Debate: **“Unijna układanka budżetowa: Ukraina, Polska i przyszłość funduszy strukturalnych”**
27 May 2026

W debacie wzięli udział przedstawiciele administracji publicznej, samorządów, biznesu oraz instytucji eksperckich i analitycznych z Polski i Ukrainy:

1. **Michał Sobol**, główny specjalista w Biurze Polsko-Ukraińskiej Współpracy Rozwojowej, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej;
2. **Platon Soiev**, przedstawiciel Departamentu Polityki Regionalnej i Reintegracji Terytoriów w Ministerstwie Rozwoju Ukrainy;
3. **Danuta Sowińska**, zastępca dyrektora Departamentu Polityki Regionalnej, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu;
4. **Rostyslav Tomenchuk**, ekspert Ukraińskiego Instytutu Polityki Międzynarodowej, były dyrektor Departamentu Koordynacji Międzynarodowej Pomocy Technicznej w Sekretariacie Gabinetu Ministrów Ukrainy;
5. **Lyubov Pietrova**, kierownik Departamentu Rozwoju Gospodarczego i Współpracy Międzynarodowej Rady Miejskiej w Chocimiu;
6. **Bogusława Rudecka**, niezależna ekspertka ds. funduszy strukturalnych.

Dyskusję moderowała **Oleksandra Betliy**, główny analityk w Institute of Economic Research and Policy Consulting. Słowo wstępne w imieniu Warsaw Enterprise Institute wygłosił **Łukasz Wojdyga**, dyrektor Centrum Studiów Strategicznych WEI.

1. **Fundusze europejskie jako instrument odbudowy, integracji i modernizacji Ukrainy.**

Dyskusję otworzył **Łukasz Wojdyga**, który podkreślił, że Ukraina już dziś otrzymuje różne formy wsparcia europejskiego, mimo że nie jest jeszcze członkiem Unii Europejskiej. Celem debaty było omówienie zasad działania funduszy strukturalnych, sposobu, w jaki korzystała z nich Polska, oraz tego, co przyszłe członkostwo Ukrainy w UE może oznaczać dla budżetu Unii i obecnych beneficjentów, w tym Polski. **Oleksandra Betliy** zwróciła uwagę, że unijne fundusze strukturalne mają dla Ukrainy znaczenie strategiczne. Kraj przechodzi proces odbudowy, przygotowuje się do integracji europejskiej,

a jednocześnie uczy się mechanizmów, które odegrały bardzo ważną rolę w modernizacji Polski. Polska przygotowywała się do członkostwa w UE jeszcze przed akcesją, a następnie efektywnie wykorzystywała możliwości oferowane przez fundusze europejskie. **Michał Sobol** wyjaśnił, że polityka spójności jest jednym z głównych instrumentów Unii Europejskiej służących do ograniczania różnic społecznych, gospodarczych i terytorialnych. Jak podkreślił, Unia Europejska opiera się na zasadach wolnego rynku, ale musi również przeciwdziałać sytuacjom, w których silniejsze regiony i państwa jeszcze bardziej zwiększają swoją przewagę. Fundusze strukturalne nie są więc jedynie formą pomocy finansowej, lecz mechanizmem równoważenia rozwoju. **Platon Soiev**przedstawił ukraińską perspektywę przygotowań do polityki spójności. Wskazał, że Ukraina pracuje nad mapą drogową wdrażania działań przewidzianych w rozdziale 22 negocjacji akcesyjnych, dotyczących polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych. Mapa drogowa dla rozdziału 22 ma zostać przedstawiona jeszcze w czerwcu w Kijowie. Rząd Ukrainy zatwierdził Narodowy Program Dostosowania Ukraińskiego Ustawodawstwa do Prawa UE, który przewiduje 7 celów i 23 zadania w ramach rozdziału 22, wszystkie do realizacji do końca 2027 r. Komisja Europejska określiła dla tego rozdziału 8 punktów odniesienia. Soiev podkreślił, że środki powinny być alokowane zgodnie z rzeczywistymi potrzebami konkretnych terytoriów, a nie wyłącznie na podstawie centralnie zdefiniowanych schematów. Fundusze europejskie mogą stać się instrumentem odbudowy i modernizacji Ukrainy, ale tylko wtedy, gdy zostaną powiązane z reformą instytucjonalną, decentralizacją, planowaniem strategicznym oraz realną zdolnością administracji do zarządzania dużymi programami publicznymi.

2. **Polski model jako ważna lekcja, ale nie gotowy wzorzec do skopiowania.**

Michał Sobol przedstawił podstawowe zasady funkcjonowania funduszy strukturalnych: siedmioletnie perspektywy finansowe, wieloletni budżet Unii Europejskiej, regulacje unijne, umowę partnerstwa, programy krajowe i regionalne oraz zasadę zarządzania dzielonego. Podkreślił, że państwo członkowskie nie może dowolnie wykorzystywać otrzymanych środków. Każdy kraj negocjuje z Komisją Europejską dokumenty strategiczne, które następnie określają priorytety rozwojowe. Na podstawie odpowiednich strategii i priorytetów państwa członkowskie planują własne wydatki,

wdrażają projekty i ponoszą pełną odpowiedzialność za prawidłowe wykorzystanie funduszy. **Danuta Sowińska** wyjaśniła ten sam proces z perspektywy regionalnej. Przypomniała, że pierwsza polska perspektywa finansowa po wejściu do UE była w dużym stopniu scentralizowana, ale w kolejnych latach rola województw znacząco wzrosła. Z perspektywy Wielkopolski był to przełom, ponieważ regiony lepiej niż administracja centralna znają własne potrzeby, bariery rozwojowe i lokalny potencjał. Europejskie fundusze strukturalne umożliwiły inwestycje w transport, ochronę zdrowia, edukację, przedsiębiorczość, projekty społeczne i rozwój lokalny. Dziś Wielkopolska zajmuje trzecie miejsce wśród polskich regionów pod względem wyników gospodarczych, z PKB per capita na poziomie ok. 102 tys. zł, bezrobociem poniżej 2 proc. oraz ok. 105 zarejestrowanymi firmami na 1000 mieszkańców. To konkretny dowód na to, co można osiągnąć dzięki połączeniu regionalnej autonomii, jasnych procedur i trwałych inwestycji infrastrukturalnych. Jednocześnie **Rostyslav Tomenchuk** przestrzegał przed mechanicznym kopiowaniem polskiego modelu. Zwrócił uwagę, że Polska nie budowała wszystkiego od zera, lecz wykorzystała istniejące instytucje i dostosowała je do wymogów europejskich. Dla Ukrainy oznacza to konieczność realistycznej oceny własnych zasobów instytucjonalnych: tego, co już działa, co wymaga zmian, a czego trzeba stworzyć od podstaw. **Platon Soiev** również zauważył, że polski model jest dla Ukrainy ważnym punktem odniesienia, szczególnie ze względu na podobieństwa administracyjne i terytorialne. Podkreślił jednak, że musi on zostać dostosowany do ukraińskich realiów: wojny, odbudowy, decentralizacji, nierównomiernych zniszczeń, ograniczonych zasobów finansowych oraz zróżnicowanych potrzeb samorządów. Polska może być dla Ukrainy bardzo cennym źródłem doświadczeń, ale Ukraina powinna stworzyć własny system polityki spójności: oparty na polskich doświadczeniach, lecz dostosowany do własnej struktury państwa i warunków wojennych.

3. **Architektura instytucjonalna: jasny podział odpowiedzialności.**

Michał Sobol wyjaśnił, że Unia Europejska nie narzuca jednego, szczegółowego modelu instytucjonalnego zarządzania funduszami strukturalnymi dla wszystkich państw. W różnych krajach funkcje związane z funduszami mogą pełnić ministerstwa, agencje lub inne organy administracji. Kluczowe jest jednak jasne przypisanie ról oraz skuteczne działanie systemu. W polskim modelu

główną rolę koordynacyjną pełni Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Odpowiada ono za spójność całego systemu, koordynację umowy partnerstwa, negocjacje z Komisją Europejską, interpretację zasad, monitorowanie programów oraz wsparcie instytucji zarządzających. Obok niego funkcjonują instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające i audytowe. Szczególnie ważne jest, aby instytucja audytowa była funkcjonalnie niezależna od instytucji zarządzających. **Danuta Sowińska** uzupełniła tę perspektywę, wskazując, że na poziomie regionalnym oznacza to bardzo wysoki poziom odpowiedzialności samorządów województw. Jako instytucje zarządzające samorządy regionalne nie tylko rozdzielają środki, ale także odpowiadają za wybór projektów, nadzór, rozliczenia oraz reagowanie na ewentualne nieprawidłowości. Decentralizacja funduszy nie oznacza więc jedynie przekazania pieniędzy na niższy poziom, lecz wymaga również profesjonalizacji administracji regionalnej. **Rostyslav Tomenchuk** zauważył, że tworzenie nowych instytucji nie powinno być celem samym w sobie. Ukraina powinna najpierw jasno określić kompetencje poszczególnych instytucji i ich rolę w całym systemie, a dopiero następnie zdecydować, które programy europejskie powinny być obsługiwane przez odpowiednie instytucje.

4. **Decentralizacja i samorządy: środki muszą trafić poniżej poziomu centralnego.**

Decentralizacja była jednym z najważniejszych tematów dyskusji. **Platon Soiev** podkreślił, że Ukraina chce przyjąć podejście terytorialne, co oznacza, że wsparcie europejskie powinno być kierowane na podstawie rzeczywistej diagnozy potrzeb poszczególnych regionów. Jest to szczególnie ważne w warunkach wojennych, ponieważ sytuacja na poszczególnych terytoriach bardzo się różni. Inne potrzeby mają obszary przyfrontowe, inne wyzwania stoją przed regionami zachodnimi, jeszcze innych form wsparcia wymagają duże miasta, a hromady, które przyjęły osoby wewnętrznie przesiedlone, mają kolejny zestaw priorytetów. **Rostyslav Tomenchuk** zauważył jednak, że rzeczywista decentralizacja nie może ograniczać się do deklaracji. Jeśli Ukraina stworzy jedynie kilka programów krajowych, a regiony będą tylko wdrażać decyzje podejmowane przez centrum, trudno będzie mówić o prawdziwie terytorialnym podejściu. Jego zdaniem, jednym z najważniejszych elementów polskiego doświadczenia było istnienie programów regionalnych, odrębnych alokacji dla województw oraz możliwość zarządzania środkami możliwie blisko lokalnych potrzeb. Zwrócił również uwagę, że przez

cztery lata, od momentu uzyskania statusu kandydackiego, Ukraina nie zmieniła swojej podstawowej ustawy dotyczącej zasad polityki regionalnej, a zasada partnerstwa w dużej mierze istnieje na papierze. Ostrzegł, że centralizacja wdrażania za pośrednictwem jednej krajowej platformy grozi powieleniem postsowieckiej logiki subwencji zamiast budowy rzeczywistego systemu wielopoziomowego. **Lyubov Pietrova** zwróciła uwagę na praktyczny wymiar tego podejścia, odwołując się do doświadczeń hromady w Chocimiu w projektach międzynarodowych, w tym realizowanych w ramach Interreg, URBACT i Horizon Europe. Samorządy już uczą się funkcjonować w europejskich mechanizmach projektowych. Jednocześnie napotykają bariery kadrowe, formalne, językowe i finansowe. Administracja lokalna musi umieć przygotować projekt, znaleźć partnerów, zabezpieczyć wkład własny, prowadzić sprawozdawczość i rozliczyć środki. **Danuta Sowińska** podkreśliła, że regiony mogą skutecznie zarządzać funduszami tylko wtedy, gdy posiadają niezbędne umiejętności, kompetencje, procedury oraz mechanizmy odpowiedzialności. Samo przekazanie pieniędzy na niższy poziom nie wystarczy. Potrzebne są również systemy doboru projektów, kontroli, monitorowania rezultatów oraz reagowania na nieprawidłowości. Ukraina powinna więc przygotowywać się do absorpcji funduszy europejskich nie tylko na poziomie ministerialnym, ale przede wszystkim lokalnym, ponieważ w praktyce to samorządy będą odpowiadały za znaczną część projektów infrastrukturalnych, społecznych, środowiskowych i rozwojowych.

5. **Wkład własny i zdolność absorpcyjna: finansowanie unijne nie wystarczy bez krajowych zasobów.**

Jednym z najbardziej praktycznych tematów debaty była kwestia wkładu własnego. **Platon Soiev** wskazał, że w warunkach wojennych ukraińskim samorządom może być bardzo trudno współfinansować projekty inwestycyjne. Z tego powodu Ukraina rozważa reformę Państwowego Funduszu Rozwoju Regionalnego (SFRD), który w przyszłości mógłby wspierać regiony, także pomagając im w zabezpieczeniu własnych wkładów finansowych. Obecny budżet SFRD, wynoszący 2 mld UAH w 2026 r., został wprost określony jako niewystarczający wobec skali przyszłych potrzeb w zakresie odbudowy i rozwoju. **Danuta Sowińska** pokazała, że w Polsce poziom wkładu własnego zmieniał się wraz z rozwojem poszczególnych regionów. Im zamożniejszy stawał się region, tym wyższy

powinien być udział współfinansowania. W praktyce oznaczało to rozwój instrumentów zwrotnych, pożyczek, funduszy odnawialnych oraz bardziej zaawansowanych modeli finansowania inwestycji. **Lyubov Pietrova**przedstawiła ten sam problem z perspektywy hromad w Ukrainie. Nawet gdy pojawia się atrakcyjny program, lokalna wspólnota musi zabezpieczyć środki w budżecie, przekonać radnych, znaleźć kompetentnych pracowników i wziąć odpowiedzialność za wdrożenie projektu. Wkład własny jest więc nie tylko kategorią finansową, ale również barierą polityczną, administracyjną i organizacyjną. **Bogusława Rudecka** również odniosła się do tej kwestii, wskazując, że dobrze przygotowany projekt wymaga nie tylko pomysłu, ale także zaplecza organizacyjnego, personelu, procedur, zdolności księgowych i sprawozdawczych oraz środków na pokrycie kosztów pośrednich. Dotyczy to zarówno samorządów, jak i przedsiębiorców. Ukraina nie powinna mierzyć swojej gotowości wyłącznie wysokością potencjalnego finansowania unijnego. Kluczowa będzie rzeczywista zdolność absorpcyjna: umiejętność przygotowania projektu, zabezpieczenia wkładu własnego, przeprowadzenia procedur, rozliczenia kosztów i utrzymania rezultatów po zakończeniu finansowania.

6. **Cyfryzacja, audyt i kontrola: warunek zaufania do systemu.**

Ważnym tematem debaty była przejrzystość systemu. **Danuta Sowińska**podkreśliła potrzebę cyfryzacji całego procesu wdrażania funduszy. Elektroniczne wnioski, korespondencja, podpisy cyfrowe, wnioski o płatność, kontrole i ścieżki audytu umożliwiają skuteczniejsze monitorowanie projektów, ograniczają uznaniowość i ułatwiają pracę audytorom. Cyfryzacja nie jest więc jedynie technicznym dodatkiem, lecz elementem bezpieczeństwa systemu. **Michał Sobol** wskazał również na znaczenie niezależnego audytu. W polskim modelu instytucja audytowa musi być funkcjonalnie niezależna od instytucji zarządzających. Jej zadaniem jest weryfikacja, czy system zarządzania i kontroli działa prawidłowo, czy wydatki są zgodne z prawem oraz czy występują błędy systemowe. **Bogusława Rudecka** uzupełniła ten wątek z praktycznej perspektywy, wskazując, że system musi być wystarczająco solidny, aby chronić środki przed nadużyciami, korupcją i fikcyjnymi projektami. Jednocześnie nie może być zbyt biurokratyczny, by zniechęcać uczciwych beneficjentów i blokować

wartościowe inicjatywy. Nadmiar procedur nie zawsze zwiększa bezpieczeństwo, a często prowadzi do formalizmu.

7. **Biznes i samorządy jako przyszli beneficjenci: potrzeba kompetencji, kadr i przygotowania projektowego.**

Debata pokazała, że przyszli beneficjenci europejskich funduszy strukturalnych w Ukrainie muszą zacząć przygotowania już teraz. **Bogusława Rudecka** zauważyła, że w Polsce fundusze europejskie odegrały bardzo ważną rolę w modernizacji przedsiębiorstw, wspierając inwestycje, innowacje, cyfryzację, robotyzację oraz badania i rozwój. Ukraina może w przyszłości wykorzystać podobny impuls, ale przedsiębiorcy muszą nauczyć się zasad składania wniosków, rozliczania kosztów, dokumentowania wydatków i spełniania wymogów formalnych. **Michał Sobol** przypomniał, że polityka spójności obejmuje nie tylko infrastrukturę, ale także inwestycje w ludzi. Dla Ukrainy będzie to szczególnie ważne w kontekście odbudowy rynku pracy, powrotu uchodźców, integracji osób przesiedlonych oraz dostosowywania kwalifikacji do potrzeb gospodarki. **Lyubov Pietrova**wyjaśniła, że brak kompetencji może być jedną z głównych barier na poziomie lokalnym. Hromady potrzebują osób znających język angielski, procedury grantowe, zasady raportowania i współpracy międzynarodowej. Czasami jedna bardzo kompetentna osoba może znacząco zwiększyć zdolność lokalnej wspólnoty do udziału w projektach europejskich. **Danuta Sowińska** podkreśliła z kolei, że profesjonalizacja administracji regionalnej i lokalnej jest procesem długofalowym. Regiony muszą nauczyć się nie tylko pisania projektów, lecz także ich wyboru, monitorowania, kontrolowania, ewaluacji i brania odpowiedzialności za rezultaty. Skuteczność funduszy europejskich zależy w dużej mierze od jakości i przygotowania beneficjentów: samorządów, przedsiębiorstw, organizacji pozarządowych, uczelni i instytucji publicznych. Przygotowania do polityki spójności muszą więc objąć cały ekosystem, a nie tylko administrację centralną.

8. **Polska i Ukraina wobec przyszłego budżetu UE: wspólna agenda spójności.**

W końcowej części debaty poruszono kwestię przyszłego miejsca Ukrainy w budżecie Unii Europejskiej. W wystąpieniu wprowadzającym **Łukasz Wojdyga** zauważył, że akcesja Ukrainy będzie miała

znaczenie nie tylko dla samej Ukrainy, ale również dla obecnych beneficjentów funduszy UE, w tym Polski. Przystąpienie dużego państwa o ogromnych potrzebach rozwojowych wpłynie na równowagę finansową i polityczną w całej Unii Europejskiej. **Michał Sobol** wskazał, że po akcesji Ukraina stałaby się naturalnym odbiorcą środków, a tym samym potencjalnym sojusznikiem Polski w obronie silnej polityki spójności. Polska i Ukraina mogą mieć wspólny interes w utrzymaniu wysokiego poziomu finansowania rozwoju regionalnego, infrastruktury, inwestycji społecznych, odbudowy oraz ograniczania nierówności terytorialnych. **Platon Soiev** zauważył, że Ukraina nie ma jeszcze jasnego obrazu przyszłego finansowania z funduszy strukturalnych, ponieważ będzie ono zależeć od wielu czynników, w tym liczby ludności i warunków regionalnych. Już teraz wiadomo jednak, że może chodzić o potencjalnie bardzo duży strumień środków. W debacie przywołano wstępny szacunek na poziomie 90-100 mld euro, mniej więcej porównywalny z obecną alokacją dla Polski, choć precyzyjne wartości będą zależeć od stabilnych danych demograficznych i regionalnych, które nie są jeszcze dostępne. Tym bardziej konieczne jest odpowiednie przygotowanie. Polska i Ukraina powinny już teraz rozwijać wspólną agendę dotyczącą przyszłości polityki spójności, która mogłaby stać się podstawą długoterminowego partnerstwa.

Najważniejsze wnioski i rekomendacje

Debata pokazała, że unijne fundusze strukturalne mogą stać się jednym z najważniejszych instrumentów odbudowy i modernizacji Ukrainy. Ich skuteczne wykorzystanie będzie jednak zależeć nie tylko od skali przyszłych alokacji, lecz przede wszystkim od jakości instytucji, stopnia decentralizacji, kompetencji administracyjnych, przygotowania beneficjentów oraz odporności systemu na biurokrację, błędy i korupcję.

Z dyskusji wynikają następujące rekomendacje:

1. **Zbudować jasny system instytucjonalny polityki spójności w Ukrainie.** Ukraina powinna precyzyjnie określić funkcje instytucji odpowiedzialnych za koordynację, zarządzanie, pośrednictwo, wdrażanie i audyt w procesie ubiegania się o finansowanie z unijnych funduszy strukturalnych i jego wykorzystywania.

2. **Nie kopiować mechanicznie polskiego modelu.** Polska może być dla Ukrainy ważnym punktem odniesienia, ale ukraiński system musi zostać dostosowany do realiów wojny, odbudowy, decentralizacji i zróżnicowania terytorialnego.
3. **Wzmocnić wymiar regionalny i lokalny.** Ukraina powinna dążyć do rozwoju rzeczywistych programów regionalnych oraz zwiększenia zaangażowania samorządów w diagnozowanie potrzeb i przygotowywanie projektów.
4. **Rozwijać zasadę partnerstwa z interesariuszami.** Partnerstwo nie powinno ograniczać się do formalnych konsultacji. Samorządy, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorcy, eksperci i uczelnie powinny uczestniczyć w diagnozie, programowaniu, monitorowaniu i ewaluacji.
5. **Uporządkować i zharmonizować istniejące strategie krajowe, regionalne i lokalne oraz powiązać je z negocjacjami akcesyjnymi.**Ukraina powinna ograniczyć liczbę niespójnych dokumentów strategicznych i ustanowić jasną hierarchię celów rozwojowych: od poziomu krajowego, przez regionalny, po lokalny. Strategie te powinny następnie stanowić podstawę twardych negocjacji z Komisją Europejską, tak aby przyszłe programy finansowane z funduszy strukturalnych odzwierciedlały nie tylko ogólne priorytety UE, lecz także realne potrzeby i interesy Ukrainy.
6. **Stworzyć mechanizmy finansowania wkładu własnego i zarządzania projektami.** Bez wsparcia współfinansowania wiele samorządów nie będzie w stanie realizować projektów europejskich. Tworzony model instytucjonalny powinien również zapewniać środki na wsparcie administracyjne, szkolenia, monitoring, komunikację, kontrolę i ewaluację.
7. **Inwestować w kadry administracji lokalnej i regionalnej.** Samorządy potrzebują pracowników biegle posługujących się językami obcymi, znających procedury unijne oraz sprawnych w zarządzaniu projektami, raportowaniu, audycie i zamówieniach publicznych.
8. **Wprowadzić pełną cyfryzację procedur.** Elektroniczne wnioski, podpisy cyfrowe, korespondencja, wnioski o płatność i ścieżki audytu powinny od początku stanowić standard budowanego systemu.
9. **Unikać nadmiernej biurokracji.** Tworzone procedury muszą chronić środki publiczne, ale nie mogą blokować wartościowych projektów ani zniechęcać uczciwych beneficjentów.

10. **Wzmocnić systemy antykorupcyjne i audytowe.** Ukraina potrzebuje niezależnego audytu, przejrzystych kryteriów wyboru projektów, systemu wykrywania nieprawidłowości oraz jasnej odpowiedzialności instytucji zarządzających.
11. **Przygotować przedsiębiorców do korzystania z funduszy.** Ukraiński biznes powinien już teraz rozwijać kompetencje w zakresie projektów europejskich, rozliczania kosztów, innowacji, cyfryzacji, zielonych zamówień i zasad horyzontalnych.
12. **Budować wspólną polsko-ukraińską agendę spójności.** Po akcesji Ukraina może stać się naturalnym sojusznikiem Polski w obronie silnej polityki spójności. Już teraz warto przygotowywać wspólne stanowiska dotyczące regionów, infrastruktury, odbudowy i współpracy transgranicznej. Konsekwencje akcesji Ukrainy dla obecnych beneficjentów powinny być komunikowane w sposób przejrzysty. Przyszłe członkostwo Ukrainy może zmienić podział środków w budżecie UE. Potrzebna jest debata wewnątrz Unii Europejskiej oparta na danych, a nie na obawach, mitach i politycznych uproszczeniach.