



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in učinkovitost ravnanja s hrano

Osnovne šole Šmihel



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

na Osnovni šoli Šmihel

Številka: 322-4/2017/32

Ljubljana, 19. decembra 2018

Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo pravilnosti in učinkovitosti ravnanja s hrano v šestih osnovnih šolah, in sicer Osnovni šoli Šmihel (v nadaljevanju: šola), 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.

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 30. 9. 2018.

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja šole izreklo *mnenje s pridržkom*, ker je ugotovilo, da šola pri naročanju živil v skupnem znesku 6.478 evrov ni ravnala v skladu s predpisi s področja javnega naročanja, saj način izračuna ocenjene vrednosti iz dokumentacije o javnem naročilu ni razviden, šola ni določila merila kakovosti živil pri merilih za izbiro ponudbe konvencionalnih živil, merilo ponujenega popusta, kot ga je predvidela v razpisni dokumentaciji, pa ni omogočilo razlikovanja ponudb glede na dejansko večjo ekonomsko korist, šola tudi ni izločila nepopolne ponudbe, ni objavila seznama evidenčnih naročil, poleg tega je dogovorila spremembe okvirnega sporazuma/pogodbe, ki niso bile v skladu s predpisi, v nasprotju z zakonom je dopustila spremembe gospodarskega subjekta med veljavnostjo okvirnega sporazuma ter uporabila okvirni sporazum v nasprotju z njegovim namenom in tako, da je zaobšla temeljna načela javnega naročanja, v postopku oddaje javnega naročila pa tudi ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje. Šola je pri izplačilih dobaviteljem v skupnem znesku 2.295 evrov ravnala v nasprotju z določili okvirnih sporazumov/pogodb, saj ni zahtevala nakazila dodatnih ugodnosti, dogovorjenih v okvirnih sporazumih/pogodbah, ter kljub neupoštevanju določil okvirnega sporazuma/pogodbe glede dostavnega časa ni unovčila bančne garancije. V nasprotju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018 in Pravilnikom o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava ni zagotovila ločenega računovodskega spremljanja dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil. Šola je obroke zunanjim uporabnikom zaračunavala v nasprotju s cenikom, in sicer za najmanj 308 evrov.

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 izreklo mnenje, da je bila šola pri ravnanju s hrano *delno učinkovita*. Šola je ustrezno načrtovala organizacijo prehrane, vendar so še možnosti za izboljšave. Sprejeta pravila šolske prehrane so ustrezna, vendar pri njihovem oblikovanju niso sodelovali učenci in starši, učitelji pa le delno. Načrtovala je vzgojno-izobraževalne dejavnosti, in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, a pri nekaterih ni določila oziroma ni bila dovolj konkretizirana opredelitev kazalnikov in obdobja. Šola je načrtovala nabavo ekoloških živil, v okviru postopka javnega naročanja nekatere zahteve šole sovpadajo z

merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, ni pa načrtovala nabave živil, ki so vključena v sheme kakovosti, oziroma živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Od ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane je načrtovala le ozaveščanje staršev in učencev. Za pripravo hrane so skrbeli strokovno usposobljeni zaposleni. Šola je izvedla večino vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, tudi urejenost celotnega območja šole je spodbujala k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. V letu 2017 je glede na vsa živila nabavila manj kot 10 odstotkov ekoloških živil, podatkov o nabavi priporočenih živil in živil, vključenih v sheme kakovosti, ter živil, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, šola ni imela. Pri pripravi obrokov je v pretežni meri upoštevala priporočene pogostosti uživanja živil iz posameznih skupin živil. Sistem prijav na obroke in odjav od obrokov je bil učinkovit, vendar delno neskladen s pravili šolske prehrane. Vzpostavljeni režim prehranjevanja je bil pretežno ustrezen, z izjemo prekratkega časa, ki je bil namenjen kosilu. Šola je izvedla aktivnosti za obvladovanje in zmanjševanje ter preprečevanje odpadne hrane, saj so učenci beležili količino zavržene hrane, vendar na tem področju ni delovala dovolj celovito in sistematično. Prav tako 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 z izjemo enega projekta ostale spremljala skopo, ugotavljanje potreb po izboljšavah je bilo prepuščeno posameznim aktivom oziroma posameznim zaposlenim. Stopnjo zadovoljstva učencev in staršev s šolsko prehrano in dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, je spremljala le v šolskem letu 2017/2018. Kljub temu da je oddala en vzorec obroka za oceno energijske in hranilne vrednosti, sistem nadzora ponujene prehrane ni bil vzpostavljen v celoti. Šola je načrtovala in tudi odstopila pripravljene, a nezaužite obroke učencem šole. Načrtovala je nekatere aktivnosti, povezane z ravnanjem z odpadno hrano, in ločevanje odpadkov, ni pa predvidela, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje in se ni ukvarjala s preveritvami možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano. Šola je seznanila učence z možnostjo porabe neoporečnih obrokov za pripravo novih obrokov v domačem okolju, v okviru dopustnega je neoporečna živila tudi sama porabila. Šola se je soočala s povečevanjem količine biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, vendar ni pristopila k ugotavljanju vzrokov in njihovem odpravljanju. Preverila je ustreznost izvedenih naravoslovnih dni in zbrala predloge izboljšav, vendar ni izkazala sistematičnega spremljanja in prilagajanja ukrepov ravnanja z odpadno hrano glede na rezultate že opravljenih dejanj.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	8
1.2 PREDSTAVITEV OSNOVNE ŠOLE ŠMIHEL.....	9
1.3 PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE.....	10
1.3.1 Pravne podlage naročanja živil	11
1.3.2 Pravne podlage za razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost ter za zaračunavanje obrokov	12
1.3.3 Smernice za prehranjevanje v vzgojno-izobraževalnih zavodih.....	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, dodatna ugodnost in predmet dobav	22
2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost.....	24
2.1.3 Zaračunavanje obrokov	25
3. UČINKOVITOST RAVNANJA S HRANO	27
3.1 UČINKOVITOST ŠOLE PRI ZAGOTAVLJANJU PREHRANE V SKLADU S SMERNICAMI	27
3.1.1 Načrtovanje organizacije prehrane	27
3.1.2 Načrtovanje ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane	30
3.1.3 Organiziranje prehrane učencev.....	32
3.1.4 Obvladovanje, zmanjševanje in preprečevanje ostankov hrane.....	36
3.1.5 Spremljanje načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem	37
3.1.6 Spremljanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane	40
3.2 UČINKOVITOST RAVNANJA Z ODPADNO HRANO	40
3.2.1 Načrtovanje ravnanja z odpadno hrano.....	41
3.2.2 Ravnanje z odpadno hrano	42
3.2.3 Spremljanje ravnanja z odpadno hrano.....	46

4. MNENJE	48
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	48
4.2 MNENJE O UČINKOVITOSTI POSLOVANJA.....	49
5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA	51
6. PRIPOROČILA	52

1. UVOD

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

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

1.1 Obrazložitev revizije

Izvedli smo prečno revizijo pravilnosti in učinkovitosti ravnanja s hrano v šestih osnovnih šolah, in sicer Osnovni šoli 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 30. 9. 2018.

Cilja revizije sta bila:

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

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 322-4/2017/12.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

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

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

1.2 Predstavitev Osnovne šole Šmihel

Mestna občina Novo mesto je šolo ustanovila z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Šmihel⁵ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi). V okviru šole je organizirana Podružnična šola Birčna vas (v nadaljevanju: podružnica).

Šola opravlja javno službo na področju osnovnošolskega izobraževanja. Med druge dejavnosti, ki so namenjene opravljanju dejavnosti, za katero je bila ustanovljena oziroma jih lahko opravlja z namenom racionalne rabe znanja in premoženja, ki ga šola uporablja, pa sodijo priložnostna priprava in dostava jedi, druga oskrba z jedmi in strežba pijač.

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

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

Organ upravljanja šole je 11-članski *svet šole*, ki ga sestavljajo trije predstavniki Mestne občine Novo mesto, 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 uresničitvi, 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 zunanjskega 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

⁵ Uradni list RS, št. 75/08, 53/10, 7/13, 56/14. Odlok je nadomestil Odlok o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Osnovna šola Šmihel (Uradni list RS, št. 48/96, 33/97, 76/98, 26/02).

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.

svet šole, ravnatelj pa imenuje in razrešuje vodjo podružnice. Ravnatelj pripravi predlog pravil šolske prehrane in lahko imenuje skupino za prehrano, ki daje mnenja in predloge glede šolske prehrane ter pripravlja predlog LDN in je odgovoren za njegovo izvedbo.

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 24. členom odloka o ustanovitvi pridobiva sredstva za delo iz:

- državnega proračuna,
- sredstev ustanoviteljice,
- prispevkov učencev oziroma staršev,
- sredstev od prodaje storitev in izdelkov,
- donacij, prispevkov sponzorjev,
- sredstev, pridobljenih z javnimi razpisi, in iz drugih virov.

Šola je z Osnovno šolo Bršljin in Osnovno šolo Center (obe iz Novega mesta) sklenila pogodbo o organizaciji dela organizatorke šolske prehrane na šolah pogodbenicah. Osnovna šola Bršljin je v ta namen zaposlila profesorico biologije in gospodinjstva, ki opravlja delo na šolah pogodbenicah. Šole pogodbenice zagotavljajo sredstva za delo organizatorja šolske prehrane v višini stroška tega delovnega mesta, v kolikor teh stroškov ne zagotavlja ministrstvo, pristojno za šolstvo. Osnovna šola Bršljin šolama mesečno izstavlja račune za zagotavljanje organizacije šolske prehrane na podlagi števila kosil in malic oziroma odstotka dela za posamezno šolo. V letu 2017 so stroški storitev vodje šolske prehrane na Osnovni šoli Šmihel znašali 5.543 evrov. Šola zagotavlja prehrano za podružnico.

V šolskem letu 2016/2017 je bilo v šolo vpisanih 414 učencev, v šolskem letu 2017/2018 pa 411 učencev.

Odgovorna oseba šole v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije je ravnateljica mag. Irena Hlača.

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

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

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

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

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

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

¹³ Davek na dodano vrednost.

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

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

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

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

Zakon o osnovni šoli¹⁵ med cilje osnovnošolskega izobraževanja med drugim uvršča spodbujanje skladnega telesnega, spoznavnega, čustvenega, moralnega, duhovnega in socialnega razvoja posameznika, vzgajanje in izobraževanje za trajnostni razvoj in za dejavno vključevanje v demokratično družbo, kar vključuje globlje poznavanje in odgovoren odnos do sebe, svojega zdravja, do drugih ljudi, svoje in

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.

drugih kultur, naravnega in družbenega okolja prihodnjih generacij. Vsebino, obseg in razporeditev vzgojno-izobraževalnega in drugega dela v skladu s predmetnikom in učnim načrtom in obseg, vsebino in razporeditev interesnih in drugih dejavnosti, ki jih izvaja šola, pa tudi delo drugih služb in aktivnosti, s katerimi se šola vključuje v okolje, ter obseg dejavnosti, s katerimi šola zagotavlja zdrav razvoj učencev, šola opredeli v LDN.

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.

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

¹⁷ Smernice, veljavne v obdobju, na katero se nanaša revizija, je sprejel Strokovni svet Republike Slovenije za splošno izobraževanje na 135. dopisni seji dne 11. 8. 2010.

[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/podrocje/Prehrana/Smernice_prehrana_2010.pdf], september 2018.

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

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 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 seznanitve učencev oziroma dijakov in staršev, določi s pravili šolske prehrane. Obroke, ki v predvidenem času niso prevzeti, šola brezplačno odstopi drugim učencem oziroma dijaku, 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.

¹⁹ Uradni list RS, št. 23/99.

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

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

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

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

1.3.4 Hrana med odpadki

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

²² Ministrstvo za zdravje, november 2005.

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

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

²⁵ Uradni list RS, št. 43/10.

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Revizijski pristop

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

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

³⁰ Tako kot opomba 29.

³¹ Uradni list RS, št. 39/10.

³² Uradni list RS, št. 70/08.

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

zadnje dejanje v zaporedju med seboj povezanih dejanj. Če je bilo v zaporedju dejanj, ki se je končalo s preizkušnim izplačilom, kakšno dejanje v nasprotju s predpisi, smo preizkušeno izplačilo šteli za nepravilno.

Pri presoji pravilnosti razmejevanja dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost smo upoštevali zlasti določbe Zakona o zavodih, ZOFVI, Zakona o osnovni šoli, ZR, pravilnika o sestavljanju letnih poročil in odloka o ustanovitvi ter Pravilnika o računovodstvu zavoda³⁴ (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 Sprejela ravnateljica šole 15. 4. 2010.

2. PRAVILNOST RAVNANJA S HRANO

2.1 Prihodki in odhodki

Šola je v letu 2017 ustvarila 1.906.150 evrov odhodkov, od tega je bilo za 170.975 evrov (9 odstotkov) stroškov materiala. Stroški živil so znašali 89.724 evrov oziroma 52,5 odstotka vseh stroškov materiala. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je šola poslovala z 278 različnimi dobavitelji³⁵, s katerimi je realizirala za 366.847 evrov z DDV nabav. S 27 dobavitelji živil je realizirala promet v znesku 92.767 evrov z DDV.

Šola je v letu 2017 ustvarila 1.907.075 evrov prihodkov, večina prihodkov, 1.907.054 evrov, je predstavljala prihodke od poslovanja. Prihodki od prehrane so znašali 186.120 evrov oziroma 9,8 odstotka prihodkov od poslovanja. Za prodane obroke prehrane je šola v letu 2017 izdala 3.867 računov staršem v znesku 115.113 evrov, 414 računov zaposlenim v znesku 8.875 evrov in 15 računov zunanjim uporabnikom v znesku 436 evrov. Izkazala je tudi 56.269 evrov prihodkov za šolsko prehrano pristojnega ministrstva, 1.773 evrov sredstev ustanoviteljice in 3.654 evrov Agencije Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja.

2.1.1 Nabava živil

Šola je v letu 2017 naročala živila pri dobaviteljih, izbranih po odprtem postopku oddaje javnega naročila, v katerem je kot predmet javnega naročila opredelila sukcesivno dobavo konvencionalnih in ekoloških živil s sklenitvijo okvirnega sporazuma/pogodbe za obdobje treh let (od 1. 7. 2015 do 30. 6. 2018). Poleg tega je nekatera živila na podlagi in v skladu s pogoji iz b) točke petega odstavka 14. člena ZJN-2, ki ureja javno naročanje izločenih sklopov, naročala neposredno pri 13 dobaviteljih, s katerimi je v letu 2017 ustvarila 5.241 evrov z DDV prometa.

³⁵ Skupini kontov 22 in 24.

Slika 1: Skladišče živil



Vir: fotografija računskega sodišča.

2.1.1.a Šola je izdala sklep, na podlagi katerega je začela postopek oddaje javnega naročila in v katerem je med drugim opredelila ocenjeno vrednost javnega naročila v znesku 258.200 evrov brez DDV³⁶ za triletno obdobje. Šola je oblikovala 18 sklopov živil, med temi sklop ekološko mleko in mlečni izdelki in sklop ekološko sadje in zelenjava iz domačega okolja. Šola pri določitvi meril ni upoštevala živil, ki so v shemah kakovosti, ali živil, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, prav tako za izbor ni določila meril "več ekoloških živil" in "embalaža". Kot merilo za ocenjevanje ponudb je šola določila ekonomsko najugodnejšo ponudbo, pri čemer je bil predviden izbor treh ekonomsko najugodnejših ponudb, ki ustrezajo merilu najnižje cene (ovrednotene z največ 90 točkami) in merilu dodatne ugodnosti ponudnika (ovrednotene z največ 10 točkami). Izjema je bil sklop sveže in suho sadje in zelenjava, kjer je šola ocenjevala ponudbo glede na merilo najnižje cene. Dodatna ugodnost je predstavljala odstotek popusta, ki ga je ponudnik nudil v odstotkih od 0 do 10 odstotkov od realizirane vrednosti posla. Šola je pri sklopih konvencionalnih živil ravnala v nasprotju z drugim odstavkom 48. člena ZJN-2, ker kot merilo za izbiro ponudbe ni določila merila kakovosti živil, in v nasprotju s prvim in tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN ter točko 2.1.3 Priloge 2 uredbe o ZeJN, ki sta določala merila za izbor živil, saj poleg cene in morebitnih drugih meril ni določila meril "več ekoloških živil" in "embalaža".

³⁶ Pri seštevanju ocenjene vrednosti posameznih sklopov je prišlo do računske napake, dejansko je ocenjena vrednost znašala 259.200 evrov.

2.1.1.b Šola je v postopku javnega naročila kot merilo za oddajo naročila določila merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe, opredeljeno na podlagi merila "cena", ki je bilo ovrednoteno z 90 točkami, in merila "dodatne ugodnosti" v višini ponujenega popusta, ki je bil ovrednoten z 0 do 10 točkami. Menimo, da merilo ponujenega popusta, kot ga je šola predvidela v razpisni dokumentaciji, šoli ni omogočilo razlikovanja ponudb glede na dejansko večjo ekonomsko korist šole oziroma nižjo ceno. Zgolj v primeru, da bi za živila veljala enotna cena, bi z uporabo merila ponujenega popusta šola lahko izbrala boljšo oziroma ugodnejšo ponudbo. Merilo ekonomsko najugodnejše ponudbe, kot ga je oblikovala šola, pa je omogočalo prednost tudi ponudbam z višjimi končnimi cenami. Tako oblikovano merilo ponujenega popusta, v medsebojni odvisnosti z merilom "cena", nasprotuje smislu merila ekonomsko najugodnejše ponudbe iz 48. člena ZJN-2.

2.1.1.c Šola je opredelila dva sklopa ekoloških živil, in sicer sklop ekološko mleko in mlečni izdelki (ocenjena vrednost 25.000 evrov oziroma 9,7 odstotka ocenjene vrednosti javnega naročila) in sklop ekološko sadje in zelenjava iz domačega okolja (ocenjena vrednost 400 evrov oziroma 0,2 odstotka ocenjene vrednosti javnega naročila). Šola je načrtovala manj kot 10 odstotkov ekoloških živil glede na celotno vrednost javnega naročila, kar ni bilo v skladu s tretjim odstavkom 4. člena uredbe o ZeJN in točko 2.1.2 Priloge 2 uredbe o ZeJN, ki je določala, da mora naročnik v tehničnih specifikacijah med drugim določiti minimalni delež ekoloških živil najmanj v višini 10 odstotkov. V letu 2017 je šola nabavila ekološka živila v vrednosti 4.502 evra, kar predstavlja 4,9 odstotka nabavne vrednosti živil v letu 2017 (92.767 evrov).

2.1.1.d Šola je v sklepu navedla ocenjeno vrednost javnega naročila, vključujoč vrednost izločenih sklopov. Drugi odstavek 14. člena ZJN-2 je določal, da mora biti način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila, vključno z vsemi količinskimi in cenovnimi parametri, na podlagi katerih je naročnik izračunal ocenjeno vrednost naročila, razviden iz dokumentacije. Šola pri izračunu ocenjene vrednosti javnega naročila ni ravnala v skladu z drugim odstavkom 14. člena ZJN-2, saj iz dokumentacije ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti javnega naročila.

2.1.1.e Šola je Obvestilo o naročilu na portalu javnih naročil objavila 23. 3. 2015 in v Uradnem listu Evropske unije 25. 3. 2015, popravek pa je objavila 23. 4. 2015 oziroma 28. 4. 2015. Šola je s popravkom spremenila nekatere specifikacije živil v predračunih, med drugim v sklopu splošno prehrabno blago, in sicer na podlagi vprašanja ponudnika glede gramatur nekaterih artiklov. Šola je prvotno določila gramature, ki jih je tržila le ena blagovna znamka. Šola je s popravkom gramature spremenila, razen za kokošjo pašteto 27 g (Argeta junior in podobno). Menimo, da je šola z določitvijo gramature kokošje paštete na 27 g ustvarila okoliščino, s katero je preferirala določeno blagovno znamko, ki je edina ponujala kokošjo pašteto te gramature, kar ni bilo v skladu z 9. členom ZJN-2, ki je določal, da naročniki ne smejo ustvarjati okoliščin, ki bi pomenile krajevno, stvarno ali osebno diskriminacijo ponudnikov.

2.1.1.f Šola je ponudbo Mercator, d. d. prejela 4. 5. 2015, rok za prejem ponudb je bil 6. 5. 2015 do 13:00. Ponudnik je posredoval ponudbo brez menice za resnost ponudbe. Predložil je dopis, s katerim je šolo obvestil, da zaradi odsotnosti zakonitega zastopnika menica za resnost ponudbe ponudbi ni predložena in da jo bo posredoval naknadno. Šola je ravnala v nasprotju s prvim odstavkom 80. člena ZJN-2, ki je določal, da mora naročnik v postopku oddaje javnega naročila po opravljenem pregledu in dopolnitvi ponudb v skladu z 78. členom ZJN-2 izločiti ponudbe, ki niso popolne. Nepredložitev menice za resnost ponudbe ni mogoče šteti za formalno nepopoln dokument, ki bi se lahko dopolnjeval v okviru

instituta formalno nepopolne ponudbe skladno z 78. členom ZJN-2. Ponudba, ki ne vsebuje menice za resnost ponudbe v času predložitve ponudbe, ne izpolnjuje pogojev. Menica za resnost ponudbe mora obstajati in garantirati resnost ponudbe že v času, ko je ponudba predložena, in ves čas njene veljavnosti. V letu 2017 je Mercator, d. d. šoli dobavil živila v vrednosti 3.658 evrov.

2.1.1.g Šola je v letu 2015 sklenila okvirni sporazum/pogodbo za sklop mleko in mlečni izdelki z dvema dobaviteljema, vendar v letu 2017 živil ni nabavljala pri prvouvrščenem dobavitelju, ampak pri drugouvrščenem, s katerim je v letu 2017 ustvarila 7.695 evrov prometa. Okvirni sporazum/pogodba v 3. členu določa, da so sestavni del tega okvirnega sporazuma/pogodbe pogoji, določeni z razpisno dokumentacijo, in bo dobavitelj šoli dobavljal blago v obsegu vsakokratnega naročila ter pod pogoji in cenah, ki so opredeljeni v njihovih ponudbah. V 6. členu določa, da mora biti prevoz blaga izvršen v skladu z veljavnimi zdravstveno-sanitarnimi predpisi, ki zagotavljajo ohranitev kakovosti in zdravstveno neoporečnost blaga v skladu z zahtevami sistema HACCP³⁷. V primeru večkratnih zamud dostave blaga in neustreznosti prevoza blaga si naročnik pridržuje pravico do unovčitve bančne garancije za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti oziroma lastne menice ponudnika. Nadalje 7. člen okvirnega sporazuma/pogodbe določa, da mora dobavitelj zagotoviti dostavo blaga, ki omogoča higiensko neoporečen prevzem. Prvouvrščen dobavitelj se je obvezal dobavljati mleko in mlečne izdelke od 6:30 do 7:00 zjutraj za tekoči dan porabe za matično šolo ter od 6:00 do 7:30 zjutraj za tekoči dan porabe za podružnico. Šola je prvouvrščenega dobavitelja pozvala k spoštovanju dogovorjenega časa dostave, saj je dobavitelj mleko in mlečne izdelke že od 1. 9. 2015 dobavljal v zgodnjih jutranjih urah, pred dogovorjenim časom, določenim v razpisni dokumentaciji, in jih puščal v predprostoru ali pred vrati šole, torej v prostorih z neustrezno temperaturo, kjer ni bil onemogočen higiensko neoporečen prevzem blaga, ravno tako količinski prevzem ni bil izveden. Čeprav je šola dobavitelja v dopisu opozorila, da bo v primeru dobav pred dogovorjenim časom odstopila od okvirnega sporazuma/pogodbe, ni unovčila bančne garancije v vrednosti 2.000 evrov, kot ji je to omogočal 6. člen okvirnega sporazuma/pogodbe.

Pojasnilo šole

Prvouvrščenega dobavitelja mleka in mlečnih izdelkov je šola že leta 2016 obvestila o dostavah ob neprimernih jutranjih urah. Nato je bilo dogovorjeno, da bo šola pri njem živila naročala, če bo čas dostave ustrezen, hkrati je dobavitelj zaradi neustreznega časa dostave šoli ponudil brezplačne hladilnike za shranjevanje blaga, vendar zaradi prostorske stiske šola te ponudbe ni mogla sprejeti. Zato je šola živila naročala pri drugouvrščenem dobavitelju do začetka šolskega leta 2017/2018, ko je prvouvrščen dobavitelj dostavo uskladil z dogovorjenimi urami.

2.1.1.h Sprememba pogodbe o izvedbi javnih naročil med njihovo veljavnostjo zaradi spremembe druge pogodbene stranke je v skladu z drugo alinejo 4. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3 dopustna v primeru, ko drugi 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. Šola je sklenila okvirni sporazum/pogodbo za sklop blaga žita in mlevski izdelki z družbo Žito, d. d.³⁸ (v nadaljevanju: Žito) kot prvim najugodnejšim ponudnikom in okvirni sporazum/pogodbo za sklop blaga kruh, pekovsko pecivo in

³⁷ Analiza tveganja in ugotavljanja kritičnih kontrolnih točk, angl.: *Hazard Analysis Critical Control Point*.

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

slasčice kot tretjim najugodnejšim ponudnikom. Maja 2016 je šola z Žitom in s Podravko, trgovsko podjetje, d. o. o.³⁹ (v nadaljevanju: Podravka) sklenila aneks k pogodbi⁴⁰, 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 namesto Žita dobavljala živila iz sklopa žito in mlevski izdelki, medtem ko je stranka okvirnega sporazuma/pogodbe za sklop kruh, pekovsko pecivo in slasčice še naprej ostalo Žito. S Podravko je šola v letu 2017 ustvarila 2.820 evrov prometa. Šola ob spremembi gospodarskega subjekta za Podravko ni preverila pogojev za sodelovanje, standardov za zagotavljanje kakovosti in standardov za okoljsko ravnanje ter prvotno določenih razlogov za izključitev, ki jih je določila v razpisni dokumentaciji v postopku javnega naročanja, zato je ravnala v nasprotju z drugo alinejo 4. točke prvega odstavka 95. člena ZJN-3.

Pojasnilo šole

Žito se je kot edini družbenik Podravke v aneksu zavežal, da bo zagotovil, da bo Podravka izpolnjevala obveznosti dobave proizvodov iz sklopa trajni program skladno s pogodbo. Ob tem so se pogodbeni stranke dogovorile, da se določbe pogodbe s podpisom aneksa ne spremenijo. Ker šola pri dobavi izdelkov in drugem sodelovanju ni opazila nikakršnih sprememb, tudi ni zahtevala dokazil o izpolnjevanju pogojev Podravke.

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

Ukrep šole

Šola je na spletni strani novembra 2018 objavila seznam javnih naročil, ki so bila oddana leta 2017.

2.1.1.1 Pogodbene cene, dodatna ugodnost in predmet dobav

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

2.1.1.1.a Pri preverjanju skladnosti dejanskih nabavnih cen živil s pogodbenimi smo ugotovili, da so se v skladu z 9. členom okvirnega sporazuma/pogodbe cene za sklop sveže in suho sadje in zelenjava po obdobju fiksности cen, ki je trajalo do 31. 10. 2015, lahko spreminjale vsake štiri mesece v skladu z rastjo indeksa cen življenjskih potrebščin v skupini hrana in brezalkoholne pijače in podskupinah sadje sveže in predelano ter zelenjava sveža in predelana, ki ga objavi Statistični urad Republike Slovenije. Šola je ravnala v nasprotju z 9. členom okvirnega sporazuma/pogodbe, ker je kupovala sveže in suho sadje ter zelenjavo

³⁹ Podravka je bila na dan 30. 5. 2016 v 100-odstotni lasti družbe Žito.

⁴⁰ Aneks k pogodbi o dobavi prehranskega blaga z dne 23. 5. 2016.

po drugačnih cenah, kot so bile veljavne v obdobju fiksnosti, pri tem pa ni preverjala, ali so se spreminjale v skladu z rastjo indeksa cen življenjskih potrebščin. Ugotovili smo tudi, da so dobavitelji, s katerimi je šola imela sklenjene okvirne sporazume/pogodbe, šoli maja in junija 2017 zaračunavali višje cene od dogovorjenih:

- družba Impuls Domžale, d. o. o. je pri enem živilu zaračunavala 54,5 odstotka višjo ceno od dogovorjene;
- družba Ljubljanske Mlekarne, d. d. je dva artikla zaračunavala po višji ceni od dogovorjene, in sicer za 15 in 5 odstotkov;
- družba Pekarna Pečjak, d. o. o. je zaračunavala pet artiklov po višji ceni od dogovorjene, in sicer od 1 do 30,7 odstotka.

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/pogodb, s katerim je zagotovila nakazovanje dogovorjenih ugodnosti in zaračunavanje živil po dogovorjenih cenah.

2.1.1.1.b Šola je v razpisni dokumentaciji in v 15. členu okvirnih sporazumov/pogodb določila, da se v primeru, če se v času izvajanja naročila po tem okvirnem sporazumu/pogodbi ugotovi potreba po nabavi blaga s področja naročila, ki ni bilo predmet ponudbe, lahko stranki o dodatni nabavi blaga dogovorita z aneksom k okvirnemu sporazumu/pogodbi. Za takšno blago veljajo dnevne tržne cene s cenika dobavitelja. Menimo, da je takšna določba okvirnih sporazumov/pogodb v nasprotju s tretjim odstavkom 32. člena ZJN-2, ki je določal, da naročnik ne sme uporabljati okvirnih sporazumov neprimerno glede na namen in naravo predmeta naročila ali tako, da bi s tem kršil temeljna načela, saj šola ni opredelila, katere vrste blaga oziroma artiklov (vključno z njihovimi specifikacijami) naj bi na tak način naročala, ter ni navedla nobenih pravil in pogojev za izbor najugodnejšega ponudnika za to blago oziroma artikle. Navedeno po našem mnenju pomeni, da je šola na tej podlagi blago oziroma artikle kupovala mimo vseh pravil javnega naročanja.

2.1.1.1.c Na podlagi 10. člena okvirnih sporazumov/pogodb so dobavitelji, ki so ponudili dodatno ugodnost, morali šoli nakazati denarna sredstva iz naslova dodatnih ugodnosti iz ponudbe ob vsakem mesečnem zbirnem računu. Trije dobavitelji, ki so ponudili dodatno ugodnost v višini 2, 5 oziroma 10 odstotkov od realizirane vrednosti, šoli v letu 2017 denarnih sredstev niso nakazali. Šola izplačila dodatne ugodnosti od njih tudi ni zahtevala, zaradi česar ni zagotovila uresničitve obveznosti dobaviteljev glede ugodnosti po 10. členu okvirnih sporazumov/pogodb. Šola bi morala v letu 2017 prejeti 295 evrov dodatnih ugodnosti.

Ukrepi šole

Dobavitelji so izstavili dobropise, s katerimi so šoli priznali dodatno ugodnost. Šola je vzpostavila sistem kontrole dejanskega izvajanja okvirnih sporazumov/pogodb, s katerim je zagotovila nakazovanje dogovorjenih ugodnosti in zaračunavanje živil po dogovorjenih cenah.

2.1.2 Razmejevanje dejavnosti priprave obrokov med javno službo in tržno dejavnost

Izkazovanje poslovnih dogodkov in njihove predstavitve ureja pravilnik o računovodstvu. V 102. členu pravilnika o računovodstvu je določeno, da mora šola prihodke spremljati ločeno po posameznih dejavnostih, razčlenjene po vrstah in namenih, in sicer vsaj na dejavnost, s katero pridobiva prihodke iz sredstev javnih financ, in dejavnost, s katero pridobiva prihodke na trgu. V prvem odstavku 107. člena pravilnika o računovodstvu je določeno, da je prihodke od prodaje treba deliti na prihodke iz sredstev javnih financ ter na prihodke, ustvarjene na trgu, pri čemer se upoštevajo sodila pristojnega ministrstva in ustanoviteljice, če sodil ni, pa se vsi prihodki od prodaje evidentirajo med prihodki za opravljanje javne službe, kot je navedeno v odloku o ustanovitvi. Nadalje pa prvi odstavek 111. člena pravilnika o računovodstvu določa, da je treba ob koncu poslovnega leta odhodke od poslovanja deliti na odhodke iz sredstev javnih financ in odhodke, ustvarjene iz tržne dejavnosti, pri čemer se upoštevajo sodila pristojnega ministrstva in ustanoviteljice. Če ni usmeritev pristojnega ministrstva in ustanoviteljice, pa pravilnik o računovodstvu v drugem odstavku 111. člena določa, da se lahko kot sodilo uporabi odstotek razmerja med prihodki tržne dejavnosti v celotnih prihodkih od poslovanja. Pravilnik o računovodstvu tako hkrati predpisuje dva nasprotujoča si načina ravnanja v primeru neobstoja sodil. Po 107. členu pravilnika o računovodstvu naj bi se v takšnem primeru vsi prihodki od prodaje in odhodki od poslovanja evidentirali med prihodki in odhodki za opravljanje javne službe, hkrati pa 111. člen za tak primer določa razmejevanje na podlagi razmerja med prihodki tržne dejavnosti v celotnih prihodkih poslovanja.

Kadrovski načrt za šolsko leto 2016/2017⁴¹ predvideva, da se 2,66 delavca v šolskem letu 2016/2017 financira s sredstvi od prodaje blaga in storitev na trgu. Za šolsko leto 2017/2018 kadrovski načrt po virih financiranja v Letnem delovnem načrtu za šolsko leto 2017/2018⁴² (v nadaljevanju: LDN 2017/2018) ni predstavljen. Na podlagi javno dostopnih podatkov⁴³ je razvidno, da je šola v letu 2017 izkazovala odhodke za plače zaposlenih iz sredstev prodaje blaga in storitev na trgu. Letno poročilo Osnovne šole Šmihel Novo mesto za poslovno leto 2017⁴⁴ (v nadaljevanju: letno poročilo) v javno službo uvršča tudi priložnostno pripravo in dostavo jedi, drugo oskrbo z jedmi in strežbo pijač. Šola je poleg prihodkov staršev za plačila šolske prehrane med prihodki javne službe izkazala tudi prihodke od prodanih obrokov zaposlenim in zunanjim odjemalcem, česar ni možno uvrščati v okvir javne službe.

2.1.2.a Šola ni zagotovila ločenega računovodskega spremljanja dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil, čeprav je plače zaposlenih financirala iz sredstev prodaje blaga in storitev na trgu, s čimer je ravnala v nasprotju z devetim odstavkom 63. člena Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018, ki določa, če se plače zaposlenih pri posrednem uporabniku proračuna države in občine financirajo iz sredstev od prodaje blaga in storitev na trgu, morajo tudi tisti posredni uporabniki proračuna države in občine, ki niso zavezani po Zakonu o preglednosti finančnih odnosov in

⁴¹ Kadrovski načrt za šolsko leto 2016/2017 je sestavni del Letnega delovnega načrta za šolsko leto 2016/2017 (v nadaljevanju: LDN 2016/2017), sprejel ga je svet šole na seji 29. 9. 2016.

⁴² Sprejel svet šole na seji dne 28. 9. 2017.

⁴³ Podatki ISPAP – Informacijskega sistema za posredovanje in analizo podatkov o plačah, drugih izplačilih in številu zaposlenih v javnem sektorju, dostopen na spletnih straneh Agencije Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve.

⁴⁴ Z dne 20. 2. 2018. Letno poročilo je sprejel svet zavoda na seji 6. 3. 2018.

ločenem evidentiranju različnih dejavnosti⁴⁵, zagotoviti ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil. Tudi pravilnik o sestavljanju letnih poročil v 23. členu določa, da se podatki o odhodkih oziroma stroških, ki niso razvidni iz dokumentacije, ugotovijo na podlagi ustreznih sodil, ki jih določi pristojno ministrstvo. Če ni ustreznjega sodila, se kot sodilo uporabi razmerje med prihodki, doseženimi pri opravljanju posamezne vrste dejavnosti. Ker šola v poslovnih knjigah ni razmejevala prihodkov po dejavnostih, tudi ni sledila določbam pravilnika o sestavljanju letnih poročil, ki v 23. členu uvaja zahtevo po pripravi izkaza prihodkov in odhodkov določenih uporabnikov po vrstah dejavnosti.

Pojasnilo šole

Šola ne deli prihodkov in odhodkov oziroma stroškov po vrstah dejavnosti javne službe in tržne dejavnosti. Pristojno ministrstvo ni nikoli posredovalo sodil za razmejevanje, kar je glavni razlog, zakaj šola ne prikazuje tržne dejavnosti. V odloku o ustanovitvi je v 4. členu določeno, da šola izvaja javno službo, in sicer osnovnošolsko izobraževanje. V predpisih, ki določajo negospodarske javne službe, ni opredeljene tržne dejavnosti. V dopisu ustanoviteljice iz leta 2001, ki je bil posredovan vsem osnovnim šolam v občini, je navedeno, da lahko osnovne šole, katerih ustanoviteljica je Mestna občina Novo mesto, opravljajo samo dejavnosti v pogojih javne službe.

Šolsko prehrano in prehrano za zaposlene ter zunanje odjemalce šola zaračunava na podlagi cenika, ki ga je sprejel svet šole⁴⁶. 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.

Cena obrokov je določena na podlagi stroškov, in sicer stroška živil, stroška dela in materialnih stroškov, ki obsegajo stroške čiščenja, ostalih materialov v kuhinji, zemeljskega plina, kurilnega olja, elektrike, vode, komunalnih storitev, najema programske opreme, varovanja, telefona, zavarovanja avta, poštnih storitev, investicijskega vzdrževanja, tekočega vzdrževanja kuhinje, drobnega inventarja, materiala za vzdrževanje, zdravstvenih storitev, delovne obleke, čiščenja in pranja, pisarniškega materiala, odvoza organskih odpadkov, vzdrževanja programske opreme, storitev plačilnega prometa, sanitetnega materiala, izobraževanja, pogonskega goriva, vzdrževanja avta in stroške drugih storitev. Menimo, da je šola pri izračunu cene obrokov upoštevala vse potrebne stroške. Ne da bi se izrekli o pravilnosti deleža celotnih stroškov šole, ki so bili upoštevani pri določitvi cen obrokov, opozarjamo, da se cene obrokov niso spremenile od leta 2012, zato obstaja tveganje, da cene nič več ne pokrivajo vseh stroškov.

2.1.3 Zaračunavanje obrokov

Šola je leta 2017 za prodane obroke hrane izdala 4.296 računov na podlagi cenika, predstavljenega v tabeli 1. Pri preveritvi zaračunavanja obrokov nismo preverjali pravilnosti uvrstitve učencev v dohodkovni razred, temveč ali je šola pri zaračunavanju obrokov to uvrstitev upoštevala.

⁴⁵ Uradni list RS, št. 33/11.

⁴⁶ Sprejet na seji dne 29. 9. 2016 in seji dne 28. 9. 2017.

Tabela 1: Cene obrokov

Obrok	Redna cena v evrih	Občasna kosila v evrih
Kosilo učenci 1.–2. razred	1,60	1,90
Kosilo učenci 3.–5. razred	1,75	2,05
Kosilo učenci 6.–9. razred	2,10	2,40
Malica učenci dopoldanska	0,80	-
Malica učenci popoldanska	0,50	-
Malica zaposleni – sadna	1,20	-
Malica zaposleni – otroška	1,50	-
Malica zaposleni – topla	2,40	-
Kosilo – zaposleni	3,10	-
Kosilo – zunanji	3,60	4,30

Vir: zapisniki seje sveta šole z dne 27. 9. 2012, 29. 9. 2016 in 28. 9. 2017.

2.1.3.a Šola je zunanjim uporabnikom obračunala obroke po cenah, ki niso bile skladne s sprejetim cenikom v znesku najmanj 308 evrov, in sicer:

- zunanji uporabniki je zaračunala najmanj 10 kosil po ceni 3,1 evra za kosilo, kar je cena kosila za zaposlene na šoli, čeprav uporabnica na šoli ni zaposlena, namesto po ceni kosila za zunanje uporabnike, ki je znašala 4,3 evra;
- Krajevni skupnosti Šmihel je zaračunala le dejanski strošek živil, ki jih je porabila pri pripravi toplih obrokov, čeprav na šoli velja cenik, ki ga je sprejel svet zavoda in določa cene posameznih obrokov šolske prehrane, cene obrokov pa poleg stroška živil vsebujejo tudi druge stroške.

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 prehrane⁴⁷.

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 25. 8. 2010 in jih 29. 9. 2014 spremenil. Pravila šolske prehrane določajo postopke evidentiranja obrokov, nadzor nad koriščenjem obrokov, čas in način odjave posameznega obroka, ravnanje z neprevzetimi obroki ter način seznaitve učencev in staršev s Pravili šolske prehrane. Pravila šolske prehrane so sicer vsebinsko ustrezna, vendar menimo, da bi bilo primerno, da bi predlog pravil šolske prehrane pred sprejemom obravnavali svet staršev, učiteljski zbor in učenci. Učitelji so pred sprejemom pravil šolske prehrane obravnavali področje subvencioniranja šolske prehrane in način odjave obrokov, vendar sta to le dve področji, ki jih je s pravili treba urediti. Starši in učenci so se s pravili šolske prehrane seznaili po sprejetju, in tako niso imeli možnosti sodelovati pri njihovem oblikovanju.

⁴⁷ 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.

V obdobju, na katero se nanaša revizija, so delovanje šole usmerjali Razvojni načrt za obdobje od septembra 2015 do septembra 2018⁴⁸ (v nadaljevanju: razvojni načrt šole), LDN 2016/2017, LDN 2017/2018, Program dela Osnovne šole Šmihel za leto 2017⁴⁹ in Program dela Osnovne šole Šmihel za leto 2018⁵⁰.

Šola je v razvojnem načrtu šole, predvsem pa v LDN 2016/2017 in LDN 2017/2018, navedla vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi bo spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja. Zdravemu prehranjevanju so sicer namenjene tudi ure pouka v učnih načrtih nekaterih obveznih⁵¹ in izbirnih predmetov⁵², elemente zdravega prehranjevanja se vključuje tudi v druge predmete⁵³. Razvojni načrt šole določa različne cilje na petih področjih delovanja šole, med katerimi je tudi vzgojno delovanje. Šola je v dokumentih šole določila odgovorne osebe, ni opredelila kazalnikov oziroma načina evalvacije in obdobja izvajanja pri nekaterih podciljih. V okviru vzgojnega delovanja, natančneje cilja skrb za zdravje, si je šola med drugim zadala podcilj, da bo tako učence kot zaposlene spodbujala k zdravemu načinu življenja in prehranjevanju ter h gibanju. Naloge za doseg tega podcilja so bile razdeljene različnim deležnikom:

- prva skupina nosilcev nalog so učenci, zaposleni in starši; naloge naj bi se izvajale v obliki roditeljskih sestankov in neformalnih oblik sodelovanja s starši, v obdobju od leta 2015 do leta 2018; naloge bodo ovrednotene z anketo, udeležbo in prispevki;
- druga skupina je naravoslovni aktiv, ki naj bi vsa štiri leta (2015–2018) skrbel za razvoj zdravega življenjskega sloga; kazalniki niso bili določeni;
- vodja prehrane in naravoslovni aktiv kot tretji deležniki opravijo več nalog, in sicer naj bi pripravili zdrav jedilnik, pri čemer je predvideno beleženje eko malice in enkrat mesečno spremljanje količine hrane, ki bo ostala; rok za izvedbo nalog ni bil določen; skrbeli naj bi tudi za izvedbo Sheme šolskega sadja in zelenjave ter Tradicionalnega slovenskega zajtrka, pri čemer bodo spremljali udeležbo in izvedli anketo za učence in starše; rok za izvedbo nalog je bil november 2015.

V okviru razvojnega načrta šole so bili v okviru cilja skrb zase in za druge med drugim določeni:

- podcilj bonton v šoli in na vseh področjih vsakodnevnega življenja, za kar naj bi skrbeli vsi zaposleni in v okviru vseh dejavnosti (obnašanje v jedilnici, pozdravljanje, sedenje, kultura dialoga);
- podcilj skrb za okolje in podcilj pridelaj si sam za jutrišnji dan – vrt gredica, ločevanje, zbiranje surovin, za doseganje katerih sta zadolžena Eko klub in naravoslovni aktiv; ob koncu naj bi se preverjali rezultati, ki pa niso določeni, med kazalniki pa so pridobljena sredstva za plačilo dejavnosti učencem ter uporaba pridelkov; za omenjena podcilja terminska načrta v razvojnem načrtu šole nista določena.

Tudi NIJZ v mnenju ugotavlja, da vsebine, povezane z zdravo prehrano in kulturo prehranjevanja, v LDN 2017/2018 niso dovolj natančno definirane, saj opredelitve aktivnosti, ciljev, časovnih okvirov in rezultatov ne odražajo vedno stanja v šoli niti zaznanih težav. Navkljub ugotovljenim pomanjkljivostim

⁴⁸ Z julija 2015. Sprejel svet šole dne 30. 9. 2015.

⁴⁹ Z dne 27. 2. 2017. Sprejel svet šole dne 27. 2. 2017.

⁵⁰ Z dne 21. 2. 2018. Sprejel svet šole dne 6. 3. 2018.

⁵¹ Spoznavanje okolja, Naravoslovje in tehnika, Gospodinjstvo, Biologija.

⁵² Sodobna priprava hrane, Načini prehranjevanja.

⁵³ Slovenščina, Angleščina, Kemija in tako dalje.

kot dobro prakso opredelitve vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi se spodbuja zdravo prehranjevanje in kultura prehranjevanja, v nadaljevanju besedila navajamo projekta Odgovorni Šmihci in aktivnosti v okviru Ekošole.

Primeri dobre prakse

Projekt Odgovorni Šmihci

Na šoli izvajajo projekt Odgovorni Šmihci. Projektni tim treh zaposlenih je za cilj projekta določil razvijanje odgovornosti pri opravljanju šolskega in domačega šolskega dela ter pridobivanje uporabnega znanja. V koledarskem letu so si v okviru projekta učenci izbrali dejavnost šolskega dela, s katero se bodo trudili izboljšati svoje sposobnosti. Učenci so med drugim svoje aktivnosti usmerili v pravila obnašanja pri prehranjevanju in za posamezne prostore pripravili napise, tudi napise za primerno vedenje v jedilnici.

Aktivnosti v okviru Ekošole

Šola je med ostalimi projekti Ekošole pristopila k načrtovanju projektov:

- Uporaba pridobljenega komposta na lastnem vrtu. Predvideno je bilo, da bodo učenci uporabljali visoke grede in uporabili kompost, ki ga bodo pridobili na šolskem kompostniku. Učenci 2. in 3. triletja naj bi spoznali uporabnost visokih gred in vzgojeno zelenjavo uporabili v šolski kuhinji oziroma pri predmetu Gospodinjstvo, v okviru katerega spoznavajo tudi pomen samooskrbe. Aktivnosti naj bi izvajali učenci z učiteljico gospodinjstva od 6. 10. 2016 do 23. 6. 2017. Cilj je bil pridelati čim več kakovostne zelenjave.
 - Slovenska hrana – Tradicionalni slovenski zajtrk, s poudarkom na pomenu zajtrkovanja in kulturnem prehranjevanju. Cilj aktivnosti je spoznavanje pomena in prednosti lokalno pridelane in predelane hrane, v povezavi z zdravim načinom prehranjevanja, pomenom zajtrka in uživanja sadja in zelenjave. Dodana vrednost na šoli je, da je bila načrtovana primerjava količine zaužite hrane na dan izvedbe projekta s podobnim zajtrkom kakšnega drugega dneva, kar bo pokazatelj uspešnosti aktivnosti.
-

Šola je načrtovala nabavo ekoloških živil, ni pa posebej načrtovala nabave živil iz drugih shem kakovosti ter živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, ravno tako nismo ugotovili, da bi v okviru postopka naročanja upoštevala Priročnik z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, čeprav v delu razpisne dokumentacije glede kakovosti izdelkov in ostalih zahtev nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, opredeljenimi v priročniku.

Pojasnilo šole

Pri nabavi živil so bila upoštevana zdravstvena in kakovostna merila, zapisana v razpisni dokumentaciji, pri čemer si je šola pomagala s priročnikom z merili kakovosti za javno naročanje.

Ocenjujemo, da šola učinkovito načrtuje organizacijo prehrane, vendar še obstajajo možnosti za izboljšave. Šola ima sprejeta vsebinsko ustrezna pravila šolske prehrane, vendar jih pred sprejemom niso obravnavali starši in učenci, ki tako niso imeli možnosti tvorno sodelovati pri njihovem oblikovanju, učitelji pa so jih obravnavali le delno. Šola je opredelila vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, pri čemer je pri nekaterih dejavnostih manjkala opredelitev kazalnikov, prav tako časovnice in rezultati, oziroma ti niso bili konkretizirani. Načrtovala je nabavo ekoloških živil, ne pa tudi živil iz drugih shem kakovosti ter živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, v postopku naročanja v delu razpisne dokumentacije nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili

kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Projekta Odgovorni Šmihci in aktivnosti v okviru Ekošole upoštevamo kot primera dobre prakse.

3.1.2 Načrtovanje ukrepov obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane

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

Šola je v razvojnem načrtu šole na splošno opisala dejavnosti, ki jih je v določeni meri mogoče obravnavati kot ozaveščanje učencev in njihovih staršev o problematiki ostankov hrane. Navedene so kot podcilji, pri čemer poleg že navedenih v poglavju 3.1.1 tega poročila razvojni načrt šole navaja še podcilj reševanje problematike odpadkov in podcilj skrb za okolje. Nosilci nalog so učenci, učitelji, naravoslovni aktiv in vodja šolske prehrane, pri podcilju skrb za okolje pa sta določena Eko klub in naravoslovni aktiv. Šola je navedla predvidene učinke oziroma načine vrednotenja, ki so po naši oceni v določenih primerih premalo določni. Vrednotenje podcilja skrb za okolje je opredeljeno le kot rezultat, ki ni konkretiziran, ravno tako ni določen časovni okvir izvedbe. Pri podcilju projekt reševanja problematike odpadkov je kot kazalnik opredeljena razstava, prireditve, objava na spletni strani, prodaja izdelkov, odgovorna oseba za izvedbo tega podcilja pa ni določena. Šola v obeh LDN navaja, da stremi k ozaveščanju učencev z ekološkimi vsebinami, zato je vključena v programe Ekošola in Zdrava šola ter Odgovorno ravnanje z odpadki. Tako v Programu dela Osnovne šole Šmihel za leto 2017 kot tudi za leto 2018 je opredeljena naloga Spodbujanje učencev k zdravemu načinu prehranjevanja, kjer je določen kazalnik doseganja spremljanje količine odpadne hrane.

Šola je izkazala, da je načrtovala aktivnosti ozaveščanja učencev in njihovih staršev o problematiki ostankov hrane. Šola ni načrtovala, da bo sistematično spremljala, katerih živil učenci izrazito ne marajo, in jih nadomeščala z drugimi. Med učenci priljubljena živila so navadno odsvetovana in hranilno revna živila. Teh živil smernice v celoti povsem ne prepovedujejo, vendar priporočajo, da se v vsakdanji jedilnik vključijo redko, največ nekajkrat mesečno. Ker šola ni načrtovala beleženja nepriljubljenih živil, posledično ni mogla načrtovati prehrane tako, da bi še vedno v skladu s priporočili smernic v kar največji meri upoštevala želje učencev oziroma načrtovala takšne kombinacije živil, ki bi jih učenci pojedli, in s tem vplivala na zmanjšanje ostankov hrane.

Ukrep šole

Šola je pripravila tako imenovano mapo Spremljanja zadovoljstva s šolsko prebrano, s katero namerava zbirati podatke o večjih odstopanjih v količini ostankov hrane, ki jih bosta beležili vodja šolske kuhinje in gospodinjec II, tedenska spremljanja se bodo upoštevala pri načrtovanju prehrane. Zaznamki se bodo beležili kot opomba pri jedilniku. Mesečno se bo z ugotovitvami seznanila ravnateljica šole.

Šola zaradi prostorske stiske ne more skladiščiti večje količine živil, zato ni bilo potrebe po načrtovanju ravnanja (prilagajanja jedilnika) z živili, ki so že v šolski kuhinji, ali živili, ki bi jim v kratkem potekel rok trajanja.

Primer dobre prakse

Projekt Hrana ni za tjavendan⁵⁴

Šola je vključena v program Ekošole, zato je v šolskem letu 2016/2017 pristopila k projektu Hrana ni za tjavendan. Šola je izvajala različne aktivnosti, po vnaprej opredeljenih korakih, ki vključujejo tudi ozaveščanje učencev. S projektom Hrana ni za tjavendan je šola želela:

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

Projekt je zastavljen tako, da je določen vodja projekta, izvajalci in obdobje izvajanja. Šola mora organizirati ekoodbor, opraviti okoljski pregled, izdelati ekoakcijski načrt, nadzirati in ocenjevati napredek skladno z eko načrtom, vključevati eko vsebine v učni načrt, obveščati posameznike in širšo skupnost, izmenjevati informacije in vključevati ostale deležnike in izdelati ekolistine, ki zajemajo izjavo o poslanstvu in zavezi za delovanje ustanove na okoljskem področju, kar morajo pripraviti učenci. Načrtovano je bilo tehtanje odpadne hrane, ki naj bi se izvajalo trikrat tedensko, pri čemer naj bi se po razredih beležila odpadna hrana, v ta namen naj bi se pripravil plakat ter predvajal videoposnetek o odpadni hrani. Namen tehtanja je zmanjšati količino odpadkov v primerjavi s preteklim mesecem.

Iz zapisnika naravoslovno-matematičnega aktiva izhaja, da se je tehtanje odpadne hrane začelo 6. 4. 2017. V jedilnici je bil načrtovan plakat, na katerem se beleži odpadna hrana posameznega razreda, spremljala naj bi se tudi urejenost jedilnih miz. Na razredni stopnji je bilo predvideno, da hrano tehtajo razredniki, na predmetni sta bila določena dva učitelja. Cilj tehtanja je zmanjšati količino odpadne hrane, ker predstavlja ta hrana strošek, ki bi ga lahko namenili v druge namene. Poleg navedenega je aktiv sklenil, da se na razredni uri predvaja videoposnetek o odpadni hrani.

⁵⁴ [URL: <http://www.ekosola.si/2017-2018/projekti/hrana-ni-za-tjavendan/>], april 2018.

Slika 2: Ozaveščanje učencev o problematiki ostankov hrane



Vir: fotografija računskega sodišča.

Ocenjujemo, da šola učinkovito načrtuje ukrepe obvladovanja, preprečevanja in zmanjševanja ostankov hrane, bi pa morala šola pri vseh ukrepih določiti časovni okvir izvedbe ter natančneje opredeliti kazalnike ter odgovorne osebe. Kot ustrezno prakso ocenjujemo izvajanje projekta Hrana ni za tjavendan. Poleg ukrepov načrtovanja ozaveščanja staršev in učencev bi šola lahko izvedla še druge ukrepe, ki bi prispevali k manjšim ostankom hrane, kot je načrtovanje beleženja nepriljubljenih živil, kar bi omogočalo večjo prilagoditev jedilnika željam učencev ob sočasnem upoštevanju smernic.

3.1.3 Organiziranje prehrane učencev

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

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

- je režim prehranjevanja ustrezen in urejenost celotnega območja šole učence spodbuja k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad.

Organizatorica šolske prehrane ima ustrezno izobrazbo, saj je profesorica biologije in gospodinjstva, poleg tega ima opravljen strokovni izpit, ki ga zahteva šola. Šola je poudarila, da je izobraževanje za organizatorje šolske prehrane malo in se ponavljajo, prav tako ni veliko ustreznih izobraževanj za ostalo kuharsko osebje, poleg tega so večinoma v dopoldanskem času, zaradi česar se jih kuharsko osebje težko udeleži. V letu 2017 se je organizatorica šolske prehrane udeležila študijskega srečanja NAMA⁵⁵, izobraževanja o sladkorni bolezni in izobraževanja o šolski shemi. Vodja kuhinje je po poklicu organizatorica dela v gostinstvu in turizmu in se je izobraževala iz vsebin HACCP, celotno kuharsko osebje se je udeležilo izobraževanja o celiakiji.

Poleg ustrezno usposobljenega osebja je za učinkovito organizacijo prehrane treba nabaviti priporočena živila in živila, ki so vključena v sheme kakovosti, ter živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Šola ne zbira podatkov o nabavljenih živilih v shemah kakovosti in o tem, katera živila so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Zaposleni, zadolženi za področje prehrane, so sicer opazili, da so se sheme kakovosti začele pojavljati na različnih izdelkih več proizvajalcev, na kar kažejo oznake Višja kakovost, Izbrana kakovost Slovenije, Ekološki kmetijski pridelki ali živila in Integrirani kmetijski pridelki ali živila, vendar pa šola ni načrtno spremljala teh proizvodov in bi lahko podala le zelo okvirno oceno vrednosti nabavljenih živil iz shem kakovosti. Šola je v letu 2017 nabavila za 4.502 evra ekoloških živil, kar predstavlja manj kot desetino vrednosti nabav v letu 2017. Od lokalnih ponudnikov je v letu 2017 nabavila za 5.090 evrov živil, kar predstavlja 5,5-odstotni delež vseh nabavljenih živil (92.767 evrov). Šola je do 30. 6. 2018 nabavila ekološka živila v vrednosti 4.480 evrov, kar je skoraj enako kot v celem preteklem letu.

Pri ugotavljanju, ali šola upošteva priporočeno pogostost uživanja živil iz posameznih skupin živil, smo upoštevali ugotovitve strokovnega pregleda organizirane šolske prehrane, ki ga je opravil NIJZ. Ugotovljeno je bilo, da je bila v aprilu 2018 ponudba skladna z načrtovanim jedilnikom. Malica je v veliki večini ustrezala prehranskim priporočilom, še posebej glede vključevanja sadja in zelenjave. Sadje je pogosto dopolnjevala in nadomeščala bolj priporočena zelenjava. Ustrezno je bilo tudi vključevanje polnovrednih žit in izdelkov iz kaš, minimalno so bili vključeni pekovski in slaščičarski izdelki, vključno z industrijskimi deserti, mesnimi, majoneznimi, kremnimi in čokoladnimi namazi in v globoki maščobi cvrtimi živili. Učenci imajo na voljo nesladkan čaj in pitno vodo. Šola v dopoldansko malico sicer nekoliko preredko vključuje mleko in priporočene mlečne izdelke, pusto belo meso oziroma mesne izdelke z vidno strukturo, ribe in ribje izdelke. Kosilo je bilo glede na prehransko kakovost v veliki večini ovrednoteno kot ustrezno, ponudba sadja in zelenjave ter pustega belega mesa je bila zadostna. Kot pijača sta ponujena pitna voda in manj sladkan čaj, kar je ustrezno, šola ponuja tudi močno razredčen sirup, ki pa spada med odsvetovana živila. Sicer pa šola ne uporablja oziroma zelo redko uporablja mesne izdelke s homogeno strukturo oziroma večjim deležem maščob, majoneze in kremne prelive, odsvetovane pijače, pekovske in slaščičarske izdelke, vključno z industrijskimi deserti. Zelenjava v obliki juh in prikuh ali prilog ter sezonskih solat je ustrezno vključena. Šola je pričela vključevati polnovredne žitne izdelke v pripravo kosil, vendar bi jih lahko vključila več, vsaj desetkrat mesečno. Ravno tako bi lahko pri kosilu ponudila več rib in ribjih izdelkov, vsaj enkrat tedensko. Pri pripravi sladkarij bi morala šola osnovne prehransko manj ustrezne sestavine nadomestiti z zdravju bolj naklonjenimi in zmernimi količinami (na primer ob uporabi polnovredne moke

⁵⁵ Angl.: *The National Agri-Marketing Association*.

uporabiti tudi manj živalskih maščob in manj sladkorjev). Popoldanske malice večinoma ustrezajo priporočilom, saj šola v jedilnik popoldanskih malic v zadostni količini vključuje sadje in zelenjavo, polnovredna žita in priporočene pijače. Redko se ponujajo pekovski in slaščičarski izdelki, mesni izdelki s homogeno strukturo oziroma večjo vsebnostjo maščob, odsvetovane sladke pijače, mesni, majonezni, kremi in čokoladni namazi ter cvrta živila v globoki maščobi. Podobno kot pri dopoldanski malici je možno tudi pri popoldanski malici vključiti mleko in priporočene mlečne izdelke, puste vrste belega mesa oziroma mesnih izdelkov z vidno strukturo ter ribe in ribje izdelke. Glede na vse navedeno je mogoče ugotoviti, da je šola v delu vključevanja sezonskega sadja in/ali zelenjave in v delu priporočeno nizke stopnje uporabe mesnih izdelkov s homogeno strukturo, mesnih, majoneznih in kremnih namazov, odsvetovanih pijač, mlečnih izdelkov z dodanim sladkorjem in večjo vsebnostjo aditivov, neuporabe instant juh in jušnih koncentratov, cvrtih živil v globoki maščobi ter pekovskih in slaščičarskih izdelkov z višjo vsebnostjo soli in maščob ravnala v skladu s smernicami.

Šola je zagotovila najmanj dve uri presledka med posameznimi obroki, malici je namenjala najmanj 15 minut, jedilnik pa se ni ponovil prej kot v 21 dneh. Glede na to lahko režim prehranjevanja na šoli ocenimo kot pretežno ustrezen, opozoriti pa je treba, da šola vsem učencem ni zagotovila najmanj 30 minut časa za kosilo. V šolskem letu 2017/2018 je bilo kosilu učencev od 1. do 5. razreda namenjeno 25 minut, učencem zadnje triade pa 50 minut. V šolskem letu 2016/2017 so imeli vsi učenci za kosilo na razpolago le 25 minut, kar je manj kot priporočajo smernice.

Ukrepi šole

Šola je 17. 10. 2018 spremenila čas, namenjen kosilu, tako da je za kosilo učencem od 1. do 4. razreda zagotovila 30 minut, učenci višjih razredov imajo za kosilo na voljo 60 minut.

Šola je izvedla večino nalog, ki jih je načrtovala. Poročala je o spoznavanju različnih živil in pomenu uživanja raznolike in zdrave prehrane pri pouku in v času obrokov⁵⁶, izvedbi naravoslovnih dni o zdravem življenjem slogu (prehrani, odraščanju) v februarju 2017 za učence 5. razreda, izvajanju delavnic o zdravem načinu prehranjevanja v okviru razrednih ur, o izvedbi Tradicionalnega slovenskega zajtrka, Sheme šolskega sadja in zelenjave ter izvedbi projekta Odgovorni Šmihci in o ureditvi in uporabi kompostnika oziroma kompostnega kupa, ki sta aktivnosti, izvedeni v okviru programa Ekošola. Šola pa ni uspela pojasniti, kako je zagotavljala izvajanje načrtovane naloge priprave zdravih jedilnikov in beleženja eko malic.

Sistem prijav na obroke in odjav od obrokov po naši oceni omogoča dnevno prilagajanje števila pripravljenih obrokov glede na število prijav na obroke. Starši učencev od 1. do 5. razreda odjavijo prehrano učenca ustno ali pisno razredniku, telefonsko pa poslovni sekretarki. Starši učencev od 6. do 9. razreda odjavijo prehrano poslovni sekretarki. Za učence podružnice starši odjavijo prehrano razredniku oziroma drugemu strokovnemu delavcu podružnice. Starši odjavijo prehrano ustno, pisno ali telefonsko. Obrok je bil pravočasno odjavljen, če je bila odjava podana en delovni dan prej do 12:00. Učencu, ki je odsoten zaradi udeležbe oziroma sodelovanja v dejavnostih, ki jih organizira šola, odjavi šolsko prehrano vodja dejavnosti, ki je zadolžen za izvedbo dejavnosti. Če starši odjavijo prehrano telefonsko ali ustno, oseba, ki je prejela odjavo prehrane, naredi uradni zaznamek⁵⁷. Šola evidenco o prijavljenih in odjavljenih

⁵⁶ V okviru Tekmovanja za čiste zobe ob zdravi prehrani.

⁵⁷ Praviloma vsebuje dan in uro odjave; ime in priimek osebe, ki je odjavila šolsko prehrano; ime učenca, za katerega je bila odjava podana; s katerim dnem se učencu odjavlja prehrano; datum in podpis osebe, ki je prejela odjavo (7. člen pravil šolske prehrane).

obrokih vodi v elektronski in pisni obliki. Odjave sproti sporočajo v kuhinjo. Šola je najmanj osmim staršem obračunala manj kosil, ne da bi razpolagala s pisno odjavo kosila oziroma z uradnim zaznamkom o odjavi prehrane. Šola je najmanj petim staršem obračunala manj kosil, ker so kosilo odjavili učenci sami, čeprav lahko prehrano za učenca odjavijo le starši ali zadolženi vodja dejavnosti, ki jo organizira šola in v kateri sodeluje učenec. Šola dopušča, da prijave in odjave na kosilo lahko sporočajo učenci sami, kar sicer prispeva k manjšemu številu neprevzetih obrokov, vendar tovrstnega načina prijav in odjav pravila šolske prehrane ne predvidevajo.

Ugotovili smo, da prvošolcem razdelijo obroke učiteljice, ki jedo obroke skupaj z učenci. Šola v tem primeru uporablja družinski način strežbe obrokov, kar ocenjujemo kot dobro prakso. V jedilnici so nameščeni umivalniki, kar prispeva k ustrezni higieni rok, v šolskem prostoru niso nameščeni avtomati za distribucijo hrane in pijače. V jedilnici je nameščeno navodilo o osnovni kulturi lepega vedenja pri mizi in tudi urejenost celotnega območja šole učence spodbuja k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. Je pa šola obroke postregla v priboru iz nerjavnega jekla.

Slika 3: Jedilnica



Vir: fotografija računskega sodišča.

Ocenjujemo, da je šola delno učinkovito organizirala prehrano učencev. Za pripravo šolske prehrane so skrbeli ustrezno usposobljeni zaposleni. Šola je izvajala skoraj vse vzgojno-izobraževalne dejavnosti, povezane s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, tudi urejenost celotnega območja šole je učence spodbujalo k razvoju ustreznih

prehranjevalnih navad. Vendar pa je šola le v manjšem deležu nabavljala priporočena živila in živila, vključena v sheme kakovosti, ter živila, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil. Šola je v veliki večini pripravila obroke v skladu s prehranskimi priporočili, saj je bila vključenost živil, razen nekoliko preredkega vključevanja pustega belega mesta in mesnih izdelkov pri malici in popoldanski malici, ustrezna. Režim prehranjevanja smo ocenili kot pretežno ustrezen, razen glede časa za kosilo, za kar je šola namenila premalo časa. Sistem prijav in odjav na šoli je sicer omogočal prilagajanje števila pripravljenih obrokov, vendar ni v celoti skladen s pravili šolske prehrane, saj dopušča, da prijavo in odjavo na kosilo sporočajo učenci sami.

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 naj bi nekatera živila, kadar so na jedilniku, naročala manj, ker jih učenci odklanjajo in jih zato pojedjo manj. Na podlagi izkušenj naj bi naročala manj govejih zrezkov, rib, zelenjave in juh. Pri malici so med manj zaželenimi mleko, navadni jogurt in mlečni namazi, kar pa so ravno živila, ki jih smernice uvrščajo med priporočena živila. Ko so na jedilniku manj zaželena živila, šola navaja, da prilagodi obroke tako, da je na razpolago več pakiranih živil, ki jih v primeru neodprtja ni treba zavreči. Učitelj, zadolžen za spremljanje učencev, naj bi učence spodbujal k poskušanju hrane, ki je sicer ne marajo, učenci se v daljšem obdobju na takšno hrano navadijo. Omenjenih navedb v reviziji ni bilo mogoče preveriti, ker šola ne zbira in ne analizira podatkov o živilih, ki jih učenci odklanjajo, ter ne evidentira ali drugače zabeleži morebitnih prilagoditev nabav in jedilnikov.

Pojasnilo šole

Pri naročanju priporočenih živil šola upošteva hitrost sprememb prehranjevalnih navad, saj sprememba ni hitra. Zato na jedilnik uvršča ribe skoraj vsak teden, ne pa vsake teden, kot določajo smernice. Pri spremembi prehranjevalnih navad na razredni stopnji največ pripomore učitelj, kasneje pa na prehranjevalne navade učencev vpliva več zunanjih dejavnikov. Šola vključuje več polnovrednih živil, polnovredni kruh je dobro sprejet. Količina zaužite zelenjave pri malici se je povečala, vendar je povečanje opazno v roku dveh let.

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

Kot primer dobre prakse pa ocenjujemo izvedbo ozaveščanja učencev o problematiki zavržene hrane v okviru projekta Hrana ni za tjavendan, katerega povzetek izvedbe je predstavljen v nadaljevanju.

Primer dobre prakse

Izvedba projekta Hrana ni za tjavendan

Šola je bila vključena v projekt Hrana ni za tjavendan, kjer je sodelovalo 71 učencev in 11 učiteljev. S tem projektom je bilo učencem predstavljeno, da je v obrok hrane vloženega veliko truda in dela različnih ljudi ter da s spoštovanjem do hrane kažejo tudi spoštovanje do teh ljudi in njihovega dela. Količina zavržene hrane se je občutno zmanjšala, pri malici šola skoraj ni beležila odpadkov. Beležili so količino odpadkov v

gramih po razredih, plakat z evidenco je bil obešen na steni v šolski jedilnici. Pripravili so tri knjižice – Dnevnik zavržene hrane, Gospa Kuhla in Reciklirani recepti. Projekt je bil predstavljen staršem in širši okolici na lokalni TV postaji Vaš kanal. Poleg navedenega so učence seznanili, kako doma iz neporabljene hrane pripraviti nov obrok, ter pripravili dve visoki gredi, v katerih učenci sami pridelajo različno zelenjavo.

Slika 4: Merjenje ostankov hrane



Vir: fotografija računskega sodišča.

Z izjemo izvedbe projekta Hrana ni za tjavendan je delovanje šole na tem področju temeljilo na izkušnjah in motiviranosti osebja, kar sicer lahko prinaša dobre rezultate, vendar pa samo po sebi ne zagotavlja celovitega in kontinuiranega ravnanja šole za zmanjševanje ostankov hrane. Ravnanje šole pri obvladovanju, zmanjševanju in preprečevanju ostankov hrane zato ocenjujemo kot delno učinkovito.

3.1.5 Spremljanje načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencem

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

Šola v Poročilu o uresničevanju Letnega delovnega načrta v šolskem letu 2016/2017⁵⁸ poroča le o nekaterih dejavnostih, ne pa o vseh. Tako poroča, da so učenci v okviru Tekmovanja za čiste zobe ob zdravi prehrani pri pouku in v času obrokov spoznavali različna živila in pomen uživanja raznolike in zdrave prehrane. Učenci 5. razreda so imeli v februarju 2017 naravoslovni dan o zdravem življenjskem slogu, v katerega sta bili umeščeni temi prehrana in odraščanje. V poročilu je tudi poglavje o šolski prehrani, kjer šola poroča predvsem o subvencionirani prehrani. O nekaterih dejavnostih izčrpnije poroča v okviru ločenih poročil, tako v ločenem poročilu, ki so ga pripravile članice skupine za izvedbo projekta Odgovorni Šmihci. Med drugim so poročale o dejavnostih, ki so potekale v decembru 2016 ter januarju in februarju 2017 in katerih cilj je bil, da si učenec izbere dejavnost in si prizadeva, da bi v tej dejavnosti napredoval. S samoevalvacijo so izmerili uresničevanje cilja. V 1. triadi so si učenci izbrali dejavnosti vzgojnega področja – med drugim lepše sedenje pri malici in kulturno prehranjevanje. Učenci so svojo uspešnost večinoma ocenili z oceno 4, napredek pa so opazili pri večjem redu pri malici, saj so jih učitelji manj opozarjali. Šola poroča tudi, da so staršem na 3. roditeljskem sestanku v letu 2017 predavali, kako vzgojiti zdrave in srečne otroke. Ugotavljamo, da je šola spremljala izvedbo nekaterih dejavnosti, vendar ne sistematično. Le sistematičen način spremljanja pa bi šoli omogočal ugotavljanje potreb po izboljšavah in kasneje tudi izvedbo tako ugotovljenih izboljšav.

Šola je le v nekaterih primerih spremljala in ovrednotila izvedbo načrtovanih in drugih aktivnosti ter ugotavljala potrebe po izboljšavah izvedenih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano, in dejavnosti, s katerimi je predvidela spodbujanje zdravega prehranjevanja in kulture prehranjevanja. Takšen primer so učitelji podalšanega bivanja, ki so učence pri kosilu navajali na bonton, primeren odnos do hrane, uživanja raznovrstne hrane, uporabo pribora. Ugotovili so, da so učenci glasni pri prihodu v jedilnico, pri čakanju v vrsti, pri jedi in čakanju na mestu, dokler vsi ne pojedjo. Zaznali so možnost izboljšav in sklenili v šolskem letu 2017/2018 posebno pozornost nameniti zdravstvenim vsebinam (v času kosila, malice, spodbujanje zdravega življenjskega sloga z gibanjem in podobno). Po pojasnilih šole so na podlagi ugotovitev učiteljev, ki učence spremljajo pri malici, sprejeli nekatere ukrepe. Za boljšo kulturo prehranjevanja so zamenjali omizja posameznih oddelkov, sedežni red, oglasno desko z reditelji v jedilnici, ozvočenje v jedilnici in drugo.

Šola je navedla, da načrtuje jedilnike na podlagi smernic, ročne metode s pomočjo prehranskih enot, kuharskih knjig in na podlagi izkušenj osebja, zadolženega za šolsko prehrano, in občasnih želja otrok. Šola je z namenom preizkušanja energijske in hranilne vrednosti posameznih dnevnih obrokov in primerjave s prehranskimi normativi oktobra 2017 oddala en vzorec kosila za učenca od 14 do 15 let. Energijska vrednost vzorca je bila primerna, medtem ko je energijska gostota vzorca od 17 do 28 odstotkov odstopala od normativa⁵⁹. Delež energije iz hranilnih snovi⁶⁰ v vzorcu je bil primeren, ravno tako je bila primerna količina maščob v vzorcu. Količina beljakovin⁶¹ in ogljikovih hidratov⁶² ni bila primerna, saj je odstopala od priporočenih mejnih vrednosti. Ocenjujemo, da šola ni imela v celoti

⁵⁸ Z avgusta 2017. Učiteljski zbor ga je obravnaval na konferenci 6. 7. 2017.

⁵⁹ Normativ je 1.050–1.200 kcal energijske vrednosti, ugotovljene vrednosti oddanega vzorca so 868 kcal energijske vrednosti in odstopajo od mejnih vrednosti priporočil za 182–332 kcal energijske vrednosti.

⁶⁰ Beljakovine, maščobe in ogljikovih hidrati.

⁶¹ Normativ je od 29 do 44 gramov, v vzorcu je bilo 24 gramov beljakovin.

⁶² Ogljikovih hidratov naj bi bilo več kot 145 gramov, v vzorcu jih je bilo 142,5 grama.

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 dnevni obrokov zaradi primerjave s prehranskimi normativi in njegovo dosledno uresničevanje;
- da se pri planiranju jedilnikov uporablja Praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, metoda s prehranskimi enotami v smernicah ali prosto dostopna spletna orodja, ki zagotavljajo doseganje normativov.

Šola ni izvedla ankete o zadovoljstvu učencev in staršev s šolsko prehrano v šolskem letu 2016/2017, zato ni imela informacij o zadovoljstvu, poleg tega pa tega vira informacij ni mogla uporabiti za ugotavljanje možnosti izboljšav. Šola je pridobila mnenje o šolski prehrani od staršev na svetu staršev, kjer je bilo izraženo zadovoljstvo s kakovostjo obrokov in pestrim brezglutenskim jedilnikom. Na šoli so odgovorili na vsa vprašanja staršev o šolski prehrani. V šolskem letu 2017/2018 je šola izvedla anketo. Starši so želeli več živil lokalnega izvora, učenci pa večkrat pico in hot dog ali hamburger, palačinke in jajca v različnih oblikah. Izkazalo se je, da več kot polovica učencev ne zajtrkuje. Šola je na podlagi predlogov učencev načrtovala jedilnik za Mihaelov dan. Nekatere izmed priljubljenih jedi postreže enkrat ali dvakrat mesečno, določenih jedi, za katere ocenjuje, da niso primerne za malico, ne ponuja (krofi, vafliji, palačinke).

Pojasnilo šole

Šola ankete o šolski prehrani ob koncu šolskega leta 2016/2017 ni izvedla zaradi skoraj celoletne bolniške odsotnosti učiteljice biologije in gospodinjstva ter tudi nepričakovane bolniške odsotnosti učiteljice, ki jo je nadomeščala. V šolskem letu 2016/2017 je šola spremljala zadovoljstvo učencev s šolsko prehrano s pogovori na razrednih urah, z neposrednim opazovanjem učiteljev pri šolski malici in dežurnih učiteljev pri kosilu, ugotovitvami vodje kuhinje in kuharic, s spremljanjem količine odpadkov in z mnenji članov sveta staršev.

Primer dobre prakse

Sestanek organizatorke šolske prehrane, vodje kuhinje in predstavnikov staršev

V letu 2017 je bil organiziran sestanek organizatorke šolske prehrane, vodje kuhinje in dveh predstavnikov staršev o prehrani na šoli. Organizatorka šolske prehrane in vodja kuhinje sta predstavili organiziranost šolske prehrane v Sloveniji in še posebej na šoli. Odgovorili sta tudi na vprašanja predstavnikov staršev. Opisali sta sistem kontrol Nacionalnega laboratorija za zdravje, okolje in hrano, Ministrstva za zdravje in Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije, način oblikovanja šolskega jedilnika, dietno prehrano in obilnost obrokov. Pojasnili sta tudi, kako izbirajo dobavitelje in izvajajo kontrolo živil, ter odgovorili na druga vprašanja staršev, ki so se nanašala na ponujanje kupljenih sladic in sendvičev, raznolikost jedilnika, pristojni osebi za odrejanje porcij, prepovedi vnašanja lastne hrane v šolo in uporabi margarine.

Šola je le posamično in pogosto odvisno od morebitnih zahtev zunanjih projektov poročala in spremljala izvedbo aktivnosti na področju načrtovanja in zagotavljanja šolske prehrane. Menimo, da bi morala k ocenjevanju pristopiti bolj sistematično. Proces bi morala spremljati bolj načrtno in ugotavljati ter evidentirati potrebe po izboljšavah. Bolje bi lahko poročala o uresničevanju vzgojno-izobraževalnih dejavnosti, povezanih s prehrano in zdravim prehranjevanjem. Stopnje zadovoljstva učencev in staršev s

šolsko prehrano in dejavnostmi, s katerimi šola spodbuja zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, v šolskem letu 2016/2017 ni ugotavljala, kar pomeni, da tega vira informacij ni mogla uporabiti za ugotavljanje možnosti izboljšav. V šolskem letu 2017/2018 je izvedla anketo in načrtovala, da bo učencem v daljšem časovnem obdobju ponujala priljubljena, vendar odsvetovana živila. Šola ni imela v celoti vzpostavljenega ustreznega sistema nadzora usklajenosti ponujene prehrane s smernicami. Na podlagi navedenega ocenjujemo, da bi šola lahko učinkoviteje spremljala in zagotavljala prehrano učencev.

3.1.6 Spremljanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, šola ni izkazala, da sistematično in kontinuirano spremlja in izboljšuje aktivnosti, povezane s problematiko ostankov hrane. Izjema je le projekt Hrana ni za tjavendan, za katerega ocenjujemo, da so bile aktivnosti spremljane na ustrezen način in da so se hkrati opravljale prilagoditve na podlagi že opravljenih dejanj. Vendar gre pri tem le za aktivnost na ravni posameznega projekta. V letnem poročilu šola navaja le, da poskuša biti s svojim skrbim poslovanjem zgled učencem in da jih usmerja k izvajanju varčevalnih ukrepov, kot na primer varčevanje z vodo in ločevanje odpadkov. Učence navaja na spoštljiv odnos do hrane, jih vzgaja v varčne in ozaveščene potrošnike in dobre osebnosti.

Pojasnilo šole

Šola pripravlja evalvacije dni dejavnosti, ki obsegajo navedbo dejavnosti, predstavitev dejavnosti, odgovornih oseb, udeleženi učencev, morebitnih zunanjih izvajalcev, kraja izvedbe, medpredmetne povezave, pripomočke, izdelke učencev, datum izvedbe, globalni cilj in cilje predmetnih področij ter potek dejavnosti. Evalvacija obsega navedbo ugotovitev izvajalcev, ugotovitev učencev, predloge, število prisotnih in odsotnih učencev. Evalvacijo pripravi vodja dejavnosti in pregleda ravnateljica šole. Vendar pa šola evalvacij dni dejavnosti iz preteklega šolskega leta ne hrani več.

Šola je ovrednotila le projekt Hrana ni za tjavendan, kar ocenjujemo kot ustrezen način spremljanja aktivnosti, povezanih s problematiko odpadne hrane, ob hkratnih prilagoditvah na podlagi že opravljenih dejanj, pri tem pa izpostavljamo, da šola ovrednotenja aktivnosti, povezanih s problematiko odpadne hrane, ne izvaja neprekinjeno.

Ocenjujemo, da spremljanje in prilagajanje aktivnosti, povezanih s problematiko ostankov hrane, ni bilo dovolj učinkovito. Spremljanje izvajanja ukrepov ni bilo v celoti vzpostavljeno in ni bilo sistematično, saj je šola sproti spremljala le projekt Hrana ni za tjavendan, ni pa izvedla ankete niti sistematično spremljala priljubljenosti živil, zato tudi ni mogla ustrezno prilagoditi aktivnosti na področju ravnanja z ostanki hrane.

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 ravnala z odpadno hrano, 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 ravnala z odpadki 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.

Šola je načrtovala ločevanje odpadkov v jedilnici, vključitev v projekt odgovornega ravnanja z odpadki, vključitev v ekološke dejavnosti ter načrtovala, da bo več časa namenila pravilnemu ločevanju odpadkov. Pri načrtovanju pa v nekaterih primerih ni določila posameznih nalog za izvedbo, obdobja in odgovornih oseb, saj:

- je v Pravilih šolskega reda⁶³ določila pravila vedenja v jedilnici, da mora vsak učenec po obroku pospraviti za sabo, pri čemer pazi na ločevanje odpadkov; šola načrtuje ločevanje odpadkov v jedilnici šole, vendar v Pravilih šolskega reda ni opredelila, kako bo to zagotovila, kako bo spodbudila učence k ločevanju odpadkov v jedilnici, in ni določila odgovorne osebe za spremljanje, ali se pravila vedenja tudi upoštevajo; v publikaciji šole je opredelila naloge dežurnega učitelja pri malici in kosilu, in sicer morajo dežurni učitelji med drugim poskrbeti, da učenci malicajo v skladu z navodili o vedenju v jedilnici in da reditelja po malici ustrezno počistita in uredita mize in stole ter da se vodijo evidence o razdelitvi dodatne malice;
- je v razvojnem načrtu šole načrtovala izvedbo podcilja reševanje problematike odpadkov; šola je za nosilce nalog določila učence od 7. do 9. razreda, predvidela izvedbo skupnih delavnic v sodelovanju s Srednjo šolo in Gimnazijo Novo mesto, določila obdobje izvajanja projekta, katerega kazalniki so razstava, prireditve, objave na spletni strani in prodaja izdelkov, vendar ni določila odgovorne osebe za izvedbo tega podcilja;
- je v LDN 2016/2017 in LDN 2017/2018 načrtovala ekološke dejavnosti, med katerimi je celoletno osveščanje učencev o ločevanju in zmanjševanju odpadkov, vendar ni načrtovala na kakšen način in z izvedbo katerih aktivnosti bo učence ozaveščala o ločevanju in zmanjševanju odpadkov;
- so učitelji podaljšanega bivanja sprejeli sklep, da bodo več časa namenili pravilnemu ločevanju odpadkov; šola ni določila kako in na kakšen način, v kakšnem časovnem obdobju in kdo bo bdel nad ustreznim ločevanjem odpadkov.

Primeri dobre prakse

Naravoslovno-ekološki dan 2017

Šola je v letu 2017 načrtovala naravoslovno-ekološki dan, in sicer dan Zemlje (v nadaljevanju: načrt naravoslovno-ekološkega dneva). Globalni cilj naravoslovno-ekološkega dneva je bil, da učenci spoznajo pomen in načine ločenega zbiranja odpadkov. V delu ravnanja z odpadki na področju prehrane je šola določila cilje: spoznavanje pomena, pomembnosti in načinov ločenega zbiranja odpadkov; ozaveščanje pomena ohranjanja narave za prihodnje rodove, pravilnega odnosa do hrane in pomen uživanja zdrave pitne vode. Za izvedbo naravoslovno-ekološkega dneva so bili določeni strokovni delavci šole in zunanji delavci kot nosilci izvedbe aktivnosti. Šola je načrtovala dan izvedbe naravoslovno-ekološkega dneva. Šola je med dejavnostmi, ki se bodo izvajale, določila pogovor učencev z razredniki o pravilnem odnosu do hrane, pravilnem odnosu do narave, pravilnem načinu ločevanja odpadkov in pomenu zbiralnih akcij.

⁶³ Sprejel svet šole dne 27. 5. 2009 (spremembe 30. 9. 2010, 29. 9. 2011, 29. 9. 2014 in v septembru 2016).

Naravoslovni dan 2018

V letu 2018 je šola načrtovala naravoslovni dan – Ekološki dan. Ena izmed dejavnosti je bila, da se učenci učijo pravilnega ravnanja z odpadki. Cilj naravoslovnega dneva je bil določen – naučiti se o pravilnem ravnanju z odpadki, prav tako je bila določena aktivnost, nosilec dejavnosti, udeleženci in čas izvedbe naravoslovnega dneva.

Šola v pravilih šolske prehrane načrtuje ravnanje s pripravljenimi, a nezaužitimi obroki šolske prehrane. Predvideno je, da se obroki, ki niso prevzeti, brezplačno odstopijo učencem šole, pri čemer imajo prednost učenci iz družin z nižjim socialno-ekonomskim standardom.

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

Šola ima z zbiralcem odpadkov Biotera, d. o. o. sklenjeno pogodbo na področju ravnanja z organskimi odpadki, ki nastajajo v kuhinji. Zbiralcu odpadkov odpadke odda kuharica na dostopnem mestu izven šolske kuhinje. Šola je v finančnem načrtu za leto 2017 načrtovala zmanjšanje odpadnega jedilnega olja, ki ostane pri pripravi hrane, z nakupom konvektomata, saj omogoča minimalno uporabo maščob.

Ocenjujemo, da je šola v določeni meri načrtovala ravnanje z odpadno hrano, vendar nalog, obdobja in odgovornih oseb ni vselej določila. Predvidevala je, da bo pripravljene, a nezaužite obroke odstopila učencem šole in odpadno hrano predala zbiralcu odpadkov, načrtovala je tudi nakup konvektomata. Ni pa se ukvarjala z vprašanjem, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje, ni preverila možnih in dopustnih ravnanj z odpadno hrano, ni načrtovala ravnanja 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 leto⁶⁴. Šola je v letu 2015 oddala 5.115 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 186 kilogramov odpadnega jedilnega olja, 5.779 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 223 kilogramov odpadnega jedilnega olja in masti je nastalo v letu 2016 ter 6.037 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov in 72 kilogramov odpadnega jedilnega olja in masti v letu 2017. Zbiralec odpadkov je v letu 2017 šoli za odvoz odpadkov zaračunal 1.678 evrov. V prvi polovici leta 2018 je šola oddala 3.591 kilogramov biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, v povprečju 31,8 kilograma na dan. Povprečna dnevna količina oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v prvih šestih mesecih leta 2017 je znašala 29,1 kilograma. Ugotovili smo, da količina zavržene hrane, to je biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov, v šoli narašča. Izrazito zmanjšanje količine odpadnega jedilnega olja in masti v letu 2017 je posledica nakupa konvektomata, ki se

⁶⁴ Na podlagi 29. člena Uredbe o odpadkih (Uradni list RS, št. 35/15, 69/15).

poleg tega, da omogoča minimalno uporabo maščob, lahko uporablja tudi za kuhanje zelenjave, saj omogoča manjšo porabo vode in ohranitev vitaminov in mineralov v zelenjavi. Uporaba konvektomata je primer dobre prakse.

Za lažje razumevanje, koliko hrane šola zavrže v enem dnevu, smo na šoli opravili tehtanje⁶⁵ 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 dopoldansko malico pripravila jogurt, koruzne kosmiče in banano. Za kosilo je bila kostna juha z rezanci, goveji golaž, polenta, mešana solata, kruh in napitek. Izmerjeni so bili tudi odpadki od popoldanske malice prejšnjega dne, ko je bilo na jedilniku koruzna štručka, mleko in sadje.

Slika 5: Kosilo

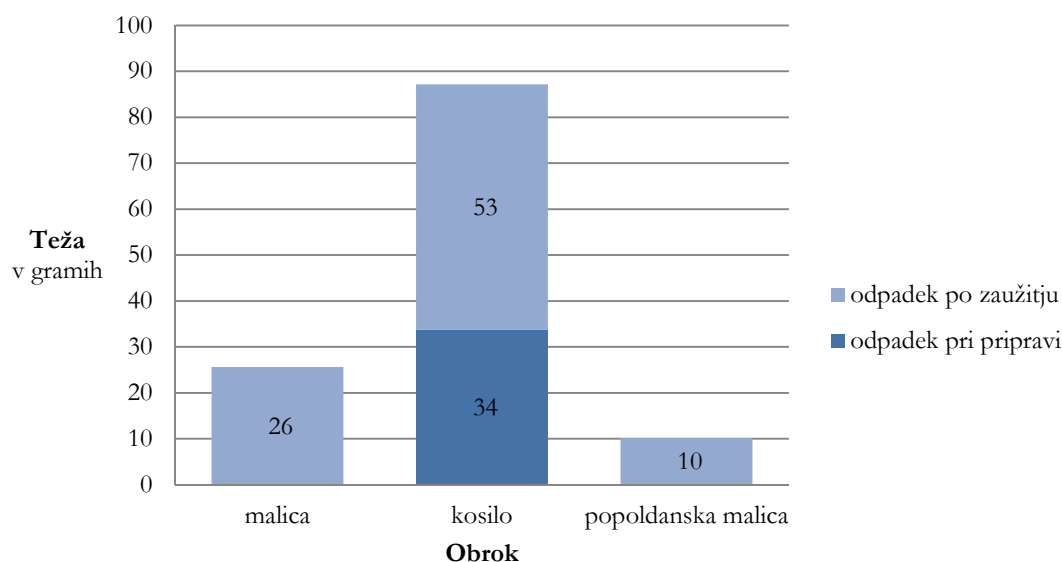


Vir: fotografija računskega sodišča.

⁶⁵ Tehtanje je bilo opravljeno 5. 6. 2018.

Ugotovili smo, da je na dan tehtanja šola zavrгла 42,4 kilograma hrane⁶⁶, kar je več, kot je znašala povprečna dnevna količina oddanih biorazgradljivih kuhinjskih odpadkov v prvih šestih mesecih leta 2018 (31,8 kilograma), vendar pa manj od povprečja za junij 2018 (45,8 kilograma). Skoraj tretjina zavržene hrane oziroma 12,1 kilograma je nastala pri pripravi kosila, pri pripravi malice in popoldanske malice pa zavržkov hrane ni bilo. Preostali del zavržene hrane je pripravljena hrana, ki ni bila zaužita (nedotaknjena, nepostrežena in ostanki po krožnikih). Na šoli je tega dne malico koristilo 408 učencev in učiteljev, postregli so 359 kosil, dan pred tehtanjem so postregli 60 popoldanskih malic. Po podatkih šole je bilo na dan tehtanja odsotnih 20 učencev, 16 jih ni bilo odjavljenih od prehrane, zato so njihove obroke razdelili med ostale učence. Na šoli je na dan tehtanja na posamezen obrok nastalo 33,7 grama zavržene hrane pri pripravi kosila, po zaužitju je pri malici ostalo 25,6 grama, pri kosilu 53,5 grama in pri popoldanski malici 10 gramov zavržene hrane, kar prikazuje slika 6.

Slika 6: Zavržena hrana na posamezen postrežen obrok



Ugotovili smo, da šola neprevzete malice in kosila razdeljuje učencem. Pravila šolske prehrane ne urejajo brezplačne oddaje neprevzetih obrokov humanitarnim organizacijam. Šola je navedla, da neprevzetih obrokov zaradi stroškov prevoza in pakiranja ne oddaja v humanitarne namene, poleg tega naj bi vse neprevzete obroke razdelila. Šola sicer vodi evidenco neprevzetih obrokov pri malici in kosilu, vendar omenjenih navedb v reviziji nismo mogli v celoti preveriti, saj šola ne beleži, kdo je prevzel neprevzete obroke.

Nezaužite, vendar še vedno neoporečne obroke, je mogoče ustrezno porabiti pri pripravi novih obrokov. Seznanjanja učencev z možnostjo uporabe odpadne hrane se je šola lotila v okviru projekta Hrana ni

⁶⁶ Po malici je ostalo skupaj 10,45 kilograma odpadkov, od tega 6,95 kilograma na matični šoli in 3,5 kilograma na podružnici. Pri pripravi kosila je nastalo 12,1 kilograma odpadkov. Po kosilu je ostalo skupaj 19,2 kilograma odpadkov, od tega 11,6 kilograma na matični in 7,6 kilograma na podružnici. Izmerili smo tudi ostanek od popoldanske malice na dan 4. 6. 2018, ki je znašal 0,6 kilograma.

za tjavendan. Kot že navedeno, učenci v okviru projekta opravljajo različne naloge, od spoznavanja sezonskih jedi, vzpostavitve šolskega vrta, kompostiranja in priprave sezonskega koledarja jedi, okušanja živil, merjenja zavržene hrane in ustvarjanja recikliranih receptov. Učenci so s pomočjo učiteljev ustvarili knjižico Gospa Kuhla, v kateri so predstavili lastne recepte iz odpadne hrane, to je hrane, ki ni bila zaužita in jo v večini primerov v družini zavržejo. Učenci podružnice so spoznali več receptov za pripravo obrokov iz nezaužitih obrokov, s čimer je želela šola učence spodbuditi, da razmislijo o ponovni uporabi živil ali jedi, ki ostanejo na krožnikih.

Slika 7: Knjižica Gospa Kuhla



Vir: fotografija računskega sodišča.

Šola hrano, ki ostane pri malici in jo sme uporabiti pri pripravi obrokov, uporabi pri kosilu ali popoldanski malici, takoj ko je to možno. Živil s pretečenim rokom uporabe nima, saj po navedbah šole, osebje v kuhinji skrbi za dnevno dobavo in smotrno uporabo živil.

Šola je v letu 2017 izvedla naravoslovni dan, in sicer dan Zemlje, za katerega ni predložila evalvacije, saj je ne hrani več. V letu 2018 je šola izvedla načrtovan naravoslovni dan Ekološki dan, v okviru katerega so učenci gledali posnetke o pomenu ločevanja odpadkov, pravilnem razvrščanju odpadkov in skrbi za naravo. Ugotovili smo, da ima šola v kuhinji vzpostavljen sistem, po katerem v za to namenjenem zabojniku ločeno od drugih odpadkov zbira kuhinjske odpadke, ki nastanejo pri pripravi hrane, in ostanke, ki nastanejo po zaužitju obrokov. Prav tako v za to namenjenih zabojnikih ločeno od drugih odpadkov zbira odpadna jedilna olja in masti. Zbiralec odpadkov dvakrat tedensko odvaža biološko razgradljive kuhinjske odpadke in enkrat mesečno odpadna jedilna olja in masti, zabojnike pa šola do odvoza hrani v

ločenem prostoru za odpadke ob izhodu iz kuhinje. Šola ima v jedilnici nameščena tudi dva zabojnika za odpadke, in sicer zabojnik za embalažo ter zabojnik za biološke odpadke, kamor učenci lahko odvržejo papirnate brisače, prtičke ter olupke od banan, pomaranč in mandarin. Na oglasno desko nad zabojnikoma je šola obesila plakata, ki sporočata, kaj spada v posamezen zabojnik. Šola je v zabojnika namestila plastični vrečki, ki ju čistilke po koncu prehranjevanja odnesejo, ločijo odpadke in jih odvržejo v ustrezen zabojnik.

Primer dobre prakse

Kompostiranje vrtnih odpadkov

Šola je z namenom vzgajanja učencev za lastno samooskrbo organske odpadke z vrta, ki niso bili preveč škropljeni, odlagala v kompostnik. S tem je učence učila, kako lahko doma pripravijo kompost in sami vzgojijo zelenjavo. Za ta namen je postavila dve visoki gredi in uredila zeliščni vrt.

Na podlagi vsega navedenega ocenjujemo, da je šola v pretežni meri učinkovito ravnala z odpadno hrano, vendar bi bilo ravnanje na tem področju lahko še učinkovitejše. Ugotovili smo, da se količina odpadne hrane povečuje, šola pa ni izkazala, da je pristopila k ugotavljanju vzrokov in njihovem odpravljanju. Šola je imela vzpostavljen sistem ločevanja odpadkov, nerazdeljene obroke je razdeljevala učencem šole. Šola je seznanila učence z možnostjo porabe neoporečnih obrokov za pripravo novih obrokov v domačem okolju. Šola neoporečna živila porabi, če je to dopustno. Kot primer dobre prakse ocenjujemo seznanjanje učencev z možnostjo kompostiranja.

3.2.3 Spremljanje ravnanja z odpadno hrano

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

Slika 8: Odpadna hrana



Vir: fotografija računskega sodišča.

Šola spremlja količino odpadne hrane tako, da meri, koliko veder napolni z odpadno hrano, vsako leto pa odda letno poročilo o nastali odpadni hrani, iz katerega je razvidna količina odpadne hrane v enem letu, kar ji sporoči zbiralec odpadkov.

Ugotovili smo, da šola po koncu naravoslovnih dni zabeleži vtise izvajalcev in učencev ter njihove predloge. Za naravoslovni dan v letu 2018 Ekološki dan, v sklopu katerega so se učenci učili pravilnega ravnanja z odpadki, je tako izvajalec predlagal, da se ga ohrani tudi v prihodnje.

Šola je le občasno spremljala ravnanje z odpadno hrano, ne pa sistematično in kontinuirano. Tako je aprila 2017 ena do učiteljic seznanila učiteljski zbor šole, da učenci v jedilnici odpadkov ne ločujejo pravilno, zato je predlagala izobraževanje učencev o tem, katere vrste odpadkov sodijo v določen zabojnik. Posledično je bilo v letu 2018 učencem v podaljšanem bivanju ponovno predstavljeno pravilno ločevanje odpadkov.

Ocenjujemo, da je šola sicer v posameznih primerih spremljala in predlagala načrtovane aktivnosti, seznanjena je bila s podatki o količini odpadne hrane, ki ji jih je posredoval zbiralec odpadkov, vendar ni imela vzpostavljenega sistema, ki bi ovrednotil njihove učinke, zato tudi ni mogla ustrezno prilagoditi aktivnosti na področju ravnanja z odpadno hrano. Ugotovili smo, da je šola preverila ustreznost izvedenih naravoslovnih dni in zbrala predloge izboljšav, ni pa izkazala sistematičnega in kontinuiranega spremljanja področja ravnanja z odpadno hrano, zato menimo, da na tem področju ni bila v celoti učinkovita.

4. MNENJE

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

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Mnenje s pridržkom

Ugotovili smo, da Osnovna šola Šmihel 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:

- ni določila merila kakovosti živil pri merilih za izbiro ponudbe konvencionalnih živil, merilo ponujenega popusta, kot ga je predvidela v razpisni dokumentaciji, ni omogočilo razlikovanja ponudb glede na dejansko večjo ekonomsko korist, iz dokumentacije o javnem naročilu ni razviden način izračuna ocenjene vrednosti, ni izločila nepopolne ponudbe, nepravilno je določila spremembe okvirnega sporazuma/pogodbe, ni objavila seznama evidenčnih naročil, dopustila je spremembo gospodarskega subjekta med veljavnostjo okvirnega sporazuma in 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 (izplačila dobaviteljem znesku 6.478 evrov) – točke 2.1.1.a, 2.1.1.b, 2.1.1.d, 2.1.1.f, 2.1.1.h, 2.1.1.i in 2.1.1.1.b;
- v postopku oddaje javnega naročila za nakup živil ni upoštevala obveznih minimalnih okoljskih zahtev za zeleno javno naročanje, ker ni določila minimalnega deleža ekoloških živil najmanj v predpisani višini in ni določila predpisanih meril, zato je ravnala v nasprotju z Uredbo o zelenem javnem naročanju – točki 2.1.1.a in 2.1.1.c;
- ni zahtevala nakazila dodatnih ugodnosti, dogovorjenih v okvirnih sporazumih/pogodbah, kljub neupoštevanju določil okvirnega sporazuma/pogodbe glede dostavnega časa ni unovčila bančne garancije ter s tem ravnala v nasprotju z določili okvirnih sporazumov/pogodb (izplačila dobaviteljem v skupnem znesku 2.295 evrov) – točki 2.1.1.1.c in 2.1.1.g;
- ni zagotovila ločenega računovodskega spremljanja dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil, čeprav je plače zaposlenih financirala iz sredstev prodaje blaga in storitev na trgu, kar je v nasprotju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2017 in 2018, ter ni sledila določbam Pravilnika o sestavljanju letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava – točka 2.1.2.a;
- zaračunala je obroke zunanjim uporabnikom v neskladju s cenikom (v znesku 308 evrov) – točka 2.1.3.a.

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

4.2 Mnenje o učinkovitosti poslovanja

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

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

Šola je pretežno učinkovito načrtovala organizacijo prehrane, saj je imela sprejeta ustrezna pravila šolske prehrane, vendar jih pred sprejemom niso obravnavali starši in učenci, ki tako niso imeli možnosti tvorno sodelovati pri njihovem oblikovanju, učitelji pa so jih obravnavali le delno. Vzgojno-izobraževalne dejavnosti in dejavnosti, s katerimi je spodbujala zdravo prehranjevanje in kulturo prehranjevanja, je opredelila, čeprav kazalniki, način evalvacije in obdobje izvajanja pri vseh dejavnostih niso bili določeni oziroma so bili ohlapno opredeljeni. Tudi na področju načrtovanja nabave priporočenih živil in živil, ki so vključena v sheme kakovosti, ter živil, proizvedenih po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, je bila šola delno učinkovita, saj je načrtovala naročanje ekoloških živil, v okviru postopka naročanja nekatere zahteve šole sovpadajo z merili kakovosti, določenimi s Priročnikom z merili kakovosti za živila v vzgojno-izobraževalnih ustanovah. Šola je načrtovala le ukrepe obvladovanja, zmanjševanja in preprečevanja zavržene hrane, ki se nanašajo na ozaveščanje staršev in učencev, pri čemer v vseh primerih ni konkretizirala kazalnikov in časovnega okvira izvedbe ter odgovornih oseb.

V okviru organiziranja šolske prehrane je imela šola ustrezno strokovno usposobljene zaposlene, ki so se glede na razpoložljiva sredstva in ponudbe izobraževanj 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 urejenost celotnega območja šole je učence spodbujala k razvoju ustreznih prehranjevalnih navad. Po drugi strani so ekološka živila predstavljala manj kot 10 odstotkov živil, podatkov o nabavi priporočenih živil in živil, vključenih v sheme kakovosti, ter živil, ki so proizvedena po nacionalnih predpisih o kakovosti živil, šola ni imela. Živila je uporabila za pripravo obrokov, pri čemer je v večji meri sledila smernicam upoštevanja priporočene pogostosti uživanja živil iz posameznih skupin živil. Količino živil je naročala na podlagi izkušenj zaposlenih, niso pa bile aktivnosti evidentirane, zato ni bila zagotovljena sledljivost v primeru zamenjave pristojnega osebja. Dejansko izvajanje prijav na obroke in odjav od obrokov je bilo sicer učinkovito, vendar delno neskladno s pravili šolske prehrane. Vzpostavljeni režim prehranjevanja smo ocenili kot ustrezen, z izjemo časa, namenjenega kosilu, ki je bil prekratek. Šola je izvajala načrtovane aktivnosti za obvladovanje in zmanjševanje ter preprečevanje odpadne hrane, učenci šole so beležili količino zavržene hrane, zaradi česar se je količina zavržene hrane v razredih, kjer se je tehtanje opravljalo, zmanjšala. Vendar pa šola na področju zmanjševanja ostankov hrane ni delovala dovolj celovito in sistematično, da bi aktivnosti evidentirala in spremljala.

Nekaj nedoslednosti smo zasledili pri spremljanju in izboljševanju procesa načrtovanja in zagotavljanja prehrane učencev kot tudi pri prilagoditvi izvedbe aktivnosti, povezanih s problematiko zavržene hrane. Šola je poročala o izvedbi dejavnosti, in sicer v primeru projekta Odgovorni Šmihci izčrpno v ločenem poročilu, v primeru preostalih dejavnosti pa razmeroma skopo. Ugotavljanje potreb po izboljšavah vzgojno-izobraževalnih dejavnosti in dejavnosti, ki spodbujajo zdravo prehranjevanje in kulturo

prehranjevanja, je bilo prepuščeno učiteljem in odvisno od prizadevnosti posameznega učiteljskega aktiva. Šola je v obdobju, na katero se nanaša revizija, anketo o zadovoljstvu s šolsko prehrano izvedla le v šolskem letu 2017/2018, vendar je bil izveden sestanek organizatorke šolske prehrane, vodje kuhinje in predstavnikov staršev. Šola je v obdobju, na katero se nanaša revizija, oddala en vzorec obroka za oceno energijske in hranilne vrednosti, s čimer je zadostila minimalni zahtevi smernic, ki priporočajo energijsko in hranilno ovrednotenje jedilnikov vsaj enkrat letno. Šola ni imela sprejetega načrta pogostosti laboratorijskega preizkušanja energijske in hranilne vrednosti celodnevni ali posameznih dnevnih obrokov in je pri načrtovanju le občasno uporabljala praktikum jedilnikov zdravega prehranjevanja v vzgojno-izobraževalnih ustanovah, metodo s prehranskimi enotami ali prosto dostopna spletna orodja. Šola ni izkazala, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, celovito in kontinuirano spremljala in po potrebi prilagodila dejavnosti, s katerimi bi vplivala na čim manjše ostanke hrane.

Šola je načrtovala in tudi odstopila pripravljene, a nezaužite obroke učencem šole in odpadno hrano predajala zbiralcu odpadkov. Šola je do neke mere načrtovala ravnanje z odpadno hrano, vendar nalog, obdobja in odgovornih oseb ni vselej določila. Načrtovala je ločevanje odpadkov, ni pa predvidela, kako bo ravnala z odpadki hrane v prihodnje in 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. Z nakupom konvektomata je prispevala k občutnem zmanjšanju količine odpadnih jedilnih olj. Nerazdeljeni obroki so bili ponujeni učencem. Šola je seznanila učence z možnostjo porabe neoporečnih obrokov za pripravo novih obrokov v domačem okolju, neoporečna živila v šoli v okviru dopustnega tudi sama porabi. Šola je preverila ustreznost izvedenih naravoslovnih dni in zbrala predloge izboljšav, 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 izboljšala.

5. ZAHTEVA ZA PREDLOŽITEV ODZIVNEGA POROČILA

Osnovna šola Šmihel mora v roku 90 dni po prejemu revizijskega poročila predložiti računskemu sodišču odzivno poročilo.

Odzivno poročilo mora vsebovati:

1. navedbo revizije, na katero se nanaša,
2. kratek opis nepravilnosti, ki so bile ugotovljene z revizijo, in
3. izkaz popravljalnih ukrepov.

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

Osnovna šola Šmihel mora v odzivnem poročilu izkazati, da je:

- pristopila k spremembi Pravilnika o računovodstvu zavoda – točka 2.1.2;
- zagotovila ločeno računovodsko spremljanje dejavnosti na podlagi objektivno določenih sodil – točka 2.1.2.a.

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

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

Če odzivno poročilo ne bo predloženo v roku, določenem v revizijskem poročilu, stori odgovorna oseba uporabnika javnih sredstev prekršek po tretjem odstavku 38. člena ZRacS-1. Če uporabnik javnih sredstev, ki bi moral predložiti odzivno poročilo, niti v roku 15 dni po izteku roka za predložitev odzivnega poročila računskemu sodišču ne predloži odzivnega poročila, se šteje, da uporabnik javnih sredstev krši obveznost dobrega poslovanja⁶⁷. Prav tako opozarjamo, da se neresnične navedbe v odzivnem poročilu obravnavajo kot neresnične navedbe v uradni listini (drugi odstavek 29. člena ZRacS-1).

Če bo računsko sodišče v porevizijskem postopku ugotovilo, da Osnovna šola Šmihel krši obveznost dobrega poslovanja, bo ravnalo v skladu s sedmim do štirinajstim odstavkom 29. člena ZRacS-1.

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

6. PRIPOROČILA

Osnovni šoli Šmihel 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 dosego ciljev, odgovorne osebe, obdobje trajanja in pogostost izvajanja dejavnosti;
- uskladi pravila šolske prehrane z dejansko ureditvijo tako, da bo sistem prijav in odjav obrokov omogočal čim manjše število neprevzetih obrokov;
- prouči možnosti uporabe zavržkov hrane, ki je neoporečna;
- zagotovi kontinuirano izvajanje dejavnosti, vezanih na organizacijo prehrane in ustrezno ravnanje s hrano, ko je ta že odpadek, in
- poroča o izvedenih dejavnostih s področja ravnanja s hrano, jih ovrednoti in po potrebi prilagodi.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Osnovni šoli Šmihel, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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