

Bruselj, 15. oktober 2025
(OR. en)

13725/25

Medinstitucionalna zadeva:
2020/0100 (COD)

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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	8. oktober 2025
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	COM(2025) 628 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o vmesni oceni instrumenta za posojila v javnem sektorju v okviru mehanizma za pravični prehod v letu 2025 na podlagi člena 17 Uredbe (EU) 2021/1229

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2025) 628 final.

Priloga: COM(2025) 628 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.10.2025
COM(2025) 628 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o vmesni oceni instrumenta za posojila v javnem sektorju v okviru mehanizma za pravični prehod v letu 2025 na podlagi člena 17 Uredbe (EU) 2021/1229

{SWD(2025) 287 final}

1. UVOD

Instrument za posojila v javnem sektorju (v nadaljnjem besedilu: Instrument) je tretji steber mehanizma za pravični prehod¹. Vzpostavljen je bil julija 2021 z Uredbo (EU) 2021/1229² (v nadaljnjem besedilu: uredba o Instrumentu), da bi pomagal učinkovito in družbeno pravično doseči podnebni cilj Unije do leta 2030 ter podnebno nevtralnost do leta 2050.

Splošni cilj Instrumenta je obravnavati resne socialne, gospodarske in okoljske izzive, ki izhajajo iz prehoda na: (i) podnebne in energetske cilje EU do leta 2030 ter (ii) cilj podnebne nevtralnosti v EU najpozneje do leta 2050, določen v Uredbi (EU) 2021/1119³. Instrument je namenjen območjem v EU, opredeljenim v območnih načrtih za pravični prehod, ki jih je odobrila Komisija.

Specifični cilj instrumenta je povečati naložbe javnega sektorja, ki obravnavajo razvojne potrebe območij, opredeljenih v območnih načrtih za pravični prehod, tako da se olajša financiranje projektov, ki ne ustvarjajo zadostnih tokov prihodkov za kritje svojih stroškov naložb.

Podpora v okviru Instrumenta, ki je kombinirani instrument, vključuje posojilni del in del nepovratnih sredstev. S prispevkom v obliki nepovratnih sredstev EU v višini 1,3 milijarde EUR, posojili Evropske investicijske banke (EIB) v višini med 6 in 8 milijardami EUR ter prispevkom iz drugih virov, ki po ocenah znaša 6 milijard EUR, je cilj Instrumenta v obdobju 2021–2027 mobilizirati javne naložbe v višini med 13,3 in 15,3 milijarde EUR.

V skladu s členom 17 uredbe o Instrumentu je bilo izvedeno vmesno ocenjevanje Instrumenta, Evropskemu parlamentu in Svetu pa se predloži poročilo o tem.

Vmesno ocenjevanje Instrumenta je sestavljalo več korakov. Pripombe na poziv k predložitvi dokazov je bilo mogoče predložiti med 2. februarjem 2024 in 1. marcem 2024. Podporna študija, ki sta jo med aprilom 2024 in januarjem 2025 izvedla t33 Srl in Prognos AG, je ocenjevanje dopolnila s pregledom literature, posvetovanji z deležniki, razgovori, anketami in študijami primerov. Poleg tega je Odbor za regulativni nadzor sodeloval na predhodnem sestanku 16. decembra 2024 in na poznejšem sestanku 14. maja 2025. 16. maja 2025 je podal pozitivno mnenje o oceni s priporočili. Ocenjevanje se je zaključilo leta 2025 s celovitim poročilom v sklopu delovnega dokumenta služb Komisije.

V tem poročilu so predstavljene glavne ugotovitve in sklepne ugotovitve vmesne ocene Instrumenta. Priložen mu je delovni dokument služb Komisije (SWD), v katerem je ocenjeno, v kolikšni meri je Instrument učinkovit, uspešen in skladen, zagotavlja dodano vrednost EU ter je ustrezen.

¹ Mehanizem za pravični prehod sestavljajo trije stebri: (1) Sklad za pravični prehod, (2) namenski program v okviru programa InvestEU in (3) instrument za posojila v javnem sektorju. To poročilo se nanaša na instrument.

² Uredba (EU) 2021/1229 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. julija 2021 o instrumentu za posojila v javnem sektorju v okviru Mehanizma za pravični prehod ([Uredba \(EU\) 2021/1229 – SL – EUR-Lex](#)).

³ Uredba (EU) 2021/1119 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. junija 2021 o vzpostavitvi okvira za doseganje podnebne nevtralnosti in spremembi uredb (ES) št. 401/2009 in (EU) 2018/1999 (evropska podnebna pravila) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/eng>).

2. OBSEG VMESNEGA OCENJEVANJA INSTRUMENTA

V skladu s členom 17(2) uredbe o Instrumentu se pri vmesnem ocenjevanju ocenita izvajanje Instrumenta in njegova zmogljivost za doseganje ciljev iz člena 3 navedene uredbe. Zlasti bi bilo treba oceniti:

- a) v kolikšni meri je podpora Unije, zagotovljena v okviru Instrumenta, prispevala k obravnavanju potreb območij, ki izvajajo območne načrte za pravični prehod;
- b) kako so se upoštevala horizontalna načela iz člena 4;
- c) potrebo po izvedbi ocene učinka na enakost spolov;
- d) uporabo pogojev za upravičenost iz člena 9 ter kako so se izpolnjevale obveznosti po prepoznavnosti;
- e) v kolikšni meri je Instrument na podlagi projektov, podprtih z Instrumentom, prispeval k okoljskim ciljem iz člena 9 Uredbe (EU) 2020/852⁴.

Poleg posebnih zahtev za ocenjevanje, navedenih zgoraj in v uredbi o Instrumentu, ter v skladu s smernicami za boljše pravno urejanje vmesno ocenjevanje zajema pet meril za ocenjevanje: (i) učinkovitost; (ii) uspešnost; (iii) skladnost; (iv) dodana vrednost EU; (v) ustreznost.

Ocenjevanje zajema obdobje izvajanja Instrumenta od datuma začetka veljavnosti uredbe o Instrumentu 14. julija 2021 do 31. januarja 2025 ter vključuje vse države članice EU, zlasti območja, opredeljena v območnih načrtih za pravični prehod.

To vmesno ocenjevanje poteka v zgodnji fazi izvajanja, zato je osredotočeno na dejavnosti in izloške, saj rezultatov in učinka še ni mogoče oceniti. Ocena rezultatov in dolgoročnega učinka bo vključena v končno oceno, ki jo je treba v skladu z uredbo o Instrumentu (člen 17(3)) izvesti najpozneje do 31. decembra 2031.

3. PREGLED METODOLOGIJE OCENJEVANJA

Ugotovitve, predstavljene v okviru ocenjevanja, temeljijo na dveh glavnih delih. Prvič, ocena temelji na notranjem strokovnem znanju in dokumentaciji. Drugič, ocena temelji na rezultatih podporne študije, ki jo je naročila Komisija, pripravil pa konzorcij družb t33 Srl in Prognos AG. Podporna študija, ki je bila izvedena med koncem aprila 2024 in januarjem 2025, združuje različne metode (pregled dokumentacije, anketo, razgovore in študije primerov), s katerimi so bili pridobljeni odgovori na vprašanja iz ocenjevanja.

V okviru tega ocenjevanja sta bili razviti logika ukrepanja in ocenjevalna matrika. Matrika je merila za ocenjevanje povezala z logiko ukrepanja in ključne elemente uporabila za oblikovanje raziskovalnih vprašanj.

⁴ Uredba (EU) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. junija 2020 o vzpostavitvi okvira za spodbujanje trajnostnih naložb ter spremembi Uredbe (EU) 2019/2088 ([Uredba \(EU\) 2020/852 Evropskega parlamenta in Sveta](#)).

4. GLAVNE UGOTOVITVE IN SKLEPNE UGOTOVITVE VMESNEGA OCENJEVANJA

V tem oddelku so povzete ugotovitve in sklepne ugotovitve vmesnega ocenjevanja v skladu s petimi merili iz smernic za boljše pravno urejanje: uspešnostjo, učinkovitostjo, skladnostjo, dodano vrednostjo EU in ustreznostjo.

4.1 Uspešnost

Od objave večletnega razpisa za zbiranje predlogov julija 2022 do 31. januarja 2025 je bilo prejetih 46 predlogov projektov, od tega jih je bilo 30 (65 %) ocenjenih kot upravičenih in dopustnih, ocenjevalni odbor v okviru Instrumenta pa jih je za financiranje izbral 17. Pričakuje se, da se bodo z izbranimi predloženimi projekti mobilizirali nepovratna sredstva v višini približno 228 milijonov EUR, kar ustreza 17 % proračuna za del nepovratnih sredstev, in skupne naložbe v višini 1,4 milijarde EUR, vključno z nepovratnimi sredstvi, posojili in dodatnimi viri financiranja.

Upravičene vloge so predložili vložniki iz Grčije, Švedske, Francije, Češke, Nizozemske, Poljske, Španije, Latvije in Irske, iz preostalih držav članic pa jih ni bilo. Na uporabo Instrumenta vpliva več dejavnikov, med drugim prekrivanje z drugimi viri financiranja, ki ponujajo višje stopnje sofinanciranja z nepovratnimi sredstvi za isto vrsto naložb, upravna zmogljivost javnih organov, razpoložljivost naborov zrelih projektov, finančne omejitve morebitnih vložnikov ter neupravičenost projektov, ki so upravičeni do sredstev iz drugih skladov EU, saj je v okviru Instrumenta določeno, da projekti, financirani iz Instrumenta, ne morejo prejeti podpore iz drugih programov Unije.

Drugi izzivi, s katerimi se srečujejo morebitni upravičenci Instrumenta, so povezani z (i) najnižjim pragom za neposredna posojila EIB ter (ii) zahtevo za upravičence glede pridobitve okvirnih posojil EIB, ki so lahko pomembna vstopna ovira za občine z majhnimi projekti in omejenimi upravnimi zmogljivostmi, zaradi katerih ne morejo prevzeti usklajevalne vloge. Komisija in EIB sta sprejeli različne ukrepe za izboljšanje razmer.

Prihodnjo uporabo Instrumenta je težko oceniti. Čeprav je malo verjetno, da bo pri prvem razpisu za zbiranje predlogov porabljen celotni proračun za nepovratna sredstva, pa je drugi razpis za zbiranje predlogov (za leti 2026 in 2027) priložnost za to. Sploh ker se je povečala ozaveščenost o Instrumentu, nacionalni deleži pa se po letu 2025 ne bodo več uporabljali. Vendar bo v zvezi s tem odločilno, v kolikšni meri bodo načrtovana ali porabljena druga sredstva EU in nacionalna sredstva.

Z vključitvijo Instrumenta v okvir območnih načrtov za pravični prehod je bilo ustvarjeno jasno referenčno merilo in oblikovana ključna strategija za pravični prehod, s katero bi se morali vložniki v okviru Instrumenta uskladiti in se nanjo sklicevati v svojih vlogah. Poleg tega je bil z območnimi načrti za pravični prehod narejen prvi korak pri ozaveščanju o Instrumentu.

Pri podpisanih projektih se je z nepovratnimi sredstvi pokrilo med 5 % in 18 % skupnih stroškov naložb, s posojili pa med 31 % in 73 %. To kaže, da je ključni dejavnik, ki določa vrednost Instrumenta za upravičence, struktura posojila EIB. Morebitni vložniki bodo ocenili obrestno mero, trajanje posojila, znesek financiranja in splošno uspešnost postopka pogajanj o posojilu EIB pri zadovoljevanju njihovih potreb v primerjavi s pogoji, ki jih ponujajo komercialne banke. Čeprav je Instrument z združevanjem posojil EIB in nepovratnih sredstev EU na splošno dobro zasnovan za zagotavljanje ugodnejših pogojev financiranja, imajo komercialne banke pogosto

prednosti, povezane s hitrejšo obdelavo posojil, enostavnejšimi postopki in trdnejšimi odnosi s strankami.

Svetovalna podpora, ki jo EIB zagotavlja za Instrument, se izvaja prek svetovalnega vozlišča InvestEU. Na dan 31. januarja 2025 se je izvajalo šest nalog, ena pa je bila zaključena. Te naloge zajemajo širok nabor sektorjev, vključno z energijo, mobilnostjo, okoljem in socialnimi naložbami. Čeprav je svetovalna podpora v okviru Instrumenta brezplačna, je začetno povpraševanje majhno. Predhodne ugotovitve kažejo, da je svetovalna podpora, ki se zagotavlja prek svetovalnega vozlišča InvestEU, pripomogla k povečanju števila in kakovosti vlog.

Instrument je nov, zato so bili ukrepi za komuniciranje in obveščanje ključni za spodbujanje njegove uporabe. Komisija je v tesnem sodelovanju z Evropsko izvajalsko agencijo za podnebje, infrastrukturo in okolje (CINEA) ter EIB ozaveščala o Instrumentu s številnimi skupnimi ukrepi, usmerjenimi v več vrst morebitnih upravičencev. Prve ugotovitve kažejo, da so bila prizadevanja za komuniciranje učinkovita.

Podpora izvajanju Instrumenta, ki jo nacionalni organi zagotavljajo prostovoljno, je različna. Zdi se, da so nacionalni organi vključeni v Instrument, kadar imajo zadostne upravne zmogljivosti in/ali menijo, da je Instrument ustrezen. Kjer podpirajo uporabo Instrumenta, se zdi, da so vloge za projekte zrele in uspešne.

Horizontalna načela iz člena 4 uredbe o Instrumentu se v izvajanje in upravljanje Instrumenta vključujejo na več načinov. Zavezanost vložnikov v okviru Instrumenta tem horizontalnim načelom se oceni med ocenjevanjem predlogov, z rednim poročanjem in misijami na kraju samem pa tudi med izvajanjem. Tudi EIB ocenjuje in spremlja vse projekte in posredniške operacije, in sicer na podlagi okoljskih, socialnih in upravljaljskih meril. Financirajo se samo dejavnosti, ki izpolnjujejo zahteve EIB v zvezi s skrbnim pregledom glede trajnosti.

Kar zadeva kakovost spolov, nekateri podpisani sporazumi o nepovratnih sredstvih izrecno vključujejo pristop vključevanja vidika spola, drugi pa enakosti spolov ne obravnavajo neposredno. Kar zadeva ocenjeno število delovnih mest, ustvarjenih z Instrumentom, za podpisane sporazume o nepovratnih sredstvih, so vložniki 50 % (2 870 od 5 745) teh delovnih mest opredelili kot delovna mesta, predvidena za ženske. Kar zadeva posameznike, ki so jim namenjeni podpisani projekti v okviru Instrumenta, je po ocenah upravičencev 52 % teh posameznikov žensk.

Kar zadeva prispevek k okoljskim ciljem, širok nabor upravičenih sektorjev pomeni, da se nekateri projekti neposredno nanašajo na podnebne ukrepe, drugi pa bodo podnebno nevtralni ali vsaj ne bodo bistveno škodovali. Nekateri projekti v okviru pravičnega prehoda, ki ne prinašajo neposrednega zmanjšanja emisij CO₂, lahko vseeno dosežejo dobre rezultate na področju okoljske trajnosti. Štirje od sedmih projektov, podprtih v okviru Instrumenta, naj bi prispevali k zmanjšanju emisij CO₂ (ki po ocenah znaša 135 805 ton CO₂ na leto). Drugi projekti bodo imeli določen vpliv na okolje, kot je spodbujanje krožnega gospodarstva in biotske raznovrstnosti.

Splošna slabost okvira za spremljanje Instrumenta je, da trenutno za splošni cilj, specifični cilj in ključne kazalnike smotnosti niso določeni konkretni cilji. V okviru tega ocenjevanja so bili predlagani konkretni cilji za več regulativnih ključnih kazalnikov smotnosti Instrumenta.

4.2 Učinkovitost

Zaradi zamude pri sprejetju območnih načrtov za pravični prehod, ki so bili nujen pogoj za dodelitev podpore v okviru Instrumenta, je bil prvi razpis za zbiranje predlogov objavljen z zamudo. To je neposredno vplivalo na časovni okvir in učinkovitost izvajanja Instrumenta.

V primerjavi z letnim razpisom je bilo zaradi večletne narave razpisa mogoče zmanjšati upravno breme, ki ga povzroča njegovo upravljanje, in zagotoviti predvidljiv okvir za vse deležnike. Ker so roki za predložitev vlog v povprečju štiri mesece narazen, lahko vložniki predložijo vloge v rednih časovnih presledkih.

Hkrati pa se ločeni postopki za predložitev vlog in poročanje za nepovratna sredstva in posojilo štejejo za manj učinkovite v primerjavi z eno samo vlogo za posojilo in nepovratna sredstva.

Analiza izvajanja Instrumenta kaže, da ocenjevanje nepovratnih sredstev v povprečju traja približno dva meseca, za sprejetje odločitve o dodelitvi nepovratnih sredstev pa je potrebnih od šest do 13 mesecev. Na trajanje celotnega postopka vpliva predvsem zrelost parametrov posojila ob predložitvi vloge za nepovratna sredstva.

Informacije, zbrane za to ocenjevanje, niso zadostne za potrditev pričakovanih koristi poenostavitve, povezanih z uporabo financiranja, ki ni povezano s stroški. Učinek ukrepov za poenostavitve Instrumenta na upravne stroške zaradi omejenega števila prejetih vlog in podpisanih sporazumov o nepovratnih sredstvih v tej fazi ni bil ocenjen. Zdi pa se, da dosedANJI upravičenci Instrumenta zelo cenijo financiranje, ki ni povezano s stroški, in velik delež skupnih nepovratnih sredstev, izplačan s plačilom predhodnega financiranja.

Za izvajanje Instrumenta sta koristni mreža organov upravljanja in izvajalskih organov za kohezijsko politiko, ki že obstaja v Komisiji, ter obsežna mreža lokalnih uradov EIB, ki prav tako podpira učinkovito izvajanje Instrumenta.

Čeprav je še prezgodaj, da bi predvideli vrednost multiplikatorja Instrumenta (učinek finančnega vzvoda nepovratnih sredstev) za skupna sredstva Instrumenta, pregled sedmih odobrenih projektov v okviru Instrumenta kaže, da se razmerje med naložbami in zneskom nepovratnih sredstev v okviru Instrumenta giblje od 5,5 za manj razvite regije do 21,3 za bolj razvite regije in regije v prehodu, v povprečju pa znaša 12.

4.3 Skladnost

Skladnost treh stebrov mehanizma za pravični prehod je opisana v območnih načrtih za pravični prehod, vendar ti vsebujejo le omejene podrobnosti o Instrumentu. Čeprav številne države članice omenjajo sektorje, upravičene do Instrumenta, pogosto ne navajajo natančnih informacij ali jasnih sinergij med stebri. Skladnost je končno odvisna od predloženih predlogov in ne od vnaprej določene strategije, pri čemer je zaradi prožnega okvira območnih načrtov za pravični prehod mogoče skladnost oceniti za vsak primer posebej.

Skladnost med Instrumentom ter mehanizmom za okrevanje in odpornost, ki zagotavlja financiranje za podobne vrste naložb, je odvisna od obsega morebitnega prekrivanja in dopolnjevanja med načrti za okrevanje in odpornost ter območnimi načrti za pravični prehod. Morebitni vložniki menijo, da je mehanizem za okrevanje in odpornost privlačnejši.

Tudi skladi EU v okviru kohezijske politike (ESRR, ESS+ in Kohezijski sklad) se prekrivajo z Instrumentom v zvezi z upravičenimi sektorji, pri čemer ponujajo ugodnejše pogoje financiranja z višjimi stopnjami sofinanciranja z nepovratnimi sredstvi. Poleg tega so morali organi držav članic vložiti veliko truda v njihovo načrtovanje, da bi upoštevali kratke roke za porabo in

izpolnili zahteve za dostop do kohezijskih sredstev. Vse skupaj je vplivalo tudi na njihovo skladnost z Instrumentom, pri čemer so se poleg sinergij pojavila tudi prekrivanja med instrumenti. Če se privlačnost različnih virov financiranja EU analizira na podlagi njihovih stopenj sofinanciranja z nepovratnimi sredstvi, je Instrument manj privlačen.

Prekrivanje različnih možnosti financiranja ustvarja dodatno kompleksnost za morebitne upravičence in usklajevalne subjekte, saj morajo ugotoviti najprimernejši instrument financiranja za posamezno naložbo in razumeti delovanje različnih skladov EU.

Instrument se lahko prekriva tudi z nacionalnimi programi, na primer s skladom s podobnimi cilji v Nemčiji, kar bi lahko delno pojasnilo omejeno izvajanje Instrumenta v tej državi članici.

Na splošno obstaja neskladje med dodeljenimi nacionalnimi deleži in povpraševanjem po Instrumentu. V državah članicah z največjimi nacionalnimi deleži so še vedno na voljo celotni deleži, druge države članice, kot je Francija, ki je izčrpala svoj nacionalni delež, pa bi lahko uporabile dodatna sredstva iz Instrumenta.

Poleg svetovalne podpore za Instrument, ki je na voljo v okviru svetovalnega vozlišča InvestEU, so javni subjekti v zadevnih regijah izkoristili več vrst tehnične pomoči, ki jo Komisija financira v okviru drugih programov Unije, kot sta Instrument za tehnično podporo in JTP Groundwork. Ker se nekatere pobude za svetovalno in tehnično pomoč še vedno izvajajo, druge pa so se nedavno zaključile, v tej fazi ni mogoče oblikovati sklepov o njihovem učinku in dopolnjevanju. Obstajajo dokazi, da so dejavnosti ozaveščanja in komuniciranja, ki so potekale v okviru svetovalne podpore za Instrument, ter druge naloge tehnične pomoči, ki so jih izvajali drugi svetovalci, prispevale k večji ozaveščenosti o Instrumentu.

4.4 Dodana vrednost EU

Predhodne povratne informacije kažejo, da Instrument prinaša dodano vrednost z zagotavljanjem dodatnih sredstev za obravnavanje potreb pri prehodu v regijah pravičnega prehoda. Ustvarja nove priložnosti za lokalne javne subjekte, da pokrijejo naložbe v pravični prehod, ki jih ne bi mogli financirati zgolj z lastnimi sredstvi na lokalni in nacionalni ravni.

Učinek nepovratnih sredstev v okviru Instrumenta na uresničitev projektov je zaradi omejenega števila dodeljenih nepovratnih sredstev še vedno negotov, vendar je odvisen od več dejavnikov, kot sta točna stopnja sofinanciranja v okviru Instrumenta ali obseg nepovratnih sredstev. Kadar je vrednost teh dejavnikov večja, se pričakuje tudi večji pričakovani učinek nepovratnih sredstev.

Poleg tega se nepovratna sredstva uporabljajo kot dodatno financiranje za razširitev obsega projektov, s čimer se lahko zagotovi vključitev družbeno koristnih komponent, ki so sicer nedobičkonosne. Svetovalne storitve v okviru Instrumenta z izboljševanjem kakovosti in pospeševanjem rokov za predložitev vlog izboljšujejo izvajanje projektov.

S sofinanciranjem v okviru Instrumenta se zagotavlja tudi takojšnja likvidnost za projekte po podpisu sporazuma o nepovratnih sredstvih. Kljub temu lahko predložitev vloge za podporo v okviru Instrumenta privede do zamude pri izvajanju v primerjavi z viri financiranja, ki so na voljo takoj.

4.5 Ustreznost

Zaradi razmeroma nedavnega sprejetja območnih načrtov za pravični prehod in tekočega vmesnega pregleda kohezijske politike (vključno z območnimi načrti za pravični prehod) je

Instrument še naprej ustrezen za zadovoljevanje sedanjih potreb. Z vključevanjem deležnikov je bilo zagotovljeno široko soglasje med institucionalnimi akterji, nacionalnimi predstavniki ter potencialnimi in dejanskimi upravičenci, da so cilji Instrumenta ustrezni.

Izvajanje Instrumenta je tesno usklajeno s političnimi usmeritvami nove Komisije, ki jih je predsednica Komisije predstavila julija 2024, hkrati pa spodbuja dolgoročne cilje, določene leta 2019 v evropskem zelenem dogovoru. Instrument uresničuje cilje EU, saj zagotavlja, da imajo vsi državljani dejansko pravico ostati v skupnostih, v katerih so si ustvarili dom, in podpira socialno trajnostno razogljičenje v regijah, ki so bile tradicionalno odvisne od industrije fosilnih goriv.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE IN PRIDOBLEJENA SPOZNANJA

V oceni Instrumenta je izpostavljenih več izzivov, ki so se pojavili v zgodnji fazi njegovega izvajanja. Povratne informacije deležnikov kažejo na različne ravni sodelovanja med državami članicami. Čeprav kvalitativni podatki ponujajo dragocen vpogled, pomanjkanje kvantitativnih podatkov ovira celovito oceno. Kljub tem izzivom obstaja obetaven potencial za učinkovito izvajanje. Naslednja spoznanja ponujajo smernice za nadaljnje izvajanje Instrumenta in služijo kot podlaga za oblikovanje prihodnjih finančnih instrumentov.

Neusklajenost nacionalnih deležev s potrebami morebitnih upravičencev

Za prvi razpis za zbiranje predlogov (do leta 2025) so bili nacionalni deleži določeni na podlagi ključa za dodelitev proračunskih sredstev, določenega za SPP. To je vplivalo na uporabo in skladnost Instrumenta z drugimi viri financiranja, pri čemer so se pokazale omejitve zaradi neupoštevanja, da bi se lahko povpraševanje po vračljivem financiranju razlikovalo od metode dodeljevanja v okviru SPP. V državah članicah z največjimi nacionalnimi deleži so še vedno na voljo celotni deleži, druge pa bi lahko uporabile več sredstev. Poleg tega so imeli države članice z najmanjšimi nacionalnimi deleži in vložniki iz teh držav manj spodbude, da bi vložili sredstva v podporo vlogam za Instrument ali njihovo pripravo.

Instrument ima omejeno zmogljivost za podporo manjšim projektom

Čeprav manjši projekti prejemajo podporo v okviru Instrumenta, vključno s petimi projekti, ki prejemajo posredniška posojila v višini od 1,5 milijona EUR do 12 milijonov EUR, so posredniška posojila na voljo le v dveh državah članicah. V drugih državah članicah najnižji znesek posojila znaša 12,5 milijona EUR, kar je za manjše vložnike precej visok prag. Okvirna posojila zagotavljajo možnost doseganja praga obsega posojila z združevanjem več projektov, vendar se s tem poveča zapletenost postopka vloge. Manjši subjekti morda nimajo potrebnih izkušenj ali virov, da bi tako raven usklajevanja izvajali učinkovito. Zato so lahko manjši projekti izključeni iz Instrumenta.

Možna rešitev za vprašanja v zvezi z velikim minimalnim obsegom posojil in usklajevanjem bi bila lahko večja vključenost nacionalnih spodbujevalnih bank in institucij ter večja uporaba finančnega posredništva, vendar jim mora Instrument ponuditi ustrezne spodbude za sodelovanje. Vsekakor bi morala biti izbira finančnih partnerjev za prihodnje finančne instrumente tesno usklajena s potrebami in profili morebitnih upravičencev, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost nameniti vključevanju partnerjev, ki imajo institucionalno zmogljivost in operativne okvire, potrebne za podporo manjšim upravičencem.

Model izvajanja Instrumenta

Model izvajanja Instrumenta zagotavlja več prednosti, ki prispevajo k njegovi privlačnosti. Ena od ključnih prednosti Instrumenta je, da lokalnim javnim organom olajšuje neposredni dostop do financiranja na ravni EU. Poleg tega se v okviru Instrumenta uporablja pristop kombiniranega financiranja, ki nepovratna sredstva EU združuje s posojili EIB in dodatnimi viri financiranja. Tako se lahko povečajo finančna sredstva, ki so na voljo za projekte, saj se z 1 EUR nepovratnih sredstev v okviru Instrumenta v povprečju mobilizira 12 EUR naložb.

Hkrati pa je treba v okviru Instrumenta predložiti ločene vloge za nepovratna sredstva in posojila, zaradi te strukture pa je postopek za vloge zapleten. Postopek vloge za Instrument od predložitve do podpisa končnih sporazumov lahko traja do 18 mesecev, kar morda ni ustrezno za časovne okvire izvajanja projektov vseh upravičencev.

S sistemom, ki bi EIB in Komisiji omogočal souporabo podatkov, ki jih predložijo vložniki, bi se lahko potencialno povečala učinkovitost ter hkrati zmanjšalo upravno breme za vložnike, EIB in Komisijo. Za prihodnje finančne instrumente bi bilo treba preučiti možnosti za boljšo souporabo podatkov med Komisijo in njenimi finančnimi partnerji, obenem pa bi vzpostavitev potrebnih sistemov in postopkov zahtevala znatne vire in bi morala biti usklajena z načrtovano uvedbo instrumenta. Za prihodnje finančne instrumente bi se lahko preučila možnost alternativnega modela izvajanja, pri katerem bi vire kombiniranega financiranja upravljal en sam subjekt, da bi se poenostavil postopek vloge in povečala dodana vrednost EU. Nazadnje, za vse prihodnje finančne instrumente bi bilo treba skrbno opredeliti parametre nepovratnih sredstev in posojil. Parametri nepovratnih sredstev bi morali biti sorazmerni z naravo in obsegom naložb, predvsem bi morali zagotavljati smiselno spodbudo za predložitev vloge v okviru instrumenta, parametri posojil (obrestne mere, pogoji odplačevanja, postopek pogajanj o posojilu itd.) pa bi morali biti dovolj privlačni v primerjavi s tržnimi pogoji, da bi spodbujali uporabo.

Svetovalna podpora v okviru Instrumenta

Ker so države članice dajale prednost uporabi financiranja, ki zagotavlja višjo stopnjo sofinanciranja z nepovratnimi sredstvi, pred vračljivim financiranjem, ki ga zagotavlja Instrument, je bilo povpraševanje po svetovalnih storitvah v okviru Instrumenta na začetku omejeno. V to ocenjevanje je bila vključena le ena zaključena naloga. Svetovalno podporo za Instrument izvaja EIB v okviru svetovalnega vozlišča InvestEU (v skladu z uredbo o InvestEU), vmesno ocenjevanje vozlišča pa je prav tako pokazalo, da je zaradi omejene uporabe prezigodaj za celovito oceno njenega učinka.

Če se bodo sedanji trendi nadaljevali, se pričakuje, da bo imela svetovalna podpora v okviru Instrumenta zaradi majhnega povpraševanja po nalogah na tem področju omejen učinek na upravno zmogljivost.

Okvir za spremljanje Instrumenta

Ena od slabosti okvira za spremljanje Instrumenta je, da uredba o Instrumentu ne določa konkretnih ciljev za ključne kazalnike smotrnosti, povezane s splošnim in specifičnim ciljem. Konkretni cilji za regulativne ključne kazalnike smotrnosti Instrumenta so bili predlagani v okviru tega ocenjevanja. Ocena poenostavitve in upravnih stroškov za upravičence in vložnike je bila v okviru tega ocenjevanja omejena, saj bi zaradi zgodnje faze izvajanja Instrumenta temeljila na manjšem vzorcu, ki ne bi bil reprezentativen. Temeljita analiza bo izvedena v okviru končnega ocenjevanja, ko bo na voljo zadostno število vložnikov in upravičencev.

Vzpostavljeni kazalniki v okviru svetovalnega vozlišča InvestEU, kot so pričakovane mobilizirane naložbe in zadovoljstvo udeležencev, bodo v celoti uporabljeni pri končnem ocenjevanju za merjenje dodane vrednosti svetovalnih storitev v okviru Instrumenta.

Učinek na enakost spolov

Razpis za zbiranje predlogov v okviru Instrumenta zdaj ne vključuje referenčnega okvira za vložnike v zvezi z enakostjo spolov. Zato bo drugi razpis za zbiranje predlogov v okviru Instrumenta (ki je v pripravi) vključeval dodatne ukrepe za spodbujanje enakosti spolov. Zbirka orodij za regije pravičnega prehoda z naslovom Upoštevanje vidika spola pri regionalni preobrazbi⁵ (ki jo je pripravila Komisija) bo zagotovila smernice za upravljanje učinka pravičnega prehoda na enakost spolov.

⁵ Evropska komisija (2023), Considering gender in regional transformations. A toolkit for just transition regions (Upoštevanje vidika spola pri regionalni preobrazbi: zbirka orodij za regije pravičnega prehoda) (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/toolkit-considering%20gender%20in%20regional%20transformations.pdf).