

Opinia organizacji pozarządowych dotycząca **dokumentów wchodzących w skład** pakietu propozycji nowych **Wieloletnich Ram Finansowych** (COM/2025/570 final, COM/2025/571 final)

Warszawa, 16 września 2025





Osoba do kontaktu:

Krzysztof Mrozek, Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć,
krzysztofmrozek@zielonasiec.pl

Spis treści:

[Wstęp](#)

[Podsumowanie opinii](#)

[Wielkość, architektura i wdrażanie \(governance\) WRF, w tym zasady horyzontalne](#)

[Obszar środowiska i klimatu](#)

[Obszar społeczny \(społeczeństwo obywatelskie, społeczny wymiar WRF\)](#)



Wstęp

Niniejsza opinia została opracowana w odpowiedzi na zaproszenie Departamentu Ekonomicznego Unii Europejskiej MSZ skierowane w dn. 9 września br. do organizacji pozarządowych za pośrednictwem Rady Działalności Pożytku Publicznego. **Opinia została opracowana we współpracy różnorodnych środowisk pozarządowych przez ogólnopolskie federacje i związki organizacji: Ogólnopolską Federację Organizacji Pozarządowych, Wspólnotę Roboczą Związków Organizacji Społecznych i Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć. W pracę nad opinią zaangażowana była nieformalna grupa organizacji pozarządowych i eksperckich "MFF PL" moderowana przez Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć.**

Opinia dotyczy konsultowanych dokumentów:

- Komunikatu Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Dynamiczny budżet UE na miarę priorytetów przyszłości - Wieloletnie ramy finansowe 2028-2034” (COM/2025/570 final) oraz
- Wniosku Komisji Europejskiej Rozporządzenie Rady Unii Europejskiej określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034 (COM/2025/571 final).

Ze względu na ich horyzontalny charakter, w niektórych uwagach odnosimy się do bardziej szczegółowych rozstrzygnięć zapowiedzianych w komunikacie a znajdujących się w projektach rozporządzeń dotyczących ram monitorowania lub poszczególnych proponowanych funduszy.



Podsumowanie opinii

Koncepcja nowego budżetu UE zaprezentowana przez Komisję Europejską stanowi próbę pogodzenia różnych postulatów podnoszonych przez instytucje UE, państwa członkowskie, regiony, partnerów społecznych i gospodarczych, organizacje pozarządowe i środowiska eksperckie. Nowa architektura i większa elastyczność, uproszczenia i inwestycje w obronność i konkurencyjność mają być odpowiedzią na wyzwania stojące przed UE w dziedzinie obronności, bezpieczeństwa, odporności i konkurencyjności.

W propozycji KE wiele kwestii oceniamy pozytywnie: poszukiwanie nowych zasobów własnych Unii, nowy program AgoraEU, ujednolicenie wskaźników czy próby wzmocnienia zasady DNSH czy zasady partnerstwa. Jednocześnie wiele proponowanych rozwiązań budzi poważne kontrowersje: mniejszy, niż rekomendowany przez ekspertów poziom wydatków na klimat, dodatkowo połączony z wydatkami środowiskowymi, brak wskazania środków na ochronę i odbudowę zasobów przyrody, niekonsekwentne podejście do zasad horyzontalnych czy brak gwarancji podmiotowości regionów w przygotowaniu i negocjowaniu Krajowych i Regionalnych Planów Partnerstwa.

Wzrost wielkości Wieloletnich Ram Finansowych wynika głównie z inflacji i konieczności spłaty pożyczek NGEU, nie odpowiadając realnym potrzebom inwestycyjnym w zakresie klimatu, przyrody, przemysłu czy obronności. Dlatego rekomendujemy nie tylko poparcie przez państwa członkowskie propozycji Komisji w tym zakresie, ale również dążenie do zwiększenia budżetu, by skutecznie realizować unijne cele.

Szczegółowe uwagi umieściliśmy poniżej w podziale na trzy sekcje:

1. Wielkość, architektura i wdrażanie (governance) WRF, w tym zasady horyzontalne,
2. Obszar środowiska i klimatu,
3. Obszar społeczny (społeczeństwo obywatelskie, społeczny wymiar WRF)

Każda sekcja składa się z trzech części: kwestii ocenianych pozytywnie, kwestii ocenianych negatywnie oraz rekomendacji.



Wielkość, architektura i wdrażanie (governance)

WRF, w tym zasady horyzontalne

Oceniane pozytywnie:

- **Uproszczenia i tworzenie synergii między programami.** Mogą być skutecznymi mechanizmami zwiększenia efektywności wydatkowania funduszy, pod warunkiem, że nie wiąże się to z rezygnacją z ważnych z punktu widzenia rozwoju społecznego i spójności celów, a także nie oznacza odejścia od standardów zarządzania, co mogłoby np. uderzać w prawa podstawowe obywateli i obywaterek UE, etc.
- Próba lepszego niż dotąd **powiązania środków ze strategiami i planami.**
- Właściwe kierunki poszukiwania wpływów do budżetu UE za pomocą **nowych zasobów własnych.**
- **Zasada partnerstwa:**
 - Deklarowane utrzymanie zasady partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania dla polityki spójności oraz jej rozszerzenie na WPR poprzez objęcie zasadą partnerstwa całych Krajowych i Regionalnych Planów Partnerstwa.
 - Rozszerzenie zakresu zasady partnerstwa poprzez wprowadzenie rekomendacji Europejskiej Platformy Praktyki Partnerstwa (ECoPP) dot. uwzględnienia nowych grup partnerów (np. organizacje młodzieżowe), dzięki czemu skuteczniej będą identyfikowane grupy dotknięte interwencją Funduszy Europejskich.
- **Wdrażanie Karty Praw Podstawowych:**
 - Jednoznacznie pozytywnie należy ocenić warunek zgodności z Kartą Praw Podstawowych i wzmocnienie warunkowości wypłaty środków oraz uzależnienie jej od przestrzegania zasad praworządności, w tym propozycję umożliwiającą przeznaczenie środków utraconych z powodu łamania zasad praworządności na działania związane z ochroną demokracji i rządów prawa, przeciwdziałaniem korupcji i wzmacnianiem społeczeństwa obywatelskiego. W przypadku, gdy państwo członkowskie utraci dofinansowanie, nadal dostępne będą środki w programach przyczyniających się do wspierania demokracji, walki z korupcją, wartości unijnych oraz społeczeństwa obywatelskiego.



- **Krajowe i Regionalne Plany Partnerstwa mają uwzględnić powiązanie zaleceń raportu na temat praworządności z konkretnymi, zapisanymi w nich reformami i/lub działaniami.** Jest to zgodne z wielokrotnie zgłaszanymi przez organizacje postulatami (patrz: [Raport Fundacji im. Stefana Batorego](#)).
- Ujęcie w zasadach horyzontalnych **kwestii poszanowania warunków pracy i zatrudnienia.** Zapis w art. 6 rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków i wykonania budżetu UE oraz zasady horyzontalne (COM(2025) 545 final), podkreślający poszanowanie warunków pracy i zatrudnienia oceniamy bardzo pozytywnie. Gwarantuje on, że finansowanie unijne będzie wspierać wysokie standardy pracy, a nie ich obniżanie. Wprowadzenie obowiązku monitorowania wydatków na polityki społeczne wzmacnia przejrzystość i skuteczność działań. Dzięki temu unijne inwestycje zyskują wymiar odpowiedzialności społecznej, łącząc rozwój gospodarczy z ochroną praw pracowników i pracowniczek, zmniejszając obszar prekariatu oraz ubóstwa.

Oceniane negatywnie:

- **Wzrost wielkości Wieloletnich Ram Finansowych odzwierciedla głównie inflację i konieczność spłaty pożyczek NGEU.** Wielkość Wieloletnich Ram Finansowych nie uwzględnia zatem w odpowiedni sposób ogromnych potrzeb inwestycyjnych zarówno w zakresie klimatu i przyrody, jak i różnych innych priorytetów politycznych i społecznych, takich jak polityka przemysłowa, obrona i przeciwdziałanie kryzysom oraz budowanie odporności społecznej. Z tego powodu rekomendujemy, aby państwa członkowskie nie tylko poparły wysokość zaproponowanego przez Komisję budżetu ale zaproponowały jego zwiększenie w celu osiągnięcia zakładanych celów. Ogłoszona przez Komisję Europejską kwota budżetu UE wynosi 1,98 bln EUR. Liczbę tę należy jednak traktować z ostrożnością, ponieważ odnosi się ona do cen bieżących, które odzwierciedlają spodziewane wzrosty cen w okresie obowiązywania WRF 2028-2034. W cenach stałych na poziomie cen z 2025 r. propozycja budżetu wynosi 1,76 bln EUR. Po przeliczeniu na ceny z 2018 r., wynosi około 1,44 bln euro. Odjęcie spłaty NextGenerationEU (NGEU), która rozpocznie się w 2027 r., oznacza redukcję o 120 mld euro do 1,32 bln euro (ceny z 2018 r.). Obecne WRF wynoszą 1,07 bln EUR, a zatem rzeczywisty wzrost budżetu UE wynosi 250 mld euro w cenach z 2018 r. lub około 310 mld euro w cenach z 2025 r. W stosunku do dochodu narodowego brutto UE budżet UE wzrósłby z 1,13% do 1,26% lub 1,15% po odjęciu spłat NGEU. Proponowany wzrost budżetu jest jednak marginalny zarówno w świetle



zakończenia funkcjonowania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), który uwzględniony w łącznej kwocie wydatków w bieżącym okresie rozliczeniowym oznaczałby zmniejszenie wydatków UE. Ponadto ogromny wzrost wydatków na politykę przemysłową oraz obronność, ogranicza budżet dla innych priorytetów, w szczególności polityki spójności i polityki rolnej.

- **Oparcie budżetu na strategiach politycznych (*policy-based*) nie może pomijać wymiaru terytorialnego tych polityk (*place-based*).** Oba te elementy muszą zostać odpowiednio wyważone i powiązane, aby zagwarantować, że regiony słabiej rozwijające się nie zostaną w tyle.
- Negatywnie oceniamy **dobrowolność państw członkowskich w zakresie tworzenia rozdziałów regionalnych planów** (art. 21 ust. 2 rozporządzenia o KRPP).
- **Niespójne podejście do zasad horyzontalnych.** Niespójność opisu równościowych zasad horyzontalnych w poszczególnych rozdziałach Komunikatu Komisji, potęgowana dodatkowym chaosem pojęciowym w tym zakresie w projekcie rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania (czasem odniesienia tylko do "równouprawnienia płci", czasem do stosowania Karty Praw Podstawowych). Zwracamy uwagę na pominięcie w Komunikacie Komisji, ale także w kolejnych dokumentach ramowych z 16.07.2025 kwestii zgodności z Konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami ([m.in.](#) art 9 Dostępność, art. 19 Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo), które stanowiły ważną część rozporządzeń ramowych dla WRF 2021-2027. W prawodawstwie UE nie nastąpiły żadne zmiany, które uzasadniają taki brak. Polska ma w tym zakresie wyjątkowe *capacity* i zdolności do proponowania na poziomie uwspólnionych procedur adekwatne zapisy.
- **Zasady horyzontalne:**
 - Zasada partnerstwa jest zawężona do I filaru WRF - KRPP i nie obejmuje programów w zarządzaniu bezpośrednim. Brakuje też zapisów o wsparciu finansowym i organizacyjnym na rzecz rozwoju zdolności partnerów spoza administracji, w tym NGO.
 - Możliwość wyłączenia zasady partnerstwa w przypadku zarządzania granicami (Artykuł 6 ust 5 rozporządzenia o KRPP). Wydaje się, że jest to bardzo zła decyzja, biorąc pod uwagę, iż raporty organizacji międzynarodowych wskazują, iż zarządzanie granicami powinno być odpowiednio monitorowane i podlegać kontroli społecznej. Przykładowo w [Schengen Evaluation of Poland](#) przygotowanym przez Komisję Europejską



wskazano konkretne rekomendacje dotyczące zapewnienia przestrzegania praw podstawowych np. zasady *non-refoulement*. Konieczne jest więc odpowiednie monitorowanie wdrożenia tych zaleceń przez niezależne instytucje czy organizacje strażnicze (w tym np. Agencję Praw Podstawowych).

- **Odejście od specyficznych właściwości dotychczasowego Funduszu Spójności** przejawiających się dotąd brakiem związania poziomami dofinansowania zależnymi od stopnia rozwoju regionów - co może utrudnić realizację istotnych dla procesu dekarbonizacji inwestycji energetycznych lub w sektorze transportu w zamożniejszych częściach państw członkowskich.

Rekomendacje:

- Należy przeprowadzić **ewaluację RRF** w celu zidentyfikowania istotnych trudności, jakie wystąpiły realizacji RRF, w szczególności, co do tego, czy faktycznie jest możliwie szybsze i skuteczniejsze osiągnięcie wyników w takim modelu zarządzania.
- **Powiązanie ze strategiami i planami:**
 - Rekomendujemy jeszcze mocniejsze zintegrowanie procesu planowania i programowania budżetu z istniejącymi strategiami i planami na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym poprzez faktyczne powiązanie wydatków z WRF z rekomendacjami krajowymi w ramach Semestru Europejskiego oraz działaniami planowanymi dokumentach strategicznych (Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu, Krajowym Planie Renowacji Budynków, Krajowym Planie Odbudowy Zasobów Przyrodniczych itd.).
 - Krajowe i Regionalne Plany Partnerstwa powinny również wprost uwzględniać strategie mieszkaniowe (np. krajowe programy mieszkaniowe, plany rewitalizacji) jako dokumenty powiązane. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że fundusze UE nie będą skutecznie odpowiadały na narastający kryzys mieszkaniowy, a szansa na zintegrowanie polityki klimatycznej (renowacja energetyczna budynków) z polityką społeczną (walka z ubóstwem energetycznym, zapewnianie dostępnych mieszkań) nie zostanie dostatecznie wykorzystana. Dobrym rozwiązaniem byłoby przeznaczenie dedykowanych alokacji mieszkaniowych (5-10%) bezpośrednio dla miast i gmin.
- **Zasady horyzontalne:**



- Komunikat powinien uwzględnić wszystkie stosowane do tej pory zasady horyzontalne (zgodnie z Art 9 Rozporządzenia 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.), bowiem poprzez ich wieloletnią implementację wypracowano już pewne standardy i praktyki ich stosowania, które nie powinny zostać zmarnowane. Jednocześnie zasady te powinny być definiowane i stosowane w spójny sposób we wszystkich dokumentach obowiązujących w ramach perspektywy 2028-2034. Ułatwi to jednocześnie spójne ich monitorowanie i ewaluację, tworzenie odpowiednich wskaźników, itd. (np. w ramach wykonania). Aby właściwie oceniać realizację zasad horyzontalnych, w szczególności zasady niedyskryminacji, konieczne jest poszerzenie zakresu zbierania i analizy danych (np. w obszarze integracji obywateli państw trzecich). Wskazanie, że "priorytety horyzontalne będą stosowane spójnie w całym budżecie UE, w tym w odniesieniu do klimatu i bioróżnorodności, zasady „nie czyni poważnych szkód” (zasada DNSH), polityki społecznej oraz do równouprawnienia płci" jest właściwe, ważne jest jednak, aby inne zasady horyzontalne zostały uwzględnione w analogiczny sposób.
- **Wdrażanie Karty Praw Podstawowych:**
 - Konieczne jest wskazanie ścieżek weryfikacji oraz instytucji kontrolujących, czy zalecenia są wdrażane adekwatnie i skutecznie i nie ograniczanie ich jedynie od przyjęcia ustaw czy rozporządzeń, ale faktycznej realizacji i wdrożenia.
 - Ważne jest jednak w tym kontekście jednocześnie wzmocnienie systemów monitorowania i ich niezależności (w szczególności komitetów monitorujących i zasady partnerstwa).
 - Aby zapewnić faktyczne stosowanie KPP zgodnie z zapisanymi w Komunikacie celami, konieczne jest opracowanie technicznych dokumentów wdrożeniowych (np. wytycznych, podręczników, materiałów pomocniczych, itd.) dotyczących praktycznego stosowania Karty praw podstawowych na etapie programowania, wdrażania i ewaluacji projektów. Dokumenty takie powinny być czytelne i zrozumiałe także dla osób nieposiadających specjalistycznej wiedzy prawnej. Obecnie istniejące materiały są dalece niewystarczające i niedostatecznie zabezpieczają stosowanie KPP przy realizacji projektów i programów. Powinny one powstać na poziomie Komisji, tak aby standardy wdrażania były jednolite dla wszystkich państw członkowskich. Jednocześnie, konieczne jest zabezpieczenie odpowiednich



środków zarówno na szkolenia urzędników, jak i beneficjentów. Dobra znajomość Karty będzie miała bezpośrednie przełożenie na jakość programów i projektów.

- W zapisach Komunikatu KE, należy wskazać, że: "Partnerstwa krajowe i regionalne będą wymagały przestrzegania zasad horyzontalnych określonych w art. 10 TFUE, z uwzględnieniem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Państwa członkowskie powinny również przestrzegać obowiązków określonych w Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka i Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych oraz zapewniać dostępność zgodnie z jej art. 9 oraz z przepisami prawa Unii harmonizującymi wymogi dostępności produktów i usług. W tym kontekście Fundusze powinny być wdrażane w sposób promujący przejście od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej. Państwa członkowskie i Komisja powinny dążyć do wyeliminowania nierówności i do promowania równości kobiet i mężczyzn oraz do uwzględniania perspektywy płci, a także do zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną." Proponowany zapis (wzorowany na motywie 6 Preambuły rozporządzenia 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) naprawia błąd pominięcia w Komunikacie Komisji, ale także w kolejnych dokumentach ramowych z 16.07.2025 kwestii zgodności z Konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami (m.in. art 9 Dostępność, art. 19 Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo), które stanowiły ważną część rozporządzeń ramowych dla WRF 2021-2027. W prawodawstwie UE nie nastąpiły żadne zmiany, które uzasadniają taki brak w odniesieniu do jednej z najbardziej narażonych na dyskryminację grup społecznych w Unii Europejskiej.

- **Zasada partnerstwa:**

- Rekomendujemy rozciągnięcie ram partnerstwa wyznaczonych Europejskim Kodeksem Partnerstwa na cały WRF - w programowaniu i wdrażaniu wszystkich filarów ("merytorycznych") unijnego budżetu - zarówno tych wdrażanych w zarządzaniu dzielonym, jak i bezpośrednim (w szczególności: KRPP, Europejskiego Funduszu Konkurencyjności wraz z Horyzont Europa, Instrument Łącząc Europę, AgoraEU, Erasmus+ oraz Globalna Europa) m.in. poprzez wskazanie zasady partnerstwa jako zasady horyzontalnej w



rozporządzeniu ustanawiającym ramy monitorowania wydatków i wykonania budżetu UE oraz zasady horyzontalne (COM(2025) 545 final).

- Rekomendujemy pełne uwzględnienie zaleceń Europejskiej Platformy Praktyki Partnerstwa (ECoPP), w tym przede wszystkim zapewnienie wysokiej jakości udziału partnerów spoza administracji (NGO, partnerzy społeczni i gospodarczy, akademia).
- Zasada partnerstwa powinna obejmować wsparcie finansowe i organizacyjne na rzecz rozwoju zdolności partnerów spoza administracji, w tym NGO. Dla jej faktycznej realizacji konieczne jest alokowanie odpowiednich środków (określonego procentu budżetu UE) na budowanie zdolności partnerów do udziału w programowaniu, wdrażaniu i monitorowaniu realizacji budżetu.
- W rozdziale 5 Komunikatu (Praworządność, Prawa Podstawowe i Ochrona Interesów Finansowych Unii) należałoby uwzględnić rolę Komitetów Monitorujących i partnerów w zapewnianiu przestrzegania zasad horyzontalnych i monitorowaniu działań.
- **Rola regionów:**
 - Chociaż Krajowe i Regionalne Plany Partnerstwa, zakładają włączenie regionów w proces zarządzania danym rozdziałem, powinny one mieć również możliwość samodzielnego negocjowania rozdziału, tak aby nie doszło do marginalizacji regionów przy podejmowaniu kluczowych decyzji (a więc *de facto* do centralizacji Planów).
 - Rekomendujemy wzmocnienie podmiotowości regionów poprzez wskazanie w art. 21 ust. 2 rozporządzenia o KRPP, że rozdziały regionalne są tworzone obligatoryjnie tam (w tych krajach) w których były w perspektywie 2021-2027 programy regionalne. A w tych państwach, w których były regiony sprawiedliwej transformacji tworzone są rozdziały (lub podrozdziały) terytorialne obejmujące te regiony.
 - Oceny wpływu terytorialnego (*Territorial Impact Assessment*) zawierające ocenę DNSH i wpływu społecznego interwencji powinny być prowadzone w oparciu o dane statystyczne i socjoekonomiczne odnoszące się do subregionów NUTS3, co pomoże lepiej odpowiadać na lokalne potrzeby za pomocą interwencji Funduszy Europejskich.
- W kontekście **nowych zasobów własnych**, w związku z obowiązkiem przeznaczania 100% wpływów z systemu ETS na działania w obszarze zielonej transformacji,



rekomendujemy przeznaczanie tych wpływów w ramach nowych zasobów własnych wyłącznie na działania w obszarze klimatu i środowiska.

Obszar środowiska i klimatu

Oceniane pozytywnie:

- **Horyzontalne stosowanie zasady DNSH w oparciu o bardziej zrozumiałe, jednolite wytyczne.** W kontekście DNSH projekt rozporządzenia o ramach wykonania (COM(2025) 545 final) realizuje postulat Zespołu ds. DNSH grupy zadaniowej ds. zasad horyzontalnych działającej w 2024 r. przy Komitecie Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027 (m.in.: *Uporządkowanie, skrócenie i ujednolicenie wytycznych technicznych, Włączenie kwestii operacjonalizacji zasady DNSH do negocjacji pakietu legislacyjnego WRF 2028-2034*) oraz częściowo realizuje rekomendacje ekspertów NGO (zakłada utworzenie spójnych, jednolitych wytycznych, ale nie precyzuje szczegółów dot. specyficznych załączników sektorowych - takich, jakie powstały dla SFK).
- **Wskazanie roli Prawa o Odbudowie Zasobów Przyrodniczych (NRL) i Krajowych Planów Odbudowy Zasobów Przyrodniczych w programowaniu funduszy.**

Oceniane negatywnie:

- **Połączenie wydatków klimatycznych i środowiskowych we wspólną pulę 35%:**
 - Aby uniknąć marginalizowania inwestycji środowiskowych należy rozdzielić earmarking klimatyczny i bioróżnorodnościowy.
 - Niepokojąca też jest dość ogólnie opisana możliwość derogacji od celu klimatycznego i środowiskowego dla KRPP (rozporządzenie o KRPP art. 22 ust. 2 lit. r), według której KE może wskazać państwu członkowskiemu niższy lub wyższy niż 43% przewidziane w rozporządzeniu ustanawiającym ramy monitorowania wydatków i wykonania budżetu UE oraz zasady horyzontalne (COM(2025) 545 final) dla KRPP.
 - System markerów 0-40-100% zastosowany w propozycji WRF pozostaje nadmiernie uproszczony i prowadzi do przeszacowywania pozytywnego wpływu inwestycji. W szczególności kategoria 40% jest nieprecyzyjna i sprzyja zawyżaniu efektów. Ponadto, w przypadku utrzymania wspólnego earmarkingu klimatycznego i środowiskowego (czego nie rekomendujemy) należy przynajmniej odejść od proponowanego przez KE podejścia, że przy



różnych markerach klimatycznych i środowiskowych bierze się pod uwagę wyższy - bardziej realistycznym dla oceny wpływu byłoby wyciągnięcie średniej wartości ww. markerów. Na etapie programowania należy też rozszerzyć ocenę wpływu środowiskowego inwestycji poza wyłącznie system markerów. Konieczne jest też uzupełnienie markerów o wskaźniki rezultatu i oddziaływania, mierzące realny wpływ (np. powierzchnia odtworzonych ekosystemów, wzrost liczebności gatunków, redukcja zanieczyszczeń). System monitorowania należy powiązać z rozporządzeniem o odbudowie zasobów przyrodniczych (NRL) oraz unijnymi strategiami (Bioróżnorodność 2030, Zielony Ład).

- **Dyskontynuacja Funduszu Sprawiedliwej Transformacji regionów węglowych**, która grozi zahamowaniem lub podważeniem procesu transformacji, obniżać spójność społeczną UE i konkurencyjność gospodarek regionów węglowych.
- **Dyskontynuacja programu LIFE** może poważnie zagrozić realizacji celów UE w zakresie ochrony przyrody i klimatu. LIFE to jedyny program UE dedykowany wyłącznie środowisku, przyrodzie i klimatowi, a w wielu państwach członkowskich stanowi jedyne źródło publicznego finansowania takich projektów. Jego kontynuacja – w obecnej formie lub poprzez dedykowaną linię budżetową w ramach przyszłych WRF – jest niezbędna dla zapewnienia stabilnego i długoterminowego wsparcia inwestycji środowiskowych. W Polsce sfinansowano ponad 100 projektów finansowanych ze środków programu LIFE. Polska jest beneficjentem netto środków LIFE. Środki z tego programu wspierają kwestie m.in. związane z bezpieczeństwem Polek i Polaków, między innymi poprzez zmniejszanie ryzyka konsekwencji zmiany klimatu jak susze, powodzie, pożary lub fale upałów, bazując na skutecznych i efektywnych kosztowo rozwiązaniach opartych na przyrodzie (*nature based solutions*). Komisja Europejska proponuje włączenie działań obecnego programu LIFE do szerszych instrumentów finansowych, co grozi jego marginalizacją. Część programu ma trafić do Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (ograniczonego do projektów czystej transformacji i dekarbonizacji przemysłu), a pozostałe działania do Instrumentu UE – narzędzia wspierającego projekty transnarodowe oraz reagującego na kryzysy. Choć Instrument UE przewiduje finansowanie działań LIFE, nie zapewnia im dedykowanej linii budżetowej, co oznacza konieczność konkurowania o środki z innymi priorytetami. Brak wyodrębnionego finansowania LIFE zagraża jego dostępności i skuteczności. W ramach Instrumentu UE, LIFE musi dzielić się niewielką pulą 11 mld EUR z innymi działaniami Unii, bez gwarancji alokacji środków.



Rekomendacje:

- **Wprowadzenie do pakietu rozporządzeń sformułowanego wprost zakazu finansowania technologii i instalacji wykorzystujących paliwa kopalne.** Fundusze w perspektywie 2021-2027 (szczególnie po roku 2025) miały być wolne od finansowania paliw kopalnych i szkodliwych technologii, jednak nie brakuje w nich furtek do ich faktycznego finansowania (np. dopuszczalność źródeł gazowych tam, gdzie nie ma "ekonomicznej ani technicznej" możliwości zastosowania OZE). Dlatego w rozporządzeniach o ramach wykonania (COM(2025) 545 final) oraz o KRPP (COM(2025) 565 final) i o Funduszu Konkurencyjności (COM(2025) 555 final) należy wprost wpisać: "Wsparciem nie mogą być objęte jakiejkolwiek inwestycje i technologie wykorzystujące lub prowadzące do wzrostu lub kontynuacji wykorzystania paliw kopalnych". To szczególnie ważne w kontekście niedawnych deklaracji politycznych wysokich urzędników KE (w tym dyrektor generalnej ds. energii Ditte Juul Jorgensen w 09.2025) o istotnej roli gazu ziemnego w europejskim systemie energetycznym "na dekady".
- **Earmarking klimatyczny i środowiskowy; wdrażanie NRL:**
 - Rekomendujemy rozdzielenie earmarkingu klimatycznego i bioróżnorodnościowego (przyrodniczego). Rozwiązanie to pozwoli uniknąć ryzyka, że duże projekty infrastrukturalne „skonsumują” znaczną część alokacji, pozostawiając - występującą od lat - lukę w finansowaniu działań na rzecz przyrody. To też utrudniłoby osiągnięcie celów Rozporządzenia o odbudowie zasobów przyrodniczych (Nature Restoration Law, NRL).
 - Wydatki na ochronę bioróżnorodności powinny zależeć od szacowanych nakładów potrzebnych na wdrażanie NRL (obecnie w opracowaniu przez KE) i być nie mniejsze niż 10% budżetu. Proponowane zapisy dot. wdrażania rozporządzenia ws. odbudowy zasobów przyrodniczych powinny zostać wzmocnione poprzez zagwarantowanie wystarczających środków na jego wdrażanie.
- **Rekomendujemy wskazanie rozwoju energetyki obywatelskiej i rozproszonej jako priorytetu UE** - zarówno w kontekście dekarbonizacji i transformacji energetycznej, jak i budowania lokalnej odporności i bezpieczeństwa energetycznego (model rozproszony). W komunikacie KE i rozporządzeniach powinno znaleźć się odniesienie wprost do tego modelu. Energetyka obywatelska i rozproszona nie powinna być traktowana jako jeden z wielu rodzajów inwestycji w ramach sektora energetyki, a



jako holistyczne podejście do realizacji strategicznych priorytetów UE w zakresie zielonej transformacji, bezpieczeństwa i odporności.

- **Utrzymanie finansowania dla regionów węglowych, które swojej transformacji nie skończą w obecnej perspektywie finansowej.** Kluczowe jest to, aby w przyszłej perspektywie finansowej znalazła się osobna koperta na poziomie NUTS3, która byłaby dedykowana regionom węglowym. Również bardzo ważne jest to, aby nie pozostawiać w tyle regionów, które w ramach obecnego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji tego wsparcia nie otrzymały (czyli w przypadku Polski regionu Turowa oraz Lubelskiego Zagłębia Węglowego z kopalnią Bogdanka). W tych regionach w przyszłych latach wydobywanie będzie drastycznie spadać, co będzie się wiązało z redukcją zatrudnienia. Aby sprawiedliwa transformacja nadal trwała i aby w opinii publicznej jej wsparcie nie było chwilowe, tylko pozwalające na dokończenie procesu związanego z budową zdekarbonizowanej gospodarki i utworzenia nowych miejsc pracy, specjalne finansowanie musi być utrzymane.
- **Kontynuacja programu LIFE.** Aby zapewnić trwałość programu i jego wkład w realizację celów środowiskowych UE, konieczne jest ustanowienie dedykowanej linii budżetowej w WRF 2028–2034, wspierającej nie tylko działania kryzysowe, ale także długoterminowe inwestycje w klimat i przyrodę. Proponujemy taką linię budżetową wpisać w Instrument UE. Program LIFE powinien też dalej wspierać działania, w tym eksperckie, realizowane przez organizacje pozarządowe.
- **Zasada DNSH:**
 - Zapewnienie udziału niezależnych ekspertów (reprezentujących organizacje naukowe, eksperckie i pozarządowe) w opracowaniu wytycznych ds. zasady DNSH
 - Uzupełnienie wytycznych ds. zasady DNSH o szczegółowe załączniki sektorowe, jakie obecnie towarzyszą wytycznym dla SFK.
 - Inwestycje w obronność i bezpieczeństwo nie powinny być wyłączone z wymogu zgodności z DNSH. Wyłączenia ze stosowania DNSH dla konkretnych typów inwestycji w obszarze działań kryzysowych, bezpieczeństwa i obronności powinny być opisane i uzasadnione w wytycznych DNSH, które opracuje KE, priorytetem powinno być stosowanie "czystych" rozwiązań alternatywnych i jasno sformułowana lista działań niezgodnych z DNSH, które nie podlegają finansowaniu.



- **Zasada „efektywność energetyczna przede wszystkim”** jest nadrzędną zasadą, która powinna być uwzględniana we wszystkich sektorach, musi zostać przywołana wprost w kluczowym Komunikacie, w którym obecnie jest pominięta.
- **Rekomendujemy uwzględnienie błękitno-zielonej infrastruktury - inwestycji adaptacyjnych i renaturyzacyjnych, inwestycji typu dual-use NBS w inwestycjach dedykowanych obronności i bezpieczeństwu** w KRPP i Europejskim Funduszu Konkurencyjności, również w ramach wsparcia dla regionów przygranicznych. W związku z tym rekomendujemy usunięcie derogacji z art. 4 projektu rozporządzenia o ramach wykonania i włączenie wydatków na obronność do podstawy obliczeniowej wydatków klimatycznych i środowiskowych. Wówczas inwestycje w rozwiązania oparte na przyrodzie mogłyby liczyć się do inwestycji obronnościowych (np. ponowne nawadnianie) i jednocześnie wydatków klimatycznych/środowiskowych. To by pozwoliło na promowanie rozwiązań NBS w inwestycjach związanych z bezpieczeństwem i obronnością. Jednocześnie włączenie wydatków w tym obszarze do podstawy obliczeniowej wymusi ambitniejsze i bardziej zielone inwestycje w innych sektorach.
- Ważne jest również **uwzględnienie wpływu sektora mieszkaniowego na realizację celów klimatycznych**. Budynki odpowiadają za ok. 40% zużycia energii w UE. Dlatego fundusze klimatyczne i strukturalne powinny nie tylko wspierać falę renowacji mieszkań, ale też wdrażanie standardów niskoemisyjnych w nowych inwestycjach mieszkaniowych. Wydaje się, że obecnie KE zbyt mocno stawia na rozwój nowego budownictwa jako rozwiązanie kryzysu mieszkaniowego. Tymczasem należałoby położyć większy nacisk na renowację już istniejącego zasobu. Dodatkowo, w ocenie DNSH należałoby wprost odnieść się do śladu węglowego w budownictwie, obejmując zarówno emisje operacyjne, jak i materiałowe. Ponadto, wskazujemy na konieczność wzmocnienia mechanizmów walki z ubóstwem energetycznym, w tym poprzez zastosowanie podejścia *gender budgeting*, aby skuteczniej docierać do najbardziej narażonych gospodarstw domowych
- **Rekomendujemy podkreślenie roli zielonych umiejętności, edukacji i walki z dezinformacją**. Wsparcie umiejętności pozwala budować konkurencyjność a jednocześnie wspierać zieloną transformację (*clean skills/green skills*) - należy wprowadzić do Komunikatu KE i rozporządzeń bezpośrednie odniesienie do tego typu umiejętności i silniej je zaakcentować. Umiejętności powinny być wspierane w wymiarze tzw. „twardym” technicznym i technologicznym oraz w wymiarze tzw. *soft skills* (społecznych). Niezbędna jest synergia dwóch wymiarów. Komponent wsparcia



umiejętności powinien być obecny w każdym programie. Budowanie umiejętności musi być ściśle powiązane z edukacją ekologiczną i edukacją oraz działaniami na rzecz walki z dezinformacją klimatyczną - komponent edukacyjny powinien być uwzględniany horyzontalnie we wszystkich działaniach.

Obszar społeczny (społeczeństwo obywatelskie, społeczny wymiar WRF)

Oceniane pozytywnie:

- **Zwiększenie budżetu programu CERV i Creative Europe w ramach nowego programu AgoraEU, a także programu Erasmus+ z włączeniem priorytetu edukacji obywatelskiej.**
- **Program AgoraEU trafnie odpowiada na wyzwania**, przed którymi stoi współczesna Europa, w tym kryzys demokracji wynikający m.in. z malejącego zaufania do instytucji publicznych, wiedzy eksperckiej oraz z narastających podziałów i polaryzacji społecznej. Konieczne jest inwestowanie zarówno w działania na rzecz przeciwdziałania tym tendencjom prowadzone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego jak i wzmacnianie tych organizacji będących gwarantem zdrowej demokracji oraz w jakość przestrzeni informacyjnej.

Oceniane negatywnie:

- **Likwidacja programu LIFE.** Program LIFE jest istotnym źródłem finansowania działań, w tym eksperckich w obszarze zielonej transformacji, realizowanych przez NGO.

Rekomendacje:

- **Rekomendujemy wydłużenie okresu obowiązywania Społecznego Funduszu Klimatycznego do końca perspektywy 2028-2034.** Ze względu na wysoki poziom ubóstwa energetycznego i ubóstwa transportowego oraz ich dotkliwość społeczną, wsparcie SFK powinno być kontynuowane tak długo, jak to możliwe. Wydłużenie SFK pozwoli na skuteczniejsze działania wspierające dekarbonizację sektora budynków i transportu przy jednoczesnym zapewnieniu długofalowych mechanizmów wsparcia dla obywateli i mikroprzedsiębiorstw w trudnej sytuacji, na których wpływ będzie miało wdrażanie systemu ETS 2.



- W związku z nowymi wyzwaniami, przed którymi stoi UE, określonymi w strategiach (np. *Preparedness Strategy*, *Democracy Shield*), w tym koniecznością budowania odporności demokracji, przygotowania społeczeństw do kryzysów i obrony cywilnej, **utrzymać należy proponowaną kwotę budżetu programu AgoraEU i zagwarantować w jego ramach określony, niepodlegający zmniejszeniom wynikającym z zasady elastyczności, poziom „earmarkingu” dla ścieżki CERV, przeznaczonej dla beneficjentów reprezentujących organizacje społeczeństwa obywatelskiego (CSO),** zwracając szczególną uwagę na mechanizmy alokacji środków.
- Rozważyć należy **włączenie osobnej ścieżki finansowania na budowanie odporności demokratycznej, powiązanej z *Democracy Shield***, ukierunkowanej na wsparcie edukacji obywatelskiej, przeciwdziałanie dezinformacji, ochronę praw w sferze cyfrowej (osobny Democracy Resilience Fund lub dedykowana ścieżka w AgoraEU).
- **Bardzo ważne jest, aby działania związane z reagowaniem na kryzys nie drenowały zasobów organizacji pozarządowych**, co miało miejsce już wielokrotnie w przeszłości. Dokumenty UE wskazują na społeczeństwo obywatelskie jako na zasób w reagowaniu na pojawiające się zagrożenia i kryzysy. Należy jednak właściwie uwzględnić potrzeby organizacji wspierających instytucje państw członkowskich w reagowaniu na sytuacje kryzysowe, w czasie, ale także i po zakończeniu interwencji. Niestety, w przeszłości mimo, iż organizacje zwracały uwagę na te problemy, nie zostały one dostatecznie uwzględnione (np. w ramach KPO).
- Konieczne jest **utrzymanie grantów operacyjnych dla podmiotów społeczeństwa obywatelskiego**, grantów wieloletnich, organizacji pośredniczących w dystrybucji środków do organizacji lokalnych, wprowadzenia dalszych uproszczeń i ułatwień dla tych podmiotów
- Rekomendujemy **odejście od wymogu wkładów własnych** w projektach realizowanych przez NGO.
- Konieczne jest **powiązanie WRF w aspekcie wspierania demokracji i społeczeństwa obywatelskiego z przygotowywanymi dokumentami strategicznymi UE, w tym przede wszystkim konsultowaną właśnie Unijną Strategią Społeczeństwa Obywatelskiego**, która składać się powinna z czterech filarów/obszarów: *ENGAGE* (ustrukturyzowany, systemowy dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i włączanie ich w projektowanie, wdrażanie, monitorowanie polityk), *PROTECT* (ochrona organizacji przed atakami, nękaniami, obostrzeniami), *SUPPORT* (wsparcie finansowe i pozafinansowe ich działalności i ułatwianie pozyskiwania środków na działania), *ENABLE* (tworzenie i promowanie tworzenia przyjaznych



warunków funkcjonowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego – rozwiązania prawne, standardy, praktyka) oraz Strategią na rzecz budowania odporności społecznej i przygotowania na kryzysy i *Democracy Shield*.

- Rekomendujemy ponadto wprowadzenie (szczególnie do rozporządzenia o KRPP) **zasad udzielania dofinansowania z kopert krajowych umożliwiających aktywne korzystanie z funduszy europejskich przez NGO i inne formy aktywności obywatelskiej**, w tym umożliwienie regrantingu (od większych organizacji do mniejszych NGO i grup). Priorytet finansowania oddolnych działań obywateli powinien wprost znaleźć się w rozporządzeniu.
- **Postulujemy, by zwiększyć poziom wydatków na cele społeczne w krajowych i regionalnych planach partnerstwa z 14 na 20%.** Przy obecnej skali kryzysów oraz wyzwań związanych z zieloną, cyfrową i demograficzną transformacją oraz potrzebą budowania odporności społeczeństwa w kontekście zdarzeń wojennych oraz zjawisk o charakterze migracyjnym proponowany limit 14% jest zdecydowanie zbyt niski. Wzrost wydatków na cele społeczne w ramach wieloletnich ram finansowych 2028–2034 z 14 do 20 procent jest konieczny, aby skutecznie odpowiadać na rosnące nierówności i wyzwania społeczne w Europie. Kryzysy ostatnich lat pokazały, że inwestycje w spójność społeczną, edukację i zdrowie są kluczowe dla stabilności i rozwoju. Zwiększenie limitu wydatków społecznych wzmocni rolę społeczeństwa obywatelskiego i zwiększy zaufanie obywateli do instytucji unijnych. Jest to inwestycja w odporność i solidarność całej Unii Europejskiej.
- **Rekomendujemy ujęcie środków na budowanie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Europejskim Funduszu Społecznym.** Włączenie finansowania budowania potencjału organizacji pozarządowych do Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach WRF 2028–2034 jest kluczowe dla skutecznej realizacji polityk społecznych, edukacyjnych, zdrowotnych Unii. Silniejsze i lepiej przygotowane organizacje mogą efektywniej odpowiadać na potrzeby lokalnych społeczności, wspierać osoby zagrożone wykluczeniem oraz wdrażać innowacyjne rozwiązania społeczne. NGO pełnią również rolę dostawców usług użyteczności publicznej, które są niezbędne dla budowania odporności i spójności społeczeństw. Takie wsparcie sprzyja profesjonalizacji sektora, zwiększa jego oddziaływanie i wzmacnia dialog obywatelski, stanowiący fundament demokracji uczestniczącej.
- **Rekomendujemy zwiększenie poziomu pomocy technicznej w programach z 3 do 6% oraz ujęcie w nich środków na budowanie potencjału podmiotów spoza administracji zasiadających w komitetach monitorujących w wysokości min. 0,5% w**



celu efektywnego działania w tych ciałach. To pozwoli na skuteczniejsze wdrażanie i monitorowanie działań oraz pozwoli na zapewnienie wysokiej jakości wkładu merytorycznego ze strony partnerów spoza administracji.

