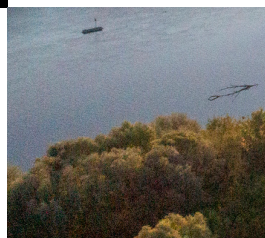
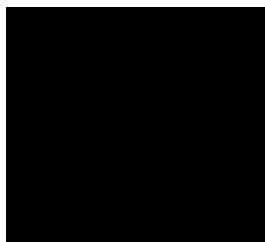
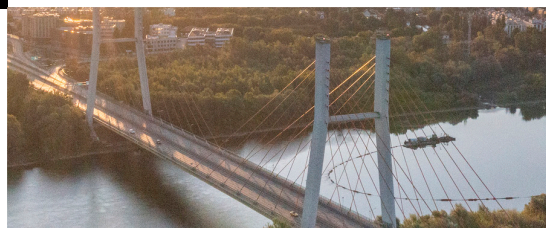
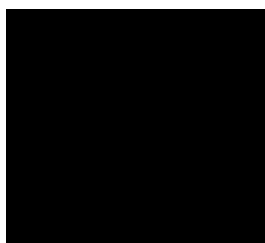
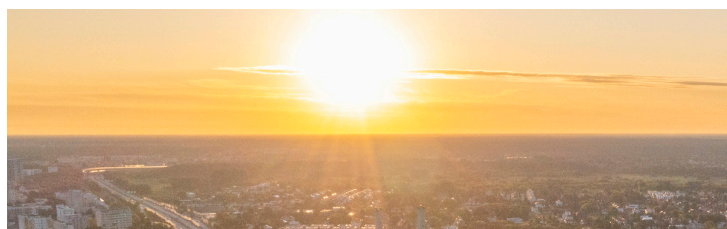


Więcej niż fundusze

PPKR instrumentem polityki rozwojowej Polski

Monika Helak, Maciej Lipiński, Zofia Wetmańska

Warszawa 2026



© Fundacja Instytut Reform, 2026

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Monika Helak, Maciej Lipiński, Zofia Wetmańska

Współpraca

Aleksander Śniegocki, Michał Wojtyła, Krzysztof Mrozek (Polska Zielona Sieć)

Redakcja

Bartosz Brzyski

Opracowanie graficzne

Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

30 września 2026

Rekomendowane cytowanie

PL: Helak, M., Lipiński, M. i Wetmańska, Z. (2026), *Więcej niż fundusze. PPKR instrumentem polityki rozwojowej Polski*, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

EN: Helak, M., Lipiński, M. i Wetmańska, Z. (2026), *More than just funds. The NRPP as an instrument of Poland's development policy*, Warsaw, Poland: Reform Institute.

Źródło fotografii na okładce: aydinmutlu/iStock

Instytut Reform

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

**Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe
doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie.**

**Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie
transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.**

Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Czym jest PPKR?.....	6
1.1 Centralne zarządzanie środkami unijnymi.....	7
1.2 Zasady działania PPKR.....	8
2 Co się zmieni? Znaczenie PPKR dla Polski.....	10
2.1 Zwiększenie odpowiedzialności rządu za planowanie strategiczne	10
2.2 Dobra diagnoza i mierzalne cele jako podstawa PPKR	12
2.3 Nowa rola administracji, samorządów i partnerów społecznych.....	13
2.4 PPKR jako szansa na odpowiedź na potrzeby rozwojowe Polski.....	16
3. Nie tylko finanse: szanse i wyzwania dla państwowego ekosystemu strategicznego	18
3.1 Szansa na wzmocnienie zdolności planistycznej, analitycznej i rozliczeniowej administracji	18
3.2 Szansa na ciągłość reform ponad cyklem politycznym.....	19
3.3 Instytucjonalizacja wielopoziomowego dialogu jako trwałego elementu systemu rządzenia	19
3.4 Wyzwania zarządcze dla administracji.....	20
3.5 Wyzwania dla architektury systemu dotacji i jego przejrzystości	22
3.6 Między kompetencyjnym rozproszeniem a nadmierną centralizacją	22
4. Jakie lekcje płyną z KPO i innych instrumentów dla programowania PPKR? ..	24
5. Podsumowanie i rekomendacje dla interesariuszy	27
6. Aneks 1. Jak jest tworzony polski PPKR?	29
7. Aneks 2. Konkurencyjność i elektryfikacja – przykład strategicznego wykorzystania PPKR	30
7.1 Elektryfikacja jako element polityki konkurencyjności.....	30
7.2 PPKR nie powinien zastępować polityki przemysłowej i energetycznej	31
7.3 Od łagodzenia kosztów do trwałej modernizacji.....	31
7.4 PPKR jako test zdolności do strategicznego programowania.....	31

Wprowadzenie

Krajowy Plan Odbudowy (KPO), ze względu na skalę środków i znaczenie sporu z Komisją Europejską o praworządność, stał się jednym z głównych przedmiotów debaty publicznej o funduszach europejskich w latach 2021–2026 – aż 80% Polaków miało świadomość istnienia tego dokumentu w 2025 roku¹. KPO było kluczowym narzędziem reagowania na kryzys ekonomiczny i społeczny związany z pandemią COVID-19, ale też punktem sporu kolejnych rządów i administracji, które z trudem wypełniały wymogi Komisji Europejskiej warunkujące uzyskanie funduszy. W związku z tym Polska weszła w program z opóźnieniem, z konieczności alokując fundusze w pośpiechu i bez uporządkowanego planu adekwatnego do skali kryzysów, co ograniczyło skalę korzyści osiągniętych dzięki temu finansowaniu.

Polska stoi obecnie przed zadaniem przygotowania Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR), który będzie najważniejszym dokumentem określającym sposób wykorzystania środków UE po 2028 r. Jego przygotowanie odbędzie się w warunkach zasadniczej zmiany unijnego podejścia do zarządzania wspólnym budżetem. Znacznie większa część finansowania ma zostać powiązana z realizacją uzgodnionych reform i inwestycji oraz osiąganiem określonych rezultatów, a nie, jak dotychczas, przede wszystkim z rozliczaniem poniesionych wydatków. Oznacza to rozszerzenie na kolejne obszary budżetu UE logiki znanej z KPO, w której wypłata kolejnych środków zależy od osiągania określonych kamieni milowych i celów.

Zmiana ta będzie szczególnie istotna dla Polski ze względu na przebudowę polityki spójności, której Polska jest obecnie największym beneficjentem w UE. Dotychczasowy system, oparty na wielu odrębnych programach, ma zostać w znacznie większym stopniu podporządkowany logice jednego krajowego planu. W efekcie o dostępie do środków i skuteczności ich wykorzystania coraz bardziej decydować będą jakość krajowego planowania, zdolność rządu i administracji samorządowej do realizacji uzgodnionych reform i inwestycji oraz osiąganie zakładanych rezultatów. Dlatego sposób przygotowania polskiego PPKR będzie miał kluczowe znaczenie dla skali i jakości inwestycji finansowanych ze środków UE w kolejnej dekadzie.

Mimo tak doniosłej zmiany w sposobie zarządzania środkami unijnymi debata publiczna jest w przypadku PPKR znacznie mniej intensywna niż w czasach prac nad KPO. Niesie to istotne ryzyko, ponieważ w nowym modelu jakość decyzji podjętych na etapie tworzenia planu będzie w dużej mierze determinować późniejsze możliwości wykorzystania środków. Ograniczona debata i niewystarczające zaangażowanie samorządów, partnerów społecznych i gospodarczych oraz innych

¹ [Opinie Polaków o Krajowym Planie Odbudowy \(CATI\)](#), Ogólnopolska Grupa Badawcza, lipiec 2025.

interesariuszy mogą prowadzić do niewłaściwego rozpoznania potrzeb rozwojowych, słabego dopasowania reform i inwestycji do specyfiki poszczególnych regionów oraz wyboru celów, które trudno będzie później skutecznie realizować. W konsekwencji Polska ryzykuje nie tylko niepełne wykorzystanie dostępnego finansowania, ale również przeznaczenie środków na działania, które nie odpowiedzą na najważniejsze wyzwania rozwojowe kraju. Zaangażowanie różnych interesariuszy już na etapie przygotowania PPKR może natomiast poprawić jakość diagnozy, pomóc w wypracowaniu realistycznych reform i inwestycji oraz zwiększyć zdolność do ich późniejszej realizacji. **Stawką jest więc nie tylko absorpcja środków unijnych, lecz przede wszystkim to, czy staną się one impulsem do trwałej zmiany rozwojowej.** W niniejszej publikacji omawiamy najważniejsze dla powodzenia tego procesu aspekty programowania PPKR oraz możliwe obszary wpływu dla interesariuszy i potencjalnych beneficjentów.

1. Czym jest PPKR?

Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego jest dokumentem, który wprowadza nową logikę rządzenia strategicznego w zakresie dysponowania środkami unijnymi w Polsce w ramach siedmioletniej perspektywy finansowej UE. W porównaniu do poprzednich programów tego typu nie zmienia się w nim komponent budżetowy ani jego przekrojowość – PPKR będzie zawierać cele i planowane wydatki w kilku dużych obszarach gospodarki. **PPKR będzie musiał jednak przedstawiać większe ambicje: oprócz podziału środków okazać spójny plan inwestycyjno-reformatorski.** W praktyce oznacza to, że możliwość wydania unijnych pieniędzy będzie uzależniona od tego, czy polski rząd będzie wdrażał zadeklarowane w planie reformy i czy zainwestuje we wskazane obszary gospodarki i administracji państwowej. W odróżnieniu od obecnej Umowy Partnerstwa, która określa cele i sposób wykorzystania środków obecnej polityki spójności, PPKR ma pełnić szerszą funkcję. Zamiast dokumentu porządkującego listę wydatków **każdy kraj członkowski UE wypracowuje de facto dokument strategiczny z agendą rozwojową, którą zamierza realizować z pomocą przyznanych środków.** Dokument ten ma ponadto integrować dotychczasowe strategie krajowe, sektorowe i regionalne, co dotąd nie miało w Polsce miejsca.

Ta zmiana stawia szczególne wymagania polskiemu systemowi planowania strategicznego, a także przed społeczeństwem obywatelskim zainteresowanym skuteczną alokacją unijnych środków. Punktem wyjścia do przygotowania PPKR powinno być bowiem rozpoznanie potrzeb rozwojowych na podstawie istniejących strategii i polityk sektorowych oraz stojących za nimi analiz. To one powinny pozwalać określić skalę, tempo i zakres potrzebnych reform i inwestycji, a następnie wskazać, które z nich powinny zostać wsparte środkami europejskimi.

Tymczasem polski ekosystem strategiczny pozostaje niepełny. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przygotowało wprawdzie projekt średniookresowej Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. (SRP2035), która ma wyznaczać główne cele rozwojowe państwa i stanowić punkt odniesienia dla polityk sektorowych. **SRP2035 nie została jednak dotąd formalnie przyjęta, a tym samym nie pełni jeszcze roli wiążącej „kotwicy” dla działań pozostałych resortów². Jednocześnie wciąż brakuje części kluczowych strategii i polityk sektorowych, które przekładałyby ogólne cele rozwojowe na konkretne działania, harmonogramy i zakresy odpowiedzialności.** W efekcie PPKR powstaje w sytuacji, w której nadrzędne i sektorowe kierunki polityki państwa nie tworzą jeszcze spójnego punktu odniesienia dla programowania środków unijnych.

² Deklaratywnie jednak ministra funduszy i polityki regionalnej Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz przywołuje w oficjalnych komunikatach, że rekomendacje wypracowane przy SRP2035 stanowią punkt wyjścia dla programowania PPKR. Zob. komunikat rządowy [*Pierwsze posiedzenie Zespołu ds. przygotowania Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego*](#), 27.03.2026.

W takich warunkach istnieje ryzyko odwrócenia właściwej kolejności planowania: zamiast budować PPKR na podstawie wcześniej zdiagnozowanych potrzeb, uzgodnionych celów rozwojowych i wynikających z nich polityk publicznych, administracja może zacząć dostosowywać cele i działania do logiki samego instrumentu finansowego – w tym do wymogów, które najłatwiej przełożyć na mierzalne kamienie milowe i wskaźniki. Wówczas to dostępność i sposób rozliczania środków unijnych zaczynają kształtować politykę rozwojową, zamiast służyć realizacji wcześniej określonej strategii państwa³.

W tym świetle ranga PPKR dodatkowo wzrasta. Plan ten może w praktyce stać się jednym z kluczowych dokumentów rozwojowych na kolejną perspektywę finansową i wymusić na decydentach określenie kierunków modernizacji gospodarki i państwa. Aby wykorzystać szansę, jaką jest konieczność ogłoszenia PPKR, należy zrozumieć jego specyfikę, potencjalne skutki oraz przyjąć modelowy sposób jego procedowania, uwzględniając przy tym wiedzę opartą na dowodach oraz potrzeby społeczeństwa.

1.1. Centralne zarządzanie środkami unijnymi

Jedną z kluczowych zmian wpływających na sposób negocjowania środków między państwami członkowskimi a Komisją Europejską jest **konsolidacja różnych, funkcjonujących dotąd oddzielnie unijnych instrumentów finansowych**. W jednym dokumencie, czyli planie dla państwa członkowskiego, połączone zostaną dotychczas odrębne programy dotyczące spójności, rolnictwa, rybołówstwa, migracji i bezpieczeństwa oraz fundusz społeczno-klimatyczny. Innymi słowy – polityka spójności (EFRR, EFS+, Fundusz Spójności), Wspólna Polityka Rolna (filary rozwoju obszarów wiejskich), Wspólna Polityka Rybołówstwa, fundusze migracyjno-graniczne oraz Społeczny Fundusz Klimatyczny (Social Climate Fund)⁴ zostaną ujęte w jednym spójnym planie inwestycyjno-reformatorskim, a nie zestawie osobnych programów operacyjnych. Co do zasady, proporcje podziału środków pomiędzy poszczególne kategorie budżetowe w ramach kopert narodowych nie ulegną w PPKR dużym zmianom w porównaniu z Wieloletnich Ram Finansowych (wcześniejszym unijnym programem budżetowym tego typu). Państwo członkowskie ma tym samym myśleć o wydatkach unijnych całościowo i określić, w jaki sposób te składowe programy będą się uzupełniać.

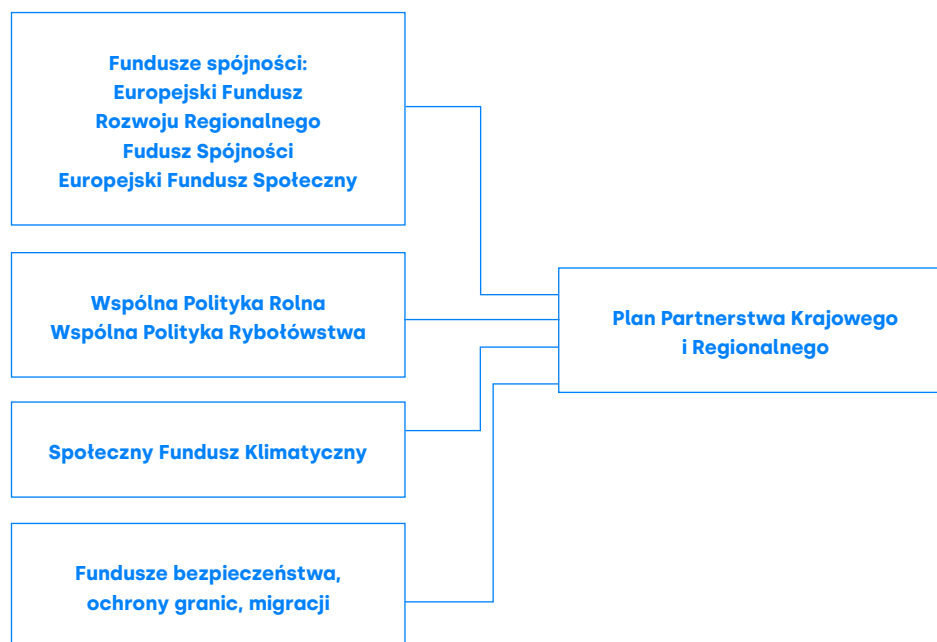
Cele szczegółowe realizowane w ramach PPKR mają obejmować:

- wspieranie zrównoważonego dobrobytu, konkurencyjności i spójności UE;
- wspieranie zdolności obronnych, odporności, gotowości, ochrony ludności cywilnej oraz bezpieczeństwa;
- wspieranie celów określonych dla funduszy azylu, migracji i integracji, zintegrowanego zarządzania granicami, wspólnej polityki wizowej, bezpieczeństwa wewnętrznego;
- wzmocnienie spójności społecznej;
- utrzymanie jakości życia, w tym konkurencyjnego rolnictwa, leśnictwa oraz rybołówstwa;
- ochronę i wzmacnianie praw podstawowych, demokracji, dobrego rządzenia, równości i praworządności oraz przestrzeganie wartości Unii.

³ Podobny problem zaobserwowaliśmy przy okazji wdrażania Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu oraz Krajowego Planu Odbudowy. Zob.: Fli-sowska J., Śniegocki A. (2023); [Remanent czy pomysł na przyszłość? Ocena Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu po trzech latach od przyjęcia](#), Polska Zielona Sieć i Instytut Reform, Warszawa.

⁴ Wojtyła, M., Augustowski, W., Lipiński, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wetmańska, Z. (2025); [Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany](#), Instytut Reform, Warszawa. Należy dodać, że uwzględnienie SFK jest na razie przedmiotem miękkiej deklaracji, jako że Polska wciąż nie przyjęła Planu społeczno-klimatycznego, który stanowi prawne umocowanie dla SFK.

Schemat 1. Dotychczasowe instrumenty WRF włączone w ramy PPKR



Źródło: Opracowanie własne na podstawie stanowiska Komisji Europejskiej

1.2. Zasady działania PPKR

Dziś wieloletnie ramy finansowe UE (WRF) są wdrażane za pośrednictwem licznych odrębnych programów krajowych, terytorialnych i regionalnych, z których każdy ma własne zasady, kryteria kwalifikowalności i systemy kontroli. **W nowym modelu każde państwo ma otrzymać zintegrowaną kopertę finansową, której rozliczanie będzie oparte na zasadzie realizacji reform i inwestycji (oraz warunkowości⁵), a nie tylko wydatkowania środków.**

Przydzielone krajowe koperty finansowe mają być oparte na planach inwestycji i reform przygotowanych przez każde państwo członkowskie. Plany muszą być tworzone i wdrażane w ścisłym partnerstwie władz krajowych, regionalnych i lokalnych oraz odpowiednich interesariuszy, a także w koordynacji z Komisją Europejską. To oznacza także zmianę sposobu zarządzania w stosunku do dotychczasowych WRF – władze regionalne tracą część autonomii decyzyjnej w dysponowaniu budżetem na rzecz władzy centralnej.

Każdy plan musiałby realizować określone unijne cele strategiczne oraz osiągnąć uzgodnione kamienie milowe i wskaźniki postępu, których realizacja będzie warunkiem uwolnienia kolejnych środków przez Komisję. Dostęp do finansowania będzie także oparty na zasadzie warunkowości horyzontalnej, tj. uzależniony od przestrzegania przez państwa członkowskie zasad państwa prawa oraz praw, wolności i zasad określonych w Karcie praw podstawowych. W praktyce oznacza to, że środki mogą nie zostać przyznane, jeśli dane państwo członkowskie łamie prawa swoich obywateli do wolności, równości czy godności. Inne obowiązujące zasady to partnerstwa, zrównoważonego rozwoju czy „nie czyni poważnych szkód”.

⁵ Zgodnie z nią środki unijne mogą przyjąć tylko te państwa, które wykonując budżet UE, przestrzegają zasady „państwa prawnego”: zasadę legalności, zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych, zasadę skutecznej ochrony sądowej i jej niezawisłość i bezstronność; zasadę podziału władzy oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Warunkowość jest regulowana przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

PPKR ma w większym stopniu opierać się na instrumentach zwrotnych (np. pożyczkach) niż na dotacjach bezzwrotnych, szczególnie w zakresie wsparcia kierowanego do przedsiębiorstw. Kierunek ten widać już na poziomie unijnym: nowy Europejski Fundusz Konkurencyjności, zastępujący część dotychczasowych rozproszonych programów (w tym InvestEU), ma opierać się na pełnym wachlarzu instrumentów – dotacjach, pożyczkach, kapitale własnym i gwarancjach – zamiast dotychczasowej przewagi dotacji.

Ponadto alokacja finansowa w ramach programów kierowanych centralnie przez Komisję Europejską ma być dwukrotnie wyższa niż w WRF na lata 2021–2027 (zwłaszcza Horyzont Europa, instrumenty wspólnej unijnej polityki zagranicznej). Budżet Horyzontu Europa ma wzrosnąć z 95,5 mld euro (2021–2027) do 175 mld euro (2028–2034)⁶. Z kolei budżet działań zewnętrznych UE (Global Europe) ma wzrosnąć z ok. 98,4–110 mld euro (2021–2027, zależnie od metodologii cenowej) do 200,3 mld euro (2028–2034)⁷. Europejski Fundusz Konkurencyjności, także kierowany centralnie, to nowy instrument (ok. 234–450 mld euro w zależności od uwzględnianych komponentów) konsolidujący co najmniej 11 dotychczasowych programów, więc nie ma bezpośredniego poprzednika do porównania.

⁶ [Horizon Europe framework programme for research and innovation 2028–2034, 2025/0543\(COD\)](#).

⁷ M. Gavas, A. Käppeli, Big Money, Big Questions: The EU's External Budget Proposal for 2028–2034, Centre for Global Development.

2. Co się zmieni? Znaczenie PPKR dla Polski

PPKR zdefiniuje sposób wydawania środków unijnych na siedem lat następujących po przyjęciu planu, precyzyjnie wytyczając maksymalne kwoty wsparcia w poszczególnych obszarach gospodarki i w ujęciu jednorocznym. Jako dokument kierunkowy czerpie również z doświadczeń związanych z instrumentami nadzwyczajnymi, takimi jak Krajowy Plan Odbudowy. PPKR określi zatem szczegółowo operacyjny horyzont wydatków unijnych; po zatwierdzeniu PPKR możliwość zasadniczej zmiany priorytetów będzie ograniczona proceduralnie i politycznie, dlatego jakość decyzji podjętych na etapie programowania będzie szczególnie istotna. Jednocześnie fundusze unijne służą wyrównywaniu szans rozwojowych między państwami członkowskimi, częściowo kompensując różnice w ich możliwościach finansowania inwestycji ze środków krajowych. Zaangażowanie polskiego rządu w kształtowanie PPKR, precyzyjne zdefiniowanie kierunków finansowania i mądre rozłożenie kwot w praktyce powinny być zatem istotnym priorytetem dla Polski, zwłaszcza w zakresie budowania polskiej konkurencyjności na europejskim rynku. Należy pamiętać, że w interesie Polski jako aktywnej członkini tzw. Koalicji przyjaciół spójności (państw-beneficjentów netto) leży dążenie do ambitnego i łatwego wdrożenia budżetu unijnego, zwłaszcza w obszarach modernizacji energetycznej i przemysłowej. Bez odpowiednio silnych wspólnych instrumentów finansowych UE Polsce i innym państwom nadrabiającym dystans rozwojowy trudniej będzie zmniejszać różnice względem zamożniejszych państw członkowskich.

2.1. Zwiększenie odpowiedzialności rządu za planowanie strategiczne

Efekty wdrażania PPKR mogą być istotne ze względu na skalę przewidywanych w jego ramach środków. W propozycji Komisji Europejskiej (uwzględniającej SFK, fundusze bezpieczeństwa i WPRyb) **koperta PPKR dla Polski wynosi ponad 123 mld euro (ok. 530 mld złotych)**, co oznaczałoby, że Polska byłaby największym beneficjentem tej części budżetu UE na lata 2028–2034. Z kolei suma wyłącznie funduszy na politykę spójności i politykę rolną wynosi 112,4 mld euro. Dla porównania, w poprzedniej perspektywie finansowej łączne środki unijne dla Polski⁸ w tych dwóch obszarach wyniosły 107–108 mld euro. Wzrost ten jest jednak mniejszy w ujęciu realnym, po uwzględnieniu skumulowanej inflacji w Polsce, po wybuchu pandemii COVID-19. Niemniej, kwoty w PPKR są na tyle wysokie, że pozwalają na finansowanie dużych, wieloletnich programów strategicznych, o ile zostaną odpo-

⁸ Jest to najbliższe porównanie, jakie można znaleźć – obecne PPKR składa się także z innych instrumentów, które w poprzedniej perspektywie nie były częścią koperty narodowej lub były finansowane wyłącznie z budżetów państwowych.

wiednio zaplanowane. W kontekście konkurencyjności jest to o tyle istotne, że inne państwa członkowskie prowadzą długofalową politykę inwestycyjną i świadomie budują swoją pozycję na jednolitym rynku europejskim – brak strategicznego planowania po stronie polskich władz może przyczynić się do pogłębienia tego dystansu i utraty szans rozwojowych. Ryzyko to dotyczy przede wszystkim regionów o niższym poziomie innowacyjności oraz mniej zdywersyfikowanej strukturze zatrudnienia, gdzie zdolność do samodzielnego nadrobienia dystansu bez wsparcia unijnego jest najmniejsza.

Motywująca może być nie tylko skala środków, lecz także wiążący charakter deklarowanych reform. **Kraje członkowskie, w tym Polska, będą tu rozliczane przez Komisję Europejską, z realizacji strategii** – zarówno na etapie definiowania kierunków rozwojowych oraz doboru odpowiednich celów i wskaźników, jak i na etapie wdrażania i rozliczania Planu. Co ważne, architektura PPKR będzie obejmować monitoring śródkresowy, który wymusza uporządkowaniu działań w dłuższej perspektywie, a jednocześnie daje przestrzeń na pewną elastyczność we wdrażaniu Planu. Dotychczasowe negocjacje między polskim rządem a KE, zwłaszcza w zakresie KPO czy KPEiK, pokazują, że obecność zewnętrznego partnera i perspektywa kar finansowych miały w dużej mierze pozytywny wpływ na ostateczną jakość przygotowanych dokumentów i polityk publicznych – nawet jeśli powstawały z opóźnieniem i po trudnych negocjacjach.

Jednocześnie wymogi dotyczące rozliczania reform mogą być w razie potrzeby łagodzone, co miewa obosieczne skutki. W przypadku KPO presja unijna na osiągnięcie uzgodnionych celów nie wykluczała swobody polskiego rządu w wyborze sposobu ich realizacji. W razie potrzeby agenda reform mogła być korygowana, a wraz z nią – odpowiadające jej kamienie milowe, jak w przypadku podatku od pojazdów wysokoemisyjnych⁹ czy wymogów dla krajowego planowania przestrzennego¹⁰. Złaskza ten drugi przykład pokazuje, że mechanizm negocjacji może podtrzymać bodziec do rozwiązania wcześniej zidentyfikowanego problemu, dopuszczając jednocześnie zmianę środków prowadzących do celu lub jego urealnienie. System oparty na kamieniach milowych może łączyć presję na osiągnięcie rezultatów z elastycznością w doborze konkretnych instrumentów polityki. Administracja odpowiedzialna za programowanie PPKR powinna jednak jednocześnie pamiętać o ryzykach osłabienia lub rozmycia ważnych reform.

Wąskim gardłem może tu być czas – dotąd polski rząd przedstawiał drafty programów strategicznych (albo wręcz tzw. „fiszki”, czyli wstępne listy planowanych wydatków w podziale tematycznym) z dużym opóźnieniem, a ich jakość bywała przedmiotem dodatkowych rozmów i interwencji Komisji Europejskiej. Proces ten nie tylko trwał długo i był wymagający technicznie, lecz także charakteryzował się nierównym udziałem strony społecznej – o ile fiszki były wypracowywane w toku niewiążącego dialogu, o tyle ostateczne rozstrzygnięcia między polskim rządem a KE zapadały już bilateralnie, bez udziału strony społecznej. Wynika z tego, że przedstawione projekty reform powinny być przede wszystkim rzetelnie i dogłębnie opracowane jeszcze przed przedstawieniem ich Komisji, żeby uniknąć dodatkowych rund negocjacyjnych prowadzonych wyłącznie między rządem a Komisją Europejską. Rzetelność rezultatu mogą wspomóc ponadto dobra koordynacja między ministerstwami na etapie pracy koncepcyjnej oraz identyfikacja problemów społecznych i gospodarczych, na które można odpowiedzieć za pomocą PPKR,

⁹ Komunikat Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, *Żadnych podatków od aut spalinowych w Polsce nie będzie*, 20.05.2026.

¹⁰ Artykuł prasowy *Rząd przyjął szóstą rewizję KPO. Złagodzenie „kamienia milowego” dla gmin i przesunięcie środków*, wnp.pl, 16.07.2026.

i potraktowanie ich jako punkt wyjścia do reform i inwestycji. Dobrze zaplanowany etap przygotowania PPKR i sprawne uwzględnienie ekspertyz w dialogu społecznym powinny pozwolić na szybsze i sprawniejsze rozpoczęcie okresu wydatkowania, a także zmniejszyć ryzyko renegocjacji.

2.2. Dobra diagnoza i mierzalne cele jako podstawa PPKR

Ponieważ akceptacja Komisji Europejskiej jest warunkiem uruchomienia środków, reformy i powiązane z nimi kamienie milowe powinny być formułowane tak, by ich realizację można było jednoznacznie zweryfikować – na podstawie precyzyjnych i mierzalnych wskaźników, a nie ogólnych deklaracji kierunkowych. Doświadczenia KPO pokazują przy tym dwa odrębne źródła ryzyka opóźnień. Pierwszym są spory techniczne dotyczące tego, czy uzgodniony wskaźnik został rzeczywiście osiągnięty. Ryzyko takich sporów można ograniczać poprzez precyzyjne formułowanie kamieni milowych i sposobu ich weryfikacji. Drugim są spory o charakterze politycznym, jak w przypadku praworządności i reform sądownictwa, których źródłem były zasadnicze rozbieżności między polskim rządem a Komisją, a nie sposób sformułowania samych kamieni milowych. Ambitne reformy nie muszą więc oznaczać większego ryzyka zablokowania środków – przeciwnie, jeśli są powiązane z jasno określonymi i mierzalnymi wskaźnikami, mogą ograniczać ryzyko sporów dotyczących oceny ich realizacji.

Choć spory polityczne wokół wykonania konkretnych reform należy wziąć pod uwagę, naturalnie nie da się przesądzić z góry o konkretnych rozwiązaniach legislacyjnych (tym bardziej, że trudno dziś przewidzieć przyszłe uwarunkowania polityczne w 2033 r.). **Można za to precyzyjnie zdefiniować wyzwania rozwojowe, na które reformy mają odpowiadać.** Skoro nie sposób dziś określić, jakie konkretne rozwiązania będą za kilka lat politycznie, gospodarczo i społecznie adekwatne, to właśnie dobrze zdiagnozowane problemy i jasno określone rezultaty powinny stanowić trwały punkt odniesienia dla PPKR. Pozwala to zachować stabilność celów przy jednoczesnej elastyczności w doborze środków ich realizacji.

To wyzwanie również dla Komisji Europejskiej: kamienie milowe powinny być formułowane tak, aby pozwalały weryfikować postęp w osiąganiu uzgodnionych rezultatów, a zarazem nie przesądzały o konkretnych rozstrzygnięciach politycznych należących do państwa członkowskiego. Tym większego znaczenia nabiera jakość diagnozy, na której zostaną oparte cele PPKR. Diagnoza powinna zostać zweryfikowana pod względem trafności i wykonalności nie tylko przez administrację rządową, lecz także przez samorządy, partnerów społecznych i gospodarczych oraz innych interesariuszy, których będą dotyczyć planowane reformy. Dlatego odpowiednio umocowana procedura dialogu powinna być integralnym elementem przygotowania PPKR, pozwalając wykorzystać wiedzę i doświadczenie różnych aktorów jeszcze na etapie definiowania problemów i oczekiwanych rezultatów.

Przygotowanie PPKR stawia tym większe wymagania przed zapleczem analitycznym administracji. Problemem pozostaje jednak brak spójnego i formalnie umocowanego punktu odniesienia dla takiego planowania – Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. została zawieszona na ostatnim etapie prac przez Radę Ministrów w 2026 r. W efekcie formalnym punktem odniesienia dla planowania strategicznego państwa, w tym dla innych resortów, wciąż pozostaje nieaktualna Strategia na

rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. **Istotne jest natomiast to, że MFiPR zamierza wykorzystać prace analityczne wykonane przy okazji przygotowywania SRP2035 jako punkt wyjścia dla PPKR.** Ministerstwo wydało „Rekomendacje dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju”, które mają obowiązywać do czasu przyjęcia SRP2035 i stanowią podstawę programowania polityki regionalnej kraju.¹¹ Nie rozwiązuje to jednak problemu niepełnej architektury strategicznej polityki rozwojowej państwa. Dopóki SRP2035 nie zostanie formalnie przyjęta, jej miejsce w systemie planowania pozostaje niejednoznaczne, a poszczególne resorty nie mają jednego, oficjalnego dokumentu wyznaczającego wspólne średniookresowe cele rozwojowe.

Innym punktem odniesienia przy określaniu zakresu reform i inwestycji będzie odgórnie zdefiniowana, wspólna dla wszystkich 27 państw UE architektura wskaźników w obrębie zamkniętej listy 543 kategorii interwencji na podstawie unijnego rozporządzenia o monitorowaniu budżetu¹². To rozwiązanie, wynikające z wcześniejszych doświadczeń KE z instrumentami opartymi na kamieniach milowych, nie jest gotowym planem reform ani nie ogranicza decyzyjności politycznej – funkcjonuje raczej jako wspólna taksonomia opisu podejmowanych decyzji, ułatwiająca ich późniejsze porównanie i rozliczenie między państwami członkowskimi.

2.3. Nowa rola administracji, samorządów i partnerów społecznych

Prace programowe nad PPKR angażują szerokie grono podmiotów: administrację centralną, w tym ministerstwa inne niż MFiPR oraz GUS, samorządy, a także partnerów społecznych i gospodarczych. Sama przekrojowość tego procesu nie jest nowa. Już obecna Umowa Partnerstwa na lata 2021–2027 obejmuje kilka funduszy i wymaga koordynacji działań wielu instytucji oraz udziału szerokiego grona interesariuszy. PPKR zasadniczo podnosi jednak stawkę tej współpracy. Przedmiotem uzgodnień nie będzie już tylko podział środków między cele i obszary interwencji, lecz również reformy i rezultaty, których osiągnięcie będzie warunkiem wypłaty kolejnych środków.

Dlatego szeroki udział interesariuszy powinien służyć nie tylko zebraniu listy potrzeb, lecz przede wszystkim weryfikacji, czy proponowane reformy odpowiadają na rzeczywiste problemy i czy mogą zostać skutecznie wdrożone. **Rolą MFiPR nie może być zatem wyłącznie zebranie i pogodzenie propozycji poszczególnych środowisk. Konieczne będzie ich uporządkowanie, hierarchizacja i przekształcenie w spójny zestaw reform i inwestycji odpowiadających na najważniejsze wyzwania rozwojowe kraju.** Sam szeroki udział interesariuszy nie gwarantuje przy tym reprezentatywności procesu. Podmioty dysponujące silniejszym zapleczem instytucjonalnym i większymi zasobami mogą skuteczniej artykułować swoje potrzeby niż grupy słabiej zorganizowane, a problemy przekrojowe, które nie mają jednego wyraźnego „właściciela”, mogą zostać niedostatecznie uwzględnione. Jakość PPKR będzie więc zależała nie tylko od tego, ilu interesariuszy zostanie zaproszonych do konsultacji, lecz przede wszystkim od tego, na jakim etapie zostaną włączeni, jak ich wiedza zostanie wykorzystana oraz według jakich kryteriów zgłaszane potrzeby będą przekładane na priorytety, reformy i inwestycje.

PPKR nie będzie zarządzany wyłącznie z poziomu centralnego: urzędy marszałkowskie mają, tak jak dotąd, zarządzać 44% środków w ramach 16 rozdziałów regio-

¹¹ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, [Rekomendacje dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju \(do czasu przyjęcia SRP2035\)](#), Warszawa, lipiec 2026

¹² Załącznik do wniosku dotyczącego Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii, COM(2025) 545 final, Bruksela, dnia 16.7.2025 r. Rozporządzenie jest wciąż w toku prac legislacyjnych.

nalnej polityki spójności (po jednym dla każdego województwa). Sama wielkość alokacji nie przesądza jednak o rzeczywistej skali autonomii regionów. Równie istotne będzie to, kto będzie określał cele interwencji, reformy i kamienie milowe oraz w jakim stopniu regiony będą mogły współdecydować o sposobie ich sformułowania. Rozdziały PPKR mogą więc pozostać ważnym narzędziem prowadzenia polityki regionalnej pod warunkiem, że dotychczasowa, wypracowana przez lata autonomia programowa samorządów w zarządzaniu regionalnymi programami operacyjnymi nie zostanie faktycznie ograniczona przez nową architekturę kamieni milowych, która z definicji wymaga akceptacji na poziomie krajowym i unijnym.

Tabela 1. Zmiany w modelu zarządzania funduszami unijnymi: RPO/Umowa Partnerstwa 2021–2027 a PPKR 2028–2034

Wymiar	RPO / Umowa Partnerstwa 2021–2027	PPKR 2028–2034
Struktura dokumentu programowego	16 odrębnych regionalnych programów operacyjnych oraz programy krajowe, objęte wspólną Umową Partnerstwa	Jeden dokument krajowy (PPKR) z 16 wyodrębnionymi rozdziałami regionalnymi
Udział środków zarządzanych regionalnie	Ok. 44% budżetu polityki spójności dla Polski	Ok. 44% (udział formalnie utrzymany)
Rola urzędu marszałkowskiego	Instytucja Zarządzająca dla własnego, odrębnego programu operacyjnego, negocjowanego bezpośrednio z KE	Podmiot zarządzający wydzielonym rozdziałem jednego planu krajowego; całość planu MFIPR negocjuje z KE
Zakres tematyczny	Polityka spójności (EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, częściowo FST)	Polityka spójności EFRR, EFS+, Fundusz Spójności, WPR, WPRyb, Społeczny Fundusz Klimatyczny, migracja i granice oraz zdolności obronne
Mechanizm rozliczania wypłat	Refundacja poniesionych i udokumentowanych wydatków projektowych	Wypłata uwarunkowana osiągnięciem kamieni milowych i wskaźników rezultatu (model zbliżony do KPO)
Warunkowość	Brak wiążących zobowiązań do reform Istnieje warunkowość, która sprawdza, czy państwo ma odpowiednie ramy instytucjonalne i strategiczne do wydawania środków UE	Reformy stanowią integralny, wiążący element planu – ich realizacja warunkuje wypłatę środków Istnieją zasady horyzontalne, które muszą być przestrzegane przy realizacji reform
Autonomia programowa regionu	Region współtworzy i negocjuje z KE własny program w ramach krajowej koordynacji	Program regionalny musi wynikać z programu centralnego – zakres kompetencji regionów do rozstrzygnięcia przez MFIPR w toku programowania
System wskaźników	Wskaźniki specyficzne dla programu, ustalone w toku negocjacji z KE	Odgórnie zdefiniowana, wspólna dla 27 państw architektura obejmująca 543 kategorii interwencji z powiązaniem katalogiem wskaźników
Adresat odpowiedzialności wobec KE	Instytucja Zarządzająca programem (region lub instytucja krajowa, zależnie od programu)	MFIPR jako centralny koordynator całości planu wobec Komisji

Źródło: opracowanie własne

Urzędy marszałkowskie dysponują znacznym doświadczeniem w programowaniu i wdrażaniu polityki spójności, w szczególności zdobytym przy realizacji regionalnych programów operacyjnych, oraz odpowiednio przygotowanymi kadrami. Ich udział w KPO był natomiast znacznie bardziej ograniczony. Oznacza to, że przy projektowaniu regionalnych komponentów PPKR warto wykorzystywać rozwiązania instytucjonalne i proceduralne dobrze znane samorządom z polityki spójności, jednocześnie przygotowując je do funkcjonowania w systemie silniej powiązanym z realizacją reform i osiąganiem określonych rezultatów. Powinno to także objąć refleksję instytucjonalną nad przydziałem nowych zadań pracownikom dotychczas zaangażowanym w rozliczanie programów regionalnych. Nie chodzi więc o przeniesienie dotychczasowego modelu do nowej perspektywy, lecz o pełne wykorzystanie doświadczenia samorządów w zarządzaniu inwestycjami, przy jednoczesnym zastosowaniu nowej logiki rozliczania efektów i warunkowości.

Potencjalną korzyścią nowej architektury jest również objęcie jednym planem polityki spójności i części instrumentów związanych ze Wspólną Polityką Rolną. Może to ułatwić projektowanie i monitorowanie interwencji odpowiadających na problemy, które nie mieszczą się w granicach pojedynczych polityk sektorowych – przykładowo takich, które łączą rozwój lokalny, transformację energetyczną, dostępność transportową czy rozwój obszarów wiejskich. Integracja źródeł finansowania nie prowadzi jednak automatycznie do integracji polityk. Wymaga ona wspólnych diagnoz, koordynacji instytucjonalnej oraz takiego określenia celów i wskaźników, aby poszczególne instrumenty wzajemnie się uzupełniały, zamiast funkcjonować równolegle w ramach jednego dokumentu.

Podobnie jak w obecnych wieloletnich ramach finansowych, wymagany poziom współfinansowania krajowego wciąż ma być zróżnicowany w zależności od poziomu rozwoju regionu. Klasyfikacja opiera się na jednostkach NUTS 2; w Polsce wyróżnia się obecnie 17 takich jednostek, w tym stołeczny region warszawski.

Tabela 2. Klasyfikacja polskich regionów według kryterium PKB per capita

Kategoria regionu	Poziom PKB per capita względem średniej UE-27	Regiony w Polsce	Minimalny poziom współfinansowania krajowego w projektach
Regiony słabiej rozwinięte	Poniżej 75% średniej UE-27	13 województw oraz region mazowiecki regionalny (bez Warszawy i okolicznych powiatów)	15%
Regiony przejściowe	Od 75% do 100% średniej UE-27	Województwo dolnośląskie i wielkopolskie	40%
Regiony lepiej rozwinięte	Powyżej 100% średniej UE-27	Region warszawski stołeczny	60%

Źródło: opracowanie własne

Progi wkładu krajowego miały zostać podwyższone w ramach WRF 2021–2027, ale Komisja Europejska wycofała się z tych zmian wskutek działań koalicji państw członkowskich z istotnym udziałem Polski (tzw. „Przyjaciół Spójności”) w ramach WRF 2021–2027. Nie ma obecnie jasnych sygnałów, by wprowadzenie PPKR miało być związane z próbą ponownej rewizji progów wkładu krajowego, ale kwestii tej należy pilnować. Z punktu widzenia dostępności środków istotne będzie nie tylko utrzyma-

nie wysokiej alokacji dla regionów, ale także ostateczny poziom współfinansowania krajowego. Wyższy wymagany wkład może bowiem w różnym stopniu ograniczać zdolność poszczególnych samorządów do wykorzystania dostępnej alokacji, zwłaszcza tam, gdzie przestrzeń fiskalna jest mniejsza. Utrzymanie obowiązujących, w istocie rzeczy preferencyjnych dla regionu Europy Środkowo-Wschodniej stawek byłoby zatem istotne nie tylko z punktu widzenia wielkości wymaganego wkładu krajowego, ale także rzeczywistej absorpcji środków.

Rozszerzenie zakresu tematycznego PPKR zwiększa również znaczenie partnerów społecznych i gospodarczych w jego przygotowaniu. Im więcej obszarów polityki i grup społecznych obejmuje jeden plan, tym trudniej administracji centralnej samodzielnie dysponować pełną wiedzą o zróżnicowanych potrzebach, lokalnych uwarunkowaniach i praktycznych barierach wdrażania poszczególnych działań. Dotyczy to zwłaszcza reform, których powodzenie zależy nie tylko od przyjęcia odpowiednich przepisów czy uruchomienia finansowania, lecz także od reakcji przedsiębiorstw, pracowników, organizacji społecznych czy innych podmiotów, których zmiany będą bezpośrednio dotyczyć.

Dlatego rola partnerów społecznych i gospodarczych nie powinna ograniczać się do opiniowania gotowych propozycji. Ich wiedza powinna być wykorzystywana już na etapie diagnozowania problemów i projektowania interwencji. Mogą oni wskazywać potrzeby nieuwzględnione w danych i analizach administracji, identyfikować bariery, które mogą utrudnić realizację planowanych działań, oraz oceniać, czy proponowane reformy i inwestycje odpowiadają na rzeczywiste problemy i są możliwe do wdrożenia w zakładanym kształcie. Takie zaangażowanie pozwala nie tylko poszerzyć diagnozę, lecz także wcześniej wychwycić ryzyka, które mogłyby ujawnić się dopiero podczas realizacji PPKR.

Szczególne znaczenia nabiera to w przypadku problemów dotyczących grup, które nie dysponują silną reprezentacją instytucjonalną lub mają ograniczone możliwości artykułowania swoich potrzeb w procesie programowania. Bez aktywnego włączenia takich perspektyw istnieje ryzyko, że o kształcie PPKR w większym stopniu zdecydują potrzeby podmiotów najlepiej zorganizowanych i najsprawniej uczestniczących w procesie konsultacyjnym, a nie rzeczywista skala i znaczenie poszczególnych wyzwań rozwojowych.

2.4. PPKR jako szansa na odpowiedź na potrzeby rozwojowe Polski

Środki unijne odgrywają istotną rolę w modernizacji polskiej gospodarki i infrastruktury. W przypadku PPKR znaczenie będzie miała jednak nie tylko skala dostępnego finansowania, lecz przede wszystkim sposób jego powiązania z reformami i długoterminowymi celami rozwojowymi. Nowa formuła programowania stwarza możliwość skoncentrowania interwencji na problemach, których rozwiązanie wymaga jednoczesnych zmian regulacyjnych, instytucjonalnych i inwestycyjnych.

Punktem wyjścia do wyboru takich interwencji powinny być diagnozy zawarte w krajowych dokumentach strategicznych oraz rekomendacje wynikające m.in. z Semestru Europejskiego. Wskazują one na szereg wzajemnie powiązanych wyzwań: od konkurencyjności i transformacji energetycznej, przez rozwój infrastruktury i przemysłu, po innowacyjność, jakość usług publicznych i zmniejsza-

nie nierówności regionalnych. Rolą PPKR nie powinno być zastępowanie polityk sektorowych, lecz przełożenie wynikających z nich priorytetów na spójne pakiety reform i inwestycji.

Szczególnie dobrze widać ten potencjał na przykładzie konkurencyjności gospodarki i elektryfikacji. Modernizacja systemu elektroenergetycznego, transformacja przemysłu i zwiększanie dostępu do konkurencyjnej cenowo czystej energii wymagają skoordynowania inwestycji infrastrukturalnych ze zmianami regulacyjnymi i instytucjonalnymi. PPKR może stworzyć ramy dla takiego podejścia pod warunkiem, że finansowanie będzie podporządkowane wcześniej zdiagnozowanym potrzebom rozwojowym, a nie odwrotnie. Szerzej omawiamy ten przykład oraz możliwe kierunki reform w Aneksie 2: „Konkurencyjność i elektryfikacja – przykład strategicznego wykorzystania PPKR”.

Ostatecznie potencjał PPKR będzie zależał od jakości samego programowania. **Ambicja planu nie powinna być mierzona liczbą zapowiedzianych działań, lecz tym, czy wybrane reformy i inwestycje odpowiadają na najważniejsze bariery rozwojowe, wzajemnie się uzupełniają i prowadzą do mierzalnych, trwałych rezultatów.** Wymaga to odejścia zarówno od zachowawczego formułowania celów, jak i od pozostawiania nadmiernej przestrzeni na doraźne decyzje w trakcie wdrażania. PPKR może w ten sposób stać się nie tylko mechanizmem wykorzystania środków unijnych, ale także narzędziem bardziej konsekwentnej realizacji długoterminowych celów rozwojowych państwa.

3. Nie tylko finanse: szanse i wyzwania dla państwowego ekosystemu strategicznego

Przygotowanie PPKR w Polsce jest przedsięwzięciem na tyle dużym, że może zreorganizować dotychczasowy ekosystem strategiczny. Jeśli proces ten zostanie przeprowadzony intencjonalnie, z uwzględnieniem możliwych korzyści, stwarza szansę na ograniczenie kluczowych mankamentów, jak silosowość i niska koordynacja zarządcza między ośrodkami decyzyjnymi, nadmierna powściągliwość w określaniu celów czy niedostateczne włączenie interesariuszy w dialog. Biorąc jednak pod uwagę braki w zarządzaniu strategicznym polskich instytucji (a także ich niedofinansowanie i luki kadrowe), rodzi także ryzyka nadmiernych uproszczeń, przeciężenia urzędników i wewnętrznej niespójności programowej.

3.1. Szansa na wzmocnienie zdolności planistycznej, analitycznej i rozliczeniowej administracji

Rygor kamieni milowych i wskaźników wymusza wzmocnianie zdolności analitycznych i kompetencji w zakresie monitorowania w administracji. Kompetencje te nie powinny zniknąć wraz z końcem okresu programowania.

Konieczność skoordynowania wielu obszarów polityki w ramach jednego planu oraz powiązania reform i inwestycji z mierzalnymi rezultatami stwarza okazję do wypracowania metod planowania, które będą wykorzystywane również poza samym PPKR, a także do standaryzacji procedur administracyjnych. Ma to tym większe znaczenie, że model oparty na planach, reformach i rezultatach ma wyznaczać kierunek zarządzania coraz większą częścią budżetu UE. **Zdolności instytucjonalne budowane dziś mogą więc zwiększyć nie tylko skuteczność realizacji PPKR, lecz także jakość krajowego planowania strategicznego i przygotowanie administracji do kolejnych generacji instrumentów unijnych.**

Wzmocnienie to może objąć cztery obszary, które dziś należą do głównych słabości polskiego systemu zarządzania strategicznego:

- myślenie interdyscyplinarne i przekrojowe o reformach obejmujących kilka dziedzin jednocześnie,
- współpracę urzędów różnego szczebla (zwłaszcza regionalnych z centralnymi) oraz przełamywanie silosowości między ministerstwami,

- wzmacnianie kompetencji urzędników, z uwzględnieniem nierównego poziomu doświadczenia różnych instytucji publicznych w zarządzaniu tego typu funduszami, oraz wymianę wiedzy między nimi;
- stworzenie metodyki oceny skuteczności reform i jej uniwersalne stosowanie w całym ekosystemie rządzenia strategicznego.

Złożona architektura zarządzania PPKR nie będzie fakultatywna: skuteczna realizacja i bieżące rozliczenie programu w całym okresie obowiązywania ram finansowych wymuszają na administracji utrzymanie wypracowanych mechanizmów koordynacji, wymiany informacji i monitorowania postępów. Oznacza to również konieczność trwałej współpracy między resortami, samorządami i innymi podmiotami zaangażowanymi w realizację planu. Stworzenie odpowiednich procedur, narzędzi i kompetencji będzie wymagało znacznego wysiłku organizacyjnego, ale właśnie dlatego warto potraktować je jako inwestycję instytucjonalną w sprawnie funkcjonujące państwo, zdolne do wypełniania długofalowych zadań niezależnie od bieżących zmian uwarunkowań.

3.2. Szansa na ciągłość reform ponad cyklem politycznym

Istotną bolączką polskiej kultury prawnej i instytucjonalnej jest wysoka zmienność reguł gry w zależności od tego, która opcja polityczna tworzy rząd w danym cyklu wyborczym. Jest niewiele ustaleń, norm i wizji polityk publicznych, co do których istnieje ponadpartyjna zgodność, a w urzędach publicznych i na stanowiskach politycznych panuje bardzo duża rotacja, co także nie sprzyja retencji wiedzy i budowaniu trwałych instytucji.

W przypadku programowania typu PPKR, niejako ustrukturyzowanego odgórnie i proporcjonalnie odgrywającego dużą rolę dla krajowych finansów publicznych, wspólna norma przychodzi wraz z literą unijnego prawa. **Sama architektura kamieni milowych oraz ich powiązanie z zadeklarowanymi celami rozwojowymi wprowadzają warunkowość finansowania w perspektywie siedmioletniej i ustanawiają porządek trudny do wywrócenia w cyklu wyborczym, nawet jeśli pozostawiają pewien zakres elastyczności i śródkresowych korekt.** Architektura ta może zatem częściowo kompensować brak trwałego konsensusu politycznego, zwiększając ciągłość polityki rozwojowej także w warunkach zmiany władzy. Polskie zobowiązania wobec Komisji Europejskiej z większym prawdopodobieństwem przetrwają zmianę rządu w sposób, w jaki nie przetrwałaby ustawa czy strategia uchwalana jedynie na mocy polskiego prawa.

3.3. Instytucjonalizacja wielopoziomowego dialogu jako trwałego elementu systemu rządzenia

MFIPR już na początku prac nad PPKR stworzył formalne ramy dla szerokiej współpracy międzyinstytucjonalnej. Powołany w lutym 2026 r. Zespół wspierający prace nad przygotowaniem PPKR¹³ obejmuje przedstawicieli licznych resortów i instytucji administracji centralnej, a także samorządów oraz partnerów społecznych i gospodarczych. MFIPR pełni w tym układzie rolę ośrodka koordynującego proces, który ze względu na szeroki zakres PPKR wymaga współpracy większej liczby resortów i środowisk niż dotychczasowe programowanie polityki spójności. Sama nazwa

¹³ Zarządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 lutego 2026 r. w sprawie powołania Zespołu wspierającego prace nad przygotowaniem Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034.

dokumentu – plan partnerstwa – odwołuje się do idei współpracy i podmiotowego traktowania interesariuszy. Jednak obecność partnerów w zespołach roboczych nie przesądza o ich rzeczywistym wpływie na ostateczny kształt PPKR. Proces zatwierdzania reform i inwestycji obejmuje kilka etapów decyzyjnych, a ostateczny plan będzie również przedmiotem uzgodnień z Komisją Europejską. Dlatego zasada partnerstwa powinna obejmować cały cykl funkcjonowania PPKR – od diagnozy i programowania, przez wdrażanie i monitorowanie, aż po ewaluację i ewentualne modyfikacje planu. Oznacza to potrzebę stworzenia mechanizmów, które pozwolą partnerom społecznym, organizacjom trzeciego sektora i samorządom nie tylko przedstawiać stanowiska, lecz także śledzić sposób ich uwzględnienia, uczestniczyć w monitorowaniu i ocenie realizacji planu oraz uzyskiwać informację zwrotną w przypadku odrzucenia zgłaszanych postulatów. Dopiero taki model pozwala mówić o rzeczywistym wielopoziomowym zarządzaniu i faktycznym spełnieniu zasady partnerstwa, a nie – wyłącznie o szerokich konsultacjach.

Obecne programowanie stwarza kolejną, po pracach nad SRP2035, okazję do wypracowania i trwałego zakorzenienia w polskim systemie zarządzania rozwojem wielopoziomowego dialogu z interesariuszami, inspirowanego m.in. art. 11 rozporządzenia o zarządzaniu unią energetyczną¹⁴ czy kodeksem partnerstwa¹⁵.

Jeśli zasada partnerstwa w PPKR zostanie zaprojektowana jako stały, a nie jednorazowy mechanizm, może wzmocnić polski system planowania strategicznego przede wszystkim o lepsze monitorowanie rezultatów, które będzie można wykorzystać przy innych pracach. Jest to zarazem okazja, by wykorzystać i rozwinąć dorobek instytucjonalny zgromadzony przez polską administrację podczas wdrażania wcześniejszych perspektyw finansowych UE, w tym doświadczenia komitetów monitorujących oraz mechanizmy współpracy wypracowane w ramach unijnej zasady partnerstwa. Należy przy tym zadbać, by zasada partnerstwa była tak samo przestrzegana na poziomie centralnym, koordynowanym przez MFiPR, jak przy opracowaniu wkładów do rozdziałów regionalnych, za które odpowiadają samorządy wojewódzkie.

Instytucjonalizacja takiego dialogu przynosi korzyści wszystkim stronom. Stronie publicznej pozwala zwiększyć legitymizację przyjętych kierunków rozwojowych i lepiej rozpoznawać bariery ich wdrażania; partnerom społecznym, gospodarczym i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego zapewnia realny wpływ na kształt polityk, które będą ich dotyczyć; wszystkim obywatelom zaś daje większą przejrzystość procesu oraz czytelne kanały komunikacji z instytucjami odpowiedzialnymi za przygotowanie i realizację planu.

3.4. Wyzwania zarządcze dla administracji

PPKR będzie instrumentem bardziej złożonym w obsłudze niż WRF. **Zamiast po prostu wydawać pieniądze zgodnie z ogólnymi założeniami, jako państwo członkowskie będziemy je pozyskiwać stopniowo i warunkowo, wraz z osiągnięciem zadeklarowanych kamieni milowych.** Jest to mechanizm bardziej złożony niż dominujące dotąd rozliczanie pojedynczych przedsięwzięć, które wymagały sprawozdań po ukończeniu realizacji projektu. Przejście na system kamieni milowych wprowadza dodatkowe obowiązki dla administracji, która będzie musiała zdefiniować wskaźniki postępu, a następnie za ich pomocą monitorować reali-

¹⁴ Rozporządzenie (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu.

¹⁵ 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.

zając kamieni milowych. Dysponowanie środkami unijnymi staje się tym samym zadaniem nie tylko fiskalnym, lecz także operacyjnym i zarządczym. Rośnie waga niepowodzeń reform, ponieważ w większym stopniu niż w dotychczasowych instrumentach finansowych wypłata środków jest powiązana z osiągnięciem uzgodnionych kamieni milowych i wskaźników. Oznacza to przesunięcie akcentu z rozliczania pojedynczych projektów na ocenę rezultatów osiągniętych na poziomie reform i polityk publicznych.

Istotnym wyzwaniem będzie połączenie szerszego zakresu reform z utrzymaniem istotnej roli samorządów w wydatkowaniu środków unijnych oraz większym rygiorem rozliczania osiągniętych rezultatów. Oznacza to większą złożoność zarządzającą: MFiPR będzie musiał koordynować współpracę z kilkoma innymi właściwymi resortami oraz 16 województwami, aby osiągnąć centralnie wyznaczone cele. Będzie to wymagało lepszej i częstszej współpracy pomiędzy urzędami oraz precyzyjnej komunikacji, by nie powstawały wątpliwości interpretacyjne przy wypełnianiu zapisów PPKR. Biorąc pod uwagę dotychczasowe problemy z praktyką rządzenia strategicznego w Polsce, **koordynacja działań między instytucjami może być jednym z największych wyzwań stojących na drodze efektywnego wykorzystania funduszy unijnych.**

Dużą rolę mogą odegrać tu jasno wskazane ośrodki koordynacyjne, wyposażone w odpowiednie kompetencje do uzgadniania działań różnych instytucji i monitorowania realizacji wspólnych celów. Skuteczna koordynacja nie może jednak opierać się wyłącznie na formalnym umocowaniu – powinna być wsparta rzetelną analizą, danymi i wiedzą ekspercką. Dlatego w przygotowanie i monitorowanie PPKR warto systemowo włączyć publiczne instytucje dysponujące wyspecjalizowanymi kompetencjami analitycznymi i sektorowymi, w tym Główny Urząd Statystyczny, państwowe instytuty badawcze oraz wyspecjalizowane instytucje i agencje, takie jak Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju, Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa – Państwowy Instytut Badawczy (NASK) czy Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR).

Próbką uporządkowania tej współpracy jest zasada „jedna instytucja odpowiedzialna za jedno przedsięwzięcie”. Może ona ograniczyć jedną z częstych słabości polskiego systemu zarządzania strategicznego – rozmycie odpowiedzialności między wieloma instytucjami – a zarazem zapewnić beneficjentom jeden, jasno określony punkt kontaktu. Jednoznaczne przypisanie odpowiedzialności nie rozwiązuje jednak problemu koordynacji. Przy dużej liczbie powiązanych ze sobą przedsięwzięć może wręcz wzmacniać silosowość, jeśli instytucje odpowiedzialne za poszczególne działania będą koncentrować się na realizacji własnych wskaźników bez wystarczającej wiedzy o działaniach prowadzonych równolegle przez inne podmioty. Ryzyko to będzie szczególnie istotne w przypadku reform przekrojowych, których powodzenie zależy od skoordynowanych działań kilku resortów, szczególnie administracji lub instytucji.

Dlatego skuteczność tej zasady będzie zależała od szerszej architektury zarządzania PPKR. Jasnemu przypisaniu odpowiedzialności za poszczególne przedsięwzięcia powinny towarzyszyć mechanizmy koordynacji międzyinstytucjonalnej, wymiany informacji oraz wspólnego monitorowania rezultatów, za które odpowiada w tym momencie MFiPR. Aby mogło robić to skutecznie, powinno otrzymać dostateczną

pozycję polityczną do skutecznej realizacji tych zadań, wspieraną przez premiera i rząd. Kluczowe będzie również czytelne powiązanie działań realizowanych przez poszczególne instytucje z nadrzędnymi celami planu. Jeśli podział odpowiedzialności zostanie zaprojektowany zgodnie z zasadą subsydiarności, a poszczególni wykonawcy będą działali w ramach wspólnej logiki celów i rezultatów, jednoznaczna odpowiedzialność może ograniczać rozmycie kompetencji bez jednoczesnego pogłębiania silosowości.

3.5. Wyzwania dla architektury systemu dotacji i jego przejrzystości

Ze względu na szeroki zakres tematyki PPKR **harmonizacja będzie potrzebna także w przypadku mechanizmów monitorowania i sprawozdawczości z wykorzystania funduszy**. Dotychczasowe systemy dla polityki spójności i dla Krajowego Planu Odbudowy funkcjonowały na innych zasadach. Ich połączenie i w konsekwencji zbudowanie jednego systemu IT (lub sprawna integracja współistniejących systemów) obsługującego w jednej logice rozliczeniowej rolnictwo, spójność, klimat, migrację i obronność to duże przedsięwzięcie wdrożeniowe, obarczone ryzykiem opóźnień na starcie okresu programowania albo koniecznością przyjęcia prowizorycznych rozwiązań. Tym bardziej, że może pojawić się potrzeba wzmocnienia kompetencyjnego dla takich ministerstw jak MON (który opracuje nowy w PPKR obszar zdolności obronnych) czy MSWiA (prawdopodobnie odpowiedzialny za wydatki w obszarze polityki migracyjnej), które dotąd nie zarządzały funduszami UE w trybie rozliczania kamieni milowych. W kontekście zaangażowania obu tych ministerstw wyzwaniem zarządczym będzie także zapewnienie transparentności monitoringu – nie wszystkie wykonywane przez nich zadania, które będą finansowane przez PPKR, są w pełni jawne ze względów bezpieczeństwa. Rząd powinien w tym przypadku wyważyć te ostatnie z prawem obywateli do transparentnego wglądu w przebieg realizacji zadań publicznych.

Dużym wyzwaniem dla administracji publicznej może być też reorganizacja pod kątem obsługi instrumentów zwrotnych (zwłaszcza w przypadku wsparcia dla firm). Zgodnie z ogólnoeuropejskim trendem odchodzi się od czystych dotacji na rzecz instrumentów finansowych (np. pożyczki, poręczenia, kapitał wysokiego ryzyka), które – dzięki temu, że zwracany kapitał wraca do puli i może być reinwestowany – dają efekt dźwigni: większy skumulowany wolumen inwestycji niż przy jednorazowej dotacji, przy jednoczesnej większej dyscyplinie wydatkowej po stronie beneficjentów. Zarządzanie takimi instrumentami – ocena zdolności kredytowej, obsługa spłat – wymaga jednak zupełnie innych kompetencji administracyjnych niż rozliczanie dotacji. Dodatkowo część dotychczasowych beneficjentów – zwłaszcza MŚP z defaworyzowanych regionów – może mieć zbyt małą bazę kapitałową, by kwalifikować się na pożyczki, co negatywnie odbije się na możliwości skorzystania z szans, jakie daje PPKR.

3.6. Między kompetencyjnym rozproszeniem a nadmierną centralizacją

Większość wyżej opisanych wyzwań wymaga centralnego ośrodka koordynacyjnego. Komisja Europejska kładzie nacisk na centralizację zarządzania budżę-

tami oraz zwiększenie roli państw członkowskich kosztem regionów i nadzoru Parlamentu Europejskiego, co ten ostatni krytykował zresztą w swoim stanowisku¹⁶. Jednocześnie jednak w konstrukcji PPKR mocno obecne są zasady partnerstwa, pomocniczości i wielopoziomowego zarządzania – widoczne choćby w utrzymaniu znacznej, bo 44-procentowej puli środków zarządzanej regionalnie czy w formule szerokiego Zespołu programowego angażującego licznych interesariuszy. Te dwie logiki – centralizacyjna i partnerska – nie są ze sobą łatwe do pogodzenia.

Podobne napięcie istnieje w polskiej kulturze zarządczej, zarówno w obrębie administracji centralnej, jak i we współpracy między poszczególnymi szczeblami administracyjnymi. Dodatkowo na poziomie samorządowym i regionalnym jest widoczne przywiązanie do autonomii zarządczej i konstytucyjnej zasady subsydiarności, co było łatwiejsze do zapewnienia w logice projektowej, niż w systemie opartym na kamieniach milowych.

Z drugiej strony, Polska wyraźnie zabiega o utrzymanie silnej pozycji regionów w nowym modelu – stąd propozycja wprowadzenia do planu 16 rozdziałów regionalnych i 44% środków zarządzanych regionalnie. Wiąże się to z chęcią utrzymania silnej polityki spójności oraz zachowaniem podmiotowości samorządów niezależnie od zmian we władzach centralnych w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej. Tworzy to napięcie z potrzebą centralizacji niektórych procedur zarządczych i wymaga odpowiedzi na pytanie: które kwestie rozstrzygać odgórnie, a które delegować? Nominalnie wysoki odsetek budżetu pod zarządem marszałkowskim nie zagwarantuje faktycznej decyzyjności, jeśli kamienie milowe i warunkowość reform będą ustalane centralnie, w oderwaniu od lokalnej specyfiki, a następnie przenoszone do rozdziałów regionalnych w drodze odgórnych decyzji.

Tym samym fundamentalnie ważna będzie w tym kontekście transparentność procesu programowania oraz zapewnienie podmiotowego udziału partnerom regionalnym w tym procesie (por. rozdz. 2.3). **Prowadzący programowanie PPKR w Polsce powinny rozważyć komplementarność ról i jasno określić kompetencje planistyczne dla poszczególnych interesariuszy oraz szczebli zarządczych.**

¹⁶ [*The European Parliament rejects the National and Regional Partnership Plans proposal as it stands and demands an amended proposal to start negotiations*](#), list do przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen, Bruksela, 30.10.2025.

4. Jakie lekcje płyną z KPO i innych instrumentów dla programowania PPKR?

Komisja uzasadnia zmianę formuły unijnego budżetowania koniecznością uproszczenia systemu i zwiększenia efektywności. Chodzi o wyeliminowanie nakładających się programów, zróżnicowanych kryteriów kwalifikowalności i rozbudowanej biurokracji programowej, na rzecz jednego dokumentu strategicznego dla każdego państwa członkowskiego. Kolejnym argumentem ma być przesunięcie akcentu z „wydawania zgodnego z zasadami” na „wydawanie dla osiągnięcia rezultatów” – podejście „*performance-based*” znane już z KPO, ale teraz zastosowane szerzej. Z jednej strony podejście PPKR oparte na wynikach odpowiada na kilka słabości KPO (np. poprzez harmonizację sposobu określania kamieni milowych i wskaźników rezultatu), ale z drugiej jednak może początkowo zwiększyć złożoność administracyjną. Wreszcie, konsolidacja koperty finansowej pozwala na prostsze i bardziej przejrzyste komunikowanie, jakie środki otrzymuje dane państwo członkowskie. Wdrożenie KPO w państwach członkowskich obnażyło szereg ograniczeń tego instrumentu. Należą do nich przede wszystkim:

- Punktowy i nierównomierny charakter działań: uwzględnienie w KPO zarówno elementów głębokich reform, jak i działań o ograniczonym znaczeniu systemowym.
- Brak przygotowania ekosystemów strategicznych części państw członkowskich (w tym Polski) do pełnego wdrożenia reform i wykorzystania szans w momencie uruchomienia KPO – skutkowało fragmentarycznym wdrażaniem KPO, a nie jego realizacją w ramach spójnej krajowej strategii modernizacji.
- Rozproszony i silosowy charakter działań – finansowanie obejmowało różnorodne, wzajemnie niepowiązane projekty o różnym stopniu dojrzałości (w tym takie, dla których finansowanie mogło być już zbędne), a skala koordynacji działań beneficjentów i władz publicznych była ograniczona. Ograniczyło to możliwość osiągnięcia efektów synergii i budowy trwałych, systemowych powiązań między podmiotami wykorzystującymi środki z KPO.

Jak wskazano w poniższej tabeli, nowy model unijnych ram finansowych zorientowany na osiągnięcie celów i oparty na rozliczaniu kamieni milowych inspirowany jest logiką Krajowego Planu Odbudowy, a także planu REPowerEU i Planu Społeczno-Klimatycznego – z tą różnicą, że obejmuje teraz regularne, wieloletnie zarządzanie znaczną częścią budżetu UE, a nie tylko nadzwyczajne instrumenty reagowania na kryzysy. Fundusz, za pośrednictwem którego realizowane są plany partnerstwa, ma

w propozycji Komisji wynieść ok. 865 mld euro, czyli ok. 44% proponowanych WRF na lata 2028–2034 o łącznej wartości ok. 2 bln euro. Pozostała część budżetu, m.in. Europejski Fundusz Konkurencyjności, Horyzont Europa i Global Europe, pozostanie w zarządzaniu bezpośrednim Komisji. Istotną różnicą względem Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) jest także to, że w przeciwieństwie do planów odbudowy, **państwa członkowskie będą musiały współfinansować PPKR ze środków krajowych, zgodnie z praktyką stosowaną w ramach tradycyjnych programów WRF, takich jak programy polityki spójności.** Zachowany zostanie też pewien margines elastyczności: zgodnie z obecnymi założeniami 25% alokacji PPKR ma stanowić kwotę elastyczności, przeznaczoną na reagowanie na sytuacje kryzysowe oraz do zaprogramowania w ramach przeglądu śródkresowego.

Na poziomie założeń unijnych kluczowe różnice pomiędzy PPKR a instrumentami nadzwyczajnymi pokroju KPO i REPowerEU przedstawiają się następująco:

- Harmonizacja wskaźników – model KPO był krytykowany¹⁷ za niespójny sposób określania i raportowania efektów przez poszczególne państwa członkowskie; PPKR ma odpowiadać na ten problem poprzez ujednolicenie systemu kamieni milowych i wskaźników postępu.
- Współfinansowanie krajowe – w przeciwieństwie do modelu KPO, opartego na grantach i pożyczkach z pieniędzy unijnych, zgodnie z projektem rozporządzenia PPKR ma opierać się na zasadzie współfinansowania (środki unijne i wkład krajowy) znanej z polityki spójności, co ma ograniczać ryzyko nadmiernego zadłużania budżetu UE, ale też zwiększa obciążenie budżetów krajowych.
- Elastyczność odpowiedzi na kryzysy – na podstawie doświadczeń z REPowerEU (który wymagał doraźnej rewizji KPO w reakcji na kryzys energetyczny), zgodnie z obecnymi założeniami PPKR ma zawierać z góry określoną 25-procentową rezerwę elastyczności i obowiązkowy przegląd śródkresowy. Umożliwi to szybsze reagowanie w razie konieczności dostosowania planu.
- Elastyczność vs. przewidywalność – z doświadczeń KPO oraz REPowerEU wynika, że nadmierna elastyczność może utrudniać beneficjentom długoterminowe planowanie, dlatego PPKR stara się łączyć ramy wieloletnie (polityka spójności) z modułem szybkiego reagowania (KPO/REPowerEU).
- Integracja Planu Społeczno-Klimatycznego (PSK), pierwotnie zaprojektowanego jako osobny instrument łagodzący społeczne skutki ETS2¹⁸, zgodnie z propozycją KE miała polegać na włączeniu go do PPKR. Nie jest to jednak rozwiązanie ostatecznie rozstrzygnięte ze względu na brak wdrożenia systemu ETS2 w państwach członkowskich.

Przy ocenie warto uwzględnić, że KPO było instrumentem stworzonym w trybie kryzysowym, a na jego wdrożenie było niewiele czasu. PPKR, jako regularny instrument budżetowy UE, powinien być łatwiejszy do zaplanowania, wdrożenia i monitorowania, co zdecydowanie powinno ułatwić administracji skuteczne i celowe wykorzystanie dostępnych środków.

¹⁷ Por. Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w sprawie oceny KPO, Unia Europejska, 2022.

¹⁸ Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wetmańska, Z. (2024), *Społeczny Fundusz Klimatyczny – miliardy na walkę z ubóstwem energetycznym i transportowym*, Instytut Reform, Warszawa.

Tabela 3. Doświadczenia KPO, REPowerEU i SFK wykorzystane w konstrukcji PPKR

Instrument	Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – Krajowy Plan Odbudowy	REPowerEU	Spółeczny Fundusz Klimatyczny (SFK) – krajowy Plan Społeczno-Klimatyczny (PSK)
Skala środków	UE: 723,8 mld euro na lata 2020–2026 - pożyczki: 385,8 mld euro - dotacje: 338 mld euro Polska: 59,8 mld euro - dotacje: 25,27 mld euro - pożyczki: 34,54 mld euro	Dodatkowe rozdziały w ramach KPO powiązane z dodatkowymi środkami: 20 mld euro z systemu ETS i 2 mld euro z rezerwy dostosawczej dla Brexitu	W perspektywie nowych ram finansowych mają zostać włączone do PPKR zgodnie z rekomendacją KE UE: 65 mld euro na lata 2026-2032 Polska: 8,8 mld euro (z wyłączeniem funduszu powiązanego z ETS2) i 3,8 mld euro wkładu krajowego
Mechanizmy – inspiracje dla PPKR	- scentralizowany plan krajowy uzgodniony z KE - wypłaty w transzach uzależnione od realizacji reform i osiągnięcia wynegocjowanych kamieni milowych Zasada warunkowości wypłat oparta na praworządności	Mechanizm szybkiego dostosowania zawartości planu budżetowego oraz rezerwy finansowej zapewniającej elastyczność	Długoterminowe finansowanie oparte o zasoby własne Konsultacje społeczne jako istotny element programowania finansowego

Źródło: opracowanie własne

5. Podsumowanie i rekomendacje dla interesariuszy

Niniejszą publikację przygotowujemy z myślą o przedstawicielach strony społecznej, samorządach i innych podmiotach, którym zależy na współkształtowaniu kierunków strategicznego rozwoju Polski. W przypadku PPKR trzeba mieć na względzie harmonogram prac: w połowie 2027 r. planowane jest przyjęcie planu przez Radę Ministrów i przekazanie go do Komisji Europejskiej, aby rozpocząć negocjacje nad dokumentem. **Okno realnego wpływu na kształt dokumentu jest krótkie i zamyka się w ciągu najbliższych miesięcy.** Rekomendacje poniżej odnoszą się zatem do możliwości wpływu właśnie w tym momencie. Po przyjęciu planu przez Radę Ministrów i rozpoczęciu negocjacji z Komisją Europejską przestrzeń do zasadniczych zmian jego kierunku będzie już znacznie bardziej ograniczona.

Tabela 4. Rekomendacje dla interesariuszy PPKR

Interesariusz	Rekomendacje – o co zabiegać?
Administracja państwowa	▪ Oprzeć PPKR na diagnozie najważniejszych potrzeb rozwojowych, a na tej podstawie dobierać reformy, inwestycje i źródła finansowania. Formalnie przyjąć SRP2035 i nadać jej odpowiednią rangę w systemie planowania strategicznego. ▪ Precyzyjnie określić kamienie milowe i wskaźniki, zapewniając możliwość jednoznacznej oceny postępów przy zachowaniu elastyczności w wyborze sposobów osiągnięcia celów. ▪ Wypracować możliwie kompletny PPKR w dialogu z interesariuszami przed przedstawieniem go Komisji Europejskiej. ▪ Jasno podzielić odpowiedzialność za realizację PPKR, uzupełniając zasadę „jedno przedsięwzięcie – jedna instytucja” mechanizmami współpracy przy reformach przekrojowych. ▪ Precyzyjnie określić podział kompetencji między administracją centralną a samorządami, zwłaszcza w zakresie komponentów regionalnych i odpowiedzialności za rezultaty. ▪ Ujednolicić system monitorowania i sprawozdawczości, w tym zasady zbierania danych, wskaźniki i systemy IT, tak aby możliwe było wczesne identyfikowanie ryzyka opóźnień. ▪ Wzmocnić kompetencje instytucji wdrażających PPKR, szczególnie w zakresie zarządzania opartego na rezultatach, monitorowania kamieni milowych i instrumentów zwrotnych. Wyposażyć MFiPR, jako ośrodek koordynujący, w odpowiednio mocne polityczne narzędzia egzekucji planu. ▪ Systemowo włączyć zaplecze analityczne państwa w przygotowanie i monitorowanie PPKR, w tym GUS, państwowe instytuty badawcze oraz wyspecjalizowane instytucje i agencje. ▪ Zinstytucjonalizować wielopoziomowy dialog z interesariuszami w całym cyklu PPKR – od programowania (uwzględniając także proces negocjacji z KE), przez wdrażanie i monitorowanie, po ewaluację i rozliczanie rezultatów. ▪ Wykorzystać PPKR do trwałego wzmocnienia zdolności administracji, tak aby wypracowane kompetencje, procedury i mechanizmy współpracy były wykorzystywane także poza PPKR.

Interesariusz	Rekomendacje – o co zabiegać?
Samorządy (urzędy marszałkowskie, inne JST)	▪ Zabiegać o wczesny udział w przygotowaniu komponentów regionalnych PPKR, obejmujący nie tylko podział środków, ale także diagnozę potrzeb, wybór reform i inwestycji oraz określanie kamieni milowych i wskaźników. ▪ Domagać się dostępu do projektowanych rozwiązań przed ich uzgodnieniem z Komisją Europejską, tak aby możliwe było rzeczywiste uwzględnienie perspektywy regionalnej w ostatecznym kształcie planu. ▪ Zabiegać o jasny podział kompetencji między administracją centralną i regionalną, zgodny z zasadą subsidiarności i zachowujący istotną rolę samorządów w prowadzeniu polityki rozwoju. ▪ Wykorzystać doświadczenia z wdrażania programów regionalnych, jednocześnie przygotowując administrację do modelu silniej opartego na realizacji reform i rozliczaniu kamieni milowych oraz mierzalnych rezultatów. ▪ Zadbać o udział regionalnych partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przygotowaniu wkładów do rozdziałów regionalnych. ▪ Wcześniej zidentyfikować luki kadrowe i kompetencyjne, szczególnie w obszarach nowych dla programów regionalnych oraz w zakresie instrumentów zwrotnych. ▪ Rozwijać współpracę z instytucjami posiadającymi doświadczenie w obszarach nowych dla programów regionalnych, zamiast budować wszystkie potrzebne kompetencje od podstaw.
Eksperti i think tanki	▪ Weryfikować diagnozę stanowiącą podstawę PPKR, wskazując pominięte problemy rozwojowe oraz obszary niedostatecznie uwzględnione w krajowych dokumentach strategicznych, w tym w pracach nad SRP2035. ▪ Wskazywać obszary, w których potrzebne są reformy, oraz proponować odpowiadające im kamienie milowe i wskaźniki, opierając rekomendacje na badaniach, danych i wiedzy sektorowej. ▪ Wspierać projektowanie reform i celów, które mogą zachować trwałość ponad podziałami politycznymi, koncentrując PPKR na długoterminowych wyzwaniach i oczekiwanych rezultatach, przy pozostawieniu kolejnym rządów elastyczności w wyborze konkretnych sposobów ich realizacji. ▪ Oceniać listę reform i inwestycji pod kątem kompletności, adekwatności i wykonalności, sprawdzając, czy odpowiadają one na najważniejsze bariery rozwojowe i wzajemnie się uzupełniają. ▪ Pełnić funkcję niezależnego weryfikatora PPKR, wskazując obszary, w których proponowane działania lub zakładane rezultaty są nieadekwatne wobec skali zidentyfikowanych problemów. ▪ Uwzględniać ryzyko trwałej marginalizacji regionów, obszarów i podmiotów (np. regionów Polski wschodniej, Lubuskiego, obszarów wiejskich i małomiejskich, MŚP), dla których większe wykorzystanie instrumentów zwrotnych może stanowić barierę, oraz proponować odpowiednie korekty lub krajowe mechanizmy uzupełniające. ▪ Monitorować realizację PPKR po jego przyjęciu, oceniając nie tylko wykonanie kamieni milowych i inwestycji, ale przede wszystkim to, czy prowadzą one do zakładanych, trwałych rezultatów rozwojowych.
Strona społeczna (związki zawodowe, lokalne NGO, biznes, grupy nieformalne)	▪ Włączać się w przygotowanie PPKR już na etapie diagnozy problemów i wyboru priorytetów, a nie dopiero podczas konsultacji gotowych reform i inwestycji. ▪ Zabiegać o uwzględnienie potrzeb grup słabiej reprezentowanych w procesie programowania, w szczególności osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, wykluczeniem transportowym i innymi problemami, które nie mają silnej reprezentacji instytucjonalnej. ▪ Wskazywać społeczne skutki planowanych reform i inwestycji, wykorzystując wiedzę organizacji działających bezpośrednio z grupami, których zmiany będą dotyczyć, oraz identyfikując ryzyka niewidoczne w danych administracyjnych. ▪ Zabiegać o trwały i sformalizowany udział strony społecznej w całym cyklu PPKR – od programowania, przez wdrażanie i monitorowanie, po ocenę rezultatów – w tym poprzez odpowiednią reprezentację w komitetach monitorujących. ▪ Monitorować przestrzeganie praw podstawowych i standardów społecznych przy realizacji PPKR, wykorzystując przewidziane w systemie wdrażania mechanizmy monitorowania i warunkowości do sygnalizowania naruszeń oraz ryzyka wykluczenia poszczególnych grup. ▪ Domagać się przejrzystości procesu podejmowania decyzji i informacji zwrotnej o zgłaszanych postulatach, tak aby udział strony społecznej przekładał się na rzeczywisty wpływ na kształt i realizację PPKR, a nie ograniczał się do formalnych konsultacji.

Źródło: opracowanie własne

6. Aneks 1. Jak jest tworzony polski PPKR?

Koordinacja: Za przygotowanie i koordynację prac odpowiada Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR). W jego przygotowaniu uczestniczą właściwe ministerstwa, regiony i szeroka grupa partnerów społecznych i gospodarczych.

Resorty odpowiedzialne: Niezbędny będzie zaangażowanie m.in.:

- ministra sprawiedliwości w zakresie gwarancji przestrzegania warunkowości horyzontalnej i zasady praworządności,
- ministra rolnictwa w zakresie dostosowania przepisów dotyczących WPR i WPRyb,
- ministra finansów w zakresie zmian w prawie finansów publicznych niezbędnych dla uwzględnienia nowych mechanizmów,
- innych ministerstw (np. MKiŚ, ME, MRiT, MAP) w zakresie opracowania właściwych polityk obszarowych.

Podstawa strategiczna: Opracowanie PPKR jest ściśle powiązane z SRP2035, która określa kluczowe cele demograficzne, gospodarcze i związane z bezpieczeństwem, uzupełnione o silnym wymiar terytorialny. Zawarte w PPKR reformy i inwestycje mają być oparte na priorytetach SRP2035¹⁹.

Organizacja prac: 29 stycznia 2026 r. odbyło się spotkanie inauguracyjne na poziomie ministrów i marszałków województw. Z kolei 17 lutego 2026 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej powołała zarządzeniem Zespół wspierający prace nad PPKR.

W jego skład wchodzi ponad 80 osób. Są to przedstawiciele strony rządowej – reprezentanci resortów właściwych ze względu na obszary objęte interwencją PPKR, Głównego Urzędu Statystycznego oraz departamentów MFiPR; przedstawiciele strony samorządowej – reprezentanci Marszałków Województw oraz samorządowcy z Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego; a także przedstawiciele organizacji społecznych, gospodarczych, w tym działających w obszarze rybołówstwa i rolnictwa, przedstawiciele ekonomii społecznej oraz środowiska naukowo-akademickiego. Z tego grona wyodrębnione zostaną węższe grupy robocze, które będą mogły zapraszać ekspertów zewnętrznych.

Harmonogram: Pierwsza wersja założeń do PPKR jest opracowywana. Z kolei w połowie 2027 r. planowane jest przyjęcie planu przez Radę Ministrów i przekazanie go Komisji Europejskiej w celu rozpoczęcia negocjacji nad dokumentem.

¹⁹ Zob. komunikat rządowy Pierwsze posiedzenie Zespołu ds. przygotowania Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego, 27.03.2026.

7. Aneks 2. Konkurencyjność i elektryfikacja – przykład strategicznego wykorzystania PPKR

PPKR tworzy możliwość powiązania w jednym procesie programowania reform i inwestycji, które dotychczas były często projektowane i finansowane w ramach odrębnych polityk publicznych. Sama konstrukcja tego instrumentu nie przesądza jednak o jakości prowadzonej za jego pomocą polityki. Kluczowe będzie to, jakie problemy rozwojowe zostaną uznane za priorytetowe i czy finansowane działania będą wynikały ze spójnej diagnozy długoterminowych potrzeb polskiej gospodarki.

Jednym z obszarów, w których takie podejście jest szczególnie potrzebne, jest konkurencyjność gospodarki. W ostatnich latach zmieniają się bowiem źródła przewag konkurencyjnych europejskiego przemysłu. Coraz większe znaczenie mają nie tylko koszty pracy czy położenie w europejskich łańcuchach dostaw, ale również dostęp do stabilnej i konkurencyjnej cenowo czystej energii, nowoczesnej infrastruktury, nowych technologii oraz sprawnego otoczenia regulacyjnego. Transformacja energetyczna staje się w konsekwencji elementem polityki gospodarczej i przemysłowej, a nie wyłącznie realizacją celów klimatycznych.

Z perspektywy Polski ma to szczególne znaczenie. Znacząca i mocno zdywersyfikowana baza przemysłowa jest atutem polskiej gospodarki, ale jednocześnie zwiększa podatność na skutki wysokich cen energii, niedostatecznej dostępności czystej energii i opóźnień infrastrukturalnych. Długotrwałe utrzymywanie takiej sytuacji może osłabiać atrakcyjność Polski jako miejsca lokowania nowych inwestycji oraz skłaniać istniejące przedsiębiorstwa do odkładania modernizacji. Dlatego transformację przemysłu należy rozpatrywać jednocześnie jako wyzwanie związane z dekarbonizacją oraz jako problem utrzymania i budowy przyszłych przewag konkurencyjnych.

7.1. Elektryfikacja jako element polityki konkurencyjności

Centralnym elementem tej zmiany jest rosnąca rola energii elektrycznej w przemyśle, transporcie, budynkach i ciepłownictwie. Elektryfikacja umożliwia ograniczanie wykorzystania paliw kopalnych, ale jej tempo zależy jednocześnie od dostępności czystej energii, rozwoju sieci, warunków regulacyjnych oraz decyzji inwestycyjnych przedsiębiorstw.

Pokazuje to, dlaczego transformacji nie można skutecznie prowadzić za pomocą pojedynczych, niepowiązanych interwencji. Inwestycje infrastrukturalne nie przyniosą pełnych efektów bez usunięcia barier regulacyjnych, a same reformy nie uruchomią modernizacji bez odpowiednich warunków finansowych i inwestycyjnych. PPKR, łącząc reformy z inwestycjami, może być narzędziem służącym do przezwyciężania właśnie takich współzależnych barier.

7.2. PPKR nie powinien zastępować polityki przemysłowej i energetycznej

Warunkiem jest jednak zachowanie właściwej kolejności programowania. Punktem wyjścia powinno być pytanie o zmiany potrzebne do utrzymania konkurencyjności Polski w perspektywie kolejnych kilkunastu lat, następnie – o bariery utrudniające ich przeprowadzenie, a dopiero na tej podstawie – o reformy i inwestycje, które powinny zostać objęte finansowaniem PPKR.

PPKR nie powinien zatem zastępować krajowej polityki energetycznej ani przemysłowej. Powinien być instrumentem realizacji szerszej strategii modernizacji gospodarki, przekładającym długoterminowe cele na konkretne, wzajemnie uzupełniające się reformy i inwestycje. W przeciwnym razie pojawia się ryzyko odwrócenia tej logiki: zamiast finansować potrzeby wynikające ze strategii, polityka gospodarcza zacznie dostosowywać swoje priorytety do dostępnych kategorii finansowania, co grozi brakiem rozwiązań dla kluczowych problemów rozwojowych Polski.

7.3. Od łagodzenia kosztów do trwałej modernizacji

To rozróżnienie ma również znaczenie dla wyboru między działaniami krótko-terminowymi a inwestycjami strukturalnymi. Instrumenty osłonowe mogą być uzasadnione tam, gdzie transformacja powoduje istotne koszty społeczne lub gospodarcze. Nie mogą jednak zastępować działań zmniejszających źródło tych kosztów. Z punktu widzenia PPKR istotne powinno być zatem rozróżnienie między wydatkami, które jedynie kompensują skutki istniejących problemów, a reformami i inwestycjami, które trwale zmieniają warunki funkcjonowania gospodarki.

W obszarze energii oznacza to przede wszystkim stworzenie warunków dla systematycznego obniżania emisyjności i kosztów funkcjonowania systemu oraz umożliwienia jego dalszej elektryfikacji. W polityce przemysłowej – stworzenie przedsiębiorstwom warunków do podejmowania długoterminowych decyzji modernizacyjnych i inwestowania w technologie zgodne z kierunkiem zmian europejskiej gospodarki. W polityce regionalnej – zadbanie o to, aby koszty i korzyści transformacji nie prowadziły do pogłębiania różnic rozwojowych.

7.4. PPKR jako test zdolności do strategicznego programowania

Konkurencyjność i elektryfikacja są więc dobrym przykładem szerszego wyzwania opisanego w niniejszym raporcie. Największą wartością PPKR nie musi być sama skala środków, ale możliwość wykorzystania ich do wymuszenia większej spójności między diagnozą, reformami, inwestycjami i mierzalnymi rezultatami.

W przypadku transformacji energetycznej i przemysłowej oznaczałoby to odejście od traktowania oddzielnie polityki energetycznej, klimatycznej, przemysłowej i polityki spójności. PPKR może pomóc powiązać je wokół wspólnego celu – utrzymania konkurencyjności gospodarki w warunkach transformacji energetycznej i technologicznej. Nie zrobi tego jednak automatycznie. Jakość tego procesu będzie zależała od tego, czy reformy i inwestycje wpisane do planu będą wynikały ze spójnej diagnozy i długoterminowej wizji rozwoju.

Szczegółową diagnozę barier oraz propozycje kierunków reform rozwijamy w publikacjach Instytutu Reform: [„Elektryfikacja gospodarki. Konkurencyjność Polski oparta na nowoczesnym systemie elektroenergetycznym”](#) oraz [„Czysty przemysł. Konkurencyjność przemysłu w gospodarce przyszłości”](#). Szerszy kontekst wykorzystania nowej perspektywy finansowej do modernizacji gospodarki przedstawia także [apel Instytutu Reform i Konfederacji Lewiatan w sprawie nowych WRF](#). ■

