



SAMO1PLANET
CARE4CLIMATE

Centralizacija upravljanja projektov kot način povečanja učinkovitosti večjih ministrskih in regionalnih investicij

LIFE IP CARE4CLIMATE (LIFE17 IPC/SI/000007)



SAMO1PLANET
CARE4CLIMATE



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA OKOLJE,
PODNEBJE IN ENERGIJO



Institut
"Jožef Stefan"
Ljubljana, Slovenija

Centralizacija upravljanja projektov kot način povečanja učinkovitosti večjih ministrskih in regionalnih investicij

C4 Trajnostna gradnja in učinkovita raba energije v stavbah in podjetjih

C4.1 Vzpostavitev celovitega sistema za upravljanje kakovosti energetske prenove stavb

Avtorji: dr. Gašper Stegnar, mag. Damir Staničič, Ana Marija Spindler, Tadeja Janša

Uredniki: Tina Bleiweis, Erik Potočar

Ljubljana, oktober 2025

LIFE IP CARE4CLIMATE (LIFE17 IPC/SI/000007) je skupni projekt, sofinanciran s sredstvi evropskega programa LIFE, sredstvi Sklada za podnebne spremembe in partnerjev projekta.

Za več informacij obiščite www.samo1planet.si.

Vsak partner v projektu CARE4CLIMATE je odgovoren za strokovnost vsebin in sporočila v dokumentih in stališčih, ki jih pripravi oziroma izrazi v okviru navedenega projekta.

ISSN 2712-567X

Povzetek: Centralizacija upravljanja projektov kot način povečanja učinkovitosti večjih ministrskih in regionalnih investicij

V Sloveniji se model pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije (EnPC) vse bolj uveljavlja kot ključni mehanizem za energetske prenove javnega stavbnega fonda. Čeprav so rezultati modela spodbudni – tako z vidika prihrankov energije kot z vidika mobilizacije zasebnega kapitala –, pa se v praksi pojavljajo številne izvedbene ovire, ki izhajajo iz razdrobljenosti, pomanjkanja strokovne podpore in pravne negotovosti.

Poročilo analizira izkušnje iz obdobja 2014–2020 in opredeli potrebo po sistemski nadgradnji podpornega okolja. Kot osrednji predlog je oblikovana vzpostavitev nacionalne projektne pisarne (NPP), ki bi kot nadgradnja obstoječe projektne pisarne za energetske prenove prevzela vlogo centralnega koordinatorja, strokovnega središča in podpornika projektov EnPC. Hibridni model upravljanja, ki združuje strateško usmerjanje in standardizacijo na državni ravni z operativno izvedbo na lokalni ravni, se izkaže kot najustreznejši za kompleksnost investicij javnega sektorja.

Z uporabo NPP bi se izboljšali vsi ključni kazalniki izvajanja: skrajšal bi se čas priprave projektov, povečala pravna varnost, omogočila večja dostopnost financiranja in povečali doseženi energetske prihranki. Dokument tako ponuja strateški in izvedbeni okvir za prehod iz razdrobljene v usklajeno in učinkovito strukturo upravljanja investicij v javni infrastrukturi.

Summary: Centralised project management as an approach to increase the efficiency of large-scale ministerial and regional investments

In Slovenia, the Energy Performance Contracting (EnPC) model has increasingly emerged as a key mechanism for energy renovation of the public building stock. While the model has delivered promising results in terms of energy savings and leveraging private capital, a number of implementation barriers persist—stemming primarily from fragmented project governance, insufficient technical support, and legal uncertainty.

This report analyses the implementation experiences from 2014–2020 and identifies the need for a systemic upgrade of the project support environment. The central proposal is the establishment of a National Project Office (NPP), building upon the existing energy renovation project office, to serve as a national coordination and support hub for EnPC projects. A hybrid governance model—combining strategic oversight and standardization at the national level with decentralized project execution—is proposed as the most effective approach for managing complex public sector investments.

The introduction of the NPP is expected to significantly improve all key performance indicators: reducing project preparation times, increasing legal certainty, improving access to financing,

and enhancing actual energy savings. The document offers both a strategic and operational framework for transitioning from a fragmented to a coordinated, efficient investment management system in Slovenia's public infrastructure sector.

Kazalo vsebine

<i>Povzetek: Centralizacija upravljanja projektov kot način povečanja učinkovitosti večjih ministrskih in regionalnih investicij</i>	<i>3</i>
<i>Summary: Centralised project management as an approach to increase the efficiency of large-scale ministerial and regional investments.....</i>	<i>3</i>
<i>Kazalo slik</i>	<i>7</i>
<i>Uvod</i>	<i>8</i>
<i>1. Povzetek študije »Vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti izvajanja specifičnega cilja povečanje URE v javnem sektorju«</i>	<i>9</i>
<i>2. Pomen centraliziranega upravljanja za učinkovito izvajanje EnPC projektov v javnem sektorju</i>	<i>12</i>
2.1 Financiranje celovitih prenov prek pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije (EnPC) in nepovratnih sredstev	12
2.2 Kohezijska politika v obdobju 2014–2020 (OP EKP)	12
2.3 Ključni dejavniki za vzpostavitev EnPC modela.....	13
2.4 Značilnosti EnPC modela/projektov.....	14
2.5 Združevanje priprave EnPC projektov	14
2.6 Trenutni in prihodnji razvoj EnPC	15
2.7 Primerjava učinkov EnPC projektov pred uvedbo NPP in po njej.....	15
<i>3. Uvod v centralizacijo upravljanja projektov.....</i>	<i>17</i>
<i>4. Teoretični okvir.....</i>	<i>19</i>
4.1 Zasnova centralizacije in decentralizacije v upravljanju projektov	19
4.2 Prednosti in slabosti obeh modelov.....	19
4.3 Uporaba v javni upravi, kohezijskih programih EU	19
4.4 Centralizirane projektne pisarne	20
4.5 Decentralizirane projektne pisarne.....	21
4.6 Hibridni model.....	21
4.7 Splošne usmeritve	22
<i>5. Analiza stanja v Sloveniji.....</i>	<i>23</i>
<i>6. Mednarodne prakse.....</i>	<i>24</i>
<i>7. Prednosti centralizacije za večje projekte</i>	<i>25</i>

8. Izzivi in pogoji za uspeh centralizacije.....	27
9. Predlog modela za Slovenijo	29
10. Sklep in priporočila	31
11. Organizacijski in finančni okvir nacionalne projektne pisarne	32
Viri/reference	35

Kazalo slik

Slika 1: Ključni dejavniki za vzpostavitev EnPC modela v Sloveniji 14

Slika 2: Primerjava učinkov EnPC projektov pred uvedbo NPP in po njej 17

Uvod

Upravljanje investicijskih projektov v javnem sektorju je že dolgo predmet razprav, reform in iskanja optimalnih rešitev, zlasti z vidika vedno večjih pričakovanj glede učinkovitosti, preglednosti in trajnostnih učinkov javne porabe. V zadnjem desetletju so bili evropski in nacionalni razvojni programi pogosto osredotočeni na infrastrukturne in energetske projekte, ki vključujejo številne deležnike – od ministrstev in agencij do občin in javnih zavodov. Kljub razpoložljivim sredstvom in politični podpori pa so rezultati pogosto nezadovoljivi, saj se spoprijemamo z zamudami, neusklajenostjo, podvajanjem postopkov in nedoseganjem zastavljenih učinkov.

Ena ključnih sistemskih težav je razpršenost odgovornosti in pomanjkanje skupnih podpornih mehanizmov. Projekti se pogosto izvajajo ločeno znotraj posameznih resorjev, z lastnimi metodami, razpisnimi dokumentacijami in časovnicami, brez usklajenega vodenja ali standardizacije. Taka razdrobljenost otežuje spremljanje napredka, povzroča neenotno kakovost izvedbe in zmanjšuje sposobnost države, da učinkovito črpa evropska sredstva ter upravlja kompleksne investicije.

Centralizacija upravljanja projektov se v takih okoliščinah kaže kot eden izmed najbolj obetavnih načinov izboljšanja sistemskih kapacitet. Ne gre za preprosti prenos odločanja na eno točko, temveč za vzpostavitev centralne projektne pisarne ali enote, ki usmerja, podpira in spremlja izvajanje investicij na način, ki omogoča večjo usklajenost med udeleženi, gospodarnejšo rabo virov ter večjo pravno in tehnično varnost za izvajalce. V številnih državah članicah EU (npr. Litva, Irska, Portugalska) so takšne strukture že uveljavljene kot sistemski mehanizmi za podporo večresorskim in regionalnim investicijam.

V Sloveniji se je potreba po takšnem modelu pokazala zlasti v okviru energetskih prenov javnih stavb. Programi, financirani iz kohezijskega sklada, so obsegali več kot sto projektov, ki so jih izvajali različni javni subjekti, pogosto brez enotne strokovne podpore. Projektna pisarna za energetske preнове, ustanovljena pri Ministrstvu za okolje, podnebje in energijo, je s tega vidika pomemben korak k sistematizaciji in usmerjanju. A kljub napredku ostajajo kapacitete omejene, pristojnosti razdrobljene, sistemske sinergije pa nezadostno izkoriščene.

Namen tega dokumenta je raziskati in utemeljiti model centraliziranega upravljanja projektov kot odziv na zgoraj opisane izzive, z osredotočenostjo na večje ministrske in regionalne investicije, kjer je kompleksnost še posebej izrazita. V nadaljevanju bomo predstavili teoretični okvir, pregledali mednarodne primere dobre prakse, analizirali stanje v Sloveniji ter oblikovali predlog vzpostavitve nacionalne projektne pisarne (NPP) kot ključnega mehanizma za podporo, koordinacijo in standardizacijo javnih investicij.

Osnovna hipoteza tega prispevka je, da bi s centralizacijo strateškega in operativnega vodenja projektov, ob ohranjanju izvedbene avtonomije lokalnih sodelujočih, lahko dosegli večjo učinkovitost, hitrejšo izvedbo, boljše kakovost rezultatov ter gospodarnejšo porabo sredstev – kar je še posebej pomembno v času, ko so na voljo obsežni evropski viri za zeleno in digitalno preobrazbo javnega sektorja.

1. Povzetek študije »Vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti izvajanja specifičnega cilja povečanje URE v javnem sektorju«

V zadnjem desetletju se je Slovenija aktivno usmerila v zmanjševanje porabe energije v javnih stavbah kot enega ključnih korakov na poti k trajnostnemu razvoju. To ni zgolj okoljski izziv, temveč tudi finančna in sistemska naloga, ki zahteva dolgoročno načrtovanje, stabilno financiranje in učinkovito izvedbo. Poročilo o vrednotenju specifičnega cilja 1, usmerjenega v povečanje energetske učinkovitosti v javnem sektorju, ponuja poglobljeni vpogled v potek in rezultate izvajanja tega cilja v programskem obdobju 2014–2020.

Namen in izhodišče vrednotenja

V ospredju vrednotenja so bili različni instrumenti, prek katerih so bili ukrepi izvedeni: javni razpisi za občine (JOB 2016–2021) in povabila posredniškemu organu za prenovu stavb v ožjem in širšem javnem sektorju. Skupaj je bilo analiziranih več kot 130 projektov, ki so zajemali celovito energetske prenovne številnih javnih objektov. Osrednji cilj teh naložb je bil zmanjšanje porabe energije in s tem tudi izpustov toplogrednih plinov, obenem pa tudi izboljšanje kakovosti javnih prostorov, ki so pomembni za družbo.

Poročilo gradi na celoviti metodologiji: kvantitativni podatki iz anket in informacijskega sistema eMA so dopolnjeni z osebnimi izkušnjami predstavnikov občin in ministrstev, pridobljenimi v strukturiranih intervjujih. Ta kombinacija omogoča večdimenzionalno razumevanje izzivov in učinkov prenove javnih stavb.

Napredek in izzivi izvajanja

Do konca leta 2022 je bilo prenovljenih približno 730.000 kvadratnih metrov javnih površin, kar pomeni, da je bilo doseženih okoli 70 % vmesnega cilja. Vendar je doseg končne ciljne vrednosti za leto 2023 (1,54 milijona m²) zahteval precejšnjo okrepitev dejavnosti v zadnjem letu upravičenosti. Projekti se torej pogosto časovno zgoščujejo proti koncu programskega obdobja, kar pomeni večje tveganje neučinkovitosti in nedoseganja pričakovanih učinkov.

Vrednotenje opozarja tudi na kompleksnost projektnega cikla, ki zaradi priprave dokumentacije, odobritve vlog in izvajanja traja v povprečju tri leta – v primeru javno-zasebnega partnerstva celo še dlje. Ravno zaradi dolgega trajanja je bistvenega pomena, da se izvajanje začne pravočasno, torej takoj ob začetku novega programskega obdobja.

Ključne ugotovitve v številkah

Učinkovitost in uspešnost razpisov

- 38 % operacij JOB je bilo do marca 2023 formalno zaključenih.
- Prenovljenih 730.193 m² do konca 2022 (70 % cilja za 2022, 47 % cilja za 2023).
- Kazalnik 4.61 (demonstracijski projekti) ni bil dosežen – izvedeni le 3 projekti od načrtovanih 5.

Ocene uspešnosti in učinkovitosti:

- občine: uspešnost 4,8 od 7; učinkovitost 3,9 od 7
- ministrstva: uspešnost 5,5 do 7; učinkovitost 3,0 od 7

Prilagodljivost in spremembe dokumentacije

- Vse vsebinske spremembe dokumentov (navodila, priročniki) so bile časovno usklajene z razpisnimi obdobji.
- Dokumentacija je ocenjena kot preobsežna in administrativno zahtevna kljub jasnosti osnovnih navodil.

Spodbujevalni vpliv sredstev

- V občinah (A) sredstva EU sestavljajo povprečno 57 % vseh sredstev za energetske prenovi, preostanek pokrivajo zagotavljajo lastna in zasebna sredstva pogodbenega partnerja.
- Na ministrstvih (B) je ta delež 37-odstoten, preostanek pokrivajo proračunska sredstva in lastna vlaganja.
- Ocene prenovljenih površin: občine 56 %, ministrstva 21 %.

Javno-zasebno partnerstvo (JZP)

- Skupno 36 % vseh operacij je bilo izvedenih po načelu JZP.
- Petrol je bil zasebni partner v več kot 80 % JZP projektov.
- JZP projekti zahtevajo v povprečju 2 leti več za izvedbo zaradi zapletenih postopkov.
- Pogosti razlogi za neizvedbo JZP: nezainteresiranost zasebnih partnerjev, majhnost projektov, dolgi postopki.

Trajnost rezultatov

- 60 % občin in 100 % ministrstev ocenjuje trajnost rezultatov kot dolgotrajno (> 10 let).
- JZP model podaljšuje uporabno dobo opreme zaradi vzdrževalnih obveznosti koncesionarjev.

Izkušnje iz tujine

- Nizozemska, Litva, Grčija – primeri dobre prakse s centraliziranim upravljanjem, združevanjem projektov in virov financiranja.
- Modeli združevanja (npr. PRODESA v Grčiji) omogočajo večjo učinkovitost, večje zanimanje zasebnih izvajalcev in nadzor nad kakovostjo.

Javno-zasebna partnerstva: priložnosti in omejitve

Model javno-zasebnega partnerstva (JZP), še posebej v obliki energetskega pogodbenišтва, je bil pomemben inovativni element. Približno tretjina vseh projektov je bila izvedena po tem načelu, predvsem v občinah. Pri tem se je pokazalo, da je uspešnost odvisna od sposobnosti oblikovanja zanimivih, dovolj velikih in finančno upravičenih projektov za zasebne partnerje. Najpogostejši izvajalec na zasebni strani je bil Petrol, kar kaže tudi na določeno koncentracijo trga.

Čeprav je JZP omogočil izpeljavo projektov tam, kjer javni sektor ni imel dovolj lastnih sredstev, je bil ta model za številne manjše občine pretežek – tako kadrovske kot finančno. Zato poročilo predlaga nadaljnji razmislek o združevanju projektov ali centralizaciji upravljanja, ki bi omogočila boljšo pogajalsko moč in enotno strokovno podporo.

Razlike med občinami in ministrstvi

Poročilo jasno kaže, da so občine bolj intenzivno izvajale prenovе. Po podatkih so prenovile povprečno 56 % stavb po površini v primerjavi s samo 21 % na ministrstvih. Eden glavnih razlogov za to razliko je večja prilagodljivost občin, pogosto boljša lokalna pripravljenost in preprostejše projektne strukture. Na drugi strani ministrstva poročajo o večjih težavah z zagotavljanjem lastnih sredstev, notranjo organizacijo in dolgotrajnimi postopki potrjevanja projektov.

Anketirani so pogosto poudarjali potrebo po večji stopnji sofinanciranja – zlasti za občine, ki imajo omejene proračune, in za projekte, kjer bi želeli vključiti širše trajnostne cilje (npr. uporaba naravnih materialov, zaščita kulturne dediščine).

Trajnostni učinki in pričakovana življenjska doba

Večina upravičencev ocenjuje, da bodo rezultati energetskih prenov dolgoročni – nad 10 let. Zlasti v primerih JZP, kjer zasebni partner prevzame tudi vzdrževanje, se povečuje verjetnost, da bo oprema ostala funkcionalna dlje časa. To poudarja pomen oblikovanja projektov z jasnimi zahtevami glede vzdrževanja in dolgoročne odgovornosti.

Navdihi iz tujine

Zanimivi del poročila so tudi prikazane dobre prakse iz tujine. Države, kot so Nizozemska, Litva in Grčija, potrjujejo, da je centralizirano upravljanje – z enim organom, ki koordinira financiranje, izvajanje in spremljanje – bistveno učinkovitejše. Poleg tega združujejo manjše projekte v večje pakete in uporabljajo več virov financiranja, kar omogoča večjo stabilnost in večjo pogajalsko moč.

Priporočila za prihodnost

Poročilo se konča z jasnimi priporočili: zagotoviti je treba večjo stabilnost razpisnih pravil, povečati stopnjo sofinanciranja, administrativno razbremeniti upravičence (npr. uvedba pavšalnih stroškov dela), predvsem pa začeti izvajanje takoj ob začetku novega finančnega obdobja. Pomemben predlog je tudi razmislek o centralizaciji upravljanja projektov, še posebej v primeru večjih ministrskih ali regionalnih investicij. Glavna osredotočena priporočila, ki jih povzemamo, so:

1. Zgodnji začetek izvajanja projektov v naslednjem obdobju.
2. Stabilna pravila in navodila brez pogostih sprememb.
3. Povečanje stopnje sofinanciranja, zlasti za manjše občine.
4. Uporaba pavšalov za stroške dela, zmanjšanje administracije.
5. Kadrovska okrepitev na ravni občin in ministrstev.
6. Poenostavitev sistema eMA in bolj prilagodljiva finančna konstrukcija projektov.
7. Razmislek o centralizaciji vodenja prenov.
8. Možnost financiranja delnih prenov in združevanja projektov.

9. Vključitev dobrih praks iz EU (strategije po sektorjih, financiranje iz več virov).

2. Pomen centraliziranega upravljanja za učinkovito izvajanje EnPC projektov v javnem sektorju

2.1 Financiranje celovitih prenov prek pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije (EnPC) in nepovratnih sredstev

V programskem obdobju 2014–2020 se je Slovenija lotila celovite prenove stavb v javnem sektorju. Razvit je bil finančni model, ki je vključeval 51 % zasebnega financiranja (prek lastniškega kapitala ali dolžniškega financiranja) s pomočjo pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije (EnPC), do 9 % financiranja iz državnega proračuna, za namene celovite prenove pa 40–49 % stroškov pokritih z investicijskimi subvencijami iz kohezijskega sklada.

Čeprav je model financiranja EnPC pokazal številne koristi, so v obdobju izvajanja projekta postale očitne tudi strukturne pomanjkljivosti sistema upravljanja – predvsem razpršenost, neenotnost modelov ter pomanjkanje centralne strokovne podpore. Zaradi raznolikosti izvajalcev in odsotnosti skupnih smernic so bili postopki priprave, javnega naročanja in izvedbe pogosto podvrženi zamudam in pravnim negotovostim, kar je zmanjševalo učinkovitost modela.

Za obvladovanje teh izzivov se kot nujna rešitev kaže vzpostavitev nacionalne projektne pisarne (NPP) kot nadgradnje obstoječe projektne pisarne za energetske prenovе (PP-EPS). Centralizirana struktura bi omogočala enotno metodološko podporo, standardizirane razpisne obrazce, pravno pomoč ter spremljanje kakovosti in učinkov. S tem bi se močno okrepila zmožnost javnega sektorja za vodenje sistemskih projektov po modelu EnPC, hkrati pa bi se povečalo zaupanje bank in zasebnih izvajalcev v stabilnost postopkov.

Model financiranja je bil sicer uspešno izveden in se nadaljuje tudi v programskem obdobju 2021–2027. Vendar je za njegovo širšo uporabo in doseganje strateških ciljev podnebne nevtralnosti treba zagotoviti močnejšo podporno strukturo na državni ravni, ki bo v vlogi NPP usklajevala vse faze investicijskega cikla – od oblikovanja projektnih zalog do spremljanja doseženih prihrankov.

2.2 Kohezijska politika v obdobju 2014–2020 (OP EKP)

Program predvideva standardizirane postopke razvoja projektov EnPC, zahteve za javna naročila in vzorčne pogodbe, poleg tega pa do 40–49 % sofinanciranja iz evropskih nepovratnih sredstev (kohezijski sklad), ki se kombinirajo z vsaj 51 % zasebnega financiranja. Standardizirani postopki in podporno okolje za sofinanciranje EnPC so bili preizkušeni in optimizirani na podlagi izvedbe treh demonstracijskih projektov EnPC. Program se je začel z vzpostavitvijo projektne pisarne za energetske prenovе javnih stavb (PP-EPS) leta 2015.

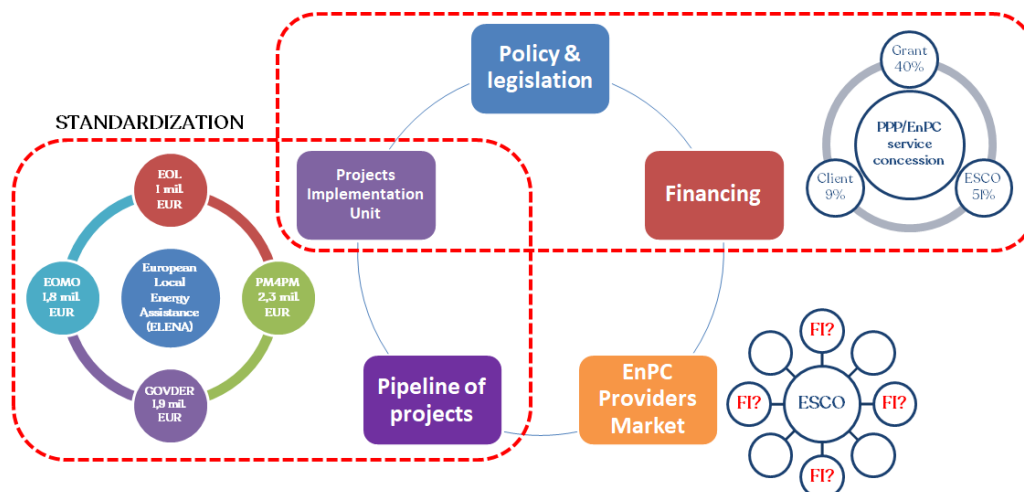
Projekti celovite prenove javnih stavb se morajo v primeru izraženega interesa izvajalcev EnPC izvajati v obliki javno-zasebnega partnerstva (JZP) na podlagi modela EnPC, sicer pa z običajnimi postopki javnega naročanja.

Za izpolnjevanje določb 16. člena glede razpoložljivosti shem kvalifikacij, akreditacij in certifikacij je Ministrstvo za infrastrukturo evidentiralo ponudnike storitev energetske učinkovitosti na podlagi izvedenih projektov EnPC z zagotovljenimi prihranki energije. Trenutno obstajata dva prevladujoča ponudnika na trgu, kar kaže na omejeno konkurenčnost. Ocenjuje se, da v Sloveniji deluje do deset EnPC posrednikov (zasebna svetovalna podjetja, lokalne energetske agencije, javne institucije), med katerimi jih je pet črpalo tehnično pomoč v okviru evropskega instrumenta ELENA. Posredniki EnPC trenutno še niso akreditirani.

2.3 Ključni dejavniki za vzpostavitev EnPC modela

Razvoj EnPC v Sloveniji so podpirali ti ključni dejavniki (glej sliko 1):

- **Politike in zakonodaja**
 - Zavezanost pristojnih organov (Ministrstvo za infrastrukturo, Ministrstvo za finance, Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko) doseganju ciljev dolgoročnih strategij prenove in izvajanju ukrepov EnPC (5 neposredno povezanih in 4 posredno povezani z EnPC).
 - Obračunavanje EnPC izven balance kot koncesije storitev.
 - EnPC kot privzeta možnost – obvezna presoja uporabe EnPC za naložbe v temeljito oz. celovito prenovo javnih stavb.
 - Vodenje in usmerjanje – izvajanje EnPC pod vodstvom PP-EPS.
- **Financiranje**
 - Nacionalni finančni instrumenti (kombinacija nepovratnih sredstev EU z zasebnim kapitalom; posojila za energetske učinkovitost za javne subjekte ali ESCO podjetja; lastniški in dolžniški kapital izvajalcev EnPC).
 - Mednarodni finančni instrumenti (posojila izvajalcem EnPC; financiranje s strani investorjev lastniškega kapitala; forfeitiranje; kratkoročno premostitveno financiranje).
 - Portfelj projektov ELENA.
 - Standardizirani postopki izvajanja in dokumentacija.
 - ELENA s finančnim vzvodom najmanj 1 : 20.



Slika 1: Ključni dejavniki za vzpostavitev EnPC modela v Sloveniji

2.4 Značilnosti EnPC modela/projektov

Tipični EnPC projekti v Sloveniji imajo vrednost naložbe od 1 do 5 milijonov EUR ter trajanje pogodb do 15 let, kar je posledica celovite energetske prenove stavb. Modelna pogodba EnPC za javni sektor omogoča obravnavo izven bilance, v skladu z Navodilom Eurostata o obravnavi EnPC v računovodstvu državnega sektorja. Za preverjanje doseženih rezultatov se uporabljajo procesi merjenja in verifikacije. Vsi relevantni izvajalci EnPC in posredniki so podpisniki Evropskega kodeksa ravnanja za EnPC,¹ ki opredeljuje ključne standarde kakovosti ter nudi pomembne informacije za naročnike.

Analiza stroškovne učinkovitosti in energijskih prihrankov projektov EnPC v primerjavi s projekti prenove prek javnega naročanja v obdobju 2016–2019 kaže, da EnPC projekti dosegajo boljše rezultate – 14 % višje končne energijske prihranke in 27 % nižje stroške prenove.

Ugotovljeno je bilo, da zaradi pomanjkanja ozaveščenosti, razumevanja in izvedbenih zmogljivosti javnih naročnikov izbira zasebnega partnerja po postopku konkurenčnega dialoga za JZP običajno traja dlje kot izbira izvajalca pri javnem naročilu. Kljub temu podatki vseh zaključenih EnPC projektov v državnem in širšem javnem sektorju kažejo, da je celotni čas izvedbe – od odločitve o podpori iz sredstev EU do izvedbe vseh ukrepov energetske učinkovitosti – dejansko enak: 551 dni za EnPC projekte in 563 dni za projekte z javnim naročanjem. Če iz analize izločimo projekte z izrazito dolgim trajanjem, se povprečni čas izvedbe EnPC projektov skrajša za 172 dni oziroma skoraj šest mesecev v primerjavi z običajnimi projekti javnega naročanja.

2.5 Združevanje priprave EnPC projektov

Ključni program tehnične pomoči za EnPC v Sloveniji se izvajal prek evropskega instrumenta ELENA. Do leta 2021 je bilo uspešno izvedenih pet projektov ELENA s skupnim proračunom 9,4 milijona EUR in zahtevanim finančnim vzvodom najmanj 1 : 20, kar je pomembno

¹ <https://www.efiees.eu/eu-epc-coc/>

prispevalo k širši uporabi EnPC in drugih investicij v energetske učinkovitost, OVE ter inovativni mestni promet, hkrati pa zmanjšalo transakcijske stroške EnPC:

- energetska prenova Ljubljane (EOL), 1,1 mio. EUR, 2013–2016
- energetska prenova mest Novo mesto, Celje, Kranj (EOMO), 1,8 mio. EUR, 2016–2019
- priprava in mobilizacija financiranja za trajnostne energetske naložbe v občinah Primorske (PM4PM), 2,3 mio. EUR, 2016–2020, 25 občin, 32 partnerjev, 350 projektnih dokumentov, projektna zaloga v višini 50,2 mio. EUR
- energetska prenova državnih stavb (GOVDER), 1,9 mio. EUR, 2018–2021
- trajnostna energija – vzhodna Slovenija (SE-ES), 2,3 mio. EUR, 2021–2024

2.6 Trenutni in prihodnji razvoj EnPC

V okviru dolgoročne strategije prenove stavb (DSEPS, 2021) so bile načrtovane številne nove EnPC pobude, nekatere pa se že izvajajo. Mednje spadajo:

- Uvedba specifičnih in izboljšanih finančnih mehanizmov za spodbujanje zasebnih naložb
- Financiranje prek računa (*on-bill repayment*) za celovito prenovo večstanovanjskih stavb, vključno s kombinacijo finančnih virov in prilagojenim modelom EnPC (prvi razpis Eko sklada za nepovratna sredstva in ugodna posojila je bil objavljen avgusta 2021)
- Garancijski sklad
- Forfetiranje
- Nadgradnja sistema zagotavljanja kakovosti EnPC
- Razvoj sistema akreditacije za izvajalce in posrednike EnPC ter njihovo usposabljanje
- Vključitev meril kakovosti v standardizirane postopke izvedbe EnPC projektov in pripadajočo dokumentacijo
- Krepitev notranjih in zunanjih zmogljivosti – Projektna pisarna za energetske prenove javnih stavb (PP-EPS) nudi strokovno podporo za prepoznavanje prednostnih projektov, njihovo pripravo, izbiro modela izvedbe in financiranja ter spremljanje prihrankov – PP-EPS razvija in promovira nove modele izvedbe za povečanje obsega prenov (npr. javno-javno partnerstvo)

2.7 Primerjava učinkov EnPC projektov pred uvedbo NPP in po njej

Metodologija ocene:

Grafikon temelji na kvalitativni oceni ključnih dimenzij izvajanja EnPC projektov v dveh scenarijih:

- trenutni sistem: decentralizirano upravljanje brez enotne strokovne podpore,
- predlagani model z NPP: centralizirano strokovno in organizacijsko usmerjanje iz nacionalne projektne pisarne.

Ocene so podane na lestvici od 1 (najboljše stanje) do 5 (najslabše stanje). Podatki temeljijo na primerjalni analizi iz poročil, vrednotenj, priporočil EBRD/Energy Community in na strokovnih ocenah vpliva centralizacije na posamezne komponente izvedbe projektov.

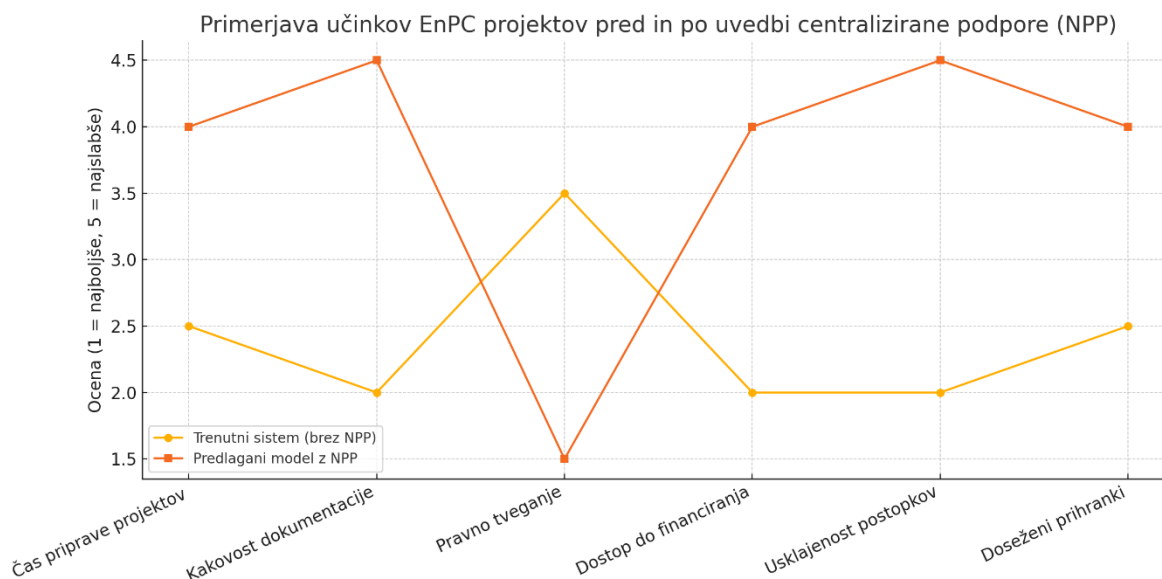
Kazalniki, vključeni v grafikon:

1. **čas priprave projektov** – vključuje razvoj dokumentacije, postopke javnega naročanja in izbiro partnerjev
2. **kakovost dokumentacije** – ocenjuje usklajenost, popolnost in skladnost z zakonodajo
3. **pravno tveganje** – tveganje napak, pritožb, neizvedljivosti pogodb
4. **dostop do financiranja** – zmožnost pridobiti zunanja ali zasebna sredstva za projekte
5. **usklajenost postopkov** – primerljivost razpisov, obrazcev, presoj
6. **doseženi prihranki** – dejansko doseženi energetske učinki glede na cilje

Razlaga rezultatov:

- V trenutnem sistemu so pravna tveganja in čas priprave projektov ocenjeni kot neugodni (ocena 3–3,5), kar sovпада z dejanskimi zamudami in težavami pri razpisih ter pritožbenih postopkih.
- Kakovost dokumentacije in usklajenost postopkov sta pogosto podvrženi odstopanjem, saj ni skupnega vzorca ali podpore.
- Po uvedbi NPP bi se čas priprave, kakovost, dostop do financiranja in skladnost postopkov bistveno izboljšali (ocena 4–4,5).
- Pravno tveganje bi se pomembno zmanjšalo (s 3,5 na 1,5), kar je posledica standardiziranih pogodb, pravne pomoči in usposobljenosti NPP.
- Energetske prihranke se prav tako izboljšajo, saj bi boljši nadzor nad kakovostjo izvedbe in merjenjem učinkov pripeljal do bolj optimiziranih ukrepov.

Grafikon potrjuje, da bi centralizirana podpora prek NPP bistveno izboljšala ključne kazalnike učinkovitosti pri izvajanju EnPC projektov. Gre za orodje, ki povezuje strateške cilje države z operativno resničnostjo lokalnih izvajalcev in trga. Centralizacija tako ne pomeni birokratizacije, temveč poenostavitev, varnost in strokovno oporo, kar je ključno za dolgoročno širitev energetske prenove.



Slika 2: Primerjava učinkov EnPC projektov pred uvedbo NPP in po njej

Model pogodbenega zagotavljanja prihrankov energije (EnPC) je v Sloveniji pokazal na veliko možnosti za energetske prenove javnega stavbnega fonda. Vendar je analiza izvedbe razkrila številne sistemske pomanjkljivosti: razpršeno upravljanje, dolgotrajne postopke, nizko raven pravne in tehnične podpore ter omejen dostop do financiranja. Te ovire so pogosto posledica pomanjkanja enotnega strateškega in operativnega usmerjanja.

Zato predlagamo vzpostavitev nacionalne projektne pisarne (NPP) kot osrednjega koordinacijskega in strokovnega vozlišča. NPP bi prevzela vlogo pri standardizaciji razpisov, pravni podpori, razvoju orodij in spremljanju učinkov EnPC. Tako bi povečali pravno varnost, izboljšali kakovost projektne dokumentacije, skrajšali čas izvedbe in povečali učinkovitost porabe javnih sredstev.

Hibridni model upravljanja, v katerem NPP nudi strokovno in metodološko podporo, medtem ko operativno izvedbo še vedno izvajajo lokalni sodelujoči, je najboljša rešitev za nadaljnje izvajanje EnPC v Sloveniji.

3. Uvod v centralizacijo upravljanja projektov

V zadnjih letih se v Sloveniji in širše po Evropi vse bolj kaže potreba po učinkovitejšem izvajanju javnih projektov, zlasti tistih, ki se financirajo iz evropskih sredstev in vključujejo kompleksne, večsektorske investicije. Ena izmed osrednjih dilem pri tem je vprašanje upravljalvske organiziranosti: ali naj projekti temeljijo na decentraliziranem modelu, ko torej posamezne institucije same vodijo izvedbo, ali pa je smiselno uvajati elemente centraliziranega vodenja, zlasti za večje in sistemske pomembne projekte.

V Sloveniji se je v zadnjih dveh programskih obdobjih pokazalo, da razpršeno izvajanje investicij – še posebej na ravni ministrstev in javnih zavodov – pogosto vodi v zamude, podvajanje aktivnosti, pomanjkljivo koordinacijo in oteženo doseganje ciljev. Primer

energetske prenove javnih stavb, ki je potekal na podlagi različnih razpisov in povabil, z vključenimi občinami, ministrstvi in posredniškimi organi, je pokazal, kako zahtevna je lahko koordinacija ob razdrobljenosti izvajalcev.

Ugotovitve vrednotenij, tako nacionalnih kot evropskih, pogosto poudarjajo, da so kapacitete – tako kadrovske kot organizacijske – na ravni posameznih upravičencev pogosto premajhne, da bi zagotavljale učinkovito izvedbo celovitih in tehnično zahtevnih projektov. V takšnem kontekstu se pojavlja vprašanje, ali bi uvedba centraliziranega modela vodenja projektov – bodisi v obliki osrednje projektne pisarne, sektorske agencije ali druge institucionalne rešitve – lahko pripomogla k večji učinkovitosti, preglednosti in doseganju rezultatov.

Namen te študije je raziskati možnosti, priložnosti in izzive centraliziranega upravljanja projektov v javnem sektorju, s posebnim poudarkom na večjih ministrskih in regionalnih investicijah. Študija se bo oprla na teoretične zasnove upravljanja, analizo domačih in tujih praks ter nato oblikovala priporočila za prihodnje načrtovanje in izvajanje večjih projektov, zlasti z vidika novega finančnega obdobja evropske kohezijske politike.

4. Teoretični okvir

4.1 Zasnova centralizacije in decentralizacije v upravljanju projektov

Centralizacija in decentralizacija sta temeljni paradigmi v upravljanju organizacij in sistemov. Z vidika vodenja projektov, zlasti v javnem sektorju, se ti dve paradigmi nanašata na različno razporeditev odgovornosti, odločanja, virov in nadzora.

Decentralizacija pomeni prenos odgovornosti za izvajanje projektov na nižje ravni upravljanja – denimo na posamezna ministrstva, občine ali javne zavode. Ta model pogosto temelji na predpostavki, da so lokalni izvajalci bolje seznanjeni z dejanskimi potrebami na terenu, so bolj prilagodljivi pri odločanju ter lahko hitreje prilagajajo izvajanje projektov lokalnim razmeram. Vendar pa ta model prinaša tudi tveganja, kot so razdrobljenost, podvajanje aktivnosti, neusklajenost ciljev in neenaka kakovost izvedbe.

Centralizacija, nasprotno, pomeni zgostitev nalog in odločanja v okviru ene institucije ali koordinacijskega telesa, ki ima pregled nad celotnim portfeljem projektov, usklajuje aktivnosti različnih sodelujočih in skrbi za standardizacijo procesov. V teoriji upravljanja projektov se ta model pogosto povezuje z večjo učinkovitostjo, preglednostjo in možnostjo doseganja ekonomije obsega. Centralizirani modeli so značilni za velike organizacije, ki izvajajo kompleksne, večletne in večsektorske investicije.

Z vidika javnih investicij centralizacija ne pomeni nujno popolne zgostitve odločanja na enem mestu, temveč pogosto kombinacijo koordiniranega upravljanja in decentralizirane izvedbe. Tako imenovani hibridni modeli omogočajo, da se ključne funkcije – kot so priprava razpisne dokumentacije, finančni nadzor, pravna podpora in spremljanje rezultatov – izvajajo centralno, medtem ko se izvedbeni del projektov prilagaja lokalnim posebnostim.

4.2 Prednosti in slabosti obeh modelov

Prednost decentraliziranega modela je v tem, da omogoča večjo prilagodljivost lokalnim razmeram, neposrednejši stik z uporabniki in večjo avtonomijo pri odločanju. Institucije, ki delujejo bližje terenu, pogosto bolje razumejo specifične potrebe in imajo možnost, da ukrepe hitreje prilagodijo spremembam v okolju. Vendar decentralizacija prinaša tudi večje tveganje razdrobljenosti ukrepov, težje usklajevanje med različnimi izvajalci ter spremenljivost v kakovosti izvedbe.

Centralizirani model omogoča večjo neprekinjenost izvajanja, boljše upravljanje tveganj ter gospodarnejšo rabo virov, saj se naloge lahko izvajajo s specializiranimi ekipami in v okviru standardiziranih postopkov. Poleg tega centralizacija omogoča lažji nadzor in evalvacijo projektov ter učinkovitejšo rabo podatkov in znanja. Slabosti centralizacije pa se kažejo v manjši prilagodljivosti, daljši odzivnosti in morebitnem oddaljevanju od specifičnih potreb končnih uporabnikov.

4.3 Uporaba v javni upravi, kohezijskih programih EU

V sistemih javne uprave se pogosto vzpostavljajo kombinirani modeli upravljanja, v katerih se modeli centralizacije in decentralizacije prilagajajo glede na obseg, namen in vsebino

projektov. Evropska kohezijska politika predpisuje okvir upravljanja, ki vključuje organe upravljanja, posredniške organe in upravičence. Kako se ta vloga izvaja v praksi, je prepuščeno državam članicam.

Nekatere države, kot so Litva, Nizozemska, Grčija in Portugalska, so se odločile za uvedbo centralnih ali sektorskih agencij, ki prevzamejo vlogo osrednje projektne pisarne. Te institucije zagotavljajo strokovno podporo, enotno razpisno dokumentacijo, nadzor nad izvajanjem in usmerjanje prednostnih nalog. Lokalne enote ali partnerji pa izvajajo projekte v skladu z nacionalnimi ali sektorskimi strategijami.

V Sloveniji ta model še ni sistematično uveljavljen, kar se kaže v težavah pri izvajanju večjih in bolj kompleksnih projektov, kot so energetske prenove javnih stavb, digitalna preobrazba ali infrastruktura na področju zdravstva in izobraževanja. Pogosto gre za decentralizirano izvajanje ob sočasno šibki koordinaciji, kar zmanjšuje učinkovitost in povečuje tveganja nedoseganja ciljev.

V nadaljevanju bomo proučili, katere elemente centralizacije bi bilo smiselno okrepiti v slovenskem sistemu, kako zagotoviti učinkovite hibridne modele upravljanja in kako se lahko Slovenija uči iz dobrih praks drugih držav članic EU.

V upravljanju projektov obstajata dva prevladujoča modela organizacije projektnih pisarn: centralizirani in decentralizirani. Vsak od njiju ima svoje prednosti in slabosti, izbira med njima pa je pogosto odvisna od velikosti organizacije, njene kulture, strateških ciljev in vodstvene dinamike.

4.4 Centralizirane projektne pisarne

Centralizirana projektna pisarna (angl. *Project Management Office – PMO*) deluje kot osrednje vozlišče, kjer se združujejo vse projektne odločitve in aktivnosti. V tem modelu PMO standardizira procese, določa metodologije in zagotavlja doslednost pri upravljanju projektov v celotni organizaciji. To spodbuja enotnost in omogoča tesen nadzor nad projektnim upravljanjem ter dodeljevanjem virov.

Prednosti centraliziranih PMO:

1. **Konsistentnost in standardizacija:** Centralizirane PMO zagotavljajo enotne procese in metodologije, kar vodi do predvidljivih in zanesljivih rezultatov projektov.
2. **Optimizacija virov:** S centraliziranim modelom lahko PMO učinkovito upravlja in razporeja vire med različnimi projekti, kar pomaga preprečevati konflikte pri dodeljevanju virov ter zagotavlja optimalno izrabo talentov v organizaciji.
3. **Izboljšano upravljanje in nadzor:** Centralizirane PMO nudijo visoko raven nadzora nad projektnimi aktivnostmi, kar je posebej pomembno v panogah, kjer sta skladnost s predpisi in regulativa ključnega pomena.

Izzivi centraliziranih PMO:

1. **Težave s prilagodljivostjo:** Rigidnost centraliziranih struktur lahko ovira prilagodljivost, kar je lahko omejujoče v hitro spreminjajočih se panogah, kjer je prilagodljivost ključna.

2. **Komunikacijske ovire:** Centralizacija odločanja lahko povzroči ozka grla v komunikaciji, saj se projektne ekipe lahko počutijo oddaljene od ključnih odločevalcev, kar vodi do zamud in nesporazumov.
3. **Odpornost proti spremembam:** Vzpostavitev centralizirane PMO pogosto zahteva kulturni premik znotraj organizacije, pri čemer je odpor proti spremembam lahko pomembna ovira.

4.5 Decentralizirane projektne pisarne

Decentralizirane PMO porazdelijo odgovornost za upravljanje projektov po celotni organizaciji. V tem modelu imajo posamezni oddelki ali poslovne enote svoje projektne ekipe, kar omogoča bolj lokalizirano in prilagodljivo izvedbo projektov.

Prednosti decentraliziranih PMO:

1. **Povečana prilagodljivost:** Decentralizirane PMO so inherentno bolj prilagodljive in se lahko hitro odzovejo na spreminjajoče se okoliščine in tržne dinamike, kar jih naredi primerne za panoge, kjer je agilnost ključna.
2. **Bližina deležnikom:** Projektne ekipe v decentraliziranih strukturah so pogosto bližje deležnikom in končnim uporabnikom, kar omogoča boljše razumevanje specifičnih potreb in zahtev.
3. **Hitrejša odločanja:** Z razpršenim odločanjem lahko decentralizirane PMO pospešijo proces odločanja, kar je lahko ključno za izpolnjevanje strogih rokov projektov.

Izzivi decentraliziranih PMO:

1. **Nedoslednost in pomanjkanje standardizacije:** Brez centralnega nadzora lahko različni oddelki razvijejo lastne procese, kar vodi do nedoslednosti in otežuje primerjavo ter združevanje podatkov med projekti.
2. **Težave pri upravljanju virov:** Decentralizacija lahko povzroči neučinkovito rabo virov, saj posamezni oddelki morda niso seznanjeni s potrebami drugih enot, kar vodi do podvajanja ali pomanjkanja virov.
3. **Omejena nadzor in preglednost:** Vodstvo ima lahko težave pri pridobivanju celovitega pregleda nad vsemi projekti, kar otežuje strateško usmerjanje in zagotavljanje skladnosti s cilji organizacije.

4.6 Hibridni model

Glede na prednosti in slabosti obeh modelov se mnoge organizacije odločajo za hibridni model, ki združuje elemente centraliziranih in decentraliziranih PMO. V takem modelu centralna PMO določa splošne standarde in metodologije, medtem ko posamezne poslovne enote prilagajajo te smernice svojim specifičnim potrebam. Ta model omogoča ravnotežje med doslednostjo in prilagodljivostjo, kar je pogosto ključno za uspešno upravljanje projektov v kompleksnih organizacijah.

Pri izbiri med centraliziranim, decentraliziranim ali hibridnim modelom PMO je pomembno upoštevati dejavnike, kot so velikost organizacije, njena kultura, narava projektov in strateški cilji. Pravilna izbira lahko bistveno vpliva na učinkovitost projektnega upravljanja in doseganje poslovnih rezultatov.

4.7 Splošne usmeritve

V upravljanju projektov energetske prenove javnih stavb se vse pogosteje pojavlja vprašanje, kako strukturirati podporne mehanizme in projektne pisarne, da bi bili kar najbolj učinkoviti, odzivni in usklajeni s strateškimi cilji. V teoriji upravljanja projektov obstajata dve temeljni organizacijski paradigmi: centralizacija in decentralizacija. V praksi se kot najbolj izvedljiva in učinkovita kaže kombinacija obeh – tako imenovani hibridni model.

Centralizirani modeli omogočajo konsistentnost, standardizacijo, lažje nadzorovanje izvajanja ter boljšo porazdelitev in optimizacijo virov. Zlasti pri večjih in strateških projektih, kot so energetske prenove objektov v lasti države, lahko centralizacija zagotovi enotno metodologijo, racionalizacijo postopkov in stabilno podporno okolje za vse izvajalce.

Decentralizirani modeli so primernejši tam, kjer so razmere raznolike in zahtevajo večjo prilagodljivost – na primer pri prenovah občinskih stavb, kjer so potrebe, zmožnosti in tehnični pogoji specifični za posamezne lokalne skupnosti.

Hibridni model z vidika energetske prenove se kaže kot najprimernejši. V njem ima centralna projektna pisarna (npr. nadgrajena obstoječa pisarna pri MOPE) te ključne naloge:

- razvija in usklajuje metodologije, politike in orodja za prenovo stavb na ravni države,
- pripravlja standardizirane razpisne dokumente, smernice in tipične tehnične rešitve,
- skrbi za usposabljanje, podporo in razvoj kadrov (center odličnosti za energetske prenove),
- vodi strateško načrtovanje in koordinacijo na makroravni (npr. letni načrti, porazdelitev sredstev),
- vodi upravljanje sprememb pri uvajanju novih sistemov ali sprememb zakonodaje,
- upravlja digitalna orodja za spremljanje napredka in učinkov (npr. enotni sistem za PPM).

Lokalne oziroma sektorske enote (npr. občine, javni zavodi, ministrstva) imajo te ključne naloge:

- izvajajo mikronaloge načrtovanja (izbira objektov, priprava investicijske dokumentacije),
- določajo prednostne naloge znotraj svojega področja,
- izvajajo projekte v skladu s smernicami in pri tem uporabljajo podporne storitve centralne pisarne,
- poročajo in vnašajo podatke v enotni informacijski sistem.

Tako strukturirani hibridni model omogoča, da bi Slovenija na eni strani vzpostavila močno, profesionalno in standardizirano jedro za upravljanje energetskih prenov, na drugi strani pa

ohranila prožnost in upoštevanje raznolikih lokalnih okoliščin. S tem je mogoče dosegati večjo učinkovitost, boljšo kakovost izvedbe in večje zaupanje v sposobnost države, da izpelje obsežne energetske reforme v javnem sektorju.

5. Analiza stanja v Sloveniji

Slovenski sistem izvajanja javnih projektov temelji na večnivojski strukturi, ki vključuje različne sodelujoče – od upravičencev na lokalni ravni (občine, javni zavodi) do ministrstev in posredniških organov. V okviru evropske kohezijske politike delujejo organi upravljanja, ki določajo strategije, objavljajo razpise in izvajajo nadzor, medtem ko sta dejanska priprava in izvedba projektov pogosto prepuščeni decentraliziranim izvajalcem. Ta razpršena struktura omogoča prilagajanje lokalnim potrebam, a hkrati prinaša številne izzive pri zagotavljanju usklajenega in učinkovitega izvajanja.

Različno vrednotenje projektov, zlasti na področju energetske prenove javnih stavb, je pokazalo na nizko raven institucionalne in kadrovske kapacitete številnih izvajalcev, zlasti na lokalni ravni. Občine in javni zavodi se pogosto srečujejo s pomanjkanjem tehničnega in pravnega znanja, omejenimi človeškimi viri ter s težavami pri upravljanju zahtevne projektne dokumentacije in postopkov javnega naročanja. Posledica so zamude, povečani stroški, nepravilnosti pri izvedbi in v nekaterih primerih celo opustitev projektov.

Na ravni ministrstev se pojavljajo dodatni izzivi, povezani s pomanjkanjem usklajenosti med resorji, z razdrobljenostjo procesov in odsotnostjo enotnega sistema spremljanja izvedbe. Posamezni resorji so razvijali lastne modele, kar je povzročilo neskladnost, dolge odločevalne postopke in nizko stopnjo horizontalnega učenja med projekti.

Še posebej izrazit primer tovrstne razpršenosti je bila energetska prenova javnih stavb v obdobju 2014–2020, ki se je izvajala prek dveh ločenih mehanizmov: na podlagi javnih razpisov za občine (JOB) ter na podlagi neposrednih povabil za ožji in širši javni sektor (OJS, ŠJS). Čeprav je bil strateški cilj enoten – povečati energetsko učinkovitost v javnem sektorju – so bile razlike v kapacitetah, modelih in rezultatih med posameznimi skupinami izvajalcev velike. Občine so, paradoksalno, kljub manjšim virom in strokovnim kapacitetam pogosto kazale večjo operativno uspešnost kot ministrstva, saj so bile bližje upravljanju objektov in so imele jasnejšo motivacijo za izvedbo.

Poleg klasičnih izzivov pri vodenju projektov so se pojavile tudi sistemske pomanjkljivosti pri izvajanju projektov po modelu javno-zasebnega partnerstva (JZP). Brez usklajenih pravil, standardov in pravne pomoči so bili posamezni izvajalci prepuščeni lastnim interpretacijam zakonodaje, iskanju zasebnih partnerjev in samostojnemu reševanju zapletenih postopkov. Posledično je bil delež izvedenih JZP projektov nižji, izvedba počasnejša, priložnosti za dolgoročne učinke pa pogosto neizkoriščene.

Poleg nacionalnih analiz na te sistemske težave opozarjajo tudi mednarodne usmeritve. Smernice energetske skupnosti (Energy Community²) in EBRD (2022) priporočajo oblikovanje

² <https://www.energy-community.org/dam/jcr:f24dad8f-72e5-4157-a4e0-df58d222b082/EBRD%20EnCS%20Policy%20Guidelines-Implementing%20BRSS-Final.pdf>

centralnih podpornih struktur (*Building Renovation Support Structures – BRSS*), ki zagotavljajo usklajevanje strateških ciljev, tehnično svetovanje, usposabljanje kadrov ter razvoj enotne podatkovne in metodološke podpore. Te strukture naj bi zmanjšale transakcijske stroške, pospešile izvedbo in omogočile večjo konsistentnost rezultatov na nacionalni ravni.

V Sloveniji že deluje projektna pisarna v okviru Ministrstva za okolje, podnebje in energijo, njeno delovanje pa je namenjeno podpori projektom energetske prenove javnih stavb. Vendar njene trenutne kapacitete in pristojnosti še niso zadostne, da bi zagotavljale sistemsko podporo za širši spekter projektov. Kot kaže analiza, bi okrepitev in širitev njene vloge v nacionalno projektno pisarno (NPP) lahko bistveno prispevala k odpravi obstoječih težav.

NPP bi lahko po zgledu priporočil EBRD in dobre prakse držav članic EU (npr. Litva, Portugalska, Grčija) nudila enotno podporo za pripravo, izvedbo in spremljanje projektov, hkrati pa bi omogočila uporabo skupnih digitalnih orodij, standardov in metodologij. S tega vidika bi decentralizirani izvajalci (občine, zavodi, ministrstva) ohranili svojo operativno vlogo, vendar v okviru jasno opredeljenih strokovnih in organizacijskih okvirov, kar bi povečalo učinkovitost celotnega sistema.

Ugotovitve kažejo, da trenutni model, ki temelji na decentralizirani izvedbi brez ustrezne centralne koordinacije in podpore, ni več primeren za kompleksne in obsežne investicije, kot je prenova javnih stavb. Prehod k hibridnemu modelu, kjer centralna struktura prevzame strateško, metodološko in podporno vlogo, medtem ko lokalni izvajalci skrbijo za operativno izvedbo, pomeni ključno priložnost za izboljšanje sistemskega upravljanja investicij v javnem sektorju.

6. Mednarodne prakse

Pregled prakse v drugih državah članicah Evropske unije kaže, da se številne med njimi uspešno spoprijemajo z izzivi, podobnimi tistim, ki jih ugotavljamo v Sloveniji, vendar z bolj sistematičnim in strukturiranim načinom upravljanja projektov. Ključno skupno izhodišče teh praks je uvedba centraliziranih oziroma koordiniranih modelov upravljanja projektov, še posebej tam, kjer gre za večje naložbe ali sistemske ukrepe z dolgoročnim učinkom.

Nizozemska je med bolj naprednimi državami na področju upravljanja energetskih prenov javnih stavb. Leta 2020 je uvedla sektorske strategije, ki so temeljile na centralno določenih ciljih in načrtih, hkrati pa so bile pripravljene v sodelovanju z ustreznimi deležniki (ministrstva, občine, policija, šolstvo, zdravstvo, športni sektor). Osrednja državna agencija za upravljanje premoženja (Rijkswastgoedbedrijf) je prevzela vlogo koordinacije, vključno s pripravo standardov, vodenjem javnih naročil in zagotavljanjem financiranja iz različnih virov. Lokalne enote se osredotočajo na operativno izvedbo v okviru jasno določenih ciljev in meril uspešnosti.

Litva je v okviru svoje dolgoročne strategije za prenovu javnih stavb uvedla model združevanja manjših projektov v večje investicijske pakete. Ti so oblikovani po regijah ali sektorjih, kar omogoča ekonomijo obsega in povečuje zanimanje zasebnega sektorja za sodelovanje v

obliki pogodbenih partnerstev. Centralna projektna pisarna, del nacionalne energetske agencije, vodi celotni proces – od priprave razpisov do spremljanja učinkov. Financiranje se kombinira iz sredstev EU, nacionalnih sredstev in zasebnih virov (vključno s posojili).

Grčija je v okviru programa PRODESA, sofinanciranega iz programa Horizon 2020, vzpostavila sistem centralnega razvoja projektov energetske učinkovitosti za 30 občin. Ključni element uspeha tega modela so bili poenotena priprava projektov, skupno javno naročanje in oblikovanje skupin stavb glede na tip in investicijsko zahtevnost. Projekti so bili oblikovani kot tako imenovane ESCO pogodbe, pri čemer je zasebni partner prevzel financiranje, izvedbo in dolgoročno vzdrževanje v zameno za povračilo iz doseženih prihrankov.

Portugalska je z ustanovitvijo agencije ADENE okrepila vlogo centralne podpore pri izvajanju energetskih politik, vključno s svetovanjem in tehnično pomočjo za izvajalce projektov. ADENE skrbi za usklajevanje politik, izmenjavo znanj, vodenje evidenc in vrednotenje učinkov. Z vključitvijo digitalnih orodij za spremljanje projektov je agenciji uspelo povečati preglednost izvajanja ter okrepiti nadzor nad porabo sredstev.

Skupne značilnosti uspešnih praks:

- oblikovanje nacionalne ali sektorske projektne pisarne, ki prevzame koordinacijo in strokovno podporo,
- jasna razmejitev odgovornosti med strateško ravni (centralno) in izvedbeno ravni (lokalno),
- sistematična priprava projektov, vključno z enotno dokumentacijo in usklajenimi roki,
- uporaba digitalnih orodij za spremljanje, poročanje in vrednotenje,
- združevanje projektov (*bundling*), ki omogoča večjo učinkovitost in zanimanje zasebnega sektorja,
- kombinacija različnih virov financiranja, vključno z inovativnimi finančnimi instrumenti.

Te prakse kažejo, da centralizirano ali koordinirano upravljanje ne pomeni nujno rigidnosti, temveč predvsem profesionalizacijo upravljanja projektov in razbremenitev posameznih izvajalcev. Ključna prednost teh modelov je zmožnost usmerjanja naložb v skladu z dolgoročnimi strategijami in zanesljivejšim doseganjem načrtovanih rezultatov.

Za Slovenijo ti primeri ponujajo pomembne smernice za razmislek o prestrukturiranju sistema upravljanja večjih projektov, še posebej na ravni ministrstev in večjih regionalnih investicij. V naslednjem poglavju bomo na podlagi teh izkušenj opredelili možne prednosti uvedbe centraliziranih mehanizmov v slovenskem okolju.

7. Prednosti centralizacije za večje projekte

Uvedba centraliziranega ali koordiniranega modela upravljanja večjih projektov v javnem sektorju je lahko pomemben korak k večji učinkovitosti, preglednosti in usmerjenosti v rezultate. V prejšnjem poglavju smo opozorili na številne pozitivne izkušnje iz tujine, ki dokazujejo, da centralizacija ni zgolj tehnični, temveč tudi strateški odgovor na izzive

razpršene izvedbe. V tem poglavju bomo podrobneje opredelili ključne prednosti, ki jih centralizirani model lahko prinese zlasti pri večjih ministrskih in regionalnih investicijah.

1. Povečanje učinkovitosti in skrajšanje časovnega okvira izvedbe

Centralizacija omogoča poenotenje postopkov in standardizacijo dokumentacije, kar močno zmanjša potrebo po ponavljajočih se administrativnih nalogah pri vsakem posameznem projektu. Uporaba skupnih obrazcev, kontrolnih seznamov, pravnih podlag in metodologij pomeni, da se izvajalci lahko osredotočijo na vsebino projektov in se jim ni treba na proceduralne vidike. S tem se skrajšajo pripravljalni postopki in roki obdelave vlog ter izboljša pretočnost odločanja. Še posebej pri projektih s sofinanciranjem EU je hitrost pogosto ključna za uspešno črpanje sredstev.

2. Specializirana strokovna podpora in prenos znanja

V okviru centraliziranega sistema se lahko oblikujejo projektne pisarne, ki združujejo pravne, tehnične, finančne in vsebinske strokovnjake, usposobljene za specifične vrste projektov. To zmanjšuje potrebo, da bi vsaka institucija posebej razvijala lastne kompetence in rešitve, ter omogoča visoko kakovost priprave projektov. Hkrati centralna enota skrbi za prenos znanja in oblikovanje dobrih praks, ki jih lokalni izvajalci lahko uporabijo pri izvedbi, s čimer se zmanjšuje spremenljivost med projekti.

3. Krepitev strateškega upravljanja in usklajevanja

Pri večjih ministrskih in regionalnih projektih, ki pogosto presegajo posamezne sektorje, je usklajevanje ključnega pomena. Centralizacija omogoča pregled nad celotnim naložbenim portfeljem, kar je podlaga za strateško odločanje, prerazporejanje sredstev, pravočasno ugotovitev zastojev ter prilagajanje prednostnih nalog. Tak pregled omogoča boljše povezovanje projektov s sektorskimi in nacionalnimi razvojnimi strategijami ter cilji evropske kohezijske politike.

4. Ekonomija obsega in gospodarnejša raba virov

Z združevanjem projektov (*bundling*) in centralnim izvajanjem posameznih nalog (npr. razpisi, nadzor, spremljanje) se zmanjšujejo stroški transakcij, povečuje pogajalska moč javnega sektorja in izboljšuje dostop do ugodnejših pogojev financiranja. Večja enotnost pomeni tudi večjo privlačnost za zasebne partnerje, kar je še posebej pomembno pri javno-zasebnih partnerstvih in ESCO modelih.

5. Večja preglednost in nadzor nad izvajanjem

Ena ključnih pomanjkljivosti decentraliziranih sistemov je razpršenost nadzora in težave pri zbiranju enotnih podatkov o napredku projektov. Centralizirani model omogoča vzpostavitev integriranih informacijskih sistemov za spremljanje in poročanje, kar poveča preglednost za financerje, nadzorne organe in javnost. Poleg tega se s centralnim zbiranjem in analizo podatkov lažje izvaja vrednotenje učinkov projektov, kar prispeva k bolj utemeljenemu odločanju v prihodnje.

6. Zmanjševanje tveganj in krepitev odpornosti sistema

Večja strokovna zmogljivost in sistemska podpora omogočata boljše upravljanje tveganj, od priprave do izvedbe in spremljanja projektov. Centralna enota lahko hitro zazna odstopanja, ukrepa preventivno in nudi podporo pri odpravljanju težav. V kriznih položajih, kot so gospodarske ali energetske motnje, omogoča centralizirani sistem hitrejšo pritegnitev virov in prilagajanje ukrepov.

7. Spodbujanje dolgoročnih investicijskih ciklov

Decentralizirani sistemi pogosto delujejo po kratkoročni logiki projektnega financiranja, medtem ko centralizacija omogoča načrtovanje večletnih naložbenih ciklov, vezanih na strateške razvojne cilje države. S tem se krepi stabilnost financiranja ter načrtovanje kadrovskih in tehničnih kapacitet ter omogoča boljše vključevanje v dolgoročne evropske programe in sklade.

Naštete prednosti ne pomenijo, da je centralizacija edini ustrezen model. V praksi se kot najuspešnejši pogosto izkažejo hibridni modeli, kjer se združijo prednosti centralnega vodenja z izvedbenimi kapacitetami lokalnih sodelujočih. Ključno je, da se oblikuje sistem, ki bo sposoben odzivanja na kompleksne izzive današnjega časa in ki bo hkrati zagotovil učinkovito, pravočasno in kakovostno izvedbo javnih projektov.

8. Izzivi in pogoji za uspeh centralizacije

Čeprav centralizacija prinaša številne prednosti, njen uspeh v praksi ni samoumeven. Učinkovita uvedba in delovanje centraliziranih mehanizmov zahtevata premišljeno zasnovo, ustrezne institucionalne razmere in prilagoditev obstoječih upravljavskih kultur. V tem poglavju opredeljujemo ključne izzive, s katerimi se lahko spoprijema uvedba centralizacije v slovenskem okolju, ter pogoje, ki so nujni za uspešen razvoj in delovanje.

1. Ohranitev prožnosti in upoštevanje lokalnih specifik

Eden glavnih pomislov ob centralizaciji je zmanjšanje avtonomije lokalnih sodelujočih in tveganje, da rešitve postanejo preveč splošne, s čimer se ne upoštevajo vsakokratne lokalne razmere. Uspešna centralizacija mora zato vsebovati mehanizme za vključevanje lokalnih deležnikov v načrtovanje in odločanje ter omogočati določeno mero prilagodljivosti v izvedbi projektov.

2. Potreba po jasni razmejitvi vlog in odgovornosti

Brez natančno opredeljenih pristojnosti med centralno koordinacijsko enoto in izvedbenimi institucijami lahko pride do zmede, prekrivanja nalog ali celo nasprotja interesov. Jasna institucionalna ureditev, opredeljeni protokoli sodelovanja in formalizirani postopki odločanja so bistveni za učinkovitost centraliziranega sistema.

3. Kadrovske in organizacijske kapacitete

Vzpostavitev učinkovite centralne enote zahteva zadostno število usposobljenih kadrov z multidisciplinarnim znanjem (tehničnim, pravnim, finančnim, organizacijskim). To pomeni, da

morajo institucije pravočasno načrtovati kadrovske okrepitve in razvoj kompetenc ter zagotoviti ustrezna sredstva za delovanje.

4. Digitalna podpora in podatkovna infrastruktura

Centralizirano upravljanje projektov zahteva uporabo sodobnih digitalnih orodij, ki omogočajo učinkovito zbiranje, obdelavo, vizualizacijo in deljenje podatkov o projektih. Pomanjkanje interoperabilnih informacijskih sistemov lahko bistveno omeji prednosti centralizacije. Zato je nujna vzpostavitev enotnega informacijskega sistema za projektno vodenje, ki povezuje vse sodelujoče v realnem času.

5. Politična volja in medinstitucionalno sodelovanje

Centralizacija pogosto pomeni spremembo razmerij moči med institucijami, kar lahko sproži odpor, zlasti če ni ustrezno predstavljena ali če so sodelujoči izključeni iz procesa. Uspešna uvedba zahteva politično podporo na najvišji ravni, jasno komunikacijsko strategijo ter vključujoč in participativen proces oblikovanja rešitev.

6. Zagotavljanje stabilnosti in predvidljivosti sistema

Pogoste spremembe v pravilih, vodstvu ali institucionalni strukturi lahko zmanjšajo zaupanje v sistem in zmotijo izvajanje projektov. Centralizirani mehanizmi morajo biti zasnovani tako, da omogočajo dolgoročno stabilnost, ne glede na politične cikle ali spremembe v vodstvu resorjev.

7. Upoštevanje raznolikosti projektov in sektorskih specifik

Ni vsaka investicija enako primerna za centralizirani model. Medtem ko so nekatere vrste projektov (npr. energetske prenovе, digitalna infrastruktura) zelo primerne za standardizacijo, druge (npr. lokalni socialni programi) zahtevajo večjo prilagodljivost in lokalno vključenost. Pomembno je razviti merila za določitev, kateri projekti naj se izvajajo centralno, kateri pa v decentraliziranem ali hibridnem modelu.

8. Finančna vzdržnost centralnih struktur

Vzdrževanje projektnih pisarn, informacijskih sistemov in kadrovskih zmogljivosti zahteva stalno vlaganje. Učinkovitost centralizacije je neposredno povezana z zagotavljanjem ustreznih in stabilnih virov financiranja, ki omogočajo nemoteno delovanje struktur tudi med posameznimi programskimi obdobji.

Pogoj za uspešno centralizacijo torej ni le tehnična reorganizacija, temveč sprememba v načinu razmišljanja o upravljanju javnih investicij. Gre za premik od razpršene in projektno omejene logike k dolgoročno usmerjenemu, sistemskemu modelu, ki temelji na sodelovanju, znanju in podatkih. Naslednje poglavje bo predstavilo možni model centralizacije za Slovenijo, ki upošteva navedene izzive in prednosti ter izkušnje iz mednarodnega okolja.

9. Predlog modela za Slovenijo

Na podlagi analize stanja v Sloveniji, mednarodnih praks in opredeljenih prednosti ter izzivov centralizacije predlagamo nadgradnjo že obstoječe projektne pisarne za energetske prenovi javnih stavb, ki deluje v okviru Ministrstva za okolje, podnebje in energijo (MOPE), v širšo nacionalno projektno pisarno (NPP). Ta bi prevzela razširjeno vlogo centralnega podpornega mehanizma za večje javne investicije, zlasti tiste, ki so financirane iz evropskih sredstev ali imajo širši regionalni učinek. Model temelji na načelu hibridnega upravljanja – kombinaciji centralnega strateškega vodenja in decentralizirane izvedbe – ter sledi načelom preglednosti, učinkovitosti in strokovne podpore.

1. Nadgradnja obstoječe projektne pisarne v nacionalno projektno pisarno (NPP)

Namesto vzpostavljanja nove strukture predlagamo razširitev in institucionalno okrepitev obstoječe projektne pisarne za energetske prenovi javnih stavb. Ta naj postane stalna struktura v okviru MOPE z razširjeno pristojnostjo in strokovno kapaciteto. NPP naj ima jasno opredeljeno vlogo pri:

- pripravi in usklajevanju državnih investicijskih načrtov,
- pripravi standardizirane razpisne dokumentacije in modelov izvedbe za različne sektorje,
- izvajanju horizontalnih nalog (javna naročila, pravna pomoč, evalvacija),
- svetovanju in tehnični pomoči za vse ravni izvajanja,
- razvoju digitalnih orodij za spremljanje projektov in vzpostavitvi informacijskega sistema.

2. Vzpostavitev sektorskih ali regionalnih projektnih koordinacij

Za večje projekte, ki potekajo znotraj posameznih sektorjev (npr. zdravstvo, izobraževanje, infrastruktura) ali v okviru dogovorov za razvoj regij, je smiselno oblikovati sektorske ali regionalne projektne koordinatorje. Ti delujejo kot vezni člen med NPP in lokalnimi izvajalci ter omogočajo prilagajanje centralnih usmeritev posamezni vsebini in lokalnim okoliščinam.

3. Razmejitev projektov glede na obseg in kompleksnost

Model predvideva klasifikacijo projektov v tri skupine:

- **državni sistemski projekti** (npr. energetska prenova stavb ožje vlade), ki jih vodi in usklajuje izključno NPP,
- **sektorsko pomembni ali regionalno usmerjeni projekti**, kjer NPP vodi pripravo in nudi podporo, izvedba pa je v pristojnosti sektorskih ministrstev ali regij,
- **lokalni projekti manjšega obsega**, ki se lahko izvajajo decentralizirano, vendar ob uporabi skupnih orodij in standardov.

4. Enotni informacijski sistem za projektno vodenje

Vzpostavitev sodobne digitalne platforme za upravljanje celotnega življenjskega cikla projektov: od priprave in izvajanja do spremljanja in evalvacije. Sistem naj omogoča sprotno

spremljanje finančne in fizične izvedbe, vnos dokumentacije, izmenjavo znanja in uporabo skupnih vzorcev. Nadgradnja obstoječih orodij, ki jih uporablja trenutna projektna pisarna, bi omogočila hitrejši prehod v operativno uporabo.

5. Pravni okvir in financiranje

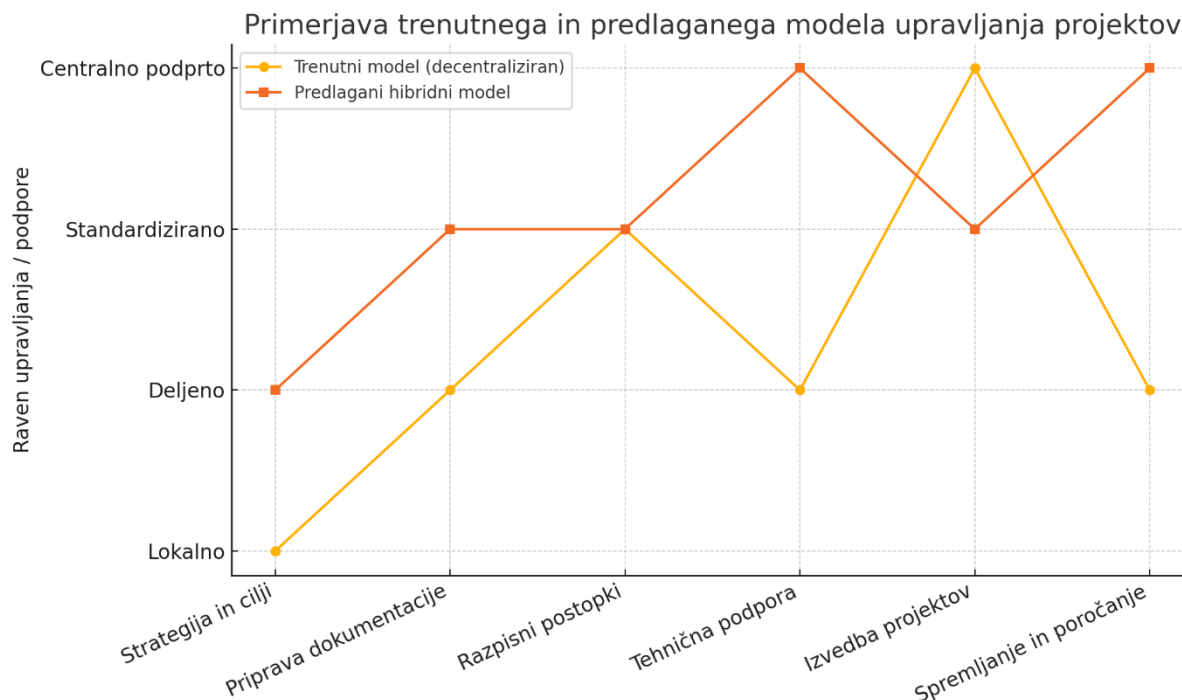
Model naj bo podprt z ustreznim pravnim aktom (npr. zakon o upravljanju investicij v javnem sektorju), ki določa pristojnosti, obveznosti sodelovanja in vzpostavitev strukture financiranja. NPP in drugi ključni elementi modela naj se financirajo iz kombinacije državnih sredstev, tehnične pomoči EU in prispevkov iz naslova projektov glede na obseg storitev.

6. Postopna uvedba in pilotno testiranje

Uvajanje modela naj poteka po fazah: najprej pilotsko testiranje v enem sektorju ali regiji, nato širitev na večje portfelje projektov. Pomembna bosta stalna evalvacija učinkov in prilagajanje modela na podlagi izkušenj ter potreb uporabnikov. Obstoječa pisarna je lahko prva nosilka testiranja nadgrajenega modela v energetske prenovi, z možnostjo razširitve na druge investicijske domene.

Predlagani model ne nadomešča obstoječih izvajalcev, temveč jim omogoča stabilno podporo, jasna pravila igre in boljše usklajevanje. S tem bi Slovenija naredila pomemben premik k učinkovitejšemu črpanju evropskih sredstev, doseganju razvojnih ciljev in povečanju zaupanja v sposobnost javnega sektorja za vodenje strateških projektov.

Na spodnji sliki so prikazane razlike med trenutnim decentraliziranim modelom in predlaganim hibridnim modelom glede na posamezne ključne funkcije projektnega upravljanja. Ocenjena je raven usklajenosti, standardizacije in podpore na štiristopenjski lestvici: od popolnoma lokalne odgovornosti do centralno podprte sistemske rešitve.



Iz grafikona je razvidno:

- da trenutni model temelji na lokalni izvedbi večine nalog, kar pomeni veliko spremenljivost in omejeno podporo,
- da predlagani model uvaja sistemsko podprto pripravo dokumentacije, spremljanje, tehnično pomoč in koordinacijo ciljev,
- da izvedba ostaja v pristojnosti izvajalcev, vendar v okviru enotnih smernic, kar omogoča boljše spremljanje učinkov.

Povzetek sistemskih izzivov in koristi hibridnega modela:

Sistemski izzivi (trenutni model)	Rešitev v hibridnem modelu
Razdrobljeno znanje in praksa	Skupna metodologija in prenos znanja po NPP
Dolgi postopki in neenotni razpisi	Standardizirani postopki in obrazci iz enega vira
Pomanjkanje podpore za JZP in kompleksne projekte	Pravna in tehnična pomoč iz centralne enote
Slaba preglednost in težko spremljanje napredka	Enotni informacijski sistem za spremljanje projektov
Podvajanje nalog med izvajalci	Centralna koordinacija in optimizacija virov

Predlagani model ne nadomešča obstoječih izvajalcev, temveč jim omogoča stabilno podporo, jasna pravila igre in boljše usklajevanje. S tem bi Slovenija naredila pomemben premik k učinkovitejšemu črpanju evropskih sredstev, doseganju razvojnih ciljev in povečanju zaupanja v sposobnost javnega sektorja za vodenje strateških projektov.

10. Sklep in priporočila

V obdobju, ko se Slovenija spoprijema z vse večjimi zahtevami po strateškem upravljanju javnih investicij ter učinkoviti uporabi evropskih sredstev, postaja vprašanje organiziranosti upravljanja projektov ključno za doseganje razvojnih ciljev. Analiza stanja je pokazala, da trenutni model, ki temelji na razpršeni in pogosto nepovezani izvedbi projektov, ni optimalen, zlasti pri večjih ministrskih in regionalnih naložbah. Razdrobljenost zmogljivosti, dolgi postopki in pomanjkanje usklajenosti ovirajo pravočasno izvedbo projektov ter zmanjšujejo učinek javnih naložb.

Centralizacija – razumljena kot okrepljena koordinacija, standardizacija in podpora izvajalcem – se kaže kot smiselna usmeritev, ki jo potrjujejo tudi dobre prakse iz tujine. Nadgradnja obstoječe projektne pisarne pri MOPE v nacionalno projektno pisarno (NPP) ponuja dejansko

izvedljivo rešitev, ki jo je mogoče hitro uvesti in se lahko razširi tudi na druge vsebinske pristojnosti javnih investicij.

Za uresničitev predlaganega modela priporočamo naslednje korake:

1. **Politična zaveza in podpora** – uspeh reforme zahteva jasno podporo vlade in usklajeno delovanje vseh resorjev pri vzpostavitvi novega sistema.
2. **Pravna podlaga** – priprava zakonodajnega okvira, ki bo omogočal razširitev pristojnosti obstoječe pisarne in določil pravila sodelovanja med deležniki.
3. **Organizacijska in kadrovska okrepitev** – okrepitev obstoječe pisarne z dodatnimi strokovnjaki in vodstveno strukturo za razširjene naloge.
4. **Vzpostavitev digitalne platforme** – razvoj ali nadgradnja informacijskega sistema, ki bo omogočal sprotno spremljanje projektov in podporo uporabnikom na vseh ravneh.
5. **Pilotna uvedba** – testiranje modela v izbranem sektorju ali regiji z evalvacijo učinkov in nadgradnjo sistema na podlagi izkušenj.
6. **Trajna podpora in stabilno financiranje** – zagotovitev ustreznih finančnih virov iz nacionalnega proračuna, sredstev tehnične pomoči EU in morebitne udeležbe upravičencev pri financiranju podpornih storitev.

Centralizacija upravljanja projektov ni cilj sama po sebi, temveč sredstvo za zagotovitev večje usklajenosti, zmogljivosti in strateške usmerjenosti javnih naložb. Ob primerni zasnovi, vključevanju deležnikov in postopnem uvajanju ima Slovenija priložnost, da bistveno okrepi svojo sposobnost izvajanja razvojnih projektov, izboljša črpanje sredstev EU in dolgoročno utrdi zaupanje v javni sektor kot učinkovitega upravljavca investicij.

11. Organizacijski in finančni okvir nacionalne projektne pisarne

1. Kaj naj NPP zagotavlja (izhodišča)

NPP bi centralno zagotavljala: portfeljsko vodenje, standarde/metodologije, razpise in pravno podporo, finančni nadzor in preverjanje ekonomike, tehnično pomoč (energetske stroke), spremljanje in evalvacijo, PPM/IT platformo, usposabljanje in spremembe (*change*), PPP/ESCO podporo ter sektorsko/regijsko koordinacijo. To je v skladu z usmeritvami EBRD & Energy Community, ki izrecno poudarjajo »*committing sufficient staff numbers*« na področju načrtovanja, zakonskega urejanja, monitoringa, podpore in dostave programov. energy-community.org

2. Dimenzioniranje: trije scenariji (FTE = polne zaposlitve)

Predpostavke:

- pilot: ~ 150 mio. EUR letnih naložb; ~ 80–120 projektov v izvajanju,

- osnovni ti. *steady-state*: ~ 300–400 mio. EUR/letno; ~ 200–300 projektov,
- ambiciozni: ~ 600–700 mio. EUR/letno; ~ 400–600 projektov (*bundling*, več sektorjev).

3. Priporočena velikost NPP (centralna enota)

Naloga	Pilot	Osnovni	Ambiciozni
Vodenje & portfelj (direktorat + PMO, PMO analitiki)	4	7	10
Standardi/metodologije, politika, EPC/nZEB	3	5	7
Tehnična podpora (strojništvo, elektrotehnika, gradbeništvo, energetika)	6	12	20
Razpisi & javna naročila	3	6	9
Pravo (JZP/ESCO, pogodbe, skladnost)	2	4	6
Finance (ekonomika, <i>kontrolling</i> , izplačila, CBA)	3	5	7
Spremljanje & evalvacija (M&E, podatkovna analitika)	2	4	6
PPM/IT platforma & podatki	2	4	6
Usposabljanje & <i>change management</i>	2	3	4
Komunikacije & deležniki	1	2	3
PPP/ESCO specializacija	1	2	3
Sektorski/regijski koordinatorji (»vezni člen«)	4	8	12
Skupaj FTE	33	62	93

Opombe:

- Razmerja so skladna s prakso »*delivery unit*« za velike portfelje: centralna ekipa pokriva ~ 1 FTE na 6–10 mio. EUR letnih naložb pri standardiziranih programih (ambiciozni scenarij doseže ~ 1 : 7–8). Kot referenčni kontekst: NL Central Government Real Estate Agency deluje močno centralizirano s ~ 2.900 zaposlenimi za 11+ mio. m² državnega fonda (drugačen obseg, a ilustrira ekonomijo obsega centralne strukture).
- EBRD/EnCS poudarjata, da je treba **okrepiti upravljavsko in agencijsko kapaciteto** (*managing authorities*, agencije, EPC sistem, občine) – kar potrjuje potrebo po zgornjih funkcijah.
- Grški PRODESA kaže, da centralni razvojni tim lahko pripravi in vodi velike sklope (npr. 116 objektov, ~ 20,2 mio. EUR CAPEX, ~ 1,06 mio. EUR stroškov priprave/koordinacije), kar je dober približek intenzivnosti dela ob *bundlingu*.
- Litovska agencija BETA deluje z mrežo regionalnih pisarn (strukturna referenca za »koordinatorje«).

4. Profili kadra in izobrazba

- **Vodenje & PMO:** univ. mag. organizacije/ekonomije/gradbeništva/energetike (VII/2+), IPMA/PMI.

- **Tehnično jedro:** gradbeniki/strojniki/elektro/energetiki (VII/2+), izkušnje s prenovami, EPC, nZEB.
- **Razpisi & pravo:** pravniki (VII/2+, LL.M. prednost), specialisti za ZJN, JZP/ESCO.
- **Finance/CBA:** ekonomisti/finančniki (VII/2+), poznavanje CBA za projekte EU.
- **M&E/podatki:** analitiki (statistika, *data*), izkušnje s kazalniki in *dashboards*.
- **PPM/IT:** skrbniki portfeljske platforme, podatkovni modelarji.
- **Usposabljanje/change:** HRD & *change management*, andragoške veščine.
- **Koordinatorji:** senior PM-ji s poznavanjem sektorja/terena. EBRD/EnCS posebej opozarja tudi **vzdrževanje EPC sistema in kadrov** ter **kapacitete občin** (kar upravičuje kombinacijo centralnih strokovnjakov in regionalnih/sektorskih koordinatorjev). energy-community.org

5. Stroški: »fully-loaded« letni strošek NPP

Plačilna izhodišča (Slovenija, 2024/25): povprečna **bruto** plača ~ 2.3700 EUR/mesec (vsi sektorji; v javnem sektorju nekaj višje). Za oceno celotnega stroška na FTE uporabimo konservativni množilnik **1,6–1,8 × bruto** (vključuje prispevke delodajalca, opremo, licence, pisarne, usposabljanje, potne stroške, režijo). stat.si+1

Tipični razponi »fully-loaded« po senioriteti (EUR/FTE/leto):

- **junior specialist:** 45–55.000 EUR
- **mid-level:** 60–75.000 EUR
- **senior/Lead/Legal/PPP:** 80–100.000 EUR
- **vodstveni (direktor/namestniki):** 100–120.000 EUR

Skupni letni strošek po scenarijih

Mešanica senioritet (pilot bolj »lean«, ambiciozni z več seniorjev):

Scenarij	FTE	Povpr. strošek/FTE	Skupaj
Pilot	33	~€70k	~ 2,3 mio. EUR/letno
Osnovni	62	~€75k	~ 4,7 mio. EUR/letno
Ambiciozni	93	~€80k	~ 7,4 mio. EUR/letno

Opomba: To so **polni** stroški (plače + prispevki + oprema/IT + režija). Za strožjo razčlenitev (plače posebej, IT/PPM licence posebej, potni stroški ipd.) se izračuna po postavkah.

6. Hitra »cost–benefit« logika

- **Administrativni strošek kot % CAPEX:**
 - Pilot: ~ 2,3 mio. EUR/150 mio. EUR ≈ **1,5 %**
 - Osnovni: ~4,7 mio. EUR/350 mio. EUR (sredina) ≈ **1,3 %**
 - Ambiciozni: ~7,4 mio. EUR/650 mio. EUR (sredina) ≈ **1,1 %**
- **Pričakovani prihranki in koristi centralizacije** (konservativne točke, kumulativno):
 1. **Krajši cikli in manj zamud** → +5–10 % več črpanja v roku (ključno za EU).

2. **Nižji transakcijski stroški** prek standardizacije in *bundlinga* → 1–3 % nižji stroški naročanja.
3. **Višja kakovost/učinki** (boljši tehnični standardi, manj napak) → 2–5 % višji prihranki energije.
4. **Manj korekcij** (skladnost, nadzor) → 0,5–1,0 % manj finančnih popravkov.
5. **Boljša priprava PPP/ESCO** → dodatni zasebni vzvodi in večja vzdržnost.

Že samo **1–2-odstotna** izboljšava na nabavni strani velikih razpisov (pri 350 mio. EUR letno) pomeni **3,5–7,0 mio. EUR** prihrankov na leto, kar preseže celotni operativni strošek NPP v »osnovnem« scenariju. To potrjuje smiselnost centralnega modela tudi z ohlapnimi, previdnimi predpostavkami. (Usklajeno z mednarodnimi smernicami, da je krepitev institucionalne kapacitete ključna za učinkovito dostavo — EBRD/EnCS, ter s primeri centralne koordinacije/projektne *bundlinga* kot pri PRODESA in praksah centralnih agencij.)

7. Kako iz tega hitro do operativnega »načrta«

- i. **Izberi scenarij** (pilot 12–18 mesecev ali takoj »osnovni«).
- ii. **Fazno zaposlovanje**: 1. kvartal (vodenje/PMO, pravno, razpisi, 6–8 tehnikov, PPM/IT), 2.–3. kvartal (finance/CBA, M&E, usposabljanje, koordinatorji).
- iii. **PPM platforma**: vzpostavitev v 3–6 mesecih, z minimalnim »core« (portfolio kanban, mejniki, finančni tokovi, KPI *dashboardi*).
- iv. **Bundle #1**: 50–100 objektov po tipih (šolstvo/uprava/zdravstvo), skupni razpisni paketi.
- v. **Standardni komplet**: razpisni obrazci, tipične tehnične rešitve, EPC/nZEB smernice, CBA predloge, M&E matrika.

Viri/reference

- EBRD & Energy Community, *Guidelines for putting Building Renovation Strategies into Action* – prioriteta **krepitev institucionalne kapacitete** in zadostnih kadrov na ključnih funkcijah; krepitev EPC sistema in občin. energy-community.org
- PRODESA (GR): centralno razviti projekti za 116 objektov; okvirna razmerja med stroški priprave/koordinacije in investicijo. CORDIS+1
- NL Rijksvastgoedbedrijf: primer velike centralne agencije (≈ 2.900 zaposlenih) za državno nepremičninsko portfeljsko upravljanje. rijksvastgoedbedrijf.nl
- SURS/UMAR – povprečne bruto plače in rast v javnem sektorju za kalibracijo stroškov dela. stat.si+1
- BETA Litva – nacionalna agencija z regionalnimi pisarnami (model koordinacije).