

Sklop 2 - Vrednotenje  
učinkovitosti in  
uspešnosti izvajanja  
specifičnega cilja  
"Povečanje  
učinkovitosti rabe  
energije v javnem  
sektorju"

**Končno poročilo**

—  
**CEDARS**  
—



REPUBLIKA SLOVENIJA  
**MINISTRSTVO ZA KOHEZIJO  
IN REGIONALNI RAZVOJ**



EVROPSKA UNIJA  
EVROPSKI STRUKTURNI  
IN INVESTICIJSKI SKLADI  
NALOŽBA V VAŠO PRIHODNOST

15.5.2023

## Kazalo

Kazalo .....	2
Seznam uporabljenih kratic .....	3
Povzetek .....	4
1 Uvod .....	7
1.1 Predmet vrednotenja .....	7
1.2 Nameni in cilji vrednotenja .....	10
2 Pregled intervencijske logike .....	10
2.1 Pregled ciljev intervencijske logike .....	11
3 Metodologija in pristop k vrednotenju.....	15
4 Ugotovitve vrednotenja .....	16
4.1 Kakšna je uspešnost in učinkovitost na ravni javnih razpisov kot celote (tudi v povezavi z ustreznostjo pripravljenosti razpisne dokumentacije in na ravni izbranih operacij - raven in kakovost doseganja rezultatov)?.....	16
4.2 Ali so spremembe v javnih razpisih za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin glede na »prejšnje« javne razpise z ozirom na vsa navodila MZI za izvajanje operacij energetske prenove javnih stavb ustrezne?.....	19
4.3 Ali so spremembe v povabilih nosilnega posredniškega organa v obdobju 2016 do decembra 2021 z ozirom na vsa navodila MZI za izvajanje operacij energetske prenove javnih stavb ustrezne?.....	19
4.4 Kakšen je širši (spodbujevalni) vpliv na upravičence A in B?.....	25
4.5 Kakšna je učinkovitost izvajanja operacij in razlogi zaradi katerih prihaja do odstopanj (časovni okvir, mehanizmi spremljanja, učinkovita raba virov) za A in B? .....	27
4.6 Kako se je uveljavilo javno-zasebno partnerstvo po principu energetskega pogodbenišтва: kakšen je delež operacij izvedenih v skladu z ZJZP v obdobju 2016 do 2019 in kakšni so razlogi za (ne)izvedbo operacij kot javno-zasebno partnerstvo po principu energetskega pogodbenišтва za A in B? .....	29
4.7 Kakšna je pričakovana trajnost doseženih rezultatov izbranih operacij za A in B? .....	30
4.8 Kateri so primeri dobrih praks in koristne pridobljene izkušnje za A in B? .....	31
5 Pregled opravljenih nalog .....	34

## Seznam uporabljenih kratic

EKP	Evropska kohezijska politika
ESS	Evropski socialni sklad
ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
JZP	Javno zasebno partnerstvo
KS	Kohezijski sklad
NEPN	Nacionalni energetska in podnebni načrt Operativni program za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020
OP	
PN	Prednostna naložba
PO	Posredniški organ
PS	Partnerski sporazum med Slovenijo in Evropsko komisijo za obdobje 2014- 2020
SC	Specifični cilj
MKRR	Ministrstvo za kohezijo in regionalni razvoj (prej Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko)
TC	Tematski cilj

## Povzetek

Vrednotenje specifičnega cilja Povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju je obsegalo **6 javnih razpisov** za sofinanciranje energetske prenov stavb v lasti in rabi občin (skupaj **87 operacij**) in **13 povabil** nosilnega posredniškega organa za operacije sofinanciranja energetske prenov javnih stavb ožjega in širšega javnega sektorja (**43 operacij**). Namen vrednotenja je bilo preveriti uspešnost in učinkovitost izvajanja ukrepov, ugotoviti ustreznost izvedenih ukrepov, preveriti učinkovitost in uspešnost izvedenih projektov ter podati oceno o samem procesu izvajanja in o doseženih rezultatih kot tudi o vplivu spodbud. Vrednotenje je bilo sestavljeno iz 8 v naprej zastavljenih vprašanj za vrednotenje.

Vrednotenje je pokazalo, da se **realizacija načrtovanih energetskih prenov zamika** v zadnje leto obdobja upravičenosti, kar predstavlja visoko **tveganje** za doseg doseganega rezultata OP. Razlog za to je **dolžina** projektnega cikla kot tudi **hitrost** izvedbe energetskih prenov, ki sta v trenutnem sistemu izvajanja prepočasna za doseganje zastavljenih ciljev OP in zahtev Direktive o energetske učinkovitosti. Upoštevajoč trenutno dinamiko energetskih prenov bi občine potrebovale še vsaj 10 let, ministrstva pa kar 35 let, da bi prenovili vse svoje objekte. Občine imajo v povprečju prenovljenih 57 % objektov (enako velja za tlorisno površino), ministrstva pa so v povprečju obnovila 13% vseh objektov oziroma 21% tlorisne površine.

Za večji in hitrejši obseg energetskih prenov bi bilo potrebno zagotoviti ne le **večji obseg** lastnih (nacionalnih) sredstev, pač pa v primeru sofinanciranja iz EU sredstev tudi **višjo stopnjo sofinanciranja**. Identificirani **izzivi oziroma slabosti** trenutnega sistema izvajanja so pozen začetek implementacije (priprava razpisov, pozivov, navodil), zahtevnost/kompleksnost projektne dokumentacije in poročanja, decentralizirano izvajanje projektov, decentralizirano financiranje v smislu iskanja lastnih sredstev za finančno zahtevne celovite prenov, pomanjkanje kadrovskih virov, specializiranega znanja in izkušenj ter izredno dolgi projektni cikli. V zadnjem letu pa tudi pomanjkanje izvajalcev del. Upravičenci so predlagali višjo vrednost spodbud, nacionalno financiranje, poenostavitev izvajanja projektov, delne energetske prenov, strokovno podporo ter daljše obdobje upravičenosti.

Ocena **širšega (spodbujevalnega) vpliva** na upravičence pokaže, da so imela sredstva srednje močan ali zelo močan vpliv na zmanjšanje porabe energije, stroškov energentov, ogljičnega odtisa, potreb po hlajenju izboljšanje delovnih pogojev, kakovosti zraka in povečanje ugleda upravičencev. **Multiplikator** EU sredstev znaša 1,74, kar pomeni, da je 45 milijonov EUR evropskih sredstev mobiliziralo dodatnih 79 milijonov zasebnih in javnih sredstev. **Trajnost** doseženih rezultatov operacij upravičenci ocenjujejo kot dolgoročno (nad 10 let).

Skupaj je bilo kar **36% vseh operacij** oziroma **45% vseh načrtovanih obnov v m2** izvedenih **po sistemu JZP**, zato lahko trdimo, da so te naložbe pomembno pripomogle k njegovi uveljavitvi. Da bi se JZP lahko še nadalje uveljavljali, tudi s podporo EU sredstev, bi bilo potrebno razmisliti ali o združevanju projektov celovitih energetskih prenov, s čimer bi investicijsko nezanimivi projekti lahko v sklopu več projektov postali zanimivi, ali o financiranju tudi delnih energetskih prenov, kar bi sicer pospešilo obseg prenov in razbremenilo lastna sredstva upravičencev.

**Primeri dobrih praks** v EU pokažejo veliko dodano vrednost centraliziranega pristopa določanja prioritet, terminskega in finančnega načrta energetskih prenov. Za doseganje ekonomije obsega je ključno ne le **združevanje projektov** pač pa tudi **združevanje različnih virov financiranja** (EU sredstev, lastna sredstva, prihranki iz obstoječih projektov prenov, posojila in podobno). Pretekle izkušnje nam več kot očitno pokažejo, da EU sredstva niso zadostna, da bi lahko hitro zaprla identificirane vrzeli, v kolikor bomo tudi v prihodnje nadaljevali s trenutno dinamiko in načinom implementacije energetskih prenov. Razpršena implementacija energetskih prenov namreč več kot očitno predstavlja

visoko tveganje za doseganje začetnih ciljev. Posamezna ministrstva se soočajo z izzivi, kot so zagotavljanje integralnih proračunskih sredstev, kadrovske – organizacijske kapacitete, specifično znanje in izkušnje povezane z energetskimi prenovami. Ta izziv postane toliko večji, ko so prijavitelji projektov energetskih prenov iz širšega javnega sektorja in pod okriljem posameznega ministrstva (javni zavodi, domovi za ostarele, srednje šole, univerze ipd.). Enako velja tudi za občine, katerih največji izziv je prav tako zagotavljanje lastnih sredstev in kompleksnost samih postopkov. Občine so dodatno zakonsko omejene, ker se ne smejo zadolževati pri tujih finančnih institucijah, čeprav so pogoji financiranja pogosto ugodnejši. Zaradi vsega navedenega bi lahko centralizacija procesa prenove tudi v finančnem delu bistveno pripomogla k hitrejšemu procesu energetskih prenov, kar potrjujejo izkušnje tudi drugih držav EU.

## Executive Summary

Evaluation of the specific objective "**Increasing energy efficiency in the public sector**" included **6 public calls** for co-financing energy renovations of buildings owned and used by municipalities (a total of **87 operations**); as well as **13 invitations** by the implementing intermediary body for co-financing energy renovations of government owned public buildings (**43 operations**). The purpose of the evaluation was to assess the effectiveness of the implemented measures, determine their adequacy, assess the efficiency and success of the implemented projects (operations), assess the implementation process, achieved results, and the impact of the implemented projects. The evaluation consisted of 8 predefined evaluation questions.

The evaluation revealed that the **implementation of planned energy renovations is delayed**, and concentrated in the final year of the eligibility period, posing a high **risk** to the achievement of the planned results of the Operational Program. The reason for this delay is the **length** of the project cycle, and the **slow pace** of energy renovations within the current implementation system. The current dynamics of energy renovations means that municipalities would need 10 years, while the ministries would need 35 years, to renovate all their facilities. On average, the municipalities have renovated 57% of their buildings to date (the same applies to the m2), while ministries have renovated an average of 13% of all buildings or 21% of m2. To achieve a larger and faster scale of energy renovations, a larger amount of **national funding**, coupled with a higher level of **co-financing rate** in the case of EU funds would be needed.

**Identified challenges** of the current implementation system are the following: late start of implementation (e.g. preparation of calls, invitations, guidelines); complexity of project documentation and reporting; decentralised project implementation; decentralised funding; high amount of co-financing needed; lack of human resources and specialised knowledge including their track record and experience; and extremely long project cycles. In the last year, there has also been a shortage of contractors. Beneficiaries have proposed higher EU co-financing rates, stable national funding, simplification of project implementation, partial energy renovations, expert support, and extended eligibility periods.

The assessment of the **wider impact** on beneficiaries shows that the funding had a moderate or strong impact on reducing energy consumption, energy costs, carbon footprint, cooling needs, improving working conditions, air quality, and enhancing the reputation of beneficiaries. The **multiplier** of EU funds is 1.74, meaning that 45 million EUR of European funds mobilized an additional 79 million of private and public funding. The **sustainability** of the achieved results is assessed by beneficiaries as long-term (over 10 years).

A total of **36% of all operations** or **45% of all planned renovations in terms of m2** were implemented through the **Public-Private Partnership**, indicating that these

investments significantly contributed to its establishment. To further promote utilisation of Public-Private Partnership within the framework of the support of EU funds, it would be necessary to consider either the consolidation of projects of energy renovations, or funding partial energy renovations. The former would make previously unattractive projects financially viable within a larger project framework, while the latter would accelerate the scope of renovations, and relieve the beneficiaries' own resources.

Examples of **good practices** in the EU demonstrate the added value of a centralised approach to setting priorities, scheduling, and financing energy renovations. To achieve economies of scale, it is crucial to **consolidate** not only **projects** but also different **sources of financing** (EU funds, national resources, savings from existing renovation projects, loans, etc.). Past experiences clearly show that EU funds alone are insufficient to close the identified gaps quickly enough if we continue with the current pace and implementation methods of energy renovations. The dispersed implementation of energy renovations represents a high risk for achieving the set goals.

Individual ministries face challenges such as providing national budget, human resources, organizational capacity, specific knowledge, and experience related to energy renovations. This challenge becomes even greater when project applicants come from the broader public sector, and fall under the jurisdiction of individual ministries (e.g. public institutes, nursing homes, high schools, universities).

The same applies to municipalities, whose biggest challenge is also securing their own funds, and thus the complexity of the procedures themselves. Municipalities are further legally restricted from borrowing from foreign financial institutions, even though financing conditions are often more favourable. Therefore, centralisation of the renovation process, including the financial aspect, could significantly contribute to a faster process of energy renovations, as confirmed by the experiences of other EU countries.

# 1 Uvod

Končno poročilo sestavljajo štiri poglavja:

- Uvod, ki opisuje predmet, namen in cilje vrednotenja.
- Pregled intervencijske logike, kjer je predstavljen namen spodbud.
- Ugotovitve vrednotenja, kjer so predstavljeni odgovori na vprašanja za vrednotenje. Pri vsakem vprašanju vrednotenja je predstavljena tudi metodologija in pristop, ključne ugotovitve, priporočila in morebitni izzivi pri pripravi odgovora.
- Pregled opravljenih nalog, kjer so popisane naloge, ki so bile opravljene od začetnega do končnega poročila.

V dokumentu podane ugotovitve in priporočila so označeni z naslednjimi ikonami:



**Ključne ugotovitve**



**Priporočila**

## 1.1 Predmet vrednotenja

Predmet vrednotenja so javni razpisi in projekti, ki so se izvajali v sklopu specifičnega cilja (v nadaljevanju SC) 1 »**Povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju**«, pri prednostni naložbi (v nadaljevanju PN) 4.1 »Spodbujanje energetske učinkovitosti, pametnega upravljanja z energijo in uporabe energije iz obnovljivih virov v javni infrastrukturi, vključno z javnimi stavbami, in stanovanjskem sektorju«, kot je opredeljeno v Operativnem programu za izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2014-2020 (v nadaljevanju OP).

Slovenija si z vlaganji v ukrepe, ki so predmet vrednotenja, prizadeva doseči **večje prihranke končne energije v stavbah javnega sektorja** kot tudi **energetsko prenovljene površine stavb v lasti in uporabi osrednje oz. ožje vlade** skladno z zahtevami veljavne direktive o energetske učinkovitosti.

Direktiva 2012/27/EU o energetske učinkovitosti namreč določa, da mora vsaka država članica od 1. januarja 2014 naprej vsako leto prenoviti 3% skupne tlorisne površine stavb v lasti in rabi ožjega javnega sektorja (ožja vlada), ki se ogrevajo ali ohlajajo in da se zagotovijo minimalne zahteve glede energetske učinkovitosti stavb. Stopnja 3% se izračuna na podlagi skupne tlorisne površine stavb v lasti in rabi ožjega javnega sektorja zadevne države članice, ki imajo skupno uporabno tlorisno površino več kot 500 m<sup>2</sup> in ki 1. januarja vsakega leta ne izpolnjujejo nacionalnih minimalnih zahtev glede energetske učinkovitosti, določenih v skladu s 4. členom Direktive 2010/31/EU. Od 9. julija dalje se je navedena meja znižala na 250 m<sup>2</sup>. Cilj OP je torej, da so z vlaganji podprta prizadevanja za izpolnjevanje teh zahtev. Slovenija v sklopu OP sledi tudi zahtevam Direktive 2010/31/EU, ki državam članicam nalaga obveznost glede izgradnje skoraj nič-energijskih stavb v javnem sektorju, zato so spodbujana vlaganja tudi v energetsko prenovo stavb po standardu skoraj nič-energijske stavbe in skoraj nič-energijske nadomestne novogradnje v smislu 4. tč. 5. čl. Direktive 2012/27/EU.

V sklopu vrednotenja so skladno s tehničnimi specifikacijami javnega naročila **zajeti naslednji javni razpisi/ukrepi**:

- Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin (JOB-2016),
- Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin v letih 2017 in 2018 (JOB-2017),
- Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin v letih 2018, 2019 in 2020 (JOB-2018),

- Javni razpis za sofinanciranje energetske preнове stavb v lasti in rabi občin v letih 2019, 2020 in 2021 (JOB-2019),
- Javni razpis za sofinanciranje energetske preнове stavb v lasti in rabi občin v letih 2020, 2021 in 2022 (JOB-2020),
- Javni razpis za sofinanciranje energetske preнове stavb v lasti in rabi občin v letih 2021, 2022 in 2023 (JOB-2021) ter
- vsa povabila nosilnega posredniškega organa in neposredne potrditve operacij sofinanciranja energetske preнове javnih stavb ožjega in širšega javnega sektorja izvedenih v obdobju do decembra 2021 (po seznamu spodaj).

Vsi navedeni ukrepi so financirani iz sredstev Kohezijskega sklada in nacionalnega prispevka.

V sklopu vrednotenja so bila pregledana naslednja **povabila nosilnega posredniškega organa** za operacije sofinanciranja energetske preнове javnih stavb ožjega in širšega javnega sektorja, izvedenih v obdobju do decembra 2021, in sicer:

- Povabilo OJS 2016, objavljeno dne 15.07.2016 - Povabilo k oddaji vloge prijavitelja za posredovanje predlogov operacij energetske preнове stavb v lasti in uporabi oseb ožjega javnega sektorja,
- Povabilo ŠJS 2016, objavljeno dne 21.07.2016 - Povabilo k oddaji vloge prijavitelja za posredovanje predlogov operacij energetske preнове stavb v lasti in uporabi oseb širšega javnega sektorja v lasti države,
- Povabilo Pilot KD 2016, objavljeno dne 01.12.2016 - Povabilo k oddaji predlogov operacij, ki bi se izvedle kot demonstracijski/ pilotni projekt celovite energetske preнове javnih stavb z vsebinsko karakteristiko kulturne dediščine v OP-EKP 2014-2020,
- Povabilo OJS 2017, objavljeno dne 31.03.2017 - Povabilo k oddaji vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb ožjega javnega sektorja v letih 2017, 2018 in 2019,
- Povabilo ŠJS 2017, objavljeno dne 31.03.2017 - Povabilo k oddaji vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb širšega javnega sektorja v lasti države v letih 2017, 2018 in 2019,
- Povabilo OJS 2018, objavljeno dne 23.02.2018 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb ožjega javnega sektorja v letih 2018, 2019 in 2020",
- Povabilo ŠJS 2018, objavljeno dne 23.02.2018 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb širšega javnega sektorja v letih 2018, 2019 in 2020",
- Povabilo OJS 2019, objavljeno dne 27.02.2019 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb ožjega javnega sektorja v letih 2019, 2020 in 2021",
- Povabilo ŠJS 2019, objavljeno dne 27.02.2019 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb širšega javnega sektorja v letih 2019, 2020 in 2021",
- Povabilo OJS 2020, objavljeno dne 21.02.2020 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb ožjega javnega sektorja v letih 2020, 2021 in 2022",
- Povabilo ŠJS 2020, objavljeno dne 21.02.2020 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb širšega javnega sektorja v letih 2020, 2021 in 2022",
- Povabilo OJS 2021, objavljeno dne 16.10.2020 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb ožjega javnega sektorja v letih 2021, 2022 in 2023",
- Povabilo ŠJS 2021, objavljeno dne 16.10.2020 - Povabilo posredniškemu organu k oddaji "Vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije energetske preнове stavb širšega javnega sektorja v letih 2021, 2022 in 2023".



V sklopu vrednotenja **presojava učinkovitost in uspešnost izvajanja** načrtovanega specifičnega cilja 1 »*Povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju*«, to je javnih razpisov ter neposredno potrjenih operacij, katerih namen je spodbujanje celovite energetske prenove stavb javnega sektorja. Ker stavbe predstavljajo kar 40% končne porabe energije, se s celovito energetsko prenovo zmanjšuje poraba energije in s tem izpusti toplogrednih plinov.

Pričakovani rezultati OP v okviru specifičnega cilja 1 so:

- prihranki končne energije v stavbah javnega sektorja;
- energetsko prenovljene površine stavb v lasti in uporabi osrednje oz. ožje vlade.

V OP je zapisano, da bodo podprte naložbe v:

- energetsko prenovo stavb javnega sektorja, ki so v lasti in uporabi neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov ter lokalnih samoupravnih skupnosti. Namen je spodbuditi celovito energetsko prenovo stavb, kar vključuje ukrepe energetske prenove celotnih stavb in posameznih delov stavb tako v celoviti kot postopni prenovi ob upoštevanju, da stavba po prenovi zadosti minimalnim nacionalnim zahtevam glede energetske učinkovitosti, določenih v skladu s členom 4 Direktive 2010/31/EU;
- projekte energetske prenove stavb javnega sektorja, ki se bodo izvajali v okviru energetskega pogodbeništv kot nove oblike izvajanja in financiranja energetskih prenov stavb;
- izvedba demonstracijskih projektov celovite energetske prenove različnih tipov stavb javnega sektorja po merilih skoraj nič-energijske prenove, kjer bo to mogoče (stavbe osrednje oz. ožje vlade, stavbe kulturne dediščine) z uporabo najnovejših tehnologij, ki imajo demonstracijski učinek.

Predvideno je bilo, da bodo pripravljene tudi smernice za oblikovanje kriterijev energetske prenove stavb kulturne dediščine, saj je delež stavb, ki so varovane po predpisih o varstvu kulturne dediščine, v segmentu državnih stavb zelo velik in ta segment potrebuje posebno obravnavo kot nosilec slovenske identitete. Smernice so bile pripravljene in izdane novembra 2016.<sup>1</sup>

Višina spodbud energetske prenove stavb javnega sektorja naj bi bila določena glede na izračunano finančno vrzel ob upoštevanju prihranka energije ter omejena glede na razpoložljiva sredstva in kazalnike učinka te prednostne naložbe. Pri določitvi načina spodbujanja naj bi se upoštevali tudi drugi trajnostni vidiki, kot so: uporaba naravnih materialov, varstvo kulturne dediščine, spodbujanje energetske učinkovitih tehnologij in reševanje zmanjševanje energetske revščine.

Komplementarni ukrep vezan na SC 4.1 je bil še vzpostavitev ustrezne evidence stavb osrednje oz. ožje vlade (preko nadgradnje in povezljivosti elektronske Zemljiške knjige, podatkov GURS, Centralne evidence nepremičnin, drugih relevantnih baz podatkov).

**Kazalnik rezultata** opredeljen v OP je:

ID.	Kazalnik	Merska enota	Izhodiščna vrednost	Izhodiščno leto	Ciljna vrednost (za leto 2023)	Vir podatkov
4.1	Letna poraba energije stavb v javnem sektorju	GWh/leto	1.870,00	2013	1.630,00	Dolgoročne energetske bilance 2030

<sup>1</sup> [https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne\\_stavbe/smernice\\_kd\\_23.2.2017.pdf](https://www.energetika-portal.si/fileadmin/dokumenti/podrocja/energetika/javne_stavbe/smernice_kd_23.2.2017.pdf)

**Kazalniki učinka** opredeljeni v OP so:

ID.	Kazalnik	Merska enota	Ciljna vrednost (za leto 2023)	Doseženo konec leta 2022*
4.41	Skupna tlorisna površina energetsko prenovljenih stavb javnega sektorja	m2	1.144.044,00	928.247,10
4.51	Skupna tlorisna površina energetsko prenovljenih stavb v lasti in uporabi osrednje oz. ožje vlade	m2	114.404,40	36.654,16
4.61	Število izvedenih demonstracijskih projektov energetske preнове različnih tipov stavb	število	5,00	3,00

\* Podatki so povzeti iz letnega poročila o izvajanju cilja "naložbe za rast in delovna mesta" za leto 2022. Upoštevana je kumulativna vrednost kazalnika, in sicer učinki, ki so jih operacije dosegle (dejanski dosežek).

## 1.2 Nameni in cilji vrednotenja

Namen vrednotenja je preveriti **uspešnost in učinkovitost** izvajanja ukrepov, ugotoviti **ustreznost** izvedenih ukrepov, preveriti **učinkovitost in uspešnost** izvedenih projektov ter **podati oceno** o samem procesu izvajanja in o doseženih rezultatih. Vrednotenje preverja tudi, kakšen **vpliv** imajo spodbude na SC in doseganje kazalnikov SC kot celote.

**Cilji vrednotenja** so oceniti:

- uspešnost in učinkovitost javnih razpisov JOB 2016, JOB 2017, JOB 2018, JOB 2019, JOB 2020 in JOB 2021;
- ustreznost sprememb po posameznih Javnih razpisih za sofinanciranje energetske preнове stavb v lasti in rabi občin, objavljenih v letih 2017, 2018, 2019, 2020 in 2021;
- uspešnost in učinkovitost povabil nosilnega posredniškega organa;
- ustreznost sprememb po posameznih povabilih nosilnega posredniškega organa, objavljenih v letih 2017, 2018, 2019, 2020, 2021;
- preveritev učinkovitosti postopkov izbora operacij v skladu s poglavjem 3.2 Navodil OU za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje poročanje ter poglavjem 3 Navodil za delo posredniških organov in upravičencev pri ukrepu energetske preнове stavb javnega sektorja (izvedba predhodnega postopka, to je povabila NosPO posredniškemu organom za posredovanje vloge prijavitelja za posredovanje predloga operacije, neposredna potrditev operacije in sklenitev pogodbe o sofinanciranju) s predlogi za izboljšanje;
- vpliv na upravičence;
- učinkovitost izvajanja operacij;
- uveljavitev in izvajanje projektov po JZP po modelu pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije;
- trajnost doseženih rezultatov izbranih operacij ter
- primere dobrih praks in pridobljene izkušnje.

## 2 Pregled intervencijske logike

Intervencijska logika, kot jo razume Evropska Komisija<sup>2</sup>, predstavlja povezavo med cilji posameznega programa (tisto kar želimo doseči s posameznim programom) in ustvarjenimi rezultati programa (tisto kar je v praksi doseženo). Uporaba intervencijske

<sup>2</sup> Developing logics of intervention and related common indicators for the next ESF Operational Programmes, European Commission – DG EMPL, 2011

logike pomeni način programiranja s podlago v teoriji, kar je nadalje pomembno za razumevanje, zakaj imajo posamezne intervencije rezultate in druge ne.

Uporaba intervencijske logike je torej pogoj za izdelavo vsakega OP. Za potrebe razumevanja specifičnega cilja in načrtovanega obsega intervencij, ki je predmet vrednotenja, smo v tem poglavju naredili pregled intervencijske logike, ki jo je Republika Slovenija (RS) uporabila za samo izdelavo OP 2014-2020.



Slika 1 - Intervencijska logika

Slika 1 zgoraj predstavlja pregled procesa definiranja intervencijske logike. Proces se začne z definiranjem potreb RS, ki so rezultat analize trenutnega stanja v državi in primerjave z želenim stanjem v prihodnosti. Področja, ki so predmet analize, so odvisna od obsega posameznega ESI sklada, iz katerega se financirajo posamezne intervencije. Tako se primeroma potrebe po zaposlovanju analizirajo v luči ESS, potrebe po podpiranju inovacijskega okolja analizirajo v luči ESRR, potrebe po naložbah v okolje, trajnostni razvoj in energijo pa v luči KS.

Identificirane potrebe se uporabljajo za pripravo partnerskega sporazuma (PS), ki definira tematske cilje (TC) podpore. TC predstavljajo krovne cilje, ki jih RS želi doseči z EU skladi. Slovenija se je s sprejemom EU zakonodaje dodatno zavezala, da bo prispevala svoj delež tudi k doseganju ciljev strategije EU za pametno, trajnostno in vključujočo rast<sup>3</sup>. Potrebe, vključno s slovenskim prispevkom k doseganju ciljev EU, so vezane na posamezen TC. TC vsebuje analizo začetnega stanja kazalnikov, ki predstavljajo sistem spremljanja napredka, ter določitev želenega stanja le-teh ob koncu programa. PS, ko se uskladi z EK, predstavlja krovni dokument za programiranje posameznih intervencij.

Po potrditvi PS se pristopi k izdelavi operativnega programa (OP), ki operacionalizira posamezne TC na prednostne osi (PO) in specifične cilje (SC) intervencij. Operacionalizacija natančneje definira izhodiščne in končne vrednosti kazalnikov, opiše vrsto oziroma način podpore, določi seznam intervencij, ki so predmet posamezne PO/SC in postavi finančni okvir intervencij. OP tudi definira načela, tako horizontalna kot specifična, za izbor projektov/programov, ki bodo sofinancirani z EU sredstvi. V OP se tudi definira način upravljanja z ESI skladi v RS in določi vloge posameznih organov.

Razpisi in projekti, skupno imenovano intervencije, izhajajo iz OP in so osnova za doseganje identificiranih ciljev v OP in PS, kot tudi način, kako se zadovoljijo potrebe RS.

Ta dokument se v nadaljevanju osredotoča izključno na potrebe, TC in intervencije, ki se nanašajo na povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju v Sloveniji. Cilji, obseg in spodbude so podrobneje opisani v nadaljevanju tega poglavja.

## 2.1 Pregled ciljev intervencijske logike

Predmet vrednotenja je specifični cilj 1 »**Povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju**« v sklopu »Operativnega programa Evropske kohezijske politike za obdobje 2014 - 2020«, prednostne osi 4 »Trajnostna raba in proizvodnja energije in pametna omrežja«, prednostne naložbe 4.1 »Spodbujanje energetske učinkovitosti, pametnega upravljanja z energijo in uporabe energije iz obnovljivih virov v javni infrastrukturi, vključno z javnimi stavbami, in stanovanjskem sektorju«. Skladno z navedenim v svojo analizo vključujemo samo tiste ključne dokumente, ki so relevantni za

<sup>3</sup> EU 2020

ta specifični cilj. Zavedamo se, da PS in OP definirata tudi druge potrebe ter specificirajo druge intervencije, ki pa niso neposredno vezani za predmetno vrednotenje.

PS to področje naslavlja z ugotovitvijo, da Slovenija uvaža veliko količino energentov (brez elektrike) in da to predstavlja nemajhen delež BDP, ki narašča, kar je lahko problematično ob sočasno nizki gospodarski rasti. To je izhodišče, ki narekuje ukrepe za povečanje učinkovite rabe energije skupaj z **vizijo, da se do leta 2050 emisije pri stavbah znižajo na skoraj ničelno raven.**

Prednost naložb v (celovito) energetske obnove stavb je njihov multiplikativni učinek zaradi delovne intenzivnosti. Cilj, ki ga navaja PS, je 20-odstotno povečanje energetske učinkovitosti do leta 2020, skladno z evropsko direktivo o energetske učinkovitosti. PS zgotavlja, da v letu 2008 sprejet nacionalni akcijski načrt za energetske učinkovitost ni zadosten in da so potrebni močnejši in bolj ambiciozni ukrepi.

Slovenija je v prejšnji finančni perspektivi že črpala kohezijska sredstva operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013 (OP ROPI), ki so bila večinoma usmerjena v razpise sofinanciranja energetske sanacije javnih stavb, pri čemer je bil izračunani prihranek na podlagi projektne dokumentacije okoli 1,6 milijonov EUR na letni ravni, pri čemer je Slovenija iz takrat veljavne finančne perspektive lahko obnovila le manjši del javnih stavb. Navkljub vsem naložbam v energetske sanacije stavb, obnovljive vire energije in učinkovito rabo električne energije, so ob zaključku prejšnje perspektive obstajale še vedno velike potrebe po nadaljevanju in nadgradnji tovrstnih naložb.

Vsebinsko je za predmetno vrednotenje relevanten TC 4 - podpora prehodu na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika v vseh sektorjih, ter znotraj tega cilj Slovenije, zapisan v NRP, »povečanje učinkovite rabe energije«, ki naslavlja Cilj EU 2020 za trajnostno rast »20-odstotno povečanje energetske učinkovitosti«.

PS poudarja, da bo Slovenija zadostila ključnim potrebam, prepoznanim znotraj TC 4 z »usklašenim izvajanjem prednostnih naložb v energetske politiki in prometu, raziskavah, razvoju, podjetništvu in zaposlovanju«. Kot prva od ključnih potreb je navedeno »izboljšanje energetske učinkovitosti (večji energetske prihranki) stavbnega fonda v javnem in zasebnem sektorju«, vključuje pa tudi druge kategorije, kot so: povečanje rabe OVE, zmanjšanje energetske revščine, razvoj in uporaba pametnih omrežij in spodbujanje učinkovite rabe naravnih virov.

Na podlagi omenjenih potreb, analize stanja slovenskega sistema, Nacionalnih reformnih programov in drugih dokumentov, se v procesu priprave OP definira nabor področij, ki bodo predmet vlaganj sredstev ESI skladov. Ta področja predstavljajo načine, kako vplivati na doseganje zastavljenih ciljev in odgovor na identificirane ključne potrebe. OP sicer definira različne ukrepe znotraj 11 prednostnih osi (PO), ki so v skladu s TC iz PS. Glede na predmet vrednotenja, se dokument osredotoča na prednostno os 4.

Oktober 2015 je Slovenija objavila dokument z naslovom *Dolgoročna strategija za spodbujanje naložb energetske prenove stavb* (DSEPS), ki vsebuje pregled nacionalnega stavbnega fonda na podlagi statističnega vzorčenja, opredelitev stroškovno učinkovitih pristopov k prenovam glede na kategorijo stavb ter njihovo lokacijo, politike in ukrepe za spodbujanje stroškovno učinkovitih prenov stavb, perspektive za usmerjanje naložbenih odločitev posameznikov, gradbene industrije in finančnih institucij ter oceno pričakovanih prihrankov in širših koristi.

Dokument je bil leta 2018 dopolnjen za doseganje skladnosti z zahtevami in smernicami, ki izhajajo iz 4. člena Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti. Operativni cilji DSEPS v javnem sektorju do leta 2023 so bili postavljeni kot sledeči:

- **Prenova 3 % javnih stavb ožjega javnega sektorja letno** - v skladu z takratveljavno evidenco stavb v lasti in uporabi osrednje vlade z uporabno tlorisno površino, večjo kot 250 m<sup>2</sup>, znaša površina stavb osrednje vlade 782.158 m<sup>2</sup> (stanje 1. januarja 2017). Za to obveznost je treba vsako leto prenoviti 23.465 m<sup>2</sup>

površine stavb, ob predpostavki, da so vse površine potrebne obnove. Seznam je bil v letu 2020 osvežen in po novem znaša kratkoročni cilj celovite energetske prenove za obdobje 2014–2023 **127.116 m<sup>2</sup>**.

- **Prenova 1,8 mio m<sup>2</sup> stavb v širšem javnem sektorju v obdobju do leta 2023**  
- načrtovana je torej prenova 200.000 m<sup>2</sup> v povprečju na leto.



## Ključne ugotovitve

V marcu 2021 je bila sprejeta Dolgoročna strategija energetske prenove stavb do leta 2050 (DSEPS 2050). Dolgoročni cilj stavb ožjega javnega sektorja (OJS) je še vedno energetska prenova 3 % skupne tlorisne površine, kjer so dosežene minimalne zahteve energetske učinkovitosti v skladu z nacionalno zakonodajo. Kot navaja strategija, bi bilo za doseganje kratkoročnega cilja aktivnosti celovite energetske prenove potrebno okrepiti, v kolikor bi želeli doseči prenovalo 127.116 m<sup>2</sup> v obdobju 2014–2023. Iz zadnjega Poročila o izvajanju Nacionalnega energetskega in podnebnega načrta (izdano v letu 2022) izhaja, da je bilo kljub izvajanju večine obstoječih in dodatnih ukrepov izvajanje prenov v javnem sektorju še vedno prepočasno. Slovenija leta 2020 ni dosegla svojega cilja na področju energetske prenove 3 % skupne tlorisne površine stavb v lasti in rabi osrednje vlade letno. Prenovila je skupaj 66.022 m<sup>2</sup>. V letu 2022 je Slovenija prenovila skupaj 68.617 m<sup>2</sup> površin stavb v lasti in rabi osrednje vlade, v sklopu OP EKP 36.654,16 m<sup>2</sup> ter z lastnimi sredstvi 31.962,60 m<sup>2</sup>.

Podatki iz letnega poročila o izvajanju cilja "naložbe za rast in delovna mesta" za leto 2022 pokažejo torej, da so konec leta 2022 operacije energetskih prenov stavb v lasti in uporabi osrednje oziroma ožje vlade v okviru OP kumulativno dosegle **36.654,16 m<sup>2</sup>**, kar predstavlja **32% zastavljenega cilja OP**. Po napovedih upravičencev bi moralo biti konec leta 2022 doseženih že 58.084,46 m<sup>2</sup> prenov oziroma 50 % zastavljenega cilja. Konec leta 2022 so vse operacije energetskih prenov stavb javnega sektorja, ki vključujejo tudi ožji vlado (zgornje podatke), v okviru OP kumulativno dosegle **928.247,10 m<sup>2</sup>**, kar predstavlja **81% zastavljenega cilja OP**. Po napovedih upravičencev bi moralo biti konec leta 2022 doseženih že kar 1.174.607,20 m<sup>2</sup> prenov, s čimer bi bil kazalnik presežen že konec leta 2022.

Dodatno smo analizirali še podatke operacij in doseganje kazalnikov v sistemu eMA z namenom, da smo ugotovili dinamiko realizacije obsega načrtovanih prenov. Podatki kazalnikov so seveda povezani s samim poročanjem o zaključenih operacijah, zato pri podatkih o realizaciji prihaja do realnega zamika in nekoliko odstopajo od v zgornjem odstavku prikazanih podatkov.

Ukrepi izvedeni v sklopu SC 4.1 so do konca leta 2022 prispevali skupaj 730.192,70 m<sup>2</sup> skupno prenovljene tlorisne površine od sicer načrtovanih 1.048.105,06 m<sup>2</sup> v istem obdobju, kar predstavlja 70% realizacijo načrtovanega obsega prenov do konca leta 2022. Do konca leta 2023 je sicer načrtovanih skupaj 1.541.805,92 m<sup>2</sup> (po kazalniku 4.41). Slednje pomeni, da je bilo do konca leta 2022 prenovljenih 47% vseh načrtovanih prenov tlorisne površine.

Pregled dinamike prenov, ki so bile financirane iz SC 4.1, pokažejo naslednje<sup>4</sup>:

---

<sup>4</sup> Izvoz po kazalniku 4.41 eMA dne 21.3.2023.

Leto realizacije	Načrtovani obseg prenov v m <sup>2</sup>	Delež načrtovanega	Realiziran obseg prenov v m <sup>2</sup>	% realizacije	Delež realizacije
2017	34.095,70	2%	34.095,70	100%	5%
2018	246.684,72	16%	246.684,72	100%	34%
2019	151.242,47	10%	151.242,47	100%	21%
2020	239.493,22	16%	125.861,18	53%	17%
2021	213.882,47	14%	89.038,84	42%	12%
2022	162.706,48	11%	83.269,79	51%	11%
2023	493.700,86	32%	0,00	0%	0%
<b>Skupaj</b>	<b>1.541.805,92</b>	<b>100%</b>	<b>730.192,70</b>	<b>47%</b>	<b>100%</b>

Podatki pokažejo, da se načrtovana **realizacija prenov zamika v zadnje leto upravičenosti**, kar ob upoštevanju dolžine projektnega cikla predstavlja visoko tveganje za doseg načrtovanega rezultata.

Vsem upravičencem smo zastavili vprašanje »**koliko let bi še potrebovali, da bi po trenutni dinamiki obnov energetske prenovili vse objekte, ki so v vašem upravljanju**«. V anketnem vprašalniku so nam občine odgovorile, da bi potrebovale še vsaj 9 let (aritmetična sredina odgovorov, pri čemer smo izločili odgovor 1000 let; največ odgovorov je bilo sicer 10 let), medtem ko so nam ministrstva na strukturiranih intervjujih ocenila, da bi potrebovala še vsaj 35 let (aritmetična sredina odgovorov; največ odgovorov je bilo sicer 20 let).

## Priporočila

V predlogu za prenovu direktive evropskega parlamenta in sveta o energijski učinkovitosti stavb je določena vizija za doseganje brezemisijskega fonda do leta 2050, ki pomembno vpliva tudi na zahteve za prenovne stavb javnega sektorja. Primeroma bodo morale biti vse nove javne stavbe od leta 2027 brezemisijske, z namenom spodbuditi povečanje stopenj prenove se bodo dosedanje določbe o večji prenovi dopolnjevale z novimi standardi energetske učinkovitosti na ravni EU za najmanj učinkovite javne stavbe. Z njimi se bo zahtevalo, da se stavbe razreda energetske učinkovitosti G prenovijo in izboljšajo, tako da bodo najpozneje do leta 2027 dosegale vsaj v razred energetske učinkovitosti F, najpozneje do leta 2030 pa vsaj v razred energetske učinkovitosti E.

Vse navedeno pomeni, da je trenutni cilj prenov premalo ambiciozen, predvsem pa je hitrost izvedbe prenov prepočasna ne le za doseg trenutno zastavljenega cilja pač pa tudi v luči vseh nakazanih sprememb v evropskem zakonodajnem okviru. To pomeni, da bi bilo za večji in hitrejši obseg prenov potrebno zagotoviti ne le večji obseg lastnih (nacionalnih) sredstev, pač pa v primeru sofinanciranja iz EU sredstev tudi višjo stopnjo sofinanciranja, zadostne kadrovske vire in znanje. Predvsem pa je s projekti nujno štartati že na začetku upravičenega obdobja, v koliko želimo obvladovati tveganje povezano z doseganjem rezultata na koncu upravičenega obdobja.

Identificirani izzivi oziroma slabosti trenutnega sistema izvajanja so: pozen začetek implementacije (priprava razpisov, pozivov, navodil), decentralizirano izvajanje projektov, decentralizirano financiranje v smislu iskanja lastnih sredstev za finančno zahtevne celovite preнове, pomanjkanje kadrovske vire, specializiranega znanja in izkušenj ter izredno dolgi projektni cikli. V zadnjem letu pa tudi pomanjkanje izvajalcev del.

### 3 Metodologija in pristop k vrednotenju

Metodologija vrednotenja temelji na metodologiji, ki je definirana v tehničnih specifikacijah objavljenih v sklopu javnega naročila "Vrednotenje izvajanja specifičnih ciljev 'povečanje deleža inovacijsko aktivnih podjetij' in 'povečanje učinkovitosti rabe energije v javnem sektorju'".

Tehnična specifikacija je definirala specifična vprašanja za vrednotenje. Da bi nanje lahko odgovorili, se zanašamo tako na kvantitativne (podatki pridobljeni iz anket) kot kvalitativne (podatki pridobljeni iz pregleda dokumentacije, strukturiranih intervjujev) metode raziskovanja, pri pripravi posameznih odgovorov pa jih tudi združujemo.

V sklopu vrednotenja smo izvedli analizo dokumentacije (desk research) oz. analizo sekundarnih virov, ki zajema sistematičen pregled razpoložljive dokumentacije, vključno s predhodno že navedenimi dokumenti v tehnični specifikaciji za sklop 2 (relevantne strategije in programski dokumenti, navodila OU in MZI v zvezi z izvajanjem operacij PN 4.1, SC 1, javni razpisi, povabila, odobreni projekti, poročila upravičencev, podatki spremljanja, poročila o izvajanju, administrativni podatki, podatki uradne statistike idr.), kot tudi drugih dokumentov, ki se nanašajo na obravnavano področje. Gre za objektivni pristop, ki za oceno vsakega novega vira podatkov uporablja določena merila upravičenosti, in sicer: izvorni avtor (akademik, strokovna publikacija ipd.), časovni okvir (časovno obdobje analize), obseg (poročilo, ocena, analiza, strokovno mnenje ipd.) in sprejetost na širšem trgu (ali je bilo delo strokovno ocenjeno ali ne). Cilj pregleda dokumentacije in drugih virov je bilo celovito in izčrpno iskanje odgovorov na zastavljena vprašanja v posamezni fazi vrednotenja. Rezultat je celovit pregled literature, strukturiran glede na temo in vir podatkov.

Pregledali in analizirali smo vloge, operacije, kazalnike, izvedli anketo med upravičenci širšega javnega sektorja ter izvedli strukturirane intervjuje z upravičenci ožjega javnega sektorja, s čimer smo dobili še dodaten vpogled v sam proces izvajanja operacij prenove stavb. Presečni datum za podatke o vlogah, operacijah in kazalnikih je 21.3.2023.

Spletni anketni vprašalnik ([www.1ka.si](http://www.1ka.si)) smo poslali vsem občinam, ki so izvajale projekte, in sicer 70 občinam, na 89 naslovov (od tega 10 napačnih, poiskali še 20 dodatnih naslovov). Do priprave končnega poročila smo prejeli **27 ustrezno izpolnjenih anket**, kar predstavlja **39% stopnjo odziva** glede na število občin. 58% odgovorov smo prejeli iz Vzhodne kohezijske regije. Po velikosti občin je bilo 56% odgovorov prejetih iz občin s 10.000 – 14.999 prebivalcev, 26% iz občin s 5.000 – 9.999 prebivalcev, 11% z nad 25.000 prebivalcev in 8% s pod 4.999 prebivalcev.

Anketni vprašalnik smo predhodno uskladili z naročnikom in projektno pisarno za energetske prenove stavb (prej Ministrstvo za infrastrukturo, sedaj Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo). Pri oblikovanju ankete smo upoštevali specifične ciljne skupine, s ciljem pridobiti podatke za pripravo odgovorov na specifična vprašanja vrednotenja. Anketa kot kvantitativna metoda vrednotenja je služila pridobivanju tako kvantitativnih kot kvalitativnih podatkov s strani **upravičencev A**, to so prejemniki sredstev iz javnih razpisov za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi lokalnih skupnosti (t.i. JOB). Anketni vprašalnik je služil tudi za pripravo strukturiranih intervjujev, da smo lahko v nadaljevanju primerjali izkušnje med upravičenci A in B. Anketni vprašalnik je v prilogi poročila.

**Upravičenci B** so prejemniki sredstev iz povabil nosilnega posredniškega organa. S slednjimi smo izvedli strukturirane intervjuje, in sicer do priprave končnega poročila z 8 ministrstvi: Ministrstvo za okolje, podnebje in energijo (MOPE) (prej Ministrstvo za infrastrukturo), Ministrstvo za pravosodje (MP), Ministrstvo za javno upravo (MJU), Ministrstvo za notranje zadeve (MNZ), Ministrstvo za obrambo (MORS), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (MDDSZ), Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (MIZŠ) (po novem Ministrstvo za vzgojo in izobraževanje in Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in inovacije) ter Ministrstvo za zdravje (MZ).

## 4 Ugotovitve vrednotenja

### 4.1 Kakšna je uspešnost in učinkovitost na ravni javnih razpisov kot celote (tudi v povezavi z ustreznostjo pripravljenosti razpisne dokumentacije in na ravni izbranih operacij - raven in kakovost doseganja rezultatov)?



#### Pristop in metodološka orodja

Odgovori na navedeno vprašanje so pridobljeni z uporabo metodološkega orodja »analiza dokumentacije«. Za pridobitev relevantnih podatkov smo pregledali vse ključne dokumente:

- Navodila in usmeritve (Navodila in tehnične usmeritve za energetska prenova javnih stavb, Navodila za delo posredniških organov in upravičencev pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja, Podrobnejše usmeritve javnim partnerjem pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja, Priročnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja);
- Razpise (JOB 2016, JOB 2017, JOB 2018, JOB 2019, JOB 2020, JOB 2021);
- Povabila nosilnega posredniškega organa za operacije sofinanciranja energetske prenove javnih stavb ožjega in širšega javnega sektorja (OJS 2016, ŠJS 2016, OJS 2017, ŠJS 2017, OJS 2018, ŠJS 2018, OJS 2019, ŠJS 2019, OJS 2020, ŠJS 2020, OJS 2021, ŠJS 2021).

Analizirali smo vloge, operacije ter doseganje kazalnikov 4.41 in 4.51 iz OP. Poleg navedenega smo uspešnost in učinkovitost presojali še s pomočjo anketnega vprašalnika in strukturiranih intervjujev.

Čeprav se vprašanje nanaša na javne razpise, ne pa tudi povabila, smo zaradi celovitosti pregleda uspešnosti in učinkovitosti obravnavali vse operacije in vse upravičence, ne glede na način izvajanja.



#### Ključne ugotovitve in odgovor na vprašanje vrednotenja

V obdobju od prvega javnega razpisa in povabila nosilnega posredniškega organa je bilo izvedenih:

- 6 javnih razpisov JOB
- 13 povabil posredniškemu organu.

Na **razpise JOB** se je prijavilo **70 občin z 98 operacijami/projekti** (izključili smo ukinjene operacije). V sistemu eMA je 20 operacij zaključenih (status: zaključen, finančno zaključen, konec spremljanja), 17 pa jih je v statusu PZO preverjanje (v pripravi oziroma potrjevanju je Poročilo o zaključku operacije). Slednje pomeni, da lahko štejemo, da je v času priprave končnega poročila **zaključenih skupaj 37 operacij, kar predstavlja 38% vseh operacij**. Naj pripomnimo, da se posamezni statusi PZO v eMA ne posodobljajo, čeprav so bile posamezne operacije že zaključene. Upravičenec/PO mora v sistemu eMA preveriti točnost in pravilnost podatkov PZO (PDF dokument in Excel priloga), PO nato potrdi ter prestavi operacijo v status »Zaključen«.

V dopolnitvi je 7 operacij, kar pomeni, da so prav tako v fazi pred zaključkom.

V izvrševanju je še 43 operacij, v pripravi pa jih je 11.

Analiza JOB operacij/projektov (brez tistih, ki so še v statusu »v pripravi«) in kazalnika 4.41 – Skupna tlorisna površina energetska prenovljenih stavb javnega sektorja (m<sup>2</sup>) pokaže naslednje:



Javni razpis	Število operacij	Načrtovani obseg prenov v m <sup>2</sup>	Delež načrtovanega	Realiziran obseg prenov v m <sup>2</sup>	% realizacije	Delež realizacije
JOB 2016	14	82.527,71	7%	82.527,71	100%	15%
JOB 2017	13	106.313,85	9%	106.313,85	100%	20%
JOB 2018	18	347.430,96	30%	246.720,82	71%	45%
JOB 2019	6	120.290,51	11%	36.092,89	30%	7%
JOB 2020	3	16.572,65	1%	3.642,25	22%	1%
JOB 2021	33	468.484,83	41%	69.747,09	15%	13%
<b>Skupaj</b>	<b>87</b>	<b>1.141.620,51</b>	<b>100%</b>	<b>545.044,61</b>	<b>48%</b>	<b>100%</b>

Na **povabila nosilnega posredniškega organa** za operacije sofinanciranja energetske prenove javnih stavb ožjega in širšega javnega sektorja se je odzvalo 7 ministrstev. Vse skupaj 63 vlog za neposredno potrditev operacij, pri čemer je 48 potrjenih, 9 jih je v pripravi/dopolnitvi, 1 v pregledu pri nosilnem posredniškem organu, 5 pa je bilo ukinjenih/zavrženih. V tem seznamu je tudi vloga za izvajanje finančnih instrumentov, ki pa je v nadaljevanju ne obravnavamo več. Največ potrjenih vlog je imelo v preteklem obdobju MIZŠ (pri čemer nismo ločevali projektov na novo nastali ministrstvi) (15), nato MZI (13), MZ (8), MDDSZ (6), MP (2), MJU (2) in MK (1). Vloge na MZI vključujejo tudi projekte MORS in MNZ.

Skupaj govorimo o 45 operacijah.

Realizirani so bili 3 pilotni projekti, ki sta jih izvedla MIZŠ in MP.

V sklopu povabila za širši javni sektor je bilo v izvajanju 34 projektov, pri čemer jih je 16 zaključenih, ostali pa so še v izvajanju.

V sklopu povabila za ožji javni sektor je bilo v izvajanju 8 projektov, pri čemer so 3 zaključeni.

Analiza operacij/projektov iz povabil in z njimi povezanega kazalnika 4.41 – Skupna tlorisna površina energetske prenovljenih stavb javnega sektorja (m<sup>2</sup>) ter kazalnika 4.51 – Skupna tlorisna površina energetske prenovljenih stavb v lasti in uporabi osrednje oz. ožje vlade pokaže naslednje:

Povabila	Kazalnik	Število operacij	Načrtovani obseg prenov v m <sup>2</sup>	Delež načrtovanega	Realiziran obseg prenov v m <sup>2</sup>	% real.	Delež real.
Širši javni sektor (vključno s pilotom ŠJS)	4.41	33	249.346,25	62%	146.388,93	59%	79%
Ožji javni sektor (vključno s piloti OJS)	4.51 (hkrati 4.41)	10	150.839,16	38%	38.759,16	26%	21%
<b>Skupaj</b>		<b>43</b>	<b>400.185,41</b>	<b>100%</b>	<b>185.148,09</b>	<b>46%</b>	<b>100%</b>

Opomba: po evidenci MOPE sta v izvajanju še 2 projekta OJS, za katera nimamo podatkov o m<sup>2</sup>

Podatki pokažejo, da se načrtovana **realizacija prenov ne glede na način izvajanja zamika v zadnje leto upravičenosti**, pri čemer projekti ožjega javnega sektorja zaostajajo skoraj dvakrat toliko kot projekti širšega javnega sektorja. Za vse projekte velja, da obstaja visoko tveganje za doseg načrtovanega rezultata zlasti ob upoštevanju, da naj bi se še vse operacije v izvajanju (nekaj celo še v pripravi), zaključile do konca septembra 2023. Slednje močno vpliva tudi na samo uspešnost SC 4.1 kot celote.

Kazalnik vezan na **število demonstracijskih projektov**, pa v tem obdobju ne bo dosežen, saj so bili izvedeni 3 od sicer načrtovanih 5 demonstracijskih projektov.

V anketnem vprašalniku in na strukturiranih intervjujih smo preverili, kako upravičenci ocenjujejo uspešnost in učinkovitost javnih razpisov in povabil nosilnega organa. Prosili smo jih, da tako uspešnost kot učinkovitost ocenijo na lestvici od 1 do 7.

**Upravičenci A** so **uspešnost** ocenili s povprečno oceno **4,8** (minimum 4, maksimum 7), s pojasnilom, da so rezultate dosegli, vendar pa so mnenja, da so razpisi zahtevni in zapleteni, projekti težko dosegajo zaželene prihranke, da bi morala biti vsaj za manjše občine stopnja sofinanciranja višja, ter da postopke podaljšuje zahteva za preverjanje interesa po JZP. Po drugi strani so **učinkovitost** ocenili s povprečno oceno **3,9** (minimum 1, maksimum 6), s pojasnili, da so razpisi in postopki implementacije prekompleksni, zapleteni, predvsem pa zamudni. Prav tako menijo, da bi bil lahko obseg črpanja teh sredstev večji, če bi obstajala večja fleksibilnost v finančni konstrukciji projekta pri njegovi realizaciji.

**Upravičenci B** so **uspešnost** ocenili s povprečno oceno **5,5** (minimum 1, maksimum 7), s pojasnilom, da so rezultate in zastavljene kazalnike kljub zahtevnosti in velikosti projektov dosegli, vendar pa so mnenja, da na projektih težko dosegajo zaželene prihranke, da postopke podaljšuje zahteva za preverjanje interesa po JZP, ter da obstaja veliko tveganje za realizacijo projektov, ki se morajo zaključiti v letošnjem letu. Kar nekaj ministrstev je že povedalo, da posameznih operacij ne bodo uspeli pravočasno zaključiti. Oceno 1 je podalo ministrstvo, ki mu v načrtovanem obdobju ne bo uspelo izvesti načrtovanih projektov, po eni strani zaradi lastne interne organizacije, zagotavljanja lastnih virov financiranja neupravičenih stroškov in kompleksnosti projektov, po drugi strani pa zaradi administrativno zahtevnih postopkov na strani nosilnega posredniškega organa in organa upravljanja. Upravičenci B so **učinkovitost** ocenili s povprečno oceno **3** (minimum 1, maksimum 5), s pojasnili, da so razpisi in postopki implementacije prekompleksni, zapleteni, predvsem pa zamudni. Mnogi so mnenja, da je kljub dobremu sodelovanju s projektno pisarno za energetske prenove uvedba nosilnega posredniškega organa podaljšala postopek pregleda vloge. V povprečju so potrebovali za potrditev vloge do 1 leta, nato pa še vsaj leto dni za izbiro izvajalca, v primeru izvedbe JZP, pa je slednje zahtevalo v povprečju še vsaj dodatni 2 leti. Posamezne priloge so bile na koncu povsem administrativne narave in nepotrebne (primeroma Priloga 2). Z vidika upravljanja operacij je zlasti na začetku upravičenega obdobja prihajalo do težav v sistemu eMA, spremenila so se tudi pravila upravičenosti. V letu 2022 posodobljen Pravilnik o učinkoviti rabi energije v stavbah (PURES) je vplival na primernost že pripravljene projektne dokumentacije, kar je posamezne projekte vrnilo na začetek projektnega cikla ponovne priprave dokumentacije. Zaradi sprememb cen na trgu je posamezna investicijska dokumentacija, ki je bi bila pripravljena ob vlogi, zaradi dolgotrajnega postopka potrjevanja same vloge in nato izbire izvajalca postala povsem zastarela, pri čemer se nato višina zneska sofinanciranja operacij na strani organa upravljanja ni prilagajala.



## Priporočila

Projektni cikel celovite energetske prenove objektov je dolg vsaj 3 leta, zato je za uspešnost projektov ter s tem povezanih spodbud v energetske prenove stavb ključno, da se začnejo čim prej, in sicer na samem začetku obdobja upravičenosti. Da pa so lahko projekti čim bolj učinkoviti, mora biti sistem implementacije vzpostavljen, predvsem pa stabilen, saj lahko naknadne spremembe projekte vsakič znova vrnejo na začetek projektnega cikla. Glede na pridobljene izkušnje iztekajoče finančne perspektive, že vzpostavljen sistem in pripravljene obrazce ter navodila, bi moralo resorno ministrstvo čim prej začeti z implementacijo ukrepov v sklopu nove finančne perspektive, ki se je začela že leta 2021.



## Izzivi in omejitve

Priprava prvega osnutka končnega poročila je bila po predvideni časovnici kratka, zato prvi osnutek še ni zajemal celovitega odgovora na vprašanje vrednotenja. Naknadno smo prejeli vse zahtevane podatke in informacij ter jih vključili v končno verzijo dokumenta.

### **4.2 Ali so spremembe v javnih razpisih za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin glede na »prejšnje« javne razpise z ozirom na vsa navodila MZI za izvajanje operacij energetske prenove javnih stavb ustrezne?**

### **4.3 Ali so spremembe v povabilih nosilnega posredniškega organa v obdobju 2016 do decembra 2021 z ozirom na vsa navodila MZI za izvajanje operacij energetske prenove javnih stavb ustrezne?**

Na vprašanji za vrednotenje 4.2. in 4.3. smo odgovarjali skupaj, saj se obe nanašata na spremembe v javnih razpisih / povabilih ter z njimi povezanimi spremembami v navodilih, usmeritvah in priporočilih.



## Pristop in metodološka orodja

Odgovori na navedeno vprašanje so pridobljeni z uporabo metodološkega orodja »analiza dokumentacije«. Za pridobitev relevantnih podatkov smo pregledali vse ključne dokumente:

- Navodila in usmeritve (Navodila in tehnične usmeritve za energetske prenovne javnih stavb, Navodila za delo posredniških organov in upravičencev pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja, Podrobnejše usmeritve javnim partnerjem pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja, Priročnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja);
- Povabila nosilnega posredniškega organa za operacije sofinanciranja energetske prenove javnih stavb ožjega in širšega javnega sektorja (OJS 2016, ŠJS 2016, OJS 2017, ŠJS 2017, OJS 2018, ŠJS 2018, OJS 2019, ŠJS 2019, OJS 2020, ŠJS 2020, OJS 2021, ŠJS 2021).

Vsi dokumenti so bili pregledani in primerjani tudi glede vsebinskih sprememb znotraj dokumentov (redakcijske in vsebinske spremembe) ter njihovega vpliva. Nadalje je bila pripravljena časovnica objav in veljavnosti dokumentov za ugotovitev morebitnih sprememb dokumentacije med veljavnostjo povabil.

Poleg navedenega smo s pomočjo anketnega vprašalnika in strukturiranih intervjujev dodatno presojali tudi kvaliteto pripravljene razpisne dokumentacije ter spremembe v navodilih o upravičenosti.



## Ključne ugotovitve in odgovor na vprašanje vrednotenja

Prvi Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin (JOB-2016) je bil pripravljen v avgustu 2016, s povabilom OJS 2016, objavljenim 15. julija 2016 in skrajnim rokom 21. novembra 2016; ter povabilom ŠJS 2016, objavljenim 21. julija 2016 in skrajnim rokom 6. februarja 2017.

Naslednji Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin (JOB-2017) je bil pripravljen v marcu 2017, s povabili OJS 2017 in ŠJS 2017, objavljenimi 31. marca 2017 in skrajnim rokom 18. decembra 2017.

Tretji Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin (JOB-2018) je bil pripravljen v februarju 2018, s povabili OJS 2018 in ŠJS 2018, objavljenimi 23. februarja 2018 in skrajnim rokom 19. novembra 2018.

Četrti Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin (JOB-2019) je bil pripravljen v marcu 2019, s povabili OJS 2019 in ŠJS 2019, objavljenimi 27. februarja 2019 in skrajnim rokom 25. novembra 2019.

Peti Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin (JOB-2020) je bil pripravljen v februarju 2020, s povabili OJS 2020 in ŠJS 2020, objavljenimi 21. februarja 2020 in skrajnim rokom 7. septembra 2020.

Šesti Javni razpis za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin (JOB-2021) je bil pripravljen v oktobru 2020, s povabili OJS 2021 in ŠJS 2021, objavljenimi 21. februarja 2020 in skrajnim rokom 24. januarja 2022.

Vsi razpisi sledijo podobni strukturi, pri čemer navajajo splošne podatke o javnem razpisu, pravno podlago, opredeljujejo predmet razpisa, podatke o sofinanciranju – razpoložljivost sredstev in višina sofinanciranja, upravičene stroške (pri čemer ne navajajo direktno celotnega seznama, temveč vsebujejo referenco na Priročnik upravičenih stroškov, ki je tudi priloga razpisni dokumentaciji), neupravičene stroške, obdobje upravičenosti, vlagatelja. Razpisi nadalje navajajo pogoje in zahteve za priznanje upravičenosti, opredeljujejo merila, roke za oddajo vlog, ter informacije o postopku odpiranja vlog in izbora.

Iz logike, ki ji sledijo razpisi, sledi pregled objave Navodil, Usmeritev in Priročnika, ter njihovih vsakokratnih sprememb in posodobitev.

**Navodila in tehnične usmeritve za energetske prenovne javnih stavb** so imela tri verzije:

**Navodila in tehnične usmeritve za energetske prenovne javnih stavb**

<b>v1.00</b>	15.04.2016
<b>v1.01</b>	16.02.2018
<b>v1.02</b>	28.09.2020

Spremembe iz v1.00 v v1.01 se nanašajo na opredelitev energetske prenove in dodajajo koncept razširjenega energetskega pregleda, ter na dodatke sklicev na podrobnejše določbe, ki se nahajajo v Navodilih za delo posredniških in izvajalskih organov v operacijah energetske prenove stavb. Spremembe iz v1.01 v v1.02 se v največji meri nanašajo na redakcijske spremembe, povezane s spremembo zakonodaje, ki ureja gradbeno področje ter sklicevanjem na omenjeno zakonodajo.

Vse spremembe Navodil so bile uvedene v obdobju, ko ni bilo objavljenega aktivnega povabila, kar posledično pomeni, da se je razpis, ko je bil objavljen, skliceval na takrat veljavno verzijo Navodil.

Največ sprememb so bila deležna **Navodila za delo posredniških organov in upravičencev pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja**, ki so na svoji deseti variaciji.

**Navodila za delo posredniških organov in upravičencev pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja**

<b>v1.00</b>	25.02.2016
<b>v1.01</b>	2.03.2016
<b>v1.02</b>	15.04.2016

<b>v1.03</b>	21.06.2016
<b>v1.04</b>	2.09.2016
<b>v1.05</b>	23.03.2017
<b>v1.06</b>	16.02.2018
<b>v1.07</b>	9.01.2019
<b>v1.08</b>	21.02.2020
<b>v1.09</b>	28.09.2020

Spremembe iz v1.00 v v1.01 se nanašajo na odpravo tipkarskih napak, v1.02 primarno dodaja določitev dokazila o izpolnjevanju pogojev, navodila za izračun finančne vrzeli, razlage pogojev, ter popravlja tipkarske napake. Nadalje v1.03 dodaja definicijo izvajalca, razširja nabor pravne podlage, uvaja spremembe, kot izhajajo iz sprememb Navodil OU (za načrtovanje, odločanje o podpori, spremljanje, poročanje in vrednotenje izvajanja evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014 – 2020), spreminja merila in dodaja druge manjše popravke. V v1.04 je posodobljen seznam pravne podlage ter povezanih opomb, spremembe mejnih vrednosti razredov za višino operacije in spremembo formula za izračun števila točk. Prav tako popravlja tipkarske in druge redakcijske napake.

Naslednja verzija, v 1.05, prinaša več vsebinskih sprememb: popravlja definiciji upravičenca in posredniškega organa, dodaja zahtevo za upoštevanje določenih ključnih dokumentov (Podrobnejše usmeritve javnim partnerjem pri ukrepu energetske prenove javnih stavb, Priročnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja, Navodila in tehnične usmeritve za energetske prenove javnih stavb ter Smernice za energetske prenove stavb kulturne dediščine), spreminja postopek izvajanja ukrepa energetske prenove stavb, spreminja in dopolnjuje del o pogojih za prijavo in spremembe, ki se nanašajo na zahtevano dodatno dokumentacijo.

Spremembe v v1.06 dodajajo definicije, ki se nanašajo na stavbe kulturne dediščine, spreminja definicijo operacije, dopolnjuje pravne podlage, spreminja pogoje za prijavo in vsebino glede meril za ocenjevanje. Nadalje dodaja poglavje o javno-zasebnem partnerstvu, spreminja del o REP-u in o investicijski dokumentaciji. Podobno je s spremembami v v1.07, ki dopolnjuje pravne podlage, spreminja navodila za izvedbo operacije, pogoje za prijavo, sofinanciranje operacij, ter spreminja določeno terminologijo, ter dodatke in spremembe v poglavjih o projektni in investicijski dokumentaciji.

Sledeča sprememba, v1.08, spreminja definicijo izvajalca energetske prenove, dopolnjuje pravno podlago, ter spreminja dva izmed pogojev za prijavo, kot tudi manjše redakcijske spremembe. Podobno v1.09 spreminja definicije, pravne podlage ter prinaša vsebinske spremembe v poglavje o sofinanciranju operacij.

Vse spremembe Navodil so bile uvedene v obdobju, ko ni bilo objavljenega aktivnega povabila, kar posledično pomeni, da se je razpis, ko je bil objavljen, skliceval na takrat veljavno verzijo Navodil, z izjemo prvega razpisa (JOB 2016), med trajanjem katerega je prišlo do spremembe Navodil iz v1.03 v 1.04.

**Podrobnejše usmeritve javnim partnerjem pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja** so bile deležne dveh iteracij originalnega dokumenta, usklajeni s spremembami ostalih dokumentov.

**Podrobnejše usmeritve javnim partnerjem pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja**

<b>v1.00</b>	25.02.2016
<b>v1.01</b>	16.02.2018

V verzijo v1.01 se je dodalo primere dobrih praks, dodatne obrazložitve, ter prilagoditev vsebine glede na ostale dokumente. Prav tako je dodana vzorčna dokumentacija in so odpravljene tipkarske napake. Naslednja verzija, v1.02, popravlja sklice na zakonodajo in strateške dokumente, ter nekaj manjših vsebinskih dodatkov.

Vse spremembe Usmeritev so bile uvedene v obdobju, ko ni bilo objavljenega aktivnega povabila, kar posledično pomeni, da se je razpis, ko je bil objavljen, skliceval na takrat veljavno verzijo Usmeritev.

**Priročnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja** ima šest verzij.

**Priročnik upravičenih stroškov pri ukrepu energetske prenove stavb javnega sektorja**

<b>v1.00</b>	25.02.2016
<b>v1.01</b>	15.04.2016
<b>v1.02</b>	1.09.2016
<b>v1.03</b>	13.03.2017
<b>v1.04</b>	16.02.2018
<b>v1.05</b>	28.09.2020

Pomembna vsebinska sprememba je v v1.01, ki med upravičene stroške dodaja stroške plač ter s tem povezane spremembe v preostanki dokumenta, ter omejuje delež določenih upravičenih stroškov na delež celotnih upravičenih stroškov (predhodno vrednost celotne operacije). Prav tako dodaja manjše spremembe glede posameznih stroškov. Edina sprememba v v1.02 se nanaša na dopolnitev in spremembo dela dokumenta glede stroška plač, med tem ko v1.03 dodaja poglavje o zasebnem partnerju, ter poglavje o energetskih sistemih na zemeljski plin z visokim izkoristkom.

Naslednja verzija, v1.04, spreminja definicije, spreminja poglavje o nepredvidenih delih, stroških plač, ter dodaja vsebino o energetski prenovi kotlovnice. Nadalje v1.05 posodablja sklicevanje na relevantno zakonodajo ter uvaja minimalne druge spremembe.

Vse spremembe Priročnika so bile uvedene v obdobju, ko ni bilo objavljenega aktivnega povabila, kar posledično pomeni, da se je razpis, ko je bil objavljen, skliceval na takrat veljavno verzijo Priročnika, z izjemo prvega razpisa (JOB 2016), med trajanjem katerega je prišlo do spremembe Priročnika iz v1.01 v 1.02.

Zatorej **zaključujemo, da je odgovor na vprašanja »Ali so spremembe v javnih razpisih za sofinanciranje energetske prenove stavb v lasti in rabi občin glede na »prejšnje« javne razpise z ozirom na vsa navodila MZI za izvajanje operacij energetske prenove javnih stavb ustrezne?« in Ali so spremembe v povabilih nosilnega posredniškega organa v obdobju 2016 do decembra 2021 z ozirom na vsa navodila MZI za izvajanje operacij energetske prenove javnih stavb ustrezne? - da**, saj razpisi in povabila ne vključujejo konkretnih pogojev in vsebin, ki bi bila neodvisna od navodil, temveč se sklicujejo na sama navodila.

Na Sliki 2 na naslednji strani je grafično prikazana časovnica javnih razpisov in povabil ter vse spremembe navodil, usmeritev in priročnika

Upravičenost nastalih stroškov sofinanciranih operacij nismo preverjali, saj to ni predmet vrednotenja. Izhajamo iz predpostavke, da tako prvostopenjska administrativne kontrole zahtevkov za izplačilo kot tudi vse nadaljnje kontrole dajejo zadostno zagotovilo, da so vsi nastali stroški upravičeni, zahtevki za izplačilo popolni in pravilni. Tudi s tega vidika lahko zaključimo, da so bile vse spremembe spremljajočih dokumentov ustrezne.

S pomočjo anketnega vprašalnika in strukturiranih intervjujev smo še preverili, ali so te spremembe kakorkoli vplivale ali ovirale izvajanje samih operacij. V anketnem vprašalniku in na strukturiranih intervjujih smo dodatno še preverili, kako upravičenci ocenjujejo kvaliteto pripravljene razpisne dokumentacije (JOB/povabila). Prosili smo jih, da kvaliteto pripravljene dokumentacije ocenijo na lestvici od 1 do 7.

**Upravičenci A** so **kvaliteto** razpisne dokumentacije ocenili s povprečno oceno **4,3** (minimum 1, maksimum 7), s pojasnilom, da so bila navodila jasna, obrazci predpisani, vrstni red določen, prav tako pa so pohvalili kontrolnik vloge za lažjo oddajo. Nekateri menijo, da so zahteve sicer jasne, da je morda mestoma dokumentacija prezahtevna, ni pragmatična. Prav tako so izrazili zaskrbljenost, da v prihodnje ne bo več interesa zasebnih partnerjev za izvedbo JZP. Na vprašanje, ali so se v času izvajanja projektov spremenila pravila upravičenosti, ki so vplivala na projektno implementacijo, sta zgolj 2 upravičenca odgovorila pritrdilno s pojasnilom, da je sprememba vplivala na manjši delež upravičenih stroškov.

**Upravičenci B** so **kvaliteto** povabil nosilnega organa ocenili s povprečno oceno **3,8** (minimum 3, maksimum 7), s pojasnilom, da so bila sicer navodila jasna, da pa je vse skupaj preveč protokolirano in togo, da je navodil preveč, da je njihova interpretacija prepočasna, da se je praksa izoblikovala z implementacijo (zlasti v povezavi z izvedbo pilotov, ki pa so bili nenazadnje temu tudi namenjeni). Na vprašanje, ali so se v času izvajanja projektov spremenila pravila upravičenosti, ki so vplivala na projektno implementacijo, so posamezna ministrstva odgovorila, da zvišanje višine sofinanciranja žal ni veljalo za nazaj ter da je uvedba upravičenosti stroškov dela še dodatno administrativno obremenila sistem poročanja, da so uveljavljanje stroškov dela svojim prijaviteljem odsvetovali.



### **Priporočila**

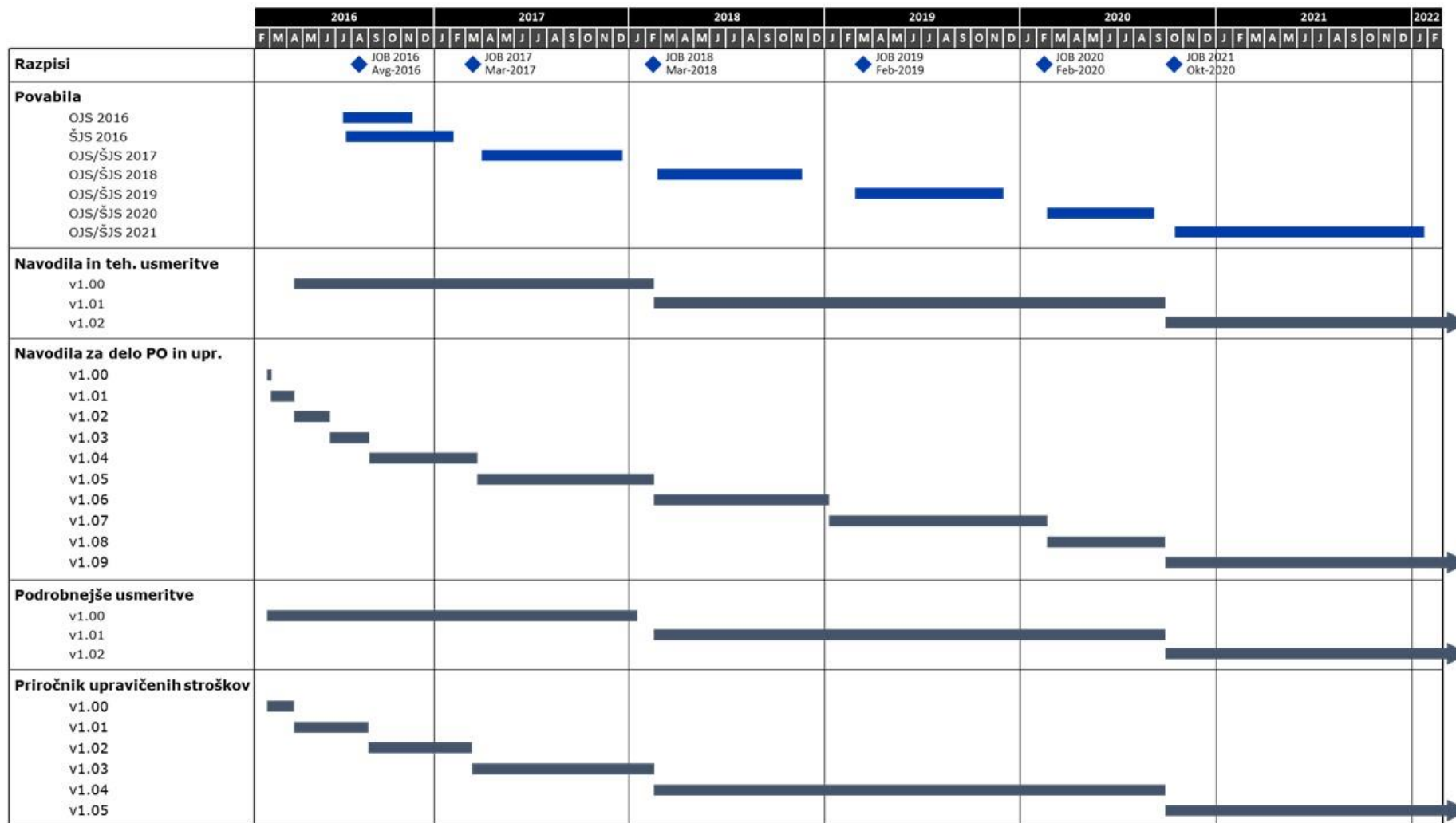
Posamezna priporočila, ki se nanašajo na ustreznost in kvaliteto pripravljene dokumentacije, so že zajeta pri odgovoru na vprašanje o učinkovitosti postopkov. Na tem mestu bi bil smiselno predlagati le, da se za financiranje stroškov dela preveri možnost uporabe pavšala (»overhead«) za vodenje projekta, s čimer bi se v povezavi z uveljavljanjem stroškov dela lahko izognili dodatnemu administrativnemu obremenjevanju upravičencev.



### **Izzivi in omejitve**

Zaradi nedelujočih povezav na spletni strani Portala Energetika, razen za OJS/ŠJS 2020 in 2021, ni bilo mogoče preveriti, katera verzija datoteke je bila pripeta pozivu. Pregled datumov objav in posodobitev dokumentov (navodil, priročnika, usmeritev) ter datumov objave povabil pokaže, da je prišlo do sprememb v obdobjih, ko razpisi niso bili aktivni, z izjemo zgoraj omenjenega JOB 2016. Zatorej smo operirali s predpostavko, da je bil povabilu in razpisu priložena vsakokrat veljavna dokumentacija.

Priprava prvega osnutka končnega poročila je bila po predvideni časovnici kratka, zato prvi osnutek še ni zajemal celovitega odgovora na vprašanje vrednotenja. Naknadno smo prejeli vse zahtevane podatke in informacij ter jih vključili v končno verzijo dokumenta.



Slika 2 – Časovnica javnih razpisov in povabil ter spremembe navodil, usmeritev in priročnika



## 4.4 Kakšen je širši (spodbujevalni) vpliv na upravičence A in B?



### Pristop in metodološka orodja

Odgovor na navedeno vprašanje smo pridobili z uporabo metodološkega orodja »anketa« in »strukturiran intervju«. Prav tako smo izračunali multiplikator EU sredstev in ocenili spodbujevalni vpliv tudi s finančnega vidika.



### Ključne ugotovitve in odgovor na vprašanje vrednotenja

Spodbujevalni vpliv smo presojali na način, da smo tako upravičence A kot upravičence B prosili, da ocenijo posamezne kategorije spodbujevalnega vpliva, in sicer po v naprej določenih kategorijah ter glede na njihov spodbujevalni vpliv na upravičenca.

Odgovori **upravičencev A** so glede na razporeditev prikazani v spodnji tabeli:

Kako je prenova stavb vplivala na	Brez vpliva	Blag vpliv	Srednje močan vpliv	Zelo močan vpliv
Zmanjšanje porabe energije	0%	10%	50%	40%
Zmanjšanje stroškov energentov	5%	24%	57%	14%
Zmanjšanje stroškov vzdrževanja objekta	0%	50%	40%	10%
Izboljšanje delovnih pogojev	0%	30%	65%	5%
Zvišanje produktivnosti uporabnikov	25%	60%	15%	0%
Boljše počutje uporabnikov	5%	30%	50%	15%
Izboljšanje varnosti uporabnikov	24%	52%	19%	5%
Več prostora za delo	45%	45%	10%	0%
Večja varnost objekta	20%	55%	25%	0%
Zmanjšanje potrebe po hlajenju prostorov	0%	45%	45%	10%
Izboljšana kakovost zraka	5%	40%	45%	10%
Zmanjšanje ogljičnega odtisa	0%	25%	60%	15%
Povečanje ugleda občine	0%	15%	75%	15%

Odgovori **upravičencev B** so glede na razporeditev prikazani v spodnji tabeli:

Kako je prenova stavb vplivala na	Brez vpliva	Blag vpliv	Srednje močan vpliv	Zelo močan vpliv
Zmanjšanje porabe energije	0%	0%	20%	<b>80%</b>
Zmanjšanje stroškov energentov	0%	0%	<b>60%</b>	40%
Zmanjšanje stroškov vzdrževanja objekta	20%	0%	<b>40%</b>	<b>40%</b>
Izboljšanje delovnih pogojev	0%	20%	<b>40%</b>	<b>40%</b>
Zvišanje produktivnosti uporabnikov	20%	20%	<b>40%</b>	20%
Boljše počutje uporabnikov	0%	0%	<b>80%</b>	20%
Izboljšanje varnosti uporabnikov	<b>40%</b>	<b>40%</b>	20%	0%
Več prostora za delo	<b>100%</b>	0%	0%	0%
Večja varnost objekta	20%	20%	<b>60%</b>	0%
Zmanjšanje potrebe po hlajenju prostorov	0%	20%	<b>80%</b>	0%
Izboljšana kakovost zraka	40%	0%	<b>60%</b>	0%
Zmanjšanje ogljičnega odtisa	0%	0%	<b>60%</b>	40%
Povečanje ugleda prijavitelja	0%	0%	<b>60%</b>	40%

V spodnji tabeli smo združili največkrat izbrane odgovore upravičencev A in B, ki pokažejo primerjavo največkrat izbrane ocene vpliv po posamezni kategoriji med obema skupinama upravičencev:

Kako je prenova stavb vplivala na	Brez vpliva	Blag vpliv	Srednje močan vpliv	Zelo močan vpliv
Zmanjšanje porabe energije			A	B
Zmanjšanje stroškov energentov			A, B	
Zmanjšanje stroškov vzdrževanja objekta		A	B	B
Izboljšanje delovnih pogojev			A, B	B
Zvišanje produktivnosti uporabnikov		A	B	
Boljše počutje uporabnikov			A, B	
Izboljšanje varnosti uporabnikov	B	A, B		
Več prostora za delo	A, B	A		
Večja varnost objekta		A	B	
Zmanjšanje potrebe po hlajenju prostorov		A	A, B	
Izboljšana kakovost zraka			A, B	
Zmanjšanje ogljičnega odtisa			A, B	
Povečanje ugleda prijavitelja			A, B	

Širši (spodbujevalni) vpliv smo preverjali tudi s finančnega vidika. Na podlagi izpisa realizacije iz sistema eMA na dan 21.4.2023 (realizirani upravičeni izdatki in realizirani znesek prispevka Unije) smo izračunali, da znaša multiplikator EU sredstev 1,74, kar pomeni, da je 45 milijonov EUR evropskih sredstev mobiliziralo dodatnih 79 milijonov

zasebnih in javnih sredstev. Multiplikator je nekoliko večji za širši javni sektor in znaša 1,82, medtem ko znaša v ožjem javnem sektorju 1,57.



### Priporočila

V tem delu nimamo priporočil.



### Izzivi in omejitve

Pri pripravi odgovora se nismo soočali ne z izzivi ne omejitvami.

## 4.5 Kakšna je učinkovitost izvajanja operacij in razlogi zaradi katerih prihaja do odstopanj (časovni okvir, mehanizmi spremljanja, učinkovita raba virov) za A in B?



### Pristop in metodološka orodja

Odgovor na navedeno vprašanje smo pridobili z uporabo naslednjih metodoloških orodij: »analiza dokumentacije« (analiza vlog in operacij), »anketa« in »strukturiran intervju«.



### Ključne ugotovitve in odgovor na vprašanje vrednotenja

Na vprašanje o učinkovitosti izvajanja operacij smo sicer v veliki meri odgovorili že v sklopu vprašanja 4.1, zato na tem mestu navajamo dodatne informacije in podatke, ki smo jih prejeli s strani upravičencev.

Upravičence smo prosili naj ocenijo, **kolikšen delež energetskih prenov** so glede na neto tlorisno površino energetsko prenovljenih stavb od leta 2017 dalje **sofinancirali iz sredstev KS**.

Odgovor **upravičencev A** znaša v povprečju **57%** (minimum 5%, maksimum 100%). Kot druge vire financiranja upravičenci navajajo lastna sredstva, Eko sklad, regionalne spodbude, zasebne partnerje in projekti lokalne aktivacijske skupine (LAS).

Odgovor **upravičencev B** znaša v povprečju **37%** (minimum 0%, maksimum 100%). Kot druge vire financiranja so navajali večinoma integralni proračun (ki seveda vključuje investicijsko vzdrževanje) ter v omejenem obsegu tudi sredstva zasebnega partnerja.

Slednje pomeni, da so bila EU sredstva veliko bolj pomembna pri energetskih prenovah v širšem javnem sektorju kot ožjem.

Na vprašanje, kako ocenjujejo **celoten obseg do sedaj energetsko prenovljenih objektov** (ne glede na vir sredstev) so **upravičenci A** odgovorili, da imajo v povprečju **57 % objektov že prenovljenih**, kar sovпада tudi z oceno vezano na prenovljeno tlorisno površino po kvadratnih metrih teh objektov (56%). **Upravičenci B** so v povprečju obnovili **13% vseh objektov**, pri čemer ocenjujejo, da to skupaj znaša **21% tlorisne površine**.

Hitrost in obseg energetskih prenov je tudi po teh številkah višja v širšem javnem sektorju kot v ožjem javnem sektorju.

Nadalje nas je zanimalo, kateri so bili **najpogostejši izzivi, ki so vplivali na učinkovitost izvedbe projektov**, s katerimi so se soočali upravičenci A in B.

Za upravičence A so bili to:

- visoki investicijski stroški celovitih prenov z majhnim deležem sofinanciranja in s tem povezano zahtevo po zagotavljanju lastnih sredstev;
- zahtevna priprava projektne dokumentacije;

- kvalitetna izvedba prenov;
- statika objektov;
- pomanjkanje podatkov o dejanskem stanju obstoječih objektov;
- zagotavljanje zelenih prihrankov (npr. Covid-19 in prezračevanje).

Najpogostejši izzivi, ki so vplivali na učinkovitost izvedbe projektov, s katerimi so se soočali upravičenci B, pa so bili naslednji:

- kadrovski (pomanjkanje kadra in/ali specifičnega znanja ter izkušenj), finančni (zagotavljanje lastnih sredstev, financiranje javnih zavodov in neupravičenih stroškov), organizacijsko tehnični;
- kompleksnost celotnega sistema – od potrjevanja, implementacije, poročanja ter uporabe sistema eMA;
- dolgotrajni postopki JZP in javnega naročanja, v zadnjem obdobju pomanjkanje izvajalcev del;
- dolgi projektni cikli;
- različna kvaliteta projektne dokumentacije (ni standardizacije);
- zamik del zaradi Covid-19, pomanjkanje materiala.

Ko smo upravičence A vprašali, kaj bi v naslednjem programskem obdobju najbolj potrebovali z vidika energetske prenove stavb, so bili največkrat izbrani naslednji odgovori:

1. Višja vrednost spodbud (večji projekti in večja stopnja sofinanciranja) (izbrano kar 19-krat);
2. Poenostavitev izvajanja projektov (zahtevnost poročanja in spremljanja) (13-krat);
3. Celovite energetske prenove (12-krat);
4. Delne energetske prenove (11-krat);
5. Pomoč pri pripravi tehnične/projektne dokumentacije (8-krat);
6. Daljše obdobje upravičenosti (daljši projekti) (7-krat);

Upravičenci B so predlagali naslednje:

- Višja vrednost spodbud (večji projekti in večja stopnja sofinanciranja);
- Večji obseg integralnih sredstev oziroma zagotovljenega financiranja;
- Poenostavitev izvajanja projektov (zahtevnost poročanja in spremljanja), vključno s poenostavitvijo navodil;
- Daljše obdobje upravičenosti oziroma pravočasen začetek izvajanja projektov (zaradi dolgih projektnih ciklov, JZP podaljša postopke v povprečju še za 2 dodatni leti);
- Delne energetske prenove;
- Stabilnost v obsegu investicij in njihovih prioritetah;
- Stabilnost v pravih izvajanja;
- Kadrovska okrepitev;
- Boljša opredelitev nalog;
- Večja fleksibilnost pri višini upravičenih stroškov po priročniku (možnost povečanja dodeljenih sredstev zaradi npr. višjih cen na trgu).



## **Priporočila**

Upoštevajoč vse zgoraj zapisane ugotovitve, priporočamo, da se nov cikel projektov iz nove finančne perspektive začne v najkrajšem možnem času. Priporočamo, da se čim prej posodobijo navodila in priročnike, ki so bili pripravljene že v preteklem obdobju ter da se slednji do konca obdobja čim manj spreminjajo. Priporočamo, da se poveča stopnja sofinanciranja, s čimer se bo razbremenila zahteva po zagotavljanju lastnih sredstev oziroma bodo s tem sproščena sredstva za izvedbo več energetskih prenov. Priporočamo, da se ustvari večja fleksibilnost v samih finančnih načrtih operacij, ob upoštevanju hitre rasti cen in nestabilnosti na globalnih trgih. Upravičenci v zadnjem letu ugotavljajo, da je izvedba javnih naročil za gradbena dela pogosto neuspešna, po eni strani zaradi hitre rasti

cen in po drugi strani zaradi pomanjkanja izvajalcev, kar povzroča še dodaten pritisk na rast cen. Predlagamo, da projektna pisarna za energetske prenovе stavb vzpostavi oziroma organizira redna strokovna srečanja za vse upravičence z namenom izmenjave znanj in izkušenj.



### Izzivi in omejitve

Odgovor smo pripravili na podlagi do sedaj zbranih podatkov. V kolikor bomo s strani upravičencev prejeli še dodatne odgovore, jih bomo naknadno vključili v končno poročilo.

## 4.6 Kako se je uveljavilo javno-zasebno partnerstvo po principu energetskega pogodbeništvā: kakšen je delež operacij izvedenih v skladu z ZJZP v obdobju 2016 do 2019 in kakšni so razlogi za (ne)izvedbo operacij kot javno-zasebno partnerstvo po principu energetskega pogodbeništvā za A in B?



### Pristop in metodološka orodja

Odgovor na navedeno vprašanje smo pridobili z uporabo naslednjih metodoloških orodij: »analiza dokumentacije« (analiza vlog in operacij), »anketa« in »strukturiran intervju«.



### Ključne ugotovitve in odgovor na vprašanje vrednotenja

Na **razpise JOB** se je prijavilo 70 občin z 98 operacijami/projekti (izključili smo ukinjene operacije). Od teh jih je bilo kar 38 izvedenih po sistemu javno-zasebnega partnerstva po principu energetskega pogodbeništvā. Slednje predstavlja kar **39% vseh operacij**.

Pri **Upravičencih A** smo z anketo preverjali, kateri so ključni predpogoji za JZP in kakšne so bile njihove izkušnje pri izvedbi JZP. Iz prejetih 27 ustreznih odgovorov je kar 52% vseh, ki so nam odgovorili na anketo, izvedlo prenovе po sistemu JZP. Ključni predpogoji, ki so jih upravičenci A, ki so izvajali JZP, navedli, so bili: izkazan interes zasebnega partnerja, zadostni prihranki, upravičenost izvedbe, transparenten postopek, prenos tveganj in finančnih bremen investicije, strokovna usposobljenost vseh deležnikov. Izkušnje so bile v več kot 80% pozitivne oziroma »dobre«, saj je zasebni partner prevzel večino operativnega dela in vzdrževanje po prenovi, zagotovil vir financiranja. Nekaj upravičencev je navedlo, da so bil pogajanja težka, da so zahtevala veliko usklajevanj, da izkušnje niso dobre, da je celotna investicija postala predraga. Zasebnih partnerjev je bilo vsega skupaj 6, pri čemer je Petrol sodeloval pri kar 80% vseh JZP. Upravičenci A, ki operacij niso izvedli po JZP, so zapisali, da je najpogostejši razlog za neizvedbo nezainteresiranost zasebnikov, premajhna vrednost investicije / prihrankov.

Na **podlagi povabil nosilnega posredniškega organa** za operacije sofinanciranja energetske prenovе javnih stavb ožjega in širšega javnega sektorja imamo v analizi skupaj 45 operacij. Od teh je bilo 13 izvedenih po sistemu javno-zasebnega partnerstva po principu energetskega pogodbeništvā. Slednje predstavlja **29% vseh operacij**. Pri tem velja izpostaviti, da so bili to 3 piloti (2 iz ožjega javnega sektorja), 1 projekt ožjega javnega sektorja, vsi ostali projekti pa so bili izvedeni v širšem javnem sektorju. V ožjem javnem sektorju so bili torej izvedeni 3 projekti po sistemu javno-zasebnega partnerstva, kar predstavlja 30% vseh projektov ožjega javnega sektorja.

Tudi pri Upravičencih B smo preverjali, kateri so ključni predpogoji za JZP in kakšne so bile njihove izkušnje. Kot ključne predpogoje za dobro izvedbo JZP so navedli dobre evidence, podrobne podatki o stavbah, ki so predpogoj za pogajanja, pravna in strokovna

znanja in tehnična podpora, pravilna razporeditev tveganj, spremljanje izvedbe (dodaten nadzor izvedbe). Izkušnje so bile tako dobre kot slabe. Dobre izkušnje predvsem z vidika izvedbe same investicije, saj ima zasebni partner interes, da se ta zaključi čim prej. Dobre izkušnje imajo tudi s tistimi projekti, ki so se začeli pred inflacijo. Tveganja, tudi finančna, je namreč nase prevzel zasebnik.

Slabe izkušnje so predvsem povezane s časovno zahtevnim postopkom, ki v povprečju doda še vsaj dve leti k celotnemu investicijskemu ciklu. Na eni operaciji je trajalo celo 5 let, da so prišli do podpisa pogodbe z zasebnim partnerjem. Pogrešali so navodila, usmeritve, strokovno podporo. Izvedba JZP je obremenila notranje resurse brez realnega izplena. Z vidika obsega dela je stroškovno to zelo neučinkovit postopek. Upravičenci so dodatno izpostavili, da sistem JZP uporabljajo večinoma za delne energetske prenove, s katerimi pa niso mogli kandidirati na predmetna povabila nosilnega posredniškega organa.

Razlogi za neizvedbo so bili tudi pri upravičencih B v glavnem povezani z odsotnostjo interesa zasebnega partnerja.

Skupaj je bilo kar **36% vseh operacij** izvedenih po sistemu JZP, zato lahko trdimo, da so te naložbe pomembno pripomogle k njegovi uveljavitvi. Po drugi strani pa kar 64% vseh operacij ni našlo zasebnega partnerja, kar lahko pomeni, da je trg premalo razvit (kar posredno potrjuje število zasebnih partnerjev) ter da so bile celovite energetske prenove z vidika velikosti investicije in prihrankov za zasebne partnerje nezanimive tudi zaradi svoje razdrobljenosti. Razmisliti bi bilo zato potrebno o združevanju projektov celovitih energetskih prenov. Slednje potrjuje tudi analiza o načrtovanem obsegu prenov v m<sup>2</sup>, kjer je od vsega načrtovanega kar **45% načrtovanih obnov v m<sup>2</sup> izvedenih na podlagi JZP**.



### Priporočila

Da bi se JZP lahko še nadalje uveljavljali, tudi s podporo EU sredstev, bi bilo potrebno razmisliti ali o združevanju projektov celovitih energetskih prenov, s čimer bi investicijsko nezanimivi projekti lahko v sklopu več projektov postali zanimivi, ali o financiranju tudi delnih energetskih prenov, kar bi sicer pospešilo obseg prenov in razbremenilo lastna sredstva upravičencev, vendar pa bi po drugi strani privedlo do parcialnih rešitev.



### Izzivi in omejitve

Pri pripravi odgovora nismo imeli izzivov. Omejitev, ki jo velja izpostaviti, je časovni vidik izvedbe samega vrednotenja. Kratka časovnica nam ni omogočila izvedbe fokusne skupine oziroma intervjujev z zasebnimi partnerji, kar bi nam lahko dalo dodaten vpogled v samo izvedbo obravnavanih JZP. To bi bilo morda smiselno izvesti pri naslednjem vrednotenju.

## 4.7 Kakšna je pričakovana trajnost doseženih rezultatov izbranih operacij za A in B?



### Pristop in metodološka orodja

Odgovor na navedeno vprašanje smo pridobili z uporabo naslednjih metodoloških orodij: »analiza dokumentacije« (analiza vlog in operacij), »anketa« in »strukturiran intervju«.



### Ključne ugotovitve in odgovor na vprašanje vrednotenja

Na odgovor, kakšna je pričakovana trajnost doseženih rezultatov izbranih operacij, smo tako od Upravičencev A kot Upravičencev B dobili podoben odgovor, in sicer je prevladujoč odgovor, da je trajnost doseženih rezultatov operacij dolgoročna (nad 10 let). Pri Upravičencih A jih je tako odgovorilo kar 60%, 30% jih je odgovorilo, da je pričakovana trajnost doseženih rezultatov srednjeročna (med 5 in 10 let), medtem ko jih je 10% odgovorilo, da je kratkoročna (do 5 let). Upravičenci B so vsi odgovorili, da je pričakovana trajnost doseženih rezultatov operacij dolgoročna (nad 10 let).

Slednje se odraža tudi v odgovorih na vprašanje, kako upravičenci ocenjujejo povprečno življenjsko dobo realiziranih prenov v letih. Upravičenci A v povprečju s kar 15,5 let (minimum 5, maksimum 30), upravičenci B pa vsi med 10 in 15 let. Predvsem so izpostavili, da je pozitiven vidik JZP ravno v obveznosti koncesionarja, da vzdržuje in nadomešča vgrajeno opremo, kar z vidika upravičencev pomeni, da je trajnost posamezne opreme podaljšana.



### Priporočila

V tem delu ob pripravi osnutka končnega poročila nimamo priporočil.



### Izzivi in omejitve

Pri pripravi odgovora nismo imeli izzivov kot tudi nobenih omejitev.

## 4.8 Kateri so primeri dobrih praks in koristne pridobljene izkušnje za A in B?



### Pristop in metodološka orodja

Odgovor na navedeno vprašanje smo pripravili na podlagi metodološkega orodja »analiza dokumentacije«. Pregledali smo poročila EK in posamezne strategije energetske prenov stavb v državah, ki so bile identificirane kot dobre prakse. Povzetek analize je predstavljen v nadaljevanju.



### Ključne ugotovitve in odgovor na vprašanje vrednotenja

Na splošno je problematika energetskih prenov stavb v EU osredotočena predvsem na stavbe v zasebni lasti in skladno s tem je na tem področju na voljo zelo veliko poročil. Kljub temu nam je uspelo identificirati nekaj najboljših praks tudi iz strategij energetske prenov stavb v javni lasti.

Ključna značilnost uspešnih sistemov energetske prenov stavb v javni lasti je **centralizacija energetskih prenov**. Primeri iz Nizozemske, Grčije in Litve, ki so vodilne države po obsegu energetskih prenov javnih stavb, pokažejo, da j v vseh navedenih primerih naloga ene same organizacije, da zagotavlja financiranje (iz več virov) in tudi samo implementacijo energetskih prenov. V primeru Nizozemske in Litve je to centralizirano na ravni enega državnega organa, v primeru Grčije pa je upravljanje in vodenje prenov razdeljeno več organom, ki pokrivajo določeno geografsko območje. Prioritete so definirane centralizirano, kot tudi financiranje, časovnica obnov ter implementacija.

Nizozemske je na primer v letu 2020 definirala sektorske strategije za doseganje ciljev energetskih prenov do leta 2030 ([https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-04/nl\\_2020\\_ltrs\\_en\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-04/nl_2020_ltrs_en_0.pdf)). Sektorske strategije grozdijo institucije v a) centralno državno

upravo (ministrstva, za katera je odgovorna institucija Državna agencija za upravljanje s premoženjem); b) občine (agencija "VNG"); c) dežele (agencija "IPO"); d) policija (upravljana neposredno s strani njihovega MNZ); d) izobraževanje (skupno za primarno, sekundarno in terciarno); e) zdravstveni sektor (Ministrstvo za zdravje); f) sektor športa. V vsaki strategiji je popis trenutnega stanja, potrebe po prenovi ter pregled potencialnih izzivov in ovir za prenavo (kot npr. financiranje, pravni okvir, organizacijski izzivi, ipd.). Kjer je le mogoče, strategije že ponujajo praktične rešitve v sodelovanju s partnerji, kot so združenja bank, tehnična/strokovna združenja, združenja gradbenega sektorja.

Strategije so se nato **uskladile, da bi bile čimbolj enovite**, ter so bile nato podlaga za pripravo centralnega sistema financiranja in za določitev resursov za prenave. Napredek pri doseganju rezultatov strategij se kontrolira vsaki dve leti, oceni se napredek in po potrebi korigira načrt prenav, če je to potrebno.

Podobno je Litva v svoji strategiji ([https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-08/lt\\_2020\\_ltrs\\_en\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-08/lt_2020_ltrs_en_0.pdf)) definirala **potrebo po združevanju individualnih projektov energetske prenav v enovit paket prenav javnih stavb**. Združevanje projektov je prineslo večje povpraševanje, tako da so sicer posamično nezanimivi projekti v paketu postali zanimivi tudi za večje konzorcije gradbenih podjetij. Pomembno je vedeti, da Litva implementira energetske prenave s **kombiniranjem EU sredstev, javnih sredstev in posojil** za financiranje prenav.

Prav tako lahko izpostavimo primer Grčije in programa PRODESA (<https://www.prodesa.eu/?lang=en>), ki je delno financiran celo s strani programa Horizon 2020 Europe. Namen programa PRODESA je razvoj projektov energetske učinkovitosti, ki vključuje tudi prenavo javnih stavb v 30 občinah. Program združuje financiranje iz različnih virov, kot so ESCO pogodbe, crowdfunding, javna sredstva, lastna sredstva občin. V okviru projekta je razvit sistem enovitega naročanja energetske prenav za kar 116 stavb s skupno investicijo v višini 30,24 milijonov EUR. Projekti so združeni v skupine po 10 do 23 stavb z investicijami, ki so tudi bile pokrite po sistemju JZP z ESCO pogodbami.



## Priporočila

Iz opisanega lahko izhajamo, da pregled literature, ki je na voljo, in primerljivi programi v EU pokažejo veliko dodano vrednost centraliziranega pristopa določanja prioritet, terminskega in finančnega načrta energetske prenav.

Za doseganje ekonomije obsega je ključno ne le združevanje projektov pač pa tudi združevanje različnih virov financiranja (EU sredstev, lastna sredstva, prihranki iz obstoječih projektov prenav, posojila in podobno). Pretekle izkušnje nam več kot očitno pokažejo, da EU sredstva niso zadostna, da bi lahko hitro zaprla identificirane vrzeli, v kolikor bomo nadaljevali s trenutno dinamiko in načinom implementacije energetske prenav. Razpršena implementacija energetske prenav namreč več kot očitno predstavlja visoko tveganje za dosegto začrtanih ciljev.

Posamezna ministrstva se soočajo z izzivi, kot so zagotavljanje integralnih proračunskih sredstev, kadrovske – organizacijske kapacitete, specifično znanje in izkušnje povezane z energetskimi prenavami. Ta izziv postane toliko večji, ko so prijavitelji projektov energetske prenav iz širšega javnega sektorja in pod okriljem posameznega ministrstva (javni zavodi, domovi za ostarele, srednje šole, univerze ipd.). Enako velja tudi za občine, katerih največji izziv je prav tako zagotavljanje lastnih sredstev in kompleksnost samih postopkov. Občine so dodatno zakonsko omejene, ker se ne smejo zadolževati pri tujih finančnih institucijah, čeprav so pogoji financiranja pogosto ugodnejši. Zaradi vsega navedenega bi lahko centralizacija procesa prenave tudi v finančnem delu bistveno pripomogla k hitrejšemu procesu energetske prenav, kar potrjujejo izkušnje tudi drugih držav EU.

Na koncu je pomembno omeniti še, da združevanje različnih virov financiranja zahteva ne le centralizirano upravljanje, pač pa tudi združevanje specifičnih znanj in kompetenc. Vse



skupaj pa lahko pomembno izboljša pogajalsko pozicijo javnega sektorja ter pripomore k zagotovitvi enovitega standarda energetskih prenov.



### **Izzivi in omejitve**

Pri pripravi odgovora nismo imeli izzivov. Kot omejitvev naj navedemo le, da je sistem prenove javnih stavb večinoma predmet internih poročil držav in ni toliko izpostavljen v javno dostopni literaturi. Le-ta se predvsem osredotoča na prenovo stavb v zasebni lasti.

## 5 Pregled opravljenih nalog

V obdobju od potrditve začetnega poročila (metodologije) dne 23.1.2023 do priprave končnega poročila smo izvedli naslednje naloge:

- pregledali in primerjali vse razpise in povabila;
- pregledali in primerjali vsa navodila, priročnike in usmeritve ter njihove spremembe ter jih kronološko primerjali z razpisi in povabili;
- pripravili časovnico javnih razpisov in povabil ter kronologijo vseh sprememb navodil, usmeritev in priporočil;
- pregledali strateške dokumente Slovenije in EU, vključno s predlogom posodobitve direktive o energijski učinkovitosti stavb, da smo lahko pripravili intervencijsko logiko ter z njo povezane ugotovitve in priporočila;
- imeli dodaten delovni sestanek z MOPE, da smo dobili boljši vpogled v ekosistem prenove stavb in izvajanje ukrepov;
- pripravili anketo za upravičence A ter jo posredovali 70 očinam ter nato pripravili opomnik (do 11.4.2023 smo prejeli 27 ustreznih odgovorov) ter jih analizirali;
- pripravili in izvedli smo 8 strukturiranih intervjujev z ministrstvi;
- pregledali vloge in podatke o 130 operacijah ter analizirale podatke o slednjih;
- odgovorili na vsa vprašanja vrednotenja.

Časovnica izvedenih nalog vrednotenja je prikazana v spodnji sliki.

