

Bruxelles, 15. listopada 2025.
(OR. en)

13725/25

**Međuinstitucijski predmet:
2020/0100 (COD)**

**ECOFIN 1320
CLIMA 435
FIN 1179
ENV 1006
ENER 523
COMPET 1009
CADREFIN 254
CODEC 1529
ECB
*EIB***

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	8. listopada 2025.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2025) 628 final
Predmet:	IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU o međuevaluaciji instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju u 2025., kako je navedeno u članku 17. Uredbe (EU) 2021/1229

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2025) 628 final.

Priloženo: COM(2025) 628 final



Bruxelles, 8.10.2025.
COM(2025) 628 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o međuevaluaciji instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju u 2025., kako je navedeno u članku 17. Uredbe (EU) 2021/1229

{SWD(2025) 287 final}

1. UVOD

Instrument za kreditiranje u javnom sektoru (IKJS ili „Instrument”) treći je stup mehanizma za pravednu tranziciju¹. Instrument je uspostavljen u srpnju 2021. Uredbom (EU) 2021/1229² („Uredba o IKJS-u”) kako bi se doprinijelo djelotvornom i socijalno pravednom postizanju klimatskog cilja Unije za 2030. i klimatske neutralnosti do 2050.

Opći je cilj Instrumenta odgovoriti na ozbiljne socijalne, gospodarske i okolišne izazove koji proizlaze iz tranzicije prema: i. klimatskim i energetske ciljevima EU-a za 2030. i ii. cilju klimatske neutralnosti u EU-u najkasnije do 2050., utvrđenima u Uredbi (EU) 2021/1119³. Instrument je namijenjen područjima EU-a utvrđenima u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju koje je odobrila Komisija.

Specifični je cilj Instrumenta povećati ulaganja javnog sektora kojima se odgovara na razvojne potrebe područja utvrđenih u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju olakšavanjem financiranja projekata koji ne ostvaruju dovoljno prihoda za pokrivanje troškova ulaganja.

Kao mješoviti instrument potpora u okviru Instrumenta sastoji se od komponente zajma i bespovratnih sredstava. Uz doprinos bespovratnih sredstava EU-a u iznosu od 1,3 milijarde EUR, od 6 do 8 milijardi EUR u zajmovima Europske investicijske banke („EIB”) i procijenjenih 6 milijardi EUR doprinosa iz drugih izvora, iz Instrumenta se nastoje mobilizirati javna ulaganja u iznosu od 13,3 milijarde EUR do 15,3 milijarde EUR u razdoblju 2021. – 2027.

U skladu s člankom 17. Uredbe o IKJS-u provedena je međuevaluacija Instrumenta te se Europskom parlamentu i Vijeću podnosi izvješće o toj evaluaciji.

Međuevaluacija IKJS-a uključivala je nekoliko koraka. Poziv na očitovanje bio je otvoren od 2. veljače 2024. do 1. ožujka 2024. Popratna studija, koju su od travnja 2024. do siječnja 2025. proveli T33 Srl i Prognos AG, dopunila je evaluaciju pregledom literature, savjetovanjima s dionicima, razgovorima, anketama i studijama slučaja. Nadalje, Odbor za nadzor regulative sudjelovao je na početnom sastanku 16. prosinca 2024. i sljedećem sastanku 14. svibnja 2025. Dao je pozitivno mišljenje s preporukama o evaluaciji 16. svibnja 2025. Evaluacija je zaključena sveobuhvatnim izvješćem u radnom dokumentu službi iz 2025.

U ovom se izvješću iznose glavni nalazi i zaključci međuevaluacije Instrumenta. Priložen mu je radni dokument službi Komisije u kojem se procjenjuje u kojoj je mjeri Instrument djelotvoran, učinkovit i koherentan, pruža li dodanu vrijednost za EU i je li relevantan.

¹ Mehanizam za pravednu tranziciju sastoji se od triju stupova: 1. Fond za pravednu tranziciju, 2. posebni program u okviru programa InvestEU i 3. instrument za kreditiranje u javnom sektoru. Posljednji je predmet ovog izvješća.

² Uredba (EU) 2021/1229 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. srpnja 2021. o instrumentu za kreditiranje u javnom sektoru u okviru mehanizma za pravednu tranziciju ([Uredba – 2021/1229 – HR – EUR-Lex](#)).

³ Uredba (EU) 2021/1119 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. lipnja 2021. o uspostavi okvira za postizanje klimatske neutralnosti i o izmjeni uredaba (EZ) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 („Europski zakon o klimi”) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/eng?eliuri=eli%3Areg%3A2021%3A1119%3Aoj&locale=hr>).

2. OPSEG MEĐUEVALUACIJE INSTRUMENTA

U skladu s člankom 17. stavkom 2. Uredbe o IKJS-u svrha je ove međuevaluacije ocijeniti provedbu IKJS-a i njegovu sposobnost za postizanje ciljeva utvrđenih u članku 3. Uredbe o IKJS-u. Konkretno, trebala bi procijeniti:

- a) mjeru u kojoj je potpora Unije pružena u okviru Instrumenta doprinijela ispunjavanju potreba područja na kojima se provode teritorijalni planovi za pravednu tranziciju;
- b) način na koji su uzeta u obzir horizontalna načela iz članka 4.;
- c) potrebu za provedbom procjene utjecaja na rodnu ravnopravnost;
- d) primjenu uvjeta prihvatljivosti utvrđenih u članku 9. i načina na koji su primijenjene obveze u vezi s vidljivošću;
- e) na temelju projekata koji su poduprti iz Instrumenta, mjeru u kojoj je Instrument doprinio okolišnim ciljevima utvrđenima u članku 9. Uredbe (EU) 2020/852⁴.

Osim posebnih zahtjeva za evaluaciju koji su utvrđeni gore i u Uredbi o IKJS-u te u skladu sa smjernicama za bolju regulativu, međuevaluacijom je obuhvaćeno pet evaluacijskih kriterija za bolju regulativu: i. djelotvornost; ii. učinkovitost; iii. koherentnost; iv. dodana vrijednost EU-a; v. relevantnost.

Evaluacija obuhvaća Instrument od datuma stupanja na snagu Uredbe o IKJS-u 14. srpnja 2021. do 31. siječnja 2025. i usmjerena je na sve države članice EU-a, posebno područja utvrđena u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju.

Ta se privremena evaluacija provodi u ranoj fazi provedbe i kao takva usmjerena je na aktivnosti i ostvarenja jer se rezultati i učinak još ne mogu procijeniti. Procjena rezultata i dugoročnog učinka bit će uključena u završnu evaluaciju, koja se zahtijeva najkasnije do 31. prosinca 2031. u skladu s Uredbom o IKJS-u (članak 17. stavak 3.)

3. PREGLED METODOLOGIJE EVALUACIJE

Nalazi predstavljeni u okviru evaluacije temelje se na dvjema glavnim komponentama. Prvo, temelji se na internoj stručnosti i dokumentaciji. Drugo, procjena se temelji na rezultatima popratne studije koju je naručila Komisija i koju je pripremio konzorcij društava T33 srl i Prognos AG. U popratnoj studiji, koja je provedena od kraja travnja 2024. do siječnja 2025., objedinjene su različite metode (pregled dokumenata/istraživanje službi, anketa, intervjui i studije slučaja) kako bi se dobili odgovori na evaluacijska pitanja.

U okviru evaluacije razvijene su logika intervencije i evaluacijska matrica. U matrici su kriteriji za evaluaciju povezani s logikom intervencije te su ključni elementi upotrijebljeni za sastavljanje pitanja za istraživanje.

⁴ Uredba (EU) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. lipnja 2020. o uspostavi okvira za olakšavanje održivih ulaganja i izmjeni Uredbe (EU) 2019/2088 ([Uredba \(EU\) 2020/852 Europskog parlamenta i Vijeća](#)).

4. GLAVNI NALAZI I ZAKLJUČCI MEĐUEVALUACIJE

U ovom su odjeljku sažeti nalazi i zaključci evaluacije o međuevaluaciji IKJS-a u skladu s pet kriterija utvrđenih u smjernicama za bolju regulativu: djelotvornost, učinkovitost, koherentnost, dodana vrijednost EU-a i relevantnost.

4.1. Djelotvornost

Od pokretanja višegodišnjeg poziva na podnošenje prijedloga u srpnju 2022. do 31. siječnja 2025. zaprimljeno je 46 projektnih prijedloga, od kojih je 30 (65 %) prihvatljivo i dopušteno, od čega je odbor za evaluaciju IKJS-a za financiranje odabrao njih 17. Očekuje se da će se odabranim podnesenim projektima mobilizirati oko 228 milijuna EUR bespovratnih sredstava, što odgovara 17 % proračuna komponente bespovratnih sredstava, i 1,4 milijarde EUR ukupnih ulaganja, uključujući bespovratna sredstva, zajmove i dodatne izvore financiranja.

Prihvatljive zahtjeve podnijeli su podnositelji iz Grčke, Švedske, Francuske, Češke, Nizozemske, Poljske, Španjolske, Latvije i Irske, ali ne i iz ostalih država članica. Nekoliko čimbenika utječe na iskorištenost Instrumenta, uključujući, među ostalim, preklapanje s drugim izvorima financiranja koji nude više stope sufinanciranja bespovratnim sredstvima za istu vrstu ulaganja, administrativni kapacitet javnih tijela, dostupnost portfelja razrađenih projekata, financijska ograničenja potencijalnih podnositelja zahtjeva i neprihvatljivost projekata koji primaju sredstva iz drugih fondova EU-a jer u okviru IKJS-a postoji uvjet da projekti u okviru IKJS-a ne mogu primati potporu iz drugih programa Unije.

Ostali izazovi s kojima se suočavaju potencijalni korisnici IKJS-a odnose se na i. minimalni prag za izravno kreditiranje EIB-a i ii. zahtjeve da korisnici dobiju okvirne zajmove EIB-a, što može biti znatna prepreka ulasku na tržište za općine s malim projektima i ograničen administrativni kapacitet koji im onemogućuje da preuzmu ulogu koordinatora. Komisija i EIB poduzeli su različite mjere za ublažavanje situacije.

Teško je procijeniti buduće korištenje Instrumenta. Iako nije vjerojatno da će se u prvom pozivu na podnošenje prijedloga u potpunosti iskoristiti proračunska sredstva za bespovratna sredstva, drugi poziv na podnošenje prijedloga (2026. – 2027.) je prilika za to. Razlog za to je prvenstveno bolja informiranost o IKJS-u i to da se nacionalni udjeli nakon 2025. više neće primjenjivati. Međutim, u tom će smislu odlučujući čimbenik biti mjera u kojoj se sredstva EU-a i nacionalna sredstva programiraju ili troše.

Uključivanjem IKJS-a u okvir za teritorijalne planove za pravednu tranziciju uspostavljena je jasna referenca, odnosno ključna strategija za pravednu tranziciju s kojom bi se podnositelji zahtjeva za dodjelu potpore u okviru IKJS-a trebali uskladiti i na koju bi se trebali pozvati u svojim zahtjevima. Osim toga, u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju napravljen je prvi korak u informiranju javnosti o IKJS-u.

Kad je riječ o potpisanim projektima, bespovratnim sredstvima pokriveno je između 5 % i 18 % ukupnih troškova ulaganja, dok je zajam iznosio između 31 % i 73 %. To upućuje na to da je ključni čimbenik koji utječe na vrijednost IKJS-a za korisnike struktura zajma EIB-a. Potencijalni podnositelji zahtjeva procijenit će kamatnu stopu, trajanje zajma, iznos financiranja i ukupnu djelotvornost EIB-ova postupka pregovaranja o zajmovima u zadovoljavanju njihovih potreba u usporedbi s uvjetima koje nude komercijalne banke. Iako je IKJS općenito u dobrom položaju da osigura povoljnije uvjete financiranja kombiniranjem zajmova EIB-a s bespovratnim

sredstvima EU-a, komercijalne banke često imaju prednosti brže obrade zajmova, jednostavnijih postupaka i čvrstog odnosa sa svojim klijentima.

Savjetodavna potpora koju EIB pruža IKJS-u pruža se putem savjetodavnog centra InvestEU. Do 31. siječnja 2025. pokrenuto je šest radnih zadataka, a jedan je dovršen. Ti radni zadaci obuhvaćaju širok raspon sektora, uključujući energetiku, mobilnost, okoliš i socijalna ulaganja. Iako je savjetodavna potpora u okviru IKJS-a besplatna, za njom u početku nije bilo velike potražnje. Preliminarni nalazi upućuju na to da je savjetodavna potpora koja se pruža u okviru savjetodavnog centra InvestEU pridonijela povećanju broja i kvaliteti prijava.

IKJS je novi instrument, stoga su komunikacijske i informacijske aktivnosti bile presudne za promicanje njegova korištenja. Komisija je u bliskoj suradnji s CINEA-om i EIB-om informirala javnost o IKJS-u brojnim zajedničkim aktivnostima usmjerenima na nekoliko vrsta potencijalnih korisnika. Početni nalazi upućuju na to da su komunikacijske aktivnosti bile djelotvorne.

Potpora nacionalnim tijelima za provedbu IKJS-a razlikuje se i pruža se na dobrovoljnoj osnovi. Čini se da su nacionalna tijela uključena u IKJS kad imaju dostatne administrativne kapacitete i/ili ako smatraju da je IKJS relevantan. Ako nacionalna tijela podupiru korištenje IKJS-a, čini se da su projektne prijave razrađene i uspješne.

Horizontalna načela iz članka 4. Uredbe o IKJS-u integrirana su u provedbu IKJS-a i upravljanje njime na nekoliko načina. Predanost podnositelja zahtjeva u okviru IKJS-a tim horizontalnim načelima ocjenjuje se tijekom evaluacije prijedloga i tijekom provedbe periodičnim izvješćivanjem i misijama na licu mjesta. EIB također ocjenjuje i prati sve projekte i posredovane operacije na temelju okolišnih, socijalnih i upravljačkih kriterija. Financiraju se samo one aktivnosti koje ispunjavaju EIB-ove zahtjeve dužne pažnju koji se odnose na održivost.

Kad je riječ o rodnoj ravnopravnosti, neki potpisani sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava izričito uključuju pristup rodno osviještene politike, dok se drugi ne bave izravno rodnom ravnopravnošću. Kad je riječ o procijenjenom broju radnih mjesta otvorenih putem IKJS-a za potpisane sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava, podnositelji zahtjeva prijavili su da je 50 % (2870 od 5745) namijenjeno ženama. Kad je riječ o osobama koje bi trebale biti obuhvaćeni potpisanim projektima u okviru IKJS-a, korisnici procjenjuju da su 52 % njih žene.

Kad je riječ o doprinosu okolišnim ciljevima, veliki broj različitih prihvatljivih sektora podrazumijeva da se neki projekti izravno odnose na djelovanje u području klime, dok će drugi biti klimatski neutralni ili barem ne nanositi bitnu štetu. Neki projekti pravedne tranzicije koji ne dovode do izravnog smanjenja emisija CO₂ svejedno bi mogli dobiti visoku ocjenu u području okolišne održivosti. Četiri od sedam projekata koji se podupiru u okviru IKJS-a navode da će pridonijeti smanjenju emisija CO₂ (procijenjeno smanjenje emisija CO₂ za 135 805 tona godišnje) Drugi će projekti imati određeni utjecaj na okoliš, kao što je promicanje kružnog gospodarstva i bioraznolikosti.

Opći nedostatak okvira za praćenje IKJS-a jest taj što za opći cilj, specifični cilj i ključne pokazatelje uspješnosti trenutačno nisu utvrđene ciljne vrijednosti. Međutim, u okviru ove evaluacije iznesene su ciljne vrijednosti za nekoliko regulatornih ključnih pokazatelja uspješnosti IKJS-a.

4.2. Učinkovitost

Pokretanje prvog poziva na podnošenje prijedloga odgođeno je zbog kašnjenja u donošenju teritorijalnih planova za pravednu tranziciju, što je bio preduvjet za dodjelu potpore u okviru IKJS-a. To je izravno utjecalo na vremenski okvir i učinkovitost provedbe IKJS-a.

Činjenica da je poziv na podnošenje prijedloga višegodišnji, a ne godišnji omogućila je smanjenje administrativnog opterećenja uzrokovanog njegovim upravljanjem i predvidljiv okvir za sve dionike. Rokovi za podnošenje zahtjeva, koji su u prosjeku međusobno udaljeni četiri mjeseca, podnositeljima zahtjeva omogućuju podnošenje zahtjeva u redovitim vremenskim razmacima.

S druge strane, zasebni postupci podnošenja zahtjeva i izvješćivanja za bespovratna sredstva i zajam smatraju se manje učinkovitim u usporedbi s jednim zahtjevom za zajam i bespovratna sredstva.

Analiza provedbe IKJS-a pokazuje da je evaluacija bespovratnih sredstava u prosjeku trajala oko dva mjeseca i da je odluka o dodjeli bespovratnih sredstava donesena u razdoblju od šest do 13 mjeseci. Na duljinu cijelog postupka uglavnom utječe dospijee parametara zajma u trenutku podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva.

Informacije prikupljene za ovu evaluaciju nisu dovoljne da bi se potvrdile očekivane koristi od pojednostavnjenja financiranja koje nije povezano s troškovima. Učinak mjera pojednostavnjenja IKJS-a na administrativne troškove nije procijenjen zbog malog broja zaprimljenih zahtjeva i potpisanih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u ovoj fazi. Međutim, čini se da su korisnici IKJS-a dosad iznimno cijenili financiranje koje nije povezano s troškovima i visok postotak ukupnih bespovratnih sredstava isplaćenih putem pretfinanciranja.

Jedna od prednosti u provedbi IKJS-a bila je korištenje mreže upravljačkih tijela i provedbenih tijela kohezijske politike koja već postoji u okviru Komisije i EIB-ove mreže lokalnih ureda koja podupire i učinkovitu provedbu IKJS-a.

Iako je prerano za predviđanje vrijednosti multiplikatora IKJS-a (učinak financijske poluge bespovratnih sredstava) za cijelu omotnicu IKJS-a, na temelju sedam projekata kojima je dodijeljena potpora u okviru IKJS-a, prosječni omjer ulaganja i bespovratnih sredstava IKJS-a iznosi 12, a kreće se od 5,5 za slabije razvijene regije do 21,3 za razvijenije i tranzicijske regije.

4.3. Koherentnost

Koherentnost triju stupova mehanizma za pravednu tranziciju opisana je u teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju, iako se u njima navode ograničene pojedinosti o IKJS-u. Iako mnoge države članice spominju sektore prihvatljive u okviru IKJS-a, često ne navode specifikacije ni jasne sinergije među stupovima. Naposljetku, koherentnost ovisi o podnesenim prijedlozima, a ne o unaprijed definiranoj strategiji, s fleksibilnim okvirom teritorijalnog plana za pravednu tranziciju kojim se omogućuje ocjenjivanje koherentnosti na pojedinačnoj osnovi.

Koherentnost IKJS-a i Mehanizma za oporavak i otpornost, kojim se osiguravaju financijska sredstva za slične vrste ulaganja, ovisi o mjeri u kojoj postoji potencijalno preklapanje i komplementarnost između planova za oporavak i otpornost i teritorijalnih planova za pravednu tranziciju. Potencijalni podnositelji zahtjeva smatraju da je Mehanizam za oporavak i otpornost privlačniji.

Fondovi EU-a u okviru kohezijske politike (EFRR, ESF+ i Kohezijski fond) dijele i sektorsku prihvatljivost koja se preklapa s IKJS-om te imaju povoljnije uvjete financiranja s višim stopama

sufinanciranja bespovratnim sredstvima. Osim toga, tijela država članica trebala su uložiti veliki trud u izradu programa kako bi ispunila kratke rokove za potrošnju i zahtjeve za pristup kohezijskim fondovima. To je utjecalo i na njihovu koherentnost s IKJS-om te je dovelo do sinergija, ali i preklapanja instrumenata. Kad se privlačnost različitih izvora financiranja EU-a analizira na temelju njihovih stopa sufinanciranja bespovratnim sredstvima, IKJS je manje privlačan.

Preklapanje različitih mogućnosti financiranja stvara dodatnu složenost za potencijalne korisnike i subjekte za koordinaciju jer oni moraju utvrditi najprikladniji instrument financiranja za svako ulaganje i razumjeti funkcioniranje različitih fondova EU-a.

IKJS se može preklapati i s nacionalnim programima, na primjer s fondom koji se preklapa sa sličnim ciljevima u Njemačkoj, čime bi se djelomično mogla objasniti ograničena provedba IKJS-a u toj državi članici.

Općenito, postoji neusklađenost između dodijeljenih nacionalnih udjela i potražnje za IKJS-om. Iako su i dalje dostupni svi nacionalni udjeli država članica s najvećim nacionalnim udjelima, druge države članice, kao što je Francuska, koja je iscrpila svoj nacionalni udio, mogle bi iskoristiti dodatna sredstva iz IKJS-a.

Osim savjetodavne potpore u okviru IKJS-a dostupne u okviru savjetodavnog centra InvestEU, javni subjekti u predmetnim regijama ponovno su primali nekoliko vrsta tehničke pomoći koju Komisija plaća u okviru drugih programa Unije kao što su Instrument za tehničku potporu i JTP Groundwork. Budući da su neke inicijative za savjetovanje i tehničku pomoć još u tijeku, a druge su nedavno zaključile, u ovoj se fazi ne mogu donijeti zaključci o učinku i komplementarnosti inicijativa. Postoje dokazi da su informativne i komunikacijske aktivnosti koje su se odvijale u okviru savjetodavne potpore u okviru IKJS-a i druge zadaće tehničke pomoći koje su rasporedili drugi konzultanti pridonijele boljoj informiranosti o IKJS-u.

4.4. Dodana vrijednost EU-a

Preliminarne povratne informacije upućuju na to da IKJS stvara dodanu vrijednost stavljanjem na raspolaganje dodatnih sredstava kako bi se odgovorilo na potrebe tranzicije u regijama obuhvaćenima pravednom tranzicijom. On stvara nove mogućnosti za lokalna javna tijela da pokriju ulaganja u pravednu tranziciju koja ne bi bilo moguće provesti samo vlastitim sredstvima na lokalnoj i nacionalnoj razini.

Učinak bespovratnih sredstava IKJS-a na realizaciju projekta i dalje je neizvjestan zbog ograničenog broja dodijeljenih bespovratnih sredstava, ali njihov učinak ovisi o nekoliko čimbenika, kao što su točna stopa sufinanciranja u okviru IKJS-a ili iznos bespovratnih sredstava. S većim čimbenicima očekuje se veći učinak bespovratnih sredstava.

Nadalje, bespovratna sredstva služe kao dodatno financiranje za proširenje opsega projekata, čime se potencijalno osigurava uključivanje socijalno vrijednih, ali inače neprofitabilnih komponenti. Savjetodavne usluge IKJS-a poboljšavaju provedbu projekata poboljšanjem kvalitete i ubrzavanjem rokova za podnošenje zahtjeva.

Sufinanciranjem IKJS-a osigurava se i trenutačna likvidnost projekata nakon potpisivanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. Međutim, podnošenje zahtjeva za potporu u okviru IKJS-a moglo bi odgoditi provedbu u usporedbi s upotrebom lako dostupnih izvora financiranja.

4.5. Relevantnost

Relativno nedavno donošenje teritorijalnih planova za pravednu tranziciju u kombinaciji s trenutačnim preispitivanjem kohezijske politike u sredini programskog razdoblja (uključujući teritorijalne planove za pravednu tranziciju) podupire kontinuiranu relevantnost IKJS-a za zadovoljavanje trenutačnih potreba. Sudjelovanje dionika dovelo je do općeg konsenzusa među institucionalnim akterima, nacionalnim predstavnicima te potencijalnim i stvarnim korisnicima o tome da su ciljevi IKJS-a relevantni.

Provedba IKJS-a blisko je usklađena s političkim smjernicama nove Komisije koje je predsjednica Komisije iznijela u srpnju 2024. i pridonosi ostvarivanju dugoročnih ciljeva utvrđenih u europskom zelenom planu u 2019. Sredstvima iz IKJS-a ostvaruju se ciljevi EU-a kojima se osigurava učinkovito pravo svih građana da ostanu u zajednicama koje smatraju svojim domom i podupire se socijalno održiva dekarbonizacija u regijama koje tradicionalno ovise o industriji fosilnih goriva.

5. ZAKLJUČAK I POUKE

U evaluaciji instrumenta za kreditiranje u javnom sektoru (IKJS) istaknuto je nekoliko izazova u ranoj fazi provedbe. Povratne informacije dionika otkrivaju različite razine angažmana među državama članicama. Iako kvalitativni podaci pružaju vrijedan uvid, nedostatak kvantitativnih podataka otežava sveobuhvatnu procjenu. Unatoč tim izazovima, postoji obećavajući potencijal za učinkovitu provedbu. Sljedeće pouke pružaju smjernice za nastavak provedbe IKJS-a i služe kao temelj za oblikovanje budućih financijskih instrumenata.

Neusklađenost nacionalnih udjela s potrebama potencijalnih korisnika

Za prvi poziv na podnošenje prijedloga (do 2025.) utvrđeni su nacionalni udjeli u skladu s ključem za dodjelu proračunskih sredstava definiranim za FPT. To je utjecalo na korištenje i koherentnost IKJS-a s drugim izvorima financiranja te je istaknulo ograničenja ne uzimanja u obzir činjenice da bi se potražnja za povratnim financiranjem mogla razlikovati od metode dodjele sredstava FPT-a. Dok su svi nacionalni udjeli država članica s najvećim nacionalnim udjelima i dalje dostupni, druge su mogle iskoristiti više sredstava. Osim toga, u državama članicama u kojima je nacionalni udio bio najmanji, države članice i podnositelji zahtjeva imali su manji poticaj za ulaganje sredstava u podupiranje ili razvoj zahtjeva za dodjelu potpore u okviru IKJS.

IKJS ima ograničen kapacitet za potporu manjim projektima

Dok manji projekti primaju potporu u okviru IKJS-a, uključujući pet projekata koji primaju posredovane zajmove u rasponu od 1,5 milijuna EUR do 12 milijuna EUR, posredno kreditiranje dostupno je samo u dvije države članice. U drugim državama članicama minimalni iznos zajma iznosi 12,5 milijuna EUR, što je veliki prag za manje podnositelje zahtjeva. Okvirni zajmovi nude mogućnost dosezanja praga veličine zajma udruživanjem više projekata, ali time se povećava složenost postupka podnošenja zahtjeva. Manji subjekti možda nemaju potrebno iskustvo ni resurse za učinkovitu provedbu te razine koordinacije. Stoga bi manji projekti mogli biti isključeni iz IKJS-a.

Moguće rješenje za visoku minimalnu veličinu kredita i pitanja koordinacije mogla bi biti veća uključenost nacionalnih razvojnih banaka i veće korištenje financijskog posredovanja, no IKJS im mora ponuditi odgovarajuće poticaje za sudjelovanje. U svakom slučaju, odabir partnera u financiranju za buduće financijske instrumente trebao bi biti usko usklađen s potrebama i

profilima potencijalnih korisnika, a posebnu pozornost treba posvetiti angažiranju partnera koji imaju institucionalni kapacitet i operativne okvire potrebne za potporu manjim korisnicima.

Model ostvarivanja IKJS-a

Model ostvarivanja IKJS-a pruža nekoliko prednosti koje pridonose njegovoj privlačnosti. Jedna od ključnih prednosti IKJS-a jest olakšavanje izravnog pristupa lokalnih javnih tijela financiranju na razini EU-a. Nadalje, u IKJS-u se primjenjuje pristup mješovitog financiranja u okviru kojeg se bespovratna sredstva EU-a kombiniraju sa zajmovima EIB-a i dodatnim izvorima financiranja. Na taj se način potencijalno povećavaju financijska sredstva dostupna projektima, pri čemu je 1 EUR bespovratnih sredstava IKJS-a dovelo do ulaganja u prosjeku od 12 EUR.

Međutim, zbog strukture IKJS-a koja zahtijeva podnošenje dvaju zasebnih zahtjeva za bespovratna sredstva i zajmove, postupak podnošenja zahtjeva postaje složen. Postupak podnošenja zahtjeva u okviru IKJS-a, od podnošenja do potpisivanja konačnih sporazuma, može trajati do ukupno 18 mjeseci, što možda ne odgovara rokovima provedbe projekta svih korisnika.

Sustav koji bi EIB-u i Komisiji omogućio da međusobno razmjenjuju podatke koje su dostavili podnositelji zahtjeva mogao bi potencijalno povećati učinkovitost i smanjiti administrativno opterećenje za podnositelje zahtjeva, EIB i Komisiju. Za buduće financijske instrumente trebalo bi istražiti bolju razmjenu podataka između Komisije i njezinih financijskih partnera, međutim uspostava potrebnih sustava i postupaka zahtijevala bi znatna ulaganja u resurse te se mora uskladiti s planiranim uvođenjem instrumenta. Za buduće financijske instrumente mogao bi se istražiti alternativni model provedbe u kojem jedan subjekt upravlja izvorima mješovitog financiranja kako bi se pojednostavnio postupak podnošenja zahtjeva i povećala dodana vrijednost EU-a. Naposljetku, parametre za bespovratna sredstva i zajmove trebalo bi pažljivo kalibrirati za sve buduće financijske instrumente. Parametri bespovratnih sredstava trebali bi biti proporcionalni prirodi i opsegu ulaganja, a posebno bi trebali na smislen način potaknuti podnošenje zahtjeva za instrument, dok bi parametri zajma (kamatne stope, uvjeti otplate, postupak pregovaranja o zajmu itd.) trebali biti dovoljno privlačni u usporedbi s tržišnim uvjetima kako bi se potaknulo korištenje Instrumenta.

Savjetodavna potpora IKJS-a

Budući da su države članice dale prednost korištenju sredstava koja nude veće sufinanciranje bespovratnim sredstvima u odnosu na povratno financiranje iz IKJS-a, potražnja za savjetodavnim uslugama u okviru IKJS-a prvotno je bila mala. U opseg ove evaluacije uključen je samo jedan dovršeni radni zadatak. Savjetodavne aktivnosti u okviru IKJS-a provodi EIB u okviru savjetodavnog centra InvestEU (u skladu s Uredbom o programu InvestEU), a u međuevaluaciji centra također se smatralo da je prerano za potpunu procjenu njegova učinka zbog ograničenog korištenja.

Ako se trenutačna kretanja nastave, očekuje se da će savjetovanje o IKJS-u imati ograničen učinak na administrativne kapacitete zbog male potražnje za radnim zadacima u tom području.

Okvir za praćenje IKJS-a

Nedostatak okvira za praćenje IKJS-a jest taj što za ključne pokazatelje uspješnosti povezane s općim ciljem i specifičnim ciljem nisu utvrđene ciljne vrijednosti u Uredbi. U okviru tog postupka izneseni su ciljevi za regulatorne ključne pokazatelje uspješnosti IKJS-a. Procjena pojednostavnjenja i administrativnih troškova za korisnike i podnositelje zahtjeva bila je

ograničena u okviru ove evaluacije jer bi se zbog rane faze provedbe IKJS-a temeljila na smanjenom, nereprezentativnom uzorku. Temeljita analiza proved će se tijekom završne evaluacije nakon što bude dostupna dostatna skupina podnositelja zahtjeva i korisnika.

Utvrđeni pokazatelji savjetodavnog centra InvestEU, kao što su očekivana mobilizirana ulaganja i zadovoljstvo sudionika, u potpunosti će se iskoristiti za mjerenje dodane vrijednosti savjetodavnih usluga IKJS-a tijekom završne evaluacije.

Utjecaj na rodnu ravnopravnost

U pozivu na podnošenje prijedloga u okviru IKJS-a trenutačno nedostaje referentni okvir za podnositelje zahtjeva u vezi s rodnom ravnopravnošću. Kako bi se to uzelo u obzir, drugi poziv na podnošenje prijedloga u okviru IKJS-a (u pripremi) uključivat će dodatne mjere za promicanje rodne ravnopravnosti. Skup alata za regije pravedne tranzicije pod naslovom „Razmatranje rodne perspektive u regionalnim preobrazbama”⁵ (koji je razvila Komisija) pružit će smjernice za upravljanje utjecajem pravedne tranzicije na rodnu ravnopravnost.

⁵ Europska komisija (2023.), Razmatranje rodne ravnopravnosti u regionalnim transformacijama. Skup alata za regije pravedne tranzicije (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/toolkit-considering%20gender%20in%20regional%20transformations.pdf).