



PROJEKT STANOWISKA RP

*przygotowany w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 października 2010 r.
o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem
w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
(Dz. U. z 2024 r. poz. 1379)*

Dotyczy	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509	
Data przekazania Polsce dokumentu przez instytucje UE	8 września 2025 r.	
Sygnatura dokumentu	Komisja Europejska	COM (2025) 565
	Numer międzyinstytucjonalny	2025/0240 (COD)
Procedura decyzyjna	Zwykła procedura ustawodawcza	
Tryb głosowania w Radzie UE	Większość kwalifikowana	
Instytucja wiodąca	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	
Instytucje współpracujące	Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ministerstwo Cyfryzacji Ministerstwo Finansów Ministerstwo Rozwoju i Technologii	

	Ministerstwo Infrastruktury Ministerstwo Klimatu i Środowiska Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Ministerstwo Sportu i Turystyki Ministerstwo Sprawiedliwości Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Ministerstwo Zdrowia
--	---

Data przyjęcia przez KSE	4 listopada 2025 r.
---------------------------------	---------------------

Cel projektu aktu prawnego

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Fundusz Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej, Rolnictwa i Obszarów Wiejskich, Rybołówstwa i Polityki Morskiej, Dobrobytu i Bezpieczeństwa na lata 2028–2034 oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2023/955 i rozporządzenie (UE, Euratom) 2024/2509 (dalej jako: rozporządzenie PPKR) zostało opublikowane przez Komisję Europejską w dniu 16 lipca 2025 r. jako część pakietu propozycji legislacyjnych na nową perspektywę finansową UE na lata 2028–2034. Przedstawiając rozwiązania dotyczące przyszłych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) Komisja wskazywała na konieczność utworzenia prostszego, skutecznego, elastycznego i bardziej zorientowanego na politykę budżetu unijnego, który będzie w stanie pomóc państwom członkowskim i ich regionom w zaadresowaniu wyzwań i priorytetów, poprzez wykorzystanie doświadczeń z dotychczasowego funkcjonowania programów.

W tym celu Komisja Europejska zaproponowała zgrupowanie w ramach jednego Funduszu (dalej: Funduszu PPKR) puli środków wstępnie przydzielanych na poziomie krajowym, aby:

- **uproszczyć obecne ramy** poprzez przejście z blisko 540 programów do 27 Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (dalej: PPKR) oraz jednego Planu Interreg. Nowe rozwiązanie ma oferować zintegrowane podejście do polityki spójności, Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), opartej dotychczasowo o dwa filary, wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), kwestii migracji, bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych oraz Społecznego Funduszu Klimatycznego poprzez włączenie ich do jednego Funduszu PPKR;
- **zapewnić bardziej zintegrowany proces programowania** poprzez zróżnicowane i jakościowe podejście do realizacji priorytetów unijnych, dostosowane do krajowych i regionalnych wyzwań każdego państwa członkowskiego oraz odejście od stosowania uniwersalnego podejścia (*one-size-fits-all*), a także zapewnienie silniejszej synergii między politykami;
- **zapewnić, że budżet UE wspiera działania zorientowane na wyniki** umożliwiając państwom członkowskim i regionom realizację ambitnego programu reform, z którego korzyści czerpać będzie cała UE, a także poprzez ukierunkowanie wydatków na obszary o największym znaczeniu i wartości dodanej dla UE;
- **wspierać poczucie odpowiedzialności na wszystkich poziomach** poprzez poszanowanie zasady zarządzania wielopoziomowego, zarządzania dzielonego, zasadę partnerstwa i w oparciu o silny wymiar regionalny, a także zapewnienie kontynuacji i przewidywalności dla instytucji zarządzających i beneficjentów;
- **umożliwić szybsze i lepsze wykorzystania środków** dzięki powiązaniu przekazywania środków państwom członkowskim z postępami w realizacji działań, a nie ze zwrotem kosztów kwalifikowalnych;
- **ustanowić silne zabezpieczenia na rzecz praworządności i skutecznego stosowania Karty Praw Podstawowych (KPP)**;
- **zwiększyć elastyczność i zdolności dostosowawcze** poprzez stopniową alokację środków w całym okresie programowania, łatwiejszy proces zmiany planów i ustanowienie rezerwy na poziomie UE w postaci Instrumentu UE (EU Facility).

Na projekt rozporządzenia PPKR składa się 90 artykułów pogrupowanych w tytuły (numeracja zgodnie z projektem rozporządzenia).

Pierwszy tytuł dotyczy przepisów o charakterze ogólnym, w których określono m.in. zakres przedmiotowy rozporządzenia wskazując, iż ustanowiono w nim przepisy dotyczące zadań, celów priorytetowych, organizacji i grupowania w ramach PPKR:

- funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej;
- instrumentów Wspólnej Polityki Rybołówstwa;
- instrumentów finansowanych ze sprzedaży na aukcji uprawnień do emisji w ramach systemów handlu uprawnieniami do emisji ustanowionych na mocy dyrektywy 2003/87/WE w celu przeciwdziałania skutkom społecznym wprowadzenia systemu handlu uprawnieniami do emisji w odniesieniu do sektora budowlanego i sektora transportu drogowego dla znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarstw domowych, mikroprzedsiębiorstw i użytkowników transportu;
- wspierania zdolności w zakresie bezpieczeństwa i obrony.

Enumeratywnie wymieniono także listę 8 rozporządzeń sektorowych mogących określać szczególne warunki uzupełniające rozporządzenie PPKR, które nie mogą jednak pozostawać z nim w sprzeczności.

Zgodnie z art. 2 projektu rozporządzenia, Fundusz PPKR został utworzony w celu promowania **spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności, bezpieczeństwa oraz gotowości UE** i opiera się o pięć celów ogólnych, które są doprecyzowane następnie przez cele szczegółowe (art. 3). Struktura Funduszu PPKR obejmuje trzy elementy: PPKR, Plan Interreg oraz Instrument UE (EU Facility). Wdrażanie PPKR i Planu Interreg będzie się odbywało w ramach zarządzania dzielonego, natomiast dla Instrumentu UE (EU Facility) Komisja może zastosować zarządzanie bezpośrednie, dzielone lub pośrednie.

Artykuł 3 stanowi, że **Cele szczegółowe Funduszu, są realizowane we wszystkich regionach** w ramach pięciu filarów/celów ogólnych:

- a) zmniejszenie dysproporcji regionalnych w Unii i zaoferowanie regionów najmniej uprzywilejowanych oraz promowanie europejskiej współpracy terytorialnej zgodnie z częścią trzecią tytułu XVIII TFUE, w tym wspieranie projektów w dziedzinach środowiska i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej zgodnie z art. 177 ust. 2 TFUE („Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności”);
- b) wspieranie wysokiej jakości zatrudnienia, edukacji i umiejętności oraz włączenia społecznego zgodnie z częścią trzecią tytułu XI i tytułu XVIII TFUE („Europejski Fundusz Społeczny”) oraz przyczynianie się do sprawiedliwej społecznie transformacji w kierunku neutralności klimatycznej zgodnie z art. 91 ust. 1 lit. d), art. 192 ust. 1 i art. 194 ust. 2 TFUE;
- c) wspieranie wdrażania WPR Unii zgodnie z częścią trzecią tytułu III TFUE;
- d) wspieranie wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa Unii zgodnie z częścią trzecią tytułu III TFUE;
- e) ochrona i umacnianie demokracji w Unii oraz umacnianie wartości Unii zgodnie z art. 2 TUE.

W projekcie rozporządzenia PPKR wzmocniono przepisy dotyczące partnerstwa poprzez jednoznaczne wskazanie, iż państwo członkowskie ma obowiązek zorganizowania i wdrożenia kompleksowego partnerstwa w PPKR i Planie Interreg w zgodzie ze swoimi ramami instytucjonalnymi i prawnymi oraz przy poszanowaniu zasady zarządzania wielopoziomowego i podejścia oddolnego, w tym kontynuowania inicjatyw współpracy lokalnej, takich jak zintegrowany rozwój terytorialny i miejski, rozwój lokalny kierowany przez społeczność oraz wsparcie w ramach inicjatywy LEADER. Określono także zasady oraz warunki horyzontalne dotyczące przestrzegania zasady praworządności i poszanowania praw, wolności i zasad określonych w KPP łącząc ich ew. naruszenie z konsekwencjami finansowymi, tj. zawieszeniem płatności lub jej umorzeniem, w przypadku gdy naruszenie nie zostanie usunięte w ciągu roku od przyjęcia decyzji o jego zaistnieniu.

W **tytule II** omówiono ramy finansowe wskazując, iż całkowity budżet na wdrożenie Funduszu PPKR na lata 2028-2034 wynosi 865,1 mld EUR, z czego:

- 782,88 mld EUR przydziela się na realizację PPKR;
- 72 mld EUR na Instrument EU (EU Facility);
- 10 mld EUR na Plan Interreg.

W ramach PPKR:

- co najmniej 217,8 mld EUR przeznacza się dla regionów słabiej rozwiniętych (z propozycją podziału podanej kwoty na państwa członkowskie);
- co najmniej 295,7 mld EUR na wsparcie dochodów rolników w ramach WPR (293,7 mld EUR) i wsparcie dochodów rybaków w ramach WPRyb (2 mld EUR); co najmniej 34 mld EUR na działania z zakresu migracji, azylu, ochrony granic i bezpieczeństwa wewnętrznego;
- co najmniej 14% alokacji PPKR należy dedykować na wsparcie działań społecznych.

Do Funduszu PPKR dodaje się także 50 mld EUR środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego.

Uregulowano kwestie pomocy technicznej wskazując, iż zarówno w PPKR jak i w Planie Interreg jej rozliczenie będzie następowało wyłącznie ryczałtem, a stawkę określono na poziomie odpowiednio 3% dla PPKR, 8% dla Planu Interreg oraz 10% w przypadku rozdziałów Interreg wspierających współpracę na granicach zewnętrznych UE lub regionów najbardziej oddalonych. Z kolei KE na pomoc techniczną otrzyma nie więcej niż 0,5% całkowitej alokacji Funduszu. Określono harmonogram wypłaty środków w podziale na transze oraz ustanowiono rezerwę – tzw. kwotę elastyczności – w wysokości 25% alokacji dla państwa członkowskiego szczegółowo określając okoliczności jej wykorzystania. Środków przewidzianych jako kwota elastyczności nie będzie można zaprogramować na początku perspektywy.

Przewidziano także przepisy dotyczące umorzenia przez Komisję zobowiązań oraz związaną z tym procedurę wskazując, iż wnioski o płatność powinny być przedkładane do 31 października kolejnego roku. Kwotę płatności zaliczkowej określono na poziomie 10% unijnej alokacji i będzie ona wypłacana w trzech transzach: 4% w 2028, 3% w 2029 r. i 3% w 2030 r. Wypłacenie płatności zaliczkowej jest ściśle uzależnione od zatwierdzenia PPKR. W sytuacji braku przyjęcia przez Radę UE decyzji wykonawczej przyjmującej PPKR do 31 lipca 2028 r. wypłacona zostanie wyłącznie zaliczka w latach 2029 r. i 2030 r. W przypadku Planu Interreg

płatności zaliczkowe wyniosą łącznie 12% na rzecz każdego rozdziału Planu Interreg i będą wypłacane w trzech równych transzach w trakcie trzech kolejnych lat.

W rozporządzeniu przewidziano także możliwość udzielenia państwom dodatkowego wsparcia w formie pożyczek w ramach instrumentu Katalizator Europa – 150 mld EUR. Wniosek o wsparcie w formie pożyczki należy złożyć do 31 stycznia 2028 r., a otrzymane środki przeznaczyć na realizację PPKR. Składając wniosek należy m.in. wyjaśnić dlaczego szacowany koszt PPKR jest wyższy, niż całkowity koszt finansowania unijnego i krajowego oraz wskazać działania, które będą finansowane ze wsparcia w formie pożyczki. Określono także minimalne poziomy wkładu krajowego w ramach PPKR wskazując, iż nie może być ono niższe niż: 15% dla regionów słabiej rozwiniętych; 40% dla regionów w okresie przejściowym oraz 60% dla regionów lepiej rozwiniętych. W przypadku Planu Interreg nie może być ono niższe niż 20%, jednakże stawkę można obniżyć o 5 pp. w przypadku rozdziałów wspierających współpracę transgraniczną na granicach zewnętrznych UE lub regionów najbardziej oddalonych.

W **tytule III** uregulowano kwestie związane z przygotowaniem, przyjęciem oraz rewizją PPKR. Każde państwo członkowskie do dnia 31 stycznia 2028 r. powinno przedłożyć PPKR określający jego program reform, inwestycji i innych interwencji, które będą tworzyły kompleksowy i spójny pakiet. Konieczne jest, aby PPKR był należycie uzasadniony, poparty dowodami oraz zawierał stosunkowo szeroki zakres elementów enumeratywnie wymienionych w rozporządzeniu, w tym m.in. przyczyniał się do osiągnięcia wszystkich celów szczegółowych, adresował wyzwania wynikające z Semestru Europejskiego, Europejskiego Filaru Praw Socjalnych czy Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK), oszacowanie kosztów poszczególnych działań, samoocenę wypełnienia warunku dot. KPP czy sprecyzowanie, w jaki sposób PPKR oraz proces jego wdrażania będą pozostawać w zgodności z zasadami przestrzegania praworządności. Dla państw o DNB na mieszkańca poniżej 90% średniej UE, wskazano potrzebę zaadresowania w szczególności trzech obszarów: mieszkalnictwa, turystyki oraz zrównoważonego rolnictwa i gospodarki leśnej.

Oczekuje się, że Państwo członkowskie wyjaśni w jaki sposób wyzwania i zalecenia dla poszczególnych krajów będą uwzględniane w PPKR, jaki poziom finansowania jest przewidywany i w jaki sposób plan krajowy zmniejsza dysproporcje gospodarcze, społeczne i terytorialne w regionach słabiej rozwiniętych, regionach w okresie przejściowym i regionach lepiej rozwiniętych, w szczególności m.in. przez położenie nacisku na szczególne potrzeby regionów przygranicznych, północnych regionów słabo zaludnionych, obszarów wiejskich i miejskich, obszarów podlegających transformacji przemysłowej oraz wysp.

W procesie zatwierdzania i zmiany PPKR biorą udział Komisja Europejska i Rada. Komisja ma cztery miesiące na ocenę PPKR od momentu jego przedłożenia przez państwo członkowskie, a następnie przedstawia wniosek ws. decyzji wykonawczej Rady zawierającej najważniejsze elementy PPKR, na którego rozpatrzenie przewidziano cztery tygodnie.

Zmiany w PPKR w ww. zakresie wymagają każdorazowo zmiany decyzji Rady. Po przyjęciu przez Radę decyzji wykonawczej Komisja przyjmuje osobną decyzję ws. finansowania.

W rozporządzeniu przewidziano możliwość przedłożenia uzasadnionego wniosku o zmianę PPKR przez państwo członkowskie lub Komisję Europejską oraz obowiązek wprowadzenia zmian do PPKR do 31 marca 2031 r. w ramach przeglądu śródkresowego.

Tytuł IV zawiera przepisy dotyczące funkcjonowania Instrumentu UE (EU Facility), który swoim zakresem będzie obejmował działania Unii oraz rezerwę na nowe wyzwania i priorytety (tzw. poduszkę budżetową). W rozporządzeniu uregulowano możliwe formy wdrażania Instrumentu UE oraz określono działania i cele, które mają być objęte jego wsparciem. Przewidziano również możliwość zmiany PPKR w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej, pod warunkiem stwierdzenia jej wystąpienia przez właściwy organ.

Wspólna Polityka Rolna została uregulowana w **tytule V**, gdzie m.in.:

- wymienione zostały rodzaje interwencji, na które można będzie udzielać wsparcia w celu osiągnięcia celów WPR i WPRyb w ramach PPKR;
- określono przepisy dotyczące płatności kryzysowych dla rolników w następstwie klęsk żywiołowych, niekorzystnych zjawisk klimatycznych i katastrof;
- określono sposób przygotowywania interwencji w ramach WPR;
- opisano zasady wykonania Protokołu Ustaleń w sprawie nasion oleistych między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

W projekcie rozporządzenia wskazano, że wsparcie w ramach WPR powinno być skoncentrowane na aktywnych rolnikach. Projekt rozporządzenia określa minimalną i maksymalną średnią kwotę degresywnego obszarowego wsparcia dochodów (odpowiednio 130 EUR/ha i 240 EUR/ha)

W rozporządzeniu PPKR zaznaczono, że wydatki na interwencje w ramach wsparcia dochodów związanego z produkcją mogą stanowić maksymalnie 20% środków unijnych łącznie przeznaczonych w PPKR na następujące interwencje w zakresie wsparcia dochodów – (1) degresywne obszarowe wsparcie dochodów, (2) płatność specyficzna w odniesieniu do bawełny, (3) działania rolnośrodowiskowe i na rzecz klimatu i (4) płatności dla małych gospodarstw. Limit 20% może zostać zwiększony maksymalnie o dodatkowe 5 pp. (czyli do 25%), ale wyłącznie pod warunkiem, że środki ponad próg 20% zostaną przeznaczone na: (1) wsparcie roślin wysokobiałkowych; (2) wsparcie rolników łączących produkcję roślinną i zwierzęcą; lub (3) wsparcie obszarów zagrożonych zaprzestaniem produkcji rolnej, w szczególności we wschodnich regionach przygranicznych.

Tytuł VI dedykowany jest regionom najbardziej oddalonym i uregulowano w nim kwestie możliwości wsparcia przez zainteresowane państwa tych terytoriów poprzez wdrożenie działań mających na celu zaadresowanie indywidualnych potrzeb i wyzwań, z jakimi się mierzą oraz minimalizowanie stałych i strukturalnych ograniczeń, które poważnie wpływają na ich rozwój.

W **tytule VII** skoncentrowano się na aspekcie zarządzania PPKR wskazując, że każde państwo na potrzeby realizacji PPKR powinno wyznaczyć co najmniej jedną: Instytucję Zarządzającą, Agencję Płatniczą i Instytucję Audytową. W przypadku wyznaczenia przez państwo więcej niż jednej Instytucji Zarządzającej konieczne jest powołanie również Instytucji Koordynującej, której jednym z zadań będzie składanie do KE wniosków o płatność. Wskazano, iż Instytucje Zarządzające mogą być odpowiedzialne za jeden lub kilka rozdziałów oraz mogą wyznaczyć instytucje pośredniczące do wykonywania niektórych zadań, natomiast zadań instytucji pośredniczących nie powierza się dalej innym organom.

Ponadto na potrzeby realizacji PPKR państwo ma obowiązek powołania co najmniej jednego Komitetu Monitorującego, który może zajmować się więcej niż jednym rozdziałem PPKR.

W przypadku ustanowienia więcej niż jednego Komitetu Monitorującego zachodzi obowiązek powołania również Komitetu Koordynującego, który ma zapewniać przegląd i monitorowanie wdrażania PPKR. W przypadku rozbieżności w opinii nt. PPKR pomiędzy Komitetem Koordynującym a Komitetem Monitorującym decydująca jest opinia Komitetu Monitorującego odpowiedzialnego za konkretny rozdział PPKR.

Tytuł X dotyczy ogólnych zasad zarządzania i przepisów finansowych. Wskazano w nim, iż państwa podejmują odpowiednie środki w celu ochrony interesów finansowych UE i zapewnienia, aby wykorzystywanie środków w ramach PPKR odbywało się zgodnie z prawem, w szczególności z przepisami dot. zamówień publicznych i pomocy publicznej, określono uprawnienia KE oraz ustanowiono system kontroli zarządzania gospodarstwem rolnym (*farm stewardship*) i wspólnej polityki rybołówstwa. Ustanowiono obowiązek gromadzenia i rejestrowania danych oraz przedkładania przez państwo do KE dokumentów dotyczących poświadczenia wiarygodności do 15 lutego każdego roku, po 2028 r. Podkreślono, iż przeprowadzając audyty, KE i Instytucje Audytowe będą należycie uwzględniały zasadę jednego audytu i zasadę proporcjonalności w odniesieniu do poziomu ryzyka dla budżetu unijnego.

W tym tytule uregulowano również przepisy dotyczące płatności informując, iż państwo może przedłożyć maksymalnie sześć wniosków o płatność, które powinny być przekazane do 31 października kolejnego roku. Kwoty wskazane we wniosku powinny odpowiadać kwotom uzasadnionym osiągnięciem kamieni milowych i wartości docelowych lub odpowiadających im produktów w odniesieniu do innych interwencji, zgodnie z decyzją zatwierdzającą PPKR. Uregulowano także m.in. kwestie wstrzymywania biegu terminu płatności, zawieszenia płatności oraz korekt dokonywanych przez KE, jak również dotyczące Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli (IACS).

Tytuł XI dotyczy szczególnego rodzaju wsparcia, w tym możliwość uwzględnienia w PPKR wsparcia istniejących lub nowo utworzonych instrumentów finansowych wdrażanych bezpośrednio przez Instytucję Zarządzającą lub instrumentów, za które ponosi odpowiedzialność oraz kontroli zarządczej. Wskazano również, iż w ramach PPKR powinno się nawiązywać i wspierać inicjatywy współpracy terytorialnej i lokalnej, w tym zintegrowany rozwój terytorialny i miejski, rozwój lokalny kierowany przez społeczność oraz inicjatywę LEADER.

W **tytule XII** uregulowano kwestie związane ze Społecznym Funduszem Klimatycznym. Wyjaśniając zasadność włączenia planów społeczno-klimatycznych do PPKR wskazano na realizację podobnych celów oraz podobny harmonogram wdrażania argumentując, iż takie podejście powinno umożliwić efektywność i skuteczność wykorzystania środków unijnych oraz zapewnić spójność podejmowanych działań. PPKR uwzględni realizację planów społeczno-klimatycznych od 2028 r.

Tytuł XIII poświęcono przepisom instytucjonalnym i końcowym. Określono w nim reguły konkurencji dla sektorów rolnictwa, rybołówstwa i akwakultury, w tym wsparcie dla form współpracy przedsiębiorców oraz kwestie pomocy publicznej. Przyznano również Komisji uprawnienie do przyjmowania aktów delegowanych w enumeratywnie wymienionych sprawach (art. 48, 58, 62, 63 i 70 oraz załączniki VIII, XI, XV oraz XIV) na czas nieokreślony począwszy od wejścia w życie rozporządzenia.

Stanowisko RP

Rząd RP docenia wysiłek reformatorski i odważną wizję Komisji Europejskiej (KE) mające prowadzić do uproszczenia i uelastycznienia programowania i wdrażania funduszy europejskich oraz redukcji obciążeń administracyjnych. W tym kontekście propozycja Funduszu PPKR ma potencjał osiągnięcia założonych celów, wymaga jednak pogłębionych wyjaśnień i znaczących dostosowań tak, aby możliwe było ich osiągnięcie dla wszystkich uczestniczących stron. Najważniejsze obszary tych dostosowań określono w dalszej części dokumentu. Pozytywne aspekty przedłożonej propozycji obejmują rezygnację z koncentracji tematycznej, wzmocnienie zasady partnerstwa oraz podkreślenie wagi zasady praworządności i Karty Praw Podstawowych. Wartościowe jest również utrzymanie Interreg z własnym Planem.

Jednocześnie, Rząd RP podkreśla, że stanowisko może ulec modyfikacjom w zależności od przebiegu negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych 2028-2034, w tym w szczególności w zależności od otwartości innych państw członkowskich na przeprowadzenie zasadniczych zmian.

Zmiana traktatowej równowagi między pozycją Komisji Europejskiej a państw członkowskich

W ocenie Rządu RP propozycja rozporządzenia PPKR odzwierciedla szersze, widoczne również w proponowanej strukturze WRF, przeniesienie programowania, zarządzania i wdrażania większej części funduszy unijnych na poziom europejski oraz przesunięcie uprawnień decyzyjnych w stronę Komisji Europejskiej na niekorzyść państw członkowskich i innych podmiotów. W opinii Rządu RP taka centralizacja jest niekorzystna i należy dążyć do przywrócenia równowagi w procesie decyzyjnym. Wiąże się to również z przewagą instrumentów zarządzanych na poziomie europejskim w stosunku do tych w zarządzaniu dzielonym oraz z centralizacją polityki spójności wdrażanej dotychczas w zarządzaniu dzielonym i z silnym wymiarem terytorialnym oraz dużym udziałem władz regionalnych i lokalnych. Podejście stosowane w polityce spójności i II filarze WPR w trakcie wszystkich poprzednich perspektyw finansowych ma liczne pozytywne skutki dla integracji europejskiej, oferując realne i widoczne korzyści dla obywateli, przybliżając ich do procesów decyzyjnych i umacniając wartości europejskie. Z tego względu podejście to powinno być utrzymane i wzmacniane. Lepsza koordynacja na wszystkich szczeblach działania jest potrzebna, ale nie powinna się odbywać kosztem subsydiarności.

Realizacja traktatowego celu spójnościowego

Rząd RP widzi następujące ryzyka w zakresie realizacji głównego celu Funduszu PPKR, który dotyczy promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności, bezpieczeństwa oraz gotowości UE:

1. Brak pewności dotyczącej utrzymania poziomu alokacji na Fundusz PPKR

Obecna propozycja alokacji w ramach Funduszu PPKR stanowi punkt wyjścia do dalszej dyskusji. W toku negocjacji kluczowe jest dołożenie wszelkich starań, aby alokacja dla PPKR nie uległa zmniejszeniu. Jako że część alokacji będzie przeznaczona na obowiązkowe wsparcie dochodów rolników na poziomie krajowym, a kolejna część

alokacji PPKR będzie zablokowana w podwójnym mechanizmie elastyczności (opisanym poniżej), na podstawie obecnych danych trudno jest obliczyć jaką kwotę będzie można przeznaczyć na działania strukturalne i rozwojowe. Decyzja o ewentualnej akceptacji proponowanych w projekcie rozporządzenia rozwiązań wymaga uzyskania jasności w tym zakresie.

2. Osłabienie roli regionów

Zgodnie z wielokrotnymi zapowiedziami KE wyrażonymi m.in. w Wytycznych Politycznych dla następnej kadencji Komisji Europejskiej na lata 2024-2029 i *komunikacie Droga ku następny wieloletnim ramom finansowym*¹ propozycje na nową perspektywę finansową miały umiejscowić regiony „w centrum podejmowanych działań”. Takie oczekiwania przedstawiły również państwa członkowskie w konkluzjach Rady UE nt. spójności i polityki spójności po 2027 r. oraz Deklaracji ministrów odpowiedzialnych za politykę spójności, wymiar terytorialny i sprawy miejskie przyjętych podczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Realizacja tych zobowiązań nie jest jednak widoczna w obecnej propozycji rozporządzenia PPKR, gdzie rola regionów, w tym jako potencjalnych instytucji zarządzających, jest osłabiona w stosunku do obecnej perspektywy finansowej. Takie rozwiązanie może przynieść pewne korzyści koordynacyjne, odbędzie się jednak ze szkodą dla decentralizacji programowania i wdrażania funduszy europejskich, a w konsekwencji osiągnięcia celu spójnościowego.

3. Osłabienie wymiaru terytorialnego

Wymiar terytorialny w propozycji rozporządzenia PPKR został jedynie częściowo odzwierciedlony poprzez wydzielenie alokacji na regiony słabo rozwinięte oraz poprzez określenie listy terytoriów, które mogą być wspierane. Zaproponowany zestaw celów jest jednak w dużej mierze sektorowy, a nie ukierunkowany terytorialnie i nastawiony na realizację rzeczywistych potrzeb tych regionów. Również instrumenty terytorialne, które w obecnej perspektywie finansowej dowiodły swojej skuteczności np. mobilizując samorządy lokalne do aktywnej współpracy, zostały jedynie opcją do wyboru, a nie elementem przemyślanego podejścia ukierunkowanego terytorialnie. Co więcej, instrumenty terytorialne wzmacniały powiązania miejsko-wiejskie, co pozwalało wykorzystywać potencjały terytorialne, tworząc synergie oraz projektując polityki bardziej odporne i dostosowane do rzeczywistych wyzwań społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Takie podejście zmienia charakter Funduszu PPKR w stosunku do dotychczasowego funkcjonowania funduszy polityki spójności. W opinii Rządu RP wymiar terytorialny i zarządzanie wielopoziomowe powinny zostać wzmocnione w ramach całego Funduszu PPKR, np. poprzez włączenie ich do zasad horyzontalnych.

4. Przepisy dotyczące poziomu współfinansowania.

Mimo utrzymania progów wkładu krajowego na tym samym poziomie, brak jest rozwiązań dla regionów zmieniających kategorię regionu w nadchodzącej perspektywie, co w wielu przypadkach może utrudnić im skorzystanie z funduszy europejskich. Progi wkładu krajowego dla regionów przejściowych i lepiej rozwiniętych

¹ COM(2025)46

są wysokie. Proponowane rozwiązanie nie uwzględnia także wewnętrznego zróżnicowania regionów, co może mieć szczególne znaczenie w przypadku regionów lepiej rozwiniętych. Problem ten dodatkowo pogłębia objęcie Funduszu Spójności tymi samymi zasadami co EFRR i EFS, czyli podziałem na kategorie regionów z różnymi poziomami dofinansowania (w perspektywie 2021-2027 Fundusz Spójności, który obejmował około 15% polskiej alokacji, miał jeden, krajowy poziom dofinansowania UE – 85%). Spowoduje to dodatkową presję związaną z koniecznością zapewnienia większego współfinansowania krajowego w regionach przejściowych i lepiej rozwiniętych. Należy także wyjaśnić kwestię poziomów dofinansowania w projektach realizowanych na terytorium całego kraju, takich jak duże projekty infrastrukturalne czy projekty w obszarze zarządzania migracjami, ochrony granicy zewnętrznej UE oraz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego, które do tej pory nie podlegały zróżnicowaniu regionalnemu, a jego wprowadzenie znacząco utrudni realizację takich projektów. Problem ten dotyczy także środków przeznaczonych na interwencje w ramach WPRyb (dla których w perspektywie 2021-2027 również obowiązywał jeden poziom dofinansowania UE – 70%).

Należy w związku z tym zabiegać o wprowadzenie odpowiednich mechanizmów zmniejszających presję dla regionów, które najwięcej stracą w związku z wdrożeniem rozwiązań z nowej propozycji, w tym wyrównań o charakterze finansowym.

Projekt rozporządzenia przewiduje również minimalny poziom dofinansowania krajowego (30%) płatności na rzecz klimatu i środowiska, które dotychczas były finansowane wyłącznie z budżetu UE (ekoschematy w ramach płatności bezpośrednich). Takie rozwiązanie będzie stanowiło istotne wyzwanie finansowe.

5. Kwestia wschodnich regionów granicznych

W opinii Rządu RP obecna propozycja rozporządzenia niekonsekwentnie definiuje wschodnie regiony graniczne jako graniczące z Rosją, Białorusią i Ukrainą lub tylko Rosją i Białorusią. Ponadto, wbrew wcześniejszym zapowiedziom i propozycji Paktu na rzecz Regionów Wschodnich, regiony te nie otrzymują dodatkowych środków ze względu na swoją trudną sytuację geopolityczną i negatywne skutki społeczne i ekonomiczne, których doświadczają. Jedynie przy obliczaniu całkowitej alokacji dla państwa członkowskiego brana jest pod uwagę długość granicy zewnętrznej i liczba napływających migrantów.

W opinii rządu RP prawidłowa definicja wschodnich regionów granicznych powinna brzmieć: regiony graniczące z Rosją, Białorusią lub Ukrainą, podobnie jak to sformułowano w propozycji zmian rozporządzeń dotyczących przeglądu śródkresowego dla perspektywy 2021-2027. Definicja ta, i idące za nią wsparcie, są istotne ze względu na długość granicy wschodniej i liczbę państw europejskich i ich regionów, które zostały negatywnie dotknięte skutkami wojny napastniczej Rosji na Ukrainę. Ponadto, istnieje konieczność zagwarantowania dla nich dodatkowych środków, które nie będą uszczuplały alokacji krajowej. i/lub innych rozwiązań (np. wyższego współfinansowania wspólnotowego).

Realizacja celów innych polityk traktatowych

W opinii Rządu RP projekt rozporządzenia PPKR nie w pełni gwarantuje realizację celów poszczególnych polityk traktatowych. Zaproponowany przez KE sposób połączenia wielu polityk w ramach jednego Funduszu, którego głównym celem jest promowanie spójności

gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zrównoważonego rozwoju i konkurencyjności Unii, jej bezpieczeństwa i gotowości (art. 2 rozporządzenia PPKR) stwarza ryzyko konkurowania tych polityk o środki zgodnie z priorytetami krajowymi. Może to prowadzić do rozmycia ich specyfiki i osłabienia ich europejskiego wymiaru. Wątpliwości budzi także poziom szczegółowości wymagań dotyczących poszczególnych polityk – bardzo rozbudowany w przypadku polityki spójności oraz zbyt ogólny w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa, będącej odrębną polityką unijną, oraz polityki dotyczącej migracji, bezpieczeństwa i ochrony granic zewnętrznych UE. Ponadto, na poziomie alokacji znacznie zredukowano poziom środków finansowych gwarantowanych sektorowi rybackiemu. Powyższe działania w konsekwencji prowadzą do osłabienia ww. polityk i możliwości realizacji ich specyficznych celów, mimo znaczących potrzeb w tym zakresie.

W kontekście migracji, zarządzania granicami i bezpieczeństwa, które również są politykami traktatowymi, także nie zostały one wystarczająco odzwierciedlone w projekcie rozporządzenia PPKR. Polska korzysta z dodatkowych środków na te polityki w obecnej perspektywie i chciałaby utrzymać ten trend. Warto również zaznaczyć, że projekty dotyczące zarządzania migracjami, zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ochrony granicy zewnętrznej UE mają swoją odrębną specyfikę i beneficjentów, w związku z czym ich włączenie do Funduszu PPKR nie powinno następować ze szkodą dla skuteczności i efektywności działań w tych obszarach.

1. Włączenie WPR do Funduszu PPKR

Rząd RP dostrzega potrzebę lepszej koordynacji polityk unijnych, efektywniejszego wykorzystywania środków budżetowych oraz uproszczenia systemu zarządzania funduszami UE. Propozycja włączenia celów i interwencji WPR do jednego funduszu i programu to jednak pozorne uproszczenie nowej WPR i osłabiona rola państw członkowskich w procesie programowania wsparcia dla rolników. Proponowana struktura WPR jest w znacznym stopniu skomplikowana, w szczególności w zakresie struktury przepisów tj. rozdzielenia regulacji dotyczących WPR między rozporządzenie PPKR, a rozporządzenie w sprawie WPR. Ponadto, obligatoryjny charakter znacznej części interwencji WPR ogranicza swobodę państw członkowskich w dopasowywaniu rozwiązań do potrzeb i uwarunkowań lokalnych. Rozwiązania w zakresie WPR wymagają więc uelastycznienia i dopracowania, tak aby traktatowe cele tej polityki były odpowiednio realizowane. W szczególności Rząd RP będzie dążył do zapewnienia, że w ramach rozporządzenia w spr. funduszu PPKR kwestie obszarów wiejskich zostaną odpowiednio zaadresowane.

Rząd RP z zadowoleniem przyjmuje, że w projekcie rozporządzenia w sprawie PPKR kwestia wspierania obszarów wiejskich została wyraźnie podkreślona w ramach celu szczegółowego: zwiększenie atrakcyjności terytoriów w celu wspierania prawa do pozostania, w tym przez wspieranie strategii na rzecz zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, w tym wspieranie usług terytorialnych i infrastruktury. Odnotowuje też, że każdy plan przedłożony przez państwo członkowskie oraz wszelkie jego zmiany będą zawierały również w odniesieniu do każdego proponowanego środka przypisanie co najmniej jednego kodu dotyczącego wymiaru terytorialnego, do których należą również obszary wiejskie.

Równocześnie Rząd RP wskazuje, że preferowanym rozwiązaniem w zakresie architektury Wspólnej Polityki Rolnej jest utrzymanie struktury dwufilarowej oraz wydzielonego budżetu.

2. Włączenie polityk dotyczących migracji, zarządzania granicami i bezpieczeństwa do Funduszu PPKR

Trzykrotne zwiększenie środków na migracje, zarządzanie granicami i bezpieczeństwo wewnętrzne jest dobrym punktem wyjścia do dalszych negocjacji. Zauważalny jest jednak brak odzwierciedlenia podstaw traktatowych w celach ogólnych i szczegółowych Funduszu PPKR. Konieczna jest więc analiza wpływu proponowanych rozwiązań na politykę w zakresie spraw wewnętrznych, w szczególności w zakresie procedur decyzyjnych i zarządczych, funkcjonowania służb oraz wypracowanie rozwiązań pozwalających na skuteczne wsparcie działań w tym jakże istotnym z geopolitycznego punktu widzenia obszarze.

Warunki horyzontalne

W odniesieniu do kwestii poszanowania zasad praworządności, KPP oraz niedyskryminacji, Rząd RP co do zasady nie sprzeciwia się ich powiązaniu z kwestiami budżetowymi, a nawet dostrzega celowość takiego rozwiązania. Niemniej jednak stoi na stanowisku, iż podstawą do formułowania ocen i podejmowania decyzji w tym zakresie powinny być obiektywne wskaźniki, które są konkretne, jednoznaczne, a nadto łatwe do zweryfikowania przez każde państwo członkowskie, jak i zainteresowane instytucje UE (takie jak np. kamienie milowe).

W odniesieniu do kwestii warunkowości związanej z praworządnością należy dążyć do wzmocnienia już funkcjonujących mechanizmów w oparciu o jasne i obiektywne kryteria oceny. Szczególne znaczenie mają również programy wspierające niezależne media, organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz inicjatywy na rzecz umacniania demokracji, które w istotny sposób przyczyniają się do wzmacniania odporności instytucjonalnej i społecznej w UE.

Podobnie, włączenie samooceny KPP do PPKR jako nieodłączny element całego dokumentu, może skutkować opóźnieniami w zatwierdzeniu dokumentu oraz rozpoczęciu wdrażania środków. Doświadczenia z perspektywy 2021-2027 dotyczące procesu uzgadniania z KE spełnienia warunku dot. KPP, który procedowany był odrębnie od Umowy Partnerstwa i programów, pokazały, że sposób oceny wypełnienia warunków horyzontalnych jest niejasny, a ich spełnienie stanowi wyzwanie przy braku jednolitych kryteriów ich oceny. Ponadto, wątpliwości budzi również kwestia kryteriów i sposobu ich zastosowania podczas formułowania decyzji stwierdzającej niespełnienie warunku.

Rząd RP dostrzega również ryzyko utraty części środków z alokacji krajowej w przypadku, gdy decyzja stwierdzająca niespełnienie warunku horyzontalnego dot. KPP lub praworządności nie zostanie uchylona w ciągu roku od jej wydania.

Zasada partnerstwa

Rząd RP pozytywnie odbiera przepisy dotyczące partnerstwa, które w projekcie rozporządzenia PPKR zostały wzmocnione. Dodatkowo rozporządzenie przedstawia bardzo

szeroki katalog partnerów, rozszerzając reprezentatywność partnerów m.in. o stowarzyszenia reprezentujące organy publiczne, rolników, rybaków, czy krajowe instytucje i organizacje praw człowieka, co jest uzasadnione utworzeniem jednego funduszu skupiającego pięć celów traktatowych. Ze względu na szeroki zakres Funduszu PPKR i realizowanych w jego ramach zadań, obowiązek zrównoważonego partnerstwa powinien być jednak dostosowany do specyfiki poszczególnych rozdziałów PPKR, szczególnie sektorowych. W opinii Rządu RP wątpliwości dotyczące zasady partnerstwa powinny zostać wyjaśnione, a przepisy odpowiednio poprawione. Prawdziwe wdrożenie zasady partnerstwa wymaga również wprowadzenia realnych mechanizmów zarządzania wielopoziomowego w ramach PPKR. Należy także zapewnić przejrzystość procedur i możliwość sprawnego prowadzenia konsultacji z partnerami.

Skuteczność i sprawność programowania, wdrażania i oceny PPKR

W ocenie Rządu RP, jeśli proponowane w projekcie rozporządzenia PPKR rozwiązania rzeczywiście mają przyczynić się do uproszczenia programowania, wdrażania i oceny polityk w zarządzaniu dzielonym, potrzebna jest modyfikacja przepisów, w szczególności tych ograniczających elastyczność programowania, określających poziom i funkcjonowanie mechanizmu rezerw, rozwiązań w zakresie płatności i zobowiązań budżetowych (w tym zasady N+1 i zaliczek), procedury przyjmowania i zmian PPKR oraz struktury zarządzania i monitorowania PPKR, w tym zależności pomiędzy instytucją koordynującą, a instytucjami zarządzającymi oraz komitetem koordynującym, a komitetami monitorującymi. Zmiany wymagają także przepisy wprowadzające uznaniowość KE w procesach oceny – takie jak brak jasnych i obiektywnych kryteriów oceny spełnienia warunków horyzontalnych czy postępów w realizacji PPKR. Aspekty wymagające dyskusji i zmiany opisano poniżej.

1. Elastyczność programowania

W kontekście elastyczności programowania, Rząd RP pozytywnie ocenia długo oczekiwaną rezygnację z koncentracji tematycznej, zauważa jednak, że zastąpiono ją wydzieleniem środków na cel środowiskowo-klimatyczny na bardzo wysokim poziomie 43% alokacji oraz na cel społeczny na poziomie 14% alokacji. Również szczegółowe kategorie interwencji i wystandaryzowane wskaźniki zaproponowane w rozporządzeniu o ramach wykonania dodatkowo ograniczają możliwość projektowania interwencji dopasowanych do potrzeb. Zaproponowane podejście, przy realnie obniżonym budżecie, powoduje ryzyko nadmiernego rozdrobnienia podejmowanych działań, zamiast ich koncentracji i osiągnięcia wymiernych rezultatów w obszarach priorytetowych. Dodatkowo, za niezrozumiałe i nadmiernie ograniczające elastyczność i swobodę państw członkowskich należy uznać konieczność zaadresowania enumeratywnie wymienionych celów dla państw o DNB niższym, niż 90% średniej unijnej.

W opinii Rządu RP państwa członkowskie powinny mieć możliwość samodzielnego wyboru celów najważniejszych z punktu widzenia potrzeb poszczególnych terytoriów oraz możliwość elastycznego proponowania niektórych wskaźników ich realizacji. Konieczne jest również właściwe zdefiniowanie wskaźników tak, aby w jak najlepszym stopniu mierzyły stopień osiągnięcia poszczególnych celów szczegółowych. Katalog celów szczegółowych z art. 3 projektu rozporządzenia PPKR powinien być traktowany jako katalog otwarty z możliwością wyboru oraz

adekwatnego do potrzeb państwa członkowskiego zdefiniowania odpowiednich priorytetów, a także realizacji dodatkowych celów specyficznych dla danego państwa członkowskiego i jego regionów. Rząd RP jest zaniepokojony brakiem uwzględnienia dotychczas wspieranych przez fundusze europejskie obszarów i będzie dążył do tego, aby w ramach elastycznego podejścia można było je realizować.

2. Programowanie, przyjęcie i rewizja PPKR

Kolejnym aspektem ważnym dla osiągnięcia skuteczności i sprawności programowania, wdrażania i oceny PPKR jest procedura przyjmowania i zmian PPKR. W opinii Rządu RP, przyjmowanie i zmiana PPKR w drodze decyzji wykonawczej Rady komplikuje proces i może spowodować znaczne opóźnienia oraz negatywnie wpłynąć na przewidywalność i tempo wdrażania środków europejskich. Zaproponowana przez KE procedura będzie miała charakter długotrwały, nieelastyczny i znacząco utrudniający dostosowywanie PPKR do zmieniających się uwarunkowań, a także stanowi istotne ograniczenie elastyczności dla państw członkowskich. Dlatego przepisy dotyczące zmiany PPKR powinny być prostsze i umożliwiać szybkie dokonanie zmian w przypadku takiej konieczności. Doświadczenia z wdrażania KPO wskazują, że zastosowanie podobnego odejścia będzie oznaczało proces ciągłej rewizji PPKR (po zakończeniu jednej będzie trzeba opracowywać kolejną rewizję). Zwiększy to obciążenie administracyjne na poziomie krajowym, co nie koreluje ze zmniejszonymi środkami pomocy technicznej na lata 2028-2034.

3. System płatności oparty na wynikach

System płatności oparty na wynikach jest krokiem w dobrym kierunku, należy jednak wyjaśnić i zredukować ryzyka techniczne i wdrożeniowe, które za sobą niesie. System płatności oparty wyłącznie na realizacji kamieni milowych i celów może być trudny do wdrożenia np. w przypadku projektów innowacyjnych. Ponadto, pomimo oparcia płatności na wynikach, nakłada się na państwa członkowskie obowiązek weryfikowania kosztów rzeczywistych. Rząd RP nie widzi uzasadnienia dla walidowania kwot płatności z KE z realnymi płatnościami przekazanymi beneficjentom. Takie podejście stoi w sprzeczności z założeniami rozliczania w oparciu o osiągnięte rezultaty. Wyjaśnienia wymagają także wymogi weryfikacji efektywności wydatkowania środków i brak jasnych zasad korekt finansowych. Należy także wskazać na ryzyko finansowe dla budżetu państwa wynikające z przepisów dotyczących konieczności kontynuacji płatności dla beneficjentów w przypadku zawieszenia płatności przez Komisję Europejską i konieczności zwrotu środków przez państwa członkowskie, które może nastąpić z wielu przyczyn takich jak negatywna ocena spełnienia warunków horyzontalnych czy wątpliwości dotyczące poziomu realizacji kamieni milowych i celów. W obydwóch przypadkach podstawy zawieszenia płatności oparte są na niejasnych kryteriach pozwalających na uznaniowość KE w tym zakresie i dotyczą także pomocy technicznej. Również zaostrenie zasad rozliczeń finansowych państwa członkowskiego z KE poprzez znaczące skrócenie okresu rozliczeń zobowiązań budżetowych z danego roku (z obecnych 3 lat do zaledwie 10 miesięcy - odejście

od tzw. zasady N+3 na rzecz N+1) wzbudza wiele wątpliwości i wymaga dalszych wyjaśnień oraz stanowczego podjęcia takich działań, które zapobiegą utracie środków, zwłaszcza w przypadku dużych projektów infrastrukturalnych, które mają długi okres realizacji. Dodatkowo, wysokość płatności zaliczkowych proponowana przez KE (10%) w systemie rozliczania za rezultaty jest zbyt niska. Ponadto, w opinii Rządu RP wysokość płatności zaliczkowej powinna być obowiązująca bez względu na termin przyjęcia przez Radę decyzji wykonawczej.

4. System zarządzania i monitorowania PPKR

W opinii Rządu RP należy także uporządkować przepisy dotyczące Instytucji Zarządzających, Instytucji Koordynującej, Komitetów Monitorujących i Komitetu Koordynującego tak, aby w jak największym stopniu wykorzystać istniejący potencjał instytucjonalny oraz zachować zdolność administracyjną i instytucjonalną na poziomie rządowym i samorządowym. W obecnym projekcie rozporządzenia PPKR wątpliwości budzą przepisy dotyczące zadań tych instytucji, roli Instytucji Pośredniczących i agencji płatniczych, składu Komitetów Monitorujących i Komitetu Koordynującego oraz powtarzania ich zadań, przy jednoczesnym wprowadzeniu wyższości opinii Komitetu Monitorującego w przypadku decyzji na poziomie rozdziałów PPKR oraz wymogu oceny przez Komitety Monitorujące strategii terytorialnych, co z jednej strony stanowi wejście w kompetencje samorządów, a z drugiej może blokować efektywność działania komitetów ze względu na dużą liczbę i objętość takich dokumentów. Wyjaśnień i doprecyzowania wymagają także kwestie dotyczące audytów oraz szczegóły dotyczące zasad zgłaszania nieprawidłowości do KE, zwłaszcza wobec radykalnie odmiennego podejścia do wdrażania i rozliczania funduszy w nowej perspektywie finansowej, a w szczególności nowatorskiego i niezbyt precyzyjnie przedstawionego zakresu propozycji w tych obszarach. Dotyczy to na przykład kwestii Instytucji Audytowych, opinii audytowych, pojęć kosztów i transakcji bazowych.

Podsumowując, nowy system programowania i wdrażania funduszy europejskich będzie wymagał znaczącej reorganizacji i może zwiększyć obciążenie administracyjne na poziomie krajowym i regionalnym. Z tego powodu powinien on być oparty na jasnych i obiektywnych kryteriach, przewidywalny oraz bazować na równowadze pozycji KE i państw członkowskich. Obecna propozycja daje duże uprawnienia KE i tworzy ryzyka dla państw członkowskich. Spore wątpliwości budzi także konieczność wypełnienia warunków horyzontalnych (KPP i praworządności) już na etapie przyjmowania PPKR, możliwość wywierania nacisku przez KE na podwyższenie i tak już bardzo wysokiego celu klimatyczno-środowiskowego czy kwestia dobrowolności wykorzystania przez państwa członkowskie systemu informatycznego KE. W opinii Rządu RP narzędzia KE powinny być obowiązkowo wykorzystywane przez wszystkie instytucje odpowiedzialne za realizację budżetu UE, niezależnie od modelu zarządzania (zarządzanie bezpośrednie, pośrednie lub dzielone) jako warunek skuteczności i przejrzystości tego rozwiązania. Należy unikać uznaniowego nakładania takich obowiązków przez KE na wybrane państwa członkowskie (jak to miało miejsce w obecnej perspektywie).

Ograniczony udział państw członkowskich i interesariuszy w procesie przyjmowania aktów delegowanych rodzi ryzyko braku wpływu na kształt istotnych elementów rozporządzenia, np. zmiany poziomów celów wydatków na klimat i środowisko, ważnych elementów systemu

monitorowania czy wymogów dotyczących działań promocyjnych i informacyjnych. Może to prowadzić do arbitralnego ustalania przez KE nowych, bardziej ambitnych celów i wymagań, które nie będą mogły być zrealizowane przy zbyt niskich środkach finansowych na te cele.

Rezerwy i mechanizm kryzysowy

Po doświadczeniach licznych kryzysów, które wystąpiły w ostatnich latach, państwa członkowskie wskazały w konkluzjach Rady UE nt. spójności i polityki spójności po 2027 r. oraz Deklaracji ministrów odpowiedzialnych za politykę spójności, wymiar terytorialny i sprawy miejskie, że polityka spójności powinna być długoterminową polityką inwestycyjną, a nie instrumentem odpowiadania na kryzysy. Tymczasem podwójny mechanizm elastyczności zaproponowany w projekcie rozporządzenia PPKR (rezerwa w ramach PPKR wraz z Instrumentem UE (EU Facility) jest wydzielony z alokacji na instrumenty w zarządzaniu dzielonym. W opinii Rządu RP mechanizm kryzysowy, w szczególności Instrument UE, powinien zostać wyodrębniony ze środków zarządzanych centralnie.

Odnosząc się do proponowanego poziomu rezerwy PPKR, zaproponowane przez KE 25% stanowi zbyt dużą część alokacji, która nie może zostać od razu zaprogramowana. Wydaje się to nieuzasadnione w szczególności wobec równoległego utworzenia Instrumentu UE (EU Facility), a także mnogości wyzwań i celów, które państwo członkowskie ma zaadresować w ramach PPKR. Może to stanowić nieuzasadnione ograniczenie i usztywnienie systemu realizacji dla państw członkowskich, które może prowadzić do trudności z wykorzystaniem alokacji lub utratą jej części, zwłaszcza wobec realizacji PPKR opartego na zaproponowanych przez KE zaostrzonych zasadach rozliczania (N+1). Powyższe rozwiązanie może doprowadzić również do sytuacji, w której środki pod koniec perspektywy będą wydatkowane szybko, zamiast efektywnie. Dlatego, poziom rezerwy powinien zostać obniżony, należy też dostosować poziom uruchamianych transz oraz zmienić przeznaczenie zamrożonych środków, tak aby mogły być one wykorzystywane wyłącznie na działania strukturalne, a nie kryzysowe.

Instrument UE (EU Facility) powinien natomiast zostać przeznaczony na działania kryzysowe – obecnie rozporządzenie przewiduje dwa komponenty tego instrumentu: ponad 63 mld EUR na działania ogólnoeuropejskie zarządzane przez KE oraz poduszkę budżetową w wysokości niecałych 9 mld EUR. W opinii Rządu RP cały Instrument UE powinien mieć charakter mechanizmu kryzysowego wykorzystywanego w pierwszej kolejności, przed ewentualnym użyciem rezerw PPKR, a nie dodatkowego źródła finansowania działań KE. Należy także zapewnić zasady sprawiedliwego podziału między państwa członkowskie środków na działania kryzysowe w ramach Instrumentu UE (EU Facility).

Pomoc techniczna

Rząd RP docenia, że pomimo zmiany w systemie rozliczania zachowano środki na pomoc techniczną. Należy pamiętać, iż w pierwszym okresie wdrażania nowej perspektywy powstanie bardzo wysoki koszt dostosowawczy, co może doprowadzić do nadmiernego obciążenia budżetu państwa w pierwszych latach. Za zaskakujące należy uznać zwiększenie wysokości pomocy technicznej po stronie Komisji Europejskiej (wzrost z 0,35% do 0,5% w porównaniu do obecnej perspektywy) i de facto zmniejszenie po stronie państw członkowskich (w perspektywie 2021-2027 poziom pomocy technicznej jest różny dla poszczególnych funduszy, ale średnio w przypadku Polski wynosi 3,5% alokacji). Sceptycznie należy też ocenić

rezygnację z dwóch dotychczasowych form wypłaty pomocy technicznej pozostawiając tylko jedną opcję ryczałtu. Dodatkowo, wiele wątpliwości wzbudza powiązanie wypłaty pomocy technicznej z wnioskami o płatność, w szczególności ewentualna konieczność proporcjonalnego zwrotu pomocy technicznej w przypadku wykrycia nieprawidłowości w realizowanych projektach. Jako, że sukces nowego systemu programowania i wdrażania funduszy europejskich będzie opierał się w dużej mierze na zdolności instytucjonalnej i administracyjnej państw członkowskich, również poziom pomocy technicznej dla państw członkowskich powinien odpowiadać skali potrzeb. Jednocześnie Rząd RP będzie dążył do tego, aby zakres przedmiotowy przykładowych zadań kwalifikujących się do wsparcia z pomocy technicznej był postrzegany jako katalog otwarty.

Uzasadnienie stanowiska RP

Proponowane podejście oznacza zasadnicze zmiany w dotychczasowym systemie funkcjonowania polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej. Będą one miały wymierne konsekwencje dla resortów i departamentów pełniących funkcje instytucji zarządzających, w tym w zakresie pełnionych zadań i poziomu zatrudnienia, znacząco zmieni też rolę i pozycję regionów w systemie programowania i wdrażania polityki spójności. Warto zaznaczyć, że nowa propozycja jest odejściem od polityki spójności w jej dotychczasowym rozumieniu i mimo nazwy nowego Funduszu² skupia się raczej na realizacji nowych, w większości sektorowych priorytetów UE. Mocno obniżono znaczenie wymiaru terytorialnego oraz funkcjonującego do tej pory podejścia oddolnego – nowy system zmierza do znaczącej centralizacji na poziomie krajowym i zasadniczego wzmocnienia pozycji KE w stosunku do państw członkowskich.

Do zalet nowego podejścia należy zaliczyć zwiększoną możliwość koordynacji międzyresortowej oraz poziomu krajowego i regionalnego, znaczne skrócenie obowiązujących rozporządzeń i dążenie do ich uproszczenia czy zaproponowanie jednolitego zestawu zasad dotyczących sposobu programowania i wdrażania poszczególnych funduszy.

Uzasadnienie stanowiska wobec zakresu aktów wykonawczych i delegowanych

W art. 86 wskazano uprawnienia Komisji do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 87 [Wykonywanie przekazanych uprawnień] w celu zmiany art. 48 [Wsparcie na rzecz lokalnych produktów rolnych, produktów rybołówstwa i akwakultury], 58 [Obowiązki państw członkowskich, sprawozdawczość w zakresie nieprawidłowości], 62 [Obliczanie kar w związku z odpowiedzialnym prowadzeniem gospodarstwa], 63 [Gromadzenie i rejestrowanie danych] i 70 [ZSZK] oraz załączników VIII [Osiągnięcie kamieni milowych i wartości docelowych], IX [Postępy we wdrażaniu], XI [Wniosek o płatność], XV [Działania Unii] i XIV [Korekty finansowe] do niniejszego rozporządzenia w celu dostosowania ich do zmian zachodzących w okresie programowania.

1. Ocena skutków prawnych

² Europejski Fundusz na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i obszarów wiejskich, rybołówstwa i gospodarki morskiej, dobrobytu i bezpieczeństwa na lata 2028-2034

Rozporządzenie nie wymaga implementacji i stosuje się je wprost w krajowym porządku prawnym. Rozporządzenie jest bezpośrednio powiązane z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, w tym Europejską Współpracę Terytorialną (Interreg) i Fundusz Spójności, w ramach Funduszu określonego w rozporządzeniu (UE) COM2025 (565) [PPKR] oraz ustanawiającego warunki wdrażania unijnego wsparcia na rzecz rozwoju regionalnego w latach 2028–2034 oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Fundusz Społeczny w ramach planu partnerstwa krajowego i regionalnego określonego w rozporządzeniu (UE) COM2025 (565) [PPKR] oraz ustanawiającego warunki wdrażania unijnego wsparcia na rzecz wysokiej jakości zatrudnienia, umiejętności i włączenia społecznego na lata 2028–2034, a także rozporządzeniem w sprawie ram wykonania (UE) COM2025 (545). Od ostatecznego kształtu Rozporządzenia uzależniona będzie potrzeba ewentualnej nowelizacji ustaw i innych aktów prawnych które regulują zagadnienia objęte niniejszym rozporządzeniem.

2. Ocena skutków społecznych

Przewiduje się, że przyjęcie proponowanego rozporządzenia spowoduje pozytywne skutki społeczne. W Polsce z funduszy europejskich realizuje się dużą część inwestycji publicznych w Polsce, z których wiele ma charakter społeczny i prowadzi do podniesienia jakości życia obywateli.

W ramach Funduszu PPKR przewidziano dalsze wsparcie następujących celów ogólnych określonych w projekcie rozporządzenia PPKR. Obejmują one:

- wzmocnienie spójności społecznej poprzez wspieranie ludzi, wzmacnianie społeczeństw Europy i europejskiego modelu społecznego;
- utrzymanie jakości życia w Unii;
- ochronę i wzmacnianie praw podstawowych, demokracji, praworządności oraz przestrzeganie wartości Unii.

Ponadto, przewiduje się przeznaczenie 14% środków PPKR na cele społeczne obejmujące zarówno działania miękkie, jak i infrastrukturę.

Poprzez wpieranie strategii na rzecz zintegrowanego rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, w tym wspieranie usług terytorialnych i infrastruktury zapewnimy ograniczenie deprywacji społecznej oraz negatywnych zmian demograficznych.

3. Ocena skutków gospodarczych

Przewiduje się, że przyjęcie proponowanego rozporządzenia spowoduje pozytywne skutki gospodarcze w Polsce, polityka spójności przyczyniła się bowiem do stabilnego wzrostu gospodarczego w Polsce od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej w roku 2004. Badanie „Ocena wpływu realizacji polityki spójności (i innych instrumentów) na kształtowanie się wybranych wskaźników makroekonomicznych na poziomie krajowym i regionalnym za pomocą ilościowego modelu ekonomicznego” wskazuje, że środków udostępnionych Polsce w ramach czterech perspektyw finansowych od momentu wstąpienia do UE, 67% przypadło na infrastrukturę podstawową, 18% na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw, a 15% na rozwój zasobów ludzkich. Polska jest tzw. beneficjentem netto funduszy europejskich, a od

momentu wstąpienia do UE na wsparcie rozwoju polskiej gospodarki przeznaczono 175 mld euro. Osiągnięte rezultaty obejmują między innymi sześciokrotny wzrost polskiego eksportu, w tym 10-krotny wzrost eksportu rolnego. Średnie PKB per capita wzrosło z ok. 56% średniej unijnej w roku 2004 do ok. 80% w roku 2023. W tym okresie polskie gminy zrealizowały około 300 tys. projektów, to daje średnio 120 projektów na jedną gminę. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednoznacznie, że interwencja realizowana z wykorzystaniem polityki spójności przynosi realne, pozytywne efekty w ujęciu gospodarczym, przyczyniając się w szczególności do konwergencji polskich regionów w stosunku do średniej unijnej.

W ramach Funduszu PPKR przewidziano dalsze wsparcie następujących celów ogólnych określonych w projekcie rozporządzenia PPKR. Obejmują one:

- wsparcie zrównoważonego dobrobytu Europy we wszystkich regionach;
- wsparcie zdolności obronnych Unii i bezpieczeństwa we wszystkich regionach.

Realizacja tych celów powinna doprowadzić do dalszych pozytywnych efektów gospodarczych.

Ponadto, zarówno polityka rozwoju obszarów wiejskich (II filar WPR) jak i polityka spójności miały istotny wpływ na modernizację struktury polskiego rolnictwa oraz na polepszenie warunków życia na polskiej wsi.

Podstawowym instrumentem wsparcia dochodów rolników są płatności bezpośrednie. Według danych KE za 2023 r. udział płatności bezpośrednich w całości dochodów rolniczych w Polsce wyniósł ponad 20%. Polityka rozwoju obszarów wiejskich finansowana z II filara WPR miała istotny wpływ zarówno na modernizację struktury polskiego rolnictwa, jak i na poprawę warunków życia na wsi. Poprzez inwestycje w gospodarstwa rolne realizowano modernizację i restrukturyzację gospodarstw, zakup nowoczesnych maszyn, rozwój OZE, poprawę efektywności energetycznej oraz inwestycje prośrodowiskowe. Dzięki temu zahamowano proces dekapitalizacji majątku trwałego i zwiększono konkurencyjność gospodarstw. Wsparcie dla młodych rolników przyczyniło się do odmłodzenia struktury wiekowej rolników i wprowadzania innowacji. Zmiany w strukturze agrarnej wspomagały proces scalania gruntów i powiększania gospodarstw. W ramach dywersyfikacji działalności realizowano wsparcie dla przetwórstwa, marketingu i grup producentów zwiększyło wartość dodaną produkcji rolnej. Działania środowiskowe poprawiły stan środowiska (gleby, wody, bioróżnorodność), ale też wspierały rozwój rolnictwa ekologicznego i adaptację do zmian klimatu. Ich efekty są widoczne w zwiększeniu powierzchni obszarów przyjaznych przyrodzie, poprawie jakości wód i gleby oraz w zachowaniu zasobów genetycznych. Środki z II filaru wspierały rozwój lokalnej infrastruktury, usług publicznych i inicjatyw społecznych (np. program LEADER). Inwestycje w infrastrukturę (targowiska, drogi dojazdowe, parkingi) poprawiły estetykę i funkcjonalność przestrzeni publicznej, co sprzyja rozwojowi turystyki i lokalnej przedsiębiorczości. Powstały nowe obiekty, które stały się miejscem integracji społecznej i organizacji wydarzeń lokalnych wzmacniających kapitał społeczny wsi. Dzięki wsparciu ze środków II filara WPR nastąpiło zwiększenie dochodów i zmniejszenie dysproporcji między wsią a miastem. Wsparcie to miało też wymierny wpływ na aktywizację społeczną m. in. poprzez projekty oddolne (LEADER) i wsparcie dla przedsiębiorczości wiejskiej, które sprzyjały tworzeniu miejsc pracy poza rolnictwem, co ograniczało bezrobocie strukturalne.

4. Ocena skutków finansowych

Szacunkowe środki finansowe pokrywane z budżetu Unii Europejskiej niezbędne do wdrożenia niniejszego wniosku w latach 2028-2034 wyniosą łącznie 868 310,1 mln EUR (koszty

operacyjne: 865 076 mln EUR oraz wydatki administracyjne: 3 234,1 mln EUR). Kwota ta będzie sfinansowana w ramach składki do budżetu UE przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich procentowym udziałem w sumie zasobów własnych UE. Oznacza to, że odpowiednia część polskiej składki, w szacowanej wysokości ok. 5,94% kwoty przeznaczonej z budżetu UE na przedmiotowy cel, tj. ok. 51 577,6 mln EUR będzie przekazana na sfinansowanie ww. wniosku.

Informacja w sprawie zgodności projektu aktu z zasadą pomocniczości

Państwa członkowskie nie mogą osiągnąć celów niniejszego wniosku, działając samodzielnie, gdyż przedmiotowe wyzwania mają charakter transgraniczny i nie ograniczają się do pojedynczych państw członkowskich ani do podgrupy państw członkowskich.

Wstępny przydział środków na poziomie krajowym odgrywa kluczową rolę w realizacji priorytetów UE we wszystkich państwach członkowskich i regionach. Na przykład polityka spójności promuje integrację i współpracę między państwami członkowskimi, przyczyniając się do zmniejszenia dysproporcji regionalnych w państwach członkowskich i między nimi. Wspólna polityka rolna zapewnia równe warunki działania dla państw członkowskich i rolników na jednolitym rynku, gwarantując bezpieczeństwo żywnościowe w całej Unii, zwiększając atrakcyjność sektora również dla młodych rolników i nowych podmiotów oraz podejmując wyzwania o charakterze transgranicznym i globalnym. Z ochroną zasobów morskich, będącą wyłączną kompetencją UE, wiąże się nałożenie na Unię odpowiedzialności w zakresie kształtowania i finansowania polityki. W dziedzinie spraw wewnętrznych finansowanie unijne jest niezbędne do zapewnienia wspólnego podejścia i wspierania współpracy w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Finansowanie na poziomie Unii jest również niezbędne do wspierania dóbr publicznych UE, którym państwa członkowskie przyznają niedostateczny priorytet, na przykład ze względu na niedoskonałości rynku, ale które przynoszą znaczne korzyści w całej UE, takie jak projekty transgraniczne lub ważne projekty stanowiące przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.

Podjęcie tych wyzwań za pośrednictwem wstępnego przydziału środków na poziomie krajowym zapewniłoby wartość dodaną, tworząc poczucie odpowiedzialności i gwarantując uwzględnienie w ramach tego wsparcia szczególnych potrzeb każdego państwa członkowskiego i jego regionów. Pomogłoby to również UE w skuteczniejszym osiągnięciu jej celów politycznych poprzez powiązanie finansowania unijnego z reformami, zwiększając tym samym wpływ UE w celu zachęcania państw członkowskich do pokonywania przeszkód instytucjonalnych i regulacyjnych utrudniających realizację priorytetów polityki UE oraz udzielania im pomocy w tym zakresie. Reformy mogą również przyczynić się do pogłębienia pozytywnego wpływu inwestycji, mnożąc tym samym wartość każdego wydanego euro.

Stanowisko partnerów społeczno-gospodarczych

Konsultacje z partnerami społeczno-gospodarczymi rozpoczęto zgodnie z art. 19¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, a także art. 16¹ ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców. Projekt rozporządzenia został przesłany do opinii następującym reprezentatywnym organizacjom partnerów społecznych: NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Pracodawców Business Centre Club, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Polskie Towarzystwo Gospodarcze oraz Rada Działalności Pożytku Publicznego. Ponadto, projekt został również przedstawiony do opinii członkom Prezydium Komitetu Umowy Partnerstwa reprezentujących następujące organizacje: Regionalna Izba Gospodarcza w Katowicach, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych, Fundacja im. Stefana Batorego.

Swoje stanowiska przekazali: Konfederacja Lewiatan, Polska Sieć LGD i Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej.

Konfederacja Lewiatan reprezentując interesy polskich przedsiębiorców, z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę KE. Zawarte w projekcie reformy wychodzą naprzeciw wieloletnim postulatam przedsiębiorców dotyczącym uproszczenia procedur, zwiększenia przejrzystości i elastyczności finansowania oraz lepszego dostosowania wsparcia unijnego do realnych potrzeb gospodarki. Podkreślono potrzebę zachowania i wzmocnienia zasady partnerstwa.

Partnerzy dostrzegają również ryzyko i zagrożenia związane z połączeniem istniejących funduszy w jeden Fundusz PPKR. Konfederacja Lewiatan zwraca uwagę, że połączenie funduszy może skutkować skomplikowaniem procesu zarządzania oraz wskazuje, że ważne jest, by nie doszło do zwiększenia biurokracji czy rozmycia priorytetów. Pracodawcy RP wyrażają obawę, że konsolidacja funduszy może spowodować, że perspektywa wyrównywania różnic regionalnych straci na znaczeniu i może doprowadzić do zmniejszonej koncentracji na wsparciu słabiej rozwiniętych państw członkowskich.

Polska sieć LGD w swoim stanowisku odnosi się do kwestii związanych z obszarem rolnictwa i potrzeby doprecyzowania definicji zawartych w rozporządzeniu PPKR oraz brzmienia artykułów, w celu kontynuowania funkcjonowania Lokalnych Grup Działania oraz Lokalnych Strategii Rozwoju w nadchodzącej perspektywie.

Przedstawiciel Rządu upoważniony do prezentowania stanowiska

Katarzyna Pełczyńska Nałęcz, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej

ul. Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa

tel. +48 22 273 71 10 / +48 22 273 70 10

e-mail: SekretariatKPełczynskiej-Nalecz@mfi.gov.pl