

Bruksela, 15 października 2025 r.
(OR. en)

13725/25

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2020/0100 (COD)

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	8 października 2025 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2025) 628 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z ewaluacji śródkresowej instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji w 2025 r. zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) 2021/1229

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2025) 628 final.

Zał.: COM(2025) 628 final



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.10.2025 r.
COM(2025) 628 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**z ewaluacji śródkresowej instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego
w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji w 2025 r. zgodnie z art. 17
rozporządzenia (UE) 2021/1229**

{SWD(2025) 287 final}

1. WPROWADZENIE

Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego („IPSP” lub „instrument”) stanowi trzeci filar mechanizmu sprawiedliwej transformacji¹. Instrument został ustanowiony w lipcu 2021 r. rozporządzeniem (UE) 2021/1229² („rozporządzenie w sprawie IPSP”), aby pomóc w osiągnięciu unijnego celu klimatycznego na 2030 r. i neutralności klimatycznej do 2050 r. w sposób skuteczny i sprawiedliwy społecznie.

Celem ogólnym instrumentu jest zapewnienie wsparcia w odpowiedzi na poważne wyzwania społeczne, gospodarcze i środowiskowe związane z procesem transformacji w kierunku: (i) unijnych celów klimatycznych i energetycznych na 2030 r. oraz (ii) celu, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej w UE najpóźniej do 2050 r., jak określono w rozporządzeniu (UE) 2021/1119³. Instrument skonstruowano w taki sposób, aby przynosił korzyści terytoriom UE wskazanym w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji zatwierdzonych przez Komisję.

Celem szczegółowym instrumentu jest zwiększenie inwestycji sektora publicznego, które zaspokajają potrzeby rozwojowe terytoriów wskazanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, dzięki ułatwieniu finansowania projektów, które nie generują strumieni dochodów wystarczających do pokrycia kosztów inwestycyjnych.

Ponieważ jest to instrument mieszany, wsparcie w jego ramach składa się ze składnika pożyczkowego i dotacyjnego. Dzięki wkładowi w wysokości 1,3 mld EUR pochodzącemu z dotacji UE, pożyczkom w wysokości od 6 mld EUR do 8 mld EUR udzielonym przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz szacowanemu wkładowi w wysokości 6 mld EUR pochodzącemu z innych źródeł, instrument ten ma na celu uruchomienie inwestycji publicznych o wartości od 13,3 mld EUR do 15,3 mld EUR w latach 2021–2027.

Zgodnie z art. 17 rozporządzenia w sprawie IPSP przeprowadzono ewaluację śródkresową instrumentu, a sprawozdanie z niej przedkłada się Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Ewaluacja śródkresowa IPSP obejmowała kilka etapów. Zaproszenie do zgłaszania uwag trwało od 2 lutego 2024 r. do 1 marca 2024 r. Badanie uzupełniające, przeprowadzone w okresie od kwietnia 2024 r. do stycznia 2025 r. przez T33 Srl i Prognos AG, uzupełniło ewaluację o przegląd literatury fachowej, konsultacje z zainteresowanymi stronami, wywiady, ankiety i studia przypadku. Ponadto Rada ds. Kontroli Regulacyjnej uczestniczyła w posiedzeniu na wyższym szczeblu 16 grudnia 2024 r., i w kolejnym posiedzeniu 14 maja 2025 r. 16 maja 2025 r. wydała na temat ewaluacji pozytywną opinię z zaleceniami. Ewaluacja zakończyła się kompleksowym sprawozdaniem w ramach dokumentu roboczego służb Komisji w 2025 r.

¹ Mechanizm sprawiedliwej transformacji składa się z trzech filarów. Są to: 1) Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, 2) specjalny system w ramach Programu InvestEU oraz 3) instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego. Ten ostatni jest przedmiotem niniejszego sprawozdania.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1229 z dnia 14 lipca 2021 r. w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji ([rozporządzenie - 2021/1229 - PL - EUR-Lex](#)).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 z dnia 30 czerwca 2021 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej i zmiany rozporządzeń (WE) nr 401/2009 i (UE) 2018/1999 (Europejskie prawo o klimacie) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/eng>).

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono najistotniejsze ustalenia i wnioski z ewaluacji śródkresowej instrumentu. Towarzyszy mu dokument roboczy służb Komisji („SWD”), w którym oceniono, w jakim stopniu instrument jest skuteczny, efektywny i spójny, zapewnia unijną wartość dodaną i jest adekwatny.

2. ZAKRES EWALUACJI ŚRÓDKRESOWEJ INSTRUMENTU

Zgodnie z art. 17 ust. 2 rozporządzenia w sprawie IPSP celem ewaluacji śródkresowej jest ocena wdrożenia programu IPSP oraz jego zdolności do osiągnięcia celów określonych w art. 3 tego rozporządzenia. W szczególności w ramach ewaluacji należy ocenić:

- a) w jakim zakresie unijne wsparcie przyznane w ramach Instrumentu przyczyniło się do zaspokojenia potrzeb terytoriów, w odniesieniu do których wdrażane są terytorialne plany sprawiedliwej transformacji;
- b) w jaki sposób zostały uwzględnione zasady horyzontalne, o których mowa w art. 4;
- c) potrzebę przeprowadzenia oceny wpływu w aspekcie płci;
- d) stosowanie warunków kwalifikowalności określonych w art. 9 oraz sposób stosowania obowiązków w zakresie widoczności;
- e) na podstawie projektów wspieranych w ramach instrumentu – zakres w jakim wkład instrumentu przyczynił się do realizacji celów środowiskowych określonych w art. 9 rozporządzenia (UE) 2020/852⁴.

Oprócz szczegółowych wymogów dotyczących ewaluacji określonych powyżej oraz w rozporządzeniu w sprawie IPSP zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa ewaluacja śródkresowa obejmuje pięć następujących kryteriów oceny lepszego stanowienia prawa: (i) skuteczność; (ii) efektywność; (iii) spójność; (iv) europejska wartość dodana; (v) adekwatność.

Zakres ewaluacji obejmuje instrument od dnia wejścia w życie rozporządzenia w sprawie IPSP 14 lipca 2021 r. do 31 stycznia 2025 r. i dotyczy wszystkich państw członkowskich UE, w szczególności terytoriów określonych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji.

Niniejsza ewaluacja śródkresowa jest przeprowadzana na wczesnym etapie realizacji i jako taka skupia się na działaniach i produktach, ponieważ nie jest jeszcze możliwe oszacowanie rezultatów i wpływu. Ocena rezultatów i długoterminowych skutków zostanie uwzględniona w ewaluacji końcowej, która zgodnie z rozporządzeniem w sprawie IPSP (art. 17 ust. 3) musi zostać przeprowadzona najpóźniej do 31 grudnia 2031 r.

3. PRZEGLĄD METODYKI OCENY

Ustalenia przedstawione w ramach ewaluacji opierają się na dwóch głównych elementach. Po pierwsze, opiera się ona na wewnętrznej wiedzy specjalistycznej i dokumentacji. Po drugie, ocena opiera się na wynikach badania uzupełniającego zleconego przez Komisję i opracowanego przez konsorcjum złożone z T33 srl i Prognos AG. W badaniu uzupełniającym, przeprowadzonym między końcem kwietnia 2024 r. a styczniem 2025 r., połączono różne

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 ([rozporządzenie Parlamentu Europejskiego \(UE\) 2020/852](#)).

metody (przegląd dokumentów/badania źródeł wtórnych, ankiety, wywiady i studia przypadków) w celu udzielenia odpowiedzi na pytania zawarte w ewaluacji.

W ramach tej oceny opracowano logikę interwencji, a także matrycę ewaluacji. W matrycy powiązano kryteria oceny z logiką interwencji i wykorzystano kluczowe elementy do opracowania pytań badawczych.

4. GŁÓWNE USTALENIA I WNIOSKI Z EWALUACJI ŚRÓDOKRESOWEJ

W niniejszej sekcji podsumowano ustalenia i wnioski z ewaluacji śródkresowej IPSP zgodnie z pięcioma kryteriami określonymi w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa: skuteczność, efektywność, spójność, europejska wartość dodana oraz adekwatność.

4.1. Skuteczność

Od czasu ogłoszenia wieloletniego zaproszenia do składania wniosków w lipcu 2022 r. do 31 stycznia 2025 r. otrzymano 46 wniosków projektowych, z czego 30 (65 %) uznano za kwalifikowalne i dopuszczalne, a 17 z nich wybrano do finansowania przez komisję oceniającą IPSP. Oczekuje się, że wybrane projekty uruchomią dotacje w wysokości około 228 mln EUR, co odpowiada 17 % budżetu przeznaczanego na dotacje, oraz łączne inwestycje w wysokości 1,4 mld EUR, obejmujące dotacje, pożyczki i dodatkowe źródła finansowania.

Kwalifikujące się wnioski złożyli wnioskodawcy z Grecji, Szwecji, Francji, Czech, Niemczech, Polski, Hiszpanii, Łotwy i Irlandii, ale nie z pozostałych państw członkowskich. Na wykorzystanie instrumentu wpływa kilka czynników, między innymi: nakładanie się innych źródeł finansowania z wyższymi wskaźnikami współfinansowania dotacji dla tego samego rodzaju inwestycji, wydolność administracyjna organów publicznych, dostępność już zaawansowanych list przygotowywanych projektów, ograniczenia finansowe potencjalnych wnioskodawców oraz niekwalifikowalność projektów korzystających z innych funduszy UE, ponieważ zgodnie z warunkami określonymi w IPSP projekty objęte tym instrumentem nie mogą korzystać ze wsparcia w ramach innych programów unijnych.

Inne wyzwania, przed którymi stoją potencjalni beneficjenci IPSP, dotyczą (i) minimalnego progu dla pożyczek bezpośrednich udzielanych przez EBI oraz (ii) wymogów dotyczących uzyskania przez beneficjentów kredytów ramowych EBI, co może stanowić znaczną barierę dostępu dla gmin realizujących niewielkie projekty i dysponujących ograniczonymi zasobami administracyjnymi, uniemożliwiającymi im podjęcie roli koordynacyjnej. Komisja i EBI podjęły różne działania w celu złagodzenia tej sytuacji.

Trudno jest ocenić przyszłe wykorzystanie instrumentu. Chociaż całkowite wykorzystanie budżetu dotacji w ramach pierwszego zaproszenia do składania wniosków jest mało prawdopodobne, drugie zaproszenie do składania wniosków (2026–2027) stwarza taką możliwość. Jest to szczególnie istotne, ponieważ wzrosła wiedza na temat IPSP, a udziały krajowe nie będą miały zastosowania po roku 2025. Niemniej jednak decydującym czynnikiem będzie zakres, w jakim zaplanowane lub wykorzystane zostaną inne fundusze unijne i krajowe.

Włączenie IPSP do ram terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji stworzyło jasny punkt odniesienia, ustanawiając kluczową strategię sprawiedliwej transformacji, do której wnioskodawcy IPSP powinni się dostosować i na którą powinni się powoływać w swoich

wniosek o udzielenie dotacji w ramach IPSP. Ponadto terytorialne plany sprawiedliwej transformacji stanowiły pierwszy krok w kierunku zwiększenia wiedzy na temat IPSP.

W przypadku podpisanych projektów dotacja pokryła od 5 % do 18 % całkowitych kosztów inwestycji, a pożyczka – od 31 % do 73 %. Sugeruje to, że kluczowym czynnikiem decydującym o wartości IPSP dla beneficjentów jest struktura pożyczki udzielanej przez EBI. Potencjalni wnioskodawcy mogą dokonać oceny oprocentowania, okresu pożyczki, kwoty finansowania oraz ogólnej skuteczności procesu negocjacji pożyczki EBI w kontekście zaspokojenia ich potrzeb w porównaniu z warunkami oferowanymi przez banki komercyjne. Chociaż IPSP jest generalnie dobrze przygotowany do zapewnienia korzystniejszych warunków finansowania poprzez połączenie pożyczek EBI z dotacjami UE, banki komercyjne często mają przewagę w postaci szybszego rozpatrywania wniosków o pożyczkę, prostszych procedur i ugruntowanych relacji z klientami.

Wsparcie doradcze udzielane przez EBI na rzecz IPSP jest realizowane za pośrednictwem Centrum Doradztwa InvestEU. Do 31 stycznia 2025 r. w trakcie realizacji znajduje się sześć zadań, a jedno zostało już ukończonych. Obejmują one szeroki zakres sektorów, w tym energetykę, mobilność, środowisko oraz inwestycje o charakterze społecznym. Chociaż wsparcie doradcze w ramach IPSP jest bezpłatne, początkowy popyt na nie był niewielki. Ze wstępnych ustaleń wynika, że wsparcie doradcze świadczone za pośrednictwem Centrum Doradztwa InvestEU przyczyniło się do zwiększenia liczby wniosków i poprawy ich jakości.

IPSP jest instrumentem nowym, dlatego działania o charakterze komunikacyjnym i informacyjnym miały kluczowe znaczenie dla promowania jego wykorzystania. Komisja, w ścisłej współpracy z CINEA i EBI, zwiększyła wiedzę na temat IPSP poprzez wiele wspólnych działań skierowanych do różnych rodzajów potencjalnych beneficjentów. Ze wstępnych ustaleń wynika, że działania komunikacyjne były skuteczne.

Wsparcie wdrażania IPSP ze strony organów krajowych jest zróżnicowane i ma charakter dobrowolny. Wydaje się, że władze krajowe angażują się w IPSP, gdy dysponują wystarczającymi zasobami administracyjnymi lub uznają IPSP za istotny. W przypadkach, w których władze krajowe wspierają korzystanie z IPSP, wydaje się, że wnioski projektowe są bardziej dopracowane i odnoszą większy sukces.

Zasady horyzontalne, o których mowa w art. 4 rozporządzenia w sprawie IPSP, są uwzględnione w realizacji i zarządzaniu IPSP na kilka sposobów. Zaangażowanie podmiotów ubiegających się o wsparcie w ramach IPSP w przestrzeganie tych zasad horyzontalnych jest oceniane podczas oceny wniosków oraz podczas realizacji poprzez okresowe sprawozdania i kontrole na miejscu. EBI ocenia i monitoruje również wszystkie projekty i operacje pośrednie w oparciu o kryteria środowiskowe, społeczne i z zakresu ładu korporacyjnego. Finansowane są wyłącznie działania spełniające wymogi EBI dotyczące należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Jeśli chodzi o aspekt płci, niektóre podpisane umowy o udzielenie dotacji wyraźnie uwzględniają podejście uwzględniające aspekt płci, podczas gdy inne nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii równości płci. Jeżeli chodzi o szacowaną liczbę miejsc pracy utworzonych dzięki IPSP w ramach podpisanych umów o udzielenie dotacji, wnioskodawcy zadeklarowali, że 50 % z nich (2 870 z 5 745) jest przeznaczonych dla kobiet. Jeżeli chodzi o osoby, które powinny zostać objęte podpisanymi projektami IPSP, według szacunków beneficjentów 52 % z nich to kobiety.

W odniesieniu do wkładu w realizację celów środowiskowych szeroki zakres kwalifikujących się sektorów oznacza, że niektóre projekty dotyczą bezpośrednio działań w dziedzinie klimatu, podczas gdy inne pozostaną neutralne dla klimatu lub przynajmniej nie spowodują znaczących szkód. Niektóre projekty dotyczące sprawiedliwej transformacji, które nie prowadzą do bezpośredniej redukcji emisji CO₂, mogą nadal uzyskać wysoką ocenę pod względem zrównoważenia środowiskowego. W czterech z siedmiu projektów wspieranych z IPSP zadeklarowano, że przyczynią się one do redukcji emisji CO₂ (szacowana redukcja emisji CO₂ wyniesie 135 805 ton rocznie). Pozostałe projekty będą miały pewien wpływ na środowisko, np. poprzez promowanie gospodarki o obiegu zamkniętym i różnorodności biologicznej.

Ogólnym słabym punktem ram monitorowania IPSP jest to, że dla celu ogólnego, celu szczegółowego i kluczowych wskaźników skuteczności działania (KPI) nie określono obecnie żadnych wartości docelowych. W ramach niniejszej ewaluacji przedstawiono jednak cele dla kilku określonych przepisami wskaźników KPI dotyczących IPSP.

4.2. Efektywność

Ogłoszenie pierwszego zaproszenia do składania wniosków zostało opóźnione z powodu zwłoki w przyjęciu terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, co było warunkiem koniecznym do przyznania wsparcia w ramach IPSP. Miało to bezpośredni wpływ na harmonogram i skuteczność wdrożenia IPSP.

Wieloletni charakter zaproszenia w porównaniu z zaproszeniem rocznym przyczynił się do zmniejszenia obciążenia administracyjnego związanego z jego obsługą oraz zapewnił przewidywalne ramy dla wszystkich zainteresowanych stron. Terminy składania wniosków, które przypadają średnio co 4 miesiące, umożliwiają wnioskodawcom składanie wniosków w regularnych odstępach czasu.

Z drugiej strony odrębne procedury składania wniosków i sprawozdawczości w odniesieniu do dotacji i pożyczek są postrzegane jako mniej efektywne w porównaniu z jednym wnioskiem obejmującym zarówno pożyczkę, jak i dotację.

Z analizy wdrożenia IPSP wynika, że ocena wniosku o dotację trwała średnio około dwóch miesięcy, a wydanie decyzji o przyznaniu dotacji – od 6 do 13 miesięcy. Na długość całego procesu największy wpływ ma stopień spełnienia parametrów pożyczki w momencie składania wniosku o dotację.

Informacje zebrane na potrzeby niniejszej ewaluacji nie są wystarczające, aby potwierdzić spodziewane korzyści wynikające z uproszczenia związane z wykorzystaniem finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji. Nie oszacowano wpływu wprowadzenia uproszczeń w zakresie IPSP na koszty administracyjne ze względu na ograniczoną liczbę otrzymanych wniosków i podpisanych umów o udzielenie dotacji na obecnym etapie. Wydaje się jednak, że beneficjenci IPSP jak dotąd bardzo doceniają finansowanie niepowiązane z kosztami odnośnych operacji oraz wysoki odsetek całkowitej kwoty dotacji wypłacanej w ramach płatności zaliczkowych.

W procesie wdrażania IPSP skorzystano z sieci organów zarządzających polityką spójności i organów wykonawczych, która już istnieje w Komisji, oraz rozległej sieci lokalnych biur EBI, które również wspierały skuteczne wdrażanie IPSP.

Chociaż jest zbyt wcześnie, aby prognozować wartość mnożnika IPSP (efekt dźwigni finansowej dotacji) dla całego pakietu IPSP, można stwierdzić, skupiając się na siedmiu przyznanych projektach IPSP, że średni stosunek inwestycji i kwoty dotacji IPSP wynosi 12, przy czym waha się on od 5,5 dla regionów słabiej rozwiniętych do 21,3 dla regionów bardziej rozwiniętych i znajdujących się w okresie transformacji.

4.3. Spójność

Spójność trzech filarów mechanizmu sprawiedliwej transformacji (JTM) została nakreślona w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji, choć zawierają one ograniczone informacje na temat IPSP. Wiele państw członkowskich wymienia sektory kwalifikujące się do skorzystania z IPSP, ale często brakuje im konkretnych informacji lub jasnych powiązań między filarami. W ostatecznym rozrachunku spójność wynika raczej z przedłożonych wniosków niż z wcześniej ustalonej strategii, a elastyczne ramy terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji umożliwiają ocenę spójności indywidualnie dla każdego przypadku.

Spójność między IPSP a RRF, które zapewniają finansowanie inwestycji o podobnym charakterze, zależy od stopnia potencjalnego nakładania się i wzajemnego uzupełniania się planów na rzecz odbudowy i zwiększania odporności oraz terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji. Potencjalni wnioskodawcy postrzegają RRF jako bardziej atrakcyjny instrument.

Również w przypadku funduszy UE dostępnych w ramach polityki spójności UE (EFRR, EFS+ i Fundusz Spójności) istnieją sektory, które kwalifikują się zarówno do wsparcia za pośrednictwem IPSP, jak i w ramach funduszy UE, przy czym warunki finansowania w przypadku funduszy UE są korzystniejsze, ponieważ zapewniają wyższy poziom współfinansowania. Wymagały one również znacznych nakładów programowych ze strony organów państw członkowskich, które starały się dotrzymać napiętych terminów wydatkowania i wymogów dotyczących dostępu do funduszy spójności. W ujęciu ogólnym wpłynęło to również na ich spójność z IPSP, co przyczyniło się nie tylko do powstania synergii, ale również do nakładania się poszczególnych instrumentów. Przy analizie atrakcyjności różnych źródeł finansowania UE na podstawie wskaźników współfinansowania dotacji program IPSP zostaje zepchnięty na margines.

Nakładanie się różnych możliwości finansowania oznacza dodatkową zawilość dla potencjalnych beneficjentów i podmiotów koordynujących, ponieważ muszą oni rozpoznać najbardziej odpowiedni instrument finansowania dla każdej inwestycji i zrozumieć funkcjonowanie różnych funduszy UE.

IPSP może również pokrywać się z programami krajowymi, na przykład z funduszem o zbliżonych celach w Niemczech, co może częściowo wyjaśniać ograniczone wdrożenie programu IPSP w tym państwie członkowskim.

Ogólnie rzecz biorąc, istnieje rozbieżność między przyznanymi udziałami krajowymi a popytem na finansowanie w ramach IPSP. O ile pełne udziały krajowe państw członkowskich o największych kwotach krajowych pozostają dostępne, inne państwa członkowskie, takie jak Francja, która wyczerpała swój udział krajowy, mogłyby skorzystać z dodatkowych środków pochodzących z IPSP.

Oprócz wsparcia doradczego w zakresie IPSP dostępnego w ramach Centrum Doradztwa InvestEU podmioty publiczne w zainteresowanych regionach skorzystały z kilku rodzajów pomocy technicznej finansowanej przez Komisję w ramach innych programów unijnych, takich

jak Instrument Wsparcia Technicznego i JTP Groundwork. Ze względu na to, że niektóre inicjatywy doradcze i pomocy technicznej są nadal w trakcie realizacji, a inne zostały niedawno zakończone, na obecnym etapie nie można wyciągnąć wniosków dotyczących ich wpływu i komplementarności. Istnieją dowody na to, że działania mające na celu zwiększenie świadomości i komunikację, które miały miejsce w ramach wsparcia doradczego związanego z IPSP oraz inne zadania w zakresie pomocy technicznej realizowane przez innych konsultantów przyczyniły się do poszerzenia wiedzy na temat IPSP.

4.4. Europejska wartość dodana

Ze wstępnych informacji zwrotnych wynika, że IPSP wnosi wartość dodaną, gdyż udostępnia dodatkowe zasoby na potrzeby transformacji w regionach objętych sprawiedliwą transformacją. Stwarza on nowe możliwości dla lokalnych podmiotów publicznych w zakresie pokrywania kosztów inwestycji związanych ze sprawiedliwą transformacją, które nie byłyby możliwe do sfinansowania wyłącznie z ich środków własnych na szczeblu lokalnym i krajowym.

Wpływ dotacji z IPSP na realizację projektów pozostaje niepewny ze względu na ograniczoną liczbę przyznanych dotacji, ale jego wpływ zależy od kilku czynników, takich jak dokładna stopa współfinansowania IPSP lub wysokość dotacji. Im wyższe są te czynniki, tym większy jest spodziewany wpływ dotacji.

Ponadto dotacja służy jako dodatkowe finansowanie umożliwiające rozszerzenie zakresu projektów, co potencjalnie zapewnia uwzględnienie elementów mających wartość społeczną, ale nieopłacalnych pod innymi względami. Usługi doradcze związane z IPSP usprawniają realizację projektów poprzez poprawę jakości i przyspieszenie terminów składania i rozpatrywania wniosków.

Współfinansowanie w ramach IPSP zapewnia również natychmiastową płynność finansową dla projektów po podpisaniu umowy o udzielenie dotacji. Niemniej jednak ubieganie się o wsparcie w ramach IPSP może opóźnić realizację projektu w porównaniu z wykorzystaniem łatwo dostępnych źródeł finansowania.

4.5. Adekwatność

Stosunkowo niedawne przyjęcie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji w połączeniu z trwającym obecnie przeglądem śródkresowym polityki spójności (w tym terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji) potwierdzają dalszą adekwatność IPSP w kontekście zaspokajania bieżących potrzeb. Zaangażowanie zainteresowanych stron doprowadziło do osiągnięcia szerokiego konsensusu między podmiotami instytucjonalnymi, przedstawicielami krajowymi oraz potencjalnymi i faktycznymi beneficjentami co do tego, że cele IPSP są adekwatne.

Wdrożenie IPSP jest ściśle zgodne z wytycznymi politycznymi nowej Komisji przedstawionymi przez jej przewodniczącą w lipcu 2024 r., a jednocześnie przyczynia się do realizacji długoterminowych celów określonych w Europejskim Zielonym Ładzie w 2019 r. IPSP realizuje cele UE, zapewniając wszystkim obywatelom skuteczne prawo do pozostania w społecznościach, które uważają za swój dom, oraz wspierając zrównoważoną społecznie dekarbonizację w regionach tradycyjnie uzależnionych od przemysłu paliw kopalnych.

5. WNIOSKI I NABYTE DOŚWIADCZENIA

W ocenie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego (IPSP) zwrócono uwagę na szereg wyzwań napotkanych na wczesnym etapie jego wdrażania. Informacje zwrotne od zainteresowanych stron wskazują na różne poziomy zaangażowania w poszczególnych państwach członkowskich. Chociaż dane jakościowe dostarczają cennych informacji, brak danych ilościowych utrudnia kompleksową ocenę. Pomimo tych wyzwań potencjał dotyczący skutecznego wdrożenia jest obiecujący. Poniższe wnioski dostarczają wskazówek co do dalszego wdrażania IPSP i stanowią podstawę do opracowania przyszłych instrumentów finansowych.

Niedopasowanie udziałów krajowych do potrzeb potencjalnych beneficjentów

W przypadku pierwszego zaproszenia do składania wniosków (do 2025 r.) udziały krajowe zostały ustalone zgodnie z kluczem podziału środków budżetowych określonym dla FST. Wpłynęło to na wykorzystanie i spójność IPSP z innymi źródłami finansowania, uwydatniając ograniczenia wynikające z nieuwzględnienia faktu, że popyt na finansowanie podlegające spłacie może różnić się od metody alokacji środków w ramach FST. O ile pełne udziały krajowe państw członkowskich o największych udziałach krajowych pozostają dostępne, inne państwa mogłyby wykorzystać więcej zasobów. Ponadto w państwach członkowskich, w których udział krajowy był najniższy, państwa członkowskie i wnioskodawcy mieli mniejszą motywację do inwestowania środków we wspieranie lub opracowywanie wniosków o przyznanie finansowania w ramach IPSP.

IPSP charakteryzuje się ograniczoną zdolnością do wspierania mniejszych projektów

Chociaż mniejsze projekty korzystają ze wsparcia IPSP, w tym 5 projektów otrzymujących kredyty pośrednie o wartości od 1,5 mln EUR do 12 mln EUR, kredyty pośrednie są dostępne tylko w dwóch państwach członkowskich. W innych państwach członkowskich minimalna kwota pożyczki wynosi 12,5 mln EUR, co stanowi znaczną barierę dla mniejszych wnioskodawców. Kredyty ramowe oferują możliwość spełnienia wymogu dotyczącego wysokości kredytu poprzez połączenie wielu projektów, ale zwiększa to złożoność procesu składania wniosków. Mniejsze podmioty mogą nie dysponować doświadczeniem lub zasobami niezbędnymi do zapewnienia skutecznej koordynacji na tym poziomie. W związku z tym mniejsze projekty mogą być wykluczone z IPSP.

Możliwym rozwiązaniem problemów związanych z wysoką minimalną kwotą pożyczki i koordynacją mogłoby być większe zaangażowanie krajowych instytucji bankowych zajmujących się promocją oraz szersze wykorzystanie pośrednictwa finansowego, jednak IPSP musi zaoferować im odpowiednie zachęty do włączenia się w ten proces. W każdym razie wybór partnerów finansowych dla przyszłych instrumentów finansowych powinien być ściśle dostosowany do potrzeb i profili potencjalnych beneficjentów, ze szczególnym uwzględnieniem zaangażowania partnerów dysponujących odpowiednim zapleczem instytucjonalnym i ramami operacyjnymi niezbędnymi do wspierania mniejszych beneficjentów.

Model realizacji IPSP

Model realizacji IPSP ma kilka zalet, które zwiększają jego atrakcyjność. Jednym z kluczowych atutów IPSP jest ułatwienie lokalnym organom publicznym bezpośredniego dostępu do finansowania na szczeblu UE. Ponadto IPSP stosuje podejście oparte na finansowaniu mieszanym, łącząc dotacje UE z pożyczkami EBI i dodatkowymi źródłami finansowania.

Metoda ta potencjalnie zwiększa zasoby finansowe dostępne dla projektów, przy czym 1 EUR dotacji z IPSP generuje średnio 12 EUR inwestycji.

Podwójna struktura IPSP, wymagająca składania oddzielnych wniosków o dotacje i pożyczki, sprawia jednak, że proces składania wniosków jest skomplikowany. Proces ten w ramach IPSP, od momentu złożenia wniosku do podpisania ostatecznych umów, może trwać łącznie nawet 18 miesięcy, co może nie odpowiadać harmonogramom realizacji projektów wszystkich beneficjentów.

System umożliwiający EBI i Komisji wzajemną wymianę danych przekazanych przez wnioskodawców mógłby potencjalnie zwiększyć efektywność i zmniejszyć obciążenie administracyjne wnioskodawców, EBI i Komisji. Należy rozważyć lepszą wymianę danych między Komisją a jej partnerami finansowymi w odniesieniu do przyszłych instrumentów finansowych, choć jednocześnie ustanowienie niezbędnych systemów i procesów wymagałoby znacznych nakładów finansowych i musiałoby być dostosowane do planowanego wprowadzenia instrumentu. W przypadku przyszłych instrumentów finansowych można rozważyć alternatywny model realizacji, w którym pojedynczy podmiot zarządzałby mieszanymi źródłami finansowania, co przyczyniłoby się do usprawnienia procesu składania wniosków i zwiększenia europejskiej wartości dodanej. Wreszcie, parametry zarówno dotacji, jak i pożyczek powinny być starannie dostosowane w przypadku wszelkich przyszłych instrumentów finansowych. Parametry dotacji powinny być proporcjonalne do charakteru i skali inwestycji, a w szczególności powinny stanowić znaczącą zachętę do ubiegania się o ten instrument, natomiast parametry pożyczki (oprocentowanie, warunki spłaty, proces negocjacji pożyczki itp.) powinny być wystarczająco atrakcyjne w porównaniu z warunkami rynkowymi, aby zachęcić do korzystania z nich.

Wsparcie doradcze związane z IPSP

Jako że państwa członkowskie priorytetowo traktowały wykorzystanie funduszy oferujących wyższe dofinansowanie w formie dotacji w stosunku do finansowania zwrotnego zapewnianego przez IPSP, popyt na usługi doradcze związane z IPSP był początkowo ograniczony. W ramach niniejszej ewaluacji uwzględniono tylko jedno zrealizowane zadanie. Doradztwo związane z IPSP jest realizowane przez EBI w ramach Centrum Doradztwa InvestEU (na mocy rozporządzenia w sprawie InvestEU), a w ewaluacji śródkresowej Centrum uznano również, że pełna ocena jego wpływu jest przedwczesna ze względu na ograniczone wykorzystanie.

Jeżeli obecne tendencje się utrzymają, oczekuje się, że doradztwo związane z IPSP będzie miało ograniczony wpływ na zasoby administracyjne ze względu na niewielkie zapotrzebowanie na zadania w tym obszarze.

Ramy monitorowania IPSP

Słabym punktem ram monitorowania IPSP jest to, że dla kluczowych wskaźników skuteczności działania (KPI) związanych z celem ogólnym i celem szczegółowym nie określono w rozporządzeniu wartości docelowych. W ramach niniejszej ewaluacji przedstawiono wartości docelowe dla określonych przepisami wskaźników KPI dotyczących IPSP. Ocena uproszczenia i kosztów administracyjnych ponoszonych przez beneficjentów i wnioskodawców była ograniczona w ramach niniejszej ewaluacji, ponieważ ze względu na wczesny etap wdrażania IPSP opierałaby się ona na ograniczonej, niereprezentatywnej próbie. Dokładna analiza zostanie przeprowadzona podczas ewaluacji końcowej, gdy dostępna będzie wystarczająca pula wnioskodawców i beneficjentów.

Wskaźniki ustalone przez Centrum Doradztwa InvestEU, takie jak oczekiwane uruchomione inwestycje i zadowolenie uczestników, zostaną w pełni wykorzystane do pomiaru wartości dodanej usług doradczych związanych z IPSP podczas ewaluacji końcowej.

Wpływ w aspekcie płci

W zaproszeniu do składania wniosków w ramach IPSP brakuje obecnie ram odniesienia dla wnioskodawców dotyczących równości płci. Aby temu zaradzić, w drugim zaproszeniu do składania wniosków w ramach IPSP (w trakcie przygotowywania) zostaną uwzględnione dodatkowe środki promujące równość płci. Zestaw narzędzi dla regionów objętych sprawiedliwą transformacją zatytułowany „Uwzględnienie aspektu płci w przemianach regionalnych” (opracowany przez Komisję)⁵ będzie zawierać wytyczne dotyczące zarządzania wpływem sprawiedliwej transformacji w aspekcie płci.

⁵ Komisja Europejska (2023), *Considering gender in regional transformations. A toolkit for just transition regions* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/toolkit-considering%20gender%20in%20regional%20transformations.pdf).