



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja

Občine Idrija v delu, ki se nanaša na izvedbo

investicije v objekt za vrtec



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

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

Številka: 324-6/2015/27

Ljubljana, 5. decembra 2016

Povzetek

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

Računsko sodišče je o pravilnosti poslovanja Občine Idrija v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, izreklo *pozitivno mnenje*, ker je Občina Idrija v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

Občina Idrija je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno in delno učinkovito*. Občina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije torej ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. V proračunih občine za leta od 2010 do 2014 splošnih ciljev glavnega programa in specifičnih ciljev podprograma na področju predšolske vzgoje ni podrobneje ovrednotila, prav tako v obrazložitvah posebnega dela proračunov in rebalansov proračuna ni bilo informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcu in doseganja standarda glede igralnih površin.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt vrtca je opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje za občino, ki vsebuje tudi oceno demografskih gibanj in predvideva naraščanje števila predšolskih otrok. Po sprejetju odločitve za gradnjo objekta, ki glede na razpoložljive podatke zagotavlja zadostno število razpoložljivih mest za trenutne in prihodnje potrebe na območju ene izmed enot vrtca v Občini Idrija, pa občina z nobenim dokumentom ni predstavila, kako bo razmere na področju predšolske vzgoje za celotno občino reševala v prihodnje in o tem niti ni potekala razprava na sejah občinskega sveta.

Pred odločitvijo za izvedbo investicije je pridobila dokumente investicijske dokumentacije, ki sicer vsebujejo potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije, vendar so bili prilagojeni vnaprej izbrani varianti nizkoenergetskega objekta in možnosti pridobitve evropskih sredstev. Priprava dokumentov investicijske dokumentacije je povezana tudi s pripravo projektne dokumentacije, ki se je zaradi odločitev občine večkrat spreminjala, kar je vplivalo tudi na končno vrednost investicije, ki je bila večja od načrtovane. Občinski svet je bil seznanjen z načrtovanimi sredstvi, ne pa tudi z drugimi bistvenimi značilnostmi investicije in tako ob potrjevanju načrtovanih proračunskih sredstev ni imel zadostnih informacij za celostno seznanitev z namenom njihove porabe.

V okviru izvedbe investicije je Občina Idrija načrtovana sredstva v proračunih in rebalansih proračuna uskladila z ocenami iz dokumentov investicijske dokumentacije šele po potrditvi investicijskega programa. S podatki iz dokumentov investicijske dokumentacije pa ni uskladila obrazložitev proračunov in rebalansov proračuna, saj v njih ni opredelila splošnih ciljev projekta izgradnje objekta vrtca ter ovrednotila kazalnikov. Čeprav so bila potrebna dodatna in več dela, kar v projektni dokumentaciji ni bilo predvideno, je bil objekt dokončan v načrtovanem času. Občina Idrija pa ni sledila finančnemu načrtu, saj se je za zagotovitev lastnih sredstev morala zadolžiti, poleg tega obveznosti v znesku 353.029 evrov ni plačala v zakonskih rokih. Končna vrednost investicije je bila za 4,3 odstotka večja od načrtovane v investicijskem programu in je na kvadratni meter znašala 2.707 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter je znašala 2.379 evrov, vrednost investicije na otroka pa 18.887 evrov.

Občina Idrija je dosegla načrtovane stroške delovanja novega objekta vrtca. Občina Idrija je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v eni enoti vrtca v Občini Idrija ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. S svojimi aktivnostmi je zagotovila, da na ravni občine ni bilo odklonjenih otrok. V šolskem letu 2014/2015 predpisanemu standardu o površini niso ustrezali še prostori treh enot in dveh dislociranih oddelkov, v katere je bilo vključenih 69,6 odstotka vseh vključenih otrok v vrtec v Občini Idrija. Glede na nedoseganje tega standarda in politiko občine, da predšolsko vzgojo zagotavlja v okviru vrtca v Občini Idrija, lahko pričakujemo, da bo občina morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca.

O doseganju oziroma nedoseganju ciljev je Občina Idrija le delno poročala. V obrazložitvah zaključnih računov proračuna se je tako osredotočila predvsem na podatke o izvedenih aktivnostih v posameznem letu, po zaključku projekta pa občinskemu svetu niso bili podrobneje predstavljeni podatki o investiciji, doseganju njenih ciljev, spremembah na področju predšolske vzgoje zaradi investicije ter podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja objekta.

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	10
1.2.3 Odgovorna oseba	11
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	11
1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje	11
1.3.2 Investicije v objekte za vrtec.....	11
1.3.3 Finančni podatki	12
1.4 PODATKI O PREDŠOLSKIH OTROCIH V OBČINI.....	13
1.5 PREDSTAVITEV PROJEKTA IZGRADNJE OBJEKTA VRTCA ZA ENOTO ČRNI VRH.....	17
2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	23
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	23
2.2 UGOTOVITVE.....	23
2.2.1 Obrazložitev proračunov in zaključnih računov proračuna občine	23
2.2.2 Izdelava dokumentov investicijske dokumentacije	25
2.2.3 Gradnja vrtca Črni Vrh.....	26
2.2.4 Plačilni roki.....	27
3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	28
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	28
3.2 UGOTOVITVE.....	28
3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje.....	28
3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje in njegovo načrtovanje v proračunu.....	30
3.2.3 Načrtovanje investicije.....	33
3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec.....	36
3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije.....	40
4. MNENJE	42
4.1 MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	42

4.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	42
5.	PRIPOROČILA	45

1. UVOD

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

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

1.1 Opredelitev revizije

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

Predmet revizije je bil del poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2014, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani z izvedbo investicije v objekt za vrtec.

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-6/2015/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

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

Število prebivalcev ⁵	11.963
Ustanovitev	1994
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
• podžupan ⁶	1 (nepoklicno opravljanje funkcije)
• občinski svet	21 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2014 ⁷	17.351.960 evrov
Odhodki občine v letu 2014 ⁸	18.305.108 evrov

Občina ima deset krajevnih skupnosti, ki nimajo statusa pravnih oseb javnega prava. Je ustanoviteljica sedmih javnih zavodov ter soustanoviteljica dveh javnih zavodov, javnega podjetja in dveh gospodarskih družb, v katerih nima prevladujočega vpliva na upravljanje.

Občina je z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Idrija⁹ ustanovila javni vzgojno-izobraževalni zavod Vrtec Idrija (v nadaljevanju: vrtec Idrija), s katerim zagotavlja izvajanje predšolske dejavnosti. Za izvajanje programa za predšolske otroke so na različnih lokacijah organizirane enote Prelovčeva, Arkova, Spodnja Idrija, Godovič ter Črni Vrh¹⁰. V okviru enote Spodnja Idrija je organiziran oddelek v Osnovni šoli Spodnja Idrija in oddelek Ledine, v okviru enot Prelovčeva in Arkova pa sta organizirana oddelka v Osnovni šoli Idrija.

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 7. 2014], 9. 9. 2015.

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

⁷ Zaključni račun proračuna Občine Idrija za leto 2014, Uradni list RS, št. 34/15.

⁸ Tako kot opomba 7.

⁹ Uradni list RS, št. 18/97, 63/01, 96/01, 93/07, 94/08, 79/09, 6/11, 54/12, 44/13.

¹⁰ V sestavo zavoda spada tudi enota kuhinja, ki pa ni namenjena izvajanju predšolske vzgoje.

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2010 do 2014 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2010 do 2014

Akt	Sprejeto	Uradni list RS, št.
Leto 2010		
Odlok o proračunu Občine Idrija za leto 2010	4. 2. 2010	10/10
Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Idrija za leto 2010	7. 4. 2011	28/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu Občine Idrija za leto 2011	7. 4. 2011	28/11
Odlok spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2011	29. 9. 2011	80/11
Odlok o zaključnem računu proračuna Občine Idrija za leto 2011	3. 4. 2012	28/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu Občine Idrija za leto 2012	7. 4. 2011	28/11
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2012	16. 2. 2012	14/12
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2012	3. 4. 2012	28/12
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2012	11. 10. 2012	79/12
Zaključni račun proračuna Občine Idrija za leto 2012	26. 3. 2013	28/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu Občine Idrija za leto 2013	31. 1. 2013	12/13
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2013	3. 7. 2013	60/13
Zaključni račun proračuna Občine Idrija za leto 2013	2. 4. 2014	26/14
Leto 2014		
Odlok o proračunu Občine Idrija za leto 2014	31. 1. 2013	12/13
Odlok o spremembi odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2014	3. 7. 2013	59/13
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2014	11. 2. 2014	13/14
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2014	7. 5. 2014	36/14
Odlok o spremembi Odloka o proračunu Občine Idrija za leto 2014	20. 11. 2014	86/14
Zaključni račun proračuna Občine Idrija za leto 2014	7. 5. 2015	34/15

1.2.3 Odgovorna oseba

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

V obdobju, na katero se nanaša revizija, ter med izvajanjem revizije je bil odgovorna oseba Bojan Sever, župan občine.

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje

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

1.3.2 Investicije v objekte za vrtec

Pri investicijah v objekte za vrtec je pomembna zagotovitev zadostnega števila mest v vrtcih ob upoštevanju minimalnih standardov. Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev¹⁴, sicer v zvezi s postopkom za spremembo statusa vrtca, v 4. členu določa, da za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu občina spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za obdobje naslednjih petih let. Občina pa lahko te ocene upošteva tudi pri načrtovanju investicij v objekte za vrtec. Kapacitete vrtcev je namreč smiselno oceniti glede na trenutno stanje in prihodnje potrebe, kar je

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

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

¹³ Uradni list RS, št. 63/99.

¹⁴ Uradni list RS, št. 11/99.

razvidno iz demografskih podatkov. Če predvidene kapacitete ne bodo zadoščale predvidenemu številu otrok oziroma če prostor v prihodnje ne bo več primeren, je smiselno predvideti tudi ukrepe za zagotovitev zadostnega števila prostih mest v vrtcih. Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca¹⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) določa standard, ki mora biti zagotovljen otrokom in zaposlenim v vrtcu.

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

1.3.3 Finančni podatki

Podatki o investicijskih odhodkih za izvajanje predšolske vzgoje v občini v obdobju od leta 2010 do leta 2014 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v obdobju od leta 2010 do leta 2014

Leto	Realizirani investicijski odhodki v evrih	Realizirani investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v evrih	Delež v odstotkih $(4) = (3)/(2)*100$
(1)	(2)	(3)	(4)
2010	3.766.139	0	/
2011	4.168.818	12.888	0,3
2012	3.413.448	46.451	1,4
2013	4.829.668	172.332	3,6
2014	9.327.785	1.523.738	16,3
Skupaj	25.505.858	1.755.409	6,9

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2010 do 2014 in podatki občine.

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

¹⁶ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

1.4 Podatki o predšolskih otrocih v občini

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

Tabela 4: Podatki o razpoložljivih mestih v vrtcih v občini ter o otrocih, vključenih v predšolsko vzgojo v občini od leta 2010 do leta 2014

		Šolsko leto				
		2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015
(1)	Število vseh predšolskih otrok¹⁷	586	608	631	664	668
(2)	Število razpoložljivih mest v javnih vrtcih	458	481	515	534	552
(3)	Število razpoložljivih mest v zasebnih vrtcih	0	0	0	0	0
(4) = (2)+(3)	<i>Število vseh razpoložljivih mest v vseh vrtcih</i>	<i>458</i>	<i>481</i>	<i>515</i>	<i>534</i>	<i>552</i>
(5)	Število otrok, za katere so bile podane prošnje za vpis v javni vrtec	164	149	156	141	135
(6)	Število vključenih otrok v javne vrtce	401	457	494	487	496
(7)	Število vključenih otrok v zasebne vrtce	0	0	0	0	0
(8) = (6)+(7)	Število vključenih otrok v vse vrtce	401	457	494	490	496
(9) = (8)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v vrtce, v odstotkih</i>	<i>68,4</i>	<i>75,2</i>	<i>78,3</i>	<i>73,8</i>	<i>74,3</i>
(10) = (6)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v javne vrtce, v odstotkih</i>	<i>68,4</i>	<i>75,2</i>	<i>78,3</i>	<i>73,8</i>	<i>74,3</i>
(11)	Število odklonjenih otrok v javnih vrtcih	11	5	11	0	0
(12) = (11)/(5)*100	<i>Delež odklonjenih otrok v javnih vrtcih, v odstotkih</i>	<i>6,7</i>	<i>3,4</i>	<i>7,1</i>	<i>/</i>	<i>/</i>

Vir: podatki občine.

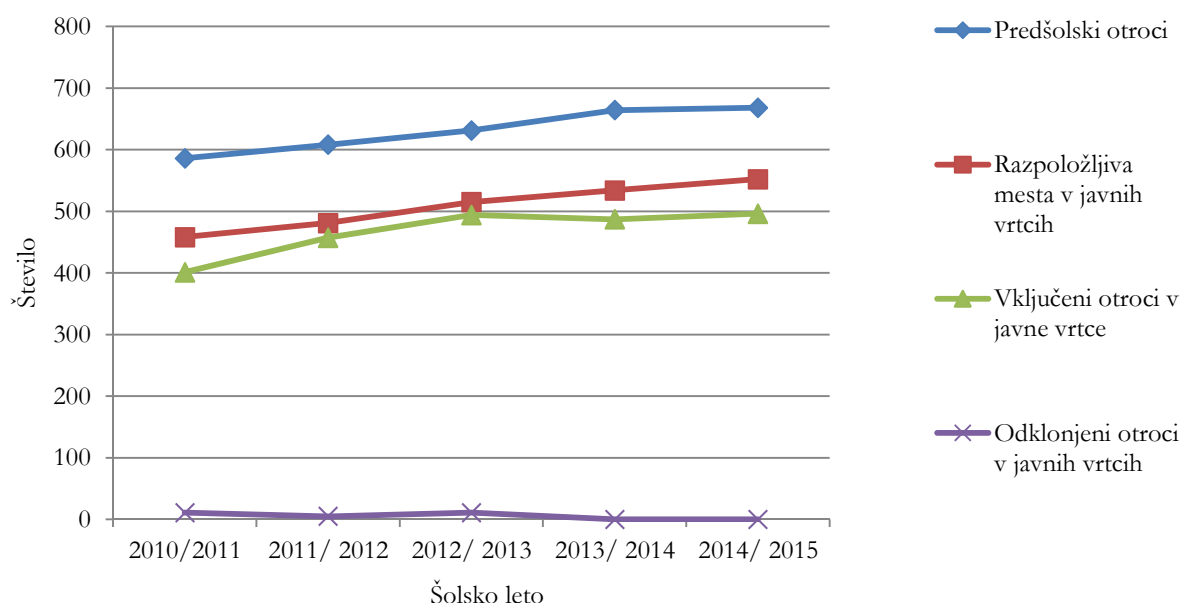
Število predšolskih otrok v občini se je v obdobju od šolskega leta 2010/2011 do šolskega leta 2014/2015 stalno povečevalo. V primerjavi s šolskim letom 2010/2011 se je število predšolskih otrok v šolskem letu 2014/2015 povečalo za 82 otrok oziroma za 14 odstotkov. V istem obdobju se je stalno povečevalo tudi število razpoložljivih mest v javnih vrtcih. V primerjavi s šolskim letom 2010/2011 se je število razpoložljivih mest v javnih vrtcih v šolskem letu 2014/2015 povečalo za 94 mest oziroma za 20,5 odstotka. Število otrok, vključenih v javne vrtce, se je v obdobju od šolskega leta 2010/2011 do šolskega leta 2014/2015 stalno povečevalo, razen v šolskem letu 2013/2014, in sicer se je v šolskem

¹⁷ Od dopolnjenega 11. meseca starosti.

letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2010/2011 povečalo za 95 otrok oziroma za 23,7 odstotka. V šolskem letu 2010/2011 je bil v javne vrtce vključen 401 otrok oziroma 68,4 odstotka vseh predšolskih otrok v občini, v šolskem letu 2014/2015 pa je bilo v javne vrtce vključenih 496 otrok oziroma 74,3 odstotka vseh predšolskih otrok. Delež vključenih otrok v javne vrtce se je v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2010/2011 povečal za 5,9 odstotne točke. Delež odklonjenih otrok v javnih vrtcih je v šolskem letu 2010/2011 znašal 6,7 odstotka, medtem ko v šolskem letu 2014/2015 ni bilo odklonjenih otrok.

Na sliki 1 je prikazano število vseh predšolskih otrok, število vseh razpoložljivih mest v javnih vrtcih, število otrok, vključenih v javne vrtce, in število odklonjenih otrok v javnih vrtcih v občini v obdobju od šolskega leta 2010/2011 do šolskega leta 2014/2015.

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

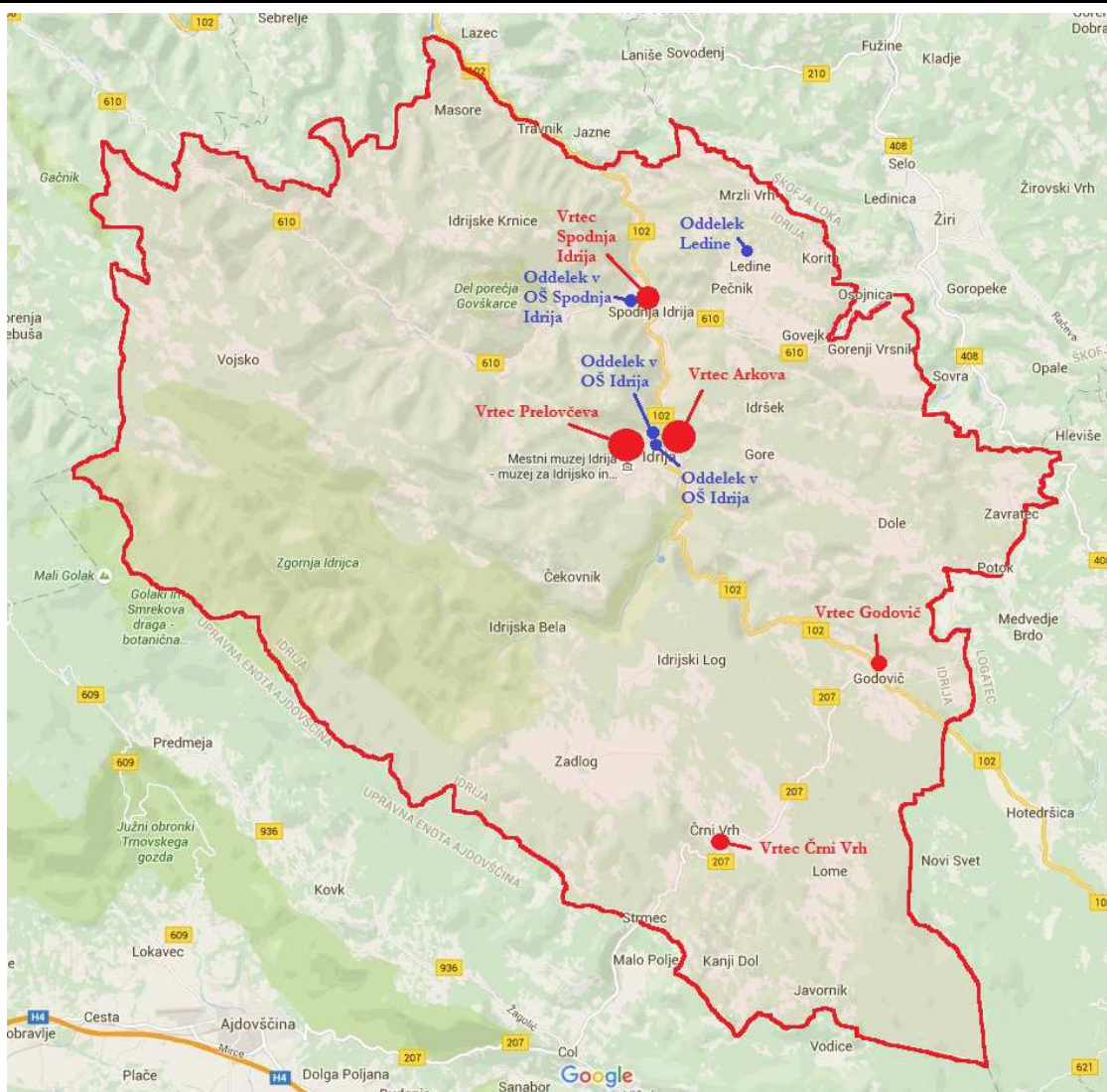


Vir: podatki občine.

Vrtec Idrija je v šolskem letu 2014/2015 predšolsko vzgojo izvajal v petih enotah, od katerih se dve nahajata v naselju Idrija (enoti Prelovčeva in Arkova), preostale pa v naseljih Spodnja Idrija, Godovič in Črni Vrh. Enota v Spodnji Idriji izvaja predšolsko vzgojo tudi v dveh dislociranih oddelkih (oddelek v Osnovni šoli Spodnja Idrija in oddelek Ledine), enoti v naselju Idrija pa imata vsaka po en dislociran oddelek v Osnovni šoli Idrija.

Razporeditev otrok v šolskem letu 2014/2015 po posameznih lokacijah vrtca Idrija na območju občine je prikazana na sliki 2.

Slika 2: Razporeditev otrok v šolskem letu 2014/2015 po posameznih lokacijah vrtca Idrija na območju občine



Vir: podatki občine.

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

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

Enota vrtca	Vključeni otroci			Odklonjeni otroci	Notranja igralna površina v kvadratnih metrih		Zunanja igralna površina v kvadratnih metrih	
	Prvo starostno obdobje	Drugo starostno obdobje	Skupaj		Skupaj	Na otroka	Skupaj	Na otroka
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)	(6)	(7) = (6)/(4)	(8)	(9) = (8)/(4)
Spodnja Idrija	28	58	86	0	232	2,7	992	6,8*
Oddelek v Osnovni šoli Spodnja Idrija	/	21	21	0	48	2,3	992	6,8*
Oddelek Ledine	17	/	17	0	43	2,5	26	1,5
Godovič	25	30	55	0	172	3,1	763	13,9
Prelovčeva	53	60	113	0	248	2,2	1176	10,4
Oddelek v Osnovni šoli Idrija	/	21	21	0	70	3,3	200	4,5**
Črni Vrh	13	39	52	0	312	6	1230	23,7
Arkova	27	81	108	0	261	2,4	1959	18,1
Oddelek v Osnovni šoli Idrija	/	23	23	0	70	3	200	4,5**
Skupaj	163	333	496	0	/	/	/	/

Opombi: * Pri izračunu je upoštevanih vseh 107 vključenih otrok, ki si delijo isto igralno površino.

** Pri izračunu je upoštevanih vseh 44 vključenih otrok, ki si delijo isto igralno površino.

Vir: podatki občine.

V šolskem letu 2014/2015 je bilo v pet enot vrtca Idrija vključenih 496 otrok. Največ jih je bilo vključenih v enoto Prelovčeva in njen dislociran oddelek v Osnovni šoli Idrija, in sicer skupaj 134 otrok oziroma 27 odstotkov vseh vključenih otrok v javne vrtce v občini, najmanj pa v enoto Črni Vrh, in sicer 52 otrok oziroma 10,5 odstotka vseh vključenih otrok v javne vrtce v občini. Notranja igralna površina na otroka v enotah in dislociranih oddelkih vrtca Idrija se je gibala od 2,2 kvadratnega metra na otroka v enoti Prelovčeva do 6 kvadratnih metrov na otroka v enoti Črni Vrh. Notranja igralna površina na otroka v enotah Prelovčeva, Arkova in Spodnja Idrija ter dveh dislociranih oddelkih enote Spodnja Idrija, v katere je vključenih 345 otrok oziroma 69,6 odstotka vseh vključenih otrok v vrtec Idrija, ni dosegla predpisanega standarda, ki znaša najmanj 3 kvadratne metre na otroka¹⁸. Zunanja igralna površina na otroka v enotah

¹⁸ Občina je 4. 3. 2013 sprejela sklep o uporabi manjših igralnih površin na otroka in 15. 5. 2013 pridobila soglasje Ministrstva za šolstvo in šport, ki je določilo, da notranja igralna površina na otroka v oddelkih vrtca Idrija ne sme biti manjša od 3 kvadratnih metrov na otroka za otroke do drugega leta starosti, 2,6 kvadratnega metra na otroka za otroke od drugega do tretjega leta starosti in 1,75 kvadratnega metra na otroka za otroke od tretjega leta starosti do vstopa v šolo.

vrta Idrija in njihovih dislociranih oddelkih se je gibala od 1,5 kvadratnega metra na otroka v dislociranem oddelku enote Spodnja Idrija Ledine do 23,7 kvadratnega metra na otroka v enoti Črni Vrh. Zunanja igralna površina na otroka pri treh enotah vrta Idrija in štirih dislociranih oddelkih, v katere je vključenih 336 otrok oziroma 67,7 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrta Idrija, ni dosegla standarda, ki znaša najmanj 15 kvadratnih metrov na otroka.

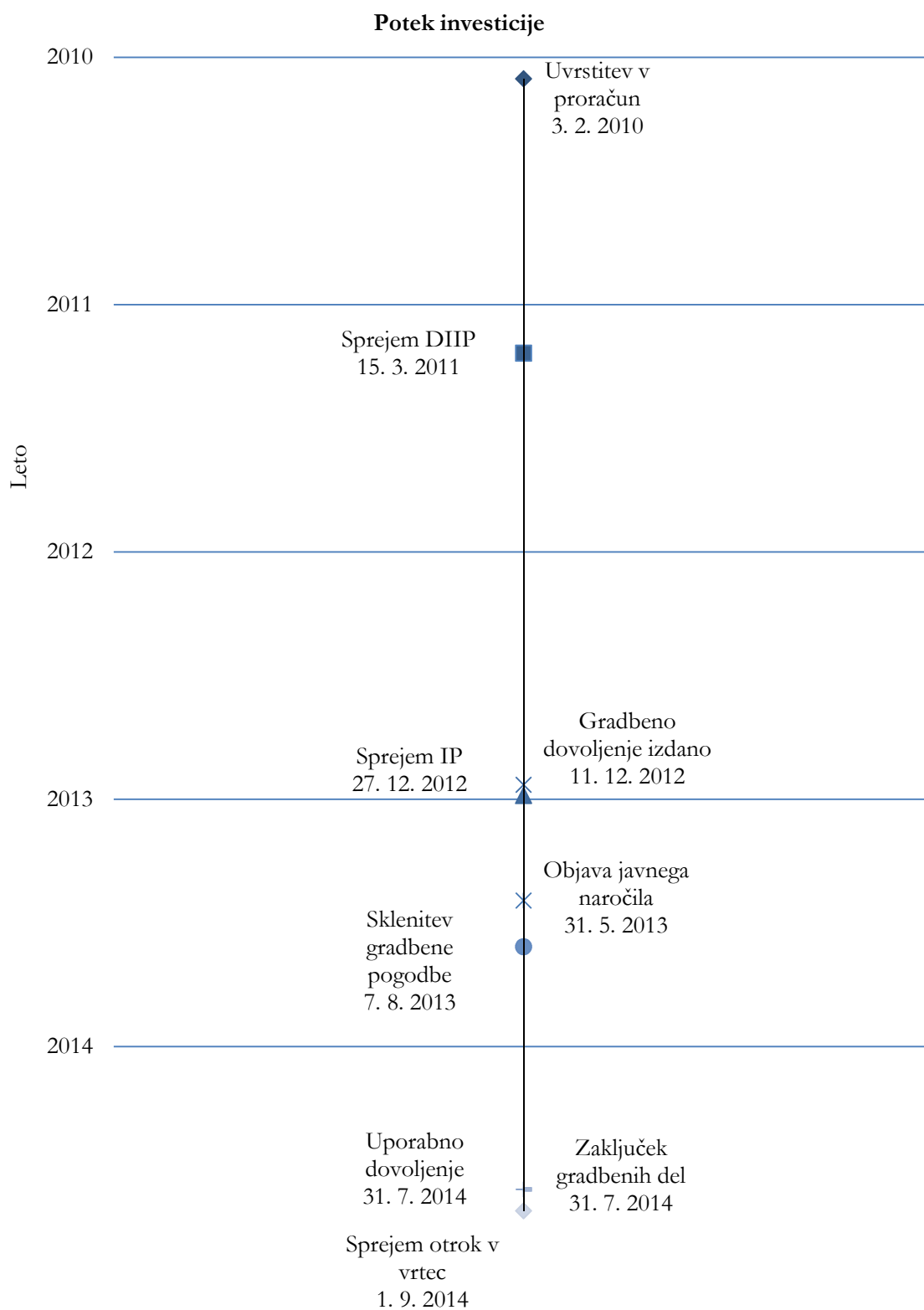
1.5 Predstavitev projekta izgradnje objekta vrta za enoto Črni Vrh

Občina je v letih od 2010 do 2014 izvedla investicijo v objekt vrta za enoto Črni Vrh (v nadaljevanju: vrtec Črni Vrh) v skupni vrednosti 1.662.098 evrov.

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

Na sliki 3 je predstavljen časovni potek izvedbe investicije v vrtec Črni Vrh od uvrstitve proračunske postavke v proračun občine do sprejema otrok v vrtec, Slika 4: 4 pa prikazuje zunanost vrta Črni Vrh.

Slika 3: Časovni potek izvedbe investicije



Vir: podatki občine.

Slika 4: Zunanost vrtca Črni Vrh



Vir: dokumentacija občine.

Občina je v okviru načrtovanja in izvedbe projekta investicije v vrtec Črni Vrh izvedla naslednje aktivnosti:

- februarja 2010 je uvrstila proračunsko postavko 1319053 Vrtec Črni Vrh v proračun;
- 15. 3. 2011 je potrdila Dokument identifikacije investicijskega projekta Vrtec Idrija – novogradnja enote Črni Vrh (v nadaljevanju: DIIP Črni Vrh);
- aprila 2011 je občina projekt investicije v vrtec Črni Vrh prijavila na Razpis za zbiranje predlogov projektov za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu v Republiki Sloveniji za vključitev v načrt razvojnih programov državnega proračuna v letu 2011 Ministrstva za šolstvo in šport¹⁹ ter 27. 6. 2011 prejela obvestilo o neizboru;
- junija 2011 je pridobila idejno zasnovo²⁰ objekta vrtca, ki jo je tudi sprejela;
- novembra 2011 je začela s postopkom oddaje javnega naročila po odprtem postopku za izdelavo projektne dokumentacije (projekt za gradbeno dovoljenje, projekt za izvedbo) za izgradnjo vrtca Črni Vrh in 18. 1. 2012 z družbo PROJEKTA INŽENIRING PTUJ, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Projekta) sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije v skupni vrednosti 15.952 evrov;
- aprila 2012 je pridobila projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja²¹;
- Upravna enota Idrija je 11. 12. 2012 izdala gradbeno dovoljenje za dozidavo zahtevnega objekta, in sicer vrtca k obstoječemu objektu Osnovne šole Črni Vrh;

¹⁹ Na podlagi 4. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi (Uradni list RS, št. 8/12) je Ministrstvo za šolstvo in šport nadaljevalo delo kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport, na podlagi 3. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vladi (Uradni list RS, št. 21/13) pa kot Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport.

²⁰ Dokument je izdelala družba DETAJL, d. o. o.

²¹ Dokumente je izdelala družba Projekta.

- decembra 2012 je pridobila investicijski program²² (v nadaljevanju: IP), ki ga je 27. 12. 2012 potrdil župan;
- decembra 2012 je pridobila projekt za izvedbo, popis del in načrt opreme²³;
- decembra 2012 se je prijavila za sofinanciranje investicije iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014 in 12. 6. 2013 z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) sklenila Pogodbo o sofinanciranju operacije Otroški vrtec v Črnem Vrhu – nizkoenergetski (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju), s katero sta določila medsebojne pravice in dolžnosti glede nepovratnih sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj (v nadaljevanju: sredstva ESRR) za sofinanciranje javnih upravičenih izdatkov operacije v skupni vrednosti 695.632 evrov;
- julija 2013 je izvedla postopek oddaje javnega naročila male vrednosti in z izvajalcem NI-BO ROBERT LIKAR, s. p. sklenila pogodbo za opravljanje strokovnega gradbenega nadzora nad izgradnjo vrtca Črni Vrh v skupni vrednosti 12.444 evrov;
- 25. 7. 2013 je na podlagi javnega naročila male vrednosti pri družbi POŽARNI SEKTOR, d. o. o. naročila izdelavo varnostnega načrta in opravljanje nalog koordinatorja za varnost v vrednosti 4.599 evrov;
- v letu 2013 je izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi²⁴ in 7. 8. 2013 z družbo SGP ZIDGRAD Idrija d. d. (v nadaljevanju: družba SGP Zidgrad) sklenila Gradbeno pogodbo Otroški vrtec v Črnem Vrhu – nizkoenergetski (v nadaljevanju: gradbena pogodba) v skupni vrednosti 1.553.841 evrov (1.273.640 evrov brez DDV);
- 24. 10. 2013 je pridobila Odločbo o spremembi gradbenega dovoljenja;
- v letu 2014 je izvedla postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem brez predhodne objave in 12. 5. 2014 z družbo SGP Zidgrad sklenila Aneks št. 1 (v nadaljevanju: aneks) k pogodbi o izgradnji vrtca Črni Vrh v vrednosti 144.154 evrov;
- junija 2014 je pridobila projekt izvedenih del²⁵ (v nadaljevanju: PID);
- iz gradbenega dnevnika izhaja, da je izvajalec z gradbenimi deli pričel 9. 8. 2013 in zaključil 31. 7. 2014;
- 31. 7. 2014 je Upravna enota Idrija izdala uporabno dovoljenje za vrtec Črni Vrh;
- za investicijo je izvedla dve javni naročili po odprtem postopku, javno naročilo po postopku s pogajanjem po predhodni objavi, javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave in dve javni naročili male vrednosti; sklenila je tri pogodbe in dva aneksa k pogodbam ter izdala 16 naročilnic.

Novozgrajeni vrtec Črni Vrh lahko sprejme 80 otrok in ima štiri oddelke. Neto tlorisna površina znaša 614 kvadratnih metrov (od tega notranja igralna površina meri 312 kvadratnih metrov), pripada pa mu tudi 1.230 kvadratnih metrov zunanje igralne površine. Realizirana vrednost za projekt izgradnje vrtca Črni Vrh od 1. 1. 2010 do 31. 12. 2014 znaša 1.662.098 evrov.

²² Dokument je izdelala družba ICRA, d. o. o. (v nadaljevanju: družba ICRA).

²³ Tako kot opomba 21.

²⁴ Prvotno javno naročilo po odprtem postopku je bilo razglašeno za neuspešno, saj občina ni prejela nobene pravilne in sprejemljive ponudbe.

²⁵ Tako kot opomba 21.

Občina je načrtovala in realizirala proračunska sredstva za investicijo v vrtec Črni Vrh na proračunski postavki 1319053 Vrtec Črni Vrh v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, podprogram 19029001 Vrtci. Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za investicijo v vrtec Črni Vrh so predstavljeni v tabeli 6.

Tabela 6: Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za vrtec Črni Vrh

v evrih

Akt	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
Odlok o proračunu	35.000	60.000	635.000	1.045.810	523.624
Rebalans 1	/	55.000	60.000	1.045.810	1.576.595
Rebalans 2	/	/	60.000	/	1.576.595
Rebalans 3	/	/	60.000	/	1.466.805
Veljavni proračun	35.000	55.000	60.000	1.045.810	1.466.805
Zaključni račun	0	12.888	21.244	161.162	1.466.804

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2010 do 2014.

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

Tabela 7: Podatki o vrednosti investicije, površini in kapaciteti objekta ter rok izvedbe investicije v vrtec Črni Vrh

Dokument	Vrednost investicije	Neto tlorisna površina objekta	Kapaciteta objekta	Rok izvedbe investicije/pridobitev uporabnega dovoljenja
	v evrih	v kvadratnih metrih	število mest za otroke	
DIIP Črni Vrh	1.404.618	691	72	30. 1. 2013
IP	1.592.953	617	80	30. 8. 2014
PID/realizacija	1.662.098	614	80	31. 7. 2014

Viri: DIIP Črni Vrh, IP, PID in Zaključni račun proračuna Občine Idrija za leto 2014.

Občina je marca 2011 v DIIP Črni Vrh načrtovala izgradnjo objekta v izmeri 691 kvadratnih metrov za največ 72 otrok. Investicija v vrednosti 1.404.618 evrov naj bi bila dokončana konec januarja 2013. V IP, ki je bil potrjen decembra 2012, je občina glede na DIIP Črni Vrh zmanjšala načrtovano neto tlorisno površino za 74 kvadratnih metrov na 617 kvadratnih metrov, povečala kapaciteto na 80 otrok, povečala vrednost investicije za 188.335 evrov na 1.592.953 evrov ter podaljšala rok za zaključek investicije za 18 mesecev na 30. 8. 2014. Iz PID in drugih dokumentov občine izhaja, da je bila investicija zaključena 31. 7. 2014, zgrajeni objekt je 3 kvadratne metre manjši od načrtovanega v IP, realizirana vrednost investicije pa je bila za 69.145 evrov večja od predvidene v IP.

V tabeli 8 so predstavljeni podatki o realizirani vrednosti investicije v vrtec Črni Vrh v obdobju od leta 2011 do leta 2014²⁶ po namenih.

Tabela 8: Podatki o realizirani vrednosti investicije v vrtec Črni Vrh v obdobju od leta 2011 do leta 2014 po namenih

v evrih

Leto	Realizacija				Skupaj
	2011	2012	2013	2014	
Investicijska in projektna dokumentacija	12.888	20.718	16.407	4.258	54.271
Gradbeno-obrtniška dela	0	0	108.792	851.549	960.341
Zunanja ureditev in hortikultura	0	0	12.221	174.541	186.762
Oprema kuhinje	0	0		32.687	32.687
Električna, strojna in ostala instalaterska dela	0	0	20.024	293.626	313.650
Nadzor	0	0	0	12.444	12.444
Notranja oprema	0	0	0	62.268	62.268
Zunanja oprema	0	0	0	29.961	29.961
Drugo ²⁷	0	526	3.718	5.470	9.714
Skupaj	12.888	21.244	161.162	1.466.804	1.662.098

Vir: podatki občine.

²⁶ Občina je že v proračunu za leto 2010 načrtovala sredstva za izvedbo investicije v vrtec Črni Vrh, vendar v tem letu realizacije ni bilo.

²⁷ Geodetske storitve, koordinacija požarne varnosti, koordinacija del na gradbišču, izvedeniško delo, plačilo omrežnine za priključno moč, neposredni stroški priključevanja na električno omrežje, izdelava prijavnih obrazcev za javni poziv Regionalni razvojni programi.

2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

2.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo preverili, ali je občina izvedla investicijo v vrtec Črni Vrh v skladu s predpisi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je občina izvedla tri investicije v objekte za vrtec Idrija, in sicer v vrtec Črni Vrh, objekt enote Spodnja Idrija in objekt enote Prelovčeva. Preverili smo pravilnost načrtovanja in izvedbe investicije v vrtec Črni Vrh. Pravilnost poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec Črni Vrh v letih od 2010 do 2014, smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta od 2010 do 2014 v delu, ki se nanaša na to investicijo. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na načrtovanje in izvedbo investicij v objekt za vrtec in so navedeni v revizijskem programu. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v obdobju od leta 2010 do leta 2014.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Obrazložitev proračunov in zaključnih računov proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah²⁸ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Sestavo proračuna občine določa tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti²⁹ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007). V uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance pripravi proračunski priročnik. Po drugem odstavku 39. člena te uredbe proračunski priročnik vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna in navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter NRP. V skladu s proračunskim priročnikom se finančni načrt neposrednega uporabnika pripravi do ravni proračunske postavke³⁰.

²⁸ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

²⁹ Uradni list RS, št. 44/07.

³⁰ Proračunska postavka je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta, ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

Po določbi tretjega odstavka 96. člena ZJF se pri sestavi zaključnega računa proračuna upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna, zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna³¹ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna). Ministrstvo za finance je januarja 2010 pripravilo Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna³², v katerem so predstavljene pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna občine, struktura in vsebina, postopek priprave in sprejem zaključnega računa proračuna občine.

Občina je sredstva za projekt izgradnje vrtca Črni Vrh načrtovala v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 na proračunski postavki 1319053 Vrtec Črni Vrh v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, podprogram 19029001 Vrtci, realizirala pa jih je v letih od 2011 do 2014.

2.2.1.a V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 2. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je navedeno tudi, da ima glavni program določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti³³, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti³⁴, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila³⁵. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov in podprogramov na posameznih področjih proračunske porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V skladu s proračunskimi priročniki za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014³⁶ naj bi bila obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika pripravljena za vsako posamezno področje proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah).

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014, ki se nanašajo na investicijo v vrtec Črni Vrh, ne vsebujejo vseh zahtevanih sestavin, in sicer:

³¹ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

³² [URL: http://www.mf.gov.si/fileadmin/mf.gov.si/pageuploads/Lokalne_skupnosti/Priprava_prora%C4%8Dunov_in_zaklju%C4%8Dnih_ra%C4%8Dunov/Prora%C4%8Dunski_priro%C4%8Dnik/Priro%C4%8Dnik_za_pripravo_zaklju%C4%8Dnega_ra%C4%8Duna/prirocnik-zr-obcine-09.pdf], 8. 11. 2016.

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

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

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

³⁶ Ministrstvo za finance za vsako proračunsko leto oziroma za dve proračunski leti skupaj pripravi nov proračunski priročnik. Določila glede obrazložitve predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika so v proračunskih priročnikih za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014 vsebinsko enaka.

- vsebujejo kratek opis področja proračunske porabe Izobraževanje, ne pa tudi povzetka ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja na tem področju;
- ne vsebujejo prikaza ciljev projektov in programov v okviru NRP;
- vsebujejo fizične in opisne kazalnike za merjenje ciljev, določenih v glavnem programu in podprogramu, ne pa tudi finančnih kazalnikov za merjenje teh ciljev;
- ne vsebujejo izhodišč in kazalnikov, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 za vrtec Črni Vrh niso popolne, kar je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 v povezavi z 39. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

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

Obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2010 do 2014, v delu, ki se nanašajo na investicijo v vrtec Črni Vrh, niso popolne, saj ne zajemajo obrazložitev izvajanja NRP in popolnih obrazložitev posebnih delov zaključnih računov proračunov občine (ne vključujejo obrazložitev porabljenih sredstev na projektu ali proračunski postavki, prav tako ni jasno razvidno, na čem temeljijo ocene uspeha pri doseganju zastavljenih ciljev), kar je v neskladju s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrep občine

Občina je 7. 10. 2016 sprejela Navodilo za pripravo proračunov Občine Idrija za leti 2017 in 2018, v katerem je opredelila osnovne aktivnosti procesa, terminski načrt aktivnosti in nosilce posameznih aktivnosti pri pripravi proračuna občine in zaključnega računa proračuna občine.

2.2.2 Izdelava dokumentov investicijske dokumentacije

Občina je investicijo uvrstila v posebni del proračuna in NRP 3. 2. 2010 s sprejetjem proračuna za leto 2010. DIIP Črni Vrh je potrdila 15. 3. 2011.

Prvi odstavek 10. člena ZJF določa, da proračun sestavljajo splošni del, posebni del in NRP, tretji odstavek istega člena pa določa, da posebni del proračuna sestavljajo finančni načrti neposrednih

uporabnikov. Tretji odstavek 22. člena ZJF določa, da mora biti predlog NRP usklajen s predlogi finančnih načrtov neposrednih uporabnikov. Tretji odstavek 24. člena uredbe o enotni metodologiji določa, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP.

2.2.2.a Občina je uvrstila investicijo v vrtec Črni Vrh v proračun za leto 2010, in sicer preden je potrdila DIIP Črni Vrh, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

2.2.2.b Družba ICRA je DIIP Črni Vrh marca 2011 posredovala občini. Komisija za potrditev DIIP ga je potrdila 15. 3. 2011. Občina je 4. 5. 2011 družbi ICRA izdala naročilnico za izdelavo DIIP Črni Vrh in ji 22. 6. 2011 na podlagi računa plačala 1.320 evrov.

Občina je izdala naročilnico za izdelavo DIIP Črni Vrh potem, ko je družba ICRA že izdelala DIIP Črni Vrh, kar je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije³⁷, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

2.2.3 Gradnja vrtca Črni Vrh

Občina je v letu 2013 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku za izgradnjo štiriodelčnega vrtca z ureditvijo zunanjih površin ter za dobavo in namestitve notranje in zunanje opreme v ocenjeni vrednosti 1.294.957 evrov brez DDV. Prejela je ponudbo družbe SGP Zidgrad in jo zavrnila kot nesprejemljivo, ker je ponudbena cena (1.571.748 evrov) presegla zagotovljena sredstva (1.569.434 evrov) iz Načrta razvojnih programov Občine Idrija za leta 2013–2017. Občina je leta 2013 izvedla nov postopek oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni objavi in 7. 8. 2013 z družbo SGP Zidgrad sklenila gradbeno pogodbo v vrednosti 1.553.841 evrov. Občina je z družbo SGP Zidgrad 12. 5. 2014 sklenila aneks za dodatna dela³⁸ v vrednosti 144.154 evrov. Občina je v letih 2013 in 2014 družbi SGP Zidgrad na podlagi 11 začasnih in končne situacije plačala 1.555.660 evrov.

Občina je poleg tega 21. 5. 2014 izdala družbi SGP Zidgrad dve naročilnici za dodatna dela, in sicer za izdelavo nadstreškov³⁹ na objektu vrtca Črni Vrh v vrednosti 27.926 evrov ter za prilagoditev prostorov in opreme pogojem HACCP v vrednosti 2.084 evrov.

Občina je v letih 2013 in 2014 družbi SGP Zidgrad na podlagi pogodbe, aneksa in dveh naročilnic plačala 1.585.670 evrov.

2.2.3.a Zakon o javnem naročanju⁴⁰ je v drugi alineji prvega odstavka 56. člena določal, da lahko naročnik iz razloga nujnosti v primeru oddaje javnega naročila po postopku s pogajanjem po predhodni

³⁷ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 114/07, 99/09, 3/13.

³⁸ Čeprav aneks opisuje le dodatna dela, pa se obenem sklicuje na popis del, iz katerega izhajajo tudi nekatera več in manj dela.

³⁹ Občina je izdelavo nadstreškov naročila že z gradbeno pogodbo, zaradi želje po racionalizaciji projekta pa se je s sklenitvijo aneksa med drugim dogovorila, da prvotno naročenih nadstreškov ne izdelava. Ker se občina z aneksom ni dogovorila za izdelavo drugačnih nadstreškov, je njihovo izdelavo naročila naknadno z izdajo naročilnice.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

objavi določi rok za prejem ponudb, ki ne sme biti krajši kakor deset dni od datuma povabila k oddaji ponudb.

Občina je 17. 7. 2013 povabila družbo SGP Zidgrad k oddaji ponudbe po postopku s pogajanji po predhodni objavi in kot rok za prejem ponudb določila 19. 7. 2013.

Občina je pri oddaji javnega naročila po postopku s pogajanji po predhodni objavi kot rok za prejem ponudbe določila dva dni, kar je v neskladju z drugo alinejo prvega odstavka 56. člena Zakona o javnem naročanju.

Ukrep občine

Občina je oktobra 2016 pripravila opise poslovnih procesov oddaje javnega naročila pod mejno vrednostjo za uporabo Zakona o javnem naročanju ter nad mejno vrednostjo za uporabo Zakona o javnem naročanju.

2.2.4 Plačilni roki

2.2.4.a Občina je v obdobju od leta 2011 do leta 2014 plačala 11 računov in dela iz treh začasnih situacij v skupnem znesku 353.029 evrov v roku od 43 do 135 dni po prejemu, kar je v neskladju s 23. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2011 in 2012⁴¹ in 25. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014⁴², ki za plačilo vseh obveznosti določata plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

⁴¹ Uradni list RS, št. 96/10, 4/11, 37/12.

⁴² Uradni list RS, št. 104/12, 46/13, 61/13, 82/13.

3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

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

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

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje

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

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

- ciljno obdobje doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin; cilji morajo biti usklajeni tako s cilji, določenimi na ravni države, kot tudi s cilji na ostalih področjih delovanja občine;
- določila ukrepe in aktivnosti za uresničevanje zastavljenih ciljev za izboljšanje dostopnosti predšolske vzgoje.

Na državni ravni je uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 do 9. 7. 2010 v 5. členu določala strategijo razvoja Slovenije kot strateški dokument razvojnega načrtovanja na državni ravni ter državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja. 10. 7. 2010 je pričela veljati Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁴³, ki na novo ureja način priprave razvojnih dokumentov države. Ta uredba v 6. členu določa strategijo razvoja Slovenije, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih trendov.

Na državni ravni je nacionalna strokovna skupina pri Ministrstvu za šolstvo in šport pripravila Belo knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji⁴⁴, ki obravnava analizo stanja in systemske rešitve za področje vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ne določa pa ciljev glede dostopnosti predšolske vzgoje. Ministrstvu za šolstvo in šport je v obrazložitvi Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih⁴⁵ (ZVrt-D) med poglavitnimi cilji navedlo cilj doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja. Ta cilj naj bi bil dosežen med drugim tudi z zagotavljanjem prostorskih kapacitet. Na državni ravni ni bil pripravljen noben drug dokument, ki bi vključeval strateške cilje države na področju predšolske vzgoje.

ZVrt v 10.b členu določa, da mora občina pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPN). Zakon o prostorskem načrtovanju⁴⁶ v 38. členu določa OPN kot prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Po določbi drugega odstavka 39. člena Zakona o prostorskem načrtovanju strateški del OPN med drugim določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovi, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena. OPN sprejme občinski svet.

Občina je leta 2011 sprejela dokument Inovativna strategija trajnostnega razvoja Občine Idrija (v nadaljevanju: inovativna strategija), katere namen je opredelitev ključnih smernic za delo občinske uprave s ciljem učinkovitega trajnostnega razvoja. Inovativna strategija vsebuje razvojne prioritete, ki jih je občina določila tudi ob upoštevanju demografskih značilnosti občine in demografskih razvojnih trendov, projekcije gibanja prebivalstva ter analize stanja na področju predšolske vzgoje. Kot eno izmed razvojnih prioritet je občina opredelila zagotavljanje kakovostnega bivalnega okolja, ki predvideva, da se mora

⁴³ Uradni list RS, št. 54/10.

⁴⁴ [URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf], 8. 11. 2016.

⁴⁵ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 2/08.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12.

občina osredotočiti na zagotavljanje storitev, ki so v njeni pristojnosti, in omogočiti njihovo čim širšo dostopnost. Občina je tudi določila, da bo skrbela za neonesnaženo in urejeno okolje, kar naj bi med drugim dosegla z učinkovitim prostorskim načrtovanjem in čim manj obremenjujočimi posegi v okolje, kar pomeni tudi gradnjo energetske učinkovitih objektov.

Strateške usmeritve na področju prostorskega razvoja občine in umeščanje objektov v prostor v občini določa Odlok o Občinskem prostorskem načrtu Občine Idrija⁴⁷ (v nadaljevanju: OPN Idrija), ki ga je občinski svet sprejel 10. 5. 2011. Strateški del OPN Idrija določa cilje in izhodišča prostorskega razvoja občine, usmeritve za prostorski razvoj občine, zasnovo lokalne gospodarske javne infrastrukture, usmeritve za razvoj v krajini, usmeritve za namensko rabo ter koncept razvoja naselij Idrija, Spodnja Idrija, Godovič in Črni Vrh. OPN Idrija ne vsebuje določb, ki bi se neposredno nanašale na predšolsko vzgojo, obravnava pa jo v okviru družbene infrastrukture. Iz OPN Idrija izhaja želja občine po enakovredni prostorski porazdelitvi družbene infrastrukture in s tem zagotovitvi razvoja težje dostopnih naselij v občini.

3.2.1.a Občina ni sprejela strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Tega ni storila niti v nobenem drugem strateškem dokumentu. Čeprav je občina v inovativni strategiji kot razvojno prioriteto določila zagotavljanje čim večje dostopnosti storitev, pa to ne predstavlja jasnega, utemeljenega, ustreznega in časovno določenega cilja na področju predšolske vzgoje. Občina tudi v nobenem drugem strateškem dokumentu ni posebej opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljnega obdobja doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin, kakor tudi ni določila kakršnih koli ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje ter tudi ni merila ali dokumentirala rezultatov svojih aktivnosti na tem področju.

3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje in njegovo načrtovanje v proračunu

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

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

Po naši oceni naj bi ocena stanja vključevala podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti ter razmislek, ali obstoječe kapacitete zadoščajo za predvideno število otrok v naslednjih letih tako po številu

⁴⁷ Uradni list RS, št. 38/11, 107/13, 53/14.

razpoložljivih mest kot tudi po kakovosti prostorov. Pravilnik o normativih določa standard glede igralne površine na otroka, ki mora biti zagotovljen v vrtcu. Občina bi morala analizirati vsaj stanje glede dostopnosti vrtca, to je ali lahko v vrtcu dobijo mesto za otroka vsi, ki zanj zaprosijo, in glede doseganja standarda, torej ali obstoječe kapacitete ustrezajo predpisanemu standardu. Le ob poznavanju stanja je namreč mogoče opredeliti trenutne in prihodnje potrebe občine glede zadostnega števila prostih mest v vrtcih in sprejeti odločitve o investicijah v nove kapacitete.

V šolskem letu 2010/2011, pred odločitvijo o izvedbi investicije, je vrtec Idrija sestavljalo pet enot, ki so delovale na osmih lokacijah in imele skupaj 458 razpoložljivih mest za vpis predšolskih otrok. Vrtec Idrija je v tem letu v program predšolske vzgoje vpisal 401 otroka. Občina je v okviru priprave dokumentov investicijske dokumentacije za investicijo v vrtec Črni Vrh opravila analizo stanja predšolske vzgoje na ravni celotne občine ter na območju enote Črni Vrh. V analizi so predstavljene kapacitete vrtca Idrija in njihovo stanje, vendar zgolj po enotah, ne pa tudi po dislociranih oddelkih. Iz analize kapacitet izhaja, da naj bi dve enoti, Spodnja Idrija in Črni Vrh, predšolsko vzgojo izvajali v objektih, ki ne izpolnjujejo predpisanih standardov, so zastareli, eden izmed njih pa nima uporabnega dovoljenja za opravljanje vzgojno-izobraževalnih dejavnosti. Občina je ocenila, da obnova in prilagoditev teh prostorov ni smiselna in da mora zato zagotoviti nove prostore, in sicer najprej na območju enote Črni Vrh. Občina je navedla, da drugih možnih oblik zagotavljanja predšolske vzgoje ni proučevala, saj predšolsko vzgojo uspešno zagotavlja javni zavod, prav tako pa na območju občine ni zaznala zasebnih pobud za izvajanje predšolske vzgoje. Iz proračuna občine za leto 2015 je razvidno, da občina že načrtuje sredstva za investicijo v nov objekta vrtca za enoto Spodnja Idrija.

Iz podatkov občine je razvidno, da število predšolskih otrok v občini od leta 2010 stalno narašča. Podoben trend je predstavljen v analizi stanja, in sicer da se je število vpisanih otrok v vrtec Idrija od šolskega leta 2005/2006 do šolskega leta 2010/2011 povečalo za 35 odstotkov, skladno s tem pa je naraščalo tudi število oddelkov v posameznih enotah vrtca Idrija. Ker občina temu povečanju ni sledila z zagotavljanjem dodatnih prostorov, je v obstoječih kapacitetah posameznih enot začelo primanjkovati prostora za izvajanje predšolskih dejavnosti, zato je vrtec Idrija v šolskem letu 2010/2011 odklonil vpis 11 otrokom, v šolskem letu 2011/2012 5 otrokom, v šolskem letu 2012/2013 pa 11 otrokom. V šolskih letih 2013/2014 in 2014/2015 odklonjenih otrok ni bilo. Iz analize stanja izhaja tudi, da pred izvedbo investicije v nobeni izmed petih enot vrtca Idrija niso bili zagotovljeni 4 kvadratni metri notranje igralne površine na otroka, v treh pa niti predpisani 3 kvadratni metri. Občina je to začasno rešila s sprejetjem sklepa o manjši igralni površini v vrtcu Idrija, h kateremu je pridobila soglasje Ministrstva za šolstvo in šport.

V okviru analize stanja predšolske vzgoje na ravni občine je bila opravljena tudi analiza stanja na področju enote Črni Vrh, za potrebe katere je občina načrtovala gradnjo novega objekta vrtca. Enota Črni Vrh izvaja predšolsko vzgojo na območju Črnovrške planote, ki je geografsko ločena od preostalih območij občine, z njimi je tudi slabo prometno povezana. V času priprave dokumentov investicijske dokumentacije so jo sestavljali trije oddelki, in sicer en oddelek prvega starostnega obdobja in dva oddelka drugega starostnega obdobja. Predšolsko dejavnost je izvajala v prostorih večstanovanjske stavbe, ki ni imela uporabnega dovoljenja za opravljanje vzgojno-izobraževalne dejavnosti, v šolskem letu 2010/2011 pa je zaradi pomanjkanja prostora uredila tudi prostore v Osnovni šoli Črni Vrh. Glede na podatke iz analize stanja se je število otrok, vpisanih v enoto Črni Vrh, od šolskega leta 2006/2007 do leta 2010/2011 povečalo za 45 odstotkov. Notranje igralne površine obeh lokacij so znašale skupaj 91 kvadratnih metrov, kar je v šolskem letu 2011/2012, ko je bilo v enoto Črni Vrh vpisanih 44 otrok, pomenilo 2,1 kvadratnega

metra na otroka. Občina pa v analizi stanja ni opredelila stroškov delovanja in ogrevanja prostorov enote Črni Vrh.

Občina je za določitev potreb po prostorih za opravljanje predšolske dejavnosti v dokumentih investicijske dokumentacije analizirala tudi demografske kazalnike po starostnih skupinah za otroke do petega leta starosti. Iz teh izhaja, da se je v obdobju od leta 2007 do leta 2012 povečevalo število otrok, starih do enega leta, in število otrok, starih od enega leta do petih let. Na podlagi tega je občina v dokumentih investicijske dokumentacije ocenila, da bo tudi v prihodnje število otrok v teh starostnih skupinah naraščalo in da je zato treba zagotoviti več prostorov za izvajanje predšolske dejavnosti. V dokumentih investicijske dokumentacije pa ni predstavila projekcij demografskih gibanj niti kako jih je upoštevala pri načrtovanju kapacitete vrtca Črni Vrh. Iz demografske analize občine, pripravljene v letu 2011, sicer izhaja, da se bo število predšolskih otrok v občini do leta 2028 zmanjšalo za 5 odstotkov, na območju enote Črni Vrh pa naj ne bi bilo večjih sprememb zaradi pričakovane večje rodnosti na tem območju. Iz demografske analize sicer ni razvidno, da bi bilo v oceni gibanja števila predšolskih otrok upoštevano tudi priseljevanje prebivalcev v občino zaradi načrtovanih novogradenj.

Obrazložitve proračunov in rebalansov proračuna občine za leta od 2010 do 2014 ne vsebujejo podatkov, kot so število razpoložljivih mest v vrtcu Idrija, število vključenih in odklonjenih otrok, ali je občina dosegla standard glede igralne površine na otroka oziroma kdaj naj bi ga dosegla, ki bi občinskemu svetu omogočali seznanitev s stanjem na področju predšolske vzgoje in ki bi bili podlaga občinskemu svetu za odločanje o nadaljnjih aktivnostih na področju predšolske vzgoje. Občina je kot cilj glavnega programa *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* navedla čim večjo vključenost otrok v program predšolske vzgoje, zagotovitev prostorov, ki bodo ustrezali predpisanim normativom, ter ohranjanje ugodne politike cen programov predšolske vzgoje za starše. V podprogramu *19029001 Vrtci* je kot specifična cilja navedla ohranitev racionalne mreže vrtcev in zagotovitev kakovostnih programov, ki se izvajajo na področju predšolske vzgoje. Kot kazalnike doseganja ciljev je določila obseg prostorov, ki so skladni s predpisanimi standardi glede igralnih površin na otroka, in število vključenih otrok, a jih ni podrobneje ovrednotila.

Občina je v sodelovanju z vrtcem Idrija vzpostavila sistem za spremljanje vključenosti otrok. Ob rednem vpisu otrok v vrtec Idrija, ki poteka marca vsako leto za naslednje šolsko leto, vrtec Idrija posreduje občini podatke o številu vpisanih otrok, ki so podlaga za organizacijo dela za naslednje šolsko leto, sistemizacijo zaposlenih ter za načrtovanje potrebnih sredstev v proračunu občine. Na tak način si vsako leto pred začetkom šolskega leta zagotovi natančen vpogled v število vpisanih otrok in tudi evidenčni pregled otrok, ki jih želijo starši vključiti v vrtec Idrija med šolskim letom, ko dopolnijo starost 11 mesecev.

3.2.2.a Občina je v sodelovanju z vrtcem Idrija vzpostavila sistem za spremljanje vključenosti otrok, ne izvaja pa posebnih analiz glede potreb po vključitvi otrok v programe predšolske vzgoje in o tem ne vodi evidence. V obrazložitvah proračunov je določila nekaj splošnih ciljev glavnega programa in specifičnih ciljev podprograma na področju predšolske vzgoje ter kazalnike za njihovo merjenje, vendar jih ni podrobneje ovrednotila. Prav tako v obrazložitvah proračunov ni predstavila podatkov, kot so število zagotovljenih razpoložljivih mest v vrtcu Idrija, število vključenih in odklonjenih otrok, ali je občina dosegla standard glede igralne površine na otroka oziroma kdaj naj bi ga dosegla, ki bi občinskemu svetu omogočali seznanitev s stanjem na področju predšolske vzgoje in ki bi bili podlaga občinskemu svetu za odločanje o nadaljnjih aktivnostih na področju predšolske vzgoje.

Občina nima sprejetih niti strateških usmeritev niti dolgoročnih ciljev na področju predšolske vzgoje (povezava s točko 3.2.1 tega poročila), zato pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ni mogla izhajati iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev. Iz dokumentov investicijske dokumentacije in navedb občine je sicer razvidno, da se je glede oblike zagotavljanja predšolske vzgoje usmerila v zagotavljanje kapacitet v okviru javne mreže vrtcev. Drugih možnosti, ki jih predvideva zakonodaja ni proučevala, čeprav je vrtec Idrija zaradi pomanjkanja ustreznih prostorov za izvajanje predšolske vzgoje v obdobju od leta 2010 do leta 2013 odklonil vpis skupaj 27 otrok. Občina je to delno reševala z zagotavljanjem dodatnih kapacitet v obstoječih objektih. V šolskih letih 2013/2014 in 2014/2015 je zagotovila, da na ravni občine ni bilo odklonjenih otrok, še vedno pa je predšolsko vzgojo izvajala v prostorih, ki niso dosegali predpisanega standarda igralne površine na otroka (povezava s točko 3.2.5 tega poročila).

Občina je pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt vrtca Črni Vrh opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje. Ta vključuje podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti enot vrtca Idrija, ne pa tudi posameznih dislociranih oddelkov, in analizo obstoječega stanja na območju enote Črni Vrh. V dokumente investicijske dokumentacije, v katerih je načrtovala izgradnjo novega objekta vrtca, je vključila le oceno o naraščanju števila predšolskih otrok, ki je temeljila na naraščanju števila v preteklih letih, čeprav je razpolagala z demografsko analizo občine z izdelanimi projekcijami gibanja prebivalstva in predšolskih otrok v prihodnosti. Iz nobenega dokumenta, ki ga je predložila občina, ni razvidno, ali je pri načrtovanju objekta vrtca Črni Vrh upoštevala tudi projekcije gibanja prebivalstva in kako so demografski podatki nasploh povezani z njeno odločitvijo, da zgradi objekt s kapaciteto 80 otrok.

Iz predloženih podatkov izhaja, da je občina sprejela odločitev za investicijo v objekt vrtca s kapaciteto, ki zagotavlja zadostno število razpoložljivih mest za trenutne in prihodnje potrebe območja občine, ki ga pokriva enota Črni Vrh. Občina s to investicijo niti ni imela namena niti ni mogla reševati problematike predšolske vzgoje na območju celotne občine, zaradi česar pa bi pričakovali (še posebej ker nima dolgoročnih strateških usmeritev), da bo občina poleg analize stanja predšolske vzgoje predstavila tudi, kako bo investicija na to stanje vplivala in kakšni so njeni nadaljnji načrti na tem področju. Občina namreč po sprejetju odločitve za gradnjo novega objekta vrtca z nobenim dokumentom ni opredelila, kako bo razmere na področju predšolske vzgoje reševala v prihodnje in o tem niti ni potekala razprava na sejah občinskega sveta.

3.2.3 Načrtovanje investicije

Glede učinkovitega načrtovanja investicije smo iskali odgovore na vprašanja:

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

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

Občina je v dokumentih investicijske dokumentacije opredelila:

- da je cilj investicije izgradnja nizkoenergetskega objekta vrtca s štirimi oddelki v načrtovanem času, pričakovani rezultat pa objekt s kapaciteto 80 otrok ter notranjo površino 617 kvadratnih metrov;
- da želi z investicijo zagotoviti energetske učinkovite prostore za izvajanje predšolske vzgoje, ki bodo ustrezali tako povečanemu vpisu otrok kot tudi predpisanemu standardu glede igralnih površin na otroka;
- oceno vrednosti investicije, to je 1.592.953 evrov, pri čemer znaša ocena vrednosti gradbenih in obrtniških del 1.454.872 evrov (od tega znašajo gradbena in obrtniška dela 748.662 evrov, zunanja ureditev in ureditev kanalizacije 362.678 evrov ter elektro in strojne instalacije 343.532 evrov), ocena stroškov dobave in montaže notranje opreme 99.076 evrov, ocena stroškov priprave dokumentov investicijske dokumentacije, projektne dokumentacije, strokovnega nadzora nad gradnjo in drugih stroškov pa 39.005 evrov;
- oceno vrednosti projekta v obliki stalnih in tekočih cen ter načrt financiranja po mesecih in letih, virih financiranja in po vsebini aktivnosti za izvedbo investicije; občina je v IP za investicijo v izgradnjo vrtca Črni Vrh glede virov financiranja predvidela lastna proračunska sredstva v znesku 897.322 evrov ter pridobitev sredstev ESRR v znesku 695.632 evrov;
- časovni načrt izvedbe investicije, in sicer od pridobitve IP decembra 2012 do pridobitve uporabnega dovoljenja avgusta 2014;
- ocenjene letne obratovalne stroške novega objekta v znesku 73.533 evrov na leto oziroma 9,10 evra na kvadratni meter objekta na mesec;
- do 20-odstotni prihranek sredstev za ogrevanje glede na stari objekt in predvideno porabo toplotne energije do 30 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto;
- odgovorno osebo za izvedbo investicije.

V zvezi z izbiro variante izvedbe investicije v vrtec Črni Vrh je občina pridobila tri idejne zasnove načrtovanega objekta. Odločila se je za tisto, ki je bila po njenem mnenju najbolj prilagojena vremenskim razmeram območja gradnje, ni pa imela vnaprej pripravljenih meril, ki naj bi jih idejna zasnova izpolnjevala, niti ni odločitve o izbiri posebej utemeljila. Ob upoštevanju izbrane idejne zasnove je naročila izdelavo investicijske in projektne dokumentacije ter sprejela odločitev za izgradnjo novega objekta vrtca v obliki nizkoenergetskega prizidka k objektu, v katerem deluje Osnovna šola Črni Vrh. Občina je sprva predvidela, da bo objekt samostojen, po pogovorih s pristojno upravno enoto pa se je izkazalo, da je treba načrtovani vrtec Črni Vrh obravnavati kot prizidek k objektu osnovne šole, zaradi česar so bile potrebne spremembe projektne dokumentacije. Prav tako je v DIIP Črni Vrh sprva načrtovala gradnjo objekta z

betonsko konstrukcijo, a je med pridobivanjem IP in gradbenega dovoljenja naročila spremembo projekta za izvedbo, ki namesto betonske predvideva leseno nosilno konstrukcijo. Občina je navedla, da se je odločila za nikoenergetski vrtec in spremembo materiala nosilne konstrukcije predvsem zaradi večje možnosti pridobitve sredstev ESRR na razpisu MGRT, ni pa opravila analize stroškov in koristi te spremembe in zato ne razpolaga s podatki, ali in koliko se je zaradi tega vrednost investicije spremenila.

Občina je ocenila, da bodo mesečni stroški delovanja novega objekta znašali 6.128 evrov na mesec oziroma 9,10 evra na kvadratni meter, kar naj bi bilo 1.093 evrov na mesec manj kot v primeru, da občina investicije ne izvede in predšolsko vzgojo še naprej zagotavlja v obstoječih objektih. Prav tako je ocenila, da obstoječi objekt spada med starejše stavbe, katerega letna poraba za ogrevanje znaša 180 kilovatnih ur na kvadratni meter, predvidena poraba toplotne energije v novem objektu pa naj ne bi presegla 30 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto. Tako opredeljenih prihrankov občina ni vrednostno opredelila. Iz dokumentov investicijske dokumentacije ni razvidno, da bi občina pri oceni porabe toplotne energije obstoječih objektov poleg prostorov enote Črni Vrh upoštevala tudi prostore Osnovne šole Črni Vrh, ki jih je enota Črni Vrh prav tako uporabljala za izvajane predšolske dejavnosti.

Treba je izpostaviti, da je občina drugačne podatke o porabi toplotne energije navedla po potrditvi DIIP Črni Vrh in IP, in sicer je v okviru prijave na razpis MGRT za pridobitev sredstev ESRR v pojasnilu vloge navedla, da naj bi letna poraba energije obstoječega objekta znašala 85,9 kilovatne ure na kvadratni meter, porabo novega objekta pa je ocenila na 43,9 kilovatne ure na kvadratni meter. V pojasnilu MGRT je navedla tudi, da glede na klimatske razmere območja gradnje načrtuje 30-odstotni letni prihranek energije glede na obstoječi objekt, kar jo kot kazalnik rezultata zavezuje tudi v pogodbni o sofinanciranju.

Občina je glede financiranja investicije sprva načrtovala, da bo del sredstev za investicijo pridobila na Razpisu za zbiranje predlogov projektov za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu v Republiki Sloveniji in za vključitev v načrt razvojnih programov državnega proračuna v letu 2011 Ministrstva za šolstvo in šport, a pri tem ni bila uspešna, saj njen projekt izgradnje vrtca Črni Vrh ni bil ovrednoten dovolj visoko. Občina je zato iskala druge možnosti sofinanciranja in v IP kot vir financiranja predvidela proračunska sredstva ter sredstva ESRR, zaradi česar je tudi podaljšala rok za izvedbo investicije s 30. 1. 2013 na 30. 8. 2014. Prav tako je predvidela, da stroškov s financiranjem ne bo imela, saj naj bi preostanek sredstev zagotovila iz lastnih sredstev. Občina je proučila tudi možnost financiranja v okviru javno-zasebnega partnerstva s podelitvijo stavbne pravice, a se za to možnost ni odločila, ker je bila cenovno manj ugodna.

Odločitev o izvedbi investicije v načrtovani obliki je s sklepom o potrditvi DIIP Črni Vrh in IP sprejel župan občine. Občinski svet z njuno vsebino ni bil neposredno seznanjen, je bil pa seznanjen z načrtovanimi odhodki za izvedbo investicije ter njihovo realizacijo prek odločanja o proračunskih aktih občine (povezava s točkama 2.2.1.a in 2.2.1.b tega poročila). Občina je seznanjala občinski svet s potrebo po izvedbi investicije in njenim potekom tudi na sejah njegovih delovnih teles, a ni predložila zapisnikov sej ali drugih dokumentov, iz katerih bi bila razvidna vsebina teh poročanj.

Sočasno s pripravo dokumentov investicijske dokumentacije je potekala tudi priprava projektne dokumentacije. Za potrebe seznaitve projektanta o zahtevah in pričakovanih značilnostih gradnje je župan imenoval tričlansko komisijo, ki je izdelala projektno nalogo. Član komisije je bil tudi predstavnik vrtca Idrija. Občina je poleg tega organizirala več sestankov, na katerih so s svojimi pripombami in predlogi sodelovali predstavniki vrtca Idrija, krajevne skupnosti Črni Vrh, Osnovne šole Črni Vrh ter

neposredni sosedje načrtovanega objekta. Iz zapisnikov teh sestankov je razvidno, da je občina vse predloge in pripombe obravnavala ter nekatere upoštevala pri naročilu projektne dokumentacije za izgradnjo vrtca Črni Vrh.

3.2.3.a Ker občina nima strateških usmeritev na področju predšolske vzgoje, je celotno načrtovanje opravila v postopku priprave dokumentov investicijske dokumentacije. Pri tem ni proučila različnih variant izvedbe investicije. Pridobila je sicer tri različne idejne zasnove investicije, v dokumentih investicijske dokumentacije, ki naj bi predstavljali podlago za odločitve, pa je proučila zgolj eno varianto izvedbe investicije. Za učinkovitejšo podlago za sprejem odločitve bi morala občina po naši oceni postopek priprave dokumentov investicijske dokumentacije izkoristiti za opredelitev potencialnih drugih variant (glede lokacije, tehnično-tehnoloških rešitev, obsega, vrste in strukture virov financiranja ter trajanja izvedbe), kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante. Po naši oceni je bila odločitev občine za izbrano varianto v največji meri pogojena z možnostjo pridobitve sredstev ESRR, ki jih je občina predvidela kot vir financiranja investicije, tej odločitvi pa je sledila tudi vsebina dokumentov investicijske dokumentacije in projekta za izvedbo. Odločitve za izgradnjo nizkoenergetskega objekta in spremembo materiala nosilne konstrukcije objekta občina torej ni sprejela, ker bi predhodno na podlagi analize stroškov in koristi ter primerjave z drugimi variantami ugotovila, da je to najboljše, temveč ker je imela zato več možnosti za pridobitev sredstev ESRR.

Dokumenti investicijske dokumentacije so vsebovali potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije (na primer vrednost investicije, predvidena kapaciteta, terminski načrt, način financiranja investicije iz proračuna občine in ESRR, ki sicer ne vsebuje utemeljitve, na kakšen način bo občina zagotovila potrebna lastna sredstva, predvideni obratovalni stroški vrtca ter prihranki energije, izraženi v odstotkih). Pri tem ocenjujemo, da bi občina pri načrtovanju virov sredstev poleg sredstev ESRR in lastnih sredstev lahko proučila tudi možnost financiranja z zadolžitvijo. Pri načrtovanju prihrankov energije zaradi izgradnje nizkoenergetskega vrtca pa bi občina po naši oceni morala izhajati iz dejanskih podatkov o porabi energije v vseh obstoječih objektih in ne zgolj iz ocen teh podatkov. Na tak način bi zagotovila realnejšo oceno morebitnih prihrankov in njihovo lažje doseganje pri izvedbi (povezava s točko 3.2.4 tega poročila).

Občinski svet je bil seznanjen le z načrtovanimi sredstvi in njihovimi viri, po naši oceni pa bi ga morala občina glede na materialno pomembnost investicije obvestiti tudi o drugih bistvenih podatkih o načrtovani investiciji. Občinski svetniki bi tako lažje sledili izvedbi investicije in se zaradi seznanjenosti z bistvenimi podatki tudi lažje odločali o načrtovanih sredstvih v proračunskih aktih občine. Sočasno z načrtovanjem in pripravo dokumentov investicijske dokumentacije je potekala tudi izdelava projektne dokumentacije, ki jo je s svojimi pripombami aktivno sooblikoval vrtec Idrija kot prihodnji upravljavec objekta.

3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec

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

- ali so v proračunu jasno opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev; po naši oceni bi občina v proračunih morala predstaviti vsaj celotno vrednost investicije, vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka ter vrednostno opredeljen prikaz prihranka zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca;
- ali je bil projekt investicije gradnje vrtca načrtovan v okviru ene proračunske postavke, s čimer bi občina zagotovila pregledno načrtovanje projekta v proračunih;

- ali so bila sredstva, načrtovana v proračunskih aktih, usklajena z oceno vrednosti iz dokumentov investicijske dokumentacije in tako zagotovljena v zadostni višini glede na celotno načrtovano obdobje izvedbe investicije, po načrtovanih virih;
- ali je občina pridobila projektno dokumentacijo, ki je omogočala gradnjo brez prekinitev in sprememb; projektna dokumentacija bi morala po naši oceni v čim večji meri zasledovati cilje, ki si jih je občina zastavila v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je realizirana vrednost projekta skladna z načrtovano v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je občina zagotovila ustrezen nadzor nad izvajanjem investicije; občina bi morala na ustrezen način zagotoviti nadzor nad gradnjo, ki bi zagotavljal skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja in določili gradbene pogodbe ter kakovost izvedenih del v skladu z gradbenimi predpisi; po naši oceni bi morala občina tudi opredeliti odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev na proračunski postavki te investicije;
- ali je občina v načrtovanem času pridobila objekt, ki omogoča nemoteno izvajanje predšolske vzgoje;
- ali je dosegla načrtovane prihranke pri porabi toplotne energije zaradi izgradnje nizkoenergetskega vrtca.

Občina je sredstva za investicijo za izgradnjo vrtca Črni Vrh načrtovala na enotni proračunski postavki 1319053 Vrtec Črni Vrh v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014. V obrazložitvah projekt izgradnje vrtca Črni Vrh ni bil predmet samostojne obravnave, temveč ga je občina predstavila v okviru opisa ciljev podprograma posameznega leta, iz katerih pa izhaja zgolj namera občine po zgraditvi štiriodelčnega vrtca, s katerim naj bi reševala prostorsko stisko enote Črni Vrh (povezava s točko 2.2.1.a tega poročila).

Občina je DIIP Črni Vrh pripravila in potrdila po uvrstitvi investicije v NRP proračuna za leto 2010 (povezava s točko 2.2.2.a tega poročila). V proračunu za leto 2013 je načrtovana sredstva za izvedbo investicije v vrtec Črni Vrh (1.604.434 evrov) uskladila z ocenjeno vrednostjo investicije iz IP (1.592.953 evrov). V tem je kot vire sredstev načrtovala sredstva ESRR in lastna sredstva, za zagotovitev katerih ni predvidela zadolževanja. Kljub temu se je v letih 2013 in 2014 zadolžila in tako zagotovila 972.253 evrov lastnih sredstev za izvedbo investicije v vrtec Črni Vrh, pridobila pa je tudi 689.845 evrov sredstev ESRR. Med izvajanjem investicije 11 računov in dela treh začasnih situacij v skupnem znesku 353.029 evrov ni plačala v zakonsko določenem roku (povezava s točko 2.2.4.a tega poročila).

Občina je v IP določila odgovorno osebo za izvedbo investicije, ne pa tudi njenih obveznosti, česar ni opredelila niti v nobenem drugem dokumentu. Prav tako ni določila skrbnika proračunske postavke, ki bi bil odgovoren za skladnost porabe sredstev s proračunskimi viri. Za zagotovitev nadzora nad gradnjo objekta pa je občina izbrala izvajalca strokovnega nadzora, s katerim se je med gradnjo tedensko sestajala, izvajalec nadzora pa jo je sproti obveščal o spremembah in potrebi po več delih, dodatnih delih ter manj delih pri izvedbi projekta.

Občina je maja 2012 vložila zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja na pristojno upravno enoto. Že pred tem je morala naročiti spremembe projektne dokumentacije, saj je pristojna upravna enota menila, da načrtovani vrtec Črni Vrh predstavlja prizidek k obstoječemu objektu Osnovne Šole Črni Vrh in ne samostojnega objekta, kot ga je načrtovala občina. Po vložitvi zahteve za pridobitev gradbenega dovoljenja pa je naročila spremembo projekta za izvedbo, ki namesto betonske predvideva leseno nosilno konstrukcijo objekta. Gradbeno dovoljenje je pridobila šele decembra 2012, saj je morala upravna enota tudi zaradi pomanjkljivosti v projektni dokumentaciji občino dvakrat pozvati k dopolnitvi zahteve za

pridobitev gradbenega dovoljenja. Maja 2013 je začela s postopkom javnega naročila za izbiro izvajalca gradnje, dobave in montaže opreme, avgusta 2013 pa je izbrani izvajalec pričel z gradbenimi deli. Oktobra 2013 je zaradi neusklajenosti gradbenega dovoljenja in projekta za izvedbo (sprememba materiala nosilne konstrukcije) vložila zahtevo za spremembo gradbenega dovoljenja in ga istega meseca tudi pridobila.

Junija 2013 je bila občina seznanjena s povišanimi koncentracijami radioaktivnega plina radona v objektu Osnovne šole Črni Vrh, katerega prizidek naj bi bil novozgrajeni vrtec Črni Vrh, decembra 2013 pa je Uprava Republike Slovenije za varstvo pred sevanji občini izdala odločbo, s katero je Osnovni šoli Črni Vrh naložila, da mora do 31. 8. 2014 izvesti sanacijo objekta osnovne šole in tako preprečiti sevanje radona. Občina se je zato odločila, da že med gradnjo izvede tudi zaščitne ukrepe za preprečitev sevanja radona v vrtcu Črni Vrh. Poleg tega je bila med gradnjo ugotovljena potreba po dodatnih in več delih, občina pa se je zaradi želje po racionalizaciji projekta odločila tudi za nekatera manj dela. Občina je zato izvedla javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave in maja 2014 z družbo SGP Zidgrad sklenila aneks h gradbeni pogodbi (povezava s točko 2.2.3 tega poročila). Gradnja objekta je sicer potekala brez prekinitev in bistvenih sprememb.

Julija 2014 so bila gradbena dela zaključena, 31. 7. 2014 pa je pristojna upravna enota izdala uporabno dovoljenje za novozgrajeni objekt. Po predaji objekta v uporabo do 31. 12. 2014 na objektu niso bili potrebni posegi, ki bi vplivali na izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje. Iz PID in dokumentacije občine izhaja, da izvedena investicija vključuje objekt štiriodelčnega vrtca z neto površino 614 kvadratnih metrov in kapaciteto 80 otrok, 1.230 kvadratnimi metri zunanjih igralnih površin ter pripadajočo notranjo in zunanjo opremo. Realizirana vrednost investicije znaša 1.662.098 evrov, kar pomeni 2.707 evrov na kvadratni meter notranje neto tlorisne površine objekta oziroma 18.887 evrov na otroka⁴⁸. Ta vrednost vključuje stroške pridobivanja treh idejnih zasnov, investicijske dokumentacije in projektne dokumentacije, stroške strokovnega nadzora, izdelave varnostnega načrta, zaščitnih ukrepov proti sevanju radona, dobave in montaže opreme, zunanje ureditve ter gradbeno-obrtniških del, ki vključujejo tudi stroške pripravljalnih del na objektu Osnovne šole Črni Vrh, katere prizidek je vrtec Črni Vrh.

Realizirana vrednost investicije je bila za 69.145 evrov oziroma 4,3 odstotka večja od načrtovane vrednosti v IP (povezava s točko 3.2.3 tega poročila). Od tega je 27.248 evrov posledica dviga stopnje DDV, preostanek pa je povezan predvsem s stroški zaradi sprememb in dopolnitev projektne dokumentacije zaradi ravnanj občine (načrtovanje vrtca Črni Vrh kot samostojnega objekta in ne prizidka, odločitev za spremembo materiala nosilne konstrukcije, sanacija sevanja radona, odločitev za racionalizacijo projekta). Na končno vrednost investicije je vplivalo tudi dejstvo, da se je na javno naročilo za gradnjo objekta in dobavo ter montažo opreme odzval le en ponudnik, s katerim je občina šele po izvedbi postopka s pogajanjem po predhodni objavi sklenila gradbeno pogodbo v vrednosti 1.553.841 evrov oziroma 97,6 odstotka načrtovane vrednosti celotne investicije v IP. Realizirana vrednost investicije na kvadratni meter je za 126 evrov večja, kot izhaja iz podatkov, navedenih v IP, realizirana vrednost izvedenih gradbenih in obrtniških del na kvadratni meter pa je znašala 2.381 evrov, kar je 23 evrov na kvadratni meter več, kot izhaja iz podatkov v investicijski dokumentaciji. Vrednost investicije na otroka ob upoštevanju osnove za izračun igralne površine iz 19. člena pravilnika o normativih v občini je bila za

⁴⁸ Upoštevana je osnova za izračun iz 19. člena pravilnika o normativih, ki kot osnovo za izračun določa 22 otrok na oddelek.

785 evrov večja od vrednosti, ki izhaja iz podatkov o načrtovani vrednosti investicije v IP (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Obratovalni stroški delovanja novozgrajenega vrtca Črni Vrh so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 4 evre na kvadratni meter na mesec. Občina je v IP predvidela stroške delovanja objekta v znesku 9,10 evra na kvadratni meter na mesec (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

V IP je podala oceno, da naj bi z izgradnjo novega objekta prihranila do 20 odstotkov sredstev za ogrevanje, poraba energije za ogrevanje za načrtovani objekt pa naj ne bi presegla 30 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto (povezava s točko 3.2.3 tega poročila), teh prihrankov pa ni vrednostno opredelila. K doseganju drugačnih ciljev pa se je zavezala v pogodbi o sofinanciranju, in sicer da bo v dveh letih od zaključka investicije dosegla 30-odstotni letni prihranek porabe energije glede na porabo v obstoječem objektu. Če občina teh ciljev ne doseže, ima MGRT na podlagi pogodbe o sofinanciranju pravico zahtevati povračilo vseh izplačanih sredstev skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi od dneva prejema sredstev do dneva vračila in prekinitev pogodbe.

Občina ne razpolaga s podatkom o porabi energije ali podatkom o porabi sredstev za ogrevanje za obe lokaciji, v katerih je enota Črni Vrh izvajala predšolsko vzgojo pred izgradnjo novega objekta vrtca, temveč zgolj lokacijo, na kateri je prostore zagotavljala v večstanovanjskem objektu. V tem je letna poraba energije v povprečju znašala 153,1 kilovatne ure na kvadratni meter, povprečna letna poraba sredstev za ogrevanje pa je v šolskem letu 2011/2012 znašala 1.793 litrov oziroma 10,3 litra goriva na kvadratni meter. Po podatkih občine letna poraba energije novega objekta znaša 117,1 kilovatne ure na kvadratni meter, poraba toplotne energije pa 88,3 kilovatne ure na kvadratni meter, kar v sredstvih za ogrevanje pomeni 6.758 litrov oziroma 11 litrov goriva na kvadratni meter na leto. Občina je ob tem navedla, da so to zgolj trenutni podatki, ki so pomanjkljivi, saj vključujejo tudi stroške ogrevanja sanitarne vode ter izgube toplovoda, ki povezuje kurilnico objekta osnovne šole z vrtcem Črni Vrh, in zato ne odražajo dejanske porabe energije novozgrajenega objekta. Za pridobitev verodostojnih podatkov o energetske učinkovitosti objekta ter prihrankih energije, o katerih mora poročati MGRT, namerava občina pred iztekom roka iz pogodbe o sofinanciranju naročiti izdelavo natančnega pregleda energetske učinkovitosti objekta. Kljub temu da gre za podatke, ki jih za lastne potrebe vodi občina, opozarjamo, da iz njih izhaja tveganje, da občina ne bo dosegla 30-odstotnega letnega prihranka porabe energije glede na stari objekt, k čemur se je zavezala v pogodbi o sofinanciranju, v kateri je določena možnost zahteve po vračilu sredstev MGRT v primeru nedoseganja zastavljenih ciljev.

3.2.4.a Občina je pri načrtovanju sredstev za investicijo v vrtec Črni Vrh v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2010 do 2014 le delno izhajala iz ocenjenih vrednosti v potrjeni investicijski dokumentaciji, saj je sredstva v proračunih načrtovala v zadostni višini glede na ocenjeno vrednost v investicijski dokumentaciji šele po potrditvi IP. Projekt je bil načrtovan in realiziran pregledno v okviru ene proračunske postavke, ki pa ni bila obrazložena, prav tako niso bili jasno opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev, kot so vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka, ni bil ovrednoten prikaz prihranka toplotne energije zaradi izgradnje nizkoenergetskega vrtca. Za nadzor nad izvedbo investicije je občina v IP določila odgovorno osebo občinske uprave, ni pa opredelila, kakšne so njene dolžnosti oziroma kaj vse naj bi skrb za izvedbo investicije zajemala. Prav tako ni imenovala skrbnika proračunske postavke. Za nadzor nad gradnjo objekta je izbrala izvajalca strokovnega nadzora, ki jo je o poteku gradnje tedensko seznanjal. Projektna dokumentacija je sledila željam naročnika in prihodnjega upravljavca, kar je povzročilo dodatne stroške poleg tega občini ni omogočila gradnje brez sprememb, saj so bila za dokončanje investicije potrebna tudi dodatna in več dela.

To pa ni vplivalo na časovni vidik gradnje, saj je občina pridobila objekt v roku, ki ga je načrtovala v IP. Po predaji objekta v uporabo niso bili potrebni posegi, ki bi vplivali na izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje.

Načrtu iz dokumentov investicijske dokumentacije pa ni v celoti sledil finančni vidik izvedbe investicije. Celotna vrednost investicije je znašala 1.662.098 evrov, kar pomeni 2.707 evrov na kvadratni meter oziroma 18.887 evrov na otroka, in je za 69.145 evrov oziroma za 4,3 odstotka preseгла vrednost, načrtovano v IP. Pri tem je treba upoštevati, da se je med izvedbo investicije zvišala stopnja DDV, da je občina v okviru investicije izvedla tudi ukrepe za preprečitev sevanja radona ter da se je na javno naročilo za izvedbo gradnje odzval le en ponudnik, s katerim je občina šele po izvedbi postopka s pogajanjem po predhodni objavi sklenila gradbeno pogodbo. Čeprav bi občina javno naročilo lahko ponovila in tako skušala pridobiti ugodnejše ponudbe, pa bi s tem odložila rok izvedbe investicije in sprejema otrok v nov vrtec ter ogrozila izpolnitev obveznosti iz pogodbe o sofinanciranju in s tem pridobitev sredstev ESRR. Glede finančne izvedbe investicije je treba izpostaviti tudi, da občina 353.029 evrov obveznosti oziroma 21,2 odstotka celotne vrednosti investicije ni plačala v zakonsko določenih rokih (povezava s točko 2.2.4.a tega poročila).

Občina je dosegla načrtovane obratovalne stroške novega objekta vrtca. Ti so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 4 evre na kvadratni meter na mesec in so bili za 5,10 evra manjši od predvidenih stroškov v IP.

3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije

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

Podatki o izvedeni investiciji v vrtec Črni Vrh so razvidni iz PID. Objekt ima štiri oddelke ter sprejme 80 otrok. Zgrajen je kot zidan nizkoenergetski objekt s skupno neto tlorisno površino 614 kvadratnih metrov (od tega notranja igralna površina znaša 312 kvadratnih metrov), pripada pa mu tudi 1.230 kvadratnih metrov zunanje igralne površine. Ob polni zasedenosti objekta to pomeni 3,9 kvadratnega metra notranje igralne površine in 15,4 kvadratnega metra zunanje igralne površine na otroka. V šolskem letu 2014/2015 je bilo v enoto Črni Vrh vključenih 52 otrok⁴⁹, kar pomeni, da je v tem šolskem letu notranja igralna površina znašala 6 kvadratnih metrov na otroka, zunanja igralna površina pa 23,7 kvadratnega metra na otroka.

⁴⁹ 13 otrok je bilo vključenih v prvo starostno skupino in 39 otrok v drugo starostno skupino.

V šolskem letu 2014/2015, po izgradnji vrtca Črni Vrh, je imel vrtec Idrija v petih enotah 552 razpoložljivih mest. Tri enote in dva dislocirana oddelka s skupaj 411 razpoložljivimi mesti so se glede notranje igralne površine soočali z nedoseganjem predpisanega standarda najmanj 3 kvadratnih metrov na otroka, vanje pa je bilo vključeno 345 otrok oziroma 69,6 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrtca Idrija. Zunanja igralna površina ni ustrezala predpisanim standardom v treh enotah vrtca Idrija in štirih dislociranih oddelkih, v katere je bilo vključenih 336 otrok oziroma 67,7 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrtca Idrija. Občina je že začela z načrtovanjem investicije izgradnje novega objekta vrtca za enoto Spodnja Idrija, s katerim naj bi nadomestila obstoječi objekt vrtca in dve dislocirani enoti ter tako otrokom zagotovila igralne površine, skladne s predpisanimi standardi.

V obrazložitvah zaključnih računov proračuna za leta od 2010 do 2014 so bile navedene nekatere aktivnosti izvajanja projekta (na primer pridobitev idejne zasnove, neuspešnost na razpisu za pridobitev sredstev iz državnega proračuna, začetek gradbenih del in zaključek investicije), niso pa bili obrazloženi podatki o realiziranih sredstvih za proračunsko leto, občina ni poročala o časovnem poteku izvajanja investicije glede na časovni načrt iz dokumentov investicijske dokumentacije, prav tako niso bili vsebinsko predstavljeni podatki o doseganju zastavljenih ciljev investicije.

3.2.5.a Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca v načrtovanem času dosegla zastavljeni cilj glede reševanja prostorske problematike enote Črni Vrh in zagotovila zadostno število razpoložljivih mest glede na trenutne, ob upoštevanju projekcij iz demografske analize, pa tudi glede na prihodnje potrebe občine na območju enote Črni Vrh. Enoti je zagotovila prostore za izvajanje predšolske vzgoje, ki so skladni z zakonsko predpisanimi standardi glede notranje in zunanje igralne površine v vrtcih. Z izgradnjo novega objekta je izboljšala tudi stanje predšolske vzgoje na ravni celotne občine, saj se je v okviru vrtca Idrija povečalo tako število razpoložljivih mest kot tudi število razpoložljivih mest, za katera so zagotovljene predpisane igralne površine. Občina se je tako v šolskem letu 2014/2015 soočala z nedoseganjem standarda glede notranjih igralnih površin še pri 74,5 odstotka vseh razpoložljivih mestih v vrtcu Idrija oziroma treh enotah in dveh dislociranih oddelkih, v katere je bilo vključenih 345 otrok oziroma 69,6 odstotka vseh vključenih otrok v vrtec Idrija. Standarda, ki velja za zunanje igralne površine, pa v šolskem letu 2014/2015 ni dosegla pri treh enotah vrtca Idrija in štirih dislociranih oddelkih, v katere je bilo vključenih 336 otrok oziroma 67,7 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrtca Idrija. Občina je na področju predšolske vzgoje s svojimi aktivnostmi prav tako zagotovila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu Idrija, to tudi dobili in torej v občini ni bilo odklonjenih otrok. Glede na nedoseganje standarda glede igralnih površin in politiko občine, da predšolsko vzgojo zagotavlja v okviru vrtca Idrija, lahko pričakujemo, da bo morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca, kar je v primeru enote Spodnja Idrija že storila.

Tako kot v postopku načrtovanja investicije (povezava s točko 3.2.3 tega poročila) tudi med njeno izvedbo in po zaključku občina o investiciji ni celostno poročala občinskemu svetu. V obrazložitvah zaključnih računov proračuna je sicer poročala o doseganju ciljev, vendar se je pri tem osredotočala le na podatke o nekaterih izvedenih aktivnostih v posameznem letu. Po zaključku projekta pa niti z zaključnim računom proračuna niti z drugim dokumentom občinskemu svetu niso bili predstavljeni podatki o investiciji, kot so njena končna vrednost, vrednost na kvadratni meter objekta, vrednost na prosto mesto za otroka, doseganje njenih ciljev, spremembe na področju predšolske vzgoje zaradi investicije in napovedi za prihodnost na področju predšolske vzgoje. Občinski svet tudi ni bil seznanjen z doseganjem oziroma nedoseganjem ciljev glede stroškov pri obratovanju novega objekta v primerjavi s starim.

4. MNENJE

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

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Pozitivno mnenje

Menimo, da je Občina Idrija v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

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

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

Občina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje, niti ni z nobenim drugim strateškim dokumentom opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljnega obdobja doseganja standardov glede igralnih površin, kakor tudi ni določila nobenih ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine.

Čeprav občina nima strateškega dokumenta na področju predšolske vzgoje, je sprejela dolgoročno odločitev, da bo predšolsko vzgojo zagotavljala v okviru javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Idrija, kar je utemeljila tudi z neobstojem zasebne ponudbe za opravljanje predšolske dejavnosti na območju občine. V sodelovanju z Vrtcem Idrija je tako vzpostavila sistem za spremljanje vključenosti otrok v vrtce, ni pa izvajala posebnih analiz glede potreb po vključitvi otrok v programe predšolske vzgoje in o tem ni vodila evidence.

V proračunih občine za leta od 2010 do 2014 je določila nekaj splošnih ciljev glavnega programa in specifičnih ciljev podprograma na področju predšolske vzgoje ter kazalnike za njihovo merjenje, vendar jih ni podrobneje ovrednotila. Prav tako v obrazložitvah posebnega dela proračunov in rebalansov proračuna ni bilo informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v Vrtcu Idrija in doseganja standarda glede igralnih površin.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt vrtca je opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje v celotni občini kot tudi na območju, kjer je načrtovala izgradnjo novega objekta. Z investicijo je namreč predvsem želela doseči cilj zagotoviti ustrezne prostorske pogoje za izvajanje predšolske vzgoje na območju enote Črni Vrh, ne pa reševati stanja na ravni občine. Analiza vsebuje tudi oceno demografskih gibanj, ki temelji na demografski analizi občine in predvideva naraščanje števila predšolskih otrok. Občina je sprejela odločitev za izvedbo investicije v objekt s kapaciteto, ki glede na razpoložljive podatke zagotavlja zadostno število razpoložljivih mest za trenutne in prihodnje potrebe na območju ene izmed enot Vrtca Idrija. Po sprejetju odločitve za gradnjo objekta pa z nobenim dokumentom ni pojasnila, kako bo razmere na področju predšolske vzgoje reševala v prihodnje in o tem niti ni potekala razprava na sejah občinskega sveta.

Pred odločitvijo za izvedbo investicije je občina pridobila dokumente investicijske dokumentacije, ki sicer vsebujejo potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije, vendar so bili prilagojeni vnaprej izbrani varianti nizkoenergetskega objekta. Ker občina nima strateških ciljev, je to varianto izbrala predvsem zaradi možnosti pridobitve sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Za učinkovitejšo podlago za sprejem odločitve bi občina v dokumentih investicijske dokumentacije lahko proučila tudi druge potencialne variante, kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante. Še posebej v primeru odločitve za izgradnjo nizkoenergetskega vrtca bi pričakovali tudi predvidene vrednostno opredeljene prihranke toplotne energije, ki bi temeljili na dejanskih podatkih o porabi toplotne energije v obstoječih objektih. Priprava dokumentov investicijske dokumentacije je povezana tudi s pripravo projektne dokumentacije, ki se je zaradi odločitev občine večkrat spreminjala, kar je vplivalo tudi na končno vrednost investicije. V postopku njene priprave je z namenom zagotovitve večje funkcionalnosti prostorov sodeloval tudi Vrtec Idrija kot prihodnji upravljavec objekta. Občinski svet je bil seznanjen z načrtovanimi sredstvi, ne pa tudi z drugimi bistvenimi značilnostmi investicije in tako ob potrjevanju načrtovanih proračunskih sredstev ni imel zadostnih informacij za celostno seznanitev z namenom njihove porabe.

V okviru izvedbe investicije je občina načrtovana sredstva v proračunih in rebalansih proračuna uskladila z ocenami iz dokumentov investicijske dokumentacije šele po potrditvi investicijskega programa. S podatki iz dokumentov investicijske dokumentacije pa ni uskladila obrazložitev proračunov in rebalansov proračuna, saj v njih ni opredelila splošnih ciljev projekta izgradnje objekta vrtca ter ovrednotila kazalnikov. Čeprav je bil projekt načrtovan na enotni proračunski postavki, pa ni bil določen skrbnik postavke, odgovornost za izvedbo investicije pa je bila določena le v investicijskem programu brez natančnejše določitve obveznosti. Nadzor nad izvajalcem gradbenega dela investicije se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom, z izvajalcem katerega se je občina tedensko sestajala. Kljub temu da so bila potrebna dodatna in več dela, ki jih projektna dokumentacija ni predvidela, je bil objekt dokončan v načrtovanem času. Občina pa ni sledila finančnemu načrtu, saj se je za zagotovitev lastnih sredstev morala zadolžiti, poleg tega obveznosti v znesku 353.029 evrov ni plačala v zakonskih rokih. Končna vrednost investicije je bila za 4,3 odstotka večja od načrtovane v investicijskem programu in je na kvadratni meter znašala 2.707 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter je znašala 2.379 evrov, vrednost investicije na otroka pa 18.887 evrov. Občina je dosegla načrtovane stroške delovanja novega objekta vrtca.

Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v eni enoti Vrtca Idrija ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. Tudi na ravni celotne občine se je povečalo število razpoložljivih mest, izboljšalo se je tudi

stanje glede notranjih igralnih površin, ki dosegajo predpisani standard. V šolskem letu 2014/2015 temu standardu niso ustrezali prostori treh enot in dveh dislociranih oddelkov, v katere je bilo vključenih 69,6 odstotka vseh vključenih otrok v Vrtec Idrija. S svojimi aktivnostmi je občina zagotovila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v Vrtcu Idrija, to tudi dobili, tako da na ravni občine ni bilo odklonjenih otrok. Glede na nedoseganje standarda glede igralnih površin in politiko občine, da predšolsko vzgojo zagotavlja v okviru Vrtca Idrija, lahko pričakujemo, da bo občina morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca.

O doseganju oziroma nedoseganju ciljev je občina le delno poročala. V obrazložitvah zaključnih računov proračuna se je tako osredotočila predvsem na podatke o izvedenih aktivnostih v posameznem letu, po zaključku projekta pa občinskemu svetu niso bili podrobneje predstavljeni podatki o investiciji, doseganju njenih ciljev, spremembah na področju predšolske vzgoje zaradi investicije ter podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja objekta.

5. PRIPOROČILA

Občini Idrija priporočamo, naj:

- občinski svet sprejme akt, ki bo določal dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna večjo pozornost nameni sporočilni vrednosti obrazložitve na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna več pozornosti nameni opredelitvi splošnih ciljev projekta ter ovrednoti kazalnike za merjenje teh ciljev;
- pri načrtovanju investicije v dokumentih investicijske dokumentacije opredeli različne variante izvedbe investicije ter analizira stroške in koristi za posamezno varianto;
- opredeli odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev za investicijo na proračunski postavki;
- sproti spremlja uresničevanje zastavljenih ciljev;
- okrepi notranje kontrole pri izvajanju javnih naročil, tako da bo zagotovljeno izvajanje predpisanih postopkov;
- pri določanju obsega izdatkov občine za določeno obdobje, načrtovanju likvidnosti in prevzemanju obveznosti skrbneje prouči vse posle, iz katerih izhajajo obveznosti občine.

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Idrija, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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