



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



*Bedimo
nad potmi
javnega
denarja*



POS LANSTVO

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

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



Številka: 1215-27/2006-22

Ljubljana, 8. junija 2007



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

Računsko sodišče je revizije izvedlo z namenom

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

Z revizijami je računsko sodišče presojalo, ali so

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

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

Občina Piran je v letih od 2002 do 2005 razpolagala z namenskimi prihodki za turizem v skupnem znesku 1.536.977 tisoč tolarjev (6.413.691 evrov) oziroma 9,2 odstotka vseh prihodkov iz bilanc prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna Občine Piran za leta od 2002 do 2005, ki bi lahko bili dobra podlaga za uspešen razvoj turizma.

Glede zagotavljanja pogojev za razvoj turizma je računsko sodišče ugotovilo, da jih je Občina Piran zagotovila le delno, ker

- za leto 2005 ni sklenila pogodbe, s katero bi uredila razdelitev koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju;
- prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve ni opredelila kot namenskih prihodkov v odlokih o proračunu občine za leta od 2002 do 2005.

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

- ni sprejela meril za razdelitev koncesijske dajatve;
- odhodkov, povezanih z namenskimi prihodki od koncesijske dajatve in od turistične takse, ni izkazala na posebnih proračunskih postavkah (odhodki niso bili določljivi);
- je turističnim društvom v letih 2002 in 2003 dodelila transfere in v letih 2004 in 2005 del transferov, ne da bi predhodno izvedla javne razpise in ustrezne postopke za dodelitev sredstev. Dodelila je transfere dvema turističnima društvoma (delno na podlagi javnega razpisa ter dodatno brez javnega razpisa) za isti program z več različnih proračunskih postavk, kar ne zagotavlja transparentnosti.

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

- v dolgoročni strategiji razvoja turizma opredeljeni strateški cilji niso natančno določeni, merljivi in časovno opredeljeni ter ne izražajo razvojnih usmeritev občine. Občina nima letnih izvedbenih ciljev za leta od 2002 do 2005. Zaradi pomanjkljivo opredeljenih dolgoročnih ciljev in odsotnosti letnih izvedbenih ciljev tudi ni mogoče ugotavljati njihove medsebojne povezanosti;
- poročila o doseženih ciljih in rezultatih ne dajejo celovitega in preglednega prikaza delovanja občine na področju turizma.

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

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

Občini Piran je računsko sodišče priporočilo, naj

- določi koordinatorja za področje turizma, ki bo usklajeval aktivnosti med uradi občinske uprave, nosilci turizma v občini in drugimi subjekti (predstavniki gospodarstva, drugih lokalnih skupnosti, državo ipd.). Prouči naj, katera znanja in veščine potrebujejo zaposleni, ki se ukvarjajo s turizmom, in zagotovi, da se bodo strokovno izpopolnjevali;
- razmisli o možnosti poenostavitve dostave mesečnih poročil o številu prenočitev in znesku pobrane turistične takse občini s pomočjo elektronskih medijev (npr. preko elektronske pošte ali z neposrednim vnosom na spletni strani občine);
- v zaključnih računih proračuna prikaže namensko porabo prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve;
- zagotovi transparentnost pri dodeljevanju transferov turističnim društvom;

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

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

KAZALO

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE	9
1.1 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	9
1.1.1 Pomen turizma za Slovenijo	9
1.1.2 Organiziranost, naloge ter viri financiranja turizma na lokalni ravni	10
1.2 NAMEN IN CILJI REVIZIJE	12
1.3 METODE DE LA.....	12
1.4 PREDSTAVITEV OBČINE	12
1.4.1 Splošni podatki o občini	12
1.4.2 Podatki s področja turizma v občini	15
1.5 PRIMERNA PORABA, LASTNI PRIHODKI TER FINANČNA IZRAVNAVA	19
2. ALI JE OBČINA ZAGOTOVILA POGOJE ZA RAZVOJ TURIZMA	21
2.1 KADRI.....	21
2.2 ORGANIZIRANOST TURIZMA V OBČINI.....	22
2.3 SREDSTVA ZA FINANCIRANJE TURIZMA.....	24
2.3.1 Ureditev koncesijske dajatve	24
2.3.2 Akt o turistični taksi	26
2.3.3 Namenskost prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse.....	27
3. ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI PRIDOBIVANJU IN PORABI SREDSTEV ZA TURIZEM	29
3.1 MERILA ZA RAZDELITEV KONCESIJSKE DAJATVE	29
3.2 NADZOR NAD POBIRANJEM IN ODVAJANJEM TURISTIČNE TAKSE	30
3.3 POVEZOVANJE Z DRUGIMI SUBJEKTI S PODROČJA TURIZMA IN PRIDOBIVANJE DODATNIH SREDSTEV	32
3.4 NAMENSKA PORABA SREDSTEV ZA TURIZEM.....	33
3.5 FINANCIRANJE NOSILCEV TURIZMA V OBČINI	35
3.5.1 Sofinanciranje programov turističnega združenja.....	35
3.5.2 Sofinanciranje programov turističnih društev	36

4. ALI JE BILA OBČINA USPEŠNA PRI NAČRTOVANJU TURIZMA IN PRI POROČANJU O URESNIČEVANJU CILJEV	39
4.1 NAČRTOVANJE RAZVOJA TURIZMA	39
4.1.1 Dolgoročna strategija razvoja turizma.....	39
4.1.2 Letni izvedbeni načrti za področje turizma	40
4.2 POROČANJE O URESNIČEVANJU CILJEV	41
5. MNENJE	43
6. ODZIVNO POROČILO	45
7. PRIPOROČILA	46
8. PRILOGA	47

1. PREDSTAVITEV REVIZIJE

Revizijo smotrnosti poslovanja Občine Piran, Tartinijev trg 2, Piran (v nadaljevanju: občina) pri opravljanju nalog s področja turizma v letih 2002, 2003, 2004 in 2005 (v nadaljevanju: v letih od 2002 do 2005) smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in programa dela za izvrševanje revizijske pristojnosti računskega sodišča v letu 2006. Sklep o izvedbi revizije² je bil izdan 17. 2. 2006.

1.1 Predstavitev področja revizije

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

1.1.1 Pomen turizma za Slovenijo

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

Uspešen razvoj turizma je odvisen od dobre organiziranosti ter medsebojnega sodelovanja in povezovanja turističnih ponudnikov, subjektov javnega sektorja ter civilne družbe po načelu javno-zasebnega

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Št. 1215-27/2006-2.

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

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

partnerstva na vseh nivojih, od lokalnega do nacionalnega. V Republiki Sloveniji je turizem povezan v vertikalni smeri, in sicer:

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

1.1.2 Organiziranost, naloge ter viri financiranja turizma na lokalni ravni

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

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

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

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

TIC opravlja naslednje aktivnosti (4. člen ZPT):

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

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

⁶ Uradni list RS, št. 100/05-UPB1.

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

⁸ Uradni list RS, št. 2/04.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2 Namen in cilji revizije

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

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

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

1.3 Metode dela

Pri izvedbi revizije smo uporabili naslednje metode dela:

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

1.4 Predstavitev občine

1.4.1 Splošni podatki o občini

Občina Piran je bila ustanovljena v letu 1994. Meri 44,6 kvadratnega kilometra.¹³ Glede na število prebivalcev (od 15.001 do 30.000) je uvrščena v tretjo skupino občin¹⁴. Je ustanoviteljica 8 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava in imajo skupno 15 naselij. Od leta 2002 je občina razglašena za turistično občino¹⁵.

V letih od 2002 do 2005 je bila odgovorna oseba Vojka Štular, županja občine.

¹² Poleg Občine Piran še v petih drugih občinah.

¹³ Statistični letopis Republike Slovenije za leto 2005.

¹⁴ 100.b člen ZLS.

¹⁵ Listina o turistični Občini Piran, z dne 28. 11. 2002, izdana na podlagi sklepa občinskega sveta, št. 33301-5/02 z dne 26. 9. 2002.

Med revizijo sta bili odgovorni osebi:

- Vojka Štular, županja občine, od 1. 1. do 4. 12. 2006,
- Tomaž Gantar, župan občine, od 5. 12. 2006 dalje.

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

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

	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Prihodki iz bilance prihodkov in odhodkov (v tisoč tolarjih)	3.263.723	4.769.304	4.377.583	4.243.847
Število prebivalcev	17.446	17.477	17.456	17.449
Gostota poselitve ¹⁶	391	392	391	391
Gostota poslovnih subjektov ¹⁷	124	126	128	139
Povprečna mesečna bruto plača (v tolarjih)	247.435	260.495	270.176	274.431
Delež delovno aktivnega prebivalstva (v odstotkih)	36,0	36,4	36,7	39,3
Stopnja registrirane brezposelnosti (v odstotkih)	10,0	10,5	10,0	8,5

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

¹⁶ Število prebivalcev v posameznem letu / 44,6 kvadratnega kilometra.

¹⁷ Število poslovnih subjektov na 1000 prebivalcev.

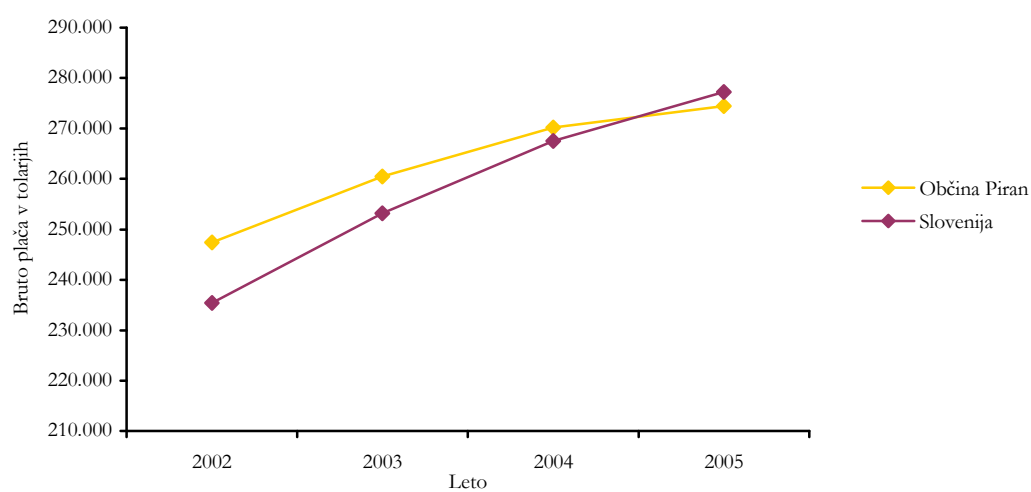
Slika 1: Geografska lega občine v Republiki Sloveniji



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

Slika 2: Povprečna mesečna bruto plača

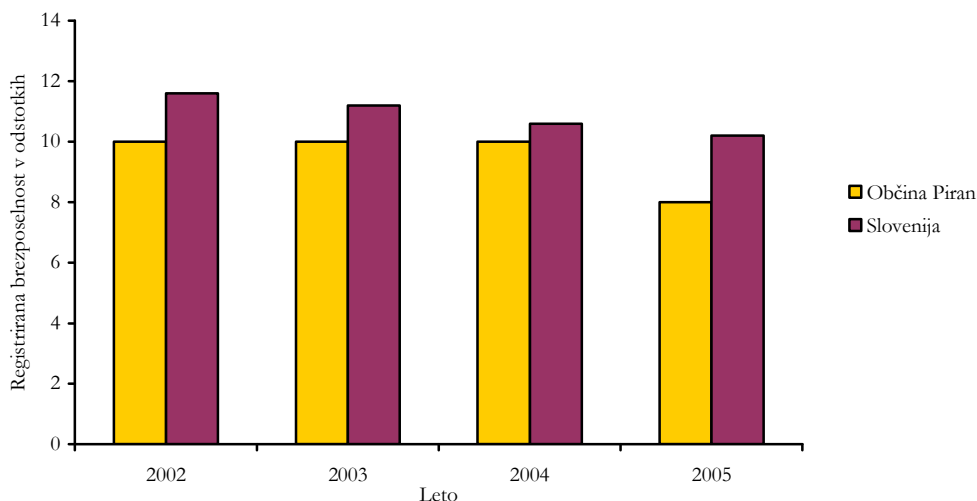
v tolarjih



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

V letih od 2002 do 2004 so bile povprečne mesečne bruto plače v občini nad povprečnimi mesečnimi bruto plačami v Republiki Sloveniji (za 5,1 odstotka v letu 2002, za 2,9 odstotka v letu 2003 ter za odstotek v letu 2004), v letu 2005 pa je bila povprečna mesečna bruto plača v občini za odstotek pod povprečno mesečno bruto plačo v Republiki Sloveniji.

Slika 3: Stopnja registrirane brezposelnosti



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

V letih od 2002 do 2005 je bila stopnja registrirane brezposelnosti v občini nižja od stopnje registrirane brezposelnosti v Republiki Sloveniji (za 13,8 odstotka v letu 2002, za 10,7 odstotka v letu 2003, za 5,7 odstotka v letu 2004 ter za 21,6 odstotka v letu 2005). Stopnja registrirane brezposelnosti v občini je v letih od 2002 do 2004 ostala nespremenjena in se v letu 2005 znižala, medtem ko je v Republiki Sloveniji v celotnem obdobju upadala.

1.4.2 Podatki s področja turizma v občini

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

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

	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Prihodki od koncesijske dajatve (v tisoč tolarjih)	115.864	154.050	206.330	234.079
Prihodki od turistične takse (v tisoč tolarjih)	180.183	177.627	194.364	274.480
Delež koncesijske dajatve in turistične takse v vseh prihodkih proračuna ¹⁸ (v odstotkih)	9,1	7,0	9,1	12,0
Nastanitvene zmogljivosti (število ležišč)	12.919	13.484	13.458	9.593
Prihodi turistov – skupaj	345.094	357.103	358.195	359.717
• domači turisti	135.974	140.586	133.460	131.599
• tuji turisti	209.120	216.517	224.735	228.118
Število prenočitev – skupaj	1.355.525	1.333.826	1.304.015	1.288.775
• domači turisti	501.448	511.788	478.277	463.952
• tuji turisti	854.077	822.038	825.738	824.823
Povprečna doba bivanja (v nočeh) - skupaj	3,9	3,7	3,6	3,6
• domači turisti	3,7	3,6	3,6	3,5
• tuji turisti	4,1	3,8	3,7	3,6
Povprečna letna zasedenost nastanitvenih zmogljivosti (v odstotkih)	28,7	27,1	26,5	36,8
Število igralnih miz in igralnih avtomatov v igralnicah	333	333	328	332
Število igralnih avtomatov v igralnih salonih	30	30	54	54

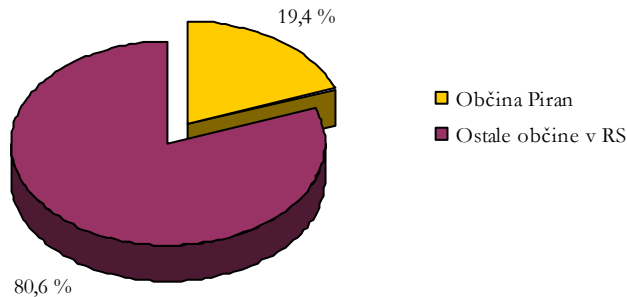
Vir: Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005, Statistični urad RS, SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog> z dne 16. 5. in 1. 6. 2006, Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo, maj 2006, bilance prihodkov in odhodkov zaključnih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

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

¹⁸ Bilance prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna.

Slika 4: Prihodki od turistične takse v letu 2005

v odstotkih



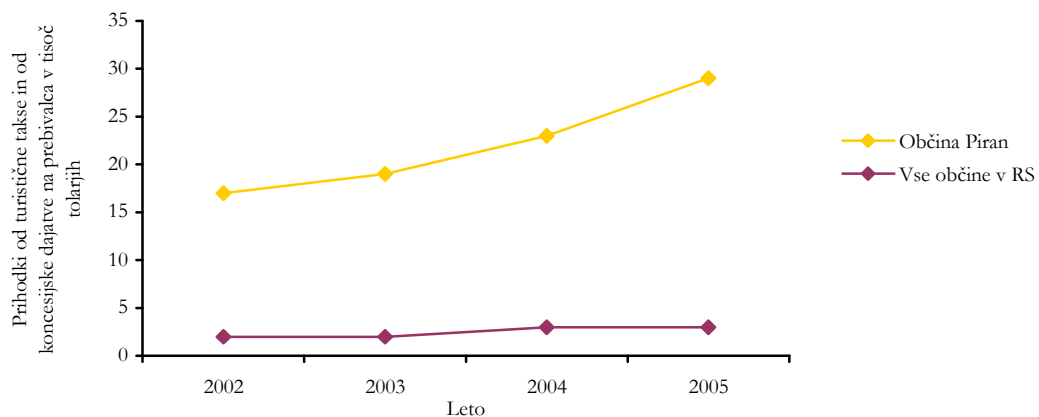
Vir: Bilanca prihodkov in odhodkov zaključnega računa proračuna občine za leto 2005, MF, Poročilo o prihodkih in odhodkih, računu finančnih terjatev in naložb ter računu financiranja za leto 2005.

V letu 2005 je imela občina 274.480 tisoč tolarjev prihodkov od turistične takse, kar je 6,4 odstotka vseh prihodkov občine oziroma 19,4 odstotka prihodkov od turistične takse v vseh občinah v Republiki Sloveniji¹⁹.

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

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

v tisoč tolarjih



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

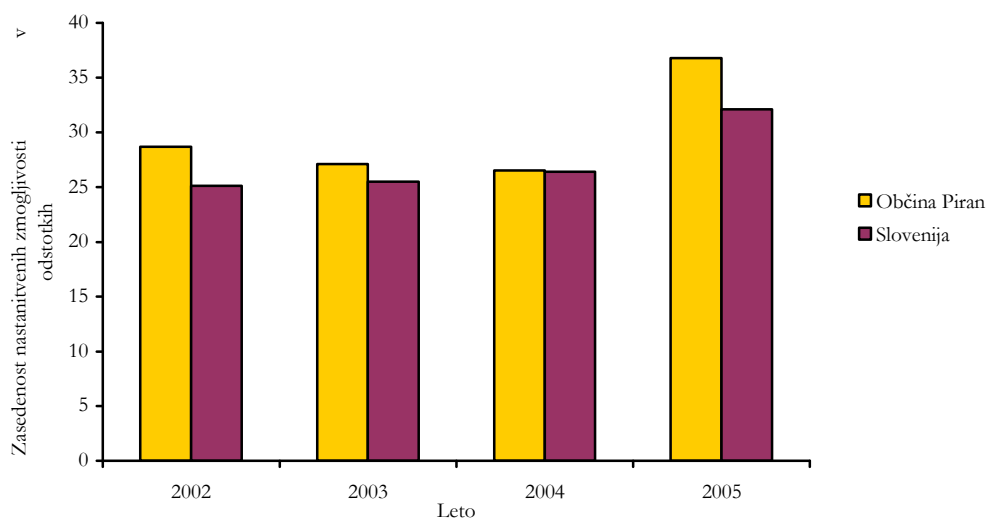
¹⁹ Po podatkih MF skupaj v znesku 1.412.690 tisoč tolarjev.

V letih od 2002 do 2005 so skupni prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve na prebivalca v občini pomembno presejali istovrstne prihodke na prebivalca v vseh občinah v Republiki Sloveniji. V proučevanem obdobju se je povečevalo tako relativno razmerje (v letu 2002 so bili navedeni prihodki na prebivalca v občini 8-krat višji, v letu 2005 pa skoraj 10-krat višji kot v vseh občinah v Republiki Sloveniji²⁰) kot tudi absolutna razlika (s 15 tisoč tolarjev v letu 2002 na 26 tisoč tolarjev v letu 2005).

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

Slika 6: Povprečna letna zasedenost nastanitvenih zmogljivosti

v odstotkih



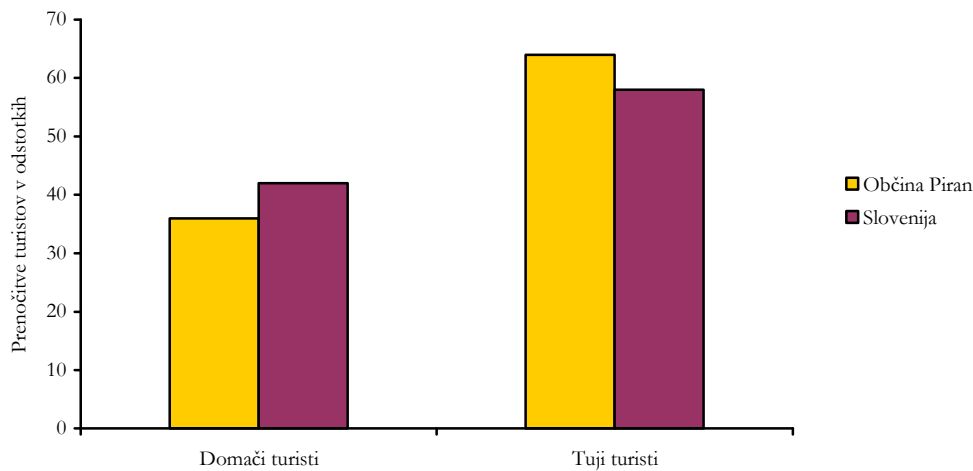
Vir: Statistični urad RS, Statistični letopis za leto 2002, 2003, 2004 in 2005, Statistični urad RS, SI-Stat podatkovni portal: <http://www.stat.si/pxweb/Dialog> z dne 1. 6. 2006.

V letih od 2002 do 2005 je bila povprečna letna zasedenost nastanitvenih zmogljivosti v občini višja od povprečne letne zasedenosti nastanitvenih zmogljivosti v Republiki Sloveniji (za 14,3 odstotka v letu 2002, za 6,3 odstotka v letu 2003, za 0,4 odstotka v letu 2004 in za 14,7 odstotka v letu 2005).

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

²⁰ V občini (17 tisoč tolarjev v letu 2002 in 29 tisoč tolarjev v letu 2005), v vseh občinah (2 tisoč tolarjev v letu 2002 in 3 tisoč tolarjev v letu 2005).

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



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

V letu 2005 je v občini prenočevalo 64 odstotkov tujih in 36 odstotkov domačih turistov. Na ravni države je prenočevalo 58 odstotkov tujih in 42 odstotkov domačih turistov.

1.5 Primerna poraba, lastni prihodki ter finančna izravnava

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

Primerna poraba, lastni prihodki ter presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo so prikazani v tabeli 3.

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

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

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

Tabela 3: Primerna poraba, lastni prihodki ter presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo za leta od 2002 do 2005

v tisoč tolarjih

	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Primerna poraba	1.309.142	1.416.073	1.492.439	1.641.760
Lastni prihodki	1.839.253	2.077.871	1.846.556	1.914.797
Presežek lastnih prihodkov nad primerno porabo	530.111	661.798	354.117	273.037

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

Iz podatkov, navedenih v tabeli 3, izhaja, da se je v letih od 2002 do 2005 občina samofinancirala (ni pridobivala sredstev finančne izravnave).

2. ALI JE OBČINA ZAGOTOVILA POGOJE ZA RAZVOJ TURIZMA

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

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

2.1 Kadri

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

Po stanju na dan 31. 12. 2005 je bilo v občinski upravi zaposlenih 69 javnih uslužbencev, to je 4 javni uslužbenci na 1000 prebivalcev v občini. S turizmom se ukvarjajo v uradu za gospodarske dejavnosti in turizem²⁴ (v nadaljevanju: urad za turizem).

Čeprav je po določitih sistemizacije področje turizma vključeno v urad za turizem, pa se glede na naloge, navedene v točki 1.1.2 tega poročila, s turizmom ukvarjajo tudi v drugih občinskih uradih: v uradu za finance, kjer spremljajo prihodke od turistične takse in od koncesijske dajatve, v uradu za okolje in prostor, kjer se ukvarjajo s prostorskimi akti občine, v uradu za občinsko inšpekcijo in redarstvo, kjer se ukvarjajo z nadzorom nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc, itd.

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

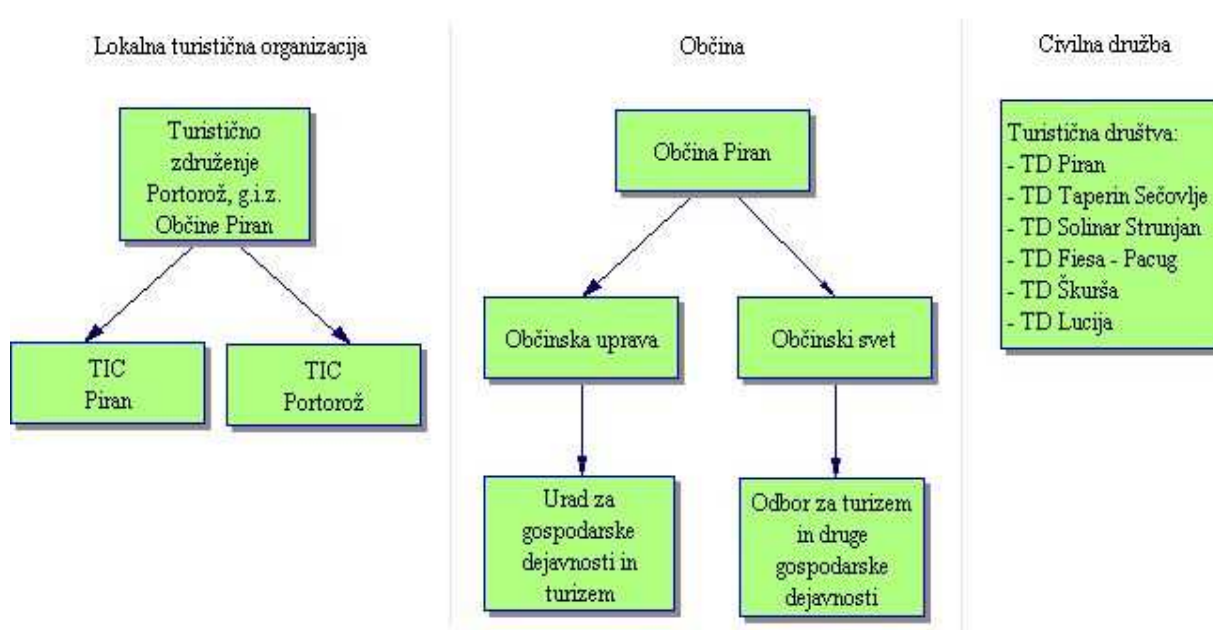
²⁴ Trije javni uslužbenci s sedmo stopnjo izobrazbe (predstojnik urada, vodja službe za evropske zadeve in razvojne projekte, svetovalec za ekonomske zadeve) ter javni uslužbenec s peto stopnjo izobrazbe (referent za gostinstvo in turizem).

2.2 Organiziranost turizma v občini

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

- sama ali z drugimi občinami v zaokroženem turističnem območju ustanovila LTO (glede na določila ZPT),
- zagotovila razvoj turizma po načelu partnerskega sodelovanja²⁵ oziroma naloge načrtovanja, organiziranja in izvajanja politike spodbujanja razvoja turizma v občini prenesla na pravne osebe, ki so pridobile status za delovanje v javnem interesu na področju spodbujanja razvoja turizma (glede na ZSRT in nacionalno strategijo).

Slika 8: Organizacijska shema turizma na lokalni ravni po stanju na dan 31. 12. 2005²⁶



Vir: Podatki občinske uprave z dne 8. 3. 2006.

Občinski svet Občine Piran (v nadaljevanju: občinski svet) je v letu 1999 sprejel Odlok o ustanovitvi LTO z imenom Turistična organizacija Portorož, gospodarsko interesno združenje Občine Piran²⁷ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi LTO). Po določilih navedenega odloka naj bi se v Turistično organizacijo Portorož, gospodarsko interesno združenje Občine Piran (v nadaljevanju: TO Portorož) preoblikovalo v letu 1997 ustanovljeno Turistično združenje Portorož, gospodarsko interesno združenje Občine Piran²⁸ (v nadaljevanju: turistično združenje), ki je bilo po določilih 11. člena odloka o ustanovitvi LTO zadolženo za opravljanje nalog s področja turizma tudi do ustanovitve TO Portorož.

²⁵ Javno-zasebno partnerstvo ter koncept destinacijskega menedžmenta, ki temelji na svobodnem interesnem združevanju zasebnih turističnih subjektov, javnega sektorja in civilne družbe.

²⁶ Brez turističnih podjetij, zbornic in regionalnih turističnih zvez.

²⁷ Primorske novice, Uradne objave, št. 22/99, 10/00, 21/04.

²⁸ Pogodba o ustanovitvi gospodarskega interesnega združenja (notarski zapis Opr. št.: SV 242/97 z dne 15. 7. 1997).

Na podlagi določil odloka o ustanovitvi LTO je bila pripravljena sprememba Pogodbe o ustanovitvi gospodarskega interesnega združenja Turistična organizacija Portorož, gospodarsko interesno združenje Občine Piran²⁹ (v nadaljevanju: sprememba pogodbe), ki je bila maja 2000 notarsko potrjena. Pristojno sodišče v register gospodarskih družb ni vneslo predlaganih sprememb pogodbe. Oporekalo je subsidiarni odgovornosti članov glede na obvezno članstvo po ZPT³⁰.

Junija 2000 je Ministrstvo za malo gospodarstvo in turizem (v nadaljevanju: ministrstvo za turizem) občine obvestilo³¹, da bi bili najprimernejši obliki organiziranosti LTO zavod po Zakonu o zavodih³² ter javni gospodarski zavod po Zakonu o gospodarskih javnih službah³³. Primerna oblika LTO bi lahko bilo tudi gospodarsko interesno združenje po Zakonu o gospodarskih družbah³⁴ (v nadaljevanju: ZGD), vendar je ovira za ustanovitev interesnega združenja 499. člen ZGD, ki med drugim določa, da člani združenja odgovarjajo za obveznosti združenja z vsem svojim premoženjem. Ministrstvo za turizem je pojasnilo tudi, da bo sprožilo postopek za spremembo ZPT, in sicer tako, da obvezni člani LTO, ki je organizirana kot gospodarsko interesno združenje, ne bodo odgovarjali za njene obveznosti z vsem svojim premoženjem. Občina lahko z ustrežno pogodbo poveri izvajanje dejavnosti po ZPT strokovni službi obstoječega gospodarskega interesnega združenja, če ta že opravlja podobne dejavnosti. Po mnenju ministrstva za turizem in vladne službe za zakonodajo³⁵ že obstoječih gospodarskih interesnih združenj ni potrebno preoblikovati, ampak lahko nemoteno delujejo naprej.

V maju 2004 je občinski svet razveljavil odlok o ustanovitvi LTO. Aprila 2005 je bila sklenjena nova Pogodba o ustanovitvi gospodarskega interesnega združenja Turistično združenje Portorož, gospodarsko interesno združenje Občine Piran³⁶ (v nadaljevanju: novo turistično združenje). V novo turistično združenje je vključenih 21 članov (občina, hoteli, obrtna zbornica, turistično društvo, turistično podjetje, aerodrom, športni center, zavarovalna družba, časopisna družba ipd.). Novo turistično združenje je junija 2005 pridobilo status pravne osebe za delovanje v javnem interesu na področju spodbujanja razvoja turizma³⁷.

Po določilih 3. člena pogodbe so cilji novega turističnega združenja naslednji:

- sodelovanje z vsemi turističnimi ponudniki v občini,
- zagotavljanje usklajene in celovite turistične ponudbe v občini,
- učinkovito, celovito in strokovno izvajanje tržnih komunikacij in promocija turistične ponudbe občine, preko TIC Portorož in TIC Piran v sestavi združenja,
- uveljavljanje interesov članov združenja do države, strokovnih združenj, izobraževalnih ustanov ter povezovanje s sosednjimi občinami, regijami in s tujino,

²⁹ Notarski zapis Opr. št.: SV 451/2000 z dne 8. 5. 2000.

³⁰ Povzeto iz Poslovnega načrta in programa dela Turističnega združenja Portorož za leto 2002 (točka II.1- Delovanje Turističnega združenja Portorož kot LTO Občine Piran).

³¹ Dopis št. 351-5/99-30-138 z dne 2. 6. 2000 (Statusna organiziranost lokalnih turističnih organizacij po ZPT).

³² Uradni list RS, št. 12-I/91, 8/96, 36/00.

³³ Uradni list RS, št. 32/93.

³⁴ Uradni list RS, št. 30/93, 29/94, 82/94, 20/98, 84/98, 6/99, 45/01, 59/01, 57/04, 139/04.

³⁵ Statusna organiziranost lokalnih turističnih organizacij po Zakonu o pospeševanju turizma, z dne 1. 6. 2000.

³⁶ Notarski zapis Opr. št.: SV 257/05 z dne 14. 4. 2005.

³⁷ Odločba Ministrstva za gospodarstvo (v nadaljevanju: MG), št. 322-12/2005-4 z dne 13. 6. 2005.

- zagotavljanje razvoja in konkurenčno trženje turistične ponudbe in turističnih produktov v državi in v tujini,
- povezovanje interesov gospodarskih subjektov, društev, drugih organizacij in občin na področju turistične dejavnosti,
- pospeševanje pridobitne dejavnosti članov združenja v občini,
- izboljševanje poslovnih rezultatov v dejavnosti turizma v občini,
- zagotavljanje varstva pred nelojalno konkurenco med člani združenja.

Računsko sodišče ocenjuje, da je občina v celotnem revidiranem obdobju izpolnila pogoj ustrezne organiziranosti turizma v občini. Ocenjuje tudi, da je organiziranost turizma v okviru turističnega združenja dobra podlaga za načrtovanje, organiziranje in izvajanje turizma v občini.

2.3 Sredstva za financiranje turizma

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

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

2.3.1 Ureditev koncesijske dajatve

Po določilih 74. člena ZIS zaokroženo turistično območje določi minister, pristojen za turizem, na podlagi sklepa vlade o dodelitvi koncesije za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnici, in sicer tako, da ga poleg lokalne skupnosti, na območju katere je igralnica, sestavljajo tudi lokalne skupnosti, ki izrazijo interes za vključitev v zaokroženo turistično območje in ki (od 22. 10. 2003)³⁸ izpolnjujejo vsaj dva od petih kriterijev (dodatna obremenjenost okolja zaradi izvajanja igralniške dejavnosti, prostorska povezanost in soodvisnost pri rabi prostora za razvoj turizma in oblikovanje skupne turistične ponudbe, skupno investiranje ali vzdrževanje objektov in naprav turistične infrastrukture, skupne aktivnosti na področju turistično-informativne in promotivne dejavnosti ter skupna komunalna infrastruktura, če je ta izrazito v funkciji turizma).

Lokalne skupnosti, ki so vključene v zaokroženo turistično območje, so upravičene do prihodkov od koncesijske dajatve, in sicer v višini 48 odstotkov do 21. 10. 2003 in v višini 47,8 odstotka od 22. 10. 2003 (74. člen ZIS). O višini deležev koncesijske dajatve, ki jih prejema posamezna lokalna skupnost, se lokalne skupnosti (od 22. 10. 2003) dogovorijo same s posebno pogodbo³⁹, do 21. 10. 2003 tako ZIS ni opredeljeval ureditve deležev koncesijske dajatve med lokalnimi skupnostmi.

Na podlagi Odredbe o spremembah in dopolnitvah odredbe o določitvi zaokroženih turističnih območij za potrebe posebnih iger na srečo⁴⁰ je bila v obdobju od 1. 1. 2002 do 10. 2. 2004 občina skupaj z Mestno občino

³⁸ Na podlagi spremenjenega 2. odstavka 74. člena ZIS, ki velja od 22. 10. 2003 dalje.

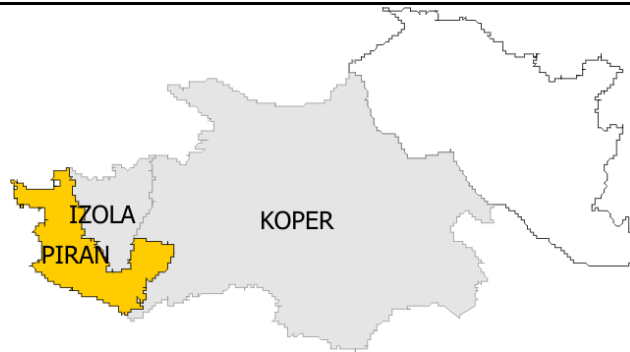
³⁹ Na podlagi novega 4. odstavka 74. člena ZIS, ki velja od 22. 10. 2003 dalje.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 68/99.

Koper ter Občino Izola uvrščena v tretje zaokroženo turistično območje. Upravičena je bila do 60 odstotkov koncesijske dajatve zaokroženega turističnega območja, za kar je ministrstvu za turizem dala soglasje⁴¹.

Po Odločbi o določitvi zaokroženega turističnega območja⁴², ki jo je 11. 2. 2004 izdalo MG, je bila občina vključena v zaokroženo turistično območje, ki vključuje vse tri prej navedene občine.

Slika 9: Prikaz zaokroženega turističnega območja od 11. 2. 2004



Vir: MG, Odločba o določitvi zaokroženega turističnega območja z dne 11. 2. 2004.

Občine, vključene v prikazano zaokroženo turistično območje, so se s Pogodbo o delitvi koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo (v nadaljevanju: pogodba) z dne 3. 3. 2004⁴³ in dodatku 1 k pogodbi z dne 9. 9. 2004⁴⁴ dogovorile za deleže koncesijske dajatve. Po pogodbi in dodatku 1 je od 1. 9. 2004 občina upravičena do 55 odstotkov koncesijske dajatve.

Po določilih 3. člena pogodbe in dodatka 1 k pogodbi je bila pogodba sklenjena za čas do 31. 12. 2004. Po preteku veljavnosti pogodbe bi morale pogodbene stranke skleniti novo pogodbo, v kateri bi glede na spremenjene okoliščine (podeljene koncesije za prirejanje posebnih iger na srečo v igralnih salonih) določile novi način razdeljevanja koncesijske dajatve. Občine nove pogodbe niso sklenile. Računsko sodišče je Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo (v nadaljevanju: urad za nadzor) pisno zaprosilo za uporabljeni ključ delitve koncesijske dajatve v letu 2005. Po pisnem pojasnilu urada za nadzor⁴⁵ je Uprava Republike Slovenije za javna plačila (v nadaljevanju: UJP) v letu 2005 nadaljevala z delitvijo koncesijske dajatve po ključu, ki je veljal do konca leta 2004.

Računsko sodišče ocenjuje, da je v letih od 2002 do 2004 občina zagotovila pogoj ureditve koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju (dano je bilo soglasje oziroma je bila sklenjena pogodba), v letu 2005 pa navedenega pogoja ni izpolnila (ni sklenila pogodbe o razdelitvi koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju).

⁴¹ Soglasje k načinu delitve sredstev iz naslova koncesijskih dajatev po 74. členu ZIS, št. 40901-3/99 z dne 13. 9. 1999.

⁴² Št. 350-14/2003-35.

⁴³ Št. 40901-1/2004.

⁴⁴ Št. 40901-1/2004.

⁴⁵ Št. 092-3/2006/122-5 z dne 22. 9. 2006.

Pojasnilo občine

Za sklenitev nove pogodbe oziroma dodatka k pogodbi je potrebna volja vseh treh občin v zaokroženem turističnem območju (ne samo Občine Piran). Urad za nadzor in UJP od občin, podpisnic pogodbe in dodatka 1 k pogodbi, nista zahtevala sklenitve nove pogodbe oziroma dodatka k pogodbi, kot sta to sicer zahtevala v predhodnih dveh letih.

Ukrepi občine

Občina je pripravila predlog dodatka številka 2 k pogodbi o delitvi koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo⁴⁶ in ga posredovala Mestni občini Koper in Občini Izola v podpis.

2.3.2 Akt o turistični taksi

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

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

Višino turistične takse določi občina v razponu od 3 do 11 točk (26. člen ZSRT oziroma 23. člen ZPT). Znesek turistične takse se izračuna tako, da se pomnoži število točk z vrednostjo točke. V obdobju od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2003 je znašala vrednost točke 14 tolarjev⁴⁷, 14,70 tolarja⁴⁸ v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2004 in 22 tolarjev⁴⁹ v obdobju od 1. 1. do 31. 12. 2005.

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

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

V letu 1998 je občinski svet sprejel Odlok o turistični taksi v Občini Piran⁵⁰ (v nadaljevanju: odlok), ki je bil v letih 2001 in 2003 spremenjen in dopolnjen. Po določilih odloka je bila turistična taksa v obdobju

⁴⁶ Št. 40901-1/2004-07 z dne 1. 3. 2007.

⁴⁷ 23. člen ZPT.

⁴⁸ Sklep o uskladitvi vrednosti točke turistične takse, Uradni list RS, št. 39/03.

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

⁵⁰ Primorske novice, Uradne objave, št. 43/98, 46/01, 18/03.

od 1. 1. 2002 do 31. 12. 2004 določena po območjih, in sicer za I. območje⁵¹ v višini 11 točk in za II. območje⁵² v višini 8 točk. Turistična taksa je bila (v letnem pavšalnem znesku) določena tudi za lastnike plovil, ni pa bila določena za lastnike počitniških hiš oziroma počitniških stanovanj.

Aprila 2004 je občinski svet sprejel novi Odlok o turistični taksi v Občini Piran⁵³ (v nadaljevanju: novi odlok) z veljavnostjo 1. 1. 2005. Po določitih novega odloka je turistična taksa določena v višini 11 točk, kar predstavlja zgornjo zakonsko dovoljeno višino. Določena je tudi pavšalna turistična taksa za lastnike plovil s stalnim privezom v turističnem pristanišču ter za lastnike počitniških hiš oziroma počitniških stanovanj.

Občina je izpolnila zahtevani pogoj, to je sprejem akta, s katerim je uredila turistično takso v občini. V njem je uredila tudi pavšalno turistično takso za lastnike plovil ter počitniških hiš oziroma počitniških stanovanj (24. člen ZSRT).

2.3.3 Namenskost prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse

Zakon o javnih financah⁵⁴ (v nadaljevanju: ZJF) v 43. členu taksativno našteva namenske prihodke proračuna⁵⁵ in določa, da se drugi namenski prihodki lahko določijo v zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (v nadaljevanju: ZIPRS), oziroma v odloku, s katerim se sprejme občinski proračun. Tudi Pravilnik o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵⁶ (33. in 35. člen) se v določitih, ki urejajo vključevanje namenskih prihodkov proračuna in njihovo izkazovanje na posebnih proračunskih postavkah, sklicuje le na namenske prihodke iz ZJF in ZIPRS.

Proračunski priročnik za sestavo občinskih proračunov za leti 2004 in 2005⁵⁷ glede namenskih prihodkov določa⁵⁸, da morajo biti, čeprav jih že posamezni področni zakoni opredeljujejo kot namenske, opredeljeni še v odloku o proračunu občine. V tem primeru bo z občinskim odlokom o proračunu pripoznan status namenskega prihodka določenemu proračunskemu prihodku.

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

⁵¹ I. območje obsega celotno območje občine brez ožjega dela mesta Piran.

⁵² II. območje obsega ožji del mesta Piran, kot ga opredeljuje 29. člen Odloka o ureditvi cestnega prometa v Občini Piran (Primorske novice, Uradne objave, št. 10/99).

⁵³ Primorske novice, Uradne objave, št. 23/04.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02.

⁵⁵ Donacije, namenski prihodki proračunskega sklada, prihodki od lastne dejavnosti neposrednih uporabnikov, prihodki od prodaje ali zamenjave državnega oziroma občinskega stvarnega premoženja in odškodnine iz zavarovanj.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 108/2004.

⁵⁷ Izdalo MF oktobra 2003.

⁵⁸ Stran 56 in 57.

Občina prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse ni namensko opredelila v svojih odlokih o proračunu za leta od 2002 do 2005. Dejstvo, da se koncesijska dajatev in turistična taksa ne upoštevata pri izračunu lastnih prihodkov občin, bi moralo biti za občino še dodatni razlog za opredelitev namenskosti navedenih prihodkov v odlokih o proračunu.

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

Pojasnilo občine

Prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse občina ni namensko opredelila v odlokih o proračunu, saj so kot namenski opredeljeni že s področnimi zakoni. Občina je sledila namenom porabe navedenih sredstev pri pripravi proračunov.

Ukrep občine

Občina je prihodke od koncesijske dajatve in od turistične takse opredelila kot namenske prihodke v Odloku o proračunu Občine Piran za leto 2007⁵⁹ (13. člen).

⁵⁹ Primorske novice, Uradne objave, št. 8/07.

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

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

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

3.1 Merila za razdelitev koncesijske dajatve

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

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

V obdobju od 1. 1. 2002 do 31. 8. 2004 je občina prejela koncesijsko dajatev v višini 60 odstotkov (v nadaljevanju: prva razdelitev) koncesijske dajatve zaokroženega turističnega območja. Predlog prve razdelitve koncesijske dajatve je ob soglasju občine⁶⁰ pripravilo ministrstvo za turizem. Občina ne razpolaga z merili, ki so bila uporabljena pri določitvi navedenega deleža. Prav tako z uporabljenimi merili ne razpolaga MG⁶¹.

V obdobju od 1. 9. 2004 do 31. 12. 2005 je občina prejela koncesijsko dajatev v višini 55 odstotkov (v nadaljevanju: druga razdelitev) koncesijske dajatve zaokroženega turističnega območja. Merila za drugo razdelitev koncesijske dajatve niso bila sprejeta, je pa občina pisno pojasnila⁶², da so bili vplačani prihodki

⁶⁰ Soglasje k načinu delitve sredstev iz koncesijskih dajatev po 74. členu ZIS, št. 40901-3/99 z dne 13. 9. 1999. Soglasje je podpisala županja občine.

⁶¹ Pojasnilo z dne 23. 8. 2006.

⁶² Pojasnilo št. 4101-4/2006 z dne 25. 6. 2006.

od koncesijske dajatve po igralnicah in igralnih salonih v obdobju od januarja do maja 2004 uporabljeni kot merilo za določitev deležev koncesijske dajatve med občine. Občinski svet je bil z drugo razdelitvijo koncesijske dajatve seznanjen⁶³.

Ker občina (vključno z ostalima dvema občinama v zaokroženem turističnem območju) ni sprejela meril za razdelitev koncesijske dajatve, ni bilo mogoče oceniti uspešnosti ravnanja občine pri razdelitvi koncesijske dajatve.

V 74. členu ZIS so opredeljena merila, ki jih morajo občine izpolnjevati za vključitev v zaokroženo turistično območje, v nobenem predpisu pa ni opredeljenih meril za določitev deleža koncesijske dajatve, ki ga prejme posamezna občina. Ker je v zaokroženo turistično območje največkrat vključenih več občin (v konkretnem primeru tri) in ker računsko sodišče ocenjuje, da je zaradi številčnosti težko določiti in sprejeti merila ter doseči dogovor o višini deležev koncesijske dajatve, razdelitev koncesijske dajatve ne bi smela biti prepuščena občinam, pač pa bi morala biti merila opredeljena v predpisu.

Pojasnilo občine

Občina meni, da ključni problem pri delitvi koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju izhaja iz izhodiščnega ključa delitve, ki ga je v letu 1999 (brez meril) pripravilo ministrstvo za turizem. Občina se je pri delitvi koncesijske dajatve med občinami v zaokroženem turističnem območju vedno zavedala za objektivna merila (npr. delež vplačane koncesijske dajatve na območju posamezne občine) in kot edina od občin v zaokroženem turističnem območju v letu 2004 ostalima občinama poslala pisni predlog za delitev koncesijske dajatve z upoštevanjem različnih meril. Občina meni, da oblikovana zaokrožena turistična območja niso ustrezna in so določena le s ciljem razpršitve koncesijske dajatve. Merila bi morala biti opredeljena z zakonom. V letu 2006 je občina od urada za nadzor pridobila podatke o vplačilih koncesijske dajatve po posamezni občini v zaokroženem turističnem območju, ki kažejo, da je delež za delitev koncesijske dajatve (dogovorjen s pogodbo in dodatkom 1 k pogodbi) za občino ustrezen.

3.2 Nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse

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

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

Zavezanci za pobiranje in odvajanje turistične takse⁶⁴ (v nadaljevanju: zavezanci) morajo pobrano turistično takso do 25. v mesecu za pretekli mesec nakazati na poseben račun občine ter občini in pristojnemu davčnemu organu predložiti mesečno poročilo, iz katerega mora biti razvidno število prenočitev in znesek pobrane turistične takse (30. člen ZSRT oziroma 27. člen ZPT).

⁶³ Obrazložitev zaključnega računa Občine Piran za leto 2004, str. 11.

⁶⁴ Pravne osebe in podjetniki posamezniki ter sobodajalci, kmetje in društva, ki sprejemajo turiste na prenočevanje (25. člen ZPT), oziroma pravne osebe javnega in zasebnega prava, samostojni podjetniki posamezniki, sobodajalci in kmetje, ki sprejemajo turiste na prenočevanje (28. člen ZSRT).

Po določilih 28. člena ZPT nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc opravlja pristojni davčni organ, lahko pa ga opravlja tudi pristojni občinski organ uprave v okviru svojih pooblastil. Po določilih 31. člena ZSRT pa lahko navedeni nadzor poleg pristojnega davčnega organa opravlja tudi občinski inšpekcijski organ, ustanovljen v skladu s predpisom, ki ureja lokalno samoupravo. Davčni organ je po določilih 32. člena ZSRT pristojen tudi za opravljanje prisilne izterjave turistične takse (če ga občina o tem obvesti). Za opravljanje navedenih storitev občina sklene pogodbo z Davčno upravo Republike Slovenije⁶⁵ (v nadaljevanju: davčna uprava).

Občina je nadzor nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc uredila v Odlokih o turistični taksi v Občini Piran. Tako je bil po določilih 5. člena odloka za navedeni nadzor pristojen Urad za komunalni nadzor, po določilih 7. člena novega odloka pa Urad za občinsko inšpekcijo in redarstvo.

Računsko sodišče ugotavlja, da je občina v celotnem revidiranem obdobju vzpostavila (izven bilančne) evidence o mesečnih⁶⁶ obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje pobrane turistične takse. Prav tako je preverjala pravilnost obračunane turistične takse po poročilih zavezancev.

Glede spremljanja pravočasnosti nakazovanja pobrane turistične takse na posebni račun občine, izvajanja nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter sodelovanja s pristojnim davčnim organom glede prisilne izterjave turistične takse računsko sodišče ugotavlja, da je občina od zavezancev pridobivala poročila o prenočitvah in plačani turistični taksi v zakonitem roku (do 25. v mesecu za pretekli mesec), obstajajo pa tudi izjeme, ko je od zavezancev pridobila mesečna poročila z večmesečno zamudo oziroma poročila za dva oziroma več mesecev skupaj (npr. 9. 9. 2003 poročilo za obdobje od januarja do julija 2003, 18. 7. 2005 poročilo za obdobje od januarja do junija 2005). V navedenih primerih občina pobrane turistične takse ni pridobila v zakonitem roku, je pa neplačnikom sprotno pošiljala pozive k plačilu. S pristojnim davčnim organom je sodelovala tako glede prisilne izterjave turistične takse kot tudi izvedbe inšpekcijskega nadzora nad obračunavanjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc pri tistih zavezancih, ki občini niso pošiljali obračunov za turistično takso in je niso odvajali.

Računsko sodišče ocenjuje, da je bila občina uspešna pri izvajanju nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse ter vodenjem evidenc. Vzpostavila je evidence o obveznostih posameznih zavezancev za odvajanje turistične takse, preverjala je pravilnost obračunane turistične takse in pravočasnost nakazil pobrane turistične takse na poseben račun občine, neplačnikom pobrane turistične takse je pošiljala pozive za plačilo ter je pri izvajanju nadzora nad pobiranjem in odvajanjem turistične takse sodelovala s pristojnim davčnim organom.

⁶⁵ Po določilih 5. člena Zakona o davčni službi (Uradni list RS, št. 17/05-UPB1), ki se uporablja od 1. 1. 2005, je davčna služba zadolžena tudi za pobiranje davkov, ki so prihodek proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti (ni več pogodb med občinami in davčno upravo).

⁶⁶ Oziroma večmesečnih obveznostih, ko so jim zavezanci predložili poročilo o številu prenočitev in znesku pobrane turistične takse za več mesecev skupaj.

Ker morajo pravne osebe, samostojni podjetniki posamezniki ali fizične osebe (kot sobodajalci in kmetje) po določilih 11. člena Zakona o gostinstvu⁶⁷ od upravne enote pridobiti odločbo o izpolnjevanju pogojev⁶⁸ za opravljanje gostinske dejavnosti, računsko sodišče meni, da bi bilo za občino koristno, da bi jo upravna enota, zaradi ažurnosti in popolnosti evidenc o zavezancih za pobiranje in odvajanje turistične takse, sprotno seznanjala s spremembami podatkov o zavezancih.

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

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

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

Računsko sodišče ugotavlja, da se je občina pri izvajanju politike spodbujanja razvoja turizma povezovala predvsem na občinski in regijski ravni ter čezmejno. Za nekatere od izvedenih projektov je pridobila tudi dodatna sredstva iz različnih virov. Navajamo nekaj primerov takega povezovanja, ki se nanašajo na obdobje od leta 2002 do leta 2005⁶⁹:

- v okviru regionalnih razvojnih programov je bil izveden projekt Organizacija in adaptacija TIC Piran, čigar nosilca sta bila občina in Regionalni razvojni center Koper (za projekt so bila odobrena sredstva v znesku 5.074 tisoč tolarjev),
- v okviru regijskega povezovanja je občina skupaj z Občino Izola in Mestno občino Koper sodelovala v pripravljalni fazi izvedbe projekta Po poteh dediščine, da bi preverila, ali obstaja možnost priprave skupnega razvojnega programa podeželja,
- v okviru programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Slovenija-Italija 2000–2006⁷⁰ je bil izveden projekt Lokalna turistična ponudba in tematske poti, čigar nosilec je bil Regionalni razvojni center iz Kopra, občina pa je pri projektu sodelovala kot partner (za projekt so bila odobrena sredstva v znesku 32.141 tisoč tolarjev),
- v okviru programa pobude Skupnosti INTERREG IIIA Sosedski program Slovenija-Madžarska-Hrvaška 2004–2006⁷¹ je v fazi realizacije projekt Pot zdravja in prijateljstva, čigar nosilec je bila Mestna občina Koper, občina pa je pri projektu sodelovala kot partner (za projekt so bila odobrena sredstva v znesku 96.000 tisoč tolarjev, od česar je občini pripadlo 50.000 tisoč tolarjev, za sofinanciranje lastne udeležbe pri projektu pa je pridobila še dodatna sredstva v znesku 20.156 tisoč tolarjev),

⁶⁷ Uradni list RS, št. 1/95, 40/99, 101/05.

⁶⁸ Po določilih 9. člena Zakona o gostinstvu morajo biti za opravljanje gostinske dejavnosti med drugim izpolnjeni minimalni tehnični pogoji, ki se nanašajo na poslovne prostore, opremo in naprave v gostinskih obratih, pri sobodajalcih in na kmetijah ter pogoji, ki se nanašajo na merila in način kategorizacije nastanitvenih gostinskih obratov, prostorov za goste pri sobodajalcih ter na kmetijah z nastanitvijo in marin.

⁶⁹ Do konca leta 2005 vsi projekti še niso bili zaključeni.

⁷⁰ Ukrep 2.2 Čezmejno sodelovanje na področju turizma.

⁷¹ Ukrep 1.3 Skupni turistični in kulturni prostor.

- v okviru programa Phare CBC Sklad za male projekte Slovenija/Italija 2001⁷² je bil izveden projekt Po poteh dediščine brez meja, čigar nosilec je bila občina, pri projektu pa je sodelovalo še pet partnerjev (za projekt so bila odobrena sredstva v znesku 9.346 tisoč tolarjev),
- v okviru sodelovanja na občinski ravni je občina izvedla razpis, s katerim je pridobila strateškega partnerja za obnovo starega hotela Palace, in z izbranim ponudnikom ustanovila družbo za izvedbo projekta (prenova je v teku) ter razpis, s katerim je pridobila strateške partnerje za preoblikovanje družbe Aerodrom Portorož, z namenom izboljšave infrastrukturnih pogojev na letališču (preplastitev letališča kot prva faza je že bila izvedena).

Občina vzpostavlja tudi pogoje za sodelovanje zasebnega sektorja pri razvoju turizma. Tako je npr. pridobila zemljišča, na katerih bo možno realizirati javni program v turistične namene, sprejela več prostorskih aktov, s katerimi je zagotovila pogoje za ureditev objektov in območij za turistične namene, in sprejela odlok, s katerim je investitorje garažnih hiš, ki so namenjene javnim potrebam, oprostila plačila komunalnega prispevka.⁷³

Pri pridobivanju dodatnih sredstev za turizem iz drugih virov je bila preverjena pridobitev sredstev na javnih razpisih s področja turizma, ki jih je objavilo MG – Direktorat za turizem. V letih od 2002 do 2005 je bil izveden le Javni razpis za spodbuditev priprave občinske prostorske dokumentacije za razvojne potrebe turizma v letih 2003 in 2004⁷⁴. Občina se je na navedeni javni razpis prijavila z devetimi različnimi projekti v skupnem znesku 149.340 tisoč tolarjev, za katere so ji bila odobrena sredstva v skupnem znesku 53.573 tisoč tolarjev, kar je 61,5 odstotka zahtevane vrednosti sofinanciranja (87.114 tisoč tolarjev). Računsko sodišče ocenjuje, da je bila občina uspešna pri pridobitvi sredstev na navedenem javnem razpisu.

Računsko sodišče ugotavlja, da se je občina pri izvajanju politike spodbujanja razvoja turizma v več primerih povezovala z drugimi subjekti s področja turizma tako na občinski in regijski ravni kot tudi čezmejno, vendar pa meni, da bi lahko bilo več takega povezovanja. Z različnimi oblikami sodelovanja in povezovanja ima občina namreč bistveno več možnosti za pridobivanje dodatnih sredstev za turizem iz različnih virov. Po oceni računskega sodišča je še več povezovanja občine, zlasti z zasebnim sektorjem pričakovati na podlagi Zakona o javno-zasebnem partnerstvu⁷⁵, ki ureja sodelovanje javnega in zasebnega sektorja pri izvajanju projektov, ki so v javnem interesu, smiselno pa se bo uporabljal tudi za sodelovanje javnega in zasebnega sektorja pri drugih projektih.

3.4 Namenska poraba sredstev za turizem

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

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

⁷² Ukrep 2.2 Čezmejno sodelovanje na področju turizma.

⁷³ Povzeto po pisnih pojasnilih občine, št. 4101-4/2006 z dne 25. 8. 2006.

⁷⁴ Uradni list RS, št. 8/03.

⁷⁵ Uradni list RS, št. 127/06.

Po določenih ZIS, ZSRT in ZPT so prihodki od turistične takse in od koncesijske dajatve namenski prihodki. Koncesijska dajatev se uporablja za ureditev prebivalcem prijaznejšega okolja in za turistično infrastrukturo (74. člen ZIS in 20. člen ZSRT), turistična taksa pa za več različnih namenov, opredeljenih v 22. členu ZPT (turistične informacije in usmerjanje s pomočjo ustrezne prometne signalizacije, spodbujanje lokalnega prebivalstva za sodelovanje pri aktivnostih pospeševanja turizma, pisna promocijska gradiva, filmi in druga sredstva za promocijo turistične ponudbe, prireditve, vzdrževanje in urejanje parkov, zelenic, cvetličnih nasadov, tematskih poti in drugih javnih površin, ki so namenjene turistom, ter programi urejanja okolja, ki jih izvajajo turistična in okoljevarstvena društva) in v 21. členu ZSRT (informacijska turistična dejavnost⁷⁶, spodbujanje razvoja celovitih turističnih proizvodov turističnega območja, trženje celovite turistične ponudbe na ravni turističnega območja, razvoj in vzdrževanje skupne turistične infrastrukture, razvoj in vzdrževanje javnih površin, namenjenih turistom, organizacija in izvajanje prireditev, ozaveščanje in spodbujanje lokalnega prebivalstva za pozitiven odnos do turistov in turizma ter druge storitve, ki jih v turističnem območju brezplačno nudijo turistom).

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

Občina je v času izvajanja revizije pripravila tabelarni prikaz porabe namensko pridobljenih sredstev za turizem za leta od 2002 do 2005. Iz prikaza izhaja, da je v letih od 2002 do 2005 za namene, opredeljene v ZIS, ZSRT in ZPT, občina porabila več sredstev, kot je pridobila namenskih prihodkov, in sicer v letu 2002 v znesku 115.096 tisoč tolarjev, v letu 2003 v znesku 95.080 tisoč tolarjev, v letu 2004 v znesku 140.316 tisoč tolarjev in v letu 2005 v znesku 32.964 tisoč tolarjev.

Računsko sodišče ocenjuje, da občina težko prikaže porabo prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse, če odhodkov, povezanih z namenskimi prihodki za turizem, ne izkazuje na posebnih proračunskih postavkah.

Pojasnilo občine

Pri pripravi proračuna občina sledi namenskosti porabe sredstev, ki jih opredeljuje področna zakonodaja. Poraba namenskih sredstev je zajeta v številnih proračunskih postavkah. Vsebinsko nekaterih med njimi je težko natančno ločiti, zato je pri tabelarnem prikazu porabe namensko pridobljenih sredstev za nekatere postavke uporabila ključne razdelitve sredstev (npr. pri stroških javne razsvetljave).

Občina prihodkov od koncesijske dajatve in od turistične takse ni opredelila kot namenskih prihodkov v odlokih o proračunu, vendar to še ne pomeni, da ni zagotovila pogojev za razvoj turizma in da sredstev ni namensko porabljala. Ministrstvu za turizem oziroma MG je za leti 1999 in 2000 posredovala prikaz namenov porabe sredstev iz koncesijske dajatve. Prav tako je nadzorni svet turističnega združenja obravnaval pregled namenske porabe sredstev zbrane turistične takse za leto 2005.

⁷⁶ Vključuje informiranje turistov, zbiranje podatkov za informiranje obiskovalcev, ugotavljanje mnenj obiskovalcev o kakovosti turistične ponudbe, sprejemanje in posredovanje predlogov in pritožb obiskovalcev v zvezi s turistično ponudbo pristojnim organom ter urejanje in vzdrževanje turistične signalizacije.

Ukrep občine

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

3.5 Financiranje nosilcev turizma v občini

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

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

V 53. členu ZJF je določeno, da se sredstva subvencij, posojil in drugih oblik državnih pomoči dodelijo na podlagi predhodno izvedenega javnega razpisa, po pogojih in po postopku, ki ga predpiše minister za finance, če s posebnim zakonom ni drugače določeno. Pogoji in postopki so bili opredeljeni v Pravilnikih o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (iz leta 2001⁷⁷, iz leta 2003⁷⁸ in iz leta 2004⁷⁹), ki se smiselno uporabljajo tudi za občine. V 50. členu ZJF je določeno, da neposredni uporabniki prevzemajo obveznosti s pisno pogodbo.

Preverili smo sofinanciranje programov turističnega združenja ter turističnih društev v letih od 2002 do 2005. Pregled realizacije sredstev (po proračunskih postavkah) je prikazan v tabeli 4.

Tabela 4: Realizacija sredstev po proračunskih postavkah za leta od 2002 do 2005

v tisoč tolarjih

Proračunska postavka	Leto 2002	Leto 2003	Leto 2004	Leto 2005
Sofinanciranje programa LTO (4.3.1.2)	69.057	72.800	83.000	103.000
Sofinanciranje programa turističnih društev (4.3.1.2)	2.282	2.500	2.272	2.536
Skupaj	71.339	75.300	85.272	105.536

Vir: Odloki o zaključnih računih proračuna občine za leta od 2002 do 2005.

3.5.1 Sofinanciranje programov turističnega združenja

S proračunske postavke sofinanciranje programa LTO je v letih od 2002 do 2005 občina nakazala turističnemu združenju transfere v skupnem znesku 327.857 tisoč tolarjev. Poleg navedenih sredstev je v letih od 2002 do 2005 turističnemu združenju nakazala še sredstva v skupnem znesku 11.189 tisoč tolarjev z drugih proračunskih postavk (npr. v letu 2002 s proračunske postavke sofinanciranje promocijskih prireditev v občini v skupnem znesku 1.528 tisoč tolarjev, v letu 2005 s proračunske postavke promocija kulturne dediščine Občine Piran v skupnem znesku 5.621 tisoč tolarjev).

⁷⁷ Uradni list RS, št. 66/01, 53/02, 80/02, 88/02. Pravilnik je veljal do 22. 5. 2003.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 47/03, 67/03. Pravilnik je veljal od 23. 5. 2003 do 7. 10. 2004.

⁷⁹ Pravilnik je veljal od 8. 10. 2004 in v letu 2005.

Za leta od 2002 do 2005 je turistično združenje predložilo občini programe dela s finančnimi načrti ter poslovna poročila. V programih dela in finančnih načrtih so podrobno predstavljeni in finančno ovrednoteni posamezni operativni sklopi (turistično-informacijska dejavnost, tržno-komuniciranje in odnosi z javnostmi, tiskana informativna in propagandna sredstva, oblikovanje turističnih proizvodov, sofinanciranje turističnih prireditev, infrastrukturni projekti, funkcionalni stroški za delovanje združenja, stroški dela itd.). V poslovnih poročilih so podrobno predstavljene izvedene aktivnosti ter poraba sredstev po posameznih operativnih sklopih.

Za leta od 2002 do 2005 je imela občina s turističnim združenjem sklenjene Pogodbe o zagotavljanju sredstev za izvajanje dejavnosti v javnem interesu na področju pospeševanja turizma⁸⁰. V pogodbah je opredeljen skupni odobreni znesek, ne pa tudi znesek po posameznih namenih. Določeno je, da mora turistično združenje sredstva rabiti namensko, skladno s programom dela ter s finančnim načrtom. Ker je občina za leta od 2002 do 2005 turističnemu združenju odobrila in nakazala transfere v višini, ki je bila enaka višini načrtovanih sredstev turističnega združenja⁸¹, računsko sodišče ocenjuje, da je občina vedela za namene oziroma za višino odobrenih in nakazanih sredstev za posamezni namen ter da je lahko izvajala nadzor nad namensko porabo sredstev po posameznem namenu.

Pojasnilo občine

Za leta od 2002 do 2005 je turistično združenje občini posredovalo poslovna poročila, ki sta jih predhodno obravnavala in potrdila nadzorni svet in skupščina turističnega združenja. Po določilih pogodbe o ustanovitvi novega turističnega združenja je predsednik nadzornega sveta vedno župan občine, občina pa ima po svojem pooblaščenju v skupščini 50 odstotkov vseh glasov.

3.5.2 Sofinanciranje programov turističnih društev

V letih od 2002 do 2005 je občina nakazala turističnim društvom transfere v skupnem znesku 9.590 tisoč tolarjev (proračunska postavka sofinanciranje programa turističnih društev), od tega v letih 2005 in 2004 v skupnem znesku 4.808 tisoč tolarjev na podlagi izvedenih javnih razpisov⁸² ter v letih 2003 in 2002 v skupnem znesku 4.782 tisoč tolarjev neposredno brez izvedenih javnih razpisov. Poleg navedenih sredstev je v letih od 2002 do 2005 občina nakazala turističnim društvom dodatne transfere v skupnem znesku 6.214 tisoč tolarjev (brez izvedenega javnega razpisa) z drugih proračunskih postavk (sofinanciranje promocijskih prireditev in drugih aktivnosti, proslave, občinski in državni prazniki, kolesarske poti, turizem–drugo ipd.). Občina je z dodelitvijo transferov turističnim društvom v skupnem znesku 10.996 tisoč tolarjev brez javnega razpisa kršila določila 53. člena ZJF.

Računsko sodišče ugotavlja, da je občina sofinancirala iste programe turističnih društev (delno na podlagi javnega razpisa ter dodatno brez javnega razpisa) z različnih proračunskih postavk. Kot primer navajamo sofinanciranje turistične prireditve Praznik kakijev in turistične prireditve Kresovanje.

⁸⁰ Št. 33301-2/2002 z dne 4. 3. 2002, št. 33301-2/2003 z dne 4. 4. 2003, št. 33301-06/2003-04 z dne 5. 4. 2004 in št. 33301-01/05 z dne 7. 3. 2005.

⁸¹ Po podatkih iz finančnih načrtov turističnega združenja (načrtovana sredstva iz proračuna občine).

⁸² Ter na podlagi Pravilnika o sofinanciranju programov turističnih društev v Občini Piran (Primorske novice, Uradne objave, št. 21/04).

V letu 2005 je občina nakazala Turističnemu društvu Solinar Strunjan transfere v skupnem znesku 1.245 tisoč tolarjev (od tega za izvedbo prireditve Praznik kakijev neposredno brez javnega razpisa 500 tisoč tolarjev s proračunske postavke sofinanciranje promocijskih prireditev in drugih aktivnosti in 200 tisoč tolarjev s proračunske postavke proslave, občinski in državni prazniki ter 80 tisoč tolarjev⁸³ na podlagi izvedenega javnega razpisa s proračunske postavke sofinanciranje programa turističnih društev).

V letu 2004 je občina nakazala Turističnemu društvu Lucija transfere v skupnem znesku 1.179 tisoč tolarjev (od tega za izvedbo prireditve Kresovanje neposredno brez javnega razpisa 557 tisoč tolarjev s proračunske postavke turizem–drugo in 200 tisoč tolarjev s proračunske postavke sofinanciranje promocijskih prireditev in drugih aktivnosti ter 47 tisoč tolarjev⁸⁴ na podlagi izvedenega javnega razpisa s proračunske postavke sofinanciranje programa turističnih društev).

Računsko sodišče ugotavlja, da je prireditve, ki so jih izvajala turistična društva v letih od 2002 do 2005, sofinanciralo tudi turistično združenje. Tako je v letu 2005 turistično združenje nakazalo transfere za prireditve Turističnemu društvu Solinar Strunjan v znesku 367 tisoč tolarjev in Turističnemu društvu Lucija v znesku 67 tisoč tolarjev⁸⁵.

Izbrani način dodeljevanja transferov z različnih proračunskih postavk istemu prejemniku ter za isti program povečuje tveganje o netransparentnem poslovanju in otežuje nadzor.

V letih od 2002 do 2005 je imela občina s turističnimi društvi sklenjene pogodbe, v katerih je opredelila zgornji skupni znesek sofinanciranja letnih programov, pogoje za nakazilo odobrenih sredstev (zahtevke, pisno poročilo o izvedenem programu, dokazila o plačanih računih) in obveznosti prejemnika (namenska poraba transferov, predložitve poročila o realiziranem programu vključno s finančnim poročilom).

Računsko sodišče ugotavlja, da je v pogodbah opredeljen le zgornji skupni znesek sofinanciranja letnega programa, ne pa tudi znesek po posameznem programu. Po določilih 9. člena Pravilnika o sofinanciranju programov turističnih društev v Občini Piran je za vsebino pod točko 4. organiziranje in sodelovanje pri organizaciji turističnih prireditev lokalnega in širšega pomena opredeljenih do 10 točk. Pod navedeno aktivnost turistična društva prijavljajo več turističnih prireditev. Iz zapisnikov o obravnavi prispelih vlog z dne 29. 6. 2004 in 18. 5. 2005 ter prilog k zapisnikom Vrednotenje programov v skladu z merili in kriteriji izhaja, da se ne točkujejo posamezne prijavljene prireditve, pač pa vse prireditve skupaj. Računsko sodišče meni, da pri opisanem načinu točkovanja niti občina niti posamezno turistično društvo ne more vedeti, koliko sredstev je bilo odobrenih za posamezno prireditev.

⁸³ Znesek je ocenjen in izhaja iz zapisnika o obravnavi prispelih vlog z dne 18. 5. 2005 ter priloge Vrednotenje programov v skladu z merili in kriteriji (za Organiziranje in sodelovanje pri organizaciji turističnih prireditev lokalnega in širšega pomena 10 točk x 8.011 tolarjev).

⁸⁴ Znesek je ocenjen in izhaja iz zapisnika o obravnavi prispelih vlog z dne 29. 6. 2004 ter priloge Vrednotenje programov v skladu z merili in kriteriji (za Organiziranje in sodelovanje pri organizaciji turističnih prireditev lokalnega in širšega pomena 5 točk x 9.363,30 tolarjev).

⁸⁵ Povzeto po pojasnilih turističnega združenja Sredstva, ki jih je združenje nakazalo za sofinanciranje prireditev Turističnim društvom v Občini Piran z dne 23. 8. 2006.

Računsko sodišče ugotavlja, da je občina turističnim društvom nakazovala transfere na podlagi njihovih zahtevkov ter predloženih pisnih poročil o izvedenih programih in dokazil o plačanih računih. Računsko sodišče ocenjuje, da je občina izvajala nadzor nad dodeljenimi namenskimi sredstvi turističnim društvom.

Pojasnilo občine

V primeru dodelitve transferov turističnima društvoma za isti program z več različnih proračunskih postavk je šlo za dodatno sofinanciranje (pokroviteljstvo občine) odmevnejših in zahtevnejših prireditev, ki sta presegli okvir in zmoglosti delovanja samih društev. Prireditvi sta tradicionalni in razpoznavni v celi državi ter tudi pomembno prispevata k turistični promociji občine.

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

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

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

4.1 Načrtovanje razvoja turizma

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

- občinski svet sprejel dolgoročno strategijo razvoja turizma v občini, v kateri so cilji natančno določeni, merljivi⁸⁶ in časovno opredeljeni ter sledijo usmeritvam nacionalne strategije,
- v obrazložitvah odlokov o proračunu predstavila letne izvedbene cilje za področje turizma, ki so natančno določeni, merljivi in vrednostno opredeljeni ter bi jih bilo mogoče povezati z dolgoročnimi razvojnimi cilji.

4.1.1 Dolgoročna strategija razvoja turizma

Mednarodni inštitut za turizem iz Ljubljane je v letu 2002 pripravil strateški dokument Razvoj turizma v Občini Piran: Strateške usmeritve, prostorska in programska opredelitev razvoja (v nadaljevanju: občinska strategija), ki ga je obravnaval in sprejel občinski svet⁸⁷. Pri izdelavi sta sodelovala tudi občina in turistično združenje.

Iz občinske strategije izhaja, da je bila izdelana z namenom vzpodbuditi in zagotoviti uravnoteženi razvoj industrije gostoljubja na celotnem geografskem področju občine. V njej so opredeljena tri razvojna področja ter skupno 22 strateških ciljev. Za 13 strateških ciljev so opredeljene tudi aktivnosti občine za njihovo doseganje. Razvojna področja in strateški cilji so prikazani v prilogi.

Na podlagi občinske strategije je občina v letu 2003 pripravila Operativni program razvoja turizma v Občini Piran (v nadaljevanju: operativni program) kot izvedbeni dokument izvajanja turistične politike v

⁸⁶ Izraženi na način, ki omogoča preverjanje rezultatov.

⁸⁷ Sklep št. 33301-5/02 z dne 26. 9. 2002.

občini. Operativni program je obravnaval in sprejel občinski svet⁸⁸. V njem je opredeljenih 35 prioriternih nalog (aktivnosti in ukrepov) za izvedbo programa na področju prostorskega načrtovanja, turistične infrastrukture in ostalih turističnih projektov. Čeprav iz občinske strategije izhaja, da se bo operativni program sprti dopolnjeval in spreminjal, je do leta 2005 ostal nespremenjen.

Računsko sodišče ugotavlja, da se strateški cilji razvoja turizma v občini, opredeljeni v občinski strategiji, vsebinsko ujemajo z glavnimi usmeritvami nacionalne strategije. Ocenjuje pa, da je ciljev preveč, da med njimi ni smiselne hierarhije ter da nekateri predstavljajo predvsem aktivnosti, ki jih želi občina izvajati, da bi izboljšala stanje na področju turizma. Cilji tudi niso natančno določeni, merljivi ter časovno opredeljeni. Glede na presplošne in pomanjkljivo predstavljene dolgoročne cilje ni mogoče ugotoviti, katerim razvojnim usmeritvam naj bi občina sledila, katere imajo prednost in naj bi bile uresničene v določenem obdobju, na primer v nekaj letih.

Kljub navedenemu pa računsko sodišče meni, da so aktivnosti in ukrepi, opredeljeni v operativnem programu, bolj natančno določeni⁸⁹, večinoma so vsaj okvirno časovno⁹⁰ in vrednostno⁹¹ opredeljeni, nekateri so izraženi na način, ki bi omogočal preverjanje rezultatov⁹², ni pa prikazana njihova povezava s posameznimi strateškimi cilji iz občinske strategije.

Opredelitev dolgoročnih in iz njih izhajajočih kratkoročnih ciljev predstavlja kritično točko uveljavljanja kvalitetnega načrtovanja in izvajanja ter poročanja. Računsko sodišče ocenjuje, da občinska strategija zaradi pomanjkljivo opredeljenih ciljev ne predstavlja dobre dolgoročne podlage za uspešno načrtovanje in izvajanje politike spodbujanja razvoja turizma v občini ter tudi ne zagotavlja pogojev za ugotavljanje ocene uspešnosti občine pri uresničevanju ciljev.

Pojasnilo občine

Občinska strategija izhaja iz predhodno izdelanega projekta Vizija in strateški razvoj vodilnega slovenskega turističnega centra Portorož 2005–2025, ki so ga naročili lastniki portoroških hotelov. Opredelitev nekaterih kvantitativnih ciljev v občinski strategiji bi povzročila negativen sprejem v javnosti, ki je upravičeno zahtevala predhodno pripravo ustreznih strokovnih podlag in postopek sprejemanja prostorskih aktov.

4.1.2 Letni izvedbeni načrti za področje turizma

Z ZJF je bila pri pripravi in izvrševanju proračunov uveljavljena zahteva, da mora biti načrtovanje programov, projektov in aktivnosti posameznega neposrednega proračunskega uporabnika naravnano k ciljem in pričakovanim rezultatom. V skladu z določili ZJF se morajo finančni načrti neposrednih

⁸⁸ Sklep št. 30001-3/2002-03 z dne 27. 3. 2003.

⁸⁹ Npr. ukrep Ureditev mreže sprehajalnih in drugih turističnih namenskih poti (dokončanje tlakovanja pešpoti Piran-Fiesa).

⁹⁰ Npr. ukrep Izbira najugodnejšega ponudnika za prenovo starega hotela Palace.

⁹¹ Npr. ukrep Nadaljevanje izvedbe hortikulture ureditve obstoječih parkov (ureditev zelenice ob štiripasovnici v Portorožu od pošte do hotela Marko).

⁹² Npr. ukrep Statusno preoblikovanje obstoječe LTO v skladu z načeli nove strategije turizma in z novo zakonodajo.

uporabnikov pripraviti v skladu z Uredbo o podlagah in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁹³ (v nadaljevanju: uredba o pripravi proračuna)⁹⁴.

Občinska strategija opredeljuje način izvedbe strategije (priprava operativnega programa kot izvedbenega dokumenta izvajanja turistične politike). Vendar pa niti občinska strategija niti operativni program ne omenjata načina izvedbe strategije na letni ravni.

Občina je v obrazložitvah finančnih načrtov za leta od 2002 do 2005 predstavila področje turizma znotraj področja gospodarske dejavnosti. Obrazložene so le nekatere proračunske postavke, kot so sofinanciranje promocijskih prireditev in drugih aktivnosti, sofinanciranje programa LTO ipd.

Računsko sodišče ugotavlja, da je občina na področju turizma na kratko in na splošno obrazložila posamezne proračunske naloge po nekaterih proračunskih postavkah iz finančnih načrtov, ni pa predstavila posameznih letnih izvedbenih ciljev. Ker cilji niso opredeljeni, njihovega doseganja ni mogoče spremljati in ocenjevati. Obseg sredstev je v finančnih načrtih določen v okviru posamezne proračunske postavke, vendar pa načrtovana sredstva v obrazložitvah finančnih načrtov niso utemeljena, niti ustrezno pojasnjena. Zaradi pomanjkljivo opredeljenih dolgoročnih ciljev in odsotnosti letnih izvedbenih ciljev tudi ni mogoče ugotavljati njihove medsebojne povezanosti.

4.2 Poročanje o uresničevanju ciljev

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

Z ZJF je bila pri pripravi in izvrševanju proračunov uveljavljena zahteva, da mora biti izvrševanje in poročanje o izvršitvi posameznih programov neposrednega proračunskega uporabnika naravnano k uresničevanju ciljev in k doseganju rezultatov. ZJF določa, da mora neposredni proračunski uporabnik pripraviti poročilo o doseženih ciljih in rezultatih na področjih iz svoje pristojnosti (62. člen) v skladu z metodologijo za pripravo poročil o doseženih ciljih in rezultatih. Ta je opredeljena v Navodilu o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁹⁵ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa), ki določa, da obrazložitev realizacije finančnega načrta zajema poročilo o realizaciji finančnega načrta ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih⁹⁶. Poročilo o doseženih ciljih in rezultatih mora neposredni uporabnik pripraviti izhajajoč iz obrazložitve svojega finančnega načrta, pripravljenega v skladu z uredbo o pripravi proračuna. Tako mora poročilo o doseženih ciljih in rezultatih med drugim vsebovati dolgoročne in letne cilje, oceno uspeha pri doseganju zastavljenih

⁹³ Uradni list RS, št. 45/02.

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

⁹⁵ Uradni list RS, št. 12/01.

⁹⁶ Vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih je podrobno opredeljena v 10. členu navodila o pripravi zaključnega računa.

ciljev upošteva fizične, finančne in opisne kazalce, določene v obrazložitvi finančnega načrta, nastanek morebitnih nedopustnih ali nepričakovanih posledic pri izvajanju programa dela, oceno gospodarnosti in učinkovitosti poslovanja glede na opredeljene standarde in merila, kot jih je predpisal župan, in oceno uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev v primerjavi z doseženimi cilji iz poročila preteklega leta.

Občina je za leta od 2002 do 2005 pripravila poslovna poročila, ki vključujejo tudi poročila o doseženih ciljeh in rezultatih. Računsko sodišče ugotavlja, da je občina v poročilih o doseženih ciljeh in rezultatih opisno predstavila svoje delovanje na področju turizma, večinoma le s kratkimi pojasnili izvršitve nekaterih proračunskih postavk, ni pa podala ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev. Računsko sodišče zato meni, da poročila o doseženih ciljeh in rezultatih ne dajejo celovitega in preglednega prikaza delovanja občine na področju turizma. Ocenjuje pa, da občina ne bi mogla ustrezno poročati o uresničevanju ciljev razvoja turizma, ker jih ni ustrezno dolgoročno in kratkoročno načrtovala.

Občinska uprava je decembra 2004 pripravila Poročilo o izvedenih aktivnostih Operativnega programa razvoja turizma v Občini Piran, ki ga je februarja 2005 sprejel občinski svet⁹⁷. Poročilo predstavlja presek stanja glede izvedenih aktivnosti in ukrepov, opredeljenih v operativnem programu. Računsko sodišče ocenjuje, da poročilo daje zadovoljiv prikaz delovanja občine pri uresničevanju prednostnih nalog iz operativnega programa.

Pojasnilo občine

Občina meni, da bi bilo za oceno uspešnosti pri doseganju zastavljenih ciljev potrebno predhodno izdelati vsebinsko analizo revidiranega obdobja, saj se realizacije strateških usmeritev in izvajanja operativnega načrta ne da vedno le matematično izmeriti. Občina je navedla nekaj podatkov, ki prikazujejo uresničevanje kvalitativnih in kvantitativnih ciljev iz strateškega dokumenta (npr. povečanje števila gospodarskih družb s 460 na 542, povečanje deleža aktivnega prebivalstva s 36 na 39,9 odstotka, zmanjšanje stopnje registrirane brezposelnosti z 10 na 8,5 odstotka, povečanje nastanitvenih kapacitet za 36 odstotkov, sprejem več prostorskih aktov, ki omogočajo nadaljnji razvoj turizma).

⁹⁷ Sklep, št. 30001-03/2002-2005 z dne 17. 2. 2005.

5. MNENJE

Revidirali smo uspešnost poslovanja Občine Piran pri opravljanju nalog s področja turizma v letih od 2002 do 2005. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁹⁸.

Z revizijo smotrnosti poslovanja Občine Piran pri opravljanju nalog s področja turizma je računsko sodišče presojalo, ali je Občina Piran zagotovila pogoje za razvoj turizma, ali je bila uspešna pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem ter ali je bila uspešna pri načrtovanju razvoja turizma in poročanju o uresničevanju ciljev. Pridobljeni dokazi omogočajo, da računsko sodišče izreče mnenje o smotrnosti poslovanja Občine Piran pri opravljanju nalog s področja turizma z vidika uspešnosti⁹⁹.

Glede zagotavljanja pogojev za razvoj turizma je računsko sodišče ugotovilo, da jih je Občina Piran zagotovila le delno, ker

- za leto 2005 ni sklenila pogodbe, s katero bi uredila razdelitev koncesijske dajatve v zaokroženem turističnem območju – točka 2.3.1;
- prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve ni opredelila kot namenskih prihodkov v odlokih o proračunu občine za leta od 2002 do 2005 – točka 2.3.3.

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

- ni sprejela meril za razdelitev koncesijske dajatve – točka 3.1;
- odhodkov, povezanih z namenskimi prihodki od koncesijske dajatve in od turistične takse, ni izkazala na posebnih proračunskih postavkah¹⁰⁰ – točka 3.4;
- je turističnim društvom v letih 2002 in 2003 dodelila transfere in v letih 2004 in 2005 del transferov, ne da bi predhodno izvedla javne razpise in ustrezne postopke za dodelitev sredstev. Dodelila je transfere dvema turističnima društvoma (delno na podlagi javnega razpisa ter dodatno brez javnega razpisa) za isti program z več različnih proračunskih postavk, kar povečuje tveganje o netransparentnem poslovanju – točka 3.5.2.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 41/01.

⁹⁹ Kadar je v izreku mnenja računskega sodišča nepravilnost izražena v denarni enoti tolar, je hkrati prikazan še preračun v denarni enoti evro. Preračun je opravljen na podlagi Zakona o uvedbi eura (Uradni list RS, št. 114/06), po tečaju zamenjave 1 evro je 239,640 tolarja.

¹⁰⁰ Odhodki niso bili določljivi.

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

- v dolgoročni strategiji razvoja turizma opredeljeni strateški cilji niso natančno določeni, merljivi in časovno opredeljeni ter ne izražajo razvojnih usmeritev občine – točka 4.1.1. Občina nima letnih izvedbenih ciljev za leta od 2002 do 2005. Zaradi pomanjkljivo opredeljenih dolgoročnih ciljev in odsotnosti letnih izvedbenih ciljev tudi ni mogoče ugotavljati njihove medsebojne povezanosti – točka 4.1.2;
- poročila o doseženih ciljih in rezultatih ne dajejo celovitega in preglednega prikaza delovanja občine na področju turizma – točka 4.2.

Računsko sodišče ocenjuje, da je v letih od 2002 do 2005 Občina Piran razpolagala z namenskimi prihodki za turizem v skupnem znesku 1.536.977 tisoč tolarjev (6.413.691 evrov) oziroma 9,2 odstotka vseh prihodkov iz bilanc prihodkov in odhodkov zaključnih računov proračuna občine za leta od 2002 do 2005, ki bi lahko bili dobra podlaga za uspešen razvoj turizma v Občini Piran.

Na podlagi ugotovitev o zagotavljanju pogojev za razvoj turizma v Občini Piran, uspešnosti občine pri pridobivanju in porabi sredstev za turizem ter uspešnosti občine pri načrtovanju razvoja turizma in pri poročanju o uresničevanju ciljev računsko sodišče meni, da je bila Občina Piran pri opravljanju nalog s področja turizma v letih od 2002 do 2005 delno uspešna. Neustrezno dolgoročno in letno načrtovanje turizma v občini ne zagotavlja merjenja rezultatov pri doseganju zastavljenih ciljev. Nedoločljivost odhodkov za turizem v proračunih občine povečuje tveganje nenamenske porabe turistične takse in koncesijske dajatve. Dodeljevanje transferov z različnih proračunskih postavk istemu prejemniku ter za isti program (delno na podlagi javnega razpisa ter dodatno brez javnega razpisa) povečuje tveganje o netransparentnem poslovanju.

6. ODZIVNO POROČILO

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

- Občina Piran je pripravila predlog dodatka številka 2 k pogodbi o delitvi koncesijskih dajatev od posebnih iger na srečo in ga posredovala Mestni občini Koper in Občini Izola v podpis – točka 2.3.1;
- Občina Piran je prihodke od koncesijske dajatve in od turistične takse opredelila kot namenske prihodke v odloku o proračunu občine za leto 2007 – točka 2.3.3;
- v proračunu za leto 2007 je Občina Piran opredelila odhodke, povezane z namenskimi prihodki za turizem – točka 3.4.

7. PRIPOROČILA

Računsko sodišče Občini Piran priporoča, naj

- določi koordinatorja za področje turizma, ki bo usklajeval aktivnosti med uradi občinske uprave, nosilci turizma v občini in drugimi subjekti (predstavniki gospodarstva, drugih lokalnih skupnosti, državo ipd.). Prouči naj, katera znanja in veščine potrebujejo zaposleni, ki se ukvarjajo s turizmom, in zagotovi, da se bodo strokovno izpopolnjevali – točka 2.1;
- razmisli o možnosti poenostavitve dostave mesečnih poročil o številu prenočitev in znesku pobrane turistične takse občini s pomočjo elektronskih medijev (npr. preko elektronske pošte ali z neposrednim vnosom na spletni strani občine – točka 3.2);
- v zaključnih računih proračuna prikaže namensko porabo prihodkov od turistične takse in od koncesijske dajatve – točka 3.4;
- zagotovi transparentnost pri dodeljevanju transferov turističnim društvom (sofinanciranje istih programov istim prejemnikom samo z ene proračunske postavke – točka 3.5.2);
- v proračunih opredeli letne izvedbene cilje, ki bodo natančno določeni, merljivi in vrednostno opredeljeni ter povezani z natančno določenimi, merljivimi in časovno opredeljenimi dolgoročnimi razvojnimi cilji, kar bo občini omogočilo lažje poročanje o njihovem uresničevanju – točke 4.1.1, 4.1.2 in 4.2.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
prvi namestnik predsednika

Poslano:

1. Občini Piran, priporočeno;
2. Vojki Štular, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu, tu.

8. PRILOGA

Strateška razvojna področja in strateški cilji

RAZVOJ TURISTIČNE PONUDBE

Strateški cilji

- Izraba vseh virov, ki bogatijo turistično ponudbo, predvsem pa vključitev naravne in kulturne dediščine kot element turističnih programov, kar je bilo do sedaj mnogokrat zapostavljeno.
- Ohranjati in povečati kakovost varovanih naravnih vrednot in kulturne dediščine.
- Povečevanje stopnje dodane vrednosti.
- Zagotovitev celovite turistične ponudbe in njeno strukturiranje skladno s tržno pozicijo.
- Povečati prepoznavnost in uveljavljanje blagovne znamke turistične občine.
- Izgradnja turistične infrastrukture.
- Zagotoviti obnovo obstoječih in povečanje prenočitvenih zmogljivosti v skladu s prostorskimi možnostmi in v okviru uravnoteženega razvoja turistične ponudbe.
- Zavarovanje in ureditev okolja v smislu zelene sredozemske riviere.
- Usklajen razvoj komunalne infrastrukture.
- Razvoj turizma kot sestavine kakovosti življenja lokalnega prebivalstva.

SPODBUJANJE TURISTIČNEGA POVPRASEVANJA

Strateški cilji

- Doseči prepoznavnost Portoroža na podlagi posebnosti in prednosti.
- Prilagoditi promocijo za izbrane trge in tržne niše na podlagi vsebine ponudb.
- Povečati povpraševanje zelene riviere na trgih držav srednje Evrope.
- Vzpostaviti sodoben informacijski sistem.
- Vzpostaviti stalno, neposredno komunikacijo med ponudbo in povpraševanjem.
- Povečati učinkovitost promocijskih aktivnosti.

GOSPODARSKI IN RAZVOJNI CILJI NA PODROČJU TURIZMA

Strateški cilji

- Več kot podvojiti celotni prihodek občine iz naslova turizma.
 - Povečati število enot malega gospodarstva, samostojnih podjetnikov in obrtnikov.
 - Zmanjševati sezonske komponente turizma, dela in gospodarskih aktivnosti.
 - Povečevati dnevno potrošnjo turistov in izletnikov s kvantitativno in kvalitativno rastjo ponudbe.
 - Zagotoviti dodatna delovna mesta predvsem mladi generaciji kot tudi ustrezno število stanovanj za kadre na področju turizma in drugih področjih.
 - Zagotoviti stabilne vire za financiranje razvoja okolja, zdravstva, šolstva, kulture, športa in rekreacije kot sestavine kakovosti življenja domačega prebivalstva.
-

Vir: Občinska strategija.



RAČUNSKO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE · THE COURT OF AUDIT OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija · tel.: +386 (0) 1 478 5800 · fax: + 386 (0) 1 478 5891
sloaud@rs-rs.si · www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office

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