



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Cerknica v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo
Pravilnost in smotrnost poslovanja
Občine Cerknica v delu, ki se nanaša na izvedbo
investicije v objekt za vrtec

Številka: 324-5/2015/33

Ljubljana, 5. decembra 2016

Povzetek

Računsko sodišče je revidiralo *pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Cerknica v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014*. Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja Občine Cerknica v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja Občine Cerknica v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Cerknica, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, izreklo *mnenje s pridržkom*, ker Občina Cerknica ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve predlogov proračunskih aktov in zaključnih računov proračuna občine niso popolne;
- v načrt razvojnih programov investicije ni vključila v celotni vrednosti; prevzela in plačala je obveznosti v skupnem znesku 20.087 evrov, ne da bi z izvajalcem sklenila pisne pogodbe oziroma izdala naročilnico; pred izplačilom obveznosti v znesku 5.040 evrov ni mogla preveriti višine obveznosti; prevzela in plačala je obveznosti v skupnem znesku 23.728 evrov, kar presega vrednost izdanih naročilnic;
- investicijo je uvrstila v načrt razvojnih programov in posebni del proračuna za leti 2008 in 2009, in sicer preden je potrdila dokument identifikacije investicijskega projekta, v letu 2010 pa jo je uvrstila v večji vrednosti, kot je bila opredeljena v dokumentu identifikacije investicijskega projekta;
- v postopku s pogajanjem brez predhodne objave izvajalca ni pozvala k pogajanju; z izvajalcem je sklenila pogodbo v vrednosti 21.600 evrov, ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb; z izvedbo 11 postopkov javnega naročanja za istovrstna dela v skupnem znesku 279.101 evro (v letih od 2012 do 2014 je izvajalcu plačala 214.183 evrov) je vrednost javnega naročila razdelila in se izognila postopku javnega naročanja;
- dodatnih del v skupni vrednosti 20.282 evrov ni oddala po postopku s pogajanjem brez predhodne objave; plačala je strokovni nadzor v znesku 18.648 evrov nad pogodbeno dogovorjeno vrednostjo;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov;
- v pogodbo ni vključila protikorupcijske klavzule;
- prejela in plačala je račun za opravljena dela v znesku 1.860 evrov, preden je z izvajalcem sklenila pogodbo;
- podžupan je potrdil dokument identifikacije investicijskega projekta iz leta 2009, čeprav za to ni bil pooblaščen; Občina Cerknica ne razpolaga z dokumentom, ki je nastal pri njenem poslovanju.

Občina Cerknica je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno in delno učinkovito*. Občina Cerknica ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev Občine Cerknica. V proračunih občine za leta od 2008 do 2014 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev,

podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, prav tako v obrazložitvah proračuna ni bilo informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcu in doseganja standarda igralnih površin.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt vrtca je javni vzgojno-varstveni zavod Vrtec Martin Krpan Cerknica izdelal demografsko analizo za obdobje osmih let, in sicer od leta 1999 do leta 2006, analizo vpisa v vrtec za šolska leta od 1998 do 2007, podal stanje vrtecev v Občini Cerknica glede prostorskih zmogljivosti ter izračun potrebnega števila oddelkov z upoštevanjo 80-odstotno vključenostjo otrok. Posebno demografsko analizo za prihodnja leta je Občina Cerknica izdelala šele leta 2012, štiri leta po sprejetju odločitve, da je treba nadomestiti obstoječi objekt zaradi dotrajanosti. Odločitev za izvedbo investicije je sprejela, ne da bi imela izdelane dokumente investicijske dokumentacije. Pri sprejemu odločitve, da bo projekt izvajala z javno-zasebnim partnerstvom, ni imela izdelane ocene vrednosti projekta niti ni analizirala različnih možnosti izvedbe projekta. Dokumente investicijske dokumentacije, ki so bili podlaga za izvedbo investicije v obsegu, kot je bila kasneje izvedena, je Občina Cerknica izdelala šele leta 2011, potem ko je že pridobila projektno dokumentacijo in gradbeno dovoljenje. Vrednost investicije se je v dokumentih investicijske dokumentacije povečala za več kot trikrat, rok za dokončanje investicije pa se je podaljšal iz leta 2010 na marec 2014. Načrtovanje financiranja ni bilo celovito, saj Občina Cerknica za izvedbo projekta z javno-zasebnim partnerstvom ni naredila analize financiranja, v dokumentih investicijske dokumentacije pa tudi ni upoštevala vseh možnih virov financiranja. Občinski svet pri sprejemu odločitve o izvedbi projekta z javno-zasebnim partnerstvom ni bil seznanjen z vsemi potrebnimi podatki, poleg tega je investicijski program za gradnjo novega vrtca potrdil šele potem, ko sta bila že pridobljena projektna dokumentacija in gradbeno dovoljenje. Pri obravnavi investicijskega programa se je občinski svet odločal le o potrditvi izvedbe ene variante investicije, ki se je že izvajala.

Pri načrtovanju sredstev za investicijo v objekt za vrtec v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2008 do 2014 Občina Cerknica ni izpolnila pogoja za uvrstitev investicije v proračun občine, saj pred sprejemom proračunov za leti 2008 in 2009 ni izdelala dokumentov investicijske dokumentacije, v nadaljnjih letih pa načrtovana sredstva v proračunu občine niso bila enaka sredstvom, načrtovanim z dokumenti investicijske dokumentacije. V proračunih in rebalansih proračuna občina ni opredelila splošnih ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov. Nadzor nad izvajalcem investicije se je izvajal z zunanjim nadzorom, ki je izvajalca nenehno opozarjal na dogovorjene roke za izvedbo investicije, vendar objekt kljub temu ni bil dokončan v načrtovanem času. Vrednost investicije na kvadratni meter neto tlorisne površine je znašala 1.836 evrov, vrednost gradbenih in obrtniških del skupaj z opremo je znašala 1.684 evrov. Z investicijo je Občina Cerknica pridobila tudi pralnico, kuhinjo in upravne prostore. Občina Cerknica je dosegla za 13 odstotnih točk večji prihranek energije, kot ga je načrtovala v prijavi na razpis Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Občina Cerknica je z izgradnjo novega objekta za vrtec dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. S svojimi aktivnostmi je zagotavljala, da ob začetku šolskega leta v Občini Cerknica ni bilo odklonjenih otrok. Izboljšalo se je stanje glede doseganja standarda notranjih igralnih površin, saj Občina Cerknica tudi v obeh enotah in dislociranem oddelku dosega minimalni standard. Občina Cerknica je tudi po izgradnji vrtca Martin Krpan Cerknica le s povečanjem normativa lahko zagotavljala zadostno število prostih mest za vse otroke, ki so izpolnjevali pogoje za vpis. Glede na trend naraščanja števila otrok, ki v posameznem šolskem letu izpolnjujejo pogoje za vključitev, in ker Občina Cerknica zadostno število prostih mest zagotavlja z začasno namestitvijo otrok v prostorih osnovnih šol in s povečanjem normativa, lahko pričakujemo, da bo morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte za vrtec.

O doseganju ciljev projekta je Občina Cerknica letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala predvsem na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu, po zaključku projekta pa občinskemu svetu niso bili podrobneje predstavljeni podatki o investiciji, doseganju njenih ciljev, spremembah na področju predšolske vzgoje zaradi investicije ter podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev pri porabi energije, prihrankih ter stroških delovanja novega objekta.

Računsko sodišče je Občini Cerknica podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	9
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE.....	9
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	10
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	10
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih.....	10
1.2.3 Odgovorna oseba.....	12
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	12
1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje.....	12
1.3.2 Investicije v objekte za vrtec.....	13
1.3.3 Finančni podatki	13
1.4 PODATKI O PREDŠOLSKIH OTROCIH V OBČINI	14
1.5 PREDSTAVITEV PROJEKTA IZGRADNJE VRTCA MARTIN KRPAN CERKNICA.....	18
2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	25
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	25
2.2 UGOTOVITVE.....	25
2.2.1 Obrazložitve proračunov in zaključnih računov proračuna občine	25
2.2.2 Strokovni nadzor nad pripravljalnimi deli za gradnjo vrtca v Cerknici.....	29
2.2.3 Strokovni nadzor nad gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica.....	29
2.2.4 Gradnja vrtca Martin Krpan Cerknica	30
2.2.5 Študija izvedljivosti projekta	31
2.2.6 Geodetske storitve.....	31
2.2.7 Notarske storitve.....	32
2.2.8 Arheološke raziskave.....	32
2.2.9 Prezemanje obveznosti v breme proračuna	34
2.2.10 Plačilni roki v breme proračuna.....	34
2.2.11 DIIP iz leta 2009.....	35
3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	37
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	37
3.2 UGOTOVITVE.....	37
3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje.....	37

3.2.2	Stanje na področju predšolske vzgoje v občini in opredelitev področja predšolske vzgoje v proračunu občine.....	39
3.2.3	Načrtovanje investicije.....	42
3.2.4	Izvedba investicije v objekt za vrtec.....	47
3.2.5	Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije.....	52
4.	MNENJE	55
4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	55
4.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	56
5.	PRIPOROČILA	59

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Občine Cerknica (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 11. 3. 2015.

Naša pristojnost je, da na podlagi revizije izrečemo mnenje o pravilnosti poslovanja in smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. Revidiranje smo izvedli v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij⁴. Revizija je vključevala izvajanje postopkov za pridobivanje revizijskih dokazov o pravilnosti ter smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. Izbrani postopki vključujejo tudi ocenjevanje tveganj za nastanek nepravilnosti. Pri ocenjevanju teh tveganj smo proučili notranje kontroliranje, povezano z zagotavljanjem pravilnosti poslovanja, da bi določili okoliščinam ustrezne revizijske postopke, ne pa, da bi izrazili mnenje o uspešnosti notranjega kontroliranja občine. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec, in za izrek mnenja o uspešnosti in učinkovitosti občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec.

1.1 Opredelitev revizije

Računsko sodišče je izvedlo revizijo poslovanja občine pri izvedbi investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

Predmet revizije je bil del poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2014, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani z izvedbo investicije v objekt za vrtec.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, in izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. Glede smotrnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekt za vrtec, smo si zastavili naslednje glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina učinkovito in uspešno izvedla investicijo v objekt za vrtec.*

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-5/2015/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

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

Število prebivalcev ⁵	11.348
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁶	2 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	19 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2014 ⁷	18.991.494 evrov
Odhodki občine v letu 2014 ⁸	17.837.759 evrov

Občina ima pet krajevnih skupnosti, ki niso pravne osebe javnega prava. Je ustanoviteljica šestih javnih zavodov ter soustanoviteljica javnega zavoda, javnega podjetja in gospodarske družbe, v kateri nima prevladujočega vpliva na upravljanje.

Občina je z Odlokom o ustanovitvi Vrta Martin Krpan Cerknica⁹ ustanovila javni vzgojno-varstveni zavod Vrtec Martin Krpan Cerknica (v nadaljevanju: vrtec Cerknica). Za izvajanje programa predšolske vzgoje sta na različnih lokacijah organizirani enoti Vrtec Martin Krpan Cerknica in Rakek, v okviru Enote Vrtec Martin Krpan Cerknica pa še Oddelek Grahovo.

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2008 do 2014 so prikazani v tabeli 2.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 7. 2014], 27. 8. 2015.

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

⁷ Predlog Odloka o zaključnem računu proračuna Občine Cerknica za leto 2014.

⁸ Tako kot opomba 7.

⁹ Uradni list RS, št. 89/09.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2008 do 2014

Akt	Sprejeto	Uradni list RS, št.
Leto 2008		
Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2008	14. 2. 2008	19/08
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2008 – I	19. 5. 2008	48/08
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2008 – II	24. 12. 2008	122/08
Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Cerknica za leto 2008	2. 7. 2009	53/09
Leto 2009		
Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2009	12. 2. 2009	21/09
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2009 – I	2. 7. 2009	53/09
Zaključni račun proračuna Občine Cerknica za leto 2009	27. 5. 2010	45/10 ¹⁰
Leto 2010		
Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2010	25. 3. 2010	27/10
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2010 – I	8. 7. 2010	57/10
Zaključni račun proračuna Občine Cerknica za leto 2010	20. 4. 2011	35/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2011	24. 3. 2011	23/11
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2011	30. 6. 2011	57/11
Zaključni račun proračuna Občine Cerknica za leto 2011	19. 4. 2012	34/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2012	15. 12. 2011	104/11
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2012	11. 10. 2012	79/12
Zaključni račun proračuna Občine Cerknica za leto 2012	21. 3. 2013	27/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2013	20. 12. 2012	106/12
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2013	23. 5. 2013	47/13
Odlok o rebalansu 2 proračuna Občine Cerknica za leto 2013	26. 9. 2013	81/13
Zaključni račun proračuna Občine Cerknica za leto 2013	24. 4. 2014	33/14

¹⁰ Objavljena je informacija, da je Zaključni račun proračuna Občine Cerknica za leto 2009 sprejet.

Akt	Sprejeto	Uradni list RS, št.
Leto 2014		
Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2014	19. 12. 2013	110/13
Odlok o rebalansu proračuna Občine Cerknica za leto 2014	24. 4. 2014	33/14
Zaključni račun proračuna Občine Cerknica za leto 2014	23. 4. 2015	31/15

1.2.3 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, je bil do 11. 11. 2010 odgovorna oseba Miroslav Levar, župan občine, od 12. 11. 2010 in med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba Marko Rupar, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje

ZLS je temeljni predpis, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. ZLS v 21. členu določa, katere naloge opravljajo občine za zadovoljevanje potreb prebivalcev občine, med drugim pospešujejo službe za predšolsko varstvo, kar uresničujejo tudi z investiranjem v objekte za vrtce. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹¹ (v nadaljevanju: ZOFVI) v 11. členu določa, da se za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni in zasebni vrtci ter zasebniki, ki imajo koncesijo. Javna mreža vrtcev mora biti organizirana tako, da omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa za predšolske otroke. ZOFVI v 40. členu določa, da javne vrtce ustanavlja občina. Obveznost občine, da načrtuje investicije v objekte za vrtce, izhaja tudi iz 10. člena Zakona o vrtcih¹² (v nadaljevanju: ZVrt), ki določa, da mora občina zagotavljati vključevanje otrok v programe javne službe, kadar starši izrazijo interes za vključitev tolikšnega števila otrok, da bi se v skladu s standardi in normativi oblikoval en oddelek. V tem primeru mora občina najkasneje v 30 dneh začeti postopek za zagotovitev dodatnih prostih mest v javnem vrtcu ali razpisati koncesijo. ZVrt v 10.b členu določa, da mora občina pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta. V izvedbenem delu občinskega prostorskega načrta mora opredeliti površine, namenjene dejavnosti predšolske vzgoje. Merila za oblikovanje javne mreže javnih vrtcev ter postopek vključevanja otrok v vrtce, ki ga mora izvesti občina za izpolnitev dolžnosti iz 10. člena ZVrt, določa Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev¹³.

¹¹ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

¹² Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

¹³ Uradni list RS, št. 63/99.

1.3.2 Investicije v objekte za vrtec

Pri investicijah v objekte za vrtec je pomembna zagotovitev zadostnega števila mest v vrtcih ob upoštevanju minimalnih standardov. Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev¹⁴, sicer v zvezi s postopkom za spremembo statusa vrtca, v 4. členu določa, da za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu občina spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za obdobje naslednjih pet let. Občina pa lahko te ocene upošteva tudi pri načrtovanju investicij v objekte za vrtec. Kapacitete vrtcev je namreč smiselno oceniti glede na trenutno stanje in prihodnje potrebe, kar je razvidno iz demografskih podatkov. Če predvidene kapacitete ne bodo zadoščale predvidenemu številu otrok oziroma če prostor v prihodnje ne bo več primeren, je smiselno predvideti tudi ukrepe za zagotovitev zadostnega števila prostih mest v vrtcih. Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) določa standard, ki mora biti zagotovljen otrokom in zaposlenim v vrtcu.

Načrtovanje investicijskih projektov, ki se financirajo po predpisih, ki urejajo javne finance, podrobneje ureja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ¹⁶ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), ki se uporablja pri pripravi in obravnavi dokumentov investicijske dokumentacije ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Glede na fazo projektnega cikla je treba po določilih uredbe o enotni metodologiji pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji glede na vrednost investicije izdelati dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), predinvesticijsko zasnovo in investicijski program ali njegovo novelacijo, do začetka postopka javnega razpisa pa še študijo izvedbe nameravane investicije. V fazi izvedbe je treba izdelati poročilo o izvajanju investicijskega projekta, v fazi obratovanja pa poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta. Dokumenti investicijske dokumentacije morajo vsebovati vse potrebne prvine in izračune, tako da je na njihovi podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge posledice odločitve o investiciji.

1.3.3 Finančni podatki

Podatki o investicijskih odhodkih za izvajanje predšolske vzgoje v občini v obdobju od leta 2008 do leta 2014 so prikazani v tabeli 3.

¹⁴ Uradni list RS, št. 11/99.

¹⁵ Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13.

¹⁶ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

Tabela 3: Investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v obdobju od leta 2008 do leta 2014

Leto	Realizirani investicijski odhodki v evrih	Realizirani investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v evrih	Delež v odstotkih $(4) = (2)/(3)*100$
(1)	(2)	(3)	
2008	5.359.759	1.140	0
2009	3.489.923	26.037	0,7
2010	3.961.466	22.250	0,6
2011	4.010.075	92.248	2,3
2012	3.484.533	385.369	11,1
2013	11.326.847	4.681.352	41,3
2014	11.233.309	1.325.540	11,8
Skupaj	42.865.912	6.533.936	15,2

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2008 do 2014 in podatki občine.

1.4 Podatki o predšolskih otrocih v občini

Podatki o razpoložljivih mestih v vrtcih v občini ter o otrocih, vključenih v predšolsko vzgojo v občini, so prikazani v tabeli 4.

Tabela 4: Podatki o razpoložljivih mestih v vrtcih v občini ter o otrocih, vključenih v predšolsko vzgojo v občini od leta 2008 do leta 2014

		Šolsko leto						
		2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015
(1)	Število vseh predšolskih otrok¹⁷	539	549	565	570	590	600	582
(2)	Število razpoložljivih mest v javnih vrtcih	332	364	426	424	434	434	471
(3)	Število razpoložljivih mest v zasebnih vrtcih	/	/	/	/	/	/	/
(4) = (2)+(3)	<i>Število vseh razpoložljivih mest v vseh vrtcih</i>	<i>332</i>	<i>364</i>	<i>426</i>	<i>424</i>	<i>434</i>	<i>434</i>	<i>471</i>
(5)	Število otrok, za katere so bile podane prošnje za vpis v javni vrtec	379	147	164	137	170	164	191
(6)	Število vključenih otrok v javne vrtce	332	364	426	424	434	434	471
(7)	Število vključenih otrok v zasebne vrtce	/	/	/	/	/	/	/
(8) = (6)+(7)	Število vključenih otrok v vse vrtce	332	364	426	424	434	434	471
(9) = (8)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v vrtce, v odstotkih</i>	<i>64,2</i>	<i>66,3</i>	<i>75,4</i>	<i>74,4</i>	<i>73,6</i>	<i>72,3</i>	<i>80,9</i>
(10) = (6)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v javne vrtce, v odstotkih</i>	<i>64,2</i>	<i>66,3</i>	<i>75,4</i>	<i>74,4</i>	<i>73,6</i>	<i>72,3</i>	<i>80,9</i>
(11)	Število odklonjenih otrok v javnih vrtcih	0	0	0	0	0	0	0
(12) = (11)/(5)*100	<i>Delež odklonjenih otrok v javnih vrtcih, v odstotkih</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>	<i>/</i>

Vir: podatki občine.

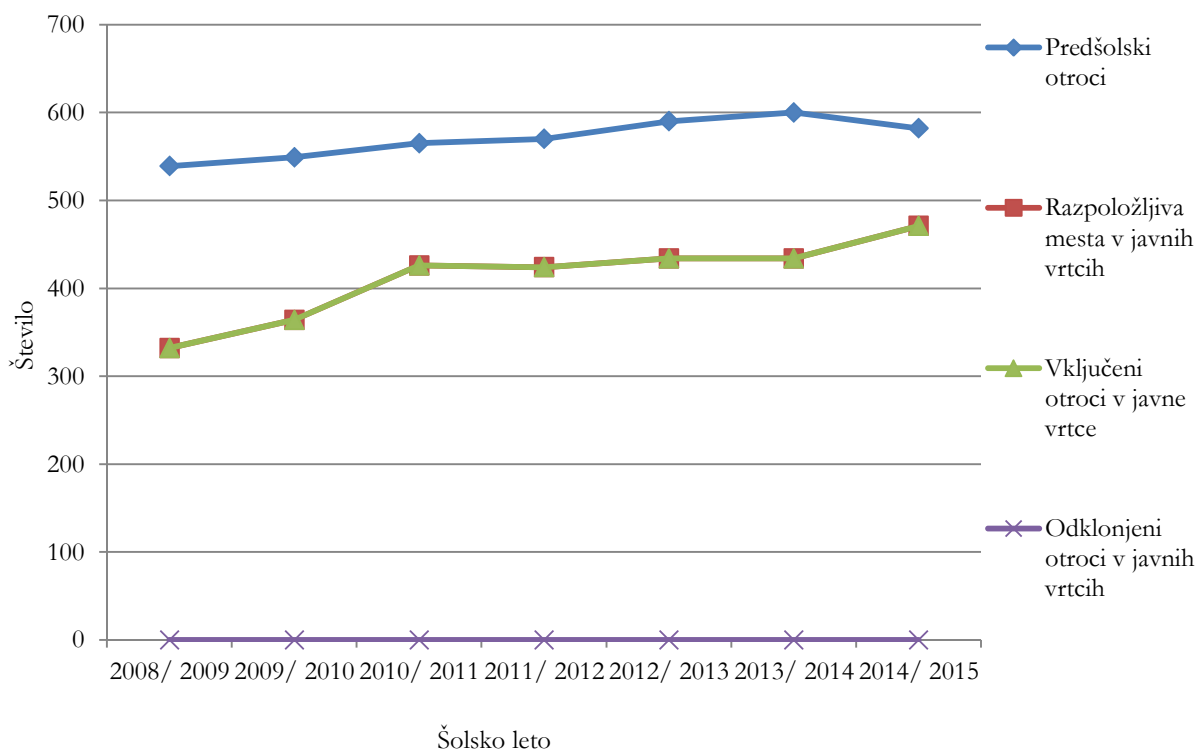
Število predšolskih otrok v občini se je v obdobju od šolskega leta 2008/2009 do šolskega leta 2013/2014 povečevalo, v šolskem letu 2014/2015 pa se je število predšolskih otrok v občini zmanjšalo. V primerjavi s šolskim letom 2008/2009 se je število predšolskih otrok v šolskem letu 2013/2014 povečalo za 61 otrok oziroma za 11,3 odstotka, v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2008/2009 pa za 43 otrok oziroma 8 odstotkov. Število razpoložljivih mest v vrtcih se je največ povečalo med šolskima letoma 2009/2010 in 2010/2011, in sicer za 17 odstotkov, v obdobju od šolskega leta 2008/2009 do 2014/2015 pa za 41,9 odstotka. Občina je povečevanju števila otrok sledila z zagotavljanjem dodatnih

¹⁷ Od dopoljenega 11 meseca starosti.

razpoložljivih mest v vrtcu. V celotnem obdobju ob začetku šolskega leta ni bilo odklonjenih otrok, prav tako v občini ni zasebnih vrtcev. V šolskem letu 2008/2009 je bilo v javne vrtce vključenih 332 otrok oziroma 64,2 odstotka vseh predšolskih otrok v občini, v šolskem letu 2014/2015 pa je bilo v javne vrtce vključenih 471 otrok oziroma 80,9 odstotka vseh predšolskih otrok. Delež vključenih otrok v javne vrtce se je v obdobju od šolskega leta 2008/2009 do šolskega leta 2013/2014 povečal za 16,7 odstotne točke.

Na sliki 1 je prikazano število vseh predšolskih otrok, število vseh razpoložljivih mest v javnih vrtcih, število otrok, vključenih v javne vrtce, in število odklonjenih otrok v javnih vrtcih v občini v obdobju od šolskega leta 2008/2009 do šolskega leta 2014/2015.

Slika 1: Število vseh predšolskih otrok, število razpoložljivih mest v javnih vrtcih, število otrok, vključenih v javne vrtce, in število odklonjenih otrok v javnih vrtcih v občini

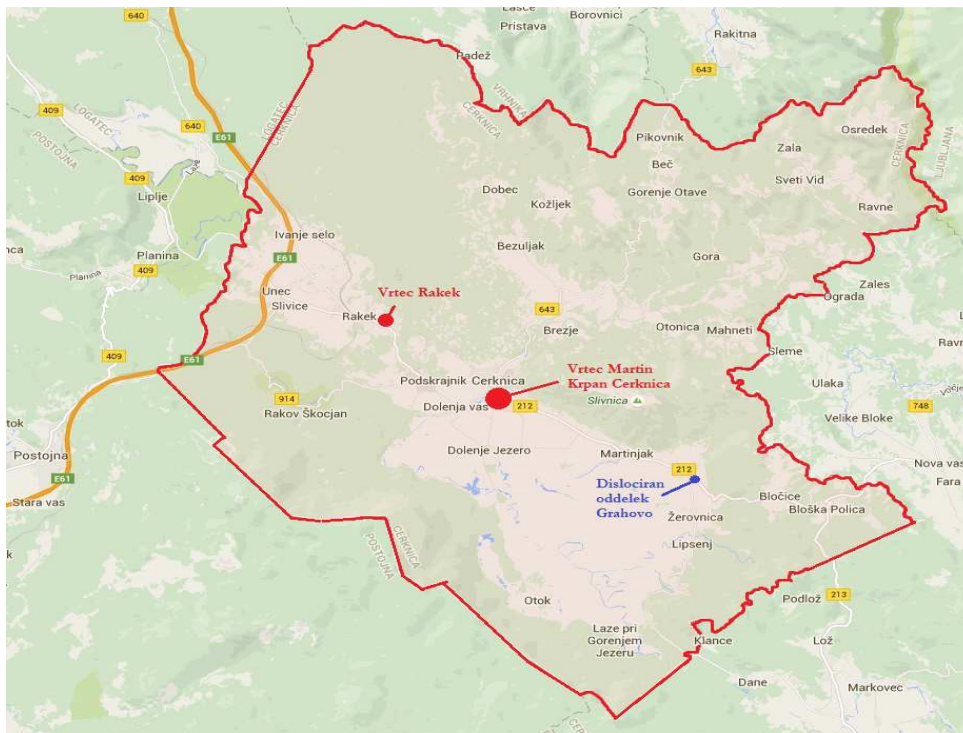


Vir: podatki občine.

Vrtec Cerknica je imel v šolskem letu 2014/2015 na območju občine dve enoti vrtca, in sicer v Cerknici in na Rakeku, ter dislociran oddelek v Grahovem.

Razporeditev otrok v posamezne enote in dislociran oddelek vrtca Cerknica na območju občine je prikazana na sliki 2.

Slika 2: Razporeditev otrok v posamezne enote in dislociran oddelek vrtca Cerknica na območju občine



Vir: podatki občine.

Podatki o številu otrok, vključenih v posamezne enote vrtca Cerknica v šolskem letu 2014/2015, in o površini enot vrtca Cerknica so prikazani v tabeli 5.

Tabela 5: Podatki o številu otrok, vključenih v enote vrtca Cerknica, in površini enot vrtca Cerknica v šolskem letu 2014/2015

Enota/ oddelek vrtca	Vključeni otroci			Odklonjeni otroci	Notranja igralna površina v kvadratnih metrih		Zunanja igralna površina v kvadratnih metrih	
	Prvo starostno obdobje	Drugo starostno obdobje	Skupaj		Skupaj	Na otroka	Skupaj	Na otroka
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)	(6)	(7) = (6)/(4)	(8)	(9) = (8)/(4)
Vrtec Martin Krpan Cerknica	112	217	329	0	1.418	4,3	4.633	14,1
Rakek	25	75	100	0	310	3,1	1.100	11,0
Grahovo ¹⁸	0	42	42	0	127	3,0	584,1	13,9
Skupaj	137	334	471	0	/	/	/	/

Vir: podatki občine.

¹⁸ Dislociran oddelek enote Cerknica.

V šolskem letu 2014/2015 je bilo v dve enoti vrtca Cerknica in v dislociran oddelek enote vrtca Cerknica vključenih 471 otrok. Največ jih je bilo vključenih v Enoto Vrtec Martin Krpan Cerknica, in sicer 329 otrok oziroma 69,9 odstotka vseh vključenih otrok v javne vrtce v občini, najmanj pa v dislociran oddelek Enote Vrtec Martin Krpan Cerknica v Grahovem, in sicer 42 otrok oziroma 8,9 odstotka vseh vključenih otrok v javne vrtce v občini. Notranja igralna površina na otroka v enotah vrtca Cerknica in dislociranem oddelku se je gibala od 3 kvadratnih metrov na otroka v dislociranem oddelku do 4,3 kvadratnega metra na otroka v Enoti Vrtec Martin Krpan Cerknica. Notranja igralna površina na otroka je v vseh enotah dosegla standard, ki znaša najmanj 3 kvadratne metre na otroka. Zunanja igralna površina na otroka v enotah vrtca Cerknica in dislociranem oddelku se je gibala od 11 kvadratnih metrov na otroka v Enoti Rakek do 14,1 kvadratnega metra na otroka v Enoti Vrtec Martin Krpan Cerknica. Pravilnik o normativih v 8. členu določa, da mora biti površina zunanjega igrišča najmanj 15 kvadratnih metrov površine na otroka, izjemoma lahko tudi manj, če so v neposredni bližini vrtca zelene površine, ki jih je mogoče uporabljati za igro in do njih vodi varna pot. Poleg zunanjih igralnih površin, navedenih v tabeli 4, občina pri vseh enotah zagotavlja ustrezne zunanje igralne površine z igralnimi ali zelenimi površinami v neposredni bližini posamezne enote vrtca.

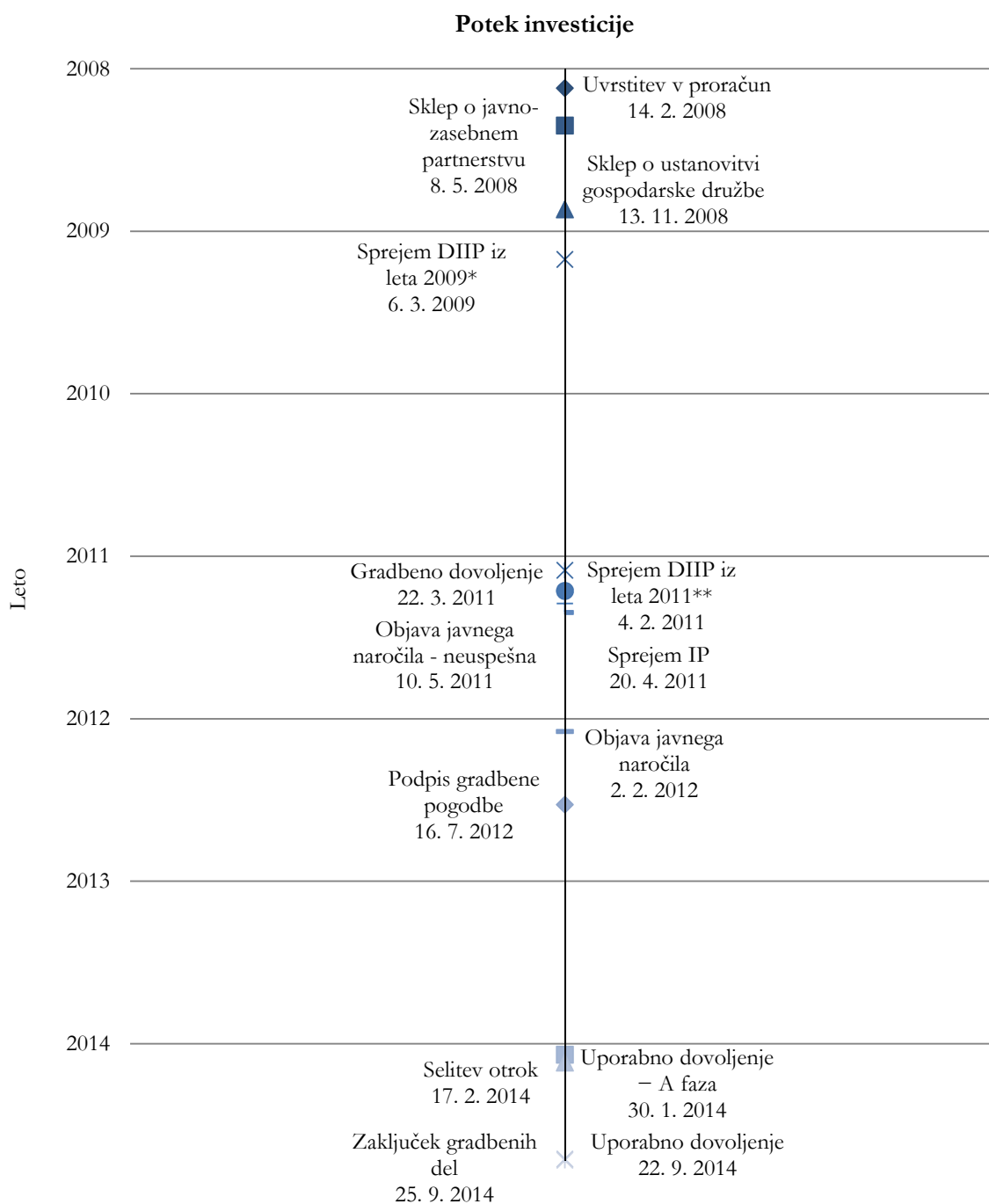
1.5 Predstavitev projekta izgradnje vrtca Martin Krpan Cerknica

Občina je v letih od 2008 do 2014 izvedla investicijo v objekt za Enoto Vrtec Martin Krpan Cerknica (v nadaljevanju: vrtec Martin Krpan Cerknica) v skupni vrednosti 6.509.080 evrov.

V nadaljevanju so predstavljeni časovni potek izvedbe projekta, opis osnovnih aktivnosti občine pri izvedbi projekta izgradnje, načrtovana in realizirana sredstva v proračunskih aktih, načrtovanje v dokumentih investicijske dokumentacije ter podatki o realizirani vrednosti investicije izgradnje po namenih.

Na sliki 3 je predstavljen časovni potek izgradnje vrtca Martin Krpan Cerknica od uvrstitve proračunske postavke v proračun občine do pridobitve uporabnega dovoljenja, na sliki 4 pa prikazujemo še zunanost objekta vrtca Martin Krpan Cerknica.

Slika 3: Časovni potek izvedbe investicije



Opombi: * Dokument identifikacije idejnega projekta za Vrtec Martin Krpan Cerknica – novogradnja (v nadaljevanju: DIIP iz leta 2009);

** Dokument identifikacije investicijskega projekta za gradnjo novega vrta v Občini Cerknica (v nadaljevanju: DIIP iz leta 2011).

Vir: podatki občine.

Slika 4: Zunanost objekta vrtca Martin Krpan Cerknica



Vir: dokumentacija občine.

Občina je v okviru načrtovanja in izvedbe projekta investicije v objekt za vrtec Martin Krpan Cerknica izvedla naslednje aktivnosti:

- 14. 2. 2008 je uvrstila investicijo v Odlok o proračunu Občine Cerknica za leto 2008 in odprla proračunsko postavko 42080415 – Vrtec Martin Krpan Cerknica – novogradnja¹⁹;
- maja 2008 je občinski svet sprejel sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva z ustanovitvijo občinskega podjetja za gradnjo vrtca v Cerknici ter športne dvorane na Rakeku²⁰;
- novembra 2008 je občinski svet sprejel sklep o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo za izgradnjo javne infrastrukture gospodarskih in negospodarskih javnih služb;
- decembra 2008 je bil narejen notarski zapis Akta o ustanovitvi družbe z omejeno odgovornostjo Trstika, upravljanje nepremičnin, d. o. o., ki je bila v sodni register vpisana avgusta 2010;
- marca 2009 je pridobila DIIP iz leta 2009, ki ga je 6. 3. 2009 potrdil podžupan²¹;
- junija 2010 je pridobila idejno zasnovo²²;
- oktobra 2010 je pridobila Projekt za gradbeno dovoljenje (v nadaljevanju: PGD), ki je bil januarja 2011 dopolnjen²³;
- decembra 2010 je pridobila Projekt za izvedbo²⁴ (v nadaljevanju: PZI);
- februarja 2011 je pridobila DIIP iz leta 2011²⁵, ki ga je 4. 2. 2011 potrdil župan;

¹⁹ V letu 2009 je bila proračunska postavka preštevilčena v 0503.

²⁰ Občina investicije v objekt za vrtec Martin Krpan Cerknica ni izvedla po postopku javno-zasebnega partnerstva.

²¹ Dokument je izdelala družba IN-TACT, d. o. o. (v nadaljevanju: družba IN-TACT). Občina z dokumentom ne razpolaga.

²² Dokumente je izdelala družba PROJEKT, d. d., NOVA GORICA (v nadaljevanju: družba Projekt).

²³ Dokument in njegovo dopolnitev je izdelala družba Projekt.

²⁴ Dokument je izdelala družba Projekt.

²⁵ Dokument je izdelala družba IN-TACT.

- 22. 3. 2011 je Upravna enota Cerknica izdala gradbeno dovoljenje²⁶, ki je bilo dopolnjeno 23. 6. 2011²⁷;
- marca 2011 je pridobila Predinvesticijsko zasnovo za gradnjo novega vrtca v Cerknici²⁸, ki jo je 25. 3. 2011 potrdil župan;
- marca 2011 se je občina prijavila na Javni razpis za zbiranje predlogov projektov za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu v Republiki Sloveniji in za vključitev v načrt razvojnih programov državnega proračuna v letu 2011, ki ga je objavilo Ministrstva za šolstvo in šport²⁹, vendar projekt ni bil izbran za sofinanciranje;
- aprila 2011 je pridobila Investicijski program za gradnjo novega vrtca v Cerknici³⁰ (v nadaljevanju: IP), ki ga je 20. 4. 2011 obravnaval in potrdil občinski svet;
- maja 2012 je zaradi spremembe terminskega plana izvedbe investicije in zaradi spremenjenih predvidenih virov financiranja investicije pridobila Novelacijo investicijskega programa za vrtec Cerknica³¹ (v nadaljevanju: novelacija IP), ki jo je 14. 5. 2012 potrdil župan;
- marca 2013 se je prijavila na javni poziv za pridobitev sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in v letu 2013 prejela nepovratna sredstva v znesku 1.370.834 evrov;
- za izvedbo investicije v objekt za vrtec Martin Krpan Cerknica je oddala eno javno naročilo po odprtem postopku in eno javno naročilo po postopku s pogajanji po predhodni objavi v skupnem znesku 5.715.552 evrov (skupaj z dodatnimi deli v znesku 6.042.758 evrov), sklenila osem pogodb na podlagi ponudbenega predračuna v skupni vrednosti 119.630 evrov, izdala 40 naročilnic v skupni vrednosti 316.746 evrov, plačala obveznosti na podlagi treh sklepov v skupnem znesku 11.536 evrov in šestih računov v znesku 20.118 evrov brez izvedenega postopka javnega naročanja; skupaj je sklenila 10 pogodb, 12 aneksov k pogodbam, izdala 40 naročilnic in plačala obveznosti na podlagi treh sklepov in šestih računov brez izvedenega postopka javnega naročanja v skupnem znesku 6.510.788 evrov;
- iz gradbenega dnevnika izhaja, da so se dela na objektu začela 24. 8. 2012 in se zaključila 25. 9. 2014;
- novembra 2013 je pridobila Projekt izvedenih del za A fazo (1. faza in 2. faza)³², ki je bil januarja 2014 dopolnjen, in avgusta 2014 Projekt izvedenih del za B fazo³³ (3. faza in 4. faza)³⁴;
- Upravna enota Cerknica je uporabno dovoljenje za A fazo izdala 30. 1., uporabno dovoljenje za celoten objekt 22. 9.³⁵, izvajalec pa je objekt predal občini 23. 9. 2014.

²⁶ Odločba št. 351-340/2010.

²⁷ Dopolnilna odločba št. 351-340/2010, ki jo je izdala Upravna enota Cerknica.

²⁸ Tako kot opomba 25.

²⁹ Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi (Uradni list RS, št. 8/12) je Ministrstvo za šolstvo in šport nadaljevalo delo kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi (Uradni list RS, št. 21/13) pa kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

³⁰ Tako kot opomba 25.

³¹ Tako kot opomba 25.

³² 1. faza obsega delno odstranitev obstoječega objekta, 2. faza pa izgradnjo pretežnega dela novega objekta.

³³ Dokumente je izdelala družba AR STUDIO, Andreja Ravljen, s. p.

³⁴ 3. faza obsega odstranitev preostalega dela obstoječega objekta, 4. faza pa prizidavo preostalih delov novega objekta.

³⁵ Odločba št. 351-279/2014.

Iz dokumentacije občine izhaja, da ima novi objekt za vrtec Martin Krpan Cerknica poleg spremljajočih prostorov (sanitarije, kabineti, shrambe, garderobe, kuhinja, pralnica, upravni in tehnični prostori) 18 oddelkov, od tega 10 oddelkov za prvo starostno obdobje in 8 oddelkov za drugo starostno obdobje. Grajen je kot zidan nizkoenergetski objekt s skupno uporabno površino 3.563 kvadratnih metrov, od tega obsegajo notranji prostori, namenjeni varstvu otrok, 2.275 kvadratnih metrov (notranja igralna površina obsega 1.418 kvadratnih metrov, kar znaša 4,5 kvadratnega metra na otroka), in z zunanjo igralno površino 4.633 kvadratnih metrov (od tega 573 kvadratnih metrov pokritih teras). Realizirana vrednost investicije je v obdobju od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2014 znašala 6.509.080 evrov. V letu 2015 je občina za poterenško obdelavo arhiva arheološkega najdišča izvajalcu plačala 32.459 evrov³⁶, vendar ta dela v letu 2016 še niso bila zaključena.

Občina je sredstva za projekt izgradnje vrtca Martin Krpan Cerknica načrtovala in realizirala na proračunski postavki 0503 – Vrtec Martin Krpan Cerknica – novogradnja v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, podprogram 19029001 Vrta.

Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za investicijo so predstavljeni v tabeli 6.

Tabela 6: Podatki o načrtovanih in realiziranih investicijskih odhodkih za vrtec Martin Krpan Cerknica

Akt	v evrih						
	Leto 2008	Leto 2009	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
Odlok o proračunu	38.000	100.000	322.000	2.534.492	3.727.970	5.370.834	1.270.043
Rebalans 1	38.000	100.000	122.000	2.516.492	531.767	5.370.834	1.386.544
Rebalans 2	30.500	/	/	/	/	5.370.834	/
Veljavni proračun	30.500	100.000	122.000	2.516.492	531.767	5.370.834	1.386.544
Zaključni račun	1.140	26.037	8.870	87.908	378.233	4.681.352	1.325.540

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2008 do 2014.

V tabeli 7 so predstavljeni podatki iz dokumentov investicijske dokumentacije o vrednosti investicije, površini in kapaciteti objekta ter rok izvedbe investicije.

³⁶ Zaključni račun proračuna občine Cerknica za leto 2015, Uradni list RS, št. 35/16.

Tabela 7: Podatki o vrednosti investicije, površini in kapaciteti objekta ter rok izvedbe investicije v objekt vrtca Martin Krpan Cerknica do 31. 12. 2014

Dokument	Vrednost investicije v evrih	Neto tlorisna površina objekta v kvadratnih metrih	Kapaciteta objekta število mest za otroke	Rok izvedbe investicije/pridobitev uporabnega dovoljenja
DIIP iz leta 2009*	2.086.500	/	/	/
DIIP iz leta 2011	6.810.103	3.725	316 otrok	april 2013
PIZ	6.454.974	3.725	316 otrok	januar 2012
IP	6.810.103	3.725	316 otrok	april 2013
Novelacija IP	6.576.843	3.725	316 otrok	marec 2014
Realizacija	6.509.080**	3.563	316 otrok	22. 9. 2014

Opomba: * Občina z DIIP iz leta 2009 ne razpolaga, zato drugi podatki niso znani (razen vrednosti investicije, ki je razvidna iz sklepa o potrditvi DIIP).

** Vrednost izvedenih del ni dokončna, saj poteka še poterenska obdelava arhiva arheološkega najdišča. V letu 2015 je občina za izvedena dela poterenske obdelave arhiva arheološkega najdišča plačala 32.459 evrov.

Viri: DIIP iz leta 2009, DIIP iz leta 2011, PIZ, IP, novelacija IP in podatki občine.

Občina je februarja 2011 v DIIP iz leta 2011 načrtovala izgradnjo 3.725 kvadratnih metrov velikega objekta za 316 otrok (10 oddelkov drugega starostnega obdobja in 8 oddelkov prvega starostnega obdobja). Investicija v vrednosti 6.810.103 evre naj bi bila glede na DIIP iz leta 2011 dokončana do aprila 2013. V PIZ, ki je bila izdelana marca 2011, se je vrednost investicije zmanjšala na 6.454.974 evrov, v IP, ki je bil izdelan mesec kasneje, pa se je zopet povečala na vrednost, določeno v DIIP iz leta 2011. Z novelacijo IP maja 2012 zaradi spremembe terminskega plana izvedbe investicije in zaradi spremenjenih predvidenih virov financiranja investicije je občina zmanjšala vrednost investicije za 233.260 evrov na 6.576.843 evrov ter podaljšala rok za zaključek investicije za 11 mesecev na marec 2014. Investicija je bila končana 22. 9. 2014, ko je občina pridobila uporabno dovoljenje. Vrednost investicije na dan 31. 12. 2014 je znašala 6.509.080 evrov in je bila za 67.763 evrov manjša od načrtovane v novelaciji IP.

V tabeli 8 so predstavljeni podatki o realizirani vrednosti investicije v vrtec Martin Krpan Cerknica v obdobju od leta 2008 do leta 2014 po namenih.

Tabela 8: Podatki o vrednosti investicije v objekt za vrtec Martin Krpan Cerknica v obdobju od leta 2008 do leta 2014 po namenih

Leto	Realizacija							Skupaj
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Projektna in investicijska dokumentacija	0	0	5.520	69.840	1.680	9.042	9.042	95.124
Arheologija	0	0	0	0	188.763	1.384	47.036	237.183
Nadzor	0	0	1.512	3.528	23.400	11.180	18.648	58.268
Gradbeno-obrtniška dela – stavba	0	0	0	0	145.574	3.018.638	709.920	3.874.132
Gradbeno-obrtniška dela – zunanja ureditev	0	0	0	0	0	190.676	44.632	235.308
Električna, strojna in ostala instalaterska dela	0	0	0	0	1.009	1.136.202	162.307	1.299.518
Notranja oprema	0	0	0	0	0	122.854	132.134	254.988
Oprema kuhinje	0	0	0	0	0	86.000	86.000	172.000
Zunanja oprema	0	0	0	0	0	81.510	81.509	163.019
Drugo ³⁷	1.140	26.037	1.838	14.540	17.807	23.866	34.312	119.540
Skupaj	1.140	26.037	8.870	87.908	378.233	4.681.352	1.325.540	6.509.080

Vir: podatki občine.

³⁷ Študija izvedljivosti projekta, storitve prevajanja, geodetske storitve, notarske, odvetniške in svetovalne storitve, stroški izdelave razpisnih dokumentacij, stroški revizij, stroški koordinatorja za varnost na gradbišču in varnostni načrt, stroški elektro priklopa in omrežnine za priključno moč, tehnični pregled, perilo za ležalnike, pregibni drogi za zastave, dodatna slikopleskarska in kamnoseška dela, razlagalna tabla in gostinske storitve za otvoritev vrta.

2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

2.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo preverili, ali je občina izvedla investicijo v objekt za vrtec v skladu s predpisi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je izvedla eno investicijo v objekt za vrtec, in sicer v enoti vrtca Martin Krpan Cerknica. Preverili smo pravilnost načrtovanja in izvedbe investicije. Pravilnost poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec v letih od 2008 do 2014, smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta od 2008 do 2014 v delu, ki se nanaša na to investicijo. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na načrtovanje in izvedbo investicij v objekt za vrtec in so navedeni v revizijskem programu. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v obdobju od leta 2008 do leta 2014.

Ker občina investicije v objekt za vrtec Martin Krpan Cerknica ni izvedla po postopku javno-zasebnega partnerstva, kot je načrtovala v začetni fazi, postopek javno-zasebnega partnerstva ni bil predmet revizije.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Obrazložitve proračunov in zaključnih računov proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah³⁸ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Sestavo proračuna občine določa tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³⁹ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007). V uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance pripravi proračunski priročnik. Po drugem odstavku 39. člena te uredbe proračunski priročnik vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna in navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov

³⁸ Uradni list RS, št. 11/11-UPB1, 101/13.

³⁹ Uradni list RS, št. 44/07.

neposrednih in posrednih uporabnikov ter NRP. V skladu s proračunskim priročnikom se finančni načrt neposrednega uporabnika pripravi do ravni proračunske postavke⁴⁰.

Pri sestavi zaključnega računa proračuna se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določilih 96. člena ZJF zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁴¹ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna). Ministrstvo za finance je januarja 2010 pripravilo Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna⁴², v katerem so predstavljene pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna občine, struktura in vsebina, postopek priprave in sprejem zaključnega računa proračuna občine.

Občina je sredstva za projekt izgradnje vrtca Martin Krpan Cerknica načrtovala v proračunih in rebalansih proračuna občine za leta od 2008 do 2014 na proračunski postavki *0503 Vrtec Martin Krpan Cerknica – novogradnja* v okviru področja proračunske porabe *19 Izobraževanje*, glavni program *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok*, podprogram *19029001 Vrtci*.

2.2.1.a V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 2. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je navedeno tudi, da ima glavni program določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti⁴³, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti⁴⁴, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila⁴⁵. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov in podprogramov na posameznih področjih proračunske porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V skladu s proračunskimi priročniki za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014⁴⁶ naj bi bila obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika

⁴⁰ Proračunska postavka je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta, ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

⁴¹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

⁴² [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik_za_pripravo_zaklju%C4%8Dnega_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf], 8. 11. 2016.

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

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

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

⁴⁶ Ministrstvo za finance za vsako proračunsko leto oziroma za dve proračunski leti skupaj pripravi nov proračunski priročnik. Določila glede obrazložitve predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika so v proračunskih priročnikih za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014 vsebinsko enaka.

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

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2008 do 2014, v katerih je občina načrtovala investicijo za vrtec Martin Krpan Cerknica, ne vsebujejo vseh zahtevanih sestavin, in sicer:

- za leta od 2008 do 2010 ni navedla splošnih ciljev glavnega programa *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok*, s katerimi se izvajajo cilji področja proračunske porabe, niti kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti; prav tako ni pripravila opisa podprograma *19029001 Vrta*, ni opredelila njegovih specifičnih ciljev ter kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti, s katerimi naj bi se merilo doseganje ciljev glavnega programa;
- za leti 2011 in 2012 je občina opredelila dolgoročni cilj programa, vendar pa ni opredelila izhodišč in kazalcev, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev, v obrazložitvah posebnega dela prav tako ni določila kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti, v obrazložitvi NRP pa cilji niso opredeljeni na način, da bi bilo mogoče presoditi, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila;
- za leti 2013 in 2014 je občina poleg dolgoročnega cilja programa opredelila tudi cilje in namene projekta oziroma proračunske postavke, vendar na nobeni ravni cilji niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi; občina tudi ni določila kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti.

V vseh obrazložitvah proračunov občine za leta od 2008 do 2014 je občina opisala namen projekta, ki je zagotovitev ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje, vendar pa ni opredelila niti števila predvidenih oddelkov in razpoložljivih mest za otroke v vrtcih niti vrednosti investicije, ki se je med izvajanjem spreminjala tako glede izbire načina izvedbe kot tudi glede potrebnih finančnih sredstev (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih občine in rebalansih proračuna občine za leta od 2008 do 2014 za vrtec Martin Krpan Cerknica niso popolne, kar je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 v povezavi z 39. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

2.2.1.b V drugem odstavku 96. člena ZJF je določeno, da je zaključni račun proračuna akt občine, v katerem so prikazani predvideni in realizirani prihodki in drugi prejemki ter odhodki in drugi izdatki občine za preteklo leto. V 5. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna je določeno, da se v posebnem delu zaključnega računa proračuna prikažejo realizirani finančni načrti neposrednih uporabnikov proračuna, v 8. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna pa je določeno, da obrazložitev posebnega dela zaključnega računa proračuna zajema obrazložitve realizacije finančnih načrtov neposrednih uporabnikov proračuna, in sicer poročilo o realizaciji finančnega načrta neposrednega uporabnika ter poslovno poročilo, ki vključuje poročilo o doseženih ciljih in rezultatih. Skladno s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna obrazložitve zaključnega računa proračuna zajemajo obrazložitev splošnega dela zaključnega računa proračuna, posebnega dela zaključnega računa proračuna, izvajanja NRP, podatkov iz bilance stanja in upravljanja denarnih sredstev sistema enotnega zakladniškega računa. V 10. členu navodila o pripravi zaključnega računa proračuna pa je določena vsebina poročila o doseženih ciljih in rezultatih. Vsebino obrazložitev zaključnega računa proračuna občine podrobneje določa Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna. Obrazložitev zaključnega računa proračuna občine se pripravi do ravni proračunske postavke.

Občina je realizirala odhodke za vrtec Martin Krpan Cerknica v letih od 2008 do 2014. Obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2008 do 2014 niso popolne, saj ne vključujejo obrazložitve vseh porabljenih sredstev na projektu oziroma proračunski postavki, prav tako ni jasno razvidno, na čem temeljijo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev, kar je v neskladju s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.c Občina je projekt gradnje vrtca Martin Krpan Cerknica vključila v NRP v letu 2008 v skupnem znesku 2.120.290 evrov, s tem da je v proračunu občine za leto 2008 načrtovala le sredstva v znesku 38.000 evrov za izdelavo projektne dokumentacije. V NRP, ki je bil sestavni del proračuna občine za leto 2009, je za projekt gradnje vrtca Martin Krpan Cerknica načrtovala 100.000 evrov, saj je načrtovala izvedbo projekta z javno-zasebnim partnerstvom, pri čemer je v proračunu občine načrtovala le sredstva za izdelavo projektne dokumentacije. Občina je sredstva za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica načrtovala v NRP v letu 2010 v znesku 3.200.000 evrov, vendar je z rebalansom proračuna občine za leto 2010 načrtovana sredstva zmanjšala na 195.963 evrov, ker naj bi gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica izvajala v okviru javno-zasebnega partnerstva. V letih 2011, 2012, 2013 in 2014 je občina v NRP načrtovala sredstva za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica v skupnem znesku 6.576.842 evrov, kar je za 233.261 evrov manj, kot je bila vrednost projekta, opredeljena v DIIP iz leta 2011.

ZJF v prvem odstavku 12. člena določa, da se v NRP izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih, ki so razdeljeni po:

- posameznih programih neposrednih uporabnikov;
- letih, v katerih bodo izdatki za programe bremenili proračune prihodnjih let, in
- virih financiranja za celovito izvedbo programov.

Glede na 3. točko prvega odstavka 12. člena ZJF morajo biti v NRP izdatki razdeljeni po virih financiranja za celovito izvedbo projektov oziroma programov, zato mora biti vsak projekt oziroma program prikazan v celotni vrednosti ter z vsemi viri, tako proračunskimi kot tudi preostalimi (neproračunskimi) viri.

Občina je projekt gradnje vrtca Martin Krpan Cerknica v letih 2008 in 2009 vključila v NRP samo za del vrednosti investicije, ki naj bi ga financirala neposredno iz občinskega proračuna, ne pa za celotno vrednost investicije (tudi del, ki naj bi ga financiral zasebni partner v javno-zasebnem partnerstvu) ter z rebalansom proračuna občine za leto 2010 načrtovano vrednost projekta zmanjšala na vrednost, ki naj bi se financirala neposredno iz občinskega proračuna, zato je ravnala v neskladju z določili prvega odstavka 12. člena ZJF.

2.2.1.d Občina je investicijo uvrstila v posebni del proračuna in NRP s sprejetjem proračuna občine za leto 2008. DIIP iz leta 2009 za investicijo v vrtec Martin Krpan Cerknica pa je potrdila 6. 3. 2009. Občina je v sklepu o potrditvi DIIP iz leta 2009 navedla, da vrednost investicije znaša 2.086.500 evrov, v posebnem delu proračuna in NRP občine za leto 2010 pa je navedla znesek 3.200.000 evrov, ki presega vrednost iz DIIP iz leta 2009 za 1.113.500 evrov.

Prvi odstavek 10. člena ZJF določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in NRP, tretji odstavek istega člena pa določa, da posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 22. člena ZJF določa, da mora biti predlog NRP usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 24. člena uredbe o enotni metodologiji določa, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP.

Občina je investicijo v vrtec Martin Krpan Cerknica uvrstila v NRP in posebni del proračuna za leti 2008 in 2009, in sicer preden je potrdila DIIP iz leta 2009, v posebnem delu proračuna in NRP občine za leto 2010 pa je načrtovala investicijo v vrtec Martin Krpan Cerknica v višjem znesku, kot je bila načrtovana vrednost investicije v DIIP iz leta 2009, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

Ukrep občine

Občina je v letu 2016 pripravila opis poslovnih procesov priprave in izvrševanja proračuna občine ter priprave zaključnega računa proračuna občine, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo.

2.2.2 Strokovni nadzor nad pripravljalnimi deli za gradnjo vrtca v Cerknici

Občina je na podlagi ponudbenega predračuna izbrala izvajalca družbo IN-TACT za izvedbo strokovnega nadzora nad pripravljalnimi deli za gradnjo novega vrtca v Cerknici, s katerim je 7. 6. 2012 sklenila pogodbo v vrednosti 23.400 evrov. Občina je v letu 2012 izvajalcu plačala 23.400 evrov.

2.2.2.a Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije⁴⁷ v drugem odstavku 14. člena določa, da morajo organi in organizacije javnega sektorja v pogodbe v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, ki jih sklepajo s ponudniki, prodajalci blaga, storitev ali z izvajalci del, vključiti protikorupcijsko klavzulo.

Občina je v letu 2012 z izvajalcem sklenila pogodbo v vrednosti nad 10.000 evrov brez DDV, v katero ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z določili drugega odstavka 14. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

2.2.3 Strokovni nadzor nad gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica

Občina je na podlagi ponudbenega predračuna izbrala družbo IN-TACT za izvedbo strokovnega nadzora nad gradnjo vrtca v Cerknici, s katero je 26. 6. 2012 sklenila pogodbo v vrednosti 23.820 evrov z rokom izvedbe storitev od uvedbe izbranega izvajalca gradbeno-obrtniških del (družbe IMOS, d. d., Ljubljana; v nadaljevanju: družba IMOS) do pridobitve uporabnega dovoljenja. Občina je v letu 2013 na podlagi sklenjene pogodbe izvajalcu plačala 11.180 evrov. Občina je v letu 2014 na podlagi računa družbe IN-TACT, ki ga je ta izdala za izvedbo strokovnega nadzora nad gradnjo novega vrtca v Cerknici zaradi zamude družbe IMOS pri izvedbi gradbenih, obrtniških in instalcijskih del ter dobavi in montaži opreme plačala 18.648 evrov.

2.2.3.a Občina za plačilo strokovnega nadzora družbi IN-TACT zaradi zamude družbe IMOS pri izvedbi gradbenih, obrtniških in instalcijskih del ter dobavi in montaži opreme (realizirani odhodki v znesku 18.648 evrov) ni izdala naročilnice oziroma sklenila pisne pogodbe, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.2.3.b V ponudbi za izvedbo storitev strokovnega nadzora z dne 18. 6. 2012 je družba IN-TACT navedla, da je rok izvedbe storitev od uvedbe izbranega izvajalca gradbeno-obrtniških del do pridobitve uporabnega dovoljenja. Občina v sklenjeni pogodbi za strokovni nadzor nad gradnjo vrtca Martin Krpan

⁴⁷ Uradni list RS, št. 69/11-UPB2.

Cerknica podrobneje ni določila roka za izvedbo storitve, je pa navedla, da se pogodba sklene na podlagi prejete ponudbe.

Občina je za strokovni nadzor zaradi zamude družbe IMOS pri izvedbi gradbenih, obrtniških in instalacijskih del ter dobavi in montaži opreme plačala družbi IN-TACT 18.648 evrov, kar je v neskladju s pogodbenimi določili, saj se je družba IN-TACT zavezala izvesti storitev do pridobitve uporabnega dovoljenja⁴⁸.

2.2.4 Gradnja vrtca Martin Krpan Cerknica

Občina je v letu 2012 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi in z družbo IMOS, ki je ponudila najnižjo ceno, 16. 7. 2012 sklenila pogodbo za gradnjo novega vrtca, dobavo in montažo notranje opreme ter celotno zunanjo ureditev vrtca z dobavo in montažo zunanjih igral v skupni vrednosti 5.646.552 evrov. Občina je z izvajalcem k pogodbi sklenila 11 dodatkov, in sicer:

- dodatke št. 1, 3 do 6, 8, 10 in 11, s katerimi je vključila oziroma zamenjala podizvajalce;
- 25. 2. 2013 dodatek št. 2, sklenjen na podlagi izvedenega postopka s pogajanjem brez predhodne objave za dodatna dela na objektu (dodatna toplotna zaščita stavbe) v vrednosti 210.912 evrov;
- 1. 10. 2013 dodatek št. 7, sklenjen na podlagi izvedenega postopka s pogajanjem brez predhodne objave za dodatna dela (podaljšanje strehe nad zunanjimi terasami) v vrednosti 44.273 evrov;
- 9. 12. 2013 dodatek št. 9 zaradi spremenjene davčne stopnje, zaradi česar se je pogodbena vrednost povečala za 72.021 evrov, tako da znaša končna pogodbena vrednost 5.973.758 evrov.

Občina je v letu 2012 izvajalcu plačala 146.583 evrov, v letu 2013 izvajalcu in podizvajalcem skupaj 4.644.545 evrov in v letu 2014 izvajalcu in podizvajalcem skupaj 1.179.476 evrov. Občina je v letih od 2012 do 2014 plačala izvajalcu in podizvajalcem skupaj 5.970.604 evre, od tega izvajalcu 1.059.029 evrov.

2.2.4.a Občina je oddala dodatna dela na objektu v vrednosti 210.912 evrov in dodatna dela v vrednosti 44.273 evrov na podlagi izvedenih postopkov s pogajanjem brez predhodne objave in z izvajalcem družbo IMOS sklenila dva dodatka k osnovni pogodbi, in sicer 25. 2. 2013 dodatek št. 2 v vrednosti 210.912 evrov in 1. 10. 2013 dodatek št. 7 v vrednosti 44.273 evrov.

V skladu s prvim odstavkom 89. člena Zakona o javnem naročanju⁴⁹ (v nadaljevanju: ZJN-2) v povezavi z 91. členom ZJN-2 je moral naročnik ponudnika po pregledu ponudbe povabiti k pogajanju.

Občina izvajalca pri obeh izvedenih postopkih po prejemu njegove ponudbe za dodatna dela ni povabila k pogajanju, kar je bilo v neskladju z določili prvega odstavka 89. člena ZJN-2 v povezavi z 91. členom ZJN-2.

2.2.4.b Občina je z družbo IMOS sklenila pogodbo po sistemu ključ v roke. Pogodbena cena v skladu s 15. členom pogodbe vsebuje tudi vrednost vseh morebitnih presežnih in nepredvidenih del. Za dodatna

⁴⁸ Občina je uporabno dovoljenje za celoten objekt pridobila 23. 9. 2014.

⁴⁹ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

(pozneje naročena) dela, ki bi se pokazala šele po sklenitvi pogodbe, sta se pogodbeni stranki dogovorili, da jih lahko naročnik odda izvajalcu osnovnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave. Občina je po sklenitvi pogodbe z družbo IMOS izvedla dva ločena postopka oddaje javnih naročil za dodatna dela, ki so se nanašala na gradnjo objekta za vrtec ter so se pokazala po sklenitvi pogodbe, in sicer:

- za prestavitev nizkonapetostne električne napeljave je na podlagi ponudbenega predračuna izbrala izvajalca družbo IMOS, ki mu je 5. 10. 2012 izdala naročilnico v vrednosti 6.222 evrov in v letu 2012 plačala 7.235 evrov;
- za elektromontažna dela na objektu vrtca Martin Krpan Cerknica je 8. 11. 2013 izdala naročilnico izvajalcu družbi IMOS v vrednosti 13.048 evrov in v letu 2014 plačala 13.047 evrov.

Občina dodatnih del k pogodbi za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica, oddanih na podlagi dveh naročilnic družbi IMOS v skupni vrednosti 20.282 evrov, ni oddala po postopku s pogajanjem brez predhodne objave, kar je v neskladju s pogodbenimi določili.

2.2.5 Študija izvedljivosti projekta

Za izdelavo študije izvedljivosti projektov za Eko-vrtec v Cerknici in Večnamensko halo na Rakeku je občina na podlagi ponudbenega predračuna izbrala izvajalca *Ziel-Streber Construction Services Ltd*, s katerim je 16. 6. 2009 sklenila pogodbo v vrednosti 18.000 evrov brez DDV. V letu 2013 je občina izvajalcu plačala 21.600 evrov.

2.2.5.a V skladu s točko a) drugega odstavka 24. člena ZJN-2 je naročnik izvedel javno naročanje za blago in storitve, katerega vrednost je enaka ali višja od 10.000 evrov in nižja od 40.000 evrov, po postopku zbiranja ponudb. V 28. točki prvega odstavka 2. člena ZJN-2 je bilo določeno, da naročnik pri postopku zbiranja ponudb pozove k predložitvi ponudb najmanj tri ponudnike, če je na relevantnem trgu zadostno število ponudnikov. V 95. členu ZJN-2 je bilo določeno, da mora naročnik pisno obrazložiti in dokumentirati izbiro najugodnejše ponudbe in ponudnika ter pri tem spoštovati temeljna načela javnega naročanja.

Občina je s sklenitvijo pogodbe z izvajalcem v vrednosti 18.000 evrov brez DDV ravnala v neskladju z določili točke a) drugega odstavka 24. člena ZJN-2, ker ni izvedla postopka zbiranja ponudb, ter v neskladju z določili 95. člena ZJN-2, saj ni pisno obrazložila in dokumentirala izbire najugodnejše ponudbe.

2.2.6 Geodetske storitve

Občina je v letu 2009 izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku zbiranja ponudb in s ponudnikom KARBIČ, d. o. o., ki je ponudil najnižjo ceno, 23. 6. 2009 sklenila pogodbo za izvajanje geodetskih storitev za leto 2009⁵⁰ v vrednosti 19.311 evrov. Občina je izvajalcu za geodetske storitve, povezane z izvedbo investicije v vrtec Martin Krpan Cerknica, v letu 2009 plačala 1.860 evrov, v letu 2010 pa 1.200 evrov.

⁵⁰ Pogodba je bila sklenjena za izvajanje vseh geodetskih storitev v letu 2009 in se ne nanaša izključno na projekt izgradnje vrtca Martin Krpan Cerknica.

2.2.6.a Občina je 9. 2. 2009 od izvajalca prejela račun za opravljene geodetske storitve v letu 2009 v znesku 1.860 evrov (plačala ga je 29. 4. 2009), torej preden je izvedla postopek oddaje javnega naročila, in sklenila pogodbo z izvajalcem za leto 2009, kar je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁵¹, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.2.6.b Občina je od izvajalca za opravljene geodetske storitve v letu 2010 prejela tri račune v skupnem znesku 1.200 evrov, ki jih je v letu 2010 tudi plačala. Občina pogodbe za izvajanje geodetskih storitev v letu 2010 z izvajalcem ni sklenila, zato je s plačilom opravljenih storitev v znesku 1.200 evrov ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.2.7 Notarske storitve

Občina je v letu 2010 na podlagi prejetega računa izvajalca NOTARKA – INTIHAR DRAGA za notarske storitve plačala 239 evrov.

2.2.7.a Občina za plačilo notarskih storitev izvajalcu (realizirani odhodki v znesku 239 evrov) ni izdala naročilnice ali z izvajalcem sklenila pogodbe, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.2.8 Arheološke raziskave

Ker se zemljišča, na katerih je občina gradila vrtec, nahajajo na območju enote kulturne dediščine Cerknica – Grobišče Svinja gorica, ki je vpisano v Register nepremične kulturne dediščine, je morala občina na podlagi kulturnovarstvenih pogojev z dne 18. 10. 2010 in kulturnovarstvenega soglasja z dne 7. 6. 2011, ki ju je izdal Zavod za varstvo kulturne dediščine Slovenije (v nadaljevanju: ZVKDS), pred gradnjo vrtca izvesti predhodne arheološke raziskave na celotnem območju novogradnje. Na podlagi izvedenih predhodnih arheoloških raziskav, ki so pokazale, da se na pregledanem območju nahaja arheološko najdišče⁵², je ZVKDS 12. 4. 2012 izdal odločbo o arheološkem najdišču, iz katere izhaja, da bo treba izvesti arheološka izkopavanja na površini približno 3.700 kvadratnih metrov (večji del parcele št. 917/3, k. o. Cerknica). Občina je 23. 4. 2012 zaprosila ZVKDS, da ji, ob upoštevanju rokov za črpanje pridobljenih evropskih sredstev in predvideno gradnjo vrtca v fazah, oblikuje posamezna ožja območja arheoloških izkopavanj, ki bi sledila fazam gradnje vrtca. ZVKDS je 8. 5. 2012 izdal dopolnjeno kulturnovarstveno soglasje, iz katerega izhaja, da je treba najprej izvesti arheološka izkopavanja na površini približno 1.100 kvadratnih metrov (južni del parcele št. 917/3, k. o. Cerknica), 3. 8. 2012 je izdal dopolnjene kulturnovarstvene pogoje, iz katerih izhaja, da bo treba izvesti nadaljnja arheološka izkopavanja tudi na jugozahodnem in osrednjem delu parcele št. 917/3, k. o. Cerknica, 7. 9. 2012⁵³ pa je odločil, da je treba v skladu z rezultati dotodanjih arheoloških izkopavanj območje raziskav razširiti še na severozahodni del parcele št. 917/3, k. o. Cerknica. ZVKDS je 3. 8. 2012 izdal kulturnovarstvene pogoje, iz katerih izhaja, da je treba izvesti arheološke raziskave tudi na parcelah št. 913/3 in št. 913/1, obe

⁵¹ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

⁵² Poročilo o predhodnih arheoloških raziskavah v Svinji gorici v Cerknici, št. 2012-3, marec 2012, izvajalec Arheološke raziskave, Vesna Merc, s. p., Ptuj (v nadaljevanju: Merc).

⁵³ Dopis št. 877/2010-MP.

k. o. Cerknica (območje dovozne poti do gradbišča), 7. 9. 2012 pa še kulturnovarstvene pogoje, iz katerih izhaja, da je treba izvesti arheološke raziskave tudi na parcelah št. 921/2, št. 920/3 in št. 916/8, vse k. o. Cerknica (območje prestavitve kablovoda).

Občina je 10. 5. 2012 prejela ponudbo izvajalca Merc za arheološka izkopavanja po dopolnjenem kulturnovarstvenem soglasju (torej na južnem delu parcele št. 917/3, k. o. Cerknica, s površino približno 1.100 kvadratnih metrov) v znesku 22.290 evrov, 11. 5. 2012 je izdala naročilnico za ta dela v enakem znesku. Izvajalec je 31. 7. 2012 izstavil račun, ki ga je občina plačala 3. 9. 2012. Občina je v letih od 2012 do 2014 izdala istemu izvajalcu na podlagi njegovih ponudb za istovrstna dela (nadaljnja arheološka izkopavanja na preostalem zemljišču in arheološko dokumentiranje) še devet naročilnic v skupnem znesku 150.132 evrov, in sicer:

- v obdobju od avgusta do oktobra 2012 sedem naročilnic v skupnem znesku 143.934 evrov, po katerih je izvajalec v letu 2012 izstavil občini sedem računov, ki jih je občina v letu 2012 v celoti plačala;
- 2. 10. 2013 naročilnico v znesku 922 evrov, po kateri je 3. 10. izvajalec izstavil občini račun, ki ga je občina plačala 5. 11.;
- 21. 3. 2014 naročilnico v znesku 5.276 evrov, po kateri je 25. 3. izvajalec izstavil občini račun, ki ga je občina plačala 25. 4.

Občina je 24. 1. 2014 z izvajalcem Merc na podlagi zapisnika komisije za poterensko obdelavo arhiva arheološkega najdišča in njegovega predračuna sklenila še pogodbo za poterensko obdelavo arhiva arheološkega najdišča v vrednosti 106.679 evrov. Izvajalec je v letu 2014 izstavil občini tri račune v skupnem znesku 41.761 evrov, ki jih je občina v letu 2014 v celoti plačala.

Občina je od zaključka predhodnih arheoloških raziskav vedela, da bo treba arheološka izkopavanja izvesti na večjem delu zemljišča s parcelno št. 917/3, k. o. Cerknica (s površino približno 3.700 kvadratnih metrov), na katerem so bile pri predhodnem arheološkem raziskovanju najdene najdbe, in ne zgolj na njegovem južnem delu (s površino približno 1.100 kvadratnih metrov), kot je določeno v dopolnjenem kulturnovarstvenem soglasju. Prav tako je vedela, da bo treba po zaključku izkopavanj izvesti še poterensko obdelavo gradiva, saj je bilo na vseh ponudbah izvajalca, ki si se nanašale na arheološka izkopavanja, izrecno navedeno, da ne vključujejo poterenske obdelave gradiva, ker bo njihov finančni obseg določila posebna komisija po zaključku raziskav. Vendar pa občina kljub temu ni pripravila celovitega finančnega načrta raziskovanja z oceno stroškov⁵⁴ za celotno območje, kot to določa drugi odstavek 2. člena Pravilnika o postopku za izdajo dovoljenj za arheološka raziskovanja⁵⁵. Po naši oceni bi bil tak finančni načrt tudi ustrezna podlaga za realno oceno vrednosti predmeta javnega naročila (arheološke storitve izkopavanja, dokumentiranja in poterenske obdelave gradiva za celotno območje novogradnje) in izbiro ustreznega postopka javnega naročanja.

2.2.8.a Občina je z oddajo posameznih javnih naročil za arheološke storitve v skupni vrednosti 279.101 evro (10 izdanih naročilnic v skupni vrednosti 172.422 evrov in sklenjena pogodba v vrednosti 106.679 evrov, po katerih je v letih od 2012 do 2014 izplačala izvajalcu 214.183 evrov) ravnala v neskladju s tretjim odstavkom 14. člena ZJN-2, ki je določal, da naročnik ne sme določiti ocenjene vrednosti javnega

⁵⁴ Obvezna sestavina predloga za izdajo dovoljenja za arheološko raziskovanje, ki ga je treba vložiti na ministrstvo, pristojno za kulturo.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 113/00.

naročila tako, da bi se zaradi nižje ocenjene vrednosti izognil uporabi tega zakona glede na mejne vrednosti predmeta javnega naročila. Občina bi morala ravnati skladno z b) točko drugega odstavka 24. člena ZJN-2, na podlagi katerega naročnik izvede javno naročanje, če je vrednost predmeta javnega naročila v primeru naročila blaga in storitev, katerih vrednost je bila enaka ali višja od 125.000 evrov brez DDV, po postopku iz 1. točke do 5. točke prvega odstavka 24. člena ZJN-2.

2.2.9 Prezemanje obveznosti v breme proračuna

Občina je v letih 2012 in 2014 izdala šest naročilnic v skupnem znesku 21.577 evrov, na podlagi katerih je izvajalcem v letih 2012, 2013 in 2014 plačala skupaj 43.305 evrov, in sicer je:

- 18. 6. 2012 izvajalcu JP KOMUNALA Cerknica, d. o. o. izdala naročilnico v vrednosti 500 evrov za strojna dela pri izkopavanjih ter mu v letu 2012 plačala 16.694 evrov, v letu 2013 pa 462 evrov, skupaj 17.156 evrov;
- 19. 6. 2012 izvajalcu AVBREHT, ZAJC in PARTNERJI, o. p., d. o. o. izdala naročilnico v vrednosti 120 evrov za pravno svetovanje in mu v letu 2012 plačala 673 evrov;
- 5. 7. 2012 izvajalcu LENTUS, d. o. o. izdala naročilnico v vrednosti 6.199 evrov za izdelavo varnostnega načrta za gradnjo vrtca v Cerknici in za izvajanje nalog koordinatorja za varnost in zdravje pri delu pri gradnji vrtca v Cerknici; v letu 2012 mu je plačala 1.739 evrov, v letu 2013 je plačala 4.339 evrov in v letu 2014 je plačala 3.459 evrov, skupaj 9.159 evrov;
- 5. 10. 2012 izvajalcu družbi IMOS izdala naročilnico v vrednosti 6.222 evrov za predstavitev nizkonapetostne električne napeljave za vrtec v Cerknici in mu v letu 2012 plačala 7.235 evrov;
- 24. 7. 2012 izvajalcu MLINAR & SLOVENC, d. o. o. izdala naročilnico v vrednosti 516 evrov za zakoličbo vrtca v Cerknici in mu v letu 2012 plačala 2.028 evrov;
- 22. 8. 2014 izvajalcu A KODA PLUS, d. o. o. izdala naročilnico v vrednosti 8.020 evrov za razširitev sistema javljanja požara v vrtcu v Cerknici in mu v letu 2014 plačala 8.676 evrov.

2.2.9.a Občina je s plačilom računov, ki so presegli vrednosti na izdanih naročilnicah (v skupnem znesku 23.728 evrov), ravnala v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.2.10 Plačilni roki v breme proračuna

Občina je v letih od 2009 do 2014 več prejetih računov dobaviteljev⁵⁶, ki so se nanašali na izvedbo investicije v objekt za vrtec, plačala pred ali po roku, ki so ga za plačilo obveznosti za investicijske odhodke določali zakoni o izvrševanju proračuna, ki so veljali v obdobju plačila računov.

2.2.10.a Občina je račun v znesku 1.860 evrov prejela 9. 2. in plačala 29. 4. 2009 (50. dan po prejemu) in račun v znesku 417 evrov prejela 1. 10. in plačala 6. 10. 2009 (peti dan po prejemu), kar je v neskladju z 22. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009⁵⁷, ki je za plačilo obveznosti za investicijske odhodke določal plačilni rok 60. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

⁵⁶ Družba IMOS, Študentski servis, d. o. o., družba IN-TACT, KARBIČ, d. o. o, Elektro Ljubljana, d. d.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 114/07, 58/08, 26/09, 59/09, 96/09.

2.2.10.b Občina je sedem računov v skupnem znesku 38.440 evrov plačala z zamudo (v roku od 43 dni do 87 dni po prejemu računa) in račun v znesku 368 evrov peti dan po prejemu, kar je v neskladju z 22. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011⁵⁸, ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.2.10.c Občina je dva računa in eno situacijo v skupnem znesku 237.015 evrov plačala pred njihovo zapadlostjo (v roku od 1 dneva do 13 dni po prejemu), dva računa v skupnem znesku 13.354 evrov pa je plačala z zamudo (v roku od 52 dni do 90 dni po prejemu), kar je v neskladju s 25. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁵⁹, ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

2.2.11 DIIP iz leta 2009

Podžupan je 6. 3. 2009 podpisal sklep, s katerim je potrdil DIIP iz leta 2009. Občina med izvajanjem revizije ni predložila DIIP iz leta 2009, ker z njim ne razpolaga.

2.2.11.a Statut Občine Cerknica⁶⁰ je v drugem odstavku 37. člena določal, da podžupani pomagajo županu pri njegovem delu ter opravljajo posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere jih župan pooblasti.

Podžupan je potrdil DIIP iz leta 2009, čeprav ga župan za to ni pooblastil, kar je v neskladju z drugim odstavkom 37. člena Statuta Občine Cerknica.

Pojasnilo občine

Občina je imela v letu 2009 dva podžupana, ki sta pomagala županu pri njegovem delu, vsekakor na določenem področju poslovanja občine, za kar ju je župan ustno pooblastil. Ko je podžupan podpisal sklep o potrditvi DIIP iz leta 2009, je bil župan na letnem dopustu.

Pooblastilo, s katerim je župan pooblastil podžupana za opravljanje določenih nalog, bi moralo biti pisno, saj je le tako mogoče potrditi, da je bilo pooblastilo dano in da je podžupan opravljal naloge v skladu s pristojnostmi, ki mu jih je dodelil župan. V skladu z 92. členom Uredbe o upravnem poslovanju⁶¹ je namreč treba vsako delo organov, kadar opravljajo upravne naloge, dokumentirati z ustreznim pisnim zapisom, dokumentom, zaznamkom ali pisarniško odredbo tako, da je mogoče delo kasneje pregledovati, preverjati njegovo pravilnost, pravočasnost in kakovost izvajanja, dokazovati dejstva in ohraniti zapise za znanost in kulturo ali za pravno varnost pravnih in fizičnih oseb.

2.2.11.b Uredba o upravnem poslovanju v 134. členu določa, da se dokumenti evidentirajo in shranjujejo v zadevah. V skladu s 135. členom Uredbe o upravnem poslovanju morajo zadeve, ki nastanejo pri delu organov, vsebovati vse dokumente s prilogami, ki se nanašajo na zadevo.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

⁵⁹ Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

⁶⁰ Uradni list RS, št. 3/00.

⁶¹ Uradni list RS, št. 20/05, 106/05, 30/06, 86/06, 32/07, 63/07, 115/07, 31/08, 35/09, 58/10, 101/10, 81/13.

Občina z DIIP iz leta 2009 ne razpolaga, čeprav gre za dokument, ki je nastal pri njenem delu in ga je potrdil podžupan, kar je v neskladju s 135. členom Uredbe o upravnem poslovanju.

Ukrep občine

Občina je v letu 2016 pripravila opis poslovnega procesa oddaje javnega naročila v skladu s predpisi, s katerim je opredelila osnovne aktivnosti procesa in odgovornosti za njegovo izvedbo.

3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

3.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo iskali odgovor na glavno revizijsko vprašanje, *ali je občina učinkovito in uspešno načrtovala in izvedla investicijo v objekt za vrtec.*

Oceno smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo oblikovali na podlagi odgovorov na naslednji podvprašanja:

- ali je občina učinkovito načrtovala in izvedla investicijo v objekt za vrtec;
- ali je občina z izvedbo investicije v objekt za vrtec dosegla zastavljeni cilj.

Zagotovila za izrek mnenja o smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo pridobili na podlagi različnih metod in tehnik dela, predvsem s proučevanjem dokumentacije, pravnih podlag in literature s področja, ki je predmet revizije, metodo intervjuja ter analiziranjem pridobljenih podatkov in pojasnil.

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje

V zvezi z dolgoročnim načrtovanjem občine na področju predšolske vzgoje smo iskali odgovore na vprašanja, ali je občina:

- sprejela strategijo, ki opredeljuje tudi cilje na področju predšolske vzgoje ter ali so cilji utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in merljivi, čeprav zakonodaja občinam neposredno ne nalaga priprave strateškega dokumenta razvojnega načrtovanja, bi po naši oceni občina za uspešno izvedbo investicije v objekte za vrtec morala pripraviti strateški dokument, ki bi opredeljeval razvojne možnosti občine in bi vključeval tudi področje predšolske vzgoje s ključnimi razvojnimi cilji in kazalniki; cilji morajo biti utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in merljivi, saj lahko občina le tako spremlja njihovo realizacijo; s strategijo bi občina določila prihodnji gospodarski, prostorski in družbeni razvoj, obenem pa bi bila podlaga občinskemu svetu in županu za izdelavo in sprejem načrta občinskih razvojnih programov;
- opredelila cilje na področju dostopnosti vrtcev, ki so utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in usklajeni s cilji na nacionalni ravni, ter ali meri doseganje zastavljenih ciljev; občina bi po naši oceni morala natančno določiti cilje na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in

ciljno obdobje doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin; cilji morajo biti usklajeni tako s cilji, določenimi na ravni države, kot tudi s cilji na ostalih področjih delovanja občine;

- določila ukrepe in aktivnosti za uresničevanje zastavljenih ciljev za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje.

Na državni ravni je uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 do 9. 7. 2010 v 5. členu določala strategijo razvoja Slovenije kot strateški dokument razvojnega načrtovanja na državni ravni ter državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja. 10. 7. 2010 je pričela veljati Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁶², ki na novo ureja način priprave razvojnih dokumentov države. Ta uredba v 6. členu določa strategijo razvoja Slovenije, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih trendov.

Na državni ravni je nacionalna strokovna skupina pri Ministrstvu za šolstvo in šport pripravila Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji⁶³, ki obravnava analizo stanja in sistemske rešitve za področje vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ne določa pa ciljev glede dostopnosti predšolske vzgoje. Ministrstvo za šolstvo in šport je v obrazložitvi Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih⁶⁴ (ZVrt-D) med poglavitnimi cilji navedlo cilj doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja. Ta cilj naj bi bil dosežen med drugim tudi z zagotavljanjem prostorskih kapacitet. Na državni ravni ni bil pripravljen noben drug dokument, ki bi vključeval strateške cilje države na področju predšolske vzgoje.

ZVrt v 10.b členu določa, da mora občina pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPN). Zakon o prostorskem načrtovanju⁶⁵ v 38. členu določa OPN kot prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Strateški del OPN med drugim določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovo, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena. OPN sprejme občinski svet.

Strateške usmeritve na področju prostorskega razvoja občine in umeščanje objektov v prostor določa Občinski prostorski načrt⁶⁶. Občinski prostorski načrt v strateškem delu določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter podrobnejši koncept prostorskega razvoja naselij. V drugem odstavku 27. člena Občinskega prostorskega načrta je določeno, da se ključne izobraževalne dejavnosti ohranjajo in nadalje razvijajo. Prednostno se bodo razvijali vzgojni in izobraževalni programi (prenova in po potrebi

⁶² Uradni list RS, št. 54/10.

⁶³ [URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf], 8. 11. 2016.

⁶⁴ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 2/08.

⁶⁵ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 48/12, 58/143, 1/14, 76/14.

dograditev šole, nov vrtec s povečanimi kapacitetami na obstoječi lokaciji, dolgoročno uvajanje srednješolskega izobraževanja). Področje predšolske vzgoje je vključeno tudi v razvojne dokumente notranjsko-kraške regije, in sicer v Regionalni razvojni program Notranjsko-kraške regije 2007–2013. Poudarek v Regionalnem razvojnem programu Notranjsko-kraške regije 2007–2013 je predvsem na osnovnošolskem in srednješolskem izobraževanju, predšolska vzgoja pa je predstavljena samo z analizo prebivalstva in rojstev.

3.2.1.a Občina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Tudi v nobenem drugem dokumentu ni opredelila ciljev na področju predšolske vzgoje. V Občinskem prostorskem načrtu je opredelila strateške usmeritve na področju prostorskega načrtovanja, vendar pa ti dokumenti le splošno omenjajo načrtovanje predšolske dejavnosti v prostoru. Občina tudi z nobenim drugim dokumentom ni opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljnega obdobja doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin ter ni določila ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje. Prav tako ni merila ali dokumentirala rezultatov svojih aktivnosti na tem področju.

3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje v občini in opredelitev področja predšolske vzgoje v proračunu občine

Za učinkovito načrtovanje investicije v objekt za vrtec mora biti občina seznanjena s stanjem na področju predšolske vzgoje, zato smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali je občina pred sprejemom odločitve o izvedbi investicije opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje in upoštevala ocene glede števila prebivalcev, ki vključujejo tudi načrtovane novogradnje v občini in demografska gibanja v občini, ter ali je z investicijo izhajala iz cilja zagotovitve zadostnega števila prostih mest glede na trenutne in prihodnje potrebe;
- ali je pred odločitvijo o načinu izvedbe investicije proučila tudi možnost drugih oblik zagotavljanja predšolske vzgoje (na primer podelitev koncesije zasebnemu izvajalcu);
- ali občina vodi evidenco o potrebah po vključitvi otrok v programe predšolske vzgoje in letno analizira podatke o dostopnosti do javnega vrtca ter izvaja ustrezne ukrepe;
- ali je stanje na področju predšolske vzgoje predstavila tudi v proračunu, kjer bi po naši oceni obrazložitev glavnega programa morala vsebovati vsaj podatke o številu razpoložljivih mest v vrtcu, številu vključenih otrok in podatke, ali so bila mesta zagotovljena vsem prosilcem, ali občina dosega standarde glede površine, v kolikšnem odstotku jih dosega in kdaj naj bi jih dosegla.

Po naši oceni naj bi ocena stanja naj bi vključevala podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti vrtcev in razmislek, ali obstoječe kapacitete zadoščajo za predvideno število otrok v naslednjih letih tako po številu razpoložljivih mest kot tudi po kakovosti prostorov. Pravilnik o normativih določa standard glede igralne površine na otroka, ki mora biti zagotovljen v vrtcu. Občina bi morala analizirati vsaj stanje glede dostopnosti vrtca, to je ali lahko v vrtcu dobijo mesto za otroka vsi, ki zanj zaprosijo, in glede doseganja standarda, torej ali obstoječe kapacitete ustrezajo predpisanemu standardu. Le ob poznavanju stanja je namreč mogoče opredeliti trenutne in prihodnje potrebe občine glede zadostnega števila prostih mest v vrtcih in sprejeti odločitve o investicijah v nove kapacitete.

V letu 2008, ko je občina prvič uvrstila investicijo gradnje novega vrtca v proračun občine, se je predšolska vzgoja izvajala na treh lokacijah, in sicer v Cerknici v 13 oddelkih, na Rakeku v štirih oddelkih in v Grahovem v enem oddelku.

Občina ne vodi evidence o številu vpisanih otrok in o številu čakajočih otrok, jo pa vodi vrtec Cerknica, ki čakalni seznam mesečno posodablja in objavlja na svoji spletni strani. O številu vpisanih in čakajočih otrok vrtec Cerknica sproti seznanja občino, ki glede na potrebe po prostih mestih zadostno število prostih mest zagotavlja s povečanjem števila otrok v oddelku. V skladu s 17. členom ZVrt število otrok v oddelku prvega starostnega obdobja ne sme presegati 12 otrok, v oddelku drugega starostnega obdobja pa 22 otrok. Pravilnik o normativih in kadrovskih pogojih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje⁶⁷ je do 31. 8. 2014 v šestem odstavku 34. člena določal, da lahko občina, ustanoviteljica vrtca, glede na razmere in položaj dejavnosti predšolske vzgoje v občini odloči, da se največje število otrok v oddelku poveča za največ dva otroka, od 1. 9. 2014 pa enako določa šesti odstavek 25. člena Pravilnika o normativih za opravljanje dejavnosti predšolske vzgoje⁶⁸.

Občinski svet je v šolskih letih od 2009/2010 do 2014/2015 odločil, da lahko število otrok v oddelkih vrtca presega število, ki je predpisano v 17. členu ZVrt, za največ dva otroka, saj je bilo treba, glede na število vpisanih otrok, število čakajočih otrok in starostne strukture čakajočih za sprejem v vrtec, zagotoviti prostore s povečanim normativom. Za šolsko leto 2010/2011 je občina poleg tega, da je povečala dovoljeno število otrok v oddelku, zagotovila dodatne prostore za tri oddelke vrtca, in sicer en oddelek v Grahovem in dva oddelka na Rakeku.

Vrtec Cerknica je maja 2007 izdelal Programsko nalogo – podlago za načrtovanje sanacije vrtca Cerknica (v nadaljevanju: programska naloga). Programska naloga vsebuje demografsko analizo za obdobje osmih let in sicer od leta 1999 do leta 2006, analizo vpisa v vrtec za šolska leta od 1998 do 2007, stanje vrtcev v občini glede prostorskih zmogljivosti ter izračun potrebnega števila oddelkov z upoštevanom 80-odstotno vključenostjo otrok. Glede na projekcijo števila otrok bi v občini potrebovali 16 oddelkov, in sicer 8,8 oddelka za prvo starostno obdobje in 7,2 oddelka za drugo starostno obdobje. Iz programske naloge izhaja tudi, da je prostorsko stanje enote centralnega vrtca v Cerknici neustrezno, saj prostori ne ustrezajo standardom, ker manjkajo skupni prostori za otroke, prav tako pa je stavba v slabem tehničnem stanju (azbestna streha, zamakanje, dotrajanost večine oken, izolacije ni, velike težave z osami in čebelami). Predlagana je adaptacija oziroma sanacija obstoječega objekta ali pa novogradnja na zemljišču vrtca z rušitvijo obstoječega objekta.

Občina je aprila 2009 objavila javno naročilo za izdelavo projektne dokumentacije za vrtec Martin Krpan Cerknica. Sestavni del razpisne dokumentacije so bila tudi Programska izhodišča za projektiranje – vrtec Cerknica, iz katerih izhaja, da naj bi bila kapaciteta novega vrtca 16 oddelkov, od tega 7 oddelkov za prvo starostno obdobje in 9 oddelkov za drugo starostno obdobje. Občina je postopek javnega naročila zaključila, ne da bi izbrala izvajalca.

Občina je septembra 2009 objavila novo javno naročilo za izdelavo projektne dokumentacije za vrtec Martin Krpan Cerknica, katerega sestavni del so bila tudi Programska izhodišča za projektiranje – vrtec Cerknica, iz katerih izhaja, da naj bi bila kapaciteta novega vrtca 18 oddelkov, od tega 8 oddelkov za prvo starostno obdobje in 10 oddelkov za drugo starostno obdobje. Iz obrazložitve predloga proračuna občine za leto 2010 izhaja, da je občina prvo javno naročilo za izdelavo projektne dokumentacije za vrtec Martin Krpan Cerknica prekinila, ker se je že v času javnega naročila pokazalo, da 16-oddelčni vrtec ne zadošča potrebam za izvajanje predšolske vzgoje.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 75/05, 82/05, 76/08, 77/09, 102/09, 105/10, 19/12.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 27/14.

V februarju 2011 je občina potrdila DIIP iz leta 2011 za gradnjo novega vrtca v občini. Sestavni del DIIP iz leta 2011 je tudi analiza obstoječega stanja, ki vključuje demografsko analizo za zadnjih 15 let, pregled stanja vpisanih otrok v vse enote vrtca Cerknica v zadnjih štirih letih ter podatke o številu novovpisanih otrok v letih od 2007 do 2010. Iz analize stanja izhaja, da je bilo v letu 2007 v vrtcu Cerknica odklonjenih 19 otrok, 21 otrok v letu 2008, v letu 2009 samo trije, v letu 2010 pa odklonjenih otrok ni bilo, saj je občina zagotovila prostor za tri dodatne oddelke. Iz podatkov izhaja tudi, da med šolskim letom vsako leto približno za dva oddelka prijavljenih otrok, ki kasneje izpolnijo starostni pogoj za vpis, ne morejo sprejeti. Iz DIIP iz leta 2011 izhaja tudi, da je načrtovana nadomestna gradnja, s katero naj bi občina nadomestila stari 14-oddelčni vrtec in zgradila novega 18-oddelčnega, ki naj bi zagotovil prostorske pogoje za vse otroke. Enake podatke vsebuje tudi PIZ, ki jo je občina potrdila marca 2011.

V letu 2012 je občina za izdajo soglasja ministrstva, pristojnega za predšolsko vzgojo, k širitvi socialnovarstvene dejavnosti izdelala oceno demografskih gibanj, ki vključuje podatke o številu predšolskih otrok v obdobju od leta 2006 do leta 2011 ter opis pričakovanih demografskih gibanj za naslednjih pet let, iz katere izhaja, da se pričakuje povečanje števila otrok do šestega leta starosti. Iz ocene izhaja, da občina v naslednjih letih ne pričakuje povečanja deleža vključenosti otrok v vrtec, ki je v šolskem letu 2011/2012 znašal 70,1 odstotka, vendar zaradi priseljevanja pričakuje povečanje števila prošenj za vključitev v vrtec.

V nadaljnjih letih občina ni izdelala nove ocene demografskih gibanj, vrtec Cerknica pa jo je letno seznanjal s številom vpisanih otrok in številom otrok, vpisanih na čakalni seznam.

V proračunih občine za obdobje od leta 2008 do leta 2010 je glavni program *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* predstavljen brez opisa programa in opredelitve ciljev glavnega programa in brez specifičnih ciljev podprograma *19029001 Vrtci*. Obrazložitve proračunov občine za obdobje od leta 2011 do leta 2014 vsebujejo dolgoročne in letne izvedbene cilje, ki pa so podani zelo splošno, in sicer je določeno, da bo občina zagotovila kakovostno predšolsko vzgojo vsem, ki želijo otroke vpisati v programe predšolske vzgoje. Kazalniki v obrazložitvah proračunov občine niso opredeljeni. Obrazložitve proračuna ne vsebujejo podatkov, kot so število zagotovljenih mest v vrtcu, število vključenih in odklonjenih otrok, ali je občina dosegla standard glede igralne površine na otroka oziroma kdaj naj bi ga dosegla, ki bi občinskemu svetu omogočali seznanitev s stanjem na področju predšolske vzgoje in ki bi bili podlaga občinskemu svetu za odločanje o nadaljnjih aktivnostih na področju predšolske vzgoje.

3.2.2.a Občina je v sodelovanju z vrtcem Cerknica vzpostavila sistem za spremljanje vključenosti otrok v vrtec in vsako leto omogočila vključitev v vrtec vsem otrokom, ki so 1. 9. izpolnjevali pogoje za vpis. Iz podatkov občine tako izhaja, da ni bilo odklonjenih otrok, kar pa le delno odraža dejansko stanje. Občina je vsako leto zadostila potrebam po prostih mestih ob začetku šolskega leta tudi s povečevanjem števila otrok v oddelkih, ker pa ni imela izdelane analize stanja in določenih dolgoročnih ciljev, je težave reševala letno in ne dolgoročno. V tabeli 4 so namreč prikazani podatki ob začetku šolskega leta, ko je občina dejansko vključila v vrtec vse otroke, ki so izpolnjevali pogoje, med šolskim letom pa ni vključila vseh otrok, ki so pogoje za vključitev izpolnili šele med šolskim letom, saj so bile prostorske kapacitete zapolnjene tudi z vključitvijo otrok s stalnim bivališčem v drugih občinah.

Iz aktivnosti občine je razvidno, da se je glede načina zagotavljanja predšolske vzgoje usmerila predvsem v zagotavljanje kapacitet v okviru javne mreže vrtcev in da je v okviru obstoječih kapacitet zagotavljala, da ni bilo odklonjenih otrok v vrtec v občini. Drugih možnosti, ki jih predvideva zakonodaja, ni proučevala.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec Martin Krpan Cerknica je vrtec Cerknica pripravil programsko nalogo, v kateri je predstavil dejansko stanje obstoječega objekta centralnega vrtca in izdelal analizo za obdobje osmih let in sicer od leta 1999 do leta 2006, analizo vpisa v vrtec za šolska leta od 1998 do 2007, prav tako pa je pripravil izračun potrebnega števila oddelkov z upoštevanje 80-odstotno vključenostjo otrok. Občina pa ni pripravila analize stanja ostalih objektov, v katerih se je izvajala predšolska vzgoja, z vidika ustreznosti teh prostorov. Posebno demografsko analizo je občina izdelala le v letu 2012, torej štiri leta po sprejetju odločitve, da je treba nadomestiti obstoječi objekt zaradi dotrajanosti. Da občina ni razpolagala z ustrežno analizo stanja in potreb na področju predšolske vzgoje pred sprejemom odločitve o gradnji novega objekta za vrtec, izhaja tudi iz tega, da je občina v začetku leta 2009 objavila javno naročilo za izdelavo projektne dokumentacije za 16-oddelčni vrtec in že med postopkom ugotovila, da ne bo zadostil vsem potrebam ter da je v istem letu objavila nov razpis za 18-oddelčni vrtec. Projektno dokumentacijo je občina naročila tri leta pred izdelavo demografsko analize in brez celovite analize obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje, ki bi vključevala podatke o kapacitetah, njihovem stanju in njihovi zasedenosti ter razmislek, ali obstoječe kapacitete zadoščajo za predvideno število otrok v naslednjih letih tako po številu razpoložljivih mest kot tudi po kakovosti prostorov. Pridobila je le analizo stanja obstoječega objekta. Izdelana demografska študija tudi ni upoštevala ocene o naraščanju števila predšolskih otrok, ki bi temeljila na oceni rojstev ter oceni priseljevanja prebivalcev v občino zaradi načrtovanih novogradenj. Trend demografskih gibanj v letih pred začetkom investicije vsebuje tudi investicijska dokumentacija, vendar ta ne vključuje projekcije za prihodnost, temveč stanje pred sprejemom odločitve o izvedbi investicije. Občina je z investicijo zasledovala predvsem cilj na mestu dotrajanega obstoječega objekta zgraditi nov objekt vrtca, s katerim bi zagotovila primerne prostorske pogoje za izvajanje predšolske dejavnosti na območju Enote Vrtec Martin Krpan Cerknica, ni pa pristopila k reševanju problematike zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje na ravni celotne občine. Občina po sprejetju odločitve za gradnjo objekta za vrtec v nobenem dokumentu ni opredelila, kako bo razmere na področju predšolske vzgoje reševala v prihodnje in ali z novogradnjo zadosti vsem potrebam po predšolski vzgoji, niti ni o tem potekala razprava na sejah občinskega sveta.

3.2.3 Načrtovanje investicije

Glede učinkovitega načrtovanja investicije smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali so dokumenti investicijske dokumentacije pripravljene tako, da je na podlagi predstavljenih podatkov mogoče sprejeti odločitev za izvedbo investicije in uvrstitve v proračunske akte; po naši oceni bi morala občina v dokumentih investicijske dokumentacije:
 - opredeliti cilje investicije in kazalnike, s katerimi se lahko spremlja njihovo uresničevanje (na primer število vključenih otrok, doseganje standarda glede površin);
 - opredeliti različne variante izvedbe investicije ter analizo stroškov in koristi za posamezno varianto, ki bi se med seboj lahko razlikovale glede lokacije, tehnično-tehnološke rešitve, obsega, vrste in strukture virov ter trajanja izvedbe;
 - pripraviti oceno vrednosti projekta (celote in vrednosti po kvadratnem metru), finančno konstrukcijo in načrt financiranja;
 - oceniti stroške delovanja objekta po predaji v uporabo in prihranke pri porabi energije;
 - navesti časovni načrt izvedbe investicije in imenovati odgovorne osebe za izvedbo investicije;

- ali je občina proučila različne variante izvedbe investicije, ki jih ima na voljo, ter določila obseg stroškov in koristi za posamezno varianto; ali so jo pri tem usmerjali dolgoročni cilji občine za področje predšolske vzgoje in ocene glede potreb po kapacitetah zaradi predvidenega števila otrok in potrebe po doseganju standardov glede igralnih površin;
- ali je proučila različne možnosti financiranja investicije, pri čemer bi po naši oceni morala opraviti vsaj razmislek med možnostjo financiranja z lastnimi sredstvi ali z najetjem posojila;
- ali je bil občinski svet glede na vrednostno pomembnost investicije seznanjen z osnovnimi podatki o investiciji, kot so možne variante, ocenjena vrednost investicije in način financiranja;
- ali so v postopku priprave projektne dokumentacije z mnenji in stališči sodelovali predstavniki prihodnjega upravljavca objekta z namenom zagotovitve prostorov, ki bodo funkcionalni.

Iz programske naloge, ki jo je izdelal vrtec leta 2007, izhaja, da je imela obstoječa Enota Vrtec Martin Krpan Cerknica 12 oddelkov in se je nahajala v objektu, ki ni zadostoval standardom in je potreboval nujno celovito obnovo. Obstoječe kapacitete vrtca Cerknica so bile glede na število otrok premajhne, saj je občina vsako leto dovoljevala vključevanje dodatnih dveh otrok v oddelke nad normativom, v šolskem letu 2010/2011 pa je zagotovila tudi dodatne tri oddelke (povezava s točko 3.2.2 tega poročila), tudi iz demografskih kazalcev izhaja, da je občina potrebovala več prostih kapacitet.

Občinski svet je na seji 8. 5. 2008 obravnaval in sprejel Sklep o ugotovitvi javnega interesa za sklenitev javno-zasebnega partnerstva, s katerim je ugotovil, da obstaja javni interes za sklenitev javno-zasebnega partnerstva z ustanovitvijo občinskega podjetja za gradnjo vrtca v Cerknici ter športne dvorane na Rakeku. Iz obrazložitve gradiva za sejo občinskega sveta izhaja, da občina v proračunih za leta od 2008 do 2010 ne razpolaga z zadostnimi finančnimi sredstvi za gradnjo vrtca, da pa so prostorski pogoji za izvajanje predšolske vzgoje neustrezni ter da se v prihodnjih letih pričakuje povečan vpis otrok. Občina se je zato odločila, da gradnjo vrtca izpelje kot javno-zasebno partnerstvo. V projektu naj bi sodelovala javni partner, občina in zasebni partner – gospodarska družba, ki jo bo ustanovila občina. Namen javno-zasebnega partnerstva naj bi bil med drugim zagotoviti ustrezne pogoje za izvajanje predšolske vzgoje v Enoti Vrtca Martin Krpan Cerknica. Zasebni partner naj bi izdelal projektno dokumentacijo in zgradil objekt, občina pa naj bi na zasebnega partnerja prenesla stavbno pravico na zemljiščih za namen izgradnje vrtca. Občina pred sprejemom odločitve o izvedbi projekta javno-zasebnega partnerstva ni izdelala investicijske dokumentacije (povezava s točko 2.2.1.d tega poročila) niti ni izdelala študije, s katero bi analizirala različne možnosti izvedbe projekta. Občina pred sprejemom odločitve ni določila ocenjene vrednosti projekta. Občinski svet je na seji 13. 11. 2008 sprejel sklep o ustanovitvi družbe TRSTIKA, upravljanje nepremičnin, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Trstika), ki je bila v sodni register vpisana 11. 8. 2010. Do izvedbe projekta izgradnje vrtca z javno-zasebnim partnerstvom ni prišlo, saj je po navedbi občine Ministrstvo za finance tak način izvajanja projekta ocenilo kot tvegan. Občina je v letu 2011 začela postopek za prenehanje delovanja družbe Trstika, ki je bila iz sodnega registra izbrisana 12. 1. 2012.

Občina je marca 2009 pridobila DIIP iz leta 2009, po katerem naj bi vrednost projekta znašala 2.086.500 evrov, investicija pa naj bi se izvajala v letih 2009 in 2010. Občina z DIIP iz leta 2009 ne razpolaga, podrobnosti načrtovanja projekta iz sklepa, s katerim je DIIP iz leta 2009 potrdila, pa niso razvidne, zato ni mogoče ugotoviti, na kakšen način je občina načrtovala izvedbo projekta.

Občina je 16. 6. 2009 sklenila pogodbo z *Ziel-Streber Construction Service Ltd* za izdelavo študije izvedljivosti za večnamensko dvorano na Rakeku in Eko-vrtec v Cerknici (v nadaljevanju: študija). Študija vsebuje analizo stanja, možnosti, tehnične rešitve in finančno konstrukcijo. Občina je študijo naročila za prijavo na

razpise Evropske unije za financiranje projektov. V študiji, ki je bila izdelana aprila 2010, je predvideno, da naj bi se zgradil 18-oddelčni vrtec, vrednost projekta pa naj bi znašala 6.679.427 evrov. Terminski načrt izvedbe projekta ni bil opredeljen.

Občina je pripravila Programska izhodišča za projektiranje, ki so bila podlaga za izvedbo javnega naročila za izdelavo projektne dokumentacije v aprilu 2009, v katerih je predvidela izgradnjo 16-oddelčnega vrtca na lokaciji obstoječega vrtca. V istem letu je izdelala tudi nova Programska izhodišča za projektiranje, ki so bila podlaga za izvedbo javnega naročila za izdelavo projektne dokumentacije v septembru 2009, v katerih pa je predvidela izgradnjo 18-oddelčnega vrtca.

Župan je 18. 2. 2010 imenoval Komisijo za spremljanje projekta izgradnje vrtca v Cerknici. V komisijo so bili imenovani predstavniki zaposlenih v vrtcu, ravnateljica vrtca, predstavnik staršev v svetu zavoda, predsednica odbora za družbene dejavnosti, predstavnik ustanovitelja v svetu zavoda in predstavnik občine. Komisija je bila ustanovljena kot strokovno posvetovalno telo župana za spremljanje projekta izgradnje novega vrtca v Cerknici. Komisija je imela tudi nalogo, da izbere programsko zasnovo, ki je bila podlaga za izdelavo projektne dokumentacije in pridobitev gradbenega dovoljenja. Člani komisije so imeli v postopku izdelave programske zasnove možnost podajati pripombe in predlagati rešitve, ki jih je izbrani projektant pri oblikovanju končne programske zasnove tudi upošteval.

Idejno zasnovo, ki je bila podlaga za izdelavo projektne dokumentacije, je občina pridobila junija 2010. Predstavljene so bile tri variante programske zasnove v vrednosti od 5.151.963 evrov do 5.639.076 evrov.

Občina je po pridobitvi PGD oktobra 2010 vložila vlogo za pridobitev gradbenega dovoljenja, ki ga je Upravna enota Cerknica izdala februarja 2011. Upravna enota Cerknica je junija 2011 izdala dopolnitev gradbenega dovoljenja zaradi izdanega kulturnovarstvenega soglasja, v skladu s katerim je morala občina na območju gradnje novega vrtca izvesti predhodne arheološke raziskave. Gradnja novega vrtca je bila namreč načrtovana tudi na zemljiščih, ki so vpisana v Register nepremične kulturne dediščine Cerknica – Grobišče Svinja gorica. Iz Poročila o prehodnih arheoloških raziskavah v Svinji gorici iz marca 2012 izhaja, da so bile na območju raziskav odkrite rimskodobne ostaline, zato je ZVKDS izdal Odločbo o arheološkem najdišču⁶⁹, s katero je določil, da se del zemljišč, na katerih je načrtovana gradnja vrtca, določi za arheološko najdišče in da so prepovedana vsa nadaljnja gradbena dela, dokler se ne opravijo predhodne raziskave arheoloških ostalin.

Vrednost projekta, opredeljena v PZI, ki ga je občina pridobila decembra 2010, je znašala 8.511.882 evrov.

Iz DIIP iz leta 2011, ki ga je župan potrdil februarja 2011, izhaja, da je glede na stanje predšolskega varstva v občini, kjer se v Enoti Vrtca Martin Krpan Cerknica zagotavlja glavni del predšolske vzgoje, treba nujno ohraniti obstoječi vrtec in to z novogradnjo, saj obnova obstoječega objekta zaradi dotrajanosti in ker prostori ne ustrezajo več predpisanim standardom, ni smotrna. V šolskem letu 2010/2011 je bilo v Enoti Vrtca Martin Krpan Cerknica oblikovanih 14 oddelkov, v Enoti Rakek 4 oddelki, v Oddelku Grahovo 2,5 oddelka in v Osnovni šoli Jožeta Krajca Rakek začasno še 2 oddelka, poleg tega pa je Enota Vrtca Martin Krpan Cerknica zagotavljala tudi centralno kuhinjo, pralnico in prostore za upravo. Vrednost investicije v DIIP iz leta 2011 je po ocenjenih vrednostih znašala 5.877.505 evrov, po stalnih cenah na 31. 3. 2011 je znašala 6.626.453 evrov, po tekočih cenah pa 6.810.103 evre. Ker je bila projektna

⁶⁹ Št. 877/2010-MP z dne 12. 4. 2012.

dokumentacija izdelana že pred potrditvijo DIIP, vsebuje DIIP tudi podroben opis objekta. Projekt naj bi se izvajal v dveh fazah, saj občina ni imela prostora za selitev otrok. Zato je bila v prvi fazi predvidena gradnja dela objekta, v katerem naj bi bilo 17 igralnic, v drugi fazi pa selitev otrok iz starega objekta, rušitev starega objekta in gradnja dodatne igralnice in spremljevalnih prostorov. V skladu z načrtovanim terminskim planom naj bi v marcu 2011 občina pridobila gradbeno dovoljenje, maja izdelala IP, v obdobju od aprila do junija 2011 izvedla javni razpis za izbor izvajalca del in dobavitelja opreme, prva faza objekta naj bi bila končana septembra 2012, druga pa aprila 2013.

PIZ, ki jo je župan potrdil 25. 3. 2011, poleg podatkov, ki jih je občina potrdila že v DIIP iz leta 2011, vsebuje tudi analizo variant z oceno investicijskih stroškov in koristi ter izračun učinkovitosti za ekonomsko dobo investicije ter tudi okvirno finančno konstrukcijo dveh variant z analizo smiselnosti vključitve javno-zasebnega partnerstva. V PIZ sta analizirani dve varianti gradnje novega vrtca, in sicer nadomestni objekt se zgradi na zemljišču, na katerem stoji stari vrtec, stari pa se poruši, druga varianta pa je iskanje nove lokacije, pri čemer občina ne razpolaga s primernim zemljiščem za gradnjo vrtca. Analizirani so tudi trije možni načini realizacije z javno-zasebnim partnerstvom, in sicer z ustanovitvijo pravne osebe, s koncesijo gradnje ter v obliki javno-naročniškega razmerja. Na podlagi opravljene analize je bil sprejet zaključek, da načrtovani objekt ne predstavlja investicije, ki bi bila ekonomsko zelo zanimiva za zasebne partnerje, in ni pričakovati, da bi se z upravljanjem z zgrajenim objektom lahko povrnila vložena finančna sredstva, zato koncesijsko razmerje ni primerna oblika. Javno-zasebno partnerstvo je tako mogoče izvesti le z ustanovitvijo pravne osebe oziroma v obliki javno-naročniškega razmerja. Na podlagi vnaprej postavljenih meril in ponderjev za izbor optimalne variante je bila za izvedbo predlagana varianta gradnje objekta kot nadomestna gradnja obstoječega objekta. Predvidena investicijska vrednost je znašala 6.454.974 evrov.

V IP za gradnjo novega vrtca v Cerknici, ki ga je občinski svet potrdil 20. 4. 2011, je vrednost objekta znašala 6.810.103 evre po tekočih cenah. IP vsebuje tudi analizo obstoječega stanja z demografskimi podatki. Načrtovan je vrtec z 18 oddelki, od tega 8 oddelkov prvega starostnega obdobja in 10 oddelkov drugega starostnega obdobja. Z 18 oddelki naj bi pokrili 14 obstoječih oddelkov v Enoti Vrtca Martin Krpan Cerknica, trije oddelki naj bi nadomestili nadomestne prostore v osnovnih šolah v Rakeku in Grahovem, pridobili pa naj bi še en dodatni oddelek. Celoten objekt naj bi imel 4.050 kvadratnih metrov neto tlorisne površine, dokončan naj bi bil aprila 2013. V primerjavi z obstoječim objektom, ki bi se porušil, naj bi novi objekt omogočal racionalnejšo rabo energije za ogrevanje, saj naj bi bil grajen s sodobnimi materiali. Prav tako naj bi del energije za ogrevanje sanitarne vode pridobili s sončnimi celicami.

V maju 2012 je občina izdelala novelacijo IP, in sicer zaradi spremembe terminskega načrta izvedbe investicije, saj je bil prvi postopek za izbiro izvajalca del neuspešen, ter spremembe predvidenih virov financiranja. V novelaciji IP se je znižala vrednost investicije na 6.456.799 evrov. Podrobnejši, kot sta bili pripravljene v IP, sta tudi analiza vplivov investicijskega projekta na okolje ter ocena stroškov za odpravo negativnih vplivov. Občina je načrtovala, da bo projekt sofinanciran iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v znesku 1.370.834 evrov. Načrtovani rok za pridobitev uporabnega dovoljenja je bil marec 2014. V novelaciji IP so predvideni tudi stroški delovanja novega vrtca in njihova primerjava z obstoječim vrtcem. Iz primerjave je razvidno, da naj bi se zmanjšali stroški investicijskega vzdrževanja z 19.800 evrov na 4.000 evrov, vsi ostali stroški pa naj bi se povečali, saj bo kvadratura vrtca večja za 2.190 kvadratnih metrov neto tlorisne površine. Predvideno je ogrevanje s kurilnim oljem.

Občina je v DIIP iz leta 2011 med viri financiranja načrtovala, da bo investicijo financirala v znesku 5.700.067 evrov iz proračunskih sredstev in 1.110.036 evrov iz sredstev za investicije, izračunanih na podlagi 21. člena Zakona o financiranju občin⁷⁰ (v nadaljevanju: ZFO-1). Enak načrt financiranja vsebuje tudi IP iz aprila 2011. V novelaciji IP iz leta 2012 pa je občina načrtovala tudi sofinanciranje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

Občina je v proračunih občine za leta 2011, 2012 in 2013 načrtovala dolgoročno zadolžitev za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica, in sicer:

- v letu 2011 v znesku 3.504.000 evrov;
- v letu 2012 je v odloku o proračunu občine načrtovala zadolžitev v znesku 2.000.000 evrov, v rebalansu proračuna občine pa zadolžitve ni načrtovala;
- v letu 2013 v znesku 4.000.000 evrov.

3.2.3.a Občina se je odločila za izvedbo investicije, ker je obstoječi objekt potreboval celovito obnovo, ki pa zaradi dotrajanosti objekta ni bila stroškovno upravičena, in ker je občina potrebovala dodatne prostore, saj je število vpisanih otrok naraščalo. V letu 2008 je tako občinski svet sprejel odločitev, da se bo gradnja novega objekta izvedla s projektom javno-zasebnega partnerstva, ker občina ni razpolagala s finančnimi sredstvi za gradnjo. Občina pred sprejemom sklepa o izvedbi projekta z javno-zasebnim partnerstvom ni naredila analize različnih možnosti izvedbe investicije niti ni izdelala dokumentov investicijske dokumentacije, kjer bi bila določena ocenjena vrednost projekta. Tudi pred sprejemom odločitve, da se projekt ne izvede z javno-zasebnim partnerstvom, ampak občina izvede investicijo sama, niso bili pripravljene dokumenti investicijske dokumentacije, ki bi utemeljevali izbiro načina izvedbe investicije. Občina je že pred sprejemom DIIP iz leta 2011 izbrala idejno zasnovo za gradnjo novega vrtca, pridobila PGD in gradbeno dovoljenje. DIIP iz leta 2009 namreč ne more biti ustrezna investicijska dokumentacija za začetek investicije, saj je vrednost investicije predstavljala le tretjino vrednosti investicije, načrtovane v DIIP iz leta 2011 in kasneje tudi realizirane. Glede na datume sprejema DIIP iz leta 2011, PIZ in IP, ki so si sledili z enomesečnim zamikom⁷¹, ocenjujemo, da investicijska dokumentacija ni bila izdelana za sprejem odločitve o investiciji.

Občina je vrednost investicije med pripravo dokumentacije neprestano spreminjala (prav tako tudi rok za izvedbo investicije), in sicer od 2.086.500 evrov v DIIP iz leta 2009 do 6.456.799 evrov v letu 2012 s potrditvijo novelacije IP. Analiza možnih virov financiranja ob sprejemu odločitve o javno-zasebnem partnerstvu ni bila izvedena, prav tako pa analiza virov financiranja ni bila popolna niti pri pripravi DIIP iz leta 2011 niti v ostali investicijski dokumentaciji. Občina je namreč predvidela le financiranje iz lastnih sredstev in financiranje po ZFO-1, čeprav je izdelala posebno študijo, s katero naj bi kandidirala neposredno na razpise Evropske unije.

Tudi terminski načrt za izvedbo investicije se je nenehno spreminjal, in sicer od načrtovane izvedbe projekta z javno-zasebnim partnerstvom, pri katerem rok dokončanja investicije ni bil opredeljen, DIIP iz leta 2009, po katerem naj bi se investicija izvedla v letih 2009 in 2010, pa do novelacije IP, po kateri je bil načrtovan zaključek investicije v marcu 2014. Iz investicijske dokumentacije tudi ni razvidno, kako naj bi na potek investicije vplivala arheološka izkopavanja, s katerimi je bila občina seznanjena in bi jih pri načrtovanju izvedbe investicije morala upoštevati.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 123/06, 57/08, 36/11.

⁷¹ DIIP iz leta 2011 je bil izdelan in sprejet februarja 2011, PIZ marca 2011, IP pa aprila 2011.

Odločitev občine za gradnjo energetske varčnega vrta ni izhajala iz strateških ciljev občine, saj občina strategije nima, ampak predvsem iz želje po prihranku energije, saj je bil stari vrtec energetsko zelo potraten. Občina se je v DIIP iz leta 2011 tako opredelila le za izvedbo ene variante, in sicer gradnjo novega 18-oddelnega vrta na lokaciji obstoječega vrta, pri čemer se obstoječi vrtec poruši. V PIZ je občina opredelila možnost gradnje vrta na drugi lokaciji, vendar je zaradi dejstva, da občina ne razpolaga s primernim zemljiščem, varianta ocenjena kot finančno manj ugodna. Tudi analiza možnosti izvedbe projekta z javno-zasebnim partnerstvom je bila ocenjena kot nezanimiva za zasebni sektor. Ker je občina že pred izdelavo investicijske dokumentacije izdelala projektno dokumentacijo, analiza različnih variant izvedbe objekta v investicijski dokumentaciji ni bila narejena.

Za pridobitev najustreznejše arhitekturne in urbanistične rešitve za vrtec je občina imenovala komisijo, v kateri so sodelovali tudi predstavniki vrta kot uporabniki objekta, ki so tudi v postopku priprave projektne dokumentacije sodelovali z izdelovalcem projektne dokumentacije, da bi zagotovili funkcionalnost prostorov.

Občinski svet je pri načrtovanju investicije sodeloval v vseh fazah procesa. Vendar je bil občinski svet pomanjkljivo seznanjen z različnimi možnostmi izvedbe investicije, saj pri sprejemu odločitve o izvedbi investicije z javno-zasebnim partnerstvom občinskemu svetu ni bila predstavljena vrednost investicije niti mu niso bile predstavljene druge možnosti izvedbe. Tudi pri obravnavi IP je občinski svet odločal le o potrditvi izvedbe ene variante investicije, saj je bila v fazi potrditve IP že pridobljena projektna dokumentacija in tudi pridobljeno gradbeno dovoljenje.

3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec

V zvezi z učinkovito izvedbo investicije smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali so v proračunu jasno opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev; po naši oceni bi občina v proračunih morala predstaviti vsaj celotno vrednost investicije, vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka ter vrednostno opredeljeni prikaz prihranka zaradi gradnje nizkoenergijskega vrta;
- ali je bil projekt investicije gradnje vrta načrtovan v okviru ene proračunske postavke, s čimer bi občina zagotovila pregledno načrtovanje projekta v proračunih;
- ali so bila sredstva, načrtovana v proračunskih aktih, usklajena z oceno vrednosti iz dokumentov investicijske dokumentacije in tako zagotovljena v zadostni višini glede na celotno načrtovano obdobje izvedbe investicije po načrtovanih virih;
- ali je občina pridobila projektno dokumentacijo, ki je omogočala gradnjo brez prekinitev in sprememb; projektna dokumentacija bi morala po naši oceni v čim večji meri zasledovati cilje, ki si jih je občina zadala v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je realizirana vrednost projekta skladna z načrtovano v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je občina zagotovila ustrezen nadzor nad izvajanjem investicije; občina bi morala na ustrezen način zagotoviti nadzor nad gradnjo, ki bi zagotavljal skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja ter določili gradbene pogodbe ter kakovost izvedenih del v skladu z gradbenimi predpisi; po naši oceni bi morala občina tudi opredeliti odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev na proračunski postavki te investicije;
- ali je občina v načrtovanem času pridobila objekt, ki omogoča nemoteno izvajanje predšolske vzgoje;
- ali je občina dosegla načrtovane prihranke pri porabi toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergijskega vrta.

Občina je investicijo v vrtec Martin Krpan Cerknica prvič uvrstila v proračun občine za leto 2008. Načrtovala je, da bo investicijo izvedla kot javno-zasebno partnerstvo (povezava s točko 3.2.3 tega poročila). Načrtovanje zagotavljanja sredstev v proračunih občine je bilo pomanjkljivo, saj je občina nenehno spreminjala načrtovane vrednosti v proračunih občine, vrednosti so bile v proračunih občine za leti 2008 in 2009 načrtovane, ne da bi občina prej pripravila investicijsko dokumentacijo, v nadaljnjih letih pa niso bile usklajene z vrednostjo, opredeljeno v dokumentih investicijske dokumentacije (povezava s točkama 2.2.1.c in 2.2.1.d tega poročila). Obrazložitve proračunskih postavk za vrtec Martin Krpan Cerknica v proračunih občine za leta od 2008 do 2014 vsebujejo navedbo načrtovanih proračunskih sredstev ter kratek opis investicije in od leta 2009 tudi izvedenih aktivnosti občine pri realizaciji investicije v preteklih letih, niso pa opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalci za merjenje teh ciljev. Projekt je bil v proračunih občine načrtovan na isti proračunski postavki od leta 2008 do leta 2014. Občina je imenovala skrbnika projekta in skrbnika proračunske postavke ter v pogodbi, sklenjeni z izvajalcem del, imenovala odgovorno osebo za nadzor nad izvajanjem pogodbe.

S pridobivanjem projektne dokumentacije je občina pričela v letu 2009, ko je objavila javno naročilo za Projektne dokumentacije za vrtec v Cerknici in v letu 2011 pridobila gradbeno dovoljenje.

Maja 2011 je objavila javno naročilo za Gradnjo novega vrtca v Cerknici po odprtem postopku v znesku 5.395.503 evre brez DDV, merilo za izbiro je bila ekonomsko najugodnejša ponudba. Prejela je 6 popolnih ponudb, od katerih je kot najugodnejšo ocenila ponudbo družbe IMOS v znesku 6.377.544 evrov, ki je bila glede na ponujeno ceno šele četrta najugodnejša. Najcenejša je bila ponudba v znesku 5.987.944 evrov. Eden od ponudnikov je vložil zahtevek za revizijo in občina je po ponovni proučitvi točkovanja ponudb v skladu z merili ugotovila, da so bila merila pri točkovanju ponudb napačno uporabljena in zato so bile ponudbe napačno razvrščene. Po ponovnem vrednotenju prispelih ponudb je občina štiri ponudbe kot nepopolne izločila, dve pa označila kot nesprejemljivi, ker sta presegali naročnikova zagotovljena sredstva, in sprejela sklep, da se odločitev o oddaji naročila razveljavi.

Januarja 2012 je občina objavila novo javno naročilo po postopku s pogajanja po predhodni objavi in junija 2012 izdala obvestilo o izbiri najugodnejšega ponudnika. V postopku je prejela sedem ponudb, pri čemer je bila najnižja ponudbena cena 5.881.825 evrov, najvišja pa 7.087.890 evrov. Pogodbo z izbranim ponudnikom, družbo IMOS, je sklenila 16. 7. 2012 v vrednosti 5.646.552 evrov. Pogodbena vrednost je bila manjša od vrednosti, ki jo je družba IMOS ponudila v prvem postopku javnega naročanja, in celo nižja od najcenejše ponudbe. Pogodbena cena je bila določena po sistemu ključ v roke. Rok za izvedbo prve faze je bil 360 koledarskih dni od uvedbe izvajalca v delo (10. 7. 2013) in druge faze 180 koledarskih dni od preselitve otrok in osebja v zgrajeno prvo fazo. Izvajalec je bil uveden v delo 16. 8. 2012, 24. 8. 2012 je uradno začel z deli, s katerimi je isti dan prekinil, ker je bilo treba prej izvesti predhodna arheološka izkopavanja. Izvajalec je z deli ponovno pričel 17. 10. 2012, za kar sta se pogodbeni stranki dogovorili z dodatkom št. 1 k pogodbi z dne 22. 11. 2012. Zaradi neugodnih vremenskih razmer je bil rok izvedbe del podaljšan do 18. 12. 2013, medtem ko je rok izvedbe del druge faze ostal nespremenjen (9. 4. 2014). Izvajalec je 17. 12. 2013 zaprosil za podaljšanje roka izvedbe del za prvo fazo. Primopredaja objekta za izvedeno prvo fazo je bila 6. 2. 2014. Izvajalec je z deli za drugo fazo zaključil 25. 9. 2014, to je 169 dni po roku za dokončanje del.

Občina je aprila 2014 vložila zahtevek za unovčitev bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti zaradi nastale zamude pri izvedbi del in ker izvajalec ni predložil nove bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Ker je družba IMOS pridobila aneks k bančni garanciji za dobro

izvedbo pogodbenih obveznosti z rokom veljavnosti do 14. 9. 2014 in ker je izvajalec predložil nov terminski načrt, po katerem naj bi z deli končal julija 2014, je občina odstopila od unovčitve bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Občina je 9. 9. 2014 ponovno podala zahtevek za unovčenje bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti v znesku 597.676 evrov, ker naročnik svojih obveznosti, dogovorjenih s pogodbo, ni izpolnil v dogovorjenem obsegu, kvaliteti in roku. Banka je bančno garancijo unovčila in občini 29. 9. 2014 nakazala sredstva. Občina je 24. 9. 2014 sestavila Zapisnik o kvalitetnem prevzemu izvedenih del, ki ga izvajalec ni podpisal in v katerem je navedla, da so bile ugotovljene nekatere pomanjkljivosti, ki jih mora izvajalec odpraviti v 10 delovnih dneh po podpisu zapisnika.

Občina je med gradnjo sklenila tudi dva aneksa za dodatna dela, 25. 2. 2013 je bil sklenjen dodatek št. 2 zaradi izvedbe dodatne toplotne zaščite v skladu s Pravilnikom o učinkoviti rabi energije v stavbah⁷², ki se je pričel uporabljati pred pridobitvijo PGD in gradbenega dovoljenja, 20. 9. 2013 pa dodatek št. 7 zaradi podaljšanja strehe nad zunanji terasami. Poleg dodatnih del, za katera se je občina dogovorila z glavnim izvajalcem z aneksoma št. 2 in št. 7, je občina dodatno naročila še izdelavo enega domofona, osvetlitev dela komunikacij, predelavo električnega priključka, dodatno opremo, kar ni bilo načrtovano v projektni dokumentaciji oziroma popisu opreme, ki je bila predmet javnega naročila. Občina je dodatna dela oddala neposredno podizvajalcem, saj je bil v obdobju naročanja teh storitev glavni izvajalec že insolventen.

Glavni izvajalec je po osnovni pogodbi načrtoval izvedbo del s 5 podizvajalci, ki naj bi izvedli 90 odstotkov del. Že 22. 11. 2012 (36 dni po dejanskem začetku del) je glavni izvajalec zamenjal izvajalce gradbenih, elektroinstalacijskih in strojnih del. Namesto prvotno prijavljenih 5 podizvajalcev je gradnjo izvajalo 21 podizvajalcev, ki so izvedli 82,3 odstotka vrednosti del. Občina je vse podizvajalce tudi nominirala.

Občina je za strokovni nadzor nad gradnjo izbrala zunanjega izvajalca. Nadzor nad potekom gradnje je potekal tudi s sestanki koordinacije, na katerih so reševali težave pri gradnji. Na njih so sodelovali skrbnik projekta, odgovorni nadzornik in izvajalec. Nadzornik je med gradnjo izvajalca večkrat opozoril na zamude pri izvajanju gradbenih del in predlagal, da izvajalec na gradbišču zagotovi več delavcev, sicer projekt ne bo pravočasno zaključen. Družba IMOS je imela velike težave pri zagotavljanju obratnih sredstev za nabavo materialov, kar se je odražalo v zamudi pri izvajanju aktivnosti. Zoper družbo IMOS je bil novembra 2014 začet stečajni postopek.

V skladu z ZFO-1 ministrstvo, pristojno za predšolsko vzgojo, zagotavlja sredstva za sofinanciranje investicij glede na razvitost občine. Občina se je prijavila na Javni razpis za zbiranje predlogov projektov za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu v Republiki Sloveniji in za vključitev v načrt razvojnih programov državnega proračuna v letu 2011 Ministrstva za šolstvo in šport, ki je bil objavljen 4. 3. 2011, vendar projekt glede na merila za vrednotenje ni bil izbran za sofinanciranje (na razpisu je bilo za sofinanciranje izbranih 11 od 87 prijavljenih projektov). V nadaljnjih letih Ministrstvo za šolstvo, šport in znanost razpisa za sofinanciranje investicij v predšolsko vzgojo ni več objavilo, saj se še vedno sofinancirajo investicije, izbrane na razpisu iz leta 2011.

⁷² Uradni list RS, št. 52/10.

Občina se je maja 2012 prijavila na javni poziv Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo za pridobitev sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj za sofinanciranje operacij na področju socialne infrastrukture in pridobila sredstva v znesku 1.370.834 evrov.

Občina je v letu 2014 pridobila tudi sredstva za sofinanciranje investicije v znesku 207.949 evrov pri Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, in sicer kot sredstva za sofinanciranje investicij na podlagi določil 21. člena ZFO-1, ki določa, da se v državnem proračunu zagotavljajo dodatna sredstva za sofinanciranje investicij v lokalno javno infrastrukturo in investicij posebnega pomena za zadovoljevanje skupnih potreb in interesov prebivalcev občine, ki so uvrščene v NRP občinskih proračunov.

V letih od 2008 do 2010 je občina za izvedbo investicije v vrtec Martin Krpan Cerknica realizirala odhodke v skupnem znesku 36.047 evrov, ki jih je financirala iz proračunskih sredstev. Načrtovano in realizirano zadolževanje, izkazani namenski prihodki ter izkazani odhodki za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica v letih od 2011 do 2014 so prikazani v tabeli 9.

Tabela 9: Načrtovano in realizirano zadolževanje, izkazani namenski prihodki in odhodki za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica v letih od 2011 do 2014

	Leto			
	2011	2012	2013	2014
Načrtovana zadolžitev v proračunu	3.504.000	2.000.000	4.000.000	0
Načrtovana zadolžitev v rebalansu proračuna I	3.504.000	0	4.000.000	0
Načrtovana zadolžitev v rebalansu proračuna II	/	/	4.000.000	/
Dolgoročna zadolžitev	1.500.000	0	3.000.000*	0
Sofinanciranje Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo	/	/	1.370.834	/
Sofinanciranje – ZFO-1	/	/	/	207.949
Realizirani odhodki za vrtec Martin Krpan Cerknica	87.908	378.233	4.681.352	1.325.540

Opomba: * Za gradnjo vrtca je najela dva namenska kredita v znesku 2.000.000 evrov in 1.000.000 evrov.

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2011 do 2014.

Iz tabele 9 je razvidno, da se je občina dolgoročno zadolžila za investicijo, preden so bili realizirani odhodki, kar pomeni, da je prekmalu črpala kredit za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica. Občina je v letu 2011 najela kredit, ki ga vodi kot kredit za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica⁷³. Za gradnjo se je dolgoročno zadolžila še v letu 2013, vendar je sredstva najetega kredita v celoti porabila šele leta 2014, saj

⁷³ V kreditni pogodbi namen kredita ni opredeljen, temveč je navedeno, da je namen kredita financiranje investicij v proračunu. Iz obrazložitve odloka o proračunu občine za leto 2014 izhaja, da se je občina za gradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica zadolžila trikrat, in sicer oktobra 2011 v znesku 1.500.000 evrov, julija 2013 v znesku 2.000.000 evrov in decembra 2013 v znesku 1.000.000 evrov.

je v letu 2013 prejela namenska sredstva z razpisa Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Občina se je v vseh treh primerih zadolžila s soglasjem Ministrstva za finance.

Vrednost investicije v objekt za vrtec na otroka ob upoštevanju osnove za izračun iz 19. člena pravilnika o normativih⁷⁴ v občini je znašala 16.519 evrov in je bila za 89 evrov manjša od načrtovane vrednosti v novelaciji IP. Realizirana vrednost investicije na kvadratni meter neto tlorisne površine v občini je znašala 1.836 evrov in je bila za 10 evrov manjša od načrtovane vrednosti v IP. Vrednost gradbenih in obrtniških del skupaj z opremo je znašala 1.684 evrov in je bila za 204 evre večja od načrtovane v IP.

Občina je v investicijski dokumentaciji navedla, da je cilj investicije tudi prihranek energije, vendar prihranka energije ni ovrednotila. V prijavi na razpis za sofinanciranje investicije iz sredstev Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je občina navedla, da bo prihranek energije 35-odstoten. Enak odstotek je naveden tudi v pogodbi o sofinanciranju investicije iz sredstev Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo. Poleg energetskega prihranka pa se je občina v pogodbi o sofinanciranju zavezala tudi, da bo kapaciteto vrtca povečala, in sicer z 253 otrok na 352 otrok⁷⁵, kvadratura prostorov, namenjenih predšolski vzgoji, pa naj bi se povečala s 1.500 kvadratnih metrov na 3.231 kvadratnih metrov⁷⁶. Če občina teh ciljev ne doseže, ima Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo na podlagi pogodbe o sofinanciranju pravico zahtevati vračilo dodeljenih sredstev sofinanciranja.

Obratovalni stroški delovanja novozgrajenega objekta vrtca v obdobju od oktobra do decembra 2014 so znašali 7,2 evra na kvadratni meter neto tlorisne površine objekta na mesec.

Občina je v poročilu Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo, ki ga je pripravila 10. 2. 2016, navedla, da je znašala poraba energije v starem vrtcu 300,5 kilovatne ure na kvadratni meter, medtem ko v novem vrtcu v letu 2015 znaša 145,7 kilovatne ure na kvadratni meter. Iz navedenega izhaja, da je občina dosegla zastavljeni cilj glede porabe energije, saj je načrtovala 35-odstotni prihranek, realizirala pa je 48-odstotni prihranek.

3.2.4.a Pri načrtovanju sredstev za investicijo v objekt za vrtec v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2008 do 2014 občina ni izpolnila pogoja za uvrstitev investicije v proračun občine, saj pred sprejemom proračunov za leti 2008 in 2009 ni izdelala dokumentov investicijske dokumentacije, v nadaljnjih letih pa načrtovana sredstva v proračunu občine niso bila enaka sredstvom, načrtovanim z dokumenti investicijske dokumentacije. Načrtovanje sredstev je še posebej odstopalo v obdobju, ko je občina načrtovala izvedbo investicije z javno-zasebnim partnerstvom. Obrazložitev postavk so vsebovale podatke o načrtovanih aktivnostih in izvedenih aktivnostih občine pri realizaciji investicije v preteklih letih, niso pa bili opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalci za merjenje teh ciljev. V proračunu občine je bil projekt v celotnem obdobju načrtovanja in izvajanja načrtovan na enotni proračunski postavki, občina pa je tudi določila skrbnika proračunske postavke. Projektna dokumentacija ni v celoti omogočila, da bi izvajalec dela izvajal nemoteno, saj ni vsebovala nekaterih del oziroma opreme,

⁷⁴ Zaradi primerljivosti podatkov smo pri izračunu kapacitete vrtca preračunali število otrok glede na drugo starostno obdobje ob upoštevanju normativa iz 19. člena pravilnika o normativih, ki kot osnovo za izračun upošteva 22 otrok na oddelek.

⁷⁵ V šolskem letu 2014/2015 je bilo v vrtec vključenih 329 otrok.

⁷⁶ Površina uporabnih prostorov znaša 3.563 kvadratnih metrov, površina notranjih prostorov, namenjenih varstvu otrok, pa 2.275 kvadratnih metrov.

zato je občina med izvajanjem projekta z glavnim izvajalcem sklenila dva aneksa za izvedbo dodatnih del, določena dela pa oddala zunanjim izvajalcem. Nadzor nad izvajalcem se je izvajal z zunanjim nadzorom in na sestankih koordinacije, na katerih so reševali težave pri gradnji. Gradnja je potekala od avgusta 2012 do septembra 2014 z dvomesečno prekinitvijo zaradi arheoloških izkopavanj, skupaj torej 25 mesecev, kar je šest mesecev več, kot je bilo načrtovano z novelacijo IP, in 16 mesecev več, kot je bilo načrtovano z IP. Zamuda pri izvedbi projekta je nastala zaradi ponovitve postopka oddaje javnega naročila gradnje in dobave opreme, saj je občina prvi postopek po vložitvi zahteve za revizijo zaradi napačne uporabe meril razveljavila, zaradi arheoloških izkopavanj, ki jih občina v terminskih načrtih gradnje v dokumentih investicijske dokumentacije ni načrtovala, in zaradi težav glavnega izvajalca pri zagotavljanju sredstev za nabavo materiala. Na potek gradnje pa so po naši oceni vplivale tudi zamenjave podizvajalcev, saj je njihovo število od prvotno prijavljenih petih naraslo na 21 podizvajalcev. Občina je vse podizvajalce nominirala. Občina je zaradi neizpolnitve pogodbenih obveznosti unovčila bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti. Gradnjo vrtca je financirala iz lastnih sredstev, in sicer je največji delež predstavlja zadolžitev v znesku 4.500.000 evrov, na razpisu Ministrstva z gospodarski razvoj in tehnologijo je pridobila 1.370.834 evrov, na podlagi financiranja investicij po ZFO-1 pa 207.949 evrov. Občina se, kljub temu da je za ta namen naročila izdelavo posebne študije, ni prijavila neposredno na razpis za financiranje iz evropskih sredstev, prav tako pa tudi ni uspela pridobiti namenskih sredstev Ministrstva za šolstvo in šport. Pridobivanje virov za financiranje projekta ni potekalo v skladu z dinamiko izvajanja investicije, saj se je občina dolgoročno zadolžila, preden so nastali odhodki za gradnjo vrtca. Vrednost investicije, realizirane do konca leta 2015, je znašala 6.541.539 evrov in je bila za 35.304 evre oziroma 0,5 odstotka manjša, kot je bila načrtovana v novelaciji IP. Vrednost investicije na kvadratni meter neto tlorisne površine je znašala 1.836 evrov, vrednost gradbenih in obrtniških del skupaj z opremo je znašala 1.684 evrov, vrednost investicije na otroka pa 16.519 evrov. Vse navedene vrednosti so bile manjše od načrtovanih v novelaciji IP. Z investicijo je občina pridobila tudi pralnico, kuhinjo in upravne prostore, zato so stroški gradnje večji, kot bi bili, če bi gradila le prostore za varstvo otrok.

3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije

V zvezi s stanjem na področju predšolske vzgoje po izvedbi investicije smo iskali odgovor na vprašanje, ali je občina z izvedeno investicijo zagotovila zadostno število razpoložljivih mest v vrtcu glede na trenutne in prihodnje potrebe občine. Zanimalo nas je tudi, ali je občina v zaključnem računu proračuna ali v drugem dokumentu poročala občinskemu svetu o doseganju ciljev investicije. Občina bi morala po naši oceni že med izvedbo investicije na sejah občinskega sveta, posebej pa v zaključnih računih proračuna, poročati o poteku investicije in doseganju ciljev na področju predšolske vzgoje. Zaključni račun proračuna za leto 2014, torej za leto, v katerem je bila zaključena investicija, oziroma drug dokument, ki se predstavi občinskemu svetu na seji, pa naj bi vseboval vse pomembne informacije o poteku investicije in njenem zaključku. Pomembno je tudi, da občinski svet dobi informacije o doseganju ciljev investicije in o tem, ali je bila investicija izvedena tako, kot je bilo načrtovano v proračunih in dokumentih investicijske dokumentacije. Glede na to, da je bil eden od ciljev, ki jih je občina zasledovala z gradnjo novega objekta za vrtec, tudi prihranek pri energiji, je pomembno tudi spremljanje uresničitve ciljev glede načrtovanega prihranka energije.

Iz dokumentacije občine izhaja, da je kapaciteta novega objekta za vrtec, poleg vseh spremljajočih prostorov (kuhinja, pralnica, sanitarije, kabineti, shrambe, garderobe, upravni in tehnični prostori), 18 oddelkov, od tega 8 oddelkov za prvo starostno obdobje in 10 oddelkov za drugo starostno obdobje.

Zgrajen je za največ 396 otrok⁷⁷ s skupno uporabno površino 3.563 kvadratnih metrov in 1.871 kvadratnih metrov tehnične etaže, notranji prostori, namenjeni varstvu otrok, znašajo 2.275 kvadratnih metrov (od tega notranja igralna površina 1.418 kvadratnih metrov). Zunanja igralna površina znaša 4.633 kvadratnih metrov (574 kvadratnih metrov je pokritih teras). V šolskem letu 2014/2015, ko je bilo v vrtec Marin Krpan Cerknica vključenih 329 otrok, od tega 112 otrok v oddelke prvega starostnega obdobja in 217 otrok v oddelke drugega starostnega obdobja, je notranja igralna površina zanašala 4,3 kvadratnega metra na otroka, zunanja igralna površina pa 14,1 kvadratnega metra na otroka. Z navedenimi površinami je občina zadostila standardu glede velikosti igralne površine na otroka iz 19. člena pravilnika o normativih in standardu glede velikosti igrišča iz 8. člena pravilnika o normativih. Pravilnik o normativih v 8. členu določa, da mora biti površina zunanjega igrišča najmanj 15 kvadratnih metrov površine na otroka, izjemoma lahko tudi manj, če so v neposredni bližini vrtca zelene površine, ki jih je mogoče uporabljati za igro in do njih vodi varna pot. Iz PZI izhaja, da se v neposredni bližini vrtca nahajajo stanovanjski bloki, ki imajo urejene igralne površine za otroke. Pot do njih poteka po varni poti, saj je dostop na igralne površine zunaj vrtca omogočen neposredno skozi evakuacijska vrata.

V šolskem letu 2014/2015 je notranja igralna površina v vseh enotah vrtca Cerknica ustrezala predpisanemu standardu⁷⁸, zunanji igralni površini pri Enoti Rakek in dislociranem Oddelku Grahovo pa sta bili manjši od predpisanega standarda. V šolskem letu 2014/2015 je bilo v Enoto Vrtca Martin Krpan Cerknica vključenih 329 otrok, v vse oddelke vrtca Cerknica pa 471 otrok. V skladu s sklepom občinskega sveta z dne 1. 7. 2014 je lahko število otrok v oddelkih presehalo omejitve, predpisano z ZVrt, za največ dva otroka. Vrtec Cerknica je izvajal programe v 25 oddelkih in je glede na oblikovane oddelke po starostnih skupinah lahko vključil največ 471 otrok.

V obrazložitvah zaključnih računov proračuna za leta od 2008 do 2014 so bile navedene aktivnosti izvajanja projekta in razlogi za nižjo realizacijo sredstev od načrtovane (na primer izvedba javnega naročila za izbiro projektanta za izdelavo projektne dokumentacije, vložena je bila vloga za izdajo gradbenega dovoljenja, izveden razpis za izvajalca, vloženi zahtevki za revizijo postopka), podatki o realiziranih sredstvih za proračunsko leto, podatki o časovnem poteku izvajanja investicije, niso pa bili predstavljeni podatki o doseganju zastavljenih ciljev.

3.2.5.a Občina je z izgradnjo vrtca Martin Krpan Cerknica dosegla zastavljena cilja nadomestiti obstoječe neustrezne prostorske kapacitete vrtca in pridobiti dodatne prostorske kapacitete vrtca na obstoječi lokaciji, z novogradnjo pa ni pridobila prostora za preselitev otrok iz začasnih oddelkov na osnovnih šolah v Rakeku in Grahovem, ki jih je oblikovala v šolskem letu 2010/2011. V šolskem letu 2014/2015 je imel vrtec Cerknica zapolnjene vse prostorske kapacitete, saj je bilo v vrtec vključenih 471 otrok, kolikor je ob upoštevanju povečanega normativa znašal največji dovoljen vpis. Občina je s

⁷⁷ V tem poročilu navajamo različne kapacitete objekta glede na navedbe v različnih dokumentih: občina je v dokumentih investicijske dokumentacije načrtovala vrtec z 8 oddelki prvega starostnega obdobja in 10 oddelki drugega starostnega obdobja, kar ob upoštevanju največjega dovoljenega števila vključenih otrok pomeni 316 otrok, v prijavi na javni poziv Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo je občina navedla kapaciteto 352 otrok, v šolskem letu 2014/2015 pa je bilo v vrtec, glede na oblikovane oddelke, vključenih 329 otrok. Zaradi primerljivosti podatkov smo pri prikazu kapacitete objekta preračunali število otrok glede na drugo starostno obdobje ob upoštevanju osnove za izračun iz 19. člena pravilnika o normativih za drugo starostno obdobje.

⁷⁸ Najmanj 3 kvadratne metre igralne površine na otroka.

povečanjem normativa zagotovila, da so vsi starši, ki so v začetku šolskega leta želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko tudi dobili. Na čakalnem seznamu so ostali otroci, ki so pogoje za vpis izpolnili med šolskim letom. Glede na trend naraščanja števila otrok, ki v posameznem šolskem letu izpolnjujejo pogoje za vključite, in ker občina zadostno število prostih mest zagotavlja z začasno namestitvijo otrok v prostorih osnovnih šol in s povečanjem normativa, lahko pričakujemo, da bo morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca.

O doseganju ciljev je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala le na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu. Po zaključku projekta se je občinski svet z zaključnim računom proračuna za leto 2014 seznanil s končno vrednostjo projekta, vendar mu niso bili niti z zaključnim računom proračuna niti z drugim dokumentom predstavljeni podatki o vrednosti projekta na kvadratni meter in na prosto mesto za otroka ter o doseganju ciljev projekta. Prav tako niso bile pojasnjene spremembe na področju predšolske vzgoje zaradi investicije in napovedi za prihodnost na področju predšolske vzgoje. Občinski svet tudi ni bil seznanjen s podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja novega objekta.

Pojasnilo občine

Občina je tudi v šolskem letu 2014/2015 zagotovila zadostno število prostih mest za izvajanje predšolske vzgoje, čeprav se je povečal vpis otrok, saj je Župnija Cerknica s 1. 9. 2014 prenehala izvajati dejavnost predšolske vzgoje. Župnija Cerknica je občino o nameravani ukinitvi dejavnosti obvestila šele spomladi leta 2014, zato občina tega ni mogla upoštevati pri načrtovanju novega vrtca. Občina je dodatne prostore zagotovila v Osnovni šoli Jožeta Krajca Rakek, ki razpolaga z ustreznimi prostori za izvajanje predšolske vzgoje. Če bi bili potrebni dodatni prostori, pa ima občina na voljo tudi ustrezne prostore za izvajanje predšolske vzgoje v Podružnični enoti 11. maj Grabovo Osnovne šole Notranjskega odreda Cerknica.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost poslovanja *Občine Cerknica* v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Občina Cerknica pri poslovanju v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, ni poslovala v skladu s predpisi v naslednjih primerih:

- obrazložitve predlogov proračunskih aktov niso popolne, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.1.a;
- obrazložitve zaključnih računov proračuna občine niso popolne, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 2.2.1.b;
- v načrt razvojnih programov investicije ni vključila v celotni vrednosti; prevzela in plačala je obveznosti v skupnem znesku 20.087 evrov, ne da bi z izvajalcem sklenila pisne pogodbe oziroma izdala naročilnico; pred izplačilom obveznosti v znesku 5.040 evrov ni mogla preveriti višine obveznosti; prevzela in plačala je obveznosti v skupnem znesku 23.728 evrov, kar presega vrednost izdanih naročilnic; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnih financah – točke 2.2.1.c, 2.2.3.a, 2.2.6.b, 2.2.7.a in 2.2.9.a;
- investicijo je uvrstila v načrt razvojnih programov in posebni del proračuna za leti 2008 in 2009, in sicer preden je potrdila dokument identifikacije investicijskega projekta, v letu 2010 pa jo je uvrstila v večji vrednosti, kot je bila opredeljena v dokumentu identifikacije investicijskega projekta, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti v povezavi z Zakonom o javnih financah – točka 2.2.1.d;
- v postopku s pogajanjem brez predhodne objave izvajalca ni pozvala k pogajanjem; z izvajalcem je sklenila pogodbo v vrednosti 21.600 evrov, ne da bi izvedla postopek zbiranja ponudb; z izvedbo 11 postopkov javnega naročanja za istovrstna dela v skupnem znesku 279.101 evro (v letih 2012 do 2014 je izvajalcu plačala 214.183 evrov) je vrednost javnega naročila razdelila in se izognila postopku javnega naročanja; vsa navedena ravnanja so v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točke 2.2.4.a, 2.2.5.a in 2.2.8.a;
- dodatnih del v skupni vrednosti 20.282 evrov ni oddala po postopku s pogajanjem brez predhodne objave; plačala je strokovni nadzor v znesku 18.648 evrov nad pogodbeno dogovorjeno vrednostjo; vsa navedena ravnanja so v neskladju s pogodbenimi določili – točki 2.2.4.b in 2.2.3.b;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2008 in 2009, Zakonom o izvrševanju

proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 in Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014 – točke 2.2.10.a, 2.2.10.b in 2.2.10.c;

- v pogodbo ni vključila protikorupcijske klavzule, kar je v neskladju z Zakonom o integriteti in preprečevanju korupcije – točka 2.2.2.a;
- prejela in plačala je račun za opravljena dela v znesku 1.860 evrov, preden je z izvajalcem sklenila pogodbo, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.2.6.a;
- podžupan je potrdil Dokument identifikacije idejnega projekta za Vrtec Martin Krpan Cerknica – novogradnja, čeprav za to ni bil pooblaščen, kar je bilo v neskladju z drugim odstavkom 37. člena Statuta Občine Cerknica – točka 2.2.11.a;
- ne razpolaga z dokumentom, ki je nastal pri njenem poslovanju, kar je v neskladju s 135. členom Uredbe o upravnem poslovanju – točka 2.2.11.b.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na pravilnost poslovanja v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, in jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Cerknica v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

Revidirali smo smotrnost poslovanja Občine Cerknica v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. Da bi izrekli mnenje o smotrnosti poslovanja Občine Cerknica, smo pridobili odgovor na vprašanje, ali je občina učinkovito in uspešno izvedla investicijo v objekt za vrtec.

Občina je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno* in *delno učinkovito*.

Občina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje, niti ni z nobenim drugim strateškim dokumentom opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtece in ciljnega obdobja doseganja standardov glede igralnih površin, prav tako ni določila ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. Občina je v sodelovanju z vrtcem vzpostavila sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje in v obdobju od leta 2008 do leta 2014 zagotovila, da so vsi starši, ki so v začetku šolskega leta želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko dobili. V občini ob začetku šolskega leta ni bilo odklonjenih otrok v vrtcih, otroci, ki so pogoje za vstop v vrtec izpolnili med šolskih letom, pa v vrtec niso bili sprejeti, saj med šolskim letom ni bilo prostih mest. V proračunih občine za leta od 2008 do 2014 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, prav tako v obrazložitvah proračuna ni bilo informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcu in doseganja standarda igralnih površin.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za javni vzgojno-varstveni zavod Enote Vrta Martin Krpan Cerknica je Javni vzgojno-varstveni zavod Vrtec Martin Krpan Cerknica izdelal demografsko analizo za obdobje osmih let, in sicer od leta 1999 do leta 2006, analizo vpisa v vrtec za šolska leta od 1998 do 2007, podal stanje vrtcev v občini glede prostorskih zmogljivosti ter izračun potrebnega števila oddelkov z upoštevanje 80-odstotno vključenostjo otrok. Posebno demografsko analizo za prihodnja leta je občina izdelala šele leta 2012, štiri leta po sprejetju odločitve, da je treba nadomestiti

obstoječi objekt zaradi dotrajanosti. Ker je demografsko analizo pripravila prepozno, je občina v fazi pridobivanja projektne dokumentacije povečala kapaciteto objekta s 16-oddelčnega vrtca na 18-oddelčni vrtec. Občina je odločitev za izvedbo investicije sprejela, ne da bi imela izdelane dokumente investicijske dokumentacije, ki so podlaga za sprejem odločitve, saj morajo vsebovati tako analizo stanja kot tudi analizo različnih možnosti. Pri sprejemu odločitve, da bo projekt izvajala z javno-zasebnim partnerstvom, ni imela izdelane ocene vrednosti projekta niti ni analizirala različnih možnosti izvedbe projekta. Dokumente investicijske dokumentacije, ki so bili podlaga za izvedbo investicije v obsegu, kot je bila kasneje izvedena, je občina izdelala šele leta 2011, potem ko je že pridobila projektno dokumentacijo in gradbeno dovoljenje. Posamezni dokumenti investicijske dokumentacije so bili izdelani v razmaku enega meseca. Vrednost investicije je občina med pripravo dokumentacije spreminjala, prav tako pa se je spreminjal tudi rok za izvedbo investicije. Vrednost investicije se je v dokumentih investicijske dokumentacije tako povečala za več kot trikrat, rok za dokončanje investicije pa se je podaljšal iz leta 2010 na marec 2014. Načrtovanje financiranja ni bilo celovito, saj občina za izvedbo projekta z javno-zasebnim partnerstvom ni naredila analize financiranja, v dokumentih investicijske dokumentacije pa tudi ni upoštevala vseh možnih virov financiranja. Občinski svet je pri izvedbi investicije sodeloval v vseh fazah procesa, vendar pri sprejemu odločitve o izvedbi projekta z javno-zasebnim partnerstvom ni bil seznanjen z vsemi potrebnimi podatki, saj mu ni bila predstavljena ocena vrednosti investicije niti različne možnosti izvedbe investicije, poleg tega je investicijski program za gradnjo novega vrtca potrdil šele potem, ko sta bila že pridobljena projektna dokumentacija in gradbeno dovoljenje. Pri obravnavi investicijskega programa se je občinski svet odločal le o potrditvi izvedbe ene variante investicije, ki se je že izvajala. Obrazložitev proračuna, ko je bila vanj prvič uvrščena proračunska postavka za gradnjo vrtca, pa tudi ne predstavlja ustrezne podlage za sprejem odločitve, saj obrazložitve niso popolne in ne vsebujejo vseh potrebnih podatkov za sprejem odločitve. V postopku priprave projektne dokumentacije je za zagotovitev večje funkcionalnosti prostorov sodeloval tudi vrtec kot prihodnji upravljavec objekta.

Pri načrtovanju sredstev za investicijo v objekt za vrtec v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2008 do 2014 občina ni izpolnila pogoja za uvrstitev investicije v proračun občine, saj pred sprejemom proračunov za leti 2008 in 2009 ni izdelala dokumentov investicijske dokumentacije, v nadaljnjih letih pa načrtovana sredstva v proračunu občine niso bila enaka sredstvom, načrtovanim z dokumenti investicijske dokumentacije. V proračunih in rebalansih proračuna občina ni opredelila splošnih ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov. Projekt je bil načrtovan na enotni proračunski postavki. Nadzor nad izvajalcem investicije se je izvajal z zunanjim nadzorom, ki je izvajalca nenehno opozarjal na dogovorjene roke za izvedbo investicije, vendar objekt kljub temu ni bil dokončan v načrtovanem času. Končna vrednost objekta ni presegla načrtovane v Novelaciji investicijskega programa za vrtec Martin Krpan Cerknica. Vrednost investicije na kvadratni meter neto tlorisne površine je znašala 1.836 evrov, vrednost gradbenih in obrtniških del skupaj z opremo je znašala 1.684 evrov. Z investicijo je občina pridobila tudi pralnico, kuhinjo in upravne prostore, zato so stroški gradnje večji, kot bi bili, če bi gradila le prostore za varstvo otrok.

Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v Enoti Vrtca Martin Krpan Cerknica ter dosegla predpisane standarde glede površine v novem objektu. S svojimi aktivnostmi je zagotavljala, da ob začetku šolskega leta ni bilo odklonjenih otrok niti v Enoti Vrtca Martin Krpan Cerknica niti v občini. Izboljšalo se je stanje glede doseganja standarda notranjih igralnih površin, saj občina tudi v obeh enotah in dislociranem oddelku dosega minimalni standard. Občina je tudi po izgradnji objekta za Enoto Vrtca Martin Krpan Cerknica le s povečanjem normativa lahko zagotavljala zadostno število prostih mest za vse otroke, ki so izpolnjevali

pogoje za vpis. Glede na trend naraščanja števila otrok, ki v posameznem šolskem letu izpolnjujejo pogoje za vključitev, in ker občina zadostno število prostih mest zagotavlja z začasno namestitvijo otrok v prostorih osnovnih šol in s povečanjem normativa, lahko pričakujemo, da bo morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca.

O doseganju ciljev projekta je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala predvsem na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu, po zaključku projekta pa občinskemu svetu niso bili podrobneje predstavljeni podatki o investiciji, doseganju njenih ciljev, spremembah na področju predšolske vzgoje zaradi investicije ter podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev pri porabi energije, prihrankih ter stroških delovanja novega objekta.

5. PRIPOROČILA

Občini Cerknica priporočamo, naj:

- občinski svet sprejme akt, ki bo določal dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna večjo pozornost nameni sporočilni vrednosti obrazložitvev na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna več pozornosti nameni opredelitvi splošnih ciljev projektov ter ovrednoti kazalnike za merjenje teh ciljev;
- pri načrtovanju investicije v dokumentih investicijske dokumentacije opredeli različne variante izvedbe investicije ter analizira stroške in koristi za posamezno varianto;
- sproti spremlja uresničevanje zastavljenih ciljev;
- okrepi notranje kontrole pri izvajanju javnih naročil, tako da bo zagotovljeno izvajanje predpisanih postopkov.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Cerknica, priporočeno;
2. Miroslavu Levarju, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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