



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost ravnanja s hrano

Osnovne šole Antona Tomaža Linharta Radovljica



POS LANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost ravnanja s hrano

Osnovne šole Antona Tomaža Linharta Radovljica

Številka: 322-1/2017/47

Ljubljana, 19. decembra 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti in učinkovitosti ravnanja šole s hrano v šestih osnovnih šolah, in sicer Osnovni šoli Antona Tomaža Linharta Radovljica (v nadaljevanju: šola), Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani, Osnovni šoli Šmihel, Osnovni šoli Ivana Skvarče, Osnovni šoli Milojke Štrukelj Nova Gorica in Osnovni šoli Vižmarje Brod.

Cilja revizija sta bila izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja šole, ki se nanaša na ravnanje s hrano v letu 2017, in izrek mnenja o učinkovitosti šole pri ravnanju s hrano od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 30. 9. 2018.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja šoli izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je ugotovilo, da šola pri naročanju živil v skupnem znesku 18.113 evrov ni ravnala v skladu s predpisi s področja javnega naročanja, saj način izračuna ocenjene vrednosti iz dokumentacije o javnem naročilu ni razviden, šola je kot merilo določila lastnosti, ki jih je zahtevala že v tehničnih specifikacijah, iz postopka javnega naročanja ni izločila ponudbe ponudnika, ki je imel neplačane obveznosti iz naslova prispevkov in davkov, z oblikovanjem meril za izbiro ni zagotovila izbire enega najugodnejšega ponudnika, nepravilno izvedla postopek ponovnega odpiranja konkurence, ni objavila seznama javnih naročil, dopustila je spremembo gospodarskega subjekta med veljavnostjo okvirnega sporazuma ter okvirni sporazum uporabila v nasprotju z njegovim namenom in tako, da je zaobšla temeljna načela javnega naročanja, v postopku oddaje javnega naročila za nakup živil pa tudi ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje. Dobaviteljem je v skupni vrednosti 5.006 evrov v nekaterih primerih plačevala račune za nabavo živil, ne da bi preverila dejansko dobavo blaga, v dveh pogodbah pa niso bili opredeljeni artikli in dogovorjene cene. Šola ni oblikovala strukture cene obrokov prehrane tako, da bi bilo mogoče preveriti upoštevanje vseh potrebnih stroškov, ter zaposlenim in zunanjim uporabnikom za najmanj 597 evrov zaračunala obroke v neskladju s cenikom.

Računsko sodišče je ugotavljalo, ali je šola učinkovito ravnala s hrano in učencem zagotovila prehrano, ki je bila po eni strani skladna s Smernicami za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih in so jo po drugi strani učenci tudi pojedli, ter tudi, kako je šola ravnala s hrano, ki je ostala. Računsko sodišče je presodilo, da je bila šola pri ravnanju s hrano *delno učinkovita*. Šola je ustrezno načrtovala organizacijo prehrane, vendar so še možnosti za izboljšave. Sprejeta pravila šolske prehrane so ustrezna, ampak pri njihovem oblikovanju niso sodelovali učitelji, učenci in starši. Načrtovala je vzgojno-izobraževalne dejavnosti in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, a je pri nekaterih manjkala opredelitev kazalnikov. Šola je načrtovala nabavo ekoloških živil in tudi priporočenih živil ter živil, ki so vključena v sheme kakovosti, oziroma živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v okviru postopka javnega naročanja nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Neučinkovito je načrtovala ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane. Za pripravo hrane so

skrbeli strokovno usposobljeni zaposleni. Šola je izvedla precej vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, ki so bile večinoma nenačrtovane, urejenost celotnega območja šole pa ni v vseh pogledih spodbujala učencev k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. V letu 2017 je glede na vsa živila nabavila manj kot 10 odstotkov ekoloških živil in več kot desetino živil lokalnega izvora, podatkov o nabavi priporočenih živil in živil iz shem kakovosti šola ni imela. Pri pripravi obrokov ni v celoti upoštevala priporočene pogostosti uživanja živil iz posameznih skupin živil. Šola ni imela vzpostavljene ustrezne evidence dnevnih prijav na obroke in odjav od obrokov, zato ni bilo mogoče preveriti učinkovitosti sistema prijav in odjav. Vzpostavljeni režim prehranjevanja je bil zaradi prekratkega razmika med zajtrkom in malico učencev prve triade le pretežno ustrezen. Ravnanje šole pri obvladovanju, zmanjševanju in preprečevanju ostankov hrane ni bilo premišljeno, saj je večinoma temeljilo na opažanjih in motiviranosti zaposlenih. Šola ni celovito in kontinuirano spremljala in po potrebi prilagodila izvedbe aktivnosti na področju načrtovanja in zagotavljanja šolske prehrane in dejavnosti, s katerimi bi vplivala na zmanjšanje ostankov hrane, saj je spremljala le izvedbo nekaterih aktivnosti. Ugotavljala je stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, vendar rezultatov večinoma ni analizirala in ni prilagodila svojega ravnanja. Šola ni vzpostavila sistema nadzora ponujene prehrane s smernicami. Načrtovala je, da bo odstopila nezaužite malice učencem šole. Načrtovala je ločevanje odpadkov, vendar ni predvidela, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, in se ni ukvarjala s preveritvami možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano. Šola je izvedla nekatere izmed načrtovanih aktivnosti ter zbiralcu odpadkov predajala odpadno hrano. Kljub temu da je nerazdeljene malice in kosila razdeljevala učencem šole, se je soočala z odpadno hrano, ki je posledica neodjavljenih in neprevzetih obrokov, pri čemer ni pristopila k ugotavljanju vzrokov in njihovemu odpravljanju. Šola ni imela vzpostavljenega sistema, s katerim bi spremljala ukrepe ravnanja z odpadno hrano, zaradi česar ni mogla prilagajati svojih aktivnosti na tem področju.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV OSNOVNE ŠOLE ANTONA TOMAŽA LINHARTA RADOVLJICA	9
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Pravne podlage naročanja živil	11
1.3.2 Pravne podlage za razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost ter za zaračunavanje obrokov	12
1.3.3 Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih.....	15
1.3.4 Hrana med odpadki.....	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	17
2. PRAVILNOST RAVNANJA S HRANO	18
2.1 PRIHODKI IN ODHODKI.....	18
2.1.1 Nabava živil	18
2.1.1.1 Pogodbene cene, predmet dobav in roki plačil.....	23
2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost.....	24
2.1.3 Zaračunavanje obrokov	25
3. UČINKOVITOST RAVNANJA S HRANO	27
3.1 UČINKOVITOST ŠOLE PRI ZAGOTAVLJANJU PREHRANE V SKLADU S SMERNICAMI	27
3.1.1 Načrtovanje organizacije prehrane	27
3.1.2 Načrtovanje ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane	29
3.1.3 Organiziranje prehrane učencev.....	29
3.1.4 Obvladovanje, zmanjševanje in preprečevanje ostankov hrane.....	33
3.1.5 Spremljanje načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencev.....	34
3.1.6 Spremljanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane	35
3.2 UČINKOVITOST RAVNANJA Z ODPADNO HRANO	36
3.2.1 Načrtovanje ravnanja z odpadno hrano.....	36
3.2.2 Ravnanje z odpadno hrano	37
3.2.3 Spremljanje ravnanja z odpadno hrano.....	40

4. MNENJE	42
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	42
4.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA.....	43
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	45
6. PRIPOROČILA	46

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in učinkovitosti Osnovne šole Antona Tomaža Linharta Radovljica pri ravnanju s hrano smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 13. 6. 2017.

Naša pristojnost je, da na podlagi izvedene revizije izrečemo mnenje o pravilnosti in podamo opisno mnenje o učinkovitosti ravnanja šole s hrano. Revizijo smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti in ustreznih zagotovil za izrek mnenja o učinkovitosti ravnanja šole s hrano. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja šole. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti in o učinkovitosti ravnanja šole s hrano.

1.1 Obrazložitev revizije

Računsko sodišče je izvedlo prečno revizijo pravilnosti in učinkovitosti ravnanja s hrano v šestih osnovnih šolah, in sicer Osnovni šoli Antona Tomaža Linharta Radovljica, Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani, Osnovni šoli Ivana Skvarče, Osnovni šoli Milojke Štrukelj Nova Gorica, Osnovni šoli Šmihel in Osnovni šoli Vižmarje Brod.

Preverili smo ravnanje šole s hrano od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 30. 9. 2018.

Cilja revizije sta bila:

- izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja šole, ki se nanaša na ravnanje s hrano v letu 2017, in
- izrek mnenja o učinkovitosti šole pri ravnanju s hrano od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2018.

Za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja smo preverili skladnost poslovanja s predpisi, notranjimi akti in drugimi usmeritvami, ki jih mora šola upoštevati pri nabavi živil, razmejevanju dejavnosti priprave obrokov ter pri zaračunavanju obrokov v letu 2017.

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-1/2017/12.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja šole s hrano, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, ali je šola od 1. 1. 2017 do 30. 9. 2018 učinkovito ravnala s hrano.

Temeljno sodilo, na podlagi katerega smo presodili učinkovitost ravnanja šole s hrano, je bila presoja, ali šola zagotavlja ustrezno prehrano učencem, ki jo učenci tudi pojedjo. Zanimalo nas torej je, ali je šola dosegla najboljše razmerje med uporabljenimi živili in pripravljenimi obroki, ki sledijo priporočilom smernic, na eni strani ter čim manjšimi zavržki hrane na drugi strani, ocenili pa smo tudi, ali je šola z zavržki hrane ravnala učinkovito.

1.2 Predstavitev Osnovne šole Antona Tomaža Linharta Radovljica

Osnovna šola Antona Tomaža Linharta Radovljica je bila konstituirana z odločbo Občinskega ljudskega odbora Radovljica⁵. Z Odlokom o uskladitvi akta o ustanovitvi javnega zavoda Osnovna šola Antona Tomaža Linharta Radovljica z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁶ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi) je Občina Radovljica uskladila akt o ustanovitvi šole s predpisi. V okviru šole sta organizirani Podružnična šola Mošnje in Podružnična šola Ljubno.

V skladu s 5. členom odloka o ustanovitvi je med dejavnosti šole poleg osnovnošolskega izobraževanja uvrščena tudi oskrba z jedmi. Šola v odloku nima ločenih dejavnosti javne službe in drugih dejavnosti. Svojo dejavnost opravlja v skladu z Zakonom o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁷ (v nadaljevanju: ZOFVI) in Zakonom o osnovni šoli⁸ (v nadaljevanju: ZOsn).

Organi šole, kot jih določa odlok o ustanovitvi so:

- svet osnovne šole (v nadaljevanju: svet šole),
- ravnatelj,
- pomočnik ravnatelja,
- strokovni organi in
- svet staršev.

Organ upravljanja šole je 11-članski *svet šole*, ki ga sestavljajo trije predstavniki Občine Radovljica, pet predstavnikov delavcev šole ter trije predstavniki staršev. Svet šole odloča o zadevah, ki jih določajo zakoni, odlok o ustanovitvi ali drugi predpisi, ter opravlja druge z zakonom in drugimi splošnimi akti zavoda določene naloge. Svet šole sprejema letni delovni načrt (v nadaljevanju: LDN) in poročilo o njegovi uresnitvi, kot to določa 48. člen ZOFVI. V LDN morajo biti opredeljene vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo šola spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, kot to določa sedmi odstavek 4. člena Zakona o šolski prehrani⁹ (v nadaljevanju: ZŠolPre-1). Svet šole pred

⁵ Št. 022-29/62 z dne 21. 9. 1962.

⁶ Deželne novice, Uradne objave, št. 28/03, 36/03-popr., 38/04-popr., 41/04-popr., 90/08, 121/09, 218/16.

Odlok je nadomestil Odlok o uskladitvi akta o ustanovitvi javnega zavoda Osnovne šole Antona Tomaža Linharta Radovljica (Uradni vestnik Gorenjske, št. 27/96, 31/98).

⁷ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/14, 47/15, 46/16 (49/16-popr.).

⁸ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13.

⁹ Uradni list RS, št. 3/13, 46/14.

uvredbo postopka po določbah zakona, ki ureja javno naročanje, poda soglasje za izbiro zunanjega izvajalca, na katerega namerava šola prenesti nabavo, pripravo in razdeljevanje obrokov. Svet šole sprejme pravila šolske prehrane.

Ravnatelj je pedagoški vodja in poslovodni organ šole. Ravnatelj organizira in vodi delo in poslovanje šole, jo predstavlja in zastopa ter je odgovoren za zakonitost njenega dela. Ravnatelja imenuje in razrešuje svet šole, ravnatelj pa imenuje in razrešuje vodjo podružnice. Ravnatelj pripravi predlog pravil šolske prehrane in lahko imenuje skupino za prehrano, ki daje mnenja in predloge glede šolske prehrane, ter pripravlja predlog LDN in je odgovoren za njegovo izvedbo.

V odloku o ustanovitvi je določeno, da lahko ima ravnatelj enega ali več *pomočnikov ravnatelja*, ki mu pomagajo pri opravljanju poslovnih in pedagoških nalog in ga nadomeščajo v njegovi odsotnosti.

Strokovni organi šole so učiteljski zbor, oddelčni učiteljski zbor, razredniki in strokovni aktivni. Učiteljski zbor obravnava predlog pravil šolske prehrane, ki ga pripravi ravnatelj, in daje mnenje o LDN.

Za organizirano uresničevanje interesa staršev se v šoli oblikuje *svet staršev*. Sestavljen je tako, da ima v njem vsak oddelek po enega predstavnika, ki ga starši izvolijo na roditeljskem sestanku. Predlog pravil šolske prehrane obravnava svet staršev, tako kot določa tretji odstavek 6. člena ZŠolPre-1. Svet staršev podaja mnenje o LDN, ki mora vsebovati določbe o nalogah šole, povezanih s prehrano.

Ustanoviteljica iz proračunskih sredstev zagotavlja materialno osnovo za redno dejavnost šole, v skladu s programom dejavnosti in v skladu z določili ZOFVI. Ustanoviteljica zagotavlja tudi nabavo novih sredstev v skladu s programom razvoja šole ter v skladu s proračunom za tekoče leto. V odloku o ustanovitvi je določeno, da način financiranja in pridobivanja sredstev šole določata zakon in ustanovitelj.

V šolskem letu 2016/2017 in tudi v šolskem letu 2017/2018 je imela šola sistemizirano delovno mesto zaposlena opravi kot učiteljica gospodinjstva in biologije.

Šola zagotavlja prehrano za učence matične šole, na podružničnih šolah Mošnje in Ljubno pripravljajo malico, kosilo pa pripeljejo iz matične šole. Šola pripravlja šolsko prehrano tudi za Osnovno šolo Antona Janše Radovljica.

V šolskem letu 2016/2017 je bilo v šolo vpisanih 905 učencev, v šolskem letu 2017/2018 pa 934 učencev.

Odgovorna oseba šole v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je bila ravnateljica Zlata Rejc.

1.3 Predstavitev področja revizije

ZŠolPre-1 kot cilj določa, da se učencem ob upoštevanju načel trajnostne potrošnje zagotavlja kakovostna šolska prehrana, s katero se vpliva na optimalni razvoj učencev in dijakov, na razvijanje zavesti o zdravi prehrani in kulturi prehranjevanja, na vzgajanje in izobraževanje za odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja in okolja, ter da se omogoči učencem in dijakom dostopnost do zdrave šolske prehrane. Šola za vse učence oziroma dijake v okviru dejavnosti javne službe obvezno organizira malico, kot dodatno ponudbo pa lahko organizira tudi zajtrk, kosilo in popoldansko malico. Dietne obroke organizira v okviru dodatne ponudbe v skladu s svojimi možnostmi.

Revizija je bila usmerjena na vprašanje, kako je šola zagotavljala prehrano učencem, tako z vidika pravilnosti kot učinkovitosti ravnanja s hrano.

1.3.1 Pravne podlage naročanja živil

Hrano, ki jo je šola ponudila učencem, je morala nabaviti v skladu s predpisi o javnem naročanju, pri tem pa kar v največji meri slediti predpisom o zelenem javnem naročanju.

Zeleno javno naročanje je naročanje, pri katerem je naročnik po Zakonu o javnem naročanju¹⁰ (v nadaljevanju: ZJN-2) naročal blago, storitve ali gradnje, ki imajo v primerjavi z običajnim blagom, storitvami in gradnjami v celotni življenjski dobi manjši vpliv na okolje in enake ali boljše funkcionalnosti. ZJN-2 je v prvem odstavku 48. člena določal dve vrsti meril za izbiro ponudb, in sicer merilo najnižje cene in merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe. Merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe je predstavljalo kombinacijo različnih meril, ki jih je naročnik poljubno določal. ZJN-2 je v drugem odstavku 48. člena določal, da mora naročnik pri naročanju živil prednostno upoštevati živila, ki so v shemah kakovosti, in živila, proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Podobno tudi Zakon o javnem naročanju¹¹ (v nadaljevanju: ZJN-3) v osmem odstavku 84. člena določa, da se pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti¹², živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ter živila, ki so trajnostno pridelana in predelana in je zagotovljena višja kakovost živil z vidika večje svežine ali nižjih okoljskih obremenitev pri prevozu. Obvezne minimalne okoljske zahteve za zeleno javno naročanje je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala Uredba o zelenem javnem naročanju¹³ (v nadaljevanju: uredba o ZeJN), ki je temeljila na priročniku Evropske komisije za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil¹⁴, ki ga je komisija pripravila leta 2008.

Veljavna javnonaročniška zakonodaja omogoča naročanje tako imenovanih izločenih sklopov. ZJN-2 je v točki b) petega odstavka 14. člena opredeljeval možnost odstopa od pravil za objave v Uradnem listu Evropske unije in na portalu javnih naročil za sklope, katerih vrednost je bila manjša od 80.000 evrov ter skupna vrednost ni presegala 20 odstotkov vrednosti vseh sklopov javnega naročila. Določbo glede izločitve sklopov vsebuje tudi ZJN-3, ki v petem odstavku 73. člena določa, da lahko naročnik odda javna naročila za posamezne izločene sklope brez uporabe postopkov iz ZJN-3, če je ocenjena vrednost izločenih sklopov brez DDV¹⁵ manjša od 80.000 evrov za blago ali storitve, vendar skupna vrednost sklopov, oddanih brez uporabe ZJN-3, ne sme presegati 20 odstotkov skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena predlagana pridobitev podobnega blaga ali izvedba storitev. Naročniku pri izločenih sklopih ni treba upoštevati pravil javnega naročanja oziroma mora upoštevati samo tista pravila, ki veljajo za tako imenovane evidenčne postopke, to so postopki pod mejnim pragom za objavo.

Uredba o ZeJN je določala minimalne okoljske zahteve za zeleno javno naročanje in priporočila za višje okoljske standarde. V 3. členu je opredeljevala, da so temeljne okoljske zahteve minimalne zahteve, ki jih

¹⁰ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

¹¹ Uradni list RS, št. 91/15. Velja od 1. 4. 2016.

¹² Na primer sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način in podobno.

¹³ Uradni list RS, št. 102/11, 18/12, 24/12, 64/12, 2/13, 89/14. Uredba o ZeJN se je uporabljala od 14. 3. 2012 in je veljala do 31. 12. 2017. 1. 1. 2018 je pričela veljati Uredba o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 51/17).

¹⁴ [URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm], 8. 11. 2017.

¹⁵ Davek na dodano vrednost.

je moral naročnik v postopku javnega naročanja upoštevati pri opredelitvi predmeta javnega naročila, tehničnih specifikacij, pogojev za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, pogodbenih določil in meril za izbor najugodnejše ponudbe. Nadalje je uredba o ZeJN v prvem odstavku 4. člena določala, da naročnik v postopek javnega naročanja vključi okoljske zahteve tako, da jih opredeli na enega ali več načinov, in sicer kot predmet javnega naročila, v tehničnih specifikacijah kot tehnični standard, učinkovitost, funkcionalnost ali drugo lastnost predmeta javnega naročanja, znak za okolje oziroma oceno življenjske dobe, kot pogoj za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe ali kot dodatna določila v pogodbi, ki jo sklene v primeru okvirnih sporazumov z izbranimi ponudniki. V nadaljevanju je drugi odstavek 4. člena uredbe o ZeJN določal, da mora biti iz opisa predmeta javnega naročanja jasno razvidno, da je predmet okoljsko manj obremenjujoče blago in da se pri oddaji javnega naročila upoštevajo vsaj temeljne okoljske zahteve iz uredbe in prilog. Tretji odstavek 4. člena uredbe o ZeJN je določal, kadar uredba za posamezen predmet javnega naročanja določa več tehničnih specifikacij, pogojev za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, meril za izbor najugodnejše ponudbe ali dodatnih določil, mora naročnik v postopek javnega naročanja vključiti vse temeljne okoljske zahteve, opredeljene v uredbi in prilogah. Priloga 2 uredbe o ZeJN z naslovom Temeljne in dodatne okoljske zahteve za živila, pijače, kmetijske pridelke za prehrano in gostinske storitve se je uporabljala, ko so bila predmet javnega naročila živila, pijače in pridelki za prehrano. Temeljne okoljske zahteve za živila so obsegale predmet javnega naročila, tehnične specifikacije, merila za izbor in določila pogodbe o izvedbi naročila. Priloga 2 te uredbe je med temeljnimi okoljskimi zahtevami določala, da je moral naročnik med merila poleg cene in morebitnih drugih meril vključiti merila "več ekoloških živil" in "embalaža".

1.3.2 Pravne podlage za razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost ter za zaračunavanje obrokov

Opravljanje javnih služb na splošno ureja Zakon o zavodih¹⁶. Ta določa, da javni zavod lahko opravlja eno ali več dejavnosti in da lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen, s soglasjem ustanovitelja lahko dejavnost spremeni ali razširi. Kot javne službe se opravljajo z zakonom ali odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali občina.

Obseg javne službe opredeljuje ZOFVI v 10. členu kot vzgojne in izobraževalne programe ter dejavnosti in naloge, potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja. Osnovnim šolam se iz sredstev državnega proračuna zagotavljajo plače in prispevki ter drugi osebni prejemki na podlagi sistemizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom, normativi in standardi, metodologijo za določanje obsega sredstev na udeleženca izobraževanja ter s kolektivno pogodbo ter plače s prispevki in davki in drugi osebni prejemki za pripravnike. Iz državnega proračuna se zagotavljajo tudi sredstva za dejavnosti in naloge, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, med temi sredstva za subvencioniranje prehrane za učence. ZOFVI v 81. členu prehrano za učence umesti med dejavnosti in naloge, ki so potrebne za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, vendar ne definira, katere obroke prehrana vključuje. Šola določi prispevke za materialne stroške za prehrano učencev. Za učence, ki zaradi socialnega položaja ne zmorejo v celoti plačati navedenih prispevkov, zagotovi sredstva država v skladu z normativi in standardi, ki jih določi minister.

¹⁶ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

ZOsn med cilje osnovnošolskega izobraževanja med drugim uvršča spodbujanje skladnega telesnega, spoznavnega, čustvenega, moralnega, duhovnega in socialnega razvoja posameznika, vzgajanje in izobraževanje za trajnostni razvoj in za dejavno vključevanje v demokratično družbo, kar vključuje globlje poznavanje in odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja, do drugih ljudi, svoje in drugih kultur, naravnega in družbenega okolja prihodnjih generacij. Vsebinsko, obseg in razporeditev vzgojno-izobraževalnega in drugega dela v skladu s predmetnikom in učnim načrtom in obseg, vsebinsko in razporeditev interesnih in drugih dejavnosti, ki jih izvaja šola, pa tudi delo drugih služb in aktivnosti, s katerimi se šola vključuje v okolje, ter obseg dejavnosti, s katerimi šola zagotavlja zdrav razvoj učencev, šola opredeli v LDN.

ZŠolPre-1 v 4. členu določa, da šolska prehrana obsega zajtrk, malico, kosilo in popoldansko malico. ZŠolPre-1 poleg tega določa, da šola za vse učence obvezno organizira malico, ter jasno določa, da se šolska malica organizira v okviru dejavnosti javne službe, njeno ceno pa s sklepom določi minister, pristojen za izobraževanje. Šola lahko v skladu s svojimi zmožnostmi kot dodatno ponudbo organizira zajtrk, kosilo in popoldansko malico. Ceno zajtrka, kosila in popoldanske malice določi šola. Če šola poleg šolske malice organizira tudi druge obroke šolske prehrane (kosilo, zajtrk, popoldanska malica), jih plačajo učenec oziroma starši, višina pa se lahko zniža, če šola za ta namen pridobi dodatna sredstva, ki jih zagotovi lokalna skupnost, donacije, prispevke sponzorjev in druga sredstva.

Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih in standardih) določa elemente za sistematizacijo delovnih mest za obvezni in razširjeni program ter za druga dela, za katera se sredstva na podlagi sistematizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom ter normativi in standardi in kolektivno pogodbo zagotavljajo iz državnega proračuna. V šoli se za 4.200 učencev sistemizira eno delovno mesto organizatorja šolske prehrane, v šoli, ki ima manjše število učencev, pa v ustreznem deležu. Za pripravo malic se sistemizira eno delovno mesto kuharja za 400 učencev. Med elemente za sistematizacijo delovnih mest administrativnih, računovodskih, tehničnih in drugih delavcev med drugim spada pripravljanje šolskih malic. Šola lahko sistemizira tudi druga delovna mesta za opravljanje nalog, ki presegajo elemente za sistematizacijo delovnih mest, ali pa sistemizira določeno delovno mesto v večjem obsegu, kot je opredeljeno z normativi in standardi. V navedenem primeru si šola potrebna sredstva za opravljanje teh nalog zagotovi iz proračuna lokalne skupnosti, sredstev, pridobljenih z opravljanjem nadstandardnih storitev v skladu s sklepom sveta zavoda, ali drugih virov.

Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih¹⁸ (v nadaljevanju: smernice) opredeljujejo osnovna načela šolske prehrane za vse obroke, ki jih šola pripravlja znotraj šolske prehrane. Kot že omenjeno, mora šola ustrezno izvesti nabavo živil, pripraviti in razdeliti obroke, voditi potrebne evidence, izvajati vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, v skladu s smernicami za šolsko prehrano, torej za zajtrk, malico, kosilo in popoldansko malico.

¹⁷ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17.

¹⁸ Smernice, veljavne v obdobju, na katero se nanaša revizija, je sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje na 135. dopisni seji dne 11. 8. 2010;
[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/Prehrana/Smernice_prehrana_2010.pdf], 27. 11. 2018.

Če se plače zaposlenih pri posrednem uporabniku proračuna občine, kar je tudi šola, financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, morajo tudi tisti posredni uporabniki proračuna občine, ki niso zavezani po zakonu, ki določa pravila o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti, zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil, kot to določa deveti odstavek 63. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018¹⁹.

Dejavnosti šole so prikazane v poslovnih knjigah in letnem poročilu, s katerim šola sklene poslovno leto. Poslovne knjige in poročila mora pripraviti v skladu z zahtevami Zakona o računovodstvu²⁰ (v nadaljevanju: ZR), in sicer tako, da zagotavljajo ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Obveznost razmejevanja prihodkov in odhodkov glede na vrsto dejavnosti, ki jo javni zavod opravlja, določata 16. in 17. člen ZR²¹. Na podlagi Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²² (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil) morajo javni zavodi, kar šola je, sestaviti izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov. Obvezna priloga tega izkaza je izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti, v katerem so podatki o vrstah prihodkov in odhodkov iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov enotnega kontnega načrta razdeljeni na podatke za izvajanje javne službe ter podatke glede prodaje blaga in storitev na trgu. Podatki o odhodkih oziroma stroških, ki niso razvidni iz dokumentacije, se ugotovijo na podlagi ustreznih sodil, ki jih določi pristojno ministrstvo. Če ni ustrežnejšega sodila, se kot sodilo lahko uporabi razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti.

Normativna ureditev na področju osnovnošolskega izobraževanja in organizacije šolske prehrane v osnovnih šolah malico izrecno umešča v obseg izvajanja javne službe, za kar šola prejema sredstva iz državnega proračuna. Poleg malic šole za učence pripravljajo tudi zajtrk, kosilo in popoldansko malico. Organizacija šolske prehrane na šoli vključuje vse vrste obrokov, pri čemer šola učence vzgaja in izobražuje, spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja in tako tudi pri pripravi ostalih obrokov za učence opravlja dejavnosti in naloge, povezane z vzgojo in izobraževanjem. Zato bi po našem mnenju priprava zajtrka, kosil in popoldanske malice lahko predstavljala dejavnosti in naloge, potrebne za izvajanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, ki se umeščajo v obseg javne službe ali se vsaj opravljajo v režimu javne službe ne glede na vir financiranja. Vendar ugotavljamo, da predpisi tega jasno in nedvoumno ne določajo. Po drugi strani šola poleg obrokov za učence pripravlja tudi obroke za zaposlene in zunanje odjemalce, kar v okvir javne službe zanesljivo ne sodi.

¹⁹ Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17.

²⁰ Uradni list RS, št. 23/99.

²¹ Odhodke izkazujejo pravne osebe glede na vrsto dejavnosti, na katero se nanašajo. Razčlenjujejo jih na odhodke, ki se nanašajo na opravljanje javne službe, in odhodke, ki se nanašajo na ustvarjanje prihodkov na trgu. Pravne osebe izkazujejo prihodke po vrstah in namenih iz naslova opravljanja javne službe, iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in drugih virov.

²² Uradni list RS, št. 115/02, 21/03, 134/03, 126/04, 120/07, 124/08, 58/10 (60/10-popr.), 104/10, 104/11, 86/16.

1.3.3 Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih

Pri organizaciji šolske prehrane se v skladu s šestim odstavkom 4. člena ZŠolPre-1 upoštevajo smernice. Šole organizirajo šolsko prehrano tako, da izvedejo nabavo živil, pripravo, razdeljevanje obrokov, vodijo potrebne evidence, izvajajo vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in drugo. Šola natančneje postopke, ki zagotavljajo evidentiranje, nadzor nad koriščenjem obrokov, čas in način odjave posameznega obroka, ravnanje z neprevzetimi obroki ter način seznaitve učencev oziroma dijakov in staršev, določi s pravili šolske prehrane. Obroke, ki v predvidenem času niso prevzeti, šola brezplačno odstopi drugim učencem oziroma dijakom, lahko pa tudi humanitarnim organizacijam, ki so vpisane v razvid humanitarnih organizacij. Med šolskim letom je treba vsaj enkrat preveriti stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in z dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja.

Smernice s prilogami (to so Smernice zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah²³, Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah (od prvega leta starosti naprej)²⁴ in Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah²⁵) temeljijo na takrat veljavnem Zakonu o šolski prehrani²⁶ in vključujejo vzgojno-izobraževalni, zdravstveni, ekonomski in socialni vidik šolske prehrane ter opredeljujejo osnovna načela šolske prehrane²⁷, katere temeljni cilj je zagotoviti optimalen razvoj otrok in mladostnikov ne glede na spol, socialno in kulturno poreklo, veroizpoved, narodno pripadnost ter telesno in duševno konstitucijo.

Šola mora v okviru vzgojno-izobraževalnega vidika šolske prehrane vzgajati in izobraževati vse učence in dijake s področja prehrane in zdravega prehranjevanja ter v sklopu ponudbe šolske prehrane omogočiti uživanje zdravih obrokov vsem učencem in dijakom.

1.3.4 Hrana med odpadki

Hrana je vsaka snov ali izdelek v predelani, delno predelani ali nepredelani obliki, namenjen za uživanje, ali se smiselno pričakuje, da ga bodo uživali ljudje²⁸. Za namene tega poročila izhajamo iz opredelitve, da odpadno oziroma zavrženo hrano predstavljajo vsa surova ali obdelana živila in ostanki teh živil, ki se izgubijo pred pripravo hrane, med njo ali po njej in pri uživanju hrane²⁹. Med odpadno hrano se poleg

²³ Ministrstvo za zdravje, november 2005.

²⁴ Ministrstvo za zdravje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo, 2008.

²⁵ Ministrstvo za zdravje, november 2008. Smernice omenjeni priročnik imenujejo Priročnik z merili kakovosti za javno naročanje živil v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

²⁶ Uradni list RS, št. 43/10.

²⁷ Načelo strokovnosti in strokovnega usposabljanja, načelo strokovne avtonomnosti, načelo interdisciplinarnosti, strokovnega sodelovanja in povezovanja, načelo aktualnosti, načelo celostnega pristopa, načelo ekonomičnosti, načelo evalvacije lastnega dela.

²⁸ Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL L, št. 31 z dne 1. 2. 2002).

²⁹ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/odpadki/odpadna_hrana/], junij 2018.

biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in odpadkov iz restavracij ter jedilnih olj in masti uvrščajo tudi nekateri drugi odpadki³⁰.

Odpadno hrano lahko na splošno razdelimo na neužitni in užitni del. Užitni del predstavlja tisti del živila, ki je bil v določenem trenutku primeren za prehrano ljudi, vendar je bil bodisi zaradi pretečenega datuma uporabe, prevelikih obrokov ali neustreznega shranjevanja zavržen pred, med ali po pripravi oziroma uživanju hrane. Neužitni del pa predstavlja neizogiben del odpadne hrane in je tisti del živila, ki v nobenem trenutku ni primeren za prehrano ljudi in nastaja kot odpadek med distribucijo, prodajo, pripravo ali med uživanjem hrane (na primer olupki, kosti, koščice in podobno)³¹.

Šola mora pri ravnanju z odpadno hrano upoštevati obvezna ravnanja, ki jih določa Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom³², ki med drugim ureja in določa obvezna ravnanja z odpadki, ki nastajajo v kuhinjah in pri razdeljevanju hrane zaradi izvajanja živilske dejavnosti. Obvezna ravnanja z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi določa Uredba o ravnanju z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi³³.

Kuhinjskih odpadkov v skladu z Uredbo o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom ni dovoljeno mešati z drugimi odpadki, če je zaradi mešanja onemogočena njihova predelava v kompost ali preginito blato. Prepovedano jih je rezati, drobiti ali mleti ter redčiti z namenom, da se z odpadno vodo odvajajo v javno kanalizacijo, greznice, nepretočne greznice ali neposredno v vode. Odpadna jedilna olja in masti je na podlagi Uredbe o ravnanju z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi prepovedano mešati z drugimi odpadki, odvajati v javno kanalizacijo, greznice, male komunalne čistilne naprave, neposredno spuščati v vode in v ali na tla. Prav tako je odpadna jedilna olja in masti prepovedano mešati z biološko razgradljivimi odpadki, ki so namenjeni aerobni razgradnji. Povzročitelj kuhinjskih odpadkov iz gostinstva³⁴ in odpadnih jedilnih olj in masti mora oddajati kuhinjske odpadke in odpadna jedilna olja in masti zbiralcu in voditi evidenci o nastajanju kuhinjskih odpadkov iz gostinstva in odpadnih jedilnih olj in masti. Tako kuhinjski odpadki kot odpadna jedilna olja in masti, ki nastanejo pri pripravi hrane, se pred oddajo izvajalcu gospodarske javne službe shranjujejo v za to namenjenih posodah ali zabojnikih.

³⁰ Statistični urad Republike Slovenije: Hrana med odpadki, Ljubljana, 2016, poglavje Pojasnila in definicije. Med odpadno hrano se štejejo 02 02 02 Odpadna živalska tkiva; 02 02 03 Snovi, neprimerne za uživanje in predelavo (odpadki iz priprave in predelave mesa, rib in drugih živil živalskega izvora); 02 03 04 Snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo (odpadki iz priprave in predelave sadja, vrtnin, žitaric, jedilnih olj, kakava, kave, čaja in tobaka; iz konzerviranja, iz proizvodnje kvasa in kvasnega ekstrakta, iz priprave in fermentacije melase); 02 05 01 Odpadki iz industrije mlečnih izdelkov, in sicer snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo; 02 06 01 Odpadki iz pekarn in slaščičarn, in sicer snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo; 02 07 04 Odpadki iz proizvodnje alkoholnih in brezalkoholnih pijač (razen kave, čaja in kakava), in sicer snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo; 16 03 06 Organski odpadki, ki niso navedeni v 16 03 05 (95 odstotkov celotne količine); 19 08 09 Mešanice masti in olj iz ločevanja olja in vode, ki vsebujejo le jedilna olja in masti; 20 02 01 Biorazgradljivi odpadki (39 odstotkov od celotne količine), odpadki z vrtov in parkov; 20 03 01 Mešani komunalni odpadki (11 odstotkov od celotne količine) ter 20 03 02 Odpadki s tržnic.

³¹ Tako kot opomba 30.

³² Uradni list RS, št. 39/10.

³³ Uradni list RS, št. 70/08.

³⁴ Povzročitelj ali povzročiteljica kuhinjskih odpadkov, ki nastanejo v gostinstvu, je oseba, ki upravlja kuhinjo, v kateri se v letnem povprečju pripravi dnevno 20 ali več obrokov hrane.

1.4 Revizijski pristop

Preverili smo pravilnost poslovanja šole v letu 2017, ki se nanaša na ravnanje s hrano, to je na nabavo živil, razmejevanje dejavnosti priprave obrokov in zaračunavanje obrokov.

Preverjanje pravilnosti naročanja živil je temeljilo na ugotavljanju skladnosti postopkov in poslovnih dogodkov z javnonaročniško zakonodajo, v tem okviru tudi določb o zelenem javnem naročanju živil. Upoštevali smo določbe ZJN-2, uredbe o ZeJN in ZJN-3. Preverili smo tudi skladnost nabav s pogodbenimi določili ter obstoj drugih pravnih podlag za nabavo, zaračunavanje in plačila dobav živil. V preveritev so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v letu 2017, ter tudi izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli pred letom, na katero se nanaša revizija, a so vplivali na poslovanje šole v letu 2017. Pri preizkušanju posameznih zneskov je bilo izplačilo obravnavano kot zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušenim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

Pri presoji pravilnosti razmejevanja dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost smo upoštevali zlasti določbe Zakona o zavodih, ZOFVI, ZOsn, ZR, pravilnika o sestavljanju letnih poročil in odloka o ustanovitvi ter Pravilnika o računovodstvu³⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu). Preverjanje pravilnosti zaračunavanja obrokov je temeljilo na ugotavljanju skladnosti zaračunanih obrokov s cenikom, ki ga je sprejel pristojni organ šole, z evidencami porabe in dogovorjenimi pogoji.

Odgovore na revizijska vprašanja za izrek mnenja o učinkovitosti šole pri ravnanju s hrano smo pridobili predvsem na šoli, nekatere pa smo pridobili tudi pri drugih pomembnih subjektih na področju revizije. Pri izvajanju revizije smo uporabili različne kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja.

Pri iskanju odgovorov na vprašanja in z namenom ugotavljanja možnosti za doseganje izboljšav smo pri vprašanju, ali šola zagotavlja prehrano v skladu s smernicami, sodelovali z Nacionalnim inštitutom za javno zdravje (v nadaljevanju: NIJZ) in se posvetovali z Društvom DOVES FEE SLOVENIA – Program Ekošole. Pri vprašanju, ali šola učinkovito ravna z zavržki hrane, pa smo se posvetovali z Društvom Ekologi brez meja.

V reviziji nismo proučevali, ali šola upošteva sanitarno-higienske zahteve in ali so živila in snovi, ki prihajajo v stik z živili, zdravstveno ustrezna.

³⁵ Z dne 9. 6. 2016.

2. PRAVILNOST RAVNANJA S HRANO

2.1 Prihodki in odhodki

Šola je v letu 2017 ustvarila 3.892.973 evrov odhodkov, od tega je bilo za 444.306 evrov (11,4 odstotka) stroškov materiala. Stroški živil so znašali 247.890 evrov oziroma 54,2 odstotka vseh stroškov materiala. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je šola poslovala s 446 različnimi dobavitelji³⁶, s katerimi je realizirala za 861.415 evrov nabav z DDV. S 37 dobavitelji živil je realizirala promet v znesku 253.491 evrov z DDV.

Šola je v letu 2017 ustvarila 3.897.613 evrov prihodkov, ki so bili v celoti prihodki od poslovanja. Prihodki od prehrane so znašali 481.178 evrov oziroma 12,2 odstotka prihodkov od poslovanja. Za prodane obroke prehrane je šola v letu 2017 izdala 9.112 računov staršem v znesku 278.599 evrov, 758 računov zaposlenim v znesku 13.758 evrov in 148 računov zunanjim uporabnikom v znesku 11.311 evrov. Izkazala je tudi 135.756 evrov prihodkov za šolsko prehrano pristojnega ministrstva, 35.756 evrov sredstev Osnovne šole Antona Janše za plačilo šolske prehrane in 5.998 evrov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

2.1.1 Nabava živil

Šola je v letu 2017 naročala živila pri dobaviteljih, izbranih po odprtem postopku oddaje javnega naročila, v katerem je kot predmet javnega naročila opredelila sukcesivno dobavo konvencionalnih in ekoloških živil s sklenitvijo okvirnih sporazumov za obdobje dveh let (od 1. 9. 2016 do 31. 8. 2018). Poleg tega je nekatera živila na podlagi in v skladu s pogoji iz b) točke petega odstavka 14. člena ZJN-2, ki ureja javno naročanje izločenih sklopov, naročala neposredno pri 19 dobaviteljih, s katerimi je v letu 2017 ustvarila 69.006 evrov z DDV prometa.

³⁶ Skupine kontov 22 in 24.

Slika 1: Skladišče živil



Vir: fotografija računskega sodišča.

2.1.1.a Šola je v sklepu o začetku postopka navedla ocenjeno vrednost javnega naročila (405.000 evrov brez DDV za dve leti) vključno z vrednostjo izločenih sklopov³⁷. Drugi odstavek 14. člena ZJN-2 je določal, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, na podlagi katerih je naročnik izračunal ocenjeno vrednost naročila, razviden iz dokumentacije. Šola pri izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZJN-2, saj iz dokumentacije ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila.

2.1.1.b Šola je oblikovala tri sklope z ekološkimi živili, in sicer eko/bio mleko in mlečni izdelki (3.330 evrov oziroma 0,83 odstotka celotne ocenjene vrednosti), eko mesni izdelki (450 evrov oziroma 0,11 odstotka) in eko sadje in zelenjava (890 evrov oziroma 0,22 odstotka). Šola je načrtovala manj kot 10 odstotkov ekoloških živil glede na celotno vrednost javnega naročila, kar ni v skladu s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN in točko 2.1.2 Priloge 2 uredbe o ZeJN, ki sta določala, da mora naročnik v tehničnih specifikacijah med drugim določiti minimalni delež ekoloških živil najmanj v višini 10 odstotkov. V letu 2017 je šola nabavila ekološka živila v vrednosti 5.122 evrov z DDV, kar predstavlja 2 odstotka nabavne vrednosti živil v letu 2017 (253.491 evrov).

³⁷ Šola je izločila sklopa dieta (26.250 evrov oziroma 6,5 odstotka celotne ocenjene vrednosti) in okoljska oskrba (29.106 evrov oziroma 7,2 odstotka).

2.1.1.c ZJN-2 je v prvem odstavku 48. člena določal, da naročnik lahko odda naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe z uporabo različnih meril v povezavi s predmetom naročila. Šola je za merilo za izbiro ponudb določila ekonomsko najugodnejšo ponudbo, saj je poleg meril cena in kvaliteta v skladu z uredbo o ZeJN določila tudi merilo "embalaža"³⁸. Ugotovili smo, da je šola zahteve glede merila embalaža, razen zahteve po povratni embalaži, vključila med tehnične specifikacije. Menimo, da določitev merila "embalaža", ki je vsebovalo enake zahteve, kot so bile zahtevane že med tehničnimi specifikacijami, ni bilo v skladu z 48. členom ZJN-2. Poleg tega smo ugotovili, da je šola v razpisni dokumentaciji določila, da so morali ponudniki v predračune vpisati, ali izpolnjujejo zahteve po primerni embalaži, vendar ob tem ni določila, katera dokazila morajo ponudniki predložiti. Ker šola ni določila načina dokazovanja primerne embalaže, obstaja tveganje, da so ponudniki ponudili (in izbrani ponudniki tudi dobavljali) živila v embalaži, ki ni ustrezala zahtevam iz razpisne dokumentacije.

2.1.1.d V skladu s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN in Prilogo 2 je moral naročnik med merili za izbor ponudbe poleg cene in "embalaže" določiti tudi merilo "več ekoloških živil". Ugotovili smo, da je šola v razpisni dokumentaciji določila merilo ekonomsko najugodnejša ponudba, in sicer je poleg merila "cena" in "embalaža" določila tudi merilo "kvaliteta", izpolnjevanje katerega so ponudniki lahko dokazovali s predložitvijo ustreznega potrdila, certifikata ali drugega dokumenta, ki je izkazoval oznako kakovosti "ekološko", "integrirana pridelava" in "višja kakovost". Po tem merilu so bili tako lahko ocenjeni tudi ponudniki, ki niso ponudili živil z oznako "ekološko". Šola bi morala določiti merilo "več ekoloških živil", na podlagi katerega bi le ponudniki, ki bi predložili potrdilo o izpolnjevanju pogojev za ekološko živilo, dobili dodatne točke. Ker je šola po tem merilu upoštevala še drugo kakovost živil, in sicer "integrirana pridelava" in "višja kakovost", ni zadostila zahtevam iz tretjega odstavka 4. člena uredbe o ZeJN in točke 2.1.3 Priloge 2 uredbe o ZeJN.

2.1.1.e V skladu s tretjim odstavkom 42. člena ZJN-2 bi moral naročnik iz postopka javnega naročanja izločiti kandidata ali ponudnika, ki je imel na dan, ko je oddana ponudba, v skladu s predpisi države, v kateri je imel sedež, ali s predpisi države naročnika, zapadle, neplačane obveznosti v zvezi s plačili prispevkov za socialno varnost ali v zvezi s plačili davkov v vrednosti 50 evrov ali več. Šola je izpolnjevanje davčnih obveznosti ponudnikov preverjala pri Finančni upravi Republike Slovenije, ki je šolo obvestila, da je imel ponudnik Čadež, d. o. o. na dan, ko je bila dana ponudba, neplačane obveznosti v vrednosti nad 50 evrov. Ugotovili smo, da šola iz postopka javnega naročanja kljub obvestilu Finančne uprave Republike Slovenije ni izločila ponudbe ponudnika Čadež, d. o. o., čeprav ta ni izpolnjeval pogojev za priznanje osnovne sposobnosti ponudnika, zato je ravnala v nasprotju s tretjim odstavkom 42. člena ZJN-2. V letu 2017 je šola z dobaviteljem Čadež, d. o. o. ustvarila 12.489 evrov prometa.

2.1.1.f ZJN-2 je v 48. členu v okviru meril za izbiro ponudb določal, da mora naročnik oddati naročilo najugodnejšemu ponudniku po enem izmed dopustnih meril, ki so v povezavi s predmetom naročila Četrta alineja šestega odstavka 32. člena ZJN-2 je določala, da naročnik odda posamezno naročilo ponudniku, ki je predložil najugodnejšo ponudbo na podlagi meril za izbiro iz določb okvirnega sporazuma. Ugotovili smo,

³⁸ V skladu z uredbo o ZeJN je šola določila, da bo dodatno (s 5 točkami) točkovala ponudbe ponudnikov, ki bodo ponudili proizvode, ki so v sekundarni embalaži oziroma transportni embalaži, ki vsebuje več kot 45 odstotkov recikliranih materialov, ali embalaži, ki temelji na obnovljivih surovinah, ali enotni embalaži (in ne v posameznih, manjših enotah) ali povratni embalaži.

da je šola za sklop jabolka sklenila okvirni sporazum s tremi ponudniki, živila pa je naročala izmenično pri dveh ponudnikih, pri vsakem eno četrtoletje, saj sta oddala ponudbi, ki sta bili izenačeni. Šola meril za izbiro dobavitelja za dobavo živil ni oblikovala tako, da bi omogočala izbiro enega najugodnejšega ponudnika, ampak je zaradi merila ekonomsko najugodnejše ponudbe izbrala oba ponudnika, ki sta predložila ponudbi v enakem znesku in z enakimi lastnostmi.

2.1.1.g Sprememba pogodbe o izvedbi javnih naročil med njihovo veljavnostjo zaradi spremembe druge pogodbenne stranke je v skladu z drugo alinejo 4. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3 dopustna v primeru, ko drug gospodarski subjekt, ki izpolnjuje prvotno določene pogoje za sodelovanje, standarde za zagotavljanje kakovosti in standarde za okoljsko ravnanje ter zanj ne obstajajo prvotno določeni razlogi za izključitev, v celoti ali delno nasledi prvotnega izvajalca po prestrukturiranju podjetja, vključno s prevzemom, združitvijo, pripojitvijo ali insolventnostjo, če to ne vključuje drugih bistvenih sprememb javnega naročila in ni namenjeno temu, da bi se obšle določbe ZJN-3. Šola je z družbo Žito, d. d.³⁹ (v nadaljevanju: Žito) sklenila tri okvirne sporazume/pogodbe, in sicer za sklopa kruh in pekovski izdelki ter mlevski izdelki in testenine, kot prvim najugodnejšim ponudnikom, ter za sklop zamrznjeni program kot drugim najugodnejšim ponudnikom. Maja 2016 je šola z Žitom in s Podravko, trgovsko podjetje, d. o. o.⁴⁰ (v nadaljevanju: Podravka) sklenila aneks k pogodbi⁴¹, na podlagi katerega je od junija 2016 dobavo vseh proizvodov iz tako imenovanega trajnega programa namesto Žita prevzela Podravka, ostale produkte (tako imenovani sveži program in dopeka) pa je še vedno dobavljala Žito. Ugotovili smo, da je Podravka namesto Žita dobavljala živila iz sklopa mlevski izdelki in testenine, medtem ko je Žito še naprej dobavljala živila iz ostalih dveh sklopov. S Podravko je šola v letu 2017 ustvarila 2.195 evrov prometa. Šola ob spremembi gospodarskega subjekta za Podravko ni preverila pogojev za sodelovanje, standardov za zagotavljanje kakovosti in standardov za okoljsko ravnanje ter prvotno določenih razlogov za izključitev, ki jih je določila v razpisni dokumentaciji v postopku javnega naročanja, zato je ravnala v nasprotju z drugo alinejo 4. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3.

2.1.1.h Na podlagi ZJN-3 se ponovno odpiranje konkurence med gospodarskimi subjekti lahko opravi le s podpisniki okvirnega sporazuma. Šola je v juniju 2017 izvedla postopek ponovnega odpiranja konkurence za 16 sklopov. Ugotovili smo, da je šola v šestih sklopih v postopku ponovnega odpiranja ponudb upoštevala ponudbe štirih ponudnikov⁴², ki niso bili stranke okvirnega sporazuma, zato je ravnala v nasprotju z b) točko sedmega odstavka 48. člena ZJN-3.

Ukrepi šole

Šola je na portalu javnih naročil objavila Popravek obrazložitve odločitve o oddaji predmetnega javnega naročila v postopku odpiranja konkurence⁴³, v katerem je navedla, da je ponudbe dveh ponudnikov za sklope, za katere ponudniki nimajo podpisanega okvirnega sporazuma, označila za nedopustne. Poleg tega je v obrazložitvi popravka odločitve o oddaji predmetnega javnega naročila v postopku odpiranja konkurence navedla, da je šola ugotovila, da je prišlo do tipkarske napake pri navedbi enega ponudnika, kar je ustrezno popravila.

³⁹ Družba Žito, d. d. se je 3. 10. 2016 preoblikovala v družbo Žito, d. o. o.

⁴⁰ Podravka je bila na dan 30. 5. 2016 v 100-odstotni lasti družbe Žito, d. d.

⁴¹ Aneks k pogodbi o dobavi prehranbnega blaga z dne 23. 5. 2016.

⁴² Šola s temi ponudniki v letu 2017 ni ustvarila prometa.

⁴³ Številka JN005136/2016/C01 z dne 29. 8. 2017.

Ugotovili smo, da je šola v postopku ponovnega odpiranja konkurence kot nedopustne ustrezno izločila ponudbe treh ponudnikov, ne pa tudi ponudbe Pomurskih mlekar, d. d. Šola v letu 2017 s Pomurskimi mlekar, d. d. ni ustvarila prometa.

2.1.1.i Deveti odstavek 48. člen ZJN-3 določa postopek ponovnega odpiranja konkurence. Ugotovili smo, da je šola v treh primerih ravnala v nasprotju z zgoraj navedeno določbo ZJN-3, ki v postopku ponovnega odpiranja konkurence med drugim zahteva, da naročnik določi rok, ki je dovolj dolg, da omogoča ponudnikom predložitev ponudb za vsako posamezno naročilo upoštevajoč dejavnike, kot sta kompleksnost predmeta naročila in čas, ki je potreben za pošiljanje ponudb, da se ponudbe predložijo v pisni obliki, njihova vsebina pa je zaupna do poteka roka, določenega za odgovor ponudnikom, ter da naročnik odda posamezno naročilo ponudniku, ki je predložil najugodnejšo ponudbo na podlagi meril za oddajo javnega naročila, navedenih v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila v postopku za sklenitev okvirnega sporazuma, in sicer:

- je šola enemu ponudniku⁴⁴ poslala Povabilo k oddaji ponudbe en dan pred iztekom roka za oddajo ponudb⁴⁵, ostale stranke okvirnih sporazumov pa so prejele povabilo 9 dni pred tem rokom;
- se je šola še pred iztekom roka za oddajo ponudb seznanila s ponudbo enega ponudnika⁴⁶ in ga opozorila, da je ponudbo oddal za napačen sklop, kar je ponudnik pravočasno ustrezno popravil;
- je šola pri ocenjevanju ponudb na podlagi meril za izbor iz določb okvirnega sporazuma dvema⁴⁷ ponudnikoma dodelila točke po merilu "kvaliteta", čeprav ponudnika nista predložila ustreznega potrdila za kakovost živil; s tem je vplivala na končno razvrstitev ponudnikov v sklopu perutninsko meso in izdelki, saj je z upoštevanjem točk enega ponudnika⁴⁸, ki ni predložil potrdil za kakovost živil, uvrstila na prvo namesto na drugo mesto, ter tako oddala posamezno naročilo ponudniku, ki na podlagi meril za izbor ni predložil najugodnejše ponudbe; z nepravilno izbranim ponudnikom je šola od 1. 9. 2017 do 31. 12. 2017 ustvarila 3.429 evrov prometa.

2.1.1.j Na podlagi drugega odstavka 21. člena ZJN-3 mora naročnik za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti, upoštevati načela gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter transparentnosti. Naročnik mora za ta naročila voditi tudi evidenco o njihovi oddaji, ki vključuje navedbo predmeta, vrsto predmeta in vrednosti javnega naročila brez DDV, ter o njih sporočiti podatke v skladu s 106. členom ZJN-3. Naročnik mora vsako leto do zadnjega dne v februarju na svoji spletni strani ali na portalu javnih naročil objaviti seznam javnih naročil, ki so bila oddana preteklo leto in katerih ocenjena vrednost je nižja od mejnih vrednosti ter enaka ali višja od 10.000 evrov brez DDV, z opisom predmeta, vrsto predmeta in vrednostjo oddanega naročila brez DDV ter nazivom gospodarskega subjekta, ki mu je bilo naročilo oddano. Šola na svoji spletni strani ali portalu javnih naročil ni objavila seznama javnih naročil, oddanih v letu 2017, kot to določa drugi odstavek 21. člena v povezavi s 106. členom ZJN-3.

⁴⁴ Pipilips, Mateja Puhar, s. p.

⁴⁵ Do 22. 6. 2017 do 12:00.

⁴⁶ Gea produkt, d. o. o.

⁴⁷ Mlekarne Celeia in Perutnina Ptuj.

⁴⁸ Perutnina Ptuj.

2.1.1.1 Pogodbene cene, predmet dobav in roki plačil

Pri pregledu smo ugotovili tudi nepravilnosti v zvezi z upoštevanjem pogodbeno dogovorjenih cen, dogovorjenega predmeta dobav ter rokov plačil v skupnem znesku 5.006 evrov z DDV.

2.1.1.1.a Pri pregledu skladnosti nabavljenih in zaračunanih živil smo ugotovili, da je šola v maju in juniju 2017 dvema dobaviteljema⁴⁹ plačala sedem računov v vrednosti 2.207 evrov z DDV, za katere pa nima dobavnic, kar ni bilo v skladu s 7. členom pogodb, v katerem je bilo določeno, da šola blago prevzame z dobavnico. Zaradi navedenega nismo mogli potrditi, da so bila živila v tej vrednosti šoli dejansko dobavljena.

Ukrepi šole

Šola je vzpostavila sistem kontrole tako, da zaposleni v kuhinji ob prevzemu živil od dobaviteljev prevzamejo tudi dobavnico. Če dobavitelji ne predložijo dobavnice, jo od dobavitelja zahteva knjigovodkinja. Prevzemnik živil na za to pripravljenem obrazcu zabeleži prejem živil, dobavitelja, potrdi prejem dobavnice in se podpiše. Ravnateljici o prevzemu dobavnic mesečno poroča vodja kuhinje.

2.1.1.1.b Pri preverjanju skladnosti dejanskih nabavnih cen živil s pogodbenimi cenami smo ugotovili, da so dobavitelji, s katerimi je imela šola sklenjene okvirne sporazume, šoli maja in junija 2017 zaračunavali višje cene od dogovorjenih:

- družbo Pitus, d. o. o. je za eno živilo zaračunal 18 odstotkov višjo ceno od odgovorjene;
- družba Pik As, Tržič, d. o. o. je za dvoje artiklov zaračunala višjo ceno od dogovorjene, in sicer za 16,2 in 12,2 odstotka;
- družba Impuls Domžale, d. o. o. je zaračunavala osem artiklov po višji ceni od dogovorjene, in sicer od 6,7 do 511 odstotkov;
- družba Žito, d. o. o. je zaračunavala štiri artikle po višji ceni od dogovorjene, in sicer od 33,3 do 113,1 odstotka;
- družba Ljubljanske mlekarne, d. d. je za dvoje artiklov zaračunala 22,5 odstotka višji ceni od odgovorjene;
- družba Mercator, d. d. je za eno živilo zaračunala 28,4 odstotka višjo ceno od dogovorjene.

Ugotovljena odstopanja vrednostno sicer niso pomembna, kažejo pa na to, da šola ni imela vzpostavljenega ustreznega sistema za kontroliranje dejansko zaračunanih cen.

Ukrepi šole

Šola je vzpostavila sistem kontrole tako, da skladnost zaračunanih cen z dogovorjenimi sproti preverja vodja kuhinje, ki v primeru neskladnih cen zavrne račun. Poleg tega bo skladnost cen pri vsaj desetih dobaviteljih mesečno preverjala tudi knjigovodkinja, ki bo o tem mesečno poročala ravnateljici.

2.1.1.1.c Šola je v razpisni dokumentaciji in v 4. členu okvirnih sporazumov določila, da se bo v primeru, če bi med trajanjem okvirnega sporazuma potrebovala živila, ki niso predmet okvirnega sporazuma, pa jih dobavitelj lahko dobavi, z njim dogovorila za dobavo takega živila. Naročnik in dobavitelj bosta v tem primeru določila ceno za živilo in ga dodala na seznam živil. Menimo, da je takšna

⁴⁹ Franci Pušavec - nosilec dopolnilne dejavnosti na kmetiji in Marko Pogačnik, s. p.

določba okvirnih sporazumov/pogodb v nasprotju s tretjim odstavkom 32. člena ZJN-2, ki je določal, da naročnik ne sme uporabljati okvirnih sporazumov neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila ali tako, da bi s tem kršil temeljna načela, saj šola ni opredelila, katere vrste blaga oziroma artiklov (vključno z njihovimi specifikacijami) naj bi na tak način naročala, ter ni navedla nobenih pravil in pogojev za izbor najugodnejšega ponudnika za to blago oziroma artikle. Navedeno po našem mnenju pomeni, da je šola na tej podlagi blago oziroma artikle kupovala mimo vseh pravil javnega naročanja.

2.1.1.1.d Šola je z dvema dobaviteljskima sklenila pogodbi o sukcesivni dobavi blaga, in sicer s Posestvom Zarova in Lincer, d. o. o., ki v 5. točki določata, da bo dobavitelj dobavljal blago po cenah iz ponudbe, veljavnih na dan podpisa pogodbe. Z dobaviteljskima je leta 2017 ustvarila 2.799 evrov prometa z DDV. Ker pogodbi nista vsebovali točnega opisa artiklov in dogovorjenih cen, je šola ravnala v nasprotju s 5. točko pogodbe o sukcesivni dobavi blaga.

2.1.1.1.e Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu⁵⁰ v prvem odstavku 10. člena določa, če ni drugače dogovorjeno, se šteje za čas prejema elektronskega sporočila tisti čas, ko elektronsko sporočilo vstopi v prejemnikov informacijski sistem. Ugotovili smo, da šola šteje dneve zapadlosti računa od datuma prenosa e-računa v svoj informacijski sistem, vendar se je v nekaterih primerih datum e-računa, evidentiran pri Upravi za javna plačila (v nadaljevanju: UJP), in datum prenosa e-računa v informacijski sistem šole razlikoval, in sicer od enega dneva do treh tednov. Zaradi zamika pri prevzemu e-računa je bil datum plačila podaljšan za čas, ko je bil e-račun evidentiran pri UJP, pa še ni bil prenesen v informacijski sistem šole. Obstaja tveganje, da je šola na ta način obšla predpise in si poljubno podaljševala rok plačila tako, da elektronskega računa ni takoj prevzela iz spletne aplikacije UJP.

2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost

Izkazovanje poslovnih dogodkov in njihove predstavitev ureja pravilnik o računovodstvu. V 29. členu pravilnika o računovodstvu je določeno, da šola izkazuje prihodke po vrstah in namenih glede na dejavnost, na katero se nanašajo, razčlenjuje jih na prihodke iz naslova opravljanja javne službe in na prihodke iz naslova tržne dejavnosti. Pravilnik o računovodstvu v 30. členu določa, da šola izkazuje odhodke glede na vrsto dejavnosti, na katero se nanašajo. Ločiti jih mora na odhodke, ki se nanašajo na opravljanje dejavnosti javne službe in ostale neposredne odhodke, ki se nanašajo na tržno dejavnost. Stroški oziroma odhodki, pri katerih iz dokumentacije ni razvidno, na katero dejavnost se nanašajo, se morajo razporediti na podlagi izdelanih sodil. Kot sodilo za razmejevanje odhodkov po dejavnostih je treba uporabiti razmerje med prihodki od poslovanja, ki so doseženi pri opravljanju dejavnosti javne službe in prodaji blaga in storitev na trgu.

Šolsko prehrano in prehrano za zaposlene ter zunanje odjemalce šola zaračunava na podlagi cenika, ki ga je sprejel svet šole 4. 10. 2016. Vrste stroškov, upoštevanih pri kalkulaciji malice, nismo preverjali, saj je ceno malice določila ministrica, pristojna za šolstvo. Pri ceni ostalih obrokov smo preverili, ali je šola pri kalkulaciji cene obrokov upoštevala vse vrste stroškov, ne pa tudi, ali je pravilno določila deleže posameznih vrst stroškov.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 98/04-UPB15, 46/14.

2.1.2.a Šola je pojasnila, da so v ceni prehrane vključeni stroški živil, skupni stroški in donos. Kalkulacija je bila pripravljena na podlagi stroška živil, uporabljenih za 10 kosil, stalnih skupnih stroškov, ki niso bili specifikirani, in razlike v ceni. Glede na to, da skupni stroški v kalkulaciji cene niso specifikirani, ustreznosti kalkulacije cene ni mogoče potrditi, saj ni mogoče ugotoviti, ali je šola pri izračunu cene poleg stroška živil upoštevala tudi stroške materiala in storitev ter stroške amortizacije in investicijskega vzdrževanja.

Ukrep šole

Šola je izdelala kalkulacije nekaterih cen obrokov, ki jih ponuja. Izdelala je kalkulacijo cene zajtrka za učence, popoldanske malice za učence, velikega in malega kosila za učence, cene malice za zaposlene v jedilnici in v razredu ter cene zunanjih kosil, pri izračunu katerih je upoštevala vse potrebne stroške. Cenik z omenjenimi cenami je sprejel svet šole 27. 9. 2018.

Šola ni izdelala kalkulacije cen obrokov, ki jih nudi učencem ki se udeležujejo tekmovanj, in njihovim spremljevalcem ter zunanjim učiteljem.

2.1.3 Zaračunavanje obrokov

Šola je leta 2017 za prodane obroke hrane izdala 10.016 računov na podlagi cenika, predstavljenega v tabeli 1. Pri preveritvi zaračunavanja obrokov nismo preverjali pravilnosti uvrstitve učencev v dohodkovni razred, temveč ali je šola pri zaračunavanju obrokov to uvrstitev upoštevala.

Tabela 1: Cene obrokov

Obrok	Cena z DDV v evrih
Kosilo v jedilnici – odrasli	4,30
Kosilo odnešeno domov – odrasli	5,45
Malica za zaposlene	1,26
Otroška malica – dopoldanska	0,80
Otroška malica – popoldanska	0,45
Zajtrk	0,60
Kosilo 1.–5. razred	2,50
Kosilo 6.–9. razred	2,70

Vir: Zapisnik 2. seje sveta šole z dne 4. 10. 2016.

2.1.3.a Pravila o šolski prehrani⁵¹ (v nadaljevanju: pravila šolske prehrane) v 3. členu III. poglavja določajo, da je posamezni obrok pravočasno odjaven/prijavljen, če se ga odjavi/prijavi vsaj en dan prej do 10:25 prek računalnika v avli šole, po elektronski pošti ali po telefonu. Če starši oziroma učenec, ki je naročen na posamezen obrok, obroka ne odjavijo do roka, se obrok plača. Šola ne razpolaga z ustreznimi evidencami odjav šolske prehrane, iz katerih bi bile razvidne pravočasne odjave učencev, zato nismo mogli potrditi pravilnosti izdanih računov staršem, ugotovili pa smo, da je šola:

- trem učenkam zaračunala občasna kosila, čeprav pravila šolske prehrane in cenik občnih kosil nista omogočala;
- šestim učencem nepravilno obračunala obroke, saj mesečno ni zaračunavala vseh vrst na začetku šolskega leta prijavljenih obrokov šolske prehrane, in sicer štirim učencem kosil in dvema učencema zajtrkov;
- nepravilno zaračunala obroke za štiri učence, in sicer pet kosil in eno malico preveč.

Ukrepi šole

Šola je s 1. 9. 2018 prešla na elektronsko beleženje prehrane.

2.1.3.b Ugotovili smo, da je šola leta 2017 zaposlenim zaračunala malice v razredu po ceni, ki ni bila določena s cenikom.

Ukrepi šole

Šola je ceno malice za zaposlene v razredu uvrstila na cenik, ki ga je 27. 9. 2018 potrdil svet šole.

2.1.3.c Ugotovili smo, da je šola, na podlagi ustnega dogovora z ravnateljico, nekaterim zunanjim uporabnikom⁵² v letu 2017 obračunala obroke po cenah, ki niso skladne s cenikom, zato je zaračunala 597 evrov z DDV premalo.

2.1.3.d Šola je zaposlenim na podlagi Načrta izvajanja promocije zdravja za zaposlene v osnovni šoli A. T. Linharta, Radovljica⁵³, zagotavljala sveže sadje in osvežilne napitke. Ugotovili smo, da je šola v letu 2017 za zaposlene kupila sadje v vrednosti 3.174 evrov, kar je izkazala med materialnimi stroški. Menimo, da je kupovanje sadja za zaposlene, ki ne temelji na zakonu ali drugem predpisu, v nasprotju s tretjim odstavkom 16. člena Zakona o javnih uslužbencih⁵⁴, ki določa, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot določa zakon, podzakonski predpis ali kolektivna pogodba, če bi s tem obremenil javna sredstva. Delodajalec mora v skladu z 32. členom Zakona o varnosti in zdravju pri delu načrtovati in izvajati promocijo zdravja na delovnem mestu ter zagotoviti potrebna sredstva in opredeliti način spremljanja njenega izvajanja, vendar po našem mnenju zagotavljanja svežega sadja ne moremo uvrščati med promocijo zdravja.

⁵¹ Sprejel svet šole dne 26. 2. 2015.

⁵² CUDV Radovljica in zunanji učitelji.

⁵³ V katerem je navedeno, da je izdelan na podlagi ocene tveganja in 32. člena Zakona o varnosti in zdravju pri delu (Uradni list RS, št. 43/11), januarja 2015.

⁵⁴ Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08.

3. UČINKOVITOST RAVNANJA S HRANO

Da bi odgovorili na vprašanje, ali je šola učinkovito ravnala s hrano, smo proučili:

- ali je šola zagotavljala učencem prehrano v skladu s smernicami tako, da je bilo ostankov hrane čim manj, in
- ali je šola učinkovito ravnala z odpadno hrano.

3.1 Učinkovitost šole pri zagotavljanju prehrane v skladu s smernicami

Pri presoji, ali je šola zagotovila prehrano v skladu s smernicami tako, da je ostankov čim manj, smo preverili načrtovanje in izvedbo organizacije prehrane, pa tudi spremljanje in morebitne izboljšave procesa načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem, ob sočasni proučitvi načrtovanja, izvajanja, spremljanja in prilagajanja ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane. Pri tem smo sodelovali z NIJZ, ki je podal mnenje o strokovnem pregledu organizirane šolske prehrane⁵⁵.

3.1.1 Načrtovanje organizacije prehrane

Osnova učinkovitega zagotavljanja prehrane je primerno načrtovanje organizacije prehrane. Šola mora imeti sprejeta ustrezna pravila šolske prehrane, ki so jih obravnavali svet staršev, učiteljski zbor in učenci ter jih je sprejel svet šole. Opredeliti mora vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja. Ključno je tudi, da šola načrtuje nabavo priporočenih živil in živil, ki so vključena v sheme kakovosti, ter živil, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, in da v okviru postopka naročanja živil upošteva merila kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

Svet šole je sprejel pravila šolske prehrane 26. 2. 2015. Pravila šolske prehrane določajo postopke evidentiranja in nadzor nad koriščenjem obrokov, čas in način prijave in odjave posameznega obroka, ravnanje z neprevzetimi obroki, način seznaitve učencev in staršev s pravili šolske prehrane ter sestavo, število članov in mandat skupine za prehrano. Pravila šolske prehrane so sicer vsebinsko ustrezna, vendar menimo, da bi bilo primerno, da bi predlog pravil šolske prehrane pred sprejemom obravnavali svet staršev, učiteljski zbor in učenci. Starši, učitelji in učenci so se s pravili šolske prehrane seznaili po sprejetju in tako niso imeli možnosti sodelovati pri njihovem oblikovanju.

⁵⁵ NIJZ je maja 2018 opravil strokovno spremljanje skladnosti šolske prehrane s strokovnimi usmeritvami in navodili, ki opredeljujejo merila za izbor živil, načrtovanje sestave, količinske normative in način priprave šolske prehrane ter časovni okvir za njeno izvedbo.

Šola je v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravila Program razvoja in dela šole 2016–2021⁵⁶, ki pa ga ni sprejel svet šole in ne opredeljuje ravnanja s hrano. Šola je vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, opredelila v Letnem delovnem načrtu za šolsko leto 2016/2017⁵⁷ (v nadaljevanju: LDN 2016/2017) in Letnem delovnem načrtu za šolsko leto 2017/2018⁵⁸ (v nadaljevanju: LDN 2017/2018). Navedla je, da bo izvajala Shema šolskega sadja in zelenjave. V prilogah k obema LDN je določila, komu bo Shema šolskega sadja in zelenjave namenjena, kdaj naj bi se izvajala, kdo naj bi jo izvajal, v kakšni obliki, opredelila je cilje, ni pa opredelila kazalnikov. Šola je načrtovala, da bodo učenci po vsaki malici uredili jedilnico oziroma učilnice, da bodo za red in kulturo uživanja malice skrbeli odgovorni učitelji ter da bo za izboljšanje reda, prehranjevalne kulture in odnosa do hrane v jedilnici v času kosila uvedeno posebno dežurstvo, ki ga bodo po razporedu izvajali učitelji razredne in predmetne stopnje ter drugi strokovni sodelavci, poudarek naj bi bil na kulturnem prehranjevanju. V Podružnični šoli Ljubno so bili za red in kulturo uživanja malice odgovorni razredniki, pri kosilu naj bi za red skrbela učiteljica podaljšanega bivanja zato, da bi poudarila vzgojne elemente uživanja obroka. V okviru zdravstvenega varstva naj bi se učili o pravilni in zdravi prehrani s poudarkom na vključevanju učencev s slabim zdravstvenim stanjem, ki izhajajo iz socialno šibkega okolja, v šolsko prehrano, učence naj bi navajali na zdravo prehrano, oblikovanje ustreznih prehranjevalnih navad in ustrezen odnos do hrane. Šola je opredelila aktivnosti, časovne okvire in odgovorne osebe, manjkala pa je opredelitev kazalnikov.

Šola je načrtovala nabavo ekoloških živil in nabavo živil po merilu "kvaliteta", pri čemer so lahko ponudniki ponudili poleg ekoloških še živila iz sheme integrirana pridelava in višja kakovost. V okviru postopka naročanja je šola priporočala, da ponudniki ponudijo živila, ki imajo enega od uradno priznanih znakov kakovosti, so lokalno pridelana, slovenskega porekla ali jih pridelujejo ali prodajajo kmetje, so gensko nespremenjena, ter živila, ki spadajo med varovalna živila in varujejo zdravje. Šola je med merila vključila merilo "kvalitete". Iz postopka naročanja ni razvidno, da bi šola upoštevala Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, čeprav v delu razpisne dokumentacije glede opisa živil nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, opredeljenimi v priročniku.

Ocenjujemo, da šola učinkovito načrtuje organizacijo prehrane, vendar so še možnosti za izboljšave. Šola ima sprejeta vsebinsko ustrezna pravila šolske prehrane, vendar jih pred sprejemom niso obravnavali učiteljski zbor, svet staršev in učenci, ki tako niso imeli možnosti tvorno sodelovati pri njihovem oblikovanju. Šola je opredelila nekaj vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, pri čemer je manjkala opredelitev kazalnikov. Načrtovala je nabavo ekoloških živil, pa tudi živil iz drugih shem kakovosti ter živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v postopku naročanja v delu razpisne dokumentacije nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

⁵⁶ Brez datuma in številke.

⁵⁷ Z dne 29. 9. 2016.

⁵⁸ Z dne 28. 9. 2017.

3.1.2 Načrtovanje ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane

Preverili smo, ali je šola opredelila aktivnosti za ozaveščanje učencev in njihovih staršev o problematiki ostankov hrane ter druge ukrepe preprečevanja in zmanjševanja ter obvladovanja količine ostankov hrane, ali je določila učinke načrtovanih aktivnosti ter določila odgovorne osebe za izvedbo in predvidela obdobje izvajanja aktivnosti in ukrepov.

Med aktivnosti, ki jih je šola načrtovala in bi jih bilo mogoče obravnavati kot vsebine, povezane s problematiko ostankov hrane, je mogoče šteti le v LDN 2016/2017 in LDN 2017/2018 načrtovano izboljšanje odnosa do hrane v jedilnici v času kosila z uvedbo posebnega dežurstva, ki naj bi ga po razporedu izvajali učitelji razredne in predmetne stopnje ter drugi strokovni delavci.

Šola ni načrtovala ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane, saj ni opredelila aktivnosti ozaveščanja učencev in njihovih staršev o problematiki ostankov hrane, ni predvidela prilagajanja jedilnika ponudbi in živilom, ki so na razpolago v šolski kuhinji oziroma jim bo v kratkem potekel rok trajanja, ni načrtovala sistematičnega spremljanja ostankov hrane in živil, ki jih učenci izrazito ne marajo, ne prilagajanja nakupa živil porabi ter morebitnih drugih aktivnosti preprečevanja in zmanjševanja ter obvladovanja količine ostankov hrane, zato menimo, da je šola neučinkovito načrtovala ukrepe obvladovanja preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane.

3.1.3 Organiziranje prehrane učencev

Pri presoji, ali šola učinkovito organizira prehrano učencev, smo preverili, ali:

- so zaposleni, zadolženi za pripravo šolskih obrokov, ustrezno usposobljeni;
- šola dejansko nabavlja priporočena živila in živila, ki so vključena v sheme kakovosti, ter živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil;
- upošteva priporočeno pogostost uživanja živil iz posameznih skupin živil;
- izvaja vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja;
- je sistem prijav na šolsko prehrano in odjav posameznih obrokov učinkovit;
- je režim prehranjevanja ustrezen in urejenost celotnega območja šole učence spodbuja k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad.

Organizatorica šolske prehrane ima ustrezno izobrazbo, saj je profesorica biologije in gospodinjstva. Poleg tega ima opravljen strokovni izpit, ki ga zahteva šola. V letu 2017 se je skupaj z vodjo kuhinje udeležila izobraževanja Higienška stališča za higieno živil o preprečevanju okužb v živilskih obratih, označevanju živil in pomenu hranilne vrednosti živil, skupaj z izbranimi zaposlenimi se je udeležila izobraževanja Šola ukrepanja ob anafilaktični reakciji otroka in mladostnika ter posveta Kdo je odgovoren za enakopravno obravnavo otrok z MPS. Vodja kuhinje ima srednjo tehnično izobrazbo s področja gostinstva, udeležil se je izobraževanja s področja HACCP⁵⁹. Ostali zaposleni v kuhinji so se udeležili izobraževanja s področja dietne prehrane.

⁵⁹ Analiza tveganja in ugotavljanja kritičnih kontrolnih točk, angl.: *Hazard Analysis Critical Control Point*.

Poleg ustrezno usposobljenega osebja je za učinkovito organizacijo prehrane treba nabaviti priporočena živila in živila, ki so vključena v sheme kakovosti, ter živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Šola ne zbira podatkov o živilih v shemah kakovosti in o tem, katera živila so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Šola je v letu 2017 nabavila za 5.122 evrov ekoloških živil, kar predstavlja manj kot desetino vrednosti nabav v letu 2017. Od lokalnih ponudnikov je v letu 2017 nabavila za 31.027 evrov živil, kar predstavlja 12,2-odstotni delež vseh nabavljenih živil (253.491 evrov). Šola je do 30. 6. 2018 nabavila ekološka živila v vrednosti 2.865 evrov, kar predstavlja dobro polovica vrednosti nabav ekoloških živil v letu 2017.

Pri ugotavljanju, ali šola upošteva priporočeno pogostost uživanja živil iz posameznih skupin živil, smo upoštevali ugotovitve strokovnega pregleda organizirane šolske prehrane, ki ga je opravil NIJZ. Ugotovljeno je bilo, da je bila v aprilu 2018 ponudba skladna z dejanskim jedilnikom. Zajtrk je glede prehranske kakovosti delno ustrezal priporočilom. V pretežni meri je vključeval kruh in pekovske izdelke v kombinaciji z različnimi namazi in mlečnimi izdelki. Ponujena je bila tudi topla mlečna jed, kot je mlečni zdrob in polenta z mlekom, enkrat koruzni kosmiči z mlekom, enkrat pa misliji z mlekom. Napitki so bili malo sladkani, kar je ustrezno, ponujene so bile različne vrste čaja, mleko, bela kava in kakav. Živil, cvrtih v globoki maščobi, šola ni ponujala, ravno tako pri zajtrku ni ponujala mesnih, majoneznih in čokoladnih namazov, redko so bili ponujeni mesni izdelki s homogeno strukturo oziroma večjo vsebnostjo maščob, kar je ustrezno. Ribji namaz je bil na jedilniku enkrat v mesecu. Za zajtrk je bilo prepogosto ponujeno maslo in sir, kar je bilo občasno ponujeno tudi za malico. Sadja in zelenjave šola za zajtrk ni ponujala. Za malico je šola ponudila različne vrste kruha (polnozrnatega, koruznega, polbelega, ajdovega, črnega) in pekovsko pecivo, tudi polnozrnato, pogosto v kombinaciji z mesnimi in mlečnimi izdelki ter različnimi namazi. V povprečju enkrat v tednu je bila na jedilniku topla mlečna jed. Učenci so imeli na voljo različne vrste malo sladkanih napitkov, kot so čaj, 100-odstotni sadni sokovi in mlečni napitki, ter pitno vodo. Ribe so bile ponujene le enkrat mesečno, kar je premalo. Sadje je bilo ponujeno dovolj pogosto, nekoliko manjkrat pa so bili zelenjavni dodatki. Šola ni vključevala v globoki maščobi cvrtih živil in mesnih, majoneznih ter čokoladnih namazov, gaziranih ali negaziranih pijač z dodanimi sladkorji; mesni izdelki s homogeno strukturo oziroma večjo vsebnostjo maščob so bili vključeni redko, kar je v skladu s priporočili smernic. Za malico so bili sladki in slani pekovski izdelki ponujeni prepogosto. Pri kosilu je bila vključenost sadja in zelenjave ustrezna, ravno tako v skladu s smernicami šola ni ponujala majoneznih in kremnih prilog oziroma prelivov, pekovskih in slaščičarskih izdelkov, vključno z industrijskimi deserti ter instant juhami iz vrečk. Kosilo je vključevalo različne vrste mesa, ribe so bile ponujene trikrat mesečno. Prepogosto pa so bile ponujene jedi iz mletega mesa oziroma mesnih izdelkov s homogeno strukturo in večjim deležem maščob ter premalokrat belo pusto meso z vidno strukturo. V globoki maščobi cvrta živila so bila ponujena trikrat, čeprav smernice priporočajo, da naj bi se ponujala največ dvakrat na mesec. Cvtje je potekalo na klasičen način in ne v konvektomatu. Šola je preredko vključila jedi iz polnovrednih žit in kaš. Pri kosilu so imeli učenci na voljo različne napitke, le dvakrat tedensko je bila ponujena voda. Popoldanske malice so vključevale različne vrste kruha in sadja, pri tem je šola zagotovila pestrost, niso pa bili ponujeni zelenjava in mlečni izdelki. Glede na navedeno je mogoče ugotoviti, da je šola v delu priporočeno nizke stopnje uporabe majoneznih in kremnih namazov, odsvetovanih pijač, neuporabe instant juh in jušnih koncentratov ravnala v skladu s smernicami. Pri zajtrku sadje in/ali zelenjava nista bila ponujena, prepogosto pa maslo in sir. Pri malicah so bili ribe in ribji izdelki vključeni preredko, ravno tako mlečni izdelki in zelenjava. Ravno tako je šola pri kosilu premalokrat ponujala pusto belo meso z vidno strukturo in izdelke iz polnovrednih žit in kaš. V globoki maščobi cvrta živila pri kosilih so bila ponujena prepogosto. Obroki so bili preslani.

Režim prehranjevanja na šoli je pretežno ustrezen, opozoriti pa je treba, da šola ni zagotovila najmanj dve uri presledka med zajtrkom in dopoldansko malico, saj je zajtrk ponujala ob 7:30, malico za učence prve triade pa od 9:05 dalje. Pri ostalih obrokih je šola zagotovila najmanj dve uri presledka, malici je namenila 15 minut, kosilu 30 minut. Jedilnik se ni ponovil prej kot v 21 dneh.

Šola je poleg načrtovanih izvedla precej vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je predvidela spodbujanje zdravega prehranjevanja in kulture prehranjevanja, ki jih v svojih aktih ni izrecno načrtovala. O izvedenih dejavnostih je poročala v dokumentih šole oziroma je predložila dokazila⁶⁰ o njihovi izvedbi. Tako so dejavnosti izvajali na oddelčnih urah, tehniških dnevih oziroma so bile vsebine vključene v delo pri obveznih in izbirnih predmetih oziroma v podaljšano bivanje. Šola je obeležila svetovni dan zdravja ter teden evropskih kuhinj, v okviru Evropske mreže zdravih šol so se zaposleni udeležili srečanj vodij timov, šola je organizirala srečanje šol, vključenih v mrežo. Na šoli so izvedli tudi samopostrežni malici, izvajali Shemo šolskega sadja in zelenjave ter pripravili Tradicionalni slovenski zajtrk. Učenci šole so se udeležili tekmovanja Zlata kuharica.

Primeri dobre prakse

Samopostrežni malici

Šola je oktobra 2017 in maja 2018 na šoli organizirala samopostrežno malico. V letu 2017 je bila organizirana samopostrežna mlečna malica za vse učence z namenom spodbujanja učencev k uživanju mlečnih izdelkov in h kulturi prehranjevanja. Leta 2018 je bila organizirana samopostrežna malica s poudarkom na uživanju zelenjave in različnih namazov po prosti izbiri in hkratnem navajanju na kulturno uživanje hrane.

Biodinamični vrt

Učenci razredne in predmetne stopnje, vključeni v biodinamični krožek, sodelujejo pri delu na vrtu celo leto. Tako spoznavajo osnove gojenja sadja in zelenjave, ki jo lahko uporabijo v okviru izvedbe predmetov, ko prikažejo pripravo kosila iz zelenjave, pridelane na vrtu.

Slika 2: Biodinamični vrt



Vir: fotografija računskega sodišča.

⁶⁰ Fotografije, plakati in tako dalje.

Sistem prijav na obroke in odjav od obrokov je omogočal dnevno prilagajanje števila pripravljenih obrokov, le glede na število prijav na obroke, ki so bile sporočene en dan prej, in skupinske odjave. Pravila šolske prehrane določajo, da dnevno evidenco o številu prijavljenih učencev ter številu prijav in odjav posameznega obroka in nadzor nad koriščenjem obrokov vodi oseba, ki jo pooblasti ravnatelj. Prijavo na šolsko prehrano oddajo starši. Posamezen obrok lahko odjavijo starši ali učenci. Pravočasno so prijavljeni oziroma odjavljeni obroki vsaj en dan prej do 10:25 na naslednje načine: prek računalnika v avli šole, po elektronski pošti ali pa po telefonu. Ocenjujemo, da takšen sistem ni bil dovolj učinkovit, saj ni omogočal odjave obrokov v zgodnjih jutranjih urah zaradi nepredvidenih okoliščin (bolezen, drugi izredni dogodki), kar je pogost razlog za odjavo obrokov. Navedbe šole, da se učenci lahko prijavijo in odjavijo od obrokov še isti dan, pri čemer šola ni navedla ure, do katere je mogoča pravočasna odjava, v reviziji ni bilo mogoče potrditi, saj šola ni vodila enotnih dnevnih evidenc odjav, kar ni bilo v skladu s pravili šolske prehrane. Zato v reviziji tudi ni bilo mogoče potrditi, da bi bilo število pripravljenih obrokov prilagojeno prijavam in odjavam obrokov.

Urejenost celotnega območja šole deloma spodbuja k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad, saj v šolskem prostoru niso nameščeni avtomati za distribucijo hrane in pijače, v jedilnici pa so nameščeni umivalniki, kar prispeva k ustrezni higieni rok. Vendar učitelji obroka ne zaužijejo skupaj z učenci, ampak obedujejo v ločenem prostoru in tako učencem ne morejo biti vzor pri prehranjevanju. Šola je obroke postregla v priboru iz nerjavnega jekla. Ocenjujemo, da bi šola lahko jedilnico kljub zastarelosti estetsko uredila.

Slika 3: Jedilnica



Vir: fotografija računskega sodišča.

Ocenjujemo, da šola ni v celoti učinkovito organizirala prehrane učencev. Za pripravo šolske prehrane so skrbeli ustrezno usposobljeni zaposleni. Šola je izvajala precej vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, čeprav jih ni načrtovala. Urejenost celotnega območja šole je učence le deloma spodbujala k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad, saj učitelji obedujejo v ločenem prostoru in učencem ne morejo biti vzor. Šola je sicer nabavljala priporočena živila in živila, vključena v sheme kakovosti, ter živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v manjšem deležu, vendar je kupila več kot desetino živil od lokalnih ponudnikov. Pri pripravi obrokov v skladu s priporočili smernic bi lahko šola svoje poslovanje izboljšala, saj bi lahko pri zajtrku in popoldanski malici ponudila sadje in/ali zelenjavo, manjkrat pa maslo in sir. Šola je premalokrat ponujala mesne izdelke z vidno strukturo, pusto belo meso z vidno strukturo, ribe, mlečne izdelke brez dodanega sladkorja in sadne skute z dodatkom svežega sadja, izdelke iz polnovrednih žit in kaš. Prepogosto je ponudila cvrta živila v globoki maščobi pri kosilih, vendar jih ni ponujala pri malici. Obroki so bili preslani. Šola je pri ponujanju drugih odsvetovanih živil, kot na primer majonez, instant juh, ravnala v skladu s priporočili smernic. Režim prehranjevanja smo ocenili kot deloma ustrezen, razen glede presledka med zajtrkom in malico za učencev prve triade, ki je bil prekratek. Sistem prijav in odjav na šoli ni bil dovolj učinkovit, saj ni omogočal odjave obrokov v zgodnjih jutranjih urah istega dne zaradi nepredvidenih okoliščin (na primer bolezni), kar je pogost razlog za odjavo obrokov, pa tudi dnevna evidenca prijav in odjav ni bila ustrezna.

3.1.4 Obvladovanje, zmanjševanje in preprečevanje ostankov hrane

Da bi bila šola učinkovita pri zagotavljanju prehrane v skladu s smernicami tako, da bi bilo ostankov hrane čim manj, mora aktivno obvladovati, zmanjševati in preprečevati nastajanje ostankov hrane. Ugotavljali smo, ali šola izvaja načrtovane in druge aktivnosti na tem področju.

Ugotovili smo, da šola ni načrtovala aktivnosti, povezanih s preprečevanjem in zmanjševanjem ostankov hrane, kar pomeni, da se s tem ni sistematično ukvarjala (povezava s točko 3.1.2 tega poročila). Po navedbah šole je jedi in živil, ki jih učenci niso jedli, pripravila manj, ravno tako naj bi šola živila, ki so ostala, v dogovoru z učitelji ponudila učencem pozneje. Živila in jedi, ki so ostala pri kosilu in so bila s higienskega in prehranskega vidika neoporečna, naj bi se ustrezno shranila in porabila ob drugih priložnostih⁶¹. Učenci so se lahko sami odločali, koliko jedi ali posameznega živila bodo vzeli, pri malici so se kosi kruha rezali na polovice, učenci so si sami jemali pijačo, jogurte, jedi na žlico, sadje in zelenjavo. Pri kosilu so osebu lahko povedali, česa ne želijo. Kar je ostalo, je bilo na razpolago drugim učencem. Šola navaja, da obvladuje količino ostankov tako, da jogurte pogosto kupuje v litrski embalaži in naliva v skodelice, sokove kupuje v večji embalaži in jih prelija v vrče, porcijskih živil (maslo, marmelada, med, paštete in tako dalje) ne kupuje. Ugotovili smo, da je šola v maju in juniju 2017 kupovala jogurte tako v manjših embalažah kot v litrskih pakiranjih. Ostalih navedb v reviziji ni bilo mogoče v celoti preveriti, ker šola ne zbira in ne analizira podatkov o živilih, ki jih učenci odklanjajo, ter ne beleži morebitnih prilagoditev jedilnika.

Na šoli deluje komisija za prehrano, ki je ugotovila, da učenci pojedjo premalo solate, zato naj bi v naslednjem šolskem letu ponujali nezačinjeno solato in učencem omogočili, da si sami dodajo kis, olje in sol. Šola ni ugotavljala, zakaj učenci ne jedo solate, ravno tako ni jasno, ali je bil namen ponujanja

⁶¹ En primer, znan ob izvedbi tehtanja odpadne hrane, je predstavljen v točki 3.2.2 tega poročila.

nezačinjene solate, da bodo učenci pojedli več zelenjave ali da bi zmanjšali količino ostankov hrane. Šola tudi ni določila, da bo spremljala ukrep in njegove rezultate. Delovanje komisije za prehrano je bilo predstavljeno svetu staršev, v okviru predstavitve je organizatorica šolske prehrane izpostavila, da se šola trudi, da je ostankov hrane malo, vendar učenci radi posegajo po sladica, ne marajo pa enolončnic in solat, ter da osebje na podlagi izkušenj prilagodi število pripravljenih obrokov glede na priljubljenost določene jedi pri učencih. Izpostavila je, da na prehranjevalne navade otrok vplivajo navade iz primarne družine.

Ocenjujemo, da izkustveni način šoli omogoča sprotno prilagajanje jedilnikov, vendar je vezan na aktivnosti posameznega zaposlenega, ki niso evidentirane, niti se niso beležili njihovi rezultati, zaradi česar jih ocenjujemo kot premalo sistematične, saj se verjetno v primeru kadrovskih sprememb osebja, ki je zadolženo za šolsko prehrano, ne bi izvajale na enak način.

Delovanje komisije za prehrano ocenjujemo kot dobro prakso, vendar je treba ravnanje šole pri obvladovanju, zmanjševanju in preprečevanju ostankov hrane še precej izboljšati, saj delovanje šole na tem področju večinoma temelji na izkušnjah in motiviranosti osebja, kar sicer lahko prinaša dobre rezultate, vendar pa samo po sebi ne zagotavlja celovitega in kontinuiranega ravnanja šole v smeri zmanjševanja ostankov hrane. Ravnanje šole pri obvladovanju, zmanjševanju in preprečevanju ostankov hrane zato ocenjujemo kot ne dovolj učinkovito.

3.1.5 Spremljanje načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem

Ugotavljali smo tudi, ali šola spremlja in po potrebi izboljšuje proces načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem, torej ali poroča o uresničevanju načrtovanih in drugih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in o dejavnostih, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja ter ugotavlja potrebe po izboljšavah, preverja stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in z dejavnostmi, povezanimi s področjem prehrane, ter ali je vzpostavila ustrezen sistem nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami.

Šola je v Poročilu o uresničevanju Letnega delovnega načrta in uspešnosti vzgojno-izobraževalnega dela v šolskem letu 2016/2017⁶² poročala o izvedbi nekaterih načrtovanih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je predvidela spodbujanje zdravega prehranjevanja in kulture prehranjevanja, tako na primer o Shemi šolskega sadja in zelenjave ter o vključevanju aktivnosti za izboljšanje prehranjevalnih navad in prehrane v redni vzgojno-izobraževalni program pri pouku, v dneve ob pouku in v nekatere interesne dejavnosti.

Komisija za šolsko prehrano se je sestala večkrat letno in med drugim analizirala potek prehranjevalne vzgoje in delo šolske kuhinje. Pri tem je podala predloge za izboljšave in načrt dela za v prihodnje. V novembru 2017 je komisija posebej obravnavala kulturo prehranjevanja pri kosilu, oblikovala konkretne predloge za izboljšave, tako je spremenila urnik kosila za učence, vključene v podaljšano bivanje, s čimer se je gneča v jedilnici zmanjšala, in na sestanku v decembru analizirala spremembe glede kulture prehranjevanja v šolski jedilnici. Komisija je obravnavala poročilo NIJZ in sprejela nekatere ukrepe. Predloge za izboljšave so oblikovali tudi zaposleni v okviru aktivov učiteljev, ki so se odločili natančneje načrtovati dejavnosti ob Tradicionalnem slovenskem zajtrku.

⁶² Z dne 31. 8. 2017.

Šola je navedla, da načrtuje jedilnike na podlagi smernic, kuharskih knjig in na podlagi izkušenj osebja, zadolženega za šolsko prehrano, občasno uporabi tudi Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Ocenjujemo, da šola ni imela vzpostavljenega ustreznega sistema nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami, saj smernice priporočajo:

- vzpostavitev samonadzornega kontrolnega sistema izvajanja smernic tako, da se vsaj enkrat letno energijsko in hranilno ovrednoti jedilnike in pridobi povratno informacijo o hranilni in energijski uravnoteženosti jedilnikov;
- sprejem načrta pogostosti laboratorijskega preizkušanja energijske in hranilne vrednosti celodnevni ali posameznih dnevi obrokov zaradi primerjave s prehranskimi normativi in njegovo dosledno uresničevanje;
- da se pri planiranju jedilnikov uporablja Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, metoda s prehranskimi enotami v smernicah ali prosto dostopna spletna orodja, ki zagotavljajo doseganje normativov.

Šola je v šolskem letu 2016/2017 izvedla anketo o prehrani med učenci in starši 4. in 7. razreda. Rezultati so bili predstavljeni učiteljem, učencem in staršem ter objavljeni na spletni strani šole. Na seji sveta staršev je bila predstavljena analiza ankete, pa tudi drugo delo komisije za šolsko prehrano. Skupina za prehrano je proučila možnost ponujanja različne solate v solatnem baru. Sprejeli so sklep, da bodo učiteljice učence ponovno seznanim o možnosti zaužitja solate brez preliva. Po pojasnilu šole se uvedba solatnega bara ni obnesla, vendar pa šola ni razmišljala, kako bi bilo mogoče učence spodbuditi k odvzemu zelenjave iz solatnega bara. V šolskem letu 2017/2018 je izvedla anketo, vendar ni izkazala, da je na podlagi informacij pristopila k analizi o potrebah in možnostih izvedbe izboljšav. S šolsko prehrano so bili starši in učenci sicer v večji meri zadovoljni, učenci so si zaželeli več odsvetovanih živil, večje porcije in negodovali nad hrupom v jedilnici, starši pa so predlagali več lokalnih živil.

Šola bi lahko učinkoviteje spremljala načrtovanje in zagotavljanje prehrane učencem. Menimo, da bi morala k ocenjevanju pristopiti bolj sistematično. Proces bi morala spremljati bolj načrtno in ugotavljati ter evidentirati potrebe po izboljšavah. Bolje bi lahko poročala o uresničevanju vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano in zdravim prehranjevanjem. K učinkovitosti šole na tem področju je s svojim delovanjem prispevala komisija za prehrano, ki je obravnavala že izvedene aktivnosti ter prilagodila svoje predloge zaznamim problemom. Šola ni imela vzpostavljenega ustreznega sistema nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami. Stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, je za šolsko leto 2016/2017 ugotavljala z anketo in na podlagi predlogov uvedla solatni bar, ki pa se ni obnesel, vendar šola ni analizirala razlogov, ki bi jih bilo morda mogoče odpraviti. V šolskem letu 2017/2018 je anketo izvedla, vendar ni izkazala, da je na podlagi informacij pristopila k izvedbi izboljšav. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da bi šola lahko učinkoviteje spremljala in zagotavljala prehrano učencev.

3.1.6 Spremljanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane

Eden od pokazateljev učinkovitega ravnanja s hrano je tudi zavzetost šole na področju spremljanja in izboljševanja aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane. Ocenjujemo, da je šola ravnala primerno, če je spremljala izvajanje ukrepov (aktivnosti), usmerjenih v zmanjševanje, preprečevanje in obvladovanje količine ostankov hrane, in prilagodila te aktivnosti učinkom že izvedenih aktivnosti.

Šola posameznih aktivnosti, ki naj bi jih izvajala (povezava s točko 3.1.4 tega poročila), ni spremljala in ni ugotavljala, ali je zaradi teh aktivnosti manj ostankov hrane, zato tudi ni mogla prilagoditi svojih ravnanj.

Ocenjujemo, da spremljanje in prilagajanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane, ni bilo učinkovito. Šola bi morala k problematiki pristopiti celovito, saj lahko le na takšen način prispeva k ustreznemu ureditvi omenjenega področja v prihodnje. Šola v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni zagotovila primerne podlage za spremljanje področja, uresničevanja zastavljenih ciljev in presoje njihovega doseganja ter morebitnih prilagoditev aktivnosti v prihodnje.

3.2 Učinkovitost ravnanja z odpadno hrano

Pri presoji, ali je šola z odpadno hrano ustrezno ravnala, smo preverili, ali je šola načrtovala, kako bo z odpadno hrano ravnala, ali je učinkovito izvajala aktivnosti na področju ravnanja z odpadno hrano in ali je spremljala in prilagajala ravnanje z odpadno hrano.

3.2.1 Načrtovanje ravnanja z odpadno hrano

Šola je učinkovito načrtovala ločevanje odpadkov, če je predvidela, kako bo z odpadki ravnala v prihodnje, preverila možna in dopustna ravnanja z odpadno hrano, načrtovala ravnanja z živili s pretečenim rokom uporabe, delno zaužitimi živili oziroma obroki, ki niso bili zaužiti.

Šola je v vzgojno-izobraževalnih programih načrtovala vsebine, povezane z ločevanjem odpadkov na splošno, za učence 4. razredov je pri predmetu Naravoslovje in tehnika načrtovala tudi ogled ekološkega otoka s poudarkom na odlaganju bioloških odpadkov in možnostih kompostiranja. V Načrtu gospodarjenja s kuhinjskimi odpadki in z odpadnimi jedilnimi olji je šola načrtovala vrsto odpadkov pri pripravi in razdeljevanju obrokov ter po zaužitju obrokov ter mesto začasnega shranjevanja kuhinjskih odpadkov in jedilnih olj. Ob tem je opredelila odgovorne osebe za vodenje evidenc in sporočanje odpadkov, za izobraževanje zaposlenih in za odpadke, ne pa tudi obdobja izvajanja aktivnosti, kazalnikov in ciljev pri izvedbi aktivnosti, povezanih z ločevanjem odpadkov.

Ravnanje z obroki, ki jih učenci ne prevzamejo, šola načrtuje v pravilih šolske prehrane, in sicer hrano od obrokov, ki niso prevzeti do 9:25, šola brezplačno odstopi drugim učencem, glede neprevzetih obrokov od kosila pa pravila določajo le, da jih odpelje podjetje za ravnanje z biološkimi odpadki. Šola je načrtovala, da se ostanek hrane od malic prenese v skupen prostor pred zbornico, kjer je v jabolčnem kotičku na voljo učencem po 4. ali 5. šolski uri, sadje in zelenjavo, ki ostane po malici, pa šola ponudi v posebnih skledah v učilnicah.

Šola ni preverila, katera so možna ter dopustna ravnanja z odpadno hrano, in ni načrtovala, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, prav tako ni načrtovala ravnanja z odpadno hrano, ki jo je mogoče ponovno uporabiti pri pripravi drugih jedi, niti ravnanja z delno zaužitimi živili oziroma obroki in neužitnim delom odpadne hrane. Ker šoli zaradi sprotne naročanja in porabe živil ne ostajajo živila s pretečenim rokom uporabe, tudi ni načrtovala ravnanja s tovrstnimi živili, vendar je za odgovorno osebo za spremljanje zaloga v skladišču določila vodjo kuhinje.

Za odvoz biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in odpadnih olj ima šola sklenjeno pogodbo z zbiralcem odpadkov Bolje, d. o. o. Zbiralca biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in odpadnih olj je šola opredelila v Načrtu gospodarjenja z kuhinjskimi odpadki in z odpadnimi jedilnimi olji, kjer je opredelila tudi

predvideno ocenjeno količino in frekvenco odvoza teh odpadkov. Šola kljub veliki količini odpadnih jedilih olj (povezava s točko 3.2.2 tega poročila) ni načrtovala nakupa konvektomata.

Ocenjujemo, da je šola delno učinkovito načrtovala ravnanje z odpadno hrano, pri čemer nalog, obdobja in odgovornih oseb ni vselej določila. Načrtovala je, da bo pripravljene, a nezaužite malice, brezplačno odstopila učencem šole v jabolčnem kotičku in razredih, v vzgojno-izobraževalnih programih je na splošno načrtovala vsebine, povezane z ločevanjem odpadkov, in ogled ekološkega otoka za učence 4. razredov, ustrezno je pristopila le k ločevanju odpadkov in določila ravnanje z odpadki. Za spremljanje zaloge živil je določila odgovorno osebo. Šola se ni ukvarjala z vprašanjem, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, ni preverila možnih in dopustnih ravnanj z ostanki hrane, ni načrtovala ravnanja z delno zaužitimi živili oziroma z obroki, ki niso bili zaužiti. Menimo, da bi morala šola načrtovati, da tudi neprevzeta kosila ponudi svojim učencem.

3.2.2 Ravnanje z odpadno hrano

Šola ravna učinkovito, če izvaja načrtovane aktivnosti na področju ravnanja z odpadno hrano, poleg tega pa obroke, ki niso prevzeti, brezplačno odstopi drugim učencem ali humanitarnim organizacijam, ki so vpisane v razvid humanitarnih organizacij. Šola ustrezno ravna z odpadno hrano tudi, če odpadke ločuje.

Šola mora pripraviti poročilo o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi za preteklo leto⁶³. Šola je v letu 2015 oddala 10.223 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 694 kilogramov odpadnih jedilnih olj, 10.837 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 420 kilogramov odpadnih jedilnih olj je nastalo v letu 2016 ter 14.905 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 757 kilogramov odpadnih jedilih olj v letu 2017. Zbiralec odpadkov je šoli za odvoz kuhinjskih odpadkov v letu 2017 zaračunal 2.030 evrov, v prvi polovici leta 2018 pa 1.042 evrov, medtem ko odvoza odpadnih jedilnih olj ni zaračunaval. Šola je v prvi polovici leta 2018 oddala 7.688 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, v povprečju 68 kilogramov na dan. Povprečna dnevna količina oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v prvih šestih mesecih leta 2017 je znašala 81,9 kilograma. Ob primerjavi skupne količine odpadkov med posameznimi leti smo ugotovili, da je količina biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v šoli naraščala do leta 2018, v katerem je začela padati. Kljub uporabi konvektomata, na šoli nastaja večja količina odpadnih jedilnih olj. Šola je pojasnila, da sicer uporablja konvektomat, vendar v njem ni mogoče pripraviti vseh obrokov, zato je primorana uporabiti klasično metodo cvrtja v olju, konvektomat pa uporabi za vzdrževanje živil na primerni temperaturi.

Za lažje razumevanje, koliko hrane šola zavrže v enem dnevu, smo na šoli opravili tehtanje⁶⁴ odpadne hrane, ločeno glede na vrsto odpadne hrane. Upoštevali smo zavržke hrane, nastale na matični šoli in obeh podružnicah. Menimo, da na količino odpadne hrane vplivajo ustrezno odlaganje odpadne hrane kot tudi izbira živil in sestava obroka, zato v nadaljevanju predstavljamo jedilnik na dan tehtanja odpadne hrane.

Šola pripravlja vse obroke, pri čemer smo ugotovili, da je bil zajtrk na voljo le učencem 1. razredov in s soglasjem ravnateljice tudi učencem 2. razreda, popoldanska malica pa učencem do petega razreda. Na dan tehtanja je šola za zajtrk pripravila hrustljave koruzne kosmiče in mleko. Za malico je ponudila koruzni

⁶³ Na podlagi 29. člena Uredbe o odpadkih (Uradni list RS, št. 35/15, 69/15).

⁶⁴ Tehtanje je bilo opravljeno 13. 6. 2018.

kruh, suho salamo, zeliščni čaj in kislo papriko (na jedilniku je bila sveža paprika). Za kosilo je pripravila kostno juho z vlivanci, piščančje krače, kus kus (namesto predvidenega riža z grahom in korenčkom), zeleno solato, vodo in sadje. Izmerili smo tudi odpadke od popoldanske malice prejšnjega dne, ko sta bila na jedilniku koruzni kruh in sadje.

Slika 4: Kosilo



Vir: fotografija računskega sodišča.

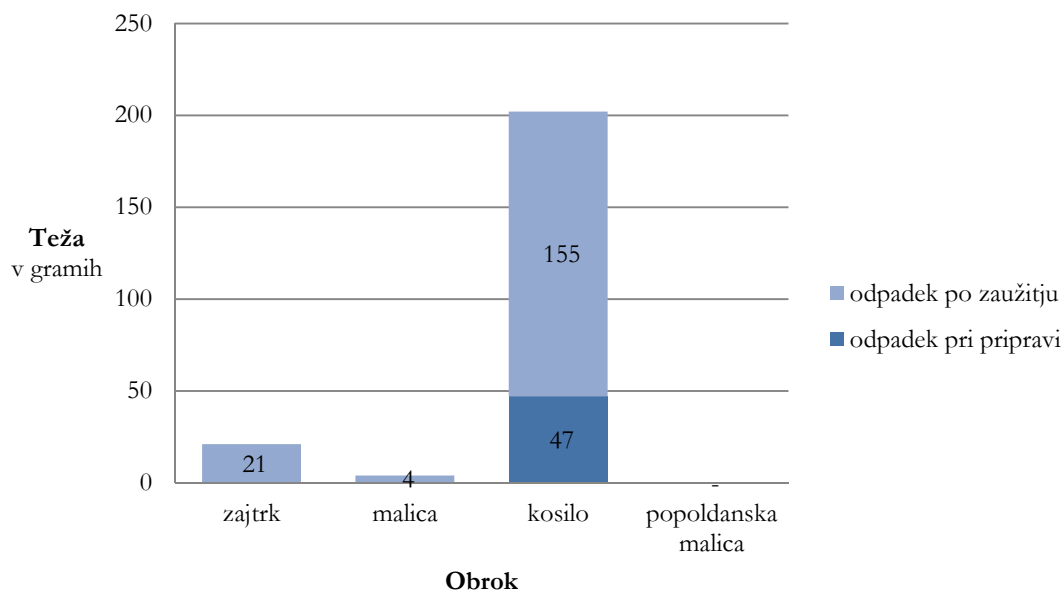
Ugotovili smo, da je na dan tehtanja šola zavrgla 131,1 kilograma⁶⁵ hrane⁶⁶, kar je več, kot je znašala povprečna dnevna količina oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v prvih šestih mesecih leta 2018 (68 kilogramov) in več tudi od povprečja za junij 2018 (81,38 kilograma). Skoraj četrtina zavržene hrane (šola je zavrgla celo kuhano goveje pleče) je nastalo pri pripravi kosila. Preostali del zavržene hrane je pripravljena hrana, ki ni bila zaužita (nedotaknjena, nepostrežena in ostanki po krožnikih), pri čemer je več kot polovica vse odpadne hrane nastala po kosilu. Na matični in podružničnih šolah je na dan tehtanja zajtrk

⁶⁵ Šola pripravlja kosila tudi za učence Osnovne šole Antona Janše Radovljica, zato smo od končno izmerjene količine zavržene hrane (133,8 kilograma) od skupne količine zavržene hrane pri pripravi kosil (32,05 kilograma) odšteli 2,7 kilograma zavržkov, kar predstavlja ocenjeno zavrženo hrano pri pripravi kosila za učence te šole.

⁶⁶ Po zajtrku je ostalo 0,6 kilograma ter po malici 3,9 kilograma odpadkov. Pri pripravi kosila je nastalo 29,3 kilograma odpadkov, po kosilu je ostalo 53,2 kilograma odpadkov na matični šoli. Po malici in kosilu je na podružničnih šolah nastalo 27 kilogramov odpadne hrane, od tega 17,2 kilograma na Podružnični šoli Mošnje in 9,8 kilograma na Podružnični šoli Ljubno. Po kosilu je na matični šoli ostalo 17,3 kilograma užjitne hrane.

koristilo 29 učencev 1. in 2. razreda, malico 1.044 učencev, postregli so 628 kosil, dan pred tehtanjem pa so postregli 42 popoldanskih malic. Ugotovili smo, da 7 učencev ni zajtrkovalo, 29 učencev ni malicalo, 84 učencev ni prevzelo kosila, popoldansko malico so prevzeli vsi učenci. Na šoli je na dan tehtanja na posamezen obrok nastalo 47 gramov zavržene hrane pri pripravi kosila, po zaužitju je pri zajtrku ostalo 21 gramov zavržene hrane, pri malici je ostalo 4 grame, pri kosilu pa 155 gramov zavržene hrane. Šola ni imela ostankov od popoldanske malice. Količino zavržene hrane na posamezen obrok prikazuje slika 5.

Slika 5: Zavržena hrana na posamezen postrežen obrok



Šola je neprevzete obroke prenesla v jabolčni kotiček, kjer so jih učenci prevzeli po 4. ali 5. šolski uri. Šola učencem ponudi celotne obroke, kar pa ne velja za kosila, saj imajo učenci možnost, da prevzamejo le del oziroma manjšo porcijo kosila. Ker je ob tem ostalo več hrane, jo je šola ponujala učencem kot dodatek. Ostankov popoldanske malice šola ne beleži, saj jo učenci lahko odnesejo domov. Obrokov, ki v predvidenem času niso prevzeti, šola ni brezplačno odstopala humanitarnim organizacijam. Ugotovili smo, da učencem dodatne obroke razdelijo zaposleni v kuhinji, vendar šola nima pregleda nad hrano, ki je ostala.

Kosila ni prevzelo 84 učencev, kar predstavlja 13 odstotkov vseh učencev, ki so bili prijavljeni na kosilo. Poleg tega je šola navedla, da se nekateri učenci evidentirajo za kosilo, vendar kosila ne prevzamejo, kar se pogosteje pojavlja ob zaključku šolskega leta (maja in junija). Ugotovili smo, da je bilo kljub temu malo neprevzetih kosil, saj so zaposleni v kuhinji na podlagi izkušenj glede števila neprevzetih kosil pripravili manjše število kosil. Ocenjujemo, da se s pripravo manjšega števila kosil zmanjša tudi količina odpadne hrane, vendar pa obstaja tudi tveganje, da učenci ostanejo brez kosila. Menimo, da mora šola urediti sistem prijav in odjav na prehrano na način, ki bo omogočal dnevno prilagajanje števila pripravljenih obrokov glede na število prijav, ter o tem seznanimi starše in jim predstaviti problematiko oziroma najti drug način odpravljanja tveganja.

Ugotovili smo, da je šola hrano, ki je ostala pri pripravi obrokov, v posameznih primerih uporabila za pripravo novih jedi⁶⁷, kar je bilo edino ravnanje z neoporečnimi obroki, ki ga je izvedla šola. Preostale ostanke hrane je šola namreč odvrгла v zabojnike z biorazgradljivimi kuhinjskimi odpadki, drugih ravnanj, povezanih z odpadno hrano, pa šola ni izkazala. Šola je navedla, da nima živil s pretečenim rokom uporabe, saj jih porabi takoj po dostavi, vendar navedb šole v reviziji nismo mogli preveriti. Čeprav je šola opredelila odgovorne osebe za vodenje evidenc in sporočanje podatkov o odpadkih, za izobraževanje zaposlenih in za odpadke, je šola navedla, da ni posebej določene osebe za ravnanje z odpadno hrano. Količina odpadne hrane je bila tema sestankov sveta staršev, kjer je organizatorica šolske prehrane predstavnikom staršev predstavila področje odpadkov in aktivnosti zmanjšanja ostankov hrane.

Šola je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v okviru vzgojno-izobraževalnih programov načrtovala vsebine, povezane z ločevanjem odpadkov, in sicer ločevanje vseh odpadkov kot tudi ogled ekološkega otoka s poudarkom na odlaganju bioloških odpadkov in možnostih kompostiranja za učence 4. razredov, vendar je izvedla le nekatere aktivnosti, povezane z ločevanjem vseh odpadkov, ne pa tudi ogleda ekološkega otoka. Poleg načrtovanih aktivnosti je v šolskem letu 2017/2018 pripravila dve samopostrežni malici, katerih cilj je bil med drugim tudi ločeno zbiranje odpadkov. V jedilnici za ustrezno ločevanje odpadkov poskrbijo zaposleni v kuhinji, ko jim učenci prinesejo pladnje. Odpadno hrano so odlagali v za to namenjen zabojnik, ki ga je šola po koncu prehranjevanja prepeljala v prostor, ločen od kuhinje. Biorazgradljive kuhinjske odpadke je zbiralec odpadkov odvažal dvakrat tedensko, enkrat mesečno pa odpadna jedilna olja in masti.

Ocenjujemo, da je šola delno učinkovito ravnala z odpadno hrano. Šola je izvedla nekatere načrtovane aktivnosti, ne pa vseh. Nprevzete obroke oziroma hrano, ki je ostala pri kosilu, je razdeljevala učencem šole. Ugotovili smo, da učenci ne prevzemajo obrokov, saj obroki niso objavljeni pravočasno, učenci le evidentirajo prevzem, šola pa zgolj na podlagi izkušenj ustrezno prilagaja število pripravljenih obrokov, kar povzroča tveganje, da učenci ostanejo brez kosila. Šola bi lahko ustrezneje uredila sistem odjav od obrokov. Šola ima vzpostavljen sistem ločevanja bioloških razgradljivih kuhinjskih odpadkov. Količina odpadne hrane se je povečevala do leta 2018, ko je začela padati, vendar šola ni izkazala, katere ukrepe je v letu 2018 izvedla za zmanjšanje količine odpadkov.

3.2.3 Spremljanje ravnanja z odpadno hrano

V reviziji smo pregledali tudi, ali je šola spremljala in prilagajala ukrepe ravnanja z odpadno hrano. Ocenili smo, da je učinkovita, če spremlja izvajanje in rezultate že izvedenih dejanj ter ustrezno prilagodi načrtovane aktivnosti.

⁶⁷ Kot primer je šola navedla kuhano zelenjavo, ki je nastala pri pripravi juhe na dan tehtanja, in jo je šola naslednji dan uporabila pri pripravi zelenjavne omake.

Slika 6: Odpadna hrana



Vir: fotografija računskega sodišča.

Šola je seznanjena s količino odpadne hrane, saj ji zbiralec odpadkov posreduje podatke za vsak mesec in celo leto, kar šola vsako leto uporabi pri oddaji letnega poročila o nastali količini odpadne hrane. O količini odpadne hrane je tudi poročala na sestanku sveta staršev, kjer je ravnateljica pojasnila, da se količina odpadne hrane med leti bistveno ne spreminja, pri čemer ni izkazala, na kakšen način spremlja količino odpadne hrane.

Šola ni predložila dokumentacije o kakršnem koli kontinuiranem spremljanju in izboljševanju aktivnosti, ki se nanašajo na ravnanje z odpadno hrano, zato ocenjujemo, da ni ustrezno pristopala k spremljanju in izboljševanju aktivnosti, povezanih s problematiko odpadne hrane.

Ocenjujemo, da je šola seznanjena s podatkom o količini odpadne hrane, saj ji ga posreduje zbiralec odpadkov, vendar ni spremljala izvajanja ukrepov na področju ravnanja z odpadno hrano, zato tudi ni mogla bolje načrtovati in prilagajati aktivnosti na tem področju. Po naši oceni je bila šola pri spremljanju in prilaganju ravnanja z odpadno hrano neučinkovita.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost dela poslovanja *Osnovne šole Antona Tomaža Linharta Radovljica*, ki se nanaša na ravnanje s hrano v letu 2017, in učinkovitost šole pri ravnanju s hrano od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 30. 9. 2018.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Osnovna šola Antona Tomaža Linharta Radovljica pri nabavi živil, razmejevanju dejavnosti priprave obrokov in zaračunavanju obrokov v letu 2017 ni poslovala v skladu s predpisi in pogodbenimi določili ter internimi akti v naslednjih primerih:

- iz dokumentacije o javnem naročilu ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti, kot merilo je določila lastnosti, ki jih je zahtevala že v tehničnih specifikacijah, iz postopka javnega naročanja ni izločila ponudbe ponudnika, ki je imel neplačane obveznosti iz naslova prispevkov in davkov, z oblikovanjem meril za izbiro ni zagotovila izbire enega najugodnejšega ponudnika, dopustila je spremembo gospodarskega subjekta med veljavnostjo okvirnega sporazuma, nepravilno izvedla postopek ponovnega odpiranja konkurence, ni objavila seznama javnih naročil, okvirni sporazum pa uporabila v nasprotju z njegovim namenom in tako, da je zaobšla temeljna načela javnega naročanja, zato je pri nabavi živil ravnala v nasprotju s predpisi s področja javnega naročanja (izplačila dobaviteljem v znesku 18.113 evrov) – točke 2.1.1.a, 2.1.1.c, 2.1.1.e, 2.1.1.f, 2.1.1.g, 2.1.1.h, 2.1.1.i, 2.1.1.j in 2.1.1.1.c;
- v postopku oddaje javnega naročila za nakup živil ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje, ker ni določila minimalnega deleža ekoloških živil najmanj v predpisani višini, zato je ravnala v nasprotju z Uredbo o zelenem javnem naročanju – točka 2.1.1.b;
- račune za nabavo živil je v nekaterih primerih plačevala, ne da bi preverila dejansko dobavo blaga, v dveh pogodbah pa niso bili opredeljeni artikli in dogovorjene cene (izplačila dobaviteljem v skupnem znesku 5.006 evrov) – točki 2.1.1.1.a in 2.1.1.1.d;
- ni oblikovala strukture cene prehrane tako, da bi bilo mogoče preveriti upoštevanje vseh potrebnih stroškov – točka 2.1.2.a;
- zaračunala je obroke zaposlenim in zunanjim uporabnikom v neskladju s cenikom, zato je zaračunala najmanj 597 evrov premalo – točki 2.1.3.b in 2.1.3.c.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti pri nabavi živil, razmejevanju dejavnosti priprave obrokov in zaračunavanju obrokov, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Osnovna šola Antona Tomaža Linharta Radovljica v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi, pogodbenimi določili in internimi akti.

4.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja s hrano v Osnovni šoli Antona Tomaža Linharta Radovljica od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 30. 9. 2018, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je šola zagotovila učencem prehrano v skladu s smernicami tako, da je bilo ostankov hrane čim manj, in ali je šola učinkovito ravnala z odpadno hrano.

Zaradi ugotovitev, ki jih navajamo v nadaljevanju, menimo, da je bilo ravnanje s hrano Osnovne šole Antona Tomaža Linharta v obdobju, na katero se nanaša revizija, *delno učinkovito* in bi ga bilo mogoče izboljšati predvsem na področju poročanja in sistematičnega spremljanja dejavnosti, ki se nanašajo na ravnanje s hrano.

Šola je učinkovito načrtovala organizacijo prehrane, vendar bi jo lahko še izboljšala. Imela je sprejeta ustrezna pravila šolske prehrane, vendar jih predhodno niso obravnavali učitelji, učenci in starši, ki tako niso imeli možnosti sodelovati pri njihovem oblikovanju. Vzgojno-izobraževalne dejavnosti in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, je opredelila, vendar je pri nekaterih manjkala opredelitev kazalnikov. Načrtovala je nabavo ekoloških živil in tudi priporočenih živil ter živil, ki so vključena v sheme kakovosti, oziroma živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v okviru postopka javnega naročanja pa v delu razpisne dokumentacije nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Če je šola učinkovito pristopala k načrtovanju organizacije prehrane, po drugi strani ni pristopila k načrtovanju ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane.

V okviru organiziranja šolske prehrane je imela ustrezno strokovno usposobljene zaposlene, ki so se izobraževali na področju zdrave prehrane. Šola je izvajala precej načrtovanih in nenačrtovanih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, ki jih ni načrtovala. Urejenost celotnega območja šole učencev ni v celoti spodbujala k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. Ekološka živila so predstavljala manj kot 10 odstotkov živil, podatkov o nabavi priporočenih živil in živil, vključenih v sheme kakovosti, ter živil, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, šola ni imela, je pa več kot desetino živil kupovala pri lokalnih ponudnikih. Živila je uporabila za pripravo obrokov, pri čemer ni v celoti sledila smernicam glede upoštevanja priporočene pogostosti uživanja živil iz posameznih skupin živil. Vzpostavljeni režim prehranjevanja smo ocenili kot delno ustrezen, ker je bil razmik med zajtrkom in malico učencev prve triade prekratek. Dejansko izvajanje prijav in odjav bi bilo lahko učinkovitejše, če bi bila v primeru nepričakanega dogodka mogoča odjava obroka v jutranjih urah in če bi bila vzpostavljena ustrezna evidenca dnevnih prijav in odjav od obrokov. Šola ni načrtno in premišljeno obvladovala, zmanjševala in preprečevala ostankov hrane, zato v tem delu ni bila v celoti učinkovita.

Pri spremljanju in zagotavljanju prehrane učencev bi bila šola lahko učinkovitejša, če bi proces sistematično spremljala, vzpostavila sistem nadzora ponujene prehrane skladno s Smernicami za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih in izsledke ankete v šolskem letu 2017/2018 uporabila kot vir za uvedbo sprememb in izboljšav. Šola področja spremljanja aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane, ni urejala na celovit način, saj ni izkazala sistematičnega delovanja in spremljanja aktivnosti obvladovanja, zmanjševanja in preprečevanja ostankov hrane.

Šola je načrtovala in tudi odstopala pripravljene, nezaužite malice učencem šole in odpadno hrano predajala zbiralcu odpadkov. Ravnanja z nezaužitimi neoporečnimi kosili ni predvidela. Načrtovala je ločevanje odpadkov, ni pa predvidela, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, prav tako se ni ukvarjala s preveritvami možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano. Šola je vzpostavila sistem ločevanja bioloških razgradljivih kuhinjskih odpadkov. Sooča se z odpadno hrano, ki je posledica neodjavljenih in neprevzetih obrokov, vendar ni pristopila k ugotavljanju vzrokov in k njihovemu odpravljanju. Šola ni imela vzpostavljenega sistema, s katerim bi spremljala ukrepe ravnanja z odpadno hrano. Zaradi opisanega šola ni mogla prilagajati svojih aktivnosti. Glede na navedeno ocenjujemo, da bi šola ravnanje z odpadno hrano lahko precej izboljšala.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Osnovna šola Antona Tomaža Linharta Radovljica mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti, ki je bila ugotovljena z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

Izkaz popravljalnih ukrepov mora obsegati navedbo popravljalnih ukrepov in ustrezna dokazila o izvedenih popravljalnih ukrepih za odpravo ugotovljene nepravilnosti.

Osnovna šola Antona Tomaža Linharta Radovljica mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pripravila kalkulacijo cen obrokov in cenik vseh obrokov, ki jih nudi, ter jo predložila v sprejem svetu šole – točka 2.1.2.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁶⁸. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1). Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Osnovna šola Antona Tomaža Linharta Radovljica krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

Osnovni šoli Antona Tomaža Linharta Radovljica priporočamo, naj:

- določi kazalnike načrtovanih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja;
- opredeli dejavnosti, s katerimi bo obvladovala, preprečevala in zmanjševala ostanke hrane, ter opredeli ravnanje s hrano, ko je ta že odpadek; dejavnosti naj predstavi, navede cilje in ukrepe ter kazalnike za doseg ciljev, odgovorne osebe, obdobje trajanja in pogostost izvajanja dejavnosti;
- vzpostavi sistem prijav in odjav obrokov, ki bo omogočal čim manjše število neprevzetih obrokov;
- vzpostavi sistem beleženja živil, ki jih učenci odklanjajo, in skuša v okviru smernic prilagoditi jedilnik;
- prouči možnosti uporabe zavržkov hrane, ki je neoporečna;
- zagotovi kontinuirano izvajanje dejavnosti, vezanih na preprečevanje zavržkov hrane in ravnanje s hrano, ko je ta že odpadek, in
- poroča o izvedenih dejavnostih s področja ravnanja s hrano, jih ovrednoti in po potrebi prilagodi.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Osnovni šoli Antona Tomaža Linharta Radovljica, priporočeno s povratnico,
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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