



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost ravnanja s hrano

Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost ravnanja s hrano

Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani

Številka: 322-2/2017/31

Ljubljana, 19. decembra 2018

Povzetek

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

Cilja revizije sta bila izrek mnenja o pravilnosti poslovanja šole v delu, ki se nanaša na ravnanje s hrano v letu 2017, in izrek mnenja o učinkovitosti šole pri ravnanju s hrano od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 3. 10. 2018.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja šole izreklo *negativno mnenje*, ker je ugotovilo, da šola pri naročanju živil v skupnem znesku 45.826 evrov ni ravnala v skladu s predpisi s področja javnega naročanja, saj način izračuna ocenjene vrednosti iz dokumentacije o javnem naročilu ni bil razviden, čeprav je šola dobavitelje živil izbrala po odprtem postopku in z njimi sklenila okvirne sporazume, je živila neposredno naročala tudi pri drugih dobaviteljih, naročila ni oddala le ponudnikom z najugodnejšo ponudbo, v nasprotju z zakonom je dopustila spremembo gospodarskega subjekta med veljavnostjo okvirnega sporazuma in dopustila izvajanje dobav s podizvajalcem, za katerega ni preverila, ali izpolnjuje pogoje, dogovorila spremembe okvirnega sporazuma, ki niso bile v skladu s predpisi, in uporabila okvirni sporazum v nasprotju z njegovim namenom in tako, da je zaobšla temeljna načela javnega naročanja, v postopku oddaje javnega naročila za nakup živil pa tudi ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje. V nasprotju s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava v letnem poročilu ni razkrila vseh sodil za razmejevanje odhodkov oziroma stroškov po vrstah dejavnosti. Šola ni pripravila kalkulacije cen obrokov, vrtcu je zaračunavala obroke po ceni, ki je ni določila s cenikom, ki bi ga sprejel svet šole, zunanjim uporabnikom pa je zaračunavala obroke v nasprotju s cenikom in jim zato zaračunala najmanj za 436 evrov premalo.

Računsko sodišče je ugotavljalo, ali je šola učinkovito ravnala s hrano in učencem zagotovila prehrano, ki je bila po eni strani skladna s Smernicami za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih in so jo po drugi strani učenci tudi pojedli, ter tudi, kako je šola ravnala s hrano, ki je ostala. Računsko sodišče je presodilo, da je bila šola pri ravnanju s hrano *delno učinkovita*. Šola je ustrezno načrtovala organizacijo prehrane, vendar so še možnosti za izboljšave. Sprejeta pravila šolske prehrane so vsebinsko ustrezna, vendar pri njihovem oblikovanju učenci niso sodelovali. Šola je opredelila vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, ni pa pri vseh navedla ciljev in kazalnikov. Načrtovala je nabavo ekoloških živil, pa tudi živil iz drugih shem kakovosti in živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v okviru postopka javnega naročanja pa v delu razpisne dokumentacije nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

Ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane je šola ustrezno načrtovala, lahko pa bi načrtovala še druge ukrepe, ki bi prispevali k zmanjšanju ostankov hrane. Hrano so pripravljali strokovno usposobljeni zaposleni, šola je izvedla tudi večino vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, ravno tako je urejenost celotnega območja šole učence spodbujalo k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. Šola je nabavila dobro četrtno priporočenih živil in živil iz shem kakovosti. Pri pripravi obrokov je šola večinoma upoštevala priporočeno pogostost uživanja živil iz posameznih skupin živil. Sistem prijav in odjav je bil učinkovit, vendar delno neskladen s pravili šolske prehrane. Vzpostavljeni režim prehranjevanja je bil pretežno ustrezen, z izjemo časa, namenjenega kosilu, ki je bil prekratek. Šola bi lahko učinkoviteje obvladovala, zmanjševala in preprečevala ostanki hrane, saj ostankov hrane ni beležila, ni prilagajala nakupa živil porabi in zalogi živil v šolski kuhinji ter ni beležila živil, ki jih učenci niso marali, po drugi strani pa je izvajala načrtovane aktivnosti za obvladovanje in zmanjševanje ter preprečevanje ostankov hrane. Šola ni celovito in kontinuirano spremljala in po potrebi prilagodila izvedbe aktivnosti na področju načrtovanja in zagotavljanja šolske prehrane in dejavnosti, s katerimi bi vplivala na zmanjšanje ostankov hrane, saj je poročala in spremljala le izvedbo nekaterih aktivnosti. Ugotavljala je stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, in v določenih primerih upoštevala želje učencev in staršev. Ustrezen sistem nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami ni bil v celoti vzpostavljen. Šola je do določene mere načrtovala ravnanje z odpadno hrano, čeprav naloge, cilji, kazalniki in odgovorne osebe niso bili vselej določeni. Načrtovala je ločevanje odpadkov, ni pa predvidela, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, niti se ni ukvarjala s preveritvami možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano. Odpadno hrano je predajala zbiralcu odpadkov. Šola se sooča s povečevanjem količine biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, vendar ni pristopila k ugotavljanju vzrokov za to in njihovemu odpravljanju. Pripravljen in nepostreženo hrano je brezplačno odstopila učencem, vendar pregleda nad odpadno hrano ni imela. Šola hrane, ki je ostala pri obrokih in bi jo bilo mogoče še uporabiti pri pripravi obrokov, ni ponovno uporabila pri pripravi drugih jedi. V posameznih primerih je spremljala in predlagala spremembo izvajanja aktivnosti, seznanjena je bila s podatki o količini odpadne hrane, vendar ni izkazala sistematičnega spremljanja in prilagajanja ukrepov ravnanja z odpadno hrano glede na rezultate že opravljenih dejanj.

Šola je med revizijskim postopkom sprejela ustrezne popravilne ukrepe za odpravo razkritih nepravilnosti, zato računsko sodišče ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, je pa šoli podalo *priporočila* za izboljšanje poslovanja.

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV OSNOVNE ŠOLE BREZOVICA PRI LJUBLJANI	9
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Pravne podlage naročanja živil	10
1.3.2 Pravne podlage za razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost ter za zaračunavanje obrokov	12
1.3.3 Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih.....	14
1.3.4 Hrana med odpadki.....	15
1.4 REVIZIJSKI PRISTOP	16
2. PRAVILNOST RAVNANJA S HRANO	18
2.1 PRIHODKI IN ODHODKI.....	18
2.1.1 Nabava živil	18
2.1.1.1 Pogodbene cene ter predmet dobav.....	21
2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost.....	22
2.1.3 Zaračunavanje obrokov	23
3. UČINKOVITOST RAVNANJA S HRANO	26
3.1 UČINKOVITOST ŠOLE PRI ZAGOTAVLJANJU PREHRANE V SKLADU S SMERNICAMI	26
3.1.1 Načrtovanje organizacije prehrane	26
3.1.2 Načrtovanje ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane	28
3.1.3 Organiziranje prehrane učencev.....	30
3.1.4 Obvladovanje, zmanjševanje in preprečevanje ostankov hrane.....	32
3.1.5 Spremljanje načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem	34
3.1.6 Spremljanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane	36
3.2 UČINKOVITOST RAVNANJA Z ODPADNO HRANO	36
3.2.1 Načrtovanje ravnanja z odpadno hrano.....	36
3.2.2 Ravnanje z odpadno hrano	37
3.2.3 Spremljanje ravnanja z odpadno hrano.....	41

4. MNENJE	43
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	43
4.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA.....	44
5. PRIPOROČILA	46

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in učinkovitosti Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani pri ravnanju s hrano smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 13. 6. 2017.

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

1.1 Obrazložitev revizije

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

Preverili smo ravnanje šole s hrano od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 3. 10. 2018.

Cilja revizije sta bila:

- izrek mnenja o pravilnosti dela poslovanja šole, ki se nanaša na ravnanje s hrano v letu 2017, in
- izrek mnenja o učinkovitosti šole pri ravnanju s hrano od 1. 1. 2017 do 3. 10. 2018.

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-2/2017/2.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja šole s hrano, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, ali je šola od 1. 1. 2017 do 3. 10. 2018 učinkovito ravnala s hrano.

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

1.2 Predstavitev Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani

Občina Brezovica je šolo ustanovila z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Brezovica pri Ljubljani⁵ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi). V okviru šole je organizirana Podružnična šola Notranje Gorice (v nadaljevanju: podružnica).

Glavna dejavnost šole je v skladu z 11. členom odloka o ustanovitvi osnovnošolsko izobraževanje, med stranske dejavnosti šole pa med drugim sodijo druga oskrba z jedmi ter zbiranje in odvoz nenevarnih odpadkov. Šola opravlja javno veljaven izobraževalni program, ki je sprejet na način in po postopku, določenem z zakonom. Dejavnost zavoda šteje kot javna služba, katere izvajanje je v javnem interesu.

Organi šole, kot jih določa 15. člen odloka o ustanovitvi, so:

- svet šole,
- ravnatelj,
- strokovni organi in
- svet staršev.

Organ upravljanja šole je 11-članski *svet šole*, ki ga sestavljajo trije predstavniki Občine Brezovica kot ustanoviteljice, pet predstavnikov delavcev šole ter trije predstavniki staršev. Svet šole odloča o zadevah, ki jih določajo zakoni, odlok o ustanovitvi ali drugi predpisi, ter opravlja druge z zakonom in drugimi splošnimi akti zavoda določene naloge. Svet šole sprejema letni delovni načrt (v nadaljevanju: LDN) in poročilo o njegovi uresnitvi, kot to določa 48. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja⁶ (v nadaljevanju: ZOFVI). V LDN morajo biti opredeljene vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo šola spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, kot to določa sedmi odstavek 4. člena Zakona o šolski prehrani⁷ (v nadaljevanju: ZŠolPre-1). Svet šole pred uvedbo postopka po določbah zakona, ki ureja javno naročanje, poda soglasje za izbiro zunanjega izvajalca, na katerega namerava šola prenesti nabavo, pripravo in razdeljevanje obrokov. Svet šole sprejme pravila šolske prehrane.

Ravnatelj je pedagoški vodja in poslovodni organ šole. Ravnatelj organizira in vodi delo in poslovanje šole, jo predstavlja in zastopa ter je odgovoren za zakonitost njenega dela. Ravnatelja imenuje in razrešuje svet šole, ravnatelj pa imenuje in razrešuje vodjo podružnice. Ravnatelj pripravi predlog pravil šolske prehrane

⁵ Uradni list RS, št. 56/96, 63/08, 103/09.

⁶ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/14, 47/15, 46/16 (49/16-popr.).

⁷ Uradni list RS, št. 3/13, 46/14.

in lahko imenuje skupino za prehrano, ki daje mnenja in predloge glede šolske prehrane, ter pripravlja predlog LDN in je odgovoren za njegovo izvedbo.

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

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

Šola skladno s 40. členom odloka o ustanovitvi pridobiva sredstva za delo iz:

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

Šola ima sistematizirano eno delovno mesto organizatorja šolske prehrane. Organizatorica šolske prehrane je na šoli zaposlena za polni delovni čas.

Šola zagotavlja prehrano za matično šolo in štiri oddelke Vrtcev Brezovica (v nadaljevanju: vrtci). Šolska prehrana za učence podružnice se pripravlja na podružnici.

V šolskem letu 2016/2017 je bil v šolo vpisan 801 učenec, v šolskem letu 2017/2018 pa 862 učencev.

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

1.3 Predstavitev področja revizije

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

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

1.3.1 Pravne podlage naročanja živil

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

Zeleno javno naročanje je naročanje, pri katerem je naročnik po Zakonu o javnem naročanju⁸ (v nadaljevanju: ZJN-2) naročal blago, storitve ali gradnje, ki imajo v primerjavi z običajnim blagom, storitvami in gradnjami v celotni življenjski dobi manjši vpliv na okolje in enake ali boljše funkcionalnosti. ZJN-2 je v prvem odstavku 48. člena določal dve vrsti meril za izbiro ponudb, in sicer merilo najnižje cene in merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe. Merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe je predstavljalo kombinacijo različnih meril, ki jih je naročnik poljubno določal. ZJN-2 je v drugem odstavku 48. člena določal, da mora naročnik pri naročanju živil prednostno upoštevati živila, ki so v shemah kakovosti, in živila, proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Podobno tudi Zakon o javnem naročanju⁹ (v nadaljevanju: ZJN-3) v osmem odstavku 84. člena določa, da se pri merilih za izbiro ponudbe pri naročanju živil prednostno upoštevajo živila, ki so v shemah kakovosti¹⁰, živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ter živila, ki so trajnostno pridelana in predelana in je zagotovljena višja kakovost živil z vidika večje svežine ali nižjih okoljskih obremenitev pri prevozu. Obvezne minimalne okoljske zahteve za zeleno javno naročanje je v obdobju, na katero se nanaša revizija, določala Uredba o zelenem javnem naročanju¹¹ (v nadaljevanju: uredba o ZeJN), ki je temeljila na priročniku Evropske komisije za usposabljanje na področju zelenih javnih naročil¹², ki ga je komisija pripravila leta 2008.

Veljavna javnonaročniška zakonodaja omogoča naročanje tako imenovanih izločenih sklopov. ZJN-2 je v točki b) petega odstavka 14. člena opredeljeval možnost odstopa od pravil za objave v Uradnem listu Evropske unije in na portalu javnih naročil za sklope, katerih vrednost je bila manjša od 80.000 evrov ter skupna vrednost ni presegala 20 odstotkov vrednosti vseh sklopov javnega naročila. Določbo glede izločitve sklopov vsebuje tudi ZJN-3, ki v petem odstavku 73. člena določa, da lahko naročnik odda javna naročila za posamezne izločene sklope brez uporabe postopkov iz ZJN-3, če je ocenjena vrednost izločenih sklopov brez DDV¹³ manjša od 80.000 evrov za blago ali storitve, vendar skupna vrednost sklopov, oddanih brez uporabe ZJN-3, ne sme presegati 20 odstotkov skupne vrednosti vseh sklopov, na katere je bila razdeljena predlagana pridobitev podobnega blaga ali izvedba storitev. Naročniku pri izločenih sklopih ni treba upoštevati pravil javnega naročanja oziroma mora upoštevati samo tista pravila, ki veljajo za tako imenovane evidenčne postopke, to so postopki pod mejnim pragom za objavo.

Uredba o ZeJN je določala minimalne okoljske zahteve za zeleno javno naročanje in priporočila za višje okoljske standarde. V 3. členu je opredeljevala, da so temeljne okoljske zahteve minimalne zahteve, ki jih je moral naročnik v postopku javnega naročanja upoštevati pri opredelitvi predmeta javnega naročila, tehničnih specifikacij, pogojev za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, pogodbenih določil in meril za izbor najugodnejše ponudbe. Nadalje je uredba o ZeJN v prvem odstavku 4. člena določala, da naročnik v postopek javnega naročanja vključi okoljske zahteve tako, da jih opredeli na enega ali več načinov, in sicer kot predmet javnega naročila, v tehničnih specifikacijah kot tehnični standard, učinkovitost, funkcionalnost ali drugo lastnost predmeta javnega naročanja, znak za okolje oziroma oceno življenjske dobe, kot pogoj za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, kot merilo za izbor najugodnejše ponudbe ali kot dodatna določila v pogodbi, ki jo sklene v primeru okvirnih sporazumov z izbranimi ponudniki.

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

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

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

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

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

¹³ Davek na dodano vrednost.

V nadaljevanju je drugi odstavek 4. člena uredbe o ZeJN določal, da mora biti iz opisa predmeta javnega naročanja jasno razvidno, da je predmet okoljsko manj obremenjujoče blago in da se pri oddaji javnega naročila upoštevajo vsaj temeljne okoljske zahteve iz uredbe in prilog. Tretji odstavek 4. člena uredbe o ZeJN je določal, kadar uredba za posamezen predmet javnega naročanja določa več tehničnih specifikacij, pogojev za ugotavljanje sposobnosti ponudnika, meril za izbor najugodnejše ponudbe ali dodatnih določil, mora naročnik v postopek javnega naročanja vključiti vse temeljne okoljske zahteve, opredeljene v uredbi in prilogah. Priloga 2 uredbe o ZeJN z naslovom Temeljne in dodatne okoljske zahteve za živila, pijače, kmetijske pridelke za prehrano in gostinske storitve se je uporabljala, ko so bila predmet javnega naročila živila, pijače in pridelki za prehrano. Temeljne okoljske zahteve za živila so obsegale predmet javnega naročila, tehnične specifikacije, merila za izbor in določila pogodb o izvedbi naročila. Priloga 2 te uredbe je med temeljnimi okoljskimi zahtevami določala, da je moral naročnik med merila poleg cene in morebitnih drugih meril vključiti merili "več ekoloških živil" in "embalaža".

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

Opravljanje javnih služb na splošno ureja Zakon o zavodih¹⁴ (v nadaljevanju: ZZ). Ta določa, da javni zavod lahko opravlja eno ali več dejavnosti in da lahko opravlja gospodarsko dejavnost, če je ta namenjena opravljanju dejavnosti, za katero je ustanovljen, s soglasjem ustanovitelja lahko dejavnost spremeni ali razširi. Kot javne službe se opravljajo z zakonom ali odlokom občine ali mesta na podlagi zakona določene dejavnosti, katerih trajno in nemoteno opravljanje zagotavlja v javnem interesu država ali občina.

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

Zakon o osnovni šoli¹⁵ (v nadaljevanju: ZOsn) med cilje osnovnošolskega izobraževanja med drugim uvršča spodbujanje skladnega telesnega, spoznavnega, čustvenega, moralnega, duhovnega in socialnega razvoja posameznika, vzgajanje in izobraževanje za trajnostni razvoj in za dejavno vključevanje v demokratično družbo, kar vključuje globlje poznavanje in odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja, do drugih ljudi, svoje in drugih kultur, naravnega in družbenega okolja prihodnjih generacij. Vsebinsko, obseg in razporeditev vzgojno-izobraževalnega in drugega dela v skladu s predmetnikom in učnim načrtom in obseg, vsebinsko in razporeditev interesnih in drugih dejavnosti, ki jih izvaja šola, pa tudi delo drugih služb in aktivnosti, s katerimi se šola vključuje v okolje, ter obseg dejavnosti, s katerimi šola zagotavlja zdrav razvoj učencev, šola opredeli v LDN.

¹⁴ Uradni list RS, št. 12/91, 8/96.

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

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

Pravilnik o normativih in standardih za izvajanje programa osnovne šole¹⁶ določa elemente za sistematizacijo delovnih mest za obvezni in razširjeni program ter za druga dela, za katera se sredstva na podlagi sistematizacije in zasedbe delovnih mest v skladu z zakonom ter normativi in standardi in kolektivno pogodbo zagotavljajo iz državnega proračuna. V šoli se za 4.200 učencev sistemizira eno delovno mesto organizatorja šolske prehrane, v šoli, ki ima manjše število učencev, pa v ustreznem deležu. Za pripravo malic se sistemizira eno delovno mesto kuharja za 400 učencev. Med elemente za sistematizacijo delovnih mest administrativnih, računovodskih, tehničnih in drugih delavcev med drugim spada pripravljanje šolskih malic. Šola lahko sistemizira tudi druga delovna mesta za opravljanje nalog, ki presegajo elemente za sistematizacijo delovnih mest, ali pa sistemizira določeno delovno mesto v večjem obsegu, kot je opredeljeno z normativi in standardi. V navedenem primeru si šola potrebna sredstva za opravljanje teh nalog zagotovi iz proračuna lokalne skupnosti, sredstev, pridobljenih z opravljanjem nadstandardnih storitev v skladu s sklepom sveta zavoda, ali drugih virov.

Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih¹⁷ (v nadaljevanju: smernice) opredeljujejo osnovna načela šolske prehrane za vse obroke, ki jih šola pripravlja znotraj šolske prehrane. Kot že omenjeno, mora šola ustrezno izvesti nabavo živil, pripraviti in razdeliti obroke, voditi potrebne evidence, izvajati vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, v skladu s smernicami za šolsko prehrano, torej za zajtrk, malico, kosilo in popoldansko malico.

Če se plače zaposlenih pri posrednem uporabniku proračuna občine, kar je tudi šola, financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, morajo tudi tisti posredni uporabniki proračuna občine, ki niso zavezani po zakonu, ki določa pravila o preglednosti finančnih odnosov in ločenem evidentiranju različnih dejavnosti, zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil, kot to določa deveti odstavek 63. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018¹⁸.

Dejavnosti šole so prikazane v poslovnih knjigah in letnem poročilu, s katerim šola sklene poslovno leto. Poslovne knjige in poročila mora pripraviti v skladu z zahtevami Zakona o računovodstvu¹⁹ (v nadaljevanju: ZR), in sicer tako, da zagotavljajo ločeno spremljanje poslovanja in prikaz izida poslovanja

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

¹⁷ Smernice, veljavne v obdobju, na katero se nanaša revizija, je sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje na 135. dopisni seji dne 11. 8. 2010, [URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/Prehrana/Smernice_prehrana_2010.pdf], 27. 11. 2018.

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

¹⁹ Uradni list RS, št. 23/99.

s sredstvi javnih financ in drugih sredstev za opravljanje javne službe od spremljanja poslovanja s sredstvi, pridobljenimi iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Obveznost razmejevanja prihodkov in odhodkov glede na vrsto dejavnosti, ki jo javni zavod opravlja, določata 16. in 17. člen ZR²⁰. Na podlagi Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava²¹ (v nadaljevanju: pravilnik o sestavljanju letnih poročil) morajo javni zavodi, kar šola je, sestaviti izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov. Obvezna priloga tega izkaza je izkaz prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti, v katerem so podatki o vrstah prihodkov in odhodkov iz izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov enotnega kontnega načrta razdeljeni na podatke za izvajanje javne službe ter podatke glede prodaje blaga in storitev na trgu. Podatki o odhodkih oziroma stroških, ki niso razvidni iz dokumentacije, se ugotovijo na podlagi ustreznih sodil, ki jih določi pristojno ministrstvo. Če ni ustrežnejšega sodila, se kot sodilo lahko uporabi razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti.

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

1.3.3 Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih

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

²⁰ Odhodke izkazujejo pravne osebe glede na vrsto dejavnosti, na katero se nanašajo. Razčlenjujejo jih na odhodke, ki se nanašajo na opravljanje javne službe, in odhodke, ki se nanašajo na ustvarjanje prihodkov na trgu. Pravne osebe izkazujejo prihodke po vrstah in namenih iz naslova opravljanja javne službe, iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu in drugih virov.

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

Smernice s prilogami (to so Smernice zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah²², Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah (od prvega leta starosti naprej)²³ in Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah²⁴) temeljijo na takrat veljavnem Zakonu o šolski prehrani²⁵ in vključujejo vzgojno-izobraževalni, zdravstveni, ekonomski in socialni vidik šolske prehrane ter opredeljujejo osnovna načela šolske prehrane²⁶, katere temeljni cilj je zagotoviti optimalen razvoj otrok in mladostnikov ne glede na spol, socialno in kulturno poreklo, veroizpoved, narodno pripadnost ter telesno in duševno konstitucijo.

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

1.3.4 Hrana med odpadki

Hrana je vsaka snov ali izdelek v predelani, delno predelani ali nepredelani obliki, namenjen za uživanje, ali se smiselno pričakuje, da ga bodo uživali ljudje²⁷. Za namene tega poročila izhajamo iz opredelitve, da odpadno oziroma zavrženo hrano predstavljajo vsa surova ali obdelana živila in ostanki teh živil, ki se izgubijo pred pripravo hrane, med njo ali po njej in pri uživanju hrane²⁸. Med odpadno hrano se poleg biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in odpadkov iz restavracij ter jedilnih olj in masti uvrščajo tudi nekateri drugi odpadki²⁹.

²² Ministrstvo za zdravje, november 2005.

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

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

²⁵ Uradni list RS, št. 43/10.

²⁶ Načelo strokovnosti in strokovnega usposabljanja, načelo strokovne avtonomnosti, načelo interdisciplinarnosti, strokovnega sodelovanja in povezovanja, načelo aktualnosti, načelo celostnega pristopa, načelo ekonomičnosti, načelo evalvacije lastnega dela.

²⁷ Uredba (ES) št. 178/2002 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 28. januarja 2002 o določitvi splošnih načel in zahtevah živilske zakonodaje, ustanovitvi Evropske agencije za varnost hrane in postopkih, ki zadevajo varnost hrane (UL L, št. 31 z dne 1. 2. 2002).

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

²⁹ Statistični urad Republike Slovenije: Hrana med odpadki, Ljubljana, 2016, poglavje Pojasnila in definicije. Med odpadno hrano se štejejo 02 02 02 Odpadna živalska tkiva; 02 02 03 Snovi, neprimerne za uživanje in predelavo (odpadki iz priprave in predelave mesa, rib in drugih živil živalskega izvora); 02 03 04 Snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo (odpadki iz priprave in predelave sadja, vrtnin, žitaric, jedilnih olj, kakava, kave, čaja in tobaka; iz konzerviranja, iz proizvodnje kvasa in kvasnega ekstrakta, iz priprave in fermentacije melase); 02 05 01 Odpadki iz industrije mlečnih izdelkov, in sicer snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo; 02 06 01 Odpadki iz pekarn in slaščičarn, in sicer snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo; 02 07 04 Odpadki iz proizvodnje alkoholnih in brezalkoholnih pijač (razen kave, čaja in kakava), in sicer snovi, neprimerne za uživanje ali predelavo; 16 03 06 Organski odpadki, ki niso navedeni v 16 03 05 (95 odstotkov celotne količine); 19 08 09 Mešanice masti in olj iz ločevanja olja in vode, ki vsebujejo le jedilna olja in masti; 20 02 01 Biorazgradljivi odpadki (39 odstotkov od celotne količine), odpadki z vrtov in parkov; 20 03 01 Mešani komunalni odpadki (11 odstotkov od celotne količine) ter 20 03 02 Odpadki s tržnic.

Odpadno hrano lahko na splošno razdelimo na neužitni in užitni del. Užitni del predstavlja tisti del živila, ki je bil v določenem trenutku primeren za prehrano ljudi, vendar je bil bodisi zaradi pretečenega datuma uporabe, prevelikih obrokov ali neustreznega shranjevanja zavržen pred, med ali po pripravi oziroma uživanju hrane. Neužitni del pa predstavlja neizogiben del odpadne hrane in je tisti del živila, ki v nobenem trenutku ni primeren za prehrano ljudi in nastaja kot odpadek med distribucijo, prodajo, pripravo ali med uživanjem hrane (na primer olupki, kosti, koščice in podobno)³⁰.

Šola mora pri ravnanju z odpadno hrano upoštevati obvezna ravnanja, ki jih določa Uredba o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom³¹, ki med drugim ureja in določa obvezna ravnanja z odpadki, ki nastajajo v kuhinjah in pri razdeljevanju hrane zaradi izvajanja živilske dejavnosti. Obvezna ravnanja z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi določa Uredba o ravnanju z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi³².

Kuhinjskih odpadkov v skladu z Uredbo o ravnanju z biološko razgradljivimi kuhinjskimi odpadki in zelenim vrtnim odpadom ni dovoljeno mešati z drugimi odpadki, če je zaradi mešanja onemogočena njihova predelava v kompost ali pregnito blato. Prepovedano jih je rezati, drobiti ali mleti ter redčiti z namenom, da se z odpadno vodo odvajajo v javno kanalizacijo, greznice, nepretočne greznice ali neposredno v vode. Odpadna jedilna olja in masti je na podlagi Uredbe o ravnanju z odpadnimi jedilnimi olji in mastmi prepovedano mešati z drugimi odpadki, odvajati v javno kanalizacijo, greznice, male komunalne čistilne naprave, neposredno spuščati v vode in v ali na tla. Prav tako je odpadna jedilna olja in masti prepovedano mešati z biološko razgradljivimi odpadki, ki so namenjeni aerobni razgradnji. Povzročitelj kuhinjskih odpadkov iz gostinstva³³ in odpadnih jedilnih olj in masti mora oddajati kuhinjske odpadke in odpadna jedilna olja in masti zbiralcu in voditi evidenci o nastajanju kuhinjskih odpadkov iz gostinstva in odpadnih jedilnih olj in masti. Tako kuhinjski odpadki kot odpadna jedilna olja in masti, ki nastanejo pri pripravi hrane, se pred oddajo izvajalcu gospodarske javne službe shranjujejo v za to namenjenih posodah ali zabojnikih.

1.4 Revizijski pristop

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

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

³⁰ Tako kot opomba 29.

³¹ Uradni list RS, št. 39/10.

³² Uradni list RS, št. 70/08.

³³ Povzročitelj ali povzročiteljica kuhinjskih odpadkov, ki nastanejo v gostinstvu, je oseba, ki upravlja kuhinjo, v kateri se v letnem povprečju pripravi dnevno 20 ali več obrokov hrane.

Pri presoji pravilnosti razmejevanja dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost smo upoštevali zlasti določbe ZZ, ZOFVI, ZOsn, ZR, pravilnika o sestavljanju letnih poročil in odloka o ustanovitvi ter Pravilnika o računovodstvu v Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani³⁴ (v nadaljevanju: pravilnik o računovodstvu). Preverjanje pravilnosti zaračunavanja obrokov je temeljilo na ugotavljanju skladnosti zaračunanih obrokov s cenikom, ki ga je sprejel pristojni organ šole, z evidencami porabe in dogovorjenimi pogoji.

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

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

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

³⁴ Št. 05-001 z dne 7. 12. 2006.

2. PRAVILNOST RAVNANJA S HRANO

2.1 Prihodki in odhodki

Šola je v letu 2017 ustvarila 3.684.483 evrov odhodkov, od tega je bilo za 556.215 evrov (15 odstotkov) stroškov materiala. Stroški živil so znašali 327.940 evrov oziroma 59 odstotkov vseh stroškov materiala. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je šola poslovala s 406 različnimi dobavitelji³⁵, s katerimi je realizirala za 974.690 evrov z DDV nabav. Z 41 dobavitelji živil je realizirala promet v znesku 331.761 evrov z DDV.

Šola je v letu 2017 ustvarila 3.718.741 evrov prihodkov, večina, 3.717.179 evrov, je bila prihodkov od poslovanja. Prihodki od prehrane so znašali 585.405 evrov oziroma 15,7 odstotka prihodkov od poslovanja. Za prodane obroke prehrane je šola v letu 2017 izdala 17.531 računov staršem v znesku 334.479 evrov, 628 računov zaposlenim v znesku 18.007 evrov in 178 računov zunanjim uporabnikom v znesku 8.135 evrov ter 20 računov vrtcem v znesku 87.338 evrov. Izkazala je tudi 131.488 evrov prihodkov za šolsko prehrano pristojnega ministrstva in 5.958 evrov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

2.1.1 Nabava živil

Šola je v letu 2017 naročala živila pri dobaviteljih, ki jih je izbrala po odprtem postopku in z njimi sklenila okvirne sporazume. Predmet javnega naročila je bila sukcesivna dobava živil po posameznih sklopih za potrebe prehrane v šoli za obdobje 48 mesecev, pri čemer so bili okvirni sporazumi sklenjeni za obdobje od 3. 3. 2014 do 28. 2. 2018. Poleg tega je nekatera naročila oddala neposredno, in sicer 14 dobaviteljem, s katerimi je v letu 2017 ustvarila 28.146 evrov z DDV prometa.

³⁵ Skupini kontov 22 in 24.

Slika 1: Skladišče živil



Vir: fotografija računskega sodišča.

2.1.1.a Šola je v sklepu o začetku postopka navedla ocenjeno vrednost javnega naročila v znesku 914.000 evrov brez DDV. Drugi odstavek 14. člena ZJN-2 je določal, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, na podlagi katerih je naročnik izračunal ocenjeno vrednost naročila, razviden iz dokumentacije. Šola pri izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila ni ravnala v skladu s drugim odstavkom 14. člena ZJN-2, saj iz dokumentacije ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila.

2.1.1.b Šola je v postopku javnega naročila oblikovala 12 sklopov, pri čemer je v devet od 12 sklopov uvrstila posamezna ekološka živila. Ker ocenjena vrednost ekoloških živil iz razpisne dokumentacije ni razvidna, šola ni ravnala v skladu s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN in točko 2.1.2 Priloge 2 uredbe o ZeJN, ki sta določala, da mora naročnik v tehničnih specifikacijah med drugim določiti minimalni delež ekoloških živil najmanj v višini 10 odstotkov. V letu 2017 je šola dejansko nabavila ekološka živila v vrednosti 38.060 evrov z DDV, kar predstavlja 11,5 odstotka nabavne vrednosti živil v letu 2017 (331.761 evrov).

2.1.1.c Kljub temu, da je šola dobavitelje živil izbrala po odprtem postopku in z njimi sklenila okvirne sporazume, pa je nabavljala tudi živila, ki jih je neposredno naročala pri 14 dobaviteljih, s katerimi je v letu 2017 ustvarila za 28.146 evrov prometa, in s tem pri naročanju istovrstnega blaga ravnala v nasprotju s 14. in 24. členom ZJN-2 oziroma 24. in 39. členom ZJN-3.

2.1.1.d Šola je v postopku javnega naročanja oblikovala 12 sklopov, pri čemer je določila, da so ponudniki lahko oddali ponudbo za celotno javno naročilo, za posamezni razpisani sklop živil ali za posamezna živila znotraj vsakega od razpisanih sklopov. Šola je oblikovala sklope na način, da je v 9 od 12 sklopov uvrstila tudi ekološka živila. Šola je v postopku javnega naročanja za merilo za oddajo javnega naročila določila ekonomsko najugodnejšo ponudbo, in sicer je določila merila "cena", "več ekoloških živil", "kvaliteta" in "lastna proizvodnja", na podlagi katerih je točkovala ponudbe v posameznih sklopih, ne pa posameznih živil. Šola je določila, da bodo ponudniki po merilu "cena" prejeli največ 65 točk, pri čemer je ponudbe točkovala na način, da je najprej izračunala točke za posamezna živila in jih ovrednotila z največ 65 točkami, na podlagi tako izračunanih točk pa je šola izračunala povprečno število točk za vsa ponujena živila znotraj posameznega sklopa. Šola je pri točkovanju po merilu "več ekoloških živil" upoštevala tako tista ekološka živila, za katere je zahtevala, da so ekološkega izvora, kot tudi tista, ki jih je ponudnik dodatno ponudil. Način, s katerim je šola v sklopih ocenjevala ponudbe po merilih "cena" in "več ekoloških živil", je v kombinaciji s tem, da so ponudniki lahko predložili ponudbo tudi za posamezna živila znotraj vsakega od razpisanih sklopov, šola pa je ponudbe točkovala na ravni posameznega sklopa, povzročil, da je šola omogočila prednost ponudnikom, ki so znotraj razpisanega sklopa ponudili le posamezna živila, in tako ponudnike obravnavala neenako. S tem je kršila 48. člen ZJN-2, ki je v okviru dopustnih meril za izbiro ponudbe določal, da mora naročnik oddati naročilo le ponudniku, ki je oddal ekonomsko najugodnejšo ponudbo. Šola je v razpisni dokumentaciji določila tudi, da bo na podlagi meril iz razpisne dokumentacije praviloma izbrala ponudbe treh ponudnikov, s katerimi bo sklenila okvirne sporazume brez ponovnega odpiranja konkurence, izjemoma bo v posameznem sklopu sprejela ponudbe več kot treh ponudnikov, in sicer v primeru, da bi samo na ta način lahko zagotovila dobavo vseh razpisanih živil v sklopu. Hkrati je v okvirnih sporazumih predvidela, da bo pri dobavitelju praviloma naročala živila, ki jih je ponudil po ugodnejši ceni od drugega izbranega dobavitelja, in da bo od vsakega izbranega dobavitelja v posameznem sklopu dobavila najmanj 20 odstotkov vrednosti živil v sklopu, ki jih ponuja ponudnik. S tem ko je šola v razpisu določila, da bo od vsakega ponudnika, s katerim bo sklenila okvirni sporazum, nabavila najmanj 20 odstotkov vrednosti živil v sklopu, je tudi določila, da bo živila nabavljala tudi pri ponudnikih, ki niso najugodnejši. S tem pa je ravnala tudi v nasprotju s tretjim odstavkom 32. člena ZJN-2, ki je določal, da naročnik ne sme uporabljati okvirnih sporazumov neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila ali tako, da bi s tem kršil temeljna načela.

2.1.1.e Šola je 13. 3. 2014 z družbo Era good, d. o. o.³⁶ (v nadaljevanju: Era good) sklenila okvirni sporazum za štiri sklope, in sicer za ribe, zamrznjena živila, ostala živila ter dietna in ostala ekološka živila. Ugotovili smo, da je Era good zaradi finančnih težav dne 11. 2. 2015 na podlagi pogodbe prenesla del dejavnosti na družbo Mercator, d. d. (v nadaljevanju: Mercator), zaradi česar je šola z Era good in Mercatorjem sklenila aneks, na podlagi katerega je v okvirni sporazum namesto Era good vstopil Mercator. Ob tem se je Mercator zavezal, da bo pod enakimi pogoji kot Era good izpolnjeval prevzete obveznosti v celoti. V okvirnem sporazumu³⁷ je bila določena možnost, da se v primeru sprememb statusa dobavitelja izvede prenos obveznosti iz okvirnega sporazuma na tretjo osebo, vendar je taka določba okvirnega sporazuma v nasprotju z javnonaročniško zakonodajo, v kateri ni bilo podlage za tovrstno spremembo, ki je pomenila bistveno spremembo pogodbe, zato bi morala šola za štiri sklope izvesti novo

³⁶ Od 3. 11. 2017 je v stečajnem postopku.

³⁷ Okvirni sporazum je v 28. členu določal, če bi v času veljavnosti tega okvirnega sporazuma prišlo do spremembe statusa dobavitelja, naročnik samostojno odloči o prenosu obveznosti iz tega okvirnega sporazuma na tretjo osebo v skladu s predpisi, ki urejajo prenesene pogodbe.

javno naročilo po enem izmed postopkov, določenih v prvem odstavku 24. člena ZJN-2. Z Mercatorjem je šola v letu 2017 za živila iz sklopov, v katerih je nadomestil Ero good, ustvarila 10.172 evrov prometa.

2.1.1.f Šola je z družbo Žito, d. d.³⁸ (v nadaljevanju: Žito), ki jo je izbrala kot enega izmed najugodnejših ponudnikov za dobavo živil iz treh sklopov, in sicer iz sklopa kruh, pekovski in slaščičarski izdelki, sklopa izdelki iz žit in mlevski izdelki ter sklopa zamrznjena živila, sklenila okvirni sporazum³⁹. Maja 2016 je šola z Žitom in Podravko trgovsko podjetje, d. o. o.⁴⁰ (v nadaljevanju: Podravka) sklenila aneks k pogodbi, na podlagi katerega je od junija 2016 dobavo vseh proizvodov iz tako imenovanega trajnega programa namesto Žita prevzela Podravka, ostale produkte (tako imenovani sveži program in dopeka) pa je še vedno dobavljalo Žito. Ugotovili smo, da je Podravka po sklenitvi aneksa skupaj z Žitom dobavljala živila iz sklopa kruh, pekovski in slaščičarski izdelki, medtem ko je Žito v sklopih izdelki iz žit in mlevski izdelki ter zamrznjena živila v celoti nadomestila. S Podravko je šola v letu 2017 ustvarila 7.508 evrov prometa. Pri tem je kršila predpise o javnem naročanju in določbe okvirnega sporazuma, saj:

- ob vključitvi podizvajalca od dobavitelja za sklop kruh, pekovski in slaščičarski izdelki ni zahtevala, da ji predloži podatke o vrsti del, ki jih bo izvedel podizvajalec, podatkov o predmetu, količini in vrednosti del ter roku izvedbe teh del, soglasja podizvajalca, na podlagi katerega naročnik namesto dobavitelja poravnava podizvajalčeve terjatve do dobavitelja, ter pooblastila za plačilo opravljenih in prevzetih del neposredno podizvajalcu, kot je bilo zahtevano v 4. členu okvirnega sporazuma, ki je urejal izvajanje naročila s podizvajalci;
- šola za sklopa izdelki iz žit in mlevski izdelki ter zamrznjena živila ob spremembi gospodarskega subjekta za Podravko ni preverila pogojev za sodelovanje, standardov za zagotavljanje kakovosti in standardov za okoljsko ravnanje ter prvotno določenih razlogov za izključitev, ki jih je določila v razpisni dokumentaciji v postopku javnega naročanja, zato je ravnala v nasprotju z drugo alinejo 4. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3, ki določa, da je sprememba pogodbe o izvedbi javnih naročil med njihovo veljavnostjo zaradi spremembe druge pogodbene stranke dopustna v primeru, ko drug gospodarski subjekt, ki izpolnjuje prvotno določene pogoje za sodelovanje, standarde za zagotavljanje kakovosti in standarde za okoljsko ravnanje ter zanj ne obstajajo prvotno določeni razlogi za izključitev, v celoti ali delno nasledi prvotnega izvajalca po prestrukturiranju podjetja, vključno s prevzemom, združitvijo, pripojitvijo ali insolventnostjo, če to ne vključuje drugih bistvenih sprememb javnega naročila in ni namenjeno temu, da bi se obšle določbe ZNJ-3.

2.1.1.g V skladu s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN in točke 2.1.3 Priloge 2 te uredbe je moral naročnik med merili za izbor ponudbe poleg meril "cena" in "več ekoloških živil" določiti tudi merilo "embalaža". Ugotovili smo, da šola za razvrstitev ponudb med merili ni določila merila "embalaža", zato je ravnala v nasprotju s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN in točko 2.1.3 Priloge 2 uredbe o ZeJN.

2.1.1.1 Pogodbene cene ter predmet dobav

Pri pregledu smo ugotovili tudi nepravilnosti v zvezi z upoštevanjem pogodbeno dogovorjenih cen ter dogovorjenega predmeta dobav.

³⁸ Družba Žito, d. d. se je 3. 10. 2016 preoblikovala v družbo Žito, d. o. o.

³⁹ Okvirni sporazum št. JN-01/2013-08 o sukcesivni dobavi živil z dne 14. 3. 2014.

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

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

- družba Geaproduct, d. o. o. je pri enem artiklu zaračunavala 21 odstotkov višjo ceno od dogovorjene;
- družba Sadex, d. o. o. je zaračunavala tri artikle po 6 do 900 odstotkov višji ceni od dogovorjene;
- družba Impuls Domžale, d. o. o. je zaračunala en artikel po 24 odstotkov višji ceni od dogovorjene;
- družba Kele&Kele, d. o. o. je zaračunavala en artikel po 6 odstotkov višji ceni od dogovorjene;
- družba Mercator, d. d. je zaračunavala dva artikla po 248 odstotkov višji ceni od dogovorjene;
- družba Pekarna Pečjak, d. o. o. je zaračunavala štiri artikle po 3 do 10 odstotkov višji ceni od dogovorjene;
- družba Žito, d. o. o. je zaračunavala dva artikla po 7 do 18 odstotkov višji ceni od dogovorjene.

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

Ukrepi šole

Šola je vzpostavila sistem kontrole dejanskega izvajanja okvirnih sporazumov, s katerim je zagotovila zaračunavanje živil po dogovorjenih cenah. Organizatorica šolske prehrane ob prejemu živil s pomočjo računalniškega programa preveri skladnost cen na dobavnici z dogovorjenimi. V primeru neskladnosti zavrne dobavnico. Ob prejemu računa se ta primerja z dobavnicami in se po predhodni odobritvi ravnateljice posreduje v računovodstvo. V primeru odstopanj med računom in dobavnico šola račun zavrne.

2.1.1.1.b Šola je v postopku javnega naročanja v razpisni dokumentaciji in 17. členu okvirnih sporazumov določila, da bo pri dobavitelju, s katerim bo imela sklenjen okvirni sporazum, naročala dodatna živila, ki niso predmet okvirnega sporazuma, ampak bi po vsebini lahko sodila v sklop, za katerega bo sklenjen okvirni sporazum, pri čemer jih bo dobavitelj dobavil po ceni, ki jo bo potrdil naročnik. Menimo, da je takšna določba v nasprotju s tretjim odstavkom 32. člena ZJN-2, ki je določal, da naročnik ne sme uporabljati okvirnih sporazumov neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila ali tako, da bi s tem kršil temeljna načela, saj šola ni opredelila, katere vrste blaga oziroma artiklov (vključno z njihovimi specifikacijami) naj bi na tak način naročala, ter ni navedla pravil in pogojev za izbor najugodnejšega ponudnika za to blago oziroma artikle. Navedeno po našem mnenju pomeni, da je šola na tej podlagi blago oziroma artikle kupovala mimo pravil javnega naročanja.

2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost

Izkazovanje poslovnih dogodkov in njihove predstavitve ureja pravilnik o računovodstvu, ki v 29. členu določa, da mora zavod v primeru opravljanja dejavnosti javne službe in lastne dejavnosti⁴¹ z istimi osnovnimi sredstvi z ustreznimi sodili ugotoviti deleže amortizacije ter osnovnih sredstev, ki odpadejo na posamezne dejavnosti. 160. člen pravilnika o računovodstvu določa, da se posebej izkazujejo stroški, povezani z opravljanjem dejavnosti javne službe, in stroški, povezani z opravljanjem lastne dejavnosti, ter da morajo biti iz evidenc na podlagi sodil ugotovljivi neposredni spremenljivi stroški in stalni stroški za dejavnost javne službe. Pravilnik o računovodstvu sodil ne določa.

⁴¹ Gre za tržno dejavnost.

2.1.2.a Šola je v Letnem poročilu Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani za leto 2017⁴² (v nadaljevanju: letno poročilo) med prihodke od prodaje storitev na trgu uvrstila tudi prihodke od prodaje prehrane zaposlenim in zunanjim odjemalcem. Odhodke oziroma stroške po vrstah dejavnosti, ki niso bili razvidni iz dokumentacije, je razmejila glede na razmerje med prihodki od prodaje iz tržne dejavnosti in celotnimi prihodki. Amortizacijo opreme v kuhinji pa je delila glede na razmerje med prihodki tržne dejavnosti iz naslova prehrane in celotnimi prihodki od prehrane, preostalo amortizacijo pa glede na razmerje med prihodki od najemnin in celotnimi prihodki šole. Šola navedenega sodila v letnem poročilu ni razkrila, kar ni v skladu s 26. členom pravilnika o sestavljanju letnih poročil, ki določa, da se v okviru pojasnil med drugim predstavijo sodila, če so uporabljena za razmejevanje prihodkov in odhodkov na dejavnost javne službe ter dejavnost prodaje blaga in storitev na trgu.

Šola šolsko prehrano in prehrano za zaposlene in zunanje odjemalce zaračunava na podlagi cen, ki jih je sprejel svet šole, oziroma na podlagi cene košarice⁴³, ki je določena v pogodbi, sklenjeni z vrtci. Vrste stroškov, upoštevanih pri kalkulaciji malice, nismo preverjali, saj je ceno malice določila ministrica, pristojna za šolstvo. Pri ceni ostalih obrokov smo preverili, ali je šola pri kalkulaciji cene obrokov upoštevala vse vrste stroškov, ne pa tudi, ali je pravilno določila deleže posameznih vrst stroškov.

2.1.2.b Cenik šolske prehrane je določal cene zajtrka, kosila in popoldanske malice za učence, cene malice in kosila za zaposlene in zunanje odjemalce ter cene zajtrka za zaposlene v vrtcih. Šola je sicer pojasnila, da pri oblikovanju cene upošteva stroške živil, druge stroške, stroške plač in presežek za nakup opreme, vendar kalkulacij cen posameznih obrokov ni izdelala. Šola je pripravila le kalkulacijo cene košarice obrokov za vrtčevske otroke. Ne da bi se izrekli o pravilnosti deleža stroškov, upoštevanih pri določitvi cen, opozarjamo na tveganje, da cene morda ne pokrivajo stroškov, saj se niso spremenile od leta 2014.

Ukrepi šole

Šola je 19. 10. 2018 pripravila kalkulacije cen vseh obrokov, ki jih ponuja. Šola je pri izračunu cene upoštevala vse potrebne stroške.

2.1.3 Zaračunavanje obrokov

Šola je leta 2017 za prodane obroke hrane izdala 18.357 računov na podlagi cenika, predstavljenega v tabeli 1, in pogodbe, sklenjene z vrtci. Pri preveritvi zaračunavanja obrokov nismo preverjali pravilnosti uvrstitve učencev v dohodkovni razred, temveč ali je šola pri zaračunavanju obrokov upoštevala uvrstitev.

⁴² Z dne 16. 2. 2018.

⁴³ Cena košarice je vključevala vse obroke, ki jih je šola pripravljala za vrtčevske otroke, in sicer zajtrk, dopoldansko malico, kosilo in popoldansko malico.

Tabela 1: Cene obrokov

Obrok	Cena z DDV v evrih
Zajtrk	0,80
Dopoldanska, popoldanska malica	0,80
Kosilo – malo	2,45
Kosilo – veliko	2,60
Kosilo – zaposleni	3,00
Kosilo – zunanji odjemalci	4,40
Malica – zaposleni	1,50
Malica – zunanji	1,50
Zajtrk – zaposleni v vrtcih	1,25

Vira: Zapisnik 10. seje sveta šole z dne 26. 3. 2014 in Zapisnik 14. seje sveta šole z dne 28. 5. 2015.

2.1.3.a Pravila šolske prehrane Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani⁴⁴ (v nadaljevanju: pravila šolske prehrane) v 3. členu določajo, da prijavo na šolsko prehrano na predpisanem obrazcu oddajo starši, zakoniti zastopniki in druge osebe, pri katerih so posamezni učenci v oskrbi (v nadaljevanju: starši), praviloma v juniju za naslednje šolsko leto. Prijava se lahko odda tudi med šolskim letom, pri čemer se prehrana učencu nudi z naslednjim dnem oziroma dnem, ki ga navedejo starši. Ugotovili smo, da je šola učencem omogočala, da se prijavijo na občasna kosila, česar pravila šolske prehrane ne opredeljujejo, prav tako ni določena cena za takšna kosila.

Ukrep šole

Šola je svetu šole na korespondenčni seji dne 24. 10. 2018 predložila v sprejem ceno občasnega kosila s kalkulacijo.

2.1.3.b Ugotovili smo, da je šola v pregledanih dveh mesecih dvema zaposlenima obračunala večje število kosil, kot bi jih lahko zaposleni zaužili glede na evidenco njune prisotnosti. Šola je zaračunala najmanj 31 kosil za zaposlene več, kot je bilo dni prisotnosti, kar pomeni, da sta zaposleni kosilo vzeli za nekoga drugega, pri čemer pa bi šola morala za te dodatne obroke zaračunati ceno obroka za zunanje uporabnike.

Ukrep šole

Šola je 24. 10. 2018 na delovni konferenci učiteljskega zbora seznanila zaposlene s spremembami na področje prehrane zaposlenih: s 1. 12. 2018 bo cena enega kosila za domov enaka ceni kosila za zaposlene, cena dodatnih kosil pa bo enaka ceni za zunanje naročnike. V primeru bolniške odsotnosti ali dopusta bo cena kosila enaka ceni za zunanje naročnike.

⁴⁴ Z dne 30. 9. 2014.

2.1.3.c Ugotovili smo, da je šola julija 2017 zunanjemu uporabniku, Plezalnemu društvu Grif Brezovica, obračunala kosila po ceni 2,85 evra, kar je manj, kot je po ceniku določena cena kosila za zunanje uporabnike. Zaradi navedenega je zunanjemu uporabniku obračunala 436 evrov premalo.

Ukrep šole

Šola je svetu šole na korespondenčni seji 24. 10. 2018 predložila v sprejem cenik obrokov, ki jih ponuja, s kalkulacijo.

2.1.3.d Peti odstavek 4. člena ZŠolPre-1 določa, da ceno malice določi minister, pristojen za izobraževanje, ceno ostalih obrokov, in sicer zajtrka, kosila in popoldanske malice, pa določi šola. V skladu s 30. členom ZZ svet šole sprejema statut oziroma pravila in druge splošne akte šole, med katere spada tudi cenik. Šola je na podlagi pogodbe, sklenjene z vrtci, zagotavljala obroke za vrtčevske otroke, cene košarice, na podlagi katere je vrtcem zaračunavala obroke, pa ni predložila v sprejem pristojnemu organu. Šola je ravnala v nasprotju s 30. členom ZZ, saj cene obrokov za potrebe vrtcev niso bile določene s cenikom, ki bi ga kot splošen akt šole sprejel svet šole.

Ukrep šole

Svet šole je 2. 10. 2018 potrdil ceno obrokov za potrebe vrtca v šoli v Notranjih Goricah.

3. UČINKOVITOST RAVNANJA S HRANO

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

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

3.1 Učinkovitost šole pri zagotavljanju prehrane v skladu s smernicami

Pri presoji, ali je šola zagotovila prehrano v skladu s smernicami tako, da je ostankov čim manj, smo preverili načrtovanje in izvedbo organizacije prehrane, pa tudi spremljanje in morebitne izboljšave procesa načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem, ob sočasni proučitvi načrtovanja, izvajanja, spremljanja in prilagajanja ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane. Pri tem smo sodelovali z NIJZ, ki je podal mnenje o strokovnem pregledu organizirane šolske prehrane⁴⁵.

3.1.1 Načrtovanje organizacije prehrane

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

Svet šole je sprejel pravila šolske prehrane 30. 9. 2014. Pred sprejetjem sta jih obravnavala učiteljski zbor ter svet staršev. Pravila šolske prehrane opredeljujejo postopke evidentiranja in nadzora nad koriščenjem obrokov, čas in način odjave posameznega obroka, ravnanje z neprevzetimi obroki ter način seznaitve učencev in staršev s pravili šolske prehrane. Na šoli je organizirana komisija za prehrano, katere sestavo in mandat opredeljujejo pravila šolske prehrane. Pravila šolske prehrane so vsebinsko ustrezna, primerno pa bi bilo, da bi pravila pred sprejetjem obravnavali tudi učenci, ki bi na ta način imeli možnost sodelovati pri oblikovanju pravil šolske prehrane.

⁴⁵ NIJZ je maja 2018 opravil strokovno spremljanje skladnosti šolske prehrane s strokovnimi usmeritvami in navodili, ki opredeljujejo merila za izbor živil, načrtovanje sestave, količinske normative in način priprave šolske prehrane ter časovni okvir za njeno izvedbo.

Šola v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni pripravila razvojnega programa, čeprav je njegov sprejem določen v 48. členu ZOFVI in je naloga ravnatelja, da program razvoja pripravi⁴⁶. Razvojni načrt šole naj bi vseboval tako vizijo razvoja šole, analizo stanja, cilje razvoja, ki osmišljajo dejavnosti za doseganje ciljev, pričakovane rezultate in kazalnike. V okviru razvojnega načrta šola navede vrednote in prioritete šole, ki lahko obsegajo tudi vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi šola predvidi, da bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja.

V Programu dela Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani za leto 2017⁴⁷ (v nadaljevanju: program dela 2017) in Programu dela Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani za leto 2018⁴⁸ (v nadaljevanju: program dela 2018) je šola med drugim navedla sodelovanje pri projektu Eko vrt, Šolski ekovrt ter ekološko osveščanje v okviru izvedbe dni dejavnosti pri Komunalnem podjetju Brezovica. Prav tako je šola kot dolgoročni cilj navedla oblikovanje in spodbujanje zdravega načina življenja in odgovornega odnosa do naravnega okolja, kot letni cilj pa je določila zagotavljanje zdrave prehrane učencem. Programa dela ne določata odgovornih oseb, niti trajanja aktivnosti, niti kazalnikov.

Šola je v Letnem delovnem načrtu Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani za šolsko leto 2016/2017⁴⁹ (v nadaljevanju: LDN 2016/2017) načrtovala interesne dejavnosti in izvedbo izbirnih predmetov. Vsebine na temo zdrave prehrane in kulture prehranjevanja v LDN 2016/2017 niso dovolj natančno definirane, saj šola ni vedno opredelila ciljev ter ni opredelila kazalnikov, ravno tako navedene dejavnosti ne odražajo stanja v šoli in zaznanih težav. V Letnem delovnem načrtu Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani za šolsko leto 2017/2018⁵⁰ (v nadaljevanju: LDN 2017/2018) je šola opredelila različne vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je predvidela, da bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, tako v okviru izvedbe obveznih kot izbirnih predmetov⁵¹, interesnih dejavnosti, taborov, naravoslovnih dni in praznovanja drugih dni, kot na primer Tradicionalni slovenski zajtrk in dan slovenske hrane, s čimer je želela otrokom približati pomen zajtrka in zdravega načina prehranjevanja, ozaveščati učence, starše in učitelje o pomenu in prednostih domače pridelave in predelave hrane. Med drugim je načrtovala:

- urejanje šolskega vrta, ki naj bi učencem pomagal pri spoznavanju pomena narave in pridelave hrane, ohranjanju zdravja in okolja;
- izvajanje tritedenskega sklopa za 1. in 2. razrede, namenjenega zdravju in zdravi prehrani; učenci naj bi se učili o zdravih načinih prehranjevanja in pripravili zdrav obrok iz zdravih sestavin, ki bi jih prinesli s seboj; načrtovano je bilo, da učence 1. in 2. razredov obišče višja medicinska sestra in jim predstavi zdravo prehrano ter pripravi zdravo malico;
- v aktivu 3., 4. in 5. razreda naj bi se zdravi prehrani posvečali med izvedbo predmetov in pri razrednih urah ter pri izvedbi naravoslovnih dni;
- učenci 6. razreda se o zdravi prehrani učijo tudi pri predmetu Gospodinjstvo – spodbujanje k pravilnemu ritmu prehranjevanja in izbiri živil.

⁴⁶ 49. člen ZOFVI.

⁴⁷ Februar 2017.

⁴⁸ Februar 2018.

⁴⁹ Z dne 2. 10. 2016.

⁵⁰ Z dne 2. 10. 2017.

⁵¹ Načini prehranjevanja in Sodobna priprava hrane.

Šola za izvedbo dejavnosti ni vedno opredelila ciljev dejavnosti, ukrepov za doseganje ciljev in kazalnikov, prav tako ni načrtovala konkretnih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano za učence od 7. do 9. razreda.

Šola je načrtovala nabavo ekoloških živil in živil po merilih "kvaliteta" ter "lastna proizvodnja". Pri merilu "kvaliteta" je šola v okviru postopka javnega naročanja točkovala živila, ki so imela enega od uradno veljavnih in priznanih znakov kakovosti živil, to je nacionalni in evropski zaščitni znak oziroma simbol kakovosti, evropski oziroma nacionalni zaščitni znak za zaščitene kmetijske pridelke oziroma živila, nacionalni zaščitni znak za višjo kakovost, znak za varovano živilo, integrirano pridelavo. Iz postopka naročanja pa ni razvidno, da bi šola upoštevala Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, čeprav v delu razpisne dokumentacije glede opisa živil nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, opredeljenimi v priročniku.

Ocenjujemo, da šola učinkovito načrtuje organizacijo prehrane, vendar še obstajajo možnosti za izboljšave. Šola ima sprejeta vsebinsko ustrezna pravila šolske prehrane, pri njihovem oblikovanju pa učenci niso sodelovali. Ker šola nima sprejetega razvojnega programa, na tem področju ni imela možnosti opredelitve področja šolske prehrane. Za šolsko leto 2016/2017 je načrtovala interesne dejavnosti in izvedbo izbirnih predmetov, za šolsko leto 2017/2018 pa je šola opredelila vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, pri čemer pri nekaterih dejavnostih niso navedeni cilji, manjkala pa je tudi opredelitev kazalnikov. Načrtovala je nabavo ekoloških živil, pa tudi živil iz drugih shem kakovosti ter živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v postopku naročanja pa v delu razpisne dokumentacije nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah.

3.1.2 Načrtovanje ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane

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

Šola je v LDN 2017/2018 načrtovala, da bodo učitelji 3., 4. in 5. razreda pri malici opozarjali na količino hrane in spodbujali otroke, da pojedjo vse, tudi sadje in zelenjavo, in po potrebi hrano razdelili na manjše dele in s tem otroke učili, da znajo sami določiti sebi primerno količino hrane. Poleg navedenega je v obeh šolskih letih načrtovala, da bodo učenci opravljali družbeno koristno delo, kamor se med drugim uvršča pomoč v jedilnici, kar upoštevamo kot primer dobre prakse aktivnosti (ozaveščanja) učencev, staršev pa tudi zaposlenih šole o problematiki ostankov hrane.

Primer dobre prakse

Družbeno koristno delo učencev v jedilnici

Šola je v LDN 2016/2017 in LDN 2017/2018 načrtovala, da bo ozaveščala učence in njihove starše o problematiki ostankov hrane tako, da bo predstavila in uvedla družbeno koristno delo, ki bo med drugim obsegalo tudi dežuranje učencev. Dežurstvo je opredeljeno kot pravica in dolžnost učencev, da prispevajo svoj delež k dobri organizaciji dela na šoli ter skrbijo za urejeno in čisto jedilnico. Dežuranje obsega pomoč mlajšim učencem, dežurstvo učencev ob vходу v šolo in dežurstvo v jedilnici. V jedilnici dežurajo učenci od 6. razreda dalje, dežurstvo pa vključuje pomoč pri splakovanju posode in odlaganje ostankov hrane v posode za biološke odpadke. Šola je predvidela, da bo ostankov hrane manj, če bodo učenci sami videli, koliko hrane ostane. Šola je načrtovala, da starši in učenci pred začetkom novega šolskega leta podajo izjavo, da so seznanjeni s Pravili šolskega reda Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani⁵² (v nadaljevanju: pravila šolskega reda), da sprejemajo program dela šole in vzgojno usmeritev šole. Starši in učenci se obvežejo, da s svojim ravnanjem prispevajo k ugledu šole.

Spremembe pravil šolskega reda so bile sprejete v šolskem letu 2015/2016, torej pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, vendar zaradi nazornosti predstavljamo proces sprejema sprememb pravil šolskega reda. Večina staršev je podprla idejo o dežuranju učencev v jedilnici, s čimer naj bi šola učence spodbudila k večjemu spoštovanju hrane, seznanila z ostanki hrane, navajala na red in pospravljanje za sabo, zato je svet staršev soglašal s predlaganimi spremembami pravil šolskega reda. Nekateri starši so imeli pomisleke glede uvajanja sprememb v pravila šolskega reda, saj naj takšno dežuranje ne bilo potrebno, nasprotovali so tudi sodelovanju pri pospravljanju posode. Zanimalo jih je, ali se bo zaradi dežurstva učencev na šoli zmanjšalo število zaposlenih v kuhinji. Ravno tako je uvedba dežurstva učencev v jedilnici sprva naletela na odpor zaposlenega kuhinjskega osebja. Vodstvo šole je pristopilo k predstavitvi družbeno koristnega dela učencev, in sicer staršem, zaposlenim šole kot tudi svetu šole tako, da je izpostavilo cilje družbeno koristnega dela, ki so dolžnost pospravljanja jedilnega pribora in hrane, seznanjanje z ogromnimi količinami ostankov hrane, ki postanejo odpadki, in ozaveščanja učencev o pomenu hrane. Seznanitev je potekala tudi s prikazom filma – dežurstvo učencev v jedilnici, pri čemer je članica sveta šole predlagala, da se k predstavitvenemu filmu doda še podatke o količini zavržene hrane. S predlogom sprememb pravil šolskega reda se je strinjal in ga sprejel svet šole.

Šola je v obdobju, na katero se nanaša revizija, načrtovala, da bo izvedla anketo, s katero bo preverila stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in na ta način pridobila informacijo o živilih, ki jih imajo učenci radi oziroma jih zavračajo.

Šola ni načrtovala ravnanja z živili, ki so že v šolski kuhinji, oziroma živili, ki jim bo v kratkem potekel rok trajanja. Prav tako ni predvidela prilagajanja jedilnika in prilagajanja nakupa živil porabi, ter ni načrtovala spremljanja ostankov hrane.

Ocenjujemo, da je šola delno učinkovito načrtovala ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane, čeprav bi lahko načrtovala še izvedbo nekaterih drugih ukrepov, ki bi prispevali k zmanjševanju ostankov hrane, kot na primer sistematično beleženje ostankov hrane in ravnanje z živili, ki so na razpolago v šolski kuhinji, ter prilagajanje nakupa živil porabi. Kot dobro prakso ocenjujemo načrtovanje projekta družbeno koristnega dela učencev, ki vključuje tudi aktivnosti ozaveščanja učencev in njihovih staršev o problematiki zavržene hrane.

⁵² Z dne 6. 3. 2013 ter spremembe in dopolnitve z dne 17. 6. 2014, 30. 9. 2014, 2. 3. 2016, 7. 6. 2016.

3.1.3 Organiziranje prehrane učencev

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

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

Vodja oziroma organizatorica šolske prehrane ima ustrezno izobrazbo za zasedbo delovnega mesta, saj je univerzitetna diplomirana inženirka živilske tehnologije, prav tako ima opravljen strokovni izpit za strokovne delavce na področju vzgoje in izobraževanja, ki je pogoj za zasedbo delovnega mesta organizatorja šolske prehrane⁵³. V letu 2017 se je udeležila izobraževanj Dietna prehrana in jedilniki, Priprava brezglutenskih jedilnikov in izobraževanja Izzivi in priložnosti šolske prehrane. Vodja kuhinje je po izobrazbi kuharica. Zaposleni v kuhinji so se udeležili izobraževanja za kuharsko osebje v vrtcih in šolah z naslovom Prehrana za osebe s celiakijo ali brezglutenska dieta v teoriji in praksi. Vodja kuhinje se je udeležila še izobraževanja o pripravi ribjih jedi.

Poleg ustrezno usposobljenega osebja je za učinkovito organizacijo prehrane treba nabaviti priporočena živila in živila, ki so vključena v sheme kakovosti, ter živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Šola je v letu 2017 nabavila za 38.060 evrov ekoloških živil, kar predstavlja 11,5 odstotka vrednosti nabav v letu 2017. Šola posebej ne zbira podatkov o nabavljenih živilih, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, medtem ko na podlagi poznavanja živil v shemah kakovosti ocenjuje, da je v letu 2017 nabavila za 48.584 evrov živil iz shem kakovosti, kar predstavlja 14,6 odstotka vrednosti nabav v letu 2017. Od lokalnih ponudnikov je v letu 2017 nabavila 17.715 evrov živil, kar predstavlja 5,3-odstotni delež vseh nabavljenih živil (331.761 evrov). Šola kot lokalne dobavitelje poleg kmetov in zadrug obravnava tudi dobavitelje mleka, kruha in pekovskih izdelkov, pri teh dobaviteljih je šola v letu 2017 kupila živila v vrednosti 150.558 evrov. Šola je do 30. 6. 2018 nabavila ekološka živila v vrednosti 22.991 evrov, kar predstavlja več kot polovico vrednosti nabav ekoloških živil v letu 2017, ter za 29.962 evrov živil, vključenih v sheme kakovosti.

Pri ugotavljanju, ali šola upošteva priporočeno pogostost uživanja živil iz posameznih skupin živil, smo se oprli na ugotovitve strokovnega pregleda organizirane šolske prehrane, ki ga je opravil NIJZ. Ugotovljeno je bilo, da je bila marca 2018 ponudba skladna z načrtovanim jedilnikom. Šola je sadje in/ali zelenjavo vključila v obrok, vendar ne pri vsakem obroku, pri popoldanski malici sta zastopana v polovici primerov. Šola ponuja različne vrste kruha in pekovske izdelke (iz bele, črne, polbele pšenične moke ter občasno polnozrnat/raham pšenične moke, ovsene, pirine in koruzne moke), nekoliko premalokrat preredko je ponujala kaše. Šola je preredko ponujala ribe in ribje izdelke, saj jih je mesečno ponudila trikrat za kosilo, smernice pa jih priporočajo enkrat do dvakrat tedensko. Prevečkrat je ponudila mesne izdelke s homogeno

⁵³ Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani, št. 11/2008 z dne 21. 7. 2008.

strukturo oziroma večjim deležem maščob (hrenovka, salama, pleskavica, pašteta, mortadela). Redko ponujanje odsvetovanih živil iz skupine industrijsko pripravljenih pekovskih in slaščičarskih izdelkov z veliko vsebnostjo maščob in/ali sladkorjev ter običajno tudi različnih živilskih aditivov je bilo v skladu s priporočili smernic. Šola je prepogosto na jedilnik uvrstila odsvetovana živila iz skupine mlečnih izdelkov z dodanimi sladkorji in večjo vsebnostjo aditivov, kot je na primer sadni jogurt, sadni kefir, kakav in puding s smetano. Kakav sicer pripravlja šolsko osebje v kuhinji, ki pri pripravi napitka nadzira in minimizira količino dodanega sladkorja in maščob, kar je ustreznejše kot predpakirano čokoladno mleko z večjo vrednostjo sladkorja. Za pijačo je učencem za zajtrk ponujen sladkan čaj, vendar bi bilo primerneje ponuditi nesladkan čaj, pri kosilu pa je običajno ponujen sok s 100-odstotnim sadnim deležem, razredčen z vodo, in nektar, čeprav smernice priporočajo vodo oziroma nesladkan čaj. Sicer pa šola vedno ponuja vodo, kot to priporočajo smernice. Šola nudi kruh z nižjo vsebnostjo soli, s čimer prispeva k zmanjšani uporabi soli v šolski prehrani. Dosoljevanje jedi v šoli ni mogoče, šola se tudi izogiba uporabi že pripravljenih jušnih osnov/kock z dodatkom ojačevalcev okusa. Večino jedi pripravlja kuharsko osebje, kar je ustrezno. Šola uporablja priporočena rastlinska olja, kot na primer repično, sončnično, olivno oziroma bučno olje, nekajkrat mesečno pa šola uporablja tudi maslo, sladko in kislo smetano, in sicer kot namaz, za pripravo pire krompirja, peciva in juh, ter izjemoma svinjsko mast za pripravo matevža. Šola ne pripravlja obrokov s praženjem ali cvrtjem v globoki maščobi, ker uporablja konvektomat. Odsvetovani načini toplotne obdelave živil so uporabljeni le, ko bi bila pri pripravi določenih jedi v konvektomatu senzorika močno okrnjena. Glede na vse navedeno je mogoče ugotoviti, da je šola v jedilnik nekoliko premalokrat vključila sadje in/ali zelenjavo, ribe in primerne ribje izdelke, polnovredna žita in izdelke iz kaš. Nekoliko prevečkrat je ponujala odsvetovana živila iz skupine mlečnih izdelkov z dodanimi sladkorji in večjo vsebnostjo aditivov in iz skupine mesnih izdelkov s homogeno strukturo oziroma z večjim deležem maščob.

Šola je zagotovila najmanj dve uri presledka med posameznimi obroki, malici pa je namenila najmanj 15 minut. Glede na to lahko režim prehranjevanja na šoli ocenimo kot pretežno ustrezen, opozoriti pa je potrebno, da šola ni zagotovila vsem učencem najmanj 30 minut časa za kosilo, kot to priporočajo smernice. Šola za vse učence za kosilo namenja čas od 12:15 do 14:45, pri čemer je čas delitve odvisen od urnika pouka. Šola je pojasnila, da imajo največ časa za kosilo učenci 1. in 2. razredov, in sicer 30 do 40 minut. Učenci podaljšanega bivanja (1. do 5. razredi) se v jedilnici običajno zadržijo 20 do 30 minut, učenci 6. do 9. razredov pa porabijo za kosilo 15 do 20 minut. Jedilnik se ni ponovil prej kot v 21 dneh.

Šola je izvedla večino dejavnosti, ki jih je načrtovala, in sicer je realizirala izbirna predmeta Načini prehranjevanja in Sodobna priprava hrane in interesno dejavnost Šolski vrt ter izvedla Tradicionalni slovenski zajtrk. 1. razredi so si v okviru dejavnosti, namenjenih zdravju in zdravi prehrani, šolsko malico oblikovali po svoje, pri čemer so otroci od doma prinesli zelenjavo in sadje po izbiri. 1. in 2. razredi so se v okviru sklopa Zdravo živim pri različnih predmetih⁵⁴ učili in razmišljali o zdravem življenju. Učenci nižjih razredov so se pri pouku poučili tudi o prehranski piramidi ter o skrbi za zdravje, zdravi prehrani in obnašanju pri mizi ter poslušali predavanje o skrbi za zdravje in zdravi prehrani.

Sistem prijav na šolsko prehrano in odjav od šolske prehrane po naši oceni omogoča dnevno prilagajanje števila pripravljenih obrokov glede na število prijav na obroke. Obrok je pravočasno odjavljen, če odjavo starši učenca sporočijo do 8:00 tekočega dne, in sicer po telefonu, elektronski pošti ali prek sms sporočila. V primeru ustne odjave oseba, ki je prejela odjavo, sestavi zapisnik o odjavi prehrane. Prijave na šolsko

⁵⁴ Likovna umetnost, slovenščina, spoznavanje okolja.

prehrano šola vodi v pisni obliki kot prijavnice ter kasneje v elektronski obliki z vnosom v računalniški program. Šola je učencem, ki niso prijavljeni na kosilo, omogočala, da se prijavijo na občasna kosila, česar pravila šolske prehrane ne predvidevajo, vendar pa ocenjujemo, da to prispeva k manjšemu številu neprevzetih obrokov.

Urejenost celotnega območja šole spodbuja učence k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad, saj učenci opravljajo dežurstvo v jedilnici, s čimer šola vpliva na razvijanje ustreznega odnosa do hrane. Prav tako v šolskem prostoru niso nameščeni avtomati za distribucijo hrane in pijače, šola ima sprejeta pravila vedenja v jedilnici, v jedilnici je nameščen umivalnik in podrobnejša navodila za umivanje rok, kar prispeva k higieni rok. Šola je v jedilnici z izolacijo stropa zmanjšala hrup.

Ocenjujemo, da je šola učinkovito organizirala prehrano učencev, vendar še obstajajo možnosti za izboljšave. Za pripravo šolske prehrane so skrbeli ustrezno usposobljeni zaposleni. Šola je izvedla skoraj vse načrtovane vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, tudi urejenost celotnega območja šole je učence spodbujala k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. Priporočena živila in živila, vključena v eno od shem kakovosti, so predstavljala dobro četrtino nabavljenih živil. Šola je sicer nekoliko premalokrat v obroke vključevala sadje in zelenjavo ter ribe in ribje jedi, prepogosto pa odsvetovana živila iz skupine mleka in mlečnih izdelkov z dodanimi sladkorji in večjo vsebnostjo aditivov ter iz skupine mesnih izdelkov s homogeno strukturo oziroma večjim deležem maščob. Režim prehranjevanja smo ocenili kot pretežno ustrezen, razen glede časa za kosilo, saj ga je šola učencem namenila premalo. Sistem prijav na šolsko prehrano in odjav od šolske prehrane na šoli je omogočal prilagajanje števila pripravljenih obrokov, vendar ni bil v celoti skladen s pravili šolske prehrane.

3.1.4 Obvladovanje, zmanjševanje in preprečevanje ostankov hrane

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

Šola je poskušala vplivati na zmanjšanje ostankov hrane z uvedbo dežurnih učencev v jedilnici, ki so se pri dežuranju seznanili s količino ostankov hrane in s pogovori dežurnih učiteljev in dežurnih učencev z učenci v jedilnici. Dežuranje učencev se je navkljub nasprotovanju nekaterih staršev uveljavilo in predstavlja del družbeno koristnega dela učencev.

Slika 2: Dežurstvo učencev v jedilnici



Vir: fotografija računskega sodišča.

Šola ni spremljala količine ostankov hrane. Po pojasnilih šole je kuhinjsko osebje obveščalo organizatorko šolske prehrane o odzivih učencev na uvedbo nove jedi. Če učenci določenega živila niso marali, se ga na jedilnik ni uvrščalo prepogosto, vendar je šola še vedno ponujala določeno količino sadja in zelenjave ter polnozrnatih izdelkov, čeprav teh živil učenci ne marajo. Ocenjujemo, da izkustveni način šoli sicer omogoča sprotno prilagajanje jedilnikov, vendar je vezan na aktivnosti posameznega zaposlenega, ki pa se jih ni načrtno spremljalo niti se niso beležili njihovi rezultati, zaradi česar jih ocenjujemo kot premalo sistematične, saj se verjetno v primeru kadrovske spremembe osebja, ki je zadolženo za šolsko prehrano, aktivnosti ne bi izvajale na enak način.

Komisija za prehrano je obravnavala rezultate ankete za šolsko leto 2016/2017 ter predloge in pobude učencev in staršev. Glavna kuharica je omenila, da učenci 1. in 2. razredov pojedjo več in je zato manj ostankov hrane, odkar imajo zaradi prostorske stiske kosilo v razredih. Učenci, ki so člani komisije za prehrano, so izpostavili priljubljene⁵⁵ in manj priljubljene⁵⁶ jedi. Učenci tudi nimajo radi, če se jih na delilnem pultu spodbuja k poskusovanju novih jedi ali nepriljubljene hrane. Svet staršev⁵⁷ je izrazil željo, da bi učenci 3. razredov kosilo jedli v jedilnici, vendar po pojasnilih šole to zaradi prostorske stiske ni mogoče, poleg tega se je izkazalo, da učenci, ki jedo v razredih, pojedjo več. Šola je staršem predstavila prednosti obedovanja v učilnicah, saj lahko učenci v miru pridejo po dodatek, prav tako lahko učitelj spremlja, koliko je otrok pojedel, in ga spodbudi, da nepriljubljene jedi poskusi vsaj v manjši količini. Otroci na razdelilnem pultu lahko povedo, česa bi radi manj ali več na krožniku. Če je hrane dovolj, jo imajo možnost dobiti dodatno.

⁵⁵ Zelena solata s koruzo, kitajsko zelje s koruzo.

⁵⁶ Jota, čičerikin namaz, polnozrnat in bio izdelki, zelenjavne juhe.

⁵⁷ Zapisnik 1. seje Sveta staršev Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani v šolskem letu 2017/18 z dne 28. 09. 2017.

Šola ni izkazala, da je prilagajala nakup živil porabi in živilom na zalogi tako, da bi najprej porabila živila, ki bi jim v kratkem potekel rok trajanja. Pojasnila je, da če je to dopustno, porabi neoporečna in neporabljena živila takoj, ko je to mogoče. Tako navaja, da kadar je na primer na jedilniku goveja juha, se ponudi kuhana govedina, če je mogoče, se porabi tudi zelenjava iz juhe.

Ocenjujemo, da bi šola lahko učinkoviteje obvladovala, preprečevala in zmanjševala količine ostankov hrane. Kot ustrezno prakso ocenjujemo izvajanje družbeno koristnega dela učencev, delovanje komisije za prehrano in sodelovanje učencev pri pripravi jedilnika. Šola je na podlagi izkušenj osebja prilagajala jedilnik, vendar takšno delovanje temelji na izkušnjah in motiviranosti osebja, kar sicer lahko prinaša dobre rezultate, vendar pa samo po sebi ne zagotavlja celovitega in kontinuiranega ravnanja šole za zmanjšanje ostankov hrane. Šola pa bi lahko izvedla še druge ukrepe, ki bi prispevali k zmanjševanju ostankov hrane, in sicer beležila ostanke hrane in ustrezno ravnala z živili, ki so na razpolago v šolski kuhinji, prilagajala nakup živil porabi ter sistematično spremljala, katerih živil učenci ne marajo.

3.1.5 Spremljanje načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem

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

Šola je v Poročilu o izvedbi letnega delovnega načrta s samoevalvacijo za šolsko leto 2016/2017⁵⁸ (v nadaljevanju: poročilo o realizaciji LDN 2016/2017) poročala o izvedbi interesnih dejavnosti Šolski vrt in Šolski ekovrt in o sodelovanju v Shemi šolskega sadja in zelenjave. Šola skopo poroča o izvedenih dejavnostih, pri čemer ni mogoče razbrati konkretnih aktivnosti učencev pri izpeljavi načrtovanih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, oziroma aktivnosti za spodbujanje zdravega prehranjevanja in kulture prehranjevanja.

Šola je v določenih primerih spremljala in ovrednotila izvedbo načrtovanih in drugih aktivnosti ter dejavnosti ter ugotavljala potrebe po izboljšavah izvedenih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je predvidela spodbujanje zdravega prehranjevanja in kulture prehranjevanja. Komisija za prehrano je poročala, da pobuda o predavanju o zdravi prehrani za učence in starše še ni bila realizirana, a želi, da se tako predavanje v prihodnosti izvede, vendar šola ni izkazala namere o načrtovanju takšnega predavanja. Šola tudi ni predložila poročil oziroma evalvacije izvedenih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti in aktivnosti, povezanih s prehrano, na podlagi katerih bi lahko ugotavljala potrebe po izboljšavah.

Pri načrtovanju jedilnikov šola občasno uporablja Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah (od prvega leta starosti naprej) ter sledi željam otrok, pri tem pa večinoma upošteva osebne izkušnje vodje prehrane in kuharjev. Šola je v tednu od 20. 3. do 27. 3. 2017 izvedla energijsko in hranilno vrednotenje, kjer je energijsko vrednost računala za otroke od sedmega do desetega leta starosti. Šola je navedla, da se izračunano tedensko povprečje za ogljikove hidrate, maščobe

⁵⁸ Sprejet 2. 10. 2017.

in beljakovine približuje prehranskim normativom kot jih določajo smernice. V šolskem letu 2017/2018 šola energijskega in hranilnega vrednotenja ni izvedla. Ocenjujemo, da šola ni imela v celoti vzpostavljenega ustreznega sistema nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami, saj smernice priporočajo:

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

Šola je v šolskem letu 2016/2017 in šolskem letu 2017/2018 izvedla anketo, s katerima je želela preveriti stopnjo zadovoljstva s šolsko prehrano ter s pomočjo odgovorov v prihodnje oblikovati jedilnike. Anketo so za učence 1. do 3. razredov izpolnjevali starši, učenci 4. do 9. razredov pa so anketo izpolnili sami. Na sestanku komisije za prehrano je organizatorica predstavila rezultate ankete o šolski prehrani za šolsko leto 2016/2017 in izpostavila premajhno število učencev, ki zajtrkujejo, saj je skoraj 40 odstotkov učencev in več kot desetina staršev menila, da malica lahko nadomesti zajtrk. Starši so spraševali o dietni prehrani, zato je šola uvedla nov način obveščanja in deljenja dietnih obrokov. Predlagano je bilo tudi, da se zaradi majhnih porcij omogoči dodatna hrana pri kosilu. Po pojasnilih šole je mogoče dobiti dodatno hrano skoraj vedno, vendar je težava pri vrsti hrane, ki bi jo večina učencev želela več, saj je v primeru bolj priljubljene hrane količina omejena in učenci ne morejo vedno dobiti dodatka željene hrane. Pri sestavljanju jedilnikov organizatorica šolske prehrane upošteva želje učencev, ki jih ugotavlja na podlagi ankete ter predlogov učencev v okviru šolskega parlamenta, in glede zmožnosti šolske kuhinje. V okviru šolskega parlamenta učenci predlagajo jedi, ki bi jih radi jedli za malico in kosilo. Šola je pri tem nekatere predlagane kombinacije jedi spremenila, tako je na primer sladoled, ki so si ga učenci želeli poleg kostne juhe in njokov z bolonjsko omako, nadomestila s solato. Učenci so predlagali večinoma odsvetovana, hranilno revna živila. Vendar odsvetovanih živil smernice ne prepovedujejo v celoti, v vsakdanji jedilnik naj bi se vključevala v velikih časovnih presledkih oziroma majhni frekvenci ter v kombinaciji s priporočenimi živili, zato so bila na jedilniku dvakrat mesečno. Šola je upoštevala želje učencev glede sadja in zelenjave, ki so jih učenci v anketi in šolskem parlamentu izpostavili kot priljubljena živila. Prav tako je šola v šolskem letu 2016/2017 v treh razredih, in sicer v 4., 6. in 8. razredu, izvedla anketo Shema šolskega sadja, s katero je želela preveriti zadovoljstvo s Shemo šolskega sadja, vendar rezultatov ankete ni proučila in ugotavljala potreb po izboljšavah. Šola je v šolskem letu 2016/2017 že četrto leto zapored staršem posredovala vprašalnik, s katerim je želela pridobiti informacijo o opravljenem delu, ugotoviti odstopanja v pričakovanjih staršev in delavcev šole ter od staršev pridobiti priporočila ali konstruktivne pripombe. Za izboljšanje šolske prehrane (malic in kosil) so starši podali priporočila na področju organizacije dela ter ocenili, da daje šola velik poudarek pozitivnemu odnosu učencev do okolja. Šola je z anketo ugotovila možnosti za izboljšave na področju spodbujanja zdravega prehranjevanja in kulture prehranjevanja ter v nekaterih primerih tudi pričela z izvajanjem aktivnosti za izboljšanje na podlagi rezultatov ankete in priporočil staršev.

Šola je spremljala in poročala o izvedbi le nekaterih aktivnosti na področju načrtovanja in zagotavljanja šolske prehrane. Menimo, da bi morala k ocenjevanju pristopiti bolj sistematično. Zagotavljanja prehrane

učencem ni spremljala načrtno in ni ugotavljala ter evidentirala potrebe po izboljšavah. Bolj natančno in konkretno bi morala tudi poročati o uresničevanju vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano in zdravim prehranjevanjem. Ugotavljala je stopnje zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, s čimer je pridobila informacije za ugotavljanje možnosti izboljšav in v določenih primerih tudi upoštevala želje učencev in staršev. Ni pa imela v celoti vzpostavljenega ustreznega sistema nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da bi šola lahko učinkoviteje spremljala tako načrtovanje kot tudi zagotavljanje prehrane učencem.

3.1.6 Spremljanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane

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

Šola je uvedla dežurstvo učencev v jedilnici, s katerim je želela med drugim vplivati na zmanjšanje ostankov hrane, vendar opaža, da je bilo v začetku uvedbe dežuranja v jedilnici ostankov hrane manj, v letu 2017 pa razlika ni več opazna, pri čemer šola ni preverjala vzrokov za stagnacijo.

Komisija za prehrano je obravnavala rezultate ankete za šolsko leto 2016/2017 ter predloge in pobude. Izkazalo se je, da je ostankov hrane manj, ker učenci prve triade kosijo v razredih. Šola je na podlagi rezultatov ankete, to je pripomb učencev, pa tudi izkušenj kuhinjskega osebja namesto ajdovih rezancev naročala pirine in druge vrste polnozrnatih rezancev in testenin, ker se ti ne razkuhajo in zlepijo ter jih manj konča kot ostanek.

Šola v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni izkazala, da sistematično in kontinuirano spremlja in izboljšuje aktivnosti, povezane s problematiko ostankov hrane. Šola je sicer ugotovila, da je ostankov hrane manj, če učenci kosijo v razredih, ter pričela nabavljati druge vrste polnozrnatih izdelkov, vendar k problematiki spremljanja in prilagajanja aktivnosti, povezanih z ostanki hrane, ni pristopila celovito. Le celovit pristop lahko prispeva k ustrezni ureditvi omenjenega področja v prihodnje.

Ocenjujemo, da je bilo spremljanje in prilagajanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane, delno učinkovito. Spremljanje izvajanja ukrepov ni bilo v celoti vzpostavljeno in ni bilo sistematično, vendar je šola kljub temu izvedla nekatere izboljšave tudi na podlagi rezultatov anket in upoštevala pripombe učencev.

3.2 Učinkovitost ravnanja z odpadno hrano

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

3.2.1 Načrtovanje ravnanja z odpadno hrano

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

V LDN 2016/2017 in LDN 2017/2018 in pravilih šolskega reda je šola kot eno izmed dolžnosti učencev opredelila ločevanje odpadkov, poleg tega je v obeh LDN za učence 1. in 2. razredov načrtovala ločevanje odpadkov med ostalimi dejavnostmi, ki se izvajajo celo šolsko leto 2016/2017 in šolsko leto 2017/2018. Šola ob tem ni navedla, katere aktivnosti za ločeno zbiranje odpadkov se bodo izvajale, ni določila odgovornih oseb za izvajanje ločenega zbiranja odpadkov, prav tako ni načrtovala ciljev in kazalnikov pri izvedbi aktivnosti, povezanih z ločevanjem odpadkov. V okviru dejavnosti za nadarjene učence je šola v letu 2017 za učence od 2. do 9. razreda v okviru Prvega tabora za vrtičkarje načrtovala postavitev kompostnika in izobraževanje učencev o pravilnem kompostiranju. Za ta namen je šola v letu 2017 zaprosila podjetje, ki ponuja kompostnike, za donacijo dveh košev za kompostiranje odpadkov.

Šola je načrtovala ravnanje s pripravljenimi, a nezaužitimi obroki šolske prehrane v pravilih šolske prehrane. Pravila določajo, da obroke, ki niso prevzeti do konca razdelitve (zajtrk do 7:45, dopoldanska malica do 10:30, kosilo do 14:45, popoldanska malica do 15:30), šola brezplačno odstopi drugim učencem, ki so abonenti šolske prehrane. Šola neprevzetih obrokov ne sme pogrevati ali shranjevati, ampak jih mora dnevno razdeliti ali odstraniti.

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

Šola ima sklenjeno pogodbo z zbiralcem odpadkov, ki nastanejo v kuhinji. Šola je načrtovala, da zbiralcu odpadke odda kuharica v šolski kuhinji.

Ocenjujemo, da je šola sicer v določeni meri načrtovala ravnanje z odpadno hrano, vendar nalog, odgovornih oseb, ciljev in kazalnikov ni vselej določila. Predvidevala je, da bo hrano, ki je bila pripravljena, a ni bila zaužita, odstopila učencem šole in odpadno hrano predala zbiralcu odpadkov. Ni pa se ukvarjala z vprašanjem, kako bo z odpadki hrane ravnala v prihodnje, ni preverila možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano, ni načrtovala ravnanja z živili s pretečenim rokom uporabe, z delno zaužitimi živili oziroma z obroki, ki niso bili zaužiti.

3.2.2 Ravnanje z odpadno hrano

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

Šola mora pripraviti poročilo o nastalih odpadkih in ravnanju z njimi za preteklo leto⁵⁹. Šola je v letu 2015 oddala 8.028 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 46 kilogramov odpadnega jedilnega olja in masti, 7.600 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov je nastalo v letu 2016 ter 9.335 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 72 kilogramov odpadnega jedilnega olja in masti v letu 2017. O količini odpadnega jedilnega olja in masti v letu 2016 šola ni poročala. Zbiralca odpadkov⁶⁰ sta v letu 2017 šoli za odvoz odpadkov skupaj zaračunala 2.208 evrov. V prvi polovici leta 2018 je šola oddala

⁵⁹ Na podlagi 29. člena Uredbe o odpadkih (Uradni list RS, št. 35/15, 69/15).

⁶⁰ Šola je z avgustom 2017 zamenjala zbiralca odpadkov.

6.004 kilograme biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, kar je 770 kilogramov več kot v prvi polovici 2017. Matična šola⁶¹ je v prvi polovici 2017 oddala 4.055 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov oziroma 35,9 kilograma na dan, v prvih šestih mesecih leta 2018 pa je oddala 4.856 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, kar je v povprečju 43 kilogramov na dan. Ugotovili smo, da je količina zavržene hrane med letoma 2015 in 2016 padala, po tem obdobju pa je začela naraščati. Šola za leti 2015 in 2017 poroča o majhni količini odpadnega jedilnega olja in masti.

Za lažje razumevanje, koliko hrane šola zavrže v enem dnevu, smo na šoli opravili tehtanje⁶² odpadne hrane, ločeno glede na vrsto odpadne hrane. Upoštevali smo zavržke hrane, nastale na matični šoli in podružnici. Menimo, da na količino odpadne hrane vplivajo ustrezno odlaganje odpadne hrane kot tudi izbira živil in sestava obroka, zato v nadaljevanju predstavljamo jedilnik na dan tehtanja odpadne hrane.

Šola je na dan tehtanja za zajtrk pripravila makovo štručko, kakav in jabolko, za dopoldansko malico pa bio črni kruh, mlečni namaz, korenje, breskev in planinski čaj. Za kosilo je bila gobova juha, govedina stroganov, rezanci, zelje s fižolom v solati in ananas. Za popoldansko malico je šola ponudila polnozrnat rogljiček in mleko.

⁶¹ Ker podružnica samostojno pripravlja obroke, smo zaradi primerljivosti s količino odpadkov na dan tehtanja pri izračunu povprečne dnevne količine oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov upoštevali le količino biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, ki je nastala na matični šoli.

⁶² Tehtanje je bilo opravljeno 28. 5. 2018.

Slika 3: Kosilo



Vir: fotografija računskega sodišča.

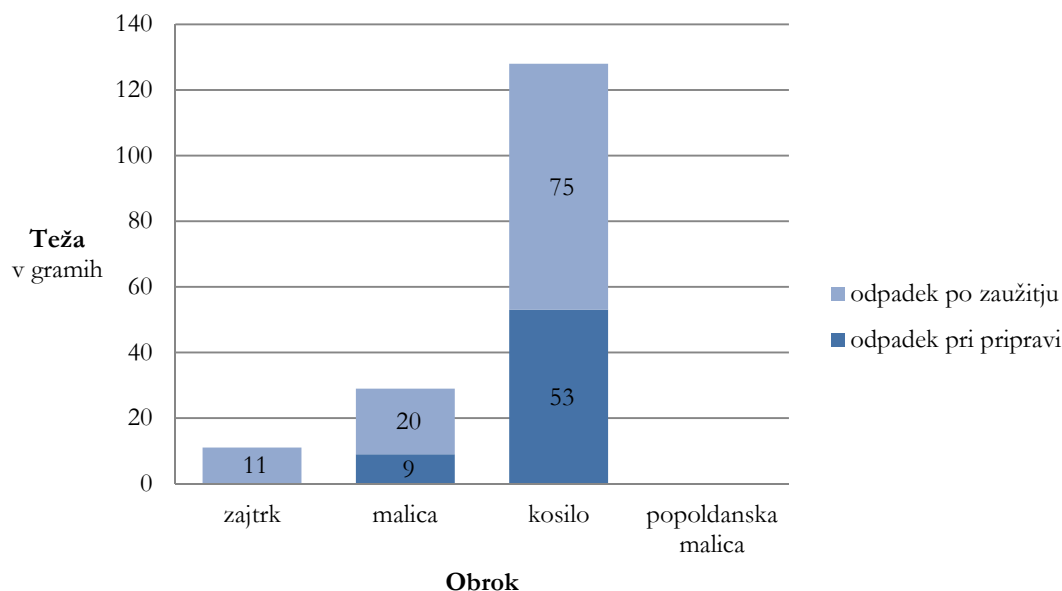
Ugotovili smo, da je na dan tehtanja šola zavrгла 101⁶³ kilogram hrane⁶⁴, kar je bistveno več, kot je znašala povprečna dnevna količina oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov na matični šoli v prvih šestih mesecih leta 2018 (43 kilogramov), in od povprečja za junij 2018 (42,3 kilograma). Več kot tretjina zavržene hrane oziroma 39,2 kilograma je nastala pri pripravi malice in kosila. Preostali del zavržene hrane je pripravljena hrana, ki ni bila zaužita (nedotaknjena, nepostrežena in ostanki po krožnikih). Na šoli je tega dne zajtrkovalo 36 učencev, pripravili so 708 malic, 617 kosil in ponudili 185 popoldanskih malic. Po podatkih šole so zajtrk prevzeli vsi prijavljeni učenci, malico je prevzelo 677 učencev, kar je 31 učencev manj, kot je bilo prijavljenih, kosilo je prevzelo 550 učencev ali 67 manj od prijavljenih, popoldanske malice pa nista prevzela dva učenca, zato so njihove obroke razdelili med ostale učence. Kljub temu je po kosilu ostalo 12,8 kilograma užitne hrane. Na šoli je na dan tehtanja na posamezen obrok nastalo 9 gramov

⁶³ Šola pripravlja obroke tudi za štiri oddelke vrtcev, zato smo od končno izmerjene količine zavržene hrane (106,5 kilograma) odšteli 5,5 kilograma zavržkov, kar predstavlja ocenjeno odpadno hrano pri pripravi in po užitju obrokov za predšolske otroke vrtcev.

⁶⁴ Po zajtrku je ostalo 0,4 kilograma odpadkov. Po malici je nastalo 21,5 kilograma odpadkov, od tega 6,7 kilograma pri pripravi in 14,8 kilograma po zaužitju. Pri pripravi kosila je nastalo 23,5 kilograma odpadkov, po kosilu pa je ostalo skupaj 46,7 kilograma odpadne hrane, od tega 33,9 kilograma odpadkov in 12,8 kilograma užitne hrane. Po pojasnilu šole ni bilo odpadkov pri popoldanski malici.

zavržene hrane pri pripravi malice in 53 gramov pri pripravi kosila, po zaužitju pri zajtrku je ostalo 11 gramov, po malici 20 gramov in pri kosilu 75 gramov zavržene hrane, kar prikazuje slika 4.

Slika 4: Zavržena hrana na posamezen postrežen obrok



Šola je pripravljeno in nepostreženo hrano ponudila učencem najprej kot dodatni obrok, kasneje naj bi hrano od neprevzetih obrokov do konca razdelitve brezplačno odstopila abonentom šolske prehrane, vendar navedb šole o brezplačni razdelitvi hrane v reviziji nismo mogli preveriti. Pravila šolske prehrane ne urejajo brezplačne oddaje hrane od neprevzetih obrokov humanitarnim organizacijam, po pojasnilu šole pa se šola za donacijo neprevzetih obrokov humanitarnim organizacijam ni odločila zaradi HACCP⁶⁵ sistema. Ker šola ne spremlja, kaj se dogaja s hrano od neprevzetih obrokov, nima pregleda nad količino užitne odpadne hrane in nad ravnanjem z njo. Ugotovili smo, da je na dan tehtanja ostalo 12,8 kilograma hrane, ki je učenci niso prevzeli in je bila neoporečna, zaposleni v kuhinji pa so jo ob zaključku dneva shranili v posode in jo pustili ob delilnem pultu. Obstaja tveganje, da šola pripravi večjo količino hrane od načrtovane in učencem ne ponudi vse hrane od neprevzetih obrokov, zato lahko neoporečna hrane ostane in jo brezplačno prevzamejo zaposleni.

Šola hrane, ki ostane pri obrokih, in jo sme uporabljati pri pripravi obrokov, ni ponovno uporabila pri pripravi drugih jedi. Po navedbah šole je živila s pretečenim rokom uporabe zavrgla. Šola je v poročilu o realizaciji LDN 2016/2017 poročala o izvedbi Tabora za vrtičkarje za nadarjene učence.

V kuhinji ima šola vzpostavljen sistem, po katerem v za to namenjenem zabojniku ločeno od drugih odpadkov zbira kuhinjske odpadke, ki nastanejo pri pripravi hrane, in ostanke, ki nastanejo po zaužitju obrokov. Prav tako v za to namenjenih zabojnikih ločeno od drugih odpadkov zbira odpadna jedilna olja in masti. Zbiralec odpadkov dvakrat oziroma trikrat tedensko odvažajo biološko razgradljive kuhinjske odpadke, odpadna jedilna olja in masti pa, ko je zabojnik poln (približno enkrat mesečno oziroma na dva meseca).

⁶⁵ Analiza tveganja in ugotavljanja kritičnih kontrolnih točk, angl.: *Hazard Analysis Critical Control Point*.

Zabojnike z odpadno hrano šola do odvoza hrani v zaprtem prostoru, ločenem od kuhinje. V šoli je za ravnanje z organskimi kuhinjskimi odpadki in odpadnimi jedilnimi olji in mastmi zadolžena glavna kuharica.

Ugotovili smo, da šola del biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov odlaga tudi v zabojnike z biološko razgradljivimi odpadki, ki jih odvaža nepooblaščen družba⁶⁶. S tem šola zmanjša količino biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov za odvoz in tudi stroške odvoza, vendar ravnanje šole ni pravilno.

Ocenjujemo, da je šola z odpadno hrano v pretežni meri ravnala neučinkovito. Pripravljeno in nepostreženo hrano je brezplačno odstopila učencem in izvedla aktivnosti, povezane s kompostiranjem. Šola hrane, ki je ostala pri obrokih in bi jo bilo mogoče še uporabiti pri pripravi obrokov, ni ponovno uporabila pri pripravi drugih jedi, ampak jo je zavrgla. Obstaja tudi tveganje, da del neoporečne hrane načrtno ostaja in jo brezplačno prevzamejo zaposleni. Ugotovili smo, da je količina odpadne hrane v letu 2017 začela naraščati, šola pa ni pristopila k ugotavljanju vzrokov in njihovem odpravljanju. Vzpostavila je sistem ločevanja odpadkov, a je del biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov odlagala tudi v zabojnike, ki jih je odvažala nepooblaščen družba.

3.2.3 Spremljanje ravnanja z odpadno hrano

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

⁶⁶ Komunalno podjetje Snaga, d. o. o. ni registrirana za odvoz biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov iz gostinstva (številka biološko razgradljivih odpadkov: 20 01 08).

Slika 5: Odpadna hrana



Vir: fotografije računskega sodišča.

Šola mesečno spremlja količine odpadne hrane z evidenčnimi listi odvoza biološko razgradljivih odpadkov in odpadnih jedilnih olj in masti ob prejetju računov. Šola je pojasnila, da zaposleni in učenci spremljajo zavrženo hrano, ko jo pospravijo s krožnikov, vendar količine in vrste odpadne hrane ne beležijo, zato menimo, da spremljanje ravnanja z odpadno hrano temelji zgolj na lastnih opažanjih zaposlenih.

V poročilu o realizaciji LDN 2016/2017 je v okviru samoevalvacijskega poročila, in sicer priporočil in pripomb staršev, med drugim navedeno, da se odpadki po razredih dosledno ločujejo, kar kaže na velik pomen, ki ga šola daje pozitivnemu odnosu učencev do okolja. V letnem poročilu je šola poročala, da je v šolskem letu 2016/2017 nadaljevala z ločenim zbiranjem odpadkov, vendar ob tem ni navedla, katere ukrepe je izvedla. Šola v posameznih primerih spremlja ravnanje z odpadno hrano, vendar ni predlagala novih ukrepov, poleg tega teh aktivnosti ni izvajala sistematično in kontinuirano.

Ocenjujemo, da je šola v posameznih primerih spremljala načrtovane aktivnosti, seznanjena je bila tudi s podatki o količini odpadne hrane, ki ji jih je posredoval zbiralec odpadkov, vendar ni imela vzpostavljenega sistema, ki bi ovrednotil učinke izvedenih aktivnosti, zato tudi ni mogla ustrezno prilagoditi aktivnosti na področju ravnanja z odpadno hrano. Šola ni izkazala sistematičnega spremljanja ravnanja z odpadno hrano, zato menimo, da na tem področju ni bila učinkovita.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnost dela poslovanja *Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani*, ki se nanaša na ravnanje s hrano v letu 2017, in učinkovitost šole pri ravnanju s hrano od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 3. 10. 2018.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Negativno mnenje

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

- iz dokumentacije o javnem naročilu ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti, čeprav je dobavitelje živil izbrala po odprtem postopku in z njimi sklenila okvirne sporazume, je živila neposredno naročala tudi pri drugih dobaviteljih, naročila ni oddala le ponudnikom z najugodnejšo ponudbo, dopustila je spremembo gospodarskega subjekta med veljavnostjo okvirnega sporazuma in dopustila izvajanje dobav s podizvajalcem, za katerega ni preverila, ali izpolnjuje pogoje, nepravilno je dogovorila spremembe okvirnega sporazuma ter uporabila okvirni sporazum v nasprotju z njegovim namenom in tako, da je zaobšla temeljna načela javnega naročanja, zato je pri nabavi živil ravnala v nasprotju s predpisi s področja javnega naročanja in s pogodbenimi določili (izplačila dobaviteljem v znesku 45.826 evrov) – točke 2.1.1.a, 2.1.1.c, 2.1.1.d, 2.1.1.e, 2.1.1.f in 2.1.1.1.b;
- v postopku oddaje javnega naročil za nakup živil ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje, ker ni določila minimalnega deleža ekoloških živil najmanj v predpisani višini in ni določila predpisanega merila "embalaža", zato je ravnala v nasprotju z Uredbo o zelenem javnem naročanju – točki 2.1.1.b in 2.1.1.g;
- v letnem poročilu ni razkrila vseh sodil za razmejevanje odhodkov oziroma stroškov po vrstah dejavnosti, kar ni v skladu s Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 2.1.2.a;
- ni pripravila kalkulacije cen obrokov – točka 2.1.2.b;
- Vrtcem Brezovica je zaračunavala obroke po ceni, ki je ni določila s cenikom, ki bi ga sprejel svet šole – točka 2.1.3.d;
- cene obrokov zunanjim uporabnikom je zaračunavala v nasprotju s cenikom in jim zato zaračunala najmanj za 436 evrov premalo – točki 2.1.3.b in 2.1.3.c.

Menimo, da je bilo poslovanje Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi in pogodbenimi določili, ki jih mora upoštevati pri svojem poslovanju.

4.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja

Da bi lahko izrekli mnenje o učinkovitosti ravnanja s hrano v Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani od 1. 1. 2017 do izdaje osnutka revizijskega poročila 3. 10. 2018, smo iskali odgovore na vprašanja, ali je šola zagotovila učencem prehrano v skladu s smernicami tako, da je bilo ostankov hrane čim manj, in ali je šola učinkovito ravnala z odpadno hrano.

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

Šola je učinkovito načrtovala organizacijo prehrane, vendar še obstajajo možnosti za izboljšave. Šola ima sprejeta vsebinsko ustrezna pravila šolske prehrane, vendar pri njihovem oblikovanju niso sodelovali učenci. Šola je opredelila vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, pri čemer pri nekaterih dejavnostih niso navedeni cilji, manjkala pa je tudi opredelitev kazalnikov. Načrtovala je nabavo ekoloških živil, pa tudi živil iz drugih shem kakovosti in živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v okviru postopka javnega naročanja pa v delu razpisne dokumentacije nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane je šola ustrezno načrtovala. Lahko pa bi načrtovala še druge ukrepe, ki bi prispevali k zmanjševanju ostankov hrane, kot na primer beleženje ostankov hrane in ravnanje z živili, ki so na razpolago v šolski kuhinji, ter prilagajanje nakupa živil porabi.

V okviru organiziranja šolske prehrane je imela šola ustrezno strokovno usposobljene zaposlene, ki so se izobraževali na področju zdrave prehrane. Šola je izvajala večino vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, tudi celotno območje šole je učence spodbujalo k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. Dobro četrtino nabav živil predstavljajo priporočena živila in živila, vključena v eno do shem kakovosti. Šola je nekoliko preredit vključevala sadje in zelenjavo ter ribe in ribje jedi v obroke, prepogosto pa je vključevala odsvetovana živila iz skupine mleka in mlečnih izdelkov z dodanimi sladkorji in večjo vsebnostjo aditivov ter iz skupine mesnih izdelkov s homogeno strukturo oziroma večjim deležem maščob. Dejansko izvajanje prijav na šolsko prehrano in odjav od šolske prehrane je bilo sicer učinkovito, vendar delno neskladno s Pravili šolske prehrane Osnovne šole Brezovica pri Ljubljani. Vzpostavljeni režim prehranjevanja smo ocenili kot pretežno ustrezen, z izjemo časa, namenjenega kosilu, ki je bil prekratek. Šola je izvajala načrtovane aktivnosti za obvladovanje in zmanjševanje ter preprečevanje ostankov hrane, učenci šole so dežurali v jedilnici, komisija za prehrano pa je sodelovala z učenci pri pripravi jedilnika. Količina ostankov hrane se ni beležila, šola tudi ni prilagajala nakupa živil porabi in zalogi živil v šolski kuhinji ter ni beležila živil, ki jih učenci ne marajo. Šola bi lahko učinkoviteje obvladovala, zmanjševala in preprečevala ostanke hrane.

Šola ni izkazala, da bi v obdobju, na katero se nanaša revizija, celovito in kontinuirano spremljala in po potrebi prilagodila izvedbo aktivnosti na področju načrtovanja in zagotavljanja šolske prehrane in dejavnosti, s katerimi bi vplivala na zmanjševanje ostankov hrane. Šola je poročala in spremljala izvedbo le nekaterih aktivnosti na področju načrtovanja in zagotavljanja šolske prehrane. Stopnje zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in z dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, je ugotavljala, kar pomeni, da je pridobila informacije za ugotavljanje možnosti

izboljšav in v določenih primerih upoštevala želje učencev in staršev, če je bilo to mogoče. Ni pa imela v celoti vzpostavljenega ustreznega sistema nadzora usklajenosti ponujene prehrane s Smernicami za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih. Šola je sicer ugotovila, da je ostankov hrane manj, če učenci kosijo v razredih, ter pričela nabavljati druge vrste polnozrnatih izdelkov, vendar k problematiki spremljanja in prilagajanja aktivnosti, povezanih z ostanki hrane, ni pristopila celovito.

Šola je načrtovala in tudi odstopala nezaužite obroke učencem šole, odpadno hrano pa je predajala zbiralcu odpadkov. Šola je do določene mere načrtovala ravnanje z odpadno hrano, vendar nalog, ciljev in kazalnikov ter odgovornih oseb ni vselej določila. Načrtovala je ločevanje odpadkov, ni pa predvidela, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, niti se ni ukvarjala s preveritvami možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano. Šola se sooča s povečevanjem količine biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, vendar ni pristopila k ugotavljanju vzrokov in njihovem odpravljanju. Pripravljeno in nepostreženo hrano je brezplačno odstopila učencem, vendar pregleda nad odpadno hrano ni imela. Obstaja tveganje, da del neoporečne hrane načrtno ostaja in ga brezplačno prevzamejo zaposleni. Šola hrane, ki je ostala pri obrokih in bi jo bilo mogoče še uporabiti pri pripravi obrokov, ni ponovno uporabila, ampak jo je zavrгла. Imela je vzpostavljen sistem ločevanja odpadkov, a je del biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov odlagala tudi v zabojnike, ki jih je odvažala za odvoz biološko razgradljivih kuhinjskih odpadkov nepooblaščen družba. Šola je sicer v posameznih primerih spremljala in predlagala načrtovane aktivnosti, seznanjena je bila s podatki o količini odpadne hrane, ni pa izkazala sistematičnega spremljanja in prilagajanja ukrepov ravnanja z odpadno hrano glede na rezultate že opravljenih dejanj. Glede na navedeno ocenjujemo, da bi šola ravnanje z odpadno hrano lahko precej izboljšala.

5. PRIPOROČILA

Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani priporočamo, naj:

- konkretizira načrtovane vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, dejavnosti, s katerimi bo obvladovala, preprečevala in zmanjševala ostanke hrane, ter opredeli ravnanje s hrano, ko je ta že odpadek; dejavnosti naj predstavi, navede cilje in ukrepe ter kazalnike za doseg ciljev, odgovorne osebe, obdobje trajanja in pogostost izvajanja dejavnosti;
- uskladi pravila šolske prehrane z dejansko ureditvijo;
- vzpostavi sistem beleženja živil, ki jih učenci odklanjajo, in skuša v okviru smernic prilagoditi jedilnik;
- prouči možnosti uporabe zavržkov hrane, ki je neoporečna;
- zagotovi kontinuirano izvajanje dejavnosti, vezanih na organizacijo prehrane, preprečevanje zavržkov hrane in ustrezno ravnanje s hrano, ko je ta že odpadek, in
- spremlja izvedbo dejavnosti s področja ravnanja s hrano, jih ovrednoti in po potrebi prilagodi.

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. Osnovni šoli Brezovica pri Ljubljani, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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