KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 6.10.2025 r.
COM(2025) 623 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji w 2025 r. zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2021/1229

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

z wdrażania instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji w 2025 r. zgodnie z art. 16 rozporządzenia (UE) 2021/1229

1. WPROWADZENIE, CEL I ZAKRES NINIEJSZEGO SPRAWOZDANIA

W grudniu 2019 r. Komisja Europejska przyjęła Europejski Zielony Ład dla Unii Europejskiej i jej obywateli[1], przypominając o zobowiązaniu Komisji do rozwiązania problemów związanych z klimatem i środowiskiem naturalnym oraz określając potrzebę przeprowadzenia transformacji w sposób sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu.

W styczniu 2020 r. Komisja wymieniła mechanizm sprawiedliwej transformacji jako część planu inwestycyjnego na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu[2], dzięki któremu w wyniku przejścia na gospodarkę neutralną dla klimatu nikt ani żaden region nie pozostanie w tyle. Podstawowym celem mechanizmu jest zapewnienie wsparcia najbardziej dotkniętym regionom i osobom oraz pomoc w ograniczaniu ponoszonych przez nich społeczno-ekonomicznych kosztów transformacji. Mechanizm sprawiedliwej transformacji składa się z trzech filarów: 1) Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, 2) specjalnego systemu sprawiedliwej transformacji w ramach Programu InvestEU, 3) instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego („IPSP" lub „instrument").

Niniejsze czwarte[3] roczne sprawozdanie z wdrażania, przygotowane zgodnie z art. 16 ust. 3[4] rozporządzenia (UE) 2021/1229[5] („rozporządzenie w sprawie IPSP"), koncentruje się na trzecim filarze. Celem sprawozdania jest dostarczenie informacji na temat dotychczasowych postępów we wdrażaniu instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego.

Ma ono charakter zbiorczy, obejmując okres od rozpoczęcia wdrażania instrumentu do 31 lipca 2025 r. Pozostała część 2025 r. zostanie uwzględniona w kolejnym sprawozdaniu zgodnie z obowiązkami sprawozdawczymi w ramach IPSP (zob. szczegółowe informacje w sekcji 1.2). W niniejszym sprawozdaniu wykorzystano analizy i wnioski z szeroko zakrojonej ewaluacji śródokresowej IPSP, które przedstawiono w sekcji 3.

Niniejsze sprawozdanie zawiera informacje na temat: (i) wyników pierwszego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP w odniesieniu do sześciu terminów składania wniosków, w tym wniosków dotyczących potencjalnych projektów, (ii) pomocy technicznej, (iii) komunikacji, (iv) osiągniętych postępów, w tym mocnych stron instrumentu i wyzwań z nim związanych, oraz (v) dalszych działań.

---

1 Komunikat Komisji – Europejski Zielony Ład – COM(2019) 640 final z 11.12.2019.

2 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan inwestycyjny na rzecz zrównoważonej Europy – Plan inwestycyjny na rzecz Europejskiego Zielonego Ładu – COM(2020) 21 final z 14.1.2020.

3 Pierwsze sprawozdanie z wdrażania zostało przedłożone Parlamentowi Europejskiemu i Radzie 7 lutego 2023 r., drugie sprawozdanie 21 listopada 2023 r., a trzecie 30 września 2024 r.

4 Zgodnie z art. 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie IPSP „[d]o dnia 31 października każdego roku kalendarzowego, począwszy od 2022 r., Komisja sporządza sprawozdanie z wdrażania Instrumentu. W sprawozdaniu tym przedstawiane są informacje na temat poziomu wdrażania Instrumentu w odniesieniu do jego celów, warunków i wskaźników efektywności".

5 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 (Dz.U. L 274 z 30.7.2021).

Zgodnie z art. 17 rozporządzenia w sprawie IPSP przeprowadza się ewaluację śródokresową tego instrumentu, a Parlamentowi Europejskiemu i Radzie przedkłada się odrębne szczegółowe sprawozdanie.

1.1. Ramy prawne i budżetowe instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji

IPSP ustanowiono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1229 w dniu 14 lipca 2021 r.

Celem ogólnym Instrumentu jest sprostanie poważnym wyzwaniom społecznym, gospodarczym i środowiskowym związanym z procesem transformacji w kierunku osiągnięcia unijnych celów klimatycznych i energetycznych na 2030 r. oraz osiągnięcia, najpóźniej do 2050 r., celu neutralności klimatycznej w Unii, jak określono w rozporządzeniu (UE) 2021/1119[6], z korzyścią dla unijnych terytoriów wskazanych w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji[7].

Celem szczegółowym IPSP jest zwiększenie inwestycji sektora publicznego, które zaspokajają potrzeby rozwojowe terytoriów opisane w terytorialnych planach sprawiedliwej transformacji. Jest on osiągany dzięki ułatwieniu finansowania projektów, które nie generują strumieni dochodów wystarczających do pokrycia kosztów inwestycji, co pozwala uniknąć wypierania potencjalnego wsparcia i inwestycji z alternatywnych źródeł.

Wsparcie jest dostępne dla szerokiego zakresu inwestycji. IPSP może wspierać inwestycje w energię ze źródeł odnawialnych oraz w zieloną i zrównoważoną mobilność, propagowanie wodoru odnawialnego, wydajnych sieci ciepłowniczych, badań publicznych, cyfryzacji, infrastruktury środowiskowej na rzecz inteligentnego gospodarowania odpadami i zasobami wodnymi oraz inicjatyw na rzecz zdrowia publicznego. Instrument można wykorzystać również do wspierania zrównoważonej energii, efektywności energetycznej oraz środków w zakresie integracji, w tym remontów i przebudowy budynków, rewitalizacji i odnowy miast, przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym, renaturalizacji i dekontaminacji terenów i ekosystemów, z uwzględnieniem zasady „zanieczyszczający płaci", różnorodności biologicznej, a także podnoszenia i zmiany kwalifikacji, szkolenia i infrastruktury społecznej, w tym placówek opieki i mieszkalnictwa socjalnego[8].

W rozporządzeniu w sprawie instrumentu pożyczkowego na rzecz sektora publicznego na składnik dotacyjny IPSP (w tym pomoc techniczną i wsparcie doradcze) przewidziano całkowite maksymalne wsparcie unijne w wysokości 1,525 mld EUR. W lutym 2024 r., po wyrażeniu zgody przez Parlament Europejski, Rada jednomyślnie przyjęła śródokresową rewizję pułapów wydatków w wieloletnich ramach finansowych (WRF), w konsekwencji czego budżet IPSP został zmniejszony o 150 milionów EUR. Maksymalny budżet dostępny w ramach IPSP po tych przegrupowaniach wynosi 1,375 mld EUR.

Pożyczki, których Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) udziela jako partner finansowy, łączy się w ramach IPSP z dotacjami udzielanymi przez Unię, aby wspierać projekty przedstawiane przez podmioty sektora publicznego w następstwie zaproszenia do składania wniosków. EBI przeznaczy do 7 mld EUR na składnik pożyczkowy instrumentu. EBI oferuje trzy rodzaje pożyczek w ramach instrumentu: pożyczki inwestycyjne (samodzielne projekty finansowane bezpośrednio przez EBI),

---

6 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) (Dz.U. L 243 z 9.7.2021).

7 Jak określono w art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Dz.U. L 231 z 30.6.2021).

8 Zob. motyw 6 rozporządzenia w sprawie IPSP.

kredyty ramowe (zwane również programami pożyczkowymi, bezpośrednio finansujące szereg określonych uprzednio projektów) oraz kredyty pośrednie finansujące mniejsze projekty poprzez pośredników finansowych EBI.

Składnik dotacyjny przyjmuje formę finansowania niepowiązanego z kosztami, a jego wysokość jest wyrażona jako odsetek pożyczki. Odsetek ten wynosi 15 % albo 25 %, gdy projekt jest zlokalizowany w regionie słabiej rozwiniętym[9]. W związku z tym przyznanie dotacji zależy od zatwierdzonego finansowania przez EBI lub jego pośredników finansowych[10]. Pierwsze zaproszenie do składania wniosków o dotacje, otwarte do końca 2025 r., dzieli dostępny budżet na udziały krajowe na podstawie proporcji środków przydzielonych z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST). Drugie zaproszenie do składania wniosków, obejmujące lata 2026–2027, będzie łączyć niewykorzystane środki przydzielone państwom.

Komisja ściśle współpracuje nie tylko z EBI, lecz także z Agencją Wykonawczą ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA) w zakresie wdrażania IPSP. CINEA odpowiada za budżetowe, prawne, finansowe i operacyjne aspekty wdrażania dotacji pod nadzorem Komisji, natomiast Komisja pozostaje w pełni odpowiedzialna za wszystkie aspekty związane z polityką.

2. WDROŻENIE IPSP

2.1. Wyniki pierwszego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP po upływie dziewięciu terminów składania wniosków

Od czasu ostatniego sprawozdania z realizacji IPSP ogłoszono trzy terminy składania wniosków. We wspomnianych trzech terminach złożono jedenaście kwalifikujących się wniosków, a komisja oceniająca wybrała osiem z nich do finansowania. W przypadku większości tych projektów oczekuje się na podpisanie umowy pożyczki[11]. Przedstawione wnioski opiewają na szacunkową łączną kwotę 96 mln EUR w formie dotacji, o które wnioskowała Komisja, oraz około 658 mln EUR w formie pożyczek z EBI[12]. Ponadto jeden wniosek był niedopuszczalny, a trzy wnioski z Czech, Łotwy i Irlandii nie zostały wybrane do finansowania ze względu na nieuzyskanie minimalnej liczby punktów wymaganej w ramach kryteriów przyznawania.

Ogółem od czasu ogłoszenia pierwszego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP[13] w dniu 19 lipca 2022 r. złożono 49 wniosków, z których 32 uznano za kwalifikowalne, a 24 wybrano do finansowania przez komisję oceniającą. Wyniki uzyskane w poszczególnych datach zakończenia składania wniosków przedstawione są w załączniku I. Według informacji przedstawionych we wnioskach wybranych do finansowania i w umowach o udzielenie dotacji szacuje się, że opiewają one na kwotę 225 mln EUR w formie dotacji od Komisji oraz 1,83 mln EUR w formie pożyczek udzielanych przez EBI[14]. Według stanu na dzień przygotowywania niniejszego sprawozdania podpisano dziesięć umów o udzielenie dotacji w ramach IPSP (zob. więcej szczegółowych informacji w sekcji 2.2), 3 umowy o udzielenie dotacji

9 Zob. art. 11 rozporządzenia w sprawie IPSP.

10 Art. 18 wzoru umowy o udzielenie dotacji w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji, dostępnego w portalu Funding & tender opportunities (europa.eu).

11 Wnioskodawcy oddzielnie ubiegają się o pożyczkę do EBI/pośrednika finansowego, w związku z czym wnioski o udzielenie pożyczki składa się równolegle z wnioskami o udzielenie dotacji. Umowę o udzielenie dotacji podpisuje się po zatwierdzeniu pożyczki. Więcej informacji można znaleźć w dokumencie dotyczącym zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP: call-fiche_jtm-2022-2025-pslf_en.pdf (europa.eu).

12 Kwota ta nie obejmuje wniosków umieszczonych na liście rezerwowej.

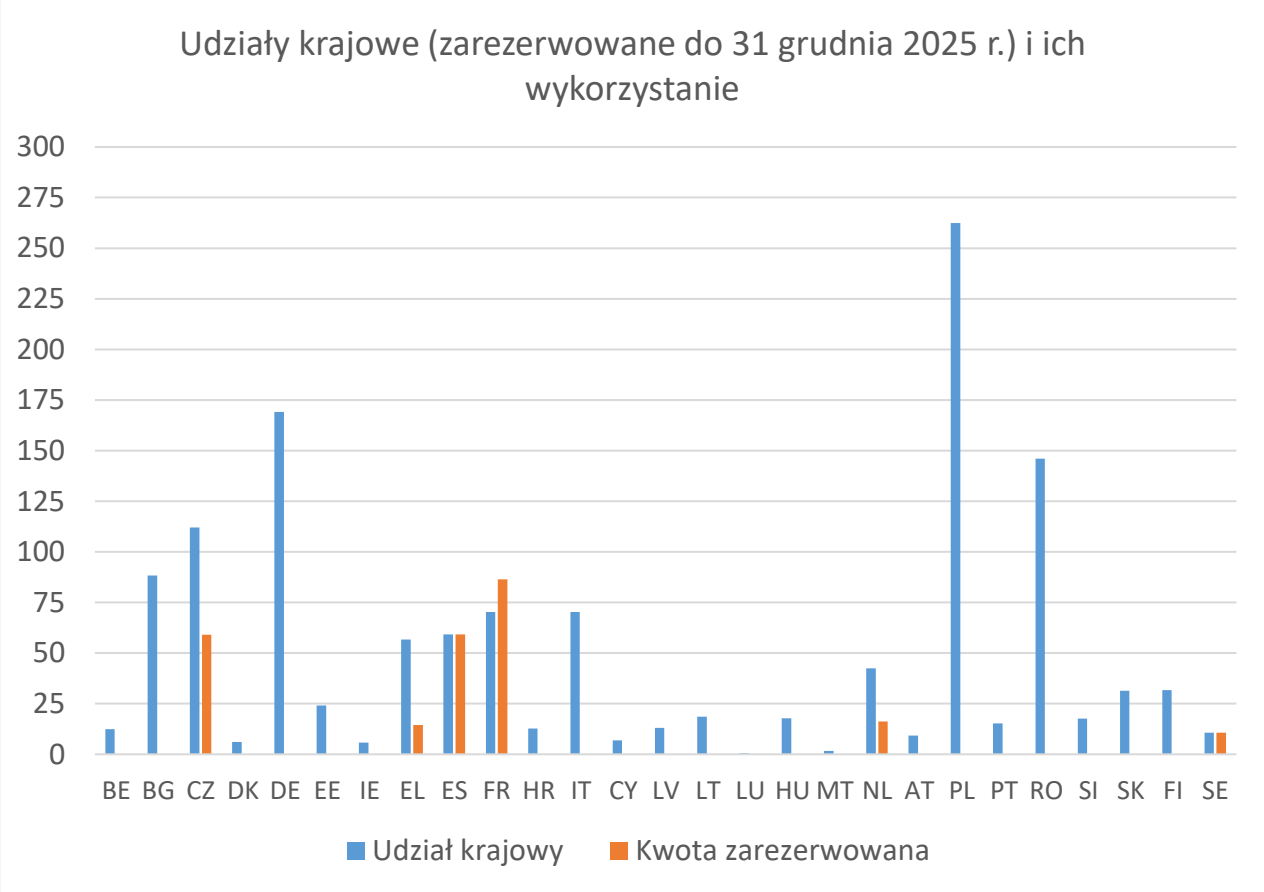
13 https://cinea.ec.europa.eu/funding-opportunities/calls-proposals/just-transition-mechanism-public-sector-loan-facility-call-proposals_pl.

14 Kwota ta nie obejmuje wniosków umieszczonych na liście rezerwowej.

unieważniono[15], 12 umów o udzielenie dotacji wstrzymano do czasu zatwierdzenia pożyczki, a jeden wniosek wycofano po dokonaniu wyboru.

Krajowe pule finansowe dla Francji, Hiszpanii i Szwecji zostały w pełni lub prawie w pełni wykorzystane. Wnioskodawcy z tych państw członkowskich będą mogli ponownie składać wnioski o wsparcie w ramach IPSP po ogłoszeniu jesienią 2025 r. drugiego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP. Pierwszy termin składania wniosków przypada na styczeń 2026 r.

Rys. 1 – Udziały krajowe (zarezerwowane do 31 grudnia 2025 r.) i ich wykorzystanie w ramach dotacji przyznanych lub będących przedmiotem oceny[16]



2.2. Projekty finansowane za pomocą IPSP

Wnioski dotyczące projektów, które wybrała do tej pory komisja oceniająca w ramach IPSP, obejmują takie sektory jak efektywność energetyczna, kultura, mieszkalnictwo socjalne, opieka zdrowotna, zrównoważona infrastruktura transportowa, systemy ciepłownicze i chłodnicze oraz rewitalizacja i odnowa miast. Szczegółowy wykaz dotychczas finansowanych projektów znajduje się w załączniku 2. Jeżeli chodzi o rodzaj pożyczki odpowiadający dziesięciu podpisanym umowom o udzielenie dotacji, siedem projektów to samodzielne pożyczki inwestycyjne, a dwa są oparte na programie pożyczkowym. W czerwcu 2025 r. podpisano pierwszą umowę o udzielenie dotacji związaną z kredytem pośrednim udzielanym ze środków EBI przez Narodowy Bank Rozwoju w Czechach.

W rozporządzeniu w sprawie IPSP zobowiązano Komisję do składania sprawozdań na temat następujących kluczowych wskaźników efektywności: ograniczenie emisji CO_2, liczba utworzonych miejsc pracy i liczba osób mających styczność z programem. Na podstawie informacji

[15] Na wniosek wnioskodawców lub w przypadku nieuzyskania pożyczki z EBI.
[16] Środki przydzielone państwom stanowią wartości po rewizji WRF na lata 2021–2027.

przekazanych przez beneficjentów IPSP ograniczenia emisji CO_2 szacuje się na 179 156 ton rocznie. Oczekuje się, że projekty finansowane z tego instrumentu wygenerują prawie 12 000 miejsc pracy i przyniosą korzyści ponad 4 milionom osób dzięki zaspokojeniu potrzeb w zakresie rozwoju regionalnego. Wykres przedstawiający zagregowane kluczowe wskaźniki efektywności, uporządkowane zgodnie z załącznikiem II do rozporządzenia w sprawie IPSP, znajduje się w załączniku 3.

2.3. Wnioski dotyczące potencjalnych projektów

Na podstawie informacji uzyskanych w ramach wymiany z EBI i innymi zainteresowanymi stronami IPSP opracowywane są wnioski dotyczące projektów zlokalizowanych w czternastu państwach członkowskich. Wnioski te nadal mogą być złożone w pierwszym lub drugim zaproszeniu do składania wniosków w ramach IPSP. Te potencjalne wnioski dotyczą energii odnawialnej, efektywności energetycznej, opieki zdrowotnej, infrastruktury kolejowej, gospodarki wodnej, przystępnych cenowo mieszkań lub kultury. Ocena przyszłego wykorzystania IPSP jest obecnie trudna. Choć pełne wykorzystanie budżetu przeznaczonego na dotacje w ramach pierwszego zaproszenia do składania wniosków jest mało prawdopodobne, drugi nabór (2026–2027) stwarza taką możliwość. Komisja jest obecnie świadoma potencjalnych projektów znajdujących się na liście EBI, które mogą odpowiadać dotacjom o wartości do 400 mln EUR. Niektóre z przewidywanych wniosków dotyczących projektów są obecnie przygotowywane przy wsparciu usług doradczych oferowanych w ramach Centrum Doradztwa InvestEU. Szczegółowe informacje na temat tych zadań można znaleźć w sekcji 4 i w załączniku 4.

Zapotrzebowanie na wsparcie doradcze w ramach IPSP można zaobserwować ponadto w państwach członkowskich, które wykorzystały już przydzielone im środki. Można oczekiwać, że wnioski tych państw członkowskich zostaną złożone po ogłoszeniu drugiego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP.

3. WNIOSKI WYCIĄGNIĘTE Z WDRAŻANIA IPSP

W trakcie wdrażania IPSP Komisja wskazała mocne strony instrumentu oraz przedsięwzięła kroki, by sprostać zidentyfikowanym wyzwaniom i przyspieszyć dzięki temu wdrażanie, jak opisano w kolejnych sekcjach.

3.1. Wyzwania

Po prawie trzech latach od opublikowania pierwszego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP wskaźnik absorpcji wynosi 17 % całkowitego budżetu. Wynika to głównie z faktu, że wdrożenie zbiegło się z programowaniem innych funduszy (tj. FST, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego[17], Funduszu Spójności[18] lub Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności[19]) oferujących finansowanie podobnych projektów na bardziej atrakcyjnych warunkach (wyższe stopy współfinansowania). Zauważono ponadto, że wdrażanie IPSP może się znacznie różnić w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od takich parametrów jak wielkość dostępnych alternatywnych źródeł finansowania na szczeblu krajowym, dostępność dojrzałych projektów, zróżnicowane strategie sprawiedliwej transformacji i odmienne podejście kwalifikujących się beneficjentów w poszczególnych państwach członkowskich do instrumentów dłużnych. Wsparcie ze strony władz krajowych na rzecz promowania korzystania z instrumentu IPSP było również zróżnicowane – bardzo aktywne w tym zakresie były np. Czechy, Grecja czy Francja.

[17] Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) (europa.eu).
[18] Fundusz Spójności (FS) (europa.eu).
[19] Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (europa.eu).

Większość ograniczeń, z którymi zmaga się IPSP, wyszczególnionych w poprzednich rocznych sprawozdaniach z wdrażania, wciąż się utrzymuje. Dotyczy to w szczególności państw członkowskich o największych krajowych pulach finansowych (Niemcy, Polska, Rumunia), w których nie przedłożono żadnych lub prawie żadnych projektów. Wskazano szczególne czynniki skutkujące powolnym tempem wdrażania instrumentu w tych państwach członkowskich. Oto niektóre z nich:

- środki przydzielone państwom w ramach IPSP są zgodne z proporcjami przydzielonych środków przewidzianymi w rozporządzeniu w sprawie FST. W rezultacie państwa członkowskie, którym przydzielono najwięcej środków, są takie same w przypadku obu instrumentów. W związku z tym w tych państwach członkowskich kładzie się nacisk na wydatkowanie środków dostępnych w ramach FST, biorąc pod uwagę ograniczony czas na ich absorpcję[20]. FST oferuje ponadto wyższy odsetek finansowania w postaci dotacji w całkowitym budżecie projektów (Niemcy, Polska, Rumunia);

- zazwyczaj te państwa członkowskie są również największymi beneficjentami innych funduszy, co ogranicza ich zdolność do absorpcji dodatkowych zasobów oraz identyfikowania dodatkowych list przygotowywanych projektów (Polska, Rumunia);

- istnieje bardziej atrakcyjne i lepiej dostępne finansowanie z zasobów krajowych państwa członkowskiego (Niemcy);

- wysokość zadłużenia drobnych beneficjentów utrudnia korzystanie z instrumentów dłużnych (Polska) lub krajowe przepisy dotyczące pożyczek państwowych uniemożliwiają kwalifikującym się beneficjentom zaciąganie tych pożyczek (Słowacja, Niemcy);

- minimalna kwota pożyczki (12,5 mln EUR) wymagana przez EBI w przypadku operacji bezpośrednich, w połączeniu z brakiem możliwości kredytów pośrednich (Czechy) obsługujących mniejsze projekty;

- od strony proceduralnej przygotowanie projektów mogło się rozpocząć dopiero po przyjęciu terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji, co w niektórych państwach członkowskich zajęło więcej czasu. Ponadto ten nowy instrument w ramach zarządzania bezpośredniego nie mógł się oprzeć na systemowym wsparciu ze strony instytucji odpowiedzialnych za zarządzanie dzielone.

Bardziej szczegółowa analiza i ocena wyzwań napotkanych podczas wdrażania IPSP jest przeprowadzana w ramach ewaluacji śródokresowej IPSP opublikowanej w czerwcu 2025 r.

3.2. Mocne strony

Pomimo wspomnianych wyzwań zainteresowanie IPSP znacznie wzrosło. Najistotniejszą mocną stroną IPSP jest jego tematyczna elastyczność w porównaniu z zestawami kryteriów wyboru obowiązującymi w zaproszeniach do składania wniosków o dotacje w ramach głównych funduszy polityki spójności. Umożliwia to promotorom projektów finansowanie przedsięwzięć dostosowanych do potrzeb rozwojowych poszczególnych regionów. Dotyczy to w szczególności Francji, gdzie IPSP pomógł zaspokoić potrzeby dotyczące finansowania, których nie można było

[20] Budżet FST składa się z zasobów pochodzących z WRF oraz z Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy, znanego też pod nazwą „NextGenerationEU” (NGEU). W ramach przyjętych programów FST zasoby NGEU są przeznaczone głównie na zobowiązania budżetowe za okres dwóch lat, 2022–2023, natomiast zasoby WRF są rozdzielone na lata 2021–2027. W rezultacie 70 % budżetu FST przypada na pierwsze dwie transze roczne. Komisja umorzy kwoty, które nie zostały wykorzystane na płatności zaliczkowe lub w odniesieniu do których nie złożono wniosku o płatność do 31 grudnia trzeciego roku kalendarzowego następującego po roku, w którym zaciągnięto zobowiązania budżetowe, zgodnie z tzw. zasadą „N+3”. Więcej informacji o FST: Inforegio – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (europa.eu).

pokryć w ramach innych programów finansowania unijnego. Natychmiastowe płatności zaliczkowe w wysokości 70 % zatwierdzonej kwoty dotacji również uznaje się za atrakcyjny element dla beneficjentów IPSP.

Dużą liczbę wniosków złożono także w Czechach i można się spodziewać, że będzie ich jeszcze więcej. Wysoki poziom wykorzystania środków w Czechach można prawdopodobnie wytłumaczyć możliwością pośredniego finansowania mniejszych inwestycji, którą przewidziano w umowie między EBI a czeskim Krajowym Bankiem Rozwoju, dostępnością pomocy technicznej w celu promowania IPSP, a także ogólną gotowością kraju do absorpcji finansowania w ramach mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Pozostałe wnioski złożyli wnioskodawcy z Grecji, Niderlandów, Irlandii, Polski i Szwecji – oczekuje się, że przed zakończeniem obecnego zaproszenia do składania wniosków w 2025 r. kolejne państwa członkowskie zgłoszą jeszcze dalsze projekty. Stabilność wieloletniego zaproszenia do składania wniosków, odpornego na gwałtowne zmiany, przyczynia się do rosnącego z biegiem czasu zainteresowania finansowaniem w ramach IPSP.

Przewiduje się, że w przypadku drugiego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP, które zostanie ogłoszone jesienią 2025 r., stopień wykorzystania środków wzrośnie jeszcze bardziej, ponieważ inne źródła finansowania, które oferują lepsze warunki, powinny być już w większym stopniu zaprogramowane lub wyczerpane, a poziom znajomości tego instrumentu będzie coraz większy. W szczególności programy UE wspierane w ramach NextGenerationEU borykają się ze szczególnymi ograniczeniami czasowymi. Drugie zaproszenie do składania wniosków w ramach IPSP nie będzie ponadto ograniczone udziałami krajowymi, w związku z czym (i) państwa członkowskie, które wyczerpały udziały krajowe lub najprawdopodobniej wyczerpią je do końca 2025 r., wciąż będą mogły z niego korzystać, a czasu na planowanie jest więcej niż w momencie wprowadzenia tego instrumentu; (ii) państwa członkowskie o najniższych udziałach krajowych będą teraz miały dodatkową zachętę do korzystania z instrumentu, ponieważ wnioskowana dotacja nie będzie już ograniczona do kwoty ustalonej w ramach udziałów krajowych. Dzięki temu IPSP będzie mógł lepiej służyć regionom, w których występuje największe zapotrzebowanie i realizowane są dojrzałe projekty.

Prawie dwa lata od ogłoszenia zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP potwierdzono ponadto, że składnik dotacyjny IPSP stanowi wyraźną wartość dodaną dla popytu na pożyczki EBI (jako alternatywy dla transferów budżetowych) ze strony podmiotów sektora publicznego, które w przeciwnym razie znalazłyby się w nieoptymalnej sytuacji inwestycyjnej, aby wspierać istotne inwestycje publiczne w regionach najbardziej dotkniętych transformacją ekologiczną. W ramach IPSP oferuje się atrakcyjne warunki udzielania pożyczek w porównaniu z instrumentami zazwyczaj dostępnymi na rynku. Ma to szczególne znaczenie dla przezwyciężenia ograniczeń gospodarczych, które wynikają z kryzysu gospodarczego związanego z COVID-19, oraz trwających konsekwencji gospodarczych rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie.

Efektywność składnika dotacyjnego potwierdza jego wysoki mnożnik obliczony na podstawie pierwszych zatwierdzonych inwestycji. Średni stosunek całkowitych uruchomionych inwestycji do dotacji w ramach IPSP wynosi 12, przy czym minimalna wartość to 5,5, a maksymalna 21,3. Oznacza to, że 1 EUR dotacji w ramach IPSP uruchamia średnio 12 EUR inwestycji na poziomie beneficjentów, co obejmuje także pożyczkę EBI.

3.3. Działania podjęte przez Komisję, aby sprostać wyzwaniom

Komisja, przy wsparciu ze strony CINEA i EBI, nadal zwiększa świadomość na temat IPSP. Zwrócono się do wszystkich państw członkowskich i umożliwiono im skorzystanie ze specjalnej sesji informacyjnej na temat IPSP, podczas której Komisja, CINEA i EBI przedstawiły ogólne cechy tego instrumentu i proces składania wniosków. Zorganizowano różne spotkania z przedstawicielami wszystkich państw członkowskich.

Po początkowej fazie działań promocyjnych skierowanych do organów na poziomie krajowym i regionalnym Komisja skupiła się na podnoszeniu świadomości wśród potencjalnych wnioskodawców w różnych sektorach związanych z usługami publicznymi. Komisja zwróciła się do licznych stowarzyszeń z siedzibą w Brukseli, reprezentujących instytucje z całej Europy działające w takich sektorach jak kultura, systemy ciepłownicze i chłodnicze, operatorzy systemów dystrybucyjnych, opieka zdrowotna, edukacja, mieszkalnictwo oraz gospodarka odpadami, i przedstawiła członkom tych stowarzyszeń IPSP.

Zaobserwowano tendencję wzrostową w zakresie świadomości potencjalnych beneficjentów na temat IPSP. Wskazuje na to przede wszystkim stopień wykorzystania środków w ramach instrumentu i powiększająca się lista przygotowywanych projektów, ale także coraz większa liczba promotorów projektów, którzy zwracają się do Komisji z konkretnymi pytaniami dotyczącymi IPSP. Świadczone przez EBI usługi doradcze realizowane w ramach Centrum Doradztwa InvestEU odgrywają kluczową rolę w opracowywaniu projektów, które można finansować w ramach IPSP w całej Unii. Bardziej szczegółowe informacje na temat tych działań przedstawiono w następnej sekcji niniejszego sprawozdania.

Ponadto Komisja i EBI, zmieniając istniejące przepisy, wspólnie podejmują działania zmierzające do ułatwienia drobnym beneficjentom i projektom dostępu do IPSP oraz zwiększenia liczby kredytów pośrednich udzielanych przez krajowe banki i instytucje prorozwojowe (NBPI). Po pierwsze, Komisja w porozumieniu z EBI zmniejszyła od września 2023 r. minimalną wysokość kredytu pośredniego z 2 mln EUR do 1 mln EUR[21]. Po drugie, w drodze zmiany umowy administracyjnej z EBI we wrześniu 2024 r. zniesiono ograniczenie wynikające z umowy administracyjnej, które dotyczy zaangażowania krajowych banków i instytucji prorozwojowych we wdrażanie IPSP jako pośredników finansowych EBI. Dzięki tym wysiłkom w odpowiedzi na zaproszenie do składania wniosków w ramach IPSP w 2024 r. przedłożono pierwsze projekty związane z kredytami pośrednimi przy zaangażowaniu czeskiego Krajowego Banku Rozwoju. Komisja i EBI poinformowały również inne krajowe banki i instytucje prorozwojowe (np. DE, PL, SK, NL, SI, BG, IT, FR) o ich potencjalnym zaangażowaniu we wdrażanie IPSP. Obecnie jedynie instytucje finansowe w Rumunii i Francji planują zostać pośrednikami EBI i finansować kwalifikowalne projekty. EBI i Komisja zwróciły się do wielu krajowych i regionalnych banków rozwoju w celu omówienia ich potencjalnego zaangażowania. Zgodnie z ewaluacją śródokresową przyczyną niewielkiego zainteresowania ze strony pośredników finansowych jest mały popyt na taki produkt w państwach członkowskich lub warunki stawiane przez EBI.

Komisja publikuje w porozumieniu z EBI komunikat prasowy dotyczący każdej podpisanej umowy o udzielenie dotacji. CINEA publikuje ponadto publiczną tablicę wskaźników w wersji online, łączącą wszystkie programy, którymi zarządza, w tym IPSP. Tablica wskaźników zawiera aktualne informacje na temat projektów wspieranych w ramach poszczególnych programów, wzajemne odniesienia oraz dane do potencjalnego ponownego wykorzystania. Większą widoczność projektów IPSP zapewniają również Kohesio[22] oraz portal „Środki unijne i przetargi”[23], na którym publikowana jest dokumentacja projektowa.

4. POMOC TECHNICZNA

Usługi doradcze EBI są dostępne w ramach Centrum Doradztwa InvestEU i dotyczą przygotowania, opracowania i realizacji kwalifikujących się projektów[24]. Do końca lipca 2025 r. pomocy doradczej w odniesieniu do IPSP udzielano beneficjentom w Bułgarii, na Cyprze, w Czechach, Grecji,

[21] Zob. zmiana dotycząca zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP z 25 września 2023 r.
[22] Zob. Projekty współfinansowane przez UE.
[23] Zob. unijny portal Funding and Tenders.
[24] Więcej informacji można znaleźć w sekcji 2.1.4 pierwszego sprawozdania z wdrażania IPSP oraz w sekcji 2.2 drugiego sprawozdania z wdrażania IPSP.

Francji, Rumunii, Hiszpanii i Szwecji[25]. Wykaz zadań doradczych znajduje się w załączniku 4. Ponadto w 2025 r. zostanie uruchomione horyzontalne zadanie obejmujące całą Unię, którego celem jest podnoszenie świadomości przed drugim zaproszeniem do składania wniosków w ramach IPSP, stworzenie listy przygotowywanych kwalifikowalnych projektów oraz wsparcie promotorów projektów w całej Unii (z wyjątkiem Grecji i Cypru, które korzystają z ukierunkowanego zadania doradczego) w opracowywaniu udanych projektów objętych wsparciem w ramach IPSP. Celem proponowanego zadania obejmującego całą Unię jest stworzenie ram dla opracowywania, zamawiania i realizacji różnych form wsparcia doradczego na potrzeby IPSP na poziomie krajowym i regionalnym, a tym samym maksymalizacja efektywności świadczenia usług doradczych w ciągu najbliższych 3 lat.

Określono zakres usług wsparcia EBI, które dostosowano do konkretnych potrzeb poszczególnych promotorów projektów. Usługi te obejmowały m.in. ogólne wytyczne dotyczące identyfikacji odpowiednich projektów, wsparcie na wcześniejszych etapach przygotowania programów inwestycyjnych, a także doradztwo w zakresie opracowywania projektów i wsparcie w składaniu wniosków o dotacje w ramach IPSP. EBI angażuje się ponadto w działania związane z upowszechnianiem, określaniem zakresu oraz monitorowaniem, aby identyfikować i wspierać projekty, które mogą korzystać z finansowania w ramach IPSP.

W oparciu o te pierwsze doświadczenia i w celu poparcia potrzeby zwiększenia zapotrzebowania na wsparcie w ramach IPSP w przyszłości (zob. sekcja 5) EBI przewiduje dalsze rozwijanie działań doradczych w następujących pięciu kierunkach:

i. **bezpośrednie doradztwo** dla poszczególnych promotorów, beneficjentów samodzielnych pożyczek inwestycyjnych, obejmujące szeroki zakres usług doradczych w fazie przygotowania i realizacji, w tym pomoc przy składaniu wniosków o udzielenie dotacji;

ii. **wsparcie na rzecz budowania zdolności** dla instytucji niebędących bankami, które zazwyczaj pełnią funkcję agregatorów mniejszych projektów, aby rozwijać zdolności administracyjne i operacyjne w celu skutecznego sprawdzania podprojektów, wybierania spośród nich, określania podprojektów priorytetowych oraz monitorowania lub koordynowania ich realizacji;

iii. **„pośrednie" wsparcie doradcze** na rzecz końcowych beneficjentów pożyczek pośrednich lub kredytów ramowych przez ujednolicone pakiety wsparcia, których zakres określono w celu zwiększenia prawidłowości wniosków oraz ich zgodności z mającymi zastosowanie politykami dotyczącymi udzielania kredytów i pożyczek;

iv. **doradztwo w zakresie rozwoju rynku** na poziomie państw członkowskich, które ma pomóc określić zapotrzebowanie na wsparcie w ramach IPSP i ustalić, czy produkty finansowe dostępne w ramach IPSP są odpowiednie;

v. **monitorowanie, określanie zakresu i rozpowszechnianie**, aby upowszechniać korzystanie z instrumentu, wskazać odpowiednie projekty i określić ich priorytet oraz zapewnić ogólne wytyczne dotyczące wniosków o udzielenie dotacji w ramach IPSP.

Na wniosek Czech, Grecji i Słowacji Komisja wdrożyła usługi doradcze, uzupełniając usługi oferowane przez EBI za pośrednictwem Centrum Doradztwa InvestEU, aby zwiększyć świadomość na temat instrumentu oraz zidentyfikować i opracować wnioski dotyczące projektów. Pomoc techniczną Czechom zapewnia Komisja, a Słowacja otrzymuje wsparcie w ramach Instrumentu

[25] Niektóre działania doradcze na Cyprze, we Francji i w Grecji rozpoczęto przed uruchomieniem IPSP i w związku z tym finansowano je z innych źródeł, takich jak Europejskie Centrum Doradztwa Inwestycyjnego (Grecja) i segment zrównoważonej infrastruktury Centrum Doradztwa InvestEU (Cypr i Francja).

Wsparcia Technicznego (TSI)[26]. W obu umowach zapewnia się szeroki zakres usług, m.in. zwiększanie świadomości i mobilizację potencjalnych beneficjentów w regionach objętych terytorialnym planem sprawiedliwej transformacji, a także analizę pomysłów dotyczących projektów.

Grecja korzysta z szerszego wsparcia w ramach TSI, aby wdrożyć wszystkie trzy filary mechanizmu sprawiedliwej transformacji. Grecja zwróciła się ponadto o wsparcie dostępne w ramach JTP Groundwork[27], aby identyfikować projekty, a następnie przygotowywać wnioski dotyczące projektów do sfinansowania w ramach IPSP w regionie Peloponez.

Komisja i EBI uczestniczą w monitorowaniu wdrażania zadań doradczych, aby zapewnić ich komplementarność z innymi działaniami doradczymi realizowanymi w państwach członkowskich będących beneficjentami.

5. DALSZE DZIAŁANIA

Drugie zaproszenie do składania wniosków zostanie ogłoszone w drugiej połowie 2025 r., zgodnie z rozporządzeniem w sprawie IPSP. Prace przygotowawcze niezbędne do publikacji zaproszenia rozpoczęły się na początku 2025 r. Komisja przewiduje trzy terminy składania wniosków w 2026 r., a ostatni termin składania wniosków upłynie w lutym 2027 r., aby zapewnić wystarczająco dużo czasu na podpisanie wszystkich umów o udzielenie dotacji przed końcem 2028 r.

Komisja we współpracy z CINEA i EBI będzie nadal prowadzić działania zwiększające świadomość na temat IPSP w celu zapewnienia, by potencjalni wnioskodawcy rozumieli, co oferuje, i byli w stanie ubiegać się o wsparcie. Wkrótce po opublikowaniu drugiego zaproszenia zorganizowany zostanie dzień informacyjny.

W ramach swojego mandatu Centrum Doradztwa InvestEU EBI będzie kontynuować wdrażanie IPSP poprzez identyfikację i monitorowanie potencjalnych projektów, zapewnianie wsparcia doradczego projektodawcom i odpowiednim organom, a także poprzez specjalne spotkania i wydarzenia na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym.

6. WNIOSKI

Instrument pożyczkowy na rzecz sektora publicznego służy temu, aby przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu odbywało się w sposób sprawiedliwy i społecznie zrównoważony, biorąc pod uwagę kluczową rolę sektora publicznego w korygowaniu niedoskonałości rynku. Stosunkowo niedawne przyjęcie terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji w połączeniu z trwającym obecnie przeglądem śródokresowym polityki spójności (w tym terytorialnych planów sprawiedliwej transformacji) potwierdza stałe znaczenie IPSP dla zaspokojenia obecnych potrzeb regionów najbardziej dotkniętych transformacją ekologiczną.

Szeroka gama sektorów, które mogą być wspierane w ramach IPSP, sprawia, że instrument ten ma istotne znaczenie dla realizacji unijnych celów klimatycznych na 2030 r. oraz dla osiągnięcia neutralności klimatycznej w Unii do 2050 r., zapewniając jednocześnie, aby żadna osoba i żaden region nie pozostały w tyle, co potwierdziła ewaluacja.

Obecnie, po prawie 3 latach od ogłoszenia pierwszego zaproszenia do składania wniosków w ramach IPSP, liczba składanych wniosków dotyczących projektów wciąż rośnie, a w przygotowaniu są kolejne potencjalne projekty. Ponadto koncepcja IPSP, jak pokazują niektóre

[26] Instrument Wsparcia Technicznego (TSI) (europa.eu).
[27] Inforegio – Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (europa.eu).

już zatwierdzone projekty, umożliwia także realizację niektórych nowych priorytetów politycznych nowej kadencji Komisji, takich jak przeciwdziałanie kryzysowi mieszkaniowemu. Ponadto większość wybranych projektów bezpośrednio przyczynia się do osiągnięcia unijnych celów w zakresie klimatu i energii poprzez ograniczenie emisji CO_2.

Do 31 lipca 2025 r. komisja oceniająca IPSP wybrała wnioski dotyczące projektów, których szacunkowa kwota dotacji wynosi około 225 mln EUR. Podpisano łącznie dziesięć umów o udzielenie dotacji i rozpoczęto realizację odpowiadających im projektów.

Komisja we współpracy z CINEA i EBI będzie nadal pracować nad wykorzystaniem pełnego potencjału IPSP podczas drugiego zaproszenia do składania wniosków, kończącego się w 2027 r., uwzględniając również ustalenia z ewaluacji.