



STANOWISKO EAPN POLSKA w sprawie projektu „Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034”

Adresat: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Dokument: Projekt Założeń z 14 lipca 2026 r. wraz z załącznikami 2.1-2.4 (tabele proponowanych reform i inwestycji P1-P4, wersje z 6 maja 2026 r.)

Zakres: Społeczna część PPKR oraz uwagi przekrojowe

Data: Warszawa, lipiec 2026 r.

Streszczenie stanowiska

EAPN Polska pozytywnie ocenia rozpoczęcie prac nad Planem Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034 oraz przedstawienie w projekcie Założeń spójnej architektury obejmującej diagnozę, cele strategiczne, reformy, inwestycje, finansowanie, rozdziały krajowe i regionalne oraz system instytucjonalny. Za szczególnie ważne uznajemy wskazanie poprawy dostępu do usług publicznych, mieszkalnictwa społecznego, usług społecznych i opieki długoterminowej, przeciwdziałania deprivacji materialnej i ubóstwu energetycznemu, a także zapowiedź realnego udziału partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Jednocześnie obecny projekt nie tworzy jeszcze wystarczających podstaw dla społecznej części PPKR. Ubóstwo i wykluczenie społeczne nie zostały ujęte jako jedno z głównych wyzwań rozwojowych, nie wskazano ich skali ani grup najbardziej zagrożonych, a zapowiedziane rezultaty dotyczące ubóstwa materialnego i energetycznego nie zostały powiązane z reformami, budżetami, wskaźnikami i odpowiedzialnością instytucjonalną. W katalogu kluczowych reform brakuje reform dotyczących zabezpieczenia dochodowego, usług społecznych, ubóstwa dzieci, bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz pomocy żywnościowej i materialnej. Wybór kluczowych reform oparto przy tym wyłącznie na zaleceniach Rady, których projekt na 2026 r. nie zawiera zaleceń wprost dotyczących ubóstwa, z pominięciem wytycznych zatrudnieniowych 5-8, sprawozdania krajowego i unijnej Strategii przeciwdziałania ubóstwu, które zgodnie z pakietem wiosennym Semestru Europejskiego 2026 powinny współkształtować programowanie planów partnerstwa.

Braki te mają znaczenie już na poziomie Założeń. Dokument rozstrzyga bowiem nie tylko o kierunku dalszych prac, lecz także o priorytetach, wstępnych alokacjach, układzie rozdziałów i katalogu kluczowych reform. Jeżeli cele społeczne nie zostaną na tym etapie ujęte w logice: problem – reforma – inwestycja – finansowanie – rezultat – instytucja odpowiedzialna, istnieje poważne ryzyko, że w dalszym programowaniu zostaną sprowadzone do rozproszonych projektów usługowych i infrastrukturalnych. Dotyczy to również czterech tabel proponowanych reform i inwestycji towarzyszących Założeniom (załączniki 2.1-2.4, wersje z 6 maja 2026 r.): spośród opisanych w nich 25 kierunków działań tylko jeden można poprzeć bez zasadniczej zmiany logiki, 19 wymaga wiążących warunków społecznych, a 5 – przebudowy (Załącznik 2).

Główny postulat EAPN Polska: społeczna część PPKR powinna stać się wykonawczym komponentem krajowych ram przeciwdziałania ubóstwu. Musi łączyć reformy finansowane przede wszystkim ze środków krajowych z inwestycjami wspieranymi przez UE i być rozliczana z trwałej poprawy sytuacji osób i rodzin w gorszym położeniu, a nie tylko z przyjęcia dokumentów, wydatkowania środków lub liczby projektów.

Rozstrzygnięcia potrzebne jeszcze na etapie Założeń

1. Uzupełnić kontekst strategiczny i diagnozę o aktualne dane dotyczące ubóstwa, deprivacji, bezdomności, niekorzystania ze świadczeń i usług oraz nierówności zdrowotnych, edukacyjnych, mieszkaniowych, na rynku pracy i terytorialnych, z wyraźnym wskazaniem grup najbardziej zagrożonych.
2. Dodać mierzalne rezultaty społeczne i pakiety kluczowych reform: krajowe ramy przeciwdziałania ubóstwu i zakończenia bezdomności, adekwatny dochód minimalny, Gwarancję dla Dzieci, usługi społeczne i opiekę długoterminową oraz bezpieczeństwo

żywnościowe gospodarstw domowych, a także adekwatną ochronę socjalną osób pracujących niestandardowo.

3. Potwierdzić autonomię celu spójności społecznej oraz wprowadzić proporcjonalny test spójności społecznej dla kluczowych reform i inwestycji, wraz z regułami ograniczania i kompensowania negatywnych skutków dla grup i terytoriów w najtrudniejszej sytuacji.
4. Ujawnić podstawę obliczenia progu 14%, sposób zastosowania współczynników śledzenia wydatków oraz podział finansowania na cztery kategorie społeczne z załącznika VI projektu rozporządzenia, poziom krajowy i regionalny oraz kwotę elastyczności.
5. Wyodrębnić ogólnokrajowy komponent pomocy żywnościowej i materialnej oraz krajowo-regionalny pakiet przeciwdziałania bezdomności, łączący mieszkania, profilaktykę i usługi środowiskowe.
6. Wprowadzić minimalny standard społeczny rozdziałów regionalnych i wspólną matrycę rezultatów łączącą mieszkalnictwo, usługi społeczne, zdrowie, transport, energię oraz migrację i integrację.
7. Zagwarantować trwałość finansowania, adekwatny podział ryzyka w systemie płatności za rezultaty oraz udział organizacji społecznych i osób z doświadczeniem ubóstwa i bezdomności w całym cyklu PPKR.
8. Oprzeć programowanie PPKR, w tym wybór kluczowych reform, na pełnej podstawie Semestru Europejskiego: wytycznych zatrudnieniowych 5-8, sprawozdaniu krajowym i unijnej Strategii przeciwdziałania ubóstwu, równorzędnie z zaleceniami Rady, oraz powiązać przegląd śródkresowy i kwotę elastyczności z kolejnymi cyklami Semestru i tablicą wskaźników społecznych.

Executive summary

Position of EAPN Polska on the draft Assumptions for Poland's National and Regional Partnership Plan (NRPP) 2028-2034 – Warsaw, July 2026. Addressed to the Ministry of Development Funds and Regional Policy.

EAPN Polska welcomes the launch of work on Poland's National and Regional Partnership Plan for 2028-2034 and the coherent architecture of the draft Assumptions of 14 July 2026, comprising a diagnosis, strategic objectives, reforms, investments, financing, national and regional chapters and an institutional system. We particularly value the commitments on access to public services, social housing, social services and long-term care, on tackling material deprivation and energy poverty, and the announced genuine participation of social partners and civil society organisations.

At the same time, the draft does not yet provide a sufficient basis for the social part of the Plan. Poverty and social exclusion are not treated as a principal development challenge: the diagnosis omits their scale and the groups most at risk, and the announced results on material and energy poverty are not linked to reforms, budgets, indicators or institutional responsibility. The five-reform catalogue includes health-system transformation and housing-policy coordination, but it contains no key reform specifically aimed at reducing poverty or strengthening income security, child-poverty policy, homelessness prevention, or food and material assistance. The four tables of proposed reforms and investments that accompany the draft do not close this gap: of the 25 lines of action they describe, only one can be supported without a fundamental change of logic, 19 require binding social conditions and five need to be redesigned (Annex 2). The tables also give no amounts or funding sources for individual items, so the 14% social expenditure floor cannot be verified against them.

Moreover, the selection of key reforms rests solely on the country-specific recommendations, although the draft 2026 recommendations for Poland contain no recommendation expressly addressing poverty. This narrows, rather than safeguards, the social scope of the Plan. Under the 2026 Spring Package of the European Semester, the employment guidelines 5–8 (COM(2026) 510) are to steer the programming of partnership plans after 2027, and the 2026 Country Report for Poland (SWD(2026) 221) documents the scale of the challenges: minimum income adequacy at 29.5% of the poverty threshold (EU average: 56.3% – the lowest level in the EU), only 3% of children at risk of poverty participating in early childhood education and care (EU: 24%), long-term care spending at 0.5% of GDP (EU: 1.7%), and around 1.5 million households in energy poverty. Separately, the nationwide point-in-time count of people experiencing homelessness, coordinated by the Ministry of Family, Labour and Social Policy in March 2026, identified 31,985 people. EAPN Polska therefore calls for the Plan to be programmed on the full Semester basis – the employment guidelines, the Country Report and the EU Anti-Poverty Strategy alongside the country-specific recommendations – and for the mid-term review and the flexibility amount to be linked to future Semester cycles and the Social Scoreboard.

Main proposal: the social part of the NRPP should become the delivery component of Poland's national anti-poverty framework. It must combine reforms financed primarily from national resources with EU-supported investment, and be held accountable for a lasting improvement in the situation of people and families in the most difficult circumstances – not merely for adopting documents, disbursing funds or counting projects.

Eight decisions are needed at the Assumptions stage: (1) completing the strategic context and the diagnosis with up-to-date data on poverty, deprivation, homelessness, non-take-up of benefits and

services, and health, educational, housing, labour-market and territorial inequalities; (2) adding measurable social outcomes and eight packages of key social reforms, including a national framework for combating poverty and ending homelessness, an adequate minimum income, the European Child Guarantee, social services and long-term care, household food security, and adequate social protection for people in non-standard work; (3) confirming the autonomy of the social cohesion objective and introducing a proportionate social cohesion test for key reforms and investments; (4) disclosing the basis for calculating the 14% social expenditure floor, the tracking coefficients and the breakdown of initial allocations, including the flexibility amount; (5) establishing a nationwide food and material aid component and a national–regional package for tackling homelessness, combining housing, prevention and community-based services; (6) introducing a minimum social standard for the regional chapters and a common results matrix; (7) guaranteeing durable financing, a fair distribution of risk in payment-by-results schemes and the participation of civil society organisations and people with lived experience of poverty and homelessness throughout the Plan’s cycle; and (8) basing the programming of the Plan, including the selection of key reforms, on the full European Semester foundation described above.

Two annexes accompany this position. Annex 1 sets out a table of 36 detailed comments on the draft Assumptions, with proposed wording and justifications. Annex 2 assesses the four tables of proposed reforms and investments that accompany the draft Assumptions (Annexes 2.1-2.4, versions of 6 May 2026), covering all 25 lines of action, and sets out a minimum description standard for each item, a common set of social results and indicators, and EAPN Polska’s negotiating priorities. EAPN Polska presents these proposals in a spirit of partnership and remains ready to work with the Ministry and with the services of the European Commission throughout the preparation and negotiation of the Plan.

1. Charakter i zakres uwag

Stanowisko odnosi się do projektu „Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034” z 14 lipca 2026 r. Uwagi koncentrują się na części społecznej PPKR, ale obejmują także przekrojowe problemy konstrukcji dokumentu, jeżeli mogą one wpłynąć na skuteczność reform i inwestycji społecznych.

Projektowi Założeń towarzyszą cztery tabele proponowanych reform i inwestycji – załączniki 2.1-2.4 dla priorytetów P1 Konkurencyjność, P2 Spójność, P3 Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo oraz P4 Sprawne państwo i ochrona wartości UE, w wersjach z 6 maja 2026 r. Zawierają one 25 kierunków działań (A1-A5, B1-B10, C1-C7 i D1-D3) wraz z przypisanymi im reformami i inwestycjami, a więc poziom szczegółowości, którego sam tekst Założeń nie przedstawia. Ocenę tych tabel zawiera Załącznik 2 do niniejszego stanowiska, a jej wnioski wykorzystano w częściach 4, 5 i 8. Tabele traktujemy jako katalog propozycji, a nie jako uzgodnioną listę kluczowych reform PPKR. Ich wersje są wcześniejsze niż projekt Założeń, do którego zostały dołączone, i nie towarzyszy im opis statusu, trybu aktualizacji ani sposobu zgłaszania uwag do poszczególnych pozycji.

Stanowisko rozwija postulaty EAPN Polska przedstawione w czerwcu 2026 r. w stanowisku dotyczącym wdrażania Strategii UE przeciwdziałania ubóstwu, w szczególności w załączniku 2 dotyczącym planowania społecznej części perspektywy 2028-2034. Uwzględnia także projekt wspólnego stanowiska EAPN Polska i Federacji Polskich Banków Żywności dotyczący pomocy żywnościowej oraz stanowisko Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności z 15 czerwca 2026 r.

Stanowisko uwzględnia również wnioski z krytycznej analizy projektu Strategii Rozwoju Polski 2035 oraz stanowiska EAPN Polska w tym zakresie. Wnioski te wykorzystano jako metodę sprawdzania spójności między diagnozą, celami, działaniami, budżetem, odpowiedzialnością instytucjonalną i wskaźnikami. Nie przenoszono automatycznie danych ilościowych zależnych od wcześniejszej wersji SRP.

W przypadku propozycji, które w projekcie stanowiska EAPN Polska i Federacji Polskich Banków Żywności pozostają przedmiotem uzgodnień między sygnatariuszami, niniejszy dokument nie przedstawia ich jako już przyjętego wspólnego stanowiska. Odrębnie wskazuje postulaty wcześniej sformułowane przez EAPN Polska oraz rozwiązania, które wymagają oparcia na diagnozie potrzeb i zasobów, a także kalkulacji kosztów.

Odwołania do unijnej architektury finansowej dotyczą stanu prac na 22 lipca 2026 r. Rozporządzenia dla perspektywy 2028-2034 pozostają przedmiotem procesu legislacyjnego, dlatego podstawa prawna, kategorie wydatków i kwoty powinny być w kolejnych wersjach PPKR oznaczane numerem i datą wersji dokumentu UE oraz aktualizowane po każdej istotnej zmianie negocjacyjnej.

2. Uwagi do wstępu i kontekstu strategicznego

2.1. Potrzeba pełnego ujęcia europejskich i krajowych ram społecznych

Założenia prawidłowo wskazują na znaczenie Semestru Europejskiego, sprawozdania krajowego, zaleceń dla Polski oraz dokumentów sektorowych. Katalog ten nie jest jednak kompletny z perspektywy celu szczegółowego dotyczącego spójności społecznej i wzmocnienia europejskiego modelu społecznego.

Do podstaw programowania PPKR należy włączyć w szczególności:

- Strategię UE przeciwdziałania ubóstwu (COM(2026) 538) i zasady skutecznych polityk przeciwdziałania ubóstwu;
- Europejski Filar Praw Socjalnych i krajowe cele jego wdrażania;
- Europejską Gwarancję dla Dzieci oraz krajowy plan jej realizacji;
- projekt zalecenia Rady w sprawie przeciwdziałania wykluczeniu mieszkaniowemu, przedstawiony przez Komisję 6 maja 2026 r., oraz Europejską Platformę na rzecz Przeciwdziałania Bezdomności;
- zalecenie Rady dotyczące adekwatnego dochodu minimalnego;
- Strategię Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategię Rozwoju Usług Społecznych oraz następcę Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu;
- krajowe i regionalne plany rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji.

Odwołanie do tych dokumentów nie powinno mieć charakteru wyłącznie deklaratywnego. PPKR powinien wskazać, które cele i reformy wynikające z tych ram będą realizowane z jego udziałem, a które będą finansowane ze środków krajowych jako niezbędne warunki skuteczności inwestycji UE.

2.2. Spójność celów europejskich i krajowych

Na stronie 5 Założeń wymieniono sześć celów szczegółowych oznaczonych literami od a do f, a następnie stwierdzono, że PPKR musi przyczyniać się do realizacji „wszystkich pięciu celów szczegółowych”. Należy usunąć tę niespójność i jednoznacznie pokazać relację między celami rozporządzenia, pięcioma krajowymi celami strategicznymi i dziesięcioma rozdziałami krajowymi.

Potrzebna jest matryca przedstawiająca dla każdego celu:

- wynikające z diagnozy wyzwania;
- oczekiwane rezultaty strategiczne;
- kluczowe reformy i inwestycje;
- planowane źródła finansowania;
- rozdziały krajowe i regionalne odpowiedzialne za realizację;
- instytucje odpowiedzialne;
- najważniejsze kamienie milowe i wskaźniki.

Taka matryca jest szczególnie potrzebna w obszarach społecznych, które są rozdzielone pomiędzy mieszkalnictwo, usługi społeczne, zdrowie, edukację, rynek pracy, transport, energię oraz migrację i integrację.

2.3. PPKR a Strategia Rozwoju Polski 2035

Założenia wprost wskazują, że przy programowaniu PPKR wykorzystywane są analizy prowadzone w ramach prac nad projektem Strategii Rozwoju Polski 2035. Oznacza to, że sposób zdefiniowania problemów i celów w SRP może bezpośrednio wpływać na wybór reform, inwestycji i wskaźników PPKR.

Analizy przygotowane w związku z konsultacjami SRP 2035 wykazały ryzyko rozejścia się między warstwą deklaratywną a operacyjną: spójność społeczna była obecna w diagnozie i formule „nowej równowagi”, ale w architekturze celów, planie działań i systemie wskaźników została częściowo podporządkowana celom demograficznym, gospodarczym i bezpieczeństwa. Wniosku tego nie należy automatycznie przenosić do PPKR jako gotowej oceny. PPKR powinien jednak zostać poddany temu

samemu testowi zgodności między diagnozą, celami, budżetem, działaniami, instytucjami i wskaźnikami.

PPKR powinien pełnić funkcję korygującą wobec tych słabości. Polityka mieszkaniowa, usługi społeczne, wsparcie dochodowe, integracja i aktywizacja mogą wspierać demografię, rynek pracy, konkurencyjność i bezpieczeństwo, lecz ich uzasadnienie oraz ocena nie mogą ograniczać się do tych funkcji. Bezpośrednimi rezultatami muszą pozostać realizacja praw społecznych, poprawa jakości życia, ograniczenie ubóstwa i nierówności oraz rzeczywisty dostęp do usług.

W matrycy, o której mowa w części 2.2, dla każdej interwencji społecznej należy zatem rozróżnić bezpośredni rezultat społeczny od dodatkowego wkładu w cele gospodarcze, demograficzne, klimatyczne lub dotyczące bezpieczeństwa. Korzyść dodatkowa nie może zastępować rezultatu społecznego ani służyć jako jedyne uzasadnienie finansowania.

2.4. Pakiet wiosenny Semestru Europejskiego 2026 jako podstawa programowania PPKR

Założenia odwołują się do zaleceń Rady i sprawozdania krajowego, nie uwzględniają jednak pełnej architektury Semestru Europejskiego. Zgodnie z motywem 10 projektu decyzji w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia (COM(2026) 510) wytyczne mają ukierunkowywać programowanie planów partnerstwa po 2027 r., a motyw 2 projektu zaleceń dla Polski (COM(2026) 221) wiąże jednolity fundusz na lata 2028-2034 z koordynacją polityk. Wytyczne 5-8, gruntownie zaktualizowane w 2026 r. i uzupełnione o zapisy dotyczące ograniczania ubóstwa, adekwatnego dochodu minimalnego, bezdomności, opieki długoterminowej oraz ubóstwa energetycznego i transportowego, są zatem formalną podstawą programowania PPKR. W Założeniach nie występują ani razu.

Oparcie wyboru kluczowych reform wyłącznie na zaleceniach Rady rodzi przy tym ryzyko systemowe. Projekt zaleceń dla Polski na 2026 r. nie zawiera żadnego zalecenia wprost dotyczącego ubóstwa, dochodu minimalnego, dzieci ani bezdomności, mimo że sprawozdanie krajowe (SWD(2026) 221) dokumentuje te problemy, a motyw 31 projektu wzywa do rozwijania rozwiązań zorientowanych na mieszkanie. Niespójność tę EAPN Polska udokumentowała w odrębnym stanowisku wobec pakietu wiosennego. W konsekwencji odwołanie wyłącznie do zaleceń nie zabezpiecza społecznego zakresu PPKR, lecz go zawęża, co widać już w obecnym katalogu pięciu kluczowych reform, pozbawionym reform społecznych.

EAPN Polska postuluje, aby Założenia wskazały jako równorzędne podstawy programowania, w tym wyboru kluczowych reform: wytyczne zatrudnieniowe 5-8, sprawozdanie krajowe oraz unijną Strategię przeciwdziałania ubóstwu, obok zaleceń Rady. Ponadto przegląd śródkokresowy i kwota elastyczności powinny zostać powiązane z kolejnymi cyklami Semestru i z tablicą wskaźników społecznych, tak aby przyszłe zalecenia o charakterze społecznym mogły znaleźć odzwierciedlenie w alokacjach PPKR.

Niezależnie od powyższego w Założeniach należy skorygować odwołania do dokumentów Semestru: sygnatury sprawozdania krajowego i zaleceń Rady zostały w przypisach zamienione (sprawozdanie krajowe to SWD(2026) 221, a projekt zaleceń Rady to COM(2026) 221).

3. Uwagi do diagnozy uwarunkowań i wyzwań rozwojowych

3.1. Ubóstwo jako pominięte wyzwanie strukturalne

Diagnoza trafnie identyfikuje starzenie się ludności, nierówności terytorialne, problemy mieszkaniowe, dostęp do usług oraz wykluczenie transportowe. Nie przedstawia jednak ubóstwa i wykluczenia społecznego jako odrębnego wyzwania strukturalnego. W rezultacie nie pokazuje, które grupy nie mają wystarczającego dochodu lub rzeczywistego dostępu do mieszkań, żywności, energii, transportu, opieki i innych usług podstawowych.

Najnowsze dane GUS, opublikowane 30 czerwca 2026 r., wskazują, że w 2025 r. zasięg zagrożenia ubóstwem skrajnym wyniósł 5,3% osób w gospodarstwach domowych, a ubóstwem relatywnym 13,5%. Po podwyższeniu progów pomocy społecznej wskaźnik ubóstwa ustawowego wzrósł z 2,6% w 2024 r. do 8,1% w 2025 r.; GUS zastrzega, że jest to miara potencjalnego zakresu populacji objętej instrumentami pomocy społecznej, a nie diagnoza ubóstwa ekonomicznego. Przywołany we wcześniejszym stanowisku EAPN Polska szacunek 975 tys. osób skrajnie ubogich poza kryteriami odnosił się do 2024 r. i progów obowiązujących przed ich podwyższeniem, nie powinien więc być przedstawiany jako bieżąca wartość dla 2025 lub 2026 r. Aktualizacja progów nie usuwa potrzeby regularnej oceny adekwatności świadczeń, badania niekorzystania z należnego wsparcia i ograniczania luk w dostępie.

Skalę tych braków dokumentuje sprawozdanie krajowe dla Polski 2026 (SWD(2026) 221): adekwatność świadczeń dochodu minimalnego wyniosła w 2024 r. 29,5% progę ubóstwa wobec 56,3% średnio w Unii i była najniższa w UE, a świadczenia pobiera 70% uprawnionych (UE: 83,2%); zasiłek dla bezrobotnych otrzymuje 16,6% osób bezrobotnych krócej niż rok (UE: 36,8%), przy wydatkach 0,18% PKB wobec 1,08% w Unii; ubóstwo osób pracujących wynosi 9,3% i przekracza średnią unijną (8,2%); z wczesnej edukacji i opieki korzysta jedynie 3% dzieci zagrożonych ubóstwem wobec 24% w Unii; wydatki publiczne na opiekę długoterminową wynoszą 0,5% PKB wobec 1,7% w Unii, z czego 65,4% pochłania opieka instytucjonalna; ubóstwa energetycznego doświadcza około 1,5 mln gospodarstw domowych, a zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym waha się od 10,3% w województwie śląskim do 26,4% w podlaskim. Są to dane samej Komisji Europejskiej i jako takie stanowią minimalny, trudny do zakwestionowania punkt wyjścia diagnozy PPKR.

Diagnozę należy uzupełnić co najmniej o:

- ubóstwo skrajne, relatywne oraz zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;
- głębokość i trwałość ubóstwa oraz depryzację materialną i społeczną;
- ubóstwo dzieci, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami i osób pracujących;
- adekwatność i zakres zabezpieczenia dochodowego;
- niekorzystanie ze świadczeń i usług przez osoby uprawnione;
- bezdomność jawną i ukrytą oraz wykluczenie mieszkaniowe;
- ubóstwo żywnościowe, energetyczne i transportowe;
- niezaspokojone potrzeby w zakresie usług społecznych, zdrowotnych i opieki długoterminowej;
- sytuację migrantów, uchodźców, Romów i innych grup napotyających bariery wielowymiarowe;
- nierówności regionalne i lokalne w każdym z powyższych obszarów.

Ryzyko podporządkowania celów społecznych pojawia się również wtedy, gdy poprawa edukacji, aktywizacja oraz wykorzystanie potencjału poszczególnych grup są uzasadniane przede wszystkim potrzebą zasilenia rynku pracy w kapitał ludzki. Demograficzne i gospodarcze uwarunkowania są istotne, ale diagnoza musi równolegle przedstawiać osoby jako podmioty praw oraz uwzględniać ich bezpieczeństwo dochodowe, jakość życia, możliwość wyboru i uczestnictwo społeczne, także wtedy, gdy nie prowadzą one bezpośrednio do wzrostu podaży pracy.

3.2. Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe

W Założeniach problem dostępności mieszkań przedstawiono przede wszystkim przez ceny, podaż i mobilność pracowników. Należy uzupełnić diagnozę o najbardziej dotkliwą postać kryzysu mieszkaniowego: bezdomność i zagrożenie utratą mieszkania.

Ogólnopolskie badanie liczby osób w kryzysie bezdomności z marca 2026 r., koordynowane przez MRPiPS, zidentyfikowało 31 985 osób, o 943 więcej niż w badaniu z 2024 r. W tej liczbie było 768 dzieci i młodzieży poniżej 18. roku życia. W placówkach instytucjonalnych przebywały 24 843 osoby, czyli 78% badanych. Badanie rozszerzono o pytania dotyczące bezdomności ukrytej, ale punktowy charakter pomiaru nadal nie zastępuje ciągłego monitorowania przepływów do bezdomności i z bezdomności ani pełnej diagnozy przeludnienia i warunków substandardowych.

Wagę tego uzupełnienia potwierdza sprawozdanie krajowe: od 2015 r. ceny mieszkań wzrosły w Polsce o 117%, a czynsze o 74% (w Unii odpowiednio o 62% i 21%), jedna trzecia gospodarstw domowych znajduje się w luce czynszowej, a bezdomność Komisja ocenia jako trwałe wyzwanie społeczne, wskazując, że polskie działania oparte na mieszkaniu i skoncentrowane na osobie mają istotnie ograniczony zakres. Motyw 31 projektu zaleceń dla Polski wprost wzywa do rozwijania rozwiązań zorientowanych na mieszkanie dla grup w trudnej sytuacji, w tym osób w kryzysie bezdomności.

Bezdomność powinna być analizowana jako rezultat nakładania się ubóstwa, deficytu mieszkań, zadłużenia, eksmisji, przemocy, opuszczania instytucji, problemów zdrowotnych i niewystarczających usług środowiskowych. Wymaga to wspólnej diagnozy polityki mieszkaniowej, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, rynku pracy, wymiaru sprawiedliwości i polityki migracyjnej.

3.3. Bezpieczeństwo żywnościowe osób i gospodarstw domowych

Założenia trafnie definiują bezpieczeństwo żywnościowe jako fizyczny i ekonomiczny dostęp do bezpiecznej i wysokowartościowej żywności. Dalsza część dokumentu operacjonalizuje je jednak niemal wyłącznie przez zdolności produkcyjne rolnictwa, dochody rolników i konkurencyjność sektora rolno-spożywczego.

Należy uzupełnić tę perspektywę o bezpieczeństwo żywnościowe gospodarstw domowych. Programowanie powinno uwzględniać brak wystarczającej ilości żywności, nieregularność posiłków, niską jakość diety, koszty dotarcia do pomocy oraz sytuację osób, które po opłaceniu mieszkania, energii i leczenia nie dysponują środkami na odpowiednią żywność.

Diagnoza powinna poprzedzać decyzję o budżecie przyszłego komponentu pomocy żywnościowej i obejmować także niekorzystanie z pomocy przez osoby uprawnione (non-take-up), białe plamy terytorialne, przerwy w dostawach, potrzeby dietetyczne i pełne, uzasadnione koszty ponoszone przez organizacje partnerskie. Waga tej diagnozy rośnie wraz ze zmianą architektury funduszy: obowiązująca w latach 2021-2027 gwarancja co najmniej 3% środków EFS+ na wsparcie osób najbardziej potrzebujących (rozporządzenie (UE) 2021/1057) nie ma odpowiednika w projekcie

rozporządzenia na lata 2028-2034, więc to rzetelna diagnoza potrzeb – w tym monitorowanie niekorzystania ze świadczeń, do którego zobowiązuje zalecenie Rady 2023/C 41/01 – będzie jedyną podstawą wymiarowania komponentu żywnościowego w PPKR.

3.4. Diagnoza terytorialna i grupowa

PKB per capita jest ważnym, ale niewystarczającym kryterium podziału środków społecznych. Regiony i obszary wewnątrzregionalne różnią się pod względem ubóstwa, kosztów życia, dostępności mieszkań, transportu, usług i kadr. Część problemów koncentruje się w dużych miastach, nawet w regionach klasyfikowanych jako lepiej rozwinięte.

Dlatego podział i programowanie interwencji społecznych powinny korzystać również ze wskaźników ubóstwa i deprivacji, niezaspokojonych potrzeb usługowych, bezdomności, wykluczenia transportowego, kosztów mieszkania i energii oraz dostępności kadr. Dane powinny być dezagregowane według wieku, płci, niepełnosprawności, typu gospodarstwa, miejsca zamieszkania, sytuacji mieszkaniowej i statusu migracyjnego, przy zachowaniu ochrony prywatności.

4. Uwagi do celów strategicznych, rezultatów i kluczowych reform

4.1. Doprecyzowanie rezultatów Priorytetu 2 i Priorytetu 3

EAPN Polska pozytywnie ocenia wskazanie zmniejszenia ubóstwa materialnego jako oczekiwanego rezultatu Priorytetu 2 oraz zmniejszenia ubóstwa energetycznego w Priorytecie 3. Rezultaty te powinny zostać rozwinięte i skwantyfikowane.

Sama nazwa Priorytetu 2 i odwołanie do spójności społeczno-gospodarczej nie gwarantują równorzędnej realizacji celu społecznego. Potrzebny jest dwupoziomowy model rezultatów: bezpośrednie rezultaty społeczne dla ludzi i gospodarstw domowych oraz dodatkowe rezultaty terytorialne i gospodarcze. Rezultaty drugiego rodzaju nie mogą zastępować mierzalnej poprawy sytuacji grup w najtrudniejszym położeniu.

W Priorytecie 2 należy dodać co najmniej następujące oczekiwane rezultaty strategiczne:

- mierzalne zmniejszenie ubóstwa skrajnego i zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym ubóstwa dzieci;
- ograniczenie liczby osób pozostających bez adekwatnego wsparcia dochodowego lub niekorzystających z należnych świadczeń;
- zmniejszenie bezdomności ulicznej, skrócenie czasu pozostawania bez domu i zwiększenie trwałego utrzymania mieszkań;
- zmniejszenie niezaspokojonych potrzeb w zakresie usług społecznych, opieki długoterminowej i zdrowia;
- poprawę bezpieczeństwa żywnościowego osób w sytuacji deprivacji;
- zmniejszenie terytorialnych nierówności w dostępie do usług, mieszkań i transportu.

W Priorytecie 3 rezultat dotyczący ubóstwa energetycznego powinien zostać powiązany z ubóstwem transportowym i ochroną gospodarstw o niskich dochodach przed kosztami transformacji. Odrębny Plan Społeczno-Klimatyczny wymaga trwałego mechanizmu koordynacji z PPKR, wspólnej diagnozy grup i terytoriów oraz spójnych wskaźników.

W Priorytecie 3 rezultaty polityki integracyjnej powinny być określone odrębnie od rezultatów dotyczących kontroli granic, powrotów i bezpieczeństwa wewnętrznego. Należy mierzyć m.in.

ubóstwo i deprivację migrantów, dostęp do usług i świadczeń, jakość zatrudnienia, niedyskryminację oraz uczestnictwo społeczne. Integracja nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat selekcji migracji i bezpieczeństwa.

4.2. Rozszerzenie katalogu kluczowych reform

Obecny katalog pięciu reform obejmuje ochronę zdrowia i koordynację polityki mieszkaniowej, ale nie obejmuje podstawowych reform społecznych warunkujących redukcję ubóstwa. Zastrzeżenie, że katalog nie jest zamknięty, powinno zostać wykorzystane jeszcze na etapie Założeń.

EAPN Polska postuluje włączenie następujących reform lub pakietów reform:

1. Krajowe ramy przeciwdziałania ubóstwu i zakończenia bezdomności na lata 2028-2034. Reforma powinna obejmować skwantyfikowane cele, odpowiedzialność międzyresortową, realny plan finansowy, coroczny przegląd postępów, udział osób z doświadczeniem ubóstwa oraz powiązanie z SRKL, SRUS i planami regionalnymi.
2. Adekwatny dochód i skuteczny dostęp do świadczeń. Pakiet powinien obejmować ścieżkę dochodzenia świadczeń dochodu minimalnego do adekwatnego poziomu, regularną waloryzację progów, reformę świadczeń rodzinnych, ograniczenie klifów dochodowych oraz program badania i redukcji niekorzystania z należnego wsparcia. Świadczenia pieniężne o charakterze ciągłym powinny być finansowane krajowo, natomiast PPKR może wspierać przygotowanie i wdrażanie reformy, integrację danych, aktywne docieranie do osób uprawnionych i zdolności instytucjonalne.
3. Pełne wdrożenie Europejskiej Gwarancji dla Dzieci. Reforma powinna łączyć dochód rodziny z dostępem do opieki i edukacji wczesnodziecięcej, posiłków, zdrowia, zdrowia psychicznego, edukacji włączającej, mieszkań i usług rodzinnych oraz wsparciem dzieci opuszczających pieczę.
4. Trwałość i jakość usług społecznych oraz opieki długoterminowej. Pakiet powinien obejmować usługi domowe i środowiskowe, asystencję osobistą, usługi wytchnieniowe, wsparcie opiekunów nieformalnych, centra usług społecznych, integrację z ochroną zdrowia, standardy jakości, plan kadrowo-płacowy i finansowanie po zakończeniu projektów.
5. Zapobieganie i kończenie bezdomności oraz wykluczenia mieszkaniowego. Reforma powinna wdrażać sześć powiązanych kierunków wskazanych przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności: profilaktykę utraty mieszkania; zasadę nieopuszczania instytucji do bezdomności; szybki dostęp do stabilnego mieszkania; rozwój mieszkań ze wsparciem i społecznych agencji najmu; programy Najpierw Mieszkanie oraz inne podejścia oparte na mieszkalnictwie; przekształcanie systemu placówkowego w usługi krótkoterminowe i środowiskowe. Całość powinna zostać uzupełniona typologią ETHOS i monitoringiem trwałości mieszkaniowej.
6. Bezpieczeństwo żywnościowe osób w sytuacji deprivacji. Reforma powinna zapewnić ciągłość pomocy po FEPŻ, adekwatne i waloryzowane kryteria dostępu, całoroczność, dostęp terytorialny, standard żywieniowy, ochronę godności, dobrowolne działania towarzyszące oraz pełne finansowanie zdolności organizacji partnerskich.
7. Włączenie społeczne młodzieży, osób pozostających poza rynkiem pracy i osób pracujących ubogich. Pakiet powinien łączyć Gwarancję dla Młodzieży, dobrej jakości zatrudnienie, zabezpieczenie dochodowe, współpracę służb zatrudnienia z pomocą społeczną, reintegrację i ekonomię społeczną. Punktem odniesienia powinien być standard wytycznej 8: integracja trzech filarów aktywnego włączenia, czyli adekwatnego wsparcia dochodowego, włączających rynków pracy i dostępu do dobrej jakości usług, w tym systemowe powiązanie

publicznych służb zatrudnienia z ośrodkami pomocy społecznej i centrami usług społecznych oraz z instrumentami dochodowymi.

8. Adekwatna ochrona socjalna osób pracujących niestandardowo i samozatrudnionych. Reforma powinna zapewnić realne zabezpieczenie w chorobie, macierzyństwie i bezrobociu. Według sprawozdania krajowego mniej niż 40% osób pracujących niestandardowo ma dostęp do świadczeń chorobowych i macierzyńskich, świadczenia pieniężne otrzymuje zaledwie 3,5% ubogich osób samozatrudnionych (UE: 11,5%) i 5,3% ubogich pracowników czasowych (UE: 38,3%), a wyłącznie na umowach zlecenia pracuje ponad 1,5 mln osób. Świadczenia o charakterze ciągłym powinny być finansowane krajowo; PPKR może wspierać przygotowanie i wdrożenie reformy, integrację danych oraz zdolności instytucjonalne.

4.3. Społeczny standard opisu reform i inwestycji

Każde działanie społeczne powinno zostać opisane w układzie stosowanym przez PPKR:

- problem i grupa, której dotyczy;
- reforma systemowa;
- wspierające ją inwestycje i inne interwencje;
- kamienie milowe;
- wskaźniki produktu i rezultatu;
- sposób weryfikacji;
- finansowanie UE i krajowe;
- plan trwałości;
- instytucja odpowiedzialna;
- udział partnerów i osób, których działanie dotyczy.

Społeczny kamień milowy nie powinien ograniczać się do przyjęcia ustawy, strategii lub wytycznych. Powinien łączyć trzy elementy: zmianę systemową, uruchomienie finansowania i potwierdzony efekt dla ludzi. Przykładowo przyjęcie standardu usług nie jest wystarczające bez zwiększenia ich dostępności, skrócenia czasu oczekiwania, zapewnienia kadr i trwałego finansowania. Taki standard opisu nie wykracza poza obowiązującą praktykę unijną: rozporządzenie (UE) 2021/241 wymaga opisu reform wraz z kamieniami milowymi, wartościami docelowymi i szacunkiem kosztów, a rozporządzenie (UE) 2023/955 – wskazania w planach społeczno-klimatycznych grup w trudnej sytuacji oraz wskaźników realizacji. Reformy społeczne w PPKR nie powinny być opisywane według standardu niższego niż inwestycje klimatyczne.

Standard ten należy zastosować do tabel proponowanych reform i inwestycji (załączniki 2.1-2.4). W obecnych wersjach ich pozycje wymagają uzupełnienia o budżet unijny i krajowy, kamienie milowe, cele pośrednie, instytucję odpowiedzialną za każdy wskaźnik, rezultaty dotyczące ludzi zamiast samych produktów oraz plan trwałości finansowania po zakończeniu projektów. Żadna pozycja nie powinna wejść do uzgodnionego katalogu kluczowych reform i inwestycji bez kompletu elementów wskazanych powyżej, stosowanych identycznie na poziomie krajowym i regionalnym.

5. Uwagi do zarysu finansowania

5.1. Przezroczystość minimum społecznego

Założenia wskazują, że na cele społeczne ma zostać przeznaczony co najmniej 14%, co określono jako około 12,5 mld euro, nazywając podstawę „alokacją polityki spójności”. Tego wyliczenia nie można

odtworzyć z podanej w dokumencie kwoty 79,6 mld euro, ponieważ jej 14% wynosi około 11,1 mld euro. Nie oznacza to jednak, że kwota 79,6 mld euro jest właściwym mianownikiem: art. 10 ust. 5 oraz art. 22 ust. 2 lit. g projektu rozporządzenia COM(2025) 565 wiążą próg z kopertą finansową Planu i współczynnikami śledzenia wydatków, z wyłączeniem wskazanych kwot rolnych oraz środków Społecznego Funduszu Klimatycznego. Założenia powinny więc podać pełny mianownik, zastosowane wyłączenia i współczynniki, a także wyjaśnić relację między łącznym minimum społecznym a 75% alokacji programowanymi na początku okresu.

Nie należy również utożsamiać całej kwoty 25,1 mld euro przypisanej Priorytetowi 2 z finansowaniem celów społecznych. W przedstawionym podziale 1,1 mld euro wyraźnie przeznaczono na budownictwo społeczne, a 3,7 mld euro na wspólną pulę obejmującą zdrowie, usługi społeczne, opiekę długoterminową i przeciwdziałanie deprivacji materialnej. Pozostałe 20,3 mld euro obejmuje mieszane pakiety terytorialne, gospodarcze, energetyczne, miejskie, infrastrukturalne i związane z bezpieczeństwem. Część tych działań może przynosić ważne efekty społeczne, ale ich obecność w Priorytecie 2 nie przesądza ani wielkości wydatku społecznego, ani jego wpływu dystrybucyjnego.

Dla każdego mieszanego pakietu należy więc wskazać kwotę kwalifikowaną jako bezpośredni wydatek społeczny, zastosowany kod i współczynnik śledzenia, bezpośredni rezultat społeczny, grupę docelową i poziom terytorialny. Należy zapobiegać podwójnemu liczeniu tych samych wydatków oraz zastępowaniu identyfikacji celu społecznego samą nazwą priorytetu.

Tabele proponowanych reform i inwestycji (załączniki 2.1-2.4) nie usuwają tej niejasności. Przypisują one poszczególne reformy i inwestycje do kierunków działań, ale nie podają dla nich kwot ani źródeł finansowania, w tym podziału między środki unijne i krajowe. Bez tych danych nie da się ustalić, jaka część kwoty 25,1 mld euro Priorytetu 2 stanowi bezpośredni wydatek społeczny, ani zweryfikować wyliczenia minimum społecznego. Uzupełnienie tabel o dane finansowe jest zatem warunkiem oceny zarysu finansowania, a nie kwestią techniczną.

Dokument powinien zawierać tabelę pokazującą:

- podstawę obliczenia minimum społecznego;
- kwotę i udział zaprogramowane na początku okresu;
- sposób uwzględnienia pomocy technicznej i kwoty elastyczności;
- planowany podział na cztery kategorie z załącznika VI projektu rozporządzenia: włączenie społeczne, pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną, działania wobec ubóstwa dzieci i wdrażanie Gwarancji dla Dzieci oraz działania wobec bezrobocia młodzieży i wdrażanie Gwarancji dla Młodzieży;
- podział między poziom krajowy i regionalny;
- kwoty przypisane reformom i inwestycjom;
- sposób monitorowania alokacji i wykonania.

EAPN Polska postuluje, aby Polska zabiegała w negocjacjach unijnych o podniesienie ogólnego minimum na cele społeczne do 25% oraz o odrębne zabezpieczenia dla ubóstwa dzieci i deprivacji materialnej. Wartość 25% jest stanowiskiem EAPN Polska; jej przedstawianie jako wspólnego postulatu EAPN Polska i Federacji Polskich Banków Żywności wymaga formalnego uzgodnienia między sygnatariuszami. Niezależnie od wyniku negocjacji Polska powinna ustanowić krajowe, wiążące alokacje oparte na diagnozie potrzeb. Europejskie minimum jest dolnym zabezpieczeniem, a nie substytutem krajowej decyzji programowej.

5.2. Ochrona środków na podstawowe potrzeby

Wspólna pula 3,7 mld euro, przewidziana do zaprogramowania na początku okresu z wyłączeniem kwoty elastyczności, obejmuje ochronę zdrowia, usługi społeczne, opiekę długoterminową i przeciwdziałanie deprivacji materialnej. Nie pozwala to ocenić, czy każdy z tych obszarów otrzyma finansowanie adekwatne do potrzeb. Poszczególne komponenty powinny mieć jawne, co najmniej orientacyjne alokacje początkowe, zasady ochrony w toku wdrażania oraz oddzielne monitorowanie wykonania. Dotyczy to zwłaszcza pomocy żywnościowej i materialnej, która nie może zostać zastąpiona samymi działaniami aktywizacyjnymi lub integracyjnymi.

Podstawowe potrzeby, pomoc żywnościowa, niezbędne usługi dla osób o niskich dochodach oraz interwencje zapobiegające bezdomności powinny być finansowane w formie dotacji. Ogólna zasada zwiększania udziału instrumentów zwrotnych nie może być automatycznie stosowana do interwencji, w których odbiorcy nie mają zdolności do spłaty lub w których wymagany jest trwały, powszechny dostęp do usług.

5.3. Ogólnokrajowy komponent pomocy żywnościowej i materialnej

PPKR powinien zawierać funkcjonalnie wyodrębniony komponent „Pomoc żywnościowa i bezpieczeństwo żywnościowe osób w sytuacji deprivacji materialnej”. Naturalnym miejscem jest krajowy rozdział 3, przy zapewnieniu powiązań z Gwarancją dla Dzieci, usługami społecznymi, zdrowiem, polityką rolną oraz rozdziałami regionalnymi.

Komponent powinien posiadać:

- chronioną alokację ustaloną po diagnozie potrzeb i pełnych kosztów;
- budżet gwarantujący nie mniejszą realną skalę, regularność i dostępność pomocy niż FEPŻ 2021-2027, skorygowany o inflację, całoroczność, standard jakości i rzeczywiste koszty realizacji;
- jedną instytucję odpowiedzialną i stabilny system realizacji;
- plan płynnego przejścia od 1 stycznia 2028 r.;
- standard dostępności terytorialnej i minimalnej częstotliwości pomocy;
- standard jakości żywieniowej i rozwiązania dla osób o szczególnych potrzebach;
- adekwatne i regularnie waloryzowane kryteria oraz ścieżkę kryzysową;
- wieloletnie umowy i pokrycie rzeczywistych kosztów organizacji partnerskich;
- dobrowolność działań towarzyszących i zakaz uzależniania żywności od aktywizacji;
- wskaźniki bezpieczeństwa żywnościowego, jakości, godności, dostępności oraz niekorzystania z pomocy przez osoby uprawnione;
- udział organizacji partnerskich i osób korzystających z pomocy w zarządzaniu i monitorowaniu.

EAPN Polska podtrzymuje postulat odrębnego, silnego zabezpieczenia finansowego dla deprivacji materialnej. Dokładna kwota polskiego komponentu powinna wynikać z transparentnej kalkulacji, a nie z mechanicznego odtworzenia nominalnego budżetu FEPŻ. Punktem odniesienia jest gwarancja z rozporządzenia (UE) 2021/1057, które w perspektywie 2021-2027 zapewnia co najmniej 3% środków EFS+ na wsparcie osób najbardziej potrzebujących. Projekt rozporządzenia na lata 2028-2034 nie przewiduje analogicznej, wyodrębnionej gwarancji – pozostawia jedynie ogólny próg 14% na cele społeczne oraz kategorię śledzenia wydatków „pomoc żywnościowa lub podstawowa pomoc materialna” w załączniku VI. Tym bardziej zabezpieczenie musi powstać na poziomie PPKR: bez

wyodrębnionej, chronionej pozycji pomoc żywnościowa i materialna doznałaby regresu względem obowiązującego dziś standardu.

Powszechny bezpłatny posiłek szkolny powinien być rozwijany jako odrębny, komplementarny instrument Gwarancji dla Dzieci, finansowany krajowo w sposób, który nie uszczupla pomocy dla gospodarstw domowych i osób dorosłych.

5.4. Dedykowane finansowanie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego

Kwota 1,1 mld euro przewidziana do zaprogramowania na początku okresu na wsparcie budownictwa społecznego, z wyłączeniem kwoty elastyczności, nie daje gwarancji finansowania działań dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych utratą mieszkania. Potrzebne są celowane alokacje łączące mieszkania i usługi, zarówno w części krajowej, jak i regionalnej. Za celowaną alokacją przemawiają zobowiązania unijne: deklaracja lizbońska (2021) wyznacza cel dążenia do zakończenia bezdomności do 2030 r., projekt zalecenia Rady w sprawie przeciwdziałania wykluczeniu mieszkaniowemu (COM(2026) 540) przewiduje zintegrowane strategie łączące mieszkanie z usługami, a motyw 31 projektu zaleceń dla Polski wzywa do rozwijania rozwiązań zorientowanych na mieszkanie. Bez dedykowanego finansowania zobowiązania te pozostaną deklaracjami.

Finansowanie powinno umożliwiać remont, adaptację, zakup lub budowę lokali, najem społeczny i społeczne agencje najmu, a równocześnie asystenturę, pracę uliczną (streetworking), wsparcie zdrowia psychicznego, redukcję szkód, wsparcie rówieśnicze, pracę socjalną i zapobieganie powrotom do bezdomności. Należy zagwarantować komplementarność funduszy społecznych, regionalnych i krajowych instrumentów mieszkaniowych, bez uzależniania dobrych projektów od nieadekwatnych limitów finansowania krzyżowego.

5.5. Kwota elastyczności, współfinansowanie i trwałość

Co najmniej proporcjonalna część kwoty elastyczności powinna pozostać zarezerwowana na cele społeczne. Rezerwy kryzysowe powinny obejmować możliwość szybkiego reagowania na wzrost ubóstwa, kryzysy mieszkaniowe, żywnościowe, energetyczne i migracyjne.

Wymagany wkład krajowy może szczególnie obciążać samorządy o słabszej bazie dochodowej oraz organizacje społeczne. PPKR powinien przewidywać mechanizmy prefinansowania, zaliczkowania i ograniczania wkładu własnego w działaniach dotyczących osób najbardziej potrzebujących. Wysokość pomocy technicznej i sposób jej podziału muszą zapewniać budowę zdolności mniejszych organizacji oraz samorządów, nie tylko finansowanie centralnego systemu zarządzania.

Każda reforma i inwestycja społeczna powinna wskazywać, kto i z jakich środków utrzyma usługę, mieszkanie, personel lub system danych po zakończeniu finansowania UE. Fundusze europejskie powinny uruchamiać i przyspieszać reformy, ale nie mogą zastępować trwałej odpowiedzialności budżetu państwa i samorządów.

6. Uwagi do zasad programowania i realizacji

6.1. Koncentracja nie może oznaczać pominięcia problemów społecznych

EAPN Polska popiera koncentrację PPKR na ograniczonej liczbie reform i inwestycji o znaczeniu strukturalnym. Kryteria gotowości i mierzalności nie mogą jednak prowadzić do preferowania infrastruktury i reform technicznych kosztem złożonych reform społecznych. W obszarach

społecznych rezultaty zależą często od współpracy wielu instytucji, trwałości finansowania i jakości usług, a nie od jednorazowego zakończenia inwestycji.

Ocena dojrzałości reform powinna uwzględniać gotowość prawną, finansową, kadrową, instytucjonalną i partnerską. PPKR powinien finansować przygotowanie reform społecznych, w tym diagnozy, pilotaże, standardy, budowę partnerstw i systemy danych, jeżeli bez tego niemożliwe jest ich odpowiedzialne wdrożenie.

Założenia akcentują produktywność, kapitał ludzki, mobilizowanie innych źródeł finansowania, ograniczanie kosztów i powiększanie bazy dochodowej. Przy ocenie reform społecznych wartością dodaną musi być także bezpośrednia realizacja praw i poprawa dobrostanu, nawet jeżeli efekt nie przyjmuje postaci krótkookresowego wzrostu PKB, dochodów publicznych lub oszczędności budżetowych. Kryteria wyboru nie mogą z tego powodu obniżać pozycji interwencji adresowanych do osób o największych potrzebach. Ma to umocowanie w zobowiązaniach, które już wiążą Polskę: Plan działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych i deklaracja z Porto (2021) wyznaczają cel zmniejszenia do 2030 r. liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE o co najmniej 15 mln, w tym 5 mln dzieci, a wytyczna 8 czyni ograniczanie ubóstwa wprost celem polityki zatrudnienia państw członkowskich. Wymóg przeznaczenia co najmniej 14% środków na cele społeczne (art. 22 ust. 2 lit. q projektu rozporządzenia) stanowi regulacyjną gwarancję, że koncentracja nie może odbywać się kosztem tych zobowiązań – kryteria gotowości i mierzalności muszą pozostawać z nią zgodne.

6.2. System płatności za rezultaty i podział ryzyka

Przejście na model oparty na kamieniach milowych i wskaźnikach zwiększa odpowiedzialność, ale może także przenieść ryzyko systemowe na samorządy, organizacje społeczne i usługodawców. Pogorszenie wskaźników ubóstwa może wynikać z inflacji, kryzysu energetycznego, wzrostu czynszów lub innych czynników niezależnych od realizatora. Ryzyka te są udokumentowane w praktyce stosowania modelu, na którym wzorowany jest PPKR: rozporządzenie (UE) 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności wiąże płatności z kamieniami milowymi, ale przewiduje też zmianę planu z powodu obiektywnych okoliczności (art. 21) – analogiczna klauzula korekty powinna chronić realizatorów reform społecznych w PPKR. Doświadczenie wstrzymania wypłat z KPO dla Polski pokazało z kolei, że spór między państwem a Komisją może odciąć finansowanie niezależnie od jakości pracy realizatorów; dlatego system płynności i zaliczkowania – analogiczny do przewidzianego w polityce spójności (rozporządzenie (UE) 2021/1060) – musi być zagwarantowany na poziomie PPKR.

Dlatego należy:

- rozdzielić odpowiedzialność za wynik systemowy od odpowiedzialności za prawidłową realizację usługi;
- stosować zestawy wskaźników obejmujące zasoby, produkty, dostęp, jakość i rezultaty;
- unikać bodźców do selekcjonowania uczestników o mniejszych potrzebach;
- nie karać organizacji za obsługę osób w najtrudniejszej sytuacji;
- zapewnić mechanizm korekty kamieni milowych w razie zewnętrznego kryzysu;
- utrzymać płynność finansowania beneficjentów niezależnie od czasowego sporu lub zawieszenia płatności między Polską a KE.

6.3. Zasada jednej instytucji odpowiedzialnej a działania międzysektorowe

Zasada jednej instytucji odpowiedzialnej za działanie może poprawiać rozliczalność, ale wymaga mechanizmu współodpowiedzialności w reformach międzysektorowych. Redukcja ubóstwa, wdrożenie Gwarancji dla Dzieci, deinstytucjonalizacja, zakończenie bezdomności i bezpieczeństwo żywnościowe nie mieszczą się w kompetencjach jednego resortu.

Dla każdego pakietu należy wskazać instytucję prowadzącą oraz formalny mechanizm współpracy innych resortów, regionów, samorządów i partnerów. Krajowe ramy przeciwdziałania ubóstwu wymagają koordynacji na szczeblu zapewniającym realny mandat międzyresortowy, powiązanej z koordynatorami Gwarancji dla Dzieci i Gwarancji dla Młodzieży. Wymóg takiej koordynacji wynika z samych dokumentów unijnych: zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji zakłada zintegrowaną realizację trzech filarów – wsparcia dochodowego, włączającego rynku pracy i dostępu do usług – która z definicji przekracza kompetencje jednej instytucji; zalecenie Rady (UE) 2021/1004 zobowiązuje do wyznaczenia krajowego koordynatora Gwarancji dla Dzieci, a wzmocniona Gwarancja dla Młodzieży opiera się na partnerstwach służb zatrudnienia, edukacji i pomocy społecznej. Zasada jednej instytucji odpowiedzialnej musi te mechanizmy uwzględniać, a nie je zastępować.

6.4. Prawa podstawowe i społeczne

Pozytywnie oceniamy poważne potraktowanie warunków dotyczących praworządności i Karty praw podstawowych. Samoocena powinna być przygotowana z udziałem instytucji praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz obejmować praktyczną dostępność praw dla odbiorców działań PPKR.

Ochronę praw należy stosować również w projektowaniu konkretnych interwencji: prawa do godności, prywatności, niedyskryminacji, dostępności, wyboru i skutecznego odwołania. Pomoc żywnościowa nie może być warunkowana udziałem w aktywizacji, a stabilne mieszkanie w programach Najpierw Mieszkanie nie może zależeć od przymusowego korzystania z usług. Takie podejście odpowiada logice horyzontalnych warunków podstawowych: rozporządzenie (UE) 2021/1060 uzależnia korzystanie z funduszy od skutecznego stosowania Karty praw podstawowych oraz Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych, a deklaracja z La Hulpe (2024) potwierdza zobowiązanie instytucji UE i państw członkowskich do dalszego wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych. W odniesieniu do pomocy materialnej rozporządzenie (UE) 2021/1057 w sprawie EFS+ wymaga, aby wsparcie dla osób najbardziej potrzebujących było udzielane z poszanowaniem godności i w sposób zapobiegający stygmatyzacji – warunkowanie pomocy żywnościowej aktywizacją byłoby z tym standardem sprzeczne.

6.5. Test spójności społecznej i konflikty między celami

Założenie, że cele konkurencyjności, transformacji, bezpieczeństwa i spójności będą wywoływały synergie, nie może zastępować reguł postępowania w sytuacji konfliktu. Inwestycja może zwiększać produktywność lub bezpieczeństwo, a jednocześnie podnosić koszty mieszkania, energii lub transportu, osłabiać dostęp do usług albo przenosić koszty transformacji na gospodarstwa o niskich dochodach i słabsze terytoria.

Każdy duży pakiet reform i inwestycji powinien przejść proporcjonalny test spójności społecznej, włączony do oceny i monitorowania PPKR. Test powinien określać grupy i terytoria odnoszące korzyści oraz ponoszące koszty, wpływ na dochody rozporządzalne i nierówności, dostępność mieszkań i usług, warunki zatrudnienia, koszty energii i transportu, zdolność utrzymania usług

publicznych oraz ryzyko dyskryminacji. Powinien uwzględniać skutki łączne działań finansowanych z różnych rozdziałów.

Jeżeli stwierdzony zostanie nieproporcjonalny negatywny wpływ, warunkiem finansowania powinny być zmiana projektu, mechanizmy osłonowe lub kompensacyjne oraz wskaźniki pozwalające sprawdzić ich skuteczność. Rozstrzygnięcia i ich uzasadnienie powinny być publiczne. Test ma wspierać lepszy wybór przedsięwzięć, a nie tworzyć odrębny, czysto formalny obowiązek. Nie tworzy on przy tym nowego standardu, lecz przenosi na poziom PPKR standardy już rekomendowane przez Komisję: komunikat COM(2022) 494 zaleca państwom członkowskim systematyczną ocenę skutków dystrybucyjnych reform i inwestycji, zasada „nieszkodzenia spójności” z dziewiątego sprawozdania w sprawie spójności (2024) wymaga, aby interwencje publiczne nie pogłębiały dysproporcji społecznych i terytorialnych, a rozporządzenie (UE) 2023/955 uzależnia wsparcie ze Społecznego Funduszu Klimatycznego od analizy wpływu na gospodarstwa domowe w trudnej sytuacji. Największy instrument inwestycyjny lat 2028-2034 nie powinien podlegać niższemu standardowi oceny niż plany społeczno-klimatyczne.

7. Uwagi do struktury i systemu instytucjonalnego

7.1. Powiązanie rozdziałów krajowych

Problemy społeczne zostały rozdzielone między kilka rozdziałów krajowych. Mieszkalnictwo znajduje się w rozdziale 2, usługi społeczne, deprywacja materialna i potencjał organizacji w rozdziale 3, zdrowie w rozdziale 4, transport w rozdziale 5, energia w rozdziale 6, a migracja i integracja w rozdziale 10.

Podział ten może być funkcjonalny administracyjnie, ale bez wspólnej matrycy rezultatów grozi fragmentacją. Postulujemy utworzenie przekrojowego pakietu „Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu” z celami i wskaźnikami wiążącymi odpowiednie rozdziały. Pakiet powinien być powiązany z krajowymi ramami strategicznymi oraz posiadać wspólny mechanizm monitorowania. Za zintegrowanym pakietem przemawiają dokumenty unijne: Strategia UE przeciwdziałania ubóstwu (COM(2026) 538) zakłada zintegrowane krajowe ramy łączące polityki sektorowe w dążeniu do ograniczenia ubóstwa do 2050 r., zalecenie Rady w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego (2023/C 41/01) wymaga łączenia wsparcia dochodowego z dostępem do usług i włączającymi rynkami pracy, a Europejska Gwarancja dla Dzieci (zalecenie Rady (UE) 2021/1004) – skoordynowanego, międzyresortowego zapewnienia dzieciom w potrzebie dostępu do usług kluczowych. Rozproszenie tych zobowiązań po rozdziałach bez wspólnej matrycy utrudni wykazanie ich realizacji wobec Komisji Europejskiej.

W szczególności:

- komponent bezdomności musi łączyć rozdziały 2, 3 i 4, a w odniesieniu do migrantów także rozdział 10;
- komponent pomocy żywnościowej powinien być wyodrębniony w rozdziale 3 i powiązany z Gwarancją dla Dzieci oraz polityką rolną;
- ubóstwo energetyczne i transportowe powinno łączyć rozdziały 3, 5 i 6 oraz Plan Społeczno-Klimatyczny;
- usługi dla dzieci i osób starszych powinny mieć wspólne rezultaty w rozdziałach 3 i 4.

7.2. Minimalny standard społeczny dla rozdziałów regionalnych

Elastyczność regionalna jest potrzebna, ale nie może prowadzić do nierówności praw i podstawowych usług. Każdy rozdział regionalny powinien zawierać:

- diagnozę ubóstwa, bezdomności i dostępności usług;
- cele i wartości docelowe dotyczące grup w najtrudniejszej sytuacji;
- mapę luk usługowych i białych plam;
- minimalny pakiet usług środowiskowych i mechanizmów dostępu;
- działania dotyczące ubóstwa dzieci, osób starszych i osób z niepełnosprawnościami;
- komponent zapobiegania bezdomności, mieszkań ze wsparciem i usług środowiskowych;
- standard dostępności pomocy żywnościowej i materialnej;
- działania ograniczające wykluczenie transportowe i energetyczne;
- plan kadr i trwałości finansowania;
- udział ROPS, samorządów lokalnych, organizacji społecznych i osób z doświadczeniem ubóstwa.

Rola województw powinna być strategiczna, koordynacyjna, programująca, doradcza i finansująca, przy zachowaniu odpowiedzialności gmin i powiatów za lokalne zadania mieszkaniowe i społeczne. Regiony powinny otrzymać pomoc techniczną w łączeniu środków, budowie partnerstw i monitorowaniu efektów. Minimalny standard społeczny rozdziałów regionalnych ma przy tym bezpośrednie umocowanie unijne. Wymóg przeznaczenia co najmniej 14% środków na cele społeczne (art. 22 ust. 2 lit. q projektu rozporządzenia) odnosi się do planu jako całości – jego wykonanie można zweryfikować finansowo także bez standardu regionalnego, jednak dopiero standard regionalny zapewnia terytorialną dostępność wsparcia i równomierną realizację celów społecznych we wszystkich województwach. Zasady 19 i 20 Europejskiego filaru praw socjalnych (mieszkalnictwo i wsparcie dla osób w kryzysie bezdomności oraz dostęp do usług podstawowych) wyznaczają wspólny standard polityczny, który powinien być urzeczywistniany niezależnie od miejsca zamieszkania, a Europejska Gwarancja dla Dzieci obejmuje wszystkie dzieci w potrzebie, nie tylko w tych regionach, które uwzględnią odpowiednie zapisy.

7.3. Partnerstwo i udział osób z doświadczeniem ubóstwa

Ogólne odwołanie do partnerów nie jest wystarczające. Partnerstwo powinno obejmować cały cykl PPKR: diagnozę, projektowanie reform, wybór wskaźników, monitorowanie, ewaluację i korekty. Taki model jest wymogiem, a nie dobrą praktyką: europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa (rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014), do którego odsyłają kolejne rozporządzenia funduszowe, zobowiązuje do włączania partnerów, w tym organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w przygotowanie, wdrażanie, monitorowanie i ewaluację programów. Motyw 21 projektu zaleceń Rady dla Polski na 2026 r. (COM(2026) 221) wprost wskazuje na potrzebę zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w prace nad PPKR, a zalecenie Rady 2023/C 41/01 zaleca angażowanie zainteresowanych stron, w tym osób doświadczających ubóstwa, w projektowanie i przeglądy systemów wsparcia.

Należy zagwarantować:

- zrównoważony skład komitetów monitorujących i komitetu koordynującego;
- reprezentację organizacji działających z osobami w ubóstwie, organizacji partnerskich pomocy żywnościowej i organizacji specjalistycznych w zakresie bezdomności;
- bezpośredni udział osób z doświadczeniem ubóstwa, bezdomności i korzystania z usług;

- wynagrodzenie pracy eksperckiej, zwrot kosztów, dostępność spotkań i wsparcie organizacyjne;
- informację zwrotną o sposobie wykorzystania rekomendacji;
- możliwość inicjowania przeglądów i działań naprawczych.

7.4. Dane, monitoring i ewaluacja

System monitorowania powinien wychodzić poza liczbę projektów, uczestników i produktów. W obszarach społecznych należy mierzyć także:

- niezaspokojone potrzeby i non-take-up;
- czas oczekiwania i koszty dostępu;
- jakość, ciągłość i dostępność terytorialną;
- utrzymanie wsparcia po projekcie;
- doświadczenie godności, prywatności i stygmatyzacji;
- wpływ na ubóstwo, bezpieczeństwo żywnościowe i stabilność mieszkaniową;
- przepływy do bezdomności i z bezdomności oraz utrzymanie mieszkań po 12 i 24 miesiącach;
- rezultaty według wieku, płci, niepełnosprawności, typu gospodarstwa, miejsca zamieszkania i statusu migracyjnego.

Dla bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego należy stosować typologię ETHOS. Dla bezpieczeństwa żywnościowego potrzebny jest reprezentatywny moduł badawczy dotyczący dorosłych i dzieci. Każda ważna reforma społeczna powinna podlegać ocenie wpływu dystrybucyjnego, pokazującej wpływ na gospodarstwa o najniższych dochodach i grupy szczególnie narażone.

Coroczny przegląd społecznych rezultatów PPKR powinien mieć charakter publiczny i konfrontować dane systemu wdrażania z wynikami badań niezależnych, danymi organizacji społecznych oraz doświadczeniami osób, których interwencje dotyczą. Komitet koordynujący powinien być zobowiązany do przedstawienia odpowiedzi na ustalenia przeglądu i planu działań naprawczych. Pozwoli to ograniczyć ryzyko, że brak prostego wskaźnika doprowadzi do niewidoczności problemu i stopniowego wypierania go z finansowania.

Proponowany zakres monitorowania odpowiada zobowiązaniom, które Polska już przyjęła w ramach UE: zalecenie Rady 2023/C 41/01 przewiduje regularne monitorowanie adekwatności dochodu minimalnego i skali niekorzystania ze świadczeń (non-take-up); Europejska Gwarancja dla Dzieci nakłada obowiązek krajowego planu działania i cyklicznej sprawozdawczości wobec Komisji; rozporządzenie (UE) 2023/955 ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny wymaga wskaźników ubóstwa energetycznego i transportowego; deklaracja lizbońska Europejskiej platformy przeciwdziałania bezdomności z 2021 r. zakłada wzmocnienie pomiaru bezdomności, czemu służy typologia ETHOS. Oparcie wskaźników PPKR na tych ramach oraz na tablicy wskaźników społecznych stosowanej w Semestrze Europejskim ograniczy koszty sprawozdawczości i ryzyko rozbieżnych definicji w dialogu z Komisją.

8. Uwagi do harmonogramu dalszych prac

Zgodnie z Załoženiami rekomendacje grup roboczych mają być przygotowywane do końca 2026 r., Założenia mają trafić do zatwierdzenia przez KSE we wrześniu 2026 r., a projekt PPKR ma zostać ukończony do końca pierwszego kwartału 2027 r. Konsultacje właściwego Planu w drugim kwartale

2027 r. będą zbyt późnym momentem na wprowadzanie nowych kierunków strategicznych, reform i znaczących zmian alokacji.

Dlatego jeszcze przed zatwierdzeniem Założeń należy:

1. uzupełnić diagnozę i kontekst strategiczny;
2. wpisać społeczne pakiety reform do katalogu kluczowych reform;
3. zdefiniować podstawę i strukturę finansowania celów społecznych;
4. wskazać komponenty pomocy żywnościowej i bezdomności w strukturze rozdziałów;
5. opublikować tabele proponowanych reform i inwestycji jako datowany i wersjonowany katalog, uzupełniony o budżety, kamienie milowe, cele na lata 2028, 2030 i 2034, instytucję odpowiedzialną za każdy wskaźnik oraz plan trwałości finansowania usług po zakończeniu projektów;
6. powołać międzyresortowy mechanizm programowania społecznej części PPKR;
7. zapewnić udział organizacji i osób z doświadczeniem ubóstwa w grupach roboczych;
8. przedstawić harmonogram prac nad następcą KPPUiWS, aktualizacją SRUS i rewizją planu Gwarancji dla Dzieci, tak aby dokumenty te poprzedzały finalizację PPKR.

W pierwszym kwartale 2027 r. powinny być dostępne projekty reform, wskaźników, alokacji i planów trwałości, a nie tylko ogólne kierunki interwencji. Konsultacje publiczne muszą pozostawiać realny czas na korekty przed przyjęciem PPKR przez Radę Ministrów. Nie jest to jedynie postulat dobrej praktyki: europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa (rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014) zobowiązuje do zapewnienia partnerom rozsądnych terminów i wcześniejszego dostępu do dokumentów na każdym etapie przygotowania planów, a motyw 21 projektu zaleceń Rady dla Polski wprost wskazuje na potrzebę zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w prace nad PPKR.

9. Skonsolidowane postulaty EAPN Polska

EAPN Polska wnosi o wprowadzenie do Założeń następujących rozstrzygnięć:

1. Uznanie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu za przekrojowy cel PPKR oraz uzupełnienie diagnozy o odpowiednie dane i grupy.
2. Powiązanie PPKR ze Strategią UE przeciwdziałania ubóstwu, Filarem Praw Socjalnych, Gwarancją dla Dzieci, krajowymi ramami przeciwdziałania ubóstwu i strategią usług społecznych.
3. Wykorzystanie PPKR do skorygowania, a nie reprodukcji słabości architektury społecznej SRP 2035, poprzez rozróżnienie bezpośrednich rezultatów społecznych od dodatkowych korzyści gospodarczych, demograficznych i dotyczących bezpieczeństwa.
4. Dodanie mierzalnych rezultatów redukcji ubóstwa, bezdomności, deprywacji materialnej i nierówności w dostępie do usług.
5. Rozszerzenie katalogu kluczowych reform o osiem pakietów społecznych opisanych w części 4.2.
6. Przedstawienie transparentnego wyliczenia minimum społecznego oraz alokacji dla czterech kategorii społecznych z załącznika VI projektu rozporządzenia.
7. Oddzielne wykazanie rzeczywistych wydatków społecznych wewnątrz Priorytetu 2 oraz zakaz utożsamiania jego pełnej kwoty 25,1 mld euro z alokacją społeczną.
8. Podtrzymanie przez Polskę w negocjacjach postulatu wyższego minimum społecznego i odrębnych gwarancji dla ubóstwa dzieci i deprywacji materialnej.

9. Utworzenie ogólnokrajowego komponentu pomocy żywnościowej i materialnej z chronioną alokacją i ciągłością od 1 stycznia 2028 r.
10. Wpisanie bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego do Priorytetu 2 oraz utworzenie programu Najpierw Mieszkanie i deinstytucjonalizacji.
11. Wyodrębnienie finansowania łączącego mieszkania i usługi oraz wprowadzenie profilaktyki eksmisji, zadłużenia i opuszczania instytucji do bezdomności.
12. Wprowadzenie minimalnego standardu społecznego we wszystkich rozdziałach regionalnych.
13. Ochronę podstawowych potrzeb i usług przed nieadekwatnym wykorzystaniem instrumentów zwrotnych.
14. Obowiązek wskazania trwałych źródeł finansowania usług i mieszkań po zakończeniu projektów UE.
15. Wprowadzenie społecznego standardu kamieni milowych i wskaźników rezultatu dla ludzi.
16. Formalny mechanizm koordynacji międzyresortowej i międzyrozdziałowej.
17. Finansowany udział osób z doświadczeniem ubóstwa i bezdomności oraz organizacji społecznych w całym cyklu PPKR.
18. System danych obejmujący non-take-up, bezpieczeństwo żywnościowe, ETHOS, niezaspokojone potrzeby, jakość i trwałość wsparcia.
19. Obowiązkowy, proporcjonalny test spójności społecznej dla kluczowych reform i inwestycji, reguły ograniczania i kompensowania negatywnych skutków oraz publiczny coroczny przegląd społecznych rezultatów PPKR.
20. Oparcie programowania PPKR, w tym wyboru kluczowych reform, na pełnej podstawie Semestru Europejskiego: wytycznych zatrudnieniowych 5-8, sprawozdaniu krajowym i unijnej Strategii przeciwdziałania ubóstwu, równorzędnie z zaleceniami Rady, których projekt na 2026 r. nie zawiera zaleceń wprost dotyczących ubóstwa.
21. Powiązanie przeglądu śródkresowego PPKR i kwoty elastyczności z kolejnymi cyklami Semestru Europejskiego oraz z tablicą wskaźników społecznych, tak aby przyszłe zalecenia o charakterze społecznym mogły znaleźć odzwierciedlenie w alokacjach.
22. Przekształcenie tabel proponowanych reform i inwestycji (załączniki 2.1-2.4) w publiczny, datowany i wersjonowany katalog kluczowych reform i inwestycji, uzupełniony o budżety unijne i krajowe, kamienie milowe, rezultaty dotyczące ludzi, instytucję odpowiedzialną i plan trwałości, z możliwością zgłaszania uwag do każdej pozycji.
23. Wprowadzenie powyższych zmian przed zatwierdzeniem Założeń, a nie dopiero podczas konsultacji gotowego projektu PPKR.

10. Konkluzja

Założenia tworzą użyteczną podstawę dalszego programowania, ale społeczna część dokumentu pozostaje niekompletna. Obecność ogólnych sformułowań o spójności, usługach, mieszkalnictwie i deprywacji nie zapewnia jeszcze, że środki europejskie zostaną wykorzystane do trwałej redukcji ubóstwa i realizacji praw społecznych. Bez opisanych zabezpieczeń PPKR może powtórzyć problem rozpoznany w analizie SRP 2035: silna obecność spójności społecznej w deklaracjach, połączona z jej osłabieniem na poziomie działań, alokacji, odpowiedzialności i wskaźników.

Najważniejszą zmianą powinno być przejście od listy możliwych obszarów finansowania do spójnych pakietów reform i inwestycji. Każdy pakiet musi posiadać cel, budżet, kamienie milowe, wskaźniki rezultatu, odpowiedzialność instytucjonalną, plan trwałości oraz udział osób, których dotyczy.

EAPN Polska deklaruje gotowość udziału w dalszych pracach nad społeczną częścią PPKR, w szczególności nad diagnozą ubóstwa, katalogiem reform, wskaźnikami, komponentem pomocy żywnościowej, przeciwdziałaniem bezdomności, standardem regionalnym oraz systemem partnerstwa i monitorowania.

Dokumenty stanowiące podstawę stanowiska i źródła weryfikacyjne

1. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, „Założenia do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034”, projekt do konsultacji, 14 lipca 2026 r.
2. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, tabele proponowanych reform i inwestycji w PPKR – załączniki 2.1-2.4: „P1 Konkurencyjność”, „P2 Spójność”, „P3 Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo”, „P4 Sprawne państwo i ochrona wartości UE”, wersje z 6 maja 2026 r.
3. EAPN Polska, „Stanowisko w sprawie wdrażania w Polsce Strategii Unii Europejskiej przeciwdziałania ubóstwu”, wraz z załącznikami 1 i 2, czerwiec 2026 r.
4. EAPN Polska i Federacja Polskich Banków Żywności, „Prawo do odpowiedniej żywności i bezpieczeństwa żywnościowe osób w ubóstwie. Wspólne stanowisko w sprawie pomocy żywnościowej w perspektywie finansowej UE 2028-2034”, projekt do uzgodnienia, lipiec 2026 r.
5. Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, stanowisko w sprawie uwzględnienia bezdomności, wykluczenia mieszkaniowego i deinstytucjonalizacji w PPKR 2028-2034, 15 czerwca 2026 r.
6. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, „Strategia Rozwoju Polski do 2035 r.”, projekt do konsultacji publicznych, 2025 r.; w Założeniach PPKR wskazano również na analizy z dalszych prac nad SRP.
7. Zespół ds. reformy pomocy społecznej, „Stanowisko w sprawie projektu Strategii Rozwoju Polski 2035”, projekt wykorzystany w pracach EAPN Polska, 2025 r.
8. Ryszard Szarfenberg, „Potrójne wypieranie spójności społecznej. Demografizacja, sekurytyzacja i ekonomizacja w projekcie Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.”, opracowanie analityczne, 2025 r.
9. Komisja Europejska, „The European Union's Anti-Poverty Strategy”, COM(2026) 538, 6 maja 2026 r., wraz z komunikatem dotyczącym wzmocnienia Europejskiej Gwarancji dla Dzieci i projektem zalecenia Rady w sprawie przeciwdziałania wykluczeniu mieszkaniowemu.
10. Komisja Europejska, projekt zaleceń Rady dla Polski na 2026 r., COM(2026) 221 final, oraz sprawozdanie krajowe dla Polski 2026, SWD(2026) 221 final, pakiet wiosenny Semestru Europejskiego, czerwiec 2026 r.
11. Komisja Europejska, projekt decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich, COM(2026) 510 final, wytyczne 5-8, oraz komunikat pakietu wiosennego Semestru Europejskiego 2026, COM(2026) 200.
12. EAPN Polska, „Stanowisko wobec pakietu wiosennego Semestru Europejskiego 2026 – wersja pełna. niespójność projektu zaleceń dla Polski z wytycznymi dotyczącymi polityki zatrudnienia i z diagnozą samej Komisji Europejskiej”, Warszawa, czerwiec 2026 r.
13. Komisja Europejska, projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Fundusz na lata 2028-2034, COM(2025) 565, w szczególności art. 10 ust. 5, art. 22 ust. 2 lit. q oraz załącznik VI; stan procesu legislacyjnego na 22 lipca 2026 r.
14. Główny Urząd Statystyczny, „Zasięg zagrożenia ubóstwem ekonomicznym w Polsce w 2025 r.”, 30 czerwca 2026 r.
15. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, „Wyniki Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych – Edycja 2026”, 12 maja 2026 r.
16. Akty i dokumenty UE przywołane w uzasadnieniach części 6 i 7: zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji; rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 – europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa; zalecenie Rady (UE)

2021/1004 ustanawiające europejską gwarancję dla dzieci; zalecenie Rady 2023/C 41/01 w sprawie odpowiedniego dochodu minimalnego; rozporządzenia (UE) 2021/241, 2021/1057 i 2021/1060; rozporządzenie (UE) 2023/955 ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny; komunikat Komisji COM(2022) 494 w sprawie oceny skutków dystrybucyjnych; deklaracja z Porto (2021), deklaracja lizbońska w sprawie Europejskiej platformy przeciwdziałania bezdomności (2021) oraz deklaracja z La Hulpe (2024).

Załącznik 1. Tabela uwag do projektu Założeń

Podmiot zgłaszający: EAPN Polska. Dokument: projekt „Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034” z 14 lipca 2026 r. Numery akapitów odnoszą się do wersji projektu z zaznaczonymi zmianami proponowanymi przez EAPN Polska; rozstrzygające jest przywołane brzmienie fragmentów.

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
1	Rozdział 1. Kontekst strategiczny, ak. 94	...wszystkich pięciu celów szczegółowych ...	Zmiana brzmienia: wszystkich sześciu celów szczegółowych	w Założeniach wymieniono sześć celów szczegółowych (lit. a–f), a następnie wskazano, że PPKR musi przyczyniać się do realizacji „wszystkich pięciu celów szczegółowych” – niespójność do usunięcia. (por. pkt 2.2 Stanowiska)
2	Rozdział 1. Kontekst strategiczny, ak. 95	–	Dodanie: , a także Strategia UE przeciwdziałania ubóstwu (COM(2026) 538), Europejski Filar Praw Socjalnych, Europejska Gwarancja dla Dzieci, projekt zalecenia Rady w sprawie przeciwdziałania wykluczeniu mieszkaniowemu oraz zalecenie Rady w sprawie adekwatnego dochodu minimalnego, a także projekt decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (wytyczne 5–8), COM(2026) 510 final, które ukierunkowują programowanie planów partnerstwa krajowego i regionalnego po 2027 r.	katalog unijnych ram strategicznych jest niekompletny z perspektywy celu dotyczącego spójności społecznej. Do podstaw programowania PPKR należy włączyć Strategię UE przeciwdziałania ubóstwu (COM(2026) 538), Europejski Filar Praw Socjalnych, Europejską Gwarancję dla Dzieci, projekt zalecenia Rady ws. przeciwdziałania wykluczeniu mieszkaniowemu oraz zalecenie Rady ws. adekwatnego dochodu minimalnego. (por. pkt 2.1 Stanowiska)
3	przypis 7	...polityki budżetowej Polski {COM 2026) 221.	Korekta techniczna: polityki budżetowej Polski, SWD(2026) 221 final.	sygnatury w przypisach 7 i 8 są zamienione. Sprawozdanie krajowe dla Polski 2026 to dokument roboczy służb Komisji SWD(2026) 221 final, natomiast projekt zaleceń Rady dla Polski to COM(2026) 221 final. (por. pkt 2.4 Stanowiska)
4	przypis 8	...polityki budżetowej Polski {SWD (2026) 221.	Korekta techniczna: polityki budżetowej Polski, COM(2026) 221 final.	przypis 8 dotyczy projektu zaleceń Rady dla Polski na 2026 r., którego prawidłowa sygnatura to COM(2026) 221 final (sygnatura SWD(2026) 221 oznacza towarzyszące sprawozdanie krajowe – zob. przypis 7). Skorygowano także niedomknięty nawias. (por. pkt 2.4 Stanowiska)
5	Rozdział 1. Kontekst	–	Dodanie: , a także Strategii	do podstaw programowania PPKR

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
	strategiczny, ak. 103		Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategii Rozwoju Usług Społecznych, krajowego planu realizacji Europejskiej Gwarancji dla Dzieci oraz następcy Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu	należy włączyć także SRKL, SRUS, krajowy plan realizacji Gwarancji dla Dzieci oraz następcę KPPUiWS. Odwołanie nie powinno być wyłącznie deklaratywne – PPKR powinien wskazać, które cele i reformy z tych ram będą realizowane z jego udziałem. (por. pkt 2.1 Stanowiska)
6	Rozdział 1. Kontekst strategiczny, ak. 103	oraz	Skreślenie: oraz	odwołanie do dokumentów Semestru Europejskiego ma w Założeniach charakter deklaracyjny („powinny zostać uwzględnione”), a katalog obejmuje tylko dwa z trzech dokumentów pakietu wiosennego. Uzupełnienie o wytyczne zatrudnieniowe i wzmocnienie modalności („PPKR uwzględni”) czyni odwołanie podstawą programowania, a nie samym kontekstem. (por. pkt 2.4; postulat 20 w części 9 Stanowiska)
7	Rozdział 1. Kontekst strategiczny, ak. 104	Szczególne znaczenie ma Sprawozdanie krajowe KE dla Polski 2026 oraz Zalecenia Rady UE dla Polski na 2026, ponieważ dostarczają	Zmiana brzmienia: Szczególne znaczenie mają Sprawozdanie krajowe KE dla Polski 2026, Zalecenia Rady UE dla Polski na 2026 oraz wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia państw członkowskich (wytyczne 5-8), ponieważ dostarczają	odwołanie do dokumentów Semestru Europejskiego ma w Założeniach charakter deklaracyjny („powinny zostać uwzględnione”), a katalog obejmuje tylko dwa z trzech dokumentów pakietu wiosennego. Uzupełnienie o wytyczne zatrudnieniowe i wzmocnienie modalności („PPKR uwzględni”) czyni odwołanie podstawą programowania, a nie samym kontekstem. (por. pkt 2.4; postulat 20 w części 9 Stanowiska)
8	Rozdział 1. Kontekst strategiczny, ak. 104	...problemów strukturalnych, które powinny zostać uwzględnione przy programowaniu u reform, inwestycji i innych interwencji.	Zmiana brzmienia: problemów strukturalnych i wyznaczają ramy programowania planów partnerstwa. PPKR uwzględni wynikające z nich priorytety, w tym priorytety społeczne określone w wytycznych 6 i 8 oraz w unijnej Strategii przeciwdziałania ubóstwu (COM(2026) 538).	zdanie w brzmieniu pierwotnym nie tworzy żadnego zobowiązania programowego – nie wskazuje, kto i w jaki sposób ma uwzględnić diagnozę. Doprecyzowanie wiąże Plan z priorytetami społecznymi pakietu wiosennego, w tym z unijną Strategią przeciwdziałania ubóstwu (COM(2026) 538), która została już dopisana do katalogu ram strategicznych w rozdziale 1. (por. pkt 2.4; postulat 20 w części 9 Stanowiska)
9	Rozdział 1. Kontekst strategiczny, ak. 105	...mieszkalnictwa, zdrowia i opieki długoterminowej,	Zmiana brzmienia: mieszkalnictwa, zdrowia i opieki długoterminowej, ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym	lista obszarów, w których Sprawozdanie krajowe pozwala zweryfikować diagnozę krajową, pomija cały wymiar społeczny – ubóstwo, adekwatność dochodu

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
		transformacji energetycznej...	adekwatności dochodu minimalnego i dostępu do świadczeń, ubóstwa dzieci oraz dostępu do wczesnej edukacji i opieki, bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, ubóstwa energetycznego, adekwatności ochrony socjalnej osób pracujących niestandardowo, transformacji energetycznej	minimalnego, ubóstwo dzieci, bezdomność i ubóstwo energetyczne. Obszary te są przedmiotem ustaleń Sprawozdania krajowego dla Polski 2026 (SWD(2026) 221 final) i wytycznych 6 i 8, a ich pominięcie oznacza, że zewnętrzna diagnoza społeczna nie zostanie skonfrontowana z diagnozą krajową. (por. pkt 2.4 i 3.1 Stanowiska)
10	Rozdział 1. Kontekst strategiczny, ak. 107	...zaleceń wynikających z Semestru Europejskiego, zaleceń dotyczących WPR...	Zmiana brzmienia: zaleceń wynikających z Semestru Europejskiego, ustaleń Sprawozdania krajowego dla Polski, wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia, zaleceń dotyczących WPR	akapit sprowadza Semestr Europejski wyłącznie do zaleceń Rady, mimo że dwa akapity wcześniej Założenia przypisują „szczególne znaczenie” także Sprawozdaniu krajowemu. Uzupełnienie usuwa tę wewnętrzną niespójność i domyka pełną podstawę semestralną programowania. (por. pkt 2.4; postulat 20 w części 9 Stanowiska)
11	Rozdział 2. Uwarunkowania i wyzwania rozwojowe Polski, ak. 122	–	Dodanie: Odrębnym wyzwaniem strukturalnym pozostaje ubóstwo i wykluczenie społeczne. Według danych GUS z 30 czerwca 2026 r. zasięg ubóstwa skrajnego wyniósł w 2025 r. 5,3% osób w gospodarstwach domowych, a ubóstwa relatywnego 13,5%; po podwyższeniu progów pomocy społecznej wskaźnik ubóstwa ustawowego wzrósł do 8,1%. Diagnoza PPKR wskaże grupy najbardziej zagrożone, w tym dzieci, osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami i osoby pracujące, a także obejmie głębokość i trwałość ubóstwa, depryzację materialną i społeczną, adekwatność zabezpieczenia dochodowego, niekorzystanie ze świadczeń i usług przez osoby uprawnione oraz ubóstwo żywnościowe, energetyczne i transportowe. Najbardziej dotkliwą postacią kryzysu mieszkaniowego jest bezdomność i zagrożenie utratą mieszkania.	diagnoza nie przedstawia ubóstwa i wykluczenia społecznego jako odrębnego wyzwania strukturalnego. Należy ją uzupełnić o dane GUS z 30.06.2026 r. (ubóstwo skrajne 5,3%, relatywne 13,5%, ustawowe 8,1% w 2025 r.) i grupy najbardziej zagrożone oraz o bezdomność jako najbardziej dotkliwą postać kryzysu mieszkaniowego (badanie MRPiPS z marca 2026 r.: 31 985 osób, w tym 768 dzieci, 78% w placówkach instytucjonalnych). (por. pkt 3.1 i 3.2 Stanowiska)

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
			Ogólnopolskie badanie liczby osób w kryzysie bezdomności z marca 2026 r. zidentyfikowało 31 985 osób, w tym 768 dzieci i młodzieży poniżej 18. roku życia; 78% badanych przebywało w placówkach instytucjonalnych. Bezdomność wymaga wspólnej diagnozy polityki mieszkaniowej, pomocy społecznej, ochrony zdrowia, rynku pracy, wymiaru sprawiedliwości i polityki migracyjnej.	
12	Rozdział 2. Uwarunkowania i wyzwania rozwojowe Polski, ak. 129	–	Dodanie: Bezpieczeństwo żywnościowe ma również wymiar osób i gospodarstw domowych – obejmuje brak wystarczającej ilości żywności, nieregularność posiłków, niską jakość diety oraz sytuację osób, które po opłaceniu mieszkania, energii i leczenia nie dysponują środkami na odpowiednią żywność.	Założenia trafnie definiują bezpieczeństwo żywnościowe, ale operacjonalizują je niemal wyłącznie przez zdolności produkcyjne rolnictwa i konkurencyjność sektora. Należy uzupełnić tę perspektywę o bezpieczeństwo żywnościowe osób i gospodarstw domowych. (por. pkt 3.3 Stanowiska)
13	Rozdział 3. Cele strategiczne i kluczowe reformy, ak. 154	–	Dodanie: , w powiązaniu z ubóstwem transportowym i ochroną gospodarstw domowych o niskich dochodach przed kosztami transformacji oraz w koordynacji z Planem Społeczno-Klimatycznym,	rezultat dotyczący ubóstwa energetycznego powinien zostać powiązany z ubóstwem transportowym i ochroną gospodarstw o niskich dochodach przed kosztami transformacji; Plan Społeczno-Klimatyczny wymaga trwałego mechanizmu koordynacji z PPKR, wspólnej diagnozy i spójnych wskaźników. (por. pkt 4.1 Stanowiska)
14	Rozdział 3. Cele strategiczne i kluczowe reformy, ak. 180	...oraz Zaleceń Rady UE formułowanych w ramach procesu Semestru Europejskiego...	Zmiana brzmienia: oraz pełnej podstawy Semestru Europejskiego – Zaleceń Rady UE, Sprawozdania krajowego dla Polski 2026 oraz wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia (wytyczne 5-8) – a także unijnej Strategii przeciwdziałania ubóstwu	to operacyjnie najważniejsze odwołanie do Semestru w całych Założeniach – jedyna wskazana podstawa wyboru kluczowych reform. Oparcie tego wyboru wyłącznie na zaleceniach Rady, których projekt na 2026 r. nie zawiera zaleceń wprost dotyczących ubóstwa, przesądza o braku reform społecznych w katalogu (pięć reform: zdrowie, komercjalizacja badań, miejskie obszary funkcjonalne, koordynacja mieszkaniowa, OZE). (por. pkt 2.4, 4.2; postulat 20 w części 9 Stanowiska)

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
15	Rozdział 3. Cele strategiczne i kluczowe reformy, ak. 190	–	Dodanie: Jeszcze na etapie Założeń katalog zostanie rozszerzony o kluczowe reformy społeczne warunkujące redukcję ubóstwa, obejmujące w szczególności: krajowe ramy przeciwdziałania ubóstwu i zakończenia bezdomności na lata 2028-2034; adekwatny dochód i skuteczny dostęp do świadczeń; pełne wdrożenie Europejskiej Gwarancji dla Dzieci; trwałość i jakość usług społecznych oraz opieki długoterminowej; zapobieganie i kończenie bezdomności oraz wykluczenia mieszkaniowego, w tym programy Najpierw Mieszkanie; bezpieczeństwo żywnościowe osób w sytuacji deprivacji materialnej; włączenie społeczne młodzieży, osób pozostających poza rynkiem pracy oraz osób pracujących ubogich; a także adekwatną ochronę socjalną osób pracujących niestandardowo i samozatrudnionych – reformę zapewniającą realne zabezpieczenie w chorobie, macierzyństwie i bezrobociu, przy założeniu, że świadczenia o charakterze ciągłym będą finansowane ze środków krajowych, a PPKR wesprze przygotowanie i wdrożenie reformy, integrację danych oraz zdolności instytucjonalne.	obecny katalog pięciu reform nie obejmuje podstawowych reform społecznych warunkujących redukcję ubóstwa. Zastrzeżenie o otwartym katalogu powinno zostać wykorzystane jeszcze na etapie Założeń – EAPN postuluje osiem pakietów reform społecznych (m.in. krajowe ramy przeciwdziałania ubóstwu i zakończenia bezdomności, adekwatny dochód, Gwarancja dla Dzieci, usługi społeczne i opieka długoterminowa, bezpieczeństwo żywnościowe). (por. pkt 4.2 Stanowiska)
16	Rozdział 4. Zarys finansowania, ak. 198	–	Dodanie: Co najmniej proporcjonalna część kwoty elastyczności pozostanie zarezerwowana na cele społeczne, a rezerwy kryzysowe będą obejmowały możliwość szybkiego reagowania na wzrost ubóstwa oraz kryzysy mieszkaniowe, żywnościowe, energetyczne i migracyjne. Przegląd śródkresowy zostanie przeprowadzony z	co najmniej proporcjonalna część kwoty elastyczności powinna pozostać zarezerwowana na cele społeczne, a rezerwy kryzysowe powinny obejmować możliwość szybkiego reagowania na wzrost ubóstwa oraz kryzysy mieszkaniowe, żywnościowe, energetyczne i migracyjne. (por. pkt 5.5 Stanowiska)

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
			uwzględnieniem zaleceń Rady i sprawozdań krajowych formułowanych w kolejnych cyklach Semestru Europejskiego oraz tablicy wskaźników społecznych, tak aby zalecenia o charakterze społecznym mogły znaleźć odzwierciedlenie w aktualizacji alokacji. Kryteria uruchomienia kwoty elastyczności będą uwzględniać aktualne zalecenia Rady oraz wskaźniki tablicy wskaźników społecznych, w tym dotyczące ubóstwa i wykluczenia społecznego.	
17	Tabela 1. Struktura alokacji UE w ramach PPKR wg polityk, ak. 232	–	Dodanie: Podstawa obliczenia minimum społecznego zostanie przedstawiona w sposób przejrzysty: ze wskazaniem pełnego mianownika wynikającego z art. 10 ust. 5 oraz art. 22 ust. 2 lit. q projektu rozporządzenia ws. Funduszu, zastosowanych wyłączeń i współczynników śledzenia wydatków, planowanego podziału na cztery kategorie społeczne określone w załączniku VI projektu rozporządzenia (włączenie społeczne; pomoc żywnościowa lub podstawowa pomoc materialna; przeciwdziałanie ubóstwu dzieci i wdrażanie Gwarancji dla Dzieci; przeciwdziałanie bezrobociu młodzieży i wdrażanie Gwarancji dla Młodzieży), podziału między poziom krajowy i regionalny oraz relacji minimum społecznego do 75% alokacji programowanej na początku okresu.	kwoty ok. 12,5 mld euro nie można odtworzyć z 79,6 mld euro (14% to ok. 11,1 mld euro). Art. 10 ust. 5 i art. 22 ust. 2 lit. q projektu rozporządzenia COM(2025) 565 wiążą próg z kopertą finansową Planu i współczynnikami śledzenia wydatków. (por. pkt 5.1 Stanowiska)
18	W ramach Priorytetu 2. Spójność wewnętrzna oraz poprawa jakości i dostępu do usług publicznych (łącznie 25,1 mld euro), ak. 264	–	Dodanie: wsparcie dla budownictwa społecznego (działania krajowe i regionalne), w tym celowane alokacje łączące mieszkania i usługi na rzecz zapobiegania i	kwota 1,1 mld euro na budownictwo społeczne nie daje gwarancji finansowania działań dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych utratą mieszkania. Potrzebne są celowane alokacje

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
			kończenia bezdomności oraz wykluczenia mieszkaniowego, obejmujące profilaktykę utraty mieszkania, mieszkania ze wsparciem, społeczne agencje najmu oraz programy Najpierw Mieszkanie	łącznie mieszkania i usługi (najem społeczny, społeczne agencje najmu, asystentura, streetworking, zapobieganie powrotom do bezdomności), w części krajowej i regionalnej. (por. pkt 5.4 Stanowiska)
19	W ramach Priorytetu 2. Spójność wewnętrzna oraz poprawa jakości i dostępu do usług publicznych (łącznie 25,1 mld euro), ak. 265	–	Dodanie: Poszczególne komponenty tej kwoty otrzymają odrębne, co najmniej orientacyjne alokacje początkowe, zasady ochrony w toku wdrażania oraz oddzielne monitorowanie wykonania. Pomoc żywnościowa i podstawowa pomoc materialna będzie stanowiła funkcjonalnie wyodrębniony komponent o chronionej alokacji, zapewniający realną skalę, regularność i dostępność pomocy nie mniejszą niż w ramach FEPŻ 2021-2027 oraz płynne przejście od 1 stycznia 2028 r.	wspólna pula 3,7 mld euro nie pozwala ocenić, czy każdy z obszarów otrzyma finansowanie adekwatne do potrzeb – komponenty powinny mieć jawne, co najmniej orientacyjne alokacje początkowe, zasady ochrony i oddzielne monitorowanie. Pomoc żywnościowa powinna stanowić wyodrębniony komponent z chronioną alokacją, o realnej skali nie mniejszej niż FEPŻ 2021-2027, z płynnym przejściem od 1.01.2028 r. (por. pkt 5.2 i 5.3 Stanowiska)
20	Wykres nr 1. Propozycja podziału alokacji PPKR w mld euro (ceny bieżące), ak. 302	–	Dodanie: W przypadku interwencji społecznych podział środków i programowanie będą uwzględniały, obok PKB per capita, także wskaźniki ubóstwa i deprivacji, niezaspokojonych potrzeb usługowych, bezdomności, wykluczenia transportowego oraz kosztów mieszkania i energii, z dezagregacją danych m.in. według wieku, płci i niepełnosprawności.	PKB per capita jest ważnym, ale niewystarczającym kryterium podziału środków społecznych. Podział i programowanie interwencji społecznych powinny korzystać również ze wskaźników ubóstwa i deprivacji, niezaspokojonych potrzeb usługowych, bezdomności, wykluczenia transportowego oraz kosztów mieszkania i energii, z dezagregacją danych przy zachowaniu ochrony prywatności. (por. pkt 3.4 Stanowiska)
21	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 322	–	Dodanie: W obszarach społecznych kamienie milowe będą łączyły zmianę systemową, uruchomienie finansowania oraz potwierdzony efekt dla odbiorców, a nie będą ograniczały się do przyjęcia ustawy, strategii lub wytycznych.	społeczny kamień milowy nie powinien ograniczać się do przyjęcia ustawy, strategii lub wytycznych – powinien łączyć zmianę systemową, uruchomienie finansowania i potwierdzony efekt dla ludzi (np. standard usług bez zwiększenia dostępności, kadr i trwałego finansowania nie jest wystarczający). (por. pkt 4.3 Stanowiska)
22	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 326	–	Dodanie: Każda reforma i inwestycja społeczna będzie wskazywała trwałe źródła finansowania usług,	każda reforma i inwestycja społeczna powinna wskazywać, kto i z jakich środków utrzyma usługę, mieszkanie, personel lub system

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
			mieszkań, personelu lub systemów danych po zakończeniu finansowania UE.	danych po zakończeniu finansowania UE. Fundusze europejskie nie mogą zastępować trwałej odpowiedzialności budżetu państwa i samorządów. (por. pkt 5.5 Stanowiska)
23	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 329	–	Dodanie: Ocena dojrzałości reform będzie uwzględniała gotowość prawną, finansową, kadrową, instytucjonalną i partnerską. Kryteria gotowości i mierzalności nie mogą prowadzić do preferowania infrastruktury i reform technicznych kosztem złożonych reform społecznych; PPKR będzie mógł finansować przygotowanie reform społecznych, w tym diagnozy, pilotaże, standardy, budowę partnerstw i systemy danych.	kryteria gotowości i mierzalności nie mogą prowadzić do preferowania infrastruktury i reform technicznych kosztem złożonych reform społecznych. PPKR powinien finansować przygotowanie reform społecznych, w tym diagnozy, pilotaże, standardy, budowę partnerstw i systemy danych. (por. pkt 6.1 Stanowiska)
24	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 330	–	Dodanie: W przypadku reform międzysektorowych, w szczególności dotyczących redukcji ubóstwa, Gwarancji dla Dzieci, deinstytucjonalizacji, przeciwdziałania bezdomności i bezpieczeństwa żywnościowego, zostanie wskazana instytucja prowadząca oraz formalny mechanizm współodpowiedzialności pozostałych resortów, regionów, samorządów i partnerów.	zasada jednej instytucji odpowiedzialnej wymaga mechanizmu współodpowiedzialności w reformach międzysektorowych – redukcja ubóstwa, Gwarancja dla Dzieci, deinstytucjonalizacja, zakończenie bezdomności i bezpieczeństwo żywnościowe nie mieszczą się w kompetencjach jednego resortu. (por. pkt 6.3 Stanowiska)
25	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 332	–	Dodanie: Zasada zwiększania udziału instrumentów zwrotnych nie będzie automatycznie stosowana do interwencji dotyczących podstawowych potrzeb: pomoc żywnościowa i materialna, niezbędne usługi dla osób o niskich dochodach oraz interwencje zapobiegające bezdomności będą finansowane w formie dotacji.	podstawowe potrzeby, pomoc żywnościowa, niezbędne usługi dla osób o niskich dochodach oraz interwencje zapobiegające bezdomności powinny być finansowane w formie dotacji – odbiorcy nie mają zdolności do spłaty lub wymagany jest trwały, powszechny dostęp do usług. (por. pkt 5.2 Stanowiska)
26	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz	–	Dodanie: System będzie rozdzielał odpowiedzialność za rezultat systemowy od	model płatności za rezultaty może przenieść ryzyko systemowe na samorządy, organizacje społeczne i

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
	realizacji, ak. 343		odpowiedzialności za prawidłową realizację usługi, przewidywał mechanizm korekty kamieni milowych w przypadku zewnętrznych kryzysów oraz utrzymanie płynności finansowania beneficjentów niezależnie od ewentualnego sporu lub zawieszenia płatności między Polską a KE.	usługodawców (pogorszenie wskaźników może wynikać z inflacji czy kryzysu energetycznego). Należy rozdzielić odpowiedzialność za wynik systemowy i za realizację usługi, przewidzieć korektę kamieni milowych w razie kryzysu oraz płynność finansowania beneficjentów niezależnie od sporu Polska–KE. (por. pkt 6.2 Stanowiska)
27	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 345	–	Dodanie: Samoocena zostanie przygotowana z udziałem instytucji praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz obejmie praktyczną dostępność praw dla odbiorców działań PPKR.	samoocena spełnienia warunków horyzontalnych powinna być przygotowana z udziałem instytucji praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz obejmować praktyczną dostępność praw dla odbiorców działań PPKR (godność, prywatność, niedyskryminacja, dostępność, wybór, skuteczne odwołanie). (por. pkt 6.4 Stanowiska)
28	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 345	...dokumentami Semestru Europejskiego oraz orzecznictwem ...	Zmiana brzmienia: dokumentami Semestru Europejskiego, w tym tablicą wskaźników społecznych i sprawozdaniami krajowymi, również w zakresie realizacji zasad Europejskiego filaru praw socjalnych, oraz orzecznictwem	dokumenty Semestru Europejskiego są tu przywołane wyłącznie w kontekście praworządności, mimo że warunek horyzontalny obejmuje także prawa i zasady Karty praw podstawowych, w tym prawa socjalne (art. 34 KPP – zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna). Doprecyzowanie wskazuje, że samoocena będzie korzystać również z tablicy wskaźników społecznych i sprawozdań krajowych w zakresie realizacji zasad Europejskiego filaru praw socjalnych. (por. pkt 2.4 i 6.4 Stanowiska)
29	Rozdział 5. Kluczowe zasady i uwarunkowania programowania oraz realizacji, ak. 357	–	Dodanie: Przewidziane zostaną mechanizmy prefinansowania, zaliczkowania i ograniczania wkładu własnego w działaniach dotyczących osób najbardziej potrzebujących, realizowanych przez samorządy o słabszej bazie dochodowej oraz organizacje społeczne.	wymagany wkład krajowy może szczególnie obciążać samorządy o słabszej bazie dochodowej oraz organizacje społeczne. PPKR powinien przewidywać mechanizmy prefinansowania, zaliczkowania i ograniczania wkładu własnego w działaniach dotyczących osób najbardziej potrzebujących. (por. pkt 5.5 Stanowiska)
30	Rozdział 6. Zarys struktury oraz systemu wdrażania, ak. 362	–	Dodanie: W obszarach społecznych wskaźniki będą obejmowały także niezaspokojone potrzeby i	system monitorowania powinien wychodzić poza liczbę projektów i uczestników – mierzyć także niezaspokojone potrzeby i non-

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
			niekorzystanie z należącego wsparcia (non-take-up), jakość, ciągłość i dostępność terytorialną usług, trwałość wsparcia po zakończeniu projektów, a w odniesieniu do bezdomności typologię ETHOS oraz utrzymanie mieszkań po 12 i 24 miesiącach; kluczowe reformy społeczne będą podlegały ocenie wpływu dystrybucyjnego. System monitorowania PPKR zapewni porównywalność z tablicą wskaźników społecznych stosowaną w Semestrze Europejskim, w szczególności w zakresie wskaźników ubóstwa i wykluczenia społecznego.	take-up, jakość i dostępność terytorialną usług, trwałość wsparcia po projekcie, przepływy do i z bezdomności oraz utrzymanie mieszkań po 12 i 24 miesiącach (typologia ETHOS). Ważne reformy społeczne powinny podlegać ocenie wpływu dystrybucyjnego. (por. pkt 7.4 Stanowiska)
31	Rozdział 6. Zarys struktury oraz systemu wdrażania, ak. 365	–	Dodanie: Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu zostanie ujęte jako przekrojowy pakiet łączący właściwe rozdziały krajowe i regionalne, ze wspólnymi celami, wskaźnikami i mechanizmem monitorowania; w szczególności komponent bezdomności będzie łączył rozdziały 2, 3 i 4 (a w odniesieniu do migrantów także rozdział 10), a ubóstwo energetyczne i transportowe – rozdziały 3, 5 i 6 oraz Plan Społeczno-Klimatyczny.	problemy społeczne rozdzielono między rozdziały 2 (mieszkalnictwo), 3 (usługi społeczne, deprywacja), 4 (zdrowie), 5 (transport), 6 (energia) i 10 (migracja), co bez wspólnej matrycy rezultatów grozi fragmentacją. Potrzebny przekrojowy pakiet „Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu” z celami i wskaźnikami wiążącymi odpowiednie rozdziały. (por. pkt 7.1 Stanowiska)
32	Planowane rozdziały krajowe, ak. 374	–	Dodanie: – w tym funkcjonalnie wyodrębnionego komponentu pomocy żywnościowej i bezpieczeństwa żywnościowego osób w sytuacji deprywacji materialnej –	PPKR powinien zawierać funkcjonalnie wyodrębniony komponent „Pomoc żywnościowa i bezpieczeństwo żywnościowe osób w sytuacji deprywacji materialnej”, którego naturalnym miejscem jest krajowy rozdział 3, z powiązaniem z Gwarancją dla Dzieci, usługami społecznymi, zdrowiem, polityką rolną i rozdziałami regionalnymi. (por. pkt 5.3 i 7.1 Stanowiska)
33	16 rozdziałów regionalnych, ak. 385	–	Dodanie: Każdy rozdział regionalny będzie zawierał minimalny standard społeczny, obejmujący diagnozę ubóstwa, bezdomności i dostępności	elastyczność regionalna nie może prowadzić do nierówności praw i podstawowych usług. Każdy rozdział regionalny powinien zawierać m.in. diagnozę ubóstwa, bezdomności i dostępności usług,

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
			usług, cele dotyczące grup w najtrudniejszej sytuacji, minimalny pakiet usług środowiskowych, komponent zapobiegania bezdomności i mieszkań ze wsparciem, standard dostępności pomocy żywnościowej i materialnej, działania ograniczające wykluczenie transportowe i energetyczne oraz plan kadr i trwałości finansowania.	cele dla grup w najtrudniejszej sytuacji, minimalny pakiet usług środowiskowych, komponent zapobiegania bezdomności, standard dostępności pomocy żywnościowej oraz plan kadr i trwałości finansowania. (por. pkt 7.2 Stanowiska)
34	Pomoc techniczna, ak. 398	–	Dodanie: Sposób podziału pomocy technicznej zapewni również budowę zdolności mniejszych organizacji społecznych i samorządów, a nie wyłącznie finansowanie centralnego systemu zarządzania.	wysokość pomocy technicznej i sposób jej podziału muszą zapewniać budowę zdolności mniejszych organizacji oraz samorządów, nie tylko finansowanie centralnego systemu zarządzania. (por. pkt 5.5 Stanowiska)
35	ochrony granic, azylu i migracji oraz bezpieczeństwa wewnętrznego”, ak. 437	–	Dodanie: W składzie komitetów monitorujących i komitetu koordynującego zostanie zapewniona zrównoważona reprezentacja partnerów, w tym organizacji działających z osobami w ubóstwie, organizacji partnerskich pomocy żywnościowej i organizacji specjalistycznych w zakresie bezdomności, a także bezpośredni udział osób z doświadczeniem ubóstwa i bezdomności, wraz z wynagrodzeniem pracy eksperckiej, zwrotem kosztów i wsparciem organizacyjnym.	ogólne odwołanie do partnerów nie jest wystarczające. Należy zagwarantować zrównoważony skład komitetów, reprezentację organizacji działających z osobami w ubóstwie, organizacji partnerskich pomocy żywnościowej i organizacji specjalistycznych ds. bezdomności, bezpośredni udział osób z doświadczeniem ubóstwa i bezdomności oraz wynagrodzenie pracy eksperckiej, zwrot kosztów i wsparcie organizacyjne. (por. pkt 7.3 Stanowiska)
36	Etap II (2025-2027 – programowanie), ak. 448	–	Dodanie: W pracach grup roboczych zostanie zapewniony udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających z osobami w ubóstwie oraz osób z doświadczeniem ubóstwa i bezdomności. Przed finalizacją PPKR zostanie przedstawiony harmonogram prac nad następcą Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu, aktualizacją	konsultacje właściwego Planu w II kw. 2027 r. będą zbyt późnym momentem na nowe kierunki strategiczne. Jeszcze przed zatwierdzeniem Założeń należy zapewnić udział organizacji i osób z doświadczeniem ubóstwa w grupach roboczych oraz przedstawić harmonogram prac nad następcą KPPUiWS, aktualizacją SRUS i rewizją planu Gwarancji dla Dzieci. (por. pkt 8 Stanowiska)

Lp.	Miejsce w Założeniach	Obecne brzmienie	Proponowana zmiana	Uzasadnienie (z odesłaniem do Stanowiska)
			Strategii Rozwoju Usług Społecznych oraz rewizją krajowego planu Gwarancji dla Dzieci.	

Załącznik 2. Stanowisko EAPN Polska wobec proponowanych reform i inwestycji P1-P4

Dokumenty oceniane	tabele proponowanych reform i inwestycji P1-P4, wersje z 6 maja 2026 r.
Zakres	25 kierunków działań: A1-A5, B1-B10, C1-C7 i D1-D3
Status	materiał EAPN Polska do konsultacji i negocjacji PPKR
Data	Warszawa, lipiec 2026 r.

Konkluzja EAPN Polska

Tabele P1-P4 są wartościowym szkieletem programowania, lecz nie tworzą jeszcze kompletnego katalogu reform społecznych. Spośród 25 kierunków tylko B3 można poprzeć bez zasadniczej zmiany logiki; 19 wymaga wiążących warunków społecznych, a 5 – przebudowy. Przed uzgodnieniem PPKR trzeba uzupełnić budżety, kamienie milowe, rezultaty dotyczące ludzi, trwałość finansowania i pakiety interwencji wskazane w niniejszym załączniku.

1. Cel, status i sposób użycia załącznika

Załącznik systematyzuje stanowisko EAPN Polska wobec proponowanych reform i inwestycji opisanych w czterech tabelach roboczych PPKR. Ocena dotyczy całych kierunków działania oraz ich wewnętrznej logiki reform i inwestycji. Nie oznacza akceptacji każdej pozycji kosztowej ani uznania tabel za formalnie uzgodniony katalog reform.

Punktem odniesienia są postulaty głównego Stanowiska EAPN Polska w sprawie założeń PPKR 2028-2034 oraz Stanowiska EAPN Polska dotyczącego realizacji europejskiej strategii przeciwdziałania ubóstwu. Ocena sprawdza przede wszystkim, czy interwencje prowadzą do ograniczania ubóstwa, poprawy dostępu do praw i usług, zmniejszania nierówności terytorialnych oraz wzmacniania udziału osób z doświadczeniem ubóstwa.

W tabelach datowanych na 6 maja 2026 r. występują konkretne proponowane reformy i inwestycje, instytucje odpowiedzialne oraz poziomy wdrażania. Jednocześnie pola finansowania są w zdecydowanej większości puste, a kamienie milowe, wartości bazowe i cele ilościowe nie zostały podane. Dlatego niniejszy dokument posługuje się językiem warunkowej oceny i wskazuje elementy konieczne do dalszych negocjacji.

Legenda ocen

Ocena	Znaczenie
Popieramy	kierunek trafny i możliwy do wpisania do katalogu, po doprecyzowaniu parametrów wykonawczych.
Popieramy warunkowo	kierunek trafny, ale akceptacja wymaga wiążących warunków społecznych, budżetu, kamieni milowych i wskaźników rezultatu.
Wymaga przebudowy	obecny zakres nie odpowiada wystarczająco na problem ubóstwa i wykluczenia albo nie tworzy pełnego łańcucha reforma–inwestycja–rezultat.
Poza minimum społecznym	działanie może mieć uzasadnienie publiczne, lecz nie powinno być zaliczane do minimalnego udziału wydatków na cele społeczne.

2. Wnioski przekrojowe

Nowe tabele wzbogacają wiedzę o architekturze PPKR: porządkują 25 kierunków, pokazują proponowany podział odpowiedzialności między poziom krajowy i regionalny oraz zawierają liczne działania ważne społecznie – zwłaszcza w P2, a częściowo także w P3 i P4. Jednocześnie ujawniają, że społeczny filar PPKR pozostaje zbiorem rozproszonych działań, a nie kompletnym zestawem kluczowych reform.

1. Tabele należy traktować jako katalog propozycji, nie jako zamkniętą listę kluczowych reform PPKR. Zawierają one działania opisane z różną szczegółowością, często bez mierzalnego rezultatu i bez decyzji finansowej.
2. Największą wartością materiału jest pokazanie możliwej architektury wykonawczej: poziomu krajowego lub regionalnego, instytucji odpowiedzialnych, form wsparcia i powiązań między priorytetami. To pozwala przejść od ogólnych założeń do rozmowy o konkretnych instrumentach.
3. Największą luką jest brak pełnego łańcucha programowania. W większości pozycji nie ma budżetu UE i krajowego, wartości bazowych, celów pośrednich, kamieni milowych, zasad trwałości ani mierników faktycznej poprawy sytuacji osób zagrożonych ubóstwem.
4. Działania społeczne są liczne, lecz rozproszone głównie w P2 i nie składają się w formalne pakiety reform: adekwatnego dochodu, Gwarancji dla Dzieci, przeciwdziałania bezdomności, dostępnych usług społecznych i opieki długoterminowej, bezpieczeństwa żywnościowego oraz aktywnej integracji.
5. Logika terytorialna jest widoczna, ale nie opiera się jeszcze na minimalnym standardzie dostępu do usług. PPKR powinien wskazać mierzalne normy dostępności transportu, opieki, edukacji, mieszkalnictwa, zdrowia i pomocy społecznej oraz mapy „białych plam”.
6. P1 i P3 muszą podlegać warunkowości społecznej. Pomoc dla przedsiębiorstw, cyfryzacja, energetyka i infrastruktura powinny być wiązane z dobrymi miejscami pracy, dostępnością, ochroną odbiorców wrażliwych, sprawiedliwym podziałem korzyści i zasadą niepogarszania sytuacji najuboższych.
7. Konieczna jest jednoznaczna demarkacja PPKR z Planem Społeczno-Klimatycznym. Wspólna diagnoza, kryteria kwalifikowania i wskaźniki powinny zapobiegać zarówno podwójnemu finansowaniu, jak i pozostawieniu osób ubogich bez wsparcia między instrumentami.
8. Partycypacja została dostrzeżona w P4, lecz musi stać się zasadą wszystkich priorytetów. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i osoby z doświadczeniem ubóstwa potrzebują płatnego, dostępnego i udokumentowanego udziału w projektowaniu, monitorowaniu i ocenie.
9. W świetle stanowiska EAPN dotyczącego europejskiej strategii przeciwdziałania ubóstwu należy wyodrębnić dodatkowy pakiet dla osób starszych. Obecne działania opiekuńcze i zdrowotne nie tworzą jeszcze spójnej odpowiedzi na ubóstwo dochodowe, samotność, wykluczenie cyfrowe, przemoc, koszty mieszkania i energii oraz brak dostępnej opieki i ubóstwo opiekuńcze.

Zasada interpretacyjna

Samo występowanie działania w tabeli nie wystarcza. EAPN Polska oczekuje wiążącego łańcucha: rozpoznany problem → reforma systemowa → inwestycje → budżet → kamienie milowe → rezultat dla ludzi → trwałość po zakończeniu finansowania UE.

3. P1. Konkurencyjność

P1 zawiera 31 proponowanych działań dotyczących innowacji, przemysłu, cyfryzacji, szkolnictwa wyższego i transportu. Kierunki mogą wspierać dobrobyt, lecz tabela prawie nie pokazuje, komu przypadną korzyści, jakie powstaną miejsca pracy i czy inwestycje zmniejszą nierówności. EAPN Polska popiera je wyłącznie przy wprowadzeniu horyzontalnej warunkowości społecznej; A4 wymaga głębszej przebudowy.

Co tabela wnosi

- Rozdziela instrumenty krajowe i regionalne oraz wskazuje instytucje odpowiedzialne za większość działań.
- Łączy reformy systemowe z inwestycjami w ekosystemy innowacji, sektory technologiczne i szkolnictwo wyższe; transformacja cyfrowa przedsiębiorców obejmuje wyłącznie inwestycje, bez reformy.
- W transporcie dostrzega integrację taryfową i biletową, transport publiczny oraz potrzebę lepszego powiązania poziomów zarządzania.
- Pokazuje obszary, w których można zastosować społeczne warunki pomocy publicznej i kryteria sprawiedliwej transformacji rynku pracy.

Macierz stanowiska EAPN Polska

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
A1 Ekosystem innowacji i wzrostu firm Ewaluacja nauki; transfer technologii; infrastruktura B+R; kompetencje; startupy i finansowanie wysokiego ryzyka.	Popieramy warunkowo	Wprowadzić społeczne kryteria wyboru i umów: trwałe miejsca pracy dobrej jakości, dostępność, udział MŚP i podmiotów ekonomii społecznej, korzyści dla słabszych regionów oraz otwarte upowszechnianie rezultatów finansowanych publicznie. Ocena komercjalizacji nie może wypierać badań odpowiadających na potrzeby społeczne.	Trwałe miejsca pracy i ich jakość; udział MŚP/PES i regionów słabszych; udział projektów dostępnych; społeczny zwrot z inwestycji; skala otwartego transferu wiedzy.
A2 Baza przemysłowa i nowe technologie Wybór kluczowych technologii; programy sektorowe; umiędzynarodowienie; wykorzystanie EFK; specjalizacje regionalne.	Popieramy warunkowo	Każdą pomoc publiczną powiązać z utrzymaniem i tworzeniem stabilnego zatrudnienia, wynagrodzeniami, dialogiem z pracownikami, szkoleniem osób wypieranych przez zmianę technologiczną oraz brakiem agresywnej optymalizacji podatkowej. Wybór sektorów oceniać także przez wpływ na usługi podstawowe, klimat i spójność terytorialną.	Miejsca pracy netto po 3 i 5 latach; mediana płac i udział umów stabilnych; liczba pracowników objętych przekwalifikowaniem; rozkład regionalny pomocy; naruszenia warunków społecznych.
A3 Transformacja cyfrowa przedsiębiorców	Popieramy warunkowo	Do audytu technologicznego dodać audyt wpływu na pracę, prywatność, niedyskryminację i dostępność. Wsparcie uzależnić od planu konsultowanego z pracownikami, przekwalifikowania przed redukcją	Utrzymane i nowe miejsca pracy; osoby przekwalifikowane i zatrudnione po 12 miesiącach; wdrożenia z oceną ryzyka AI i

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
Doradztwo i inwestycje w robotyzację, AI, chmurę, dane oraz podstawową cyfryzację MŚP.		zatrudnienia, nadzoru człowieka nad AI oraz dostępności produktów i usług. MŚP z obszarów słabszych powinny otrzymać wsparcie doradcze bez wymogu wysokiego wkładu własnego.	dostępności; udział mikrofirm i regionów słabszych.
A4 Jakość szkolnictwa wyższego Zmiana oferty kształcenia; kompetencje przyszłości; umiędzynarodowienie; kadry akademickie (uczenie dorosłych wymienione wyłącznie w opisie wyzwania – bez żadnego działania).	Wymaga przebudowy	Uzupełnić logikę rynku pracy o równość dostępu i warunki studiowania. Włączyć reformę pomocy materialnej, stypendiów i usług dla studentów; inwestycje w dostępne akademiki, zdrowie psychiczne, opiekę nad dziećmi i racjonalne usprawnienia. Priorytet nadać osobom z rodzin o niskich dochodach, z pieczy zastępczej, z niepełnosprawnościami, NEET i dorosłym o niskich kwalifikacjach. Ograniczyć prekaryzację młodych naukowców.	Udział i ukończenie studiów wg dochodu/pochodzenia; dostępne miejsca w akademikach i koszt najmu; czas oczekiwania na pomoc psychiczną; beneficjenci wsparcia materialnego; stabilność zatrudnienia kadr.
A5 Europejskie i krajowe sieci transportowe oraz transport niskoemisyjny (TEN-T, KDP, porty, kolej) Planowanie i integracja transportu; infrastruktura i tabor; transport publiczny; taryfy, bilety i zarządzanie mobilnością; drogi krajowe TEN-T i porty morskie.	Popieramy warunkowo	Pozytywną integrację planowania, taryf i biletów rozszerzyć o krajowy minimalny standard dostępności transportowej. Zapewnić taryfy socjalne, kanały zakupu bez smartfona i konta bankowego, dostępność taboru i informacji, transport na żądanie na obszarach wiejskich oraz utrzymanie nierentownych społecznie potrzebnych połączeń. Inwestycje drogowe nie mogą wypierać transportu zbiorowego.	Czas i koszt dojazdu do pracy, szkoły, lekarza i OPS; częstotliwość połączeń; ludność poza standardem; zasięg taryf socjalnych; dostępność pojazdów/przystanków; udział wydatków gospodarstwa na transport.

Źródło: Zał. 2.1. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P1 Konkurencyjność; arkusz „P1. Konkurencyjność”; wiersze 9–39. Opracowanie i ocena: EAPN Polska. Nazwy kierunków i opisy zakresów w kolumnie pierwszej są skróconymi parafrazami EAPN Polska; pełne brzmienie kierunków znajduje się w arkuszu źródłowym.

Warunki szczególne

- Kryteria społeczne powinny być warunkiem umowy i podstawą odzyskania części pomocy w razie niewykonania, a nie wyłącznie kryterium punktowym.
- Wartość dodana, komercjalizacja i poziom cyfryzacji nie są wystarczającymi rezultatami P1; trzeba mierzyć jakość pracy, dostępność i terytorialny rozkład korzyści.

4. P2. Spójność

P2 jest najważniejszym społecznie i najbardziej rozbudowanym priorytetem: obejmuje 68 proponowanych działań. Zawiera wiele elementów postulowanych przez EAPN – usługi społeczne, mieszkalnictwo, żywność, integrację, zdrowie, transport i sprawiedliwą transformację. Nie tworzy jednak spójnych reform praw i zabezpieczenia dochodowego, a tabela nie podaje żadnych kwot finansowania, wskaźniki zaś są jedynie nazwane – bez wartości docelowych, a dla części działań pozostają do ustalenia. B3 można poprzeć co do kierunku; siedem kierunków wymaga spełnienia dodatkowych warunków, a B6 i B10 – przebudowy.

Co tabela wnosi

- W jednym priorytecie gromadzi rynek pracy, edukację, usługi, mieszkalnictwo, zdrowie, żywność, innowacje społeczne oraz instrumenty sprawiedliwej transformacji.
- Rozpoznaje białe plamy usługowe, obszary marginalizowane i depopulacyjne oraz potrzebę mobilnych i środowiskowych form wsparcia.
- Wskazuje mieszkania wspomagane, społeczne agencje najmu oraz grupy szczególnie narażone na bezdomność.
- Przewiduje kontynuację pomocy żywnościowej i materialnej z działaniami towarzyszącymi.
- Pokazuje możliwe punkty styku PPKR z Planem Społeczno-Klimatycznym, choć nie rozstrzyga jeszcze demarkacji, kryteriów ani finansowania.

Macierz stanowiska EAPN Polska

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
B1 Rynek pracy, edukacja i włączenie Aktywizacja; migranci; osoby z niepełnosprawnościami; ekonomia społeczna; uczenie dorosłych; edukacja włączająca.	Popieramy warunkowo	Oprócz interwencji na aktywnym włączeniu łączącym trzy filary: adekwatny dochód, dostępne usługi i dobrej jakości pracę. Uzupełnić ochronę osób bezrobotnych i pracujących niestandardowo, Gwarancję dla Dzieci i Gwarancję dla Młodzieży, opiekę nad dziećmi i osobami zależnymi, racjonalne usprawnienia oraz indywidualne wsparcie bez sankcji socjalnych. Ekonomia społeczna potrzebuje popytu publicznego i finansowania rozwoju.	Trwałe zatrudnienie po 6/12/24 mies.; płace i typ umowy; dochód gospodarstwa; dostęp do opieki/usług; udział PES w zamówieniach; przerwanie nauki; zasięg wsparcia grup w najtrudniejszej sytuacji.
B2 Transformacja obszarów przemysłowych (kompetencje i miejsca pracy) Przekwalifikowanie i dostosowanie pracowników, przedsiębiorstw i terytoriów do zmian zielonych i przemysłowych.	Popieramy warunkowo	Zamiast samych szkoleń wprowadzić regionalne umowy sprawiedliwej transformacji: prognozę miejsc pracy, czasowe zabezpieczenie dochodu, prawo do szkolenia w czasie pracy, gwarancję oferty pracy lub usługi, wsparcie mobilności i udział związków, JST, PES oraz osób dotkniętych zmianą. Pomoc dla firm warunkować utrzymaniem zatrudnienia.	Przejście do pracy bez okresu ubóstwa; zatrudnienie i zarobki po 12/24 mies.; ukończenie kwalifikacji; miejsca pracy netto; odsetek osób objętych zabezpieczeniem dochodu; realizacja uzgodnień regionalnych.
B3 Obszary marginalizowane i depopulacyjne Woda i kanalizacja; RLKS; transport autobusowy; słabe szkoły; białe plamy opieki; usługi mobilne i lokalne.	Popieramy	Utrzymać szeroki pakiet i nadać mu ramę regionalnego minimum społecznego. Diagnoza powinna łączyć ubóstwo dochodowe z czasem dostępu do szkoły, zdrowia, opieki, transportu, mieszkania i internetu. Wsparcie kierować według deprivacji, nie wyłącznie kategorii administracyjnej terytorium; zapewnić wieloletnie finansowanie usług po zakończeniu projektu.	Ludność poza standardem dostępu do usług; czas dojazdu; AROPE i skrajne ubóstwo; zasięg ECEC i transportu; odsetek mieszkań z wodą/kanalizacją; trwałość usług po 3 latach; odpływ ludności.
B4 Policentryczna sieć miast i rewitalizacja Rozwój policentrycznej sieci miast i miejskich obszarów funkcjonalnych,	Popieramy warunkowo	Wprowadzić obowiązkową diagnozę ubóstwa i kosztów mieszkania, udział mieszkańców od początku oraz zabezpieczenia przed gentryfikacją, eksmisją i wypieraniem usług codziennych. Co najmniej część zasobu odnowionego ze środków publicznych przeznaczać na mieszkania dostępne cenowo i lokale usług społecznych.	Zmiana kosztów mieszkania i czynszów; eksmisje i przesiedlenia; udział mieszkań dostępnych cenowo; ubóstwo mieszkańców przed/po; dostęp do usług; mieszkańcy współdecydujący o programie.

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
transport publiczny i adaptacja do zmian klimatu; uzupełniając kompleksowa rewitalizacja obszarów zdegradowanych o celach społecznych, środowiskowych i gospodarczych.			
B5 Mieszkalnictwo Koordynacja polityki; mieszkania na dostępny wynajem; lokale wspomagane, treningowe i usługowe; SAN; grupy w kryzysie.	Popieramy warunkowo	Uznać dostęp do stabilnego mieszkania za rezultat prawny i społeczny. Dopuszczać bezpośrednio inwestycje w mieszkalnictwo komunalne, społeczne i wspomagane; przyjąć ramy ETHOS, prewencję eksmisji, podejście „Najpierw Mieszkanie” (Housing First) i zasadę niewypisywania z instytucji do bezdomności. Zapewnić ochronę lokatorów, przystępność czynszu, standard jakości, usługi środowiskowe i pierwszeństwo osób bezdomnych, opuszczających pieczę, starszych i z niepełnosprawnościami.	Liczba osób w bezdomności wg ETHOS; trwałe wyjścia i utrzymanie mieszkania 12/24 mies.; eksmisje, którym udało się zapobiec; przeciążenie kosztami; czas oczekiwania; zasób komunalny/społeczny; czynsz do dochodu.
B6 Odporność i rozwój wschodnich obszarów przygranicznych (granica zewnętrzna UE) Infrastruktura i zdolność reagowania terytoriów przygranicznych na presję geopolityczną i kryzysową.	Wymaga przebudowy	Dodać pełny komponent odporności społecznej: ciągłość wypłaty świadczeń, dostaw żywności i leków, opieki, mieszkalnictwa oraz działania OPS, samorządów i NGO. Plany muszą obejmować uchodźców i migrantów, osoby bezdomne, starsze, z niepełnosprawnościami i bez dostępu cyfrowego; zapewniać dostępne ostrzeżenie, ewakuację i schronienie. Infrastruktura bezpieczeństwa nie może wypierać usług społecznych.	Czas odtworzenia świadczeń/usług; zapasy i plany ciągłości; osoby objęte dostępnym ostrzeżeniem i ewakuacją; miejsca schronienia dostępne; finansowanie lokalnych NGO; przerwy w opiece i dostawach.
B7 Zdrowie, opieka i usługi społeczne POZ/AOS; profilaktyka i zdrowie psychiczne; opieka długoterminowa; usługi środowiskowe, wytchnieniowe i mobilne; CUS i piecza.	Popieramy warunkowo	Nadać pierwszeństwo usługom domowym i środowiskowym, deinstytucjonalizacji, asystencji osobistej i koordynacji przypadku. Reforma musi określić koszyk, standard jakości, normy kadrowe, godne wynagrodzenia, wsparcie opiekunów nieformalnych i ustawowe finansowanie usług po projekcie. Infrastruktura nie może utrzymywać segregacji; użytkownicy współdecydują o usługach.	Niezaspokojone potrzeby i ubóstwo opiekuńcze; czas oczekiwania; zasięg usług domowych/środowiskowych; odejścia z instytucji; jakość życia użytkowników; płace, wakaty i rotacja kadr; obciążenie opiekunów; trwałość finansowania.
B8 Pomoc żywnościowa i materialna Żywność, karty lub bony, artykuły higieniczne i chemia domowa, działania towarzyszące oraz współpraca z organizacjami partnerskimi.	Popieramy warunkowo	Zabezpieczyć odrębną, chronioną alokację i ciągłość roczną; indeksować kryteria dochodowe i zachować szybką pomoc ratunkową. Zapewnić wybór, wartość odżywczą, dostosowanie kulturowe, higienę i godność. Finansować podstawowe koszty organizacji partnerskich, magazyny, chłodnię i transport. Pomoc nie może być warunkowana wolontariatem, aktywizacją, zgodą na inne usługi ani sankcjami.	Niepewność żywnościowa; pokrycie populacji uprawnionej; ciągłość i czas oczekiwania; wartość koszyka; udział form zapewniających wybór; koszty/logistyka partnerów; skargi dotyczące warunkowania i godności.
B9 Innowacje społeczne	Popieramy warunkowo	Finansować współprojektowanie z użytkownikami, dostępne prototypy, niezależną ewaluację i skalowanie rozwiązań o potwierdzonym efekcie.	Użytkownicy współprojektujący; rozwiązania z potwierdzonym efektem; wdrożenia przejęte do

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
Testowanie i skalowanie nowych rozwiązań odpowiadających na problemy społeczne, z preferencją dla obszarów kumulacji negatywnych zjawisk (zmarginalizowanych, wiejskich, restrukturyzacji przemysłowej).		Każdy projekt powinien mieć właściciela systemowego i ścieżkę przejścia do stałego finansowania. Wprowadzić ocenę praw, etyki i ryzyka dyskryminacji; innowacja nie może obniżać ustawowego standardu usługi.	polityki/finansowania; poprawa jakości życia; dostępność; skala regionalna; przypadki naruszeń praw.
B10 Skutki społeczne polityki klimatycznej UE i Plan Społeczno-Klimatyczny Czyste Powietrze; mieszkania społeczne i komunalne; ubóstwo energetyczne; renowacje, doradztwo, energia społecznościowa, transport oraz bezpośrednie wsparcie dochodów warunkowane wdrożeniem ETS2.	Wymaga przebudowy	Uzgodnić z PSK jedną diagnozę, definicję ubóstwa energetycznego i transportowego, kryteria kwalifikowania, bazę beneficjentów oraz wspólne wskaźniki. Najubożsi, lokatorzy i mieszkalnictwo komunalne muszą otrzymywać dotacje bez finansowania z góry, ochronę przed wzrostem czynszu i odłączeniem energii oraz gwarancję dostępu do transportu. Systemy i operatorzy muszą być gotowi przed ETS2; wsparcie dochodowe powinno uzupełniać działania inwestycyjne.	Obciążenie rachunkami; odłączenia i zaległości; renowacje w najniższych kwintylach/zasobie komunalnym; spadek zużycia i kosztu netto; zmiana czynszu; dostęp do transportu; luki i podwójne finansowanie PPKR–PSK.

Źródło: Zał. 2.2. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P2 Spójność; arkusz „P2. Spójność”; wiersze 9–76. Opracowanie i ocena: EAPN Polska. Nazwy kierunków i opisy zakresów w kolumnie pierwszej są skróconymi parafrazami EAPN Polska; pełne brzmienie kierunków znajduje się w arkuszu źródłowym.

Warunki szczególne

- B5 powinien stać się formalnym pakietem mieszkaniowo-bezdomnościowym, a nie wyłącznie zbiorem typów lokali. Reforma musi określać odpowiedzialność państwa, samorządu i usług.
- B7 wymaga ustawowego mechanizmu finansowania po zakończeniu projektu; bez niego rozbudowa usług będzie krótkotrwała i pogłębi nierówności między gminami.
- B8 powinien zachować logikę prawa do pomocy i godności. Działania towarzyszące mogą być oferowane, ale nie mogą być warunkiem otrzymania żywności lub materiałów.
- B10 nie może pozostawać technicznym wykazem możliwych działań PSK. Potrzebuje jednej ścieżki klienta, odpowiedzialnego operatora, finansowania, harmonogramu przed ETS2 i procedury skargowej.

5. P3. Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo

P3 obejmuje 48 proponowanych działań. Może ograniczać koszty energii, zanieczyszczenie i ryzyka klimatyczne, ale w obecnym kształcie słabo identyfikuje gospodarstwa o niskich dochodach i społeczne skutki transformacji. Wszystkie kierunki wymagają warunków dystrybucyjnych; C6 należy przebudować, a wydatków militarnych w C7 nie wolno zaliczać do minimalnego udziału wydatków społecznych.

Co tabela wnosi

- Łączy OZE, efektywność energetyczną, sieci, transport niskoemisyjny, gospodarkę obiegu zamkniętego, adaptację klimatyczną i odporność państwa.
- Umożliwia powiązanie renowacji budynków i spółdzielni energetycznych z ograniczaniem ubóstwa energetycznego.
- W działaniach kryzysowych dostrzega rolę samorządów, OPS i organizacji pozarządowych, co daje podstawę do zbudowania standardu odporności społecznej.
- Pokazuje potrzebę krajowych i regionalnych instrumentów, ale nie rozstrzyga kosztów dla gospodarstw domowych ani dystrybucji korzyści.

Macierz stanowiska EAPN Polska

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
C1 Odnawialne źródła energii Rozwój OZE, magazynowania, źródeł rozproszonych i spółdzielni energetycznych oraz niezbędnych instrumentów systemowych.	Popieramy warunkowo	Wprowadzić priorytet dla energetyki obywatelskiej, społecznej i komunalnej z obowiązkowym udziałem gospodarstw o niskich dochodach. Wsparcie ma przekładać się na trwałe obniżenie rachunków, a nie wyłącznie wzrost mocy. Zapewnić granty, doradztwo, brak wkładu z góry i ochronę lokatorów oraz odbiorców wrażliwych.	Spadek rachunku netto najuboższych; udział gospodarstw niskodochodowych w społecznościach; moc społeczna/komunalna; liczba odbiorców chronionych; udział korzyści pozostający lokalnie.
C2 Efektywność energetyczna budynków Renowacje, ciepłownictwo, doradztwo i poprawa efektywności energetycznej zasobu publicznego, mieszkaniowego i przedsiębiorstw.	Popieramy warunkowo	Pierwszeństwo nadać budynkom o największym ubóstwie energetycznym, mieszkaniom komunalnym i lokalom o złym standardzie. Dla najuboższych stosować dotacje 100% i finansowanie faktur bez wkładu z góry, punkt kompleksowej obsługi oraz ochronę przed wzrostem czynszu, eksmisją i odłączeniem energii. Mierzyć koszt po renowacji, nie tylko oszczędność energii.	Obciążenie kosztami energii; zaległości/odłączenia; renowacje w kwintylach dochodu i zasobie komunalnym; koszt netto i temperatura w domu; zmiana czynszu; jakość powietrza wewnętrznego.
C3 Sieci i dekarbonizacja transportu Rozwój i modernizacja sieci energetycznych oraz infrastruktury i taboru dla niskoemisyjnego transportu.	Popieramy warunkowo	Koszt modernizacji sieci rozkładać progresywnie i chronić odbiorców wrażliwych w taryfach. W transporcie pierwszeństwo nadać zbiorowym połączeniom i białym płomom, a nie subsydiowaniu prywatnych pojazdów dla osób o wyższych dochodach. Infrastruktura ładowania i informacja muszą być dostępne, a integracja z A5 i B10 – obowiązkowa.	Wpływ taryf wg kwintyla dochodu; odłączenia; ludność poza standardem transportowym; pasażerowie i koszt przejazdu; udział wsparcia dla transportu zbiorowego; dostępna infrastruktura.
C4 Gospodarka obiegu zamkniętego i środowisko Odpady, zasoby, rekultywacja i ograniczanie zanieczyszczeń, w tym usuwanie	Popieramy warunkowo	Zastosować kryterium sprawiedliwości środowiskowej: pierwszeństwo dla społeczności narażonych na zanieczyszczenie i gospodarstw bez środków na wkład własny. Usuwanie azbestu i podłączenia do wody, kanalizacji lub systemu odpadów powinny obejmować pełne koszty najuboższych. Opłaty za usługi komunalne muszą pozostać przystępne.	Narażenie na zanieczyszczenie wg dochodu/terytorium; budynki ubogich gospodarstw bez azbestu; dostęp do wody/kanalizacji; udział opłat w dochodzie; dzikie składowiska i jakość środowiska.

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
azbestu.			
C5 Adaptacja klimatyczna i przyroda Ochrona przyrody, retencja, przeciwdziałanie suszy i powodziom, adaptacja terytoriów oraz infrastruktura wodno-kanalizacyjna (upały – tylko w opisie wyzwania; systemy ostrzegania ujęte w C6).	Popieramy warunkowo	Plany adaptacji oprócz na mapach podatności społecznej, łączących ryzyko klimatyczne z dochodem, wiekiem, zdrowiem, niepełnosprawnością i jakością mieszkania. Zapewnić bezpłatne, dostępne ostrzeganie, wodę, chłodne przestrzenie, wsparcie domowe, ciągłość opieki i ochronę osób bezdomnych. Unikać inwestycji podnoszących czynsze i wypierających mieszkańców.	Zgony i hospitalizacje w falach upałów; osoby objęte ostrzeganiem i planem wsparcia; dostęp do chłodnych miejsc/wody; przerwy w usługach; szkody wg dochodu; przesiedlenia związane z inwestycją.
C6 Odporność i bezpieczeństwo cywilne Zdolności państwa, samorządu i służb do zapobiegania kryzysom, reagowania i ochrony ludności.	Wymaga przebudowy	Wyodrębnić reformę minimalnego standardu odporności społecznej w każdej gminie: ciągłość świadczeń, żywności, leków, opieki, schronienia, łączności i usług OPS. Plany mają obejmować osoby starsze, z niepełnosprawnościami, bezdomne, migrantów, dzieci i osoby bez dostępu cyfrowego; NGO powinny mieć wieloletnie finansowanie gotowości. Wydatki wyłącznie na bezpieczeństwo nie mogą być zaliczane do społecznego minimum PPKR.	Gminy spełniające standard; czas odtworzenia świadczeń/usług; dostępne plany ewakuacji i schronienia; rezerwy żywności/leków; osoby szczególnego ryzyka objęte planem; finansowanie NGO.
C7 Odporność strategicznych sektorów Zdolności produkcyjne i łańcuchy dostaw, m.in. leków i materiałów medycznych, technologii strategicznych oraz przemysłu obronnego.	Warunkowo; część poza minimum	W części lekowej powiązać wsparcie z dostępnością cenową, rezerwami i ciągłością dostaw dla pacjentów oraz z dobrymi miejscami pracy. Pomoc sektorowa wymaga warunków cenowych i zwrotu korzyści publicznych. Inwestycje przemysłu obronnego należy przejrzysto wyodrębnić: nie mogą pomniejszać społecznej alokacji ani być zaliczane do minimalnego udziału wydatków społecznych.	Braki i ceny leków; czas pokrycia rezerwami; dostępność dla pacjentów; miejsca pracy i płace; warunki pomocy publicznej; osobne raportowanie części obronnej i społecznej.

Źródło: Zał. 2.3. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P3 Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo; arkusz „P3. Transf energ, odporn i bezp”; wiersze 9–59. Opracowanie i ocena: EAPN Polska. Nazwy kierunków i opisy zakresów w kolumnie pierwszej są skróconymi parafrazami EAPN Polska; pełne brzmienie kierunków znajduje się w arkuszu źródłowym.

Warunki szczególne

- W C1–C3 podstawową miarą sprawiedliwości powinien być rachunek netto i dostęp gospodarstwa domowego, nie wyłącznie moc, liczba instalacji lub redukcja emisji.
- C6 i B6 powinny korzystać z jednego standardu odporności społecznej, a nie tworzyć dwa równoległe systemy planowania kryzysowego.
- Części militarnej C7 – a także działań obronnych i podwójnego zastosowania ujętych w C6 – nie należy uwzględniać ani w społecznym minimum finansowym, ani w sprawozdawczości rezultatów społecznych.

6. P4. Sprawne państwo i ochrona wartości UE

P4 obejmuje 16 proponowanych działań i zawiera ważne otwarcie na społeczeństwo obywatelskie, dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz cyfryzację administracji. Aby priorytet wzmocnił prawa socjalne, musi wyjść poza sprawność instytucji i mierzyć dostępność, skuteczność odwołań, ograniczenie niekorzystania ze świadczeń oraz realny wpływ organizacji i osób z doświadczeniem ubóstwa.

Co tabela wnosi

- D1 po raz pierwszy łączy reformę współpracy administracji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z inwestycjami w zdolności, edukację obywatelską i wartości UE.
- D2 zawiera reformy organizacyjne, cyfryzację sądów i mediację, co może poprawić dostęp do praw pod warunkiem włączenia sporów socjalnych i bezpłatnej pomocy prawnej.
- D3 tworzy podstawę do interoperacyjności danych i automatyzacji usług, którą można wykorzystać do proaktywnego przyznawania świadczeń i zmniejszania non-take-up.

Macierz stanowiska EAPN Polska

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
D1 Spółeczeństwo obywatelskie i wartości UE Ramy współpracy administracji z NGO; wolontariat; edukacja obywatelska; zdolności NGO i partnerów społecznych.	Popieramy warunkowo	Rozwinąć reformę do pięciu elementów: test wpływu na NGO; standard dialogu krajowego i regionalnego; stabilne finansowanie instytucjonalne i uproszczenia; bezpieczny wolontariat i uznawanie kompetencji; włączająca edukacja obywatelska. Inwestycje powinny wspierać federacje, rzecznictwo, watchdog, lokalne centra, mikrogranty, społeczną infrastrukturę wykorzystującą zasoby publiczne, dostępność i odporność cyfrową. Stosować granty 3–5-letnie, zaliczki, stawki ryczałtowe, koszty pośrednie i brak obowiązkowego wkładu własnego, z kopertami krajowymi i regionalnymi oraz gwarancją dostępu dla małych i lokalnych organizacji. Wolontariat nie może zastępować odpłatnej pracy ani ustawowych usług publicznych i nie może być warunkiem dostępu do pomocy, świadczenia lub usług.	Wieloletnie granty i ich zasięg regionalny; udział środków dla małych i lokalnych organizacji; stabilność zatrudnienia NGO; konsultacje z uzasadnioną odpowiedzią zwrotną i wdrożone rekomendacje; udział federacji i osób z doświadczeniem ubóstwa z prawem głosu; czas/koszt obsługi; przypadki odwetu lub celowego odcinania lub znacznego ograniczania finansowania (defunding).
D2 Prawo i wymiar sprawiedliwości Sprawność sądów; cyfryzacja postępowań i rejestrów; kompetencje kadr; mediacja, w tym pozasądowa.	Wymaga przebudowy	Uzupełnić sprawność instytucji o faktyczny dostęp do praw socjalnych. Włączyć bezpłatną pomoc prawną i rzecznictwo w sprawach świadczeń, eksmisji, zadłużenia, pracy, niepełnosprawności i dyskryminacji; mediację zapobiegającą eksmisji oraz zdolności prawne NGO. Obowiązkowe skierowanie do mediacji nie może ograniczać prawa do sądu ani pogarszać pozycji słabszej strony; wynik mediacji musi pozostać dobrowolny. Cyfryzacja musi zachować kanał analogowy, dostępność, wsparcie człowieka i możliwość skutecznego odwołania. Wspierać pełne wykonywanie Europejskiej Karty Społecznej i ratyfikację i pełne wykonanie Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.	Czas i koszt dojścia do rozstrzygnięcia; osoby korzystające z bezpłatnej pomocy; skuteczne odwołania w sprawach socjalnych; eksmisje, którym udało się zapobiec; dostępne usługi; różnice regionalne; satysfakcja użytkowników.
D3 Administracja i nowoczesne technologie AI w administracji; standaryzacja i integracja danych (interoperacyjność –	Popieramy warunkowo	Ukierunkować dane i AI na proaktywne przyznawanie świadczeń, ograniczanie non-take-up, koordynację usług i analizę dystrybucyjną. Wprowadzić rejestr algorytmów, ocenę praw i dyskryminacji, minimalizację danych, audyt, wyjaśnialność, nadzór człowieka oraz skuteczne odwołanie. Każda e-usługa musi mieć równoważny kanał analogowy i wsparcie dla osób wykluczonych cyfrowo.	Non-take-up i proaktywne przyznawanie; czas załatwienia sprawy; odwołania i zmiany decyzji; różnice błędów algorytmicznych między grupami; dostępność cyfrowa; korzystanie z kanałów analogowych; zaufanie użytkowników.

Kierunek i zakres tabeli	Ocena EAPN	Stanowisko i niezbędne uzupełnienia	Oczekiwane rezultaty / wskaźniki
tylko w opisie wyzwania); cyfrowe usługi; kompetencje; zarządzanie oparte na danych.			

Źródło: Zał. 2.4. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P4 Sprawne państwo i ochrona wartości UE; arkusz „P4. Sprawne państwo_wartości UE”; wiersze 9–24. Opracowanie i ocena: EAPN Polska.

Warunki szczególne

- Alokacja D1 powinna być wyodrębniona w PPKR, z kopertami krajowymi i regionalnymi, i uzupełniać, a nie zastępować AgoraEU/CERV ani finansowanie krajowe. Zgodnie z opinią EKES SOC/845 co najmniej 1% środków EFS powinien być przeznaczony na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego na obu poziomach (krajowym i regionalnym); jest to rekomendacja, a nie obowiązujące minimum prawne — stanowi dodatkowe minimum instytucjonalne i nie zastępuje postulowanego przez EAPN 25-procentowego minimum społecznego PPKR.
- Organizacje uczestniczące w programowaniu, monitorowaniu i ewaluacji PPKR potrzebują finansowania kosztów udziału i niezależności od instytucji, które oceniają. Osoby z doświadczeniem ubóstwa muszą mieć odrębną reprezentację i prawo głosu. Dobór organizacji i federacji powinien być jawny i pluralistyczny, a proces dostępny dla małych i terenowych podmiotów; konieczne są zasady konfliktu interesów, zwłaszcza przy wyborze projektów.
- D2 i D3 powinny podlegać ocenie zgodności z Kartą praw podstawowych UE, ochroną danych i Europejskim filarem praw socjalnych oraz niezależnemu mechanizmowi skargowemu.

7. Interwencje nieobecne lub niewystarczająco ujęte w P1-P4

Poniższe pakiety powinny zostać wpisane do listy proponowanych interwencji PPKR albo wyodrębnione z działań obecnie rozproszonych. Każdy pakiet łączy reformę systemową z inwestycjami, tak aby środki UE nie finansowały wyłącznie krótkotrwałych projektów. Świadczenia pieniężne o charakterze ciągłym powinny pozostać finansowane z budżetu krajowego; PPKR może finansować zmianę systemu, dane, obsługę, dotarcie do osób uprawnionych i infrastrukturę usług.

Dochody, dzieci i mieszkalnictwo

Pakiet do dodania	Konieczna reforma	Inwestycje PPKR	Kluczowy rezultat
1. Krajowe ramy przeciwdziałania ubóstwu i zakończenia bezdomności na lata 2028-2034	Wiążące cele redukcji AROPE, skrajnego ubóstwa i luki ubóstwa; koordynator wysokiego szczebla; obowiązkowa ocena dystrybucyjna; rada osób z doświadczeniem ubóstwa.	Zintegrowany monitoring; obserwatorium ubóstwa; finansowanie udziału i niezależnej ewaluacji; lokalne punkty praw i usług.	Mniej osób w ubóstwie i mniejsza głębokość ubóstwa; decyzje publiczne korygowane po teście społecznym.
2. Adekwatny dochód i ograniczenie non-take-up	Adekwatność i automatyczna indeksacja minimum dochodowego oraz świadczeń rodzinnych; ochrona osób pracujących niestandardowo; uproszczenie i proaktywne ustalanie prawa.	Interoperacyjne dane, kalkulator praw, proaktywne zawiadomienia/przyznania, outreach, asysta i szkolenie administracji; ciągłe transfery finansowane krajowo.	Wzrost adekwatności i wykorzystania świadczeń; spadek skrajnego ubóstwa i liczby osób uprawnionych poza systemem.
3. Gwarancja dla Dzieci	Krajowy i regionalne plany z jednym koordynatorem, wiążącymi celami oraz pierwszeństwem dzieci w ubóstwie, pieczy, z niepełnosprawnościami i z rodzin migranckich.	ECEC, posiłki, zdrowie i zdrowie psychiczne, mieszkanie, edukacja włączająca, opieka po szkole, outreach i zarządzanie przypadkiem.	Rzeczywisty dostęp dzieci do sześciu podstawowych usług; spadek nierówności w korzystaniu z ECEC; spadek ubóstwa i deprivacji dzieci.

Pakiet do dodania	Konieczna reforma	Inwestycje PPKR	Kluczowy rezultat
4. Godne życie osób starszych	Koordinacja polityki dochodowej, mieszkaniowej, zdrowotnej i opiekuńczej; standard przeciwdziałania samotności, przemocy i wykluczeniu cyfrowemu; udział rad seniorów.	Usługi domowe i sąsiedzkie, mieszkania dostępne, transport, wsparcie energetyczne, zdrowie psychiczne, pomoc cyfrowa i opieka wytchnieniowa.	Mniej ubóstwa i samotności; więcej niezależnego życia w społeczności; krótsze oczekiwanie na opiekę i transport.
5. Mieszkanie i zakończenie bezdomności	Ramy ETHOS, cele redukcji bezdomności, „Najpierw Mieszkanie”, prewencja eksmisji, zakaz wypisywania z instytucji do bezdomności, ochrona lokatorów i czynszów.	Budownictwo komunalne/społeczne, mieszkania wspomagane, SAN, programy „Najpierw Mieszkanie”, fundusz zapobiegania eksmisjom, remont pustostanów.	Trwałe wyjścia z bezdomności; mniej eksmisji; krótsze kolejki; mniejsze przeciążenie kosztami mieszkania.

Usługi, praca i spójność terytorialna

Pakiet do dodania	Konieczna reforma	Inwestycje PPKR	Kluczowy rezultat
6. Usługi społeczne, opieka i niezależne życie	Prawo do koszyka usług domowych i środowiskowych; deinstytucjonalizacja; asystencja osobista; normy jakości, kadr i wynagrodzeń; finansowanie po projekcie.	CUS, zespoły mobilne, opieka długoterminowa i wytchnieniowa, teleopieka dostępna, mieszkania wspomagane, rozwój i stabilizacja kadr.	Mniej niezadowolonych potrzeb i instytucjonalizacji; lepsza jakość życia; mniejsze obciążenie opiekunów.
7. Bezpieczeństwo żywnościowe i materialne	Chroniona alokacja z planem płynnego przejścia od 1 stycznia 2028 r. i realną skalą nie mniejszą niż FEPŻ 2021-2027, indeksowane kryteria, prawo do pomocy ratunkowej, standard jakości i godności oraz zakaz warunkowania pomocy aktywizacją.	Żywność/karty/bony, higiena i materiały podstawowe, logistyka i koszty podstawowe partnerów, działania towarzyszące oferowane dobrowolnie.	Mniejsza niepewność żywnościowa; pełniejsze pokrycie uprawnionych; ciągłość i większy wybór pomocy.
8. Aktywne włączenie i dobra praca	Trzy filary aktywnego włączenia; standard dobrej pracy; ochrona bezrobotnych i pracujących niestandardowo; klauzule społeczne i warunki pomocy publicznej.	Indywidualne ścieżki, opieka i transport, kwalifikacje, zatrudnienie wspomagane, rozwój PES, wsparcie pracowników transformowanych sektorów.	Trwała praca bez ubóstwa; lepsze płace i stabilność umów; mniej barier opiekuńczych i transportowych.
9. Regionalne minimum społeczne	Krajowy standard czasu i kosztu dostępu do podstawowych usług; mapy białych plam; korekta alokacji według deprywacji i odpowiedzialność za ciągłość.	Mobilne i lokalne usługi, transport na żądanie, ECEC, zdrowie, OPS/CUS, internet i punkty analogowe w gminach o największych brakach.	Zmniejszenie różnic w dostępie i czasie dojazdu; mniej osób mieszkających poza minimalnym standardem.
10. Sprawiedliwość energetyczna i transportowa	Wspólne kryteria PPKR–PSK, ochrona przed odłączeniem i wzrostem czynszu, taryfy socjalne, gotowość przed ETS2 i jedna ścieżka klienta.	Bezzaliczkowe renowacje, czyste ogrzewanie, energia społecznościowa, doradztwo, dostępny transport zbiorowy i na żądanie, czasowe wsparcie dochodu.	Mniejsze obciążenie rachunkami i transportem; mniej odłączeń; dostępność połączeń; brak luk między PPKR i PSK.

Prawa, społeczeństwo obywatelskie i odporność

Pakiet do dodania	Konieczna reforma	Inwestycje PPKR	Kluczowy rezultat
11. Społeczeństwo obywatelskie i współzarządzanie	Test wpływu na NGO, standard dialogu, finansowanie instytucjonalne, uproszczenia, bezpieczny wolontariat i wiążąca odpowiedź zwrotna.	Wieloletnie umowy grantowe dla NGO/federacji, rzecznictwo i watchdog, centra lokalne, edukacja obywatelska, dostępność oraz odporność cyfrowa.	Stabilniejsze NGO, równy udział regionalny i mierzalny wpływ obywateli oraz osób z doświadczeniem ubóstwa na PPKR.

Pakiet do dodania	Konieczna reforma	Inwestycje PPKR	Kluczowy rezultat
12. Dostęp do praw i przyjazna administracja	Proaktywne świadczenia, prawo do kanału analogowego, nadzór człowieka nad AI, rejestr algorytmów, skuteczne odwołanie i bezpłatna pomoc prawna.	Punkty praw, asystenci cyfrowi, interoperacyjność danych, dostępne e-usługi, audyty algorytmów i zdolności prawne NGO.	Mniejszy non-take-up; szybsze i trafniejsze decyzje; mniej błędów dyskryminacyjnych; skuteczniejsze odwołania.
13. Społeczna odporność na kryzysy	Minimalny gminny standard ciągłości świadczeń, żywności, leków, opieki, mieszkania, komunikacji i dostępnej ewakuacji; rola OPS, JST i NGO.	Plany i ćwiczenia, rezerwy, dostępne ostrzeganie i schronienie, mobilne zespoły, zapasowe kanały wypłat i wieloletnia gotowość NGO.	Krótsze przerwy w usługach i świadczeniach; pełne objęcie osób szczególnego ryzyka planami kryzysowymi.

8. Minimalny standard opisu reformy lub inwestycji PPKR

Żadna pozycja nie powinna wejść do uzgodnionego katalogu bez kompletu poniższych elementów. Standard powinien być stosowany identycznie na poziomie krajowym i regionalnym oraz podlegać publicznej weryfikacji.

1. Diagnoza problemu z aktualną wartością bazową, terytorialnym rozkładem i identyfikacją grup doświadczających największych barier.
2. Jednoznaczna zmiana systemowa lub prawna: przepis, standard, mechanizm finansowania, podział odpowiedzialności albo sposób egzekwowania prawa.
3. Pakiet inwestycji niezbędnych do wdrożenia reformy, z grupą docelową, kryteriami dostępu, formą wsparcia i zabezpieczeniami przed szkodą.
4. Właściciel rezultatu: jedna instytucja odpowiedzialna za wskaźnik oraz opis współodpowiedzialności poziomu krajowego, regionalnego i lokalnego, a dla rezultatów wykraczających poza kompetencje jednego resortu – formalny mechanizm współpracy międzyresortowej.
5. Budżet UE, budżet krajowy i inne źródła wraz z alokacją regionalną, zasadą dodatkowości oraz wskazaniem wydatków wliczanych do minimum społecznego; podstawowe potrzeby, pomoc żywnościowa, niezbędne usługi dla osób o niskich dochodach i zapobieganie bezdomności – w formie dotacji, bez automatycznego stosowania instrumentów zwrotnych wobec odbiorców bez zdolności do spłaty.
6. Kamienie milowe i cele na lata 2028, 2030 i 2034, obejmujące uchwalenie reformy, uruchomienie instrumentu, zasięg i rezultat końcowy.
7. Rezultat dotyczący ludzi – dochód, koszt, dostęp, jakość, bezpieczeństwo, trwałość mieszkania lub pracy – a nie tylko liczba projektów i produktów.
8. Minimalny standard terytorialny i mechanizm wyrównawczy dla regionów, powiatów i gmin o największej skali ubóstwa lub najsłabszym dostępie.
9. Zabezpieczenia praw: niedyskryminacja, dostępność, ochrona danych, kanał analogowy, nadzór człowieka, odwołanie, skarga i zakaz pogorszenia sytuacji.
10. Plan udziału partnerów społecznych, NGO i osób z doświadczeniem ubóstwa, z dostępnością, wynagrodzeniem kosztów udziału i obowiązkiem odpowiedzi zwrotnej.
11. Trwałość po finansowaniu UE: źródło pokrycia kosztów bieżących, kadr, utrzymania infrastruktury i kontynuacji usługi po zakończeniu finansowania UE.
12. Demarkacja i komplementarność z PSK i Społecznym Funduszem Klimatycznym (rozporządzenie (UE) 2023/955), EFK, CERV, programami centralnymi UE i finansowaniem krajowym, wraz z kontrolą luk i podwójnego finansowania.

Test spójności społecznej

Każdy duży pakiet reform i inwestycji P1-P4 powinien przejść proporcjonalny test wpływu ex ante i ex post – zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej dotyczącymi ocen wpływu dystrybucyjnego

(komunikat COM(2022) 494) oraz zasadą poverty-proofing nowych reform i inwestycji ze Strategii UE przeciwdziałania ubóstwu (COM(2026) 538) – na ubóstwo, nierówność, dostępność, prawa podstawowe i różnice terytorialne. Wynik testu musi wpływać na kryteria wyboru, poziom dofinansowania i warunki umowy, a nie pozostawać wyłącznie załącznikiem informacyjnym.

- Czy co najmniej utrzymuje, a docelowo zwiększa dochód rozporządzalny i dostęp do usług osób w najtrudniejszej sytuacji?
- Czy nie podnosi kosztów mieszkania, energii, transportu, opieki albo korzystania z usług publicznych?
- Czy zapewnia dostęp analogowy, racjonalne usprawnienia i możliwość odwołania od decyzji zautomatyzowanej?
- Czy korzyści docierają do gmin i regionów o najwyższej skali ubóstwa i najgorszej dostępności usług?
- Czy osoby z doświadczeniem ubóstwa i reprezentujące je organizacje uczestniczyły w projektowaniu, monitorowaniu i ocenie?

9. Wspólny zestaw rezultatów i wskaźników

Wskaźniki produktu – liczba projektów, szkoleń lub kilometrów infrastruktury – nie mogą zastępować informacji o zmianie sytuacji ludzi. PPKR powinien posługiwać się wspólnym rdzeniem wskaźników społecznych, z wartościami bazowymi, celami pośrednimi i końcowymi oraz publicznym dashboardem.

Dziedzina	Wskaźniki wspólne	Minimalny sposób dezagregacji
Dochód i ubóstwo	AROPE; skrajne ubóstwo; luka ubóstwa; adekwatność minimum dochodowego i świadczeń względem granicy ubóstwa dochodowego i minimum socjalnego; non-take-up; osoby uprawnione poza systemem.	Dochód, typ gospodarstwa, dzieci, praca, region.
Dzieci	Dostęp do ECEC, nierówności w korzystaniu z ECEC, dostęp do bezpłatnych posiłków, zdrowia i zdrowia psychicznego, edukacji i mieszkania; ubóstwo i deprywacja dzieci; realizacja Gwarancji dla Dzieci.	Wiek, dochód, piecza, niepełnosprawność, migracja, region.
Mieszkanie i bezdomność	Osoby w bezdomności wg ETHOS; trwałe wyjścia; utrzymanie mieszkania; eksmisje, którym dało się zapobiec; przeciążenie kosztami; czas oczekiwania; zasób komunalny/społeczny.	Płeć, wiek, dochód, niepełnosprawność, sytuacja rodzinna, region.
Usługi, zdrowie i opieka	Niezaspokojone potrzeby; czas oczekiwania; zasięg usług domowych i środowiskowych; jakość życia; obciążenie opiekunów; płace, wakaty i rotacja; finansowanie po projekcie.	Wiek, niepełnosprawność, dochód, opieka nieformalna, wieś/miasto.
Żywność i dobra podstawowe	Niepewność żywnościowa; pokrycie populacji uprawnionej; ciągłość pomocy; wartość i jakość koszyka; udział form zapewniających wybór; czas reakcji ratunkowej.	Dochód, dzieci, osoby starsze, bezdomność, migracja, region.
Praca i aktywne włączenie	Zatrudnienie po 6/12/24 miesiącach; płaca i typ umowy; ubóstwo pracujących; przejścia do pracy bez utraty dochodu; dostęp do opieki/transportu; miejsca pracy netto po pomocy publicznej.	Płeć, wiek, dochód, niepełnosprawność, migracja, terytorium.
Transport	Czas i koszt dojazdu do szkoły, pracy, lekarza i OPS; częstotliwość; ubóstwo transportowe; zasięg taryf socjalnych; dostępność taboru i informacji.	Dochód, niepełnosprawność, wiek, obszar wiejski/miejski, region.
Energia i klimat	Udział kosztów energii w dochodzie; zaległości i odłączenia; koszt netto i temperatura po renowacji; renowacje najuboższych/zasobu komunalnego; zgony i potrzeby w falach upałów/mrozów.	Kwintyl dochodu, najem/własność, wiek, zdrowie, region.
Partycypacja i NGO	Płatny udział osób z doświadczeniem ubóstwa; konsultacje z odpowiednią; granty wieloletnie; stabilność zatrudnienia NGO; zasięg regionalny; skargi i przypadki celowego odcinania lub znacznego ograniczania finansowania (defunding).	Typ organizacji, wielkość, region, reprezentowane grupy.
Administracja i prawa	Non-take-up; proaktywne przyznania; czas sprawy; odwołania i zmiany	Grupa chroniona, dochód, kanał

Dziedzina	Wskaźniki wspólne	Minimalny sposób dezagregacji
	decyzji; błędy algorytmiczne; dostępność cyfrowa; korzystanie z kanału analogowego i pomocy prawnej.	usługi, urząd, region.
Odporność społeczna	Ciągłość świadczeń, żywności, leków, opieki i schronienia; czas odtworzenia; dostępne ostrzeganie/ewakuacja; osoby szczególnego ryzyka w planach; gotowość OPS i NGO.	Rodzaj kryzysu, grupa ryzyka, gmina/powiat/region.

Minimalna dezagregacja

Wskaźniki należy raportować co najmniej według płci, wieku, niepełnosprawności, obywatelstwa lub statusu migracyjnego, typu gospodarstwa domowego, kwintyla dochodowego, sytuacji mieszkaniowej, miejsca zamieszkania oraz województwa/powiatu. Dane trzeba publikować z zachowaniem ochrony prywatności.

10. Priorytety negocjacyjne EAPN Polska

1. Przekształcić tabele robocze w publiczny, wersjonowany katalog kluczowych reform i inwestycji przed rozpoczęciem rozstrzygających negocjacji, z możliwością zgłaszania uwag do każdej pozycji.
2. Wpisać do PPKR formalne pakiety: adekwatnego dochodu i non-take-up, Gwarancji dla Dzieci, mieszkalnictwa i zakończenia bezdomności, usług i opieki, pomocy żywnościowej, aktywnego włączenia oraz godnego życia osób starszych.
3. Uzupełnić wszystkie kierunki o budżet UE i krajowy, kamienie milowe, cele 2028/2030/2034, właściciela rezultatu oraz źródło trwałego finansowania usług po projekcie.
4. Zagwarantować minimalny udział środków na cele społeczne – co najmniej 14% wynikające z projektu rozporządzenia (COM(2025) 565), z postulatem EAPN Polska podniesienia do 25% – z przejrzystą metodą liczenia; nie zaliczać do niego wydatków wojskowych, ogólnej infrastruktury bezpieczeństwa ani pomocy dla firm bez bezpośredniego celu społecznego.
5. Chronić i dopracować kluczowe działania P2: B5 mieszkalnictwo, B7 usługi i opieka, B8 żywność i dobra podstawowe oraz B10 sprawiedliwa transformacja; każde z nich powinno mieć odrębny budżet i rezultaty.
6. Przyjąć regionalne minimum społeczne i kierować alokacje na podstawie łącznej diagnozy ubóstwa, deprivacji oraz czasu i kosztu dostępu do usług, a nie tylko kategorii terytorialnej.
7. Uzgodnić jedną linię PPKR–PSK: wspólne definicje, dane, kryteria, operatorów, wskaźniki, ochronę lokatorów i odbiorców wrażliwych oraz procedurę wykrywania luk i podwójnego finansowania.
8. Wprowadzić test spójności społecznej do wszystkich P1-P4 oraz wiążące warunki społeczne dla pomocy publicznej: dobra praca, dostępność, ochrona pracowników i konsumentów, korzyści lokalne i zwrot środków po naruszeniu.
9. Wyodrębnić w D1 wieloletnią alokację dla społeczeństwa obywatelskiego, finansując także udział federacji i osób z doświadczeniem ubóstwa w komitetach, ewaluacji i monitorowaniu PPKR.
10. Utworzyć publiczny dashboard rezultatów społecznych, niezależną ewaluację, prosty mechanizm skargowy i coroczny przegląd z udziałem osób z doświadczeniem ubóstwa; możliwość korekty alokacji powiązać z wynikami.

Warunek poparcia społecznego filaru PPKR

Jeszcze przed zatwierdzeniem Założeń – a nie dopiero przy konsultacjach gotowego projektu PPKR – konieczne jest opublikowanie pełnej listy reform i inwestycji z budżetami, celami i mechanizmem odpowiedzialności oraz uzgodnienie wskazanych w tym załączniku pakietów dochodowych, mieszkaniowych, usługowych, dziecięcych, senioralnych, żywnościowych i partycypacyjnych.

11. Dokumenty źródłowe

1. MFiPR, „Zał. 2.1. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P1 Konkurencyjność”, arkusz P1. Konkurencyjność, wersja z 6 maja 2026 r.
2. MFiPR, „Zał. 2.2. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P2 Spójność”, arkusz P2. Spójność, wersja z 6 maja 2026 r.
3. MFiPR, „Zał. 2.3. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P3 Transformacja energetyczna, odporność i bezpieczeństwo”, wersja z 6 maja 2026 r.
4. MFiPR, „Zał. 2.4. Tabela inwestycji i reform w PPKR – P4 Sprawne państwo i ochrona wartości UE”, wersja z 6 maja 2026 r.
5. EAPN Polska, „Stanowisko EAPN Polska w sprawie projektu »Założeń do Planu Partnerstwa Krajowego i Regionalnego dla Polski na lata 2028-2034«” (dot. projektu Założeń z 14 lipca 2026 r.), Warszawa, lipiec 2026 r.
6. EAPN Polska, „Stanowisko EAPN Polska dotyczące wdrażania europejskiej strategii przeciwdziałania ubóstwu” wraz z załącznikami 1 i 2, 2026 r.
7. „Country Report 2026 – wyzwania regionów i nowa geografia rozwoju”, analiza robocza w katalogu dokumentów PPKR.
8. Komisja Europejska, „Better assessing the distributional impact of Member States’ policies” (komunikat), COM(2022) 494 final, wrzesień 2022 r.
9. Komisja Europejska, Strategia UE przeciwdziałania ubóstwu (komunikat), COM(2026) 538 final, 2026 r.
10. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, „Establishing the European Social Fund as part of the National and Regional Partnership Plan”, opinia SOC/845-EESC-2025, przyjęta 22 stycznia 2026 r.
11. Justyna Kalina Ochędzan, „PPKR 2028–2034. Społeczeństwo obywatelskie jako infrastruktura demokratyczna. Propozycja uzupełnienia Priorytetu 4”, prezentacja — materiał roboczy, 2026 r.

EAPN Polska
Warszawa, lipiec 2026 r.