



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

Założenia do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034

Projekt do konsultacji

Warszawa, 14 lipca 2026 r.

Spis treści

Wstęp	3
1. Kontekst strategiczny	5
2. Uwarunkowania i wyzwania rozwojowe Polski.....	6
3. Cele strategiczne i kluczowe reformy.....	9
4. Zarys finansowania	14
4.1 Podział alokacji według priorytetów strategicznych oraz w układzie kierunków działań.....	16
4.2 Podział alokacji w układzie terytorialnym	19
4.3 Współfinansowanie krajowe	20
5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji.....	21
5.1 Koncentracja na strategicznych reformach i inwestycjach	21
5.2 Gotowość i odpowiedzialność za reformy oraz inwestycje.....	22
5.3 Rola instrumentów zwrotnych	22
5.4 PPKR a programy zarządzane centralnie przez KE.....	22
5.5 Przepływy finansowe i system rozliczeń	23
5.6 Warunkowość horyzontalna.....	23
5.7 Działania dostosowawcze i zmiany prawne	23
6. Zarys struktury oraz systemu wdrażania	24
6.1. Struktura PPKR	24
6.2. System instytucjonalny.....	26
7. Harmonogram	28

Wstęp

Komisja Europejska (dalej KE) opracowała i opublikowała 16 lipca 2025 r. pakiet projektów rozporządzeń dla Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2028-2034 (dalej WRF)¹. Jeden z tych projektów – projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028-2034 (dalej projekt rozporządzenia ws. Funduszu) wprowadza obowiązek opracowania przez państwa członkowskie UE **planów partnerstwa krajowego i regionalnego**. W ramach tych planów będą realizowane i finansowane zarówno działania z funduszy polityki spójności (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Społeczny), Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa (dalej WPRyb), jak i funduszy w obszarze azylu, migracji i integracji, zarządzania granicami i europejskiej polityki wizowej oraz bezpieczeństwa wewnętrznego. Projekt rozporządzenia ws. Funduszu przewiduje również włączenie do planu rozdziału dotyczącego planu społeczno-klimatycznego finansowanego ze Społecznego Funduszu Klimatycznego². Dotychczas te fundusze, polityki i dedykowane im działania były programowane w ramach wielu dokumentów strategicznych i wykonawczych.

Propozycje nowych ram prawnych dla perspektywy finansowej 2028-2034 zakładają zasadniczą zmianę struktury budżetu UE oraz sposobu jego zarządzania. Realizacja budżetu ma być bardziej **zorientowana na rezultaty**. Płatności na rzecz państw członkowskich UE mają być powiązane z osiąganiem uzgodnionych kamieni milowych i wskaźników przypisanych realizowanym reformom i inwestycjom. Reformy mają przyczyniać się do zmian strukturalnych w państwach członkowskich UE i zwiększać efektywność inwestycji. To podejście jest wzorowane na unijnym Instrumencie na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który jest głównym źródłem finansowania Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej KPO).

¹ Pakiet ten obejmuje przede wszystkim:

- projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028-2034 oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509, COM (2025) 565;
- projekt rozporządzenia ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii, COM (2025) 545;
- projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, w tym Europejską współpracę terytorialną (Interreg) i Fundusz Spójności, w ramach Funduszu określonego w rozporządzeniu (UE)... [PPKR] oraz ustanawiającego warunki wdrażania unijnego wsparcia na rzecz rozwoju regionalnego w latach 2028-2034, COM (2025) 552;
- projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny w ramach planu partnerstwa krajowego i regionalnego określonego w rozporządzeniu (UE)... oraz ustanawiającego warunki wdrażania unijnego wsparcia na rzecz wysokiej jakości zatrudnienia, umiejętności i włączenia społecznego na lata 2028-2034, COM (2025) 558;
- projekt rozporządzenia ustanawiającego unijne wsparcie na rzecz azylu, migracji i integracji na okres 2028-2034 r., COM (2025) 540;
- projekt rozporządzenia ustanawiającego unijne wsparcie na rzecz strefy Schengen, europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami i wspólnej polityki wizowej na okres 2028-2034, COM (2025) 541;
- projekt rozporządzenia ustanawiającego unijne wsparcie na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego na okres 2028-2034, COM (2025) 542;
- projekt rozporządzenia ustanawiającego warunki realizacji unijnego wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej na lata 2028-2034, COM (2025) 560.

WRF są obecnie przedmiotem negocjacji i prac w ramach Rady UE i PE.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060.

Zgodnie z propozycją WRF **Polska ma otrzymać na realizację planu 123,3 mld euro³** - najwięcej ze wszystkich państw członkowskich UE⁴. Środki te zostaną zaplanowane w ramach **Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028–2034** (dalej PPKR lub Plan), którego przygotowanie koordynuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego. Pełne wykorzystanie środków UE przewidzianych w Planie wymaga zapewnienia znaczącego wkładu krajowego sięgającego około 1/3 wartości środków UE.

Plan będzie określał **strategiczne cele oraz kompleksowy i spójny program działań**, tj. reform, inwestycji i innych interwencji służących ich realizacji. Działania zaplanowane w PPKR muszą przyczyniać się do realizacji strategii rozwoju kraju i regionów uwzględniając cele wskazane w projekcie rozporządzenia ws. Funduszu oraz umożliwiać realizację unijnych i krajowych celów wynikających z dokumentów strategicznych, w tym strategii odnoszących się do wymiaru terytorialnego.

Środki UE przewidziane na realizację PPKR będą stanowiły istotne, ale nie jedyne źródło finansowania odpowiedzi na wyzwania rozwojowe Polski i poszczególnych regionów. Plan będzie realizowany **komplementarnie** w stosunku do działań finansowanych ze środków krajowych oraz programów zarządzanych centralnie przez KE takich jak Europejski Fundusz Konkurencyjności (dalej EFK), Horyzont Europa, Instrument Łącząc Europę, Agora UE czy Erasmus+.

Założenia do PPKR (dalej Założenia) wyznaczają ramy dla **przygotowania projektu właściwego Planu**. Wskazują przede wszystkim kontekst strategiczny, identyfikują główne wyzwania i uwarunkowania rozwojowe oraz określają ramy strategii – cele strategiczne, priorytety, kluczowe reformy i kierunki inwestowania wraz z zarysem finansowania, struktury realizacyjnej Planu oraz systemu instytucjonalnego. Wskazują także najważniejsze uwarunkowania związane z przygotowaniem i realizacją Planu oraz harmonogram prac.

Przyjęcie Założeń przez Komitet ds. Europejskich (dalej KSE) ma umożliwić sprawne prowadzenie dalszych prac programowych nad PPKR. W ich ramach zostaną określone zmiany prawne niezbędne do wdrażania Planu, zdefiniowane i szczegółowo opisane proponowane reformy, inwestycje i inne interwencje, oszacowane ich koszty, wyznaczone wskaźniki na potrzeby rozliczeń z KE oraz instytucje odpowiedzialne za ich realizację. W przygotowanie Planu zaangażowani są przedstawiciele administracji rządowej, wszystkich regionów, innych jednostek samorządu terytorialnego, partnerów społecznych, partnerów gospodarczych, organizacji pozarządowych oraz środowiska naukowego i akademickiego w ramach prac **Zespołu wspierającego prace nad przygotowaniem Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034**, powołanego Zarządzeniem Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 lutego 2026 r. (dalej Zespół). Projekt Planu będzie podlegał szerokim konsultacjom publicznym.

Zgodnie z projektem rozporządzenia ws. Funduszu państwa członkowskie UE powinny przedłożyć KE plany partnerstwa krajowego i regionalnego do 31 stycznia 2028 r., przy czym Komisja umożliwia ich składanie już od czerwca 2027 r. Projekt PPKR zostanie przygotowany i przekazany KE w połowie

³ Polska otrzyma również ponad 0,6 mld euro w ramach współpracy terytorialnej Interreg. Rozdziały Interreg będą stanowiły część unijnego Planu Interreg i będą programowane poza PPKR.

⁴ Ostateczne alokacje środków (ogółem oraz dla poszczególnych państw członkowskich UE) mogą ulec zmianie w ramach negocjacji WRF. Trwające negocjacje w Radzie UE i PE mogą mieć wpływ na wszystkie kwoty podane w Założeniach. Ostateczny kształt WRF zostanie ustalony prawdopodobnie pod koniec 2027 roku.

2027 r., po zatwierdzeniu przez Radę Ministrów (dalej RM), co pozwoli na szybkie rozpoczęcie negocjacji z KE i sprawne uruchomienie nowej perspektywy finansowej od 1 stycznia 2028 r.

1. Kontekst strategiczny

Punktem wyjścia dla programowania PPKR są **cele określone w projekcie rozporządzenia ws. Funduszu⁵, rekomendacje wynikające z dokumentów UE odnoszących się do poszczególnych polityk objętych Planem oraz wyzwania i strategiczne cele rozwoju określone na podstawie krajowych dokumentów strategicznych.**

Projekt rozporządzenia ws. Funduszu wskazuje na cele ogólne i szczegółowe. Cele **szczegółowe obejmują:**

- a) wspieranie zrównoważonego dobrobytu, konkurencyjności i spójności UE;
- b) wspieranie zdolności obronnych Unii, jej odporności, gotowości, ochrony ludności cywilnej oraz bezpieczeństwa;
- c) wspieranie celów określonych w sektorowych regulacjach dla funduszy azylu, migracji i integracji, zintegrowanego zarządzania granicami, wspólnej polityki wizowej, bezpieczeństwa wewnętrznego;
- d) wzmocnienie spójności społecznej przez wspieranie ludzi i wzmacnianie społeczeństw UE oraz unijnego modelu społecznego, w tym poprzez innowacje społeczne i eksperymenty;
- e) utrzymanie jakości życia, w tym konkurencyjnego, zrównoważonego, atrakcyjnego i odpornego rolnictwa, leśnictwa oraz rybołówstwa;
- f) ochronę i wzmacnianie praw podstawowych, demokracji, dobrego rządzenia, równości i praworządności oraz przestrzeganie wartości Unii.

PPKR musi przyczyniać się do realizacji wszystkich pięciu celów szczegółowych.

Istotnym punktem odniesienia dla PPKR są unijne **dokumenty tworzące tzw. ramy strategiczne dla przygotowania Planu⁶**. Są to przede wszystkim dokumenty przygotowywane w ramach Semestru Europejskiego (Sprawozdanie krajowe dla Polski 2026⁷, Zalecenia Rady UE dla Polski na 2026⁸) oraz inne dokumenty związane z powyżej wskazanymi celami szczegółowymi, tj. zalecenia dotyczące WPR, zalecenia dotyczące cyfrowej dekady, dokumenty w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego, europejskiego zintegrowanego zarządzania granicami, polityki wizowej oraz azylu i migracji. Plan ma się także przyczyniać do rozwoju jednolitego rynku UE.

Spójność PPKR wymaga również odniesienia do **krajowych dokumentów sektorowych wdrażających polityki UE i wskazanych w ramach strategicznych dla przygotowania Planu**. Dotyczy to w szczególności średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego, Krajowego Planu Odbudowy

⁵ Uwzględniono cele w brzmieniu wynikającym z częściowego podejścia ogólnego (ang. PGA Partial General Approach) dotyczącego projektu rozporządzenia ws. Funduszu przyjętego przez Radę ds. Ogólnych 16 czerwca 2026 r.

⁶ KE przygotowuje dokumenty dotyczące ram strategicznych dla przygotowania planów partnerstwa krajowego i regionalnego dla każdego państwa członkowskiego. (ang. policy framework). Planowana data publikacji to lipiec/sierpień 2026 r.

⁷ Dokument roboczy KE „Sprawozdanie krajowe 2026 – Polska, towarzyszący dokumentowi: Zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski {COM 2026) 221.

⁸ Zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski {SWD (2026) 221.

Zasobów Przyrodniczych, Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu oraz krajowego planu działania do programu „Droga ku cyfrowej dekadzie”. Zadaniem PPKR nie jest jednak powielanie ich logiki, lecz wybór tych elementów, które mają największe znaczenie sytuacji rozwojowej kraju.

Szczególne znaczenie ma **Sprawozdanie krajowe KE dla Polski 2026 oraz Zalecenia Rady UE dla Polski na 2026**, ponieważ dostarczają zewnętrznej diagnozy problemów strukturalnych, które powinny zostać uwzględnione przy programowaniu reform, inwestycji i innych interwencji. Sprawozdanie pozwala zweryfikować czy diagnoza w krajowych dokumentach strategicznych i planistycznych obejmuje wyzwania istotne z punktu widzenia produktywności, innowacyjności, cyfryzacji, kompetencji, mieszkalnictwa, zdrowia i opieki długoterminowej, transformacji energetycznej, dysproporcji regionalnych, zdolności instytucjonalnych oraz stabilności finansów publicznych. Dla PPKR oznacza to potrzebę łączenia krajowej logiki rozwoju z europejską oceną barier strukturalnych i terytorialnych.

Biorąc pod uwagę cele określone w projekcie rozporządzenia ws. Funduszu oraz zapisy odpowiednich dokumentów UE, na potrzeby przygotowania PPKR uwzględnia się **Rekomendacje dla planowania interwencji z zakresu polityki regionalnej w strategiach rozwoju** z 18 czerwca 2026 r. wydane przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Ponadto, wykorzystuje się analizy prowadzone w ramach dotychczasowych prac nad projektem **Strategii Rozwoju Polski 2035** (dalej SRP)⁹ oraz nad **nową polityką regionalną**¹⁰. Prace nad wymienionymi dokumentami były poprzedzone przyjęciem **Koncepcji Rozwoju Kraju 2050**, która stanowi bazę dla średniookresowych strategii rozwoju oraz strategii sektorowych. Dokument ten wskazuje, że polityka rozwoju Polski w najbliższych latach powinna koncentrować się na **budowaniu równowagi między konkurencyjnością gospodarki, spójnością społeczną i terytorialną oraz odpornością i bezpieczeństwem państwa, w tym bezpieczeństwem żywnościowym**. Założenia **nowej polityki regionalnej i Krajowa Polityka Miejska 2030** rozwijają tę perspektywę w wymiarze terytorialnym. Wskazują na potrzebę silniejszej koordynacji polityk sektorowych, koncentracji na rezultatach oraz lepszego dostosowania interwencji publicznych do zróżnicowanych potencjałów i barier rozwojowych regionów, miast i ich obszarów funkcjonalnych oraz obszarów wiejskich.

PPKR nie będzie jedynym narzędziem realizacji unijnych i krajowych strategii. Jego zadaniem jest powiązanie celów Unii, zaleceń wynikających z Semestru Europejskiego, zaleceń dotyczących WPR oraz krajowych ram strategicznych z wyborem ograniczonej liczby reform, inwestycji i innych interwencji. Kluczowe dla planowania PPKR są również ograniczenia finansowe budżetu państwa.

2. Uwarunkowania i wyzwania rozwojowe Polski

Analiza krajowych i unijnych dokumentów strategicznych stanowiących punkt odniesienia dla PPKR wskazuje, że Polska wchodzi w perspektywę finansową 2028–2034 jako **gospodarka o relatywnie silnej dynamice wzrostu, ale jednocześnie z utrwalonymi wyzwaniami makroekonomicznymi, strukturalnymi i terytorialnymi**.

Wyzwania te są związane przede wszystkim z **innowacyjnością i produktywnością polskiej gospodarki, transformacją energetyczną, klimatyczną i środowiskową oraz bezpieczeństwem i**

⁹ Projekt przyjęty 5 marca 2026 r. przez Stały Komitet RM i rekomendowany RM.

¹⁰ „Założenia nowej polityki regionalnej i krajowej strategii rozwoju regionalnego 2035” zostały przyjęte przez Podkomitet ds. wymiaru terytorialnego uchwałą z dnia 7 kwietnia 2026 r.

odpornością terytoriów, ale obejmują także wyzwania przekrojowe dotyczące **demografii i zróżnicowań terytorialnych**.

Długofalowe trendy ludnościowe kształtują warunki rozwoju społeczno-gospodarczego Polski.

Obejmują one spadek dzietności, starzenie się społeczeństwa, zmiany rozmieszczenia ludności.

Zmiany demograficzne i ich konsekwencje coraz silniej oddziałują na rynek pracy, usługi publiczne, system emerytalny oraz rozwój terytorialny. Spadek liczby osób w wieku produkcyjnym, starzenie się społeczeństwa, odpływ młodych osób z części terytoriów oraz niedobory kompetencji będą ograniczać potencjał rozwojowy kraju. Należy zatem skupić się na poprawie jakości edukacji, polityce uczenia się przez całe życie i aktywizowaniu oraz wykorzystaniu potencjału grup, które mogą zasilić kapitał ludzki na rynku pracy. Starzenie się społeczeństwa będzie zwiększać zapotrzebowanie na usługi w miejscu zamieszkania, podjęcie skutecznych działań na rzecz poprawy dostępności infrastruktury oraz usług publicznych a także wymuszać lepszą koordynację obszarów ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Presja demograficzna ma również wymiar terytorialny. Największe polskie miasta koncentrują zasoby ludzkie i gospodarcze, podczas gdy wiele obszarów traci potencjał demograficzny a wraz z nim bazę podatkową, kapitał ludzki i możliwości utrzymania świadczenia usług publicznych. Demografia staje się jednym z głównych czynników pogłębiających zróżnicowania terytorialne.

W układzie terytorialnym Polska nadal boryka się ze znaczącymi **dysproporcjami rozwojowymi zarówno między regionami, jak i wewnątrz nich**. Szczególnie niekorzystna sytuacja utrzymuje się w regionach wschodnich, gdzie sytuacja w zakresie bezpieczeństwa dodatkowo pogarsza ich atrakcyjność dla mieszkańców i inwestorów. Regiony te stoją zatem przed podwójnym wyzwaniem: z jednej strony koniecznością dalszego nadrobienia dystansu rozwojowego, z drugiej zaś zapewnieniem bezpieczeństwa. Regiony różnią się nie tylko poziomem rozwoju, ale także odpornością i zdolnością adaptacji do nowych procesów gospodarczych, społecznych i klimatycznych. Wzrost znaczenia północy Polski jako nowego pasa energetyczno-logistycznego, nadal istotne znaczenie południa jako obszaru o dużym znaczeniu gospodarczym, ale równocześnie kumulacji kosztów transformacji i ryzyk klimatycznych, utrwalenie szczególnej pozycji wschodu i pogranicza jako obszaru presji związanych z bezpieczeństwem powoduje, że kształtuje się **nowa geografia rozwoju Polski**. Jest ona związana również z koncentracją inwestycji zagranicznych i innowacyjności w kilku najsilniejszych regionach oraz osłabianiem części peryferii, nie tylko wschodnich, ale również zachodnich, głównie w wyniku depopulacji.

Obok różnic międzyregionalnych uwidoczniły się również **dysproporcje wewnątrzregionalne**, w tym między dużymi miastami a mniejszymi ośrodkami i obszarami wiejskimi, między miastami i ich obszarami funkcjonalnymi oraz między terytoriami dobrze włączonymi w procesy rozwojowe i obszarami o słabszym dostępie do pracy, transportu, mieszkań i usług publicznych. Duże miasta nadal będą koncentrowały zaawansowane funkcje gospodarcze, a jednocześnie będą mierzyły się z problemami społecznymi związanymi z dostępnością mieszkań czy wysokimi kosztami życia. Miasta średnie będą konfrontowane z ryzykiem utraty funkcji społeczno-gospodarczych. Obszary wiejskie i małe miasta, w szczególności obszary dotknięte depopulacją, będą doświadczały narastających problemów z dostępnością usług. Utrzymujące się i zmieniające charakter zróżnicowania terytorialne wymagają większego ukierunkowania polityk publicznych na mechanizmy wpływania na terytoria. Konieczne są zintegrowane działania na rzecz jakości życia służące realizacji tzw. prawa do pozostania

(ang. right to stay¹¹). Istotnym wyzwaniem staje się dostępność mieszkań. Rosnące ceny mieszkań i opłat za mieszkania, ograniczona podaż mieszkań dostępnych cenowo, niski zasób mieszkań społecznych i komunalnych oraz fragmentacja polityki mieszkaniowej wpływają na mobilność pracowników, warunki życia rodzin, atrakcyjność miast i możliwości zatrzymywania młodych osób.

Polska gospodarka nadal w niewystarczającym stopniu wykorzystuje **potencjał badań, innowacji, cyfryzacji, robotyzacji oraz komercjalizacji wiedzy**. Niski poziom inwestycji prywatnych, ograniczone wykorzystanie technologii cyfrowych w przedsiębiorstwach, słabe powiązania między nauką i gospodarką oraz niewystarczający dostęp do kapitału dla młodych firm technologicznych i firm w fazie rozwoju ograniczają zdolność do trwałego wzrostu. Znaczenie ma również niedostatecznie rozwinięty rynek kapitałowy, niewystarczające finansowanie późniejszych etapów rozwoju przedsiębiorstw oraz zbyt słabe wykorzystanie instrumentów mobilizujących kapitał prywatny.

Transformacja energetyczna, środowiskowa i klimatyczna będzie bezpośrednio wpływać na konkurencyjność gospodarki, bezpieczeństwo państwa oraz warunki życia mieszkańców. Wysoka emisyjność gospodarki, potrzeba modernizacji sieci energetycznych, rozwój nisko- i zeroemisyjnych źródeł energii, magazynowanie energii, elastyczność systemu, efektywność energetyczna, dekarbonizacja ciepłownictwa, gospodarka wodna, odbudowa zasobów przyrodniczych oraz adaptacja do zmian klimatu wymagają dużej skali inwestycji i zmian systemowych.

Kluczowym wyzwaniem pozostaje transformacja sektora transportu w kierunku zrównoważonej mobilności. Dotyczy to w szczególności potrzeb w zakresie rozwoju transportu publicznego, upowszechniania rozwiązań zeroemisyjnych, rozbudowy infrastruktury ładowania oraz wzmacniania powiązań transportowych i cyfrowych w układach funkcjonalnych. Wyzwaniem pozostaje także dokończenie budowy kolejowej sieci TEN-T, rozwój transportu intermodalnego, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapewnienie infrastruktury podwójnego zastosowania oraz lepsze dostosowanie systemu transportowego do potrzeb związanych z dostępem do usług publicznych i rynków pracy.

Polska jest jednocześnie państwem o **szczególnej pozycji geopolitycznej**. Położenie przy wschodniej granicy UE i NATO, skutki rosyjskiej agresji przeciwko Ukrainie, trwała niestabilność na wschodzie Europy oraz rosnące znaczenie Polski jako kraju tranzytowego i logistycznego wzmacniają jej rolę w systemie bezpieczeństwa europejskiego. Sytuacja geopolityczna sprawia, że **bezpieczeństwo i odporność państwa oraz terytoriów** stają się trwałym elementem polityki rozwoju. Zagrożenia hybrydowe, cyberzagrożenia, presja migracyjna, ryzyka dla infrastruktury krytycznej, potrzeba wzmacniania mobilności wojskowej oraz przygotowanie cywilne wymagają lepszego powiązania interwencji rozwojowych z odpornością instytucji, gospodarki i społeczności lokalnych.

W kontekście bezpieczeństwa państwa należy także trwale zapewnić **bezpieczeństwo żywnościowe**, rozumiane jako stan, w którym mieszkańcy danego obszaru mają zapewniony fizyczny i ekonomiczny dostęp do bezpiecznej i wysokowartościowej żywności, która zaspokaja ich potrzeby dietetyczne i preferencje żywnościowe. Polska jest jednym z największych producentów żywności w UE. Zdolność zapewnienia żywności dla obywateli, w szczególności w sytuacjach kryzysowych, jest nieodzowną składową bezpieczeństwa narodowego i odporności kraju. Zachowanie zdolności produkcyjnych niezbędnych dla bezpieczeństwa żywnościowego wymaga wsparcia dochodów w rolnictwie,

¹¹ Działania zwiększające atrakcyjność, stabilność i potencjał regionów i lokalnych społeczności oraz stworzenie warunków sprzyjających życiu, pracy i rozwojowi mieszkańców w miejscu, które wybierają na swoją przyszłość.

zapewnienia konkurencyjności gospodarstw rolnych, zastępowalności pokoleń w rolnictwie oraz trwałego i wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Ważną rolę w dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w żywność wysokiej jakości, utrzymaniu miejsc pracy i aktywności gospodarczej na obszarach nadmorskich odgrywa również sektor rybacki.

W najbliższych latach Polska może pełnić funkcję państwa osiowego, którego rola wynika z połączenia położenia, skali gospodarki, zdolności infrastrukturalnych, funkcji logistycznych, jakości kapitału ludzkiego oraz potencjału do integrowania rynków regionalnych, europejskich i światowych. Kluczowe będzie zbudowanie trwałych zdolności do obsługi przepływów międzynarodowych, wzmacniania bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, rozwoju nowoczesnej bazy przemysłowej oraz uczestnictwa w bardziej zaawansowanych segmentach europejskich i globalnych łańcuchach wartości.

Oznacza to konieczność odejścia od modelu rozwoju opartego głównie na konkurencji kosztowej i nadrabianiu deficytów infrastrukturalnych. W kolejnej dekadzie przewagi rozwojowe będą coraz silniej zależeć od produktywności, innowacyjności, jakości instytucji, dostępności energii, zdolności technologicznych, odporności infrastruktury, jakości usług publicznych, kompetencji mieszkańców, sprawności zarządzania rozwojem w układach funkcjonalnych oraz utrzymania stabilności finansów publicznych w warunkach rosnących potrzeb wydatkowych.

Przy tych uwarunkowaniach i wyzwaniach ważną rolę odgrywa również **sprawność instytucji oraz aktywność obywatelska**. Nowy model realizacji środków UE będzie wymagał większej zdolności administracji do koordynacji polityk publicznych, współpracy między poziomem krajowym i regionalnym oraz bieżącego monitorowania efektów. Dla powodzenia PPKR znaczenie będą miały także jakość regulacji, cyfryzacja usług publicznych, stabilność systemu wdrażania oraz realne włączenie partnerów społecznych, partnerów gospodarczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w przygotowanie i realizację Planu.

Powyżej zostały wskazane **najważniejsze uwarunkowania i wyzwania rozwojowe Polski**. Ustalenia wynikające z tej diagnozy znalazły odzwierciedlenie w przedstawionych celach i priorytetach strategicznych wraz z towarzyszącymi im oczekiwanym rezultatom podjęcia interwencji w ramach PPKR. Odniesienie do poszczególnych wyzwań zostanie rozwinięte w Planie oraz w opisie poszczególnych rozdziałów wraz ze wskazaniem na odpowiadające im działania.

3. Cele strategiczne i kluczowe reformy

Biorąc pod uwagę unijny i krajowy kontekst strategiczny, wyzwania i uwarunkowania rozwojowe Polski oraz możliwość ich finansowania środkami krajowymi, interwencje współfinansowane ze środków europejskich w ramach PPKR będą koncentrować się na realizacji **pięciu celów strategicznych**:

- 1) wsparcie dla zmiany modelu gospodarczego w kierunku zwiększenia udziału i miejsc pracy w sektorach o większej wartości dodanej, zdolności do tworzenia innowacji i technologii wykorzystując przy tym potencjał gospodarczy rodzimych firm i sektora akademicko-naukowego oraz nowoczesną infrastrukturę transportową (**Priorytet 1: Konkurencyjność międzynarodowa Polski**)

Strategiczne oczekiwane rezultaty realizacji tego celu obejmują m.in.:

- zwiększenie stopnia komercjalizacji badań naukowych, wzmocnienie bazy naukowej i przemysłowej w kluczowych sektorach i branżach technologicznych;
- budowę efektywnych systemów innowacji na poziomie krajowym i regionalnym w oparciu o wzmocnione zachęty do współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami, nauką, szkolnictwem wyższym i administracją;
- dokończenie realizacji strategicznych inwestycji w głównych korytarzach transportowych oraz zwiększenie udziału transportu kolejowego w pasażerskich i towarowych przewozach krajowych i międzynarodowych.

- 2) poprawa spójności społeczno-gospodarczej kraju poprzez wykorzystanie w procesach rozwojowych potencjałów terytorialnych oraz poprawę jakości i dostępu do podstawowych usług i dóbr publicznych w szczególności zdrowia i edukacji, przede wszystkim dla obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe i obszarów funkcjonalnych miast tworzących sieć policentrycznego rozwoju kraju (**Priorytet 2: Spójność wewnętrzna oraz poprawa jakości i dostępu do usług publicznych**)

Strategiczne oczekiwane rezultaty realizacji tego celu obejmują m.in.:

- zmniejszanie różnic rozwojowych z wykorzystaniem potencjałów terytorialnych;
- wzmocnienie konkurencyjności i przyspieszenie zmian struktury społeczno-gospodarczej w szczególności w słabiej rozwiniętych województwach i na obszarach o kumulacji problemów rozwojowych takich jak: obszary wiejskie i małe miasta, miasta i ich obszary funkcjonalne, obszary transformacji energetycznej, oraz obszary położone wzdłuż granicy zewnętrznej UE;
- poprawę jakości i dostępności edukacji, wzrost uczenia się osób dorosłych oraz rozwój przedsiębiorczości, zwiększenie aktywności zawodowej i wzrost jakości usług związanych z lokalnymi rynkami pracy w szczególności na wymienionych obszarach;
- poprawę dostępu do usług zdrowotnych i społecznych, w tym odwrócenie piramidy świadczeń, wzrost jakości i znaczenia podstawowej i ambulatoryjnej opieki zdrowotnej, oraz wzrost dostępności i jakości opieki długoterminowej;
- zmniejszenie wykluczenia transportowego ludności obszarów wiejskich i podmiejskich;
- wzrost liczby dostępnych cenowo i odpowiadających na potrzeby społeczne mieszkań a także zmniejszenie skali ubóstwa materialnego;

- 3) przyspieszenie procesów transformacji energetycznej i dekarbonizacji, ochrona środowiska oraz budowa odporności na różne zagrożenia i zapewnienie bezpieczeństwa w tym związane z

migracjami, bezpieczeństwem wewnętrznym i ochroną granic; (**Priorytet 3: Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo**)

Strategiczne oczekiwane rezultaty realizacji tego celu obejmują m.in.:

- zwiększenie udziału OZE w polskim miksie energetycznym i rozwój stabilnej, nisko- i zeroemisyjnej energetyki oraz infrastruktury przesyłu i dystrybucji; infrastruktury wytwórczej paliw odnawialnych, magazynowania i transportu energii, biopaliw i paliw odnawialnych, ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń;
- poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenia ubóstwa energetycznego oraz poprawę efektywności systemu gospodarki odpadami;
- wzmocnienie odporności na zmiany klimatu, w tym rozwój racjonalnej gospodarki wodnej, ochronę ekosystemów i bioróżnorodności oraz rekultywację obszarów zdegradowanych;
- zapewnienie ciągłości funkcjonowania infrastruktury krytycznej, wzmocnienie infrastruktury podwójnego zastosowania, rozwój i modernizację infrastruktury przejść granicznych, zwiększenie bezpieczeństwa w obszarach takich jak: cyberprzestrzeń, system łączności, system zdrowia, łańcuchy dostaw oraz rozwój potencjału technologicznego i obronnego gospodarki;
- wsparcie selektywnej i odpowiedzialnej polityki azylowej, migracyjnej i integracyjnej z uwzględnieniem priorytetu zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa poprzez uszczelnianie procedur azylowych, zapewnienie skuteczności zarządzania selektywną i bezpieczną legalną migracją, wdrożenie kompleksowej, wielopoziomowej i multisektorowej polityki integracyjnej oraz zwiększanie efektywności i skuteczności powrotów i readmisji;
- wzmocnienie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa poprzez skuteczniejsze zapobieganie, wykrywanie i zwalczanie zagrożeń kryminalnych, terrorystycznych i hybrydowych, przy wykorzystaniu nowoczesnego sprzętu, narzędzi analitycznych i interoperacyjnych systemów informacyjnych, rozwiniętej współpracy krajowej i międzynarodowej i wzmacnianiu potencjału służb;
- wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych UE, optymalizacja polityki wizowej oraz zwiększenie efektywności zarządzania ruchem granicznym, poprzez rozwój systemów ochrony, zdolności operacyjnych i potencjału służb, modernizację procesów kontrolnych, interoperacyjność systemów informacyjnych oraz dostosowanie procedur do wymogów dorobku systemu Schengen.

4) rozwój demokracji, ochrona wartości oraz wzmacnianie jakości i sprawności instytucjonalnej państwa (**Priorytet 4: Demokracja, ochrona wartości i sprawność instytucjonalna**)

Strategiczne oczekiwane rezultaty realizacji tego celu obejmują m.in.:

- wzmocnienie edukacji obywatelskiej i aktywności społecznej;

- zwiększenie kompetencji i potencjału instytucjonalnego partnerów społecznych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego;
- zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa, wzmocnienie potencjału administracyjnego instytucji publicznych oraz potencjalnych beneficjentów;
- usprawnienie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości dzięki wykorzystaniu nowych technologii;
- zapewnienie odpornej infrastruktury przetwarzania danych państwa oraz zwiększenie dostępności i wykorzystania danych cyfrowych.

Powyższy układ celów strategicznych uwzględnia dotychczasowe doświadczenia wynikające z realizacji programów polityki spójności oraz potrzebę kontynuacji strategicznych działań istotnych z punktu widzenia zmian strukturalnych i rozwoju Polski wprowadzonych w ramach przeglądu śródkresowego programów polityki spójności na lata 2021-2027 oraz realizowanych w ramach KPO.

- 5) poprawa warunków życia rolników i rybaków poprzez wsparcie dla ich dochodów, zapewnienie konkurencyjności sektora rolnego i rybackiego oraz budowanie długoterminowego bezpieczeństwa żywnościowego (WPR i WPRyb). **(Priorytet 5: Wspólna Polityka Rolna oraz Wspólna Polityka Rybołówstwa)**

Strategiczne oczekiwane rezultaty dla WPR obejmują m.in.

- zapewnienie stabilnych i godziwych dochodów rolników, wzmocnienie konkurencyjności oraz odporności ekonomicznej, klimatycznej, środowiskowej gospodarstw rolnych w długim okresie;
- poprawę konkurencyjności i odporności sektora rolno-spożywczego oraz rozwój zrównoważonego rolnictwa i świadczenia usług ekosystemowych, w tym m.in. poprzez poprawę struktury obszarowej gospodarstw, lepszą organizację rynku oraz odnowę pokoleniową i rozwój kapitału ludzkiego, a także szersze wykorzystanie praktyk środowiskowych;
- wzrost aktywności gospodarczej i społecznej na obszarach wiejskich, aktywizację mieszkańców oraz budowanie lokalnej tożsamości i dziedzictwa kulturowego mierzone m.in. rozwojem przedsiębiorczości wiejskiej i wzrostem aktywności organizacji pozarządowych.

Strategiczne oczekiwane rezultaty dla WPRyb obejmują m.in.:

- zapewnienie zrównoważonego i odpornego sektora rybackiego, poprzez ograniczenie jego presji na środowisko, dostosowanie do zmian klimatu, prowadzenie połowów w sposób zrównoważony przy zachowaniu zasobów dla przyszłych pokoleń, a także utrzymanie skutecznych systemów kontroli i egzekwowania przepisów WPRyb oraz gromadzenia danych rybackich;
- utrzymanie i rozwój potencjału przetwórczego produkcji rybackiej oraz akwakultury, zwiększenie jej konkurencyjności, skracanie łańcuchów dostaw i wzmocnienie pozycji polskich produktów na rynku krajowym i międzynarodowym;

- rozwój kapitału ludzkiego i społeczności obszarów rybackich, w tym wymiana pokoleniowa, podnoszenie kwalifikacji oraz poprawa warunków życia i aktywności gospodarczej.

Określone powyżej cele strategiczne i przypisane im oczekiwane rezultaty strategiczne będą osiągnięte poprzez zintegrowane terytorialnie i międzysektorowo działania podejmowane z poziomu krajowego i regionalnego. Dobór działań będzie wynikał z szacowanego wpływu na osiąganie zakładanych rezultatów strategicznych, wpływu terytorialnego, gotowości i możliwości wdrożeniowych oraz potrzeb zapewnienia komplementarności między rozdziałami krajowymi i regionalnymi Planu. Lista działań zostanie zidentyfikowana i opisana szczegółowo w ramach dalszych prac nad Planem.

Jednocześnie realizacja celów strategicznych wymaga przeprowadzenia odpowiednich reform. Dlatego już na obecnym etapie konieczne jest określenie zakresu kilku **kluczowych reform strukturalnych** istotnych dla poprawy funkcjonowania państwa oraz skoncentrowanie wsparcia inwestycyjnego celem ich pełnego wdrożenia.

Na podstawie przeprowadzonych analiz¹², wstępnych rozmów z resortami oraz Zaleceń Rady UE formułowanych w ramach procesu Semestru Europejskiego jako kluczowe dla poprawy efektywności i skuteczności państwa w realizacji swoich zadań, które w ramach PPKR powinny mieć zapewnione wsparcie w postaci odpowiednio ukierunkowanych działań inwestycyjnych, zidentyfikowano następujące reformy:

1. **zwiększenie efektywności funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej poprzez racjonalizację sieci szpitali, zwiększenie roli opieki poza szpitalnej oraz zapewnienie równego dostępu do podstawowych i specjalistycznych usług zdrowotnych.** Reforma ma kluczowe znaczenie dla obniżenia kosztów funkcjonowania systemu zdrowia oraz zwiększenia możliwości dostępu do usług zdrowotnych dla ogółu ludności;
2. **zwiększenie stopnia komercjalizacji wyników badań m.in. poprzez zmiany w systemie oceny jednostek naukowych i ich pracowników.** Reforma ma kluczowe znaczenie dla przebudowy systemu wykorzystania krajowego potencjału naukowo-badawczego do opracowywania i wdrożenia nowych technologii i innowacji;
3. **wzmocnienie współpracy w ramach miejskich obszarów funkcjonalnych m.in. poprzez powołanie związków rozwojowych.** Ta zmiana ma kluczowe znaczenie dla promowania współpracy międzygminnej i wzmocnienia podstaw rozwoju miast i ich otoczenia;
4. **wprowadzenie mechanizmów koordynacji pomiędzy różnymi podmiotami rządowymi i samorządami terytorialnymi w zakresie polityki mieszkaniowej oraz wprowadzenie systemu monitorowania potrzeb mieszkaniowych i zasobów mieszkaniowych.** Reforma ma podstawowe znaczenie dla poprawy efektywności programów wsparcia dla rozwoju mieszkalnictwa społecznego i komunalnego oraz adresowania potrzeb mieszkaniowych wybranych grup społecznych także w układach terytorialnych;
5. **wprowadzenie regulacji prawnych wspierających możliwości inwestycji i efektywnego wykorzystania odnawialnych źródeł energii** (w tym umożliwiających tworzenie lokalnych

¹² W toku dotychczasowych prac nad PPKR resorty i regiony zgłosiły blisko 30 propozycji różnych reform istotnych z punktu widzenia funkcjonowania poszczególnych zadań publicznych. Będą one przedmiotem dalszych prac.

obszarów bilansowania oraz wypracowanie rozwiązań regulacyjnych, które umożliwią efektywne wykorzystanie dostępnych mocy przyłączeniowych). Reforma ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia wykorzystania potencjału energetyki rozproszonej, dla transformacji energetycznej kraju i regionów.

Powyższy katalog nie jest katalogiem zamkniętym i będzie uzupełniany na etapie konkretyzowania działań w ramach Planu.

4. Zarys finansowania

Polska **będzie największym beneficjentem budżetu UE przeznaczonego na realizację planów partnerstwa krajowego i regionalnego z alokacją wynoszącą 123,3 mld euro** w cenach bieżących. W ramach tej alokacji co najmniej **8,8 mld euro zostało zarezerwowane na Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK)**. Wydatkowanie SFK jest jednak uzależnione od decyzji dotyczącej realizacji i kształtu przyszłego europejskiego systemu uprawnień do emisji (ETS II). W związku z brakiem rozstrzygnięć w tym zakresie kwota ta na razie nie będzie programowana w ramach PPKR. Do **dyspozycji w ramach PPKR pozostaje kwota 114,5 mld euro**. W ramach tej alokacji Polska jest zobowiązana przeznaczyć co najmniej:

- **0,2 mld euro** na Wspólną Politykę Rybołówstwa,
- **1,9 mld euro** na bezpieczeństwo, ochronę granic, politykę migracyjną i azylową.

W konsekwencji na WPR oraz działania strukturalne (politykę spójności) pozostaje do zagospodarowania **112,4 mld euro**.

Na **działania wspierające dochody rolnicze oraz działania na rzecz gospodarstw rolnych i mieszkańców wsi** zaplanowano środki w wysokości **32,8 mld euro (tj. 29,2% ze 112,4 mld euro)**. Kwota ta odpowiada proporcjom środków na WPR (I i II filar) i politykę spójności w perspektywie 2021-2027¹³. Taki podział środków oznacza, że na działania z zakresu polityki spójności wspierające m. in. konkurencyjność, spójność wewnętrzną, transformację energetyczną, odporność i bezpieczeństwo oraz wartości i sprawność instytucjonalną, Polska będzie mogła przeznaczyć **79,6 mld euro. Z tej kwoty 44%, czyli około 35 mld euro zostanie przekazane w zarządzanie samorządom województw.**

W przypadku polityki spójności oraz polityki bezpieczeństwa, ochrony granic, migracyjnej oraz azylowej oraz niektórych interwencji WPR na początku okresu programowania zostanie zaprogramowane na poszczególne działania (inwestycje i reformy) **jedynie 75% dostępnej alokacji** a pozostałe 25% stanowi kwotę elastyczności¹⁴, która pozostaje w rezerwie.

W konsekwencji na realizację poszczególnych polityk w ramach PPKR zostaną przeznaczone kwoty podane w poniższej tabeli¹⁵.

¹³ Zgodnie z informacją przekazaną przez Premiera Donalda Tuska podczas posiedzenia Rady Ministrów 3 marca 2026 r.

¹⁴ Kwota elastyczności wynosi 25% alokacji UE w PPKR liczonej zgodnie z załącznikiem I do projektu rozporządzenia ws. Funduszu, z czego:

- 5% na sytuację kryzysową przed 2031 r.,
- 15% na przegląd śródkresowy,
- 5% na sytuację kryzysową po 2031 r.

¹⁵ Podział pomiędzy poszczególnymi politykami w ramach PPKR wynika z wyjściowych propozycji KE z lipca 2025 r. i zachowania dotychczasowych proporcji pomiędzy polityką spójności a WPR.

Tabela 1. Struktura alokacji UE w ramach PPKR wg polityk

	Polityka	Wyjściowa wartość całkowita w mld euro	Wartość w mld euro do zaplanowania na początku okresu programowania
1.	Polityka spójności (konkurencyjność, spójność wewnętrzna, transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo, wartości UE, promowanie demokracji oraz potencjał instytucjonalny)	79,6	59,7
2.	Wspólna Polityka Rolna oraz wybrane działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki spójności (działania dotychczas realizowane w ramach filaru I II Wspólnej Polityki Rolnej)	32, 8	Do określenia na późniejszym etapie prac ¹⁶
3.	Wspólna Polityka Rybołówstwa	0,2	0,2 ¹⁷
4.	Polityka zapewnienia bezpieczeństwa, ochrony granic, migracyjna oraz azylowa	1,9	1,4

Propozycje przepisów unijnych zobowiązują państwa członkowskie UE do przeznaczenia co najmniej 14% alokacji polityki spójności na realizację **celów społecznych** (w przypadku Polski będzie to łącznie około 12,5 mld euro) oraz co najmniej 43% łącznej alokacji polityki spójności i WPR na **cel klimatyczno-środowiskowy**, czyli w przypadku Polski około 49,2 mld euro (bez uwzględnienia SFK).

Ponadto, zgodnie z dodatkową propozycją KE z listopada 2025 r.¹⁸ założono, że co najmniej 10% alokacji Planu zostanie przeznaczone na realizację działań na rzecz **obszarów wiejskich**¹⁹. Przy obecnej wysokości alokacji oznacza to konieczność przeznaczenia około 9 mld euro na rzecz wsparcia obszarów wiejskich²⁰.

¹⁶Konieczność wyodrębnienia kwoty elastyczności nie dotyczy wszystkich środków na WPR. Dotyczy tylko niektórych działań WPR: wsparcie na inwestycje dla rolników i posiadaczy lasów, LEADER, wsparcie na dzielenie się wiedzą i innowacje w rolnictwie, leśnictwie i na obszarach wiejskich, inicjatywy w zakresie współpracy terytorialnej i lokalnej, unijny program dla szkół.

¹⁷ Propozycja prezydencji cypryjskiej zakłada podwojenie alokacji na WPRyb.

¹⁸ Pismo Przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen do Roberty Metsola, Przewodniczącej PE oraz Mette Fredriksen, Premiera Danii z 9 listopada 2025 r.

¹⁹ Według wstępnych szacunków udział wydatków w ramach PPKR na finansowanie działań na obszarach wiejskich będzie znacznie wyższy niż podane minimum 10%.

²⁰ W styczniu 2026 r. KE (pismo Przewodniczącej KE Ursuli von der Leyen do Roberty Metsola, Przewodniczącej PE oraz Nikos Christodoulides, Prezydenta Cypru z 6 stycznia 2026 r.) zaproponowała, że maksymalnie 2/3 z puli środków przeznaczonych do zaprogramowania w ramach przeglądu śródkresowego Planu w ramach kwoty elastyczności może być przeznaczone na wsparcie rolników i obszarów wiejskich.

Monitoring udziału procentowego i kwotowego środków PPKR przeznaczonych na wskazane powyżej cele w ramach PPKR będzie odbywał się na podstawie kodów interwencji określonych w projekcie rozporządzenia w sprawie ram wykonania²¹.

4.1 Podział alokacji według priorytetów strategicznych oraz w układzie kierunków działań

Jako punkt wyjścia do programowania PPKR proponuje się przyjąć następujące wielkości alokacji wkładu UE do zaprogramowania na początku perspektywy finansowej 2028-2034 tj. **z wyłączeniem kwoty elastyczności**. Kwoty te zostaną zaplanowane w ramach poszczególnych **rozdziałów krajowych i regionalnych**.

Wartości dla poszczególnych priorytetów strategicznych i kierunków działań PPKR zostały opracowane na podstawie zdefiniowanych celów strategicznych przyszłej perspektywy finansowej oraz analizy finansowania poszczególnych obszarów w perspektywie finansowej 2021–2027.

Propozycja może ulec zmianie po ustaleniu ostatecznej wartości alokacji środków dla Polski, podziału środków Planu pomiędzy różne polityki oraz po uzgodnieniu finalnego katalogu inwestycji, reform i innych interwencji przewidzianych do realizacji.

Ostateczne wartości wkładu UE zostaną określone w toku dalszych prac nad PPKR i będą wynikały z jakości złożonych propozycji reform i inwestycji, konieczności przestrzegania ustalonych limitów na poszczególne cele i rodzaje terytoriów, stanu przygotowania do realizacji, w tym zabezpieczenia środków na zapewnienie wymaganego wkładu krajowego.

W ramach Priorytetu 1. **Konkurencyjność międzynarodowa Polski (łącznie: 15,4 mld euro)** - większość działań będzie realizowana z poziomu krajowego i uzupełniająco w ramach rozdziałów regionalnych z uwzględnieniem specyfiki danego regionu:

- **8,3 mld euro** na działania wspierające innowacyjność, komercjalizację wyników badań, powiązania pomiędzy sektorem nauki, przedsiębiorstwami i administracją, transformację cyfrową przedsiębiorstw oraz wsparcie dotyczące szkolnictwa wyższego i nauki;
- **7,1 mld euro** na dalszą rozbudowę strategicznej infrastruktury transportowej głównie w sieci TEN-T, przede wszystkim w zakresie transportu szynowego. Środki na infrastrukturę transportową służące celom mobilności wojskowej oraz podwójnego zastosowania w wysokości **około 1,3 mld euro** zostały przewidziane również w Prioryecie 3.

W ramach Priorytetu 2. **Spójność wewnętrzna oraz poprawa jakości i dostępu do usług publicznych (łącznie 25,1 mld euro):**

- **6 mld euro** na działania ukierunkowane na przyspieszenie rozwoju i zmian strukturalnych w szczególności w województwach mniej rozwiniętych (regiony z PKB per capita poniżej 75% średniej unijnej) m.in. poprzez zwiększenie poziomu inwestycji przedsiębiorstw, działania na rzecz wzmocnienia regionalnego systemu edukacji, rynku pracy oraz transportu.
- **3 mld euro** na wsparcie obszarów transformacji energetycznej;
- **3,8 mld euro** na działania ukierunkowane na rozwój przedsiębiorczości, zapewnienie dostępu do podstawowej infrastruktury i poprawę jakości usług dla obszarów wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe oraz obsługującej ich małych miast;

²¹ Projekt 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.

- **6,4 mld** euro na realizację inwestycji w zakresie poprawy lub rozbudowy kluczowych funkcji miast stanowiących podstawową sieć policentrycznej struktury osadniczej kraju. Inwestycje służące integracji miast i ich otoczenia funkcjonalnego. Interwencje z uwzględnieniem zróżnicowania potencjałów i potrzeb;
- **1,1 mld** euro na wsparcie dla rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przylegających do granicy zewnętrznej UE, ukierunkowane na zmniejszenie negatywnych skutków agresji Rosji na Ukrainę w wymiarze gospodarczym oraz związane z budową odporności samorządów terytorialnych i potrzebami z zakresu obrony cywilnej. Dodatkowo dla realizacji tych celów zostanie oznaczona interwencja w zakresie infrastruktury transportowej i energetycznej w działaniach planowanych w Priorytecie 1 i 3.

We wszystkich powyższych obszarach większość działań przewidziano do realizacji w ramach rozdziałów regionalnych - działania z poziomu krajowego będą je uzupełniały.

- **1,1 mld** euro na wsparcia dla budownictwa społecznego (działania krajowe i regionalne);
- **3,7 mld** euro na realizację strategicznych działań w sektorze zdrowia, rozwój usług społecznych oraz opieki długoterminowej i przeciwdziałanie deprywacji materialnej. Dodatkowe środki finansowe w łącznym wymiarze około 0,5 mld euro przewidziano także na poprawę działania podstawowej opieki zdrowotnej dla mieszkańców wsi, przygotowanie i systemu ochrony zdrowia do działania w warunkach kryzysowych oraz wsparcie cyfryzacji w tym sektorze.

W ramach Priorytetu 3. **Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo (łącznie 14,8 mld euro)**:

- **6,5 mld** euro na finansowanie transformacji energetycznej na poziomie krajowym i regionalnym, w tym rozwój nisko- i zeroemisyjnych źródeł energii, poprawę efektywności energetycznej budynków oraz budowę odpornej i efektywnej infrastruktury przesyłu, dystrybucji i magazynowania energii wraz ze wsparciem dekarbonizacji transportu;
- **6 mld** euro na działania krajowe i regionalne związane z ochroną środowiska, odpornością na zmiany klimatu oraz racjonalną gospodarką zasobami wodnymi i redukcją zanieczyszczeń;
- **2,3 mld** euro na wzmocnienie głównie w ramach programów krajowych odporności na zagrożenia związane z bezpieczeństwem państwa i obywateli oraz wzmocnienie bezpieczeństwa w strategicznych sektorach, w tym sektorze zdrowia.

Ponadto, **1,4 mld** euro zostanie przeznaczone na działania realizowane z poziomu krajowego w obszarze **azyłu, migracji i integracji, zintegrowanego zarządzania granicami, wspólnej polityki wizowej i bezpieczeństwa wewnętrznego**.

W ramach Priorytetu 4: **Demokracja, ochrona wartości i sprawność instytucjonalna**:

- **2,3 mld** euro na działania krajowe i regionalne z zakresu wsparcia dla podwyższenia jakości funkcjonowania instytucji państwowych (w tym samorządowych), wsparcie dla wymiaru sprawiedliwości, ochrony wartości i rozwoju demokracji, wsparcie dla partnerów społecznych i organizacji pozarządowych oraz wsparcie potencjału beneficjentów.

W kwotach na działania z zakresu polityki spójności nie zostały ujęte środki na **pomoc techniczną** w wysokości 2,1 mld euro.

W ramach Priorytetu 5 **na realizację WPR** planuje się przeznaczyć **32,8 mld euro i 193 mln euro na WPRyb²²**.

Środki WPR zostaną przeznaczone przede wszystkim na sfinansowanie dopłat bezpośrednich (degresywne obszarowe wsparcie dochodów rolników) stanowiących podstawowy instrument wsparcia dochodów rolników oraz stabilizacji produkcji rolnej. Część środków zostanie skierowana także na interwencje obowiązkowe WPR przewidziane w projekcie rozporządzenia ws. Funduszu oraz działania będące kontynuacją działań podejmowanych dotychczas w ramach II filaru WPR, w tym kontynuacją inicjatywy LEADER oraz projekt Smart Village²³.

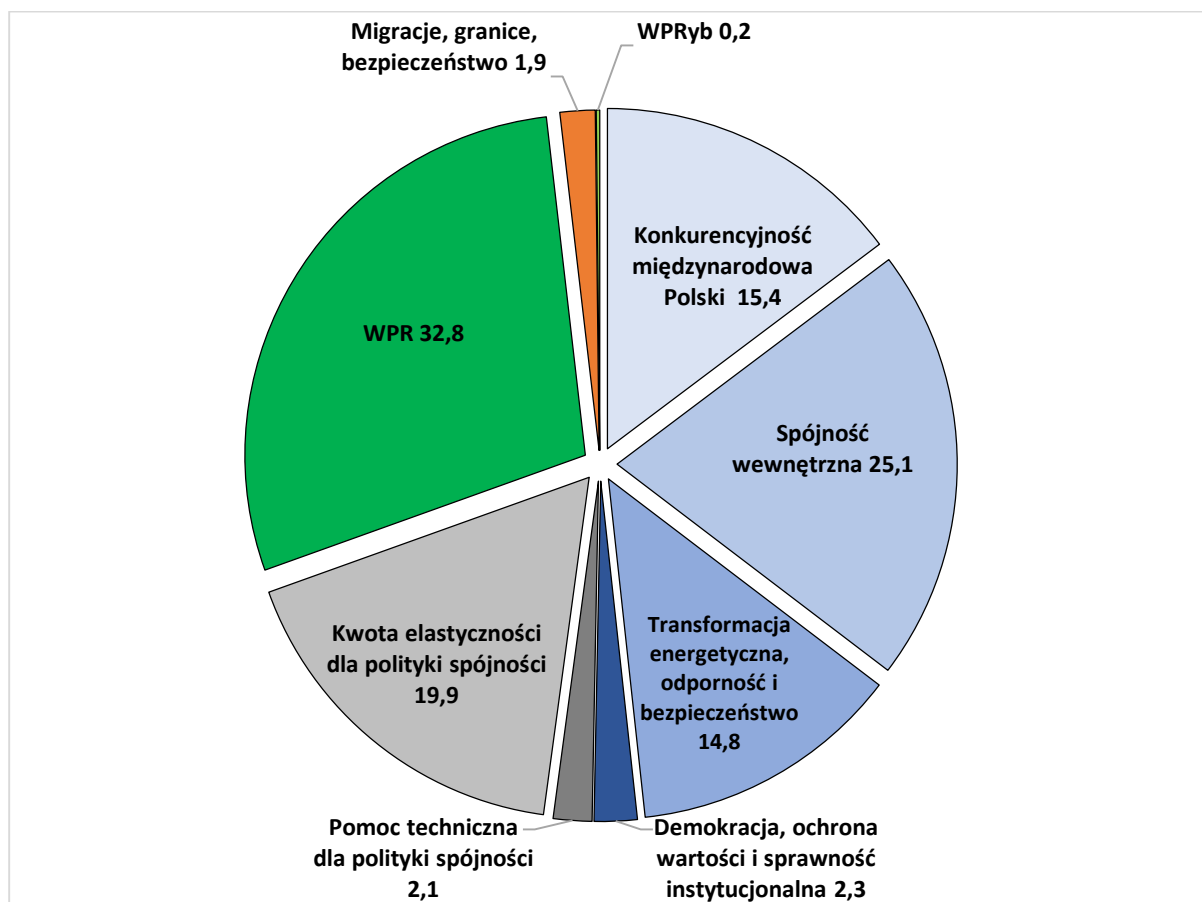
W ramach WPRyb przewidziano działania obejmujące rozwój zrównoważonego środowiskowego, konkurencyjnego i rentownego rybołówstwa, akwakultury oraz przetwórstwa, przy jednoczesnej poprawie poziomu życia, zachowaniu dziedzictwa i zapewnieniu wymiany pokoleniowej w sektorze, w celu dostarczania bezpiecznej i wysokiej jakości żywności. Wsparcie będzie ukierunkowane na transformację energetyczną i środowiskową sektora rybackiego, w tym rozwój OZE, cyfryzację, ochronę bioróżnorodności oraz rekompensaty za ograniczenia połowowe czy stosowanie przyjaznych środowisku praktyk hodowlanych. Obejmie także poprawę zarządzania i kontroli, restrukturyzację floty, rozwój i dywersyfikację działalności gospodarczej, modernizację przetwórstwa, promocję konsumpcji ryb oraz inwestycje w bezpieczeństwo pracy, kwalifikacje i rozwój lokalnych inicjatyw.

Rolnictwo, sektor rybołówstwa, rolnicy, rybacy oraz przedsiębiorstwa rolno-przetwórcze zostaną także wsparte w ramach niektórych obszarów działań polityki spójności. Dzięki temu w ramach PPKR zapewniona zostanie harmonizacja podejścia do działań rozwojowych pomiędzy polityką spójności a WPR i WPRyb. Pozwoli to na zwiększenie zakresu wsparcia i zwiększenie efektywności interwencji publicznej na rzecz tych beneficjentów.

²²Kwoty na WPR i WPRyb uwzględniają kwotę elastyczności i środki na pomoc techniczną, których wartość zostanie uzgodniona z ministrem właściwym ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rybołówstwa.

²³ Katalog możliwych działań obejmuje: wsparcie dochodów związane z produkcją; płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny; płatność dla obszarów z ograniczeniami naturalnymi lub innymi szczególnymi ograniczeniami; wsparcie z tytułu strat wynikających z niektórych obowiązkowych wymogów; działania rolnośrodowiskowe i na rzecz klimatu; płatności dla małych gospodarstw; wsparcie na narzędzia zarządzania ryzykiem; wsparcie na rozpoczynanie działalności przez młodych rolników i nowych rolników, zakładanie przedsiębiorstw wiejskich oraz rozwój małych gospodarstw; wsparcie na usługi zastępowania rolników; interwencje w niektórych sektorach, o których mowa w części II tytuł I rozdział II rozporządzenia (UE) 1308/2013;

Wykres nr 1. Propozycja podziału alokacji PPKR w mld euro (ceny bieżące)



Kwoty na WPR, WPRyb oraz bezpieczeństwo, ochronę granic, politykę migracyjną i azylową na przedstawionym powyższym wykresie obejmują kwotę elastyczności oraz alokację na pomoc techniczną.

4.2 Podział alokacji w układzie terytorialnym

Działania w układzie terytorialnym – zidentyfikowane do realizacji na poziomie województw oraz poszczególnych obszarów (np. obszary wiejskie, obszary transformacji energetycznej, obszary przylegające do zewnętrznej granicy UE, miasta i ich obszary funkcjonalne) - są bardzo ważnym elementem realizacji celów PPKR. Wynika to zarówno ze zróżnicowanego poziomu rozwoju województw²⁴ jak i sytuacji rozwojowej w układach terytorialnych, co wymusza znacznie większą koncentrację uwagi i środków na **dostosowaniu interwencji do potrzeb i potencjałów rozwojowych poszczególnych terytoriów**.

W ramach prawie wszystkich wymienionych priorytetów PPKR działania inwestycyjne będą prowadzone równolegle na poziomie krajowym oraz regionalnym. Zgodnie z założeniami KE na realizację działań **w regionach słabiej rozwiniętych** (łącznie 12 jednostek NUTS 2²⁵) w ramach PPKR

²⁴ W latach 2028-2034 przewiduje się, część województwa mazowieckiego (NUTS II Warszawskie) zostanie zaliczona do obszarów wyżej rozwiniętych (ponad 100% średniego PKB UE na mieszkańca mierzonego według parytetu siły nabywczej), 4 województwa (dolnośląskie, pomorskie, śląskie, wielkopolskie) zostaną zaliczone do obszarów przejściowych (o poziomie PKB względem średniej UE pomiędzy 75 a 100%) a pozostałe zamieszkane przez 56% ludności do województw mniej rozwiniętych (poniżej 75% średniego PKB UE na mieszkańca).

²⁵ Małopolskie, mazowieckie (region II mazowiecki), kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, opolskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie,

zostanie przeznaczone co najmniej **47,2 mld euro**, czyli około 60% całej alokacji dostępnej na działania z zakresu polityki spójności. Jest to korzystne z punktu widzenia możliwości realizacji celów spójnościowych, a także w wymiarze finansowym. Jednocześnie jednak zmniejsza się w stosunku do obecnego okresu programowania - wysokość dofinansowania projektów, w tym dużych projektów infrastrukturalnych, w bardziej rozwiniętych częściach kraju oraz przedsięwzięć w większości dużych aglomeracji.

Część alokacji przewidzianej do realizacji na poziomie regionalnym będzie podlegała **podziałowi pomiędzy województwa z uwzględnieniem kategorii regionu, liczby mieszkańców oraz odwrotnie proporcjonalnie do poziomu rozwoju mierzonego PKB per capita wg parytetu siły nabywczej**.

Zgodnie z tym podejściem poziom wsparcia per capita będzie zróżnicowany: w regionach przejściowych będzie niższy niż w regionach słabiej rozwiniętych, a w regionach lepiej rozwiniętych – jeszcze bardziej ograniczony. Zastosowanie takiego założenia oznacza, że w przypadku regionów słabiej rozwiniętych w ramach rozdziałów regionalnych będzie proporcjonalnie więcej środków niż w przypadku rozdziałów pozostałych regionów. W ramach alokowanych środków samorządy województw określą zakres wsparcia oraz wysokość nakładów na poszczególne inwestycje, mając jednak na uwadze wskazane cele strategiczne Planu i oczekiwane rezultaty strategiczne.

Druga część alokacji dla programów regionalnych będzie przeznaczona na działania w zidentyfikowanych na poziomie krajowym **obszarach wymagających szczególnego wsparcia** – obszarach transformacji energetycznej, obszarach wiejskich wymagających większego włączenia w procesy rozwojowe oraz obszarach przy zewnętrznej granicy UE. Wielkość środków finansowych na poszczególne województwa w tej części alokacji będzie wyznaczona na podstawie odpowiednio dobranych wskaźników i będzie zależała od zidentyfikowanej skali problemów ocenionej na poziomie NUTS III lub powiatów.

Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego, we współpracy z marszałkami województw, określi ostateczny podział alokacji pomiędzy rozdziały regionalne z uwzględnieniem uwarunkowań programowania oraz założonych w PPKR celów i rezultatów strategicznych.

4.3 Współfinansowanie krajowe

Realizacja PPKR wymaga **zapewnienia niezbędnego wkładu krajowego**, pochodzącego ze źródeł publicznych lub prywatnych. Wysokość niezbędnego do wniesienia wkładu krajowego będzie wypadkową możliwego maksymalnego poziomu finansowania ze środków Funduszu w odniesieniu do poszczególnych działań, zasad pomocy publicznej oraz miejsca realizacji (w rozumieniu kategorii regionów) a w przypadku niektórych interwencji WPR - od zasad określonych w odpowiednich przepisach prawnych.

W przypadku polityki spójności w regionach NUTS II zaliczanych do regionów słabiej rozwiniętych minimalny wymagany poziom wkładu krajowego wynosi 15%, regionów przejściowych - 40%, a w przypadku regionu Warszawskiego Stołecznego zaliczanego należącego do regionów lepiej rozwiniętych (stanowiącego część województwa mazowieckiego) – 60%.

Bazując na doświadczeniach z realizacji programów polityki spójności oraz uwzględniając strukturę geograficzną realizowanych projektów (co najmniej 60% alokacji środków UE w ramach PPKR będzie wydatkowane w regionach słabiej rozwiniętych) szacuje się, że minimalna łączna wartość środków finansowych (środki UE wraz z wymaganym współfinansowaniem krajowym) niezbędnych do zrealizowania celów strategicznych i działań PPKR w obszarze polityki spójności sięgnie około 120 mld

euro, z czego około 80 mld euro będzie stanowił wkład UE, a około 40 mld euro będzie stanowił wkład krajowy.

W celu efektywnego wykorzystania środków UE i zapobiegania nadmiernemu generowaniu dodatkowych wydatków po stronie sektora finansów publicznych, przy finansowaniu wkładu krajowego, pożądane jest **angażowanie już funkcjonujących w systemie finansów publicznych środków** oraz instrumentów finansowania wydatków (funduszy celowych, programów wieloletnich, dochodów własnych i innych źródeł, środków z re-użycia).

5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji

Programowanie i realizacja PPKR odbywa się w kontekście znaczących wyzwań rozwojowych Polski oraz ograniczonych zasobów finansowych, zarówno ze środków unijnych, jak i krajowych. W związku z tym Plan będzie **narzędziem maksymalizującym efekt dostępnej alokacji, koncentrując się na trwałych zmianach strukturalnych oraz zapewnieniu zrównoważonego rozwoju w wymiarze terytorialnym**. Realizacja tych założeń wymaga zintegrowanego podejścia, łączącego działania finansowane ze środków europejskich i krajowych, a także wykorzystującego obok mechanizmów dotacyjnych w większym niż dotychczas zakresie instrumenty finansowe.

Programowanie i wdrażanie Planu będzie uwzględniać **doświadczenia z realizacji KPO** ze względu na wzorowanie rozwiązań projektowanych na poziomie rozporządzeń unijnych na regulacjach dotyczących Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Ma to szczególne znaczenie przy wyborze inwestycji i reform, oceny ich gotowości, szacowania kosztów oraz definiowania kamieni milowych i zakładanych wartości wskaźników oraz terminów ich realizacji. Jednocześnie PPKR będzie uwzględniał różnicowania i potencjały terytorialne, co wymaga wprowadzenia mechanizmów zwiększonej koordynacji działań w układzie wertykalnym (rząd-regiony-samorządy lokalne) oraz pomiędzy politykami publicznymi.

5.1 Koncentracja na strategicznych reformach i inwestycjach

W warunkach rosnących potrzeb inwestycyjnych oraz ograniczeń fiskalnych szczególnego znaczenia nabierają: wartość dodana finansowania ze środków UE, efekt społeczno-gospodarczy, zdolność do mobilizowania innych źródeł finansowania oraz długofalowy wpływ na rozwój kraju i poszczególnych terytoriów. PPKR będzie koncentrować zasoby na realizacji inwestycji i różnego rodzaju wsparcia w tych obszarach, które mają podstawowe znaczenie dla realizacji strategicznych reform. Mają one **tworzyć warunki dla długofalowych podstaw rozwoju społeczno-gospodarczego Polski**. Oznacza to położenie akcentu na przedsięwzięcia, które wzmacniają produktywność i innowacyjność gospodarki, poprawiają dostępność i jakość usług publicznych, wzmacniają kapitał ludzki, zwiększają odporność systemów infrastrukturalnych, bezpieczeństwo oraz spójność terytorialną. Wydatkowane środki w ramach PPKR mają tworzyć efekt modernizacyjno-transformacyjny - inwestycje mają przynosić realne zmniejszenie kosztów dla obywateli, przedsiębiorstw i instytucji publicznych, powiększać bazę dochodową oraz wspierać opracowanie lub pozyskanie nowych technologii i innowacji oraz budować społeczeństwo oparte na wiedzy. Plan będzie koncentrował się na osiągnięciu ściśle określonych, wymiernych rezultatów w sferach kluczowych dla dalszego rozwoju Polski i regionów. Doświadczenia KPO wskazują, że liczba reform i inwestycji oraz towarzyszących im wskaźników, które będą podstawą do mierzenia efektów i rozliczania środków, powinna zostać maksymalnie ograniczona. W związku z tym pożądana jest koncentracja uwagi na ograniczonej liczbie kluczowych przedsięwzięć o wymiernym efekcie modernizacyjnym. Co do zasady oznacza to większą niż dotychczas **selektywność**

przy wyborze działań do finansowania, które muszą umożliwiać osiągnięcie strategicznych rezultatów w ramach wyznaczonych celów PPKR.

5.2 Gotowość i odpowiedzialność za reformy oraz inwestycje

Z punktu widzenia skutecznej realizacji PPKR niezwykle istotna jest **dojrzałość uwzględnionych w nim reform i inwestycji**. Ważne jest, aby kluczowe reformy i inwestycje były przygotowywane na początku prac nad Planem i były gotowe do wdrożenia zgodnie z ustalonym z KE harmonogramem.

Monitorowanie stopnia dojrzałości i gotowości wdrożeniowej reform i inwestycji jest kluczowe do uniknięcia opóźnień, które mogłyby negatywnie wpłynąć na osiągnięcie zakładanych rezultatów rzeczowych i tym samym wypłatę środków UE.

W zakresie odpowiedzialności za realizację działań w Planie będzie **obowiązywać zasada jedna instytucja odpowiedzialna za daną reformę/inwestycję/interwencję**. Ułatwi to koordynację i dystrybucję środków oraz wzmocni odpowiedzialność za realizację.

5.3 Rola instrumentów zwrotnych

W ramach PPKR planuje się szersze niż dotychczas stosowanie **instrumentów zwrotnych w miejsce dotacji, w szczególności przy realizacji działań w sektorze przedsiębiorstw**. Instrumenty te pozwalają na efektywniejsze wykorzystanie środków i zwiększenie ich oddziaływania. W perspektywie 2021-2027 7,3%²⁶ całej alokacji polityki spójności zostało zaprogramowane do wydatkowania w formie instrumentów finansowych. W PPKR udział instrumentów zwrotnych powinien wynieść od półtora do dwóch razy więcej. Środki te będą wracały do systemu krajowego jako źródło finansowania kolejnych inwestycji.

5.4 PPKR a programy zarządzane centralnie przez KE

W ramach WRF zaproponowano znaczące zwiększenie alokacji na programy zarządzane centralnie przez KE. Łączna alokacja na te programy będzie około dwa razy wyższa niż w perspektywie finansowej 2021-2027. Najistotniejszy z punktu widzenia wsparcia konkurencyjności, innowacyjności, transformacji energetycznej oraz odporności jest **EFK** z alokacją stanowiącą 21% unijnego budżetu na lata 2028-2034. EFK konsoliduje część dotychczasowych programów KE w ramach jednego instrumentu, w tym program Horyzont Europa. W pozostałych obszarach istotne są również: Instrument Łącząc Europę – transport (w tym infrastruktura podwójnego zastosowania) i energia, Agora UE, oraz Erasmus+. Dla podniesienia poziomu internacjonalizacji i współpracy międzynarodowej oraz pozyskania dodatkowych środków na realizację planowanych działań rozwojowych administracja rządowa, ale także samorządy województw (w szczególności w regionach lepiej rozwiniętych i przejściowych) muszą **zwiększyć wykorzystanie środków z europejskich programów zarządzanych centralnie przez KE**

W ramach programowania PPKR zapewniona zostanie **komplementarność z programami zarządzanymi centralnie przez KE**. Inwestycje w Planie będą programowane tak, aby potencjalni beneficjenci programów KE sięgali przede wszystkim po środki z tych programów. Celem takiego działania jest wprowadzenie zasady “po pierwsze programy KE” szczególnie dla podmiotów o dużym potencjale aplikowania o środki zarządzane centralnie na poziomie unijnym.

²⁶Dane z portalu KE Cohesion Open data, Financial instruments under cohesion policy 2021-2027, data dostępu 19.06.2026.

PPKR zapewni **wsparcie dla potencjalnych beneficjentów programów zarządzanych centralnie**. Narzędzia dostępne w PPKR będą budować system wsparcia ułatwiający aplikowanie o środki z programów KE, w tym budowanie konsorcjów oraz partnerstw złożonych z przyszłych beneficjentów programów centralnie zarządzanych. Środki PPKR będą wzmacniać, uzupełniać lub uruchamiać potencjał korzystania z innych instrumentów UE.

5.5 Przepływy finansowe i system rozliczeń

System przepływów finansowych i rozliczeń w PPKR w ograniczonym zakresie będzie korzystał z aktualnego systemu dla polityki spójności, odchodząc od modelu refundacyjnego na rzecz systemu opartego na realizacji kamieni milowych i wskaźników rzeczowych związanych z reformami i inwestycjami. Pomiędzy Polską a KE rozliczenia będą odbywać się w oparciu o zrealizowane kamienie milowe i wskaźniki rzeczowe przypisane do reform i inwestycji. Niezrealizowanie kamieni milowych i wskaźników wiąże się z **konsekwencjami finansowymi** w postaci możliwego wstrzymania, obniżenia lub anulowania dofinansowania ze strony UE. Oznacza to, że dobór reform i inwestycji musi uwzględniać ryzyko związane z możliwościami ich realizacji oraz skutki dla krajowego systemu finansowania w związku z **zapewnieniem płynności finansowej**. Szczegóły dotyczące funkcjonowania systemu przepływów finansowych i rozliczeń uwzględniające nowe uwarunkowania zostaną przygotowane we współpracy z ministrem właściwym ds. finansów.

5.6 Warunkowość horyzontalna

Wzmocnieniu ulega dotychczas stosowana warunkowość horyzontalna w funduszach europejskich. Oprócz obowiązującego rozporządzenia w sprawie warunkowości²⁷, które będzie nadal miało zastosowanie do całego budżetu UE, projekt rozporządzenia ws. Funduszu uzależnia otrzymanie środków finansowych objętych Planem od spełnienia **dwóch warunków horyzontalnych, tj. zasad państwa prawa oraz praw, wolności i zasad określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej** (dalej KPP). W związku z tym w ramach PPKR obligatoryjnie zostanie przedstawiona samoocena spełnienia obu warunków horyzontalnych, w celu uzyskania potwierdzenia ich spełnienia przez KE i Radę UE. W ramach samooceny Polska jest zobowiązana opracować i przedstawić KE do akceptacji środki zapewniające przestrzeganie zasad praworządności oraz praw, wolności i zasad określonych w KPP oraz zapewnić przestrzeganie tych warunków przez cały okres programowania i wdrażania PPKR. Zadanie to będzie realizowane przez **ministra właściwego ds. sprawiedliwości** ze względu na powiązanie z zaleceniami wydanymi dla Polski w ramach sprawozdań na temat praworządności, dokumentami Semestru Europejskiego oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE.

Uzyskanie potwierdzenia spełnienia obu warunków horyzontalnych ma kluczowe znaczenie dla możliwości realizacji PPKR. Brak spełnienia warunków lub stwierdzenie ich naruszenia w trakcie perspektywy jest równoznaczne z wstrzymaniem płatności w zakresie uznanego naruszenia do czasu spełnienia warunków.

5.7 Działania dostosowawcze i zmiany prawne

Uruchomienie nowej perspektywy finansowej 2028-2034 wymaga przyjęcia nowych lub nowelizacji istniejących krajowych aktów prawnych. Będą one definiowały m.in. nowy system instytucjonalny, w

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii

tym koordynacji i zarządzania, system finansowania oraz system realizacji oparty na rezultatach. W związku z nową architekturą wydatkowania środków unijnych konieczne jest przede wszystkim:

- opracowanie **nowej ustawy regulującej zasady realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich** na lata 2028–2034 oraz zaproponowanie zmian w innych ustawach w celu dostosowania systemu programowania, zarządzania i realizacji wynikającego z nowych potrzeb. Za przygotowanie legislacji odpowiada minister właściwy ds. rozwoju regionalnego;
- dostosowanie krajowego ustawodawstwa regulującego **wdrażanie WPR i WPRyb**. Odpowiedzialny za to zadanie jest minister właściwy ds. rolnictwa i rozwoju wsi oraz rybołówstwa;
- wprowadzenie zmian w **ustawie o finansach publicznych**, uwzględniających nowe mechanizmy transferów i rozliczeń. Szczególną uwagę należy zwrócić na zapewnienie ciągłości płatności dla beneficjentów, także w przypadku zawieszenia lub ograniczenia wypłat ze strony KE. Zmiany prawne powinny obejmować także wzmocnienie pozycji jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiedzialny za to zadanie jest minister właściwy ds. finansów.

6. Zarys struktury oraz systemu wdrażania

6.1. Struktura PPKR

PPKR będzie obejmował działania zaprogramowane w **10 rozdziałach krajowych i w 16 rozdziałach regionalnych**. Na poziomie krajowym, co do zasady przewidziano rozdziały poświęcone interwencji w ujęciu międzysektorowym. Interwencja przewidziana w rozdziałach regionalnych będzie realizowana komplementarnie i uzupełniająco do poziomu krajowego.

Plan społeczno-klimatyczny (dalej PSK) nie będzie częścią PPKR. Dalsze prace nad PSK będą prowadzone w kierunku zatwierdzenia go jako oddzielnego dokumentu.

Rozdziały Planu stanowią podstawowy poziom strukturyzacji interwencji. Na dalszym etapie prac nad Planem w ramach każdego rozdziału zostanie określona lista działań, obejmująca zarówno reformy, jak i inwestycje oraz inne interwencje, które następnie będą doprecyzowywane poprzez szczegółowy opis zakresu interwencji, kamieni milowych, wycenę inwestycji i reform, określenie wskaźników oraz warunków realizacji. Układ rozdziałów jest podstawą do zaprojektowania systemu instytucjonalnego, w tym mechanizmów monitorowania, składania wniosków o płatność oraz rozliczania PPKR.

Aktualna propozycja ogólnego opisu zakresu wsparcia wskazana w rozdziałach wynika z dotychczas przeprowadzonych analiz oraz prac nad priorytetami strategicznymi PPKR. Docelowy zakres wsparcia w poszczególnych rozdziałach zostanie doprecyzowany w ramach prac nad Planem.

Działania na rzecz **zwiększania odporności i bezpieczeństwa, infrastruktury krytycznej oraz infrastruktury podwójnego zastosowania** (Priorytet 3) będą realizowane w poszczególnych rozdziałach jako **zagadnienie horyzontalne**²⁸.

Interwencje zaprojektowane w ramach rozdziałów krajowych i regionalnych będą uwzględniać obszary strategicznej interwencji oraz tam, gdzie to znajduje uzasadnienie, kontynuację interwencji realizowanych w ramach KPO oraz realokacji dokonanej podczas przeglądu śródkresowego programów polityki spójności 2021-2027.

²⁸ Z wyjątkiem rozdziału w zakresie ochrony granic, azylu i migracji oraz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Planowane rozdziały krajowe

Rozdział 1	Działania na rzecz rozwoju innowacyjności, przemysłu, współpracy nauki i gospodarki oraz jakości szkolnictwa wyższego (Priorytet 1)
Rozdział 2	Działania na rzecz wybranych terytoriów o specjalnych potrzebach rozwojowych oraz mieszkalnictwo (Priorytet 2)
Rozdział 3	Działania na rzecz rozwoju społecznego w zakresie lepszego wykorzystania zasobów pracy, rozwoju kompetencji i uczenia się przez całe życie, edukacji, usług społecznych, zwalczania deprivacji materialnej oraz potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych (Priorytet 2 i 4)
Rozdział 4	Działania w obszarze ochrony zdrowia , w tym w zakresie ochrony zdrowia w warunkach kryzysowych (Priorytet 2 i 3)
Rozdział 5	Działania w zakresie strategicznej infrastruktury transportowej , w tym uwzględniające kwestie mobilności wojskowej oraz elementy infrastruktury transportowej związane z bezpieczeństwem (Priorytety 1, 2 i 3)
Rozdział 6	Działania w zakresie zielonej transformacji , zwiększenia odporności na skutki zmian klimatu, energetyki , sieci energetycznych (Priorytet 3)
Rozdział 7	Działania na rzecz bezpiecznego i sprawnego państwa , budowy kompetencji oraz wzmacniania potencjału instytucjonalnego (Priorytet 4)
Rozdział 8	Działania w zakresie WPR na rzecz zwiększenia opłacalności produkcji rolnej, zwiększania konkurencyjności rolnictwa i sektora rolno-spożywczego (Priorytet 5)
Rozdział 9	Działania w zakresie WPRyb na rzecz zrównoważonego środowiskowo, konkurencyjnego i rentownego rybołówstwa, akwakultury i przetwórstwa produktów rybnych (Priorytet 5)
Rozdział 10	Działania w zakresie ochrony granic, azylu i migracji oraz bezpieczeństwa wewnętrznego (Priorytet 3)

16 rozdziałów regionalnych

W rozdziałach regionalnych znajdują się działania, głównie inwestycje, odpowiadające na potrzeby poszczególnych regionów oraz wyzwania wynikające ze zróżnicowań wewnątrzregionalnych.

Rozdziały regionalne będą określały sposób wykorzystania środków polityki spójności w poszczególnych województwach, uwzględniający ich zróżnicowane uwarunkowania rozwojowe oraz wkład w realizację celów krajowych. Będą one stanowiły odpowiedź na najważniejsze wyzwania i potencjały rozwojowe regionów, zidentyfikowane na podstawie wspólnej diagnozy, obejmującej w szczególności profile regionów oraz ustalenia krajowej polityki regionalnej.

Zakres poszczególnych rozdziałów regionalnych będzie zróżnicowany i dostosowany do specyfiki każdego województwa. Dobór priorytetów interwencji będzie wynikał z uwarunkowań społeczno-gospodarczych, funkcjonalno-przestrzennych i demograficznych regionu, jego położenia terytorialnego, potencjałów rozwojowych oraz skali wyzwań wymagających wsparcia.

W rozdziałach regionalnych zostanie określony oczekiwany wkład regionów w osiągnięcie celów PPKR. Zakres tematyczny rozdziałów regionalnych oraz poziom wkładu poszczególnych województw

w realizację celów PPKR będą przedmiotem uzgodnień pomiędzy ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego a samorządami województw.

W ramach rozdziałów regionalnych realizowane będą:

- **działania tematyczne** – dedykowane poszczególnym obszarom tematycznym objętym wsparciem, rozliczane na podstawie wskaźników produktu właściwych dla tych obszarów;
- **działania terytorialne** – realizowane z wykorzystaniem instrumentów terytorialnych, integrujące interwencje różnych sektorów wokół potrzeb i potencjałów określonych terytoriów.

Działania ujęte w rozdziałach regionalnych będą stanowiły integralny element realizacji PPKR, zapewniając spójność pomiędzy krajowymi priorytetami rozwojowymi a zróżnicowanymi potrzebami i potencjałami poszczególnych regionów.

Programy Interreg

Komplementarnie do PPKR, realizowane będą rozdziały Interreg (w ramach unijnego Planu Interreg). Planowana jest kontynuacja wszystkich obecnie funkcjonujących programów Interreg z udziałem Polski, w tym pełnienie przez ministra ds. rozwoju regionalnego roli instytucji zarządzającej dla współpracy ze Słowacją, Ukrainą, Saksonią oraz w ramach południowego Bałtyku. Zgoda RM na udział w poszczególnych rozdziałach Interreg będzie procedowana w odrębnym trybie.

Pomoc techniczna

Reforma polityki spójności po 2027 r., zakładająca przejście z podejścia opartego na kosztach na podejście ukierunkowane na rezultaty, oznacza **konieczność zmiany roli pomocy technicznej** – z instrumentu finansującego funkcjonowanie systemu wdrażania funduszy europejskich na wzmacnianie jego zdolności do osiągnięcia rezultatów.

Propozycja KE przewiduje pomoc techniczną w ramach każdego planu w formie stawki ryczałtowej w wysokości 3% wartości wniosków o płatność, przy czym w wyniku negocjacji w Radzie UE stawka została podniesiona do **3,5%**. Środki te nie będą automatycznie dzielone proporcjonalnie pomiędzy poszczególne rozdziały Planu – sposób ich podziału pomiędzy instytucje, rozdziały i obszary wsparcia zostanie określony na etapie przygotowania Planu.

Wysokość stawki oznacza konieczność **ograniczenia skali wydatków finansowanych z pomocy technicznej**, zarówno pod względem zakresu działań, jak i liczby instytucji oraz etatów objętych finansowaniem. Jednocześnie niezbędne będzie zapewnienie wyższego poziomu współfinansowania, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym.

6.2. System instytucjonalny

System programowania PPKR

Projekt PPKR przygotowuje minister właściwy ds. rozwoju regionalnego w porozumieniu z właściwymi ministrami oraz we współpracy z zarządami województw oraz partnerami spoza administracji.

Ministerstwa oraz regiony, w zakresie swoich kompetencji, przygotowują opisy działań tj. reform, inwestycji i innych interwencji, które będą zawarte w Planie. W szczególności ustalają: zakres

działania, orientacyjny harmonogram realizacji, kamienie milowe, wskaźniki i ich wartości. W tym celu dokonują wyceny inwestycji i reform oraz szacują kwoty wypłat z KE (ang. pay-out values)²⁹.

W ramach przygotowania Planu minister właściwy ds. rozwoju regionalnego prowadzi działania koordynacyjne zapewniające spójność poszczególnych części Planu, w szczególności w zakresie:

- poziomu szczegółowości działań;
- liczby wskaźników możliwych do zastosowania w ramach działania;
- wyboru wskaźników produktu i rezultatu z listy zawartej w załączniku I do projektu rozporządzenia ws. ram wykonania oraz szacowania ich wartości;
- możliwości stosowania wskaźników spoza listy zawartej w załączniku I do projektu rozporządzenia ws. ram wykonania;
- ustalania kamieni milowych;
- ustalania etapów realizacji działania;
- dokonywania wyceny inwestycji i reform;
- sposobu weryfikacji i potwierdzenia osiągnięcia ustalonych wskaźników i kamieni milowych w ramach inwestycji i reform;
- komplementarności zakresu poszczególnych rozdziałów Planu (zwłaszcza pomiędzy rozdziałami krajowymi oraz pomiędzy rozdziałami krajowymi i regionalnymi);
- przygotowania systemu informatycznego niezbędnego do zarządzania i monitorowania realizacji Planu.

System realizacji Planu

Zgodnie z projektowanym rozporządzeniem ws. Funduszu oraz biorąc pod uwagę polski system prawny, w realizacji PPKR będą uczestniczyć następujące instytucje:

- **Instytucja koordynująca** - odpowiada za spójność działań, koordynację między instytucjami, monitorowanie wdrażania Planu oraz składanie wniosków o płatność do KE. Funkcję tę pełni **minister właściwy ds. rozwoju regionalnego**.
- **Instytucje zarządzające** - odpowiadają za realizację poszczególnych rozdziałów Planu w tym wybór operacji, osiągnięcie uzgodnionych w Planie kamieni milowych i wskaźników. Funkcję tę pełnią:
 - **minister właściwy ds. spraw wewnętrznych** – dla rozdziału „Działania w zakresie ochrony granic, azylu i migracji oraz bezpieczeństwa wewnętrznego”,
 - **minister właściwy ds. rolnictwa** – dla rozdziału „Działania w zakresie WPR na rzecz zwiększenia opłacalności produkcji rolnej, zwiększania konkurencyjności rolnictwa i sektora rolno-spożywczego”,

²⁹ Komisja Europejska przygotowuje wytyczne dotyczące opisu działań oraz szacowania ich kosztów. Wytyczne mają zostać opublikowane w lipcu 2026 r.

- **minister właściwy ds. rybołówstwa** – dla rozdziału „Działania w zakresie **WPRyb** na rzecz zrównoważonego środowiskowo, konkurencyjnego i rentownego rybołówstwa, akwakultury i przetwórstwa produktów rybnych”,
- **minister właściwy ds. rozwoju regionalnego** – dla pozostałych rozdziałów krajowych,
- **zarządy województw** – dla rozdziałów regionalnych.

Jedna instytucja zarządzająca może być odpowiedzialna za jeden lub więcej rozdziałów Planu.

- **Instytucje pośredniczące** - mogą zostać wyznaczone przez instytucję zarządzającą danym rozdziałem. Ze względu na kompleksowość rozdziałów krajowych przewidzianych w Planie w większości rozdziałów zostaną wyznaczone instytucje pośredniczące. Zakres zadań i odpowiedzialności delegowanej do instytucji pośredniczącej będzie uzależniony od indywidualnych uzgodnień pomiędzy instytucją zarządzającą, a instytucją pośredniczącą. Możliwe jest delegowanie do instytucji pośredniczącej odpowiedzialności za wybór operacji, realizację wskaźników rezultatu strategicznego, rezultatu i produktu oraz kamieni milowych. Zgodnie z obecnym etapem negocjacji projektu rozporządzenia ws. Funduszu istnieje możliwość wyznaczenia również instytucji wdrażających.
- **Agencja płatnicza** - odpowiada za zarządzanie środkami UE, dokonywanie płatności i kontrolę ich wykorzystania. W zakresie środków na WPR rolę tę pełni Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. W zakresie środków na pozostałe działania PPKR funkcję tę pełni minister właściwy ds. finansów.
- **Instytucja audytowa** - zapewnia niezależny nadzór nad systemem, w tym audyt realizacji celów oraz prawidłowości wydatków. Funkcję tę pełni minister właściwy ds. finansów
- **Komitety monitorujące** będą powoływane dla poszczególnych rozdziałów, a ich zadaniem będzie monitorowanie realizacji właściwych rozdziałów. Dodatkowo ustanowiony zostanie **komitet koordynujący** dla całego PPKR.

W realizację PPKR będzie **włączona RM**. Oznacza to, że RM będzie regularnie informowana o stanie realizacji PPKR oraz będzie podejmowała decyzje w zakresie działań naprawczych m.in. w przypadku ewentualnych opóźnień. Minister właściwy ds. rozwoju regionalnego będzie formułował zalecenia w tym zakresie, które po akceptacji przez RM będą wdrażane przez instytucje odpowiedzialne za realizację reform, inwestycji i innych interwencji.

7. Harmonogram

Prace nad przygotowaniem PPKR rozpoczęto po publikacji projektu pakietu legislacyjnego dotyczącego WRF. Harmonogram prac nad PPKR jest wieloetapowy i rozłożony na lata 2025-2027, przy czym obecnie kluczowe działania koncentrują się na etapie programowania strategicznego. Proces ten charakteryzuje się wysokim poziomem zaangażowania interesariuszy oraz dążeniem do wypracowania spójnych, uzgodnionych kierunków rozwoju.

Poza przygotowaniem Planu, do jego uruchomienia konieczne są także inne działania, w tym legislacyjne, organizacyjne oraz dotyczące dostosowań instytucjonalnych, wspomniane w poprzednich rozdziałach.

Etap I (2025 r. – analityczny)

Przeprowadzono diagnozę wyzwań rozwojowych Polski, opracowano założenia nowej polityki regionalnej, przeanalizowano wyniki ewaluacji polityki spójności (2014-2020, 2021-2027) oraz zidentyfikowano luki inwestycyjne. Wyznaczono pięć kluczowych celów strategicznych i odpowiadających im pięć priorytetów PPKR.

Etap II (2025-2027 – programowanie)

Rozpoczęto prace programowe, nawiązano współpracę między administracją rządową i samorządową oraz zaangażowano szerokie grono interesariuszy (partnerów społecznych, partnerów gospodarczych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz środowisko naukowe).

Zainaugurowano prace Zespołu wspierającego prace nad przygotowaniem Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034, którego pierwsze posiedzenie odbyło się w marcu 2026 r. Opracowano materiały analityczne i robocze dokumenty (Tabele inwestycji i reform). Od maja 2026 r. w ramach Zespołu funkcjonuje 8 grup roboczych, których zadaniem jest wypracowanie rekomendacji dla PPKR do końca 2026 r.

Równolegle przygotowywane są dwa dokumenty: Założenia do PPKR oraz właściwy PPKR.

Dalsze kroki

- wrzesień 2026 r. – przekazanie Założeń do zatwierdzenia przez KSE;
- do końca I kw. 2027 r.:
 - zakończenie prac nad projektem PPKR,
 - przygotowanie rozwiązań, tym zmian prawnych w zakresie przyszłej perspektywy finansowej (minister właściwy ds. finansów);
 - przygotowanie rozwiązań, w tym zmian prawnych, wytycznych oraz systemów w zakresie przyszłej perspektywy finansowej (minister właściwy ds. rozwoju regionalnego) oraz szczególnych dotyczących WPR i WPRyb (minister właściwy ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rybołówstwa);
 - przygotowanie oceny spełnienia warunku horyzontalnego dotyczącego praworządności (minister właściwy ds. sprawiedliwości);
- II kw. 2027 r. – oceny (Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko, ocena realizacji zasady DNSH), konsultacje publiczne;
- II-III kw. 2027 r. – uzgodnienia międzyresortowe i przyjęcie PPKR przez RM.

Etap III (2027 r. – negocjacje i zatwierdzenie PPKR)

Po zakończeniu negocjacji pakietu legislacyjnego i jego zatwierdzeniu przez Radę UE i PE (II kw. 2027 r.) oraz zatwierdzeniu PPKR przez RM (III kw. 2027 r.) planowane jest jego złożenie do KE, aby jak najszybciej rozpocząć formalne negocjacje i bez opóźnień rozpocząć nową perspektywę finansową.