

NOWY BUDŻET UE 2028-2034

POLITYKA SPÓJNOŚCI, EFK I HORYZONT EUROPA

Materiał informacyjny i pigułka wiedzy dla Konfederacji Lewiatan

Aktualizacja: 28 sierpnia 2026 r.

Spis treści

1. Pigułka wiedzy – etap prac i ogólne informacje	2
2. Konfederacja Lewiatan w pracach nad nowym budżetem UE	4
2.1. Proces konsultacji projektów rozporządzeń unijnych na lata 2028-2034	5
2.2. Udział Konfederacji Lewiatan w Zespole wspierającym prace nad PPKR.....	5
2.3. Grupy robocze i reprezentanci KL.....	6
2.4. Harmonogram prac i znaczenie dla działań KL	7
3. Kontekst spotkań Konfederacji Lewiatan	7
4. Nowy budżet UE 2028-2034: większy budżet, inna logika	8
4.1. Punkt wyjścia: propozycja Komisji i etap negocjacji	8
4.2. Główne osie sporu	10
4.3. Zmiana logiki: od programów do planów, od kosztów do rezultatów	10
5. Przyszła polityka spójności w Polsce: PPKR jako nowy rdzeń programowania	11
5.1. Czym będzie PPKR.....	11
5.2. Strategiczne ramy i diagnoza przyjęta w projekcie Założeń do PPKR.....	12
5.3. Budżet PPKR.....	13
5.4. Priorytety PPKR.....	16
5.5. Planowany układ PPKR i charakter rozdziałów	20
5.6. System instytucjonalny PPKR.....	23
5.7. Measures: podstawowe jednostki interwencji w PPKR.....	23
5.8. Regiony: kluczowy spór o realną decentralizację	25
5.9. Warunkowość, reformy i płatności.....	26
5.10. Konkurencyjność w PPKR: co powinno być ważne dla biznesu	27

6. Europejski Fundusz Konkurencyjności: nowy parasol dla strategicznych technologii	28
6.1. Dlaczego powstaje EFK	28
6.2. Skala i architektura EFK	29
6.3. Zestaw narzędzi: więcej niż granty	30
6.4. Co EFK oznacza dla Polski	30
7. Horyzont Europa 2028-2034: od programu badawczego do narzędzia konkurencyjności	31
7.1. Dlaczego powstaje nowy Horyzont Europa i jak jest powiązany z EFK	31
7.2. Skala i architektura Horyzontu Europa	31
7.3. Co Horyzont Europa oznacza dla Polski	32
8. Najważniejsze konsekwencje dla przedsiębiorstw	33
8.1. Koniec prostego podziału na „fundusze krajowe” i „programy unijne”	33
8.2. Przygotowanie firm: od pomysłu do europejskiego pipeline	33
8.3. Bariery, które trzeba uwzględnić w projektowaniu wsparcia	34
9. Podsumowanie	34

1. Pigułka wiedzy – etap prac i ogólne informacje

Komisja Europejska przedstawiła propozycję nowych wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2028-2034 w lipcu 2025 r. Jest to punkt wyjścia do negocjacji prowadzonych przez państwa członkowskie w Radzie UE oraz przez Parlament Europejski. Nowa perspektywa finansowa UE na lata 2028-2034 jest projektowana jako odpowiedź na kilka równoległych wyzwań: presję geopolityczną, spłatę zobowiązań po Next Generation EU, potrzebę wzmocnienia konkurencyjności Europy, utrzymanie polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, transformację energetyczną oraz rosnące znaczenie bezpieczeństwa gospodarczego. Z punktu widzenia przedsiębiorstw nie jest to wyłącznie kolejny cykl funduszy. To próba zmiany sposobu, w jaki Unia finansuje rozwój: mniej przez rozproszone programy i klasyczne rozliczanie kosztów, a bardziej przez zintegrowane plany, mierzalne rezultaty, reformy, strategiczne technologie i instrumenty zarządzane centralnie.

Według stanu na koniec sierpnia 2026 r. jest to nadal propozycja negocjowana przez państwa członkowskie i Parlament Europejski. Projekty rozporządzeń nie zostały jeszcze ostatecznie przyjęte.

Komisja proponuje budżet o wartości prawie **2 bln euro w cenach bieżących**, co odpowiada około **1,26% dochodu narodowego brutto UE**. Nowa perspektywa nie ma być prostą kontynuacją dotychczasowych programów. Komisja proponuje ograniczenie liczby instrumentów, uproszczenie architektury oraz silniejsze

powiązanie finansowania z reformami, rezultatami i strategicznymi priorytetami UE. W centrum nowego modelu znajdą się trzy duże filary:

1. **krajowe i regionalne plany partnerstwa**, obejmujące m.in. politykę spójności, rolnictwo, rybołówstwo, kwestie społeczne, bezpieczeństwo granic i migrację;
2. **Europejski Fundusz Konkurencyjności**, wspierający inwestycje w strategiczne technologie i wzmacnianie odporności gospodarki;
3. **Global Europe**, czyli instrumenty dotyczące działań zewnętrznych UE.

Polska w ramach kolejnego budżetu UE [może otrzymać ponad 123 mld euro](#). Zapewne będzie jednym z największych beneficjentów, ale sama wartość krajowej koperty nie przesądzi o sukcesie. Kluczowe będą jakość programowania, zachowanie realnej roli regionów, zdolność do łączenia reform z inwestycjami, przygotowanie projektów o znaczeniu gospodarczym oraz przejście polskich firm z logiki „korzystania z dotacji” do logiki uczestnictwa w europejskich łańcuchach wartości, konsorcjach i projektach strategicznych.

Zasady i warunki dysponowania budżetem dla Polski będą sformułowane w Planie Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR). W projekcie Założeń do PPKR z 14 lipca 2026 r. wskazano, że co najmniej 8,8 mld euro łącznej kwoty jest zarezerwowana na Społeczny Fundusz Klimatyczny, którego środki – ze względu na brak rozstrzygnięć dotyczących ETS II – nie są obecnie programowane w PPKR. Do programowania pozostaje więc 114,5 mld euro. Z tej puli 79,6 mld euro przypada na politykę spójności, a 32,8 mld euro na Wspólną Politykę Rolną (WPR). Ponadto co najmniej 0,2 mld euro przewidziano na Wspólną Politykę Rybołówstwa (WPRyb) i 1,9 mld euro na migrację, granice i bezpieczeństwo. Z puli polityki spójności 44% (około 35 mld euro) ma być zarządzane przez samorządy województw. Kwoty pozostają elementem propozycji i krajowego programowania i mogą zmienić się w toku negocjacji wieloletnich ram finansowych.

W Konfederacji Lewiatan patrzymy na nową perspektywę w trzech powiązanych wymiarach.

- Po pierwsze, jako na negocjacje o wielkości i strukturze budżetu, w których Polska broni polityki spójności, roli regionów i interesów terytoriów szczególnie narażonych na skutki zmian geopolitycznych.
- Po drugie, jako na krajowe programowanie Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR), w którym trzeba zadbać o czytelne miejsce przedsiębiorstw, B+R, cyfryzacji, dekarbonizacji, kompetencji, infrastruktury i realne uproszczenia regulacyjne.
- Po trzecie, jako na rosnącą rolę programów centralnych - Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (EFK) i Horyzontu Europa (HE) - gdzie sukces zależy od jakości projektów, partnerstw, rozpoznawalności w europejskich sieciach i zdolności do rywalizacji na poziomie UE.

Podstawowe informacje dotyczące nowego budżetu UE:

Obszar	Informacje
Budżet UE 2028-2034	Propozycja KE zakłada ok. 2 bln EUR, czyli ok. 1,26% DNB UE; negocjacje polityczne mają rozstrzygnąć skalę i strukturę wydatków.
PPKR, polityka spójności i polityka rolna	Nowy model ma opierać się na Planach Partnerstwa Krajowego i Regionalnego, łączących polityki spójności i rolną reformy, inwestycje, rozdziały krajowe, sektorowe, regionalne i terytorialne.
Alokacja dla Polski	123,3 mld EUR w propozycji dla PPKR, w tym co najmniej 8,8 mld EUR na Społeczny Fundusz Klimatyczny (na razie poza programowaniem PPKR z uwagi na brak rozstrzygnięć dotyczących ETS II) Do programowania pozostaje 114,5 mld EUR: - 79,6 mld EUR ma przypaść na politykę spójności, - 32,8 mld EUR na WPR, - min. 0,2 mld EUR na WPRyb, - 1,9 mld EUR na migracje, granice i bezpieczeństwo 44% puli polityki spójności (ok. 35 mld EUR) ma być zarządzane przez samorządy województw
Europejski Fundusz Konkurencyjności	EFK ma konsolidować wiele instrumentów zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską i wspierać strategiczne sektory od badań po skalowanie i produkcję.
Horyzont Europa 2028-2034	Kolejny program ramowy ma mieć budżet ok. 175 mld EUR. Ma zachować odrębną podstawę prawną i markę, ale działać w ścisłym powiązaniu z EFK.

Tabela 1. Informacje o nowym budżecie UE. Opracowanie własne, m.in. na podstawie projektu Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034 (dokument nieopublikowany)

2. Konfederacja Lewiatan w pracach nad nowym budżetem UE

Prace nad Planem Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034 już się rozpoczęły. Konfederacja Lewiatan uczestniczy w formalnym procesie konsultacyjno-programowym prowadzonym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

To ważne, ponieważ PPKR określi kierunki wykorzystania środków unijnych w Polsce, a jego kształt będzie wpływał na warunki inwestowania w innowacyjność, konkurencyjność przedsiębiorstw, zasady polityki

regionalnej. Powinien też wspierać budowę oraz zdolności firm do korzystania z instrumentów zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską (np. poprzez dedykowane granty i doradztwo w tym zakresie).

2.1. Proces konsultacji projektów rozporządzeń unijnych na lata 2028-2034

Konfederacja Lewiatan wzięła udział w konsultacjach projektów rozporządzeń unijnych, które określą zasady wdrażania funduszy europejskich w nowej perspektywie finansowej 2028-2034. Proponowane przepisy dotyczą zarówno ogólnej organizacji pieniędzy unijnych na kolejne lata, jak i sposobu ich wdrażania i rozliczania z efektów. Część rozporządzeń ma charakter szczegółowy i koncentruje się na konkretnych źródłach finansowania (np. Europejski Fundusz Społeczny, instrument łącząc Europę czy programy międzynarodowe Interreg).

Wśród najważniejszych dokumentów znajdują się:

- komunikat Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych UE na lata 2028-2034 — [COM\(2025\) 570 final](#);
- projekt rozporządzenia dotyczącego krajowych i regionalnych planów partnerstwa — [COM\(2025\) 565 final](#);
- projekt rozporządzenia dotyczącego ram wykonania budżetu i rozliczania rezultatów — [COM\(2025\) 545 final](#);
- projekt rozporządzenia dotyczącego Europejskiego Funduszu Społecznego — [COM\(2025\) 558 final](#);
- projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Konkurencyjności — [COM\(2025\) 555 final](#);
- projekt rozporządzenia ustanawiającego program Horyzont Europa na lata 2028-2034 — [COM\(2025\) 543 final](#);
- projekty przepisów dotyczących pozostałych instrumentów, w tym instrumentu „łącząc Europę”, działań zewnętrznych UE oraz zasobów własnych budżetu UE.

Na podstawie projektów tych przepisów rozpoczęły się krajowe działania przygotowujące do kolejnej perspektywy finansowej UE.

2.2. Udział Konfederacji Lewiatan w Zespole wspierającym prace nad PPKR

[Zespół wspierający prace nad przygotowaniem PPKR 2028-2034](#) został powołany zarządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z 17 lutego 2026 r. Jego celem jest wypracowanie rekomendacji do przygotowania Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034.

W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele administracji rządowej, samorządów województw oraz partnerów spoza administracji, w tym partnerów społecznych i gospodarczych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, środowiska naukowo-akademickiego oraz partnerów związanych z rybołówstwem, rybactwem i ekonomią społeczną.



LEWIATAN

Konfederację Lewiatan (KL) w Zespole ds. PPKR reprezentuje Marzena Chmielewska, zastępczyni dyrektora generalnej Konfederacji Lewiatan. Udział KL w tym forum ma znaczenie strategiczne: pozwala na bieżąco śledzić logikę programowania, sygnalizować potrzeby przedsiębiorstw i pilnować, aby przyszłe instrumenty nie były projektowane wyłącznie z perspektywy administracyjnej, lecz odpowiadały także na realne wyzwania inwestycyjne, regulacyjne i rozwojowe firm.

2.3. Grupy robocze i reprezentanci KL

W ramach Zespołu przewidziano **osiem grup roboczych**. Trzy z nich są prowadzone przez resorty właściwe dla konkretnych polityk: Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybołówstwa oraz wsparcia na rzecz azylu, migracji i integracji. Pięć kolejnych grup prowadzą departamenty Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej odpowiedzialne za obszary kluczowe z punktu widzenia przyszłego PPKR. Co istotne, grupy robocze nie odzwierciedlają wprost przyszłego układu rozdziałów PPKR, lecz służą wypracowaniu kierunków interwencji, logiki celów i potencjalnych działań.

Konfederacja Lewiatan zgłosiła przedstawicieli do pięciu grup roboczych szczególnie istotnych z perspektywy przedsiębiorstw i polityki rozwoju:

Grupa robocza	Zakres prac	Reprezentant/ka KL
Grupa 4	Programowanie priorytetu 1 pn. Konkurencyjność międzynarodowa Polski	Marzena Chmielewska
Grupa 5	Programowanie priorytetu 2 pn. Spójność wewnętrzna	Małgorzata Lelińska
Grupa 6	Programowanie priorytetu 3 pn. Transformacja energetyczna	Maciej Giers
Grupa 7	Programowanie w zakresie dotyczącym sprawnego państwa i społeczeństwa	Agnieszka Lewandowska
Grupa 8	Programowanie terytorialne	Agnieszka Lewandowska

Tabela 2. Grupy robocze w zespole ds. PPKR. Opracowanie własne.

Tak szeroka obecność KL w grupach roboczych pozwala łączyć kilka perspektyw: konkurencyjność i innowacyjność firm, spójność wewnętrzną i rynek pracy, transformację energetyczną, sprawność państwa oraz wymiar terytorialny. Z punktu widzenia przedsiębiorców szczególnie ważne będzie pilnowanie, aby PPKR nie stał się jedynie listą działań do realizacji, lecz instrumentem skoncentrowanym na zmianach strukturalnych, konkretnych rezultatach i wzmacnianiu zdolności firm do konkurowania w Europie.

Grupy robocze pracowały intensywnie w okresie maj – lipiec 2026 roku. Efekty ich prac zostały wzięte pod uwagę przy tworzeniu Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034.

Podsumowanie prac grup roboczych i udziału w nich Konfederacji Lewiatan przekazujemy w osobnym materiale.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej zapowiedziało, że druga tura prac grup roboczych zostanie uruchomiona na przełomie III i IV kwartału 2026 roku. Prace grup roboczych mają się zakończyć w grudniu 2026 roku.

2.4. Harmonogram prac i znaczenie dla działań KL

Prace nad PPKR prowadzone są etapowo: po analizie wyzwań rozwojowych, spotkaniach z resortami i regionami oraz powołaniu Zespołu w I kwartale 2026 r. przewidziano przygotowanie założeń PPKR w II kwartale. Założenia zostały przygotowane w lipcu 2026 roku i zaprezentowane na [II posiedzeniu Zespołu 30 lipca 2026 r.](#) W sierpniu 2026 r. MFiPR weryfikuje tabele priorytetów, reform i inwestycji na podstawie uwag resortów, samorządów wojewódzkich i partnerów. Założenia do PPKR mają zostać skierowane do Komitetu do Spraw Europejskich Rady Ministrów na przełomie września i października 2026 r.

Kolejne kamienie milowe to:

- przygotowanie poszczególnych rozdziałów PPKR do grudnia 2026 r.
- wstępny projekt PPKR z opisem działań, wskaźnikami i informacjami finansowymi do lutego 2027 r.
- konsultacje społeczne wstępnego projektu w okresie marzec-maj 2027 r.
- projekt po konsultacjach i strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko w czerwcu 2027 r.
- następnie uzgodnienia międzyresortowe, przyjęcie przez Radę Ministrów i przekazanie Planu Komisji Europejskiej.

MFiPR zakłada gotowość do przekazania PPKR do Komisji w połowie 2027 r., a formalne negocjacje mają być prowadzone po przyjęciu podstaw prawnych nowej perspektywy.

Konfederacja Lewiatan prowadzi prace równolegle na dwóch poziomach. Pierwszy to udział w oficjalnych forach programowania i zgłaszanie uwag do projektowanych priorytetów, działań, wskaźników i systemu wdrażania. Drugi to praca z firmami i organizacjami członkowskimi: identyfikowanie potrzeb inwestycyjnych, barier regulacyjnych, potencjału do udziału w instrumentach centralnych oraz obszarów, w których przedsiębiorstwa mogą być partnerami transformacji, a nie tylko beneficjentami wsparcia.

3. Kontekst spotkań Konfederacji Lewiatan

Wiosną 2026 r. Konfederacja Lewiatan prowadziła intensywny cykl rozmów o przyszłości finansowania unijnego po 2027 r. Celem tych spotkań było nie tylko przekazanie informacji o propozycjach Komisji Europejskiej, ale również zbudowanie wspólnego języka rozmowy z administracją, przedsiębiorstwami i instytucjami wsparcia. W praktyce cykl objął zarówno klasyczne tematy polityki spójności, jak i instrumenty centralnie zarządzane, które w nowym budżecie będą miały większe znaczenie dla konkurencyjności firm.

Data	Temat	Znaczenie
28.04.2026	Spotkanie KL o przyszłej perspektywie finansowej UE 2028-2034 , z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i Ministerstwa Rozwoju i Technologii.	Punkt wyjścia do rozmowy o PPKR, polityce spójności, roli regionów, alokacji dla Polski i powiązaniu wsparcia konkurencyjności z krajową strategią rozwoju.
4.05.2026	Spotkanie z posłem do Parlamentu Europejskiego Krzysztofem Hetmanem poświęcone Europejskiemu Funduszowi Konkurencyjności.	Wątek EFK jako nowego parasola dla strategicznych technologii i instrumentów centralnie zarządzanych, istotny dla agendy B+R+I i konkurencyjności.
7.05.2026	Udział w konferencji Ministerstwa Rozwoju i Technologii o EFK	Dostarczyła szerszego kontekstu: wieloletnie ramy finansowe, EFK, rynek wewnętrzny, strategiczne technologie, rola przedsiębiorstw i potrzeba przejścia od uczestnictwa do współtworzenia instrumentów UE.
8.05.2026	Spotkanie z Krajowym Punktem Kontaktowym Narodowego Centrum Badań i Rozwoju o Horyzoncie Europa dla firm.	Pokazało praktyczny wymiar udziału przedsiębiorstw w programach centralnych: konsorcja, instrumenty HE, wsparcie KPK, statystyki udziału Polski i znaczenie europejskich sieci.

Tabela 3. Spotkania KL. Opracowanie własne.

Te spotkania układają się w logiczną sekwencję. Najpierw potrzebna jest odpowiedź na pytanie, jaka będzie ogólna architektura budżetu UE i miejsce Polski w tej architekturze. Trzeba ustalić, jak ta architektura przełoży się na krajowy i regionalny system wsparcia, w tym na PPKR. Równolegle należy przygotowywać firmy do korzystania z instrumentów, które nie będą objęte prostą kopertą krajową, ale będą rozstrzygane w konkurencji europejskiej.

4. Nowy budżet UE 2028-2034: większy budżet, inna logika

4.1. Punkt wyjścia: propozycja Komisji i etap negocjacji

Komisja Europejska proponuje największy nominalnie budżet w historii UE: prawie **2 bln euro w cenach bieżących**. Jest to propozycja ambitna, ale też politycznie trudna, bo musi pogodzić wiele napięć: finansowanie nowych priorytetów, utrzymanie polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, spłatę

zobowiązań po Next Generation EU oraz ograniczoną gotowość części państw do zwiększania składek lub wprowadzania nowych zasobów własnych.

Projekt ma odpowiadać na zupełnie inne wyzwania niż poprzednie wieloletnie ramy finansowe. W poprzednich perspektywach dominowało pytanie, jak zmniejszać różnice rozwojowe pomiędzy regionami i państwami członkowskimi. Ten cel pozostaje ważny, ale obecnie na pierwszy plan wysuwają się również bezpieczeństwo, odporność gospodarcza, transformacja energetyczna, rozwój technologii oraz konkurencja z USA i Chinami.

Propozycja Komisji zakłada następujący [orientacyjny podział środków \(kwoty są podawane w cenach bieżących\)](#):

Obszar	Proponowana kwota
Krajowe i regionalne plany partnerstwa	865 mld euro
Konkurencyjność, w tym EFK i Horyzont Europa	ok. 409 mld euro
Działania zewnętrzne UE	200 mld euro
Edukacja, wartości demokratyczne i inne działania	49 mld euro

Tabela 4. Budżet UE na lata 2028-2034. Opracowanie własne.

Komisja proponuje także nowy instrument pożyczkowy Catalyst Europe, który ma umożliwiać państwom członkowskim korzystanie z pożyczek wspieranych przez UE na strategiczne inwestycje. Instrument ten ma uzupełniać dotacje i finansowanie z programów budżetowych, szczególnie w obszarach wymagających dużej skali kapitału.

Po stronie dochodowej Komisja zaproponowała [pięć nowych zasobów własnych](#): wpływy z EU ETS, CBAM, opłatę związaną z niezbieranym elektroodpadem, zasób oparty na akcyzie od wyrobów tytoniowych oraz składkę od dużych przedsiębiorstw działających na jednolitym rynku. Według Komisji rozwiązania te miałyby przynosić ok. 58,5 mld euro rocznie i pomagać zarówno w finansowaniu nowych priorytetów, jak i w spłacie zadłużenia NextGenerationEU.

Na tym etapie nie jest to jeszcze uzgodniony budżet, ale propozycja Komisji. Zgodnie z traktatami wieloletnie ramy finansowe wymagają jednomyślnej zgody państw członkowskich oraz zgody Parlamentu Europejskiego. Negocjacje dotyczą nie tylko wysokości całego budżetu, ale także proporcji pomiędzy poszczególnymi politykami, zasad zarządzania środkami oraz źródeł finansowania.

[W marcu 2026 r. Rada UE potwierdziła](#), że państwa członkowskie dążą do politycznego porozumienia do końca 2026 r. Pozwoliłoby to przyjąć niezbędne przepisy w 2027 r. i uniknąć opóźnień na początku 2028 r. Doświadczenia z poprzednich perspektyw pokazują jednak, że proces negocjacyjny może być trudny, a ostateczny kompromis może różnić się od pierwotnego projektu Komisji.

Celem politycznym jest uzyskanie porozumienia w planowanym terminie, **aby budżet mógł wejść w życie 1 stycznia 2028 r.**

Kluczowy wniosek dla Polski i dla przedsiębiorstw jest prosty: formalna wielkość budżetu ma znaczenie, ale równie ważne będą reguły zarządzania, zasady płatności, warunkowość, rola regionów, podział między tradycyjne i nowe polityki oraz to, jak szybko Polska będzie w stanie przygotować dobry PPKR i listę inwestycji.

4.2. Główne osie sporu

Negocjacje przyszłego budżetu nie są tylko technicznym uzgadnianiem tabel finansowych. To spór o model rozwoju UE na kolejne lata. W toku negocjacji przewija się kilka osi dyskusji, które będą miały bezpośrednie znaczenie dla Polski.

- Wielkość budżetu i realna ambicja finansowa - nominalnie propozycja jest duża, ale część środków pochłaniają nowe zobowiązania, w tym obsługa długu po Next Generation EU.
- Nowe [zasoby własne](#) - Komisja proponuje nowe źródła dochodów, ale ich akceptacja wymaga trudnych decyzji politycznych i krajowych ratyfikacji.
- Relacja nowych priorytetów do tradycyjnych polityk - obronność, bezpieczeństwo, konkurencyjność, migracje i rozszerzenie konkurują z polityką spójności i Wspólną Polityką Rolną.
- Centralizacja i model jednego planu - PPKR ma integrować wiele strumieni, ale może osłabić autonomię programów regionalnych, jeżeli rola regionów nie zostanie wystarczająco zabezpieczona.
- Warunkowość i rezultaty - nowy model wzmacnia logikę płatności za osiągnięcia, wskaźniki i kamienie milowe, co zwiększa presję na jakość projektowania interwencji.
- Pozycja państw członkowskich - Polska może budować koalicje broniące spójności i regionów, ale będzie też musiała pokazać, że nowe priorytety UE można łączyć z polityką terytorialną i rozwojem przedsiębiorstw.

4.3. Zmiana logiki: od programów do planów, od kosztów do rezultatów

Najbardziej odczuwalna zmiana dla beneficjentów i instytucji będzie polegała na przejściu w stronę bardziej zintegrowanych planów oraz silniejszego rozliczania za rezultaty. Dotychczasowa logika funduszy - szczególnie w polityce spójności - była mocno związana z programami krajowymi i regionalnymi, kosztami kwalifikowalnymi, zasadami konkursowymi i dokumentami wdrożeniowymi. Nowa propozycja przesuwaa ciężar na plany partnerstwa, wskaźniki, kamienie milowe, wartości docelowe i decyzje finansowe Komisji.

To oznacza większą odpowiedzialność po stronie państwa za jakość programowania. Dobrze zaprojektowany plan powinien łączyć reformy, inwestycje, cele terytorialne, działania sektorowe i komplementarność z instrumentami centralnymi. Źle zaprojektowany plan może natomiast utrudnić wdrażanie, ograniczyć elastyczność beneficjentów, stworzyć ryzyka płatnicze i spowodować, że część środków będzie formalnie dostępna, ale praktycznie trudna do wykorzystania.

Komisja proponuje model, w którym inwestycje i reformy mają się wzajemnie wzmacniać, a wypłaty będą uzależnione od osiągania uzgodnionych kamieni milowych i celów.

Polskie materiały programowe wskazują, że PPKR będzie zawierał m.in.:

- działania inwestycyjne i reformy;
- szacunkowe koszty poszczególnych działań;
- kamienie milowe i cele wraz z orientacyjnymi terminami realizacji;
- system monitorowania;
- opis zasad płatności dla beneficjentów;
- ocenę zgodności z Kartą praw podstawowych i zasadą praworządności.

Są to elementy znane z procesu programowania Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Nie oznacza to, że wszystkie zasady znane z KPO zostaną automatycznie przeniesione do funduszy europejskich. Szczegółowy model rozliczania projektów i płatności dla beneficjentów będzie dopiero ustalany. Kierunek zmian jest jednak wyraźny: przyszłe projekty będą musiały być mocniej powiązane z mierzalnymi efektami, a nie wyłącznie z listą wydatków.

Co ta zmiana oznacza dla przedsiębiorstw? Firmy przygotowujące większe projekty inwestycyjne powinny już teraz zwracać większą uwagę na:

- konkretne wskaźniki rezultatu, np. wzrost produktywności, oszczędność energii, redukcję emisji, nowe moce produkcyjne lub wdrożenie technologii;
- powiązanie inwestycji z celami publicznymi, np. odpornością gospodarki, bezpieczeństwem energetycznym, transformacją cyfrową lub rozwojem technologii strategicznych;
- gotowość inwestycyjną, czyli dokumentację techniczną, pozwolenia, harmonogram i zdolność finansową;
- możliwość łączenia różnych instrumentów: dotacji, pożyczek, gwarancji, kapitału prywatnego oraz środków zarządzanych centralnie przez Komisję Europejską.

5. Przyszła polityka spójności w Polsce: PPKR jako nowy rdzeń programowania

5.1. Czym będzie PPKR

Założenia do przygotowania Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego wynikają z zapisów projektu rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i obszarów wiejskich, rybołówstwa i gospodarki morskiej, dobrobytu i bezpieczeństwa na okres 2028–2034, które jest nazywane w skrócie [rozporządzeniem w sprawie PPKR](#).

Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego ma być najważniejszym dokumentem programującym środki w obszarze polityki spójności oraz powiązanych strumieni finansowania. Będzie to jeden spójny plan dla każdego państwa, obejmujący reformy i inwestycje oraz rozdziały krajowe, sektorowe, regionalne i terytorialne. Plan ma być przygotowywany i wdrażany zgodnie z zasadą partnerstwa, a kwalifikowalność wydatków ma rozpocząć się od 1 stycznia 2028 r.

PPKR ma połączyć w jednej strategii inwestycje i reformy finansowane dotychczas z wielu odrębnych źródeł, m.in.:

- polityki spójności;
- wspólnej polityki rolnej;
- polityki rybołówstwa i gospodarki morskiej;
- Społecznego Funduszu Klimatycznego;
- instrumentów dotyczących bezpieczeństwa;
- polityki granicznej;
- migracji i azylu.

Plan ma obejmować rozdziały sektorowe, krajowe i regionalne, a także elementy terytorialne. Powinien być spójny z instrumentami zarządzanymi centralnie przez Komisję, takimi jak Europejski Fundusz Konkurencyjności, Horyzont Europa czy instrument „Łącząc Europę”.

Wszystkie plany krajowe będą zatwierdzane przez Radę UE (państwa członkowskie). Dotychczas stroną negocjacji była Komisja Europejska. Podobnie o zmianie planów będzie decydowała Rada. To może oznaczać, że dostosowanie planów do zmian sytuacji, bieżących wyzwań itd. będzie trudniejsze, a propozycje państw dotyczące wewnętrznych reform lub inwestycji będą podlegały weryfikacji przez każde państwo członkowskie.

PPKR ma uwzględniać zalecenia semestru europejskiego, dokumenty Komisji Europejskiej, w tym zalecenia dla Wspólnej Polityki Rolnej, Drogę ku cyfrowej dekadzie i Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu, a także samoocenę zgodności z warunkami horyzontalnymi dotyczącymi Karty Praw Podstawowych i praworządności. Ma zawierać rozdziały określające podział środków, szacunkowe koszty, system monitorowania i wdrażania oraz zasady płatności na rzecz beneficjentów. Podobnie jak KPO musi zawierać także plan reform i inwestycji oraz rezultatów, bo to one będą przedmiotem wniosków o płatność składanych do KE.

To duża zmiana względem obecnej Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych. PPKR nie będzie tylko „mapą” funduszy, ale zintegrowanym planem rozwoju, w którym działania publiczne mają być powiązane z reformami i mierzalnymi celami. Dla przedsiębiorstw oznacza to, że wsparcie konkurencyjności, innowacji, cyfryzacji, dekarbonizacji czy kompetencji powinno zostać zintegrowane z logiką i politykami krajowymi, a nie funkcjonować jako osobne, dodatkowe programy.

MFIPR wskazuje, że przy przygotowaniu PPKR trzeba uwzględnić m.in. Zalecenia Rady dla Polski na 2026 r., rekomendacje dla planowania interwencji polityki regionalnej w strategiach rozwoju, projekty rozporządzeń dotyczących PPKR i ram wykonania, krajowe strategie sektorowe oraz projekt Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego. Oznacza to silniejsze powiązanie programowania funduszy z krajową polityką rozwoju i Semestrem Europejskim.

5.2 Strategiczne ramy i diagnoza przyjęta w projekcie Założeń do PPKR

[Projekt Założeń do PPKR](#) z 14 lipca 2026 r. porządkuje logikę Planu wokół pięciu celów strategicznych:

- zmiany modelu gospodarczego w kierunku sektorów o wyższej wartości dodanej i większej zdolności do tworzenia technologii;
- poprawy spójności społeczno-gospodarczej i dostępu do usług publicznych z wykorzystaniem potencjałów terytorialnych;
- przyspieszenia transformacji energetycznej i dekarbonizacji oraz budowy odporności i bezpieczeństwa;
- rozwoju demokracji, ochrony wartości UE oraz sprawności instytucjonalnej państwa;
- poprawy warunków życia rolników i rybaków, konkurencyjności sektorów rolniczego i rybackiego oraz bezpieczeństwa żywnościowego.

Diagnoza wskazuje na kilka problemów przekrojowych, które mają wpływać na dobór reform i inwestycji:

- starzenie się społeczeństwa i spadek liczby osób w wieku produkcyjnym;
- narastające zróżnicowania terytorialne;
- niedostateczne wykorzystanie B+R, cyfryzacji, robotyzacji i komercjalizacji wiedzy;
- słaby dostęp młodych firm technologicznych do kapitału;
- wysoką emisyjność gospodarki i potrzeby modernizacji sieci energetycznych;
- wyzwania transportowe;
- trwałe ryzyka geopolityczne, cyberzagrożenia i potrzebę ochrony infrastruktury krytycznej.

Założenia do PPKR podkreślają również powstawanie „nowej geografii rozwoju Polski”: rosnące znaczenie północy jako pasa energetyczno-logistycznego, koszty transformacji i ryzyka klimatyczne południa oraz szczególną sytuację wschodu i pogranicza.

W wymiarze terytorialnym Założenia odwołują się do koncepcji tworzenia warunków, które pozwalają mieszkańcom żyć, pracować i rozwijać się w wybranym miejscu. Z tym podejściem powiązano m.in. dostępność mieszkań, transportu i usług publicznych, rozwój małych miast i obszarów wiejskich oraz wzmocnienie obszarów dotkniętych depopulacją.

22 lipca 2026 r. Komisja przekazała państwu członkowski roboczy projekt wytycznych dotyczących National and Regional Partnership Plans. Dokument ma status nieoficjalnego i nie przesądza o wyniku procesu legislacyjnego, ale pokazuje kierunek projektowania systemu. Działania (measures) mają być podstawowym „klockiem” planu, a ich konstrukcja powinna łączyć jasno zdefiniowane wyzwanie, cel, reformę/inwestycję lub interwencję opartą na produktach, koszt, kamienie milowe i cele. Wytyczne podkreślają też partnerstwo, wielopoziomowe zarządzanie oraz synergie z EFK, Horyzontem Europa i CEF.

5.3. Budżet PPKR

Podział środków pomiędzy polityki, rozdziały i poziomy wdrażania pozostaje częścią negocjacji i programowania. MFIPR deklaruje utrzymanie proporcji pomiędzy polityką spójności a Wspólną Polityką Rolną na poziomie zbliżonym do obecnej perspektywy.

Propozycja podziału alokacji w PPKR została przedstawiona w poniższej tabeli. Kwoty podano w cenach bieżących i nie stanowią jeszcze ostatecznego podziału środków:

Obszar / komponent PPKR	Proponowana alokacja
Wspólna Polityka Rolna (WPR)	32,8 mld EUR
Wspólna Polityka Rybołówstwa (WPRyb)	0,2 mld EUR
Migracje, granice, bezpieczeństwo	1,9 mld EUR
Polityka spójności, w tym:	
• Konkurencyjność międzynarodowa Polski	16,9 mld EUR
• Spójność wewnętrzna	23,6 mld EUR
• Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo	14,8 mld EUR
• Demokracja, ochrona wartości i sprawność instytucjonalna	2,3 mld EUR
• Pomoc techniczna dla polityki spójności	2,1 mld EUR
• Kwota elastyczności dla polityki spójności	19,9 mld EUR

Tabela 5. Robocza propozycja podziału alokacji w PPKR. Opracowanie własne, m.in. na podstawie projektu Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034 (dokument nieopublikowany)

Robocze wytyczne Komisji Europejskiej z 22 lipca 2026 r. uszczegóławiają także kilka minimalnych poziomów wydatkowych i zasad współfinansowania. Ponieważ dokument ma charakter roboczy i będzie dostosowywany do ostatecznie przyjętych rozporządzeń, poniższe wartości należy traktować jako element aktualnie negocjowanej architektury, a nie jako ostateczne intensywności pomocy dla konkretnych beneficjentów.

Wymóg	Robocze założenie
Cele społeczne	co najmniej 14% alokacji polityki spójności, co w projekcie Założeń odpowiada około 12,5 mld EUR
Klimat i środowisko	co najmniej 43% łącznej alokacji polityki spójności i WPR, czyli około 49,2 mld EUR (bez Społecznego Funduszu Klimatycznego)

Działania na rzecz obszarów wiejskich	co najmniej 10% alokacji Planu na działania na rzecz obszarów wiejskich; przy obecnej konstrukcji alokacji Założenia wskazują około 9 mld EUR, przy czym faktyczny udział ma być wyższy
Minimalny wkład krajowy według kategorii regionu	15% w regionach słabiej rozwiniętych, 40% w regionach przejściowych i 60% w regionie Warszawskim Stołecznym jako regionie lepiej rozwiniętym
Pomoc techniczna	propozycja KE: ryczałt 3% wartości wniosków o płatność; w toku negocjacji w Radzie UE stawka została podniesiona do 3,5%. Sposób podziału środków pomocy technicznej między instytucje i rozdziały ma zostać określony w PPKR
Kwota elastyczności	25% odpowiedniej alokacji: 5% na sytuacje kryzysowe przed 2031 r., 15% na przegląd śródkresowy i 5% na sytuacje kryzysowe po 2031 r.
Koncentracja na regionach słabiej rozwiniętych	co najmniej 47,2 mld EUR, czyli około 60% całej alokacji polityki spójności, ma być wydatkowane w 12 słabiej rozwiniętych jednostkach NUTS 2
Instrumenty zwrotne	w perspektywie 2021-2027 instrumenty finansowe obejmowały 7,3% alokacji polityki spójności; w PPKR ich udział powinien być 1,5-2 razy wyższy, szczególnie w działaniach dla przedsiębiorstw

Tabela 6. Wybrane wymogi procentowe i finansowe w projekcie wytycznych KE do PPKR. Opracowanie własne, m.in. na podstawie Draft Guidance NRPP (dokument nieopublikowany).

Projekt Założeń pokazuje nie tylko ogólną alokację, ale również sposób jej „odblokowywania” w czasie. W polityce spójności, politykach bezpieczeństwa, granic, migracji i azylu oraz w części interwencji WPR na początku okresu ma zostać zaprogramowane 75% dostępnej alokacji, natomiast 25% pozostanie jako kwota elastyczności. Z tej rezerwy 5% ma służyć reagowaniu na sytuacje kryzysowe przed 2031 r., 15% ma być uruchamiane w ramach przeglądu śródkresowego, a kolejne 5% ma pozostać na sytuacje kryzysowe po 2031 r.

Polityka	Wyjściowa wartość całkowita	Do zaprogramowania na początku okresu
Polityka spójności	79,6 mld EUR	59,7 mld EUR



LEWIATAN

WPR i wybrane działania na rzecz obszarów wiejskich	32,8 mld EUR	do określenia na dalszym etapie
WPRyb	0,2 mld EUR	0,2 mld EUR
Migracje, granice, bezpieczeństwo	1,9 mld EUR	1,4 mld EUR

Tabela 7. Struktura alokacji UE w PPKR według polityk. Opracowanie własne, m.in. na podstawie projektu Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034 (dokument nieopublikowany)

W projekcie Założeń z 14 lipca 2026 r. kwota przeznaczona do zaprogramowania na początku okresu w ramach polityki spójności została rozpisana bardziej szczegółowo.

W Priorytecie 1 (dotyczącym konkurencyjności międzynarodowej Polski) przewidziano 15,4 mld euro, w tym 8,3 mld euro na innowacyjność, komercjalizację, współpracę nauki i biznesu, cyfryzację przedsiębiorstw oraz szkolnictwo wyższe i naukę, a 7,1 mld euro na strategiczną infrastrukturę transportową.

W Priorytecie 2 (dotyczącym spójności społecznej oraz poprawy jakości i dostępu do usług publicznych) przewidziano 25,1 mld euro, w tym 6 mld euro na przyspieszenie rozwoju województw mniej rozwiniętych, 3 mld euro na obszary transformacji energetycznej, 3,8 mld euro na obszary wiejskie i małe miasta, 6,4 mld euro na funkcje miast i ich obszarów funkcjonalnych, 1,1 mld euro na obszary przy zewnętrznej granicy UE, 1,1 mld euro na budownictwo społeczne i 3,7 mld euro na zdrowie, usługi społeczne, opiekę długoterminową i przeciwdziałanie deprywacji materialnej.

W Priorytecie 3 (dotyczącym transformacji energetycznej, odporności i bezpieczeństwa) zaplanowano 14,8 mld euro, w tym 6,5 mld euro na transformację energetyczną, 6 mld euro na ochronę środowiska, odporność klimatyczną i gospodarkę wodną oraz 2,3 mld euro na bezpieczeństwo i odporność. Około 1,3 mld euro na mobilność wojskową i infrastrukturę podwójnego zastosowania ujęto równolegle w części transportowej.

W Priorytecie 4 (dotyczącym demokracji, ochrony wartości i sprawności instytucjonalnej) przewidziano 2,3 mld euro na wsparcie działania instytucji państwowych, wymiaru sprawiedliwości, ochrony wartości i rozwoju demokracji, wsparcie dla partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

Dodatkowo 2,1 mld euro stanowi pomoc techniczna.

Na Wspólną Politykę Rolną przewidziano 32,8 mld euro, a na Wspólną Politykę Rybołówstwa 193 mln euro.

5.4 Priorytety PPKR

W pierwszym etapie prac MFIPR porządkowało propozycje w pięciu szerokich priorytetach PPKR powiązanych z celami Strategii Rozwoju Polski 2035. Ten układ pozostaje użyteczną mapą tematyczną, ale na

II posiedzeniu Zespołu 30 lipca 2026 r. prace weszły w bardziej operacyjny etap budowania konkretnych rozdziałów PPKR:

- konkurencyjność zewnętrzna Polski,
- spójność wewnętrzna,
- transformacja energetyczna, ochrona środowiska, odporność i bezpieczeństwo,
- demokracja, ochrona wartości i sprawność instytucjonalna,
- Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybołówstwa.

Dodatkowo wskazano dwa cele horyzontalne, które mają przenikać wszystkie priorytety: demografię oraz policentryczny rozwój kraju.

Punktem wyjścia dla tej propozycji jest założenie, że PPKR nie może finansować wszystkiego. Plan ma być węższy, musi uwzględniać priorytety UE i powinien koncentrować się na obszarach, w których środki unijne mogą przynieść efekt modernizacyjno-transformacyjny. To oznacza konieczność **wyboru ograniczonej liczby interwencji**, które będą miały strategiczne znaczenie dla rozwoju kraju i regionów.

W efekcie zmienia się sposób programowania interwencji. Działania są selekcjonowane i kategoryzowane jako priorytetowe, niepriorytetowe lub pozostałe, a następnie przypisywane do rozdziałów i poziomu realizacji (kraj, region albo oba poziomy). Punktem ciężkości staje się logiczne powiązanie wyzwania, reformy/inwestycji, wskaźników i źródeł finansowania. Dla KL szczególnie istotne będzie pilnowanie, aby priorytetyzacja była przejrzysta, oparta na kryteriach rozwojowych i nie ograniczała dostępu przedsiębiorstw do instrumentów niezbędnych do transformacji.

W projekcie Założeń PPKR wskazano pięć reform przekrojowych, które mają być wspierane ukierunkowanymi inwestycjami:

- współpraca w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych,
- reforma ochrony zdrowia,
- zwiększenie efektywności wykorzystania OZE,
- koordynacja polityki mieszkaniowej,
- komercjalizacja badań.

Na poziomie komunikacji publicznej MFIPR opisuje te obszary szerzej jako: zdrowie, nauka i innowacje, polityka miejska, mieszkalnictwo i energetyka.

PPKR będzie się koncentrował wokół 5 priorytetów.

Priorytet 1: konkurencyjność zewnętrzna Polski

Pierwszy priorytet dotyczy zmiany modelu gospodarczego w kierunku większego udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, większej zdolności do tworzenia innowacji i technologii oraz lepszego wykorzystania potencjału rodzimych firm i sektora akademicko-naukowego. W diagnozie potrzeb w tym obszarze wskazano m.in. słabości w zakresie innowacyjności, potencjału B+R, umiędzynarodowienia nauki, wiedzochłonności

gospodarki, wykorzystania kolei i jakości środowiska. Jednocześnie jako ważny potencjał konkurencyjności wskazano wykształcone i zaawansowane technologicznie kadry.

Proponowane kierunki interwencji obejmują w szczególności: politykę przemysłową, badawczą i innowacyjną; selektywne wsparcie firm o największym potencjale; rozwój narzędzi współpracy biznes–nauka–administracja; umiędzynarodowienie nauki i szkolnictwa wyższego; transformację cyfrową przedsiębiorstw oraz rozwój i wykorzystanie ICT w sektorze publicznym i przedsiębiorstwach; system rozwoju kompetencji przyszłości; a także inwestycje infrastrukturalne w transporcie, w tym TEN-T, kolej, porty, kolej dużych prędkości i zintegrowany transport publiczny.

Z perspektywy przedsiębiorstw szczególnie istotne są trzy elementy tej propozycji:

- zapowiedź bardziej selektywnego wsparcia dla 2-3 branż kluczowych z punktu widzenia kraju lub regionu oraz dla firm mających znaczenie w europejskich i globalnych łańcuchach dostaw,
- priorytet dla startupów technologicznych i rosnących firm typu mid-cap, co może być ważnym uzupełnieniem dotychczasowej koncentracji na MŚP,
- włączenie transformacji cyfrowej przedsiębiorstw do logiki konkurencyjności, a nie traktowanie cyfryzacji wyłącznie jako odrębnego, technicznego obszaru wsparcia.

Nacisk ma być położony na współpracę nauki, biznesu i administracji oraz komercjalizację, rozwój bazy przemysłowej i nowych technologii, wdrażanie AI i innych narzędzi cyfrowych w firmach, rozwój kompetencji cyfrowych i doradztwa, a cyberbezpieczeństwo powinno być elementem instrumentów wspierających transformację cyfrową. W obszarze transportu zgłoszono potrzebę czytelniejszego podziału interwencji i uwzględnienia zastosowań dual-use.

Priorytet 2: spójność wewnętrzna

Drugi priorytet ma odpowiadać na trwałe dysproporcje rozwojowe, koncentrację wzrostu w metropoliach oraz kumulację problemów społecznych, gospodarczych i infrastrukturalnych w terytoriach słabszych gospodarczo, pozaaglomeracyjnych i depopulacyjnych. Podkreśla się znaczenie ośrodków subregionalnych jako punktów stabilizujących dostęp do usług, aktywność gospodarczą oraz powiązania w skali lokalnej i subregionalnej.

Proponowane działania obejmują m.in. przyspieszenie rozwoju i zmian strukturalnych w regionach mniej zamożnych, transformację strukturalną regionów przemysłowych, wsparcie zmarginalizowanych obszarów wiejskich zagrożonych depopulacją oraz miast subregionalnych, rozwój mieszkalnictwa dostępnego i taniego, wsparcie obszarów przy zewnętrznej granicy UE, a także działania dotyczące zdrowia, aktywności i spójności społecznej. W tej logice spójność nie jest wyłącznie polityką wyrównawczą, ale warunkiem utrzymania potencjału rozwojowego całego kraju.

Z perspektywy przedsiębiorstw spójność nie jest wyłącznie zagadnieniem społecznym. Brak odpowiednich sieci energetycznych, transportu publicznego, mieszkań, opieki nad dziećmi czy szkolnictwa zawodowego może utrudniać firmom rozwój i pozyskiwanie pracowników.

Priorytet 3: transformacja energetyczna, ochrona środowiska, odporność i bezpieczeństwo

Trzeci priorytet łączy transformację energetyczną, środowisko, odporność i bezpieczeństwo. Wyzwania dotyczą m.in. emisji zanieczyszczeń, efektywności energetycznej, gospodarki wodnej, stanu środowiska, bezpieczeństwa oraz dostępności transportowej. Szczególnie ważne są regiony przemysłowe, obszary przygraniczne oraz terytoria narażone na skutki suburbanizacji, suszy i presji środowiskowej.

W obszarze transformacji energetycznej propozycja obejmuje zmniejszenie energochłonności gospodarki i obniżenie kosztów energii dzięki OZE, inwestycje w strategiczne sieci przesyłowe i huby, rozwój czystej energii i modernizację ciepłownictwa, w tym atom i biogaz, poprawę efektywności energetycznej oraz wsparcie regionalnych systemów energii i ciepła. W obszarze środowiska wskazano redukcję zanieczyszczeń, zachowanie i odbudowę potencjału środowiskowego oraz zwiększenie odporności regionów na ekstremalne zjawiska klimatyczne.

Część dotycząca odporności i bezpieczeństwa obejmuje m.in. wzmacnianie systemów bezpieczeństwa, zarządzania kryzysowego i cyberbezpieczeństwa, modernizację infrastruktury ochrony ludności, zabezpieczenie infrastruktury krytycznej, rozwój zdolności przemysłowych wspierających obronność, zwłaszcza technologii podwójnego zastosowania, rozwój odpornej infrastruktury obronnej i mobilności wojskowej, podnoszenie kompetencji społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa oraz wsparcie regionów wschodnich przy granicy z Rosją, Ukrainą i Białorusią.

Jest to jeden z obszarów, w których PPKR powinien być ściśle powiązany z Europejskim Funduszem Konkurencyjności. Środki krajowe i regionalne mogą finansować infrastrukturę, kompetencje lub przygotowanie inwestycji, natomiast instrumenty centralne UE mogą służyć skalowaniu najbardziej strategicznych przedsięwzięć.

Priorytet 4: demokracja, ochrona wartości i sprawność instytucjonalna

Czwarty priorytet obejmuje budowanie potencjału organizacji pozarządowych i odporności społecznej, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, wsparcie partnerów społecznych, edukację obywatelską i reagowanie w sytuacjach kryzysowych. Wskazano również usprawnienie wymiaru sprawiedliwości, w tym kompetencje kadr, cyfryzację i rozwój mediacji, oraz wzmocnienie służby cywilnej i administracji samorządowej przez podnoszenie kompetencji, uproszczenie i elektronizację procesów.

Dla KL ten priorytet ma znaczenie nie tylko instytucjonalne, ale także gospodarcze. Sprawne państwo, stabilne regulacje, skuteczna administracja, szybkie procedury i realny dialog z partnerami społecznymi są warunkiem efektywnego wykorzystania środków unijnych. Z punktu widzenia firm uproszczenie procesów i cyfryzacja administracji mogą mieć równie praktyczne znaczenie jak same instrumenty finansowe.

Priorytet 5: Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybołówstwa

Piąty priorytet dotyczy poprawy warunków życia rolników i rybaków, wsparcia dochodów, długoterminowej konkurencyjności sektora rolnego i rybackiego oraz bezpieczeństwa żywnościowego. W logice PPKR oznacza to konieczność powiązania działań rolnych i rybackich z szerszą polityką rozwoju terytorialnego, usług publicznych, odporności i konkurencyjności obszarów wiejskich.

Z punktu widzenia biznesu znaczenie mogą mieć przede wszystkim modernizacja rolnictwa i przetwórstwa spożywczego, technologie żywnościowe i biogospodarka, gospodarka obiegu zamkniętego, rozwój obszarów wiejskich, bezpieczeństwo żywnościowe. Włączenie tych polityk do jednego planu może ułatwić budowanie bardziej kompleksowych projektów, ale może również komplikować negocjacje dotyczące podziału środków. Poszczególne obszary mają własne cele, grupy beneficjentów i tradycje wdrażania.

Z punktu widzenia Konfederacji Lewiatan propozycja priorytetów PPKR jest ważna z kilku powodów.

- Po pierwsze, przesuwa akcent z prostego finansowania szerokiej listy działań na selektywną interwencję w obszarach, które mają przynieść zmianę strukturalną.
- Po drugie, silnie wiąże PPKR z instrumentami i programami zarządzanymi centralnie przez Komisję Europejską.
- Po trzecie, zakłada szersze wykorzystywanie instrumentów zwrotnych w miejsce dotacji, szczególnie w przypadku wsparcia dla przedsiębiorstw.
- Po czwarte, wskazuje na potrzebę konsolidacji źródeł finansowania i zintegrowanego planowania w takich obszarach jak innowacje, edukacja, usługi społeczne czy infrastruktura.

Dla działań rzeczniczych KL oznacza to konieczność pilnowania, aby selektywność nie prowadziła do pominięcia realnych potrzeb firm, a jednocześnie, aby wsparcie dla przedsiębiorstw było projektowane w sposób bardziej strategiczny niż dotychczas: jako element wzmacniania produktywności, innowacyjności, cyfryzacji, zdolności eksportowych, odporności i uczestnictwa w europejskich łańcuchach wartości.

5.5. Planowany układ PPKR i charakter rozdziałów

Projekt Założeń do PPKR zakłada strukturę obejmującą 10 rozdziałów krajowych i 16 rozdziałów regionalnych. Rozdziały są podstawowym poziomem strukturyzacji interwencji. W każdym z nich mają zostać opisane działania – reformy, inwestycje i inne interwencje. Ponadto elementami tych działań będą kamienie milowe, wskaźniki, wycena, warunki realizacji i odpowiedzialne instytucjami. Rozdziały krajowe mają co do zasady charakter międzysektorowy, a regionalne – komplementarny i uzupełniający wobec poziomu krajowego.

Rozdziały krajowe mają obejmować działania o charakterze strategicznym lub wymagające koordynacji na poziomie państwa. Rozdziały regionalne mają koncentrować się na działaniach odpowiadających specyficznym potrzebom województw i celom polityki regionalnej prowadzonej przez samorządy województw. MFIPR zachowuje kluczową rolę programową w koordynacji części krajowej i regionalnej, a szczegółowy podział zadań, alokacji i systemu instytucjonalnego jest nadal przedmiotem prac i negocjacji.

Typ rozdziału	Planowany zakres	Charakter	Odpowiedzialność / koordynacja
Krajowy	1. Rozwój innowacyjności, przemysłu, współpracy nauki i gospodarki oraz jakości szkolnictwa wyższego	Priorytet 1; interwencja strategiczna, międzysektorowa	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MFiPR)
Krajowy	2. Wybrane terytoria o specjalnych potrzebach rozwojowych oraz mieszkalnictwo	Priorytet 2; działania terytorialne i mieszkaniowe	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MFiPR)
Krajowy	3. Rozwój społeczny: zasoby pracy, kompetencje, kształcenie ustawiczne, edukacja, usługi społeczne, deprivacja materialna, potencjał NGO i partnerów społecznych	Priorytety 2 i 4	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MFiPR)
Krajowy	4. Ochrona zdrowia, w tym ochrona zdrowia w warunkach kryzysowych	Priorytety 2 i 3	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MFiPR)
Krajowy	5. Strategiczna infrastruktura transportowa, w tym mobilność wojskowa i elementy związane z bezpieczeństwem	Priorytety 1, 2 i 3	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MFiPR)
Krajowy	6. Zielona transformacja, odporność klimatyczna, energetyka i sieci energetyczne	Priorytet 3	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MFiPR)
Krajowy	7. Bezpieczne i sprawne państwo, kompetencje i potencjał instytucjonalny	Priorytet 4	minister właściwy ds. rozwoju regionalnego (MFiPR)

Krajowy	8. WPR: opłacalność produkcji rolnej, konkurencyjność rolnictwa i sektora rolno-spożywczego	Priorytet 5	minister właściwy ds. Rolnictwa
Krajowy	9. WPRyb: zrównoważone, konkurencyjne i rentowne rybołówstwo, akwakultura i przetwórstwo	Priorytet 5	minister właściwy ds. Rybołówstwa
Krajowy	10. Ochrona granic, azyl i migracja oraz bezpieczeństwo wewnętrzne	Priorytet 3	minister właściwy ds. spraw wewnętrznych
Regionalny	16 rozdziałów regionalnych – po jednym dla każdego województwa	głównie inwestycje odpowiadające potrzebom regionów; działania tematyczne i terytorialne, komplementarne wobec poziomu krajowego	zarządy województw; koordynacja ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego

Tabela 8. Planowany układ PPKR i odpowiedzialność za rozdziały. Opracowanie własne, m.in. na podstawie projektu Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego na lata 2028-2034 (dokument nieopublikowany)

Bezpieczeństwo, infrastruktura krytyczna i technologie podwójnego zastosowania (dual-use) mają być uwzględniane przekrojowo, a nie wyłącznie w jednym rozdziale. Wymiar terytorialny również ma mieć charakter przekrojowy. W pracach nad PPKR podkreślono potrzebę rozdzielenia poziomu realizacji kraj-region na poziomie poszczególnych działań, ustalenia alokacji na województwa oraz zapewnienia wymaganej koncentracji środków w regionach słabiej rozwiniętych.

Wstępny podział środków na rozdziały, działania i województwa ma być wypracowywany w II połowie 2026 roku. Szczegółowe opisy działań, obejmujące m.in. wskaźniki produktu i rezultatu, mają powstawać od października do grudnia 2026 r. Zgodnie z harmonogramem wszystkie rozdziały PPKR powinny być przygotowane do grudnia 2026 r.

Projekt Założeń doprecyzowuje charakter rozdziałów regionalnych. Mają one zawierać dwa typy działań: działania tematyczne, dedykowane konkretnym obszarom wsparcia i rozliczane wskaźnikami produktu, oraz działania terytorialne, które integrują interwencje różnych sektorów wokół potrzeb określonych terytoriów. Zakres tematyczny i oczekiwany wkład każdego województwa w cele PPKR mają być uzgadniane pomiędzy MFIPR a samorządem województwa.

Plan społeczno-klimatyczny (PSK) ma być przygotowywany jako oddzielny dokument, a nie jako część PPKR. Także Interreg ma pozostać poza PPKR – rozdziały współpracy terytorialnej mają tworzyć unijny Plan Interreg.

5.6 System instytucjonalny PPKR

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego ma pełnić funkcję instytucji koordynującej – odpowiadać za spójność Planu, koordynację, monitorowanie oraz składanie wniosków o płatność do KE.

Instytucje zarządzające mają odpowiadać za poszczególne rozdziały, wybór operacji oraz osiągnięcie kamieni milowych i wskaźników. W większości rozdziałów krajowych przewidziano możliwość wyznaczania instytucji pośredniczących, a na obecnym etapie negocjacji również instytucji wdrażających.

Agencją płatniczą dla Wspólnej Polityki Rolnej ma pozostać Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, natomiast dla pozostałych działań PPKR funkcję płatniczą ma pełnić minister właściwy ds. finansów. Minister finansów ma również pełnić funkcję instytucji audytowej.

Dla poszczególnych rozdziałów mają działać komitety monitorujące, uzupełnione przez komitet koordynujący dla całego PPKR. Rada Ministrów ma być regularnie informowana o stanie wdrażania i podejmować decyzje o działaniach naprawczych w razie opóźnień.

5.7. Measures: podstawowe jednostki interwencji w PPKR

Architektura projektowania działań w ramach funduszy na lata 2028-2034 została określona w projekcie [rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych](#) i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii.

Ważną zmianą w sposobie programowania środków na lata 2028–2034 będzie oparcie PPKR na tzw. **measures**. To one będą wypełniały priorytety PPKR, o których mowa w poprzednim punkcie. Termin ten można przetłumaczyć jako „działania” lub „interwencje”, jednak jego znaczenie będzie szersze niż znaczenie działania znanego z obecnych programów Funduszy Europejskich.

Measure będzie podstawową jednostką opisu interwencji w PPKR. Może oznaczać:

- reformę;
- inwestycję;
- inną interwencję;
- połączenie reformy i inwestycji.

Measure może być realizowana na poziomie krajowym albo niższym niż krajowy, np. regionalnym lub lokalnym. Dobór właściwego wariantu powinien wynikać z charakteru problemu, który ma zostać rozwiązany, oraz celu planowanej interwencji.

Rozporządzenie unijne nie zawiera zamkniętych definicji reformy i inwestycji. Pozostawia więc państwom członkowskim pewną elastyczność przy projektowaniu działań. Nie oznacza to jednak pełnej dowolności. Konstrukcja measure powinna jasno pokazywać, jaki problem ma zostać rozwiązany, jakie działania będą podjęte i jaki efekt ma zostać osiągnięty.

Measure może przyjąć jeden z kilku podstawowych wariantów.

- **Wariant 1. Wyłącznie reforma:** W tym przypadku głównym celem interwencji jest zmiana sposobu działania systemu, instytucji lub mechanizmu wsparcia (np. zmiana przepisów; uproszczenie procedur administracyjnych; wprowadzenie nowych standardów)
- **Wariant 2. Wyłącznie inwestycja:** Measure może obejmować także samą inwestycję, jeżeli to ona bezpośrednio odpowiada na zidentyfikowany problem (np. dostarczenie infrastruktury, sprzętu, technologii, kompetencji)
- **Wariant 3. Reforma i inwestycja jako jedna spójna interwencja:** W wielu przypadkach najlepsze rezultaty może przynieść połączenie reformy i inwestycji. Sama inwestycja nie zawsze wystarczy, jeżeli problem wynika również z nieefektywnych procedur, niejasnego podziału odpowiedzialności lub barier regulacyjnych. Z drugiej strony sama zmiana przepisów może nie przynieść efektu bez zapewnienia odpowiedniej infrastruktury, narzędzi lub kompetencji.

Każda measure będzie realizowana poprzez jedną lub wiele **operacji (operations)** stanowiących poziom wykonawczy interwencji. Operation może odpowiadać pojedynczemu projektowi, ale może również obejmować grupę projektów.

Do measure mają zostać przypisane **milestones i targets**, które umożliwią ocenę postępów.

Milestone ma charakter jakościowy. Odnosi się do istotnego etapu wdrażania interwencji. Może nim być np. przyjęcie ustawy lub rozporządzenia, uruchomienie systemu informatycznego, ustanowienie nowego standardu, podpisanie umowy, rozpoczęcie funkcjonowania instrumentu finansowego, zakończenie ważnego etapu inwestycji.

Target ma charakter ilościowy. Służy do oceny rzeczowego postępu interwencji i jest formułowany na podstawie produktów określonych w ramach wykonania. Target może dotyczyć np. liczby przedsięwzięć objętych wsparciem, liczby zmodernizowanych budynków, liczby wdrożonych systemów cyfrowych, liczby osób, które podniosły kwalifikacje.

Target odpowiada na pytanie: jaka konkretna, mierzalna skala interwencji została osiągnięta? Odrębną rolę będą pełnić **result indicators**, czyli wskaźniki rezultatu. Służą one monitorowaniu efektów interwencji, ale nie stanowią bezpośredniej podstawy rozliczeń finansowych. Wskaźniki rezultatu mogą dotyczyć np. zmniejszenia zużycia energii skrócenia czasu trwania procedur administracyjnych; zwiększenia dostępności usług cyfrowych; zwiększenia zatrudnienia.

PPKR ma być instrumentem służącym wywoływaniu trwałych zmian strukturalnych w kluczowych obszarach rozwoju kraju. Z tego względu measure nie powinna być wyłącznie zbiorem projektów albo listą wydatków.

Dobrze zaprojektowana measure powinna opierać się na jasnej logice przyczynowo-skutkowej: reforma lub inwestycja → usprawnienie sposobu działania systemu → obserwowalny efekt.

Dla przedsiębiorstw wprowadzenie logiki opartej na measures może mieć kilka istotnych konsekwencji.

- Po pierwsze, finansowanie firm powinno być coraz wyraźniej osadzone w szerszej logice rozwojowej. Konkurs lub instrument finansowy dla przedsiębiorstw nie będzie wyłącznie odrębnym działaniem, ale elementem measure służącej osiągnięciu określonego rezultatu gospodarczego lub społecznego.
- Po drugie, większego znaczenia nabierze komplementarność. Wsparcie finansowe dla firm może być łączone z reformami administracyjnymi, zmianami regulacyjnymi, rozwojem infrastruktury, działaniami edukacyjnymi lub usługami doradczymi.
- Po trzecie, projektując interwencje dla biznesu, warto analizować nie tylko dostępność dotacji, ale także bariery ograniczające skuteczność inwestycji. Mogą nimi być np. brak dostępu do sieci energetycznej, niedobór kompetencji, długotrwałe procedury, brak finansowania wkładu własnego albo niewystarczająca współpraca pomiędzy nauką i przemysłem.
- Po czwarte, system powinien zachować prostotę z perspektywy przedsiębiorcy. Bardziej rozbudowana logika programowania na poziomie PPKR nie powinna prowadzić do zwiększenia liczby obowiązków administracyjnych po stronie beneficjentów. Przedsiębiorstwo powinno odpowiadać za prawidłową realizację własnego projektu i osiągnięcie przypisanych mu efektów, ale nie powinno ponosić ryzyka związanego z opóźnieniem reform lub działań pozostających poza jego kontrolą.

Dobrze zaprojektowane measures mogą pomóc w odejściu od rozproszonego finansowania pojedynczych przedsięwzięć na rzecz interwencji, które rzeczywiście usuwają bariery rozwojowe i prowadzą do trwałej modernizacji gospodarki.

5.8. Regiony: kluczowy spór o realną decentralizację

Jednym z najważniejszych punktów w procesie negocjacji nowego budżetu UE jest przyszła rola regionów. W obecnej perspektywie regiony mają odrębne programy regionalne i silną pozycję instytucji zarządzających. W propozycji 2028-2034 pojawia się jeden PPKR, a rozdziały regionalne i sektorowe mają inny status niż dzisiejsze programy. W porównaniu z latami 2021-2027 rola regionów może być słabsza, a autonomia mniejsza, jeżeli nie zostanie odpowiednio zabezpieczona w końcowych rozwiązaniach.

Polskie podejście zakłada utrzymanie regionalnego wymiaru wdrażania. MFIPR potwierdziło 16 rozdziałów regionalnych – po jednym dla każdego województwa – oraz bezpośrednie zarządzanie przez samorządy województw 44% puli polityki spójności, tj. około 35 mld euro według obecnego projektu. Rekomendowane jest systemowe uwzględnianie wymiaru terytorialnego, wykorzystanie Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT), Innych Instrumentów Terytorialnych (IIT) i Rozwoju Lokalnego Kierowanego przez Społeczność (RLKS), inicjatywy LEADER oraz komplementarne wsparcie obszarów strategicznej interwencji z poziomu krajowego. Kluczowe będzie jednak nie tylko formalne istnienie rozdziałów regionalnych, lecz realny wpływ regionów na wybór działań, kryteria, nabory i monitorowanie potrzeb terytorialnych.

Dla biznesu rola regionów ma znaczenie praktyczne. Regionalne instytucje często lepiej rozpoznają lokalne ekosystemy gospodarcze, potrzeby MŚP, specjalizacje regionalne, bariery infrastrukturalne i zapotrzebowanie na usługi doradcze.



LEWIATAN

Zbyt daleko idąca centralizacja mogłaby zwiększyć dystans między projektowaniem instrumentów a realnymi potrzebami przedsiębiorców. Z drugiej strony jeden plan krajowy może ułatwić koordynację i zmniejszyć rozproszenie, pod warunkiem, że będzie oparty na partnerstwie, przejrzystych zasadach i dobrym podziale odpowiedzialności.

Projekt Założeń konkretyzuje terytorialną koncentrację środków. Co najmniej 47,2 mld euro, czyli około 60% alokacji polityki spójności, ma być wydatkowane w 12 słabiej rozwiniętych jednostkach NUTS 2. Na potrzeby perspektywy 2028-2034 zakłada się, że:

- region Warszawski Stołeczny będzie regionem lepiej rozwiniętym,
- cztery województwa – dolnośląskie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie – będą regionami przejściowymi,
- pozostałe obszary NUTS 2 będą regionami słabiej rozwiniętymi.

Część alokacji regionalnej ma być dzielona pomiędzy województwa z uwzględnieniem kategorii regionu, liczby ludności oraz poziomu PKB per capita – im niższy poziom rozwoju, tym wyższe wsparcie per capita. Druga część ma być ukierunkowana na obszary wskazane krajowo jako wymagające szczególnego wsparcia: obszary transformacji energetycznej, obszary wiejskie wymagające większego włączenia w procesy rozwojowe oraz obszary przy zewnętrznej granicy UE. Ostateczny podział między rozdziały regionalne ma być uzgodniony przez MFIPR z marszałkami.

5.9. Warunkowość, reformy i płatności

W porównaniu z perspektywą 2021-2027 nowy model wzmacnia warunkowość i rozliczanie osiągnięć. Zasady praworządności i Karty Praw Podstawowych mają funkcjonować jako warunki horyzontalne, a zgodnie z projektem Komisji płatności dla państwa członkowskiego będą silniej powiązane z osiąganiem kamieni milowych, celów i – w określonych przypadkach – produktów przypisanych do measures.

To nie oznacza prostego przeniesienia KPO do polityki spójności, ale ryzyko „RRF-izacji” (określenie pochodzi od RRF, czyli Recovery and Resilience Facility – Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który obecnie w Polsce jest wdrażany jako KPO) jest realnym tematem debaty. Z perspektywy beneficjentów ważne jest, aby rezultaty i kamienie milowe były projektowane realistycznie, w sposób uwzględniający cykl inwestycyjny przedsiębiorstw, procedury administracyjne, zamówienia, pozwolenia, dostępność wykonawców i ryzyka rynkowe. Zbyt sztywne warunki mogą utrudniać realizację nawet dobrych projektów.

Robocze wytyczne Komisji z 22 lipca 2026 r. doprecyzowują tę logikę: milestone ma oznaczać osiągnięcie jakościowe, target – osiągnięcie ilościowe, a pay-out value – kwotę wypłacaną państwu za postęp we wdrażaniu planu. Komisja ma dokonywać płatności do państwa po weryfikacji osiągnięć zapisanych w PPKR. Nie przesądza to jednak jeszcze szczegółowego modelu rozliczeń między polskimi instytucjami a beneficjentami. Ten element wymaga dalszego zaprojektowania tak, aby ryzyka systemowe i reform pozostające poza kontrolą firmy nie były przenoszone na przedsiębiorcę.

Projekt Założeń do PPKR wskazuje dodatkowo, że relacja finansowa Polska – KE ma odejść od klasycznego modelu refundacyjnego. Płatności mają następować na podstawie osiągniętych kamieni milowych i wskaźników rzeczowych przypisanych reformom i inwestycjom. Ich niewykonanie może prowadzić do wstrzymania, obniżenia lub anulowania części finansowania. Z punktu widzenia systemu krajowego oznacza to konieczność zapewnienia płynności i ostrożnego doboru działań, za których realizację odpowiadać ma – co do zasady – jedna wskazana instytucja.

Warunkowość horyzontalna ma obejmować dwa obowiązkowe warunki: przestrzeganie zasad państwa prawa oraz praw, wolności i zasad Karty Praw Podstawowych UE. Polska ma przedstawić samoocenę ich spełniania oraz środki zapewniające przestrzeganie warunków przez cały okres wdrażania. Naruszenie warunku może skutkować wstrzymaniem płatności w zakresie stwierdzonego naruszenia.

Uruchomienie PPKR będzie wymagało nowej krajowej ustawy regulującej realizację zadań finansowanych ze środków europejskich na lata 2028-2034, dostosowania przepisów dotyczących WPR i WPRyb oraz zmian w ustawie o finansach publicznych. Te ostatnie mają uwzględnić nowe mechanizmy transferów i rozliczeń oraz zapewnić ciągłość płatności dla beneficjentów także w sytuacji zawieszenia lub ograniczenia wypłat przez KE.

5.10. Konkurencyjność w PPKR: co powinno być ważne dla biznesu

Założenia do PPKR wskazują na istotnie szersze stosowanie instrumentów zwrotnych, zwłaszcza w sektorze przedsiębiorstw. W obecnej perspektywie 2021-2027 instrumenty finansowe obejmują 7,3% alokacji polityki spójności. W PPKR udział ten miałby być od 1,5 do 2 razy większy. Oznacza to wyraźne przesunięcie części wsparcia firm z bezzwrotnych dotacji w stronę pożyczek, gwarancji lub innych form finansowania zwrotnego.

Równocześnie PPKR ma być komplementarny z programami zarządzanymi centralnie przez KE. Założenia do PPKR formułują zasadę „po pierwsze programy KE”: podmioty mające duży potencjał aplikacyjny powinny w pierwszej kolejności korzystać z EFK, Horyzontu Europa, CEF i innych programów centralnych, natomiast PPKR ma budować zdolność do aplikowania – m.in. przez wsparcie przygotowania projektów, konsorcjów i partnerstw – oraz uzupełniać finansowanie tam, gdzie jest to uzasadnione. Ma to szczególne znaczenie dla regionów lepiej rozwiniętych i przejściowych, gdzie poziom krajowego i regionalnego wsparcia dotacyjnego będzie niższy.

Z punktu widzenia KL szczególnie ważne jest, aby w PPKR nie zgubić przedsiębiorstw jako głównych użytkowników i współtwórców innowacji. Jeżeli środki mają wzmacniać konkurencyjność, trzeba projektować instrumenty w oparciu o realne ścieżki rozwoju firm: od diagnozy potrzeb, przez inwestycje technologiczne i procesowe, po wdrożenie, skalowanie, eksport oraz udział w projektach europejskich.

6. Europejski Fundusz Konkurencyjności: nowy parasol dla strategicznych technologii

6.1. Dlaczego powstaje EFK

Europejski Fundusz Konkurencyjności jest najważniejszym nowym instrumentem w budżecie UE po 2027 r. Jego założenia zostały wskazane w [projekcie rozporządzenia, które go ustanawia](#).

Jest odpowiedzią na rosnącą presję konkurencyjną ze strony gospodarek USA i Chin, zależność Europy od importu technologii i komponentów oraz rozdrobnienie dotychczasowych instrumentów wsparcia. Obecna oferta programów finansowanych z budżetu UE nie zapewnia wystarczająco płynnego i szerokiego wsparcia na całej ścieżce inwestycyjnej: od badań, przez rozwój, skalowanie, wdrożenie przemysłowe i produkcję. System jest zbyt rozproszony, niewystarczająco elastyczny w reagowaniu na nowe potrzeby strategiczne oraz zbyt słabo powiązany z finansowaniem krajowym, regionalnym i prywatnym. Szczególnie istotna jest tzw. „dolina śmierci”, czyli etap przejścia od innowacji do komercjalizacji i produkcji na dużą skalę. W Europie wiele technologii powstaje na dobrym poziomie badawczym, ale nie zawsze przechodzi w skalowalne modele biznesowe, produkcję i globalną ekspansję. EFK ma odpowiedzieć właśnie na ten problem: nie tylko finansować badania, ale tworzyć ścieżkę od pomysłu do rynku i od rynku do europejskiej skali.

EFK nie powinien być traktowany jako kolejny program dotacyjny. To raczej próba uporządkowania instrumentów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską wokół konkurencyjności, bezpieczeństwa gospodarczego i strategicznych technologii. Co ważne, EFK ma się koncentrować na wzmacnianiu konkurencyjności zewnętrznej UE i wspierać projekty w oparciu o kryterium doskonałości odniesionego do całego rynku UE (a nie pojedynczych gospodarek). Mniej istotne (przynajmniej na tym etapie prac) są kwestie związane ze spójnością wewnętrzną UE czy zrównoważone wzmacnianie konkurencyjności.

Celem EFK jest uproszczenie dostępu do finansowania i skupienie środków na sektorach, które mają strategiczne znaczenie dla UE. Komisja zapowiada wspólny zestaw reguł i jeden punkt dostępu do instrumentów. EFK ma ograniczyć problem, który jest dobrze znany przedsiębiorstwom: projekt pasujący do kilku programów musi obecnie spełniać odmienne zasady, korzystać z różnych formularzy i przechodzić przez odrębne procedury. Nowy fundusz ma stworzyć bardziej spójną ścieżkę finansowania od rozwoju technologii po wdrożenie i skalowanie produkcji.

Dla Polski oznacza to potrzebę przejścia „od uczestnictwa do współtworzenia”: obecności przy stole negocyjnym, w konsorcjach, projektach pilotażowych, sieciach eksperckich i inicjatywach strategicznych. W odniesieniu do założeń EFK, biorąc od uwagę znikomy udział polskich projektów w aktualnych programach centralnych KE, duże znaczenie w trakcie negocjacji może mieć prowadzenie zasad promujących udział podmiotów z Polski (koperty narodowe lub kryteria promujące partnerstwa z takimi podmiotami).



LEWIATAN

6.2. Skala i architektura EFK

Projekt rozporządzenia przewiduje dla samego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności budżet w wysokości **234,3 mld euro** w cenach bieżących.

Fundusz ma obejmować cztery główne obszary: czysta transformacja i dekarbonizacja; biotechnologia, rolnictwo i biogospodarka; transformacja cyfrowa; odporność, obronność i przestrzeń kosmiczna.

obszar EFK (tzw. okno – policy window)	znaczenie dla firm
Zielona transformacja i dekarbonizacja przemysłu	Technologie niskoemisyjne, efektywność energetyczna, dekarbonizacja procesów, przemysłowe wdrożenia clean tech.
Zdrowie, biotechnologia, rolnictwo i biogospodarka	Biotechnologia, farmacja, wyroby medyczne, bezpieczeństwo żywnościowe, bioekonomia i produkcja strategiczna.
Przywództwo cyfrowe	AI, półprzewodniki, cyberbezpieczeństwo, technologie danych, infrastruktura cyfrowa, przemysł 4.0.
Odporność, bezpieczeństwo, obronność i przestrzeń kosmiczna	Technologie dual-use, przemysł obronny, kosmos, odporność łańcuchów dostaw i bezpieczeństwo gospodarcze.

Tabela 9. Struktura EFK. Opracowanie własne.

Dodatkowo w architekturze wsparcia jako instrumenty wykorzystywane lub powiązane z EFK, wskazuje się na program Horyzont Europa oraz segment InvestEU w ramach EFK, który zakłada wykorzystanie gwarancji, pożyczek, inwestycji kapitałowych oraz wsparcie start-upów i scale-upów.

W różnych źródłach pojawiają się różne kwoty dotyczące konkurencyjności. Warto je uporządkować:

Zakres	orientacyjna kwota
sam Europejski Fundusz Konkurencyjności	234,3 mld euro
EFK i Horyzont Europa łącznie	ok. 409 mld euro
EFK, Horyzont Europa i Fundusz Innowacyjny	ok. 450 mld euro

Tabela 10. Finansowanie instrumentów EFK i HE. Opracowanie własne.

Nie należy zatem utożsamiać kwoty około 450 mld euro z budżetem samego EFK. Jest to szerszy pakiet instrumentów służących konkurencyjności gospodarki UE. EFK będzie funkcjonował obok Horyzontu Europa, ale oba instrumenty mają być ściśle powiązane. Horyzont Europa ma finansować m.in. badania i innowacje, natomiast EFK ma ułatwiać wdrażanie technologii, skalowanie działalności oraz inwestycje o znaczeniu przemysłowym.

6.3. Zestaw narzędzi: więcej niż granty

EFK ma korzystać z pełnego zestawu narzędzi finansowych: dotacji, pożyczek, instrumentów kapitałowych, instrumentów mieszanych, gwarancji budżetowych i zamówień publicznych. Komisja Europejska podkreśla także narzędzia polityki przemysłowej: podmioty tworzące łańcuchy wartości na jednolitym rynku, unijnych liderów technologicznych, działania ramp-up oraz dodatkowe finansowanie projektów IPCEI. Oznacza to, że przyszłe wsparcie może być bardziej zróżnicowane i silniej powiązane z logiką rynku, inwestorów i strategicznych zdolności produkcyjnych.

Dla firm przyzwyczajonych do klasycznych dotacji krajowych będzie to zmiana kulturowa. W wielu przypadkach istotne będzie nie tylko przygotowanie dobrego wniosku, ale także pokazanie potencjału skalowania, własności intelektualnej, wpływu na europejskie łańcuchy wartości, zdolności do przyciągania kapitału prywatnego oraz współpracy z innymi podmiotami w UE. Wsparcie EFK może więc premiować firmy, które myślą strategicznie, rozwijają technologię z potencjałem globalnym i są gotowe wejść w europejski ekosystem.

6.4. Co EFK oznacza dla Polski

EFK stawia przed Polską dwa równoległe zadania.

Pierwsze to aktywny udział w negocjacjach kształtu funduszu, tak aby uwzględniał interesy krajów rozwijających swoje zdolności technologiczne i przemysłowe, a nie tylko państw, które już dziś mają największe korporacje i najsilniejsze sieci badawczo-przemysłowe. Drugie to przygotowanie krajowego systemu wsparcia, który pomoże przedsiębiorstwom wejść do programów centralnych.

Polskie firmy często skutecznie korzystają z krajowych i regionalnych dotacji, ale rzadziej sięgają po instrumenty centralne UE. EFK może wymagać innego podejścia: wcześniejszego przygotowania projektów; współpracy z partnerami zagranicznymi; wykazania europejskiego znaczenia inwestycji; budowania konsorcjów; łączenia finansowania publicznego i prywatnego; przygotowania projektu w sposób atrakcyjny także dla instytucji finansowych.

Z punktu widzenia polityki publicznej ważna będzie komplementarność. PPKR powinien pomagać firmom w przygotowaniu infrastruktury, kompetencji i projektów inwestycyjnych, a EFK umożliwiać skalowanie przedsięwzięć o znaczeniu strategicznym.

Z perspektywy KL jest to ważny kierunek działania rzeczniczego. Polska powinna zabiegać o komplementarność PPKR i instrumentów centralnych: wsparcie przygotowania projektów europejskich, Granty na Eurogranty, doradztwo, finansowanie wkładu własnego, szkolenia, mapowanie partnerstw, pomoc w wejściu do konsorcjów i ułatwienia w tworzeniu projektów demonstracyjnych. Bez takiego pomostu EFK może zwiększyć różnice między firmami, które już potrafią grać w europejskiej lidze, a resztą rynku.

7. Horyzont Europa 2028-2034: od programu badawczego do narzędzia konkurencyjności

7.1. Dlaczego powstaje nowy Horyzont Europa i jak jest powiązany z EFK

Horyzont Europa pozostanie głównym programem UE finansującym badania naukowe i innowacje. Komisja proponuje jednak istotne zwiększenie jego skali i silniejsze powiązanie z polityką konkurencyjności. Jego założenia zostały wskazane w [projekcie rozporządzenia ustanawiającego kolejny program ramowy](#).

Program ma zachować własną podstawę prawną, markę i charakter. Jest to ważne dla środowiska naukowego, ponieważ Horyzont Europa nadal ma wspierać badania podstawowe, doskonałość naukową i inicjatywy oddolne. Jednocześnie program będzie ściślej połączony z Europejskim Funduszem Konkurencyjności.

Komisja chce stworzyć bardziej płynną ścieżkę: **od badań podstawowych → przez badania stosowane i rozwój technologii → do start-upów i scale-upów → aż po wdrożenie przemysłowe i rozwój produkcji.**

Horyzont Europa ma wspierać wcześniejsze etapy tej ścieżki, natomiast EFK ma ułatwiać skalowanie i inwestycje. Oba instrumenty mają korzystać ze wspólnego zestawu zasad.

Program może wspierać również projekty podwójnego zastosowania, czyli technologie mające zastosowania cywilne i potencjalnie związane z bezpieczeństwem. Badania przeznaczone wyłącznie na cele obronne mają być finansowane w ramach odrębnego komponentu EFK.

7.2. Skala i architektura Horyzontu Europa

Komisja proponuje budżet Horyzontu Europa na poziomie około **175 mld euro**. Jest to znaczący wzrost w porównaniu z obecną perspektywą.

Program ma obejmować cztery filary:

Filar I. Doskonała nauka

Filar będzie wspierał badania najwyższej jakości, naukowców oraz instytucje badawcze. Szczególną rolę nadal będzie odgrywała Europejska Rada ds. Badań Naukowych – ERC. Przewidziano również wsparcie mobilności badaczy i rozwój infrastruktury naukowej.

Filar II. Konkurencyjność i społeczeństwo

Filar obejmie współpracę badawczą i projekty odpowiadające na wyzwania gospodarcze oraz społeczne. Jego znaczenie będzie szczególnie duże dla konsorcjów łączących przedsiębiorstwa, uczelnie i instytuty badawcze.

Filar III. Innowacje

Filar ma wspierać przełomowe innowacje i przedsiębiorstwa rozwijające technologie o wysokim poziomie ryzyka. Rozszerzona ma zostać rola Europejskiej Rady ds. Innowacji – EIC. Program ma obejmować również start-upy rozwijające technologie podwójnego zastosowania oraz rozwiązania istotne dla bezpieczeństwa.

Filar IV. Europejska Przestrzeń Badawcza

Filar ma służyć wzmocnieniu europejskiego systemu badań i innowacji. Obejmuje m.in. instrumenty wspierające państwa i regiony o słabszej pozycji w europejskim systemie badawczym oraz rozwój infrastruktury naukowej i technologicznej.

Horyzont Europa pozostanie przede wszystkim programem badań i innowacji, w którym dotacje będą odgrywały bardzo ważną rolę. Projekt zakłada jednak także inne formy wsparcia.

Mogą to być m.in. granty badawcze, nagrody, zamówienia publiczne, wsparcie infrastruktury badawczej, partnerstwa europejskie, instrumenty dla start-upów i scale-upów.

Ważnym elementem programu pozostanie współpraca międzynarodowa. Wiele projektów będzie realizowanych przez konsorcja złożone z przedsiębiorstw, uczelni, instytutów badawczych i innych podmiotów z różnych państw.

Z punktu widzenia przedsiębiorstw istotna będzie również rola Europejskiej Rady ds. Innowacji. EIC ma wspierać projekty o wysokim ryzyku technologicznym, które mogą doprowadzić do powstania nowych rynków lub radykalnie zmienić istniejące sektory.

Nowym elementem są projekty typu moonshot, które mają prowadzić od badań przez demonstrację do wdrożenia w rzeczywistym środowisku. Komisja zakłada możliwość łączenia w nich finansowania Horyzontu Europa, EFK, środków krajowych oraz kapitału publicznego i prywatnego. Wśród przykładowych obszarów wymieniane są m.in. AI nowej generacji, technologie kwantowe, czyste lotnictwo, suwerenność danych, automatyczna mobilność, terapie regeneracyjne, energia syntezy i gospodarka kosmiczna.

Komisja zapowiada również uproszczenie realizacji programu: mniej tematów konkursowych, prostsze formy wsparcia i skrócenie czasu od zamknięcia naboru do podpisania umowy grantowej. Europejska Rada ds. Innowacji ma zostać rozszerzona i uzyskać wyraźniejszy komponent dla startupów obronnych i dual-use.

7.3. Co Horyzont Europa oznacza dla Polski

Dla Polski nowy Horyzont Europa może być szansą na silniejsze włączenie nauki i biznesu w europejskie projekty technologiczne.

Program powinien być traktowany nie tylko jako źródło grantów badawczych, ale jako pierwszy etap szerszej ścieżki rozwoju technologii. Projekt, który powstanie w Horyzoncie Europa, może następnie zostać rozwinięty i wdrożony dzięki środkom PPKR, EFK lub instrumentom finansowym.

Dla polskich podmiotów szczególnie ważne mogą być projekty łączące naukę i przemysł; udział przedsiębiorstw w międzynarodowych konsorcjach; rozwój kompetencji w zakresie zarządzania dużymi projektami B+R; wzmocnianie krajowych ekosystemów innowacji; wsparcie infrastruktury badawczej; instrumenty dla start-upów technologicznych; rozwój projektów podwójnego zastosowania; mechanizmy pomagające podmiotom z państw o słabszym udziale w programach ramowych.

Polskie firmy i instytucje badawcze powinny patrzeć na nową perspektywę jak na system połączonych naczyń. Najważniejszym wyzwaniem będzie przejście od pojedynczych projektów do długofalowych ścieżek rozwoju technologii.

8. Najważniejsze konsekwencje dla przedsiębiorstw

8.1. Koniec prostego podziału na „fundusze krajowe” i „programy unijne”

Nowa perspektywa będzie wymagała od firm innego spojrzenia na finansowanie. Dotychczas wiele przedsiębiorstw rozróżniało względnie prosto: środki regionalne i krajowe jako główne źródło wsparcia inwestycji oraz programy centralne jako trudniejszą, bardziej ekspercką ścieżkę dla nauki lub dużych graczy. W latach 2028-2034 ten podział będzie mniej użyteczny. Plany Partnerstwa Krajowego i Regionalnego, Europejski Fundusz Konkurencyjności i Horyzont Europa będą powiązane przez cele konkurencyjności, strategiczne technologie, reformy, inwestycje i synergie. PPKR, EFK i HE nie staną się jednym programem. Nadal będą miały odrębne zasady, budżety i procedury. Zmiana polega jednak na tym, że Komisja Europejska projektuje je jako elementy bardziej spójnego systemu. Firma planująca inwestycje powinna analizować cały łańcuch finansowania, który będzie dostępny w różnych źródłach. Powinna myśleć równolegle o kilku poziomach: krajowym wsparciu na przygotowanie projektu i budowę zdolności, regionalnym lub krajowym finansowaniu inwestycji, Horyzoncie Europa jako przestrzeni badań, demonstracji i partnerstw oraz EFK jako potencjalnym instrumentarium dla skalowania, produkcji, gwarancji i finansowania mieszanego.

8.2. Przygotowanie firm: od pomysłu do europejskiego pipeline

Najważniejsza rekomendacja dla firm brzmi: przygotowania do perspektywy 2028-2034 trzeba zacząć przed uruchomieniem pierwszych naborów.

W programach centralnych wygrywa się nie tylko jakością wniosku, ale także wcześniejszą obecnością w sieciach, znajomością agend badawczych, udziałem w konsultacjach, relacjami z potencjalnymi partnerami i rozumieniem języka Komisji Europejskiej.

Dlatego ważne jest rozpoczęcie przygotowań od następujących działań:

- Zmapować technologie i projekty, które mają potencjał europejski: nie tylko lokalny problem, ale rozwiązanie możliwe do skalowania na wielu rynkach.
- Sprawdzić, w których klastrach, partnerstwach, misjach, agendach branżowych i obszarach EFK/HE dana firma może się mieścić.
- Budować relacje z uczelniami, instytucjami, dużymi firmami, użytkownikami końcowymi i partnerami z innych państw UE.
- Korzystać ze wsparcia punktów kontaktowych, spotkań brokerskich, grantów podróży, konsultacji i publicznych baz projektów.

- Traktować pierwszy projekt jako wejście do ekosystemu, nawet jeżeli rola firmy nie jest od razu rolą koordynatora.
- Łączyć plan technologiczny z planem inwestycyjnym: badania, walidacja, wdrożenie, skalowanie, IP, finansowanie prywatne, rynki docelowe.

8.3. Bariery, które trzeba uwzględnić w projektowaniu wsparcia

Z perspektywy przedsiębiorstw największe ryzyka nowej perspektywy nie dotyczą wyłącznie wysokości środków. Równie ważne są bariery proceduralne, administracyjne i kompetencyjne. Jeżeli nowy system będzie oparty na bardziej złożonych planach, warunkowości i instrumentach centralnych, część firm może zostać poza nim nie dlatego, że nie ma potencjału, ale dlatego, że nie ma zasobów organizacyjnych do wejścia w ten system.

Identyfikujemy m.in. następujące wyzwania:

- Nadmierna złożoność dokumentów i języka programowania może ograniczać dostęp MŚP.
- Zbyt szerokie polisy windows mogą utrudniać identyfikację właściwych tematów konkursowych.
- Brak wsparcia w budowie konsorcjów może powodować, że firmy będą wiedziały o naborach, ale nie znajdą partnerów.
- Wymóg rezultatów i kamieni milowych może być problemem, jeżeli nie uwzględni ryzyk rynkowych, technologicznych i administracyjnych.
- Instrumenty finansowe i kapitałowe mogą być trudniejsze dla firm przyzwyczajonych do dotacji, szczególnie bez doradztwa i przygotowania inwestycyjnego.
- Centralizacja decyzji może zmniejszać dopasowanie instrumentów do regionalnych i branżowych potrzeb przedsiębiorstw.

9. Podsumowanie

Nowy budżet UE na lata 2028-2034 będzie dla Polski kolejną szansą rozwojową, ale będzie to inny rodzaj szansy niż w poprzednich perspektywach. Wysoka alokacja w PPKR wciąż ma duże znaczenie, lecz równolegle rośnie znaczenie warunkowości, rezultatów, centralnie zarządzanych instrumentów i konkurencji europejskiej. Polska nie będzie oceniana wyłącznie po tym, ile środków ma w kopercie, ale po tym, czy potrafi przełożyć je na reformy, inwestycje, projekty technologiczne, wzrost produktywności i realną konkurencyjność firm.

Dla przedsiębiorstw najważniejszy jest wniosek praktyczny: przyszła perspektywa wymaga wcześniejszego przygotowania. Firmy, które zaczną budować projekty, konsorcja, partnerstwa i strategie technologiczne dopiero po ogłoszeniu naborów, będą miały mniejsze szanse. Firmy, które już teraz zaczną analizować swoje technologie, rynki, potrzeby inwestycyjne i europejskie sieci, mogą wykorzystać nową architekturę jako narzędzie wzrostu.



LEWIATAN

Dla Konfederacji Lewiatan oznacza to rolę podwójną. Po pierwsze, KL jest aktywnym uczestnikiem debaty o PPKR, polityce spójności i zasadach wdrażania, broniąc prostych, przewidywalnych i przyjaznych przedsiębiorcom instrumentów. Po drugie, KL pomaga firmom w przygotowaniu do korzystania ze środków w nowym budżecie UE przez informowanie, łączenie partnerów, identyfikację barier i budowę agendy konkurencyjności, która łączy fundusze krajowe, regionalne i centralne.