



W stronę zielonej spójności

Rekomendacje Polskiej Zielonej Sieci
dla nowej polityki spójności
w Wieloletnich Ramach Finansowych
na lata 2028-2034



Autorzy: Krzysztof Mrozek, Alicja Piekarz
oraz zespół Polskiej Zielonej Sieci

Skład: Monika Bakalarz

Redakcja językowa i korekta: Joanna Fiuk

Styczeń 2025

Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć

Spis treści

Podsumowanie |4

Wstęp |6

Omówienie rekomendacji Polskiej Zielonej Sieci |12

1. Kontynuować politykę spójności, ale lepiej |12

2. Wzmocnić najważniejsze zasady |16

3. Zwiększyć budżet i ambicje polityki spójności z myślą
o długoterminowych celach |21

4. Wzmocnić wymiar środowiskowy |23

5. Wzmocnić wymiar społeczny |26

Bibliografia |32

Podsumowanie

Executive summary

Rok 2025 będzie czasem intensywnej pracy nad istotnymi dla przyszłości Unii Europejskiej kwestiami, w tym nad kształtem kolejnego siedmioletniego budżetu – Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2028-2034. Choć do ich uruchomienia pozostały trzy lata, to właśnie w 2025 roku zapadną kluczowe rozstrzygnięcia co do kształtu polityki spójności – największej polityki inwestycyjnej Unii Europejskiej, będącej katalizatorem zielonej i społecznej transformacji Unii.

Polityka spójności to więcej niż inwestycje. To najbardziej demokratyczna, zdecentralizowana i partycypacyjna polityka w historii Unii Europejskiej. Dzięki wielopoziomowemu zarządzaniu i partnerstwu poprawia jakość rządzenia w państwach członkowskich, a publiczny nadzór nad inwestycjami podnosi ich jakość.

Nie ulega wątpliwości, że w zmieniającym się świecie potrzeba ewaluacji i aktualizacji dotyczy także polityki spójności. W europejskiej dyskusji o przyszłości finansów Unii zgadzamy się, że polityka spójności wymaga zmian, a myśląc o nich, należy skorzystać z doświadczeń innych polityk i instrumentów, w tym Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Proces ten nie powinien jednak prowadzić do zarzucenia ani osłabienia polityki spójności, tylko ma ją wzmocnić i sprawić, by lepiej odpowiadała na wyzwania naszych czasów, do których należą przede wszystkim: kryzys klimatyczny, kryzys cen energii, kryzys europejskiej konkurencyjności na światowych rynkach i kryzys w obszarze szeroko pojętego bezpieczeństwa.

Rekomendacje:

1. Kontynuować politykę spójności, ale lepiej

- 1.1. Wzmocnienie reformatorskiego wymiaru polityki spójności – poprzez wykorzystanie odnowionego procesu Semestru europejskiego oraz mocniejszych powiązań funduszy ze strategiami krajowymi i celami Unii Europejskiej (m.in. wynikającymi z Europejskiego Zielonego Ładu).
- 1.2. Usprawnienie wdrażania – poprzez urealnienie terminów naborów i wspieranie beneficjentów we wdrażaniu projektów.
- 1.3. Uporządkowanie i poprawienie synergii – struktura funduszy musi być prostsza, a zasady spójne.
- 1.4. Odświeżenie koncepcji earmarkingu – poprzez zapewnienie, by przynajmniej połowa unijnego budżetu wspierała klimat i bioróżnorodność, planowanie wydatków w państwach i regionach z uwzględnieniem potrzeb oraz sprawdzonych technologii.

2. Wzmocnić najważniejsze zasady

- 2.1. Wzmocnienie terytorialnego wymiaru polityki spójności – zwiększenie roli samorządów.
- 2.2. Wprowadzenie partnerstwa 3D – poprzez wzmocnienie zasady partnerstwa, podmiotowości regionów i państw oraz udziału partnerów w realizacji inwestycji.
- 2.3. Wdrożenie zasady DNSH 2.0 – rozszerzenie zasady nieczynienia poważnych szkód o wymiar społeczny, zaś w wymiarze środowiskowym promowanie najlepszych dla klimatu i środowiska rozwiązań.

3. Zwiększyć budżet i ambicje polityki spójności z myślą o długoterminowych celach

- 3.1. Większy budżet i ukierunkowanie na cele długoterminowe – UE potrzebuje budżetu na poziomie przynajmniej 2 bilionów euro, z czego nie mniej niż połowa powinna wspierać zieloną transformację.

- 3.2. Cele skrojone pod sytuację i konkretne działania do nich prowadzące – elastyczność w dążeniu do realizacji celów powinna mieścić się w ramach wyznaczonych przez precyzyjne definicje i mierzalne wskaźniki rezultatu.

4. Wzmocnić wymiar środowiskowy

- 4.1. Bez paliw kopalnych, szkodliwych technologii i półśrodków – należy wyeliminować obecne furtki i tylne drzwi dla finansowania paliw kopalnych czy szkodliwych dla środowiska technologii i źródeł energii (jak biomasa pierwotna, przepływowe hydroelektrownie).
- 4.2. Adaptacja do zmian klimatu musi być prowadzona wyłącznie z wykorzystaniem rozwiązań opartych na przyrodzie.
- 4.3. Koncentracja środków na adaptację – należy stworzyć dedykowany Fundusz na rzecz Bioróżnorodności finansujący działania wynikające z odbudowy zasobów przyrodniczych (NRL).
- 4.4. Lepsza odbudowa po klęskach żywiołowych – należy stosować rozwiązania oparte na przyrodzie, wynikające z NRL i budujące odporność na przyszłe kryzysy.

5. Wzmocnić wymiar społeczny

- 5.1. Sprawiedliwa transformacja *sensu largo* – społeczeństwo musi być w centrum transformacji, a wsparcie grantowe – trafiać na inwestycje o pozytywnych skutkach środowiskowych i społecznych.
- 5.2. Trwałe rozwiązywanie kwestii społecznych – inwestycje polityki spójności powinny prowadzić do likwidacji ubóstwa energetycznego.
- 5.3. Rozwój zielonych umiejętności – polityka spójności powinna zmierzać do transformacji rynku pracy pod kątem potrzeb zielonej transformacji.
- 5.4. Sprawiedliwa transformacja *sensu stricto* – należy utrzymać Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) dla regionów węglowych.
- 5.5. Większe wsparcie dla energetyki obywatelskiej – społeczności energetyczne powinny być sercem rozproszonych systemów energetycznych przyszłości.

Priorytety finansowania ze środków polityki spójności w budżecie UE na lata 2028-2034:

- 1. Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych** – nowe Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji (TPST) przygotowane na podstawie doświadczeń perspektywy 2021-2027.
- 2. Zielone umiejętności** – strategiczna przebudowa rynku pracy na potrzeby zielonej transformacji.
- 3. Energetyka rozproszona**, w tym jako priorytet **energetyka obywatelska** – rozwój zaplanowany strategicznie – dostępne wsparcie finansowe wzmocnione zmianami prawnymi i pomocą organizacyjną.
- 4. Edukacja ekologiczna społeczeństwa** – wzmacniająca poparcie społeczne dla transformacji i kształtująca proekologiczne postawy.
- 5. Sieci elektroenergetyczne przesyłowe i dystrybucyjne**, z uwzględnieniem **magazynów energii** – transformacja i stabilizacja systemu energetycznego pod kątem rozwoju odnawialnych źródeł energii, energetyki rozproszonej i elektryfikacji gospodarki.
- 6. Efektywność energetyczna budynków oraz przedsiębiorstw** – wsparcie ograniczenia ubóstwa energetycznego oraz dekarbonizacji sektora przedsiębiorstw.
- 7. Prospołeczna dekarbonizacja transportu** – elektryfikacja linii kolejowych w kontekście ubóstwa transportowego i dekarbonizacji transportu.
- 8. Adaptacja do zmian klimatu** – zwiększająca odporność na zmiany klimatu i przeciwdziałająca skutkom katastrof naturalnych, uwzględniająca rozwiązania oparte na przyrodzie i powiązana z celami NRL.

Wstęp

Polityka spójności jest kluczową polityką inwestycyjną Unii Europejskiej (UE) z alokacją sięgającą $\frac{1}{3}$ unijnego budżetu. Choć jako datę jej powstania najczęściej podaje się rok 1988, kiedy sformułowano obowiązujące do dziś główne założenia i zasady tej polityki, tak naprawdę – jako polityka regionalna – sięga traktatu rzymskiego (1957). Polityka spójności operuje w ramach siedmioletnich Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) – unijnego budżetu.

Dzięki wymiarowi terytorialnemu polityka spójności jest bliska obywatelom. Wielopoziomowe, dzielone zarządzanie wynikające z traktatowej zasady subsydiarności (pomocniczości) powoduje, że decyzje zapadają znacznie bliżej obywateli niż w innych unijnych politykach, a także z ich udziałem. Ta komunikacja jest dwukierunkowa: obywatele Unii mają wpływ na inwestycje polityki spójności, ale też idea projektu europejskiego jest bliższa obywatelom i widoczna w lokalnym kontekście. To niezwykle istotne w obliczu zmasowanych wewnętrznych i zewnętrznych kampanii dezinformacyjnych wymierzonych w integrację europejską.

Polityka spójności działa – zmienia Unię Europejską. Dowodem tego są zmniejszające się nierówności rozwojowe pomiędzy państwami Europy Środkowo-Wschodniej, które dołączyły do UE od 2004 roku, oraz tzw. starą UE. Nie oznacza to jednak, że polityka spójności jest wolna od wad. Nie wszystkie regiony korzystają na niej jednakowo. Jej budżet jest też wciąż zbyt mały, by wypełnić lukę inwestycyjną transformacji energetycznej, szacowaną przez Komisję Europejską (KE) na 520 mld euro rocznie potrzebnych do tego, by osiągnąć cele Europejskiego Zielonego Ładu na rok 2030 (z tego 390 mld w gospodarce, szczególnie w sektorze energetycznym)¹. Nie zawsze jest też tak sprawna, jak byśmy chcieli, zbyt mało jest w niej synergii ze strategiami i pomiędzy różnymi funduszami (których liczba w ostatnich latach rośnie).

Siłą polityki spójności są zasady horyzontalne, obowiązujące dla wszystkich programów i działań, w tym zasada partnerstwa i zasada nieczynienia poważnych szkód środowisku (*Do No Significant Harm*, DNSH). Te zasady stanowią fundament i katalizator dobrych inwestycji.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *W kierunku zielonej, cyfrowej i odpornej gospodarki: nasz europejski model wzrostu*, COM(2022) 83 final, Bruksela, 2022.

Rola i przyszłość polityki spójności

Polityka spójności to dziś kluczowy wehikuł zielonej i społecznej transformacji Europy. Z jej wynoszącego 392 mld euro budżetu na lata 2021-2027 30% musi wspierać działania na rzecz klimatu: adaptacyjne i/lub mitygacyjne. Również od 7,5% (w 2024 roku) do 10% (w latach 2026-2027) unijnego budżetu powinno wspierać działania na rzecz bioróżnorodności. To ogromne środki – ponad 130 mld euro polityki spójności. Choć podobny minimalny próg wydatków (niższy, bo wynoszący 20%) w budżecie UE na lata 2014-2020 nie spełnił wszystkich oczekiwań – Europejski Trybunał Obrachunkowy ocenił, że nie 20,1%, jak policzyła KE, ale jedynie 13% wydatków faktycznie wsparło działania na rzecz klimatu² – to jest to jednak jasne zobowiązanie także dla państw członkowskich i regionów niechętnie inwestujących w zieloną transformację.

W związku ze zbliżającymi się negocjacjami budżetowymi kolejnych Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2028-2034 w europejskiej debacie publicznej pojawiają się coraz liczniejsze głosy ekspertów, polityków i urzędników poświęcone przyszłości polityki spójności. Potrzeba dalszego wspierania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej jest umocowana traktatowo (art. 174 TFUE) i nie budzi wątpliwości. Jednak rozumienie samej spójności i metody jej osiągnięcia bywają postrzegane różnie: od prostego zapewnienia konwergencji gospodarczej regionów po zagwarantowanie finansowo-organizacyjnego wehikułu do realizacji długoterminowych celów UE, chociażby tych nakreślonych w strategii Europejskiego Zielonego Ładu.

Zderzają się dwie główne wizje: 1. kontynuować, ale lepiej; 2. kontynuować, ale inaczej. Ścierają się koncepcje większej decentralizacji wraz ze wzmocnieniem wymiaru terytorialnego polityki spójności oraz centralizacji na wzór instrumentu NextGenerationEU (Krajowe Plany Odbudowy).

Wśród zwolenników zreformowania polityki spójności, ale z zachowaniem jej podstawowych założeń znaleźli się eksperci Grupy Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności³, autorzy 9. raportu kohezyjnego⁴ oraz w dużej mierze Enrico Letta, który opracował głośny raport o przyszłości wspólnego europejskiego rynku⁵. Postulaty

² European Court of Auditors, *Climate spending in the 2014-2020 EU budget. Not as high as reported. Special Report*, European Union, 2022.

³ High-level Group on the future of Cohesion Policy, *Forging a Sustainable Future Together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe*, European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2024

⁴ Komisja Europejska, *Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2024.

wzmocnienia wymiaru terytorialnego polityki spójności i partnerstwa pomiędzy różnymi aktorami podziela polski rząd w przyjętym jesienią 2024 roku stanowisku, które można uważać za głos Warszawy w unijnej dyskusji o nowym unijnym budżecie⁶. Merytorycznym rozwinięciem stanowiska rządu RP jest memorandum TESSA⁷, którego autorzy dowodzą, że wzmacnianie konkurencyjności UE nie wymaga centralizacji, a wręcz przeciwnie – będzie skuteczne tylko w sytuacji upodmiotowienia unijnych regionów i wsluchania się w ich potrzeby. Zwolennicy polityki spójności wskazują na wartość dodaną ponad założone w traktatach wyrównywanie różnic społecznych i gospodarczych – rozwój praktyk dobrego rządzenia (*governance*), budowy odporności społecznej czy pozytywnego wizerunku UE wśród obywateli.

Natomiast po stronie większej centralizacji i szerokiego zastosowania doświadczeń Krajowych Planów Odbudowy (KPO) opowiadają się w większości państwa członkowskie niebędące beneficjentami (finansowymi) polityki spójności, a także Mario Draghi, autor drugiego głośnego (po raporcie Enrico Letty) w ostatnim czasie raportu – o konkurencyjności europejskiej gospodarki⁸. Draghi proponuje wzmacnienie działań na rzecz konkurencyjności na poziomie UE, z unijnymi strategiami i finansowaniem zarządzanym z Brukseli; środki z nowego unijnego budżetu kierowane do państw członkowskich byłyby zorganizowane w ramach kopert krajowych. Zwolennicy odejścia od dotychczasowych rozwiązań (wielopoziomowego zarządzania, szerokiego włączania interesariuszy) na rzecz większej centralizacji i modeli zbliżonych do KPO, gdzie inwestycje są mocno powiązane z reformami, argumentują to potrzebą odbiurokratyzowania budżetu oraz zwiększenia sprawności i szybkości inwestycji, aby UE mogła konkurować z innymi światowymi gospodarkami (Chinami, USA). Te postulaty w znacznej mierze znalazły odzwierciedlenie w Wytycznych politycznych nowej Komisji Europejskiej⁹, choć przewodnicząca Ursula von der Leyen podkreśla chęć wzmacniania podmiotowości regionów i interesariuszy, w tym społeczeństwa obywatelskiego.

⁵ Enrico Letta, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, European Commission, European Commission, 2024.

⁶ *Stanowisko Rządu RP w sprawie roli spójności w UE i przyszłości polityki spójności po 2027 roku*, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2024.

⁷ Paweł Churski, Tomasz Komornicki, Radomir Matczak i wsp., *TESSA MEMORANDUM: Towards Efficient, Simpler, Strategic Assistance under post-2027 Cohesion Policy*, Department of Strategy at the Ministry of Development Funds and Regional Policy, 2024.

⁸ Mario Draghi, *The future of European competitiveness*, European Commission, 2024.

⁹ Ursula von der Leyen, *Political Guidelines 2024-2029*, European Commission, 2024.

Jako organizacja zajmująca się energią, klimatem i środowiskiem postrzegamy politykę spójności jako kluczową politykę UE służącą osiągnięciu przez Unię neutralności klimatycznej w sposób demokratyczny, zapewniający udział obywateli i troskę o nich. Dostrzegamy przy tym, że polityka spójności nie zawsze spełnia oczekiwania, a w zmieniającym się świecie i ona musi się zmienić, jednak bez rezygnacji z jej fundamentalnych, doskonalonych przez dziesięciolecia zasad. Dlatego opowiadamy się za wariantem „kontynuować, ale lepiej” – w dużej mierze podzielając wnioski 9. raportu kohezyjnego, stanowisko rządu RP czy memorandum TESSA, jednak proponując przy tym własne rozwiązania w obszarach mających wpływ na zieloną transformację. Są one wynikiem analizy wspomnianych wyżej postulatów, naszych doświadczeń programowania i monitorowania Funduszy Europejskich, a także rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami Komisji Europejskiej, polskiej administracji centralnej i regionalnej oraz z interesariuszami.

Nasze postulaty

1. Kontynuować politykę spójności, ale lepiej
2. Wzmocnić najważniejsze zasady
3. Zwiększyć budżet i ambicje polityki spójności z myślą o długoterminowych celach
4. Wzmocnić wymiar środowiskowy
5. Wzmocnić wymiar społeczny

Omówienie rekomendacji Polskiej Zielonej Sieci

1 Rekomendacja ogólna 1. **Kontynuować politykę spójności, ale lepiej**

Jedną z osi krytyki polityki spójności jest łatwość wydatkowania pieniędzy nieprzekładająca się na skuteczność w osiąganiu długoterminowych celów. Najprościej rzecz ujmując, choć programy są tworzone na podstawie analiz i strategii, to ich koordynacja jest tak słaba, że nawet nie widać postępów w osiąganiu celów dzięki zrealizowanym inwestycjom – nie wiadomo, jaki wkład ma dany program w redukcję emisji gazów cieplarnianych, jakie działania Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) realizuje dana inwestycja ani jak dofinansowane projekty wpłyną na osiągnięcie celów wskazanych w pakiecie Fit for 55 wdrażającym Europejski Zielony Ład.

Stąd pojawiające się postulaty powiązania inwestycji z reformami i uzależnienia wypłat środków od ich przeprowadzenia. Taki model zastosowano w KPO. Sprawdza się on przy scentralizowanym instrumencie z jednym, krajowym dokumentem i bardzo silnym wpływem Komisji Europejskiej na tzw. kamienie milowe, cele i działania, których realizacja „odblokowuje” wypłaty. Takie podejście nie zda jednak egzaminu w zdecentralizowanej i opartej na zasadzie subsydiarności polityce spójności. Zresztą reformy, choć w uproszczonej i niepowiązanej z konkretnymi inwestycjami formie, już w niej są – to tzw. warunkowość podstawowa, działania konieczne do przeprowadzenia, aby umożliwić skorzystanie ze środków programu. Należą do nich np. „Skuteczne mechanizmy monitorowania rynku zamówień publicznych” czy „Skuteczne ramy zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i katastrofami” – z dokładnie określonymi kryteriami ich spełnienia, np. „Istnienie krajowego lub regionalnego planu zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi i katastrofami, opracowanego na podstawie ocen ryzyka (...)”¹⁰. Postulowane zatem przez wielu wzmocnienie komponentu reform jest możliwe dzięki odświeżeniu mechanizmu warunkowości podstawowej z zachowaniem kluczowych elementów polityki spójności, w tym jej wielopoziomowego zarządzania.

¹⁰ *Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027. Wersja zatwierdzona przez Komisję Europejską*, Warszawa, 6 października 2022 r., cz. 4: Warunki podstawowe.

Dodatkowo lepsze powiązanie strategii krajowych i regionalnych, ustaleń co do reform pomiędzy państwami członkowskimi (/regionami) a Komisją Europejską i koordynację różnych, europejskich i krajowych strumieni finansowania można osiągnąć dzięki wzmocnieniu i przeformułowaniu procesu Semestru europejskiego i zarządzania gospodarczego.

Kolejną kwestią wymagającą uwagi są strategie. Nie budzi zastrzeżeń postulat mocniejszego oparcia polityki spójności na celach i działaniach wyznaczonych w dokumentach strategicznych. Problemem jest jednak niejednokrotnie ich niska jakość i przestarzałość. Strategie takie jak KPEiK powinny być tworzone z uwzględnieniem aktualnych danych i pogłębionych diagnoz, a precyzyjne definicje i wskaźniki muszą być spójne dla strategii i programów funduszowych. Wskaźniki te winny być konstruowane tak, żeby pozwalały śledzić postęp w realizacji założonych celów.

REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

1.1

Rekomendacja 1.1.

Wzmocnienie reformatorskiego wymiaru polityki spójności

Polityka spójności jako długoterminowa strategia inwestycyjna UE musi być lepiej powiązana ze strategicznymi celami UE, państw i regionów, a w mniejszym stopniu stanowić źródło finansowania nadzwyczajnych wydatków związanych z nieprzewidywanymi wydarzeniami. Te nadzwyczajne wydatki są konieczne i niemożliwe do uniknięcia, ale nie powinny zaburzać osiągnięcia celów długoterminowych.

Należy wzmocnić proces Semestru europejskiego jako zwornik strategii krajowych i regionalnych, uzgodnień państw członkowskich i regionów z KE co do reform i środków oraz źródeł finansowania. Można to zrealizować poprzez uwzględnienie w załącznikach do sprawozdań krajowych aspektów terytorialnych czy dotyczących partnerstwa. Zalecenia krajowe (*country-specific recommendations*, CSR) powinny obejmować działania zmierzające do wdrożenia środków (*measures*) ujętych w KPEiK oraz celów Europejskiego Zielonego Ładu (pakietu Fit for 55, np. dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków). Reformy wskazane w CSR powinny być przede wszystkim planowane na poziomie państw oraz regionów i lepiej odnosić się do strategii. Wpływ wprowadzania zaleceń na spójność powinien być szacowany w ramach ocen oddziaływania terytorialnego (*Territorial Impact Assessments*, TIA) oraz w sprawozdaniach krajowych.

Strategie takie jak KPEiK powinny zaś być bardziej widoczne w CSR i stać się lepszą bazą do programowania funduszy – w związku z tym muszą opierać się na dobrych

diagnozach i aktualnych danych oraz posługiwać instrumentarium (definicje, wskaźniki) spójnym z tym w Semestrze europejskim i programach polityki spójności. Donioślejsza powinna być też rola strategii regionalnych opisujących transformację i rozwój regionów.

Wówczas terytorialne programy Funduszy Europejskich, działające na zasadzie finansowania niepowiązanego z kosztami (*financing not linked to costs*, FNLC), uwzględniałyby mierzalne wskaźniki wynikające ze strategii i CSR, co pozwoliłoby uprościć realizację inwestycji przy zachowaniu transformacyjnych ambicji. Można by wówczas odejść od sztywnych earmarkingów na poziomie państw członkowskich i regionów, jednak przy ich zachowaniu na poziomie całego WRF (patrz rekomendacje dotyczące earmarkingu).

1.2 Rekomendacja 1.2. **Usprawnienie wdrażania**

Nowa polityka spójności w kolejnym unijnym budżecie musi przyjąć sprawniejszy, a przy tym elastyczniejszy system wdrażania. Należy w większym stopniu uwzględniać specyfikę projektów – poprzez bardziej realistyczne terminy naborów i realizacji projektów, a także sprawniejsze administrowanie. To szczególnie istotne w przypadku projektów angażujących beneficjentów z organizacji pozarządowych, społecznych czy pracowniczych oraz projektów „miękkich”. Można to osiągnąć dzięki wykorzystaniu dedykowanej pomocy technicznej wzmacniającej potencjał instytucji i beneficjentów oraz partnerów – w tym organizacji pozarządowych. Kluczowe dla usprawnienia wdrażania jest wysokiej jakości partnerstwo na każdym etapie, biorące pod uwagę specyfikę interesariuszy wykraczającą poza tzw. *usual suspects* polityki spójności.

1.3 Rekomendacja 1.3. **Uporządkowanie i poprawienie synergii**

Architektura polityki spójności nigdy nie była prosta, ale wraz z rosnącą liczbą funduszy komplikuje się jej wdrażanie. Poza polityką spójności funkcjonują też instrumenty wspierające te same lub podobne cele (KPO, Fundusz Modernizacyjny). Kierują się one jednak różnymi regułami, np. dotyczącymi intensywności dofinansowania czy zasad horyzontalnych. Również w samej polityce spójności inne zasady odnoszą się np. do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a inne do Funduszu na rzecz

Sprawiedliwej Transformacji (FST). To wymaga uporządkowania, jednak proste połączenie dotychczasowych funduszy w jeden, pod umowną nazwą Nowy Fundusz Spójności, mogłoby zakończyć się utratą zdolności polityki spójności do stosowania metod wsparcia dopasowanych do potrzeb. Na przykład FST odpowiada na bardzo specyficzne potrzeby regionów węglowych dzięki specjalnemu sposobowi programowania i bardziej przyjaznym zasadom finansowania projektów. Nie należy tego odrzucać. Zamiast tego powinno się wypracować rozwiązanie łączące uproszczenie systemu zarządzania i wykorzystanie synergii różnych strumieni finansowych. Mogłyby to być dedykowane koperty, „subfundusze”, funkcjonujące w ramach większego, wspólnego funduszu o spójnych procedurach, ale o podejściu do projektów dopasowanym do potrzeb.

To pozwoliłoby także wydzielić kopertę finansową łączącą działania adaptacyjne do zmian klimatu i wdrażające NRL, (sub)Fundusz na rzecz Bioróżnorodności wdrażany na poziomie państw członkowskich i regionów.

Natomiast planowany na poziomie UE Europejski Fundusz Konkurencyjności (*European Competitiveness Fund*), czyli fundusz przemysłowy wspierający rozwój nowych technologii i dekarbonizację branż energochłonnych, zwiększając konkurencyjność europejskiej gospodarki, powinien jednocześnie realizować cel traktatowy zwiększania spójności poprzez wspieranie konkurencyjności w regionach, które mogą pozostać w tyle w procesie transformacji. Nie może on stać się narzędziem wsparcia wielkich firm w największych europejskich ośrodkach gospodarczych i przemysłowych.

Trzeba także poprawić koordynację, wzajemną „widzialność”, ale też demarkację z zewnętrznymi wobec polityki spójności źródłami finansowania, jak Fundusz Modernizacyjny czy Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK). Powinny one uwzględniać zasady horyzontalne polityki spójności (w tym dotyczące partnerstwa i nieczynienia poważnych szkód środowisku).

1.4 Rekomendacja 1.4. **Odświeżenie koncepcji earmarkingu**

Earmarking klimatyczny, czyli wymóg przeznaczania określonej części WRF na działania na rzecz klimatu (obecnie 30%), pomimo niedociągnięć, sprawdził się jako katalizator zielonych inwestycji. Należy go kontynuować (i zwiększyć do 50%) na poziomie całej UE. Wzmocnienia i doprecyzowania wymaga także obecnie „miękki” earmarking bioróżnorodnościowy (7,5% w 2024 roku i 10% w latach 2026-2027). Wobec wskazanej

przez Europejski Trybunał Obrachunkowy nieefektywnej metodologii raportowania wydatków (w perspektywie 2014-2020 jedynie 13%, a nie deklarowane przez KE 20,1% faktycznie było wydatkami klimatycznymi) należy powiązać earmarking klimatyczny z kryteriami osiągnięcia znaczącego wpływu dla realizacji celów środowiskowych UE. Dlatego też nowy earmarking powinien być oparty na ocenie skuteczności poszczególnych typów działań w osiąganiu celów klimatycznych w przypadku dotychczasowych inwestycji, a nie na przypisywaniu uznaniowo wartościach¹¹.

Natomiast biorąc pod uwagę różną skalę wyzwań w państwach członkowskich i ich regionach, na poziomie krajowym można odejść od sztywnego earmarkingu na rzecz „widzących się” wzajemnie wymagań krajowych wynikających z CSR dla każdego kraju. Z kolei te rekomendacje byłyby oparte na działaniach koniecznych do podjęcia przez państwo członkowskie, by zrealizować cele Europejskiego Zielonego Ładu, oraz wzajemnie spójnych z KPEiK. CSR powinny uwzględniać potrzeby inwestycyjne w obszarze klimatu i krajowe lub inne europejskie źródła finansowania zaprogramowane na ten cel. W praktyce oznaczałoby to, że państwa o większym zapóźnieniu i większych potrzebach inwestycyjnych przeznaczałyby więcej środków na działania klimatyczne – i więcej środków na takie inwestycje otrzymywałyby ze wspólnej puli.

2 Rekomendacja ogólna 2. **Wzmocnić najważniejsze zasady**

Siłą polityki spójności, świadczącą o jej wyjątkowości na tle innych unijnych polityk i źródeł finansowania, są jej wymiar terytorialny, zarządzanie dzielone oraz zasady horyzontalne sprawiające, że jest społecznie atrakcyjna nie tylko w tych regionach, do których trafiają największe środki, ale też w tych najbardziej zamożnych, bo prowadzi do podniesienia jakości rządzenia (*governance*), wzmocnienia identyfikacji obywateli z UE czy lepszej ochrony przyrody.

Dlatego przyszła polityka spójności po 2027 roku powinna zejść jeszcze mocniej na poziom regionalny i lokalny, silniejsze niż dotąd musi być partnerstwo, a zasada DNSH z hamulca złych inwestycji powinna ewoluować w stronę katalizatora najlepszych ekologicznie i społecznie rozwiązań.

¹¹ Stosowane obecnie kryteria z Rio przewidują tylko trzy kategorie wpływu działań na klimat: 100%, 40% i 0%.

2.1 Rekomendacja 2.1. **Wzmocnienie terytorialnego wymiaru polityki spójności**

W polityce spójności przyszłości większa powinna być rola miast, obszarów funkcjonalnych i samorządów w jej planowaniu i realizacji. Jeśli chodzi o decyzyjność (i podmiotowość), środek ciężkości powinien znajdować się możliwie blisko obywateli – na poziomie samorządu. Już teraz samorzady lub instytucje regionalne np. w Polsce i Rumunii są odpowiedzialne za wdrażanie istotnej części spójnościowych funduszy. W regionach węglowych uczestniczących w procesie sprawiedliwej transformacji w gestii samorządów niższego szczebla leży również opracowanie działań wspierających transformację. Należy wykorzystać te doświadczenia i wprowadzić jako dominujące narzędzie polityki spójności fundusze zarządzane na poziomie regionów NUTS2 (w Polsce – województw), a także rozwijać instrumenty na poziomie podregionów NUTS3, w Polsce łączących kilka powiatów [np. model Terytorialnych Planów Sprawiedliwej Transformacji (TPST) i Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), ale po ewaluacji ich działania i wyeliminowaniu obecnych problemów]. Planując inwestycje, samorzady regionalne powinny uwzględniać wyzwania demograficzne i projektować infrastrukturę dostosowaną do potrzeb zmieniającej się populacji.

2.2 Rekomendacja 2.2. **Wprowadzenie partnerstwa 3D**

Horyzontalna zasada partnerstwa skutecznie włącza partnerów, w tym organizacje pozarządowe i – za ich sprawą – obywateli, w decydowanie o kształcie polityki spójności. Obowiązującym prawem czyni ją rozporządzenie delegowane KE z 2014 roku – europejski kodeks partnerstwa¹² oraz tzw. rozporządzenie ogólne polityki spójności na lata 2021-2027¹³. Zasada partnerstwa wymaga jednak rozszerzenia i wzmocnienia.

Powinna się ona stać prawdziwie horyzontalną zasadą UE, a nie tylko polityki spójności. W pierwszej kolejności powinna obejmować wszystkie polityki i instrumenty finansowe Unii, cały WRF (czyli m.in. politykę spójności, wspólną politykę rolną), ale też Fundusz Modernizacyjny czy Społeczny Fundusz Klimatyczny. Przykład polityki spójności pokazuje, że stosowanie zasady partnerstwa, m.in. dzięki włączeniu zewnętrznych ekspertów, zapewnia lepszą jakość inwestycji.

Na partnerstwo powinniśmy patrzeć w trzech wymiarach (stąd koncepcja partnerstwa 3D): horyzontalnym, wertykalnym i nastawionym na cele polityki spójności.

Partnerstwo horyzontalne to zasada partnerstwa opisana w europejskim kodeksie partnerstwa. Kodeks działa i zapewnia udział partnerów w realizacji polityki spójności, ale wymaga nowelizacji i aktualizacji – nie tylko rozszerzenia na inne polityki, ale także zwiększenia udziału partnerów w kierunku współtworzenia polityk i instrumentów UE przez obywateli. Należy też wyeliminować wąskie gardła partnerstwa, np. przyjęcie ujednolicone i przejrzyste zasady naboru dla grup roboczych przygotowujących nową perspektywę 2028-2034, wykorzystując potencjał członków dotychczasowych komitetów monitorujących perspektywę 2021-2027, ale też włączając nowe osoby i dobierając je w transparentny sposób. Warte rozważenia są pojawiające się w debacie publicznej postulaty uczynienia partnerstwa warunkiem podstawowym, którego spełnienie byłoby konieczne do uruchomienia funduszy. Musiałyby temu jednak towarzyszyć wzmocnienie i reforma obecnego europejskiego kodeksu partnerstwa, precyzującego procedury i mającego zastosowanie do całego okresu programowania.

Powinniśmy też wzmocniać partnerstwa tematyczne, np. organizacji ekologicznych z organizacjami o charakterze socjalnym (świadczącymi usługi społeczne) w zakresie ubóstwa energetycznego lub społeczności energetycznych.

Należy zwiększyć pomoc techniczną i wsparcie w budowaniu potencjału partnerów – skuteczniejsza nowa polityka spójności, zwłaszcza przy wzmocnieniu wymiaru terytorialnego, musi opierać się na silnych partnerach, w tym NGO. Warto przeanalizować i wykorzystać rozwiązania TPST – fundusze bliżej obywateli i mocne włączenie na każdym etapie – jako rozwiązanie dla polityki spójności w przyszłości.

Partnerstwo wertykalne to maksymalne upodmiotowienie samorządów i zapewnienie równowagi na linii samorządy–rządy państw członkowskich–Komisja Europejska poprzez wsłuchiwanie się w głos obywateli na najniższym poziomie administracyjnym

¹² *Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych* (Dz.Urz. UE L 74/1 z 14.3.2014).

¹³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej* (Dz.Urz. UE L 231/159 z 30.6.2021).

oraz partnerskie programowanie polityki spójności na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim.

Partnerstwo nakierowane na cele polityki spójności jest rekomendowaną przez nas zmianą paradygmatu inwestycyjnego – to ewolucja od inwestowania „dla obywateli” do inwestowania „przez obywateli”. Przykładem mogą być społeczności energetyczne. Dzięki wsparciu takich oddolnych inicjatyw obywatele stają się partnerami w realizacji celu UE – transformacji energetycznej Europy.

2.3 Rekomendacja 2.3. **Wdrożenie zasady DNSH 2.0**

Zasada nieczynienia poważnych szkód środowisku (DNSH), jako kluczowy środowiskowy bezpiecznik inwestycji polityki spójności, wymaga ewaluacji i poprawek. Jest to nowa zasada horyzontalna w okresie programowania 2021-2027. Wielokrotnie dowiedziono jej skuteczności w przeciwdziałaniu szkodliwym dla środowiska inwestycjom (np. związanym z regulacją rzek), ale jej niepełne przeniesienie z taksonomii UE do polityki spójności i niedopracowany system stosowania nastroczają trudności instytucjom oraz beneficjentom i grożą niewystarczającą ochroną środowiska i klimatu.

Postulowana przez nas zasada DNSH 2.0 powinna obejmować wzmocniony wymiar środowiskowy i nowy wymiar społeczny. W wymiarze środowiskowym wskazana jest ewolucja w kierunku zasady DSB (*Do Significant Benefit*), czyli zasady wnoszenia znaczącego wkładu w zieloną transformację, obejmującego m.in. całkowite wykluczenie paliw kopalnych i spalania pierwotnej biomasy oraz odpadów, a także priorytet finansowania przedsięwzięć w dużej mierze przyczyniających się do realizacji celów środowiskowych UE wskazanych w art. 9 rozporządzenia o taksonomii¹⁴. Wymiar społeczny powinien zaś uwzględniać m.in. jakość i standardy pracy, dobrostan obywateli oraz inkluzyny i zrównoważony rozwój społeczności.

Ponadto należy jasno sprecyzować, że zgodność z DNSH jest weryfikowana bezpośrednio dla każdego projektu, a nie – jak dziś – wyłącznie pośrednio, poprzez ocenę DNSH

¹⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Tekst mający znaczenie dla EOG)* (Dz.Urz. UE L 198/13 z 22.6.2020).

programu i kryteria wyboru projektów. Zasada DNSH musi być stosowana w całym WRF 2028-2034 na jednolitych zasadach, aby uniknąć przesuwania groźnych środowiskowo projektów do instrumentów o bardziej liberalnym podejściu (jak pokazuje przykład spalarni odpadów, wykluczonych z polityki spójności i KPO, finansowanych w Polsce w ramach Funduszu Modernizacyjnego, w którym dotąd nie stosowano zasady DNSH). W ślad za ujednoczeniem procedur musi pójść sporządzenie jasnych i prostych wytycznych, uwzględniających właściwą ocenę projektów i bieżący monitoring ich wdrażania na podstawie rzetelnych dowodów. Ważne, by takie same zasady dotyczyły inwestycji prywatnych i publicznych.

Taksonomia musi zostać również uzupełniona o cele społeczne (tzw. społeczna taksonomia), a zasada nieczynienia poważnych szkód – odnosić się też do wpływu na społeczeństwo. Finansowane powinny być wyłącznie te inwestycje, które nie wyrządzają poważnej szkody ani środowisku, ani społeczeństwu.

Ujęcie zasady DNSH powinno być elementem negocjacji pakietu rozporządzeń WRF 2028-2034. W przypadku wzmocnienia terytorialnego wymiaru polityki spójności należy włączyć analizę DNSH jako obowiązkowy element ocen oddziaływania terytorialnego (TIA)¹⁵. Trzeba by też uwzględnić zasadę DNSH w unijnej i krajowej legislacji dotyczącej ocen oddziaływania na środowisko (OOŚ), ale musiałoby to być poprzedzone reformą systemów OOŚ, aby zapewnić ich niezależność i wysoką jakość (w wielu krajach, w tym w Polsce, to inwestor odpowiada za przeprowadzenie OOŚ i nie ma interesu w krytycznej ocenie swojego przedsięwzięcia).

Stosowanie zasady DNSH powinno też wzmacniać ducha konwencji z Aarhus o udziale społeczeństwa w decydowaniu o sprawach środowiska oraz zasadę partnerstwa. Zasady horyzontalne nie tylko obejmują całość Funduszy Europejskich, ale też współzależą od siebie. Warto, by te synergije były widoczne w nowej polityce spójności. Grupy robocze powoływane do programowania funduszy w perspektywie 2028-2034 powinny mieć przestrzeń i zasoby do pracy nad zasadą DNSH w kontekście swoich programów. Z kolei na etapie wdrażania wskazane jest zaangażowanie Komitetów Monitorujących w opracowywanie kryteriów DNSH dla naborów oraz ocenę skuteczności stosowania zasady na podstawie doświadczeń perspektywy 2021-2027. Należy też wzmocnić wiedzę o DNSH w społeczeństwie. W programach działań edukacyjnych, również tych skierowanych do instytucji wdrażających Fundusze Europejskie oraz

¹⁵ Zob. Eduardo Medeiros, *Bottlenecks and good practices of DNSH implementation in Cohesion Policy: a comparison between rural and urban areas*, Cohesions for Transitions (C4T) Community of Practice, European Commission, 2024

potencjalnych beneficjentów, należy akcentować zasadę DNSH jako narzędzie promowania technologii czystych i przyjaznych środowisku, a jednocześnie opłacalnych ekonomicznie, a nie jako zasadę służącą wyłącznie blokowaniu przedsięwzięć szkodliwych dla środowiska¹⁶.

Rekomendacja ogólna 3.

3 Zwiększyć budżet i ambicje polityki spójności z myślą o długoterminowych celach

Nowa polityka spójności musi mieć większy budżet i ambitniej realizować cele Europejskiego Zielonego Ładu. Nakłady na zieloną transformację w obecnej perspektywie 2021-2027 są rekordowe, ale wciąż niewystarczające. Część efektów, np. w zakresie adaptacji do zmian klimatu, jest zaprzeczana przez sprzeczne z celami Europejskiego Zielonego Ładu działania podejmowane *ad hoc* w reakcji na klęski żywiołowe lub mające na celu rozwój szkodliwej dla przyrody infrastruktury, np. żeglugi śródlądowej. W przyszłości inwestycje polityki spójności powinny być podporządkowane długoterminowym celom i strategiom oraz wspierane zmianami systemowymi w skali krajowej i lokalnej (reformami), zwiększającymi ich efekty.

REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

Rekomendacja 3.1.

3.1 Większy budżet i ukierunkowanie na cele długoterminowe

Nowy budżet musi wypełnić lukę finansowania zielonej transformacji sięgającą 520 mld euro rocznie i odpowiadać na potrzebę wzmocnienia roli polityki spójności jako

¹⁶ Zob. Zasada nieczynienia poważnych szkód środowisku (DNSH) w funduszach polityki spójności na lata 2021-2027 – analiza i rekomendacje. Materiał podsumowujący prace Zespołu ds. DNSH w ramach Grupy Zadaniowej ds. Zasad Horyzontalnych KUP 2021-2027, Warszawa 2024; Daniel Thomson, Christophe Jost, *From theory to practice: A case-based analysis of the EU's 'do no significant harm' principle*, CEE Bankwatch Network, 2024.

¹⁷ Zob. *Public Statement: A Social and Green Investment Plan for a prosperous and just transition*, 2024.

narzędzia osiągnięcia celów długoterminowych. WRF na lata 2028-2034 powinien opiewać na około 2 biliony euro, z czego połowa powinna wesprzeć działania na rzecz klimatu – tylko rekordowy 1 bilion euro umożliwi osiągnięcie celów Europejskiego Zielonego Ładu¹⁷.

Fundusze polityki spójności na lata 2028-2034 odegrają kluczową rolę w realizacji celów redukcyjnych UE. Dlatego fundusze i programy powinny bezpośrednio odnosić się do kluczowych elementów pakietu Fit for 55, ale też do celu pośredniego na rok 2040 (który nie został jeszcze formalnie przyjęty, ale propozycja KE to 90% redukcji emisji) i docelowej neutralności klimatycznej w 2050 roku. Państwa członkowskie, przygotowując programy, powinny nie tylko brać pod uwagę KPEiK, ale też obowiązkowo opracować i uwzględnić krajowe strategie długoterminowe (*Long Term Strategies, LTS*).

Potrzeba zwiększenia budżetu wraz z utworzeniem Europejskiego Funduszu Konkurencyjności, zapowiedzianego przez przewodniczącą KE Ursulę von der Leyen, w sytuacji rozpoczęcia spłat pożyczek zaciągniętych na odbudowę gospodarki po pandemii (NextGenerationEU), zwiększone wsparcie dla Ukrainy i możliwe rozszerzenie UE o kolejne kraje oznacza konieczność zwiększenia środków własnych UE, zarówno w formie składek państw członkowskich, pożyczek (w formule zbliżonej do instrumentu odbudowy), jak i podatków (np. od emitentów gazów cieplarnianych).

Ponieważ środki są ograniczone, a potrzeby inwestycyjne przekraczają możliwości budżetowe, konieczna jest lepsza niż dotąd priorytetyzacja inwestycji. Priorytet finansowania grantowego powinien być skierowany na inwestycje o horyzontalnym wymiarze, korzystne zarówno dla zielonej, jak i społecznej transformacji, np. działania w ramach sprawiedliwej transformacji czy energetyki obywatelskiej. Ponadto w pierwszej kolejności należy wspierać te inwestycje, które odblokowują i usprawniają bankowalne inwestycje prywatne, jak rozbudowa i modernizacja sieci elektroenergetycznych, która umożliwi obywatelskie i biznesowe przedsięwzięcia w obszarze OZE.

Rekomendacja 3.2.

3.2 Cele skrojone pod sytuację i konkretne działania do nich prowadzące

Podczas gdy długoterminowe cele wyznacza Europejski Zielony Ład czy dokumenty strategiczne, polityka spójności powinna pokazywać jasną ścieżkę dojścia do nich. Wymaga to większej niż dotąd precyzji, w tym w kwestii definicji pojęć. Dziś sformułowania takie jak „zielono-niebieska (błękitna) infrastruktura” są nieostre i zostawiają

szerokie pole do interpretacji, co skutkuje finansowaniem projektów, które nie wpisują się w realizację celów środowiskowych albo nawet szkodzą tym celom. Nawet termin „bioróżnorodność” bywa niejednoznaczny i może pozwalać na przypadki greenwashingu. Definicje powinny odwoływać się do KPEiK, strategii sektorowych i prawa europejskiego. W działaniach w obszarze bioróżnorodności podstawą planowania inwestycji powinno być rozporządzenie o odbudowie przyrody (NRL) i Priorytetowe Ramy Działań dla sieci Natura 2000.

Jednocześnie w czasach niespotykanych od dekad turbulencji gospodarczych i geopolitycznych oraz coraz intensywniejszych klęsk żywiołowych wywołanych zmianami klimatu, aby osiągnąć założone długoterminowe cele, potrzeba większej elastyczności w doborze metod dojścia do tych celów. Instytucje zarządzające powinny móc w porozumieniu z partnerami zaangażowanymi we wdrażanie programów tak dobierać działania, by zapewnić osiągnięcie założonych wskaźników rezultatu, zamiast jak dotąd skupiać się przede wszystkim na wskaźnikach produktu.

4 Rekomendacja ogólna 4. Wzmocnić wymiar środowiskowy

Polityka spójności z każdym kolejnym cyklem budżetowym jest coraz bardziej zielona, ale wciąż nie na tyle, by pokryć potrzeby inwestycyjne zielonej transformacji. Nie brakuje w niej wsparcia dla rozwiązań szkodliwych, fałszywych i torpedujących wysiłki na rzecz dekarbonizacji i ochrony przyrody.

Kwestii środowiskowych nie uwzględnia się w programach horyzontalnie, co znaczy, że nie są one właściwie włączane do działań w obszarach takich jak transport, rolnictwo czy energetyka. Programując fundusze, często przyjmuje się, że działania na rzecz przyrody stanowią odrębny typ inwestycji – i zazwyczaj są one pierwsze w kolejce, gdy trzeba szukać oszczędności lub źródeł środków do przesunięcia na „pilniejsze” wydatki. Nie zmniejszając „koperty” w obszarze działań środowiskowych, należy wymagać włączenia aspektu środowiskowego do działań w innych obszarach i finansować go z alokacji tych obszarów.

W 2024 roku przyjęto rozporządzenie o odtwarzaniu zasobów przyrodniczych (*Nature Restoration Law*, NRL)¹⁸, tworzące bazę prawną do odbudowy bioróżnorodności i lepszego adaptacji do zmian klimatu. Tego samego roku UE zmagą się z bezprzykładną skalą i intensywnością klęsk żywiołowych wywołanych zmianami klimatu. Przyszła polityka spójności musi na te wyzwania odpowiedzieć, skuteczniej eliminując wsparcie

dla szkodliwych rozwiązań, a promując te uznane za najsukuteczniejsze dla realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu, w szczególności strategię na rzecz bioróżnorodności do 2030 roku. Powinna też mocniej wspierać przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych, sięgając po rozwiązania adaptacyjne oparte na przyrodzie. Wymaga to spójnego i przewidywalnego finansowania.

REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

4.1 Rekomendacja 4.1. **Bez paliw kopalnych, szkodliwych technologii i półśrodków**

Następna polityka spójności musi zakładać całkowite wykluczenie finansowania paliw kopalnych i spalania pierwotnej biomasy oraz odpadów. Już w perspektywie 2021-2027 wprowadzono ograniczenia, jednak z tak dużą liczbą wyjątków, że pieniądze na infrastrukturę gazu ziemnego czy biomasę płyną szerokim strumieniem. W latach 2028-2034 ta sprawa musi zostać przedstawiona jasno: nie wolno finansować tych technologii.

Należy też z ostrożnością pochodzić do technologii kwestionowanych przez ekspertów bądź faktycznie przedłużających wykorzystanie paliw kopalnych. Rozwiązania takie jak wychwytywanie i magazynowanie dwutlenku węgla (*Carbon Capture & Storage*, CCS) czy gazociągi „gotowe na wodór” (*hydrogen ready*) de facto odraczają odejście od węgla i gazu ziemnego. Nie powinny być one wspierane ze środków polityki spójności, zwłaszcza że komponent badawczo-rozwojowy tych technologii ma się znaleźć w Europejskim Funduszu Konkurencyjności. Polityka spójności powinna wspierać sprawdzone i działające technologie, które nie utrudniają rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). To oznacza, że energia jądrowa powinna pozostać niekwalifikowalna w ramach polityki spójności. Rozwój OZE również nie może szkodzić celom środowiskowym i w tym kontekście wyłączone z finansowania muszą być m.in. przepływowe elektrownie wodne.

¹⁸ *Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Tekst mający znaczenie dla EOG)* (Dz.Urz. UE L 2024/1991 z 29.7.2024).

Rekomendacja 4.2.

4.2 **Adaptacja do zmian klimatu tylko z wykorzystaniem rozwiązań opartych na przyrodzie**

Polityka spójności odgrywa fundamentalną rolę we wspieraniu adaptacji do zmian klimatu, jednak inwestycje nie zawsze są tak skuteczne, jak się tego oczekuje. Finansowane bywają też działania faktycznie torpedujące wysiłki na rzecz ograniczenia wpływu zmian klimatu na gospodarkę i społeczeństwo. Dlatego, oprócz rekomendowanego już wcześniej wzmocnienia zasady DNSH, zasadą obowiązującą w przyszłej polityce spójności powinno być prowadzenie działań adaptacyjnych wyłącznie z wykorzystaniem rozwiązań opartych na przyrodzie (*Nature Based Solutions*, NBS) i usług ekosystemowych. W praktyce oznacza to spięcie interwencji polityki spójności z przepisami rozporządzenia o odtwarzaniu zasobów przyrodniczych (NRL) i wykorzystanie krajowych planów odbudowy zasobów przyrodniczych do programowania funduszy. Istniejące rozwiązania w zakresie weryfikacji klimatycznej (*climate proofing*) powinny zostać rozszerzone o kategorię weryfikacji pod kątem klęsk żywiołowych („*disaster*” *proofing*).

Rekomendacja 4.3.

4.3 **Koncentracja środków na adaptację – Fundusz na rzecz Bioróżnorodności**

Wdrażanie NRL, a konkretnie krajowych planów odbudowy zasobów przyrodniczych, które do połowy 2026 roku muszą zostać przyjęte przez państwa członkowskie, uporządkuje działania w zakresie adaptacji do zmian klimatu i odbudowy różnorodności biologicznej. Będzie się też wiązało z nakładami finansowymi, których źródłem w znacznym stopniu będą Fundusze Europejskie. Rekomendujemy utworzenie dedykowanej koperty finansowej (np. pod nazwą fundusz bioróżnorodności), finansującej m.in. wdrażanie krajowych planów odbudowy zasobów przyrodniczych. Jego forma prawna będzie zależać od rozstrzygnięć dotyczących struktury funduszy i jest wtórna wobec wskazanego tutaj celu. Fundusz zabezpieczałby finansowanie krajowych i regionalnych działań wdrażających NRL i zastąpiłby obecny „miękki” earmarking na rzecz bioróżnorodności, wychodząc przy tym istotnie poza koncentrację na wdrażaniu Priorytetowych Ram Działań dla sieci Natura 2000.

Rekomendacja 4.4.

4.4 Lepsza odbudowa po klęskach żywiołowych – RESTORE z uwzględnieniem NRL

W odpowiedzi na ogromną skalę klęsk żywiołowych w 2024 roku KE zaproponowała nowelizację rozporządzeń funduszkowych wprowadzającą plan RESTORE, pozwalający na wydzielenie nowego priorytetu w ramach programów polityki spójności. Fundusze związane z odbudową po klęskach żywiołowych będą łatwiej dostępne dla poszkodowanych obszarów (np. poprzez 25% zaliczki, możliwość finansowania w 95% ze środków UE).

Środki te powinny jednak wspierać realizację celów NRL – nie mogą prowadzić do prostego odtworzenia *status quo ante*, a raczej muszą kierować się zasadą „odbudowywać lepiej” (*Build Back Better*), z wykorzystaniem rozwiązań opartych na naturze i zawsze z towarzyszącą infrastrukturą społeczną. Inwestycje powinny wspierać strategie odsuwania ludzi i infrastruktury gospodarczej od miejsc wysokiego ryzyka klęsk (np. powodzi) i budowy odporności społeczeństwa na zagrożonych terenach na wypadek tych zjawisk (do „życia z powodzią”).

Rekomendacja ogólna 5.

5 Wzmocnić wymiar społeczny

Społeczny wymiar polityki spójności ma kilka aspektów. Poza wskazanymi wyżej mechanizmami i procedurami wdrażania (partnerstwo 3D) bardzo istotne jest wsparcie inwestycji o pozytywnych skutkach społecznych oraz tych, które sprzyjają zielonej i społecznej transformacji. Stąd postulat wzmocnienia taksonomii UE o wymiar społeczny i wykluczenie z finansowania działań wyrządzających poważne szkody nie tylko środowisku, ale też społeczeństwu (zasada DNSH 2.0). Ważne jest też jeszcze silniejsze niż dotąd wsparcie z nowego budżetu UE na lata 2028-2034 procesu sprawiedliwej transformacji, zarówno w szerokim znaczeniu (jako aksjomatu zielonej transformacji), jak i wąskim (wsparcia regionów węglowych). W paradygmacie sprawiedliwej transformacji *sensu largo* mieści się wsparcie zmian rynku pracy – szeroki rozwój zielonych umiejętności, a także szczególne wsparcie grupy zielonych kołnierzyków czy ograniczanie zjawiska ubóstwa energetycznego i transportowego.

Edukacja ekologiczna i klimatyczna w połączeniu z edukacją wspierającą odporność społeczną na poziomie krajowym, regionalnym, a w szczególności lokalnym powinna

być w polityce spójności elementem horyzontalnym, towarzyszącym różnym typom inwestycji. Rozwój wiedzy o zielonej transformacji zwiększy odporność na dezinformację klimatyczną, prowadzącą też do podważenia zaufania obywateli do UE jako takiej, a także wzmocni odporność społeczną na różnego rodzaju kryzysy spowodowane pośrednio i bezpośrednio zmianą klimatu.

REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE

Rekomendacja 5.1.

5.1 Sprawiedliwa transformacja *sensu largo* – społeczeństwo w centrum transformacji

Aby zielona transformacja Europy się powiodła, musi się odbywać z poparciem i zaangażowaniem obywateli. Społeczeństwo powinno odnosić korzyści, a ludzie być wykonawcami transformacji.

Priorytetem wsparcia grantowego należy objąć inwestycje o wymiarze horyzontalnym, łączące korzyści społeczne, klimatyczne, ekologiczne i energetyczne. Fundusze Europejskie powinny zatem wspierać inwestycje klimatyczne przynoszące korzyści najbardziej wrażliwym grupom lub projekty o wyraźnym wpływie społecznym. Przykładem niech będzie wsparcie spółdzielni energetycznych jako inicjatyw znacznie wykraczających poza definicję formy wytwarzania energii (patrz rekomendacja dotycząca energetyki obywatelskiej).

Polityka spójności na lata 2028-2034 musi także „widzieć” plany społeczno-klimatyczne wdrażające Społeczny Fundusz Klimatyczny na lata 2026-2032 i wzmocniać jego inwestycje środkami EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) i FST na lata 2028-2034 (lub funduszu/funduszy w ramach nowej architektury), a w latach 2033-2036 (N+2) de facto wziąć na siebie kontynuację tych wydatków (o ile sam SFK nie zostanie kontynuowany i/lub zwiększony). Inwestycje społeczne powinny być poprzedzone pomocą w rozwoju kompetencji kadr w danym obszarze.

Rekomendacja 5.2.

5.2 Trwałe rozwiązywanie kwestii społecznych – przykład ubóstwa energetycznego

Zwalczanie zjawiska ubóstwa energetycznego nie może być ograniczone do dopłat do rachunków za energię czy termomodernizacji domów. Przyszła polityka spójności powinna traktować je jako złożony problem, wymagający interdyscyplinarnego (holistycznego) podejścia. Należy uwzględnić działania świadomościowe i edukacyjne, budowanie usług społecznych w połączeniu z inwestycjami infrastrukturalnymi (również z inwestycjami w infrastrukturę społeczną, w tym innowacje społeczne).

Należy wspierać wzmocnienie potencjału i kompetencji instytucji i partnerów (w tym NGO), co umożliwi realizację inwestycji w infrastrukturę społeczną.

Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu powinno stanowić element edukacji odpornościowej, uwzględniającej wsparcie społeczeństwa w czasie kryzysów i niepozostawianie nikogo w tyle podczas transformacji energetyczno-klimatycznej.

Rekomendacja 5.3.

5.3 Rozwój zielonych umiejętności

Elementem społecznego wymiaru zielonej transformacji jest rozwój tzw. zielonych umiejętności i zielonych kołnierzyków, czyli umiejętności i zawodów zaangażowanych w transformację, o bardzo różnym profilu: od doradców energetycznych, poprzez badaczy nowych technologii OZE, po osoby zarządzające zespołem. Dziś wsparcie dla tego obszaru jest w polityce spójności ograniczone i niespójne oraz trudne do monitorowania. W przyszłości należy je budować z lepszym zrozumieniem wyzwań rynku pracy, m.in. społecznego wymiaru konkurencyjności, kosztów pracy w porównaniu z innymi regionami świata itd.

Konieczne jest zestandaryzowane monitorowanie zielonych kompetencji na etapie programowania funduszy w przyszłej perspektywie, co będzie możliwe dzięki operjonalizacji definicji i praktycznemu doświadczeniu z realizacji projektów w perspektywie 2021-2027. Pozwoli to na uporządkowanie pomocy, określenie kluczowych branż lub wymiarów, na których ogniskuje się wsparcie, i lepszą ocenę skuteczności wspartych działań.

Ważna jest zmiana podejścia ze zorientowanego na sprawność wydatkowania i rozliczania na podejście zorientowane na rezultaty. Istotną metodą finansowania projektów z EFS+ może być finansowanie niezwiązane z kosztami (FNLC), pod warunkiem przyjęcia dobrych wskaźników rezultatu i ambitnych, a przy tym osiągalnych celów.

Rekomendacja 5.4.

5.4 Sprawiedliwa transformacja *sensu stricto* – utrzymanie i kontynuacja FST

W przyszłej polityce spójności powinien być kontynuowany Fundusz Sprawiedliwej Transformacji wspierający ograniczenie społecznych skutków dekarbonizacji regionów węglowych¹⁹. Biorąc pod uwagę ściśle terytorialny i kompleksowy wymiar oraz naturę FST, stanowi on niemal definicję działania realizującego traktatowy cel społeczno-ekonomicznej i terytorialnej spójności UE. Jeżeli dotychczasowe fundusze zostaną w nowym WRF 2028-2034 połączone w jeden fundusz, FST powinien zostać subfunduszem (kopertą finansową) z zagwarantowaną alokacją i analogicznym jak obecnie spektrum wsparcia.

FST powinien mieć budżet na podobnym lub większym niż obecnie poziomie (minimum około 20 mld euro), zostać rozszerzony na inne regiony węglowe, które nie zakwalifikowały się do FST na lata 2021-2027, i skupić się na regionach węglowych (inne branże powinny otrzymać wsparcie z Europejskiego Funduszu Konkurencyjności lub innych instrumentów skierowanych do przemysłu). Należy przy tym zbadać skuteczność i rozważyć zasadność kontynuowania pozostałych dwóch filarów mechanizmu sprawiedliwej transformacji opartych na instrumentach finansowych.

Zasady wsparcia projektów sprawiedliwej transformacji powinny uwzględniać wyzwania na poziomie regionów NUTS3, tak aby zamożne części, przeważnie stolice podregionów NUTS2 (w Polsce – miasta wojewódzkie), nie zakłamywały obrazu sytuacji znajdujących się w nich regionów węglowych. Przede wszystkim wysokość wkładu własnego powinna zależeć od PKB na poziomie NUTS3 regionów objętych wsparciem, a nie – jak to jest obecnie – od poziomu województwa NUTS2. Powinien przy tym zostać zastosowany *Green Rewarding Mechanism*, czyli większe wsparcie powinno

¹⁹ Zob. *Keeping the promise: Why the Just Transition Fund must be maintained in the next EU budget*, Joint Statement, CEE Bankwatch Network, 2024.

trafiać do prymusów wykorzystania FST w ramach perspektywy 2021-2027, co stanowiłoby zachętę dla innych do sprawnego wdrażania FST w przyszłości.

Doświadczenia obecnego FST pokazują, że dużym zainteresowaniem cieszą się inwestycje „twarde”, w OZE, efektywność energetyczną czy zagospodarowanie terenów pogórnicych, natomiast bardziej problematyczne są kluczowe dla powodzenia sprawiedliwej transformacji działania ukierunkowane na tworzenie zielonych miejsc pracy czy ochronę bioróżnorodności na terenach przemysłowych. Te kwestie wymagają ewaluacji i wzmocnienia w przyszłej perspektywie, tak aby kontynuować realizację „twardych” inwestycji przy jednoczesnym wzmocnieniu „miękkich”.

Należy także rozważyć „odblokowanie” środków Funduszu Modernizacyjnego na sprawiedliwą transformację jako uzupełnienie alokacji FST poprzez dostosowanie wymogu wykazania redukcji emisji gazów cieplarnianych do typu działań w ramach TPST albo od razu zaprogramowanie środków na OZE i/lub efektywność energetyczną z Funduszu Modernizacyjnego, a działań miękkich, społecznych – z FST.

5.5

Rekomendacja 5.5.

Większe wsparcie dla energetyki obywatelskiej

Energetyka obywatelska, czyli oddolne formy wytwarzania energii przez obywateli, takie jak spółdzielnie energetyczne, mają wiele zalet, wykraczających poza aspekt czysto energetyczny. Są też podręcznikowym przykładem obszaru, który powinien być wspierany przez politykę spójności, gdyż stosunkowo niewielkim nakładem kosztów pomagają one w realizacji celów spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Spółdzielnie, poza zwiększaniem decentralizacji i stabilności systemu energetycznego, integrują lokalne wspólnoty, budują odporność społeczną, mają potencjał ograniczania ubóstwa energetycznego. Uwidoczniło się to po powodzi w południowo-zachodniej Polsce we wrześniu 2024, kiedy to wokół jednej z (tworzących się) spółdzielni energetycznych organizowana była pomoc dla powodzian, a spółdzielcy odgrywali rolę liderów lokalnej społeczności. Wciąż jednak wsparcie dla nich z funduszy polityki spójności na lata 2021-2027 jest niewystarczające i jeżeli już pojawia się w poszczególnych programach, to głównie w formie pilotażowej.

Polityka spójności na lata 2028-2034 powinna uwzględniać potrzebę większego wsparcia energetyki obywatelskiej, zarówno finansowego (granty dla spółdzielni energetycznych), jak i prawnego (reformy wdrażające europejski *acquis*, przede wszystkim dyrektywę RED III, i najlepsze praktyki innych państw członkowskich) oraz organizacyj-

nego (wzmacnianie potencjału instytucji i beneficjentów). Reformy w wymiarze regionalnym powinny obejmować analizy, studia wykonalności i strategie rozwoju energetyki obywatelskiej uwzględniające specyfikę poszczególnych regionów, co ułatwiłoby zaprojektowanie i wdrażanie skutecznych systemów wsparcia w ramach Funduszy Europejskich.

Otwarta lista priorytetów finansowania

Całkowite wykluczenie wsparcia paliw kopalnych i spalania pierwotnej biomasy i odpadów.

1. **Sprawiedliwa transformacja regionów węglowych** – nowe Terytorialne Plany Sprawiedliwej Transformacji (TPST) przygotowane na podstawie doświadczeń perspektywy 2021-2027.
2. **Zielone umiejętności** – strategiczna przebudowa rynku pracy na potrzeby zielonej transformacji.
3. **Energetyka rozproszona**, w tym jako priorytet **energetyka obywatelska** – rozwój zaplanowany strategicznie – dostępne wsparcie finansowe wzmocnione zmianami prawnymi i pomocą organizacyjną.
4. **Edukacja ekologiczna społeczeństwa** – wzmacniająca poparcie społeczne dla transformacji i kształtująca proekologiczne postawy.
5. **Sieci elektroenergetyczne przesyłowe i dystrybucyjne**, z uwzględnieniem **magazynów energii** – transformacja i stabilizacja systemu energetycznego pod kątem rozwoju odnawialnych źródeł energii, energetyki rozproszonej i elektryfikacji gospodarki.
6. **Efektywność energetyczna budynków oraz przedsiębiorstw** – wsparcie ograniczenia ubóstwa energetycznego oraz dekarbonizacji sektora przedsiębiorstw.
7. **Prospołeczna dekarbonizacja transportu** – elektryfikacja linii kolejowych w kontekście ubóstwa transportowego i dekarbonizacji transportu.
8. **Adaptacja do zmian klimatu** – zwiększająca odporność na zmiany klimatu i przeciwdziałająca skutkom katastrof naturalnych, uwzględniająca rozwiązania oparte na przyrodzie i powiązana z celami NRL.

Bibliografia

Raporty i publikacje:

Churski Paweł, Komornicki Tomasz, Matczak Radomir i wsp., *TESSA MEMORANDUM: Towards Efficient, Simpler, Strategic Assistance under post-2027 Cohesion Policy*, Department of Strategy at the Ministry of Development Funds and Regional Policy, 2024.

Draghi Mario, *The future of European competitiveness*, European Commission, 2024.

European Court of Auditors, *Climate spending in the 2014-2020 EU budget. Not as high as reported. Special Report*, European Union, 2022.

High-level Group on the future of Cohesion Policy, *Forging a Sustainable Future Together: Cohesion for a Competitive and Inclusive Europe*, European Commission Directorate-General for Regional and Urban Policy, 2024.

Komisja Europejska, *Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2024.

Letta Enrico, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, European Commission, 2024.

Medeiros Eduardo, *Bottlenecks and good practices of DNSH implementation in Cohesion Policy: a comparison between rural and urban areas*, Cohesions for Transitions (C4T) Community of Practice, European Commission, 2024.

Thomson Daniel, Jost Christophe, *From theory to practice: A case-based analysis of the EU's 'do no significant harm' principle*, CEE Bankwatch Network, 2024.

Zasada nieczynienia poważnych szkód środowisku (DNSH) w funduszach polityki spójności na lata 2021-2027 – analiza i rekomendacje. Materiał podsumowujący prace Zespołu ds. DNSH w ramach Grupy Zadaniowej ds. Zasad Horyzontalnych KUP 2021-2027, Warszawa 2024.

Stanowiska:

Keeping the promise: Why the Just Transition Fund must be maintained in the next EU budget, Joint Statement, CEE Bankwatch Network, 2024.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *W kierunku zielonej, cyfrowej i odpornej gospodarki: nasz europejski model wzrostu*, COM(2022) 83 final, Bruksela 2022.

von der Leyen Ursula, Political Guidelines 2024-2029, Strasburg 2024.

Public Statement: A Social and Green Investment Plan for a prosperous and just transition, 2024.

Stanowisko Rządu RP w sprawie roli spójności w UE i przyszłości polityki spójności po 2027 roku, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2024.

Akty prawne i dokumenty:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.Urz. UE L 231/159 z 30.6.2021).

Rozporządzenie (UE) 2024/1991 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 czerwca 2024 r. w sprawie odbudowy zasobów przyrodniczych i zmiany rozporządzenia (UE) 2022/869 (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L 2024/1991 z 29.7.2024).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.Urz. UE L 198/13 z 22.6.2020).

Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.Urz. UE L 74/1 z 14.3.2014).

Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko na lata 2021-2027. Wersja zatwierdzona przez Komisję Europejską, Warszawa, 6 października 2022 r., cz. 4: Warunki podstawowe.



Związek Stowarzyszeń Polska Zielona Sieć
ul. Raszyńska 32/44, lok. 140
02-026, Warszawa

info@zielonasiec.pl