerjave cen izhaja, da je cena oglasa ene strani v občinskem glasilu Ukopditi občutno nižja od cene oglasa ene strani v mediju, ki smo ga vzeli za primerjavo, zato ocenjujemo, da je obstajalo tveganje, da je občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi vplivala na konkurenco na trgu. Glede na to, da je cena oglasa ene strani na naklado v občinskem glasilu Ukopditi skoraj enaka kot v primerjanem mediju, da občinsko glasilo Ukopditi izhaja le v eni občini in da so v njem večinoma oglaševali lokalni oglaševalci z namenom prisotnosti v lokalnem okolju, ocenjujemo, da vpliv razširjanja

³⁷ [URL: http://www.primorske.si/posebne_strani/Ostalo/Oglasevanje/cenik_oglasnega_prostora], 18. 11. 2016.

oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi na konkurenco na trgu ni bil velik. Ob tem pa je treba upoštevati, da gre za primerjavo medijev, ki se med seboj zelo razlikujeta v nekaterih bistvenih značilnostih, predvsem v območju razširjanja in časovnem intervalu izhajanja, nakladi ter plačljivosti. Za natančnejšo presojo vpliva razširjanja oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu na konkurenco na trgu bi bilo po naši oceni treba izvesti dodatno raziskavo, v kateri bi bilo treba pridobiti tudi podatke o branosti posameznega medija, saj gre po našem mnenju za pomemben dejavnik pri presoji vpliva razširjanja oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu na konkurenco na trgu.

3.2.2.2.a Občina v letih 2013 in 2014 s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi ni pokrila vseh stroškov izdajanja občinskega glasila Ukopditi, vendar pa je treba poudariti, da je temeljni namen občine pri izdajanju občinskega glasila obveščanje in informiranje občanov o delu organov občine, javnih zavodov, društev in drugih organizacij, ki opravljajo naloge v javnem interesu, zato je občinsko glasilo Ukopditi vsebovalo predvsem programske vsebine, oglaševalske vsebine pa v manjšem obsegu (v letih 2013 in 2014 so obsegale povprečno četrtno strani oziroma 2,1 odstotka obsega občinskega glasila Ukopditi), medtem ko občinsko glasilo Cerkljanske novice ne objavlja plačanih oglaševalskih vsebin. Cena ene strani oglasa v občinskem glasilu Ukopditi je višja od stroškov ene strani občinskega glasila Ukopditi. Cena oglasa ene strani v občinskem glasilu Ukopditi pa je nižja od cene oglasa ene strani v primerjanem mediju, zato ocenjujemo, da je obstajalo tveganje, da je občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi vplivala na konkurenco na trgu. Ker pa je občinsko glasilo Ukopditi izhajalo le v eni občini in so v njem večinoma oglaševali lokalni oglaševalci, ocenjujemo, da ta vpliv ni bil velik. V letu 2014 se je pogostost izdajanja občinskega glasila v primerjavi z letom poprej povečala, zmanjšalo pa se je povprečno število strani izdanih številčk občinskega glasila. Občina pred lokalnimi volitvami v letu 2014 ni izdala posebne volilne številke in tudi v izdanih številkah ni objavljala volilnih oglaševalskih vsebin.

3.2.3 Financiranje programskih vsebin v drugih medijih

V zvezi z učinkovitostjo pri financiranju programskih vsebin v drugih medijih smo pridobili odgovore na vprašanja:

- ali občina v drugih medijih financira istovrstne programske vsebine, kot jih razširja v občinskem glasilu;
- ali je iz sklenjenih pogodb z drugimi mediji razvidna vsebina financiranja programskih vsebin;
- ali se občina s financiranjem objav v drugih medijih samooglašuje.

Občina o dogajanju v občini obvešča in informira svoje občane tudi s financiranjem programskih vsebin v drugih medijih. V letih 2013 in 2014 je imela z Radiem Cerkno sklenjeno pogodbo o opravljanju storitev in aneks k tej pogodbi ter izdane štiri naročilnice za financiranje programskih vsebin v drugem mediju, katerih vsebina je predstavljena v tabeli 8.

Tabela 8: Vsebina pogodbe in naročilnic za financiranje programskih vsebin v drugem mediju v letih 2013 in 2014

Izdajatelj medija	Vsebina pogodbe/naročilnice
Radio Cerčno	<ul style="list-style-type: none"> • zakup informativnih oddaj (o delu občinske uprave, organov občine, občinskega sveta, o delovanju in aktivnostih javnih zavodov in podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, krajevnih skupnosti, društev, gospodarskih družb, nevladnih organizacij) • sodelovanje v podjetniških oddajah, mladinskih in otroških programih, aktualnih rubrikah in drugih oddajah • objava splošnih obvestil (kakovost bivanja v občini, varnost občanov) • objava oglasov o aktivnostih občine na različnih projektih

Viri: pogodba in naročilnice o financiranju programskih vsebin v drugem mediju.

Iz sklenjene pogodbe z izdajateljem medija in izdanih naročilnic je razvidna vsebina financiranja programskih vsebin. Večina programskih vsebin se nanaša na obveščanje in informiranje občanov (o delu občinske uprave, organov občine, občinskega sveta, javnih zavodov in podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, krajevnih skupnosti, društev in drugih organizacij, ki opravljajo naloge v javnem interesu). Občina jih je naročila z zakupom informativnih oddaj v radijskem mediju, naročila pa je tudi predvajanje obvestil in oglasov.

Občina nima izdelane analize, iz katere bi bile razvidne podlage in izhodišča za odločitev o financiranju programskih vsebin v drugih medijih (na primer v katerih medijih jih bo objavljala, s kakšnim namenom, v kolikšnem obsegu, kdo o tem odloča). Iz vsebine pogodbe je razvidno, da se je večina programskih vsebin, ki jih je občina financirala v drugem mediju, nanašala na obveščanje in informiranje občanov, kar pomeni, da je občina v drugem mediju financirala nekatere istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu.

Občina od izdajatelja medija, s katerim je imela sklenjeno pogodbo o financiranju programskih vsebin, ni pridobila poročila o opravljenih storitvah, saj ga s pogodbo niti ni zahtevala.

Večino programskih vsebin v drugem mediju (zakup informativnih oddaj ter objava obvestil in oglasov) je občina naročila in plačala, s tem pa je spodbujala novinarje k informiranju in obveščanju občanov o delu občinske uprave, organov občine, občinskega sveta, javnih zavodov in podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, krajevnih skupnosti, društev in drugih organizacij, ki opravljajo naloge v javnem interesu. Razširjanje nekaterih od teh vsebin (na primer zakup informativnih oddaj) po naši oceni ne bi smelo biti strošek občine, z zbiranjem, obdelavo, oblikovanjem in razvrščanjem informacij za objavo prek medijev pa bi se po naši oceni moral ukvarjati novinar oziroma medij, ne da bi ga k temu s financiranjem spodbujala občina. Oglaševalske vsebine so oglasi in druge vrste plačanih obvestil, katerih objavo naroči pravna ali fizična oseba, da bi si v javnosti ustvarila ugled in dobro ime, oglasi pa se objavljajo za plačilo ali z namenom samooglaševanja (prvi odstavek 46. člena ZMed), oglaševalske vsebine pa se morajo povsem jasno prepoznati in posebej ločiti od drugih programskih vsebin (tretji odstavek 46. člena ZMed). Poslušalci drugega medija niso bili seznanjeni, da je občina objavljene prispevke plačala, saj ti niso bili jasno prepoznani kot oglaševalske vsebine. Menimo, da je bil namen financiranja programskih vsebin v drugem mediju tudi samooglaševanje občine, saj je občina objavo teh vsebin v drugem mediju naročila in plačala, poslušalci tega medija pa s tem niso bili seznanjeni.

3.2.3.a Vsebina financiranja programskih vsebin v drugem mediju, ki je razvidna iz sklenjene pogodbe, kaže na to, da je občina v letih 2013 in 2014 v drugem mediju financirala nekatere istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu. Ker občina predhodno ni izdelala analize financiranja programskih vsebin v drugih medijih, ocenjujemo, da je s financiranjem nekaterih istovrstnih programskih vsebin v občinskem glasilu in v drugem mediju nesmotrno porabila proračunska sredstva, ki jih je namenila za financiranje programskih vsebin v drugem mediju. Financirala je tudi programske vsebine za samooglaševanje v drugem mediju, kjer je objavo teh vsebin naročila in plačala, vendar poslušalci tega medija s tem niso bili seznanjeni.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in smotrnost poslovanja *Občine Cerčno* v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Negativno mnenje

Občina Cerčno pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leti 2013 in 2014 za izdajanje občinskega glasila in financiranje programskih vsebin v drugih medijih niso popolne, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.1.a;
- kot izdajatelj medija pred izvajanjem dejavnosti ni priglasi medija pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev; razširjala je programske vsebine prek medija, ki ni vpisan v razvid medijev; ni imenovala odgovornega urednika; ni sprejela temeljnega pravnega akta, kjer bi določila pravna razmerja med izdajateljem in uredništvom ter osnovna medsebojna razmerja znotraj uredništva; oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi ni označila, da bi bile jasno prepoznavne, in jih tudi ni posebej ločila od ostalih programskih vsebin; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o medijih – točke 2.2.2.a, 2.2.2.b, 2.2.2.c, 2.2.2.d in 2.2.2.2.b;
- ni zagotovila popolnega pobiranja prejemkov proračuna iz svoje pristojnosti; storitve v skupnem znesku 30.185 evrov (24.942 evrov brez DDV) ni oddala skladno s predpisi o javnem naročanju; plačala je tri račune v skupnem znesku 3.575 evrov, ne da bi imela za to pravno podlago v sklenjeni pogodbi ali naročilnici; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.2.2.2.a, 2.2.3.a in 2.2.3.b.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Cerčno v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

Revidirali smo smotrnost poslovanja Občine Cerčno v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih v letih 2013 in 2014. Da bi izrekli mnenje o smotrnosti poslovanja Občine Cerčno, smo pridobili odgovor na vprašanje, ali je občina učinkovita pri izdajanju občinskih glasil in objavah v medijih.

Občina je pri izdajanju občinskega glasila in objavah v medijih ravnala *delno učinkovito*.

Občina nima sprejetega strateškega dokumenta na področju medijev, v katerem bi določila namen in opredelila cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugem mediju, teh pa tudi ni določila v proračunih občine za leti 2013 in 2014. Namen izdajanja občinskega glasila je občina določila v programski zasnovi, ni pa določila ciljev izdajanja občinskega glasila. Občina ni določila namena in ciljev financiranja programskih vsebin v drugem mediju, iz sklenjene pogodbe med občino in izdajateljem medija pa je razvidna le vsebina storitev, ki jih je občina naročila. Občina je občinski svet seznanila z načrtovanimi in realiziranimi finančnimi podatki za financiranje programskih vsebin v drugem mediju ter realiziranimi finančnimi podatki za izdajanje občinskega glasila ter s podatki o številu izdanih številok občinskega glasila in izdajatelju medija, s katerim je občina sklenila pogodbo, ni pa ga seznanila z načrtovanimi in realiziranimi odhodki za izdajanje občinskega glasila (v skupnem znesku in po vrstah odhodkov), s podatki o predvidenem številu izdanih številok in predvideni ter dejanski nakladi občinskega glasila ter načrtovanimi in realiziranimi odhodki dela plač javnih uslužbencev in župana občine, ki so med drugim opravljali tudi naloge izdajanja občinskega glasila. Poleg tega v letih 2013 in 2014 ni preverjala zadovoljstva občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugem mediju.

Občina ni imenovala odgovornega urednika in uredniškega odbora, ampak so občinsko glasilo poleg župana urejali in oblikovali zunanji izvajalci, s katerimi je imela sklenjeno pogodbo. Programska zasnova določa temeljna vsebinska izhodišča, oblikoval pa jo je župan oziroma zunanji izvajalec. Občinski svet je bil seznanjen le s programsko zasnovo občinskega glasila Ukopditi. Avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila sta zagotovljeni s tem, da občina spodbuja občane in predstavnike interesnih skupin k pripravi prispevkov in da se vsebina teh prispevkov ne spreminja. Ta aktivnost prispeva tudi k raznolikosti avtorjev prispevkov (predstavniki javnih zavodov, javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev, organizacij, krajevnih skupnosti in zaposleni na občini). Občina bi morala zagotoviti avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila z imenovanjem uredništva, ki naj bi ga imenoval občinski svet, z mandatnim obdobjem odgovornega urednika, ki naj bi bilo daljše od mandatnega obdobja župana in občinskega sveta, s številom in sestavo članov uredniškega odbora, ki naj bi imel več članov in naj bi bili večinoma predstavniki različnih interesnih skupin in ne zaposleni na občini, ter s poročanjem občinskemu svetu o delu uredništva. Avtonomnost in neodvisnost bi morala zagotoviti tudi pri oblikovanju programske zasnove občinskega glasila, ki naj bi jo oblikovalo uredništvo, potrdil pa občinski svet, določati pa bi morala tudi razmerja med programskimi vsebinami.

Občina v letih 2013 in 2014 s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu Ukopditi ni pokrila vseh stroškov njegovega izdajanja, vendar pa je treba poudariti, da je temeljni namen občine pri izdajanju občinskega glasila obveščanje in informiranje občanov o delu organov občine, javnih zavodov, društev in drugih organizacij, ki opravljajo naloge v javnem interesu, zato je občinsko glasilo Ukopditi vsebovalo predvsem programske vsebine, oglaševalske vsebine pa v manjšem obsegu (v letih 2013 in 2014 so obsegale povprečno četrtno strani oziroma 2,1 odstotka obsega občinskega glasila Ukopditi), medtem ko občinsko glasilo Cerkljanske novice ne objavlja plačanih oglaševalskih vsebin. Cena ene strani oglasa v občinskem glasilu Ukopditi je višja od stroškov ene strani občinskega glasila Ukopditi. Cena oglasa ene strani v občinskem glasilu Ukopditi pa je nižja od cene oglasa ene strani v primerjanem mediju, zato ocenjujemo, da je obstajalo tveganje, da je občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu Ukopditi vplivala na konkurenco na trgu. Ker pa je občinsko glasilo Ukopditi izhajalo le v eni občini in so v njem večinoma oglaševali lokalni oglaševalci, ocenjujemo, da ta vpliv ni bil velik. V letu 2014 se je pogostost izdajanja občinskega glasila v primerjavi z letom poprej povečala, zmanjšala pa se je povprečno

število strani izdanih številčk občinskega glasila. Občina pred lokalnimi volitvami v letu 2014 ni izdala posebne volilne številke in tudi v izdanih številkah ni objavljala volilnih oglaševalskih vsebin.

Vsebina financiranja programskih vsebin v drugem mediju, ki je razvidna iz sklenjene pogodbe, kaže na to, da je občina v letih 2013 in 2014 v drugem mediju financirala nekatere istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu. Ker občina predhodno ni izdelala analize financiranja programskih vsebin v drugih medijih, ocenjujemo, da je s financiranjem nekaterih istovrstnih programskih vsebin v občinskem glasilu in v drugem mediju nesmotrno porabila proračunska sredstva, ki jih je namenila za financiranje programskih vsebin v drugem mediju. Financirala je tudi programske vsebine za samooglaševanje v drugem mediju, kjer je objavo teh vsebin naročila in plačala, vendar poslušalci tega medija s tem niso bili seznanjeni.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Cerčno mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti v poslovanju, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. Občina Cerčno mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravila osnutek specifičnih ciljev ter kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti podprogramov ter ciljev in kazalcev projektov oziroma proračunskih postavk za področje medijev za proračun občine za leto 2017 – točka 2.2.1.a;
- začela z aktivnostmi (imenovanje odgovornega urednika, sprejem temeljnega pravnega akta izdajatelja) za prigrasitev medija pri pristojnem ministrstvu zaradi vpisa v razvid medijev – točka 2.2.2;
- začela z aktivnostmi za oddajo storitev, povezanih z objavo programskih vsebin v drugih medijih, v skladu s predpisi o javnem naročanju – točka 2.2.3.a.

Po drugem odstavku 29. člena ZRacS-1 je odzivno poročilo uradna listina, ki jo potrdi odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev s svojim podpisom in pečatom.

Računsko sodišče bo ocenilo verodostojnost odzivnega poročila, to je resničnost navedb o popravljalnih ukrepih, in po potrebi opravilo revizijo odzivnega poročila na podlagi četrtega odstavka 29. člena ZRacS-1. Prav tako bo ocenilo zadovoljivost sprejetih popravljalnih ukrepov.

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v tem revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja³⁸. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

³⁸ 3. točka prvega odstavka 37. člena Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije.

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Občina Cerkno krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

6. PRIPOROČILA

Občini Cerklno priporočamo, naj:

- pripravi strateški dokument na področju medijev, s katerim bo določila namen in opredelila cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih;
- pripravi analizo financiranja programskih vsebin v drugih medijih, pri čemer naj izhaja iz programskih vsebin, ki jih že razširja z izdajanjem občinskega glasila;
- v programski zasnovi določi razmerja med programskimi vsebinami;
- v primeru odločitve za oglaševanje v občinskem glasilu pripravi cenik oglaševanja za občinsko glasilo na podlagi izdelane analize, iz katere bodo razvidne podlage in izhodišča za oblikovanje cen oglasov;
- med načrtovane stroške izdajanja občinskega glasila vključi vsaj še stroške dela plač javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi in med drugim opravljajo tudi naloge izdajanja občinskega glasila, da bo zagotovila pregledno in popolno načrtovanje stroškov izdajanja občinskega glasila;
- s preverjanjem zadovoljstva občanov glede informiranja, dostopnosti občinskega glasila, odzivnosti občanov pri pisanju člankov ter poslušnosti zakupljenih oddaj v drugih medijih spremlja doseganje namena in ciljev na področju medijev ter
- preveri, ali še vedno obstaja občinski interes za kapitalski vložek v Radiu Cerklno, d. o. o. v skladu z določili 73. člena Zakona o javnih financah.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Cerklno, priporočeno s povratnico;
2. Miranu Cigliču, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

Računsko sodišče Republike Slovenije
The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija
tel.: +386 (0) 1 478 58 00
fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si
www.rs-rs.si