

Predlagatelj:
TADEJ BEOČANIN
ŽUPAN OBČINE AJDOVŠČINA

Datum: 12.12.2016

OBČINSKI SVET OBČINE AJDOVŠČINA

ZADEVA: **Seznanitev z revizijskim poročilom o pravilnosti in smotrnosti poslovanja Občine Ajdovščina v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec Ribnik II**

GRADIVO PRIPRAVIL: Računsko sodišče RS

Računsko sodišče je revidiralo pravilnost in smotrnost poslovanja šestih občin (Občina Ajdovščina, Občina Brežice, Občina Cerknica, Občina Idrija, Občina Medvode in Občina Ribnica) v delu, ki se nanaša na izvedbo investicij v objekte za vrtec do 31. 12. 2014. Predmet revizijskega pregleda za Občino Ajdovščina je bila investicija v objekt vrtca na Ribniku, objekt 2.

Glede pravilnosti poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt vrtca je Računsko sodišče Občini Ajdovščina izreklo mnenje s pridržkom, glede smotrnosti poslovanja pa mnenje, da je delno uspešno in delno učinkovito izvedla investicijo. Pomembno pa je mnenje sodišča, da je Občina Ajdovščina v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

Občini je Računsko sodišče podalo priporočila za izboljšanje poslovanja in sicer naj:

- pri pripravi proračuna in zaključnega računa večjo pozornost nameni sporočilni vrednosti obrazložitvev 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 na proračunskih postavkah;
- sproti spremlja uresničevanje zastavljenih ciljev;
- okrepi notranje kontrole pri izvajanju javnih naročil, tako da bo zagotovljeno izvajanje predpisanih postopkov.

Od občine ni zahtevalo predložitve odzivnega poročila, ker so bile že med revizijskim postopkom odpravljene razkrite nepravilnosti oziroma sprejeti ustrezni popravljalni ukrepi. Povzetek revizijskega poročila in revizijsko poročilo sta v prilogi.

Župan
TADEJ BEOČANIN, s. r.

Povzetek revizijskega poročila *Pravilnost in smotrnost poslovanja Občine Ajdovščina v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec*

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

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

- obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2012 do 2014 in obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2012 do 2014 za novi objekt v enoti vrtca Ribnik 2 niso popolne;
- v pogodbi ni navedla podatkov glede podizvajalcev; dopustila je, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi pridobila pogodbe, ki bi jih morali podizvajalci skleniti s ponudnikom; ponudniku je plačala račune za dela, ki so jih izvedli podizvajalci, ne da bi od ponudnika pridobila potrjene račune in situacije podizvajalcev;
- z izvajalcem je sklenila aneks za izvedbo dodatnih del po opravljenih delih;
- investicijo v novi objekt vrtca v enoti Vrtec Ribnik je uvrstila v načrt razvojnih programov 112 dni pred potrditvijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta.

Občina Ajdovščina je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno in delno učinkovito*. Občina Ajdovščina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje, niti ni z nobenim drugim strateškim dokumentom opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtece in ciljnega obdobja doseganja standardov igralnih površin, kakor tudi ni določila nobenih ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije torej ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. Občina Ajdovščina je v sodelovanju z Otroškim vrtcem Ajdovščina vzpostavila sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje in v obdobju od leta 2012 do leta 2014 in z njim zagotovila, da v občini ni bilo odklonjenih otrok. V proračunih občine za leta od 2012 do 2014 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, 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 Ajdovščina opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje in tudi delno oceno demografskih gibanj, ki predvideva naraščanje števila predšolskih otrok. Sprejela je odločitev za izvedbo investicije v objekt s kapaciteto, ki naj bi zagotavljal zadostno število razpoložljivih mest za trenutne potrebe ene izmed enot Otroškega vrtca Ajdovščina, ne pa tudi za prihodnje potrebe Občine Ajdovščina. 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. Občinskemu svetu so bili v dokumentih investicijske dokumentacije predstavljeni podatki o izbrani varianti investicije, na podlagi katerih je lahko sprejel odločitev, ali se investicija izvede v predlagani obliki, čeprav bi dokumentacija morala vsebovati vrednostno opredeljene prihranke glede porabe toplotne energije. V postopku priprave projektne dokumentacije je z namenom zagotovitve večje funkcionalnosti prostorov sodeloval tudi Otroški vrtec Ajdovščina kot prihodnji upravljavec objekta.

Pri načrtovanju sredstev za investicijo v proračunih in rebalansih proračuna je Občina Ajdovščina sledila dokumentom investicijske dokumentacije, ni pa opredelila splošnih ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov. Projekt je bil načrtovan na enotni proračunski postavki, ni pa bil določen skrbnik postavke, odgovornost za izvedbo investicije pa je bila določena le v dokumentih investicijske dokumentacije. Nadzor nad izvajalcem investicije se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom, vendar so dela kljub temu opravljali podizvajalci, ki jih Občina Ajdovščina ni nominirala, na to situacijo pa se tudi ni odzvala. Objekt je bil dokončan v načrtovanem času in v vrednosti, ki je bila za 3,3 odstotka manjša od načrtovane v investicijskem programu. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.537 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 1.210 evrov, vrednost investicije na otroka pa 13.659 evrov. Vse navedene vrednosti so bile manjše od načrtovanih. Obratovalni stroški delovanja objekta na kvadratni meter so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 7,90 evra na mesec in so bili za 0,60 evra večji od načrtovanih. Iz delnih podatkov o porabi toplotne energije izhaja, da je Občina Ajdovščina z izgradnjo nizkoenergetskega vrtca dosegla načrtovani prihranek pri porabi toplotne energije glede na stari objekt vrtca, vendar pa je presegla ciljno porabo toplotne energije iz dokumentov investicijske dokumentacije.

Občina Ajdovščina je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v eni enoti Otroškega vrtca Ajdovščina ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. Izboljšalo se je tudi stanje glede števila razpoložljivih mest v namenskih objektih Otroškega vrtca Ajdovščina in stanje glede doseganja standarda notranjih igralnih površin, kljub temu pa se je Občina Ajdovščina v šolskem letu 2014/2015 še vedno soočala z nedoseganjem tega standarda pri petih enotah Otroškega vrtca Ajdovščina, v katere je bilo vključenih 83,2 odstotka vseh vključenih otrok. Prav tako je morala 18,8 odstotka razpoložljivih mest še vedno zagotoviti v nenamensko grajenih objektih. Kljub temu je z zagotavljanjem dodatnih kapacitet v nenamensko grajenih objektih tudi v tem šolskem letu zagotovila, da ni bilo odklonjenih otrok v vrtcu. Glede na število mest v nenamensko grajenih objektih, nedoseganje standarda igralnih površin in glede na predvideno povečanje števila otrok v prihodnjih letih lahko za zagotovitev zadostnega števila mest in ustreznega standarda pričakujemo, da bo Občina Ajdovščina morala sprejeti odločitve o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca.

O doseganju ciljev je Občina Ajdovščina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračunov, 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 pri porabi toplotne energije, prihrankih ter stroških delovanja objekta.

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

Ljubljana, 5. decembra 2016



REPUBLIKA SLOVENIJA
RAČUNSKO SODIŠČE

Revizijsko poročilo

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

Številka: 324-3/2015/42

Ljubljana, 5. decembra 2016

Povzetek

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

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

- obrazložitve finančnih načrtov občine v proračunih in rebalansih proračuna za leta od 2012 do 2014 in obrazložitve zaključnih računov proračuna občine za leta od 2012 do 2014 za novi objekt v enoti vrtca Ribnik 2 niso popolne;
- v pogodbi ni navedla podatkov glede podizvajalcev; dopustila je, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi pridobila pogodbe, ki bi jih morali podizvajalci skleniti s ponudnikom; ponudniku je plačala račune za dela, ki so jih izvedli podizvajalci, ne da bi od ponudnika pridobila potrjene račune in situacije podizvajalcev;
- z izvajalcem je sklenila aneks za izvedbo dodatnih del po opravljenih delih;
- investicijo v novi objekt vrtca v enoti Vrtec Ribnik je uvrstila v načrt razvojnih programov 112 dni pred potrditvijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta.

Občina Ajdovščina je pri izvedbi investicije v objekt za vrtec ravnala *delno uspešno in delno učinkovito*. Občina Ajdovščina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje, niti ni z nobenim drugim strateškim dokumentom opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljnega obdobja doseganja standardov igralnih površin, kakor tudi ni določila nobenih ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije torej ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. Občina Ajdovščina je v sodelovanju z Otroškim vrtcem Ajdovščina vzpostavila sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje in v obdobju od leta 2012 do leta 2014 in z njim zagotovila, da v občini ni bilo odklonjenih otrok. V proračunih občine za leta od 2012 do 2014 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, 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 Ajdovščina opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje in tudi delno oceno demografskih gibanj, ki predvideva naraščanje števila predšolskih otrok. Sprejela je odločitev za izvedbo investicije v objekt s kapaciteto, ki naj

bi zagotavljal zadostno število razpoložljivih mest za trenutne potrebe ene izmed enot Otroškega vrtca Ajdovščina, ne pa tudi za prihodnje potrebe Občine Ajdovščina. 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. Občinskemu svetu so bili v dokumentih investicijske dokumentacije predstavljeni podatki o izbrani varianti investicije, na podlagi katerih je lahko sprejel odločitev, ali se investicija izvede v predlagani obliki, čeprav bi dokumentacija morala vsebovati vrednostno opredeljene prihranke glede porabe toplotne energije. V postopku priprave projektne dokumentacije je z namenom zagotovitve večje funkcionalnosti prostorov sodeloval tudi Otroški vrtec Ajdovščina kot prihodnji upravljavec objekta.

Pri načrtovanju sredstev za investicijo v proračunih in rebalansih proračuna je Občina Ajdovščina sledila dokumentom investicijske dokumentacije, ni pa opredelila splošnih ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov. Projekt je bil načrtovan na enotni proračunski postavki, ni pa bil določen skrbnik postavke, odgovornost za izvedbo investicije pa je bila določena le v dokumentih investicijske dokumentacije. Nadzor nad izvajalcem investicije se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom, vendar so dela kljub temu opravljali podizvajalci, ki jih Občina Ajdovščina ni nominirala, na to situacijo pa se tudi ni odzvala. Objekt je bil dokončan v načrtovanem času in v vrednosti, ki je bila za 3,3 odstotka manjša od načrtovane v investicijskem programu. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.537 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 1.210 evrov, vrednost investicije na otroka pa 13.659 evrov. Vse navedene vrednosti so bile manjše od načrtovanih. Obratovalni stroški delovanja objekta na kvadratni meter so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 7,90 evra na mesec in so bili za 0,60 evra večji od načrtovanih. Iz delnih podatkov o porabi toplotne energije izhaja, da je Občina Ajdovščina z izgradnjo nizkoenergetskega vrtca dosegla načrtovani prihranek pri porabi toplotne energije glede na stari objekt vrtca, vendar pa je presegla ciljno porabo toplotne energije iz dokumentov investicijske dokumentacije.

Občina Ajdovščina je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v eni enoti Otroškega vrtca Ajdovščina ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. Izboljšalo se je tudi stanje glede števila razpoložljivih mest v namenskih objektih Otroškega vrtca Ajdovščina in stanje glede doseganja standarda notranjih igralnih površin, kljub temu pa se je Občina Ajdovščina v šolskem letu 2014/2015 še vedno soočala z nedoseganjem tega standarda pri petih enotah Otroškega vrtca Ajdovščina, v katere je bilo vključenih 83,2 odstotka vseh vključenih otrok. Prav tako je morala 18,8 odstotka razpoložljivih mest še vedno zagotoviti v nenamensko grajenih objektih. Kljub temu je z zagotavljanjem dodatnih kapacitet v nenamensko grajenih objektih tudi v tem šolskem letu zagotovila, da ni bilo odklonjenih otrok v vrtcu. Glede na število mest v nenamensko grajenih objektih, nedoseganje standarda igralnih površin in glede na predvideno povečanje števila otrok v prihodnjih letih lahko za zagotovitev zadostnega števila mest in ustreznega standarda pričakujemo, da bo Občina Ajdovščina morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca.

O doseganju ciljev je Občina Ajdovščina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračunov, 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 pri porabi toplotne energije, prihrankih ter stroških delovanja objekta.

Računsko sodišče je Občini Ajdovščina 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..... | 12 |
| 1.3.3 Finančni podatki | 12 |
| 1.4 PODATKI O PREDŠOLSKIH OTROCIH V OBČINI | 14 |
| 1.5 PREDSTAVITEV PROJEKTA IZGRADNJE VRTCA RIBNIK 2..... | 17 |
| 2. PRAVILNOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC | 24 |
| 2.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE..... | 24 |
| 2.2 UGOTOVITVE..... | 24 |
| 2.2.1 Obrazložitve proračunov in zaključnih računov proračuna občine | 24 |
| 2.2.2 Gradnja vrtca..... | 27 |
| 3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC | 30 |
| 3.1 OBRAZLOŽITEV REVIZIJE..... | 30 |
| 3.2 UGOTOVITVE..... | 30 |
| 3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje..... | 30 |
| 3.2.2 Stanje na področju predšolske vzgoje in njegovo načrtovanje v proračunu | 32 |
| 3.2.3 Načrtovanje investicije..... | 35 |
| 3.2.4 Izvedba investicije v objekt za vrtec | 37 |
| 3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije..... | 40 |
| 4. MNENJE | 42 |
| 4.1 MNENJE O PRAVILNOST POSLOVANJA | 42 |
| 4.2 MNENJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA | 43 |
| 5. PRIPOROČILA | 45 |

1. UVOD

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

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

1.1 Opredelitev revizije

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

Predmet revizije je bil del poslovanja občine, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014. V reviziji je bilo upoštevano obdobje poslovanja od 1. 1. 2012 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. 324-3/2015/3.

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 | 18.892 |
| Ustanovitev | 1994 |
| Organi občine: | |
| • župan | poklicno opravljanje funkcije |
| podžupan ⁶ | 2 (nepoklicno opravljanje funkcije) |
| • občinski svet | 26 članov |
| • nadzorni odbor | 5 članov |
| Prihodki občine v letu 2014 ⁷ | 16.354.290 evrov |
| Odhodki občine v letu 2014 ⁸ | 17.657.721 evrov |

Občina ima 26 krajevnih skupnosti, ki so pravne osebe javnega prava.

Občina zagotavlja izvajanje predšolske vzgoje v Otroškem vrtcu Ajdovščina (v nadaljevanju: vrtec Ajdovščina)⁹. Občina je z Odlokom o organiziranju vzgojno-varstvenega zavoda Otroški vrtec Ajdovščina¹⁰ z Občino Vipava soustanovila javni zavod vrtec Ajdovščina. V 5. členu tega odloka je določeno, da ima zavod za opravljanje dejavnosti organizirane notranje organizacijske enote Vrtec Ob Hublju, Vrtec na Ribniku in Vrtec Vipava ter dislocirane enote v Vipavskem Križu, Selu in Črničah. Občina je s soustanoviteljico vrtca Ajdovščina 27. 3. 2014 sprejela Odlok o ustanovitvi javnega zavoda Otroški vrtec Ajdovščina¹¹ (v nadaljevanju: odlok o ustanovitvi), s katerim se vrtec Ajdovščina organizacijsko preoblikuje, tako da se po določilih prvega odstavka 9. člena odloka o ustanovitvi za izvajanje programa za predšolske otroke na različnih lokacijah v okviru zavoda organizirajo enote, in sicer

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

[URL: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>; stanje na dan 1. 7. 2014], 23. 9. 2015.

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

⁷ Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2014, Uradni list RS, št. 22/15.

⁸ Tako kot opomba 7.

⁹ Vrtec Ajdovščina je edini javni vrtec v občini. V okviru vrtca Ajdovščina na območju občine deluje sedem enot.

¹⁰ Uradno glasilo, št. 6/92.

¹¹ Uradni list RS, št. 24/14.

Vrtec Ob Hublju, Vrtec Ribnik, Vrtec Vipava¹², Vrtec Budanje, Vrtec Col, Vrtec Črniče, Vrtec Selo, Vrtec Vipavski Križ, Vrtec Podnanos¹³ in Vrtec Vrhpolje¹⁴.

Oddelke vrtca Ajdovščina, ki se začasno organizirajo in delujejo v nenamensko grajenih objektih, se po določilih drugega odstavka 9. člena odloka o ustanovitvi ustanavlja oziroma ukinja s sklepom, ki ga sprejme skupni organ za izvrševanje ustanoviteljskih pravic v zavodu, ki ga določa 3. člen odloka o ustanovitvi. Za izvajanje programa za predšolske otroke so bile v šolskem letu 2014/2015 na območju občine organizirane enote Ribnik¹⁵, Ob Hublju, Col, Budanje, Selo, Črniče in Vipavski Križ ter na podlagi Sklepa o začasnih oddelkih vrtca Ajdovščina, ki se organizirajo v nenamensko grajenih objektih v šolskem letu 2014/2015¹⁶, še oddelek na Podružnični šoli Črniče, oddelek na Podružnični šoli Lokavec, oddelek na Podružnični šoli Budanje in oddelek na Srednji šoli Veno Pilon Ajdovščina.

1.2.2 Informacije o sprejetih proračunskih aktih

Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2012 do 2014 so prikazani v tabeli 2.

Tabela 2: Sprejeti proračunski akti občine za leta od 2012 do 2014

| Akt | Sprejeto | Uradni list RS, št. |
|--|-----------------|----------------------------|
| Leto 2012 | | |
| Odlok o proračunu Občine Ajdovščina za leto 2012 | 3. 2. 2011 | 9/11 |
| Odlok o spremembi proračuna Občine Ajdovščina za leto 2012 | 30. 6. 2011 | 57/11 |
| Odlok o rebalansu proračuna Občina Ajdovščina za leto 2012 | 9. 2. 2012 | 13/12 |
| Odlok o rebalansu proračuna Občina Ajdovščina za leto 2012 | 12. 7. 2012 | 55/12 |
| Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2012 | 21. 3. 2013 | 29/13 |
| Leto 2013 | | |
| Odlok o proračunu Občine Ajdovščina za leto 2013 | 9. 2. 2012 | 13/12 |
| Odlok o rebalansu proračuna Občine Ajdovščina za leto 2013 | 31. 1. 2013 | 12/13 |
| Odlok o rebalansu proračuna Občine Ajdovščina za leto 2013 | 8. 7. 2013 | 60/13 |
| Zaključni račun proračuna Občine Ajdovščina za leto 2013 | 20. 3. 2014 | 21/14 |

¹² Enota vrtca Ajdovščina se nahaja na območju Občine Vipava.

¹³ Tako kot opomba 12.

¹⁴ Tako kot opomba 12.

¹⁵ Enota Vrtec Ribnik vključuje stari objekt vrtca (v nadaljevanju: vrtec Ribnik 1) in novi objekt vrtca (v nadaljevanju: vrtec Ribnik 2).

¹⁶ Št. 007-6/2013-7 z dne 17. 10. 2014.

| Akt | Sprejeto | Uradni list RS, št. |
|--|--------------|---------------------|
| Leto 2014 | | |
| Odlok o proračunu Občine Ajdovščina za leto 2014 | 31. 1. 2013 | 12/13 |
| Odlok o spremembi proračuna Občine Ajdovščina za leto 2014 | 8. 7. 2013 | 60/13 |
| Odlok o spremembi proračuna Občine Ajdovščina za leto 2014 | 17. 12. 2013 | 110/13 |
| Odlok o rebalansu proračuna Občine Ajdovščina za leto 2014 | 18. 12. 2014 | 94/14 |
| Zaključni račun proračuna občine Ajdovščina za leto 2014 | 26. 3. 2015 | 22/15 |

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, je bil do 3. 11. 2014 odgovorna oseba Marjan Poljšak, župan občine, od 3. 11. 2014 ter med izvajanjem revizije pa je bil odgovorna oseba Tadej Beočanin, 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 izobraževanja¹⁷ (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 vrtcih¹⁸ (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

¹⁷ Uradni list RS, št. 16/07-UPB5, 36/08, 58/09 (64/09-popr., 65/09-popr.), 20/11.

¹⁸ Uradni list RS, št. 100/05-UPB2, 25/08, 36/10.

mreže javnih vrtcev ter postopek vključevanja otrok v vrtnice, ki ga mora izvesti občina za izpolnitev dolžnosti iz 10. člena ZVrt, določa Uredba o merilih za oblikovanje javne mreže vrtcev¹⁹.

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 vrtcev²⁰, sicer v zvezi s postopkom za spremembo statusa vrtnice, 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 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 vrtnice²¹ (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 financ²² (v nadaljevanju: uredba o enotni metodologiji), ki se uporablja pri pripravi in obravnavi dokumentov investicijske dokumentacije ter načrta razvojnih programov (v nadaljevanju: NRP). Glede na fazo projektnega cikla je treba po določilih uredbe o enotni metodologiji pri načrtovanju oziroma pred odločitvijo o investiciji glede na vrednost investicije izdelati dokument identifikacije investicijskega projekta (v nadaljevanju: DIIP), predinvesticijsko zasnovo in investicijski program (v nadaljevanju: IP) ali njegovo novelacijo, do začetka postopka javnega razpisa pa še študijo izvedbe načrtovane investicije. V fazi izvedbe je treba izdelati poročilo o izvajanju investicijskega projekta, v fazi obratovanja pa poročilo o spremljanju učinkov investicijskega projekta. Dokumenti investicijske dokumentacije morajo vsebovati vse potrebne prvine in izračune, tako da je na njihovi podlagi mogoče vsestransko oceniti finančne, ekonomske in druge posledice odločitve o investiciji.

1.3.3 Finančni podatki

Podatki o investicijskih odhodkih za izvajanje predšolske vzgoje v občini v obdobju od leta 2012 do leta 2014 so prikazani v tabeli 3.

¹⁹ Uradni list RS, št. 63/99.

²⁰ Uradni list RS, št. 11/99.

²¹ Uradni list RS, št. 73/00, 75/05, 33/08, 126/08, 47/10, 47/13.

²² Uradni list RS, št. 60/06, 54/10.

Tabela 3: Investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v obdobju od leta 2012 do leta 2014

| Leto | Realizirani investicijski odhodki v evrih | Realizirani investicijski odhodki za izvajanje predšolske vzgoje v evrih | Delež v odstotkih |
|---------------|---|--|-------------------|
| (1) | (2) | (3) | (4) = (3)/(2)*100 |
| 2012 | 4.337.267 | 37.327 | 0,9 |
| 2013 | 5.470.955 | 378.632 | 6,9 |
| 2014 | 7.228.815 | 1.048.835 | 14,5 |
| Skupaj | 17.037.037 | 1.464.794 | |

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2012 do 2014 in podatki občine.

1.4 Podatki o predšolskih otrocih v občini

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

Tabela 4: Podatki o razpoložljivih mestih v vrtcih v občini ter o otrocih, vključenih v predšolsko vzgojo v občini od leta 2012 do leta 2014

| | Šolsko leto | | | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2011/ 2012 | 2012/ 2013 | 2013/ 2014 | 2014/ 2015 |
| (1) Število vseh predšolskih otrok²³ | 1.120 | 1.183 | 1.241 | 1.269 |
| (2) Število razpoložljivih mest v javnih vrtcih | 757 | 781 | 759 | 766 |
| (3) Število razpoložljivih mest v zasebnih vrtcih | 0 | 0 | 17 | 17 |
| (4) = (2)+(3) <i>Število vseh razpoložljivih mest v vseh vrtcih</i> | 757 | 781 | 776 | 783 |
| (5) Število otrok, za katere so bile podane prošnje za vpis v javni vrtec | 284 | 256 | 208 | 239 |
| (6) Število vključenih otrok v javne vrtce | 700 | 735 | 714 | 754 |
| (7) Število vključenih otrok v zasebne vrtce | 0 | 0 | 2 | 8 |
| (8) = (6)+(7) Število vključenih otrok v vse vrtce | 700 | 735 | 716 | 762 |
| (9) = <i>Delež otrok, vključenih v vrtce, v odstotkih</i> (8)/(1)*100 | 62,5 | 62,1 | 57,7 | 60,0 |
| (10) = <i>Delež otrok, vključenih v javne vrtce, v odstotkih</i> (6)/(1)*100 | 62,5 | 62,1 | 57,5 | 59,4 |
| (11) Število odklonjenih otrok v javnih vrtcih | 0 | 0 | 0 | 0 |
| (12) = <i>Delež odklonjenih otrok v javnih vrtcih, v odstotkih</i> (11)/(5)*100 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Vir: podatki občine.

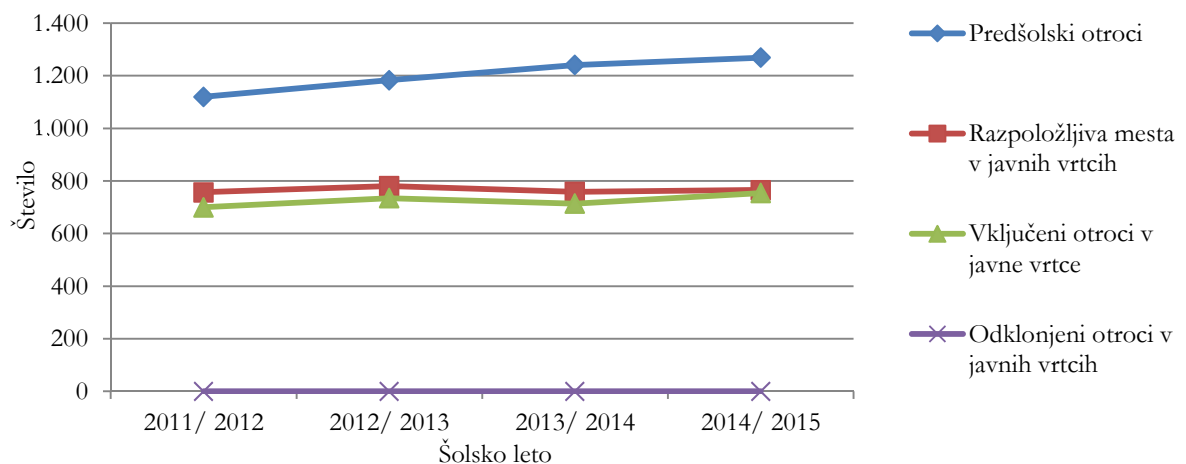
Število predšolskih otrok v občini se je v obdobju od šolskega leta 2011/2012 do šolskega leta 2014/2015 stalno povečevalo. V primerjavi s šolskim letom 2011/2012 se je število predšolskih otrok v šolskem letu 2014/2015 povečalo za 149 otrok oziroma za 13,3 odstotka. V istem obdobju se je postopoma povečevalo tudi število razpoložljivih mest v javnih vrtcih. V primerjavi s šolskim letom 2011/2012 se je število vseh razpoložljivih mest v vseh vrtcih v šolskem letu 2014/2015 povečalo za 26 mest oziroma za 3,4 odstotka. Število otrok, vključenih v javne vrtce, se je v obdobju od šolskega leta 2011/2012 do šolskega leta 2014/2015 postopoma povečevalo in se je v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2011/2012 povečalo za 54 otrok oziroma za 7,7 odstotka. V navedenem obdobju ni bilo

²³ Od dopolnjenega 11. meseca starosti.

odklonjenih otrok v javnih vrtcih. V šolskem letu 2011/2012 je bilo v javne vrtce vključenih 700 otrok oziroma 62,5 odstotka vseh predšolskih otrok v občini, v šolskem letu 2014/2015 pa je bilo v javne vrtce vključenih 754 otrok oziroma 59,4 odstotka vseh predšolskih otrok. Delež vključenih otrok v javne vrtce se je v šolskem letu 2014/2015 v primerjavi s šolskim letom 2011/2012 zmanjšal za 3,1 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 2012/2013 do šolskega leta 2014/2015.

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

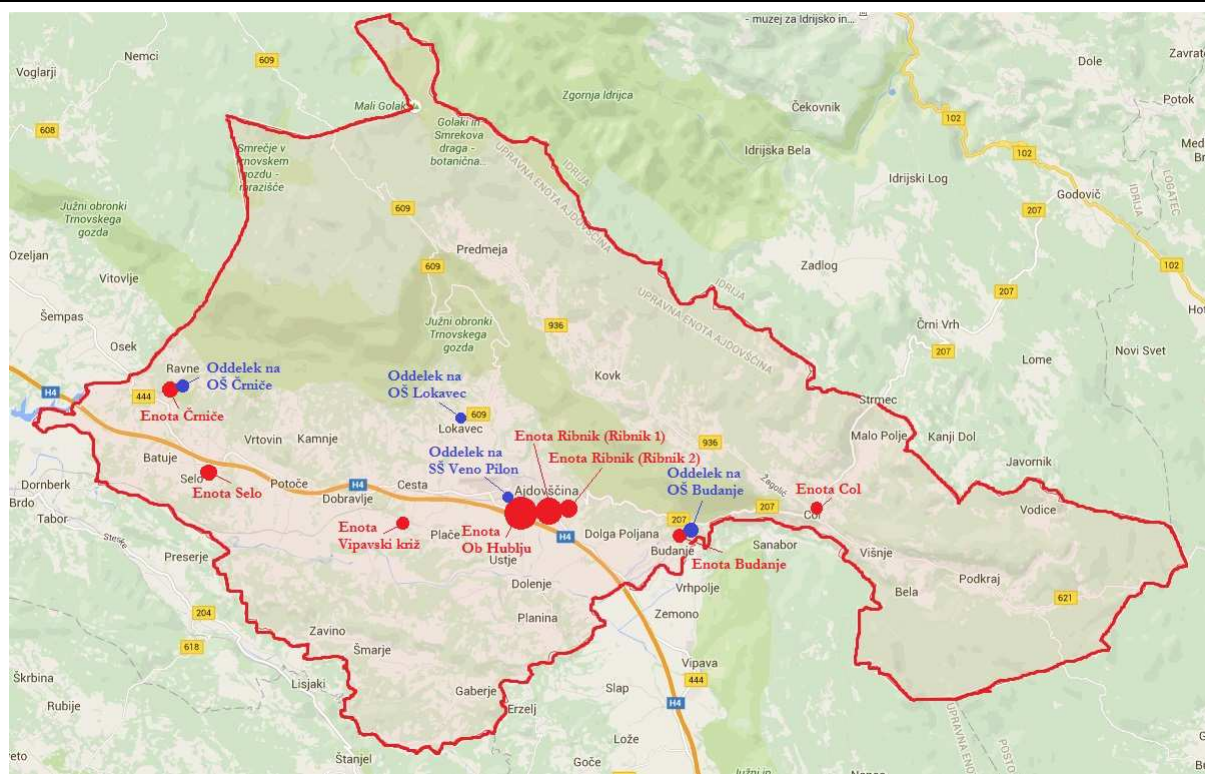


Vir: podatki občine.

Vrtec Ajdovščina je imel v šolskem letu 2014/2015 na območju občine sedem enot, in sicer dve enoti v Ajdovščini (Vrtec Ribnik in Vrtec Ob Hublju) ter pet dislociranih enot v Vipavskem Križu, Selu, Črničah, na Colu in v Budanjah. Prostori vrta Ajdovščina so bili zaradi povečanega vpisa urejeni tudi v učilnicah na Podružnični šoli Lokavec, Podružnični šoli Budanje, Podružnični šoli Črniče ter v prostorih Srednje šole Veno Pilon Ajdovščina. Vrtci v Ajdovščini, Črničah, Selu in Budanjah izvajajo programe za otroke od prvega do šestega leta starosti, enoti Col in Vipavski Križ pa izvajata le programe za otroke od tretjega do šestega leta starosti.

Razporeditev otrok v posamezne enote vrta Ajdovščina na območju občine je prikazana na sliki 2.

Slika 2: Razporeditev otrok v posamezne enote vrtca Ajdovščina na območju občine



Vir: podatki občine.

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

Tabela 5: Podatki o številu otrok, vključenih v posamezne enote vrta Ajdovščina, in površini posameznih enot vrta Ajdovščina v šolskem letu 2014/2015

| Enota vrta | 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 Ob Hublju | 63 | 175 | 238 | 0 | 554 | 2,3 | 2.460 | 10,3 |
| Vrtec Ribnik (vrtec Ribnik 1) | 70 | 169 | 239 | 0 | 624,6 | 2,6 | 3.310 | 13,8 |
| Vrtec Ribnik (vrtec Ribnik 2) | 41 | 24 | 65 | 0 | 276,5 | 4,3 | 1.740 | 26,8 |
| Vrtec Budanje | 17 | 21 | 38 | 0 | 172,2 | 4,5 | 147,7 | 3,9 |
| Vrtec Col | 0 | 24 | 24 | 0 | 72 | 3,0 | 220 | 9,2 |
| Vrtec Črniče | 12 | 41 | 53 | 0 | 149,7 | 2,8 | 1.188 | 22,4 |
| Vrtec Selo | 12 | 42 | 54 | 0 | 137,6 | 2,5 | 249 | 4,6 |
| Vrtec Vipavski Križ | 0 | 43 | 43 | 0 | 92 | 2,1 | 170,6 | 4,0 |
| Skupaj | 215 | 539 | 754 | 0 | / | / | / | / |

Vir: podatki občine.

V šolskem letu 2014/2015 je bilo v sedem enot vrta Ajdovščina vključenih 754 otrok. Največ jih je bilo vključenih v stari objekt enote Vrta Ribnik (vrtec Ribnik 1), in sicer 239 otrok oziroma 31,7 odstotka vseh vključenih otrok v javne vrtece v občini, najmanj pa v enoto Vrtec Col, in sicer 24 otrok oziroma 3,2 odstotka vseh vključenih otrok v javne vrtece v občini. Notranja igralna površina na otroka v enotah vrta Ajdovščina se je gibala od 2,1 kvadratnega metra na otroka v enoti Vrtec Vipavski Križ do 4,5 kvadratnega metra na otroka v enoti Budanje. Notranja igralna površina na otroka pri petih enotah vrta Ajdovščina, v katere je vključenih 627 otrok oziroma 83,2 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrta Ajdovščina, ni dosegla standarda, ki znaša najmanj 3 kvadratne metre na otroka. Zunanja igralna površina na otroka v enotah vrta Ajdovščina se je gibala od 3,9 kvadratnega metra na otroka v enoti Vrtec Budanje do 26,8 kvadratnega metra na otroka v novem objektu enote Vrtec Ribnik (vrtec Ribnik 2). Razen pri novem objektu enote Vrtec Ribnik (vrtec Ribnik 2) in pri enoti Vrtec Črniče, zunanja igralna površina pri ostalih enotah vrta Ajdovščina, v katere je skupaj vključenih 636 otrok oziroma 84,4 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrta Ajdovščina, ni dosegla standarda, ki znaša najmanj 15 kvadratnih metrov na otroka.

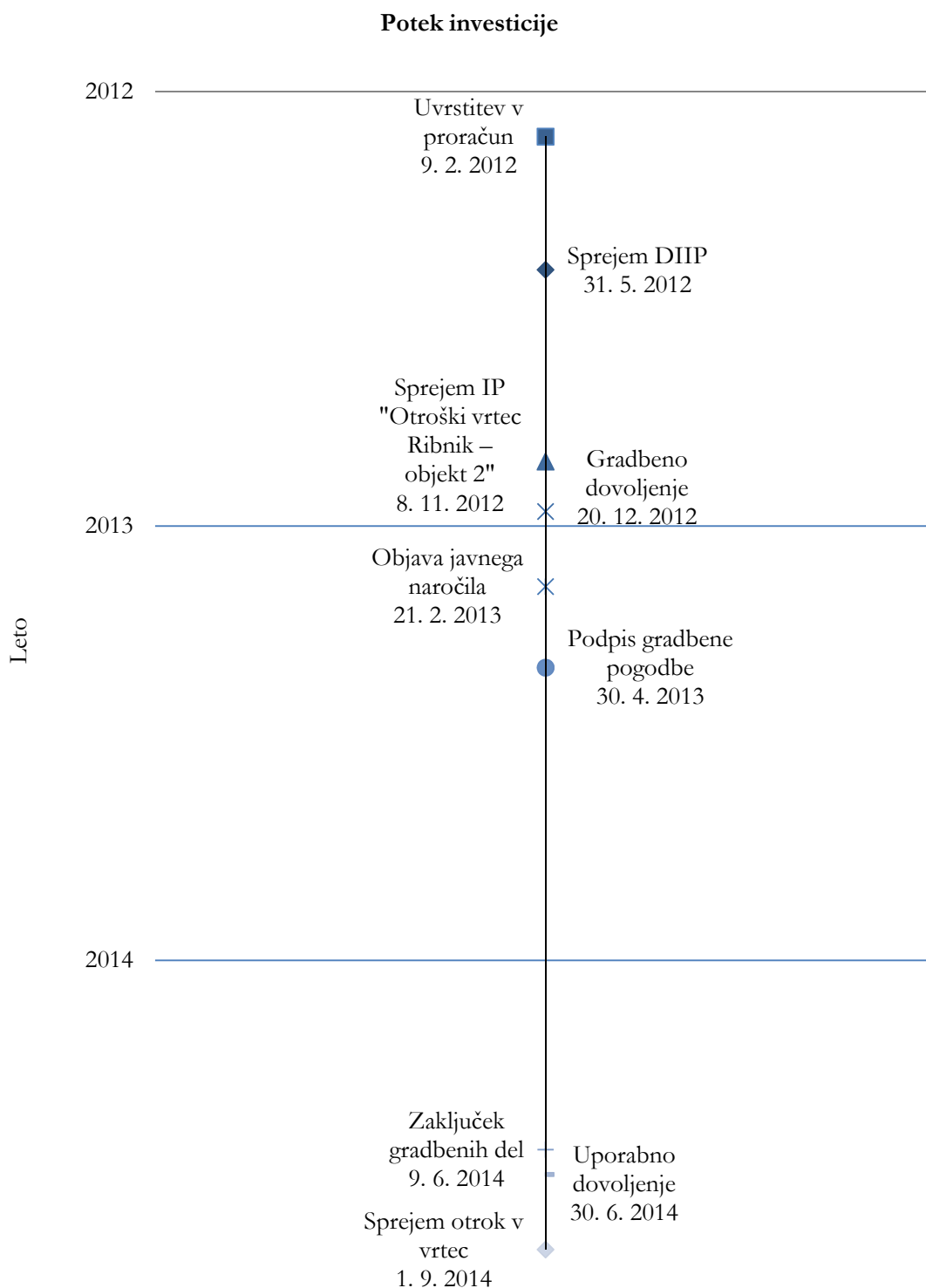
1.5 Predstavitev projekta izgradnje vrta Ribnik 2

Občina je v letih od 2012 do 2014 izvedla investicijo v objekt za vrtec Ribnik 2 v skupni vrednosti 1.201.983 evrov.

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

Na sliki 3 je predstavljen časovni potek izgradnje vrtca Ribnik 2 od uvrstitve proračunske postavke v proračun občine do sprejema otrok v vrtec Ribnik 2, na sliki 4 pa prikazujemo zunanost objekta vrtec Ribnik 2.

Slika 3: Časovni potek izgradnje objekta vrtec Ribnik 2



Vir: podatki občine.

Slika 4: Zunanost objekta vrtec Ribnik 2



Vir: dokumentacija občine.

Občina je v okviru načrtovanja in izvedbe projekta investicije v objekt za vrtec Ribnik 2 izvedla naslednje aktivnosti:

- 9. 2. 2012 je uvrstila investicijo v Odlok o rebalansu proračuna Občine Ajdovščina za leto 2012 in odprla proračunsko postavko 19048 – Otroški vrtec Ribnik – objekt 2;
- februarja 2012 je pridobila idejno zasnovo²⁴;
- aprila 2012 je izdelala Dokument identifikacije idejnega projekta "Otroški vrtec Ribnik – objekt 2" (v nadaljevanju: DIIP za vrtec Ribnik 2), ki ga je 31. 5. 2012 obravnaval in potrdil občinski svet;
- maja 2012 je pridobila Projekt za izvedbo;
- avgusta 2012 je pridobila Projekt za pridobitev gradbenega dovoljenja "Otroški vrtec Ribnik – objekt 2"²⁵;
- oktobra 2012 je pridobila IP "Otroški vrtec Ribnik – objekt 2"²⁶ (v nadaljevanju: IP za vrtec Ribnik 2), ki ga je 8. 11. 2012 obravnaval in potrdil občinski svet;
- 20. 12. 2012 je Upravna enota Ajdovščina izdala gradbeno dovoljenje²⁷;
- za izvedbo investicije v objekt za vrtec Ribnik 2 je oddala dve javni naročili po odprtem postopku ter eno javno naročilo po postopku s pogajanjem brez predhodne objave v skupnem znesku 1.125.133 evrov, sklenila pet pogodb na podlagi ponudbenega predračuna v skupnem znesku 52.372 evrov ter izdala devet naročilnic v skupnem znesku 24.478 evrov; skupaj je sklenila šest pogodb in dva aneksa k pogodbam ter izdala devet naročilnic v skupnem znesku 1.201.983 evrov;
- 12. 6. 2013 je z Ministrstvom za gospodarski razvoj in tehnologijo sklenila pogodbo o sofinanciranju za operacijo Otroški vrtec Ribnik – objekt 2²⁸ (v nadaljevanju: pogodba o sofinanciranju), v kateri je določena višina sofinanciranja sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj iz prednostne usmeritve "Regionalni razvojni program" razvojne prioritete "Razvoj regij" Operativnega programa

²⁴ Dokumente je izdelala družba IPSA Ambienti, d. o. o.

²⁵ Tako kot opomba 24.

²⁶ Dokument je izdelal NI-BO Podjetniško svetovanje Robert Likar, s. p.

²⁷ Odločba št. 351-452/2012-12-P z dne 20. 12. 2012.

²⁸ Št. C2130-13S330122.

krepite regionalnih razvojnih potencialov za obdobje 2007–2013 za obdobje 2012–2014, v znesku do 763.763 evrov;

- iz gradbenega dnevnika izhaja, da so se dela na objektu začela 27. 5. 2013 in zaključila 9. 6. 2014;
- 30. 6. 2014 je Upravna enota Ajdovščina izdala uporabno dovoljenje²⁹;
- objekt je prevzela z Zapisnikom o dokončanju del z dne 30. 6. 2014.

Iz Projekta izvedenih del "Otroški vrtec Ribnik – objekt 2" (v nadaljevanju: PID) za vrtec Ribnik 2 izhaja, da je novi vrtec zgrajen za največ 88 otrok in ima štiri oddelke. Grajen je kot zidan nizkoenergetski objekt s skupno notranjo površino 782 kvadratnih metrov (673 kvadratnih metrov prostora vrtca in 109 kvadratnih metrov zaklonišča) in notranjo igralno površino 276,5 kvadratnega metra oziroma 3,1 kvadratnega metra na otroka. Realizirana vrednost investicije v objekt za vrtec Ribnik 2 je od 1. 1. 2012 do 31. 12. 2014 znašala 1.201.983 evrov³⁰.

Občina je sredstva za projekt izgradnje vrtca Ribnik 2 načrtovala in realizirala na proračunski postavki 19048 – Otroški vrtec Ribnik – objekt 2 v okviru področja proračunske porabe 19 *Izobraževanje*, glavni program 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok*, podprogram 19029001 *Vrtci*. Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za investicijo so predstavljeni v tabeli 6.

Tabela 6: Podatki o načrtovanih in realiziranih odhodkih za vrtec Ribnik 2

| Akt | v evrih | | |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|
| | Leto 2012 | Leto 2013 | Leto 2014 |
| Odlok o proračunu | / | 680.000 | 636.859 |
| Rebalans 1 | / | 565.733 | 636.859 |
| Rebalans 2 | 400.000 | 565.733 | 868.884 |
| Rebalans 3 | 30.000 | / | / |
| Veljavni proračun | 40.580 | 565.733 | 864.374 |
| Zaključni račun | 37.327 | 374.227 | 790.429 |

Viri: zaključni računi proračuna občine za leta od 2012 do 2014.

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

²⁹ Odločba št. 351-215/2014-4-P z dne 30. 6. 2014.

³⁰ Podatki iz analitičnih konto kartic, proračunska postavka 19048.

Tabela 7: Predstavitev podatkov o vrednosti investicije, površini in kapaciteti objekta ter rok izvedbe investicije v objekt vrtca Ribnik 2

| Dokument | Vrednost investicije v evrih | Neto tlorisna površina objekta v kvadratnih metrih | Kapaciteta objekta* število mest za otroke | Rok izvedbe investicije/pridobitev uporabnega dovoljenja |
|------------------------|--|--|--|---|
| DIIP za vrtec Ribnik 2 | 1.097.552 | 676,5 | 88 | september 2013 |
| IP za vrtec Ribnik 2 | 1.243.172 | 669,9 | 88 | julij 2014 |
| PID/realizacija | 1.201.983 | 673,1 | 88 | 30. 6. 2014 |

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

Viri: DIIP za vrtec Ribnik 2, IP za vrtec Ribnik 2, PID in Zaključni račun proračuna občine Ajdovščina za leto 2014.

Občina je aprila 2012 v DIIP za vrtec Ribnik 2 načrtovala izgradnjo 676,5 kvadratnega metra velikega objekta za največ 88 otrok. Investicija v vrednosti 1.097.552 evrov naj bi bila glede na DIIP za vrtec Ribnik 2 dokončana do septembra 2013. V IP za vrtec Ribnik 2, ki je bil izdelan oktobra 2012, je občina zmanjšala načrtovano neto tlorisno površino za 6,6 kvadratnega metra na 669,9 kvadratnega metra, povečala vrednost investicije za 145.620 evrov na 1.243.172 evrov ter podaljšala rok za zaključek investicije za deset mesecev na julij 2014. Iz PID izhaja, da je bila investicija realizirana 30. 6. 2014, objekt je 3,2 kvadratnega metra večji od načrtovanega v IP za vrtec Ribnik 2, končna vrednost investicije pa je znašala 1.201.983 evrov in je bila za 41.189 evrov manjša od predvidene v IP za vrtec Ribnik 2.

V tabeli 8 so predstavljeni podatki o realizirani vrednosti investicije v objekt za vrtec Ribnik 2 v obdobju od leta 2012 do leta 2014 po namenih.

Tabela 8: Podatki o realizirani vrednosti investicije v objekt za vrtec Ribnik 2 v obdobju od leta 2012 do leta 2014 po namenih

| Leto | Realizacija | | | Skupaj |
|--|---------------|----------------|----------------|------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | |
| Investicijska in projektna dokumentacija | 32.526 | 0 | 0 | 32.526 |
| Gradbeno-obrtniška dela | 0 | 275.072 | 304.562 | 579.634 |
| Zunanja ureditev in hortikultura | 0 | 41.263 | 37.966 | 79.229 |
| Oprema kuhinje | 0 | 0 | 24.615 | 24.615 |
| Električna, strojna in ostala instalaterska dela | 0 | 35.467 | 251.853 | 287.320 |
| Tehnologija zaklonišča | 0 | 21.284 | 44.332 | 65.616 |
| Nadzor | 0 | 1.141 | 10.907 | 12.048 |
| Notranja oprema | 0 | 0 | 86.456 | 86.456 |
| Zunanja oprema | 0 | 0 | 16.542 | 16.542 |
| Drugo ³¹ | 4.801 | 0 | 13.196 | 17.997 |
| Skupaj | 37.327 | 374.227 | 790.429 | 1.201.983 |

Vir: podatki občine.

³¹ Geodetske storitve, geološko-geomehanski elaborat, hidrotehnični elaborat, izvedba grafike na fasadnih panojih vrtca, izdelava in montaža obrazložitvene table, izdelava elaborata in vris objekta v evidence ter druga dela za urejanje objekta.

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 dve investiciji v objekte vrtcev, in sicer v izgradnjo vrtca Ribnik 2 in v energetska sanacijo enote Ob Hublju. Preverili smo pravilnost načrtovanja in izvedbe investicije v objekt za vrtec Ribnik 2. Pravilnost poslovanja občine v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec v letih od 2012 do 2014, smo revidirali tako, da smo preverili pravilnost izvršitve proračunov za leta od 2012 do 2014 v delu, ki se nanaša na to investicijo. 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 2012 do leta 2014.

2.2 Ugotovitve

2.2.1 Obrazložitev proračunov in zaključnih računov proračuna občine

Proračun je v skladu z 10. členom Zakona o javnih financah³² (v nadaljevanju: ZJF) sestavljen iz splošnega in posebnega dela ter NRP. Splošni del proračuna sestavljajo skupna bilanca prihodkov in odhodkov, račun finančnih terjatev in naložb ter račun financiranja, posebni del proračuna pa finančni načrti neposrednih uporabnikov. V NRP se izkazujejo načrtovani izdatki proračuna za investicije in državne pomoči v prihodnjih štirih letih. Sestavo proračuna občine določa tudi Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti³³ (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 postavke³⁴.

³² Uradni list RS, št. 11/11-UPB4 (14/13-popr.), 101/13.

³³ Uradni list RS, št. 44/07.

³⁴ 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 proračuna³⁵ (v nadaljevanju: navodilo o pripravi zaključnega računa proračuna). Ministrstvo za finance je januarja 2010 pripravilo Priročnik za pripravo zaključnega računa občinskega proračuna³⁶, 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 Ribnik 2 načrtovala v rebalansih za leto 2012 ter proračunih in rebalansih za leti 2013 in 2014 na proračunski postavki 19048 – Otroški vrtec Ribnik – objekt 2 v okviru področja proračunske porabe 19 Izobraževanje, glavni program 1902 *Varstvo in vzgoja predšolskih otrok*, podprogram 19029001 *Vrtci*.

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 uspešnosti³⁷, podprogram ima določene specifične cilje in kazalnike učinkovitosti³⁸, projekt pa ima jasno opredeljene cilje, na podlagi katerih je mogoče presojati, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila³⁹. 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 2014⁴⁰ 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).

³⁵ Uradni list RS, št. 12/01, 10/06, 8/07, 102/10.

³⁶ [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.

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

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

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

⁴⁰ 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 rebalansih proračuna za leto 2012 ter v proračunih in rebalansih proračuna za leti 2013 in 2014, v katerih je občina načrtovala investicijo za vrtec Ribnik 2, ne vsebujejo vseh zahtevanih sestavin, in 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;
- ne vsebujejo kazalnikov učinkovitosti in uspešnosti glavnega programa *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok*; ne vsebujejo kazalnikov učinkovitosti podprograma *19029001 Vrtci*, s katerimi naj bi se merilo doseganje ciljev glavnega programa;
- vsebujejo opis projekta oziroma proračunske postavke, vendar pa ne vsebujejo ciljev projekta ali pa ti niso dovolj jasno opredeljeni za presojo, ali projekt izpolnjuje vnaprej določena merila;
- ne vsebujejo prikaza ciljev projektov in programov v okviru NRP, fizičnih, finančnih in opisnih kazalnikov, s katerimi se merijo zastavljeni cilji, ter izhodišč in kazalnikov, na katerih temeljijo izračuni in ocene potrebnih sredstev.

Obrazložitev finančnih načrtov občine v rebalansih proračuna za leto 2012 ter v proračunih in rebalansih proračuna za leti 2013 in 2014 za vrtec Ribnik 2 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.

Pojasnilo občine

V pripravi je Strategija razvoja Občine Ajdovščina od leta 2016 do leta 2030, ki bo podlaga za dopolnitev obrazložitev predlogov proračunskih aktov občine. Župan je 21. 6. 2016 izdal sklep o imenovanju koordinatorjev delovnih skupin za pripravo Strategije razvoja Občine Ajdovščina od leta 2016 do leta 2030.

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

Občina je realizirala investicijske odhodke za vrtec Ribnik 2 v letih od 2012 do 2014. Obrazložitev zaključnih računov proračuna občine za leta od 2012 do 2014 ne zajemajo obrazložitev izvajanja NRP in popolne obrazložitev posebnih delov zaključnih računov proračunov občine, saj ne vključujejo obrazložitev vseh porabljenih sredstev na projektu oziroma proračunski postavki, kar je v neskladju s 6. členom navodila o pripravi zaključnega računa proračuna.

2.2.1.c Tretji odstavek 24. člena uredbe o enotni metodologiji določa, da je DIIP temeljni dokument za uvrstitev projekta v NRP.

Občina je 9. 2. 2012 uvrstila projekt izgradnje vrta Ribnik 2 v NRP, medtem ko je bil DIIP za vrtec Ribnik 2 obravnavan in sprejet na občinskem svetu 31. 5. 2012. Občina je investicijo v objekt vrta Ribnik 2 uvrstila v NRP 112 dni pred potrditvijo DIIP za vrtec Ribnik 2, kar je v neskladju s tretjim odstavkom 24. člena uredbe o enotni metodologiji.

Ukrepi občine

Občina je pripravila opis poslovnih procesov priprave proračuna občine z opredelitvijo osnovnih aktivnosti procesov in odgovornosti za njihovo izvedbo. Občina je predložila obrazložitev zaključnega računa proračuna občine za leto 2015, ki vsebuje tudi poslovno poročilo s poročilom o doseženih ciljih in rezultatih na področju predšolske vzgoje.

2.2.2 Gradnja vrta

Občina je v letu 2013 izvedla postopek oddaje javnega naročila po odprtem postopku in z izbranim ponudnikom KOLEKTOR KOLING, d. o. o. (v nadaljevanju: družba Kolektor Koling) 30. 4. 2013 sklenila pogodbo za izgradnjo otroškega vrta Ribnik 2 v vrednosti 1.020.587 evrov. K pogodbi je sklenila še dva aneksa, in sicer 18. 10. 2013 aneks št. 1 zaradi uskladitve pogodbenega zneska z zakonsko spremembo splošne stopnje DDV v znesku 15.827 evrov ter aneks št. 2 za dodatna dela⁴¹ v znesku 9.466 evrov. Skupna vrednost dogovorjenih del po pogodbi in aneksih je znašala 1.045.880 evrov. V letih 2013 in 2014 je občina izvajalcu po pogodbi in aneksih plačala skupaj 1.045.880 evrov.

2.2.2.a Občina je vsa dogovorjena in opravljena dela plačala izbranemu ponudniku, ki je izdal račune, v skupnem znesku 1.045.880 evrov. Iz zavarovalne police za zavarovanje odgovornosti izvajalca ter spremljajočega dopisa izhaja, da je gradbena dela na objektu vrtec Ribnik 2 v vrednosti 812.949 evrov izvajala družba CESTNO PODJETJE NOVA GORICA, družba za vzdrževanje in gradnjo cest, d. d. (v nadaljevanju: družba CPG). Iz predloženih zapisnikov rednih tedenskih sestankov med občino, izvajalcem in gradbenimi nadzorniki ter iz pojasnil občine izhaja, da je elektroinstalacijska dela po pogodbi opravila družba Skapin d. o. o., strojnoinstalacijska dela pa družba IPO INST, d. o. o.

V osmem odstavku 71. člena Zakona o javnem naročanju⁴² (v nadaljevanju: ZJN-2) je bilo določeno, da je obvezna sestavina pogodbe o izvedbi javnega naročila, kadar namerava ponudnik izvesti javno naročilo s podizvajalci, vsaka vrsta del, ki jih bo izvedel podizvajalec, in vsaka vrsta blaga, ki ga bo dobavil podizvajalec. Obvezna sestavina pogodbe so tudi podatki o podizvajalcu (naziv, polni naslov, matična številka, davčna številka in transakcijski račun) ter predmet, količina, vrednost, kraj in rok izvedbe teh del. V devetem odstavku 71. člena ZJN-2 je bilo določeno, da mora imeti ponudnik, ki izvaja javno naročilo z enim ali več podizvajalci, ob sklenitvi pogodbe z naročnikom ali med njenim izvajanjem sklenjene pogodbe s podizvajalci. V desetem odstavku 71. člena ZJN-2 pa je bilo določeno, da mora ponudnik svojemu računu oziroma situaciji obvezno priložiti račune oziroma situacije podizvajalcev, ki jih je predhodno potrdil.

⁴¹ Brez datuma.

⁴² Uradni list RS, št. 12/13-UPB5, 19/14.

Občina v pogodbi ni navedla, da bodo dela opravljali podizvajalci, ter količine in vrednosti izvedenih del, kar je bilo v neskladju z osmim odstavkom 71. člena ZJN-2. Občina je vsa opravljena dela plačevala na podlagi računov in situacij, ki jih je izdal ponudnik. Čeprav iz predloženih računov in situacij ni razvidno, da so dela izvajali podizvajalci, pa iz zavarovalne police za zavarovanje odgovornosti izvajalca in spremljajočega dopisa ter predloženih zapisnikov rednih tedenskih sestankov med občino, izvajalcem in predstavniki gradbenega nadzora izhaja, da so vsa gradbena in obrtniška dela izvajali podizvajalci, in sicer družba CPG, družba Skapin d. o. o. in družba IPO INST d. o. o (povezava s točko 3.2.4 tega poročila).

Pojasnilo občine

Občina med izvajanjem javnega naročila ni prejela nobene podizvajalske pogodbe, zato tudi ni imela pravne podlage za dolžnost ugotavljanja obstoja podizvajalskih razmerij med ponudnikom, družbo Kolektor Koling in ostalimi izvajalci.

Po določilih 15.a točke 2. člena ZJN-2 je podizvajalec gospodarski subjekt, ki je pravna ali fizična oseba in za ponudnika, s katerim je naročnik po tem zakonu sklenil pogodbo o izvedbi javnega naročila, dobavlja blago ali izvaja storitev oziroma gradnjo, ki je neposredno povezana s predmetom javnega naročila. Kot izhaja iz zavarovalne police in zapisnikov sestankov med občino, izvajalcem in predstavniki gradbenega nadzora, so dela in storitve za ponudnika, s katerim je občina sklenila pogodbo za izvedbo investicije gradnje vrtca Ribnik 2, izvajali gospodarski subjekti, ki ustrezajo definiciji podizvajalca iz 15.a točke 2. člena ZJN-2. Občina je v razpisni dokumentaciji navedla, da je zamenjava oziroma sprememba podizvajalca mogoča le pod pogojem, da s tem soglašata naročnik, torej občina. Ob smiselni razlagi določbe enajste odstavka 71. člena ZJN-2, ki določa aktivnosti v primeru, če se po sklenjeni pogodbi zamenja (že nominirani) podizvajalec ali je angažiran nov podizvajalec, bi poleg tega, da bi moral naročnik soglašati z zamenjavo že nominiranega podizvajalca oziroma z uvedbo novega podizvajalca, še toliko bolj soglašati s tem, da določena dela, ki naj bi jih glede na ponudbo izvedel izvajalec sam, izvede na novo angažirani podizvajalec. Občina bi morala takoj po seznanitvi, da del ne izvaja izbrani ponudnik sam, od njega zahtevati predložitev vseh listin, kot jih določa enajsti odstavek 71. člena ZJN-2, predvsem pa bi najprej morala s tem soglašati. V primeru, da izvajalec na poziv občine k predložitvi pogodb z izvajalci in predpisanih izjav podizvajalcev ne bi ravnal v skladu s pozivom, bi morala občina zahtevati ustavitev del, dokler razmerja med vsemi vključenimi subjekti ne bi bila urejena, oziroma bi morala zahtevati, da dela izvede izvajalec sam.

Iz navedenega izhaja, da je občina dopustila, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi pridobila pogodbe, ki bi jih morali podizvajalci skleniti z izbranim ponudnikom, kar je v neskladju z določili devetega odstavka 71. člena ZJN-2. Občina je plačala račune izbranemu ponudniku družbi Kolektor Koling za dela, ki so jih izvedli podizvajalci, ne da bi od ponudnika pridobila račune in situacije podizvajalcev, ki jih je predhodno potrdil izbrani ponudnik, kar je v neskladju z desetim odstavkom 71. člena ZJN-2.

2.2.2.b Občina je 3. 7. 2014 pričela s postopkom oddaje javnega naročila s pogajanji brez predhodne objave za dodatna dela in sklenila aneks št. 2 za dodatna dela v znesku 9.466 evrov. Iz predračuna izbranega ponudnika z dne 4. 7. 2014 izhaja, da dodatna dela obsegajo tudi izdelavo fasadnega ometa, izdelavo armiranobetonskega peskovnika ter dobavo in oblogo zidov s keramičnimi ploščicami v prostorih kuhinje in pomožnih prostorih. Izbrani ponudnik je 6. 6. 2014 z izjavo o dokončanju del predhodno potrdil, da so vsa dela po pogodbi in aneksu v skupni vrednosti 1.045.880 evrov izvedena. Tehnični pregled na objektu je bil opravljen 30. 6. 2014, ko sta bila izdana tudi zapisnik o dokončanju del in uporabno dovoljenje.

Glede na to, da je občina pričela s postopkom oddaje javnega naročila po izvedbi tehničnega pregleda na objektu in izdaji zapisnika o dokončanju del ter uporabnega dovoljenje, to pomeni, da sta občina in izbrani ponudnik aneks št. 2 za izvedbo dodatnih del sklenila potem, ko so bila vsa dela po pogodbi in aneksu že opravljena, kar je v neskladju s 142. členom Pravilnika o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije⁴³, ki določa, da morajo neposredni uporabniki skleniti pogodbo pred začetkom opravljanja storitve ali nabave blaga.

Ukrep občine

Župan je 25. 1. 2016 izdal Navodilo skrbnikom javnih naročil o zagotovitvi pogojev za omogočanje pravilnega prevzema obveznosti v breme proračuna, ki obsega opis poslovnih aktivnosti in odgovornosti pri prevzemanju obveznosti v breme proračuna pri nabavi blaga, storitev in gradenj za potrebe občine. Prav tako je župan 25. 1. 2016 izdal Operativna navodila za vodenje gradbenih investicij, ki obsegajo opis poslovnih aktivnosti za vodenje investicijskih projektov, z opredelitvijo osnovnih aktivnosti procesov in odgovornostjo za njihovo izvedbo, od načrtovanja, izvedbe do zaključka investicijskega projekta.

⁴³ Uradni list RS, št. 50/07, 61/08, 3/13.

3. USPEŠNOST IN UČINKOVITOST IZVEDBE INVESTICIJE V OBJEKT ZA VRTEC

3.1 Obrazložitev revizije

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

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

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

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

3.2 Ugotovitve

3.2.1 Strategija občine na področju predšolske vzgoje

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

- sprejela strategijo, ki opredeljuje tudi cilje na področju predšolske vzgoje ter ali so cilji utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in merljivi; čeprav zakonodaja občinam neposredno ne nalaga priprave strateškega dokumenta razvojnega načrtovanja, bi po naši oceni občina za uspešno izvedbo investicije v objekte za vrtec morala pripraviti strateški dokument, ki bi opredeljeval razvojne možnosti občine in bi vključeval tudi področje predšolske vzgoje s ključnimi razvojnimi cilji in kazalniki; cilji morajo biti utemeljeni, jasni, ustrezni, časovno določeni, dosegljivi in merljivi, saj lahko občina le tako spremlja njihovo realizacijo; s strategijo bi občina določila prihodnji gospodarski, prostorski in družbeni razvoj, obenem pa bi bila podlaga občinskemu svetu in županu za izdelavo in sprejem 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 vrtece 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 pripravo strategije 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 proračuna⁴⁴, ki na novo ureja način priprave razvojnih dokumentov države. Ta uredba v 6. členu določa strategijo razvoja Slovenije, ki opredeljuje vizijo in cilje razvoja, strateške usmeritve, razvojne politike, prednostna področja razvojnih politik in prioritete izmed prednostnih usmeritev, določenih na podlagi razvojnih dosežkov in izzivov v državi ter svetovnih trendov.

Na državni ravni je nacionalna strokovna skupina pri Ministrstvu za šolstvo in šport pripravila Belo knjigo o vzgoji in izobraževanju v Republiki Sloveniji⁴⁵, ki obravnava analizo stanja in systemske rešitve za področje vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji, ne določa pa ciljev glede dostopnosti predšolske vzgoje. Ministrstvo za šolstvo in šport je v obrazložitvi Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o vrtcih⁴⁶ (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 načrtovanju⁴⁷ 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 zasnovno 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 zasnovno gospodarske javne infrastrukture lokalnega pomena. OPN sprejme občinski svet.

Strateške usmeritve na področju prostorskega razvoja občine in umeščanje objektov v prostor določata Odlok o spremembah in dopolnitvah prostorskih sestavin dolgoročnega in družbenega plana Občine Ajdovščina za območje Občine Ajdovščina⁴⁸ (v nadaljevanju: prostorski načrt občine) in Odlok o prostorskih ureditvenih pogojih za Občino Ajdovščina⁴⁹. Občina ni sprejela OPN, ki ga določa 38. člen Zakona o prostorskem načrtovanju, pripravila pa je osnutek OPN, ki v strateškem delu določa izhodišča

⁴⁴ Uradni list RS, št. 54/10.

⁴⁵ [URL: http://pefprints.pef.uni-lj.si/1195/1/bela_knjiga_2011.pdf], 8. 11. 2016.

⁴⁶ Poročevalec Državnega zbora RS, št. 2/08.

⁴⁷ Uradni list RS, št. 33/07, 108/09, 57/12, 109/12.

⁴⁸ Uradno glasilo Občine Ajdovščina, št. 7/97, 9/98; Uradni list RS, št. 87/99, 17/03, 96/04.

⁴⁹ Uradno glasilo Občine Ajdovščina, št. 1/98; Uradni list RS, št. 92/05, 108/06, 45/08, 19/09, 9/11, 100/11, 14/12.

in cilje ter zasnovo prostorskega razvoja občine, usmeritve za razvoj v krajini, za določitev namenske rabe zemljišč in prostorskih izvedbenih pogojev ter podrobnejši koncept prostorskega razvoja naselij. Osnutka OPN občinski svet še ni obravnaval. Občinski svet je 23. 9. 2004 sprejel Strategijo gospodarskega razvoja Občine Ajdovščina od 2005 do 2015⁵⁰, ki med strateškimi cilji določa tudi razvoj infrastrukture in programe storitev v otroškem varstvu za potrebe občanov ter graditev sodobnega sistema gospodarske in javne infrastrukture, ki bo izhajala iz sistema varnosti, racionalne rabe naravnih virov in varovanje okolja, vendar pa cilja nista podrobneje utemeljena, časovno določena in tudi ne vključujeta razvojnih kazalnikov za doseg te ciljev.

3.2.1.a Občina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje. Tudi v nobenem drugem dokumentu ni opredelila ciljev na področju predšolske vzgoje. V prostorskem načrtu, Odloku o prostorskih ureditvenih pogojih za Občino Ajdovščina in osnutku OPN je opredelila strateške usmeritve na področju prostorskega načrtovanja, vendar pa ti dokumenti le splošno omenjajo načrtovanje predšolske dejavnosti v prostoru. Občina tudi z nobenim drugim 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.

Ukrep občine

Župan je 21. 6. 2016 izdal sklep o imenovanju koordinatorjev delovnih skupin za pripravo Strategije razvoja Občine Ajdovščina od leta 2016 do leta 2030, ki bo vključevala tudi področje vzgoje in izobraževanja in v kateri bodo opredeljeni cilji in kazalniki za merjenje ciljev na področju predšolske vzgoje. V okviru priprave te strategije je občina predložila osnutek analize stanja na področju predšolske vzgoje.

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.

⁵⁰ Uradni list RS, št. 106/04.

Po naši oceni naj bi ocena stanja vključevala podatke o kapacitetah, njihovem stanju in zasedenosti vrtcev in 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.

Občina je v sodelovanju z vrtcem Ajdovščina vzpostavila sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje. Ob rednem vpisu otrok v vrtec, ki poteka marca vsako leto, vrtec Ajdovščina pripravi predlog razporeditve otrok in organizacijo oddelkov. Občina na tej podlagi pripravi pregled prostorskega stanja vrtcev, ki vsebuje podatke o številu otrok in številu oddelkov na posameznih lokacijah vrtca Ajdovščina, stanju objektov, podatke o prostorskih kapacitetah oziroma doseganju normativnih površin v vrtcih ter oceno finančnih posledic za posamezno šolsko leto. V primeru, da število vpisanih otrok presega razpoložljiva mesta v enotah vrtca Ajdovščina, občina prične s postopki za zagotavljanje dodatnih prostorov izven objektov vrtcev, večinoma v prostorih osnovnih šol. Občinski svet je vsako leto obravnaval in potrdil predlagano organizacijo dela v vrtcu Ajdovščina. Zaradi navedenega sistema zagotavljanja prostorskih kapacitet v nenamensko grajenih objektih v letih od 2012 do 2014 v vrtcu Ajdovščina ni bilo odklonjenih otrok.

V proračunih občine za obdobje od leta 2012 do leta 2014 je glavni program *1902 Varstvo in vzgoja predšolskih otrok* predstavljen brez opredelitve ciljev glavnega programa in brez specifičnih ciljev podprograma *19029001 Vrtci*. V obrazložitvah glavnega programa v proračunu je občina navedla temeljne naloge javnih vrtcev, v obrazložitvah podprograma pa je navedla namene porabe na področju predšolske vzgoje, ki jih mora financirati v skladu s predpisi. Obrazložitve 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 pripravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje v občini v okviru DIIP za vrtec Ribnik 2, v katerem je načrtovala gradnjo novega vrtca Ribnik 2 in ki ga je potrdila maja 2012. DIIP za vrtec Ribnik 2 vsebuje analizo obstoječih kapacitet enot vrtca, iz katere izhaja ocena, da se občina od leta 2008 sooča s problemom pomanjkanja prostih mest v vrtcu Ajdovščina. V analizi obstoječega stanja v DIIP za vrtec Ribnik 2 je opravljena tudi analiza prostorskega stanja za posamezne enote vrtca Ajdovščina v občini ter predvideni ukrepi (na primer dozidava objektov ali zmanjšanje števila oddelkov), ki jih občina namerava izvesti, da bi zagotovila zahtevani standard površine na otroka za doseganje trenutnih prostorskih potreb. Iz DIIP za vrtec Ribnik 2 izhaja, da notranje igralne površine v enotah vrtca Ajdovščina v občini ne ustrezajo standardu iz pravilnika o normativih (navedeno je razvidno tudi iz podatkov v tabeli 5 tega poročila), medtem ko obstoječi objekti enot vrtca Ajdovščina v občini ne zagotavljajo ustreznih prostorskih pogojev z vidika učinkovite rabe energije. Podana je bila ocena, da investicijska vlaganja v obnovo vrtcev niso smiselna, saj bi bilo treba stavbe za usklajitev z veljavnimi energetske standardi v celoti sanirati, in ocena, da obnova ne bi prinesla zadovoljive kakovosti. Prostori vrtca so bili tudi v šolskem letu 2014/2015 urejeni v učilnicah osnovnih šol in drugih objektih. Iz podatkov, pridobljenih v reviziji, izhaja, da v petih enotah vrtca Ajdovščina ni bilo ustreznih prostorskih

pogojev za izvajanje predšolske vzgoje. DIIP za vrtec Ribnik 2 posebej analizira enoto vrtca na Ribniku. Ta ima 12 oddelkov, igralna površina v vrtcu pa znaša 2,2 kvadratnega metra na otroka. Iz DIIP za vrtec Ribnik 2 izhaja, da je namen investicije reševanje prostorske stiske v enoti Ribnik, kjer bi morali glede na zahtevane prostorske normative za ohranitev 12 oddelkov v tej enoti vrtca Ajdovščina dograditi še 200 kvadratnih metrov igralnih površin.

Občina je oktobra 2012 v okviru gradiva za pridobitev soglasja Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport h gradnji vrtca Ribnik 2 poleg DIIP pripravila tudi dokument *Obstoječe stanje – Otroški vrtec Ajdovščina*, ki vsebuje tudi oceno demografskih gibanj na območju občine za obdobje od leta 2012 do leta 2018, iz katere izhaja, da naj bi število otrok, vključenih v predšolsko vzgojo, naraščalo z enako stopnjo rasti kot v preteklem petletnem obdobju. V dokumentu je podana ocena za predvideno število otrok, vključenih v vrtec, za obdobje do leta 2018, iz katere izhaja, da bo v letu 2018 v vrtec vključenih 920 otrok. To zahteva večje prostorske kapacitete za izvedbo predšolske vzgoje, kot jih nudi vrtec, na podlagi česar je občina utemeljila odločitev o gradnji novega objekta vrtca. Občina je ob sprejemu odločitve o gradnji novega objekta vrtca v letu 2012 v javnem vrtcu razpolagala s 781 mesti, iz česar izhaja, da bi morala občina glede na oceno demografskih gibanj v letu 2018 v vrtcu zagotoviti dodatnih 139 mest, če bi želela v vrtec vključiti predvideno število otrok iz ocene demografskih gibanj za leto 2018. Občina po letu 2012 ocene demografskih gibanj ni dopolnila. Ob zaključku obdobja, na katero se nanaša revizija, v letu 2014 je v javnem vrtcu razpolagala s 766 mesti, kar je 15 mest manj kot leta 2012 pred izvedbo investicije. Na podlagi izvedene investicije je občina v šolskem letu 2014/2015 pridobila dodatnih 66 prostih mest v novem vrtcu in zato ukinila enega izmed oddelkov vrtca v nenamensko grajenem objektu, s čimer je povečala delež razpoložljivih mest v vrtcu v namensko grajenih objektih.

3.2.2.a Občina je v sodelovanju z vrtcem Ajdovščina vzpostavila sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje in v obdobju od leta 2012 do leta 2014 zagotovila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko dobili in torej v občini ni bilo odklonjenih otrok v vrtcih. V proračunih za obdobje od leta 2012 do leta 2014 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev. Tudi obrazložitve proračuna niso dajale informacij, ki bi opisovale stanje na področju predšolske vzgoje glede razpoložljivih mest v vrtcu in doseganja standarda igralnih površin.

Ker občina nima sprejetih niti strateških usmeritev niti dolgoročnih ciljev na področju predšolske vzgoje (povezava s točko 3.2.1.a tega poročila), pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina izvedbe in variante investicije ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. Je pa iz njenih aktivnosti razvidno, da se je glede načina zagotavljanja predšolske vzgoje usmerila predvsem v zagotavljanje kapacitet v okviru javne mreže vrtcev. Drugih možnosti, ki jih predvideva zakonodaja, ni proučevala. Kljub temu je z zagotavljanjem dodatnih kapacitet v nenamensko grajenih objektih zagotovila, da ni bilo odklonjenih otrok v občini.

Pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt vrtca je opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje v DIIP za vrtec Ribnik 2, kjer je že načrtovala investicijo za vrtec Ribnik 2. Opravila je tudi delno oceno o demografskih gibanjih v občini, ki je vključevala oceno o naraščanju števila predšolskih otrok, ki je temeljila na oceni rojstev, ni pa razvidno, da bi v oceni upoštevala tudi priseljevanje prebivalcev v občino zaradi načrtovanih novogradenj. Ocene so bile opravljene v okviru pridobivanja soglasja Ministrstva za izobraževanje, znanost, kulturo in šport h gradnji vrtca in dokumentov investicijske dokumentacije za načrtovanje novogradnje in ne sistematično na podlagi

zahteve iz Odredbe o pogojih za ustanavljanje javnih vrtcev. Sprejela je odločitev za izvedbo investicije v objekt vrtca s kapaciteto, ki zagotavlja zadostno število razpoložljivih mest za trenutne potrebe ene izmed enot vrtca Ajdovščina, ne pa tudi za potrebe celotne občine in njene prihodnje potrebe. Z izvedeno investicijo je predvsem prerazporedila razpoložljiva mesta v vrtcu Ajdovščina iz nenamensko grajenih objektov v namensko grajene objekte, ni pa povečala skupnega števila razpoložljivih mest v javnem vrtcu. Občina pa 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 niti ni potekala razprava na sejah občinskega sveta.

3.2.3 Načrtovanje investicije

Glede učinkovitega načrtovanja investicije smo iskali odgovore na vprašanja:

- ali so dokumenti investicijske dokumentacije pripravljeni tako, da je na podlagi predstavljenih podatkov mogoče sprejeti odločitev za izvedbo investicije in 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.

Glede same izvedbe investicije se je občina odločila za zidani nizkoenergetski vrtec. Na odločitev občine je vplivala tudi možnost pridobitve sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Občina je pojasnila, da se je odločila za zidani objekt, ker montažna gradnja zaradi burje v občini ni primerna. Glede na to odločitev je februarja 2012 pridobila dve idejni zasnovi⁵¹ izvedbe objekta za vrtec Ribnik 2, ki se razlikujeta le v razporeditvi prostorov vrtca.

Občina je pred sprejemom odločitve za izvedbo investicije v objekt za vrtec Ribnik 2 izdelala DIIP za vrtec Ribnik 2, ki vključuje tudi analizo obstoječih kapacitet enot vrtca Ajdovščina po podatkih o

⁵¹ Tako kot opomba 24.

dejanskem stanju objektov enot vrtca Ajdovščina (povezava s točko 3.2.2 tega poročila). Ker občina ni določila dolgoročnih ciljev na področju predšolske vzgoje, jih z izbrano varianto izvedbe investicije tudi ni mogla zasledovati. Z opredelitvijo variante v DIIP je za vrtec Ribnik 2 zasledovala cilje glede skupne površine in števila oddelkov za doseganje trenutnih prostorskih potreb tega vrtca.

Občina je v dokumentih investicijske dokumentacije opredelila:

- med predvidenimi cilji, rezultati in učinki investicije izgradnjo energetske učinkovitega objekta vrtca s predvidenim do 20-odstotnim prihrankom energije za ogrevanje glede na stari objekt vrtca, zagotovitev ustreznih prostorov za izvajanje predšolske vzgoje v skladu s predpisi glede zahtevane igralne površine (3 kvadratne metre na otroka), in sicer z notranjo uporabno površino 778 kvadratnih metrov (670 kvadratnih metrov površine vrtca in 108 kvadratnih metrov zaklonišča) in predvideno kapaciteto 88 otrok, ter povečanje števila zaposlenih za eno delovno mesto;
- ocenjeno vrednost investicije, ki je bila 1.243.172 evrov, pri čemer znašajo gradbena in obrtniška dela 1.003.325 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 DIIP za vrtec Ribnik 2 glede virov financiranja za vrtec Ribnik 2 predvidela sredstva občine v znesku 333.789 evrov ter tudi 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 za obdobje 2012–2020 v znesku 763.763 evrov; lastna sredstva je načrtovala iz občinskega proračuna;
- časovni načrt izvedbe investicije od izdelave IP za vrtec Ribnik 2 oktobra 2012 do predaje objekta junija 2014;
- ocenjene letne obratovalne stroške novega objekta v znesku 58.888 evrov oziroma 7,30 evra na kvadratni meter objekta na mesec;
- odgovorno osebo za izvedbo investicije.

Občina v dokumentih investicijske dokumentacije ni vrednostno opredelila prihrankov toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca, je pa navedla, da predvidena poraba toplotne energije v novem objektu ne bo preseгла 30 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto, ter opredelila do 20-odstotni prihrank sredstev za ogrevanje.

Sočasno s pripravo dokumentov investicijske dokumentacije je potekala tudi priprava projektne dokumentacije. Pri tem so z mnenji in stališči sodelovali občina, predstavniki vrtca Ajdovščina ter pripravljavci projektne dokumentacije. Občina je imela s predstavniki vrtca Ajdovščina več usklajevalnih sestankov, na katerih so predstavniki vrtca Ajdovščina podali več predlogov pri izvedbi projektne rešitve, ki so bili upoštevani pri izdelavi projektne dokumentacije.

Občina je že v dokumentih investicijske dokumentacije poleg lastnih sredstev načrtovala pridobitev sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, drugih načinov financiranja investicije pa ni proučila.

3.2.3.a Opredelitev načina in variant izvedbe investicije je bila opravljena na podlagi dokumentov investicijske dokumentacije, predvsem DIIP, kjer je bila opredeljena ena varianta investicije, gradnja nizkoenergetskega vrtca. Odločitev občine za tovrstni vrtec ni izhajala iz strateških ciljev občine, saj jih občina ni opredelila, jo je pa vzpodbudila možnost pridobitve sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj. Iz vsebine dokumentov investicijske dokumentacije je razvidno, da so bili dokumenti investicijske

dokumentacije prilagojeni tej varianti. Za učinkovitejšo podlago za sprejem odločitve bi morala občina po naši oceni postopek priprave dokumentov investicijske dokumentacije izkoristiti za opredelitev potencialnih drugih variant (glede lokacije, tehnično-tehnoloških rešitev, obsega, vrste in strukture virov financiranja ter trajanja izvedbe), kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante. So pa dokumenti investicijske dokumentacije vsebovali potrebne podatke za sprejem odločitve o izvedbi investicije (na primer cena na kvadratni meter, cena na otroka, terminski načrt, način financiranja investicije, prihranki energije ter obratovalni stroški vrtca). V postopku priprave projektne dokumentacije je z namenom zagotovitve večje funkcionalnosti prostorov sodeloval tudi vrtec Ajdovščina kot prihodnji upravljavec objekta.

Občinskemu svetu so bili po naši oceni v dokumentih investicijske dokumentacije predstavljeni podatki o izbrani varianti investicije, na podlagi katerih je lahko sprejel odločitev, ali se investicija izvede v predlagani obliki. V dokumentaciji pa bi po naši oceni morali biti 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 odgovor 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 zadala v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je realizirana vrednost projekta skladna z načrtovano v dokumentih investicijske dokumentacije;
- ali je občina zagotovila ustrezen nadzor nad izvajanjem investicije; občina bi morala na ustrezen način zagotoviti nadzor nad gradnjo, ki bi zagotavljal skladnost gradnje s pogoji iz gradbenega dovoljenja in določili gradbene pogodbe ter kakovost izvedenih del v skladu z gradbenimi predpisi; po naši oceni bi morala občina tudi opredeliti odgovornost za izvedbo posameznih aktivnosti za izvedbo investicije ter odgovornost za realizacijo sredstev na proračunski postavki te investicije;
- ali je občina v načrtovanem času pridobila objekt, ki omogoča nemoteno izvajanje predšolske vzgoje;
- ali je občina dosegla načrtovane prihranke pri porabi toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca.

Občina je investicijo v objekt vrtca Ribnik 2 načrtovala na enotni proračunski postavki 19048 *Otroški vrtec Ribnik – objekt 2* v proračunih občine za leta od 2012 do 2014 ter v NRP v vrednosti, kot je bila opredeljena v dokumentih investicijske dokumentacije in glede na načrtovane vire sredstev. Obrazložitev proračunskih postavk za vrtec Ribnik 2 v proračunu vsebujejo navedbo načrtovanih proračunskih sredstev in kratek opis investicije in izvedenih aktivnosti občine pri realizaciji investicije v posameznem letu, niso pa opredeljeni splošni cilji projekta ter ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev. Občina je v

dokumentih investicijske dokumentacije določila odgovorno osebo za izvedbo investicije, ne pa tudi njenih obveznosti, česar ni opredelila niti v nobenem drugem dokumentu. Občina ni določila skrbnika proračunske postavke, ki bi bil odgovoren za skladnost porabe sredstev s proračunskimi viri.

Gradnja objekta je potekala od maja 2013 do junija 2014 brez sprememb in prekinitev. Sledila je terminskemu načrtu iz IP za vrtec Ribnik 2 in je bila zaključena v pogodbeno določenih rokih. V času gradnje 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. Iz zapisnikov sestankov je razvidno, da je gradnja potekala brez posebnosti. Vsa gradbena in obrtniška dela v okviru investicije so izvajali podizvajalci, kar v gradbeni pogodbi ni bilo predvideno. Kljub temu da je bila občina seznanjena, da dela opravljajo podizvajalci, ki jih ni nominirala, se na to situacijo ni odzvala. Občini tudi niso bile predložene pogodbe med izbranim izvajalcem in podizvajalci, ki so izvajali dela (povezava s točko 2.2.2.a tega poročila).

Gradnja objekta je bila zaključena 9. 6. 2014, izvajalec pa je občini predal objekt v uporabo 30. 6. 2014, kot je bilo načrtovano v IP za vrtec Ribnik 2. Po predaji objekta v uporabo do 31. 12. 2014 niso bili potrebni posegi, ki bi vplivali na nemoteno izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje.

Iz PID izhaja, da je občina zgradila objekt vrtca ter zaklonišče s skupno površino 782 kvadratnih metrov ter kapaciteto 88 otrok. Realizirana vrednost investicije je znašala 1.201.983 evrov, kar znaša 1.537 evrov na kvadratni meter oziroma 13.659 evrov na otroka. Realizirana vrednost investicije je bila za 41.189 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 v občini je znašala 13.659 evrov in je bila za 468 evrov manjša od načrtovane vrednosti v IP za vrtec Ribnik 2. Realizirana vrednost investicije na kvadratni meter v občini je znašala 1.537 evrov in je bila za 61 evrov manjša od načrtovane vrednosti v IP za vrtec Ribnik 2. Vrednost gradbenih in obrtniških del je znašala 1.210 evrov in je bila za 80 evrov manjša od načrtovane v IP za vrtec Ribnik 2 (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Obratovalni stroški delovanja novozgrajenega objekta vrtca v obdobju od oktobra do decembra 2014 so znašali 7,90 evra na kvadratni meter na mesec. Občina je v IP za vrtec Ribnik 2 predvidela stroške delovanja objekta v znesku 7,30 evra na kvadratni meter na mesec (povezava s točko 3.2.3 tega poročila).

Občina v dokumentih investicijske dokumentacije ni vrednostno opredelila prihrankov toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega vrtca, je pa v IP za vrtec Ribnik 2 opredelila do 20-odstotni prihranek sredstev za ogrevanje glede na prostore starega objekta enote Ribnik oziroma da naj potrebna poraba za ogrevanje za načrtovani objekt ne bi preseгла 30 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto (povezava s točko 3.2.3 tega poročila). K enakim ciljem glede prihranka sredstev za ogrevanje in porabe toplotne energije se je zavezala tudi v pogodbi o sofinanciranju, kjer je za uresničitev teh ciljev določen dveletni rok od zaključka investicije. Če občina teh ciljev ne doseže, ima Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo na podlagi pogodbe o sofinanciranju pravico zahtevati vračilo dodeljenih sredstev sofinanciranja.

Občina je predložila delne podatke glede porabe toplotne energije za obdobje od novembra 2014 do oktobra 2015, iz katerih izhaja, da je znašala poraba toplotne energije novega objekta v navedenem obdobju 63 kilovatnih ur na kvadratni meter. Poraba toplotne energije v starem objektu enote Ribnik je po podatkih iz IP za vrtec Ribnik 2 znašala 146 kilovatnih ur na kvadratni meter. Občina je na podlagi delnih podatkov pri izračunu porabljenih sredstev izkazala 24-odstotni prihranek sredstev ogrevanja glede na stari objekt vrtca. Občina je pojasnila, da so predloženi podatki delni in da bo Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo skladno s pogodbo prvič poročala o doseganju ciljev iz pogodbe o sofinanciranju septembra 2016.

3.2.4.a Pri načrtovanju sredstev za investicijo v objekt za vrtec v proračunih in rebalansih proračunov od leta 2012 do leta 2014 je občina sledila dokumentom investicijske dokumentacije in predvidenim virom financiranja. Obrazložitve postavke so vsebovale podatke o načrtovanih aktivnostih, vrednosti investicije in roku dokončanja del, niso pa bili opredeljeni splošni cilji projekta in ovrednoteni kazalniki za merjenje teh ciljev, kot so vrednost investicije na kvadratni meter ter na otroka, ter ni bil ovrednoten prikaz prihranka toplotne energije zaradi gradnje nizkoenergetskega objekta. V proračunu je bil projekt objekta za vrtec načrtovan na enotni proračunski postavki, vendar pa občina ni določila odgovorne osebe za skladnost porabe sredstev s proračunskimi viri. V dokumentih investicijske dokumentacije je sicer bila opredeljena odgovorna oseba za nadzor nad gradnjo, vendar občina z nobenim drugim dokumentom ni določila njenih obveznosti. Nadzor nad izvajalcem investicije se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom na podlagi tedenskih sestankov občinske uprave, zunanjega nadzornika in izvajalca investicije. Kljub temu so dela opravljali podizvajalci, ki jih občina ni nominirala, občina pa se na to situacijo tudi ni odzvala. Gradnja objekta je potekala 13 mesecev brez prekinitev in sprememb, objekt pa je občina pridobila v načrtovanem času. Po predaji objekta v uporabo niso bili potrebni posegi, ki bi vplivali na nemoteno izvajanje dejavnosti predšolske vzgoje. Vrednost investicije je znašala 1.201.983 evrov in je bila za 41.189 evrov ali za 3,3 odstotka manjša od načrtovane v IP za vrtec Ribnik 2. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.537 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter 1.210 evrov, vrednost investicije na otroka pa 13.659 evrov. Vse navedene vrednosti so bile manjše od načrtovanih v IP za vrtec Ribnik 2. Pri tem je treba izpostaviti tudi, da je občina v okviru investicije zgradila tudi zaklonišče, kar je vplivalo na večje stroške. Stroški delovanja novega objekta vrtca na kvadratni meter na mesec so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 7,90 evra in so za 0,60 evra preseglji načrtovane stroške v IP za vrtec Ribnik 2. Po delnih podatkih občine je z izgradnjo nizkoenergetskega vrtca dosegla 24-odstotni prihranek pri sredstvih za ogrevanje glede na stari objekt vrtca in s tem dosegla enega izmed ciljev glede prihrankov, vendar pa poraba toplotne energije za 33 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto presega ciljno porabo. Kljub temu da gre za delne podatke, ki jih za lastne potrebe vodi občina, opozarjamo, da občina v obdobju od novembra 2014 do oktobra 2015 ni dosegla vseh zastavljenih ciljev glede prihrankov toplotne energije.

Pojasnilo občine

Občina porabo energije redno spremlja prek uporabnika in Goriške lokalne energetske agencije, s sprotnim vnašanjem porabe v sistemu energetskega knjigovodstva.

Ukrepi občine

Občina je Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo predložila poročilo o doseganju merljivih kazalnikov operacije, iz katerega izhaja, da je bila v novem objektu vrtca v obdobju od septembra 2015 do avgusta 2016 skupna poraba toplotne energije za ogrevanje 28 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto in da je v novem objektu dosegla 73-odstotni prihranek pri stroških ogrevanja glede na stari objekt vrtca.

3.2.5 Stanje predšolske vzgoje po izvedbi investicije

V zvezi s stanjem na področju predšolske vzgoje po izvedbi investicije smo iskali odgovor na vprašanje, ali je občina z izvedeno investicijo zagotovila zadostno število razpoložljivih mest v vrtcu glede na trenutne in prihodnje potrebe občine. Zanimalo nas je tudi, ali je občina v zaključnem računu proračuna ali v drugem dokumentu poročala občinskemu svetu o doseganju ciljev investicije. Občina bi morala po naši oceni že med samo 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 v objekt za vrtec Ribnik 2 so razvidni iz PID. Objekt sprejme največ 88 otrok in ima štiri oddelke. Zgrajen je kot zidan nizkoenergetski objekt s skupno notranjo površino 782 kvadratnih metrov (673 kvadratnih metrov prostora vrtca in 109 kvadratnih metrov zaklonišča). Notranja igralna površina objekta znaša 276,5 kvadratnega metra oziroma 3,1 kvadratnega metra na otroka, zunanja igralna površina pa 19,5 kvadratnega metra na otroka. V šolskem letu 2014/2015 je bilo v vrtec Ribnik 2 vključenih 65 otrok⁵², kar pomeni, da je v tem šolskem letu notranja igralna površina znašala 4,3 kvadratnega metra na otroka, zunanja igralna površina pa 26,8 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.

Kljub izgradnji novega objekta vrtca pa v šolskem letu 2014/2015 notranja igralna površina na otroka pri petih enotah vrtca Ajdovščina, v katere je bilo vključenih 627 otrok oziroma 83,2 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrtca Ajdovščina, ni dosegla standarda najmanj 3 kvadratnih metrov na otroka. Se je pa v šolskem letu 2014/2015 število otrok, ki jim je bila predšolska vzgoja zagotovljena v nenamensko grajenih objektih, glede na predhodno šolsko leto zmanjšalo za 75, še vedno pa se je v nenamensko grajenih objektih v okviru 144 razpoložljivih mest izvajala predšolska vzgoja za 128 otrok. Iz ocene demografskih gibanj, ki jo je občina pripravila oktobra 2012, izhaja, da bo predvideno število otrok, ki bodo vključeni v predšolsko vzgojo, naraščalo in da bo občina potrebovala večje prostorske kapacitete za izvedbo predšolske vzgoje, kot jih trenutno nudi (povezava s točko 3.2.2 tega poročila).

V obrazložitvah zaključnih računov proračuna za leta od 2012 do 2014 so bile navedene aktivnosti izvajanja projekta (na primer izvedba javnega razpisa za izbiro izvajalca, izvedba gradbenih del), podatki o realiziranih sredstvih za proračunsko leto, podatki o časovnem poteku izvajanja investicije, niso pa bili predstavljeni podatki o doseganju zastavljenih ciljev investicije.

3.2.5.a Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila mest za predšolske otroke in glede reševanja prostorske problematike v enoti Ribnik. Z objektom je dosegla tudi zakonsko predpisani standard glede notranje in zunanje igralne površine v tem objektu. Poleg tega se je

⁵² 41 otrok je bilo vključenih v oddelke prvega starostnega obdobja in 24 otrok v oddelke drugega starostnega obdobja.

izboljšalo stanje glede števila razpoložljivih mest v namenskih objektih vrtca Ajdovščina in stanje glede števila mest, kjer je dosežen standard glede igralnih površin. Kljub temu se je občina v šolskem letu 2014/2015 še vedno soočala z nedoseganjem standarda glede notranjih igralnih površin pri 86,4 odstotka razpoložljivih mestih v vrtcu Ajdovščina oziroma pri petih enotah vrtca Ajdovščina, v katere je bilo vključenih 627 otrok oziroma 83,2 odstotka vseh vključenih otrok v vse enote vrtca Ajdovščina. Prav tako je morala 18,8 odstotka razpoložljivih mest še vedno zagotoviti v nenamensko grajenih objektih. Kljub temu je občina na področju predšolske vzgoje tudi v tem šolskem letu s svojimi aktivnostmi zagotovila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko dobili in torej v občini ni bilo odklonjenih otrok. Glede na število mest, ki jih občina zagotavlja v nenamensko grajenih objektih, nedoseganje standarda glede igralnih površin in glede na predviden trend povečanja števila otrok v prihodnjih letih lahko za zagotovitev zadostnega števila mest in ustreznega standarda pričakujemo, da bo morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca. O doseganju ciljev je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračunov, vendar se je pri tem osredotočala le na podatke o porabljenih sredstvih ter izvedenih aktivnostih v posameznem letu. Po zaključku projekta občinskemu svetu niti z zaključnim računom niti z drugim dokumentom niso bili predstavljeni podatki o investiciji, kot so njena končna vrednost, vrednost na kvadratni meter objekta in na prosto mesto za otroka ter o doseganju njenih ciljev, spremembe na področju predšolske vzgoje zaradi investicije in napovedi za prihodnost na področju predšolske vzgoje. Občinski svet tudi ni bil seznanjen s podatki o doseganju oziroma nedoseganju ciljev pri porabi toplotne energije, prihrankih ter stroških delovanja objekta.

Ukrep občine

Občina je v letu 2016 izvedla prenovo enote Vrtec Col, kjer je pridobila dodatni oddelek, tako da v šolskem letu 2016/2017 enota Col deluje z dvema oddelkoma, notranja igralna površina vrtca pa ustreza normativom.

4. MNENJE

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

4.1 Mnenje o pravilnost poslovanja

Mnenje s pridrškam

Ugotovili smo, da Občina Ajdovščina 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 proračuna za leta od 2012 do 2014 za investicijo v novi objekt vrta v enoti Vrtec Ribnik 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 za leta od 2012 do 2014 za enoto vrta Ribnik 2 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;
- v pogodbi ni navedla podatkov glede podizvajalcev; dopustila je, da so dela izvajali podizvajalci, ne da bi pridobila pogodbe, ki bi jih morali podizvajalci skleniti s ponudnikom; ponudniku je plačala račune za dela, ki so jih izvedli podizvajalci, ne da bi od ponudnika pridobila potrjene račune in situacije podizvajalcev; vsa navedena dejanja so bila v neskladju z Zakonom o javnem naročanju – točka 2.2.2.a;
- z izvajalcem je sklenila aneks za izvedbo dodatnih del po opravljenih delih, kar je v neskladju s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije – točka 2.2.2.b;
- investicijo v novi objekt za vrtec v enoti Vrtec Ribnik je uvrstila v načrt razvojnih programov 112 dni pred potrditvijo dokumenta identifikacije investicijskega projekta, kar je v neskladju z Uredbo o enotni metodologiji za pripravo in obravnavo investicijske dokumentacije na področju javnih financ – točka 2.2.1.c.

Razen vpliva ugotovljenih nepravilnosti na poslovanje Občine Ajdovščina v delu, ki se nanaša na izvedbo investicije v objekt za vrtec do 31. 12. 2014 in ki jih navajamo v prejšnjem odstavku, menimo, da je Občina Ajdovščina v vseh pomembnih pogledih poslovala v skladu s predpisi.

4.2 Mnenje o smotrnosti poslovanja

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

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

Občina ni sprejela enotnega strateškega dokumenta, v katerem bi opredelila dolgoročno vizijo razvoja občine na področju predšolske vzgoje, niti ni z nobenim drugim strateškim dokumentom opredelila ciljev na področju dostopnosti vrtcev, ciljne vključenosti v vrtce in ciljnega obdobja doseganja standardov igralnih površin, kakor tudi ni določila nobenih ukrepov in aktivnosti na področju predšolske vzgoje. Pri izbiri oblike zagotavljanja predšolske vzgoje ter izbiri načina in variante investicije torej ni izhajala iz jasno opredeljenih dolgoročnih ciljev občine. Občina je v sodelovanju z Otroškim vrtcem Ajdovščina vzpostavila sistem za spremljanje in zagotavljanje prostorskih potreb za izvajanje predšolske vzgoje in v obdobju od leta 2012 do leta 2014 in z njim zagotovila, da so vsi starši, ki so želeli mesto za svojega otroka v vrtcu, to lahko dobili in torej v občini ni bilo odklonjenih otrok. V proračunih občine za leta od 2012 do 2014 je bil glavni program predstavljen brez opredelitve splošnih ciljev, podprogram pa brez opredelitve specifičnih ciljev, 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 opravila analizo obstoječega stanja na področju predšolske vzgoje in tudi delno oceno demografskih gibanj, ki predvideva naraščanje števila predšolskih otrok. Sprejela je odločitev za izvedbo investicije v objekt s kapaciteto, ki naj bi zagotavljal zadostno število razpoložljivih mest za trenutne potrebe ene izmed enot Otroškega vrtca Ajdovščina, 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. Dokumenti investicijske dokumentacije so temeljili na možnosti pridobitve evropskih sredstev. Za učinkovitejšo podlago za sprejem odločitve bi občina v dokumentih investicijske dokumentacije po naši oceni lahko opredelila tudi potencialne druge variante, kar bi ji omogočilo primerjavo stroškov in koristi za izbiro optimalne variante. Občinskemu svetu so bili po naši oceni v dokumentih investicijske dokumentacije predstavljeni podatki o izbrani varianti investicije, na podlagi katerih je lahko sprejel odločitev, ali se investicija izvede v predlagani obliki, čeprav bi dokumentacija morala vsebovati vrednostno opredeljene prihranke glede porabe toplotne energije. V postopku priprave projektne dokumentacije je z namenom zagotovitve večje funkcionalnosti prostorov sodeloval tudi Otroški vrtec Ajdovščina kot prihodnji upravljavec objekta.

Pri načrtovanju sredstev za investicijo v proračunih in rebalansih proračuna je občina sledila dokumentom investicijske dokumentacije, ni pa opredelila splošnih ciljev projekta ter ovrednotila kazalnikov. Projekt je bil načrtovan na enotni proračunski postavki, ni pa bil določen skrbnik postavke, odgovornost za izvedbo investicije pa je bila določena le v dokumentih investicijske dokumentacije. Nadzor nad izvajalcem investicije se je izvajal tudi z zunanjim nadzorom, vendar so dela kljub temu opravljali podizvajalci, ki jih občina ni nominirala, občina pa se na to situacijo tudi ni odzvala. Objekt je bil dokončan v načrtovanem času in v vrednosti, ki je bila za 3,3 odstotka manjša od načrtovane v investicijskem programu. Vrednost investicije na kvadratni meter je znašala 1.537 evrov, vrednost gradbeno-obrtniških del na kvadratni meter

1.210 evrov, vrednost investicije na otroka pa 13.659 evrov. Vse navedene vrednosti so bile manjše od načrtovanih. Obratovalni stroški delovanja objekta na kvadratni meter so v obdobju od oktobra do decembra 2014 znašali 7,90 evra na mesec in so presegali načrtovane stroške za 0,60 evra.

Občina je z izgradnjo novega objekta vrtca dosegla zastavljeni cilj glede števila razpoložljivih mest in glede reševanja prostorske problematike v eni enoti Otroškega vrtca Ajdovščina ter predpisane standarde glede površine v novem objektu. Izboljšalo se je tudi stanje glede števila razpoložljivih mest v namenskih objektih Otroškega vrtca Ajdovščina in stanje glede doseganja standarda notranjih igralnih površin, kljub temu pa se je občina v šolskem letu 2014/2015 še vedno soočala z nedoseganjem tega standarda pri petih enotah Otroškega vrtca Ajdovščina, v katerih je bilo 83,2 odstotka vseh vključenih otrok. Prav tako je morala 18,8 odstotka razpoložljivih mest še vedno zagotoviti v nenamensko grajenih objektih. Kljub temu je z zagotavljanjem dodatnih kapacitet v nenamensko grajenih objektih tudi v tem šolskem letu zagotovila, da ni bilo odklonjenih otrok v vrtcu. Glede na število mest v nenamensko grajenih objektih, nedoseganje standarda igralnih površin in glede na predvideno povečanje števila otrok v prihodnjih letih lahko za zagotovitev zadostnega števila mest in ustreznega standarda pričakujemo, da bo občina morala sprejeti odločitev o nadaljnjih investicijah v objekte vrtca. Iz delnih podatkov o porabi toplotne energije izhaja, da je z izgradnjo nizkoenergetskega vrtca dosegla načrtovani prihranek pri porabi toplotne energije glede na stari objekt vrtca, vendar pa je presegla ciljno porabo toplotne energije iz dokumentov investicijske dokumentacije za 33 kilovatnih ur na kvadratni meter na leto. Kljub temu da gre za delne podatke, ki jih za lastne potrebe vodi občina, opozarjamo, da občina ni dosegla vseh zastavljenih ciljev glede prihrankov toplotne energije.

O doseganju ciljev je občina letno poročala v obrazložitvah zaključnih računov proračunov, 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 pri porabi toplotne energije, prihrankih ter stroških delovanja objekta.

5. PRIPOROČILA

Občini Ajdovščina priporočamo, naj:

- pri pripravi proračuna in zaključnega računa 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 na proračunskih postavkah;
- 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 Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,
generalni državni revizor

Poslano:

1. Občini Ajdovščina, priporočeno;
2. Marjanu Poljšaku, priporočeno;
3. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
4. 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