



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost ravnanja s hrano

Osnovne šole Vižmarje Brod



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost ravnanja s hrano

Osnovne šole Vižmarje Brod

Številka: 322-5/2017/31

Ljubljana, 19. decembra 2018

Povzetek

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

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o pravilnosti poslovanja šole v delu, 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 2. 10. 2018.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja šole izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je ugotovilo, da šola pri naročanju živil v skupnem znesku 12.398 evrov ni ravnala v skladu s predpisi s področja javnega naročanja, saj je, čeprav je dobavitelje živil izbrala po odprtem postopku in z njimi sklenila okvirne sporazume, živila neposredno naročala tudi pri drugih dobaviteljih, iz dokumentacije o javnih naročilih ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti, ni izločila nedopustnih ponudb, posameznih naročil ni oddala le ponudnikom, ki so predložili ekonomsko najugodnejšo ponudbo, pridržala si je pravico, da bo nabavo sezonskih živil izločila iz posameznega sklopa po sklenitvi okvirnega sporazuma in dopustila spremembe cen v času veljavnosti okvirnih sporazumov, v postopku oddaje javnega naročila za nakup živil tudi ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje, račune za nabavo živil je plačevala po cenah, ki niso imele podlage v sklenjenih okvirnih sporazumih, in pri izbranih dobaviteljih naročala tudi živila, ki niso bila predmet sporazumov, ter zaračunavala malice zunanjemu uporabniku v nasprotju 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 v veliki meri ustrezno načrtovala organizacijo prehrane. Sprejeta pravila šolske prehrane so vsebinsko ustrezna, vendar pri njihovem oblikovanju učitelji, učenci in starši niso sodelovali. Opredelila je vzgojno-izobraževalne dejavnosti in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, vendar je nekatere dejavnosti in cilje premalo definirala, manjkala je tudi opredelitev kazalnikov. Načrtovala je nabavo ekoloških živil in tudi živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ter v postopek naročanja vključila zahteve, določene s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, ni pa načrtovala nabave živil iz drugih shem kakovosti. Šola je načrtovala predvsem ukrepe ozaveščanja učencev o ostankih hrane, lahko pa bi načrtovala še druge ukrepe, ki bi prispevali k zmanjšanju ostankov hrane. Hrano so pripravljali strokovno usposobljeni zaposleni, šola je tudi izvajala nekatere vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja. Šola je nabavila desetino ekoloških živil, podatkov o nabavi

priporočenih živil in živil, vključenih v sheme kakovosti, ter živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, pa šola ni spremljala. Pri pripravi obrokov je večinoma upoštevala priporočeno pogostost uživanja živil iz posameznih skupin živil. Sistem prijav na šolsko prehrano in odjav od šolske prehrane ni bil dovolj učinkovit, saj odjava obroka v jutranjih urah v primeru nepričakovanega dogodka ni bila mogoča. Vzpostavljeni režim prehranjevanja je bil delno ustrezen, z izjemo prekratkega razmika med malico in kosilom za učence nekaterih razredov ter med kosilom in popoldansko malico za učence, ki pridejo na kosilo ob zaključku deljenja kosila. Urejenost celotnega območja šole ni v celoti spodbudno vplivala na razvoj prehranjevalnih navad, saj v jedilnici niso nameščeni umivalniki, ravno tako je bilo občasno precej hrupno. Šola ni učinkovito obvladovala, zmanjševala in preprečevala ostankov hrane, saj dveh predvidenih projektov ni v celoti izvedla. Izvedla je sicer dodaten projekt, vendar ostankov hrane ni načrtno in premišljeno obvladovala, zmanjševala in preprečevala. 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. Ugotavljala je stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, vendar na podlagi tako pridobljenih informacij ni ugotavljala potreb po spremembah in prilagoditvah organizacije šolske prehrane. Ustrezen sistem nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami ni bil v celoti vzpostavljen. Šola je do določene mere načrtovala ravnanje z odpadno hrano, saj je načrtovala ločevanje odpadkov, ni pa predvidela, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, niti se ni ukvarjala s preveritvami možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano. Odpadno hrano je predajala zbiralcu odpadkov. Količina biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov je v letu 2018 začela padati. Pripravljeno in nepostreženo hrano je brezplačno odstopila učencem, vendar pregleda nad odpadno hrano ni imela. Šola bi lahko ravnanje z odpadno hrano precej izboljšala, vendar ni imela vzpostavljenega sistema, s katerim bi spremljala ukrepe ravnanja z odpadno hrano, in zato ni mogla prilagajati svojih aktivnosti.

Šola med revizijskim postopkom ni odpravila vseh ugotovljenih nepravilnosti, zato je računsko sodišče zahtevalo predložitev *odzivnega poročila* ter podalo tudi *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV OSNOVNE ŠOLE VIŽMARJE BROD	9
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Pravne podlage naročanja živil	10
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.....	14
1.3.4 Hrana med odpadki.....	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	16
2. PRAVILNOST RAVNANJA S HRANO	18
2.1 PRIHODKI IN ODHODKI.....	18
2.1.1 Nabava živil	18
2.1.1.1 Pogodbene cene ter predmet dobav	23
2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost.....	24
2.1.3 Zaračunavanje obrokov	24
3. UČINKOVITOST RAVNANJA S HRANO	26
3.1 UČINKOVITOST ŠOLE PRI ZAGOTAVLJANJU PREHRANE V SKLADU S SMERNICAMI	26
3.1.1 Načrtovanje organizacije prehrane	26
3.1.2 Načrtovanje ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane	28
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 učencem	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	36
3.2.3 Spremljanje ravnanja z odpadno hrano.....	39

4. MNENJE	41
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	41
4.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA.....	41
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	44
6. PRIPOROČILA	45

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in učinkovitosti Osnovne šole Vižmarje Brod 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

Izvedli smo prečno revizijo pravilnosti in učinkovitosti ravnanja s hrano v šestih osnovnih šolah, in sicer Osnovni šoli Vižmarje Brod, Osnovni šoli Antona Tomaža Linhartaradovljica, Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani, Osnovni šoli Ivana Skvarče, Osnovni šoli Milojke Štrukelj Nova Gorica in Osnovni šoli Šmihel.

Preverili smo ravnanje šole s hrano od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 2. 10. 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 2. 10. 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. 322-5/20017/2.

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 2. 10. 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 Vižmarje Brod

Mestna občina Ljubljana je šolo ustanovila z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovne šole Vižmarje Brod⁵ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi). O ustanoviteljskih pravicah in obveznostih odloča mestni svet Mestne občine Ljubljana.

Šola v skladu s 4. členom odloka o ustanovitvi opravlja javno službo, ki obsega javno veljavni izobraževalni program, sprejet na način in po postopku, določenem z zakonom. Dejavnost šole je po standardni klasifikaciji dejavnosti poleg osnovnošolskega izobraževanja med drugim še druga oskrba z jedmi.

Organi šole, kot jih določa 7. člen odloka o ustanovitvi, so:

- svet zavoda (v nadaljevanju: svet šole),
- ravnatelj,
- strokovni organi in
- svet staršev.

Organ upravljanja je 11-članski *svet šole*, ki ga sestavljajo trije predstavniki Mestne občine Ljubljana kot ustanoviteljice, pet predstavnikov delavcev šole in 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 uresničitvi, kot to določa 48. člen Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁶ (v nadaljevanju: 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 prehrani⁷ (v nadaljevanju: ZŠolPre-1). Svet šole pred uvedbo 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 ter poslovanje šole, jo predstavlja in zastopa ter je odgovoren za zakonitost njenega dela. Ravnatelja imenuje in razrešuje svet šole.

⁵ Uradni list RS, št. 38/08, 49/10. Odlok je nadomestil Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovne šole Vižmarje-Brod (Uradni list RS, št. 49/97, 35/05).

⁶ 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.).

⁷ Uradni list RS, št. 3/13, 46/14.

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.

Strokovni organi šole so učiteljski zbor, oddelčni učiteljski zbor, razrednik in strokovni aktiv. 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.

Šola v skladu s 23. členom odloka o ustanovitvi pridobiva sredstva za delo iz:

- državnega proračuna,
- sredstev ustanovitelja,
- prispevkov učencev,
- sredstev od prodaje storitev in izdelkov,
- donacij, prispevkov sponzorjev in iz drugih virov.

V šolskem letu 2016/2017 in tudi v šolskem letu 2017/2018 je imela šola sistemizirano delovno mesto organizatorja šolske prehrane v 68-odstotnem deležu oziroma 15 ur tedensko. Preostanek delovne obveznosti zaposlena opravi kot učiteljica gospodinjstva in biologije.

V šolskem letu 2016/2017 je bilo v šolo vpisanih 553 učencev, v šolskem letu 2017/2018 pa 541 učencev.

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

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 naročanju⁸ (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 naročanju⁹ (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 kakovosti¹⁰, 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 naročanju¹¹ (v nadaljevanju: uredba o ZeJN), ki je temeljila na priročniku Evropske komisije za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil¹², 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 DDV¹³ 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 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.

⁸ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

⁹ Uradni list RS, št. 91/15. Velja od 1. 4. 2016.

¹⁰ Na primer sezonsko pridelana živila na integriran način, sezonsko pridelana živila na ekološki način in podobno.

¹¹ 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. Uredba o zelenem javnem naročanju (Uradni list RS, št. 51/17) je pričela veljati 1. 1. 2018.

¹² [URL: http://ec.europa.eu/environment/gpp/toolkit_en.htm], 8. 11. 2017.

¹³ Davek na dodano vrednost.

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 pogodb 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 merili "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 zavodih¹⁴. 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.

Zakon o osnovni šoli¹⁵ 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, vsebino 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.

¹⁴ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

¹⁵ Uradni list RS, št. 81/06-UPB3, 102/07, 107/10, 87/11, 63/13.

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 šole¹⁶ 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 zavodih¹⁷ (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.

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 2018¹⁸.

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 računovodstvu¹⁹ (v nadaljevanju: ZR), in sicer tako, da zagotavljajo ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja

¹⁶ Uradni list RS, št. 57/07, 65/08, 99/10, 51/14, 64/15, 47/17.

¹⁷ 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], september 2018.

¹⁸ Uradni list RS, št. 80/16, 33/17, 59/17.

¹⁹ Uradni list RS, št. 23/99.

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 ZR²⁰. Na podlagi Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²¹ (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.

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 natančnejše 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

Smernice s prilogami (to so Smernice zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah²², Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah (od prvega leta starosti naprej)²³ in Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah²⁴) temeljijo na takrat veljavnem Zakonu o šolski prehrani²⁵ in vključujejo vzgojno-izobraževalni, zdravstveni, ekonomski in socialni vidik šolske prehrane ter opredeljujejo osnovna načela šolske prehrane²⁶, 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 dijakke 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 ljudje²⁷. 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 hrane²⁸. Med odpadno hrano se poleg biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in odpadkov iz restavracij ter jedilnih olj in masti uvrščajo tudi nekateri drugi odpadki²⁹.

²² Ministrstvo za zdravje, november 2005.

²³ Ministrstvo za zdravje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo, 2008.

²⁴ Ministrstvo za zdravje, november 2008. Smernice omenjeni priročnik imenujejo Priročnik z merili kakovosti za javno naročanje živil v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

²⁵ Uradni list RS, št. 43/10.

²⁶ 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.

²⁷ 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).

²⁸ [URL: http://www.mop.gov.si/si/delovna_podrocja/odpadki/odpadna_hrana/], junij 2018.

²⁹ 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.

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)³⁰.

Šola mora pri ravnanju z odpadno hrano upoštevati obvezna ravnanja, ki jih določa Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom³¹, 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 mastmi³².

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 pregnito 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 gostinstva³³ 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.

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

³⁰ Tako kot opomba 29.

³¹ Uradni list RS, št. 39/10.

³² Uradni list RS, št. 70/08.

³³ 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.

zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušnim 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, Zakona o osnovni šoli, ZR, pravilnika o sestavljanju letnih poročil in odloka o ustanovitvi ter Pravilnika o računovodstvu³⁴ (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.

³⁴ Z dne 15. 6. 2010.

2. PRAVILNOST RAVNANJA S HRANO

2.1 Prihodki in odhodki

Šola je v letu 2017 ustvarila 2.695.459 evrov odhodkov, od tega je bilo za 297.443 evrov oziroma 11 odstotkov stroškov materiala. Stroški živil so znašali 196.062 evrov oziroma 65,9 odstotka vseh stroškov materiala. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je šola poslovala s 343 različnimi dobavitelji³⁵, s katerimi je realizirala za 834.770 evrov z DDV nabav. Z 41 dobavitelji živil je realizirala promet v znesku 195.832 evrov z DDV.

Šola je v letu 2017 ustvarila 2.698.276 evrov prihodkov, večina, 2.683.164 evrov, je bila prihodkov od poslovanja. Prihodki od prehrane so znašali 353.377 evrov oziroma 13,2 odstotka prihodkov od poslovanja. Za prodane obroke prehrane je šola v letu 2017 izdala 5.483 računov staršem v znesku 269.412 evrov, 10 zaposlenim³⁶ v znesku 3.744 evrov in 34 zunanjim uporabnikom v znesku 2.112 evrov. Izkazala je tudi 74.103 evre prihodkov za šolsko prehrano pristojnega ministrstva in 4.006 evrov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

2.1.1 Nabava živil

Šola je v letu 2017 naročala živila pri dobaviteljih, ki jih je izbrala v treh odprtih postopkih s sklenitvijo okvirnih sporazumov, začeti v letih 2014, 2015 in 2017. V letu 2014 je izvedla odprti postopek za dobavo konvencionalnih in ekoloških živil za obdobje dveh let³⁷ (v nadaljevanju: odprti postopek v letu 2014) z ocenjeno vrednostjo 395.000 evrov brez DDV. Ker za štiri sklope³⁸ ni prejela ponudb oziroma je prejete ponudbe kot nepopolne izločila, je v letu 2015 za te sklope ponovno izvedla odprti postopek za dobavo konvencionalnih in ekoloških živil z ocenjeno vrednostjo 158.190 evrov brez DDV (v nadaljevanju: odprti postopek v letu 2015). V letu 2017 je izvedla nov postopek javnega naročanja in kot predmet javnega naročila opredelila sukcesivno dobavo ekoloških in konvencionalnih živil za obdobje treh let (v nadaljevanju: postopek oddaje javnega naročila v letu 2017). V letu 2017 je šola pri izbranih dobaviteljih nabavila živila v skupnem znesku 185.319 evrov z DDV. Poleg tega je nekatera naročila v tem obdobju neposredno oddala 14 dobaviteljem, s katerimi je ustvarila 10.513 evrov z DDV prometa.

³⁵ Skupini kontov 22 in 24.

³⁶ Šola mesečno izstavi en račun za vse zaposlene, ki so v obravnavanem mesecu obedovali, priloga računa je seznam zaposlenih in števila zaužitih obrokov.

³⁷ Objave na portalu javnih naročil: JN6492/2014 z dne 10. 6. 2014, popr. JN6755/2014 z dne 17. 6. 2014, popr. JN7693 z dne 17. 7. 2014; 2014/S 113-198605, popr. 2014/S 117-206258, popr. 2014/S 138-247163.

³⁸ Ponovni postopek za sklop mleko in jogurti (iz skupine mlečni izdelki), sklop kompoti in marmelade (iz skupine diabetični in dietni izdelki) ter sklopa bio mleko in mlečni izdelki ter bio meso in mesnine (iz skupine ekološka živila).

Slika 1: Skladišče živil



Vir: fotografija računskega sodišča.

2.1.1.a Kljub temu, da je šola dobavitelje živil izbrala po odprtem postopku in z njimi sklenila okvirne sporazume, pa je nabavljala tudi živila, ki jih je neposredno naročala pri 14 dobaviteljih, s katerimi je v letu 2017 ustvarila za 10.513 evrov prometa, in s tem pri naročanju istovrstnega blaga ravnala v nasprotju s 14. in 24. členom ZJN-2 oziroma 24. in 39. členom ZJN-3.

2.1.1.b V skladu z drugim odstavkom 40. člena ZJN-3 je minimalni rok za prejem ponudb v odprtem postopku 35 dni od datuma, ko je bilo poslano v objavo obvestilo o javnem naročilu. Ugotovili smo, da je šola v postopku javnega naročanja v letu 2017 poslala obvestilo o javnem naročilu v objavo 30. 12. 2016, rok za prejem ponudb pa določila 23. 1. 2017, kar je manj kot 35 dni. Šola je ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 40. člena ZJN-3, saj je bil rok za prejem ponudb krajši od 35 dni.

2.1.1.c Šola je v sklepu o začetku odprtega postopka v letu 2014 navedla ocenjeno vrednost javnega naročila v znesku 395.000 evrov brez DDV, v sklepu o začetku odprtega postopka v letu 2015 je navedla ocenjeno vrednost javnega naročila v znesku 158.190 evrov brez DDV, v sklepu o začetku postopka oddaje javnega naročila v letu 2017 pa je navedla ocenjeno vrednost javnega naročila v znesku 602.911 evrov brez DDV. 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 javnega naročila, razviden iz dokumentacije. Enako določbo vsebuje tudi ZJN-3 v petem odstavku 24. člena. Šola pri izračunih ocenjenih vrednosti javnih naročil v letih 2014 in 2015 ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZJN-2 in v letu 2017 ne v

skladu s petim odstavkom 24. člena ZJN-3, saj iz dokumentacije o izvedenih javnih naročilih v teh letih ni razviden način izračuna ocenjenih vrednosti javnih naročil.

2.1.1.d Šola je v razpisni dokumentaciji odprtih postopkov v letih 2014 in 2015 oziroma v sklenjenih okvirnih sporazumih določila, da bo del javnega naročila oddala najugodnejšemu ponudniku, del pa ponudnikom, ki niso oddali najugodnejših ponudb. S tem, ko je šola določila, da bo del javnega naročila oddala ponudnikom, ki niso najugodnejši, je ravnala v nasprotju z 32. členom ZJN-2 v zvezi z 48. členom ZJN-2, ki je določal, da mora naročnik oddati naročilo le najugodnejšemu ponudniku po enem izmed dopustnih meril.

V razpisni dokumentaciji postopka oddaje javnega naročila v letu 2017 pa je določila, da bo pri vsakem sklopu posamezne skupine živil sklenila okvirni sporazum s tremi ponudniki oziroma s tolikšnim številom ponudnikov, kolikor jih bo oddalo dopustno ponudbo³⁹, in sicer da bo v primeru, da se za posamezni sklop ne bodo prijavi vsaj trije ponudniki, okvirne sporazume izvajala na podlagi pogojev iz okvirnega sporazuma in brez ponovnega odpiranja konkurence. Šola je v razpisni dokumentaciji tudi določila, da bo del javnega naročila oddala ponudniku, ki bo oddal ekonomsko najugodnejšo ponudbo, del pa ponudnikom, ki ne bodo oddali najugodnejših ponudb⁴⁰. Poleg tega je določila, da bo v primeru dveh izenačenih ponudb znotraj istega sklopa sklenila okvirni sporazum z obema ponudnikoma, pri čemer bo vsak od ponudnikov dobavljal najmanj polovico tistega, kar bi dobavljal, če bi v sklopu sam dosegel tako število točk. Šola je ponudnike razvrstila po vrstnem redu v skladu z merili, določenimi v razpisni dokumentaciji, in oddala javno naročilo več ponudnikom, strankam okvirnega sporazuma. Obenem je šola v 3. členu okvirnih sporazumov določila, da bo blago naročala s pisnimi naročili, pri čemer bo v istem sklopu odločujoča najugodnejša cena za posamezen izdelek ob upoštevanju pogoja enakovrednosti izdelka v skladu z določili iz razpisne dokumentacije. Navedeno pomeni, da si je šola omogočila, da ne naroča blaga pri ponudniku, ki je oddal najugodnejšo ponudbo, ampak ga lahko naroči tudi pri ostalih strankah okvirnega sporazuma brez izvedbe postopka ponovnega odpiranja konkurence. ZJN-3 v 48. členu ureja sklenitev, vrste in način izvajanja okvirnih sporazumov⁴¹, ki jih naročniki lahko sklenejo, če uporabijo

³⁹ Dopustna ponudba je v 29. točki prvega odstavka 2. člena ZJN-3 opredeljena kot ponudba, ki jo predloži ponudnik, za katerega ne obstajajo razlogi za izključitev in ki izpolnjuje pogoje za sodelovanje, njegova ponudba ustreza potrebam in zahtevam naročnika, določenimi v tehničnih specifikacijah in v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, je prispela pravočasno, pri njej ni dokazano nedovoljeno dogovarjanje ali korupcija, naročnik je ni ocenil za neobičajno nizko in cena ne presega zagotovljenih sredstev naročnika.

⁴⁰ Šola je v razpisni dokumentaciji določila: v primeru, da bodo izbrani trije ponudniki in bo naročnik z njimi sklenil okvirni sporazum, bo dobavljal živila (blago) najmanj v višini: 50 odstotkov od ponudnika z najnižjo ponujeno ceno (z najvišjim številom točk glede na merilo) v posameznem sklopu; 30 odstotkov od ponudnika z drugo najnižjo ponujeno ceno (z drugim najvišjim številom točk glede na merilo) v posameznem sklopu; 20 odstotkov od ponudnika s tretjo najnižjo ponujeno ceno (s tretjim najvišjim številom točk glede na merilo) v posameznem sklopu; v primeru, da sta v sklopu ponudbo oddala le dva ponudnika, bo naročnik sklenil okvirni sporazum z obema ponudnikoma, pri tem pa bo dobavljal blago: 70 odstotkov od ponudnika z najnižjo ponujeno ceno (z najvišjim številom točk glede na merilo) v posameznem sklopu; 30 odstotkov od ponudnika z drugo najnižjo ponujeno ceno (z drugim najvišjim številom točk glede na merilo) v posameznem sklopu.

⁴¹ ZJN-3 v drugem odstavku 48. člena opredeljuje okvirni sporazum kot sporazum med enim ali več naročniki in enim ali več gospodarskimi subjekti, katerega predmet je določitev pogojev, s katerimi se uredijo naročila, ki se oddajo v posameznem obdobju, zlasti v zvezi s ceno in, če je ustrezno, predvideno količino.

enega od postopkov iz 39. člena ZJN-3. Javno naročilo se odda na podlagi vnaprej določenih meril za oddajo javnega naročila. V okviru dopustnih meril za oddajo javnega naročila ZJN-3 v prvem odstavku 84. člena določa, da naročnik odda javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Naročniki na podlagi meril, ki jih določijo v skladu s 84. členom ZJN-3, izberejo stranke okvirnega sporazuma. Z načinom izbire ponudnikov, kot ga je šola določila v razpisni dokumentaciji ter z dogovorom iz 3. člena okvirnih sporazumov je šola ravnala v nasprotju z 48. členom ZJN-3 v povezavi s 84. členom ZJN-3, saj posameznih naročil ni oddala le ponudniku, ki je predložil ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Ugotovili smo, da šola s sedmimi dobavitelji, ki jih je kot prvouvrščene izbrala v 15 sklopih, v letu 2017 ni ustvarila prometa. Omenjeni dobavitelji so v postopku javnega naročanja za 15 sklopov ponudili skupaj za 65.060 evrov živil za obdobje treh let.

2.1.1.e Naročnik mora v skladu s prvim odstavkom 84. člena ZJN-3 oddati javno naročilo na podlagi ekonomsko najugodnejše ponudbe. Ugotovili smo, da je šola v postopku oddaje javnega naročila v letu 2017 za sklop telečje meso od treh podpisnikov okvirnega sporazuma nepravilno izbrala dva podpisnika ter oddala naročilo ponudniku, ki ni predložil ekonomsko najugodnejše ponudbe, ter v sklopu kisle zelje in repa oddala naročilo ponudniku, ki ni predložil ekonomsko najugodnejše ponudbe. V obeh sklopih je šola upoštevala predložene ponudbe, vendar so zaradi nepravilne vnaprej določene matematične operacije v predračunih nekateri ponudniki oddali končno ponudbo le za del sklopa, medtem ko so ostali ponudniki oddali končno ponudbo za vse artikle iz sklopa, kar je vplivalo na končno razvrstitev ponudb. Ugotovili smo, da šola ni preverila celotnih ponudb in jih ustrezno popravila, kot ji to dopušča sedmi odstavek 89. člena ZJN-3, ki določa, če se pri pregledu in ocenjevanju ponudb ugotovi, da je prišlo do računske napake zaradi nepravilne vnaprej določene matematične operacije s strani naročnika, lahko naročnik ob pisnem soglasju ponudnika popravi računsko napako. Šola je za dva sklopa nepravilno izbrala dva dobavitelja in jima oddala naročilo, čeprav nista ponudila ekonomsko najugodnejše ponudbe. Šola je v letu 2017 v sklopu kisle zelje in repa realizirala 210 evrov prometa z nepravilno izbranim dobaviteljem, v sklopu telečje meso pa z nepravilno izbranim dobaviteljem ni ustvarila prometa.

2.1.1.f Šola je v odprtem postopku v letu 2014 oblikovala 68 sklopov živil, med katerimi je bilo šest sklopov ekoloških živil, od tega jih je šola pet uvrstila v skupino ekološka živila, ki je v celoti vsebovala sklope z ekološkimi živili, in en sklop v skupino sadni sok, nektarji, ledeni čaj, voda, sirupi, ki je vsebovala tudi sklope s konvencionalnimi živili. Ocenjena vrednost petih sklopov ekoloških živil v skupini ekoloških živil je znašala 12.000 evrov, kar predstavlja 3 odstotke celotne vrednosti javnega naročila (395.000 evrov brez DDV). Ker je šola vrednost javnega naročila ocenila le na ravni skupin, način izračuna ocenjene vrednosti za sklop ekoloških živil iz skupine sadni sok, nektarji, ledeni čaj, voda, sirupi ni razviden. Šola je v postopku oddaje javnega naročila v letu 2017 v skupini ekološka živila opredelila štiri sklope ekoloških živil, in sicer ekološko mleko in izdelki; eko kruh, pekovsko pecivo; eko žita, mlevski izdelki; testenine ter eko meso in mesni izdelki. Ocenjena vrednost celotne skupine ekoloških živil je znašala 27.150 evrov, kar predstavlja 4,5 odstotka celotne ocenjene vrednosti javnega naročila (602.911 evrov brez DDV). 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 20.503 evre z DDV, kar predstavlja 10,5 odstotka nabavne vrednosti živil v letu 2017 (195.900 evrov).

2.1.1.g Naročnik v skladu z a) točko prvega odstavka 89. člena ZJN-3 odda javno naročilo na podlagi meril po tem, ko med drugim preveri, da je ponudba skladna z zahtevami in pogoji, določenimi v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila. Šola je v razpisni dokumentaciji postopka oddaje javnega naročila v letu 2017 določila, da mora ponudnik za ekološka živila ponudbi priložiti BIO ali EKO certifikat oziroma drugo dokazilo, ki je izkazovalo, da ponuja ekološka živila. Ugotovili smo, da štirje ponudniki, ki so bili podpisniki okvirnega sporazuma za ekološka živila, niso predložili BIO ali EKO certifikata za vsa živila, ki so jih ponudili. Ker šola pri štirih ponudbah ni preverila, ali izpolnjujejo vse zahteve in pogoje, določene v obvestilu o javnem naročilu ter v dokumentaciji v zvezi z oddajo javnega naročila, in nedopustnih ponudb ni izločila, je ravnala v nasprotju z a) točko prvega odstavka 89. člena ZJN-3. Ugotovili smo, da dobavitelji ekoloških živil za nekatera dobavljena živila niso imeli BIO ali EKO certifikata oziroma drugega dokazila, ki bi izkazovalo, da so dobavljena ekološka živila. Šola v letu 2017 z dobavitelji teh živil ni ustvarila prometa.

2.1.1.h ZJN-3 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 DDV manjša od 80.000 evrov za blago ali storitve, vendar skupna vrednost sklopov, oddanih brez uporabe tega zakona, ne sme presegati 20 odstotkov skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena predlagana pridobitev podobnega blaga ali predlagana izvedba storitev. Šola je v postopku oddaje javnega naročila v letu 2017 kot pridržano pravico naročnika v 15. členu okvirnih sporazumov/pogodb določila, da si v času sezone, upošteva Priporočila za javno naročilo živil (kratke verige) Ministrstva za okolje in prostor ter Ministrstva za finance, pridržuje pravico, da del naročila v obsegu in na način, kot dopuščajo določila petega odstavka 73. člena ZJN-3, odda dobavitelju z naročilnico za izločene sklope mimo javnega razpisa, za katerega je bil sklenjen okvirni sporazum. Ugotovili smo, da šola sklopov, za katere je predvidela izločitev v skladu s petim odstavkom 73. člena ZJN-3, ni oblikovala že v začetni fazi postopka javnega naročanja, ampak je izločene sklope predvidela šele v okvirnem sporazumu. Menimo, da je šola na ta način izločila sklope po končanem postopku oddaje javnega naročila, za kar pa v predpisih s področja javnega naročanja ni podlage.

2.1.1.i Uredba o ZeJN je v tretjem odstavku 4. člena v povezavi s točko 2.1.3 Priloge 2 te uredbe pri merilih za izbor živil določala, da morajo naročniki za razvrstitev ponudb poleg cene in morebitnih drugih meril določiti še merili "več ekoloških živil" in "embalaža". Šola je pri sklopih konvencionalnih živil ravnala v nasprotju s prvim in tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN ter točko 2.1.3 Priloge 2 uredbe o ZeJN, saj poleg cene in morebitnih drugih meril ni določila meril "več ekoloških živil" in "embalaža".

2.1.1.j Šola je izvedla odprti postopek s sklenitvijo okvirnih sporazumov brez ponovnega odpiranja konkurence. Na podlagi sedmega odstavka 48. člena ZJN-3 se okvirni sporazum sklene z več gospodarskimi subjekti na podlagi pogojev iz okvirnega sporazuma in brez ponovnega odpiranja konkurence, če sporazum določa vse pogoje glede blaga ter objektivne pogoje za izbiro gospodarskega subjekta, podpisnika okvirnega sporazuma, ki bo izvedel posamezno javno naročilo. Denarne obveznosti v večletnih pogodbah se lahko valorizirajo na način in do višine, ki je določena s Pravilnikom o načinih valorizacije denarnih obveznosti, ki jih v večletnih pogodbah dogovarjajo pravne osebe javnega sektorja⁴² (v nadaljevanju: pravilnik o valorizaciji). Šola je v 3. členu okvirnih sporazumov določila, da se cene lahko spremenijo na podlagi indeksa rasti cen življenjskih potrebščin oziroma v višini trenutnega položaja na trgu.

⁴² Uradni list RS, št. 1/04.

Pred spremembo cene mora dobavitelj šolo o predvidenem povišanju cen obvestiti in ji nov cenik poslati v potrditev najkasneje v dveh delovnih dneh pred spremembo cen. V skupini sveža zelenjava in sadje se cene lahko prvič spremenijo po poteku treh mesecev od začetka veljavnosti okvirnega sporazuma in se nato spremenijo na vsake tri mesece. Ponudniki dostavijo svoj trenutno veljavni sezonski cenik. Če dobavitelj po preteku obdobja fiksности za skupino sveža zelenjava in sadje ne predloži novega cenika, velja za nadaljnje trimesečje cenik, ki je veljal prejšnje tri mesece. Valorizacija denarnih obveznosti, ki temelji na povišanju indeksa cen, se v skladu s 6. členom pravilnika o valorizaciji lahko prvič izvede po preteku enega leta od sklenitve pogodbe in ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen preseže 4 odstotke vrednosti, šteto od preteka enega leta od sklenitve pogodbe. Nadaljnja povišanja se lahko izvedejo, ko kumulativno povečanje dogovorjenega indeksa cen ponovno preseže 4 odstotke vrednosti od zadnjega povišanja denarnih obveznosti. Menimo, da določba okvirnega sporazuma, ki dovoljuje spremembo cen na podlagi indeksa rasti cen življenjskih potrebščin, ni v skladu s 6. členom pravilnika o valorizaciji, ostale določbe, ki omogočajo spremembe cen tudi v primerih, ki niso predvideni v pravilniku o valorizaciji, pa niso v skladu s sedmim odstavkom 48. člena ZJN-3.

2.1.1.1 Pogodbene cene ter predmet dobav

Pri pregledu smo ugotovili tudi nepravilnosti v zvezi z upoštevanjem pogodbeno dogovorjenih cen in predmeta dobav v skupnem znesku 1.675 evrov z DDV.

2.1.1.1.a Pri preverjanju skladnosti dejanskih nabavnih cen živil s pogodbenimi cenami v maju in juniju 2017 smo ugotovili, da so dobavitelji, s katerimi je imela sklenjene okvirne sporazume, šoli zaračunavali višje cene od dogovorjenih, ne da bi ji v potrditev posredovali spremenjene cenike. Šola je v teh dveh mesecih zaradi navedenega plačala 1.675 evrov z DDV več, kot je bilo dogovorjeno, ter s tem ravnala v nasprotju s 3. členom okvirnih sporazumov, ker je kupila živila po cenah, ki niso bile dogovorjene na način, opredeljen v okvirnem sporazumu. Odstopanja smo ugotovili v naslednjih primerih:

- družba Mercator, d. d. je en artikel zaračunavala po višji ceni od dogovorjene, in sicer za 61,9 odstotka;
- družba Mesarstvo Oblak, d. o. o. je za en artikel zaračunavala 58,7 odstotka višjo ceno od dogovorjene;
- družba Nektar natura, d. o. o. je za en artikel zaračunavala 66,6 odstotka višjo ceno od dogovorjene;
- družba Impuls Domžale, d. o. o. je za pet artiklov zaračunavala višjo ceno od dogovorjene, in sicer od 74 do 220 odstotkov;
- družba Podravka, d. o. o., je zaračunavala en artikel po 117,6 odstotka višji ceni od dogovorjene;
- družba Sipic, d. o. o. je za 21 artiklov zaračunavala višjo ceno od dogovorjene, in sicer od 5,6 do 756,8 odstotka.

2.1.1.1.b Šola je za dobavo živil z dobavitelji sklenila okvirne sporazume, ki v 2. členu določajo, da bo dobavitelj naročniku dobavljal blago na podlagi svoje ponudbe in odločitve o oddaji javnega naročila, in sicer za izbrane sklope in skupine živil. Ponudbena dokumentacija ponudnika je sestavni del okvirnih sporazumov, kjer so na obrazcih predračunov navedena živila, ki so predmet okvirnih sporazumov. Ugotovili smo, da je šola pri 18 dobaviteljih naročala živila, ki niso bila predmet okvirnih sporazumov, kar je bilo v nasprotju z 2. členom okvirnih sporazumov.

2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost

Izkazovanje poslovnih dogodkov in njihove predstavitve ureja pravilnik o računovodstvu. Na podlagi 127. člena pravilnika o računovodstvu mora šola prihodke spremljati ločeno po posameznih dejavnostih, razčlenjene po vrstah in namenih, in posebej prihodke iz javnih financ in prihodke, dosežene z opravljanjem javne službe, ter posebej druge prihodke. 132. člen pravilnika določa, da se prihodki od prodaje ob koncu poslovnega leta delijo na prihodke javne službe ter prihodke tržne dejavnosti, pri čemer se upošteva sodilo pristojnega ministrstva. 136. člen pravilnika o računovodstvu določa, da je treba odhodke od poslovanja ob koncu poslovnega leta deliti na odhodke javne službe in odhodke tržne dejavnosti, pri čemer se kot sodilo uporabi odstotek razmerja med prihodki tržne dejavnosti v celotnih prihodkih od poslovanja, če ni drugega sodila s strani pristojnega ministrstva.

Šola je v letnem poročilu za leto 2017 predstavila prihodke tržne dejavnosti, med njimi tudi prihodke od prehrane zaposlenih. Šola je v letnem poročilu za leto 2017 navedla, da je za razmejevanje uporabila sodilo razmerja med prihodki od poslovanja, doseženimi pri opravljanju dejavnosti javne službe, in prihodki od tržne dejavnosti, ker ni bilo ustrežnejšega sodila s strani pristojnega ministrstva.

Šolsko prehrano in prehrano za zaposlene ter zunanje odjemalce šola zaračunava na podlagi cenika, ki ga je sprejel svet šole 27. 9. 2016. Vrste stroškov, upoštevane 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.

Cena obrokov je bila določena na podlagi stroškov nabavljene hrane, uporabljene energije za pripravo, dela, prispevkov in dajatev, amortizacije delovnih sredstev in pripomočkov ter drugih stroškov, povezanih z nabavo, pripravo, dostavo in evidenco šolske prehrane. Menimo, da je šola pri izračunu cene upoštevala ustrezne vrste stroškov.

2.1.3 Zaračunavanje obrokov

Šola je leta 2017 za prodane obroke hrane izdala 5.527 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 upoštevala to uvrstitev.

Tabela 1: Cene obrokov

Obrok	Cena z DDV v evrih
Zajtrk	0,80
Dopoldanska malica	0,80
Popoldanska malica	0,80
Kosilo 1.–5. razred	2,51
Kosilo 6.–9. razred	2,72
Kosilo odrasli ⁴³	3,40

Vir: Sklep sveta šole št. 013-13/2016 z dne 27. 9. 2016.

2.1.3.a Ugotovili smo, da je šola v letu 2017 zunanjemu uporabniku Prirodoslovno društvo Slovenije zaračunala 195 malic v znesku 487 evrov z DDV, torej po 2,50 evra, čeprav šola v skladu s 37. členom Pravil šolske prehrane za zunanje uporabnike zagotavlja le kosila, cena malice za zunanje uporabnike pa tudi ni bila določena s cenikom.

⁴³ Cena kosila za zaposlene in zunanje odjemalce.

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 prehrane⁴⁴.

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 v letu 2013. Pravila šolske prehrane določajo postopke evidentiranja obrokov šolske prehrane, evidentiranje in nadzor nad koriščenjem obrokov, opredeljujejo skupino za prehrano v okviru organizacije šolske prehrane, obveščanje učencev in staršev, prijavo na šolsko prehrano ter čas in način odjave posameznega obroka, vključno z ravnanjem z neprevzetimi obroki, spremljanje in nadzor. Pravila šolske prehrane so 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 seznanili po njihovem sprejetju in tako niso imeli možnosti sodelovati pri njihovem oblikovanju.

⁴⁴ NIJZ je aprila 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.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so delovanje šole usmerjali Program razvoja Osnovne šole Vižmarje Brod v prihodnjem obdobju 2016-2021 (v nadaljevanju: razvojni načrt šole), Program vzgojno-izobraževalnega dela za šolsko leto 2016/2017 (v nadaljevanju: LDN 2016/2017), Program vzgojno-izobraževalnega dela za šolsko leto 2017/2018 (v nadaljevanju: LDN 2017/2018), Program dela za koledarsko leto 2017 in Program dela za koledarsko leto 2018. Šola v razvojnem načrtu šole ni določila vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, je pa med aktivnostmi za uresničevanje ciljev razvojnega načrta šole določila nadaljevanje aktivnosti v okviru Evropske mreže zdravih šol in Ekošole. Ob tem ni določila ukrepov in odgovornih oseb za doseganje ciljev ter obdobja trajanja dejavnosti. Šola je v razvojni načrt šole in oba programa dela vključila tudi vizijo šole, v kateri je kot enega izmed ciljev določila, da se posameznik zdravo prehranjuje. Vizija šole je šola, kjer se bodo učenci in učitelji počutili varno in sprejeto, ki daje kakovostno in uporabno znanje in ki vzgaja za življenje. V skladu s tem je šola načrtovala izvajanje in spodbujanje več aktivnosti, med drugim zdravo prehrano kot del zdravega načina življenja. Šola tudi v viziji ni določila ukrepov in odgovornih oseb za doseganje ciljev, obdobja trajanja dejavnosti in niti kazalnikov.

Šola je v LDN 2016/2017 in LDN 2017/2018 izvedbo vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, načrtovala v okviru obveznih predmetov⁴⁵, izbirnih predmetov⁴⁶, interesnih dejavnosti⁴⁷, podaljšanega bivanja⁴⁸ in v dnevih dejavnosti⁴⁹ ter določila odgovorne osebe. V interesnih dejavnostih, podaljšanem bivanju in dnevih dejavnosti ni določila kazalnikov, ob tem pa sta manjkali tudi opredelitev ciljev in vsebina. V poglavju šolska prehrana je opredelila smernice zdravega prehranjevanja, ki jih bo upoštevala pri načrtovanju jedilnikov, in način zaužitja hrane. Dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, je opredelila kot projekte oziroma obogatitvene dejavnosti⁵⁰, pri čemer je določila odgovorne osebe, ne pa tudi kazalnikov, cilji pa so bili v nekaterih primerih premalo definirani. V nadaljevanju predstavljamo projekt, ki sicer kazalnikov ne konkretizira, vendar ga zaradi povezovanja slovenskih tradicionalnih jedi, živil iz lokalnega okolja in tudi zmanjševanja ostankov hrane navajamo kot primer dobre prakse.

⁴⁵ Gospodinjstvo, Kemija, Naravoslovje in tehnika, Spoznavanje okolja.

⁴⁶ Sodobna priprava hrane v šolskem letu 2016/2017, Sodobna priprava hrane in Načini prehranjevanja v šolskem letu 2017/2018.

⁴⁷ Prehrana parlament.

⁴⁸ Element podaljšanega bivanja je med drugim tudi prehrana kot dejavnost, v okviru katere poteka priprava na kosilo s poudarkom na kulturi prehranjevanja.

⁴⁹ Naravoslovni dan na temo Zdrava prehrana za 4. razrede dne 22. 3. 2017 in tehniški dan na temo Zdrava prehrana za 6. razrede na dan 3. 10. 2017.

⁵⁰ Projekti Shema šolskega sadja, Tradicionalni slovenski zajtrk, Otroci otrokom pripravimo zdravo tradicionalno slovensko kosilo, Zdrav življenjski slog, Evropska mreža zdravih šol, Zeleni ponedeljek, Šolska vrtilnica, Zdravo življenje in Odgovorno s hrano v okviru programa Ekošola v šolskih letih 2016/2017 in 2017/2018, Uživajmo v zdravju v šolskem letu 2016/2017.

Primer dobre prakse

Projekt Otroci otrokom pripravimo zdravo tradicionalno slovensko kosilo

Šola je v šolskih letih 2016/2017 in 2017/2018 načrtovala, da bo za učence in obiskovalce šole pripravila zdravo tradicionalno kosilo, ki bo povezano z zgodovino prednikov njihovega kraja. Ob tem bo uporabila lokalno pridelano hrano, večinoma zelenjavo iz okolice ali sestavine, značilne za njihov kraj. Z receptom in postopkom priprave bodo učenci seznanili osebje v šolski kuhinji ter jim pomagali pri pripravi obroka, ki bo privlačen za oči ter hranilno in energetske uravnotežen. Cilj projekta je bil zmanjšati odklanjanje zdravih jedi, spodbuditi medvrstniški vpliv, učencem približati zelenjavne, polnozrnat ali kašnate jedi ter zmanjšati količino zavržene zdrave hrane. V okviru projekta je šola načrtovala izvedbo Dneva slovenske hrane.

Šola je načrtovala nabavo ekoloških živil, ni pa posebej načrtovala nabave živil iz drugih shem kakovosti ter živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. V postopke javnega naročanja živil je vključila zahteve glede kakovosti živil iz Priročnika z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, saj je razpisno dokumentacijo oblikovala na način, da so se morali ponudniki zavezati, da bodo šoli ponudili živila, ki ustrezajo zahtevam iz priročnika.

Ocenjujemo, da je šola ustrezno načrtovala organizacijo prehrane. 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 vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, vendar šola pri večini dejavnosti ni določila kazalnikov, cilji pa so bili premalo definirani, pri nekaterih ni predstavljena vsebina dejavnosti. Načrtovala je nabavo ekoloških živil, pa tudi živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ni pa načrtovala živil iz drugih shem kakovosti. V postopku naročanja je vključila zahteve, določene s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Projekt Otroci otrokom pripravimo zdravo tradicionalno slovensko kosilo ocenjujemo kot primer dobre prakse.

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.

Šola v razvojnem načrtu šole ni opredelila aktivnosti, s katerimi bi ozaveščala učence in njihove starše o problematiki ostankov hrane, prav tako ni opredelila drugih ukrepov preprečevanja in zmanjševanja ter obvladovanja količine ostankov hrane. V LDN 2016/2017 je šola načrtovala izvedbo projekta Zdrav življenjski slog, v okviru katerega bo obravnavala tudi odnos do hrane, ter v okviru programa Ekošola projekt Odgovorno s hrano, v katerem bodo učenci razvijali kritično mišljenje, znanje in usposobljenost, da sprejmejo nove vedenjske vzorce na področju hrane, kar štejemo kot ozaveščanje učencev o problematiki zavržene hrane. Projekt Odgovorno s hrano je šola načrtovala tudi v LDN 2017/2018, poleg tega se je v tem šolskem letu v okviru programa Ekošola vključila še v projekt Hrana ni za tjavendan, ki ga predstavljamo v nadaljevanju. Šola je pri navedenih projektih določila odgovorne osebe, obdobje in cilje, ni pa določila kazalnikov načrtovanih aktivnosti zmanjševanja ostankov hrane. Šola ni načrtovala

nadomeščanja nezaželenih živil z zaželenimi, prilagajanja jedilnika živilom, ki jim bo v kratkem potekel rok trajanja, ter ni načrtovala ozaveščanja staršev o problematiki ostankov hrane.

Šola je navedla, da načrtuje in prilagaja nabavo živil in pripravo obrokov glede na jedilnik, s čimer zmanjšuje količino ostankov oziroma neprevzete hrane, vendar tega ni izkazala. Je pa s Pravili šolske prehrane določeno, da bo skupina za prehrano obravnavala predloge in pripombe učencev in staršev ter vsaj enkrat med šolskim letom preverila stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in na ta način pridobila informacije o živilih, ki jih imajo učenci radi, kar ocenjujemo kot dobro rešitev.

Primer dobre prakse

Projekt Hrana ni za tjavendan

Šola se je v okviru programa Ekošola v šolskem letu 2017/2018 vključila v projekt Hrana ni za tjavendan. Cilji projekta so bili naslednji:

- zmanjšati in preprečiti nastajanje zavržene hrane doma in v šoli (hrana ni in ne sme biti odpadke);
- spodbuditi praktično uporabo neporabljene hrane in prikazati pravilen način shranjevanja prehranskih izdelkov (kuharski mojster ni tisti, ki dobro kuha ter ustvarja veliko odpadkov, temveč tisti, ki premišljeno nakupuje in uporabi vse sestavine);
- pravilno reciklirati in odlagati ostanke hrane (kompostiranje in ločeno odlaganje v zabojnik za biološke odpadke);
- povečati zavedanje o odgovornem ravnanju s hrano;
- skrbeti in krepiti izobraževanje o odgovornem ravnanju s hrano in zavrženo hrano.

Šola je načrtovala, da bo merila količino zavržene hrane doma in v šoli, ugotavljala, katera hrana se v šoli in doma največkrat zavrže, zbirala recepte starih staršev za pripravo jedi iz nepriljubljenih živil, ustvarjala nove recepte, iskala rešitve za zmanjšanje količine zavržene hrane in povečanje priljubljenosti zavrženih obrokov in živil ter predstavila ugotovitve in rešitve.

Ocenjujemo, da je šola deloma ustrezno načrtovala ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane. Šola je načrtovala ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja količine odpadne hrane, predvsem aktivnosti (ozaveščanja) učencev v okviru projektov Hrana ni za tjavendan in Odgovorno s hrano, vendar je pri načrtovanju manjkala opredelitev kazalnikov. Šola ni opredelila aktivnosti ozaveščanja staršev o problematiki ostankov hrane, nadomeščanja nezaželenih živil z zaželenimi in prilagajanja jedilnika živilom, ki jim bo v kratkem potekel rok trajanja, je pa v Pravilih šolske prehrane določila obravnavo predlogov in pripomb učencev in staršev ter preverjanje stopnje zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in s tem pridobivanje informacij o živilih, ki jih imajo učenci radi.

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 ter potrdilo o usposabljanju in opravljenem preizkusu znanja iz vsebin HACCP⁵¹. Vodja kuhinje je kuhar z višješolsko izobrazbo. Šola je navedla, ni pa predložila dokumentacije, da se je organizatorica šolske prehrane v letih 2017 in 2018 udeležila študijskih srečanj za gospodinjstvo in šolsko prehrano, izobraževanj v okviru Ekošole in Evropske mreže zdravih šol, pripravljanih seminarjev za tekmovanja učencev v kuhanju Zlata kuhalnica in izobraževanj v okviru projektov Kuhna pa to in Otroci otrokom pripravimo zdravo tradicionalno slovensko kosilo ter usposabljanj v okviru nacionalnega programa Šolski ekovrtovi. Šola je navedla, da se je v letu 2017 kuharica, odgovorna za pripravo dietnih obrokov, udeležila izobraževanja Sodobna priprava dietnih obrokov, celotno kuharsko osebje pa se je v januarju 2018 udeležilo izobraževanja na temo HACCP. Organizatorica šolske prehrane in kuharica, odgovorna za pripravo dietnih obrokov, sta se avgusta 2018 udeležili Seminarja o sladkorni bolezni tipa 1.

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 nabavljenih živilih v shemah kakovosti in o tem, katera nabavljena živila so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ravno tako šola ne zbira podatkov o vrednosti nabavljenih živil lokalnih ponudnikov, večina lokalnih dobaviteljev v postopku javnega naročanja ni bila izbrana. Šola je v letu 2017 nabavila za 20.503 evre ekoloških živil, kar predstavlja 10,5 odstotka nabav v letu 2017. Šola je do 30. 6. 2018 nabavila ekološka živila v vrednosti 16.416 evrov, kar je 80 odstotkov vseh 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 aprila 2018 ponudba skladna z načrtovanim jedilnikom. Malica je vsebovala mleko in mlečne izdelke, a jih šola na jedilnik ni uvrstila vsak dan. Prav tako so bili v malico preredko vključeni pusto meso in mesni izdelki z vidno strukturo ter polnovredna žita in izdelki ter kaše, kljub temu pa je glede na leto 2016, ko je NIJZ že opravil strokovni pregled, opazen porast teh skupin priporočenih živil. Ustrezno sta bila vključena sadje in zelenjava, medtem ko so bili izdelki iz rib na jedilniku le enkrat mesečno. Prepogosto so bila na jedilnik vključena odsvetovana živila iz skupine mlečnih izdelkov z dodanim sladkorjem in večjo vsebnostjo aditivov. Pri kosilu je šola sadje in zelenjavo ponujala pri vsakem kosilu, saj je učencem na voljo solatni bar, ob tem so sadje ponujali tudi v okviru Sheme šolskega sadja in zelenjave. Učencem sta bila v avtomatu za pijačo na voljo pitna voda ter koncentrat 100-odstotnega sadnega soka, ki naj bi se ponujal močno razredčen z vodo in ne, kadar je del obroka sadje. Na jedilnike je šola iz skupine odsvetovanih živil prepogosto vključila mesne izdelke s homogeno strukturo oziroma z večjo vsebnostjo maščob, ponudba teh živil se je tudi sicer glede na leto 2016 povečala. Ustrezna zamenjava so jedi iz pustega mesa in ribje jedi, vendar rib in ribjih jedi šola pri kosilu ni ponujala. V popoldansko malico so bila v zadostni količini vključena polnovredna žita in izdelki ter kaše. Preredko je šola vključila pusto belo meso in mesne izdelke z vidno strukturo ter ribe in izdelke iz rib, predvsem pa sta bila na jedilnik preredko vključena sadje in zelenjava. Čeprav je šola v primerjavi z letom 2016 zmanjšala količino mlečnih izdelkov z dodanim sladkorjem in večjo vsebnostjo aditivov, jih je še vedno ponudila prepogosto. Glede na vse navedeno je mogoče zaključiti, da je šola na jedilnik preredko vključila

⁵¹ Analiza tveganja in ugotavljanja kritičnih kontrolnih točk, angl.: *Hazard Analysis Critical Control Point*.

ribe in ribje jedi, medtem ko je mesne izdelke s homogeno strukturo oziroma večjim deležem maščob ter pekovske, slašičarske in industrijske deserte vključila prepogosto. Šola je ponujala že pripravljene, industrijske slaščice in pekovske izdelke.

Slika 2: Solatni bar



Vir: fotografija računskega sodišča.

Šola je v šolskem urniku določila 20 minut odmora za malico in 30 minut odmora za kosilo, med katerima je več kot 2 uri presledka, kar je ustrezno. Ugotovili pa smo, da šola za učence prve triade ter za učence od 6. do 9. razreda, ki pridejo na kosilo po 4. šolski uri, to je ob 12:00, začne ponujati kosilo po 12:05, kar je manj kot 2 uri od zaključka malice, ki se konča ob 10:25. Obstaja tudi tveganje, da šola ne zagotavlja najmanj 2 ur presledka med kosilom in popoldansko malico, saj se čas, v katerem šola ponuja kosilo, konča ob 14:10, popoldanska malica pa se prične ob 14:45. Na podlagi navedenega menimo, da režim prehranjevanja na šoli ni v celoti ustrezen. Jedilnik se ni ponovil prej kot v 21 dneh.

Ugotovili smo, da je šola nekatere načrtovane dejavnosti izvajala, ne pa vseh. Za šolsko leto 2016/2017 je poročala o izvedbi projektov Shema šolskega sadja, Tradicionalni slovenski zajtrk, Otroci otrokom pripravimo zdravo tradicionalno slovensko kosilo, Evropska mreža zdravih šol, v okviru programa Ekošola je pristopila k projektom Odgovorno s hrano in Šolska vrtilnica ter Uživajmo v zdravju, od katerega je v šolskem letu 2017/2018 odstopila po uvodnem izobraževanju. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je šola sodelovala tudi v projektu Zeleni ponedeljek, v okviru katerega zaradi zmanjšanja vpliva na okolje in koristi za zdravje ob ponedeljkih na jedilnik ni vključila mesa in večkrat ponudila lokalno pridelano sadje in zelenjavo. V okviru izbirnega predmeta Sodobna priprava hrane, ki ga lahko izberejo učenci od 6. do 8. razreda, so učenci v šolskem letu 2016/2017 spoznavali uravnoteženo prehrano, ritem prehranjevanja, pripravljali zdravo prehrano in si ogledali sejem Narava zdravje 2017. Ugotovili smo, da komisija za prehrano ni potrdila jedilnikov, čeprav to predvidevajo Pravila šolske prehrane, kar je neustrezno. Namen komisije za prehrano je ravno sodelovanje pri organizaciji prehrane na

ravni šole, spodbujanje šolskega osebja k upoštevanju smernic ter vplivanje na izboljšave, česar pa šola kljub zahtevi Pravil šolske prehrane ni upoštevala. V Poročilu o delu v šolskem letu 2016/2017 je šola navedla, da so posamezni učitelji v okviru ene izmed prioritetenih nalog, ki jo je šola določila za šolsko leto 2016/2017, navajali učence na raznovrstno hrano in jih spodbujali k pokušanju hrane, učitelji podaljšanega bivanja pa so učence navajali na kulturno prehranjevanje.

Sistem prijav na šolsko prehrano in odjav od šolske prehrane je omogočal dnevno prilagajanje števila pripravljenih obrokov glede na število prijav na obroke, ki so bile sporočene en dan prej. Posamezni obrok za odsotnega učenca morajo starši odjaviti vsaj en delovni dan prej do 8:00. Ocenjujemo, da takšen sistem ni bil dovolj učinkovit, saj ni omogočal odjave od obrokov v zgodnjih jutranjih urah istega dne zaradi nepredvidenih okoliščin (bolezen, drugi izredni dogodki), kar je pogost razlog za odjavo od obrokov.

Učenci zaužijejo obroke v razredih in jedilnici, pri tem pa jih nadzorujejo učitelji. V času kosil poleg jedilnice potekajo glasbene vaje, zato je v jedilnici občasno precej hrupno, kar onemogoča umirjeno uživanje hrane. Šola v jedilnici nima nameščenih umivalnikov, kar ne prispeva k ustrezni higieni rok. Na dan tehtanja⁵² šola zaradi bolniške odsotnosti kuhinjskega osebja za kosilo ni ponudila juhe, ki je osrednji dnevni obrok in za katerega smernice priporočajo, da je sestavljen pestro iz vseh skupin živil. Zato opozarjamo na tveganje, da šola v primeru manjka kuhinjskega osebja pri posameznih obrokih ne ponudi vseh z jedilnikom predvidenih jedi.

Slika 3: Jedilnica



Vir: fotografija računskega sodišča.

⁵² Povezava s točko 3.2.2 tega poročila.

Ocenjujemo, da je šola delno učinkovito organizirala prehrano učencev. Za pripravo šolske prehrane so skrbeli ustrezno usposobljeni zaposleni. Šola je izvajala nekatere vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja. Jedilnikov šole navkljub določbi Pravil šolske prehrane ni obravnavala komisija za šolsko prehrano. Šola je nabavljala ekološka živila v ustreznem obsegu, kupovala je tudi živila od lokalnih ponudnikov, vendar ni spremljala vrednosti teh nabav. Pri pripravi obrokov v skladu s priporočili smernic je še možnost za izboljšave, saj bi lahko pogosteje ponujala ribe in ribje izdelke ter manjkrat mesne izdelke s homogeno strukturo oziroma večjim deležem maščob in pekovske, slaščičarske in industrijske deserte. Režim prehranjevanja smo ocenili kot pretežno ustrezen, saj je razmik med malico in kosilom za učence nekaterih razredov ter med kosilom in popoldansko malico za učence, ki pridejo na kosilo ob zaključku deljenja kosila, prekratek. Urejenost celotnega območja šole ni v celoti spodbudno vplivala na razvoj prehranjevalnih navad, saj v jedilnici niso nameščeni umivalniki, ravno tako je občasno precej hrupno. Sistem prijav na šolsko prehrano in odjav od šolske prehrane na šoli ni dovolj učinkovito omogočal prilaganja števila pripravljenih obrokov, saj ni omogočal odjave od obrokov v zgodnjih jutranjih urah istega dne zaradi nepredvidenih okoliščin (na primer bolezni), kar je pogost razlog za odjavo od obrokov.

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.

Šola je v šolskih letih 2016/2017 in 2017/2018 v okviru programa Ekošola izvedla projekt Odgovorno s hrano, s katerim je raziskovala vprašanja o porabi hrane v šolskih programih. V okviru programa Ekošola se je šola v šolskem letu 2017/2018 pridružila in izvedla tudi projekt Hrana ni za tjavendan, s katerim je ozaveščala učence o problematiki zavržene hrane. Projekt Hrana ni za tjavendan je vključila v učni načrt obveznega izbirnega predmeta Sodobna priprava hrane, zato je 14 učencev 6. in 7. razreda kot del tega izbirnega predmeta marca 2018 v jedilnici izvedlo merjenje zavržene hrane. Šola je oba projekta v okviru Ekošole izvedla le delno, saj v projektu Odgovorno s hrano ni izvedla vseh zadanih aktivnosti, v projektu Hrana ni za tjavendan pa je od predvidenih 10 dni merila količino zavržene hrane le dva dneva, pri čemer učenci niso tehtali količine zavržene hrane, ampak so jo ocenili približno glede na polnost sodčkov. Šola je izvedla tudi projekt Zdrav življenjski slog, vendar ni bilo mogoče ugotoviti, ali je izvedla aktivnosti v zvezi z odnosom do hrane. Razen projektov, ki jih je vključila tudi v izbirne predmete, drugih ukrepov preprečevanja in zmanjševanja ter obvladovanja količine odpadne hrane ni izvedla. Spremljala bi lahko, katerih živil učenci ne marajo, in na ta način prilagodila jedilnik tako, da bi učencem ponudila priporočena živila ter v skladu s priporočili smernic upoštevala tudi želje učencev.

Šola je na prireditvi Festival na gaju pripravila delavnico na temo recikliranja hrane in razstavo o odgovornem prehranjevanju z namenom ozaveščanja staršev o tej problematiki.

Delovanje šole ocenjujemo kot neučinkovito, saj načrtovanih projektov ni v celoti izvedla. Je pa na prireditvi Festival na gaju pripravila delavnico na temo recikliranja hrane in razstavo o odgovornem prehranjevanju z namenom ozaveščanja staršev o problematiki ostankov hrane. Vendar navedeno samo po sebi ne zagotavlja celovitega in kontinuiranega ravnanja šole v smeri zmanjševanja ostankov hrane. Šola bi lahko spremljala živila, ki jih učenci ne marajo, in na ta način prilagodila jedilnik oziroma izvedla druge ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane.

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 dejavnostmi, povezanimi s področjem prehrane, ter ali je vzpostavila ustrezen sistem nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami.

Šola je v Poročilu o delu v šolskem letu 2016/2017 poročala, da je v šolskem letu 2016/2017 predstavila odmor za kosilo za učence predmetne stopnje na čas od 13:40 do 14:10, ob tem pa ugotovila, da se je sistem izkazal za učinkovitejši, saj so se zmanjšale vrste v jedilnici. Kljub temu opozarjamo, da je zaradi te spremembe razmik med kosilom in popoldansko malico prekratek. Šola je sicer poročala o uresničevanju dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, vendar nesistemično in skopo, saj vsebine, obdobja izvajanja, odgovornih oseb in morebitnih ugotovljenih potreb po spremembah ni predstavila.

Marca 2017 je izvedla anketo, s katero je ugotavljala zadovoljstvo učencev s prehrano. Večina učencev je v anketi izrazila zadovoljstvo s prehrano v šoli, medtem ko trije razredi s prehrano niso bili zadovoljni. Približno polovica učencev je menila, da se določena živila pre pogosto pojavljajo na jedilnikih. Učenci so izrazili nezadovoljstvo z določenimi živili⁵³ ter velikostjo porcij in možnostjo dodatne hrane oziroma dodatno porcijo. Čeprav je šola anketo izvedla, pa informacij, pridobljenih z njo, ni uporabila za prepoznavo potreb po spremembah in morebitnih prilagoditvah organizacije šolske prehrane. Ankete o zadovoljstvu staršev s šolsko prehrano šola v šolskem letu 2016/2017 ni izvedla. V šolskem letu 2017/2018 je šola izvedla anketo o zadovoljstvu učencev in staršev s šolsko prehrano, vendar ni izkazala, da je pridobljene informacije uporabila za izvedbo izboljšav organizacije prehrane. Nekateri učenci in starši so pripomnili, da je razmik med malico in kosilom prekratek.

Na šoli deluje skupina za prehrano, ki je na edinem sestanku, ki je bil izveden v obdobju, na katero se nanaša revizija, pregledala jedilnike, obravnavala je pobudo učiteljev podaljšanega bivanja o možnosti, da bi šola ponudila dodatno, cenejšo popoldansko malico v manjši količini ter obravnavala mnenja učencev o prehrani, izražena na sestankih parlamenta prehrane. Parlament prehrane je interesna dejavnost, ki jo vodi vodja šolske prehrane, v njej pa sodelujejo predstavniki vseh razredov. V obdobju, na katero se nanaša revizija, so se sestali na petih sestankih, na katerih so se seznanili z anketama in rezultati anket, spremembami v kuhinji in projekti, povezanimi s prehrano. Obravnavali so tudi pobude in pohvale glede prehrane, ki so jih predstavniki razredov prenesli od sošolcev. Skupina za prehrano je pobude in pohvale učencev, izražene v okviru parlamenta prehrane, obravnavala, vendar ni izkazala, na kakšen način in v kolikšni meri je upoštevala njihova mnenja pri organizaciji šolske prehrane.

Šola je navedla, da načrtuje jedilnike v skladu s Smernicami zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah z upoštevanjem Praktikuma jedilnikov zdravega prehranjevanja. Šola je s pomočjo prosto dostopnega spletnega orodja⁵⁴ zagotovila primerjavo s prehranskimi normativi. Šola je le

⁵³ Mešanje masla in medu, čistoča solate, preredko so bili na jedilnikih losos, ocvrte jedi, sladice, šopska solata, palačinke, riž in ribe.

⁵⁴ Šolski lonec.

na manjšem vzorcu sezonskih jedilnikov vzpostavila energijsko in hranilno ovrednotenje. Ocenjujemo, da šola nima v celoti 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 povratna informacija o hranilni in energijski uravnoteženosti jedilnikov;
- sprejem načrta pogostosti laboratorijskega preizkušanja energijske in hranilne vrednosti celodnevni ali posameznih dnevih obrokov zaradi primerjave s prehranskimi normativi in njegovo dosledno uresničevanje.

Šola bi lahko učinkoviteje spremljala načrtovanje in zagotavljanje prehrane učencem in v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti te odpravljala, če bi k spremljanju pristopila bolj sistematično. Ustrezneje bi lahko poročala o uresničevanju vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano in zdravim prehranjevanjem, saj o izvedenih aktivnostih poroča posamično in skopo. Na šoli deluje interesna dejavnost parlament prehrane, ki v okviru svojega delovanja obravnava rezultate anket in oblikuje predloge sprememb organizacije prehrane. Skupina za prehrano je obravnavala pobude parlamenta prehrane, učiteljev in pregledovala jedilnike, vendar ni izkazala, da je pristopila k izvedbi izboljšav organizacije šolske prehrane. Šola ni imela v celoti 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 ugotavljala z anketami, pri čemer je v šolskem letu 2016/2017 anketirala samo učence. Šola ni izkazala, da je na podlagi odgovorov iz anket uvedla spremembe ali morebitne prilagoditve organizacije prehrane.

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 v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izkazala, da sistematično in kontinuirano spremlja in izboljšuje dejavnosti, povezane s problematiko ostankov hrane. Šola je izvedla dva projekta, ki sta se nanašala na ostanke hrane, predvsem projekt Hrana ni za tjavendan. V aprilu in maju 2018 je v okviru tega projekta načrtno spremljala količino odpadne hrane glede na jedilnik in o zavržkih hrane ozaveštila učence tako, da je rezultate meritev obesila na steno jedilnice. Učenci so po merjenju količine zavržene hrane predlagali, da bi lahko kuharji bolj upoštevali želje učencev, vključno s ponujeno količino obrokov. Šola se je ob koncu projekta odločila, da bo merjenje količine zavržene hrane razširila tudi na malico ter v projekt vključila tudi učence nižje stopnje (od 1. do 5. razreda), pripravila pa bo tudi okušanje živil.

V teh primerih gre le za aktivnosti na ravni projektov, pa še teh šola ni izvedla v predvidenem obsegu. Šola ni zagotovila nepretrganega spremljanja področja ostankov hrane in ni ovrednotila projektov, zaradi česar ni mogla podati priporočil ter ugotavljati potreb po spremembah ravnanja z ostanki hrane.

Ocenjujemo, da spremljanje in prilagajanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane, ni bilo dovolj učinkovito. Šola bi morala k problematiki pristopiti celovito, saj lahko le na takšen način prispeva k ustrezni ureditvi omenjenega področja v prihodnje. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je načrtovala le aktivnosti ozaveščanja učencev, ne pa drugih ukrepov preprečevanja, zmanjševanja in obvladovanja

ostankov hrane, zato ni zagotovila primerne podlage za spremljanje področja, uresničevanja zastavljenih ciljev in presoje njihovega doseganja ter morebitne prilagoditve 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, če je 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.

Vizija šole je, da bo vzgajala za življenje, pri tem bo spodbujala tudi delovne navade, med katere je uvrstila ločevanje odpadkov. Šola je tudi v pravilih Hišnega reda kot del skrbi za čisto in urejeno okolje načrtovala ločevanje odpadkov. Šola ob tem ni navedla, katere aktivnosti za ločeno zbiranje odpadkov bo izvedla, in ni določila odgovornih oseb za izvajanje ločenega zbiranja odpadkov, prav tako ni načrtovala obdobja in ciljev in kazalnikov pri izvedbi aktivnosti, povezanih z ločevanjem odpadkov.

Način razdelitve neprevzetih obrokov šola načrtuje v Pravilih šolske prehrane, v katerih je določeno, da neprevzete obroke šola zaradi odnosa do hrane in kulture prehranjevanja brezplačno odstopi drugim učencem ali humanitarnim organizacijam, vpisanim v razvid humanitarnih organizacij.

Šola ni preverila, katera so možna ter dopustna ravnanja z odpadno hrano, in ni načrtovala, kako bo ravnala z zavrženo hrano v prihodnje. Ravnanja z odpadno hrano, ki jo je mogoče ponovno uporabiti pri pripravi drugih jedi, ni predvidela, ravno tako ni preverila in načrtovala ravnanja z živili s pretečenim rokom uporabe, z delno zaužitimi živili oziroma obroki in neužitnim delom odpadne hrane.

Za organske odpadke, ki nastanejo v kuhinji, ima šola sklenjeno pogodbo z zbiralcem organskih odpadkov. Šola ni določila odgovorne osebe za ravnanje z odpadno hrano, saj po navedbah šole za pravilno ravnanje z odpadno hrano poskrbijo zaposleni v kuhinji.

Na področju načrtovanja ravnanja z odpadno hrano je šola načrtovala le ravnanje z neprevzetimi šolskimi obroki in presežkom že pripravljenih obrokov, za katere je načrtovala brezplačen odstop učencem šole ali humanitarnim organizacijam, ter uredila odvoz ločeno zbranih odpadkov. Odgovornih oseb za te aktivnosti ni določila. Ni se ukvarjala z vprašanjem, kako bo ravnala z odpadno hrano v prihodnje, ni preverila možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano, ni načrtovala ravnanja z živili s pretečenim rokom uporabe ter z delno zaužitimi obroki. Ocenjujemo, da je šola le v omejenem obsegu načrtovala ravnanje z odpadno hrano.

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 leto⁵⁵. Za leto 2015 šola ni poročala o količini odpadkov, za leti 2016 in 2017 pa je poročala, da je vsako leto oddala 13.450 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov. Ugotovili smo, da šola Agenciji Republike Slovenije za okolje ni sporočala pravih podatkov, saj je po podatkih zbiralca odpadkov Biotera, d. o. o. v letu 2016 oddala 12.169 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 1.380 kilogramov odpadnega jedilnega olja in masti, v letu 2017 pa je nastalo 13.029 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 35 kilogramov odpadnega jedilnega olja in masti. Zbiralec odpadkov je v letu 2017 šoli za odvoz odpadkov zaračunal 2.393 evrov. V prvi polovici leta 2018 je šola oddala 6.813 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, v povprečju 60,3 kilograma na dan. Povprečna dnevna količina oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v prvih šestih mesecih leta 2017 je znašala 68 kilogramov. S primerjavo skupne količine odpadkov med posameznimi leti smo ugotovili, da je količina biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v šoli naraščala, v letu 2018 pa je začela padati. V letu 2017 se je v primerjavi z letom 2016 izrazito zmanjšala količina odpadnega jedilnega olja in masti. Šola je pojasnila, da je zmanjšanje količine odpadne hrane v letu 2018 posledica ozaveščanja učencev glede zavržkov hrane v okviru projektov in racionalnejše priprave jedilnikov, vendar ni izkazala, da je dejansko pristopila k ugotavljanju vzrokov za zmanjšanje količine odpadne hrane v letu 2018.

Za lažje razumevanje, koliko hrane šola zavrže v enem dnevu, smo na šoli opravili tehtanje⁵⁶ odpadne hrane, ločeno glede na vrsto odpadne hrane. 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 je na dan tehtanja za zajtrk pripravila pirin kruh, maslo in mleko, za dopoldansko malico pa koruzno štručko, kuhan pršut, sir, papriko namesto predvidenega korenja ter jabolčni sok namesto limonade. Za kosilo je bil file postrvi, krompir z blitvo ter solata iz solatnega bara. Na jedilniku je bila tudi juha z zakuho, vendar je šola zaradi odsotnih zaposlenih v kuhinji ni pripravila, ter sok/voda, česar šola ni ponudila, je pa ponudila jagode, ki jih ni predvidela na jedilniku. Za popoldansko malico je šola dan pred tehtanjem ponudila sadni jogurt in rezino kruha.

Slika 4: Kosilo



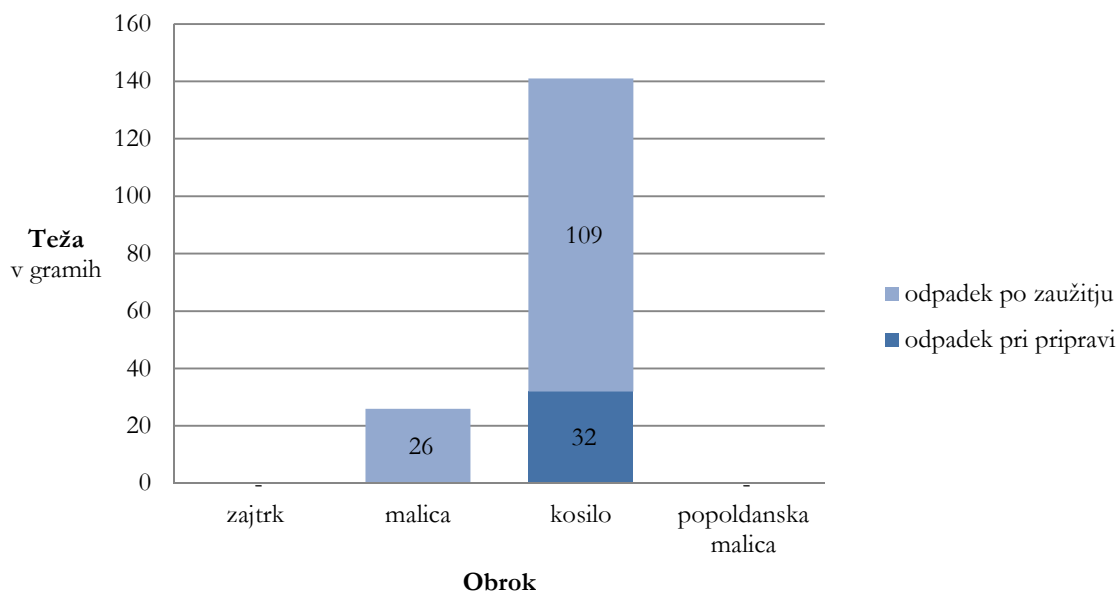
Vir: fotografija računskega sodišča.

⁵⁵ Na podlagi 29. člena Uredbe o odpadkih (Uradni list RS, št. 35/15, 69/15).

⁵⁶ Tehtanje je bilo opravljeno 30. 5. 2018.

Ugotovili smo, da je na dan tehtanja šola zavrгла 80,1 kilograma hrane⁵⁷, kar je več, kot je znašala povprečna dnevna količina oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v prvih šestih mesecih leta 2018 (60,3 kilograma), in bistveno več od povprečja za maj 2018 (47 kilogramov). Skoraj četrtnina zavržene hrane oziroma 18,8 kilograma je nastala pri pripravi malice in kosila. Preostali del zavržene hrane je pripravljena hrana, ki ni bila zaužita (nedotaknjena, nepostrežena in ostanki po krožnikih). Na šoli je tega dne zajtrkovalo 12 učencev, malico je koristilo 497 učencev, pripravili so 474 kosil, dan pred tehtanjem so postregli 143 popoldanskih malic. Ugotovili smo, da se je na dan tehtanja za kosilo evidentiralo 358 učencev. Po pojasnilih šole so učenci prevzeli oziroma pojedli kosilo, vendar se niso evidentirali, ker so pozabili kartico ali jo zgubili. Na dan tehtanja so imeli tudi težave s čitalnikom kartic, dežurni učitelj pa jih zaradi teh težav ni mogel evidentirati. Šola predvideva, da nekaj učencev ni prevzelo kosila. Na šoli je na dan tehtanja na posamezen obrok nastalo 32 gramov zavržene hrane pri pripravi kosila, po zaužitju je pri malici ostalo 26 gramov in pri kosilu 109 gramov. Šola ni imela ostankov hrane po zaužitju zajtrka in od popoldanske malice dan pred tehtanjem. Količino zavržene hrane na posamezen obrok prikazuje slika 5.

Slika 5: Zavržena hrana na posamezen postrežen obrok



Pravila šolske prehrane določajo, da šola neprevzete obroke brezplačno odstopi drugim učencem ali humanitarnim organizacijam, vpisanim v razvid humanitarnih organizacij. Možnosti, da bi neprevzete obroke odstopila humanitarnim organizacijam, šola v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni preverila. Ugotovili smo, da šola po zaključku kosila ob 14:15 ponudi učencem dodatni brezplačni obrok, ki ga zaužijejo v jedilnici šole. Šola je pojasnila, da po 14:15 lahko na kosilo pridejo tudi zaposleni, ki lahko v jedilnici zaužijejo tisto hrano, ki je ostala (solata, juha, priloga). Ker šola ne spremlja, kaj se dogaja s hrano od neprevzetih obrokov, nima pregleda nad količino užitne odpadne hrane in nad ravnanjem z njo.

⁵⁷ Pri malici je bilo skupaj 13,1 kilograma odpadkov, od tega je 3,7 kilograma nastalo pri pripravi ter 9,4 kilograma po zaužitju. Pri pripravi kosila je nastalo 15 kilogramov odpadkov, po kosilu pa je ostalo skupaj 52 kilogramov odpadne hrane, od tega 40,6 kilograma odpadkov in 11,4 kilograma užitne hrane. Odpadkov pri zajtrku in popoldanski malici ni bilo.

Ugotovili smo, da šola svojim zaposlenim po koncu malice brezplačno nudi ostanek neprevzetih obrokov. Obstaja tveganje, da šola pripravi večjo količino hrane od načrtovane in učencem ne ponudi vse hrane od neprevzetih obrokov, zato lahko ostane neoporečna hrana in jo brezplačno ponudi zaposlenim.

Po navedbah šole je nezaužito, vendar še vedno neoporečno hrano, skladno s smernicami HACCP sistema spravila v ustrezno posodo, jo označila in shranila v hladilniku do nadaljnje uporabe. Šola je seznanjala učence o možnosti uporabe odpadne hrane v okviru projekta Hrana ni za tjavendan. Učenci naj bi v okviru projekta opravljali različne naloge, in sicer spoznavali sezonske jedi in pripravili sezonski koledar jedi, okušali živila, merili zavrženo hrano in ustvarjali recepte iz recikliranih živil, vendar smo ugotovili, da je šola izvedla le merjenje količine zavržene hrane pri kosilu in še to ne v celoti. Tema projekta Hrana ni za tjavendan je tudi spoznavanje, kako kompostirati, vendar šola tega ni izvajala v praksi, saj nima kompostnika.

Navedb o tem, kako šola ravna z odpadno hrano, ki jo je mogoče ponovno uporabiti pri pripravi drugih jedi, ni bilo mogoče preveriti. Šola je pojasnila, da živila s pretečenim rokom uporabe, delno zaužita živila oziroma obroke in neužitni del odpadne hrane zavrže v biološke odpadke. V obdobju, na katero se nanaša revizija, se je zgodilo, da je šola enkrat učencem razdelila živila s pretečenim rokom uporabe. Svet šole je obravnaval primer razdelitve 10 jogurtov s pretečenim rokom uporabe, kar naj bi bilo posledica površnega čiščenja kuhinje med zimskimi počitnicami v letu 2017.

Ugotovili smo, da ima šola v kuhinji vzpostavljen sistem, po katerem v za to namenjenem zabojniku ločeno od drugih odpadkov zbira kuhinjske odpadke, ki nastanejo pri pripravi hrane, in ostanke, ki nastanejo po zaužitju obrokov. Po končanem obroku učenci odnesejo pladenj v za to namenjen prostor, kjer zavržke hrane odvržejo v zabojnik za biološko razgradljive kuhinjske odpadke, prtičke v poseben zabojnik, pribor in krožnike pa prevzame zaposlena v kuhinji. Šola v za to namenjenih zabojnikih ločeno od drugih odpadkov zbira odpadna jedilna olja in masti. Zbiralec odpadkov dvakrat tedensko odvažajo biološko razgradljive kuhinjske odpadke in enkrat mesečno odpadna jedilna olja in masti, zabojnike pa šola do odvoza hrani v ločenem prostoru za odpadke v zaprtem prostoru, ki je ločen od kuhinje.

Ocenjujemo, da šola pri ravnanju z odpadno hrano ni bila v celoti učinkovita. Količina odpadne hrane je v letu 2018 začela upadati. Vzpostavljen ima sistem ločevanja bioloških razgradljivih kuhinjskih odpadkov. Šola je le delno izvedla nekatere načrtovane aktivnosti, ne pa vseh. Hrano iz nerazdeljenih obrokov razdeljuje učencem šole, vendar ne moremo z gotovostjo trditi, da je šola razdelila vso hrano. Poleg tega smo zaznali tveganje, da šola pripravi večjo količino hrane od načrtovane, zato ostaja neoporečna hrana, ki je brezplačno na voljo zaposlenim. V enem primeru je bila učencem razdeljena manjša količina živil s pretečenim rokom uporabe.

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.

Slika 6: Odpadna hrana



Vir: fotografija računskega sodišča.

Ugotovili smo, da količino odpadne hrane spremlja organizatorka šolske prehrane, vendar šola tega ne izvaja sistematično in kontinuirano, spremljanje pa temelji zgolj na opažanjih organizatorke šolske prehrane. Po pojasnilih šole je količina odpadne hrane odvisna od jedilnika in uvajanja novih jedi v prehrano učencev. Šola spremlja količino odpadne hrane z merjenjem veder, saj ji podatek o količini odpadne hrane sporoči zbiralec odpadkov.

Šola je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedla nekatere aktivnosti, vendar rezultatov ni spremljala in ni predlagala morebitnih novih ukrepov. Šola ni izkazala, da sistematično spremlja gibanje količine odpadne hrane, zato tudi ni predlagala novih ukrepov.

Ocenjujemo, da je šola sicer seznanjena s podatki o količini odpadne hrane, saj jih sporoči zbiralec odpadkov, vendar nima vzpostavljenega sistema, s katerim bi sistematično spremljala rezultate izvedenih dejanj, ovrednotila učinke opravljenih dejanj, zato tudi ne more ustrezno prilagoditi aktivnosti na področju ravnanja z odpadno hrano. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da šola pri spremljanju in prilagajanju ukrepov ravnanja z odpadno hrano ni bila učinkovita.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost dela poslovanja *Osnovne šole Vižmarje Brod*, 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 2. 10. 2018.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Mnenje s pridržkom

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

- čeprav je dobavitelje živil izbrala po odprtem postopku in z njimi sklenila okvirne sporazume, je živila neposredno naročala tudi pri drugih dobaviteljih, iz dokumentacije o javnih naročilih ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti, ni izločila nedopustnih ponudb, posameznih naročil ni oddala le ponudnikom, ki so predložili ekonomsko najugodnejšo ponudbo, pridržala si je pravico, da bo nabavo sezonskih živil izločila iz posameznega sklopa po sklenitvi okvirnega sporazuma ter dopustila spremembe cen v času veljavnosti okvirnih sporazumov, zato je ravnala v nasprotju s predpisi s področja javnega naročanja (izplačila dobaviteljem v znesku 10.723 evrov) – točke 2.1.1.a, 2.1.1.c, 2.1.1.d, 2.1.1.e, 2.1.1.g, 2.1.1.h in 2.1.1.j;
- v postopku oddaje javnega naročila za nakup živil ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje, ker ni določila predpisanih meril in minimalnega deleža ekoloških živil najmanj v predpisani višini, zato je ravnala v nasprotju z Uredbo o zelenem javnem naročanju – točki 2.1.1.f in 2.1.1.i;
- račune za nabavo živil je plačevala po cenah, ki niso imele podlage v sklenjenih okvirnih sporazumih, in pri izbranih dobaviteljih naročala tudi živila, ki niso bila predmet sporazumov (izplačila v znesku 1.675 evrov) – točki 2.1.1.1.a in 2.1.1.1.b;
- zaračunala je malice zunanjemu uporabniku v nasprotju s cenikom – točka 2.1.3.a.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti pri nabavi živil in zaračunavanju obrokov, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Osnovna šola Vižmarje Brod 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 Vižmarje Brod od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 2. 10. 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 Vižmarje Brod 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 v veliki meri učinkovito načrtovala organizacijo prehrane, saj je imela sprejeta ustrezna Pravila šolske prehrane, vendar jih predhodno niso obravnavali učitelji, učenci in starši, ki tako niso imeli možnosti sodelovati pri njihovem oblikovanju. Opredelila je vzgojno-izobraževalne dejavnosti in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, vendar je pri nekaterih dejavnostih premalo definirala cilje, manjkala je opredelitev kazalnikov in v nekaterih primerih vsebina dejavnosti. Načrtovala je nabavo ekoloških živil in tudi živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ni pa načrtovala nabave živil iz drugih shem kakovosti. V postopek naročanja je vključila zahteve, določene s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Šola je načrtovala predvsem ukrepe ozaveščanja učencev o ostankih hrane, čeprav pri tem ni določila kazalnikov načrtovanih aktivnosti. Šola ni opredelila aktivnosti ozaveščanja staršev o problematiki ostankov hrane ter morebitnih drugih projektov preprečevanja in zmanjševanja ter obvladovanja količine ostankov hrane in ni predvidela beleženja živil, ki jih učenci odklanjajo.

V okviru organiziranja šolske prehrane je imela šola ustrezno strokovno usposobljene zaposlene, ki so se izobraževali na področju zdrave prehrane. Šola je izvajala nekatere vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja. Ekološka živila so predstavljala ustrezen delež nabavljenih živil v letu 2017, podatkov o nabavi priporočenih živil in živil, vključenih v sheme kakovosti, ter živil, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, šola ne spremlja. Živila je uporabila za pripravo obrokov, pri čemer bi lahko bolje sledila smernicam glede upoštevanja priporočene pogostosti uživanja živil iz posameznih skupin živil. Vzpostavljeni režim prehranjevanja smo ocenili kot delno ustrezen, z izjemo prekratkega razmika med malico in kosilom za učence nekaterih razredov ter med kosilom in popoldansko malico za učence, ki pridejo na kosilo ob zaključku deljenja kosila. Sistem prijav na šolsko prehrano in odjav od šolske prehrane ni bil dovolj učinkovit, saj odjava od obroka v jutranjih urah v primeru nepričakovanega dogodka ni mogoča. Urejenost celotnega območja šole ni v celoti spodbudno vplivala na razvoj prehranjevalnih navad, saj v jedilnici niso nameščeni umivalniki, ravno tako je občasno precej hrupno. Šola ni v celoti izvedla dveh predvidenih projektov. Izvedla je sicer dodaten projekt, vendar ni načrtno in premišljeno obvladovala, zmanjševala in preprečevala ostankov hrane, zato v tem delu ni bila učinkovita.

Pri spremljanju in zagotavljanju prehrane učencem bi bila šola lahko učinkovitejša, če bi proces sistematično spremljala, vzpostavila sistem nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami in na podlagi anket in pobud parlamenta prehrane ugotavljala potrebe po spremembah in prilagoditvah organizacije šolske prehrane. 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 odstopila pripravljene, a nezaužite malice učencem šole, predvidela je tudi možnost odstopa obrokov humanitarnim organizacijam in predajo odpadne hrane zbiralcu odpadkov. 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. Vzpostavila je sistem ločevanja bioloških razgradljivih kuhinjskih odpadkov in deloma izvedla nekatere izmed načrtovanih

aktivnosti. Nerazdeljene obroke razdeljuje učencem šole, vendar ne moremo z gotovostjo trditi, da je šola razdelila vse nerazdeljene neoporečne obroke. Šola ni imela vzpostavljenega sistema, s katerim bi spremljala ukrepe ravnanja z odpadno hrano, zato 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 Vižmarje Brod 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 so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Osnovna šola Vižmarje Brod mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- vzpostavila ustrezen sistem kontrole dejanskega izvajanja okvirnih sporazumov, s katerimi bo zagotovila zaračunavanje živil po dogovorjenih cenah – točka 2.1.1.1.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 poslovanja⁵⁸. 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 Vižmarje Brod krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

Osnovni šoli Vižmarje Brod priporočamo, naj:

- določi kazalnike in oprijemljive cilje 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 odpadki; dejavnosti naj predstavi, navede cilje in ukrepe ter kazalnike za doseg ciljev, odgovorne osebe, obdobje trajanja in pogostost izvajanja dejavnosti ter način vrednotenja dejavnosti;
- 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 odpadki, 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 Vižmarje Brod, 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