

Nowe rozdanie budżetowe w Unii Europejskiej

Czy przyspieszy niskoemisyjną modernizację energetyki w Polsce?

ANALIZA

Trwają prace nad nowymi Wieloletnimi Ramami Finansowymi UE (WRF) na lata 2028–2034. W Polsce równolegle rozpoczęto programowanie Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR), który określi sposób wykorzystania przyszłych środków unijnych. Stawką negocjacji nie jest już wyłącznie skala budżetu. Kluczowe jest to, czy w warunkach presji fiskalnej i nowych zasad programowania na poziomie krajowym, środki te zostaną skierowane na długofalowe inwestycje rozwojowe, czy na projekty łatwiejsze do wdrożenia i politycznie mniej ryzykowne. Tempo rozwoju gospodarczego Polski zależy teraz od spójności planu inwestycyjnego i precyzyjnie zaprojektowanych reform. To one zadecydują, czy środki UE przełożą się na przyspieszenie transformacji energetycznej i wzmocnienie konkurencyjności. Kierunek zmian powinien wynikać z Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK)¹. Zgodność budżetu (WRF) i strategii (KPEiK) warunkuje więc to, czy środki unijne staną się narzędziem realnej transformacji gospodarczej Polski.

Kontekst – stawka programowania środków UE dla transformacji

WRF, wyznaczające limity budżetów rocznych UE, są jednym z najważniejszych narzędzi finansowania modernizacji energetycznej i dekarbonizacji, w tym obszarów kluczowych dla budowania konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego. Sposób ich zaprojektowania ma bezpośredni wpływ na tempo i poziom inwestycji w państwach członkowskich. Dla Polski znaczenie tego procesu jest szczególne. Aktualizacja Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu jasno pokazuje skalę potrzeb inwestycyjnych.

W grudniu 2025 r. Polska opublikowała nową wersję Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu jako ostatnie państwo członkowskie UE. Dokument wyznacza dwie ścieżki transformacji energetycznej, bardziej ambitną (WAM) oraz bazową, mniej ambitną (WEM), do 2030 r. z perspektywą do 2040 r. i stanowi kluczowy punkt odniesienia dla polityk publicznych oraz decyzji inwestycyjnych, w kontekście realizacji unijnych celów klimatyczno-energetycznych. KPEiK wskazuje ramy zapotrzebowania inwestycyjnego (Załącznik 5) kierunki zmian strukturalnych w sektorze energii. Spójny i wiarygodny plan transformacji ogranicza koszty systemowe, lepiej ukierunkowuje wsparcie publiczne i zwiększa przewidywalność dla inwestorów. Środki przeznaczone na transformację nie są zatem jedynie kosztem, lecz inwestycją w polską gospodarkę, miejsca pracy i konkurencyjność.

Nowa perspektywa budżetowa w ramach WRF może być jedną z ostatnich, w których pozostajemy największym beneficjentem netto środków unijnych. Punkt startu Polski w transformacji jest inny niż w wielu krajach Unii Europejskiej. Polski system energetyczny w dużym stopniu opiera się na paliwach kopalnych², a wyzwania obejmują zarówno bezpieczeństwo dostaw, stabilność cen energii, modernizację sieci i budynków oraz budowę nowych źródeł wytwarzania. Innymi słowami, modernizacja polskiej energetyki wymaga znaczących inwestycji. Jednocześnie rosnące przyspieszenie zmian energetycznych napędzane zarówno celami klimatycznymi, jak i czynnikami geopolitycznymi (globalnie oraz sytuacją za wschodnią granicą), daje Polsce silny impuls do rozwoju. Dlatego KPEiK powinien stać się punktem odniesienia przy programowaniu wydatków środków unijnych i krajowych – planem inwestycyjnym, na który należałoby nałożyć spójną strategię finansowania w ramach nowego budżetu UE i krajowych instrumentów. Obecnie jednak takie powiązanie pozostaje w dużej mierze teoretyczne.

¹ Ministerstwo Energii, Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r. z perspektywą do 2040 r., grudzień 2025, <https://www.gov.pl/web/energia/ministerstwo-energii-opublikowalo-projekt-krajowego-planu-w-dziedzinie-energii-i-klimatu-do-2030-i-2040-roku-to-kluczowy-dokument-dla-polskiej-energetyki-i-polskiej-gospodarki>.

² W 2023 r. w Polsce 85,2% zużycia energii pierwotnej pokrywały paliwa kopalne z czego 40,8% stanowił węgiel, opracowanie Forum Energii na podstawie danych Eurostatu, <https://www.forum-energii.eu/transformacja-energetyczna-polski-edycja-2025>.

Nowa logika budżetu

W 2025 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję projektu nowych WRF, które w istotny sposób zmieniają logikę funkcjonowania budżetu UE³. Celem zmian jest przesunięcie akcentu z samej redystrybucji środków na skuteczniejsze powiązanie wydatków z konkretnymi, jasno określonymi reformami i celami. Propozycja Komisji wpisują się w szerszą zmianę podejścia do polityki gospodarczej UE, w tym w diagnozę przedstawioną w raporcie Mario Draghi'ego dotyczącym konkurencyjności europejskiej gospodarki⁴. Dokument wskazuje na rosnącą lukę inwestycyjną i technologiczną UE wobec Stanów Zjednoczonych i Chin oraz podkreśla, że bez lepiej skoordynowanych, długoterminowych inwestycji, wspieranych także przez finansowanie publiczne oraz zmiany architektury wspólnego budżetu, Europa będzie tracić pozycję w sektorach strategicznych, w tym w czystych technologiach (ang. clean tech).

Główne filary proponowanej reformy budżetu UE

Propozycja Komisji Europejskiej przewiduje istotną przebudowę struktury budżetu UE, mającą na celu lepsze planowanie wydatków, wsparcie konkurencyjności gospodarek oraz uproszczenie relacji i procesów decyzyjnych między poziomem unijnym a państwami członkowskimi. Ma to być realizowane za pomocą dwóch narzędzi: Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR) oraz Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (EFK).

- 1. Plany Partnerstwa Krajowego i Regionalnego (PPKR), czyli większa decyzyjność państw członkowskich**
KE proponuje wprowadzenie Planów Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla wszystkich państw członkowskich, zarządzanych w modelu zbliżonym do Krajowych Planów Odbudowy (KPO). Nowym elementem jest silniejsza warunkowość. Wypłaty środków mają być powiązane z realizacją uzgodnionych reform i kamieni milowych, a w przypadku naruszeń zasad praworządności mogą zostać częściowo lub całkowicie wstrzymane, podobnie jak w przypadku Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility). Dzięki temu środki z UE trafiłyby do krajów nie tylko w momencie ich wydawania, lecz przede wszystkim wtedy, gdy faktycznie wprowadzają uzgodnione reformy związane ze wspólnymi celami państw i UE. W sektorze energetycznym mechanizm ten odpowiadałby na wiele barier, które w ostatniej dekadzie spowalniały modernizację.
 - PPKR ma po 2027 r. pełnić rolę głównego dokumentu programującego środki UE, łącząc w jednym mechanizmie dotychczas rozdzielone działania polityki. Oznaczałoby to odejście od rozproszonych kopert funduszowych na rzecz jednego zintegrowanego instrumentu oraz większą decyzyjność państw członkowskich w alokacji środków między regionami i priorytetami. Tworzy to realną szansę na wprowadzenie mechanizmu łączenia twardych inwestycji z miękkimi interwencjami w ramach jednego strumienia finansowania obejmującego m.in. wsparcie doradcze. Zdecentralizowana transformacja realizowana na poziomie samorządów bardzo potrzebuje takiej elastyczności, gdyż wiele inwestycji wymaga pozyskania poparcia społecznego, a nierzadko współudziału obywateli.
 - Propozycja KE przewiduje, że w ramach tej alokacji dla Polski miałyby zostać przyznane ok. 123 mld euro (wraz ze środkami ze Społecznego Funduszu Klimatycznego) – najwięcej spośród wszystkich państw członkowskich.

3 Komisja Europejska, *The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe*, 2025, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

4 Komisja Europejska, *The Draghi report on EU competitiveness*, 2024, https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en.

- Jednocześnie przewidziano zabezpieczenia środków (ang. earmarking) dla rolnictwa oraz poszerzenie zakresu m.in. o wsparcie przemysłu obronnego. Dla wydatków klimatycznych i środowiskowych, nie ma wydzielonych środków, natomiast Komisja zakłada, że poziom alokacji w ramach Planów Partnerstwa powinien wynosić 43%⁵ zgodnie z horyzontalną metodyką monitorowania budżetu UE⁶. Interwencje związane z energetyką w dużej mierze wpisują się w realizację celu łagodzenia zmiany klimatu.
- Oprócz tego, jedna czwarta alokacji pozostaje elastyczna i może być wykorzystywana w odpowiedzi na kryzysy oraz zmieniające się priorytety, co w przypadku Polski może okazać się szczególnie ważne. W aktualnej propozycji Komisji Europejskiej nie uwzględniono Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST), którego Polska jest obecnie największym beneficjentem (3,85 mld euro).
- Brak wyraźnego zabezpieczenia środków na łagodzenie społecznych i ekonomicznych skutków odejścia od węgla w WRF będzie wymagać od Polski wygospodarowania ich w ramach alokacji krajowej PPKR oraz odpowiedniego podziału funduszy pomiędzy wszystkimi regionami węglowymi. Nie będzie to możliwe bez bliskiej współpracy władz centralnych i regionalnych oraz przygotowania kompleksowych strategii rozwoju poszczególnych obszarów transformacji. Powinny one zawierać plany dotyczące przewidywanych inwestycji, dywersyfikacji ekonomicznej, rekultywacji terenów poprzemysłowych i zdegradowanych. Niezbędne jest również wsparcie społeczności lokalnych, w tym programy przekwalifikowania pracowników branży górniczej, aktywizacji zawodowej oraz inicjatywy na rzecz podnoszenia kwalifikacji i rozwoju kompetencji mieszkańców regionów węglowych.

2. Europejski Fundusz Konkurencyjności

Drugim kluczowym elementem propozycji KE jest utworzenie nowego Europejskiego Funduszu Konkurencyjności (EFK) do którego ma trafić 234 miliardów euro w ramach nowego nagłówka budżetowego. Fundusz ma łączyć czternaście dotychczasowych programów UE w jeden instrument, skoncentrowany na strategicznych obszarach, takich jak transformacja i dekarbonizacja przemysłu, technologie cyfrowe oraz sektor obronny i kosmiczny⁷.

Środki z funduszu będą dostępne dla wszystkich państw członkowskich, więc kluczowe staną się kryteria wyboru projektów. Z punktu widzenia polskiej modernizacji energetycznej fundusz ten może odegrać decydującą rolę w realizacji projektów o znaczeniu europejskim, wykraczających poza granice pojedynczych państw, w tym w dekarbonizacji przemysłu i rozwoju infrastruktury energetycznej⁸. Doświadczenia z Funduszu Innowacyjnego pokazują⁹, że instrumenty oparte na konkurencyjnym naborze projektów i wysokich progach inwestycyjnych w naturalny sposób faworyzują państwa o rozwiniętym już ekosystemie przemysłowym oraz silnej polityce przemysłowej. 37% środków od początku naborów w Funduszu, trafiło do trzech państw: Niemiec, Hiszpanii oraz Szwecji, a 10 na 60 wielkoskalowych projektów z największym finansowaniem znajduje się w Niemczech.

5 European Commission: Directorate-General for Budget, *Europe's budget – National and regional partnership plans*, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2761/9109969>.

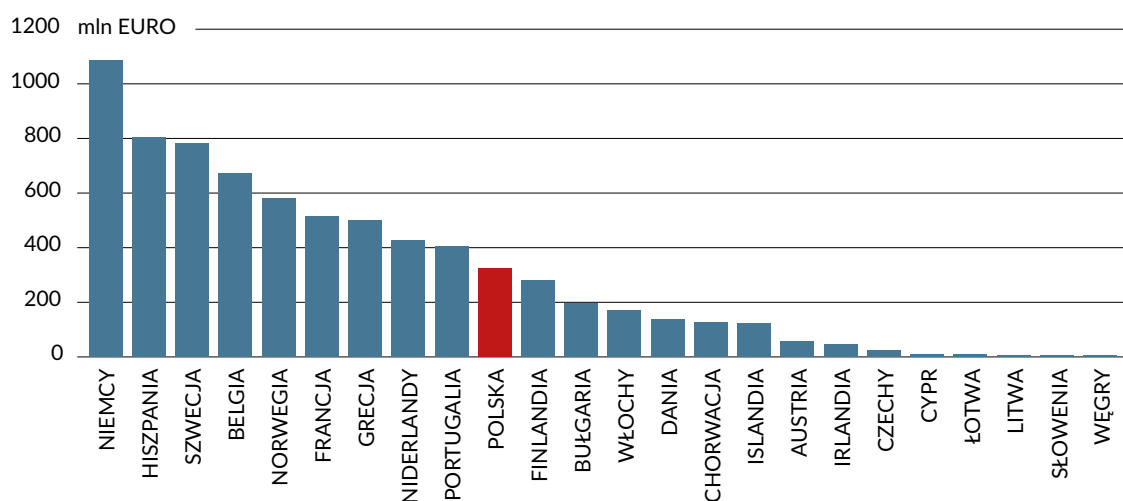
6 Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania wydatków budżetowych i ramy wykonania budżetu oraz inne przepisy horyzontalne dla programów i działań Unii*, COM(2025) 545 final, 2025, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:bb24b1ec-62fc-11f0-bf4e-01aa75ed71a1.0021.02/DOC_1&format=PDF.

7 Euractiv, *The MEPs shaping the EU's next budget*, styczeń 2026, <https://www.euractiv.com/news/the-meps-shaping-the-eus-next-budget/>

8 European Council on Foreign Relations, *It's not easy being green: Breaking Europe's climate spending deadlock*, październik 2025, <https://ecfr.eu/publication/its-not-easy-being-green-breaking-europes-climate-spending-deadlock/>.

9 Komisja Europejska, *2025 Annual Knowledge Sharing Report of the Innovation Fund – De-risking innovative low-carbon technologies*, lipiec 2025, <https://op.europa.eu/webpub/clima/innovation-fund-2025/en/>.

ŁĄCZNA WARTOŚĆ WSPARCIA Z FUNDUSZU INNOWACYJNEGO 2020–2024



Źródło: Komisja Europejska, *2025 Annual Knowledge Sharing Report of the Innovation Fund – De-risking innovative low-carbon technologies*, lipiec 2025, <https://op.europa.eu/webpub/clima/innovation-fund-2025/en/>.

W praktyce oznacza to, że środki kierowane są głównie do państw posiadających już dobrze rozwinięte zaplecze projektowe i techniczne, zamiast wspierać rozwój nowych technologii i łańcuchów dostaw w całej Unii. Kluczowa staje się zdolność państw do jasnego zdefiniowania priorytetów przemysłowych i technologicznych. Polska powinna zidentyfikować kluczowe branże i segmenty łańcucha wartości w obszarze czystych technologii, które mogą stać się fundamentem dekarbonizacji gospodarki (obecnie w Forum Energii prowadzimy analizę potencjału rozwoju wybranych segmentów czystych technologii w Polsce. Bez strategicznego ukierunkowania istnieje ryzyko, że środki EFK nie zostaną wykorzystane do budowy nowych zdolności przemysłowych w kraju, lecz jedynie wzmocnią już istniejącą produkcję w innych państwach członkowskich).

Jak będą przebiegać dalsze negocjacje?

Poziom UE

Przedstawiona propozycja Komisji jest punktem wyjścia do negocjacji i wiele może się jeszcze zmienić. Budżet wymaga jednomyślnej zgody państw członkowskich w Radzie UE (w praktyce na poziomie ministrów finansów) oraz uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego¹⁰, przy czym zasadnicze rozstrzygnięcia zapadają na poziomie Rady Europejskiej, co historycznie oznaczało długie i złożone negocjacje¹¹. Natomiast główna logika budżetu, oparta na krajowych planach oraz konsolidacji instrumentów, raczej pozostanie.

Zgodnie z zapowiedziami w 2026 r. kluczową rolę odegra pakiet negocjacyjny (tzw. negotiating box), przygotowywany przez sprawujący obecnie prezydencję Rady UE Cypr. Dokument ten będzie zawierał propozycje dotyczące struktury i alokacji środków. Jednym z celów obecnej prezydencji jest osiągnięcie politycznego porozumienia do końca 2026 r. tak aby umożliwić formalne przyjęcie aktów prawnych w 2027 r. i rozpocząć wdrażanie budżetu od stycznia 2028 r.¹² Oprócz tego toczyć się będą rozmowy dotyczące nowych zasobów własnych UE, które mają finansować zarówno budżet, jak i obsługę wspólnego długu.

¹⁰ Komisja Europejska, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, art. 312, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:12008E312>.

¹¹ European Parliamentary Research Service, *Timeline of the 2021–2027 MFF and NGEU negotiations*, 2020, <https://epthinktank.eu/2020/07/16/negotiations-on-the-next-mff-and-the-eu-recovery-instrument-key-issues-ahead-of-the-july-european-council/timeline-of-the-2021-2027-mff-and-ngeu-negotiations/>.

¹² European Parliamentary Research Service, *Outlook for upcoming Presidency*, 2026, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782590/EPRS_BRI\(2026\)782590_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782590/EPRS_BRI(2026)782590_EN.pdf).

Poziom krajowy

Równolegle do negocjacji na poziomie UE, w Polsce rozpoczęły się prace przygotowawcze do nowej perspektywy finansowej. Kluczowym elementem będzie PPKR, który stanie się głównym dokumentem programującym wykorzystanie funduszy unijnych. Plan Partnerstwa będzie oparty na krajowych dokumentach strategicznych, w szczególności Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. oraz Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2035.¹³ Harmonogram zakłada zakończenie prac strategicznych do końca 2027 r. i przedłożenie Planu Partnerstwa Komisji Europejskiej na początku 2028 r. Kluczowe w tym kontekście są również samorzady regionalne. Zgodnie z deklaracjami rządu, zasada partnerstwa ma zostać utrzymana, a regiony mają współtworzyć część terytorialną Planu Partnerstwa. **To, w jakim stopniu uda się realnie zachować ich rolę w nowym, bardziej scentralizowanym modelu, pozostanie jednym z głównych punktów napięcia w krajowych negocjacjach. Samorzady województw sygnalizują obawy związane z potencjalną centralizacją decyzji inwestycyjnych, podkreślając znaczenie rzeczywistej zasady partnerstwa i utrzymania decyzyjności regionów, w szczególności w obszarach sprawiedliwej transformacji i inwestycji terytorialnych¹⁴.**

Wnioski i implikacje

Proces negocjacji i programowania budżetu w latach 2026–2028 będzie miał decydujące znaczenie dla kierunków wsparcia w kolejnej dekadzie. Nadchodząca perspektywa może być ostatnią, w której Polska pozostanie największym beneficjentem netto budżetu UE. Dlatego szczególnej uwagi wymagają obszary, w których potrzebne jest współfinansowanie publiczne, aby obniżyć koszt kapitału i przyspieszyć skalę inwestycji, w tym modernizację infrastruktury energetycznej, dekarbonizację ciepłownictwa i przemysłu oraz instrumenty wzmacniające konkurencyjność gospodarki przy jednoczesnej ochronie odbiorców wrażliwych. Dla Polski kluczowe będzie nie tylko utrzymanie wysokiego poziomu alokacji, lecz również wpływu na kształt reguł dostępu do środków, w szczególności w zakresie konkurencyjnych instrumentów takich jak EFK.

Nowa perspektywa finansowa UE powinna być traktowana jako narzędzie realizacji planu inwestycyjnego modernizacji energetycznej, a nie jako mechanizm finansowania najłatwiejszych projektów. W przypadku Polski kluczowe będzie ścisłe powiązanie programowania WRF i Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego z potrzebami inwestycyjnymi wskazanymi w KPEiK oraz zapewnienie spójności między poziomem krajowym i regionalnym.

Budżet UE nie jest ani magiczną różdżką, ani narzędziem do „łatania” luk inwestycyjnych. O powodzeniu nowej perspektywy finansowej zdecyduje nie tylko skala dostępnych środków, lecz przede wszystkim jakość ich zaprogramowania oraz zdolność do kierowania środków tam, gdzie mogą one realnie odblokować inwestycje prywatne i wzmocnić długoterminową konkurencyjność polskiej gospodarki.

Autorki

Karolina Grotowska – Starsza Specjalistka w Programie Europejskim

Magdalena Chawuła – Dyrektorka Programu Ludzie, Miasta, Regiony

Katarzyna Smętek – Kierowniczka Projektu Sprawiedliwa Transformacja

¹³ Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, *Wystąpienie wiceminister Moniki Sikory*, grudzień 2025, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/prace-nad-nowa-polityka-regionalna-i-krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego-do-2035-r>.

¹⁴ Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, *Przypominamy stanowisko Związku Województw RP w sprawie polityki spójności UE po 2027 roku*, 2025, <https://polskieregiony.pl/przypominamy-stanowisko-zwiazku-wojewodztw-rp-w-sprawie-polityki-spojnosci-ue-po-2027-roku/>.