



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Tržič 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 Tržič

v delu, ki se nanaša na izdajanje občinskih glasil in objave v medijih

Številka: 324-13/2015/31
Ljubljana, 18. aprila 2017

Povzetek

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

- v obdobju od 13. 6. 2013 do 2. 5. 2014 ni imenovala odgovornega urednika; pred imenovanjem odgovornega urednika ni pridobila mnenja uredništva; ni oblikovala in sprejela programske zasnove; v občinskem glasilu je 18 volilnih oglasov objavila brezplačno in ni označila, da gre za brezplačno objavo;
- v letih 2013 in 2014 je na podlagi sklenjene pogodbe sofinancirala tudi dejavnost Radia Gorenc, d. o. o., za kar ni imela pravne podlage v javnofinančnih predpisih; v obdobju treh let od sklenitve pogodbe se ni opredelila, ali še obstaja občinski interes za ohranitev lokalne radijske postaje z lokalno prilagojenim programom, ki ga izvaja Radio Gorenc, d. o. o.

Občina Tržič je pri izdajanju občinskega glasila in objavah v medijih ravnala *delno učinkovito*. Občina Tržič nima sprejetega strateškega dokumenta na področju medijev, v katerem bi določila namen in opredelila cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih. Občina Tržič občinskega sveta ni seznanila z načrtovanimi in realiziranimi odhodki za izdajanje občinskega glasila po vrstah odhodkov, načrtovanimi in realiziranimi posrednimi stroški izdajanja občinskega glasila in s podatkom o predvideni nakladi občinskega glasila. Poleg tega v letih 2013 in 2014 ni preverjala zadovoljstva občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugih medijih.

Občina Tržič ni oblikovala in sprejela programske zasnove občinskega glasila in v obdobju od 13. 6. 2013 do 2. 5. 2014 ni imenovala odgovornega urednika. Občina Tržič bi morala zagotoviti avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila z imenovanjem odgovornega urednika že v letu 2013 ter z določitvijo programske zasnove, ki bi vsebovala temeljna vsebinska izhodišča in razmerja med njimi ter bi jo samostojno in neodvisno oblikovalo uredništvo, potrdil pa občinski svet ali neodvisno oblikovan organ izdajatelja. Avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila sta zagotovljeni s tem, da uredništvo spodbuja občane in predstavnike interesnih skupin k pripravi prispevkov in da vsebine teh prispevkov ne spreminja.

Občina Tržič v letih 2013 in 2014 s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu ni pokrila vseh stroškov izdajanja občinskega glasila. Cena ene strani oglasa v občinskem glasilu je višja od stroškov ene strani

občinskega glasila, vendar občutno nižja od cene oglasa ene strani v primerjanem mediju, zato računsko sodišče ocenjuje, da obstaja tveganje, da Občina Tržič z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu vpliva na konkurenco na trgu. Ker pa občinsko glasilo izhaja le v eni občini in v njem večinoma oglašujejo lokalni oglaševalci, računsko sodišče ocenjuje, da ta vpliv ni velik. V letu 2014 se povprečno število strani izdanih občinskih glasil v primerjavi z letom poprej ni spremenilo, povečala pa se je pogostost izdajanja občinskega glasila, saj je Občina Tržič pred lokalnimi volitvami v letu 2014 izdala izredno številko občinskega glasila Tržič na poti razvoja 2010–2014. Računsko sodišče meni, da je Občina Tržič izredno številko občinskega glasila izdala za samooglaševanje, da bi si župan in občinski svet pred lokalnimi volitvami pri volivcih ustvarila ugled in dobro ime.

Vsebina financiranja programskih vsebin v drugih medijih, ki je razvidna iz sklenjenih pogodb, kaže, da je Občina Tržič v letih 2013 in 2014 v drugih medijih financirala nekatere istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu, podvajale pa so se tudi nekatere programske vsebine, ki jih je financirala v drugih medijih. Iz vsebine pogodbe je razvidno, da je Občina Tržič Radiu Gorenc, d. o. o. poleg programskih vsebin financirala tudi nekatere druge vsebine, s katerimi je sofinancirala njegovo dejavnost. Ker Občina Tržič 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 drugih medijih nesmotrno porabila proračunska sredstva, ki jih je namenila za financiranje programskih vsebin v drugih medijih. Programske vsebine v drugih medijih je financirala tudi za samooglaševanje, saj je objavo teh vsebin naročila in plačala, poslušalci in gledalci drugih medijev pa s tem niso bili seznanjeni.

Računsko sodišče je od Občine Tržič 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	11
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 Izdajanje občinskega glasila.....	16
2.2.1.1 Stroški izdajanja občinskega glasila	20
2.2.1.2 Oglaševanje v občinskem glasilu	21
2.2.2 Financiranje programskih vsebin v drugih medijih	24
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	34
3.2.3 Financiranje programskih vsebin v drugih medijih	37

4. MNENJE	40
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA	40
4.2 MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	40
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	43
6. PRIPOROČILA	44

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Občine Tržič (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. 324-13/2015/2.

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	14.994
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	1 (poklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	24 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Odhodki občine:	
• v letu 2013 ⁷	10.720.488 evrov
• v letu 2014 ⁸	15.098.627 evrov
Prihodki občine:	
• v letu 2013 ⁹	12.824.758 evrov
• v letu 2014 ¹⁰	14.655.682 evrov

Občina ima 13 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica osmih javnih zavodov in javnega podjetja ter soustanoviteljica štirih javnih zavodov.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 1. 2015], 29. 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 Tržič za leto 2013, Uradni list RS, št. 50/14.

⁸ Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2014, Uradni list RS, št. 29/15.

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 Tržič za leto 2013	19. 12. 2012	108/12
Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2013	19. 6. 2014	50/14
Leto 2014		
Odlok o proračunu Občine Tržič za leto 2014	19. 12. 2012	1/13
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Tržič za leto 2014	19. 12. 2013	112/13
Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o proračunu Občine Tržič za leto 2014	5. 3. 2014	19/14
Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2014	16. 4. 2015	29/15

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, ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba mag. Borut Sajovic, 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 področju, je Zakon o medijih¹² (v nadaljevanju: ZMed). V letu 2013 je bila sprejeta tudi Resolucija o

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

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

nacionalnem programu za kulturo 2014–2017 (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 za sofinanciranje uresničevanja javnega interesa na področju medijev, za zagotavljanje pluralnosti in demokratičnosti medijev zaradi svobode izražanja država 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.

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.

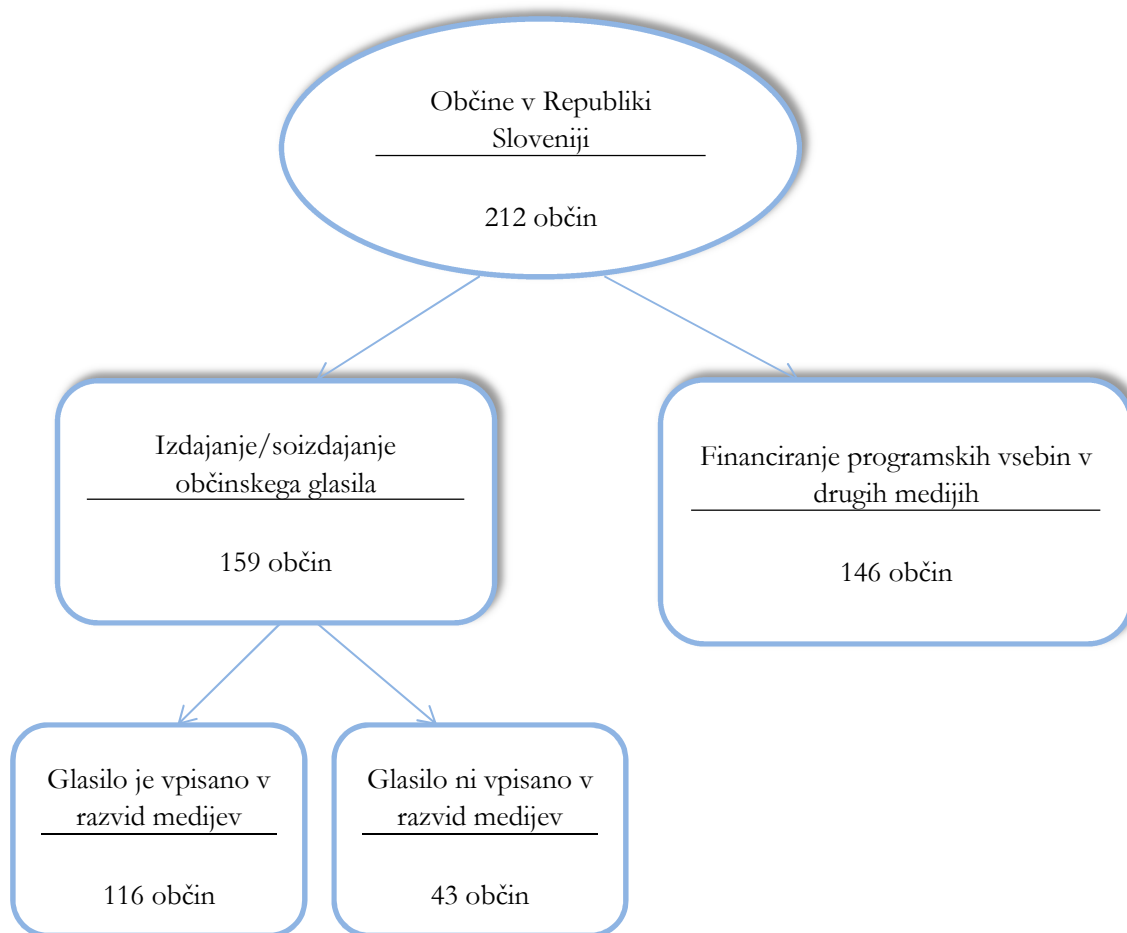
ZLS med nalogami, ki jih občine opravljajo za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev, področja medijev oziroma izdajanja občinskih glasil in objav v medijih podrobneje ne opredeljuje. Tudi ZMed občinskih glasil posebej ne ureja in jih ne razlikuje od ostalih medijev, prav tako ne vsebuje določb glede 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: vprašalnik¹³.

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 izdaja občinsko glasilo, ki je vpisano v razvid medijev, in financira programske vsebine v drugih medijih.

¹³ 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.

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 in prihodkih od oglaševanja v občinskem glasilu občine v letih 2013 in 2014 ter primerjalni podatki z vsemi občinami v Republiki Sloveniji.

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

	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 Tržič	2013	25.390 ¹⁾	2.757	10,9
	2014	31.999 ¹⁾	2.034	6,4
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	0,7	0,7	/
	2014	0,8	0,6	/

Opomba: ¹⁾ Odhodki ne vključujejo posrednih stroškov, ki so povezani z izdajanjem občinskega glasila (dela plač treh javnih uslužbencev, ki so zaposleni na občini in med drugim opravljajo tudi naloge izdajanja občinskega glasila, stroškov ogrevanja, električne energije, vode, odvoza smeti, telefona, amortizacije in podobno).

Viri: vprašalnik¹⁴, Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2013 in Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2014.

Odhodki za izdajanje občinskega glasila občine so v letu 2014 znašali 31.999 evrov in so se v primerjavi z letom poprej povečali za 6.609 evrov oziroma 26 odstotkov. Odhodki za izdajanje občinskega glasila občine so v letu 2013 predstavljali 0,7 odstotka odhodkov izdajanja občinskih glasil vseh občin v Republiki Sloveniji, v letu 2014 pa 0,8 odstotka odhodkov za izdajanje občinskih glasil vseh občin v Republiki Sloveniji.

¹⁴ 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 občine so v letu 2014 znašali 2.034 evrov in so se v primerjavi z letom poprej zmanjšali za 723 evrov oziroma 26,2 odstotka. Prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu občine so v letu 2013 predstavljali 0,7 odstotka prihodkov od oglaševanja v občinskih glasilih vseh občin v Republiki Sloveniji, v letu 2014 pa 0,6 odstotka prihodkov od oglaševanja v občinskih glasilih vseh občin v Republiki Sloveniji.

Občina je s prihodki od oglaševanja v letu 2013 pokrila 10,9 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila v letu 2013, v letu 2014 pa 6,4 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila. Delež pokrivanja odhodkov za izdajanje občinskega glasila s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu je bil v letu 2013 za 0,5 odstotne točke večji, v letu 2014 pa za 2,4 odstotne točke manjši od povprečja tega kazalnika za vse občine v Republiki Sloveniji.

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 Tržič 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	48.886	1.633.066	3,0
	2014	60.828	2.270.554	2,7

Viri: vprašalnik¹⁵, Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2013 in Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2014.

Odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih so v letu 2014 znašali 60.828 evrov in so se v primerjavi z letom poprej povečali za 11.942 evrov oziroma 24,4 odstotka. Odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih so v letu 2013 predstavljali 3 odstotke odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji za financiranje programskih vsebin v drugih medijih, v letu 2014 pa 2,7 odstotka odhodkov vseh občin v Republiki Sloveniji za financiranje programskih vsebin v drugih medijih.

¹⁵ Tako kot opomba 14.

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 Izdajanje občinskega glasila

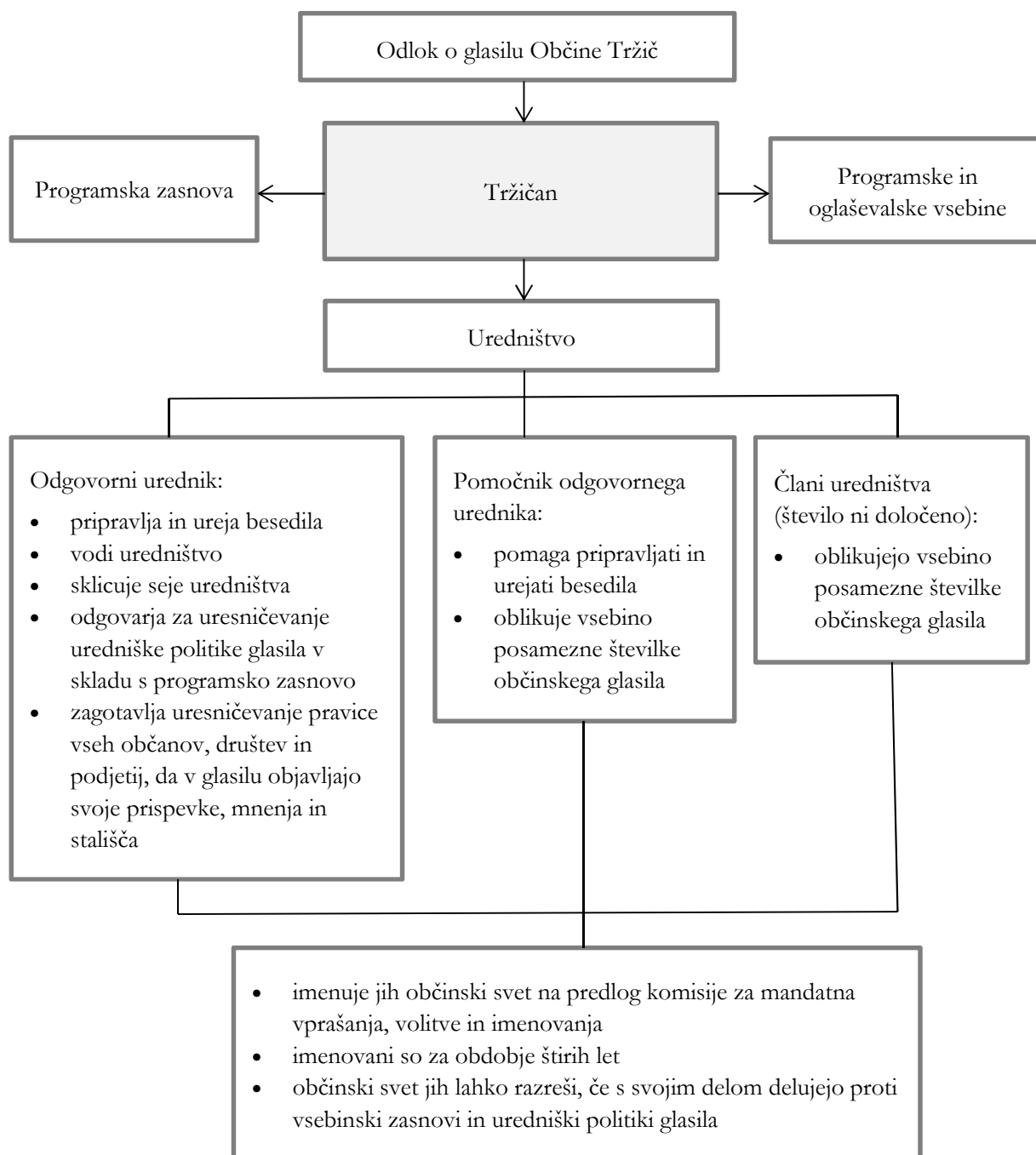
ZMed v 9. členu določa, da je izdajatelj medija pravna ali fizična oseba, ki izvaja dejavnost razširjanja programskih vsebin v skladu s tem zakonom. Izdajatelj medija samostojno oblikuje programsko zasnovo medija in nosi temeljno odgovornost za njeno izvajanje. Namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča 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 določi 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 ustanovitev in urejanje izdajanja občinskega glasila.

Slika 2: Ustanovitev in urejanje izdajanja občinskega glasila



Vir: Odlok o glasilu Občine Tržič¹⁶ (v nadaljevanju: odlok o občinskem glasilu).

¹⁶ Uradni list RS, št. 65/97, 1/02.

Občinski svet je 1. 10. 1997 sprejel odlok o občinskem glasilu, ki ureja izdajanje javnega glasila Tržičan (v nadaljevanju: občinsko glasilo). Ministrstvo za kulturo je 10. 9. 2002 izdalo odločbo in vpisalo občinsko glasilo v razvid medijev.

Občinsko glasilo izhaja v tiskani in elektronski obliki. V tiskani obliki ga prejmejo vsa gospodinjstva na območju občine brezplačno, v elektronski obliki pa je objavljeno na spletni strani občine.

V prvem odstavku 5. člena odloka o občinskem glasilu je določeno, da občinsko glasilo izhaja praviloma enkrat mesečno, lahko pa izide tudi kot dvojna ali izredna številka. Občina je v letih 2013 in 2014 izdala 16 števil občinskega glasila (vsako leto osem števil), pred lokalnimi volitvami v letu 2014 pa je izdala tudi Tržič na poti razvoja 2010–2014, ki jo, upoštevaje navedena določila odloka o občinskem glasilu, v nadaljevanju obravnavamo kot izredno številko občinskega glasila, saj vsebuje programske vsebine, katerih namen je obveščanje občank in občanov o izvedenih programih, projektih in investicijah v štiriletnem obdobju, brezplačno so jo prejela vsa gospodinjstva v občini, objavljena je bila tudi na spletni strani občine, izdala in financirala pa jo je občina.

Imenovanje uredništva

Občinsko glasilo ureja uredništvo, ki ga sestavljajo odgovorni urednik, pomočnica odgovornega urednika in člani uredništva (do 12. 11. 2013 pet članov, od 28. 11. 2013 pa šest članov).

Občinski svet je 12. 11. 2009 na predlog komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (v nadaljevanju: komisija) sprejel sklep o imenovanju odgovorne urednice, pomočnice odgovorne urednice in osmih članov uredništva, vseh za obdobje štirih let. Na podlagi odstopnih izjav je občinski svet sprejel sklepe o razrešitvi treh članov uredništva¹⁷, nadomestnih članov pa ni imenoval. Na podlagi odstopne izjave je občinski svet 13. 6. 2013 sprejel sklep o razrešitvi odgovorne urednice, drugega odgovornega urednika pa ni imenoval.

Občinski svet 28. 11. 2013 ni imenoval odgovornega urednika, ki ga je predlagala komisija, sprejel pa je sklep o imenovanju pomočnice odgovornega urednika in šestih članov uredništva, vseh za obdobje štirih let. Občinski svet je 3. 5. 2014 imenoval odgovornega urednika, ki ga je predlagala komisija.

2.2.1.a Občina v obdobju od 13. 6. 2013 do 2. 5. 2014 ni imenovala odgovornega urednika, kar je v neskladju s prvim odstavkom 18. člena ZMed, ki med drugim določa, da mora vsak medij imeti odgovornega urednika, ki ga imenuje in razrešuje izdajatelj.

2.2.1.b Občina pred imenovanjem odgovornega urednika ni pridobila mnenja uredništva, kar je v neskladju s prvim odstavkom 18. člena ZMed, ki med drugim določa, da mora izdajatelj pred imenovanjem odgovornega urednika pridobiti mnenje uredništva.

Programska zasnova

Občina kot izdajatelj občinskega glasila ni oblikovala in sprejela programske zasnove, s katero bi določila namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča za delovanje občinskega glasila. Odlok o občinskem glasilu v 7. členu določa, da je namen izdajanja občinskega glasila v skladu z vsebinsko zasnovo in

¹⁷ Dveh članov v letu 2010, enega pa v letu 2012.

uredniško politiko omogočiti in zagotoviti obveščanje javnosti o dogajanju in življenju v občini ter izražanje mnenj občanov o vseh zadevah, ki se nanašajo na življenje v občini. Uredništvo na podlagi prejetih člankov in prispevkov oblikuje vsebinska področja za vsako posamezno številko občinskega glasila posebej. Občinska glasila, izdana v letih 2013 in 2014, so vključevala zlasti naslednja vsebinska področja:

- župan z nami,
- delo občinske uprave,
- spremljamo in poročamo,
- kulturne, šolske in športne novice,
- med ljudmi, pisma bralcev, literarna stran,
- okolje, utrinki našega mesta,
- vabila in obvestila, koledar prireditev,
- oglasi.

2.2.1.c Občina ni oblikovala in sprejela programske zasnove, kar je v neskladju s prvim odstavkom 17. člena ZMed, ki določa, da izdajatelj s programsko zasnovo določi namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča za delovanje medija, in 30. členom odloka o občinskem glasilu, ki določa, da uredniški odbor določi temeljno vsebinsko zasnovo glasila.

2.2.1.1 Stroški izdajanja občinskega glasila

Odlok o občinskem glasilu v prvem odstavku 22. člena določa, da občina zagotavlja izdajanje občinskega glasila s sredstvi, ki so za ta namen predvidena v proračunu občine za posamezno proračunsko leto.

Občina je storitve izvajanja izdajateljskih opravil za občinsko glasilo v letih 2013 in 2014 (lektoriranje, grafično oblikovanje, tiskanje in dostava občinskega glasila) oddala na podlagi izvedenega postopka oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb po predhodni objavi in 31. 1. 2013 sklenila pogodbo, 16. 10. 2013 pa aneks k pogodbi z izbranim izvajalcem Tiskarna Uzar, d. o. o.

Ostale odhodke za izdajanje občinskega glasila v letih 2013 in 2014 je občina plačevala na podlagi sklenjenih pogodb oziroma izdanih naročilnic, in sicer:

- pogodbe z družbo Radio Gorenc, d. o. o. (v nadaljevanju: Radio Gorenc) za storitve trženja oglasnega prostora v občinskem glasilu;
- pogodbe o delu s fizično osebo za urejanje občinskega glasila;
- dveh študentskih napotnic za pomoč pri urejanju občinskega glasila;
- naročilnice za odkup avtorske pravice fizični osebi za objavo fotografije na naslovnici občinskega glasila.

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

Tabela 5: Realizirani odhodki za izdajanje občinskega glasila v letih 2013 in 2014 po vrstah odhodkov¹⁸

Vrsta odhodkov	Realizirani odhodki v letu 2013 v evrih	Realizirani odhodki v letu 2014 v evrih	Indeks
(1)	(2)	(3)	(4) = (3)/(2)*100
Storitve lektoriranja, oblikovanja, tiskanja in dostave	22.663	29.986	132
Storitve trženja oglasnega prostora	1.276	974	76
Urejanje občinskega glasila	1.451	1.002	69
Stroški objave fotografije	/	37	/
Stroški dela plač javnih uslužbencev ¹⁾	4.741	3.927	83
Skupaj²⁾	30.131	35.926	119

Opombi: ¹⁾ Od občine smo pridobili oceno stroškov dela plač treh javnih uslužbencev, ki so zaposleni na občini in med drugim opravljajo 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 Tržič za leto 2013, Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2014 in podatki občine.

Občina je v letu 2013 za izdajanje občinskega glasila namenila 30.131 evrov, v letu 2014 pa 35.926 evrov. Odhodki za izdajanje občinskega glasila so se v letu 2014 v primerjavi z letom poprej povečali za 5.795 evrov oziroma 19,2 odstotka, od tega so se najbolj povečali odhodki za storitve lektoriranja, oblikovanja, tiskanja in dostave, in sicer za 7.323 evrov oziroma 32,3 odstotka.

2.2.1.2 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 z namenom, 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);

¹⁸ 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 na občini in med drugim opravljajo tudi naloge izdajanja občinskega glasila.

- 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.

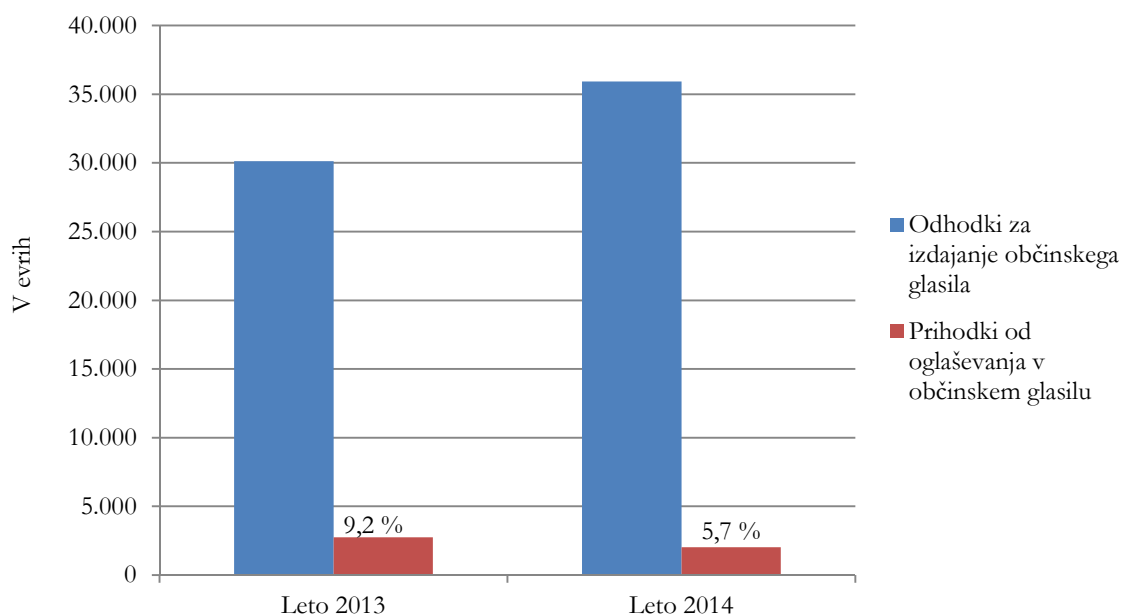
Oglaševalske vsebine se morajo povsem jasno prepoznati in posebej ločiti od drugih programskih vsebin medija (tretji odstavek 46. člena ZMed). ZMed dopušča tudi neodplačno objavo oglasov, saj v četrtem odstavku 46. člena določa, da morajo biti neodplačno objavljeni oglasi posebej označeni.

Odlok o občinskem glasilu v drugem odstavku 22. člena določa, da se sredstva za izdajanje občinskega glasila ustvarjajo tudi z drugimi prihodki, ki jih občinsko glasilo ustvari neposredno z objavljanim ekonomsko-propagandnih sporočil, oglasov, objav, obvestil in drugih objav.

Občina in Radio Gorenc sta 1. 6. 2003 sklenila Pogodbo o trženju občinskega glasila Občine Tržič (v nadaljevanju: pogodba), s katero je Radio Gorenc pridobil pravico do trženja oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu. Občina in Radio Gorenc sta 1. 1. 2012 skupno oblikovala in sprejela Cenik komercialnih objav v občinskem glasilu Tržičan (v nadaljevanju: cenik), ki je sestavni del pogodbe. Radiu Gorenc za trženje oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu pripada 30 odstotkov provizije od plačane realizacije (drugi odstavek 4. člena pogodbe).

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

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



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

Občina je s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu v letu 2013 pokrila 9,2 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila v letu 2013 (z vključeno oceno stroškov dela plač javnih uslužbencev), v letu 2014 pa 5,7 odstotka odhodkov za izdajanje občinskega glasila.

Volilne oglaševalske vsebine

Za objavljanje volilnih oglaševalskih vsebin velja posebna ureditev, ki jo ureja Zakon o volilni in referendumski kampanji¹⁹ (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 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 določeni s predpisi o medijih, volilne oglaševalske vsebine objaviti z navedbo naročnika.

¹⁹ Uradni list RS, št. 41/07, 11/11, 98/13.

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.

Odlok o občinskem glasilu v prvem odstavku 26. člena določa, da imajo vse stranke in druge osebe, ki kandidirajo na volitvah, v času volilne kampanje na razpolago brezplačen prostor v občinskem glasilu, ki ga glede na število strani in število strank določi uredništvo.

Pred lokalnimi volitvami leta 2014 je uredništvo določilo pravila za izrabo časopisnega prostora za predstavitev kandidatov, političnih strank in njihovih programov (v nadaljevanju: pravila), ki so bila 1. 8. 2014 objavljena v občinskem glasilu. Pravila so določala, da imajo v času volilne kampanje vse stranke in druge osebe, ki kandidirajo na volitvah, v občinskem glasilu (izdanem 1. 10. 2014) na razpolago četrtno strani brezplačnega prostora za predstavitev svojih programov ter da lahko posamezna politična stranka ali kandidatna lista objavi le en brezplačni oglas.

V občinskem glasilu, izdanem 1. 10. 2014, je možnost brezplačnega oglaševanja izkoristilo 18 političnih strank, list oziroma kandidatov, vsaka v velikosti četrtnine strani občinskega glasila. Brezplačni volilni oglasi v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZVRK predstavljajo prispevek za volilno kampanjo. Če bi občina opravljeno storitev objave volilnih oglaševalskih vsebin zaračunala, ocenjujemo²⁰, da bi ta po veljavnem ceniku znašala skupaj vsaj 2.103 evre.

2.2.1.2.a Občina je 18 političnim strankam, listam oziroma kandidatom omogočila objavo brezplačnega volilnega oglasa v občinskem glasilu, kar je v skladu z odlokom o občinskem glasilu, vendar pa v neskladju s petim odstavkom 14. člena ZVRK v povezavi z drugim odstavkom 14. člena ZVRK.

2.2.1.2.b Občina v občinskem glasilu ni označila, da so bili oglasi 18 političnih strank, list oziroma kandidatov objavljeni brezplačno, kar je v neskladju s četrtnim odstavkom 46. člena ZMed, ki določa, da morajo biti neodplačno objavljeni oglasi posebej označeni.

2.2.2 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. V letih 2013 in 2014 je imela občina sklenjenih šest pogodb in izdane tri naročilnice za financiranje programskih vsebin v drugih medijih.

V tabeli 6 so prikazani odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih v letih 2013 in 2014 po posameznih izdajateljih medija.

²⁰ V ceniku ni določena cena za objavo oglasa v velikosti četrtnine in polovice strani občinskega glasila.

Tabela 6: Odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih v letih 2013 in 2014

v evrih

Izdajatelj medija	Odhodki v letu 2013	Odhodki v letu 2014	Skupaj
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)
Radio Gorenc	38.741	46.950	85.691
Tele-TV	5.436	7.137	12.573
Gorenjski glas	4.409	5.301	9.710
Prims	/	1.135	1.135
Radio Kranj	300	305	605
Skupaj	48.886	60.828	109.714

Opomba: Tele-TV, d. o. o. (v nadaljevanju: Tele-TV), Gorenjski glas, d. o. o., Kranj (v nadaljevanju: Gorenjski glas), Prims, d. o. o. (v nadaljevanju: Prims) in Radio Kranj, d. o. o. (v nadaljevanju: Radio Kranj).

Vira: Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2013 in Odlok o potrditvi zaključnega računa proračuna Občine Tržič za leto 2014.

Odhodki občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih so v letih 2013 in 2014 znašali skupaj 109.714 evrov in so se v letu 2014 v primerjavi z letom poprej povečali za 11.942 evrov oziroma 24,4 odstotka. Občina je največ odhodkov za financiranje programskih vsebin v drugih medijih tako v letu 2013 kot tudi v letu 2014 namenila izdajatelju medija Radiu Gorenc, in sicer skupaj 85.691 evrov oziroma 78,1 odstotka vseh odhodkov občine za financiranje programskih vsebin v drugih medijih v letih 2013 in 2014.

Občina je 26. 4. 1996 postala družbenik Radija Gorenc, ki je imel od 16. 7. 2009²¹ do zaključka obdobja, na katero se nanaša revizija, status lokalnega radijskega programa²². Iz družbene pogodbe z dne 26. 5. 2010 izhaja, da ima občina v Radiu Gorenc 21,1-odstotni poslovni delež.

Občina je 6. 11. 2007 z Radiem Gorenc sklenila Pogodbo o sodelovanju na radijskem področju (v nadaljevanju: pogodba o sodelovanju) v vrednosti 3.207 evrov (brez DDV) mesečno za izvajanje radijskih storitev v oddajah Življenje v Tržiču ter oddajah o kmetijstvu in gozdarstvu, za promocijo Tržiških poletnih prireditev, objavljanje informacij Turistično promocijskega in informacijskega centra²³ (v nadaljevanju: TPIC) v informativnem programu ter objavljanje programskih vsebin za spodbudo turizmu, gospodarstvu, obrti in podjetništvu. Pogodba o sodelovanju je sklenjena za nedoločen čas s

²¹ [URL: <http://www.akos-rs.si/ra-in-tv-programi>], 24. 11. 2016. Od 30. 11. 2016 ima Radio Gorenc status lokalnega programa posebnega pomena.

²² Lokalni radijski program je program, ki pokriva območje ene ali več lokalnih skupnosti oziroma pokriva območje, ki s prizemeljskim radiofuznim oddajanjem pokriva območja, na katerih živi največ 10 odstotkov prebivalstva Republike Slovenije, in ima v oddajnem času med 6. in 20. uro dnevno najmanj 20 odstotkov lokalnih vsebin lastne produkcije (prvi odstavek 77. člena ZMed).

²³ TPIC deluje v okviru občinske uprave, Urada za gospodarske in družbene dejavnosti.

24-mesečnim odpovednim rokom. V letu 2013 je občina po pogodbi o sodelovanju plačala Radiu Gorenc 38.741 evrov, v letu 2014 pa 46.950 evrov.

Iz opisa radijskih storitev, opredeljenih v pogodbi o sodelovanju, je razvidno, da občina poleg programskih vsebin, objavljenih na Radiu Gorenc, ki jih financira za obveščanje in informiranje svojih občanov, sofinancira tudi dejavnost Radia Gorenc. Da občina sofinancira tudi dejavnost Radia Gorenc, je razvidno iz naslednjih pogodbenih določil:

- radijske storitve vsebujejo celotno radijsko produkcijsko storitev (delo urednikov in novinarjev, radijsko tehniko, snemanje, oddajanje in glasbeno opremo; tretji odstavek 3. člena pogodbe o sodelovanju);
- sklenitev pogodbe za nedoločen čas s 24-mesečnim odpovednim rokom; trajanje pogodbe je dogovorjeno na podlagi utemeljitve, da bi bila morebitna preusmeritev na drugo ciljno skupino izjemno draga in dolgotrajna, saj bi bilo treba spremeniti organizacijo družbe, kadrovsko sestavo radijske skupine in programsko zasnovo (2. člen in 5. člen pogodbe o sodelovanju);
- pred sklenitvijo pogodbe z dne 6. 11. 2007 je imela občina z Radiem Gorenc sklenjenih več pogodb za izvajanje radijskih storitev (na primer za sofinanciranje oddaj o gospodarstvu, sofinanciranje oddaj o kmetijstvu in gozdarstvu, delno sofinanciranje lokalnega informativnega programa, sofinanciranje oddaje Življenje v Tržiču; 1. člen pogodbe o sodelovanju);
- opredelitev obstoja občinskega interesa za ohranitev lokalne radijske postaje z lokalno prilagojenim programom (2. člen pogodbe o sodelovanju).

ZMed v 4. členu določa javni interes Republike Slovenije na področju medijev, prvi odstavek 82. člena ZMed pa med drugim določa, da Republika Slovenija v skladu s 4. členom ZMed s sredstvi državnega proračuna podpira dejavnost lokalnih radijskih programov, ki so posebnega pomena za slovensko kulturo. ZMed ne predvideva sofinanciranja dejavnosti radia oziroma lokalnih radijskih programov s sredstvi občinskega proračuna in tudi ne določa postopka dodelitve sredstev iz občinskega proračuna. Zakon o javnih financah²⁴ v prvem odstavku 106.i člena določa, da mora biti za dodelitev sredstev subvencij za izvajanje prednostnih in razvojnih nalog objavljen javni razpis. Sredstva subvencij se lahko na podlagi prvega odstavka 106.j člena Zakona o javnih financah dodelijo s sklenitvijo neposredne pogodbe, če je predmet sofinanciranja projekt, ki se sofinancira iz sredstev proračuna Evropske unije in je bil izbran na javnem razpisu, ki ga je izven Republike Slovenije izvedel naročnik, ki izvršuje proračun Evropske unije, ali če je projekt sofinanciran iz sredstev evropske kohezijske politike in izvajan z instrumentom neposredne potrditve operacije ali če je postopek za dodelitev sredstev določen v posebnem zakonu. Pri dodelitvi sredstev pravnim osebam pa je treba upoštevati tudi določila predpisov, ki urejajo dodeljevanje državnih pomoči.

2.2.2.a Občina je v letih 2013 in 2014 na podlagi sklenjene pogodbe o sodelovanju sofinancirala tudi dejavnost Radia Gorenc, za kar ni imela pravne podlage v javnofinančnih predpisih.

Pojasnilo občine

Radio Gorenc na podlagi sklenjene pogodbe o sodelovanju za občino za obveščanje in informiranje občanov izvaja naročene radijske storitve, kot so poročanje o prireditvah v občini, delovanju društev in sejah občinskega sveta, objavljanje obvestil o zaporah cest, snemanje, predvajanje in objavljanje oglasov na prireditvah v okviru Tržiških poletnih prireditev, trikrat

²⁴ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

tedenska napoved o prireditvah v živo iz TPIC, tedenska pogovorna oddaja, v kateri župan ali zaposleni iz občinske uprave predstavijo del občinske uprave, objave razpisov ter podatkov o predvidenih in zaključenih investicijah.

Občina je v letih 2013 in 2014 Radiu Gorenc na podlagi pogodbe o sodelovanju, sklenjene za nedoločen čas, plačala 85.691 evrov (70.554 evrov brez DDV). Del teh odhodkov se nanaša na sofinanciranje dejavnosti Radia Gorenc, za kar občina ni imela pravne podlage v javnofinančnih predpisih, del pa na storitve, povezane z objavo programskih vsebin na Radiu Gorenc, ki bi jih morala občina oddati v skladu s predpisi o javnem naročanju.

2.2.2.b Pogodba o sodelovanju v 2. členu med drugim določa, da se bo občina v obdobju, ko pogodbe ne more odpovedati, opredelila, ali še obstaja občinski interes za ohranitev lokalne radijske postaje z lokalno prilagojenim programom. Pogodba o sodelovanju v 5. členu določa, da pogodbeni stranki sklepata pogodbo za najmanj tri leta in da pogodbe v tem obdobju ni mogoče odpovedati, potem pa se spremeni v pogodbo za nedoločen čas s 24-mesečnim odpovednim rokom.

Občina se v obdobju treh let od sklenitve pogodbe o sodelovanju ni opredelila, ali še obstaja občinski interes za ohranitev lokalne radijske postaje z lokalno prilagojenim programom, ki ga izvaja Radio Gorenc, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

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 obrazložitve proračunske postavke proračuna oziroma zaključnega računa proračuna občine vsebovale vsaj podatke o predvidenem in dejanskem številu izdanih števil v letu, nakladi občinskega glasila, 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. Odlok o občinskem glasilu v 7. členu določa, da sta namen in cilj izdajanja občinskega glasila omogočanje in zagotavljanje obveščanja javnosti o dogajanju in življenju v občini ter izražanje mnenj občanov o vseh zadevah, ki se nanašajo na življenje v občini. Občina je določila namen izdajanja občinskega glasila (obveščanje in izražanje mnenj občanov), ni pa določila ciljev izdajanja občinskega glasila, s katerimi naj bi opredelila, kako bo dosegla namen. Namena financiranja programskih vsebin v drugih medijih občina ni določila v nobenem dokumentu, iz sklenjenih pogodb med občino in izdajatelji medijev 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 jasno opredeljene cilje in kazalnike podprograma 18039004 – *Mediji in avdiovizualna kultura*.

Obrazložitve proračunov občine za leti 2013 in 2014 vsebujejo skupne načrtovane odhodke za izdajanje občinskega glasila in skupne načrtovane odhodke za financiranje programskih vsebin v drugih medijih,

podatke o predvidenem številu izdanih števil občinskega glasila in o nekaterih izdajateljih medijev, s katerimi je občina predvidevala sklenitev pogodb. Ne vsebujejo pa načrtovanih odhodkov za izdajanje občinskega glasila po vrstah odhodkov (storitve lektoriranja, oblikovanja, tiskanja, dostave, urejanja občinskega glasila, trženja oglasnega prostora), podatkov o predvideni nakladi in načrtovanih posrednih stroških izdajanja občinskega glasila (del plač treh javnih uslužbencev, ki so zaposleni na občini in med drugim opravljajo tudi naloge izdajanja občinskega glasila, stroški ogrevanja, električne energije, vode, odvoza smeti, telefona, amortizacije in podobno). Po naši oceni bi občina morala od posrednih stroškov izdajanja občinskega glasila načrtovati vsaj stroške dela plač treh javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi in med drugim opravljajo 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 skupne realizirane odhodke za izdajanje občinskega glasila in skupne realizirane odhodke za financiranje programskih vsebin v drugih medijih, realizirane prihodke od oglaševanja v občinskem glasilu, podatke o nakladi občinskega glasila, o številu izdanih števil občinskega glasila in izdajateljih medija, s katerimi je občina sklenila pogodbo. Ne vsebujejo pa realiziranih odhodkov za izdajanje občinskega glasila po vrstah odhodkov (storitve lektoriranja, oblikovanja, tiskanja, dostave, urejanja občinskega glasila, trženja oglasnega prostora), realiziranih odhodkov dela plač treh javnih uslužbencev, ki so zaposleni v občinski upravi in med drugim opravljajo tudi naloge izdajanja občinskega glasila, ter podatka o zadovoljstvu občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugih medijih, 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 drugih medijih. Namen izdajanja občinskega glasila je občina določila v odloku o občinskem glasilu, namena financiranja programskih vsebin v drugih medijih pa ni določila, iz sklenjenih pogodb med občino in izdajatelji medijev je razvidna le vsebina storitev, ki jih je občina naročila. Občina je cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih določila v proračunih občine za leti 2013 in 2014 v okviru podprograma 18039004 – *Mediji in audiovizualna kultura*. Občina je občinski svet seznaniła z načrtovanimi in realiziranimi finančnimi podatki izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih, s podatki o predvidenem in dejanskem številu izdanih števil, nakladi občinskega glasila in izdajateljih medijev, s katerimi je občina sklenila pogodbe, ni pa ga seznaniła z načrtovanimi in realiziranimi odhodki za izdajanje občinskega glasila po vrstah odhodkov, načrtovanimi in realiziranimi posrednimi stroški izdajanja občinskega glasila (del plač treh javnih uslužbencev, ki med drugim opravljajo tudi naloge izdajanja občinskega glasila) in s podatki o predvideni nakladi občinskega glasila. Občina v letih 2013 in 2014 ni preverjala zadovoljstva občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugih medijih.

Ukrepi občine

Občinski svet je 11. 2. 2016 sprejel Lokalni program kulture Občine Tržič 2016–2021, v katerem je občina določila namen in opredelila cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin (le na Radiu Gorenc).

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.

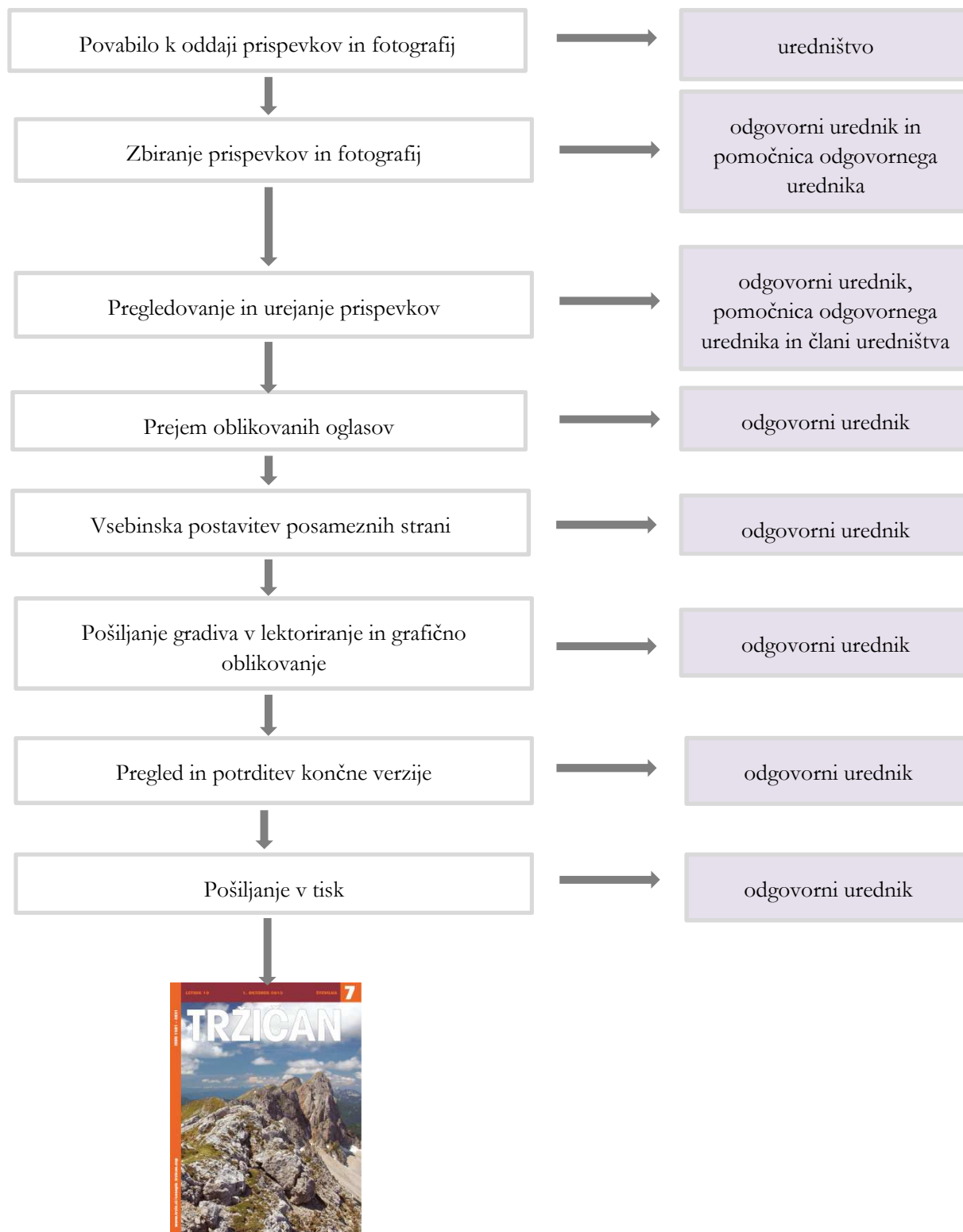
Občinsko glasilo ureja uredništvo, ki ga sestavljajo odgovorni urednik, pomočnica odgovornega urednika in člani uredništva (do 12. 11. 2013 je imelo pet, od 28. 11. 2013 pa šest članov). Člani uredništva so predstavniki različnih interesnih skupin (s področja kulture, športa, turizma), dva člana²⁵ in pomočnica odgovornega urednika pa so bili imenovani izmed zaposlenih v občinski upravi. Občina v obdobju od 13. 6. 2013 do 2. 5. 2014 ni imenovala odgovornega urednika, saj je občinski svet 13. 6. 2013 na podlagi njene odstopne izjave razrešil odgovorno urednico in ni imenoval drugega odgovornega urednika. Na predlog komisije je občinski svet odgovornega urednika imenoval 3. 5. 2014 za obdobje štirih let. Pomočnico odgovornega urednika in šest članov uredniškega odbora je občinski svet na predlog komisije imenoval 28. 11. 2013 za obdobje štirih let.

Uredništvo na podlagi prejetih člankov in prispevkov oblikuje vsebino občinskega glasila za vsako številko občinskega glasila sproti, saj občina nima oblikovane in sprejete programske zasnove, s katero bi določila namen izdajanja in temeljna vsebinska izhodišča občinskega glasila. Občinska glasila, izdana v letih 2013 in 2014, so vključevala programske vsebine zlasti s področja kulture, športa, šolstva, gospodarstva, kmetijstva, literarne ustvarjalnosti in okolja ter informacije o delu občinske uprave in prireditvah v občini.

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

²⁵ En član do 12. 11. 2013, ena članica pa od 28. 11. 2013.

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



Vir: podatki občine.

Uredništvo vsaj dvakrat na leto v občinskem glasilu objavi povabilo k oddaji prispevkov in fotografij. Avtorji prispevkov programskih vsebin, objavljenih v občinskem glasilu, so člani uredništva, predstavniki krajevnih skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev in občani. Prispevkom na področju delovanja občinske uprave je bila v občinskih glasilih, izdanih v letih 2013 in 2014, namenjena v povprečju ena stran, kar v povprečju predstavlja 3,1 odstotka obsega občinskih glasil. Avtorji prispevkov o delovanju občinske uprave so zaposleni v občinski upravi in člani uredništva, prispevke z drugih področij pa večinoma pišejo zunanji avtorji. V vsaki številki občinskega glasila je ena stran namenjena prispevku župana. Odgovorni urednik in pomočnica odgovornega urednika zbereta fotografije in prispevke programskih vsebin, odgovorni urednik pa skliče sejo uredniškega odbora, kjer se odgovorni urednik, pomočnica odgovornega urednika in člani uredništva seznajajo z vsebino prispevkov. Uredništvo na seji razpravlja in po potrebi izloči vsebinsko sporne prispevke²⁶, druge prispevke pa po potrebi skrajša in jih vsebinsko ne spreminja. Po prejemu oblikovanih oglasov od Radia Gorenc, ki na podlagi pogodbe izvaja trženje oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu (povezava s točko 2.2.1.2 tega poročila), odgovorni urednik pripravi vsebinsko postavitev posameznih strani ter pošlje gradivo v lektoriranje in grafično oblikovanje. Pred tiskom odgovorni urednik še enkrat pregleda vsebinsko postavitev posameznih strani občinskega glasila in potrdi končno verzijo.

Uredništvo je o svojem delu poročalo občinskemu svetu s poročiloma o delu uredniškega odbora za leti 2013 in 2014.

3.2.2.1.a Občina ni oblikovala in sprejela programske zasnove občinskega glasila in v obdobju od 13. 6. 2013 do 2. 5. 2014 ni imenovala odgovornega urednika. Avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila je občina zagotovila z imenovanjem odgovornega urednika (od 3. 5. 2014), pomočnice odgovornega urednika in šestih članov uredništva iz različnih interesnih skupin, ki jih imenuje in razrešuje občinski svet, s štiriletno mandatno dobo (odgovornega urednika, pomočnice odgovornega urednika in članov uredništva), ki se časovno ne ujema z mandatnim obdobjem občinskega sveta, ter s tem, da je uredništvo o svojem delu poročalo občinskemu svetu. Prav tako sta avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila zagotovljeni s tem, da uredništvo spodbuja občane in predstavnike interesnih skupin k pripravi prispevkov in da vsebine teh prispevkov ne spreminja. Ta aktivnost uredništva prispeva tudi k raznolikosti avtorjev prispevkov (predstavniki krajevnih skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev, občani in zaposleni v občinski upravi). Po naši oceni bi morala občina zagotoviti avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila z imenovanjem odgovornega urednika že v letu 2013 (tako po razrešitvi dotedanje odgovorne urednice) ter z določitvijo programske zasnove, ki bi vsebovala temeljna vsebinska izhodišča in razmerja med njimi ter bi jo samostojno in neodvisno oblikovalo uredništvo, potrdil pa občinski svet ali neodvisno oblikovan organ izdajatelja.

²⁶ To so prispevki, ki spodbujajo k neenakopravnosti in nestrpnosti, njihovo razširjanje pa je po 8. členu ZMed prepovedano.

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 v občinskem glasilu poleg programskih vsebin razširja tudi oglaševalske vsebine. Trženje oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu na podlagi sklenjene pogodbe in cenika izvaja Radio Gorenc (povezava s točko 2.2.1.2 tega poročila). Cenik, ki je sestavni del pogodbe, sta skupaj oblikovala in sprejela občina in Radio Gorenc. Občina nima izdelane analize, iz katere bi bile razvidne podlage in izhodišča za oblikovanje cen oglasov. V ceniku je za plačilo oglasa pred objavo oziroma pred izidom občinskega glasila predviden 5-odstotni popust. V pogodbi je v prvem odstavku 3. člena med drugim določeno, da lahko Radio Gorenc odobri popuste v višini, ki ne smejo biti večji od 50 odstotkov cen, ki so določene s cenikom. Za oglase, objavljene v občinskih glasilih v letih 2013 in 2014, so bili poleg popusta, ki ga predvideva cenik, priznani in obračunani popusti v višini 10 odstotkov cene za stalnost oglaševanja (dvema naročnikoma oglasov) in v višini 5 odstotkov cene za naročilo praznega oglašnega prostora v zadnjem trenutku (dvema naročnikoma oglasov). Radiu Gorenc je po določitih pogodbe dopuščeno, da samostojno odloča o vrsti in višini popustov, ki pa niso določeni v ceniku.

V 1. členu pogodbe je med drugim določeno, da se lahko za objavo oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu namenijo zadnje tri strani občinskega glasila. Izdana občinska glasila v letih 2013 in 2014 so v povprečju obsegala eno stran oglaševalskih vsebin, kar predstavlja 3,1 odstotka obsega občinskih glasil, izdanih v letih 2013 in 2014.

Odlok o občinskem glasilu v prvem odstavku 5. člena določa, da občinsko glasilo izhaja praviloma enkrat mesečno, lahko pa izide tudi kot dvojna ali izredna številka. Občina je v letu 2013 izdala osem številčk občinskega glasila in v letu 2014 osem številčk, pred lokalnimi volitvami v letu 2014 pa je izdala tudi izredno številko občinskega glasila Tržič na poti razvoja 2010–2014. Izdana občinska glasila so v letu 2013 in tudi v letu 2014 obsegala v povprečju 32 strani. Prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu so v letih 2013 in 2014 znašali 4.791 evrov.

Izredna številka občinskega glasila Tržič na poti razvoja 2010–2014 obsega 36 strani, vsebuje pa nagovor župana, opis izvedenih programov in projektov ter investicij po posameznih področjih v obdobju 2010–2014. Stroški njene izdaje (lektoriranje, oblikovanje, tiskanje in dostava) so znašali 7.220 evrov, brezplačno so jo prejela vsa gospodinjstva na območju občine, objavljena pa je tudi na spletni strani občine. Glede na vsebino izredne številke občinskega glasila in čas njene izdaje menimo, da jo je občina izdala za samooglaševanje, da bi si župan in občinski svet pred lokalnimi volitvami pri volivcih ustvarila ugled in dobro ime.

V tabeli 7 so prikazani povprečni prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu in povprečni stroški izdajanja občinskega glasila na izdano številko ter podatki, povezani z izdajanjem in oglaševanjem v občinskem glasilu, v letih 2013 in 2014.

Tabela 7: Povprečni prihodki od oglaševanja in povprečni stroški izdajanja občinskega glasila na izdano številko ter podatki, povezani z izdajanjem in oglaševanjem v občinskem glasilu, v letih 2013 in 2014

Povprečni prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu, v evrih	281
Povprečni stroški izdajanja občinskega glasila, v evrih	3.886
Število izvodov naklade	5.950
Povprečno število strani občinskega glasila	32
Povprečni stroški ene strani občinskega glasila, v evrih	121
Cena oglasa ene strani v občinskem glasilu, v evrih	626

Vira: podatki občine in cenik oglaševanja za občinsko glasilo.

Iz podatkov v tabeli 7 je razvidno, da stroški izdajanja občinskega glasila, ki v povprečju znašajo 3.886 evrov, presegajo prihodke od oglaševanja v občinskem glasilu, ki v povprečju znašajo 281 evrov, in da je cena oglasa ene strani v občinskem glasilu, ki znaša 626 evrov, višja od stroškov ene strani občinskega glasila, ki v povprečju znašajo 121 evrov.

Da bi lahko ocenili morebitni vpliv cen oglaševanja v različnih glasilih na konkurenco na trgu, smo ceno oglasa občinskega glasila primerjali s ceno oglasa v drugem mediju, ki objavlja tudi oglaševalske vsebine. Za primerjavo smo vzeli Tržiški glas, ki z objavljenimi vsebinami pokriva območje gorenjske regije, med drugim tudi Občino Tržič. Podatke, ki smo jih upoštevali v primerjavi, prikazujemo v tabeli 8.

Tabela 8: Podatki o občinskem glasilu in Tržiškem glasu

	Občinsko glasilo	Primerjani medij
Naziv medija	Tržičan	Tržiški glas
Izdajatelj medija	občina	Gorenjski glas
Zvrst medija	tiskani medij	tiskani medij
Območje razširjanja	vsa gospodinjstva v občini	gorenjska regija
Časovni interval izhajanja	osemkrat letno	enkrat letno
Brezplačno/plačljivo	brezplačno	brezplačno
Cena oglasa ene strani, v evrih	626	1.640
Naklada, v številu izvodov	5.950	23.000
Cena oglasa ene strani na naklado, v evrih	0,105	0,071

Viri: odlok o občinskem glasilu, cenik oglaševanja za občinsko glasilo, podatki občine in podatki Gorenjskega glasa²⁷.

Iz podatkov v tabeli 8 je razvidno, da je:

- cena oglasa ene strani v občinskem glasilu, ki znaša 626 evrov, za 62 odstotkov nižja od cene oglasa ene strani v Tržiškem glasu, ki znaša 1.640 evrov;
- cena oglasa ene strani v občinskem glasilu na naklado, ki znaša 0,105 evra, za 48 odstotkov višja od cene oglasa ene strani v Tržiškem glasu na naklado, ki znaša 0,071 evra.

Iz primerjave cen izhaja, da je cena oglasa ene strani v občinskem glasilu občutno nižja od cene oglasa ene strani v primerjanem mediju, zato ocenjujemo, da obstaja tveganje, da občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu vpliva na konkurenco na trgu. Glede na to, da je cena oglasa ene strani na naklado v občinskem glasilu višja kot v primerjanem mediju, da občinsko glasilo izhaja le v eni občini in da v njem večinoma oglašujejo lokalni oglaševalci z namenom prisotnosti v lokalnem okolju, ocenjujemo, da vpliv razširjanja oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu na konkurenco na trgu ni velik. Ob tem pa je treba upoštevati, da gre za primerjavo medijev, ki se med seboj razlikujeta v nekaterih bistvenih značilnostih, predvsem v območju razširjanja, časovnem intervalu izhajanja in nakladi. 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 ni pokrila vseh stroškov izdajanja občinskega glasila, vendar pa je treba poudariti, da je temeljni namen občine pri izdajanju občinskega glasila omogočiti in zagotoviti obveščanje javnosti o dogajanju in življenju v občini ter izražanje mnenj občanov o vseh zadevah, ki se nanašajo na življenje v občini, zato občinsko glasilo vsebuje predvsem programske vsebine, oglaševalske vsebine pa v manjšem obsegu (v letih 2013 in 2014 so

²⁷ [URL: http://www.gorenjskiglas.si/pdf/cenik_trziski_glas.pdf], 15. 11. 2016.

obsegale povprečno eno stran oziroma 3,1 odstotka obsega občinskega glasila). Cena ene strani oglasa v občinskem glasilu je višja od stroškov ene strani občinskega glasila, vendar občutno nižja od cene oglasa ene strani v primerjanem mediju, zato ocenjujemo, da obstaja tveganje, da občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu vpliva na konkurenco na trgu. Ker pa občinsko glasilo izhaja le v eni občini in v njem večinoma oglašujejo lokalni oglaševalci, ocenjujemo, da ta vpliv ni velik. V letu 2014 se povprečno število strani izdanih občinskih glasil v primerjavi z letom poprej ni spremenilo, povečala pa se je pogostost izdajanja občinskega glasila, saj je občina pred lokalnimi volitvami v letu 2014 izdala izredno številko občinskega glasila Tržič na poti razvoja 2010–2014. Menimo, da je občina izredno številko občinskega glasila izdala za samooglaševanje, da bi si župan in občinski svet pred lokalnimi volitvami pri volivcih ustvarila ugled in dobro ime.

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 sklenjenih šest pogodb in izdane tri naročilnice za financiranje programskih vsebin v drugih medijih, katerih vsebina je predstavljena v tabeli 9.

Tabela 9: Vsebina pogodb in naročilnic za financiranje programskih vsebin v drugih medijih v letih 2013 in 2014

Izdajatelj medija	Vsebina pogodbe
Radio Gorenc	• oddaja Življenje v Tržiču • oddaja o kmetijstvu in gozdarstvu • promocija Tržiških poletnih prireditev • objavljane informacij TPIC v informativnem programu • objavljane programskih vsebin za spodbudo turizmu, gospodarstvu, obrti in podjetništvu
Tele-TV	• prispevki v informativnih oddajah (o delu občinskega sveta, pomembnih dogodkih in prireditvah v občini, aktivnostih krajevnih skupnosti in javnih zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina) • objava video strani (objava obvestil in vabil) • pogovorne oddaje z županom
Gorenjski glas	• izdajanje časopisa Tržiški glas (vsebinska področja: delo občinske uprave in občinskega sveta, šolstvo, vzgojno-izobraževalna dejavnost, sociala ter športni, kulturni in drugi pomembni dogodki v občini) • predstavitev občine v letopisu Gorenjska 2013
Prims	• uporaba spletne strani www.mojaobcina.si/trzic/ (prispevki s področja športa, kulture, turizma, šolstva, gospodarstva, lokalne skupnosti, evropskih projektov ter obvestila)
Radio Kranj	• pogovorni oddaji z županom

Viri: pogodbe in naročilnice za financiranje programskih vsebin v drugih medijih.

Iz sklenjenih pogodb z izdajatelji drugih medijev je razvidna vsebina financiranja programskih vsebin. Večina programskih vsebin se nanaša na obveščanje in informiranje občanov (o delu občinske uprave, organov občine, krajevnih skupnosti, javnih zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina). Občina jih je naročila z objavljanim prispevkov in informacij v informativnih in pogovornih oddajah v spletnem, tiskanem in televizijskem mediju ter radijskih medijih, naročila pa je tudi predvajanje video strani in predstavitev občine v letopisu. V radijskem mediju pa je občina financirala tudi oglaševalske vsebine, povezane s promocijo Tržiških poletnih prireditev. Iz vsebine pogodbe o sodelovanju z Radiem Gorenc je razvidno, da je občina poleg programskih vsebin, ki se nanašajo na obveščanje in informiranje občanov, sofinancirala tudi nekatere druge vsebine (oddaja Življenje v Tržiču, oddaja o kmetijstvu in gozdarstvu ter objavljane programskih vsebin za spodbudo turizmu, gospodarstvu, obrti in podjetništvu). S tem je sofinancirala tudi dejavnost Radia Gorenc (povezava s točko 2.2.2.a tega poročila).

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 pogodb je razvidno, da se je večina programskih vsebin, ki jih je občina financirala v drugih medijih, nanašala na obveščanje in informiranje občanov, kar pomeni, da je občina v drugih medijih financirala istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu. Tudi programske vsebine, ki jih je občina financirala v drugih medijih, so se podvajale (na primer

obveščanje in informiranje občanov o delu občinske uprave in občinskega sveta, organov občine, javnih zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina).

Občina je od Tele-TV pridobila poročila o predvajanih programskih vsebinah v letih 2013 in 2014, od ostalih izdajateljev medija pa ne, saj jih s pogodbo ni zahtevala.

Večino programskih vsebin v drugih medijih (zakup informativnih in pogovornih oddaj, izdaja časopisa, objava video strani in objava obvestil) je občina naročila in plačala, s tem pa je spodbujala novinarje k informiranju in obveščanju občanov o delu občinske uprave, organov občine, javnih zavodov, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, društev in drugih organizacij, ki opravljajo naloge v javnem interesu. Razširjanje nekaterih od teh vsebin (na primer objave v informativnih oddajah) 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 z namenom, da bi si v javnosti ustvarila ugled in dobro ime, oglasi pa se objavljajo za plačilo ali za samooglaševanje (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). Gledalci in poslušalci drugih medijev niso bili seznanjeni z dejstvom, da je občina objavljene prispevke plačala, saj ti niso bili jasno prepoznani kot oglaševalske vsebine. Menimo, da je bil namen financiranja programskih vsebin v drugih medijih tudi samooglaševanje občine, saj je občina objavo teh vsebin v drugih medijih naročila in plačala, bralci in poslušalci teh medijev pa s tem niso bili seznanjeni.

3.2.3.a Vsebina financiranja programskih vsebin v drugih medijih, ki je razvidna iz sklenjenih pogodb, kaže na to, da je občina v letih 2013 in 2014 v drugih medijih financirala nekatere istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu, podvajale pa so se tudi nekatere programske vsebine, ki jih je občina financirala v drugih medijih. Iz vsebine pogodbe o sodelovanju je razvidno, da je občina Radiu Gorenc poleg programskih vsebin financirala tudi nekatere druge vsebine, s katerimi je sofinancirala njegovo dejavnost. 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 drugih medijih nesmotrno porabila proračunska sredstva, ki jih je namenila za financiranje programskih vsebin v drugih medijih. Financirala je tudi programske vsebine za samooglaševanje v drugih medijih, kjer je objavo teh vsebin naročila in plačala, vendar poslušalci in gledalci teh medijev s tem niso bili seznanjeni.

Pojasnilo občine

Občina financira programske vsebine tudi v drugih medijih (tiskanih, radijskih in televizijskih), saj zaradi značilnosti teh medijev (druga ciljna publika in drugačen doseg) zagotavlja obveščanje različnih skupin občanov o aktualnem dogajanju v lokalni skupnosti.

Ukrep občine

Občina od novembra 2015 pridobiva mesečna poročila Radia Gorenc o financiranih programskih vsebinah, ki so priložena prejetim računom.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost in smotrnost poslovanja *Občine Tržič* 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 Tržič 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:

- v obdobju od 13. 6. 2013 do 2. 5. 2014 ni imenovala odgovornega urednika; pred imenovanjem odgovornega urednika ni pridobila mnenja uredništva; ni oblikovala in sprejela programske zasnove; pri objavi 18 volilnih oglasov v občinskem glasilu ni označila, da gre za brezplačno objavo; navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o medijih – točke 2.2.1.a, 2.2.1.b, 2.2.1.c in 2.2.1.2.b;
- v občinskem glasilu je 18 volilnih oglasov objavila brezplačno, kar je v neskladju z Zakonom o volilni in referendumski kampanji – točka 2.2.1.2.a;
- v letih 2013 in 2014 je na podlagi sklenjene pogodbe sofinancirala tudi dejavnost Radia Gorenc, d. o. o., za kar ni imela pravne podlage v javnofinančnih predpisih – točka 2.2.2.a;
- v obdobju treh let od sklenitve pogodbe se ni opredelila, ali še obstaja občinski interes za ohranitev lokalne radijske postaje z lokalno prilagojenim programom, ki ga izvaja Radio Gorenc, d. o. o., kar je v neskladju s pogodbenimi določili – točka 2.2.2.b.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Tržič 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 Tržič 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 Tržič, 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 drugih medijih. Namen izdajanja občinskega glasila je občina določila v Odloku o glasilu Občine Tržič, namena financiranja programskih vsebin v drugih medijih pa ni določila, iz sklenjenih pogodb med občino in izdajatelji medijev

je razvidna le vsebina storitev, ki jih je občina naročila. Občina je cilje izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih določila v proračunih občine za leti 2013 in 2014 v okviru podprograma 18039004 – *Mediji in avdiovizualna kultura*. Občina je občinski svet seznanila z načrtovanimi in realiziranimi finančnimi podatki izdajanja občinskega glasila in financiranja programskih vsebin v drugih medijih, s podatki o predvidenem in dejanskem številu izdanih števil, nakladi občinskega glasila in izdajateljih medijev, s katerimi je občina sklenila pogodbe, ni pa ga seznanila z načrtovanimi in realiziranimi odhodki za izdajanje občinskega glasila po vrstah odhodkov, načrtovanimi in realiziranimi posrednimi stroški izdajanja občinskega glasila (del plač treh javnih uslužbencev, ki med drugim opravljajo tudi naloge izdajanja občinskega glasila) in s podatki o predvideni nakladi občinskega glasila. Občina v letih 2013 in 2014 ni preverjala zadovoljstva občanov glede informiranja v občinskem glasilu in drugih medijih.

Občina ni oblikovala in sprejela programske zasnove občinskega glasila in v obdobju od 13. 6. 2013 do 2. 5. 2014 ni imenovala odgovornega urednika. Avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila je občina zagotovila z imenovanjem odgovornega urednika (od 3. 5. 2014), pomočnice odgovornega urednika in šestih članov uredništva iz različnih interesnih skupin, ki jih imenuje in razrešuje občinski svet, s štiriletno mandatno dobo (odgovornega urednika, pomočnice odgovornega urednika in članov uredništva), ki se časovno ne ujema z mandatnim obdobjem občinskega sveta, ter s tem, da je uredništvo o svojem delu poročalo občinskemu svetu. Prav tako sta avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila zagotovljeni s tem, da uredništvo spodbuja občane in predstavnike interesnih skupin k pripravi prispevkov in da vsebine teh prispevkov ne spreminja. Ta aktivnost uredništva prispeva tudi k raznolikosti avtorjev prispevkov (predstavniki krajevnih skupnosti, javnih zavodov in javnih podjetij, katerih ustanoviteljica oziroma soustanoviteljica je občina, predstavniki društev, občani in zaposleni v občinski upravi). Po naši oceni bi morala občina zagotoviti avtonomnost in neodvisnost pri nastajanju občinskega glasila z imenovanjem odgovornega urednika že v letu 2013 (takoj po razrešitvi dotedanje odgovorne urednice) ter z določitvijo programske zasnove, ki bi vsebovala temeljna vsebinska izhodišča in razmerja med njimi ter bi jo samostojno in neodvisno oblikovalo uredništvo, potrdil pa občinski svet ali neodvisno oblikovan organ izdajatelja.

Občina v letih 2013 in 2014 s prihodki od oglaševanja v občinskem glasilu ni pokrila vseh stroškov izdajanja občinskega glasila, vendar pa je treba poudariti, da je temeljni namen občine pri izdajanju občinskega glasila omogočiti in zagotoviti obveščanje javnosti o dogajanju in življenju v občini ter izražanje mnenj občanov o vseh zadevah, ki se nanašajo na življenje v občini, zato občinsko glasilo vsebuje predvsem programske vsebine, oglaševalske vsebine pa v manjšem obsegu (v letih 2013 in 2014 so obsegale povprečno eno stran oziroma 3,1 odstotka obsega občinskega glasila). Cena ene strani oglasa v občinskem glasilu je višja od stroškov ene strani občinskega glasila, vendar občutno nižja od cene oglasa ene strani v primerjanem mediju, zato ocenjujemo, da obstaja tveganje, da občina z razširjanjem oglaševalskih vsebin v občinskem glasilu vpliva na konkurenco na trgu. Ker pa občinsko glasilo izhaja le v eni občini in v njem večinoma oglašujejo lokalni oglaševalci, ocenjujemo, da ta vpliv ni velik. V letu 2014 se povprečno število strani izdanih občinskih glasil v primerjavi z letom poprej ni spremenilo, povečala pa se je pogostost izdajanja občinskega glasila, saj je občina pred lokalnimi volitvami v letu 2014 izdala izredno številko občinskega glasila Tržič na poti razvoja 2010–2014. Menimo, da je občina izredno številko občinskega glasila izdala za samooglaševanje, da bi si župan in občinski svet pred lokalnimi volitvami pri volivcih ustvarila ugled in dobro ime.

Vsebina financiranja programskih vsebin v drugih medijih, ki je razvidna iz sklenjenih pogodb, kaže na to, da je občina v letih 2013 in 2014 v drugih medijih financirala nekatere istovrstne programske vsebine, kot jih je razširjala v občinskem glasilu, podvajale pa so se tudi nekatere programske vsebine, ki jih je občina financirala v drugih medijih. Iz vsebine pogodbe o sodelovanju je razvidno, da je občina Radiu Gorenc, d. o. o. poleg programskih vsebin financirala tudi nekatere druge vsebine, s katerimi je sofinancirala njegovo dejavnost. 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 drugih medijih nesmotrno porabila proračunska sredstva, ki jih je namenila za financiranje programskih vsebin v drugih medijih. Financirala je tudi programske vsebine za samooglaševanje v drugih medijih, kjer je objavo teh vsebin naročila in plačala, vendar poslušalci in gledalci teh medijev s tem niso bili seznanjeni.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Občina Tržič 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 Tržič mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- začela z aktivnostmi za oblikovanje in sprejem programske zasnove z določitvijo namena izdajanja in temeljnih vsebinskih izhodišč za delovanje občinskega glasila – točka 2.2.1.c;
- začela z aktivnostmi za prenehanje financiranja dejavnosti Radia Gorenc, d. o. o. – točka 2.2.2.

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 poslovanja²⁸. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

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

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

6. PRIPOROČILA

Občini Tržič priporočamo, naj:

- Lokalni program kulture Občine Tržič 2016–2021 dopolni z določitvijo namena in opredelitvijo ciljev financiranja programskih vsebin tudi v drugih medijih (poleg Radia Gorenc, d. o. o.);
- pripravi analizo financiranja programskih vsebin v drugih medijih, pri čemer naj izhaja iz programskih vsebin, ki jih že razširja z izdajanjem občinskega glasila;
- na podlagi izdelane analize, iz katere bodo razvidne podlage in izhodišča za oblikovanje cen oglasov, občinska uprava pripravi cenik oglaševanja, potrdi pa občinski svet;
- v cenik oglaševanja za občinsko glasilo vključi vse predvidene vrste in višine popustov;
- v programski zasnovi določi obseg glasila, ki bo namenjen objavi oglaševalskih vsebin;
- 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, gledanosti in poslušanosti zakupljenih oddaj v drugih medijih spremlja doseganje namena in ciljev na področju medijev;
- preveri, ali še vedno obstaja občinski interes za kapitalski vložek v Radiu Gorenc, 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 Tržič, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. 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