



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Zbirno poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte 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

Zbirno poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja občin

v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij

v objekte za vrtec

Številka: 324-25/2016/7

Ljubljana, 5. decembra 2016

KAZALO

1. UVOD	5
2. PREDSTAVITEV PODROČJA	7
3. PREDSTAVITEV MNENJ IN UGOTOVITEV	9
3.1 MNENJA	9
3.2 PREDSTAVITEV UGOTOVITEV – PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJ V OBJEKTE ZA VRTEC	9
3.2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna občine	10
3.2.2 Javno naročanje.....	11
3.2.3 Druge ugotovitve.....	15
3.3 PREDSTAVITEV UGOTOVITEV – USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	17
3.3.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje.....	17
3.3.2 Stanje na področju predšolske vzgoje v občini in opredelitev področja predšolske vzgoje v proračunu občine.....	18
3.3.3 Načrtovanje investicije v objekt za vrtec	19
3.3.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec.....	20
3.3.5 Stanje predšolske vzgoje v občini po izvedbi investicije v objekt za vrtec.....	22
4. PODATKI O INVESTICIJAH V OBJEKTE ZA VRTCE	24
4.1 OMEJITVE GLEDE PREDSTAVLJENIH PODATKOV O IZVEDENIH INVESTICIJAH V OBJEKTE ZA VRTEC	24
4.2 PREDSTAVITEV PODATKOV O INVESTICIJAH V OBJEKTE ZA VRTEC.....	25
4.2.1 Skupne vrednosti investicij.....	25
4.2.2 Posamezne vrste del v okviru investicij	28
4.2.3 Skladnost izvedbe investicij z njihovim načrtovanjem	33
4.2.4 Stroški delovanja objektov	36
4.2.5 Vključenost otrok v predšolsko vzgojo po izvedeni investiciji.....	37
5. ZAKLJUČEK	41
6. PRIPOROČILA	47
6.1 PRIPOROČILA OBČINAM.....	47
6.2 PRIPOROČILA MINISTRSTVU ZA IZOBRAŽEVANJE, ZNANOST IN ŠPORT.....	47
7. PRILOGE	49

1. UVOD

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost in smotrnost poslovanja šestih občin¹ v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte za vrtec do 31. 12. 2014.

Merilo za izbor občin, vključenih v revizije, je bilo, da je občina izvedla investicijo v objekt za vrtec, ki je bila dokončana (izdano uporabno dovoljenje) v letu 2014². Upoštevano je bilo obdobje poslovanja, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani z izvedbo investicije v objekt za vrtec.

Osnovni podatki o številu prebivalcev in županih občin, vključenih v revizije, v letu 2014 ter o prihodkih in odhodkih iz bilance prihodkov in odhodkov (v nadaljevanju: BPO) zaključnih računov proračuna občin za leto 2014 so predstavljeni v tabeli 1.

Tabela 1: Podatki o številu prebivalcev in županih v letu 2014 ter o prihodkih in odhodkih iz BPO zaključnih računov proračuna občin za leto 2014

Št.	Občina	Število prebivalcev	Župan	Prihodki v evrih	Odhodki v evrih
1.	Ajdovščina	18.892	Tadej Beočanin	16.354.290	17.657.721
2.	Brežice	24.230	Ivan Molan	25.048.075	26.541.911
3.	Cerknica	11.348	Marko Rupar	18.991.494	17.837.759
4.	Idrija	11.963	Bojan Sever	17.351.960	18.305.108
5.	Medvode	15.937	Nejc Smole	12.751.542	13.126.109
6.	Ribnica	9.346	Jože Levstek	8.729.380	8.192.371
Skupaj		91.633		99.226.741	101.660.979

Viri: Statistični urad Republike Slovenije³, podatki občin in zaključni računi proračunov občin, vključenih v revizije, za leto 2014.

¹ Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Medvode in Občina Ribnica; o poslovanju vsake občine smo izdali revizijsko poročilo.

² Občina Medvode je v obdobju od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2014 izvedla štiri investicije v objekte za vrtec, v revizijo pa smo vključili dve investiciji, in sicer investicijo v objekt za vrtec Smlednik in investicijo v objekt za vrtec Pirniče; objekt za vrtec Smlednik je bil predan v uporabo v letu 2012, odhodki, povezani z izvedbo investicije, pa so nastali tudi v letu 2013.

³ Statistični urad Republike Slovenije, SI-Stat podatkovni portal:

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 7. 2014], 30. 9. 2016.

Vsi odhodki šestih občin, vključenih v revizije, so v letu 2014 znašali 101.660.979 evrov in so predstavljali 4,3 odstotka vseh odhodkov⁴ vseh občin v Republiki Sloveniji.

Cilj revizij je bil izrek mnenja o pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, in izrek mnenja o smotnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

V zbirnem poročilu ne predstavljamo podrobno vseh revizijskih razkritij iz revizijskih poročil o poslovanju posamezne občine pri izvedbi investicije v objekt za vrtec. Namen zbirnega poročila je predstaviti in povzeti podatke o izvedenih investicijah v objekte za vrtec, pridobljenih v občinah, vključenih v revizije, poudariti skupne in druge pomembne ugotovitve ter podati priporočila občinam in ministrstvu, pristojnemu za predšolsko vzgojo, da bi se izboljšalo upravljanje z javnimi sredstvi na področju gradnje objektov, namenjenih predšolski vzgoji. Pri tem poudarjamo, da je treba pri prikazu in analizi podatkov o izvedenih investicijah v objekte za vrtec upoštevati nekatere omejitve, saj se investicije v objekte za vrtec med občinami, vključenimi v revizije, razlikujejo (na primer glede namena, ki ga je posamezna občina želela doseči z investicijo, tipa objekta, objektivnih okoliščin posamezne občine, ki so prav tako vplivale na izvedbo investicije). Omejitve so podrobneje navedene v točki 4.1 tega poročila.

Sodila za presojanje pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec, so bila določila Zakona o javnih financah⁵ (v nadaljevanju: ZJF) in predpisov, izdanih na njegovi podlagi: Uredbe o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ⁶ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), Uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti⁷ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007) in Navodila o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁸ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna), določila Zakona o javnem naročanju⁹ (v nadaljevanju: ZJN-2), določila Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije¹⁰ (v nadaljevanju: pravilnik o postopkih) ter drugih predpisov, kot na primer določila Pravilnika o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov¹¹ (v nadaljevanju: pravilnik o javnih natečajih).

Pri preveritvi smotnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec, pa smo pridobili odgovor na vprašanje, *ali je občina učinkovito in uspešno načrtovala in izvedla investicijo v objekt za vrtec*, ki smo ga pridobili z odgovori na podvprašanja, ali je občina učinkovito načrtovala in izvedla investicijo v objekt za vrtec in ali je občina z izvedbo investicije v objekt za vrtec dosegla zastavljen cilj. Odgovora na obe podvprašanja smo pridobili z odgovori na operativna vprašanja, ki smo jih predhodno opredelili.

⁴ 2.366.904.063 evrov.

⁵ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

⁶ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

⁷ Uradni list RS, št. 44/07.

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

⁹ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

¹⁰ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

¹¹ Uradni list RS, št. 108/04.

2. PREDSTAVITEV PODROČJA

Naloge občin za zadovoljevanje potreb prebivalcev občine predpisuje Zakon o lokalni samoupravi¹², ki občinam med drugim nalaga, da pospešujejo službe za predšolsko varstvo, kar občine uresničujejo tudi z investiranjem v objekte za vrtce.

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹³ 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. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja določa, da javne vrtce ustanavlja občina.

Obveznost občine za načrtovanje investicij v objekte za vrtce izhaja tudi iz Zakona o vrtcih¹⁴ (v nadaljevanju: ZVrt), ki določa, da mora občina zagotavljati vključevanje otrok v program javne službe, kadar starši izrazijo interes za vključitev tolikšnega števila otrok, da bi se v skladu s standardi in normativi oblikoval en oddelek. ZVrt 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.

Merila za oblikovanje javne mreže javnih vrtcev ter postopek vključevanja otrok v vrtce, ki ga mora izvesti občina za izpolnitev določil iz ZVrt, določa Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev¹⁵.

Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev¹⁶ v zvezi s postopkom za spremembo statusa vrtca določa, da za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu občina spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za obdobje naslednjih pet let. Občina pa lahko te ocene upošteva tudi pri načrtovanju investicij v objekte za vrtce. Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca¹⁷ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) določa standarde glede igralnih površin in opreme, ki morajo biti zagotovljeni otrokom in zaposlenim v vrtcu.

Podatki o obdobju trajanja in vrednosti projekta izgradnje objekta za vrtec v občinah, vključenih v revizije, do 31. 12. 2014, o kapaciteti objekta glede na število mest za otroke ter o neto tlorisni površini objekta so predstavljeni v tabeli 2.

¹² Uradni list RS, št. 94/07-UPB2, 76/08, 79/09, 51/10.

¹³ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

¹⁴ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

¹⁵ Uradni list RS, št. 63/99.

¹⁶ Uradni list RS, št. 11/99.

¹⁷ Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13.

Tabela 2: Podatki o obdobju trajanja in vrednosti projekta izgradnje objekta za vrtec do 31. 12. 2014, o kapaciteti objekta glede na število mest za otroke ter o neto tlorisni površini objekta

Št.	Občina	Vrtec	Obdobje trajanja projekta leto	Realizirana vrednost projekta v evrih	Kapaciteta objekta* število mest za otroke	Neto tlorisna površina objekta v kvadratnih metrih
1	Ajdovščina	Ribnik 2	2012–2014	1.201.983	88	673
2	Brežice	Mavrica	2010–2014	5.701.756	440	3.966
3	Cerknica	Martin Krpan	2008–2014	6.509.080**	396	3.563
4	Idrija	Črni Vrh	2010–2014	1.662.098	88	614
5	Medvode	Smlednik	2009–2012	1.716.565	110	735
		Pirniče	2008–2014	2.234.969	132	843
6	Ribnica	Ribnica	2009–2014	7.480.521***	440	4.393

Opombe: * Zaradi primerljivosti podatkov smo pri izračunu kapacitete vrtca preračunali število otrok glede na drugo starostno skupino, ob upoštevanju normativa iz 19. člena pravilnika o normativih, ki kot osnovo za izračun igralne površine na otroka upošteva 22 otrok na oddelek.

** Realizirana vrednost projekta na dan 31. 12. 2014 ni dokončna, saj je v letu 2015 in 2016 potekala poterenska obdelava arhiva arheološkega najdišča; v letu 2015 je občina za izvedena dela poterenske obdelave arhiva arheološkega najdišča plačala 32.459 evrov.

*** Vrednost izvedenih del ni dokončna, saj je občina v letu 2015 plačala še zadržane zneske po posameznih situacijah v skupni vrednosti 98.290 evrov.

Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

3. PREDSTAVITEV MNENJ IN UGOTOVITEV

3.1 Mnenja

Glede pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo:

- eni občini – Občini Idrija – izrekli pozitivno mnenje;
- trem občinam – Občini Ajdovščina, Občini Brežice in Občini Cerknica – izrekli mnenje s pridržkom in
- dvema občinama – Občini Medvode in Občini Ribnica – izrekli negativno mnenje.

Glede smotrnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo:

- petim občinam – Občini Ajdovščina, Občini Brežice, Občini Cerknica, Občini Idrija in Občini Ribnica – izrekli mnenje, da so delno uspešno in delno učinkovito izvedle investicijo v objekt za vrtec, in
- eni občini – Občini Medvode – izrekli mnenje, da je neuspešno in delno učinkovito izvedla investiciji v objekta za vrtec.

Občinam smo podali *priporočila* za izboljšanje poslovanja, *odzivnih poročil* pa od občin nismo zahtevali, ker so bile že med revizijskim postopkom, kjer je bilo mogoče, odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popraviljalni ukrepi.

3.2 Predstavitev ugotovitev – pravilnost izvedbe investicij v objekte za vrtec

Pri preveritvi pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte za vrtec do 31. 12. 2014, smo preverili, ali so občine izvedle investicije v objekt za vrtec v skladu s predpisi. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na načrtovanje in izvedbo investicij v objekt za vrtec. Nepravilnosti, ki smo jih ugotovili, predstavljamo v treh vsebinskih sklopih, in sicer:

- priprava proračuna in zaključnega računa proračuna občine,
- javno naročanje in
- druge ugotovitve.

3.2.1 Priprava proračuna in zaključnega računa proračuna občine

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte za vrtec do 31. 12. 2014, smo na področju priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine ugotovili naslednje nepravilnosti:

- obrazložitve finančnih načrtov občin v proračunih in rebalansih proračuna občin za investicijo v objekt za vrtec niso popolne;
- obrazložitve zaključnih računov proračuna občin za investicijo v objekt za vrtec niso popolne;
- projekt gradnje vrtca ni bil vključen v načrt razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP) v celotni vrednosti investicije, temveč samo za del vrednosti investicije;
- občine so uvrstile investicijo v objekt za vrtec v posebni del proračuna, preden so potrdile dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP); investicija je bila načrtovana v proračunu v višjem znesku, kot je bila načrtovana v DIIP.

V nadaljevanju izpostavljamo pomembni ugotovitvi glede priprave proračuna in zaključnega računa proračuna občine pri vseh občinah, vključenih v revizije. Nanju opozarjamo tudi zato, ker je njuna vsebina ob smiselni uporabi pomembna tudi za druga področja poslovanja občine.

3.2.1.a Nepopolnost obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna občine za investicije v objekt za vrtec

Proračun občine mora v skladu z določili ZJF vsebovati obrazložitve, v katerih so predstavljeni cilji, strategije in programi 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 uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da ima glavni program določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila. Obrazložitev finančnega načrta mora vsebovati tudi povzetek 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.

Ugotovili smo, da obrazložitve finančnih načrtov občin v proračunih in rebalansih proračuna občin za investicije v objekte za vrtec pri vseh občinah, vključenih v revizije, v letih, na katere se nanašajo revizije, niso popolne, saj ne vsebujejo vseh zahtevanih sestavin, in sicer obrazložitve:

- ne vsebujejo splošnih ciljev glavnega programa *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* in specifičnih ciljev podprograma *Vrtci* oziroma niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi;
- ne vsebujejo kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti glavnega programa *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* in ne vsebujejo kazalnikov učinkovitosti podprograma *Vrtci*, s katerimi naj bi se merilo doseganje ciljev glavnega programa;
- vsebujejo opis projekta oziroma proračunske postavke, vendar pa ne vsebujejo ciljev projekta ali pa ti niso dovolj jasno opredeljeni;
- ne vsebujejo prikaza ciljev projekta in programov v okviru NRP, fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišč in kazalnikov, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

3.2.1.b Nepopolnost obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za investicijo v objekt za vrtec

Pripravo obrazložitve posebnega dela zaključnega računa proračuna občine določa navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna, v skladu s katerim obrazložitve zaključnega računa proračuna vključujejo obrazložitve splošnega dela zaključnega računa proračuna, posebnega dela zaključnega računa proračuna in izvajanja NRP. Vsebino obrazložitve zaključnega računa proračuna občine podrobneje določa Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna¹⁸.

Ugotovili smo, da obrazložitve zaključnih računov proračuna občin, vključenih v revizije, v letih, na katera se nanašajo revizije, niso popolne, saj ne vključujejo obrazložitve izvajanja NRP in popolne obrazložitve posebnih delov zaključnih računov proračuna občine (ne vključujejo obrazložitve vseh porabljenih sredstev na projektu oziroma proračunski postavki, prav tako ni razvidno, na čem temeljijo ocene pri doseganju zastavljenih ciljev).

Zaključek

Ocenjujemo, da občine premalo pozornosti namenijo pripravi proračuna, predvsem njegovih obrazložitve, saj ugotavljamo, da občine ciljev, ki jih na posameznem področju svojega poslovanja oziroma pri izvedbi posameznega projekta želijo doseči, ne oblikujejo ustrezno (na način, da bi bili jasni, merljivi in časovno opredeljeni). Razlog za pomanjkljivo oblikovanje ciljev oziroma celo odsotnost ciljev v proračunu občine je mogoče iskati tudi v pomanjkljivem oziroma neustreznem strateškem načrtovanju. Ker cilji in kazalniki za njihovo merjenje v proračunu niso ustrezno oblikovani, tudi poročanje o njihovem uresničevanju v obrazložitvah zaključnega računa proračuna ne more biti ustrezno, kar pomeni, da občina ne more preveriti, ali je bilo njeno poslovanje na posameznem področju ali pri izvedbi posameznega projekta uspešno.

3.2.2 Javno naročanje

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte za vrtec do 31. 12. 2014, smo na področju javnega naročanja ugotovili naslednje nepravilnosti:

- nepravilno izvedeni postopki oddaje javnih naročil (neustrezen postopek, oddaja dodatnih del brez pogajanj, prekratek rok za prejem ponudbe, izbira najugodnejše ponudbe ni bila obrazložena in dokumentirana, način uporabe meril ni razviden, prepozna oddaja poročil na portal javnih naročil, sklep o zaključku javnega natečaja ni bil izdan);
- vključitev podizvajalcev (dela so izvajali podizvajalci, ki jih občina ni nominirala, v pogodbi niso bile navedene količine in vrednost posameznih del, ki naj bi jih izvedli podizvajalci, občina od ponudnikov ni pridobila računov in situacij podizvajalcev, plačevala je podizvajalcem, ne da bi jih nominirala, v pogodbi ni določila, da se plačuje neposredno podizvajalcem, spreminjala je pogodbeno določila glede podizvajalcev);
- oddaja del oziroma storitev brez sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice;
- sklenitev pogodbe po izvedbi del oziroma opravljeni storitvi.

¹⁸ [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.

V nadaljevanju izpostavljamo ugotovitve na področju javnega naročanja, ki niso pomembne zgolj z vidika opravljenih revizij, ampak je njihovo vsebino mogoče smiselno uporabiti tudi na drugih področjih poslovanja občine, na katerih občine oddajajo javna naročila blaga, storitev in gradenj.

3.2.2.a Uporaba postopka konkurenčnega dialoga

Konkurenčni dialog je ZJN-2 opredelil kot postopek, ki ga naročnik uporabi pri oddaji posebno zahtevnih javnih naročil. Za namen uporabe postopka konkurenčnega dialoga se za javno naročilo šteje, da je posebno zahtevno, če ni mogoče objektivno opredeliti tehničnih specifikacij, ki bi lahko zadovoljile naročnikove potrebe ali dosegle cilje, in/ali določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila. Uporabi se le za javna naročila, pri katerih uporaba odprtega ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti zaradi zahtevnosti javnega naročila ni mogoča in pod pogojem, da je merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika ekonomsko najugodnejša ponudba. Konkurenčni dialog torej ni redni postopek, ampak se lahko uporabi izjemoma, ko gre za posebno zapletene projekte, pri katerih je objektivno nemogoče opredeliti sredstva za zadovoljitev njihovih potreb ali oceno, kaj lahko ponudi trg glede tehničnih rešitev in/ali finančnih/pravnih rešitev. Do takih razmer lahko pride zlasti pri izvajanju pomembnih povezanih infrastrukturnih projektov za transport, projektov za velika računalniška omrežja ali projektov, ki vključujejo zapleteno in strukturirano financiranje, katerih finančne in pravne sestave ni mogoče opredeliti vnaprej.

Občina Ribnica je javno naročilo za gradnjo vrtca oddala z uporabo postopka konkurenčnega dialoga, ne da bi bili za to izpolnjeni zakonsko določeni pogoji. Prvotna razpisna dokumentacija javnega naročila je namreč vsebovala tehnično poročilo o arhitekturnih značilnostih predvidene gradnje, pa tudi natančne popise vseh potrebnih del za izgradnjo objekta, s čimer je naročnik tehnične specifikacije predhodno že natančno določil. Občina Ribnica je pred oddajo javnega naročila za gradnjo vrtca po postopku konkurenčnega dialoga neuspešno izvedla javno naročilo za gradnjo vrtca po odprtem postopku in javno naročilo po postopku s pogajanjem po predhodni objavi, ker je ponudbena cena ponudnika presegla zagotovljena sredstva, zato smo ocenili, da so vzroki za neuspešnost predhodno izvedenih postopkov javnega naročanja pri naročniku, ki bi lahko oblikoval predmet javnega naročila v okviru sredstev, ki jih je imel na razpolago za izvedbo investicije, oziroma bi lahko višino sredstev prilagodil predmetu javnega naročila. Javno naročilo za gradnjo vrtca zato ni bilo takšno, da Občina Ribnica zaradi tehnične zahtevnosti projekta ni mogla določiti oziroma opredeliti tehničnih specifikacij in/ali določiti pravnih in/ali finančnih elementov predmeta javnega naročila, zaradi česar uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ni bila mogoča. ZJN-2 pa ne predvideva uporabe konkurenčnega dialoga v primerih, ko bi želel naročnik le spremeniti oziroma racionalizirati predmet javnega naročila tako, da bi lahko bil izveden v okviru zagotovljenih sredstev.

3.2.2.b Merila za izbor najprimernejše arhitekturne rešitve za vrtec

V zvezi z izdelavo projektne dokumentacije so štiri občine (Občina Ajdovščina, Občina Idrija, Občina Cerknica in Občina Medvode) izvedle postopke oddaje javnega naročila po ZJN-2, Občina Brežice in Občina Ribnica pa sta za izbiro strokovno najprimernejše arhitekturne rešitve za vrtec izvedli javni natečaj v sodelovanju z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije po določenih pravilnika o javnih natečajih. Posebnost javnega natečaja je, da pravilnik o javnih natečajih določa, da morajo merila za ocenjevanje natečajnih elaboratov omogočiti objektivno presojo natečajnih elaboratov, prav tako določa tudi področja ocenjevanja natečajnih elaboratov. Merila za ocenjevanje morajo biti opisana in ovrednotena v vrstnem

redu od najpomembnejšega do najmanj pomembnega, najnižja cena za izdelavo lokacijskega načrta oziroma projektne dokumentacije ne sme biti izključno merilo za ocenjevanje natečajnih elaboratov. Ocenjevalna komisija lahko ocenjuje natečajne elaborate, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, samo v skladu z merili za ocenjevanje, določenimi v natečajnem gradivu.

Občina Brežice in Občina Ribnica sta v dokumentaciji o javnem natečaju za izbiro strokovno najprimernejše arhitekturne rešitve za vrtec navedli merila za ocenjevanje natečajnih elaboratov, ne pa tudi načina njihove uporabe. Iz dokumentacije ni razvidno, kako so bila merila upoštevana, zato tudi ni razvidno, ali je izbrana arhitekturna rešitev najprimernejša.

3.2.2.c Vključitev podizvajalcev

Po opredelitvi ZJN-2 je podizvajalec gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in za ponudnika, s katerim je naročnik po tem zakonu sklenil pogodbo o izvedbi javnega naročila, dobavlja blago ali izvaja storitev oziroma gradnjo, ki je neposredno povezana s predmetom javnega naročila.

Dela so izvajali podizvajalci, ki jih občina ni potrdila

Če je nameraval ponudnik izvesti javno naročilo s podizvajalci, so bili po določilih ZJN-2 obvezna sestavina pogodbe o izvedbi javnega naročila tudi podatki o podizvajalcih in delih, ki jih bodo izvedli. V zvezi z vključitvijo podizvajalcev v gradnjo smo pri revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte za vrtec, ugotovili:

- Občina Brežice in Občina Ajdovščina sta dopustili, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi v pogodbi s ponudnikom navedli podatke o podizvajalcu (naziv, polni naslov, matična številka, davčna številka in transakcijski račun) ter predmet, količino, vrednost, kraj in rok izvedbe del, ki jih bo izvedel podizvajalec; nista tudi pridobili pogodb, ki bi jih morali podizvajalci skleniti z izbranim ponudnikom; Občina Ajdovščina pa tudi ni izvajala neposrednih plačil podizvajalcem, kot so bila predpisana z ZJN-2;
- Občina Medvode v aneksih, s katerimi je vključila podizvajalce, ni navedla količine in vrednosti posameznih del, ki naj bi jih izvedli podizvajalci, plačila pa je izvajala neposredno ponudniku, ne pa potrjenim podizvajalcem.

Kadar so dela izvajali podizvajalci, ki jih občina ni potrdila (o čemer bi občina morala biti obveščena, saj bi jo o tem moral obvestiti nadzornik na gradbišču), bi morala občina od ponudnika zahtevati predložitev vseh listin glede podizvajalcev, predvsem pa bi morala z vključitvijo podizvajalcev najprej soglašati, saj so podatki o podizvajalcih tudi obvezna sestavina pogodbe z izbranim ponudnikom. Če izvajalec na poziv občine za predložitev listin glede podizvajalcev ne bi ravnal v skladu s pozivom, bi občina morala zahtevati ustavitev del, dokler razmerja med vsemi vključenimi subjekti ne bi bila urejena oziroma bi morala zahtevati, da dela izvede izbrani ponudnik sam.

Pridobivanje dokumentacije od podizvajalcev

Ponudnik, ki izvaja javno naročilo s podizvajalci, mora imeti ob sklenitvi pogodbe z naročnikom sklenjene pogodbe s podizvajalci. Ob tem mora ponudnik svojemu računu oziroma situaciji obvezno priložiti račune oziroma situacije podizvajalcev, ki jih je predhodno potrdil.

Ugotovili smo:

- Občina Ajdovščina in Občina Medvode sta plačali račune izbranemu ponudniku za dela, ki so jih izvedli podizvajalci, ne da bi od ponudnika pridobili račune in situacije podizvajalcev, ki jih je predhodno potrdil izbrani ponudnik;
- Občina Brežice pred neposrednimi plačili podizvajalcem ni mogla preveriti pravnega temelja in višine obveznosti, ki so izhajale iz potrjenih računov podizvajalcev, saj v pogodbi z izbranim ponudnikom podizvajalcev ni navedla, zato tudi ni opredelila vrste del, ki jih bodo podizvajalci izvedli.

3.2.2.d Oddaja del za arheološke storitve

Pri arheoloških raziskavah na določenem območju bi morala občina po določenih Pravilnika o postopku za izdajo dovoljenj za arheološka raziskovanja¹⁹ pripraviti celovit finančni načrt raziskovanja z oceno stroškov za celotno območje. Po naši oceni bi bil tak finančni načrt tudi ustrezna podlaga za realno oceno vrednosti predmeta javnega naročila (arheološke storitve raziskovanja, izkopavanja, dokumentiranja in poterske obdelave gradiva za celotno območje novogradnje) in izbiro ustreznega postopka javnega naročanja.

Občina Cerknica je dela arheoloških raziskav in arheoloških izkopavanj oddala kot javna naročila za posamezna območja, kjer je potekala novogradnja vrtca, kljub temu da je od zaključka predhodnih arheoloških raziskav vedela, da bo treba arheološke raziskave in arheološka izkopavanja izvesti na večjem delu območja, kjer bo potekala novogradnja in na katerem so bile pri predhodnem arheološkem raziskovanju najdene najdbe. Občina Cerknica je tudi vedela, da bo po zaključku raziskav in izkopavanj izvesti še potersko obdelavo gradiva, kar je izhajalo iz ponudb izvajalca za arheološka izkopavanja, kjer je navedeno, da ne vključujejo poterske obdelave gradiva. Občina Cerknica ni pripravila celovitega finančnega načrta raziskovanja z oceno stroškov za celotno območje, kot to določa Pravilnik o postopku za izdajo dovoljenj za arheološka raziskovanja. Ker Občina Cerknica ni pripravila celovitega finančnega načrta raziskovanja, ni bila seznanjena z vrednostjo vseh potrebnih del. Javna naročila je tako oddajala za posamezna območja in brez upoštevanja stroškov za potersko obdelavo gradiv in pri tem ni uporabila enega od predpisanih postopkov javnega naročanja, ki jih je določal ZJN-2, čeprav je skupna vrednost izvedenih del presegla znesek 40.000 evrov, ki ga je za izvedbo postopkov javnega naročanja določal ZJN-2.

3.2.2.e Oddaja del oziroma storitev brez sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice

Po določenih ZJF neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo. V osmih primerih smo ugotovili, da so občine oddale dela oziroma plačale storitve brez sklenitve pogodbe oziroma izdaje naročilnice, in sicer:

- Občina Cerknica za storitve strokovnega nadzora, za geodetske storitve, za notarske storitve in za različne storitve po računih, ki so presegli vrednosti na izdanih naročilnicah;
- Občina Medvode za storitev izdelave dveh idejnih zasnov in storitev spremembe projektne dokumentacije ter
- Občina Ribnica za geodetske storitve.

¹⁹ Uradni list RS, št. 113/00, 16/08, 3/13.

3.2.2.f Sklenitev aneksov pri pogodbenem določilu ključ v roke

Če vsebuje gradbena pogodba določilo ključ v roke, se po določilih Obligacijskega zakonika²⁰ izvajalec samostojno zavezuje, da bo izvedel skupaj vsa dela, ki so potrebna za zgraditev in uporabo nekega celotnega objekta.

Občina Medvode je sklenila pogodbo za gradnjo vrtca po določilu ključ v roke. K pogodbi je sklenila še aneksa, s katerima se je pogodbeni vrednost zaradi sprememb in dopolnitev projektne dokumentacije povečala za 4,1 odstotka, čeprav je pogodba določala, da se pogodbeni cena ne sme spremeniti, če se zaradi sprememb in dopolnitev projektne dokumentacije spremeni način izvedbe do 10 odstotkov pogodbene vrednosti.

Zaključek

Pri preveritvi postopkov oddaje javnih naročil ugotavljamo vedno manj formalnih nepravilnosti, pogosteje pa odkriva vsebinske nepravilnosti, pri katerih gre za izogibanje določilom predpisov o javnem naročanju. Primeri takih ugotovljenih nepravilnosti so uporaba nepravilnega postopka (konkurenčni dialog za gradnjo objekta za vrtec), delitev javnega naročila (za arheološke storitve) in ne vključitev podizvajalcev (tudi zaradi tega, ker izbrani izvajalec ne želi vključiti v pogodbo o izvedbi javnega naročila). Ker so tovrstne nepravilnosti pogoste pri revizijah javnih naročil, menimo, da gre za sistemski problem, povezan z določili ZJN-2, ki pa od aprila 2016 ne velja. Praksa bo pokazala, ali je zakonodajalec to težavo ustrezno uredil z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3)²¹, pri čemer pa brez zavedanja občin o dolgoročnih negativnih posledicah neupoštevanja načel transparentnosti in konkurenčnosti večjih sprememb ni pričakovati.

3.2.3 Druge ugotovitve

Pri revizijah pravilnosti poslovanja občin v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte za vrtec, smo ugotovili tudi nepravilnosti na drugih področjih, in sicer:

- neustrezna finančna zavarovanja;
- neupoštevanje zakonskih plačilnih rokov;
- ne vključitev protikorupcijske klavzule v pogodbo o javnem naročilu;
- spreminjanje pogodbenih določil.

V nadaljevanju izpostavljamo pomembnejši ugotovitvi, ki se nanašata skoraj na vse občine, vključene v revizije.

3.2.3.a Neustrezna finančna zavarovanja

Pred določitvijo vrste finančnega zavarovanja v razpisni dokumentaciji bi bil potreben razmislek o obliki, višini in trajanju finančnega zavarovanja glede na predmet in obseg javnega naročila. Ta razmislek je potreben tudi zato, ker je moral naročnik v skladu z ZJN-2 zagotoviti v vseh fazah postopka javnega naročanja in glede vseh elementov enakopravno obravnavanje ponudnikov. Po določilih ZJN-2 vsebina pogodbe ne bi smela v bistvenih delih odstopati od osnutka pogodbe iz razpisne dokumentacije,

²⁰ Uradni list RS, št. 97/07.

²¹ Uradni list RS, št. 91/15.

sprememba pogojev glede vrednosti in trajanja pri predložitvi finančnega zavarovanja pa pomeni bistveno spremembo razpisnih pogojev, ki lahko zaradi stroškov in postopkov pridobitve finančnega zavarovanja, vpliva tudi na krog potencialnih ponudnikov in konkurenco. Če razpisna dokumentacija ne bi vsebovala zahteve po predložitvi določene vrste finančnega zavarovanja (na primer bančne garancije), bi lahko v postopku sodelovali tudi tisti ponudniki, ki takega zavarovanja ne morejo pridobiti.

Ugotovili smo, da občine v sedmih primerih niso pridobile ustreznih finančnih zavarovanj, ki so bila dogovorjena v pogodbah z izvajalci, in sicer:

- v štirih primerih ni bila pridobljena bančna garancija za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti (Občina Medvode);
- bančna garancija za odpravo napak v garancijskem roku je bila pridobljena prepozno in s prekratkim rokom veljavnosti (Občina Medvode);
- menica za odpravo napak v garancijski dobi ni bila pridobljena (Občina Brežice);
- menica za izpolnitev pogodbenih rokov in kakovost izdelane dokumentacije je bila pridobljena s prekratkim rokom veljavnosti (Občina Cerknica).

Občina Medvode in Občina Brežice sta se v aneksih k pogodbam dogovorili za drugačno vrsto finančnega zavarovanja, kot je bila določena v razpisni dokumentaciji.

3.2.3.b Neupoštevanje zakonskih plačilnih rokov

Plačilne roke so v obdobju, na katerega se nanaša revizija, določali zakoni, ki so urejali izvrševanje proračunov. Za leti 2008 in 2009 je bil za plačilo obveznosti za investicijske odhodke določen plačilni rok 60. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo, za leta od 2010 do 2014 pa je bil za plačilo vseh obveznosti določen plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Pri plačilu obveznosti iz proračuna smo pri petih občinah (Občina Idrija, Občina Ribnica, Občina Brežice, Občina Cerknica in Občina Medvode) v 39 primerih ugotovili, da so plačale obveznosti prepozno, Občina Cerknica pa je v štirih primerih plačala obveznosti prezgodaj glede na zakonsko določene plačilne roke.

Zaključek

V revizijah vedno pogosteje ugotavljamo nepravilnosti, povezane s finančnimi zavarovanji, ki jih občine zahtevajo od izvajalcev javnih naročil. Finančna zavarovanja namreč niso obvezna, če pa jih občina zahteva, mora zagotoviti njihovo pridobitev in izvršitev. Zaradi razmer v gospodarstvu in težav z likvidnostjo izvajalci vse težje pridobivajo kakovostna finančna zavarovanja, ki jih zahtevajo občine, občine pa se temu prilagajajo z dopuščanjem zamud pri predložitvi teh zavarovanj in naknadnimi spremembami pogodb, s katerimi spreminjajo (zmanjšujejo) kakovost finančnih zavarovanj, s tem pa spreminjajo tudi pogoje, določene v objavi javnega razpisa. Menimo, da je treba že pred objavo javnega naročila preveriti, ali je finančno zavarovanje glede na vrsto in vrednost del ter glede na tveganja, povezana s predmetom javnega naročila, sploh treba zahtevati, predvsem pa je potreben temeljit premislek o ustreznih obliki, višini in dolžini zahtevanega finančnega zavarovanja.

3.3 Predstavitev ugotovitev – uspešnost in učinkovitost izvedbe investicije v objekt za vrtec

Pri preveritvi smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec, smo pridobili odgovor na vprašanje, *ali je občina učinkovito in uspešno načrtovala in izvedla investicijo v objekt za vrtec*.

Oceno smotrnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec, smo oblikovali na podlagi odgovorov na podvprašanja, ali je občina učinkovito načrtovala in izvedla investicijo v objekt za vrtec in ali je občina z izvedbo investicije v objekt za vrtec dosegla zastavljeni cilj. Odgovora na podvprašanja smo pridobili na podlagi odgovorov na operativna vprašanja, ki smo jih predhodno smiselno opredelili v okviru petih vsebinskih sklopov:

- strategija občine na področju predšolske vzgoje,
- stanje na področju predšolske vzgoje v občini in opredelitev področja predšolske vzgoje v proračunu občine,
- načrtovanje investicije v objekt za vrtec,
- izvedba investicije v objekt za vrtec in
- stanje predšolske vzgoje v občini po izvedbi investicije v objekt za vrtec.

3.3.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje

Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je do 9. 7. 2010 določala pripravo strategije razvoja Slovenije kot strateškega dokumenta 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 proračuna²², ki na novo ureja način priprave razvojnih dokumentov države. 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 šport²³ pripravila dokument Bela knjiga o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji²⁴, ki obravnava analizo stanja in systemske rešitve za področje vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ne določa pa ciljev glede dostopnosti predšolske vzgoje. Ministrstvo za šolstvo in šport je v obrazložitvi Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o vrtcih²⁵ med poglavitnimi cilji navedlo cilj doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja v vrtece. 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.

²² Uradni list RS, št. 54/10.

²³ 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.

²⁴ [URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf], 8. 11. 2016.

²⁵ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 2/08.

Zakonodaja sicer občinam neposredno ne nalaga priprave strateškega dokumenta razvojnega načrtovanja, vendar pa bi občina morala za uspešno izvedbo investicije v objekt za vrtec pripraviti strateški dokument, ki bi opredeljeval razvojne možnosti občine in bi vključeval tudi področje predšolske vzgoje s ključnimi razvojnimi cilji in kazalniki. S strategijo bi občina določila bodoči gospodarski, prostorski in družbeni razvoj, obenem pa bi bila podlaga občinskemu svetu in županu za izdelavo in sprejem načrta občinskih razvojnih programov.

Prav tako bi morala občina natančno določiti cilje na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljno obdobje doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin, ki bi morali biti usklajeni s cilji, določenimi na ravni države, prav tako pa tudi s cilji na drugih področjih delovanja občine.

V zvezi s strateškim načrtovanjem občine na področju predšolske vzgoje smo ugotovili, da:

- nobena od šestih občin ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje;
- štiri občine (Občina Ajdovščina, Občina Cerknica, Občina Medvode, Občina Ribnica) tudi v nobenem drugem dokumentu niso opredelile ciljev na področju predšolske vzgoje; dve občini sta sicer sprejeli splošen strateški dokument, v katerem pa so cilji na področju predšolske vzgoje pomanjkljivi, saj po vsebini predstavljajo predvsem navedbo načrtovanih investicij na področju predšolske vzgoje (Občina Brežice) oziroma kot razvojno prioriteto določajo le zagotavljanje čim večje dostopnosti storitev, med njimi tudi predšolske vzgoje (Občina Idrija);
- je vseh šest občin v svojih prostorskih aktih opredelilo strateške usmeritve na področju prostorskega načrtovanja, vendar pa ti dokumenti le splošno omenjajo načrtovanje predšolske dejavnosti v prostoru;
- pet občin (Občina Ajdovščina, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Medvode, Občina Ribnica) tudi z nobenim drugim dokumentom ni opredelilo ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljnega obdobja doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin ali določilo kakršnihkoli ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje ter tudi ni merilo ali dokumentiralo rezultatov svojih aktivnosti na tem področju; Občina Brežice je v splošnem strateškem dokumentu določila ciljno obdobje doseganja s predpisi določenih standardov glede igralnih površin in doseganja ustreznih prostorskih pogojev tudi v vrtcih, ki delujejo v okviru osnovnih šol, ter navedla svoje aktivnosti pri doseganju posameznega zastavljenega cilja, ni pa opredelila tudi ciljev na področju dostopnosti vrtcev in ciljne vključenosti v vrtce.

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

Pri investicijah v objekte za vrtec je pomembna zagotovitev zadostnega števila mest v vrtcih ob upoštevanju minimalnih standardov. Zato je smiselno, da občina za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za prihodnja leta, ki jih potem upošteva tudi pri načrtovanju investicij v objekte za vrtec. Kapacitete vrtcev je namreč smiselno oceniti glede na trenutno stanje in prihodnje potrebe, ki izhajajo iz demografskih podatkov. Ocena stanja naj bi vključevala podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti vrtcev ter razmislek, ali obstoječe kapacitete zadoščajo za predvideno število otrok v naslednjih letih, tako po številu razpoložljivih mest, kot tudi po kakovosti prostorov. Smiselno bi bilo, da bi občina te podatke predstavila tudi v proračunu, saj je le ob poznavanju stanja mogoče opredeliti trenutne in prihodnje potrebe občine glede zadostnega števila prostih mest v vrtcih in sprejeti odločitve o investicijah v nove kapacitete. Če

predvidene kapacitete ne bodo zadoščale predvidenemu številu otrok oziroma če prostor v prihodnje ne bo več primeren, je namreč smiselno predvideti tudi ukrepe za zagotovitev zadostnega števila prostih mest v vrtcih.

Za učinkovito načrtovanje investicije v objekt za vrtec bi morala biti občina seznanjena s stanjem na področju predšolske vzgoje. Ugotovili smo, da:

- so štiri občine (Občina Ajdovščina, Občina Idrija, Občina Medvode, Občina Ribnica) pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec opravile analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje, ki je vsebovala vsaj podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti; dve občini (Občina Brežice in Občina Cerknica) pa sta pridobili le analizo stanja obstoječega objekta za vrtec;
- so štiri občine (Občina Ajdovščina, Občina Idrija, Občina Medvode, Občina Ribnica) pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec, Občina Cerknica pa šele po tem, ko je že sprejela odločitev za izvedbo investicije v objekt za vrtec, pridobile oceno demografskih gibanj, ki pa ni bila popolna, saj v oceni ni bilo upoštevano tudi priseljevanje prebivalcev v občino zaradi načrtovanih novogradenj; Občina Brežice ni izdelala posebne demografske študije;
- je vseh šest občin z investicijo v objekt za vrtec zasledovalo predvsem cilj izboljšati kakovost prostorskih pogojev za izvajanje predšolske dejavnosti na območju novega objekta za vrtec, ne pa reševati problematike zagotavljanja ustreznih prostorskih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje na ravni celotne občine;
- vseh šest občin pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina izvedbe in variante investicije ni izhajalo iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev, iz njihovih aktivnosti pa je razvidno, da so se glede načina zagotavljanja predšolske vzgoje usmerile predvsem v zagotavljanje kapacitet v okviru javne mreže vrtcev, drugih možnosti, ki jih predvideva zakonodaja, pa niso proučevale;
- je vseh šest občin v sodelovanju z vrtcem vzpostavilo sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje;
- v petih občinah (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Medvode) na dan 1. 9. 2014 ni bilo odklonjenih otrok, v Občini Ribnica pa je bilo v šolskem letu 2014/15 kljub izgradnji novega objekta za vrtec še vedno odklonjenih 34 otrok;
- v vseh šestih občinah obrazložitve proračunov občin, ki bi lahko bile podlaga občinskemu svetu za odločanje o nadaljnjih aktivnostih na področju predšolske vzgoje, niso bile popolne, saj niso vsebovale informacij glede stanja na področju predšolske vzgoje v smislu razpoložljivih mest v vrtcu, o številu vključenih in odklonjenih otrok ter o doseganju standarda glede igralne površine na otroka;
- iz dokumentov štirih občin (Občina Ajdovščina, Občina Cerknica, Občina Medvode, Občina Ribnica) ne izhaja, da bi po sprejetju odločitve za gradnjo objekta za vrtec opredelile, kako bodo razmere na področju predšolske vzgoje reševale v prihodnje; v Občini Brežice je občinski svet določil prednostno listo investicij na področju vzgoje in izobraževanja, iz proračuna Občine Idrija za leto 2015 pa je razvidno, da je občina načrtovala sredstva za investicijo v nov objekt za vrtec za enoto Spodnja Idrija.

3.3.3 Načrtovanje investicije v objekt za vrtec

Za učinkovito načrtovanje investicije v objekt za vrtec bi morali biti dokumenti investicijske dokumentacije pripravljeni tako, da je na podlagi predstavljenih podatkov mogoče sprejeti odločitev za izvedbo investicije in uvrstitev v proračunske akte. Občina bi morala v dokumentih investicijske dokumentacije:

- opredeliti cilje investicije in kazalnike, s katerimi se lahko spremlja njihovo uresničevanje (na primer število vključenih otrok, doseganje standarda glede igralnih površin na otroka);

- 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 (celotne vrednosti in vrednosti na kvadratni meter površine), 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.

Občina bi morala proučiti različne variante izvedbe investicije, določiti obseg stroškov in koristi za posamezno varianto ter proučiti različne možnosti financiranja investicije (na primer financiranje investicije z lastnimi sredstvi ali z najetjem posojila), pri tem pa naj bi jo usmerjali dolgoročni cilji na področju predšolske vzgoje in ocene glede potreb po kapacitetah zaradi predvidenega števila otrok in potrebe po doseganju standardov glede igralnih površin. Glede na vrednostno pomembnost investicije bi moral biti občinski svet pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec seznanjen z navedenimi podatki o investiciji. Prav tako je pomembno, da zaradi zagotovitve funkcionalnosti novih prostorov v postopku priprave projektne dokumentacije z mnenji in stališči sodelujejo tudi predstavniki prihodnjega upravljavca objekta.

Glede učinkovitega načrtovanja investicije v objekt za vrtec smo ugotovili, da:

- nobena od šestih občin ni proučila različnih variant izvedbe investicije; iz vsebine dokumentov investicijske dokumentacije je namreč razvidno, da so bili ti prilagojeni izbrani varianti izvedbe investicije; ti dokumenti so sicer vsebovali nekatere pomembne podatke o investiciji (na primer vrednost na kvadratni meter površine, vrednost na otroka, terminski plan, način financiranja, prihranke energije ter obratovalne stroške objekta za vrtec);
- odločitev petih občin (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Idrija, Občina Medvode, Občina Ribnica) za gradnjo nizkoenergetskega objekta za vrtec ni izhajala iz strateških ciljev občine, ampak je bila v največji meri spodbujena z možnostjo pridobitve sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj; tudi odločitev Občine Cerknica ni izhajala iz strateških ciljev občine, ampak predvsem iz želje po prihranku energije;
- je bila v vseh šestih občinah seznanitev občinskega sveta pred sprejemom odločitve o izvedbi investicije pomanjkljiva, saj občinski svet ni bil seznanjen z različnimi variantami izvedbe investicije oziroma s stroški in koristmi posamezne variante;
- so bili v vseh šestih občinah občinskemu svetu v dokumentih investicijske dokumentacije predstavljeni podatki o izbrani varianti investicije, vendar pa niso vsebovali tudi vrednostno opredeljenih prihrankov glede porabe energije zaradi gradnje nizkoenergetskega objekta za vrtec (Občina Ajdovščina, Občina Medvode, Občina Ribnica) oziroma niso predvidevali možnosti financiranja investicije z zadolžitvijo (Občina Idrija);
- so v vseh šestih občinah v postopku priprave projektne dokumentacije sodelovali tudi predstavniki vrtca kot prihodnjega upravljavca objekta; Občina Brežice in Občina Ribnica sta za pridobitev najustreznejše arhitekturne in urbanistične rešitve za vrtec in izdelavo projektne dokumentacije v sodelovanju z Zbornico za arhitekturo in prostor Slovenije izvedli javni natečaj.

3.3.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec

Za učinkovito izvedbo investicije v objekt za vrtec bi morala občina že pri načrtovanju sredstev za investicijo v proračunu zagotoviti pregledno načrtovanje projekta, jasno opredeliti cilje projekta in

ovrednotiti kazalnike za merjenje teh ciljev ter predstaviti vsaj celotno vrednost investicije, ki bi morala biti v okviru načrtovane, vrednost investicije na kvadratni meter površine in na otroka ter vrednostno opredeliti prikaz prihranka zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca. Občina bi morala pridobiti tako projektno dokumentacijo, ki omogoča gradnjo brez prekinitev in sprememb, pri tem pa bi morala zasledovati cilje, ki jih je določila v dokumentih investicijske dokumentacije.

Občina bi morala na ustrezen način zagotoviti nadzor nad gradnjo, ki bi zagotavljal skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja ter določili gradbene pogodbe in kakovost izvedenih del v skladu s predpisi, ki urejajo področje gradenj. Prav tako bi morala opredeliti odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti pri izvedbi investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev na proračunski postavki za investicijo.

Glede izvedbe investicij v objekte za vrtec smo ugotovili, da:

- nobena od šestih občin v proračunu občine ni jasno opredelila splošnih ciljev projekta in ovrednotila kazalnikov za merjenje teh ciljev, kot so na primer vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka ter ovrednoteni prikaz prihranka toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega objekta za vrtec;
- je vseh šest občin zagotovilo preglednost načrtovanja proračunskih sredstev; pet občin (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Ribnica) je realizirana sredstva izkazalo na tistih proračunskih postavkah, kjer so jih načrtovale, Občina Medvode pa je realizirana sredstva za obe investiciji v objekt za vrtec izkazala na več proračunskih postavkah;
- so štiri občine (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Idrija, Občina Medvode pri investiciji v objekt za vrtec Smlednik) pri načrtovanju sredstev za investicijo v objekt za vrtec v proračunih in rebalansih proračuna upoštevale dokumente investicijske dokumentacije; v treh občinah (Občina Cerknica, Občina Ribnica, Občina Medvode pri investiciji v objekt za vrtec Pirniče) pa načrtovana sredstva v proračunih občine niso bila enaka, kot so bila načrtovana v dokumentih investicijske dokumentacije; v treh občinah (Občina Cerknica, Občina Medvode, Občina Ribnica) viri financiranja niso v celoti sledili načrtovanim v dokumentih investicijske dokumentacije;
- sta dve občini (Občina Ajdovščina, Občina Ribnica) pridobili projektno dokumentacijo, ki je omogočala gradnjo brez prekinitev in sprememb; v treh občinah (Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Idrija) se je občina med gradnjo dogovorila za dodatna dela, ki niso bila predvidena v projektni dokumentaciji; Občina Medvode je projektno dokumentacijo pri investiciji v objekt za vrtec Pirniče spremenila pred pričetkom gradnje, pri investiciji v objekt za vrtec Smlednik pa med gradnjo;
- je bila v štirih občinah (Občina Ajdovščina, Občina Cerknica, Občina Medvode pri investiciji v objekt za vrtec Smlednik, Občina Ribnica) realizirana vrednost projekta manjša od načrtovane v investicijskem programu; v treh občinah (Občina Brežice, Občina Idrija, Občina Medvode pri investiciji v objekt za vrtec Pirniče) pa je bila realizirana vrednost projekta večja od načrtovane v investicijskem programu;
- je vseh šest občin v dokumentih investicijske dokumentacije opredelilo odgovorno osebo za izvedbo projekta; tri občine (Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Cerknica) so imenovalе skrbnika proračunske postavke ter v posamezni pogodbi imenovalę odgovorno osebo za nadzor nad izvajanjem pogodbe; tri občine (Občina Ajdovščina, Občina Idrija, Občina Medvode) niso imenovalę skrbnika proračunske postavke;
- je vseh šest občin za nadzor nad izvajalci del izbralo zunanjega izvajalca nadzora; kljub zunanjemu nadzoru pa so dela opravljali podizvajalci, ki jih občina ni nominirala (Občina Ajdovščina), oziroma so bila po predaji objekta za vrtec v uporabo potrebna dela za odpravo napak izvajalca pri gradnji (Občina Medvode pri investiciji v objekt za vrtec Smlednik);

- so štiri občine (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Idrija, Občina Ribnica) pridobile objekt za vrtec v načrtovanem času; Občina Cerknica je objekt za vrtec pridobila šest mesecev kasneje, kot je bilo načrtovano; Občina Medvode je objekt za vrtec Smlednik pridobila 14 mesecev kasneje, kot je bilo načrtovano, objekt za vrtec Pirniče pa je sicer pridobila v roku, načrtovanem v novelaciji investicijskega programa, vendar pa tri leta po roku, ki ga je načrtovala v prvotnem investicijskem programu;
- v petih občinah (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Ribnica) in tudi v Občini Medvode (objekt za vrtec Pirniče) po predaji objekta za vrtec v uporabo niso bili potrebni posegi, ki bi vplivali na nemoteno izvajanje predšolske vzgoje, objekt za vrtec Smlednik (Občina Medvode) pa po predaji v uporabo ni omogočal nemotenega izvajanja predšolske vzgoje;
- so štiri občine (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Medvode, Občina Ribnica) dosegle prihranek pri porabi toplotne energije, ki so ga načrtovale v dokumentih investicijske dokumentacije; Občina Cerknica v dokumentih investicijske dokumentacije ni načrtovala višine prihranka pri porabi energije, je pa glede na zastavljeni cilj v prijavi na razpis Ministrstva za gospodarski razvoj in tehnologijo dosegla večji prihranek energije od načrtovanega; Občina Idrija ni dosegla prihranka sredstev za ogrevanje, ki ga je načrtovala v dokumentih investicijske dokumentacije²⁶.

3.3.5 Stanje predšolske vzgoje v občini po izvedbi investicije v objekt za vrtec

Z izvedeno investicijo v objekt za vrtec naj bi občina zagotovila zadostno število razpoložljivih mest v vrtcu gleda na trenutne in prihodnje potrebe občine. Pri tem je pomembno, da občina občinskemu svetu že med samo izvedbo investicije, posebej pa v zaključnih računih proračuna, poroča o poteku investicije in doseganju ciljev na področju predšolske vzgoje. Zaključni račun proračuna za leto 2014, torej za leto, v katerem je bila zaključena investicija, oziroma drug dokument, ki se predstavi občinskemu svetu na seji, pa naj bi vseboval vse pomembne informacije o poteku investicije in njenem zaključku. Pomembno je tudi, da občinski svet dobi informacije o doseganju ciljev investicije in o tem, ali je bila investicija izvedena tako, kot je bilo načrtovano v proračunih občine in v dokumentih investicijske dokumentacije. Glede na to, da je bil eden od ciljev, ki jih je občina uresničevala z gradnjo novega objekta za vrtec, tudi prihranek pri porabi energije, je pomembno tudi spremljanje uresničitve tega cilja.

V zvezi s stanjem na področju predšolske vzgoje po izvedbi investicije v objekt za vrtec smo ugotovili, da:

- je pet občin (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Medvode) s svojimi aktivnostmi omogočilo, da v vrtcih v šolskem letu 2014/2015 ni bilo odklonjenih otrok; v Občini Ribnica je bilo kljub povečanju števila razpoložljivih mest v vrtcu v šolskem letu 2014/2015 še vedno odklonjenih 34 otrok;
- bo vseh šest občin moralo sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte za vrtec, glede na to, da se predšolska vzgoja še vedno izvaja v nenamenskih prostorih²⁷ (Občina Ajdovščina, Občina Cerknica), da še vedno ni dosežen standard glede igralnih površin na otroka v vseh objektih (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Idrija, Občina Medvode), da je predviden trend povečanja števila otrok v prihodnjih letih (Občina Ajdovščina, Občina Cerknica, Občina Medvode, Občina Ribnica), da kljub izgradnji novega objekta za vrtec še vedno ni bilo zagotovljeno zadostno število razpoložljivih mest (Občina Ribnica);

²⁶ Navedbe v tej alineji izhajajo iz podatkov občin, vključenih v revizije, za leto 2015.

²⁷ Gre za prostore, ki v osnovi niso namenjeni izvajanju predšolske vzgoje.

- je vseh šest občin v obrazložitvah zaključnih računov proračuna poročalo le o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu, ne pa tudi o doseganju ciljev investicije;
- se je v dveh občinah (Občina Brežice, Občina Cerknica) po zaključku projekta občinski svet vsaj z zaključnim računom proračuna za leto 2014 seznanil s končno vrednostjo projekta; v nobeni od šestih občin pa niso bili občinskemu svetu predstavljeni podatki o vrednosti projekta na kvadratni meter površine in na otroka ter o doseganju ciljev projekta, prav tako pa tudi ne spremembe na področju predšolske vzgoje zaradi investicije in načrtov za prihodnost na področju predšolske vzgoje;
- je vseh šest občin spremljalo uresničevanje cilja glede načrtovanega prihranka energije, vendar pa v nobeni od šestih občin občinski svet do konca obdobja, na katero se nanašajo revizije, ni bil seznanjen s podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja novega objekta.

4. PODATKI O INVESTICIJAH V OBJEKTE ZA VRTCE

4.1 Omejitve glede predstavljenih podatkov o izvedenih investicijah v objekte za vrtec

Namen zbirnega poročila je tudi predstaviti podatke o izvedenih investicijah v objekte za vrtec, pridobljene v revizijah poslovanja šestih občin. Pri tem je treba poudariti, da so ti podatki, iz razlogov, navedenih v nadaljevanju, le pogojno primerljivi in zato tudi niso vplivali na mnenje o pravilnosti in smotrnosti poslovanja, ki smo ga izrekli posamezni občini. Namen predstavitve teh podatkov, kakor tudi zbirnega poročila, tako ni rangiranje občin, vključenih v revizije, temveč predstaviti področje predšolske vzgoje v občinah z vidika investiranja v objekte za vrtec in podati priporočila tako občinam kot ministrstvu, pristojnemu za predšolsko vzgojo.

Glede na navedeno je pri predstavljenih podatkih v nadaljevanju treba upoštevati, da se investicije v objekte za vrtec razlikujejo glede na namen, ki ga je posamezna občina želela doseči (centralni vrtec ali enota vrtca), tip objekta (samostojen objekt ali prizidek), vgrajene materiale, pripadajoče prostore (kuhinja, pralnica, upravni prostori) in objektivne okoliščine posamezne občine, ki so vplivale na njihovo izvedbo (lokacija objekta, podnebne posebnosti, teren). Glede na navedeno posebej izpostavljamo, da:

- realizirana vrednost investicije v objekt za vrtec v Občini Cerknica in Občini Ribnica do 31. 12. 2014 še ni bila dokončna (povezava s tabelo 2);
- so občine Brežice, Cerknica in Ribnica zgradile centralne vrtce, občine Ajdovščina, Idrija in Medvode pa enote vrtcev;
- so investicije v objekte za vrtce v občinah Brežice, Cerknica in Ribnica obsegale tudi gradnjo kuhinje, pralnice in upravnih prostorov;
- objekt za vrtec v Občini Idrija predstavlja prizidek k obstoječemu objektu osnovne šole, preostale občine pa so izvedle investicijo v samostojne objekte;
- investicija v objekt za v Občini Ajdovščina vključuje tudi izgradnjo zaklonišča, v Občini Brežice pa zgraditev dovozne poti v zaklonišče;
- investicija v objekt za vrtec v Občini Idrija vključuje tudi sanacijo sevanja radioaktivnega plina radona;
- investicija v objekt za vrtec v Občini Cerknica vključuje tudi stroške arheoloških storitev.

Poudarjamo tudi, da smo pri predstavitvi posameznih vrst odhodkov, ki so jih občine izkazale pri investicijah v objekte za vrtec (na primer projektna in investicijska dokumentacija, gradbena in obrtniška dela, nadzor), izhajali iz podatkov, ki so jih pripravile občine, zato je treba upoštevati tudi omejitve, da morda občine posameznih odhodkov niso razvrščale v skupine (vrste) odhodkov povsem enako.

4.2 Predstavitev podatkov o investicijah v objekte za vrtec

Podatke o investicijah v objekte za vrtec v posameznih občinah, vključenih v revizije, prikazujemo v petih vsebinskih sklopih, in sicer:

- skupne vrednosti investicij,
- posamezne vrste del v okviru investicij,
- skladnost izvedbe investicij z načrtovanjem,
- stroški delovanja objektov in
- vključenost otrok v predšolsko vzgojo po izvedenih investicijah.

Kjer v nadaljevanju uporabljamo podatek o kapaciteti objekta za vrtec zaradi primerljivosti podatkov upoštevamo normativ iz 19. člena pravilnika o normativih, ki kot osnovo za izračun igralne površine na otroka upošteva 22 otrok na oddelek (slika 1, slika 2 in slika 6).

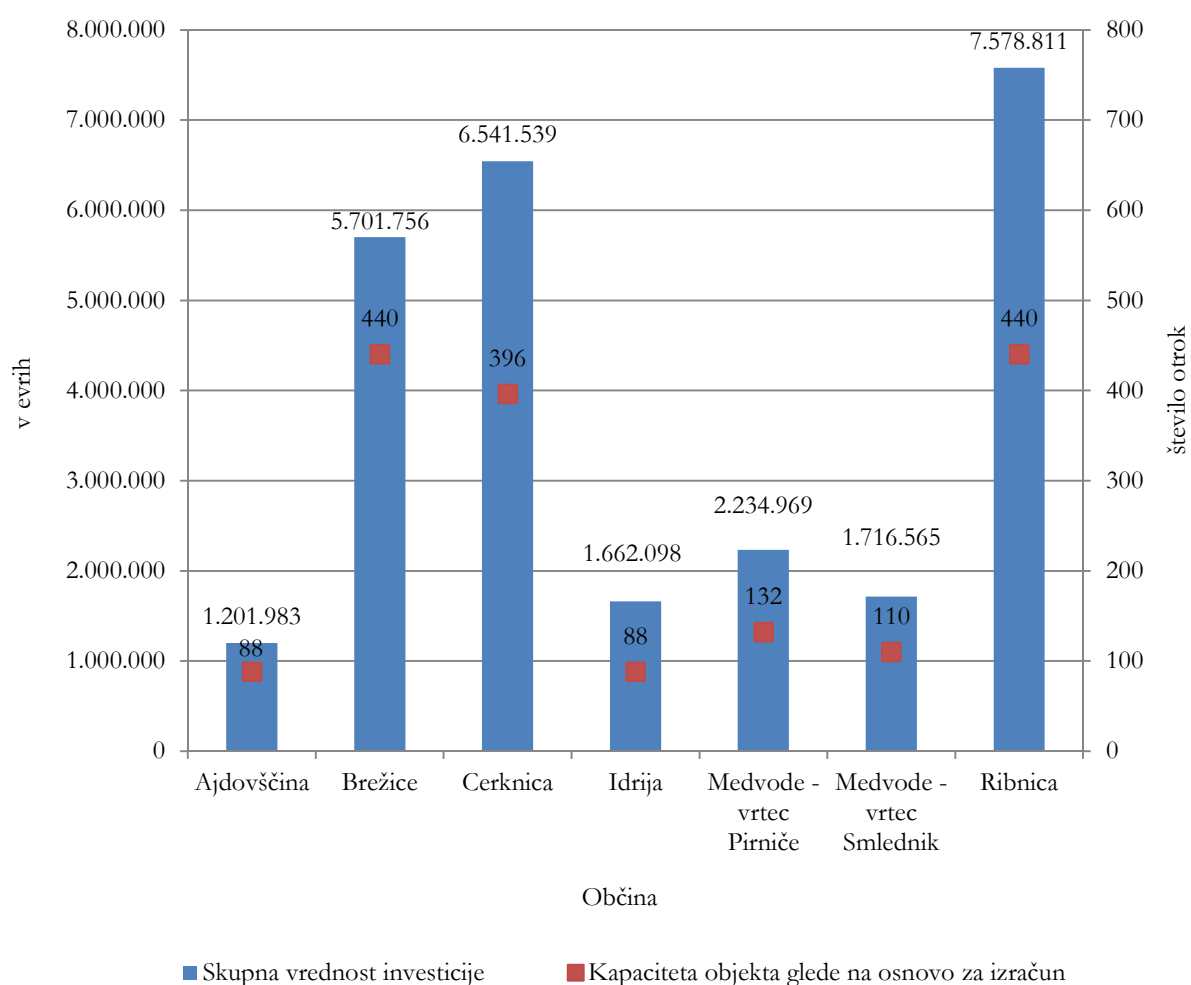
4.2.1 Skupne vrednosti investicij

V nadaljevanju predstavljamo podatke o:

- skupni vrednosti investicije in kapaciteti objekta za vrtec po posameznih občinah, vključenih v revizije (slika 1);
- skupni vrednosti investicij v objekte za vrtec na otroka po posameznih občinah, vključenih v revizije (slika 2) in
- skupni vrednosti investicij v objekte za vrtec na kvadratni meter neto tlorisne površine po posameznih občinah, vključenih v revizije (slika 3).

Podatki o skupnih vrednostih investicij in kapacitetah objektov za vrtec po posameznih občinah, vključenih v revizije, so predstavljeni v prilogi 1.

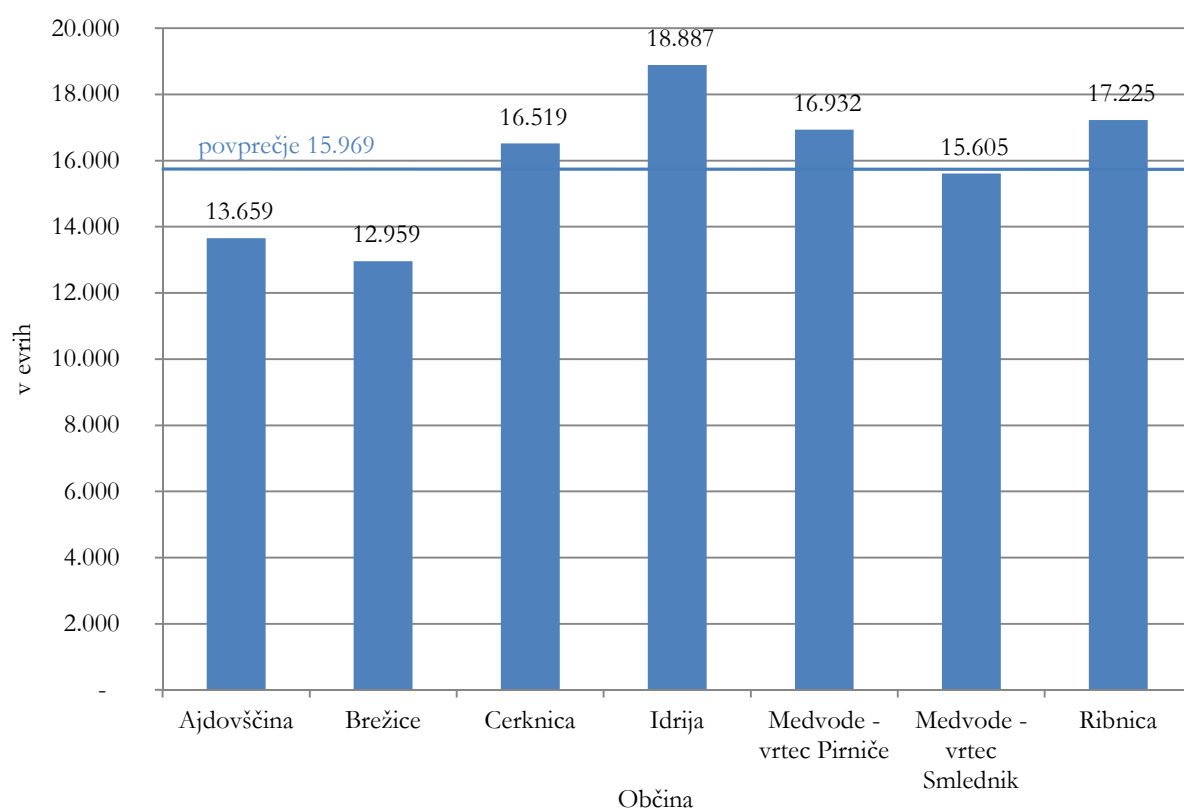
Slika 1: Podatki o skupnih vrednostih investicij in kapaciteti objekta za vrtec po posameznih občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Realizirana vrednost investicije v objekt za vrtec v občinah, vključenih v revizije, je znašala od 1.201.983 evrov v Občini Ajdovščina do 7.578.811 evrov v Občini Ribnica, kapaciteta novo zgrajenih objektov za vrtece pa je bila od 88 otrok v Občini Ajdovščina in Občini Idrija do 440 otrok v Občini Brežice in Občini Ribnica. Največja realizirana vrednost investicije je več kot šestkrat večja od najmanjše realizirane vrednosti investicije, medtem ko je kapaciteta največjih objektov za vrtec petkrat večja od kapacitete najmanjših objektov za vrtec.

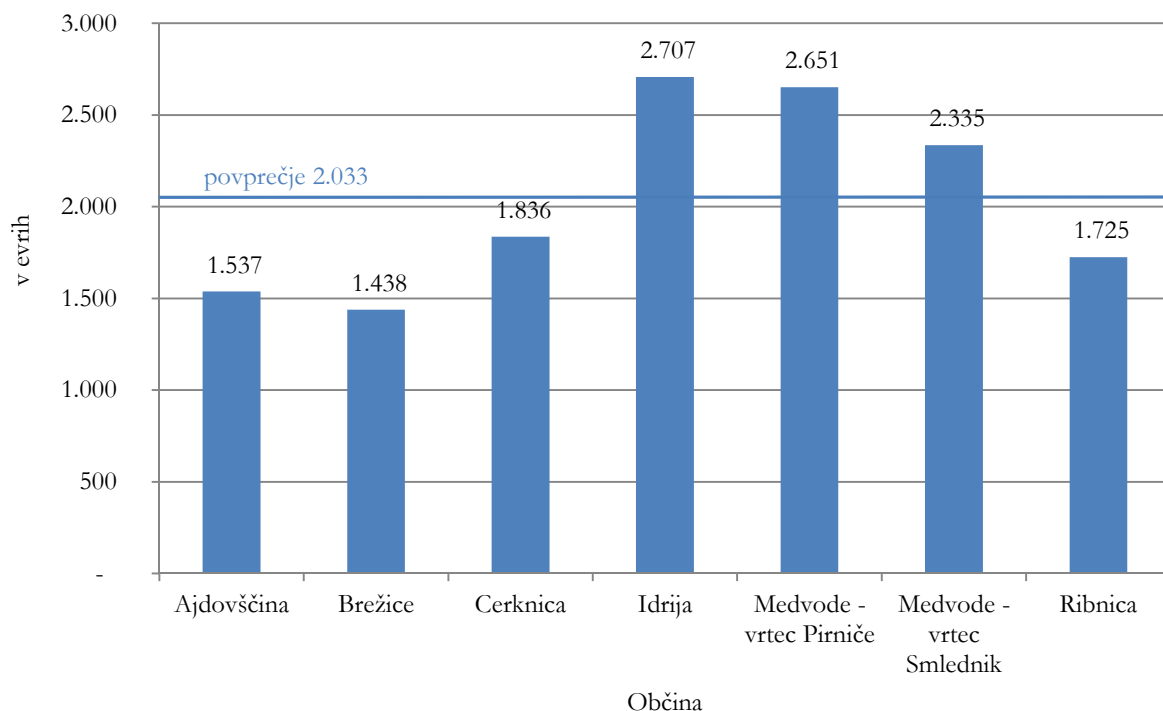
Slika 2: Podatki o skupni vrednosti investicije v objekt za vrtec na otroka po posameznih občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Skupna vrednost investicije na otroka v občinah, vključenih v revizije je znašala od 12.959 evrov v Občini Brežice do 18.887 evrov v Občini Idrija. Povprečna vrednost investicije v objekt za vrtec v občinah, vključenih v revizije, je znašala 15.969 evrov na otroka. Največja skupna vrednost investicije na otroka je za 45,7 odstotka večja od najmanjše skupne vrednosti investicije na otroka.

Slika 3: Podatki o skupnih vrednostih investicij v objekte za vrtec na kvadratni meter neto tlorisne površine po posameznih občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

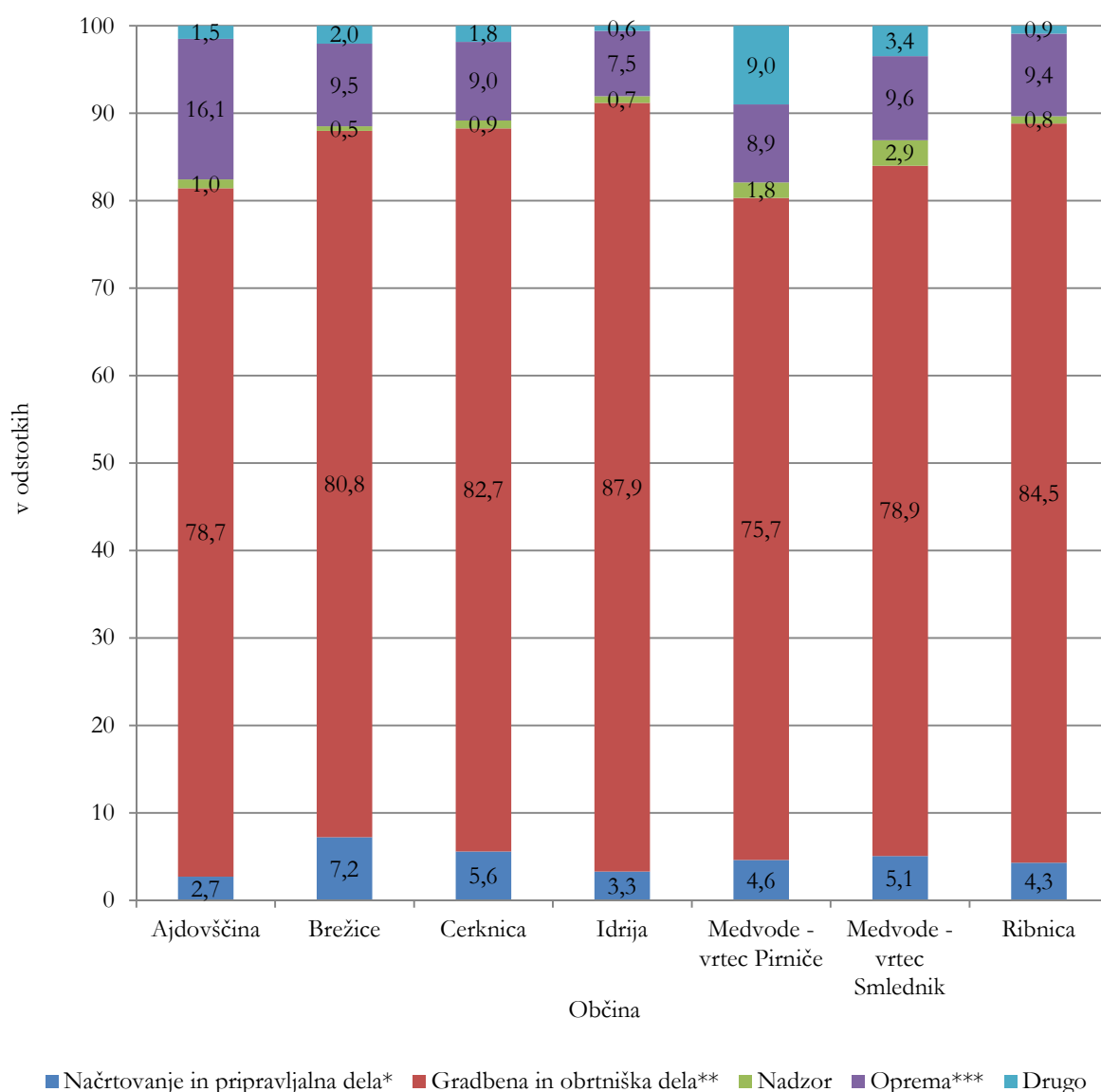
Realizirana vrednost investicij v objekte za vrtec na kvadratni meter neto tlorisne površine v občinah, vključenih v revizije, je znašala od 1.438 evrov v Občini Brežice do 2.707 evrov v Občini Idrija. Povprečna vrednost investicije na kvadratni meter neto tlorisne površine v vseh občinah, vključenih v revizije, je znašala 2.033 evrov. Največja skupna vrednost investicije na kvadratni meter neto tlorisne površine je za 88,2 odstotka večja od najmanjše skupne vrednosti investicije na kvadratni meter neto tlorisne površine.

4.2.2 Posamezne vrste del v okviru investicij

V nadaljevanju predstavljamo podatke o:

- deležih vrednosti posameznih vrst del v skupnih vrednostih investicij v občinah, vključenih v revizije (slika 4);
- skupni vrednosti investicij v objekte za vrtec na kvadratni meter ter vrednosti gradbenih in obrtniških del na kvadratni meter v občinah, vključenih v revizije (slika 5);
- stroških notranje in zunanje opreme na otroka v občinah, vključenih v revizije (slika 6) in
- deležih stroškov nadzora glede na realizirane vrednosti gradbeno-obrtniških del ter deležih stroškov investicijske in projektne dokumentacije v skupnih vrednostih investicij v občinah, vključenih v revizije (slika 7).

Slika 4: Podatki o deležih vrednosti posameznih vrst del v skupnih vrednostih investicij v občinah



Opombe: * Vsebuje stroške izvedbe javnega natečaja, investicijske dokumentacije in arheoloških storitev.

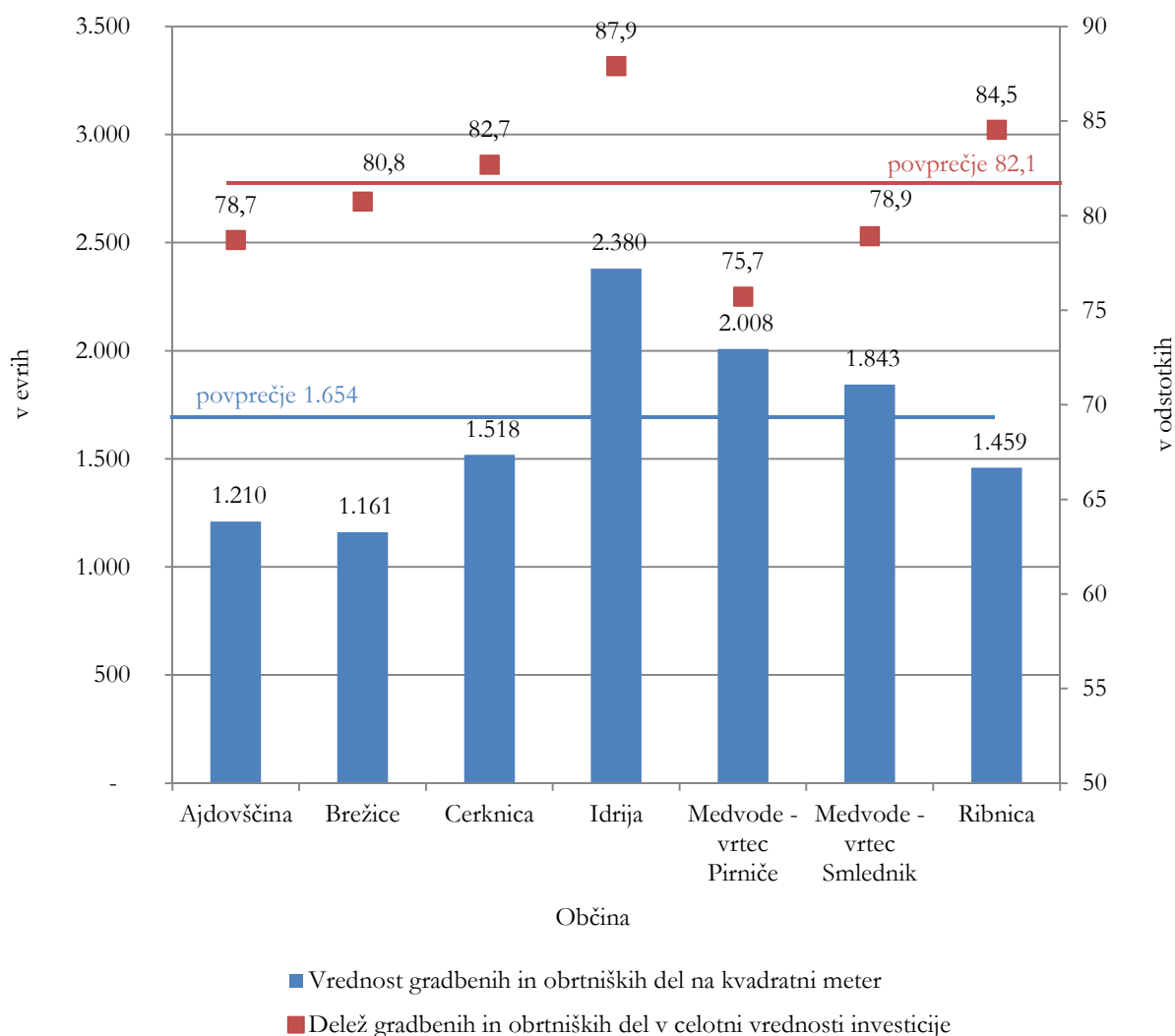
** Vsebuje stroške gradbenih in obrtniških del, elektroinstalacij, strojnih instalacij, zunanje ureditve in hortikulture.

*** Vsebuje stroške notranje opreme, zunanje opreme, opreme kuhinje, opreme pralnice in stroške tehnologije zaklonišča.

Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Iz deležev vrednosti posameznih vrst del v skupnih vrednostih investicij je razvidno, da največji strošek predstavljajo gradbena in obrtniška dela, ki so pri posameznih občinah, vključenih v revizije, znašala od 75,7 do 87,9 odstotka celotne vrednosti investicije. Vrednost del, povezanih z načrtovanjem, in pripravljanih del je znašala od 2,7 do 7,2 odstotka celotne vrednosti investicije, medtem ko je vrednost opreme znašala od 7,5 do 16,1 odstotka celotne vrednosti investicije.

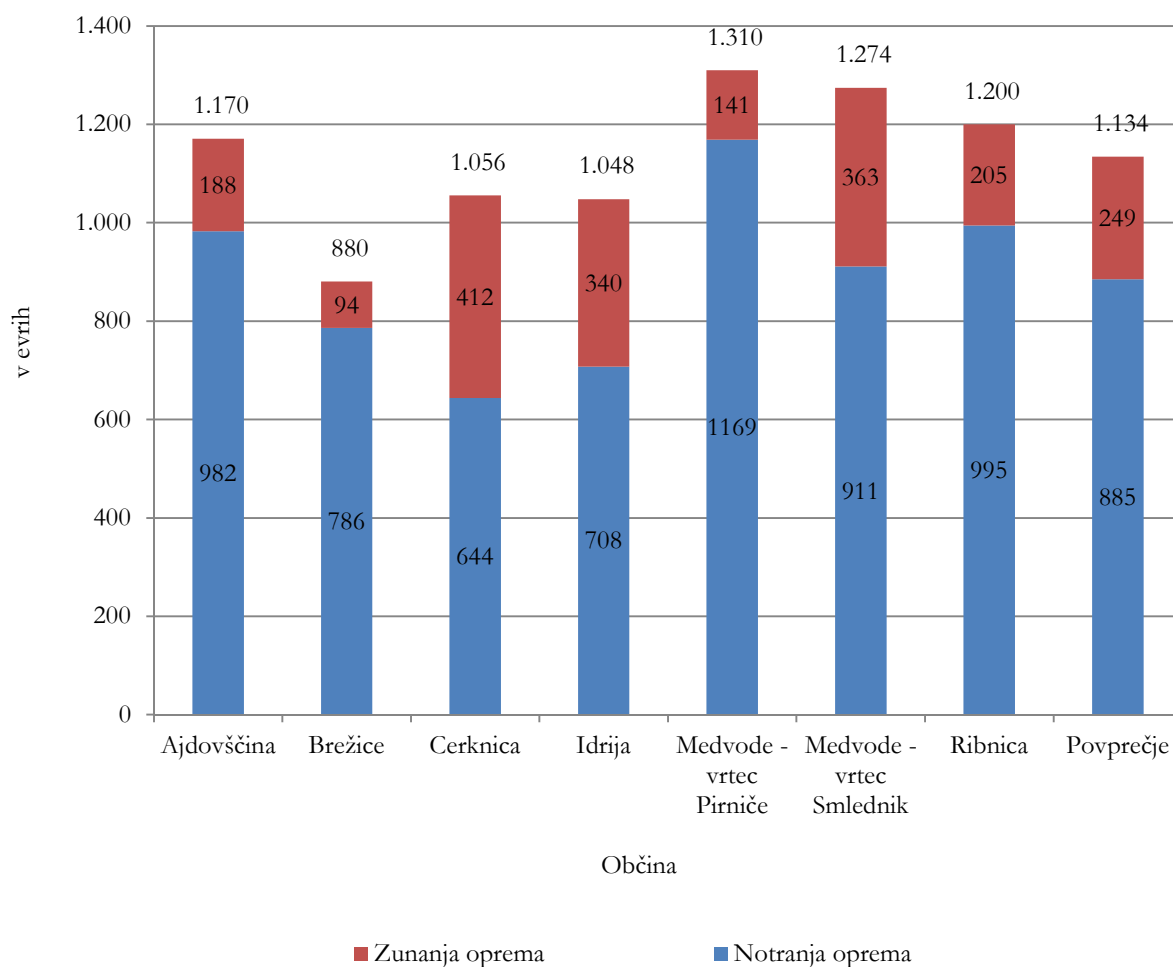
Slika 5: Podatki o skupni vrednosti investicij v objekte za vrtec na kvadratni meter ter vrednosti gradbenih in obrtniških del na kvadratni meter v občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Vrednost gradbenih in obrtniških del na kvadratni meter v občinah, vključenih v revizije, je znašala od 1.161 evrov v Občini Brežice do 2.380 evrov v Občini Idrija. Povprečna vrednost gradbenih in obrtniških del na kvadratni meter je znašala 1.654 evrov. Vrednost gradbenih in obrtniških del je v občinah, vključenih v revizije, znašala od 75,7 do 87,9 odstotka vrednosti investicije, povprečna vrednost gradbenih in obrtniških del pa je znašala 82,1 odstotka povprečne vrednosti investicij.

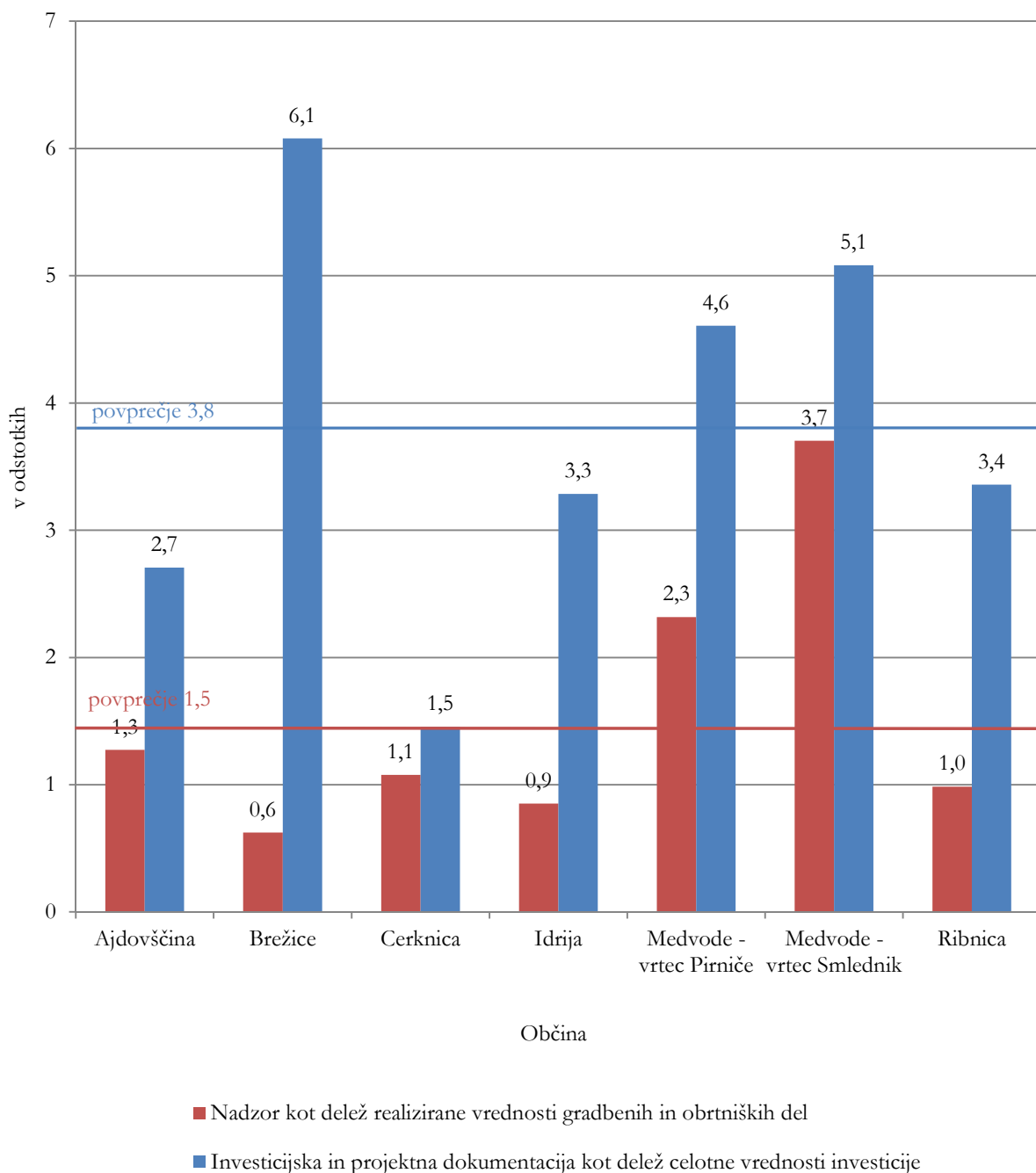
Slika 6: Podatki o stroških notranje in zunanje opreme na otroka v občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Stroški notranje in zunanje opreme na otroka v občinah, vključenih v revizije, so znašali od 880 evrov v Občini Brežice do 1.310 evrov v Občini Medvode (investicija v objekt za vrtec Pirniče). Povprečni stroški notranje in zunanje opreme na otroka v vseh občinah, vključenih v revizije, so znašali 1.134 evrov. Stroški notranje opreme so v občinah, vključenih v revizije, znašali od 644 evrov do 1.169 evrov na otroka, povprečno pa 885 evrov. Stroški zunanje opreme so povprečno znašali 249 evrov na otroka, pri čemer so pri posameznih občinah znašali od 94 evrov do 412 evrov na otroka, kar pomeni, da so bile razlike pri stroških zunanje opreme na otroka v občinah, vključenih v revizije, precej večje kot pri stroških notranje opreme.

Slika 7: Podatki o deležih stroškov nadzora glede na realizirane vrednosti gradbeno-obrtniških del ter deležih stroškov investicijske in projektne dokumentacije v skupnih vrednostih investicij v objekte za vrtec v občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Deleži stroškov nadzora glede na realizirane vrednosti gradbeno-obrtniških del v občinah, vključenih v revizije, so znašali od 0,6 odstotka v Občini Brežice do 3,7 odstotka v Občini Medvode pri investiciji v objekt za vrtec Smlednik. Deleži stroškov investicijske in projektne dokumentacije v skupnih vrednostih investicij v občinah, vključenih v revizije, so znašali od 1,5 odstotka skupne vrednosti investicije v Občini

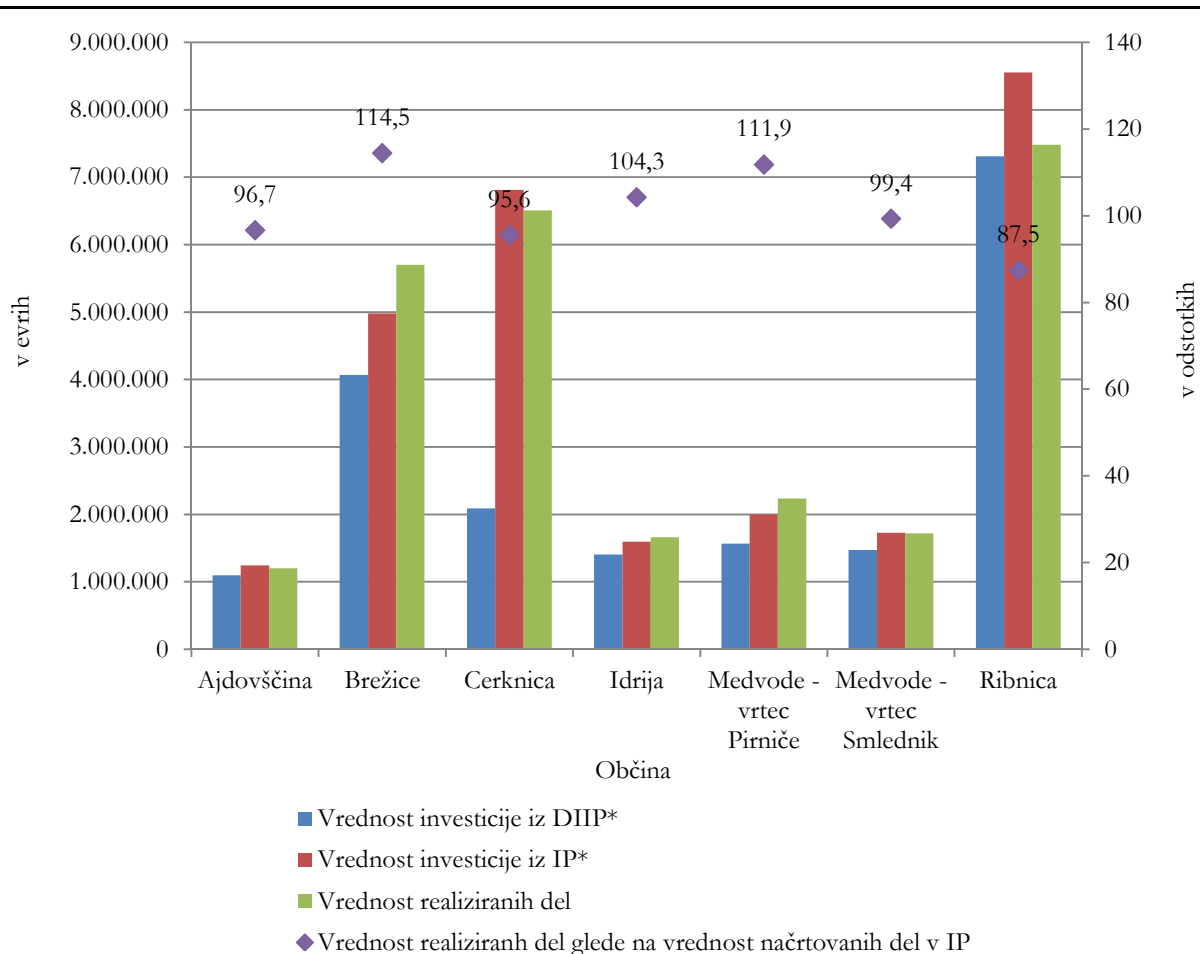
Cerknica do 6,1 odstotka skupne vrednosti investicije v Občini Brežice. Povprečna vrednost stroškov nadzora v vseh občinah, vključenih v revizije, je znašala 1,6 odstotka realiziranih vrednosti gradbeno-obrtniških del, povprečna vrednost stroškov investicijske in projektne dokumentacije pa je znašala 3,8 odstotka skupne vrednosti vseh investicij.

4.2.3 Skladnost izvedbe investicij z njihovim načrtovanjem

V nadaljevanju prikazujemo podatke o:

- primerjavi vrednosti investicij iz dokumentov investicijske dokumentacije z realiziranimi vrednostmi investicij v objekte za vrtec v občinah, vključenih v revizije (slika 8);
- časovni potek načrtovanja in izvedbe investicij v objekte za vrtec s prikazom trajanja posameznih faz v občinah, vključenih v revizije (slika 9) ter
- vrednosti investicij kot deleža v povprečju vseh odhodkov iz BPO zaključnih računov proračuna občin, vključenih v revizije, in kot deleža v povprečju investicijskih odhodkov iz BPO zaključnih računov proračuna občin, vključenih v revizije, v letih, ko se je načrtovala in izvajala investicija.

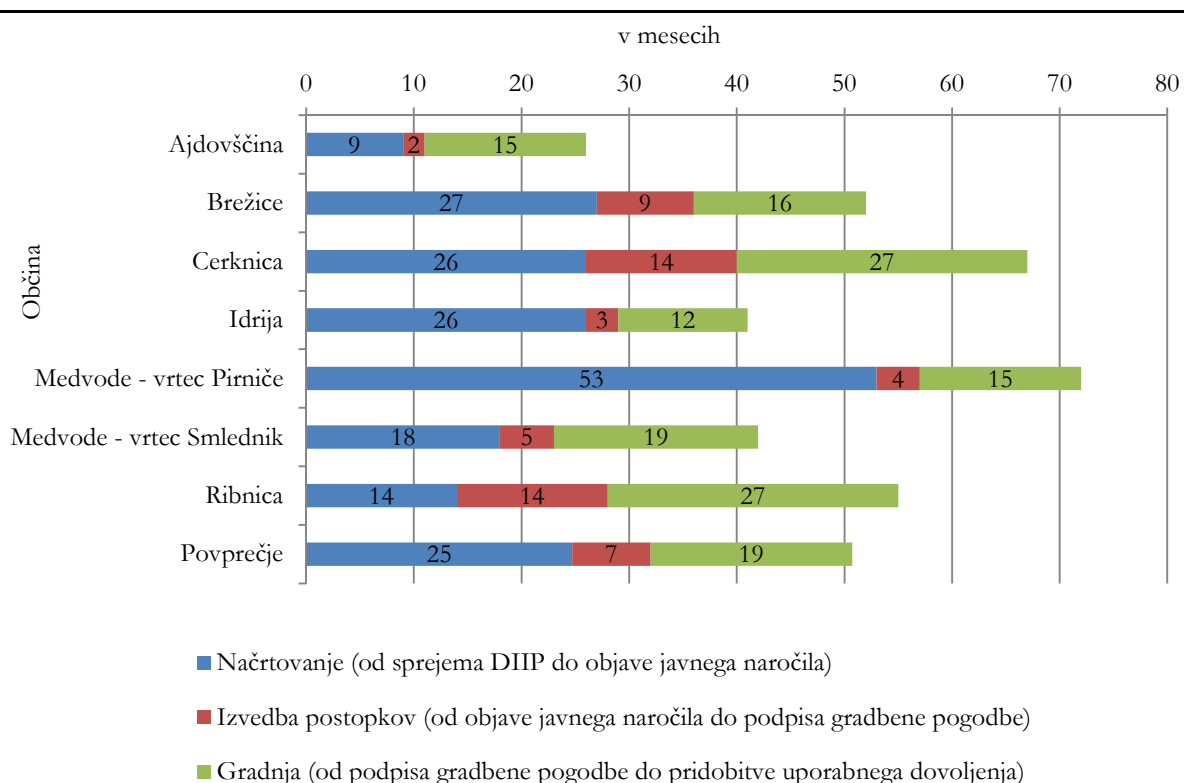
Slika 8: Primerjava vrednosti investicij iz dokumentov investicijske dokumentacije z realiziranimi vrednostmi investicij v objekte za vrtec v občinah



Opomba: * Podatki vključujejo prvi DIIP in prvi investicijski program (v nadaljevanju: IP) pri posamezni investiciji.
Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Realizirane vrednosti investicij v objekte za vrtec v občinah, vključenih v revizije, so v treh primerih presegle načrtovane vrednosti investicij v IP (Občina Brežice, Občina Idrija in Občina Medvode pri objektu za vrtec Pirniče), v štirih primerih pa so bile nižje od načrtovane vrednosti investicij v IP (Občina Ajdovščina, Občina Cerknica, Občina Medvode pri objektu za vrtec Smlednik in Občina Ribnica). Realizirane vrednosti investicij se bistveno ne razlikujejo od načrtovanih v prvih IP.

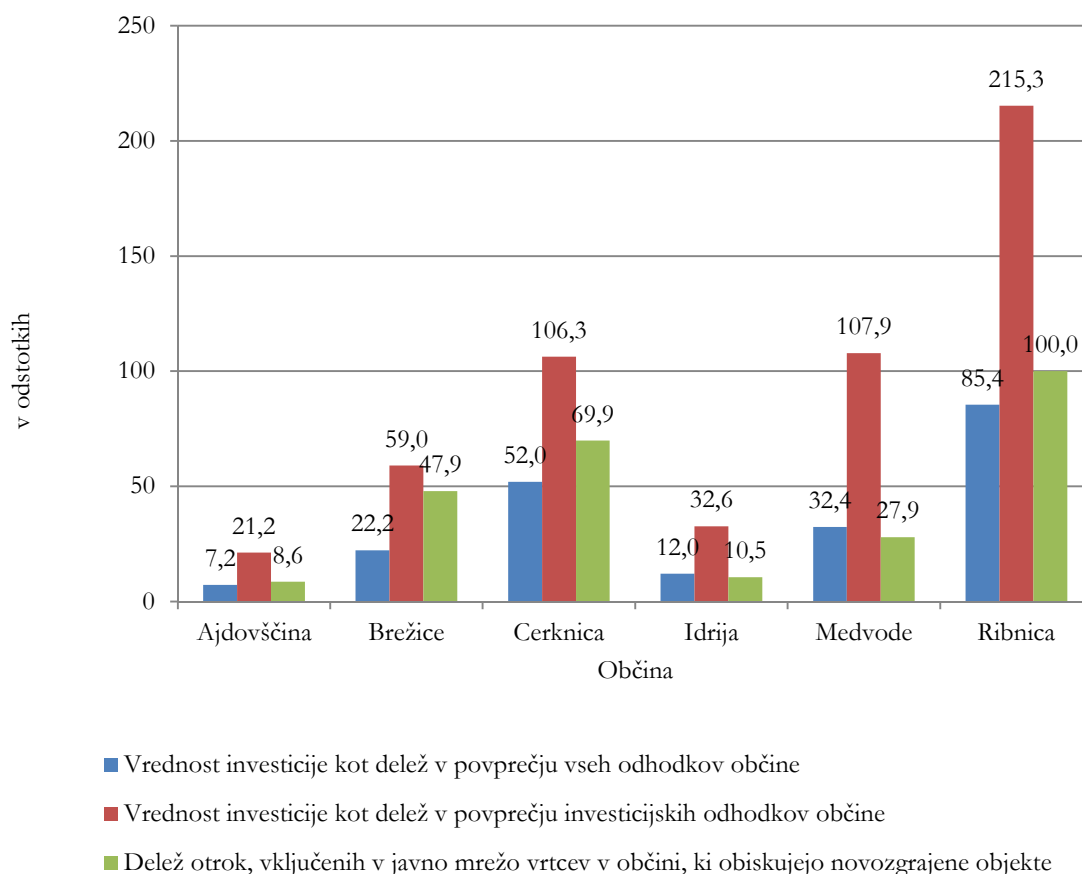
Slika 9: Časovni potek načrtovanja in izvedbe investicij v objekte za vrtec s prikazom trajanja posameznih faz v občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Celotna izvedba investicije, od sprejema DIIP do pridobitve uporabnega dovoljenja za objekt, je v občinah, vključenih v revizije, trajala od 26 do 72 mesecev, povprečno pa 51 mesecev. Povprečno je najdlje trajala faza načrtovanja investicije, in sicer 25 mesecev, pri posameznih občinah pa od 9 do 53 mesecev. Povprečno trajanje izvedbe postopkov javnega naročanja za gradbena dela (od objave prvega javnega naročila do sklenitve gradbene pogodbe) je bilo 7 mesecev, pri čemer je bilo najkrajše obdobje 2 meseca, najdaljše pa 14 mesecev. Faza gradnje je povprečno trajala 19 mesecev, kar je za 6 mesecev manj, kot je povprečno trajala faza načrtovanja investicije.

Slika 10: Podatki o vrednosti investicije kot deleža v povprečju vseh odhodkov in kot deleža v povprečju investicijskih odhodkov iz BPO zaključnih računov proračuna občin v letih, ko se je izvajala investicija, ter delež otrok, vključenih v javno mrežo vrtcev v občini, ki obiskujejo novozgrajene objekte



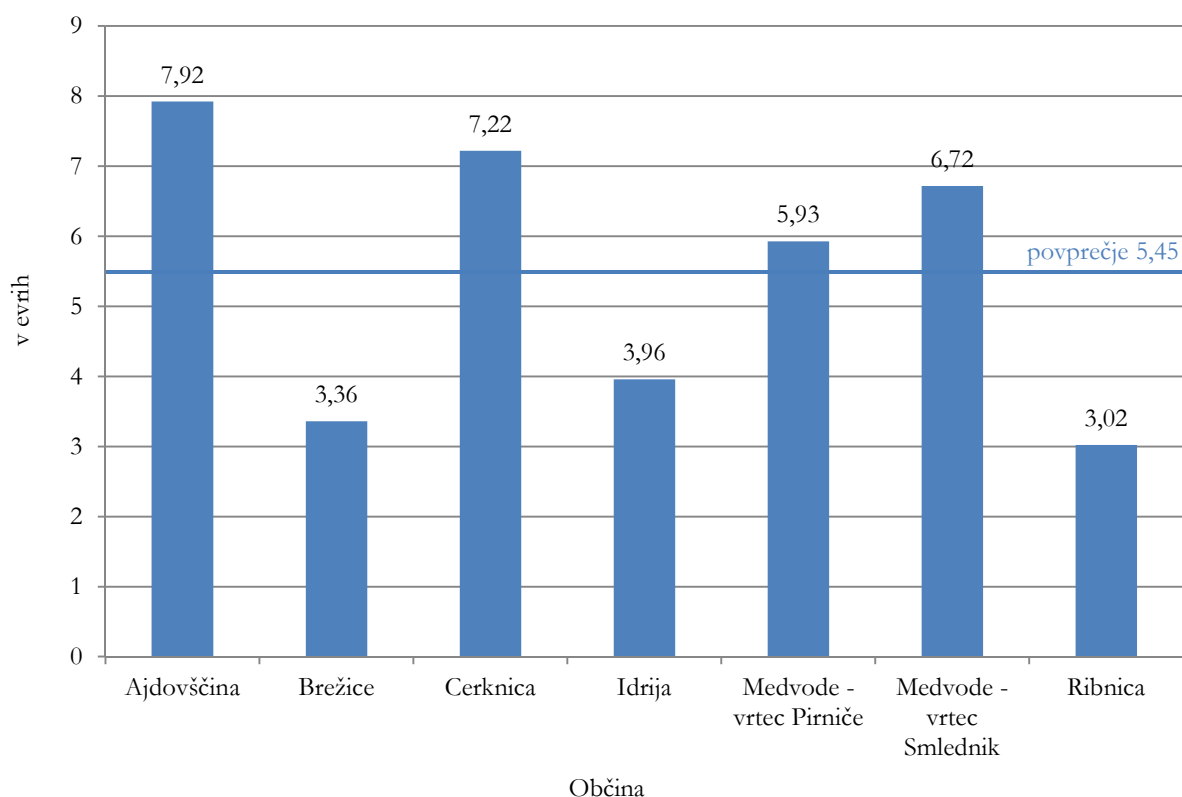
Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Vrednost investicije kot deleža v povprečju vseh odhodkov občin, vključenih v revizije, je bila največja v Občini Ribnica, kjer je investicija predstavljala 85,4 odstotka povprečnih letnih odhodkov iz BPO zaključnih računov proračuna občine v letih, ko se je načrtovala in izvajala investicija, najmanjša pa v Občini Ajdovščina, kjer je investicija predstavljala 7,2 odstotka povprečnih letnih odhodkov iz BPO zaključnih računov proračuna občine v letih, ko se je načrtovala in izvajala investicija. Tudi v primerjavi s povprečnimi letnimi investicijskimi odhodki v letih, ko so občine načrtovale in izvajale investicije, je investicija največji delež povprečnih letnih investicijskih odhodkov predstavljala v Občini Ribnica (215,3 odstotka), najmanjši pa v Občini Ajdovščina (21,2 odstotka). Delež otrok, vključenih v javno mrežo vrtcev v občini, ki obiskujejo novozgrajene objekte, je v občinah znašal od 8,6 odstotka (Občina Ajdovščina) do 100 odstotkov (Občina Ribnica).

4.2.4 Stroški delovanja objektov

Povprečni stroški delovanja novo zgrajenih objektov za vrtec v občinah, vključenih v revizije, v obdobju od oktobra do decembra 2014 na kvadratni meter na mesec so podrobneje predstavljeni v prilogi 3.

Slika 11: Povprečni stroški delovanja novo zgrajenih objektov za vrtec v občinah v obdobju od oktobra do decembra 2014 na kvadratni meter na mesec



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Povprečni stroški delovanja novo zgrajenih objektov za vrtec v občinah, vključenih v revizije, so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali od 3,02 evra na kvadratni meter na mesec v Občini Ribnica do 7,92 evra na kvadratni meter na mesec v Občini Ajdovščina. Povprečna vrednost stroškov delovanja novo zgrajenih objektov za vrtece v vseh občinah, vključenih v revizije, je v navedenem obdobju znašala 5,45 evra na kvadratni meter na mesec.

4.2.5 Vključenost otrok v predšolsko vzgojo po izvedeni investiciji

V nadaljevanju prikazujemo podatke o:

- organiziranosti mreže javnih vrtcev v občinah, vključenih v revizije (tabela 3);
- številu otrok, vključenih v javne vrtece v šolskem letu 2014/2015, ter številu otrok, ki so bili vključeni v oddelke z notranjimi površinami, ki niso dosegali predpisanega standarda, v občinah, vključenih v revizije (slika 12);
- deležu otrok, vključenih v javne vrtece, v letu po investiciji glede na število predšolskih otrok ter številu odklonjenih otrok v letu po investiciji (glede na število otrok, za katere so bile vložene prošnje za vpis v javni vrtec), v občinah, vključenih v revizije (slika 13).

Tabela 3: Organiziranost mreže javnih vrtcev v občinah v šolskem letu 2014/2015

Občina	Število javnih zavodov, ki izvajajo predšolsko vzgojo	Število vključenih otrok	Delež vključenih otrok v javne vrtce	Število lokacij, kjer se izvaja predšolska vzgoja
Ajdovščina	1	754	59,4	11
Brežice*	8	856	71,5	12
Cerknica	1	471	80,9	3
Idrija	1	496	74,3	8
Medvode	1	738	77,5	8
Ribnica	1	396	72,0	1**

Opombi: * V skupnem številu lokacij ni upoštevana lokacija javno vzgojno-varstvenega zavoda Vrtec Mavrica v Splošni bolnišnici Brežice, prav tako v število vključenih otrok niso vključeni otroci, ki so vrtec obiskovali na tej lokaciji.

** Do 25. 9. 2014 je delovala še enota vrtca Ribnica v prostorih Osnovne šole Ribnica.

Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

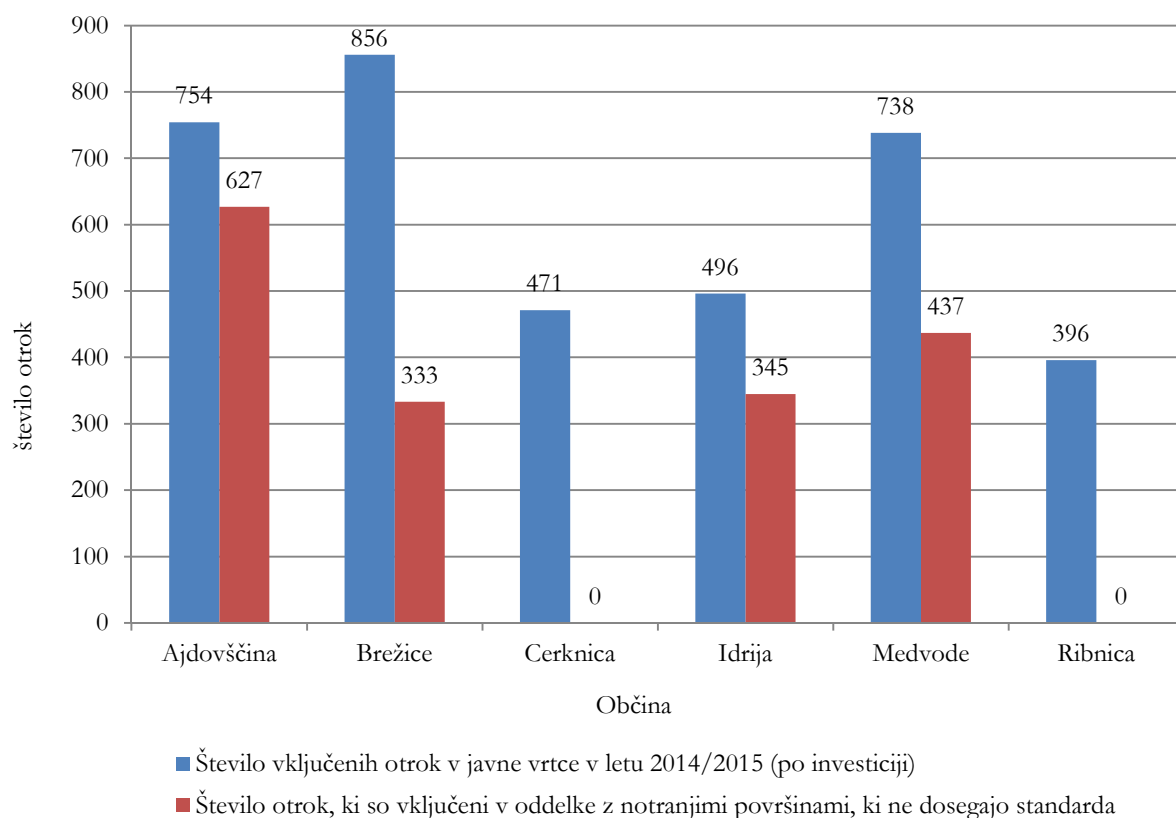
V šolskem letu 2014/2015 je pet občin, vključenih v revizije, zagotavljalo izvajanje predšolske vzgoje v okviru enega javnega zavoda, ki je posloval na več lokacijah²⁸, Občina Brežice pa je zagotavljala izvajanje predšolske vzgoje v okviru osmih javnih zavodov²⁹, ki so skupaj poslovali na dvanajstih lokacijah. Število otrok, vključenih v javne vrtce v šolskem letu 2014/2015, je bilo od 396 otrok v Občini Ribnica do 856 otrok v Občini Brežice, delež otrok, vključenih v javne vrtce v primerjavi s številom vseh predšolskih otrok³⁰ v občini, pa je znašal od 59,4 odstotka v Občini Ajdovščina do 80,9 odstotka v Občini Cerknica.

²⁸ Razen v Občini Ribnica, kjer je javni vrtec posloval na eni lokaciji.

²⁹ Enega javnega vrtca in sedmih javnih vrtcev, ki sodijo v sestavo osnovnih šol.

³⁰ Od dopolnjenega 11. meseca starosti.

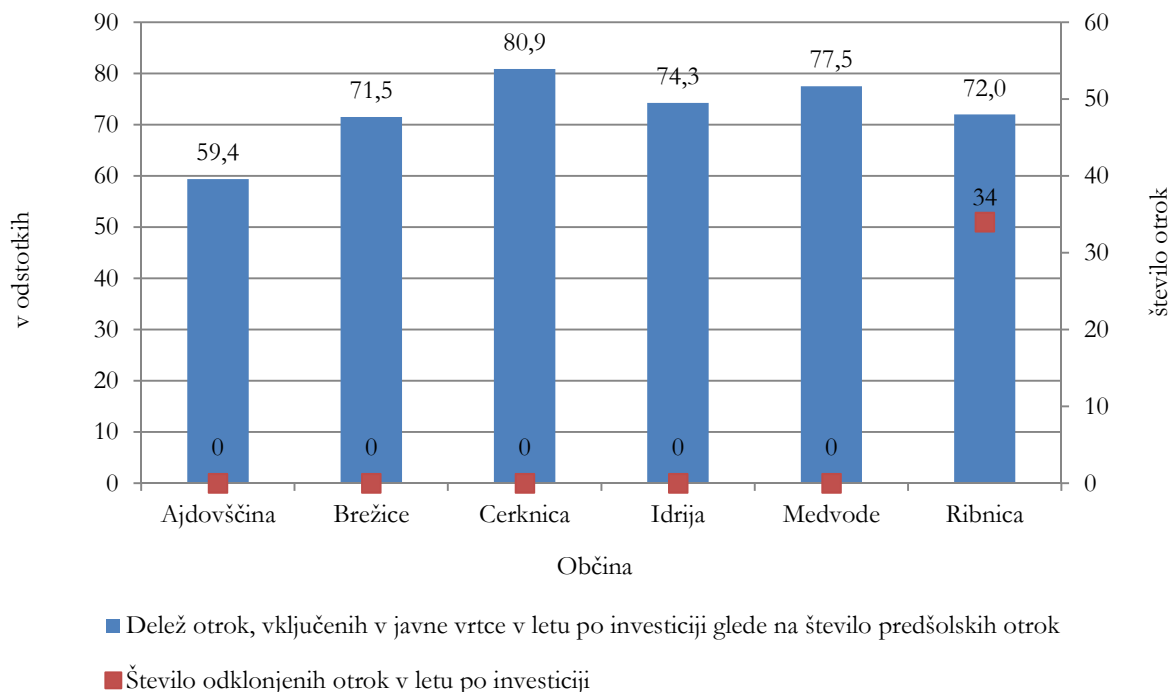
Slika 12: Število otrok, vključenih v javne vrtce v šolskem letu 2014/2015, ter število otrok, ki so bili vključeni v oddelke z notranjimi površinami, ki niso dosegali standarda, v občinah



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

V šolskem letu 2014/2015 (po izvedenih investicijah v objekte za vrtce) so bili v štirih občinah (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Idrija in Občina Medvode) v javni vrtec vključeni otroci v prostore, ki niso dosegali predpisanega standarda glede notranjih igralnih površin na otroka. V Občini Ajdovščina je bilo po izvedeni investiciji v objekt za vrtec še vedno vključenih 83,2 odstotka otrok v prostore, ki niso dosegali predpisanega standarda glede notranjih igralnih površin na otroka, medtem ko so bili v Občini Cerknica in Občina Ribnica vsi otroci vključeni v prostore, ki dosegajo predpisan standard glede notranje igralne površine na otroka.

Slika 13: Delež otrok, vključenih v javne vrtce v občinah, v letu po investiciji glede na število predšolskih otrok ter število odklonjenih otrok v letu po investiciji (glede na število otrok, za katere so bile vložene prošnje za vpis v javni vrtec)



Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Delež otrok, vključenih v javne vrtce, v letu po investiciji glede na število predšolskih otrok v občinah, vključenih v revizije, je znašal od 59,4 odstotka v Občini Ajdovščina do 80,9 odstotka v Občini Cerknica. V letu po investiciji v občinah, vključenih v revizije, ni bilo odklonjenih otrok, razen v Občini Ribnica, kjer je bilo odklonjenih 34 otrok.

5. ZAKLJUČEK

Na podlagi ugotovitev iz revizij izvedbe investicij v objekte za vrtec v šestih občinah in opravljeni analizi podatkov, pridobljenih med izvajanjem revizij, smo prepoznali nekaj ključnih dejavnikov, ki pomembno zaznamujejo področje predšolske vzgoje v teh občinah, kar še posebej velja za izvajanje investicij v objekte za vrtec kot ene od obveznih, pa tudi materialno pomembnih nalog občin. Izpostavljamo naslednjih pet dejavnikov:

- obseg sredstev za izvedbo investicije,
- dolgoročno (strateško) načrtovanje,
- proračunsko načrtovanje in poročanje o izvedbi investicije,
- priprava dokumentov investicijske dokumentacije in
- čas trajanja investicije.

Navedene dejavnike v zaključku zbirnega poročila predstavljamo in prikazujemo njihova medsebojna razmerja, ob koncu pa jih skušamo umestiti v širši kontekst izvajanja predšolske vzgoje v vseh občinah v Republiki Sloveniji ter organizacije tega področja na državni ravni. Pri tem ponovno opozarjamo na omejitve glede podatkov o izvedenih investicijah v objekte za vrtec v šestih občinah, vključenih v revizije.

Zagotovo je najbolj opazno dejstvo, da obstajajo velike razlike v *obsegu sredstev, ki so jih posamezne občine porabile za izvedbo investicije v objekt za vrtec*, tako v absolutnem znesku kot tudi relativno. Velike razlike med občinami smo ugotovili tako pri stroških za izvedbo celotne investicije, kot tudi pri stroških za posamezna dela za izvedbo investicije (na primer priprava investicijske in projektne dokumentacije, gradbena in obrtniška dela, nadzor, oprema). Velike razlike v porabljenih sredstvih so tudi pri investicijah v objekte, pri katerih bi zaradi podobne kapacitete in namena (centralni vrtec oziroma enota vrtca) pričakovali bolj primerljive stroške. Za podrobnejšo ponazoritev navajamo nekaj podatkov:

- stroški za izvedbo investicije v objekt za vrtec s kapaciteto 88 otrok je v eni občini znašal 13.659 evrov, v drugi pa 18.887 evrov na otroka³¹, za objekt s kapaciteto 440 otrok pa je ena občina porabila 12.959 evrov, druga pa 17.225 evrov na otroka; največja skupna vrednost investicije na otroka je bila torej za 45,7 odstotka večja od najmanjše skupne vrednosti investicije na otroka; podobna razmerja izhajajo tudi iz analize celotnih stroškov posameznih investicij na kvadratni meter neto tlorisne površine in stroškov gradbenih in obrtniških del na kvadratni meter neto tlorisne površine, ki so pri vseh občinah predstavljali največji delež stroškov celotne investicije;
- občine so za projektno in investicijsko dokumentacijo porabile od 240 evrov do 793 evrov na otroka (razmerje 1 : 3,3); ko smo te podatke primerjali z vrednostjo investicije na otroka in vrednostjo investicije na kvadratni meter, pa nismo ugotovili povezave med stroški priprave investicijske in projektne dokumentacije ter realizirano vrednostjo investicije; lahko torej ugotovimo, da dražja

³¹ Glede na osnovo za izračun iz 19. člena pravilnika o normativih.

investicijska in projektna dokumentacija pri občinah, vključenih v revizijo, ni pomenila manjše končne vrednosti investicije;

- stroški nadzora so znašali od 65 evrov do 456 evrov na otroka (razmerje 1 : 7); tako kot pri stroških projektne in investicijske dokumentacije tudi pri stroških nadzora nismo ugotovili povezave med (večjimi) stroški nadzora in (manjšo) končno vrednostjo gradbeno-obrtniških del;
- stroški za notranjo opremo so znašali od 644 evrov do 1.169 evrov na otroka (razmerje 1 : 1,8), čeprav bi glede na dokaj natančno predpisan standard glede notranje opreme v vrtcih pričakovali bistveno bolj primerljive podatke.

Zagotavljanje prostorov za izvajanje predšolske vzgoje je ena izmed obveznih nalog, ki jih morajo občine zagotoviti svojim občanom. Ugotovitve o razlikah v odhodkih, ki so jih občine, vključene v revizije, izkazovale za opravljanje te naloge, smo zato povezali s področjem opravljanja nalog občin in z njihovim financiranjem. Stopnja avtonomije občin pri izvajanju obveznih nalog je odvisna predvsem od podrobnosti določil predpisov, ki urejajo izvajanje posamezne naloge. Glede na to bi pričakovali, da so pri bolj normiranih nalogah odhodki, ki jih posamezne občine (ob upoštevanju njihovih objektivnih značilnosti) porabijo za izvajanje te naloge, bolj primerljivi in da je zato lažje načrtovati tudi njihovo financiranje.

Zagotavljanje prostorov za izvajanje predšolske vzgoje je ena izmed bolj normiranih nalog občin, saj so določeni tako normativi kot tudi minimalni tehnični pogoji za prostor in opremo vrtca (pravilnik o normativih). Ker gre pri gradnji objekta za vrtec za investicijski projekt, je natančno določena tudi faza načrtovanja, postopek izbire sopogodbena, vsebina pogodbe, občina pa mora upoštevati tudi predpise, ki zavezujejo zasebnega investitorja. Zato smo pričakovali, da bodo stroški na otroka oziroma na kvadratni meter površine objekta, ki so jih občine, vključene v revizije, porabile za investicije v objekte za vrtce, primerljivi. Ugotovili pa smo, da so občine za zagotovitev istih dobrin svojim občanom porabile zelo različen obseg sredstev, kar velja tudi za investicije v primerljive objekte. Tudi obvezne naloge, pri katerih je natančno določen standard njihovega izvajanja, lahko torej povzročajo zelo različne odhodke, ki niso povsem odvisni od objektivnih okoliščin posamezne občine, kar postavlja dodaten izziv sistemu financiranja, ki mora vsem občinam zagotoviti sredstva, ki so sorazmerna s stroški za izvajanje zakonsko predpisanih nalog. Poudarjamo, da je odločitev o višini sredstev, ki jih bo občina namenila za izvajanje obvezne naloge, v pristojnosti občine. Normativi in tehnični pogoji predstavljajo najnižji standard, ki ga je treba zagotoviti, občine pa lahko, v okviru javnofinančnih predpisov, svojim občanom zagotovijo tudi višji standard. Zagotavljanje višjega standarda pa po našem mnenju ne opravičuje nesorazmernih stroškov, saj je še vedno treba upoštevati načelo gospodarnosti, druga načela javnofinančnih predpisov in dejstvo, da vsakršno zagotavljanje višjega standarda pomeni, da bodo občine lahko manj sredstev namenile za izvajanje drugih obveznih nalog.

Odhodki občin, vključenih v revizije, za izvedbo investicij v objekte za vrtec so predstavljali od 7,2 do 85,4 odstotka povprečja vseh odhodkov občin v letih, ko so se načrtovale in izvajale investicije. Ugotavljamo, da odhodki občin za izvedbo investicije v objekte za vrtce niso povezani z velikostjo proračuna, velikostjo občine ali številom prebivalcev, temveč predvsem z organiziranostjo mreže javnih vrtcev, to je številom lokacij in kapaciteto objektov na teh lokacijah (ena občina je predšolsko vzgojo izvajala na samo eni lokaciji, ena občina pa kar na 12). Občine, ki so se odločile za bolj razpršeno mrežo javnih vrtcev (več objektov z manjšo kapaciteto), morajo za zagotovitev prostorov za izvajanje predšolske vzgoje izvesti več investicij, ki vsaka zase predstavlja manjši del odhodkov proračuna, občine z manj objekti in večjo kapaciteto pa morajo izvesti manj investicij, ki pa praviloma predstavljajo večji del

odhodkov proračuna. Ob neobstoju dolgoročnega strateškega dokumenta za področje predšolske vzgoje na ravni države je odločitev o organiziranosti mreže javnih vrtcev prepuščena občinam, ki bi po našem mnenju pri dolgoročnem (strateškem) načrtovanju in izvedbi analize predšolske vzgoje morale ugotoviti, kakšna mreža javnih vrtcev je dolgoročno zanje najbolj učinkovita z vidika stroškov in koristi občanov.

Priprava dokumenta s strateško razvojnimi cilji občine na področju predšolske vzgoje za občino sicer ni predpisana, vendar ocenjujemo, da je zaradi posebnosti področja predšolske vzgoje ter njegovega vsebinskega in materialnega pomena dolgoročno načrtovanje potreb občine na tem področju nujno. Pomembno je tudi, da občina pravočasno zazna potrebe tako po vključenosti otrok v vrtce kot tudi po zagotavljanju dodatnih programov, ki so zanimivi za starše in otroke. V strateškem razvojnem dokumentu bi občina zato morala opredelila vsaj ciljno vključenost otrok v vrtce³² in ciljni datum doseganja predpisanega standarda igralnih površin na otroka, s katerima so povezane tudi investicije v objekte za izvajanje predšolske vzgoje. Vsak strateški razvojni dokument pa mora temeljiti na analizi stanja, na podlagi katere občina lahko ugotovi, kakšno je dejansko stanje na nekem področju in kakšne so njene potrebe na tem področju v prihodnosti.

Nobena od občin, vključenih v revizije, ni sprejela strateškega dokumenta na področju predšolske vzgoje³³. Nekatere občine sicer razpolagajo z dokumenti, ki vsebujejo posamezne cilje na področju predšolske vzgoje, vendar pa ti niso ustrezno opredeljeni. Tudi analize stanja na področju predšolske vzgoje v vseh občinah, vključenih v revizije, niso vsebovale vseh potrebnih podatkov, ki bi omogočali sprejem dolgoročnih rešitev glede predšolske vzgoje za območje celotne občine. V zvezi s tem je pomemben tudi podatek, da sta samo dve od šestih občin po izvedbi investicije v objekt za vrtec vsem vključenim otrokom v javno mrežno predšolske vzgoje zagotavljali predpisan standard notranjih igralnih površin na otroka.

Strateški razvojni dokumenti, ki temeljijo na podrobni analizi stanja in opredeljujejo cilje, ki jih občina na področju predšolske vzgoje želi doseči v določenem obdobju, predstavljajo podlago za *proračunsko in investicijsko načrtovanje*, ki je prilagojeno dejanskim potrebam občine in je razvojno usmerjeno. Cilji iz strateških razvojnih dokumentov se namreč uresničujejo s proračuni posameznih let, zato morajo biti cilji teh dokumentov usklajeni³⁴. Za doseganje dolgoročnih ciljev občine na vseh področjih je zato nujno, da občina projekte, ki bodo pripomogli k doseganju teh ciljev, ustrezno načrtuje v proračunu in o njihovi realizaciji poroča v zaključnem računu proračuna. To velja tudi za investicije v objekte za vrtec, ki pa zaradi pomembnosti po vrednosti ne vplivajo le na poslovanje občine v letu, ko se posamezen projekt začne, ampak tudi v prihodnjih letih.

Ker nobena od občin, vključenih v revizije, ni sprejela strateškega dokumenta na področju predšolske vzgoje, tudi v proračunih ni mogla opredeliti dolgoročnih ciljev na tem področju. Tudi sicer smo ugotovili, da načrtovanje investicij v objekte za vrtec v proračunih občin, vključenih v revizije, ni bilo ustrezno. Ne le da obrazložitve proračunov občin niso vsebovale vseh predpisanih sestavin, tudi projekti izgradnje vrtcev so bili v proračunih občin pomanjkljivo predstavljeni. Ker gre za vrednostno pomembne projekte,

³² Še posebej, ker je vključenost otrok v vrtce v posameznih občinah, vključenih v revizije, zelo različna (od 59,4 do 80,9 odstotka vseh predšolskih otrok).

³³ Te ugotovitve ne veljajo za vse občine, saj so nekatere občine pripravile strategijo oziroma dokument dolgoročnega načrtovanja na področju predšolske vzgoje.

³⁴ Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 v 41. členu določa, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja.

ni dovolj, da je v obrazložitvah proračunov naveden le kratek opis projekta in znesek načrtovanih sredstev za njegovo izvedbo, ampak bi, poleg vseh predpisanih sestavin, morale biti jasno razvidno tudi, na čem je temeljila ocena načrtovanih sredstev za projekt ter izračun teh sredstev z navedbo finančnih virov za njegovo izvedbo. Pred sprejemom proračuna oziroma potrditvijo načrtovanih sredstev za projekt bi se občinski svet moral seznaniti z dokumenti investicijske dokumentacije, vseeno pa bi bilo smiselno, da bi bili nekateri bistveni podatki o projektu predstavljeni tudi v obrazložitvah proračuna občine, na primer vsaj osnovni podatki o načrtovani investiciji (finančna konstrukcija, terminski načrt za izvedbo investicije, ocenjeni letni obratovalni stroški) ter podatki o številu vključenih otrok, o doseganju standardov glede igralnih površin na otroka po zaključku projekta in o načrtovanih prihrankih, ki jih želi občina doseči z investicijo. Občine bi morale večjo pozornost nameniti tudi poročanju o projektu v zaključnem računu proračuna, saj ni dovolj, da občina v njem poroča le o porabljenih sredstvih in izvedenih aktivnostih v posameznem letu, ampak bi morala predstaviti tudi, ali se cilji projekta, ki si jih je zastavila, uresničujejo in v kolikšni meri ter predlagati ukrepe, če se zastavljeni cilji projekta ne uresničujejo.

Z oblikovanjem jasno določenih in merljivih ciljev, ki jih želi občina doseči na področju predšolske vzgoje, bi bilo tudi lažje načrtovati ustrezne prostore za izvajanje predšolske vzgoje. Dokumenti investicijske dokumentacije za gradnjo objektov za vrtec bi morali namreč vsebovati bistvene podatke o ciljih, ki jih želi občina z investicijo doseči in bi tako predstavljali konkretizacijo ciljev iz dokumentov dolgoročnega načrtovanja in veljavnega proračuna. Tako pripravljeno investicijsko dokumentacijo pa bi občina morala izkoristiti za proučitev različnih variant izvedbe investicije, ki bi se med seboj lahko razlikovale glede lokacije, tehnično-tehnoloških rešitev, obsega, stroškov in koristi ter trajanja izvedbe. Občina bi tako pri izdelavi projektne dokumentacije za nove objekte ali prenovo obstoječih objektov lažje opredelila, kakšne prostore potrebuje, oziroma bi izdelovalcu projektne dokumentacije lažje predstavila potrebe, ki jih mora upoštevati pri načrtovanju prostorov.

V revizijah smo glede *priprave dokumentov investicijske dokumentacije* ugotovili, da so bili zelo obsežni, vsebina pa se je v posameznih dokumentih pogosto ponavljala, da niso vsebovali jasno določenih ciljev investicije in da jih občine niso uporabile za proučitev različnih variant izvedbe investicije ter primerjavo stroškov in koristi za izbor najugodnejše variante, temveč so bili prilagojeni vnaprej izbrani varianti izvedbe investicije. Ugotovili smo namreč, da je bilo vsebinsko načrtovanje velikokrat podrejeno finančnim virom. Občine iščejo različne vire financiranja in tem virom tudi prilagajajo svoje investicije. V revizijah smo tako ugotavljali, da so se vse občine, vključene v revizijo, pri načrtovanju investicije v objekt za vrtec prilagajale pogojem javnega poziva za sofinanciranje investicije, ki ga je v tem obdobju objavilo Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo. Takšno prilagajanje finančne konstrukcije projektov pa je vplivalo tudi na nadaljnje faze izvedbe investicij, saj so občine, vključene v revizije, zaradi slabega načrtovanja proračunskih sredstev morale ponavljati postopke javnega naročanja oziroma celo izbrale neustrezen postopek. Proučevanje različnih virov financiranja z željo po čim večji gospodarnosti je sicer skladno z načeli javnofinančnih predpisov, ne pomeni pa, da se objekt za vrtec namesto potrebam vzgojnega procesa prilagaja tudi oziroma predvsem zahtevam, ki jih pogojujejo posamezni viri (so)financiranja.

Slabo oziroma pomanjkljivo načrtovanje (v strateških dokumentih, proračunih, dokumentih investicijske dokumentacije in projektni dokumentaciji) se odraža tudi pri učinkovitosti izvedbe investicije. To potrjuje ugotovitev, da stroški realiziranih investicij v občinah, vključenih v revizije, bistveno ne odstopajo od načrtovanih vrednosti v investicijski dokumentaciji, kar pomeni, da so bistvene razlike med vrednostmi posamezne investicije nastale prav v fazi načrtovanja in v večjem delu niso posledica same izvedbe investicije. Ugotovitve o neučinkovitosti občin v fazi načrtovanja (neobstoj strategije na področju

predšolske vzgoje, občine investicijske dokumentacije niso izkoristile za proučitev različnih variant izvedbe investicije, investicijsko dokumentacijo so prilagodile vnaprej izbrani varianti) kažejo tudi na sistemske pomanjkljivosti, kot je na primer neobstoje ažurnih referenčnih stroškov za graditev objektov za vrtce, na podlagi katerih bi občine lahko presojale ponujene arhitekturne in projektne rešitve.

Navedli smo že velike razlike v odhodkih posameznih občin za izvedbo investicij v objekte za vrtec, posebej pa poudarjamo še *časovni vidik izvedbe investicije*, ki je posebej pomemben, ker investicije v objekte za vrtec praviloma v daljšem obdobju finančno in organizacijsko obremenjujejo občine. Tudi pri občinah, vključenih v revizije, so investicije v objekte za vrtec trajale več let, razlike v obdobju trajanja, tako celotnega projekta kot tudi posameznih faz projekta, pa so bile med občinami zelo velike. Investicije so trajale od 26 do 72 mesecev, pri čemer je načrtovanje posamezne investicije trajalo od 9 do 53 mesecev, izvedba postopkov javnega naročanja od 2 do 14 mesecev, gradnja pa od 12 do 27 mesecev. Ob tako dolgem trajanju projekta (tudi do šest let) je vprašanje, ali je tak objekt za vrtec, kot ga je občina načrtovala na podlagi stanja na področju predšolske vzgoje, kakršno je bilo pred sprejemom odločitve o izvedbi investicije, ob zaključku izvedbe projekta oziroma ob predaji objekta za vrtec v uporabo še ustrezen, predvsem z vidika kapacitete objekta. Demografske značilnosti v občini so namreč lahko takrat že bistveno drugačne, kot so bile v fazi načrtovanja projekta, kar v vsakem primeru zahteva dodatne aktivnosti občine na področju predšolske vzgoje.

Področja investiranja v prostore za zagotavljanje izvajanja predšolske vzgoje ni mogoče predstaviti zgolj z analizo odhodkov konkretnih investicij. Na podlagi ugotovitev iz revizij lahko trdimo, da gre za kompleksno tematiko, ki je neločljivo povezana z vprašanji avtonomije občin, sistemom financiranja občinskih nalog, dolgoročnega načrtovanja na področju predšolske vzgoje, organizacije javne mreže predšolske vzgoje, proračunskega načrtovanja, investicijskega načrtovanja ter javnega naročanja. Poleg tega so javna sredstva vse bolj omejena, obenem pa se pojavljajo vedno večje zahteve po zagotovitvi prostorov, ki bodo hkrati funkcionalni, energetske varčni ter do uporabnikov prijazni.

Občine se z vsemi navedenimi izzivi, ob neobstoju splošnih usmeritev, ki bi izhajale iz dolgoročnega strateškega dokumenta države za področje predšolske vzgoje, soočajo same. Iz ugotovitev revizij pa izhaja, da občine niti strateško, pa tudi izvedbeno, opravljanja nalog na področju predšolske vzgoje ne načrtujejo ustrezno, kar predstavlja tveganje, da potrebe prebivalcev na tem področju ne bodo ustrezno zadovoljene. Ker menimo, da se s tem tveganjem sooča večina občin v Republiki Sloveniji, gre za sistemsko vprašanje, ki bi ga morale občine reševati v intenzivnejšem sodelovanju in z večjo vlogo ministrstva, pristojnega za predšolsko vzgojo. Vloga ministrstva, pristojnega za predšolsko vzgojo, je predvsem v oblikovanju dolgoročnih usmeritev in tudi ukrepov, namenjenih reševanju konkretnih problemov na področju predšolske vzgoje. Ministrstvo, pristojno za predšolsko vzgojo, bi tako občinam lahko pomagalo na primer z oblikovanjem usmeritev glede primerne lokacijske razporeditve vrtcev, z oblikovanjem standardov oziroma navodil z dodatnimi usmeritvami za prostorsko zasnovo vrtcev (po vzoru Navodil za graditev osnovnih šol v Republiki Sloveniji³⁵ in Navodil za graditev glasbenih šol v Republiki Sloveniji³⁶) ter s sprotnim zbiranjem in objavljanjem referenčnih stroškov za graditev objektov za vrtce, na podlagi

³⁵ Ministrstvo za šolstvo in šport, maj 2007;

[URL: http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/razpisi/investicije/prijava_investicij_navodila_OS_8_6_07.pdf].

³⁶ Ministrstvo za šolstvo in šport;

[URL: http://www.mizs.gov.si/fileadmin/mizs.gov.si/pageuploads/razpisi/investicije/inv_8_navodila_GS.pdf].

katerih bi občine lažje presojale ponujene arhitekturne in projektne rešitve. Vloga ministrstva, pristojnega za predšolsko vzgojo, je tudi pri zagotavljanju namenskih sredstev za sofinanciranje izgradnje objektov predšolske vzgoje v občinah³⁷ ter pomoči občinam pri neposrednem pridobivanju sredstev iz različnih skladov³⁸, ki namenjajo sredstva tudi financiranju objektov za predšolsko vzgojo. Tak način financiranja bi občinam pri načrtovanju investicij v objekte za vrtec omogočal osredotočenost na zadovoljevanje ugotovljenih potreb na področju predšolske vzgoje namesto prilagajanja projektov razpoložljivim virom financiranja.

Menimo, da bi ministrstvo, pristojno za predšolsko vzgojo, na podlagi ugotovitev in tveganj, ki smo jih izpostavili v tem zbirnem poročilu, ter opravljene temeljite analize podatkov o izvedbi investicij v objekte za vrtece v vseh občinah v Republike Sloveniji lahko proučilo tudi možnost priprave nabora tipskih projektovnih rešitev za objekte za vrtec, med katerimi bi lahko občine, ob upoštevanju svojih potreb na področju predšolske vzgoje, izbrale najprimernejši tipski projekt za izgradnjo objekta za vrtec. To bi nedvomno prispevalo k zmanjšanju stroškov vseh faz izvedbe investicij v objekte za vrtec (na primer načrtovanja, gradnje, nadzora), prav tako pa tudi k skrajšanju obdobja od odločitve za investicijo v objekt za vrtec do njegove predaje v uporabo ter tudi hitrejšemu zagotavljanju standardov notranje igralne površine na otroka, ki ga občine ne zagotavljajo vsem otrokom.

³⁷ Zadnji razpis ministrstva, pristojnega za predšolsko vzgojo, za sofinanciranje investicij v vrtcih in osnovnem šolstvu je bil objavljen leta 2011; od prijavljenih 87 projektov je bilo za sofinanciranje izbranih 11 projektov.

³⁸ Poleg sredstev kohezijske politike.

6. PRIPOROČILA

6.1 Priporočila občinam

Občinam, vključenim v revizije, smo v posameznih revizijskih poročilih podali priporočila za izboljšanje poslovanja. V nadaljevanju povzemamo pomembnejša priporočila, ki so tudi ostalim občinam lahko koristna usmeritev za izboljšanje poslovanja na obravnavanem področju:

- občinski svet naj sprejme akt, ki bo določal dolgoročno vizijo razvoja občine tudi na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna in zaključnega računa proračuna naj večjo pozornost namenijo sporočilni vrednosti obrazložitev na področju predšolske vzgoje;
- pri pripravi proračuna naj več pozornosti namenijo opredelitvi splošnih ciljev projekta ter ovrednotijo kazalnike za merjenje teh ciljev;
- pri načrtovanju investicije v dokumentih investicijske dokumentacije naj opredelijo različne variante izvedbe investicije ter analizirajo stroške in koristi za posamezno varianto;
- pri načrtovanju investicijskih projektov naj večjo pozornost namenijo pripravi projektne dokumentacije, ki bo omogočala nemoteno izvedbo investicije;
- opredelijo naj odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev za investicijo na proračunski postavki;
- sproti naj spremljajo uresničevanje zastavljenih ciljev.

6.2 Priporočila Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport

Ministrstvu za izobraževanje, znanost in šport priporočamo, naj:

- v sodelovanju z občinami oblikuje dolgoročne usmeritve glede primerne lokacijske razporeditve (mreže) objektov, v katerih se izvaja predšolska vzgoja na območju občin;
- oblikuje navodila z dodatnimi usmeritvami za prostorsko zasnovo objektov za vrtce po vzoru Navodil za graditev osnovnih šol v Republiki Sloveniji in Navodil za graditev glasbenih šol v Republiki Sloveniji;
- prouči možnost vzpostavitve sistema sprotnega spremljanja podatkov o izvedenih investicijah v objekte za vrtec v vseh občinah v Republiki Sloveniji (na primer kapaciteta objekta, tip objekta, energetska učinkovitost, cena), ki bi omogočil pripravo in objavo referenčnih cen (stroškov) za izvedbo investicij v objekte za vrtec;
- prouči možnost priprave nabora tipskih projektovnih rešitev za objekte za vrtec, ki bi jih občine lahko izbrale namesto izdelave lastnih projektovnih rešitev;
- prouči možnost vzpostavitve evidence podatkov o objektih, v katerih se izvaja predšolska vzgoja, na ravni vseh občin v Republiki Sloveniji, na podlagi katerih bi lahko proučilo ustreznost prostorov glede doseganja predpisanih standardov ter pripravilo načrt aktivnosti za njihovo zagotovitev (na primer z opredelitvijo ciljnega datuma in proučitvijo možnosti dodatnih virov financiranja);

- v sodelovanju z drugimi pristojnimi ministrstvi večjo pozornost nameni pomoči občinam pri reševanju strokovnih vprašanj na področju zagotavljanja ustreznih pogojev za izvajanje predšolske vzgoje.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Priloge: 3

Poslano:

1. Državnemu zboru Republike Slovenije, Odboru za izobraževanje, znanost, šport in mladino, priporočeno;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, Komisiji za nadzor javnih financ, priporočeno;
3. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport, priporočeno;
4. Občini Ajdovščina, priporočeno;
5. Občini Brežice, priporočeno;
6. Občini Cerknica, priporočeno;
7. Občini Idrija, priporočeno;
8. Občini Medvode, priporočeno;
9. Občini Ribnica, priporočeno;
10. arhivu.

7. PRILOGE

Priloga 1: Podatki o vrednostih investicij v objekte za vrtec v občinah

Št.	Podatki o investiciji	Občina Ajdovščina	Občina Brežice	Občina Cerknica	Občina Idrija	Občina Medvode – vrtec Pirniče	Občina Medvode – vrtec Smlednik	Občina Ribnica
(1)	Skupna vrednost investicije, v evrih	1.201.983	5.701.756	6.541.539	1.662.098	2.234.969	1.716.565	7.578.811
(2)	<i>Vrednost gradbenih in obrtniških del, v evrih</i>	<i>946.183</i>	<i>4.604.637</i>	<i>5.409.640</i>	<i>1.461.231</i>	<i>1.692.444</i>	<i>1.354.618</i>	<i>6.407.283</i>
(3)	Neto tlorisna površina, v kvadratnih metrih	782	3.966	3.563	614	843	735	4.393
(4)	Kapaciteta objekta, število otrok	88	440	396	88	132	110	440
(5)	Ali ima objekt centralno kuhinjo: Da/Ne	Ne	Da	Da	Ne	Ne	Ne	Da
(6)=(2)/(3)	Stroški gradnje/gradbeno-obrtniških del, v evrih na kvadratni meter	1.210	1.161	1.518	2.380	2.008	1.843	1.459
(7)=(1)/(3)	Vrednost investicije, v evrih na kvadratni meter	1.537	1.438	1.836	2.707	2.651	2.335	1.725
(8)=(2)/(4)	Stroški gradnje na otroka, v evrih	10.752	10.465	13.661	16.605	12.822	12.315	14.562
(9)=(1)/(4)	Skupna vrednost investicije na otroka, v evrih	13.659	12.959	16.519	18.887	16.932	15.605	17.225

Vir: podatki občin, vključenih v revizije.

Priloga 2: Podatki o skupnih vrednostih investicij v objekte za vrtec v občinah glede na posamezne vrste del

v evrih

Št.	Podatki o investiciji	Občina Ajdovščina	Občina Brežice	Občina Cerknica	Občina Idrija	Občina Medvode – vrtec Piriče	Občina Medvode – vrtec Smlednik	Občina Ribnica
(1)	Javni natečaj	0	66.210	0	0	0	0	71.047
(2)	Investicijska in projektna dokumentacija	32.526	346.623	95.123	54.601	102.982	87.240	254.480
(3)	Arheologija	0	0	270.044	0	0	0	0
(4)	Gradbeno-obrtniška dela	579.634	3.093.122	3.874.814	960.820	1.203.723	940.391	4.301.824
(5)	Električna, strojna in ostala inštalaterska dela	287.320	1.268.302	1.299.518	313.649	390.907	311.642	1.764.306
(6)	Zunanja ureditev in hortikultura	79.229	243.213	235.308	186.762	97.814	102.585	341.153
(7)	Oprema kuhinje	24.615	130.135	172.000	32.209	26.715	25.215	153.111
(8)	Oprema pralnice	0	22.845	0	0	0	0	34.835
(9)	Notranja oprema	86.456	345.823	254.988	62.268	154.291	100.208	437.663
(10)	Zunanja oprema	16.542	41.541	163.019	29.961	18.603	39.958	90.281
(11)	Tehnologija zaklonišča	65.616	0	0	0	0	0	0
(12)	Nadzor	12.048	28.770	58.268	12.444	39.201	50.166	63.136
(13)	Drugo	17.997	115.172	118.457	9.384	200.733	59.160	66.975
Skupna vrednost investicije		1.201.983	5.701.756	6.541.539	1.662.098	2.234.969	1.716.565	7.578.811

Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

Priloga 3: Podatki o stroških obratovanja objektov novozgrajenih vrtcev v občinah, v obdobju od oktobra do decembra 2014

v evrih

Št.	Stroški obratovanja	Občina Ajdovščina	Občina Brežice	Občina Cerknica	Občina Idrija	Občina Medvode - vrtec Piričče	Občina Medvode – vrtec Smlednik	Občina Ribnica
(1)	Pisarniški in splošni material ter storitve	8.942	12.268	31.126	378	6.022	5.855	225
(2)	Posebni material in storitve	559	1.180	260	0	1.434	1.182	0
(3)	Energija, voda, komunalne storitve in storitve komunikacij	4.254	14.597	31.151	4.086	3.142	3.468	24.165
(4)	Tekoče vzdrževanje	3.915	3.488	1.383	314	1.417	782	3.363
(5)	Poslovne najemnine in zakupnine	330	0	0	0	0	0	408
(6)	Drugi odhodki	588	8.431	13.248	2.515	2.975	3.523	11.683
	Skupaj	18.588	39.964	77.168	7.293	14.990	14.810	39.844
(8)	Neto tlorisna površina objekta	782	3.966	3.563	614	843	735	4.393
(9) = (7)/(8)/3	Mesečni stroški objekta na kvadratni meter	7,92	3,36	7,22	3,96	5,93	6,72	3,02

Viri: podatki občin, vključenih v revizije.

*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