



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

Pravilnost in smotrnost poslovanja

Občine Ribnica v delu, ki se nanaša na izvedbo

investicije v objekt za vrtec



POSLANSTVO

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



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

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

Številka: 324-8/2015/43

Ljubljana, 5. decembra 2016

Povzetek

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

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

- obrazložitve proračunskih aktov in obrazložitve zaključnih računov proračuna niso popolne, investicijo v objekt za vrtec je uvrstila v posebni del proračuna za leto 2009 pred potrditvijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta za 1. fazo;
- ni bilo razvidno, kako je ocenjevalna komisija pri ocenjevanju natečajnih elaboratov, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, uporabila merila za ocenjevanje, določena v natečajnem gradivu;
- javno naročilo za gradnjo vrtca je oddala z uporabo postopka konkurenčnega dialoga, ne da bi bili za to izpolnjeni zakonsko določeni pogoji, razpisna dokumentacija za gradnjo se v delu, ki se nanaša na višino bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in odpravo napak v garancijskem roku, razlikuje od objave obvestila o naročilu;
- plačala je storitve v vrednosti 900 evrov, ne da bi z izvajalcem sklenila pisno pogodbo oziroma izdala naročilnico;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov.

Občina Ribnica je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno in delno učinkovito*. Občina Ribnica ni sprejela strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. V rebalansu proračuna za leto 2009 in v proračunu za leto 2012 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, v proračunih in rebalansih proračunov za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 pa ti cilji niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi, prav tako v obrazložitvah proračunov ni bilo informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcu in doseganja standarda igralnih površin.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt vrtca je Občina Ribnica v okviru priprave projekta investicije v objekt za vrtec opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje in tudi delno oceno demografskih gibanj v občini, ki pa ne vključuje ocen o predvidenem številu predšolskih otrok in ocen o številu prebivalcev, ki naj bi se priselili v Občino Ribnica glede na načrtovane

novogradnje. Sprejela je odločitev za izvedbo investicije v objekt vrtca s kapaciteto, ki je zagotavljala zadostno število razpoložljivih vpisnih mest za potrebe vrtca v šolskem letu 2010/2011, ne pa tudi za prihodnje potrebe občine. Po sprejetju odločitve za gradnjo objekta z nobenim dokumentom ni opredelila, kako bo razmere na področju predšolske vzgoje reševala v prihodnje in o tem niti ni potekala razprava na sejah občinskega sveta. Pridobila je dokumente investicijske dokumentacije, ki vsebujejo potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije, vendar so bili prilagojeni vnaprej izbrani varianti nizkoenergetskega objekta in možnosti pridobitve evropskih sredstev. Občinski svet je na podlagi podatkov iz dokumentov investicijske dokumentacije lahko sprejel odločitev o gradnji novega objekta za vrtec, čeprav bi dokumentacija morala vsebovati tudi vrednostno opredeljene prihranke glede porabe toplotne energije.

Sredstva za investicijo je Občina Ribnica načrtovala in realizirala na dveh proračunskih postavkah, posebej za 1. fazo in 2. fazo gradnje, s čimer je zagotovila preglednost načrtovanja in porabe proračunskih sredstev za obe fazi gradnje. Sredstva za investicijo je v proračunih za leta 2010, 2011 in 2014 načrtovala v manjši vrednosti, kot je bilo predvideno v investicijski dokumentaciji, z rebalansom proračuna za leto 2012 ter proračunom za leto 2013 pa je sredstva uskladila z načrtovanimi vrednostmi. Tudi viri financiranja investicije v proračunih, razen v proračunu za leto 2014, niso v celoti sledili načrtovanim iz investicijske dokumentacije. Objekt je bil dokončan v načrtovanem času in z vrednostjo, ki je bila za 0,2 odstotka manjša od načrtovane v investicijskem programu za 2. fazo gradnje. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.725 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 979 evrov ter vrednost investicije na otroka 17.225 evrov. Vse navedene vrednosti so bile manjše od načrtovanih. Stroški delovanja objekta na kvadratni meter so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 3 evre na mesec in so bili za 1,60 evra manjši od načrtovanih. Iz delnih podatkov o porabi energije izhaja, da je Občina Ribnica z izgradnjo 1. faze objekta nizkoenergetskega vrtca dosegla 47-odstotni prihranek pri porabi energije glede na stari objekt vrtca v Ribnici in s tem dosegla enega izmed ciljev investicije.

Občina Ribnica je z izgradnjo novega objekta vrtca zagotovila ustrezne prostorske pogoje za izvajanje predšolske vzgoje, saj je dosegla zakonsko predpisani standard glede notranje in zunanje igralne površine v občini. Z izgradnjo novega objekta je povečala število vpisnih mest, vendar pa je bilo v šolskem letu 2014/2015 še vedno 34 odklonjenih otrok, saj je gradnjo novega vrtca v Ribnici načrtovala za potrebe po vpisnih mestih v šolskem letu 2010/2011, ne pa tudi za prihodnje potrebe v občini.

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

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

KAZALO

1. UVOD	8
1.1 OPREDELITEV REVIZIJE	8
1.2 PREDSTAVITEV OBČINE.....	9
1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju	9
1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih	10
1.2.3 Odgovorna oseba	11
1.3 PREDSTAVITEV PREDMETA REVIZIJE.....	11
1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje	11
1.3.2 Investicije v objekte za vrtec.....	11
1.3.3 Finančni podatki	12
1.4 PODATKI O PREDŠOLSKIH OTROCIH V OBČINI.....	13
1.5 PREDSTAVITEV PROJEKTA IZGRADNJE VRTCA RIBNICA.....	16
2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	24
2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	24
2.2 UGOTOVITVE.....	24
2.2.1 Obrazložitev proračunov in zaključnih računov proračuna občine	24
2.2.2 Izdelava investicijske dokumentacije za vrtec Ribnica.....	27
2.2.3 Javni natečaj za izbiro najustreznejše rešitve.....	27
2.2.4 Gradnja vrtca Ribnica	28
2.2.5 Izvajanje geodetskih storitev.....	31
3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC	32
3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE.....	32
3.2 UGOTOVITVE.....	32
3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje.....	32
3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje in njegovo načrtovanje v proračunu.....	34
3.2.3 Načrtovanje investicije.....	37
3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec.....	39
3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije.....	42
4. MNENJE	45

4.1	MNENJE O PRAVILNOSTI POSLOVANJA.....	45
4.2	MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA	46
5.	PRIPOROČILA	48

1. UVOD

Revizijo pravilnosti in smotrnosti poslovanja Občine Ribnica (v nadaljevanju: občina) v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 11. 3. 2015.

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

1.1 Opredelitev revizije

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

Predmet revizije je bil del poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2014, v katerem so nastali poslovni dogodki, ki so povezani z izvedbo investicije v objekt za vrtec.

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

¹ Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 324-7/2015/3.

⁴ Uradni list RS, št. 43/13.

1.2 Predstavitev občine

1.2.1 Temeljni podatki o organizaciji in poslovanju

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

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

Število prebivalcev ⁵	9.346
Ustanovitev	1995
Organi občine:	
• župan	poklicno opravljanje funkcije
podžupan ⁶	nepoklicno opravljanje funkcije
• občinski svet	19 članov
• nadzorni odbor	5 članov
Prihodki občine v letu 2014 ⁷	8.729.380 evrov
Odhodki občine v letu 2014 ⁸	8.192.371 evrov

Občina ima štiri krajevne skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava. Občina je ustanoviteljica dveh javnih zavodov ter soustanoviteljica štirih javnih zavodov in dveh javnih podjetij.

Občina je z Odlokom o ustanovitvi javnega vzgojno-izobraževalnega zavoda Vrtec Ribnica⁹ ustanovila javni vzgojno-izobraževalni zavod za predšolsko vzgojo Vrtec Ribnica (v nadaljevanju: JVVZ vrtec Ribnica), ki v 9. členu določa, da je vrtec organiziran kot matična enota na lokaciji Majnikova ulica. Občinski svet je 15. 12. 2011 sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o ustanovitvi javnega vrtca Vrtec Ribnica¹⁰, ki v 2. členu določa, da v sestavo vrtca Ribnica sodi tudi enota vrtca na Kolodvorski ulici 15, 25. 9. 2014 pa je sprejel Odlok o spremembah in dopolnitvah Odloka o ustanovitvi javnega vrtca Vrtec Ribnica¹¹, ki v 2. členu določa, da JVVZ vrtec Ribnica posluje na lokaciji Majnikova ulica, kjer je novozgrajeni objekt vrtca (v nadaljevanju: vrtec Ribnica).

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 7. 2014], 30. 10. 2015.

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

⁷ Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2014, Uradni list RS, št. 46/15.

⁸ Tako kot opomba 7.

⁹ Uradni list RS, št. 57/96, 26/97, 49/07, 105/08, 61/10, 105/11, 72/14.

¹⁰ Uradni list RS, št. 105/11.

¹¹ Uradni list RS, št. 72/14.

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2009 do 2014 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2009 do 2014

Akt	Sprejeto	Uradni list RS, št.
Leto 2009		
Odlok o proračunu Občine Ribnica za leto 2009	18. 12. 2008	124/08
Odlok o rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2009	8. 10. 2009	81/09
Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2009	10. 6. 2010	50/10
Leto 2010		
Odlok o proračunu Občine Ribnica za leto 2010	26. 1. 2010	8/10
Odlok o rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2010	21. 12. 2010	106/10
Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2010	2. 6. 2011	47/11
Leto 2011		
Odlok o proračunu Občine Ribnica za leto 2011	24. 3. 2011	23/11
Odlok o rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2011	13. 10. 2011	89/11
Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2011	19. 4. 2012	33/12
Leto 2012		
Odlok o proračunu Občine Ribnica za leto 2012	15. 3. 2012	24/12
Odlok o rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2012	16. 10. 2012	79/12
Odlok o 2. rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2012	20. 12. 2012	106/12
Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2012	18. 4. 2013	39/13
Leto 2013		
Odlok o proračunu Občine Ribnica za leto 2013	14. 2. 2013	16/13
Odlok o rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2013	18. 4. 2013	39/13
Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2013	24. 4. 2014	35/14
Leto 2014		
Odlok o proračunu Občine Ribnica za leto 2014	6. 3. 2014	19/14
Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2014	18. 6. 2015	46/15

1.2.3 Odgovorna oseba

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

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

1.3 Predstavitev predmeta revizije

1.3.1 Splošno o zagotavljanju prostorov za izvajanje predšolske vzgoje

ZLS je temeljni predpis, s katerim je urejen sistem lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. ZLS v 21. členu določa, katere naloge opravljajo občine za zadovoljevanje potreb prebivalcev občine, med drugim pospešujejo službe za predšolsko varstvo, kar uresničujejo tudi z investiranjem v objekte za vrtce. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja¹² (v nadaljevanju: ZOFVI) v 11. členu določa, da se za opravljanje javne službe na področju vzgoje in izobraževanja organizira javna mreža, ki jo sestavljajo javni vrtci in zasebni vrtci ter zasebniki, ki imajo koncesijo. Javna mreža vrtcev mora biti organizirana tako, da omogoča staršem in otrokom dostopnost in izbiro programa za predšolske otroke. ZOFVI v 40. členu določa, da javne vrtce ustanavlja občina. Obveznost občine, da načrtuje investicije v objekte za vrtce, izhaja tudi iz 10. člena Zakona o vrtcih¹³ (v nadaljevanju: ZVrt), ki določa, da mora občina zagotavljati vključevanje otrok v programe javne službe, kadar starši izrazijo interes za vključitev tolikšnega števila otrok, da bi se v skladu s standardi in normativi oblikoval en oddelek. V tem primeru mora občina najkasneje v 30 dneh začeti postopek za zagotovitev dodatnih prostih mest v javnem vrtcu ali razpisati koncesijo. ZVrt v 10.b členu določa, da mora občina pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu občinskega prostorskega načrta (v nadaljevanju: OPN). V izvedbenem delu OPN mora opredeliti površine, namenjene dejavnosti predšolske vzgoje. Merila za oblikovanje javne mreže javnih vrtcev ter postopek vključevanja otrok v vrtce, ki ga mora izvesti občina za izpolnitev dolžnosti iz 10. člena ZVrt, določa Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev¹⁴.

1.3.2 Investicije v objekte za vrtec

Pri investicijah v objekte za vrtec je pomembna zagotovitev zadostnega števila mest v vrtcih ob upoštevanju minimalnih standardov. Odredba o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev¹⁵, sicer v zvezi s postopkom za spremembo statusa vrtca, v 4. členu določa, da za zagotavljanje zadostnega števila prostih mest v vrtcu občina spremlja demografska gibanja na svojem območju ter pripravi oceno teh gibanj za obdobje naslednjih petih let. Občina pa lahko te ocene upošteva tudi pri načrtovanju investicij v objekte za vrtec. Kapacitete vrtcev je namreč smiselno oceniti glede na trenutno stanje in prihodnje potrebe, kar je

¹² Uradni list RS, št. 16/07, 36/08, 58/09, 20/11.

¹³ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08 (64/09-popr., 65/09-popr.), 36/10.

¹⁴ Uradni list RS, št. 63/99.

¹⁵ Uradni list RS, št. 11/99.

razvidno iz demografskih podatkov. Če predvidene kapacitete ne bodo zadoščale predvidenemu številu otrok oziroma če prostor v prihodnje ne bo več primeren, je smiselno predvideti tudi ukrepe za zagotovitev zadostnega števila prostih mest v vrtcih. Pravilnik o normativih in minimalnih tehničnih pogojih za prostor in opremo vrtca¹⁶ (v nadaljevanju: pravilnik o normativih) določa standard, ki mora biti zagotovljen otrokom in zaposlenim v vrtcu.

Načrtovanje investicijskih projektov, ki se financirajo po predpisih, ki urejajo javne finance, podrobneje ureja Uredba o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ¹⁷ (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), ki se uporablja pri pripravi in obravnavi dokumentov investicijske dokumentacije ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Glede na fazo projektnega cikla je treba po določitvi uredbe o enotni metodologiji pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji glede na vrednost investicije izdelati dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), predinvesticijsko zasnovo in investicijski program ali njegovo novelacijo, do začetka postopka javnega razpisa pa še študijo izvedbe nameravane investicije. V fazi izvedbe je treba izdelati poročilo o izvajanju investicijskega projekta, v fazi obratovanja pa poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta. Dokumenti investicijske dokumentacije morajo vsebovati vse potrebne prvine in izračune, tako da je na njihovi podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge posledice odločitve o investiciji.

1.3.3 Finančni podatki

Podatki o investicijskih odhodkih za izvajanje predšolske vzgoje v občini v obdobju od leta 2009 do leta 2014 so prikazani v tabeli 3.

Tabela 3: Investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v obdobju od leta 2009 do leta 2014

Leto	Realizirani investicijski odhodki v evrih	Realizirani investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v evrih	Delež v odstotkih $(4) = (3)/(2) \cdot 100$
(1)	(2)	(3)	(4)
2009	2.739.808	52.042	1,9
2010	3.028.172	294.713	9,7
2011	2.305.087	8.880	0,4
2012	3.907.030	1.409.571	36,1
2013	6.108.375	4.394.698	71,9
2014	2.756.932	1.320.617	47,9
Skupaj	20.845.404	7.480.521	35,9

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2009 do 2014 in podatki občine.

¹⁶ Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13.

¹⁷ Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

1.4 Podatki o predšolskih otrocih v občini

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

Tabela 4: Podatki o razpoložljivih mestih v vrtcih v občini ter otrocih, vključenih v predšolsko vzgojo v občini od leta 2009 do leta 2014

		Šolsko leto					
		2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015
(1)	Število vseh predšolskih otrok¹⁸	455	457	492	515	537	550
(2)	Število razpoložljivih mest v javnih vrtcih	310	310	359	360	360	396
(3)	Število razpoložljivih mest v zasebnih vrtcih	0	0	0	0	0	0
(4) = (2)+(3)	<i>Število vseh razpoložljivih mest v vseh vrtcih</i>	<i>310</i>	<i>310</i>	<i>359</i>	<i>360</i>	<i>360</i>	<i>396</i>
(5)	Število otrok, za katere so bile podane prošnje za vpis v javni vrtec	128	129	159	166	173	192
(6)	Število vključenih otrok v javne vrtce	310	304	356	355	359	396
(7)	Število vključenih otrok v zasebne vrtce	0	0	0	0	0	5
(8) = (6)+(7)	Število vključenih otrok v vse vrtce	310	304	356	355	359	401
(9) = (8)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v vrtce, v odstotkih</i>	<i>68,1</i>	<i>66,5</i>	<i>72,4</i>	<i>68,9</i>	<i>66,9</i>	<i>72,9</i>
(10) = (6)/(1)*100	<i>Delež otrok, vključenih v javne vrtce, v odstotkih</i>	<i>68,1</i>	<i>66,5</i>	<i>72,4</i>	<i>68,9</i>	<i>66,9</i>	<i>72,0</i>
(11)	Število odklonjenih otrok v javnih vrtcih	9	16	47	55	61	34
(12) = (11)/(5)*100	<i>Delež odklonjenih otrok v javnih vrtcih, v odstotkih</i>	<i>7,0</i>	<i>12,4</i>	<i>29,6</i>	<i>33,1</i>	<i>35,3</i>	<i>17,7</i>

Vir: podatki občine.

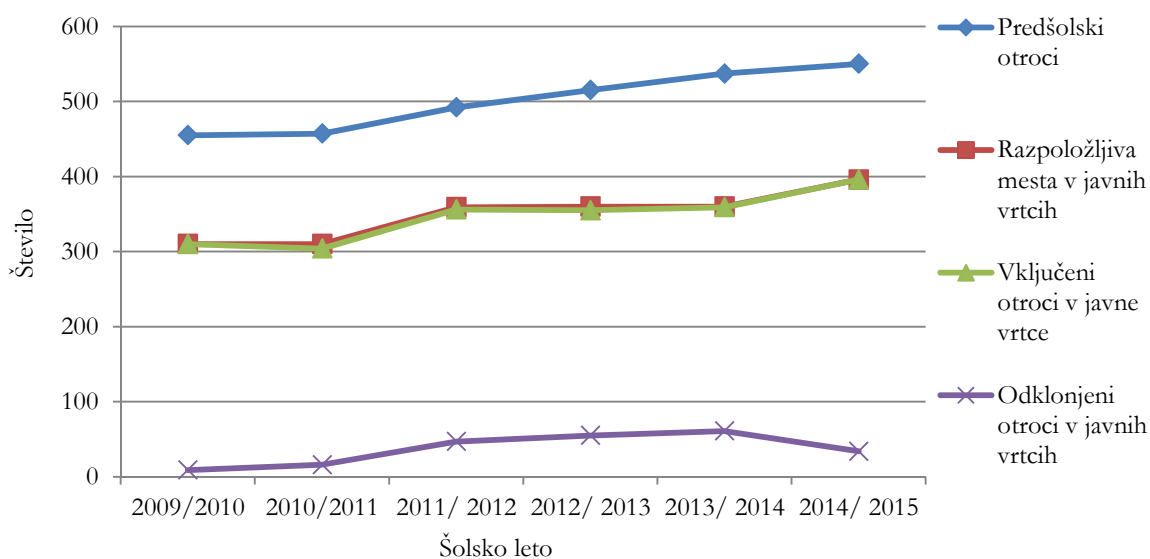
Število predšolskih otrok v občini se je v obdobju od šolskega leta 2009/2010 do šolskega leta 2014/2015 stalno povečevalo. V primerjavi s šolskim letom 2009/2010 se je število predšolskih otrok v šolskem letu 2014/2015 povečalo za 95 otrok oziroma za 20,9 odstotka. V istem obdobju se je stalno povečevalo tudi število razpoložljivih mest v javnih vrtcih. V primerjavi s šolskim letom 2009/2010 se je število razpoložljivih mest v javnih vrtcih v šolskem letu 2014/2015 povečalo za 86 mest oziroma za 27,7 odstotka. Število otrok, vključenih v javne vrtce, se je v obdobju od šolskega leta 2009/2010 do

¹⁸ Od dopolnjenega 11. meseca starosti.

šolskega leta 2014/2015 povečalo, in sicer se je v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2009/2010 povečalo za 86 otrok oziroma za 27,7 odstotka. V obdobju od šolskega leta 2009/2010 do šolskega leta 2013/2014 se je stalno povečalo tudi število odklonjenih otrok v javnih vrtcih, ki pa je v šolskem letu 2014/2015 upadlo. V šolskem letu 2009/2010 je bilo v javne vrtce vključenih 310 otrok oziroma 68,1 odstotka vseh predšolskih otrok v občini, v šolskem letu 2014/2015 pa je bilo v javne vrtce vključenih 396 otrok oziroma 72 odstotkov vseh predšolskih otrok. Delež vključenih otrok v javne vrtce se je v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2009/2010 povečal za 3,9 odstotne točke, delež odklonjenih otrok v javnih vrtcih pa se je v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2009/2010 povečal za 10,7 odstotne točke, vendar pa se je delež odklonjenih otrok v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2013/2014 zmanjšal za 17,6 odstotne točke.

Na sliki 1 je prikazano število vseh predšolskih otrok, število vseh razpoložljivih mest v javnih vrtcih, število otrok, vključenih v javne vrtce, in število odklonjenih otrok v javnih vrtcih v občini v obdobju od šolskega leta 2009/2010 do šolskega leta 2014/2015.

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

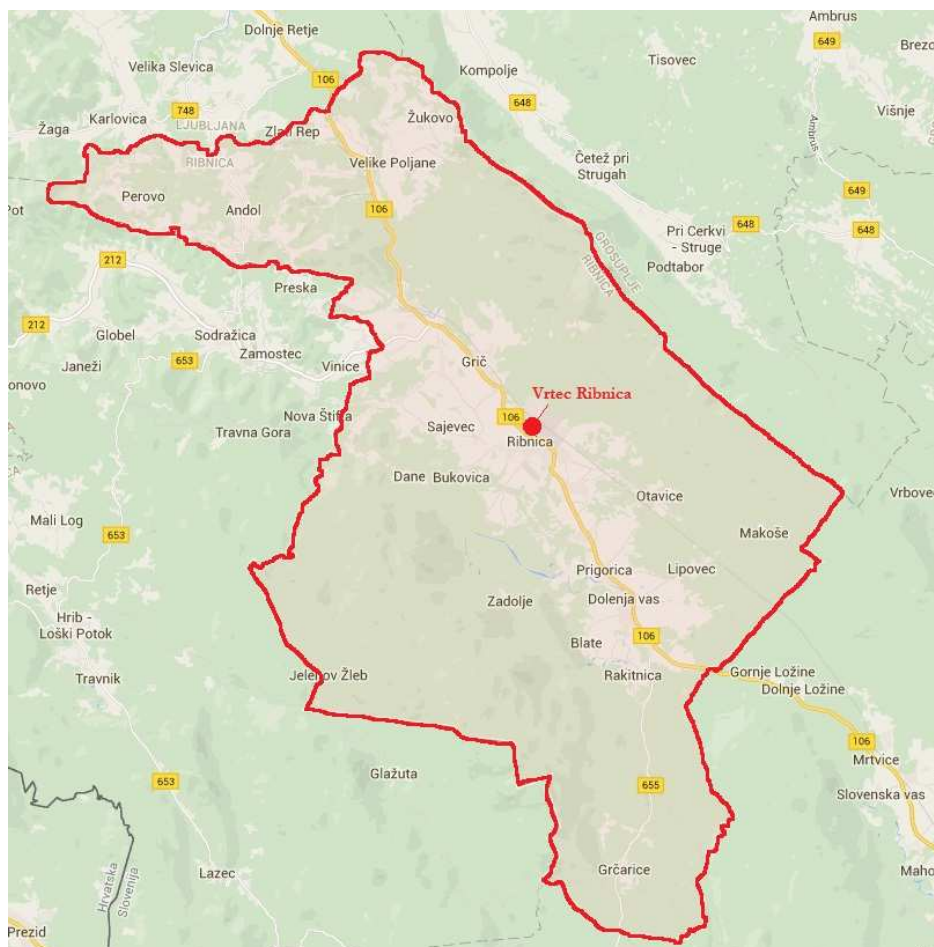


Vir: podatki občine.

JVVZ vrtec Ribnica je v šolskih letih 2009/2010 in 2010/2011 deloval kot matični vrtec na lokaciji Majnikova ulica v starem objektu in ni imel drugih enot. V obdobju od šolskega leta 2011/2012 do šolskega leta 2013/2014 je občina zagotovila tudi dodatno enoto vrtca z dvema oddelkoma v prostorih Osnovne šole dr. Franceta Prešerna Ribnica, ki je delovala do odprtja novega objekta vrtca v letu 2014. V šolskem letu 2014/2015 je JVZ vrtec Ribnica deloval kot matični vrtec na lokaciji Majnikova ulica v novem objektu in ni imel drugih enot.

Lokacija JVZ vrtec Ribnica na območju občine je prikazana na sliki 2.

Slika 2: Lokacija JVYZ vrtec Ribnica na območju občine



Vir: podatki občine.

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

Tabela 5: Podatki o številu otrok, vključenih v vrtec Ribnica, in površini vrtca Ribnica v šolskem letu 2014/2015

Vrtec	Vključeni otroci			Odklonjeni otroci	Notranja igralna površina v kvadratnih metrih		Zunanja igralna površina v kvadratnih metrih	
	Prvo starostno obdobje	Drugo starostno obdobje	Skupaj		Skupaj	Na otroka	Skupaj	Na otroka
(1)	(2)	(3)	(4) = (2)+(3)	(5)	(6)	(7) = (6)/(4)	(8)	(9) = (8)/(4)
Vrtec Ribnica	125	271	396	34	1.511	3,8	7.293	18,4

Vir: podatki občine.

V šolskem letu 2014/2015 je bilo v vrtec Ribnica vključenih 396 otrok. Notranja igralna površina je znašala 3,8 kvadratnega metra na otroka in je dosegala standard, ki znaša najmanj 3 kvadratne metre na otroka. Zunanja igralna površina je znašala 18,4 kvadratnega metra na otroka in je prav tako dosegala standard, ki znaša najmanj 15 kvadratnih metrov na otroka.

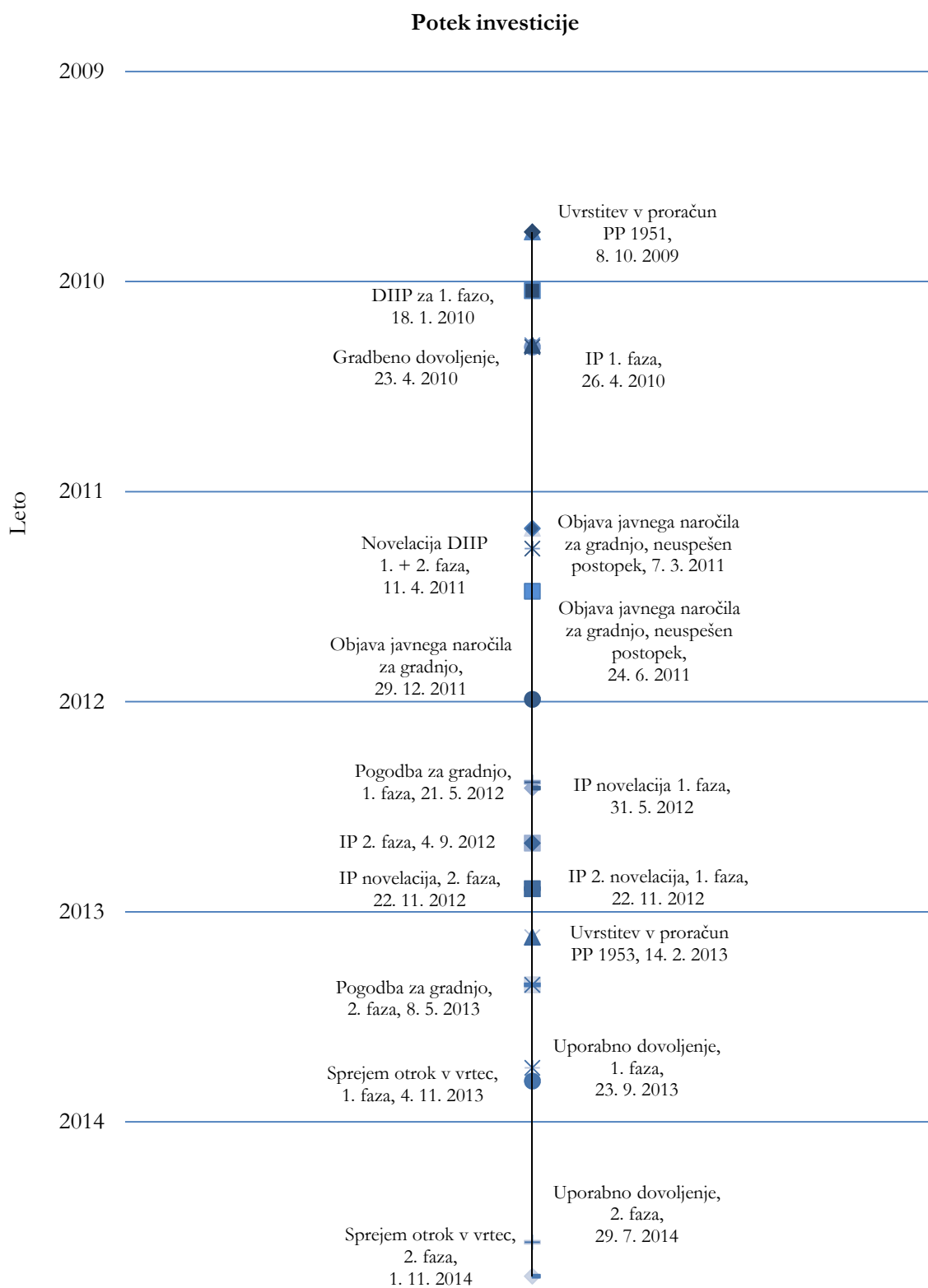
1.5 Predstavitev projekta izgradnje vrtca Ribnica

Občina je v letih od 2009 do 2014 izvedla investicijo v objekt za vrtec Ribnica v dveh fazah v skupni vrednosti 7.480.521 evrov, od tega so realizirani odhodki za 1. fazo gradnje vrtca Ribnica znašali 5.152.594 evrov, za gradnjo 2. faze vrtca Ribnica pa 2.327.927 evrov. 1. faza je vključevala izgradnjo prvih dveh krakov objekta za deset oddelkov vrtca Ribnica in prostore upravne stavbe, 2. faza pa izgradnjo tretjega in četrtega kraka objekta za deset oddelkov vrtca Ribnica. Predvidena je bila gradnja 20-oddelčnega vrtca, ki bi poleg 20 igralnic vključeval še štiri dodatne prostore za različne dejavnosti otrok z možnostjo preoblikovanja v igralnice. Občina se je za gradnjo po fazah odločila zaradi obsežnosti projekta, zagotovitve finančnih sredstev in postopnosti selitve v novi objekt vrtca.

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

Na sliki 3 je predstavljen časovni potek izgradnje vrtca Ribnica od uvrstitve proračunske postavke v proračun občine do sprejema otrok v vrtec Ribnica, na sliki 4 pa prikazujemo zunanost objekta vrtca Ribnica.

Slika 3: Časovni potek izvedbe investicije



Vir: podatki občine.

Slika 4: Zunanost vrtca Ribnica



Vir: dokumentacija občine.

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

- 9. 9. 2009 je z Zbornico za arhitekturo in prostor (v nadaljevanju: ZAPS) sklenila pogodbo o sodelovanju pri pripravi in izvedbi javnega projektnega odprtega enostopenjskega arhitekturnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec v Ribnici v vrednosti 39.979 evrov, h kateri je bil sklenjen aneks, s katerim se je skupna pogodbeni vrednost povečala na 72.620 evrov;
- septembra 2009 je na portalu javnih naročil¹⁹ objavila javni projektni odprti anonimni enostopenjski arhitekturni natečaj za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec v Ribnici;
- oktobra 2009 je uvrstila investicijo v Odlok o rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2009 in odprla proračunsko postavko 1951 *Prenova in izgradnja kompleksa Vrtca Ribnica (Gradnja Vrtca Ribnica – 1. faza)*;
- januarja 2010 je pridobila dokument identifikacije investicijskega projekta²⁰ za 1. fazo gradnje (v nadaljevanju: DIIP za 1. fazo), ki ga je 18. 1. 2010 potrdil²¹ župan;
- 20. 1. 2010 je na podlagi izvedenega javnega natečaja z družbo ARHI-TURA, d. o. o, katere natečajna rešitev je bila prvonagrajena, sklenila pogodbo o izdelavi projektne dokumentacije za vrtec v občini v vrednosti 245.000 evrov;
- 23. 4. 2010 je pridobila gradbeno dovoljenje²² za objekt vrtec v Ribnici;
- aprila 2010 je pridobila investicijski program za 1. fazo gradnje²³ (v nadaljevanju: IP za 1. fazo), ki ga je 26. 4. 2010 potrdil²⁴ župan; IP za 1. fazo je bil noveliran dvakrat, in sicer je maja 2012 pridobila Novelacijo investicijskega programa za 1. fazo gradnje²⁵ (v nadaljevanju: novelacija IP za 1. fazo), ki jo je 31. 5. 2012 potrdil²⁶ župan, novembra 2012 pa je pridobila drugo novelacijo investicijskega programa za 1. fazo gradnje²⁷ (v nadaljevanju: druga novelacija IP za 1. fazo), ki jo je 22. 11. 2012 potrdil²⁸ župan;

¹⁹ Št. objave JN7867/2009.

²⁰ Dokument je izdelala družba RC Kočevje Ribnica, d. o. o.

²¹ Št. sklepa 351-18/2010-4.

²² Št. 351-40/2010-3.

²³ Tako kot opomba 20.

²⁴ Št. sklepa 351-18/2010-8.

²⁵ Tako kot opomba 20.

²⁶ Št. sklepa 351-18/2010-43.

²⁷ Tako kot opomba 20.

²⁸ Št. sklepa 351-18/2010-58.

- aprila 2010 je predložila vlogo na javni poziv za sofinanciranje investicije iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2010–2012 in 13. 10. 2010 s Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko sklenila pogodbo²⁹ o sofinanciranju operacije Gradnja vrtca Ribnica 1. faza (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju za 1. fazo) v vrednosti 2.170.350 evrov, h kateri so bili sklenjeni trije aneksi, s katerimi se je spremenila dinamika financiranja, ne pa tudi vrednost pogodbe;
- marca 2011 je pričela postopek oddaje javnega naročila za gradnjo vrtca po odprtem postopku, vendar je po prejetju petih pravočasnih ponudb štiri zavrnila kot neprimerne, eno pa kot nesprejemljivo; junija 2011 je pričela postopek oddaje javnega naročila za gradnjo vrtca po postopku s pogajanjem po predhodni objavi, vendar je tudi tokrat vse tri prejete ponudbe zavrnila (dve kot neprimerni, eno pa kot nesprejemljivo);
- aprila 2011 je pridobila novelacijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta za 1. in 2. fazo gradnje³⁰ (v nadaljevanju: novelacija DIIP), ki jo je 11. 4. 2011 potrdil³¹ župan;
- decembra 2011 je ponovno pričela postopek oddaje javnega naročila za gradnjo vrtca, in sicer po postopku konkurenčnega dialoga v ocenjeni vrednosti 6.661.514 evrov; po izvedenih pogajanjih je 21. 5. 2012 sklenila s ponudnikom RIKO, d. o. o. pogodbo za 1. fazo gradnje v vrednosti 4.726.307 evrov ter 8. 5. 2013 pogodbo za 2. fazo v vrednosti 2.358.959 evrov (skupna vrednost obeh pogodb je znašala 7.085.266 evrov); 24. 10. 2013 je bil sklenjen aneks k pogodbi za 2. fazo, in sicer zaradi dopolnitve vira financiranja Evropskega sklada za regionalni razvoj; pogodbena vrednost pa ni bila spremenjena;
- 21. 5. 2012 je na podlagi postopka oddaje javnega naročila po odprtem postopku, ki ga je izvedla marca 2011, s ponudnikom Projekt, d. d., Nova Gorica sklenila pogodbo za izvedbo strokovnega nadzora v vrednosti 62.760 evrov;
- iz gradbenega dnevnika izhaja, da so se gradbena dela za 1. fazo pričela 4. 6. 2012 in zaključila 16. 8. 2013, gradbena dela za 2. fazo pa so se pričela 24. 5. 2013 in zaključila 18. 6. 2014;
- septembra 2012 je pridobila Investicijski program za 2. fazo gradnje³² (v nadaljevanju: IP za 2. fazo), ki ga je 4. 9. 2012 potrdil³³ župan; novembra 2012 je pridobila Novelacijo investicijskega programa za 2. fazo gradnje³⁴ (v nadaljevanju: novelacija IP za 2. fazo gradnje), ki jo je 22. 11. 2012 potrdil³⁵ župan;
- februarja 2013 je v Odlok o rebalansu proračuna Občine Ribnica za leto 2013 uvrstila proračunsko postavko *1953 Gradnja Vrtca Ribnica – 2. faza*;
- februarja 2013 je vložila vlogo na javni poziv za sofinanciranje iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 za obdobje 2012–2014 in 5. 6. 2013 z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo (v nadaljevanju: MGRT) sklenila pogodbo o sofinanciranju za operacijo Gradnja vrtca Ribnica 2. faza (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju za 2. fazo) v vrednosti 1.352.203 evre;
- 23. 9. 2013 je bilo izdano uporabno dovoljenje za 1. fazo³⁶; izvajalec je občini predal 1. fazo objekta v uporabo 27. 9. 2013;

²⁹ Št. 351-0018/2010.

³⁰ Tako kot opomba 20.

³¹ Št. sklepa 41010-003/2011-2.

³² Tako kot opomba 20.

³³ Št. sklepa 410-0034/2012-4.

³⁴ Tako kot opomba 20.

³⁵ Št. sklepa 351-18/2010-59.

³⁶ Št. 351-174/2013-12.

- 29. 7. 2014 je bilo izdano uporabno dovoljenje za 2. fazo³⁷; izvajalec je občini predal 2. fazo objekta 4. 8. 2014.

Iz projekta izvedenih del (v nadaljevanju: PID) izhaja, da je novi vrtec zgrajen za 360 otrok in ima 20 oddelkov. Grajen je kot nizkoenergetski objekt s skupno notranjo površino 4.393 kvadratnih metrov, upravni del vrtca Ribnica je zidan, medtem ko so prostori za otroke montažne izvedbe z leseno konstrukcijo. Notranja igralna površina objekta znaša 1.511 kvadratnih metrov oziroma 3,8 kvadratnega metra na otroka. Realizirana vrednost investicije v objekt za vrtec Ribnica je v obdobju od 1. 1. 2009 do 31. 12. 2014 znašala 7.480.521 evrov³⁸. V letu 2015 je občina izvajalcu plačala še del zadržanih zneskov po posameznih začasnih situacijah v skupnem znesku 98.290 evrov³⁹.

Občina je načrtovala in realizirala proračunska sredstva za investicijo v objekt za vrtec Ribnica v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok*, podprogram 19029001 *Vrtci*, na proračunskih postavkah PP 1951 in PP 1953. Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za investicijo v objekt za vrtec Ribnica so predstavljeni v tabeli 6.

³⁷ Št. 351-88/2014-7.

³⁸ Podatki iz analitičnih konto kartic, proračunske postavke 1951 – Gradnja vrtca Ribnica – 1. faza (v nadaljevanju: PP 1951), 1953 – Gradnja vrtca Ribnica – 2. faza (v nadaljevanju: PP 1953) in 1649 – Načrti in druga projektna dokumentacija (v nadaljevanju: PP 1649).

³⁹ Zaključni račun proračuna Občine Ribnica za leto 2015, Uradni list RS, št. 37/16.

Tabela 6: Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za vrtec Ribnica

v evrih

Akt	Leto 2009*	Leto 2010	Leto 2011	Leto 2012	Leto 2013	Leto 2014
Odlok o proračunu						
PP 1951, 1. faza	/	272.000	2.394.626	1.534.630	3.433.918	197.000
PP 1953, 2. faza	/	/	/	/	1.020.000	1.122.238
Rebalans A						
PP 1951, 1. faza	20.000	295.000	10.000	1.534.630	3.433.918	/
PP 1953, 2. faza	/	/	/	/	1.535.999	/
Rebalans B						
PP 1951, 1. faza	/	/	/	1.534.630	/	/
PP 1953, 2. faza	/	/	/	1.560	/	/
Veljavni proračun						
PP 1951, 1. faza	20.000	295.000	10.000	1.534.630	3.433.918	197.000
PP 1953, 2. faza	/	/	/	1.560	1.535.999	1.124.238
Zaključni račun**						
PP 1951, 1. faza	4.302	294.713	8.880	1.408.011	3.192.020	196.929
PP 1953, 2. faza	/	/	/	1.560	1.202.679	1.123.688
PP 1649	47.740	/	/	/	/	/

Opombi: * V letu 2009 je občina odhodke, ki se nanašajo na investicijo v objekt za vrtec, v znesku 47.740 evrov evidentirala še na PP 1649 (trije računi oziroma plačila ZAPS).

** Vsota zneskov zaključnih računov se zaradi zaokroževanja razlikuje za 1 evro od realizirane vrednosti investicije.

Viri: odloki o proračunu občine za leta od 2009 do 2014, odloki o zaključnem računu proračuna občine za leta od 2009 do 2014.

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

Tabela 7: Podatki o vrednosti investicije, površini in kapaciteti objekta ter rok izvedbe investicije v objekt vrtca Ribnica

Dokument	Vrednost investicije⁴⁰ v evrih	Neto tlorisna površina objekta v kvadratnih metrih	Kapaciteta objekta število mest za otroke	Rok izvedbe investicije/pridobitev uporabnega dovoljenja
DIIP za 1. fazo	7.310.160	ni podatka*	360	30. 9. 2012
Novelacija DIIP	8.594.678	ni podatka	360	30. 9. 2013
IP za 1. fazo	8.553.330	2.597 (1. faza)	360	30. 9. 2012
Novelacija IP za 1. fazo	7.613.805	2.597 (1. faza)	360	30. 9. 2013
Druga novelacija IP za 1. fazo	7.597.244	2.597 (1. faza)	360	30. 9. 2013
IP za 2. fazo	7.597.244	3.970 (1. faza in 2. faza)	360	30. 9. 2014
Novelacija IP za 2. fazo	7.597.244	3.970 (1. faza in 2. faza)	360	30. 9. 2014
Predinvesticijska zasnova	8.599.324	3.970 (1. faza in 2. faza)	360	30. 9. 2012 (1. faza); 30. 9. 2013 (2. faza)
Realizacija	7.480.521**	4.393	360	23. 9. 2013 (1. faza); 29. 7. 2014 (2. faza)

Opomba: * Naveden je le podatek o bruto tlorisni površini, ki znaša 5.000 kvadratnih metrov.

** 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: DIIP za 1. fazo, novelacija DIIP, IP za 1. fazo, novelacija IP za 1. fazo, druga novelacija IP za 1. fazo, IP za 2. fazo, novelacija IP za 2. fazo, predinvesticijska zasnova in podatki občine.

Občina je januarja 2010 v DIIP za 1. fazo načrtovala izgradnjo 20-oddelčnega vrtca za 360 otrok ter ocenjeno vrednostjo 7.310.160 evrov in predvidenim rokom dokončanja septembra 2012. V nadaljevanju je občina pripravila investicijsko dokumentacijo posebej za vsako fazo gradnje. V IP za 1. fazo je bila ocenjena skupna vrednost investicije na 8.553.330 evrov. Z novelacijo DIIP se je vrednost investicije povečala na 8.594.678 evrov, predviden rok za dokončanje investicije pa je bil september 2013. IP za 1. fazo je bil v letu 2012 dvakrat noveliran, skupna vrednost investicije pa se je zmanjšala na 7.597.244 evrov. Z IP za 2. fazo je bil načrtovan rok za dokončanje 30. 9. 2014. Uporabno dovoljenje za 1. fazo je bilo izdano 23. 9. 2013, za 2. fazo pa 29. 7. 2014. Končna vrednost investicije je bila 7.578.811 evrov, kar je za 974.519 evrov manj od predvidene vrednosti v IP za 1. fazo in za 18.433 evrov manj od novelacije IP za 2. fazo. Realizirana neto tlorisna površina objekta je znašala 4.393 kvadratnih metrov in je bila za 423 kvadratnih metrov večja od načrtovane v investicijski dokumentaciji.

⁴⁰ Upoštevana je celotna vrednost investicije (za 1. fazo in 2. fazo gradnje), ki je navedena v investicijski dokumentaciji.

V tabeli 8 so predstavljeni podatki o realizirani vrednosti investicije v objekt vrtec Ribnica v obdobju od leta 2009 do leta 2014 po namenih.

Tabela 8: Podatki o realizirani vrednosti investicije v objekt za vrtec Ribnica v obdobju od leta 2009 do leta 2014 po namenih

v evrih

Leto	Realizacija						Skupaj
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Javni natečaj	47.740	23.307	0	0	0	0	71.047
Investicijska in projektna dokumentacija	0	247.760	3.840	2.880	0	0	254.480
Nadzor	0	0	0	15.877	24.368	22.891	63.136
Gradbeno-obrtniška dela	0	0	0	1.272.814	2.409.372	574.121	4.256.307
Oprema kuhinje	0	0	0	0	140.549	12.562	153.111
Oprema pralnice	0	0	0	0	31.980	2.855	34.835
Električna, strojna in ostala instalaterska dela	0	0	0	65.231	1.277.470	392.660	1.735.361
Notranja oprema	0	0	0	0	225.728	196.236	421.964
Zunanja ureditev	0	0	0	47.729	261.265	114.311	423.305
Drugo ⁴¹	4.302	23.646	5.040	5.040	23.966	4.981	66.975
Skupaj	52.042⁴²	294.713	8.880	1.409.571	4.394.698	1.320.617	7.480.521

Vir: podatki občine.

⁴¹ Geodetske storitve, izdelava občinskega podrobnega prostorskega načrta, priključitev na električno omrežje, revizija projektne dokumentacije, geomehanske analize, telekomunikacijski priključek, tehnični pregled, izvedba javnega naročila in pravno svetovanje.

⁴² V letu 2009 je 47.740 evrov evidentirano na PP 1649 (trije računi oziroma plačila ZAPS).

2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

2.1 Obrazložitev revizije

V okviru preveritve pravilnosti dela poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, smo preverili, ali je občina izvedla investicijo v objekt za vrtec v skladu s predpisi. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je izvedla eno investicijo v objekt za vrtec, in sicer v izgradnjo vrtca Ribnica. Preverili smo pravilnost načrtovanja in izvedbe investicije. Pravilnost poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec v letih od 2009 do 2014, smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta od 2009 do 2014 v delu, ki se nanaša na izvedbo te investicije. Kriterije za presojo nepravilnosti predstavljajo predpisi, ki se nanašajo na načrtovanje in izvedbo investicije v objekt za vrtec in so navedeni v revizijskem programu. V vzorec so bili vključeni izvedeni postopki in poslovni dogodki, ki so se začeli v obdobju od leta 2009 do leta 2014.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Obrazložitve proračunov in zaključnih računov proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah⁴³ (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Sestavo proračuna določa tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti⁴⁴ (v nadaljevanju: uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007). V uredbi o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je v prvem odstavku 39. člena določeno, da za pripravo proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti Ministrstvo za finance pripravi proračunski priročnik. Po drugem odstavku 39. člena te uredbe proračunski priročnik vsebuje temeljna ekonomska izhodišča in predpostavke za pripravo proračuna in navodila za pripravo splošnega dela proračuna, finančnih načrtov neposrednih in posrednih uporabnikov ter NRP. V skladu s proračunskim priročnikom se finančni načrt neposrednega uporabnika pripravi do ravni proračunske postavke⁴⁵.

⁴³ Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 44/07.

⁴⁵ Proračunska postavka je del podprograma, ki prikazuje celoto aktivnosti ali projekta, ali del aktivnosti ali projekta ali ekonomski namen porabe sredstev z delovnega področja enega neposrednega uporabnika.

Pri sestavi zaključnega računa proračuna se upošteva členitev, ki je predpisana za sestavo proračuna. Po določilih 96. člena ZJF zaključni račun proračuna zajema tudi obrazložitev zaključnega računa. Podrobneje vsebino in strukturo zaključnega računa proračuna občine predpisuje Navodilo o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna⁴⁶ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna). Ministrstvo za finance je januarja 2010 pripravilo Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna⁴⁷, v katerem so predstavljene pravne podlage za pripravo zaključnega računa proračuna občine, struktura in vsebina, postopek priprave in sprejem zaključnega računa proračuna občine.

Občina je sredstva za projekt izgradnje vrtca Ribnica načrtovala v rebalansu proračuna za leto 2009 ter v proračunih in rebalansih proračunov za leta od 2010 do 2014 na PP 1951 in PP 1953 v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, podprogram 19029001 Vrta.

2.2.1.a V skladu z drugim odstavkom 13. člena ZJF župan predloži občinskemu svetu predlog proračuna z obrazložitvami. V skladu s 16. členom ZJF mora obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega uporabnika vsebovati tudi predstavitev ciljev, strategij in programov na posameznem področju, zakonske in druge podlage, na katerih temeljijo predvidene strategije in programi, ter izhodišča in kazalce, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V 2. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je navedeno tudi, da ima glavni program določene splošne cilje in kazalnike učinkovitosti in uspešnosti⁴⁸, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti⁴⁹, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila⁵⁰. V 41. členu uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 je določeno, da mora obrazložitev predloga finančnega načrta vsebovati povzetek ciljev iz dokumentov razvojnega načrtovanja in glavnih programov in podprogramov na posameznih področjih proračunske porabe, prikaz ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizične, finančne in opisne kazalnike, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišča in kazalnike, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev. V skladu s proračunskimi priročniki za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014⁵¹ naj bi bila obrazložitev predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika pripravljena za vsako posamezno področje proračunske porabe v skladu s strukturo predlaganega finančnega načrta (po glavnih programih, podprogramih in proračunskih postavkah).

⁴⁶ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

⁴⁷ [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.

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

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

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

⁵¹ Ministrstvo za finance za vsako proračunsko leto oziroma za dve proračunski leti skupaj pripravi nov proračunski priročnik. Določila glede obrazložitve predloga finančnega načrta neposrednega proračunskega uporabnika so v proračunskih priročnikih za pripravo občinskih proračunov za leta od 2008 do 2014 vsebinsko enaka.

Obrazložitev finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračunov za leta od 2009 do 2014⁵², v katerih je občina načrtovala investicijo za vrtec Ribnica, ne vsebujejo vseh zahtevanih sestavin, in sicer obrazložitve:

- rebalansa proračuna za leto 2009 in proračuna za leto 2012 ne vsebujejo opisa in splošnih ciljev glavnega programa 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok, s katerimi se izvajajo cilji področja proračunske porabe, niti kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti; ne vsebujejo specifičnih ciljev podprograma 19029001 Vrtci ter kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti, s katerimi naj bi se merilo doseganje ciljev glavnega programa;
- proračunov za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 sicer vsebujejo splošne cilje glavnega programa 1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok in specifične cilje podprograma 19029001 Vrtci, ki pa niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi; vsebujejo tudi kazalnike učinkovitosti in uspešnosti, vendar ti niso oblikovani na način, da bi bilo z njimi mogoče meriti doseganje ciljev glavnega programa in podprograma;
- proračuna in rebalansa proračuna za leto 2010, rebalansa proračuna za leto 2012 in proračuna za leto 2013 ne vsebujejo opisa projekta oziroma proračunske postavke; obrazložitve proračunov za leta 2009, 2011, 2012 in 2014 ter rebalansov proračuna za leta 2009, 2011, 2013 in 2014 pa ne vsebujejo ciljev projekta ali pa ti niso dovolj jasno opredeljeni za presojo, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila.

Obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračunov za leta od 2009 do 2014 za vrtec Ribnica niso popolne, kar je v neskladju z 41. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 v povezavi z 39. členom uredbe o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007.

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

Občina je realizirala investicijske odhodke za vrtec Ribnica v letih od 2009 do 2015. Obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2012 do 2014⁵³ niso popolne, saj ne zajemajo obrazložitve izvajanja NRP in popolne obrazložitve posebnih delov zaključnih računov proračuna občine (ne

⁵² V delu, ki se nanaša na investicijo vrtec Ribnica.

⁵³ Tako kot opomba 52.

vključujejo obrazložitve vseh porabljenih sredstev na projektu oziroma proračunski postavki), kar je v neskladju s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

Ukrep občine

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

2.2.2 Izdelava investicijske dokumentacije za vrtec Ribnica

Občina je DIIP za 1. fazo potrdila 18. 1. 2010. Investicijo je uvrstila v posebni del proračuna 8. 10. 2009 s sprejetjem rebalansa proračuna za leto 2009, in sicer s *proračunsko postavko 1951*, v NRP pa 5. 2. 2010 s sprejetjem proračuna za leto 2010.

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

2.2.2.a Občina je investicijo v vrtec Ribnica uvrstila v posebni del proračuna za leto 2009, preden je potrdila DIIP za 1. fazo, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

2.2.3 Javni natečaj za izbiro najustreznejše rešitve

Občina je 9. 9. 2009 z ZAPS sklenila pogodbo o sodelovanju pri pripravi in izvedbi javnega projektnega enostopenjskega arhitekturnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec v Ribnici v vrednosti 39.979 evrov. Pogodbeni stranki sta 15. 12. 2009 sklenili aneks k pogodbi, s katerim sta zaradi velikega števila prejetih natečajnih del in s tem povezanega dodatnega dela ocenjevalne komisije povečali pogodbeno vrednost za 32.641 evrov na skupaj 72.620 evrov. Ocenjevalna komisija je prejela 56 pravočasnih elaboratov. Občina je v letih 2009 in 2010 za opravljene storitve ter za nagrade, priznanja in odškodnine natečajnikom plačala ZAPS 71.046 evrov.

2.2.3.a Občina je v obvestilu o javnem projektne odprtem anonimnem enostopenjskem arhitekturnem natečaju za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec v Ribnici in v razpisni dokumentaciji navedla pet meril za ocenjevanje natečajnih elaboratov (umestitev v prostor, funkcionalna zasnova, oblikovanje, tehnične rešitve in ekonomičnost), za katere je navedla, da se uporabljajo enakovredno, vendar pa ni navedla načina njihove uporabe. Iz zapisnikov o ocenjevanju natečajnih elaboratov in zaključnega poročila ocenjevalne komisije⁵⁴ ni razvidno, kako so bila merila upoštevana.

Po določilih tretjega odstavka 57. člena Pravilnika o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov⁵⁵ (v nadaljevanju: pravilnik o javnih natečajih) lahko ocenjevalna komisija ocenjuje natečajne elaborate, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, samo v skladu z merili za ocenjevanje, določenimi v natečajnem gradivu.

⁵⁴ Z dne 23. 12. 2009.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 108/04.

Iz predložene dokumentacije ni razvidno, kako je ocenjevalna komisija pri ocenjevanju natečajnih elaboratov, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, uporabila merila za ocenjevanje, določena v natečajnem gradivu, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 57. člena pravilnika o javnih natečajih.

2.2.4 Gradnja vrtca Ribnica

Občina je marca 2011 začela postopek oddaje javnega naročila za gradnjo vrtca Ribnica po odprtem postopku v ocenjeni vrednosti 6.979.027 evrov brez DDV. Občina je prejela pet pravočasnih ponudb, vendar je vseh pet zavrnila: štiri kot neprimerne, saj naj ne bi v celoti izpolnjevale zahtev občine, določenih v razpisni dokumentaciji, eno pa kot nesprejemljivo, saj je ponudbena cena, ki je znašala 7.568.575 evrov brez DDV, presegla zagotovljena sredstva, ki so znašala 4.788.119 evrov brez DDV.

Občina je junija 2011 začela nov postopek oddaje javnega naročila za gradnjo vrtca Ribnica v ocenjeni vrednosti 6.979.027 evrov brez DDV po postopku s pogajanjem po predhodni objavi v skladu s 1. točko prvega odstavka 28. člena Zakona o javnem naročanju⁵⁶ (v nadaljevanju: ZJN-2). Prejela je tri pravočasne ponudbe, vendar je ponovno vse tri zavrnila: dve kot neprimerni že pred začetkom pogajanj, saj naj ne bi v celoti izpolnjevali zahtev občine, določenih v razpisni dokumentaciji, eno pa po izvedenih pogajanjih kot nesprejemljivo, saj je končna ponudbena cena 6.489.717 evrov brez DDV presegla zagotovljena sredstva, ki so znašala 5.563.250 evrov brez DDV⁵⁷.

Občina je decembra 2011 začela tretji postopek oddaje javnega naročila za gradnjo vrtca Ribnica v ocenjeni vrednosti 6.661.514 evrov brez DDV po postopku konkurenčnega dialoga (v skladu s 27. členom ZJN-2). Merilo za izbiro najugodnejšega ponudnika je bila ekonomsko najugodnejša ponudba. Občina je prejela štiri pravočasne prijave, pri čemer je v fazi preverjanja sposobnosti le dvema prijaviteljema priznala sposobnost za sodelovanje v konkurenčnem dialogu. Občina je po izvedeni fazi dialoga prejela le eno končno ponudbo ponudnika RIKO, d. o. o., v znesku 5.904.388 evrov brez DDV, s katerim je maja 2012 sklenila pogodbo za 1. fazo gradnje vrtca v vrednosti 3.938.589 evrov brez DDV in maja 2013 pogodbo za 2. fazo gradnje vrtca v vrednosti 1.965.799 evrov brez DDV. V letih 2012 do 2014 je občina izvajalcu po obeh pogodbah plačala skupaj 7.033.240 evrov⁵⁸.

Občina je za obe fazi gradnje vrtca Ribnica pridobila sredstva za sofinanciranje investicije iz Evropskega sklada za regionalni razvoj v skupnem znesku 3.522.553 evrov. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko je avgusta 2010 sprejela sklep o sofinanciranju operacije Gradnja vrtca Ribnica I. faza v vrednosti 2.170.350 evrov in z občino 13. 10. 2010 sklenila pogodbo o sofinanciranju. MGRT pa je februarja 2013 sprejelo sklep o sofinanciranju operacije Gradnja vrtca Ribnica – II. faza v vrednosti 1.352.203 evre in z občino 5. 6. 2013 sklenilo pogodbo o sofinanciranju.

⁵⁶ Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

⁵⁷ Zagotovljena sredstva v proračunu za leto 2011 so se glede na prvotno predvidena zmanjšala za 600.000 evrov z DDV, ker občina v letu 2011 ni uspela pridobiti sredstev Ministrstva za šolstvo in šport za sofinanciranje investicije.

⁵⁸ Del zadržanih zneskov po posameznih začasnih situacijah v skupnem znesku 98.290 evrov je občina plačala izvajalcu v letu 2015, tako da so vsa plačila občine izvajalcu znašala skupaj 7.131.530 evrov.

2.2.4.a ZJN-2 je v 27. točki prvega odstavka 2. člena opredelil konkurenčni dialog kot postopek, ki ga naročnik uporabi v primerih oddaje posebno zahtevnih javnih naročil, v katerem lahko kateri koli gospodarski subjekt zahteva sodelovanje in v katerem naročnik opravi dialog s kandidati, ki sodelujejo v postopku, s ciljem oblikovati eno ali več variant, ki lahko izpolnijo njegove zahteve in na podlagi katerih naročnik izbrane kandidate povabi, da predložijo ponudbo. Za namen uporabe postopka iz te točke se za javno naročilo šteje, da je posebno zahtevno, če ni mogoče objektivno:

- opredeliti tehničnih specifikacij v skladu s točkami b), c) ali č) tretjega odstavka 37. člena ZJN-2, ki bi lahko zadovoljile naročnikove potrebe ali dosegle cilje, in/ali
- določiti pravnih in/ali finančnih elementov projekta oziroma predmeta javnega naročila.

V prvem odstavku 27. člena ZJN-2 je bilo določeno, da se konkurenčni dialog lahko uporabi le za javna naročila, pri katerih uporaba odprtega postopka 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. Enako izhaja tudi iz tretjega odstavka 24. člena ZJN-2, ki je določal, da se za javna naročila iz c) točke drugega odstavka 24. člena ZJN-2 uporabljajo pravila odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti. Le v posebnih razmerah, ki so bile izrecno določene v prvem odstavku 27. člena ZJN-2, pa lahko naročnik odda javno naročilo z uporabo konkurenčnega dialoga. Konkurenčni dialog torej ni redni postopek, ampak se lahko uporabi izjemoma, ko gre za posebno zahtevno javno naročilo. Primeri takšne vrste javnih naročil so opredeljeni v 31. točki preambule Direktive 2004/18/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 31. marca 2004⁵⁹ o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil gradenj, blaga in storitev, ki določa, da naročniki, ki izvajajo posebno zapletene projekte, lahko ugotovijo, ne da bi bilo to zaradi njihove napake, da 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 vnaprej⁶⁰. Če uporaba odprtih ali omejenih postopkov ne omogoča oddaje teh naročil, je treba določiti prilagodljivi postopek, ki ohrani ne samo konkurenco med gospodarskimi subjekti, temveč tudi potrebo, da naročniki z vsakim kandidatom obravnavajo vse vidike naročila.

Po določilih ZJN-2 se torej postopek konkurenčnega dialoga lahko uporabi, če uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ni mogoča, med drugim tudi zaradi tehnične zahtevnosti javnega naročila. ZJN-2 pa ne predvideva uporabe konkurenčnega dialoga v primerih, ko je izvedba drugih postopkov javnega naročanja neuspešna iz razlogov na strani naročnika (to so tudi nezadostna finančna sredstva za izvedbo projekta). ZJN-2 torej ne omogoča 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.

⁵⁹ UL L, št. 134 z dne 30. 4. 2004.

⁶⁰ Evropska komisija je v *EXPLANATORY NOTE – COMPETITIVE DIALOGUE – CLASSIC DIRECTIVE* [URL: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm] pojasnila, da je zapletena finančna konstrukcija običajno povezana z izvajanjem javno-zasebnega partnerstva ali s primeri, ko ni jasno, kdo v celoti nosi tveganje izvedbe projekta, zaradi česar ni mogoče presoditi, ali gre za primer javnega naročanja ali podelitev koncesije.

Iz naročnikove prve razpisne dokumentacije (točka razpisne dokumentacije 1.3), objavljene na portalu javnih naročil⁶¹, nedvoumno izhaja, da je že prvotna razpisna dokumentacija obsegala projekt za izvedbo⁶². Po 26. členu Pravilnika o projektni dokumentaciji⁶³ je namen projekta za izvedbo izvedba gradnje in je sestavljen iz načrtov podrobnejših tehničnih rešitev in detajlov, ki nadgrajujejo posamezne načrte projekta za pridobitev gradbenega dovoljenja. Prvotna razpisna dokumentacija tega javnega naročila je vsebovala tako tehnično poročilo o arhitekturnih značilnosti predvidene gradnje kot natančne popise vseh potrebnih del za izgradnjo objekta, s čimer je naročnik v obravnavanem primeru tehnične specifikacije predhodno že natančno določil. Javno naročilo zato ni bilo takšno, da občina zaradi tehnične zahtevnosti projekta ni mogla določiti oziroma opredeliti tehničnih specifikacij in da uporaba odprtega postopka ali postopka s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti ni bila mogoča. Ocenjujemo, da so vzroki za neuspešnost predhodno izvedenih postopkov javnega naročanja na strani naročnika, 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. Pogoji iz prvega odstavka 27. člena ZJN-2 za uporabo postopka konkurenčnega dialoga torej niso bili izpolnjeni, saj ni šlo za primer posebno zahtevnega javnega naročila, pri katerem naročnik ne bi mogel opredeliti tehničnih specifikacij in/ali določiti pravnih in/ali finančnih elementov predmeta javnega naročila (ko bi torej šlo za tako zapleteno in strukturirano financiranje, katerega finančne in pravne sestave ne bi bilo mogoče opredeliti vnaprej).

Občina je javno naročilo za gradnjo vrtca oddala z uporabo postopka konkurenčnega dialoga, ne da bi bili za to izpolnjeni zakonsko določeni pogoji, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 24. člena ZJN-2 v povezavi s prvim odstavkom 27. člena ZJN-2.

2.2.4.b Občina je 29. 5. 2012 pridobila bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti za 1. fazo gradnje vrtca v vrednosti 393.859 evrov, 15. 5. 2013 pa bančno garancijo za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti za 2. fazo gradnje vrtca v vrednosti 196.580 evrov. V obeh primerih znaša vrednost garancije 10 odstotkov pogodbene vrednosti brez DDV, kot je določeno v pogodbah za 1. fazo in 2. fazo gradnje vrtca.

V obvestilu o naročilu, objavljenem na portalu javnih naročil, je bilo določeno, da mora garancija za izvedbo pogodbenih obveznosti znašati 10 odstotkov pogodbene vrednosti z DDV. V razpisni dokumentaciji pa je na treh mestih navedeno, da mora garancija znašati 10 odstotkov pogodbene vrednosti z DDV, na dveh mestih, da mora garancija znašati 10 odstotkov pogodbene vrednosti brez DDV, na dveh mestih pa celo oboje.

Občina je 28. 10. 2013 pridobila bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku za 1. fazo gradnje vrtca v vrednosti 196.929 evrov, 23. 9. 2014 pa bančno garancijo za odpravo napak v garancijskem roku za 2. fazo gradnje vrtca v vrednosti 117.948 evrov. V obeh primerih znaša vrednost garancije 5 odstotkov pogodbene vrednosti brez DDV, kot je določeno v pogodbah za 1. fazo in 2. fazo gradnje vrtca.

V obvestilu o naročilu, objavljenem na portalu javnih naročil, je bilo določeno, da mora garancija znašati 5 odstotkov pogodbene vrednosti z DDV. V razpisni dokumentaciji pa je na enem mestu navedeno, da

⁶¹ Št. objave JN2144/2011.

⁶² Št. AT10/01 (izvajalec ARHI-TURA, d. o. o., oktober 2010).

⁶³ Uradni list RS, št. 55/08.

mora garancija znašati 5 odstotkov pogodbene vrednosti z DDV, na dveh mestih, da mora garancija znašati 5 odstotkov pogodbene vrednosti brez DDV, na dveh mestih pa celo oboje.

Razpisna dokumentacija se v delu, ki se nanaša na višino bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in odpravo napak v garancijskem roku, razlikuje od objave obvestila o naročilu, kar je v neskladju z drugim odstavkom 71. člena ZJN-2, ki je določal, da morajo biti podatki iz razpisne dokumentacije enaki podatkom, objavljenim v obvestilu o naročilu.

2.2.5 Izvajanje geodetskih storitev

Občina je 19. 10. 2010 prejela račun izvajalca Avant geo, d. o. o. za storitve posodobitve in reambulacije geodetskega načrta v vrednosti 900 evrov, ki ga je plačala 31. 12. 2010.

2.2.5.a Občina za izvedena dela ni sklenila pisne pogodbe oziroma ni izdala naročilnice, kar je v neskladju s 50. členom ZJF, ki določa, da neposredni uporabnik prevzema obveznosti s pisno pogodbo.

2.2.5.b Občina je račun plačala z zamudo (73. dan po prejemu računa), kar je bilo v neskladju z 22. členom Zakona o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011⁶⁴, ki je za plačilo vseh obveznosti določal plačilni rok 30. dan po prejemu listine, ki je podlaga za izplačilo.

Ukrep občine

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

⁶⁴ Uradni list RS, št. 99/09, 29/10, 56/10.

3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

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

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

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje

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

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

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

Na državni ravni je uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja iz leta 2007 do 9. 7. 2010 v 5. členu določala strategijo razvoja Slovenije kot strateški dokument razvojnega načrtovanja na državni ravni ter državni razvojni program kot izvedbeni dokument razvojnega načrtovanja. 10. 7. 2010 je pričela veljati Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna⁶⁵, ki na novo ureja način priprave razvojnih dokumentov države. Ta uredba v 6. členu določa strategijo razvoja Slovenije, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih trendov.

Na državni ravni je nacionalna strokovna skupina pri Ministrstvu za šolstvo in šport⁶⁶ pripravila Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji⁶⁷, ki obravnava analizo stanja in sistemske rešitve za področje vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ne določa pa ciljev glede dostopnosti predšolske vzgoje. Ministrstvo za šolstvo in šport je v obrazložitvi Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih⁶⁸ (ZVrt-D) med poglavitnimi cilji navedlo cilj doseči 90-odstotni delež vključenosti otrok drugega starostnega obdobja. Ta cilj naj bi bil dosežen med drugim tudi z zagotavljanjem prostorskih kapacitet. Na državni ravni ni bil pripravljen noben drug dokument, ki bi vključeval strateške cilje države na področju predšolske vzgoje.

ZVrt v 10.b členu določa, da mora občina pri načrtovanju dejavnosti v prostoru načrtovati tudi ustrezne površine za dejavnost predšolske vzgoje v skladu z zakonom, ki ureja prostorsko načrtovanje v strateškem delu OPN. Zakon o prostorskem načrtovanju⁶⁹ v 38. členu določa OPN kot prostorski akt, s katerim se ob upoštevanju usmeritev iz državnih prostorskih aktov, razvojnih potreb občine in varstvenih zahtev določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja objektov v prostor. Strateški del OPN med drugim določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovno, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter zasnovo gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena. OPN sprejme občinski svet.

Strateške usmeritve na področju prostorskega razvoja občine je do 27. 11. 2012 določal Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega plana Občine Ribnica za obdobje 1986 do 2000 in srednjeročnega plana Občine Ribnica za obdobje 1986 do 1990⁷⁰ (v nadaljevanju: prostorski

⁶⁵ Uradni list RS, št. 54/10.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ [URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf], 8. 11. 2016.

⁶⁸ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 2/08.

⁶⁹ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 42/03.

načrt občine), od 27. 11. 2012 pa Odlok o občinskem prostorskem načrtu Občine Ribnica⁷¹ (v nadaljevanju: OPN občine). V prostorskem načrtu občine je med načrtovanimi ukrepi na področju vzgoje in varstva predšolskih otrok za zadovoljitev potrebnega števila mest za varstvo predšolskih otrok predvidena celotna prenova vrtca Ribnica. OPN občine v strateškem delu določa izhodišča in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj poselitve in za celovito prenovu, usmeritve za razvoj v krajini, določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter podrobnejši koncept prostorskega razvoja naselij.

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

3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje in njegovo načrtovanje v proračunu

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

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

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

⁷¹ Uradni list RS, št. 85/12.

Občina je v sodelovanju z vrtcem Ribnica vzpostavila evidenco za spremljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje, ki jo dopolnjuje ob vsakoletnem javnem razpisu za vpis otrok v vrtec. Po končanem javnem razpisu za vpis otrok v vrtec analizira podatke o vključenosti otrok v vrtec in o dejanskih potrebah vključitve v javni vrtec in pripravi predlog razporeditve otrok in organizacije oddelkov za naslednje šolsko leto ter načrtuje potrebna sredstva v proračunu občine. V obdobju od šolskega leta 2009/2010 do šolskega leta 2014/2015 se je občina soočala s pomanjkanjem prostora v vrtcu Ribnica. Zaradi pomanjkanja razpoložljivih mest je v šolskem letu 2011/2012 odprla enoto vrtca Ribnica z dvema oddelkoma v prostorih Osnovne šole dr. Franceta Prešerna Ribnica, ki je delovala do odprtja novega objekta vrtca Ribnica v letu 2014, kljub temu pa ni zagotovila dostopnosti vrtca za vse otroke.

V rebalansu proračuna za leto 2009 in v proračunu za leto 2012 je glavni program *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* predstavljen brez opredelitve ciljev glavnega programa in brez specifičnih ciljev podprograma *19029001 Vrtci*. Obrazložitve proračunov za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 vsebujejo cilje glavnega programa in specifične cilje podprograma, ki pa so opredeljeni splošno (na primer, ohranjanje in zagotavljanje optimalne možnosti za kvalitetno vzgojo in varstvo predšolskih otrok, omogočiti čim večjemu številu otrok prosto mesto v novem vrtcu). Obrazložitve proračuna za obdobje od leta 2009 do leta 2014 ne vsebujejo podatkov, kot so število razpoložljivih mest v vrtcu, število vključenih in odklonjenih otrok, ali je občina dosegla standard glede igralne površine na otroka oziroma kdaj naj bi ga dosegla, ki bi občinskemu svetu omogočali seznanitev s stanjem na področju predšolske vzgoje in ki bi bili podlaga občinskemu svetu za odločanje o nadaljnjih aktivnostih na področju predšolske vzgoje.

Občina je aprila 2011 v okviru priprave projekta investicije v objekt za vrtec izdelala elaborat Strokovna izhodišča za novogradnjo vrtca, ki vključuje tudi analizo stanja na področju predšolske vzgoje v občini. Iz dokumenta izhaja, da je v obdobju od leta 1996 do leta 2010 delež vključenih otrok v vrtec Ribnica naraščal, občina pa se od leta 2008 sooča s problemom pomanjkanja prostih mest v vrtcu Ribnica. Obstoječi objekt vrtca je bil dotrajan ter potencialno nevaren in ni dosegal standardov glede notranjih igralnih površin, zato je bilo treba zgraditi nov vrtec. V šolskem letu 2009/2010 je bilo v vrtcu Ribnica 18 oddelkov, v šolskem letu 2010/2011 pa je nastala potreba po 20 oddelkih. Notranja igralna površina v vrtcu Ribnica v šolskem letu 2010/2011 je bila 2,4 kvadratnega metra na otroka. Iz podatkov, pridobljenih v reviziji, izhaja, da se je po izgradnji novega objekta v šolskem letu 2014/2015 povečala na 3,8 kvadratnega metra na otroka.

Občina je marca 2007 pridobila dokument Demografska analiza⁷², ki vsebuje statistične podatke o prebivalstvu na območju občine za obdobje od leta 1991 ter oceno demografskega gibanja na območju občine do leta 2030. Iz Demografske analize izhaja, da se bo število prebivalcev v občini do leta 2030 povečalo za približno 400 glede na leto 2004. Demografska analiza pa ne vsebuje ocene o številu novih rojstev, kakor tudi ne ocene o številu prebivalcev, ki se bodo še preselili v občino, glede na število predvidenih novogradenj v občini. Občina ocene o predvidenem številu prebivalcev ni letno dopolnjevala. Navedla je, da je podatke o številu rojstev v občini letno spremljala na spletni strani Statističnega urada Republike Slovenije in prek aplikacije za pregledovanje demografskih podatkov po šolskih okoliših SOKOL, ki jo vodi Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport. Aprila 2011 je potrdila novelacijo DIIP, v katerem je načrtovala gradnjo novega vrtca za 360 otrok oziroma za 20 oddelkov. Iz dokumentacije občine ne izhaja, da je pri načrtovanju objekta za vrtec pridobila podatke o predvidenem številu predšolskih otrok, iz česar bi lahko utemeljila odločitev o kapaciteti načrtovanega objekta za vrtec.

⁷² Dokument je izdelala družba STRUKTURA, d. o. o.

Občina je tako pri načrtovanju gradnje vrtca upoštevala le potrebe po vpisnih mestih v vrtcu v šolskem letu 2010/2011, ne pa tudi potreb v občini v naslednjih letih.

Občina je v šolskem letu 2014/2015 v vrtcu Ribnica razpolagala s 396 mesti, saj je v novem objektu vrtca pridobila dodatna oddelka s preureditvijo dveh prostorov, ki sta bila prvotno namenjena za različne interesne dejavnosti otrok. V šolskem letu 2014/2015 je bilo v vrtcu 86 razpoložljivih mest več kot pred izvedbo investicije leta 2009, kljub izvedeni investiciji in pridobitvi dodatnih oddelkov s preureditvijo prostorov pa je bilo še vedno odklonjenih 34 otrok.

3.2.2.a Občina je v sodelovanju z vrtcem Ribnica vzpostavila sistem za spremljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje, na podlagi katerega je oblikovala vrsto in število oddelkov za naslednje šolsko leto. Sistem za spremljanje potreb je vplival tudi na to, da je občina že pred gradnjo novih prostorov skušala reševati prostorsko stisko z ureditvijo prostorov za vrtec v prostorih osnovne šole. V rebalansu proračuna za leto 2009 in v proračunu za leto 2012 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev. Proračuni in rebalansi proračunov za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 vsebujejo splošne cilje glavnega programa in specifične cilje podprograma, vendar pa ti niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi (povezava s točko 2.2.1.a tega poročila). Tudi obrazložitve proračunov niso dajale informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcu in doseganja standarda igralnih površin.

Občina nima sprejetih niti strateških usmeritev niti dolgoročnih ciljev na področju predšolske vzgoje (povezava s točko 3.2.1.a tega poročila), iz njenih aktivnosti pa je razvidno, da se je glede načina zagotavljanja predšolske vzgoje usmerila v zagotavljanje kapacitet v okviru javnega vrtca. Drugih možnosti, ki jih predvideva zakonodaja, ni proučevala.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicij v objekt za vrtec je v okviru priprave projekta investicije v objekt za vrtec opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje, ki vključuje podatke o kapaciteti, stanju in zasedenosti vrtca Ribnica. Pridobila je tudi delno oceno o demografskih gibanjih v občini, ki predvideva naraščanje prebivalstva v občini do leta 2030, ne vključuje pa ocene o predvidenem številu predšolskih otrok in ocene o številu prebivalcev, ki naj bi se priselili v občino glede na načrtovane novogradnje. Sprejela je odločitev za izvedbo investicije v objekt za vrtec s kapaciteto, ki naj bi zagotavljala zadostno število razpoložljivih vpisnih mest za potrebe vrtca v šolskem letu 2010/2011, ker pa ob načrtovanju investicije ni pridobila ocene o predvidenem številu predšolskih otrok, je bilo načrtovano število mest v vrtcu določeno brez podatkov, ki bi lahko v večji meri zagotavljali, da bodo načrtovane kapacitete zadoščale tudi za prihodnje potrebe občine. Z izvedeno investicijo je povečala število razpoložljivih mest v vrtcu Ribnica, vendar je bilo v šolskem letu 2014/2015 še vedno 34 odklonjenih otrok. Občina po sprejetju odločitve za gradnjo objekta za vrtec z nobenim dokumentom ni opredelila, kako bo razmere na področju predšolske vzgoje reševala v prihodnje in o tem ni potekala razprava na sejah občinskega sveta.

3.2.3 Načrtovanje investicije

Glede učinkovitega načrtovanja investicije smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali so dokumenti investicijske dokumentacije pripravljeni tako, da je na podlagi predstavljenih podatkov mogoče sprejeti odločitev za izvedbo investicije in uvrstitev v proračunske akte; po naši oceni bi morala občina v dokumentih investicijske dokumentacije:
 - opredeliti cilje investicije in kazalnike, s katerimi se lahko spremlja njihovo uresničevanje (na primer število vključenih otrok, doseganje standarda glede površin);
 - opredeliti različne variante izvedbe investicije ter analizo stroškov in koristi za posamezno varianto, ki bi se med seboj lahko razlikovale glede lokacije, tehnično-tehnološke rešitve, obsega, vrste in strukture virov ter trajanja izvedbe;
 - pripraviti oceno vrednosti projekta (celote in vrednosti po kvadratnem metru), finančno konstrukcijo in načrt financiranja;
 - oceniti stroške delovanja objekta po predaji v uporabo in prihranke pri porabi energije;
 - navesti časovni načrt izvedbe investicije in imenovati odgovorne osebe za izvedbo investicije;
- ali je občina proučila različne variante izvedbe investicije, ki jih ima na voljo, ter določila obseg stroškov in koristi za posamezno varianto; ali so jo pri tem usmerjali dolgoročni cilji občine za področje predšolske vzgoje in ocene glede potreb po kapacitetah zaradi predvidenega števila otrok in potrebe po doseganju standardov glede igralnih površin;
- ali je proučila različne možnosti financiranja investicije, pri čemer bi po naši oceni morala opraviti vsaj razmislek med možnostjo financiranja z lastnimi sredstvi ali z najetjem posojila;
- ali je bil občinski svet glede na vrednostno pomembnost investicije seznanjen z osnovnimi podatki o investiciji, kot so možne variante, ocenjena vrednost investicije in način financiranja;
- ali so v postopku priprave projektne dokumentacije z mnenji in stališči sodelovali predstavniki prihodnjega upravljavca objekta z namenom zagotovitve prostorov, ki bodo funkcionalni.

Iz dokumenta *Strokovna izhodišča za novogradnjo vrtca* izhaja, da je bil obstoječi objekt vrtca dotrajan ter potencialno nevaren in ni dosegal standardov glede notranjih igralnih površin. Da je obstoječi objekt vrtca v slabem stanju, izhaja tudi iz *Elaborata o stanju in potrebnih posegih za rekonstrukcijo objekta Vrtec Ribnica*⁷³, v katerem je bila na podlagi izvedenih analiz raziskave materiala podana ocena, da je objekt treba nadomestiti z novim, saj je dotrajan (ugotovljene so bile razpoke in vlaga v zidovih, poškodbe ometov in opleskov zaradi zamakanja, potrebna bi bila menjava celotne strešne konstrukcije) in tudi nefunkcionalen in tehnološko zastarel. V investicijski dokumentaciji je bilo navedeno, da je zaradi dotrajanosti objekta ter tehnološke zastarelosti smiselna novogradnja vrtca, kot edina primerna možnost pa novogradnja na lokaciji blizu starega objekta vrtca, ki je v prostorskem načrtu občine opredeljena kot stavbno zemljišče za centralne funkcije v naselju, prav tako pa so zemljišča na tem območju v lasti občine.

Občina je navedla, da je za novi objekt načrtovala nizkoenergetsko gradnjo tudi zaradi večje možnosti pridobitve sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Da bi pridobila najprimernejšo rešitev, je v sodelovanju z ZAPS razpisala javni natečaj za izbiro izdelovalca projektne in tehnične dokumentacije za gradnjo ter najustreznejše arhitekturne urbanistične rešitve za vrtec, ki bo v okviru veljavnih standardov in normativov funkcionalen, kakovosten, energetsko varčen in bo zagotavljal ustrezno urejene zunanje površine ter učinkovito rešitev umirjenega in mirujočega prometa. Občina je pridobila 56 natečajnih

⁷³ Dokument je novembra 2008 izdelal IRMA, inštitut za raziskavo materiala, d. o. o., Ljubljana.

elaboratov, iz zaključnega poročila izhaja, da je komisija izbrala elaborat z najbolj premišljenim pristopom k oblikovanju volumna nove stavbe in funkcionalno rešitvijo, ki predvideva zidan upravni del vrtca ter montažno izvedbo prostorov za otroke.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec Ribnica je občina izdelala DIIP za 1. fazo, ki vključuje eno varianto izvedbe investicije. Ker občina ni določila dolgoročnih ciljev, z izbrano varianto izvedbe investicije ni mogla zasledovati dolgoročnih ciljev na področju predšolske vzgoje, vendar je z opredelitvijo variante v DIIP za 1. fazo zasledovala cilje glede skupne površine in števila oddelkov za doseganje trenutnih prostorskih potreb.

Občina je v investicijski dokumentaciji za 1. fazo in 2. fazo izvedbe investicije opredelila:

- med predvidenimi cilji, rezultati in učinki investicije izgradnjo energetske učinkovitosti objekta vrtca z 20 oddelki, zagotovitev ustreznih prostorov za izvajanje predšolske vzgoje glede zahtevane igralne površine (3 kvadratni metri na otroka) z notranjo uporabno površino 3.970 kvadratnih metrov in predvideno kapaciteto 360 otrok;
- skupno ocenjeno vrednost investicije za 1. fazo in 2. fazo investicije, ki je bila v IP za 1. fazo ocenjena na 8.553.330 evrov, v drugi novelaciji IP za 1. fazo in nadaljnjih dokumentih pa se je zmanjšala na 7.597.244 evrov; vrednost investicije se je zmanjšala predvsem zaradi natančnejših projektantskih popisov del ter prilagoditve vrednosti investicije glede na ponudbo izbranega izvajalca; ocenjena vrednost gradbeno-obrtniških del za 1. fazo gradnje je 4.352.205 evrov, za 2. fazo gradnje pa 2.235.652 evrov;
- oceno vrednosti projekta v obliki stalnih in tekočih cen ter načrt financiranja po letih, virih financiranja in po vsebini aktivnosti za izvedbo investicije; občina je v drugi novelaciji IP za 1. fazo in novelaciji IP za 2. fazo glede virov financiranja za investicijo predvidela lastna sredstva v znesku 1.454.691 evrov, nepovratna sredstva iz Evropskega sklada za regionalni razvoj iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni programi" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa krepitve regionalnih razvojnih potencialov 2007–2013 v skupnem znesku 3.522.553 evrov ter sredstva, pridobljena z najetjem posojil, v znesku 2.620.000 evrov;
- časovni načrt izvedbe investicije, in sicer je bil v IP za 1. fazo predviden zaključek del decembra 2012, v IP za 2. fazo pa septembra 2014; iz vsebine investicijske dokumentacije izhaja, da je prišlo do podaljšanja izvedbe 1. faze investicije do septembra 2013 zaradi neuspešnega postopka izbora izvajalca;
- ocenjene dodatne letne obratovalne stroške novega objekta glede na stari objekt v znesku 18.630 evrov;
- odgovorne osebe za izvedbo investicije.

Občina v investicijski dokumentaciji ni vrednostno opredelila prihrankov toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca, je pa navedla, da naj bi predvideni prihranki energije v novem objektu znašali 10 odstotkov glede na stari objekt vrtca.

Sočasno s pripravo dokumentov investicijske dokumentacije je potekala tudi priprava projektne dokumentacije. V ocenjevalno komisijo za izbor najustreznejše arhitekturne in urbanistične rešitve za vrtec ter pridobitev izdelovalca projektne dokumentacije je bil poleg predstavnikov ZAPS imenovan tudi predstavnik vrtca Ribnica kot bodočega upravljavca objekta. V postopku priprave projektne dokumentacije so z mnenji in stališči sodelovali občina, predstavniki vrtca Ribnica, predstavniki Ministrstva za šolstvo in šport ter pripravljalci projektne dokumentacije, s katerimi je imela občina več

usklajevalnih sestankov. Na sestankih je bilo podanih več predlogov izvedbe projektnih rešitev, ki so bili upoštevani pri izdelavi projektne dokumentacije.

Občina je že v dokumentih investicijske dokumentacije načrtovala financiranje z lastnimi sredstvi ter pridobitev posojila Javnega sklada Republike Slovenije za regionalni razvoj in razvoj podeželja, poleg tega pa še pridobitev sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

3.2.3.a Opredelitev načina in variant izvedbe investicije je bila opravljena na podlagi dokumentov investicijske dokumentacije, predvsem DIIP za 1. fazo, kjer je bila opredeljena ena varianta investicije – gradnja nizkoenergetskega vrtca. Iz vsebine dokumentov investicijske dokumentacije je razvidno, da so bili ti dokumenti prilagojeni varianti gradnje novega objekta na lokaciji, ki je v neposredni bližini obstoječega objekta, kar izhaja tudi iz aktivnosti občine. Odločitev občine za nizkoenergetski vrtec ni izhajala iz strateških ciljev občine, saj jih občina ni opredelila, vendar je bila spodbujena z možnostjo pridobitve sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Za učinkovitejšo podlago za sprejem odločitve bi pričakovali, da bo občina postopek priprave investicijske dokumentacije izkoristila za opredelitev potencialnih drugih variant (glede lokacije, tehnično-tehnoloških rešitev, obsega, vrste in strukture virov financiranja ter trajanja izvedbe), kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante. Za pridobitev najustreznejše arhitekturne in urbanistične rešitve za vrtec Ribnica ter pridobitev izdelovalca projektne dokumentacije je izvedla javni natečaj, v ocenjevalno komisijo pa so bili poleg predstavnikov ZAPS imenovani tudi predstavniki vrtca Ribnica kot bodočega upravljavca objekta in občine, ki so v postopku priprave projektne dokumentacije sodelovali z izdelovalcem projektne dokumentacije z namenom zagotovitve večje funkcionalnosti prostorov.

Občinskemu svetu so bili v investicijski dokumentaciji predstavljeni podatki o izbrani varianti investicije (na primer cena na kvadratni meter, cena na otroka, terminski načrt, način financiranja investicije iz proračuna občine in Evropskega sklada za regionalni razvoj, prihranki energije ter obratovalni stroški vrtca), na podlagi katerih je lahko sprejel odločitev, ali se investicija izvede v predlagani obliki. Po naši oceni bi morali biti v dokumentaciji za vrtec Ribnica tudi vrednostno opredeljeni prihranki glede porabe energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca.

3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec

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

- ali so v proračunu jasno opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev; po naši oceni bi občina v proračunih morala predstaviti vsaj celotno vrednost investicije, vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka ter vrednostno opredeljen prikaz prihranka zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca;
- ali je bil projekt investicije gradnje vrtca načrtovan v okviru ene proračunske postavke, s čimer bi občina zagotovila pregledno načrtovanje projekta v proračunih;
- ali so bila sredstva, načrtovana v proračunskih aktih, usklajena z oceno vrednosti iz dokumentov investicijske dokumentacije in tako zagotovljena v zadostni višini glede na celotno načrtovano obdobje izvedbe investicije po načrtovanih virih;
- ali je občina pridobila projektno dokumentacijo, ki je omogočala gradnjo brez prekinitev in sprememb; projektna dokumentacija bi morala po naši oceni v čim večji meri zasledovati cilje, ki si jih je občina zastavila v investicijski dokumentaciji;
- ali je realizirana vrednost projekta skladna z načrtovano v investicijski dokumentaciji;

- ali je občina zagotovila ustrezen nadzor nad izvajanjem investicije; občina bi morala na ustrezen način zagotoviti nadzor nad gradnjo, ki bi zagotavljal skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja in določili gradbene pogodbe ter kakovost izvedenih del v skladu z gradbenimi predpisi; po naši oceni bi morala občina tudi opredeliti odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev na proračunski postavki te investicije;
- ali je občina v načrtovanem času pridobila objekt, ki omogoča nemoteno izvajanje predšolske vzgoje;
- ali je občina dosegla načrtovane prihranke pri porabi toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca.

Občina je načrtovala investicijo v objekt vrtca Ribnica v proračunih in rebalansih proračunov občine za leta od 2010 do 2014 na proračunskih postavkah PP 1951 in PP 1953. V proračunu za leto 2010 je investicijo načrtovala v NRP od leta 2010 do leta 2013 v znesku 6.752.350 evrov, kar je za 557.810 evrov manj od ocenjene vrednosti v DIIP za 1. fazo, kot vira financiranja pa je v obeh dokumentih navedla lastna sredstva in sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj. V proračunu za leto 2011 je investicijo načrtovala v NRP od leta 2011 do leta 2014 v znesku 7.275.900 evrov, kar je za 1.267.430 evrov manj od ocenjene celotne vrednosti investicije v IP za 1. fazo. V proračunu za leto 2012 je investicijo načrtovala v NRP od leta 2012 do leta 2015 v znesku 7.113.508 evrov, kar je za 1.439.822 evrov manj od načrtovane vrednosti v IP za 1. fazo. Kot vire financiranja pa je v proračunu za leto 2011 in proračunu za leto 2012 načrtovala lastna sredstva, sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj in sredstva državnega proračuna, ki jih ni načrtovala v IP za 1. fazo. Z rebalansom proračuna za leto 2012 in proračunom za leto 2013 je načrtovano vrednost investicije uskladila z drugo novelacijo IP za 1. fazo in novelacijo IP za 2. fazo, kot vire financiranja pa je načrtovala lastna sredstva, sredstva Evropskega sklada za regionalni razvoj in sredstva državnega proračuna, ki jih ni načrtovala v drugi novelaciji IP za 1. fazo in novelaciji IP za 2. fazo. V proračunu za leto 2014 je investicijo načrtovala v načrtu razvojnih programov od leta 2014 do leta 2017 v znesku 7.525.319 evrov, kar je za 71.925 manj od ocenjene celotne vrednosti investicije v novelaciji IP za 2. fazo, vendar je sledila predvidenim virom financiranja iz novelacije IP za 2. fazo.

Obrazložitve proračuna in rebalansa proračuna za leto 2010, rebalansa proračuna za leto 2012 in proračuna za leto 2013 ne vsebujejo opisa projekta oziroma proračunske postavke, v drugih proračunskih aktih pa obrazložitve proračunskih postavk za vrtec vsebujejo navedbo načrtovanih proračunskih sredstev ter kratek opis investicije in načrtovanih aktivnosti v posameznem letu, niso pa opredeljeni splošni cilji projekta ali pa ti cilji niso dovolj jasno opredeljeni z ovrednotenimi kazalniki za merjenje teh ciljev (na primer zagotoviti otrokom boljše pogoje za preživljanje časa v vrtcu). Občina je v investicijski dokumentaciji določila odgovorno osebo za izvedbo investicije, ne pa tudi njenih obveznosti, česar ni opredelila v nobenem drugem dokumentu. Določila je odgovornost za realizacijo sredstev za investicijo z določitvijo skrbnika proračunskih postavk PP 1951 in PP 1953.

Zaradi dveh neuspešnih javnih razpisov za izbor izvajalca gradnje se je pričetek gradnje zamaknil za eno leto, DIIP za 1. fazo je namreč predvideval rok izgradnje 1. faze vrtca do konca leta 2012, novelacija DIIP pa do konca leta 2013. Občina je določila večjo ocenjeno vrednost projekta pri drugem razpisu od zagotovljenih sredstev, zato ni bilo upravičeno pričakovati, da bo razpis uspel. Zaradi navedenega zamika v gradnji je občina v nadaljnjih dokumentih investicijske dokumentacije načrtovala zaključek gradnje 1. faze septembra 2013, zaključek 2. faze gradnje pa septembra 2014. Gradnja 1. faze objekta je potekala od junija 2012 do avgusta 2013, gradnja 2. faze pa od maja 2013 do junija 2014 brez sprememb in prekinitev. Izvajalec je občini predal 1. fazo zgrajenega objekta v uporabo 27. 9. 2013, 2. fazo zgrajenega objekta pa 4. 8. 2014, kar je v načrtovanih rokih iz investicijske dokumentacije. Gradnja je bila zaključena

v pogodbeno določenih rokih, v času gradnje pa ni prišlo do spreminjanja ali dopolnjevanja projektne dokumentacije.

Občina je izbrala izvajalca nadzora nad gradnjo objekta vrtca, s katerim se je med gradnjo tedensko sestajala, na sestankih pa so poleg skrbnika projekta in izvajalca nadzora sodelovali tudi izvajalci del ter predstavnik vrtca Ribnica. Po zaključku 1. faze gradnje do 31. 12. 2014 je bilo treba na objektu odpraviti nekatere napake izvajalca (na primer odprava manjših napak in poškodb na opremi, nastavitve ogrevalnega in prezračevalnega sistema, sanacija razpokane stenske obloge, zamenjava nekaterih podnic na zunanjih terasah), ki jih je izvajalec opravil na podlagi izstavljenih reklamacij občine, navedena dela pa niso vplivala na izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje.

Iz PID izhaja, da je občina zgradila objekt za vrtec s skupno površino 4.393 kvadratnih metrov ter kapaciteto 360 otrok. Končna realizirana vrednost investicije je znašala 7.578.811 evrov, kar znaša 1.725 evrov na kvadratni meter oziroma 17.225 evrov na otroka⁷⁴, in je vključevala stroške izvedbe javnega natečaja, investicijske in projektne dokumentacije, gradbeno-obrtniških del, zunanje ureditve, nadzora, opreme kuhinje in pralnice ter notranje in zunanje opreme. Realizirana vrednost investicije je bila za 18.433 evrov manjša od načrtovane v investicijskem programu (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Vrednost investicije v objekt za vrtec na otroka ob upoštevanju osnove za izračun iz 19. člena pravilnika o normativih je znašala 17.225 evrov in je bila za 41 evrov manjša od načrtovane vrednosti v investicijskem programu. Realizirana vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.725 evrov in je bila za 189 evrov manjša od načrtovane vrednosti v investicijskem programu. Vrednost gradbenih in obrtniških del je znašala 979 evrov na kvadratni meter in je bila za 680 evrov manjša od načrtovane v investicijskem programu (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Stroški delovanja novozgrajenega objekta vrtca Ribnica v obdobju od oktobra do decembra 2014 so znašali 3 evre na kvadratni meter na mesec. Občina je v investicijski dokumentaciji predvidela stroške delovanja objekta v znesku 4,60 evra na kvadratni meter na mesec (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Občina v investicijski dokumentaciji ni vrednostno opredelila prihrankov toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca, je pa v investicijskem programu opredelila 10-odstotni prihranek porabe energije na letni ravni glede na stari objekt vrtca (povezava s točko 3.2.3 tega poročila). K enakim ciljem glede prihranka energije se je zavezala tudi v pogodbi o sofinanciranju za 1. fazo in pogodbi o sofinanciranju za 2. fazo, kjer je za uresničitev teh ciljev določen dveletni rok od zaključka investicije. Če občina teh ciljev ne doseže, ima MGRT na podlagi pogodb o sofinanciranju za 1. fazo in 2. fazo pravico zahtevati povračilo vseh izplačanih sredstev skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi od dneva prejema sredstev do dneva vračila in prekinitve pogodbe.

Občina je predložila delne podatke glede porabe toplotne energije po zaključku 1. faze izgradnje objekta za obdobje od novembra 2013 do avgusta 2014, iz katerih izhaja, da je znašala poraba energije novega objekta v navedenem obdobju 71,7 kilovatnih ur na kvadratni meter, poraba energije v starem objektu vrtca Ribnica pa je znašala 135 kilovatnih ur na kvadratni meter ter da je dosegla 47-odstotni prihranek pri porabi energije glede na stari objekt vrtca. Občina je navedla, da so predloženi podatki delni in da bo v

⁷⁴ Upoštevana je osnova za izračun iz 19. člena pravilnika o normativih, ki kot osnovo za izračun določa 22 otrok na oddelek.

skladu s pogodbo poročala MGRT o doseganju ciljev iz pogodb o sofinanciranju septembra 2016. Kljub temu da iz delnih podatkov, ki jih za lastne potrebe vodi občina, izhaja, da je občina v obdobju dosegla načrtovane ciljne prihranke glede porabe energije za 1. fazo zgrajenega objekta, občino opozarjamo, da sprotno spremlja podatke o doseganju ciljnih prihrankov investicije za celotni objekt, saj je v pogodbah o sofinanciranju za 1. fazo in 2. fazo gradnje določena možnost zahteve po vračilu sredstev MGRT v primeru nedoseganja zastavljenih ciljev.

3.2.4.a Sredstva za investicijo je občina načrtovala na dveh proračunskih postavkah, posebej za 1. fazo in 2. fazo gradnje, s čimer je zagotovila preglednost načrtovanja proračunskih sredstev za obe fazi gradnje. Tudi realizacijo sredstev za posamezno fazo gradnje je občina izkazovala na ločenih proračunskih postavkah, kar je povečalo preglednost porabe sredstev za posamezno fazo investicije. Sredstva za investicijo je v proračunih za leta 2010, 2011 in 2014 načrtovala v manjši vrednosti, kot je bilo predvideno v investicijski dokumentaciji, z rebalansom proračuna za leto 2012 ter proračunom za leto 2013 pa je sredstva uskladila z načrtovanimi vrednostmi v investicijski dokumentaciji. Tudi viri financiranja investicije v proračunih, razen v proračunu za leto 2014, niso v celoti sledili načrtovanim iz investicijske dokumentacije. Obrazložitve postavk so vsebovale podatke o načrtovanih aktivnostih, vrednosti investicije in roku dokončanja del, niso pa bili jasno opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev, kot so vrednost investicije na kvadratni meter in na otroka ter ovrednoteni prikaz prihranka zaradi gradnje. V investicijski dokumentaciji je bila opredeljena odgovorna oseba za nadzor nad gradnjo, vendar občina z nobenim drugim dokumentom ni določila njenih obveznosti. Določila je odgovornost za realizacijo sredstev za investicijo z določitvijo skrbnika proračunskih postavk. Strokovni nadzor nad izvajalci del se je izvajal z zunanjim nadzorom na podlagi tedenskih sestankov skrbnika projekta, predstavnika vrtca, izvajalca nadzora in izvajalcev del. Izvajalec nadzora je občino sproti obveščal o izvedenih delih, kljub temu pa je moral izvajalec po predaji objekta v uporabo opraviti dela za odpravo napak, ki pa niso vplivala na izvajanje predšolske vzgoje. Gradnja 1. faze objekta je potekala 15 mesecev, gradnja 2. faze pa 14 mesecev, obe brez prekinitev in sprememb. Gradnja celotnega objekta je potekala 24 mesecev, objekt pa je občina pridobila v načrtovanem času. Končna vrednost investicije je znašala 7.578.811 evrov ali 1.725 evrov na kvadratni meter in 17.225 evrov na otroka ter je za 18.433 evrov ali za 0,2 odstotka manjša od načrtovane v novelaciji IP za 2. fazo. Stroški delovanja novega objekta vrtca na kvadratni meter na mesec pa so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 3 evre in so bili za 1,60 evra manjši od načrtovanih v investicijski dokumentaciji. Po delnih podatkih občine je z izgradnjo 1. faze objekta vrtca dosegla 47-odstotni prihranek pri porabi energije glede na stari objekt vrtca in s tem dosegla enega izmed ciljev investicije.

3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije

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

dokumentih investicijske dokumentacije. Glede na to, da je bil vrtec zasnovan kot nizkoenergetski vrtec, je pomembno tudi spremljanje uresničitve ciljev glede načrtovanega prihranka energije.

Podatki o izvedeni investiciji so razvidni iz PID. Objekt je zgrajen kot nizkoenergetski objekt s skupno notranjo površino 4.393 kvadratnih metrov, upravni del vrtca Ribnica je zidan, medtem ko so prostori za otroke montažne izvedbe z leseno konstrukcijo. Kapaciteta novega objekta za vrtec je 20 oddelkov, v njem pa so tudi spremljajoči prostori (sanitarije, kuhinja, kabineti, shrambe, garderobe, upravni in tehnični prostori). Notranja igralna površina objekta znaša 1.511 kvadratnih metrov oziroma 4,2 kvadratnega metra na otroka, zunanja igralna površina pa 7.293 kvadratnih metrov oziroma 20,3 kvadratnega metra na otroka. V šolskem letu 2014/2015 je bilo v vrtec Ribnica vključenih 396 otrok⁷⁵, kar pomeni, da je v tem šolskem letu notranja igralna površina znašala 3,8 kvadratnega metra na otroka, zunanja igralna površina pa 18,4 kvadratnega metra na otroka. Z navedenimi površinami je občina zadostila standardu glede velikosti igralne površine na otroka iz 19. člena pravilnika o normativih in standardu glede velikosti igrišča iz 8. člena pravilnika o normativih.

Čeprav je bil vrtec načrtovan za 360 otrok, so v šolskem letu 2014/2015 sprejeli 36 otrok več, saj so dodatne kapacitete zagotovili s preureditvijo dveh dodatnih prostorov za dejavnost otrok v igralnici (štirje dodatni prostori so bili že zasnovani z možnostjo preureditve v dodatno igralnico). S preureditvijo dodatnih dveh prostorov v igralnici je vrtec pridobil dodatna oddelka, zato je s šolskim letom 2014/2015 pričel delovati kot 22-oddelčni vrtec. Za prvo starostno obdobje je bilo oblikovano 12 oddelkov, za drugo starostno obdobje pa 10 oddelkov. Kljub preoblikovanju prostorov v igralnice je bilo v šolskem letu 2014/2015 še vedno odklonjenih 34 otrok. Iz Demografske analize, ki jo je občina pripravila oktobra 2012, izhaja, da bo število prebivalcev v občini do leta 2030 naraščalo, zato bo občina potrebovala večje prostorske kapacitete za izvedbo predšolske vzgoje, kot jih trenutno nudi (povezava s točko 3.2.2 tega poročila). Občina je navedla, da je v letu 2015 prostorsko problematiko vrtca reševala s preoblikovanjem dodatnega prostora in tako pridobila dodatni 23. oddelek, v letu 2016 pa potekajo aktivnosti za preoblikovanje četrtega dodatnega prostora, da bi pridobila še 24. oddelek.

V obrazložitvah zaključnih računov proračuna za leta od 2009 do 2014 so bile navedene aktivnosti izvajanja projekta (na primer izvedba javnega razpisa za izbiro izvajalca, izvedba gradbenih del), podatki o časovnem poteku izvajanja investicije, podatki o kapaciteti novega vrtca, podatki o številu vključenih otrok, o tem, da je bil objekt zgrajen kot nizkoenergetski, niso pa bili predstavljeni podatki o skupni vrednosti investicije ter doseganju zastavljenih ciljev investicije. Občina je med gradnjo vrtca občinski svet na njegovih sejah seznanjala z aktivnostmi, povezanimi z izvajanjem investicije.

3.2.5.a Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca povečala število razpoložljivih mest v JVVZ vrtec Ribnica, kljub temu pa ni zagotovila zadostnega števila razpoložljivih mest, saj je bilo v šolskem letu 2014/2015 v občini še vedno odklonjenih 34 otrok. Gradnjo novega vrtca Ribnica je načrtovala glede na potrebe po vpisnih mestih v šolskem letu 2010/2011, ne pa tudi glede na prihodnje potrebe v občini. Glede na število odklonjenih otrok in glede na predviden trend povečanja števila prebivalstva v prihodnjih letih (povezava s točko 3.2.2 tega poročila) lahko za zagotovitev zadostnega števila mest pričakujemo, da bo morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca. Z izgradnjo novega objekta vrtca je

⁷⁵ 125 otrok je bilo vključenih v skupino prvega starostnega obdobja in 271 otrok v skupino drugega starostnega obdobja.

zagotovila ustrezne prostorske pogoje za izvajanje predšolske vzgoje, saj je dosegla zakonsko predpisani standard glede notranje in zunanje igralne površine v vrtcu Ribnica. O doseganju ciljev je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala le na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu. Po zaključku projekta se je občinski svet z zaključnim računom proračuna seznanil s številom vključenih otrok v novi objekt vrtca Ribnica in s številom oblikovanih oddelkov v novem vrtcu Ribnica, niso pa mu bili niti z zaključnim računom proračuna niti z drugim dokumentom predstavljeni podatki o skupni vrednosti projekta, vrednosti projekta na kvadratni meter in na prosto mesto za otroka, spremembe na področju predšolske vzgoje zaradi investicije in napovedi za prihodnost na področju predšolske vzgoje.

4. MNENJE

Revidirali smo pravilnosti in smotrnosti poslovanja *Občine Ribnica* v delu, ki se nanaša na investicijo v objekt za vrtec do 31. 12. 2014.

4.1 Mnenje o pravilnosti poslovanja

Negativno mnenje

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

- obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračunov za leta od 2009 do 2014 niso popolne, kar je v neskladju z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti – točka 2.2.1.a;
- obrazložitve zaključnih računov proračuna občine niso popolne, kar je v neskladju z Navodilom o pripravi zaključnega računa državnega in občinskega proračuna ter metodologije za pripravo poročila o doseženih ciljih in rezultatih neposrednih in posrednih uporabnikov proračuna – točka 2.2.1.b;
- investicijo je uvrstila v posebni del proračuna za leto 2009, preden je potrdila dokument identifikacije investicijskega projekta za 1. fazo, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.2.2.a;
- iz dokumentacije o izvedbi javnega natečaja za izbiro strokovno najprimernejše rešitve za vrtec v Ribnici (v letih 2009 in 2010 je izvajalcu plačala 71.046 evrov) ni razvidno, kako je ocenjevalna komisija pri ocenjevanju natečajnih elaboratov, ki izpolnjujejo formalne in vsebinske natečajne pogoje, uporabila merila za ocenjevanje, določena v natečajnem gradivu, kar je v neskladju s Pravilnikom o javnih natečajih za izbiro strokovno najprimernejših rešitev prostorskih ureditev in objektov – točka 2.2.3.a;
- javno naročilo za gradnjo vrtca je oddala z uporabo postopka konkurenčnega dialoga (v letih od 2012 do 2014 je izvajalcu plačala skupaj 7.033.240 evrov), ne da bi bili za to izpolnjeni zakonsko določeni pogoji; razpisna dokumentacija za gradnjo se v delu, ki se nanaša na višino bančnih garancij za dobro izvedbo pogodbenih obveznosti in odpravo napak v garancijskem roku, razlikuje od objave obvestila o naročilu; navedeni ravnanji sta v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točki 2.2.4.a in 2.2.4.b;
- plačala je storitve v vrednosti 900 evrov, ne da bi z izvajalcem sklenila pisno pogodbo oziroma izdala naročilnico, kar je v neskladju z Zakonom o javnih financah – točka 2.2.5.a;
- pri plačilu obveznosti iz proračuna ni upoštevala zakonskih plačilnih rokov, kar je v neskladju z Zakonom o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2010 in 2011 – točka 2.2.5.b.

Menimo, da je bilo poslovanje Občine Ribnica v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014, zaradi ugotovljenih nepravilnosti, ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, v pomembnem neskladju s predpisi.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

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

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

Občina ni sprejela strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje, niti ni z nobenim drugim strateškim dokumentom opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljnega obdobja doseganja standardov igralnih površin, prav tako ni določila nobenih ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije torej ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. Občina je v sodelovanju z javnim vzgojno-izobraževalnim zavodom za predšolsko vzgojo Vrtec Ribnica vzpostavila sistem za spremljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje, na podlagi katerega je oblikovala vrsto in število oddelkov za naslednje šolsko leto, kljub temu pa ni zagotovila dostopnosti vrtca za vse otroke, saj v obdobju od leta 2009 do leta 2014 vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu Ribnica, tega niso uspeli dobiti. V rebalansu proračuna za leto 2009 in v proračunu za leto 2012 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, v proračunih in rebalansih proračunov za leta 2010, 2011, 2013 in 2014 pa ti cilji niso opredeljeni na način, da bi bili merljivi. Prav tako v obrazložitvah proračuna ni bilo informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcu in doseganja standarda igralnih površin.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt vrtca je občina v okviru priprave projekta investicije v objekt za vrtec opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje in tudi delno oceno demografskih gibanj v občini, ki predvideva povečanje prebivalstva v občini do leta 2013, vendar ne vključuje ocene o predvidenem številu predšolskih otrok in ocene o številu prebivalcev, ki naj bi se priselili v občino glede na načrtovane novogradnje. Sprejela je odločitev za izvedbo investicije v objekt vrtca s kapaciteto, ki je zagotavljala zadostno število razpoložljivih vpisnih mest za potrebe vrtca v šolskem letu 2010/2011. Ob načrtovanju investicije pa ni razpolagala z oceno o predvidenem številu predšolskih otrok, zato ni mogla vedeti, ali bodo načrtovane kapacitete zadoščale tudi za prihodnje potrebe občine. Po sprejetju odločitve za gradnjo objekta z nobenim dokumentom ni opredelila, kako bo razmere na področju predšolske vzgoje reševala v prihodnje in o tem ni potekala razprava na sejah občinskega sveta. Pridobila je dokumente investicijske dokumentacije, ki vsebujejo potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije, vendar so bili ti prilagojeni vnaprej izbrani varianti nizkoenergetskega objekta. Dokumenti investicijske dokumentacije so temeljili na možnosti pridobitve evropskih sredstev. Za učinkovitejšo podlago za sprejem odločitve bi občina v investicijski dokumentaciji po naši oceni lahko opredelila tudi potencialne druge variante, kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante. Občinski svet je na podlagi podatkov iz dokumentov investicijske dokumentacije lahko sprejel odločitev o gradnji vrtca Ribnica, čeprav bi dokumentacija morala vsebovati tudi vrednostno opredeljene prihranke glede porabe toplotne energije. Za pridobitev najustreznejše arhitekturne in urbanistične rešitve za vrtec Ribnica ter pridobitev izdelovalca projektne dokumentacije je občina izvedla javni natečaj, v postopku priprave projektne dokumentacije je z namenom zagotovitve večje funkcionalnosti prostorov sodeloval tudi javni vzgojno-izobraževalni zavod za predšolsko vzgojo Vrtec Ribnica kot bodoči upravljavec objekta.

Sredstva za investicijo je občina načrtovala in realizirala na dveh proračunskih postavkah, posebej za 1. fazo in 2. fazo gradnje, s čimer je zagotovila preglednost načrtovanja in porabe proračunskih sredstev za obe fazi gradnje. Sredstva za investicijo je v proračunih za leta 2010, 2011 in 2014 načrtovala v manjši vrednosti, kot je bilo predvideno v investicijski dokumentaciji, z rebalansom proračuna za leto 2012 ter proračunom za leto 2013 pa je sredstva uskladila z načrtovanimi vrednostmi. Tudi viri financiranja investicije v proračunih, razen v proračunu za leto 2014, niso v celoti sledili načrtovanim iz investicijske dokumentacije. Pri obrazložitvah proračunskih postavk pa ni opredelila splošnih ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov. V dokumentih investicijske dokumentacije je bila opredeljena odgovorna oseba za nadzor nad gradnjo, vendar občina z nobenim drugim dokumentom ni določila njenih obveznosti. Strokovni nadzor nad izvajalcem investicije se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom. Izvajalec nadzora je občino sproti obveščal o izvedenih delih, kljub temu pa je moral izvajalec že po predaji objekta v uporabo opraviti nekatera dela za odpravo napak izvajalca, ki pa niso vplivala na izvajanje predšolske vzgoje. Objekt je bil dokončan v načrtovanem času v vrednosti, ki je bila za 0,2 odstotka manjša od načrtovane v investicijskem programu za 2. fazo gradnje. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.725 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 979 evrov ter vrednost investicije na otroka 17.225 evrov. Vse navedene vrednosti so bile manjše od načrtovanih. Stroški delovanja objekta na kvadratni meter so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 3 evre na mesec in so bili za 1,60 evra manjši od načrtovanih.

Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca zagotovila ustrezne prostorske pogoje za izvajanje predšolske vzgoje, saj je dosegla zakonsko predpisani standard glede notranje in zunanje igralne površine v občini. Z izgradnjo novega objekta je povečala število vpisnih mest, vendar pa je bilo v šolskem letu 2014/2015 še vedno 34 odklonjenih otrok, saj je gradnjo novega vrtca Ribnica načrtovala za potrebe po vpisnih mestih v šolskem letu 2010/2011, ne pa tudi za prihodnje potrebe v občini. Glede na število odklonjenih otrok in glede na predviden trend povečanja števila prebivalstva v prihodnjih letih, lahko za zagotovitev zadostnega števila mest pričakujemo, da bo morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca.

Iz delnih podatkov o porabi energije izhaja, da je občina z izgradnjo 1. faze objekta nizkoenergetskega vrtca dosegla 47-odstotni prihranek pri porabi energije glede na stari objekt vrtca v Ribnici in s tem dosegla enega izmed ciljev investicije. O doseganju ciljev je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračuna, vendar se je pri tem osredotočala le na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu, po zaključku projekta pa občinskemu svetu niso bili podrobneje predstavljeni podatki o investiciji, doseganju njenih ciljev, spremembah na področju predšolske vzgoje zaradi investicije ter podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev glede stroškov delovanja novega objekta.

5. PRIPOROČILA

Občini Ribnica priporočamo, naj:

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

Pravni pouk

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

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Ribnica, priporočeno s povratnico;
2. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
3. arhivu.

*Bdimo nad potmi
javnega denarja*

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