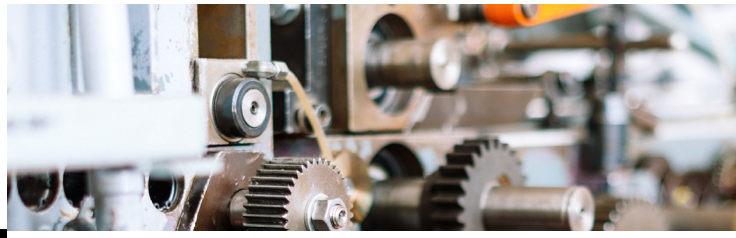
RAPORT

# Od stagnacji do strategii. Narzędzia zarządzania transformacją dla Polski

Maciej Lipiński, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, Paweł Wiejski, Michał Wojtyło

Warszawa 2025



REFORM

© Fundacja Instytut Reform, 2025

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

**Autorzy**

Maciej Lipiński, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, Paweł Wiejski, Michał Wojtyło

**Współpraca**

Aneta Wieczerzak-Krusińska, Julia Ziółkowska

**Redakcja**

Aneta Wieczerzak-Krusińska

**Opracowanie graficzne**

Anna Gierak

**Data publikacji**

Grudzień 2025

**Rekomendowane cytowanie:**

Lipiński, M., Śniegocki, A., Wetmańska, Z., Wiejski, P. i Wojtyło, M., (2025); *Od stagnacji do strategii. Narzędzia zarządzania transformacją dla Polski*, Warszawa.

Źródło fotografii na okładce: tunart/iStock

**Instytut Reform**

office@ireform.eu | ul. Puławska 26/1, 02-512 Warszawa | www.ireform.eu

REFORM

**Instytut Reform to niezależny think tank, którego celem jest ciągłe doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie. Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.**

Raport powstał w ramach projektu: „Wykorzystanie wdrożenia planu REPOWEREU do lepszego projektowania długookresowych transformacji w polityce rozwoju Polski. Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje, w tym budowanie świadomości interesariuszy transformacji"

KRAJOWY PLAN ODBUDOWY

Rzeczpospolita Polska

Sfinansowane przez Unię Europejską NextGenerationEU

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

# Spis Treści

**Wykaz skrótów** ..... **4**

**Executive summary** ..... **5**

**1. Wprowadzenie - jak wygląda zarządzanie transformacją w Polsce?** ..... **7**

**2. Jak wprowadzić dobre zarządzanie transformacją w Polsce** ..... **9**

2.1 Cele i strategie ..... 10

2.1.1. Cele długoterminowe, pośrednie i sektorowe ..... 10

2.1.2. Jakość strategii i planów w Polsce ..... 14

2.1.3. System strategii w Polsce ..... 17

2.2 Instytucje i koordynacja ..... 21

2.2.1. Jasne centrum decyzyjne i klarowny podział obowiązków w ramach rządu ..... 21

2.2.2. Stworzenie niezależnej rady naukowej zajmującej się transformacją energetyczno-klimatyczną ..... 27

2.2.3. Instytucje zapewniające wsparcie analityczne i finansowe ..... 32

2.3 Monitorowanie i ewaluacja ..... 36

2.3.1 Cykliczny monitoring i ewaluacja postępów ..... 37

2.3.2. Spójna metodologia i zasady monitoringu i ewaluacji ..... 41

2.3.3. Mechanizmy naprawcze w przypadku niewypełnienia wskaźników ..... 46

2.4. Włączanie obywateli oraz interesariuszy w procesy decyzyjne ..... 49

2.4.1. Zaangażowanie obywateli: informacja, konsultacja, partycypacja ..... 49

2.4.2. Zaangażowanie interesariuszy i wielopoziomowy dialog ..... 54

**3. Podsumowanie i rekomendacje** ..... **61**

**Załącznik 1. Międzynarodowe przykłady wytycznych i standardów dot. monitoringu i ewaluacji w zakresie zarządzania transformacją** ..... **66**

# Wykaz skrótów

| | |
|---|---|
| **ARP** | Agencja Rozwoju Przemysłu |
| **BGK** | Bank Gospodarstwa Krajowego |
| **CAKE** | Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (jednostka w IOŚ-PIB) |
| **CCC** | Climate Change Committee (brytyjski Komitet ds. Zmian Klimatu) |
| **CCU** | Carbon Capture and Utilisation (wychwytywanie i wykorzystanie $CO_2$) |
| **CCS** | Carbon Capture and Storage (wychwytywanie i składowanie $CO_2$) |
| **GUS** | Główny Urząd Statystyczny |
| **IOŚ-PIB** | Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy |
| **IRMiR** | Instytut Rozwoju Miast i Regionów |
| **KAPE** | Krajowa Agencja Poszanowania Energii |
| **KE** | Komisja Europejska |
| **KERM** | Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów |
| **KPEiK** | Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu |
| **KPO** | Krajowy Plan Odbudowy |
| **KUKE** | Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych |
| **LIFE** | program finansowania działań na rzecz środowiska i klimatu UE |
| **LTS** | Long-Term Strategy / Długoterminowa Strategia (do 2050 r.) |
| **LULUCF** | Land use, land-use change and forestry (użytkowanie gruntów, zmiana użytkowania gruntów i leśnictwo) |
| **NAPE** | Narodowa Agencja Poszanowania Energii |
| **OECD** | Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) |
| **PAIH** | Polska Agencja Inwestycji i Handlu |
| **PARP** | Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości |
| **PEP 2040** | Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku |
| **PFR** | Polski Fundusz Rozwoju |
| **PIE** | Polski Instytut Ekonomiczny |
| **ŚSRK** | Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju |
| **UE** | Unia Europejska |

# Executive summary

**Transformacja energetyczno-klimatyczna w Polsce przyspiesza.** W ciągu dekady udział węgla w produkcji energii elektrycznej spadł z ponad 80% do blisko 50%. Energia ze słońca i wiatru odpowiada dziś za ok. 1/4 miksu energetycznego, z czego istotną część produkuje się w ponad 1,5 mln instalacji prosumenckich. Ten proces tylko przyspiesza, pociągając za sobą głębokie zmiany społeczne, ekonomiczne i dotyczące bezpieczeństwa energetycznego.

**Strategie i instytucje w Polsce nie nadążają za tempem zmian.** Obowiązujące dokumenty strategiczne w obszarze klimatu, takie jak Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK) i Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP 2040) są nieaktualne. Ich aktualizacja postępuje zbyt wolno. W przypadku KPEiK doprowadziło to do pozwania Polski przez Komisję Europejską przed Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Instytucje, które mają przygotowywać strategie, nie mają odpowiednich zasobów i nie potrafią ze sobą skutecznie współpracować.

**Zmiana tego stanu rzeczy jest możliwa, ale będzie wymagała systemowego podejścia do zarządzania transformacją.** Celem tego raportu jest zaproponowanie konkretnych, możliwych do wdrożenia zmian, które przełożą się na realną poprawę funkcjonowania państwa w tym kluczowym obszarze. Proponujemy je w momencie, w którym równocześnie omawiana jest rewizja szeregu kluczowych dokumentów strategicznych: KPEiK, Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Polityki Energetycznej Polski i wielu strategii sektorowych. Decyzje podjęte dziś będą miały wpływ na kształt polskiej transformacji przez kolejne dekady.

**Zarządzanie transformacją jest złożone.** Jego elementy pogrupowaliśmy w cztery kategorie:

- cele i strategie,
- instytucje i koordynacja,
- monitoring i ewaluacja
- włączanie.

Dla każdej z nich proponujemy konkretne reformy, które można wdrożyć jeszcze w tej kadencji parlamentu.

**Cele i strategie to fundament zarządzania transformacją.** Cele redukcyjne powinny przedstawiać wspólną wizję, dzięki której poszczególne podmioty w gospodarce mogą planować swoje działania nawet w warunkach zmieniającej się legislacji. Strategie nie tylko

pomagają planować działania administracji. Są także sposobem, w jaki państwo komunikuje się z obywatelami i interesariuszami. Dlatego konieczne jest zadbanie o ich jakość przez stworzenie wytycznych dla instytucji odpowiedzialnych za ich przygotowanie. Dokumenty strategiczne powinny tworzyć przejrzysty i wewnętrznie spójny system.

**Instytucje zarządzające transformacją wymagają w Polsce wzmocnienia.** Adekwatne finansowanie ich działania jest konieczne, ale niewystarczające. Potrzebna jest lepsza koordynacja między resortami, którą może zapewnić Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Klimatycznej przy Radzie Ministrów. Proponujemy również utworzenie niezależnej rady naukowej ds. polityki klimatyczno-energetycznej, która oceniałaby działania administracji i polityków.

**Monitoring i ewaluacja są w Polsce stosowane niesystematycznie.** Jasno ustalona odpowiedzialność, kamienie milowe i wskaźniki w strategiach to konieczny element do skutecznego planowania oraz dostosowywania kursu do zmieniającej się rzeczywistości. Proponujemy stworzenie spójnych standardów monitoringu i ewaluacji, jak również mechanizmów naprawczych w przypadku niewystarczających postępów w realizacji celów.

**Włączanie obywateli i interesariuszy jest nie tylko dobre dla demokracji.** Poprawia również jakość podejmowanych decyzji, dając administracji wgląd w rzeczywistość, którą trudno dostrzec z perspektywy gabinetów ministerstw. Dialog pozwala budować wzajemne zaufanie i tworzyć porozumienie nawet przy podejmowaniu odważnych i trudnych decyzji. Do włączania należy jednak podchodzić konsekwentnie, dbając o jakość informacji, zapewniając otwarte i uczciwe konsultacje, a w niektórych przypadkach – pozwalając obywatelom decydować bezpośrednio.

**Nie zaczynamy od zera.** W Polsce już istnieją doświadczone i kompetentne instytucje publiczne, wytyczne i procedury włączające obywateli, coraz lepsze strategie i pozytywne doświadczenia m.in. z wdrażania funduszy unijnych. Dlatego nasze propozycje opierają się w większości o istniejące procedury i instytucje. Nie potrzebujemy rewolucji, lecz ewolucji w podejściu do zarządzania transformacją. Wiele małych zmian może przynieść większą poprawę niż pojedyncza, nawet najlepsza instytucja czy strategia.

**Poprawa zarządzania transformacją to ucieczka do przodu.** Zagrożenie dryfem rozwojowym i stagnacją jest realne. Przejście od podejścia reakcyjnego do strategicznego umocni sytuację polskiej gospodarki i społeczeństwa w zmieniającym się świecie. Pozwoli także na wykorzystać szanse związane z transformacją przy minimalizacji kosztów. Narzędzia opisane w tym raporcie mogą w tym pomóc.

# 1. Wprowadzenie - jak wygląda zarządzanie transformacją w Polsce?

**Transformacja energetyczno-klimatyczna w Polsce przyspiesza. W ciągu dekady udział węgla w produkcji energii elektrycznej spadł z ponad 80% do blisko 50%[1]. Energia ze słońca i wiatru odpowiada dziś za ok. 1/4 miksu energetycznego, z czego istotną część produkuje się w ponad 1,5 mln instalacji prosumenckich[2]. Rezultaty te nie dowodzą jednak skuteczności zarządzania polską transformacją.** Polska nie ma bowiem jasnego i stabilnego modelu zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną.

[1] Dane o udziale wegla opracowane przez Forum Energii można znaleźć tutaj.

[2] Dane MKiŚ dot. liczby prosumentów można znaleźć tutaj.

W większości przypadków transformacja się Polsce przydarza, napędzana czynnikami rynkowymi oraz legislacją unijną. Strategie są stale spóźnione i niewystarczająco zoperacjonalizowane. Instytucje – niedofinansowane i słabo skoordynowane. Na włączanie interesariuszy i obywateli w decyzje brakuje czasu i środków, a monitorowanie postępów transformacji państwo polskie pozostawiło agencjom unijnym oraz organizacjom pozarządowym.

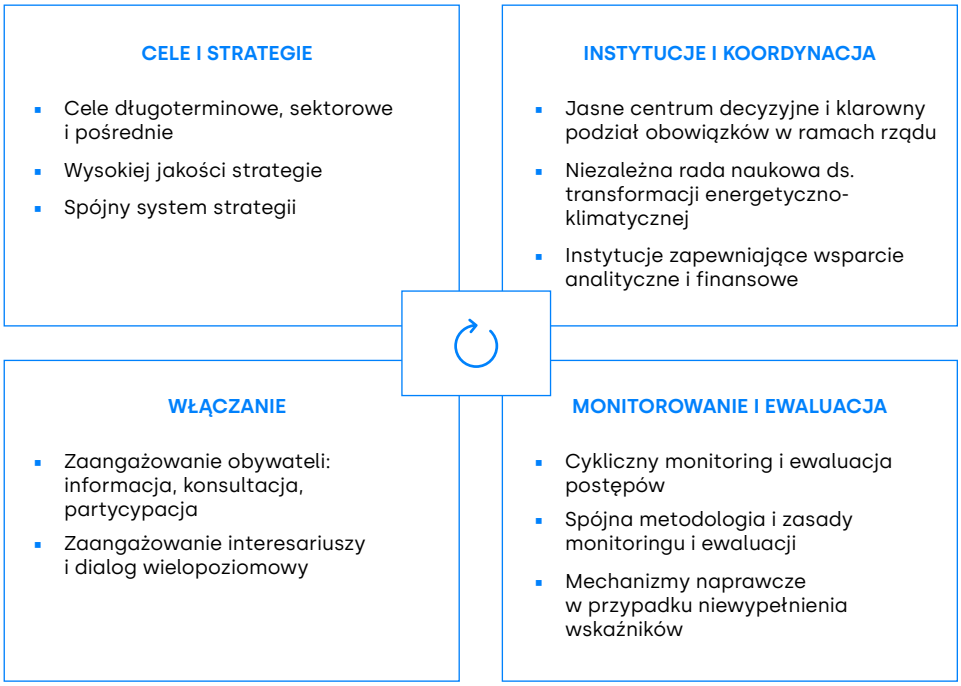
Nie musi tak być. Reaktywne podejście do zarządzania transformacją można zmienić, nie poprzez pojedynczą strategię czy reformę, lecz dzięki szeregowi zmian obejmujących całokształt administracji publicznej.

Niedociągnięcia polskiego systemu zarządzania transformacją szeroko opisaliśmy w publikacji *Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji*[3]. Zidentyfikowaliśmy szereg wad obecnego systemu: silosowość, reaktywność, brak strategicznego podejścia, niedobór analiz i niespójność strategii. Wyodrębniliśmy też cztery obszary, które powinniśmy poprawić: cele i strategie, instytucje i koordynacja, monitoring i ewaluacje oraz włączanie.

[3] Wiejski, P., Wojtyło, M. (2025); Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji, Warszawa, Polska: Instytut Reform.

Pomimo licznych problemów i wyzwań, nie musimy zaczynać od zera. W Polsce istnieje już system celów i strategii – wymaga on natomiast uspójnienia i uzupełnienia. Ministerstwa współpracują przy niektórych tematach za pośrednictwem grup roboczych i komitetów, ale potrzeba systemowego podejścia do takiej współpracy. Mamy kompetentne i doświadczone instytucje wspierające transformację, zarówno od strony analitycznej jak i finansowej. Doświadczenia funduszy unijnych i Krajowego Planu Odbudowy dostarczyły narzędzi skutecznego monitorowania i ewaluacji, które możemy wykorzystać również w przypadku strategii. W administracji publicznej istnieją standardy i procedury dotyczące informacji i konsultacji obywateli – nie zawsze są one jednak wdrażane.

**Schemat 1. Elementy zarządzania transformacją.**




*Źródło: Opracowanie własne, aktualizacja wcześniejszej analizy (Wiejski i Wojtyło 2025) na podstawie wniosków z pogłębionej analizy literatury oraz informacji zwrotnej od ekspertów oraz interesariuszy otrzymanej w ramach realizacji projektu.*

Ten raport przedstawia konkretne propozycje możliwych do wprowadzenia zmian we wszystkich obszarach zarządzania transformacją. Tak złożony problem nie ma jednego prostego rozwiązania. Dlatego proponujemy katalog narzędzi możliwych do wprowadzenia, które opierają się na istniejących dobrych praktykach. Każde z tych narzędzi wymaga pracy, nakładów i woli politycznej. Wierzymy jednak, że korzyści z ich wprowadzenia znacznie przekraczają koszty.

Koniec 2025 roku to właściwy moment, aby rozpocząć zmiany. Trwa aktualizacja kluczowych dokumentów strategicznych: Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu oraz Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju. Na aktualizację czeka Polityka Energetyczna Polski. Rozpoczęły się negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych UE – aby wykorzystać fundusze w nowej perspektywie, konieczne będzie dostosowanie do nich krajowych strategii. Zmiany, które wprowadzimy dziś, realnie wpłyną na jakość zarządzania transformacją przez kolejne dekady.

# 2. Jak wprowadzić dobre zarządzanie transformacją w Polsce

Transformacja klimatyczno-energetyczna obejmuje wszystkie sektory gospodarki i dotyka wielu aspektów życia społecznego i gospodarczego. System zarządzania transformacją jest równie złożony. Wpływają na niego liczne czynniki zewnętrzne – uwarunkowania prawne, kulturowe, technologiczne, społeczne i polityczne. Dlatego jego funkcjonowanie trzeba poprawić poprzez równoczesną reformę wielu elementów. Aby ułatwić nawigację po tak złożonym systemie, wyróżniliśmy cztery obszary tematyczne:

- cele i strategie,
- instytucje i koordynacja,
- monitoring i ewaluacja
- włączanie.

Te cztery elementy są ze sobą silnie powiązane i nawzajem na siebie wpływają. Skuteczne strategie mogą tworzyć tylko sprawnie działające i skoordynowane instytucje. Monitoring i ewaluacja pozwalają instytucjom uczyć się i dostosowywać do warunków zewnętrznych. Włączanie interesariuszy i obywateli jest konieczne do tworzenia dobrych strategii. Dlatego poniższe rozdziały często zawierają odniesienia do siebie nawzajem. W części podsumowania znajduje się natomiast tabela zawierająca wszystkie rekomendacje, wraz z przypisaniem instytucji odpowiedzialnych za ich wdrożenie i harmonogramem wprowadzenia.

**Zarządzanie transformacją: od strategii do realizacji**

Skuteczne zarządzanie transformacją klimatyczno-energetyczną wymaga uporządkowanego i cyklicznego procesu planowania. Jego fundament stanowi system jasno określonych celów – długoterminowych, pośrednich oraz sektorowych – które wyznaczają kierunek działań państwa. Cele te stanowią punkt wyjścia do opracowywania strategii rozwoju. W strategiach definiuje się konkretne ścieżki dojścia do zakładanych rezultatów, przypisuje odpowiedzialności instytucjonalne oraz ustala harmonogram wdrażania.

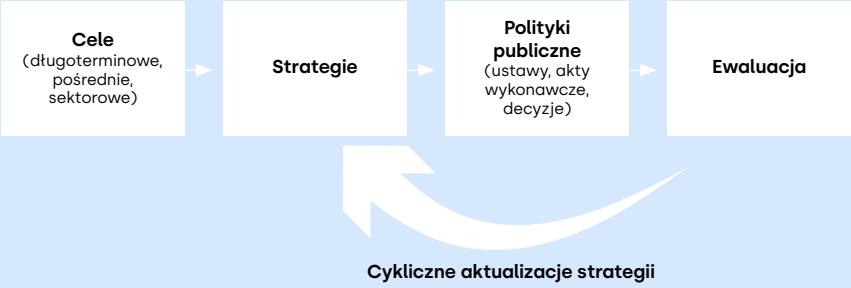
Następnym etapem jest przekładanie strategii na konkretne polityki publiczne. Obejmują one akty prawne, regulacje wykonawcze oraz decyzje administracyjne. To właśnie na tym etapie ogólne założenia

strategiczne przyjmują formę praktycznych instrumentów, które oddziałują bezpośrednio na gospodarkę i społeczeństwo.

Kluczowym elementem całego procesu jest ewaluacja. Pozwala ona ocenić skuteczność wdrażanych rozwiązań, monitorować postępy oraz identyfikować obszary wymagające korekt. Wyniki ewaluacji powinny następnie zasilać proces aktualizacji strategii, zamykając tym samym cykl planistyczny. Dzięki temu system pozostaje responsywny na zmiany technologiczne, ekonomiczne i społeczne. Z kolei cele oraz strategie mogą być na bieżąco dopasowywane do aktualnych wyzwań.

Tak zorganizowany proces – oparty na cykliczności, ewaluacji i aktualizacji – tworzy spójne ramy dla zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną. Minimalizuje również ryzyko niespójnych, doraźnych działań.

**Schemat 2. Systemowe podejście do zarządzanie transformacją.**




*Źródło: Opracowanie własne*

## 2.1. Cele i strategie

### 2.1.1. Cele długoterminowe, pośrednie i sektorowe

Cele dotyczące redukcji emisji i transformacji energetycznej są fundamentem dla planowania i działań w sektorze publicznym i prywatnym. Pozwalają na lepszą identyfikację potrzeb i szans, wytyczają kierunek rozwoju gospodarki, a także pomagają lepiej planować inwestycje.

#### Czym są cele i jaką funkcję pełnią?

Zarządzanie transformacją klimatyczno-energetyczną opiera się na jasno określonych celach redukcji emisji. Cele te pozwalają planować rozwój gospodarki i społeczeństwa w sposób bezpieczny dla klimatu. Tworzą także ramy dla ogólnej wizji transformacji, a także umożliwiają identyfikację barier i szans związanych z jej realizacją. Bez wyznaczonych i aktualnych celów trudno mówić o skutecznym zarządzaniu transformacją – chociaż zmiany zachodzą, to dzieje się to w sposób chaotyczny i niespójny.

Kolejne rządy w Polsce unikały formułowania krajowych celów redukcji emisji. Prezentowały je tylko wówczas, gdy były one wprost wymagane przez prawo unijne (np. cele krajowe dla sektorów nieobjętych systemem EU ETS – por. niżej). W innych przypadkach wskaźniki dotyczące emisji gazów cieplarnianych były podawane jako prognozy skutków prowadzenia szerszej polityki klimatyczno-energetycznej. Jednocześnie cele i prognozy zawarte w krajowych dokumentach strategicznych często nie wynikały z rzetelnych analiz i stawały się nieaktualne już w momencie ich publikacji.

Pomimo tego podejścia polska transformacja energetyczno-klimatyczna jest realizowana na podstawie celów. Wobec braku krajowych ram kluczową rolę odgrywają w praktyce przepisy europejskiego prawa klimatycznego[4], które wyznaczają:

- cel neutralności dla całej Unii Europejskiej do 2050 roku,
- cel redukcji emisji o 55% do 2030 roku.

[4] Europejskie Prawo o Klimacie dostępne jest tutaj.

Choć cele te sformułowane są na poziomie unijnym, w praktyce kształtują one mechanizmy bezpośrednio oddziałujące na podmioty funkcjonujące w Polsce. Przykładem jest tempo redukcji uprawnień w systemie EU ETS czy harmonogram wdrażania standardów zeroemisyjnych dla nowych pojazdów i budynków.

Prawo unijne określa również cele redukcji dla poszczególnych krajów w sektorach nieobjętych systemem EU ETS (rozporządzenie w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego[5]). Ustanawia także ramy prawne wiążące się pośrednio z ograniczeniem emisji, takie jak cele udziału źródeł odnawialnych w zużyciu energii czy poprawy efektywności energetycznej.

[5] Rozporządzenie ws. wspólnego wysiłku redukcyjnego dostępne jest tutaj.

Polska jest także stroną Porozumienia Paryskiego. Zobowiązuje ono sygnatariuszy do utrzymania wzrostu globalnej temperatury znacznie poniżej 2°C i dążenia do ograniczenia jej wzrostu do 1,5°C do końca tego stulecia. Porozumienie to stanowi dodatkowy międzynarodowy kontekst, w ramach którego powinny być wyznaczane i aktualizowane krajowe cele redukcyjne.

W hierarchii celów klimatycznych najważniejsze miejsce zajmuje cel neutralności klimatycznej. Jest to długoterminowy cel wykraczający poza pojedyncze kadencje władz publicznych oraz cykle inwestycyjne sektora prywatnego. Choć ma charakter ogólny, niesie jasne konsekwencje dla całej gospodarki – oznacza konieczność osiągnięcia zerowego bilansu emisji netto, co wymaga udziału wszystkich sektorów w wysiłku redukcyjnym.

Ścieżkę dojścia do neutralności klimatycznej wyznaczają cele pośrednie. Mogą one dotyczyć określonych przedziałów czasowych (np. 2021-2030, 2031-2040) lub poszczególnych sektorów gospodarki. Tempo redukcji będzie zróżnicowane – dekarbonizacja elektroenergetyki przebiega szybciej niż przemysłu ciężkiego, gdzie emisje procesowe wymagają zastosowania kosztownych technologii, takich jak zdekarbonizowany wodór czy wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla (CCS, z ang. *carbon capture and storage*).

Podczas gdy cele długoterminowe powinny pozostać stabilne, cele pośrednie i sektorowe należy regularnie aktualizować, uwzględniając najnowszą dostępną wiedzę oraz postęp technologiczny.

**Schemat 3. Hierarchia celów redukcji emisji.**

*Źródło: Opracowanie własne*

Dla Polski punktem odniesienia jest unijna struktura hierarchii celów redukcji emisji, w której 2030 i 2040 rok są kamieniami milowymi na ścieżce do neutralności klimatycznej. W ramach unijnej architektury możliwa jest jednak elastyczność w tempie osiągnięcia określonych poziomów redukcji – czy to w skali całej gospodarki, czy poszczególnych sektorów.

### Dlaczego cele są ważne?

Wyznaczanie celów strategicznych umożliwia administracji publicznej przygotowanie spójnych strategii oraz planów działania. Cele sektorowe i cele pośrednie wspierają monitorowanie postępów. Pozwalają także na bieżące korygowanie kierunku działań w reakcji na nieskuteczne polityki lub zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne, takie jak postęp technologiczny czy sytuacja geopolityczna.

Stabilne i długoterminowe cele klimatyczne zapewniają przedsiębiorstwom większą przewidywalność, szczególnie w zakresie planowania inwestycji. W wielu sektorach cykle inwestycyjne obejmują okres znacznie dłuższy niż jedna kadencja parlamentu. Dzięki temu jasno określone cele pomagają utrzymać spójny kierunek transformacji nawet w warunkach częstych zmian legislacyjnych.

W Polsce dynamika zmian prawa pozostaje dużym wyzwaniem. Przykładowo, kluczowa dla sektora energetycznego i paliwowego ustawa – Prawo energetyczne – była od 1997 roku nowelizowana 145 razy, a jej objętość wzrosła z 13 do 447 stron. Tak intensywna ewolucja przepisów utrudnia przedsiębiorstwom długofalowe planowanie. Jednocześnie jasno określone i stabilne cele rozwojowe pomagają firmom podejmować decyzje inwestycyjne z większą pewnością, łagodząc negatywny wpływ nieustannych zmian regulacyjnych.

### Co możemy wykorzystać z już wdrożonych lub zaproponowanych rozwiązań?

Unijne cele klimatyczne są w Polsce jedynie częściowo odzwierciedlone w krajowych dokumentach strategicznych. Obowiązujący KPEiK oraz PEP 2040 odwołują się do unijnych celów redukcji emisji i udziału odnawialnych źródeł energii. Jednak ich ambicja jest znacz-

nie niższa. Oba dokumenty przewidują spadek emisji gazów cieplarnianych o 30% do 2030 roku, co znacznie odbiega od unijnego celu 55%. Bliżej unijnych celów jest proponowana aktualizacja KPEiK z lipca 2025 roku[6], która zakłada redukcję emisji o 53,9%. W momencie przygotowywania tego raportu aktualizacja nie została jeszcze przesłana przez Polskę do Komisji Europejskiej.

[6] Projekt aktualizacji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu dostępny jest tutaj.

Chociaż cel neutralności klimatycznej obowiązuje z mocy rozporządzenia w całej UE, poszczególne państwa członkowskie mogą osiągać ją we własnym tempie. Wśród 27 krajów unijnych większość zdecydowała się już na krajowy cel neutralności klimatycznej – decyzję taką podjęło 21 państw, z których 14 wpisało cel do legislacji krajowej. Cztery państwa planują osiągnąć neutralność klimatyczną wcześniej niż w 2050 roku. Są to Finlandia (2035), Austria (2040), Niemcy oraz Szwecja (2045)[7].

[7] Stan na lipiec 2024 za Evans, N., Schöberlein, P., Duwe, M. (2024). Raising the bar on national climate governance in the EU: How EU policy can help Member States deliver certainty, accountability, consistency, and consensus on the road to net zero. Ecologic Institute.

### Jak wprowadzić skuteczny system celów w Polsce?

Rozpoczęcie budowy systemu celów redukcji emisji powinno opierać się na solidnych fundamentach. Chodzi o ustanowienie długoterminowego celu klimatycznego, który zostanie formalnie wpisany do krajowego porządku prawnego. Taki cel stanowi punkt odniesienia dla polityk sektorowych, umożliwia tworzenie spójnych strategii i zapewnia stabilny kierunek transformacji w perspektywie wielu dekad.

Najlepszym narzędziem wdrożenia takiego celu jest tzw. prawo klimatyczne. Krajowe ustawy tego typu przyjęto w 11 państwach UE. W Polsce projekt takiego prawa zaproponowała w 2023 roku Fundacja ClientEarth – Prawnicy dla Ziemi[8]. Według stanu na koniec 2025 roku brakuje sygnałów świadczących o gotowości większości parlamentarnej i prezydenta do przyjęcia takiego rozwiązania.

[8] Z projektem ustawy o ochronie klimatu można zapoznać się tutaj.

Alternatywą dla drogi ustawowej jest przyjęcie celu klimatycznego w ramach strategii długoterminowej (LTS, ang. *Long-Term Strategy*). To dokument wymagany przez unijne rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną[9] (na równi z KPEiK). Polska – jako jedyne państwo w Europie – nie przekazała go jak dotąd do Komisji Europejskiej. Wpisanie celu redukcji emisji do 2050 roku, spójnego z celem neutralności klimatycznej dla całej Unii Europejskiej, do strategii długoterminowej nie wymaga zmian ustawowych, gdyż rząd przyjmuje ją uchwałą.

[9] Rozporządzenie 2018/1999, dostępne tutaj.

**Dobry przykład z zagranicy: węgierskie prawo klimatyczne**

Węgry uchwaliły prawo klimatyczne w 2020 roku, zawierające cel neutralności klimatycznej do 2050 roku oraz cel redukcji emisji o 40% do 2030 roku. Rok później przyjęto strategię długoterminową, potwierdzając ten kierunek działania. Pomimo eurosceptycznych rządów, Węgry konsekwentnie realizują klimatyczne zobowiązania Unii Europejskiej[10], a strategia długoterminowa tego kraju jest regularnie aktualizowana i spójna z celami.

[10] Erbach G. i Meinardi C. (2025), Hungary's climate action strategy, Parlament Europejski.

Potwierdzeniem znaczenia krajowych celów klimatycznych jest orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Węgier z lipca 2025 roku. Sąd uznał, że część przepisów węgierskiego prawa klimatycznego jest niezgodna z Konstytucją. Odniósł się w szczególności do zasady ochrony surowców naturalnych, prawa do fizycznego i psychicznego zdrowia oraz z prawa do zdrowego środowiska. Sąd uznał m.in. cele na 2030 rok za zbyt niskie, ponieważ Węgry osiągnęły je już w 2023 roku. W efekcie tamtejszy parlament ma czas do czerwca 2026 roku na znowelizowanie prawa klimatycznego, by dostosować je do orzeczenia Sądu[11].

[11] Podsumowanie orzeczenia w języku angielskim dostępne jest tutaj.

### 2.1.2. Jakość strategii i planów w Polsce

Strategie i plany tworzone w Polsce często charakteryzują się brakiem uporządkowania, niewystarczającym poziomem operacjonalizacji oraz nieregularną aktualizacją. Tymczasem dokumenty strategiczne powinny w sposób jednoznaczny określać cele oraz przedstawiać konkretne działania niezbędne do ich realizacji, wskazując odpowiedzialne instytucje i szczegółowy harmonogram wdrożenia.

#### Jak wyglądają wysokiej jakości strategie?

Strategia to dokument opisujący drogę od obecnej sytuacji do określonej wizji przyszłości. W uproszczeniu można wyróżnić trzy podstawowe cele strategii:

1. **Strategia powinna rzetelnie przedstawiać aktualny stan rzeczy**, identyfikując problemy i wyzwania, a także mocne strony i szanse w danym obszarze.
2. **Strategia powinna wyraźnie pokazać, jak wygląda pożądana przyszłość**, czyli wizja rzeczywistości, do której dążymy. W przypadku transformacji energetycznej wizję tę tworzą cele redukcji emisji oraz rozwój zrównoważonej gospodarki. Rolą strategii jest uzasadnienie, dlaczego dążymy do osiągnięcia celów. Dlatego powinna ona pokazywać, w jaki sposób zrealizowane cele przyczynią się do dobrobytu społeczeństwa, gospodarki czy innych wartości ważnych dla państwa.
3. **Strategia powinna przedstawiać konkretną ścieżkę lub ścieżki prowadzące do osiągnięcia wyznaczonych celów.** Często będą to wariantowe scenariusze, opracowane na podstawie wyników modelowania i analizy różnych opcji. Strategia powinna jasno odpowiadać na pytanie, co i kiedy musi się wydarzyć, by z obecnej sytuacji przejść do realizacji wizji – celów. Szczególną uwagę należy zwrócić na rolę państwa w tym procesie.

Strategia to dokument złożony zarówno pod względem treści, jak i procesu przygotowania. Dobrze opracowana strategia powinna zawierać szereg kluczowych elementów:

- **Jasno określony zakres merytoryczny.** Proces tworzenia strategii należy rozpocząć od precyzyjnego zdefiniowania obszaru, którego dokument dotyczy, a także postawienia pytań, na które dokument ma odpowiadać. Na przykład strategia przemysłowa nie powinna próbować rozwiązywać problemów sektora transportu, ale powinna uwzględniać powiązania z innymi sektorami gospodarki (więcej na ten temat w Rozdziale 2.1.3). Ogólne strategie nie powinny wchodzić w nadmierne szczegóły, delegując rozplanowanie niektórych obszarów dokumentom niższego rzędu. Pozwala to uniknąć nadmiernego rozrastania się strategii, skracając proces ich przygotowywania i przyjmowania.
- **Oparcie na dowodach.** Zarówno diagnoza aktualnej sytuacji, jak również cele i scenariusze ich realizacji muszą być oparte na dogłębnej analizie. Aby zapewnić wysoką jakość merytoryczną dokumentu, instytucje odpowiedzialne za opracowanie strategii powinny dysponować odpowiednim zapleczem analitycznym (piszemy o tym w Rozdziale 2.2.3). Dane i modele wykorzystywane przy tworzeniu strategii powinny być dostępne publicznie, by interesariusze mogli poznać stojące za nimi założenia.
- **Konkretne działania do realizacji celów.** W strategii należy wskazać realne i mierzalne działania wraz z harmonogramem ich realizacji, co pozwoli osiągnąć wyznaczone cele. Powinny być one powiązane z odpowiednimi wskaźnikami oraz jasno przypisane do instytucji odpowiedzialnych za ich wykonanie. Ważnym elementem są także kamienie milowe – cele pośrednie poszczególnych zadań, które pozwalają na bieżący monitoring postępów realizacji strategii (piszemy o tym w Rozdziale 2.3).
- **Harmonogram aktualizacji.** Strategia nie jest dokumentem stałym ani niezmiennym. Dlatego niezbędne jest jej regularne aktualizowanie, szczególnie w obszarach tak dynamicznych jak transformacja energetyczna. Częstotliwość rewizji powinna być dostosowana do tempa zmian danym sektorze oraz horyzontu czasowego dokumentu. Strategie długofalowe mają zazwyczaj dłuższe okresy ważności.

### Dlaczego jakość strategii jest ważna?

Dobrze przygotowane strategie ograniczają zjawisko tzw. myślenia kadencyjnego, które jest charakterystyczne dla systemów demokratycznych. W naturalny sposób skłania ono decydentów do koncentrowania się na działaniach przynoszących widoczne efekty w krótkim terminie – najlepiej przed kolejnymi wyborami.

W Polsce zjawisko to potęgują częste rekonstrukcje rządu, które pociągają za sobą zmiany w strukturze działów administracji i podziale kompetencji między resortami. Tymczasem dobrze zaprojektowane strategie pozwalają utrzymać ciągłość polityk publicznych i zapewniać stabilność kierunków rozwoju nawet przy zmieniających się realiach politycznych. Strategie są szczególnie potrzebne w obszarach przekrojowych, które oddziałują na wiele sektorów gospodarki jednocześnie – jak transformacja energetyczna. Jasne określenie odpowiedzialności za realizację działań pozwala uniknąć sytuacji, w której ważne obszary tematyczne pozostają bez właściwego nadzoru i koordynacji, a tym samym znikają z pola widzenia administracji.

Z perspektywy sektora prywatnego strategie odgrywają równie istotną rolę. Podobnie jak

jasno określone cele, umożliwiają długofalowe planowanie inwestycji. Zmniejszają także ryzyko związane z pozyskiwaniem kapitału w obszarach uznanych za priorytetowe w dokumentach strategicznych. Jednocześnie tworzą podstawę do prowadzenia uczciwego dialogu z pracownikami i przedsiębiorstwami w sektorach szczególnie narażonych na skutki transformacji, takich jak górnictwo węgla w Polsce.

Odpowiednio przygotowane strategie zyskują także na znaczeniu w kontekście zarządzania funduszami unijnymi. Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2028-2034, w zaproponowanej przez Komisję Europejską formie[12], w większym niż dotychczas stopniu uzależniają wydatkowanie środków od realizacji określonych reform. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej (KE) – podobnie jak w przypadku Funduszu Odbudowy – państwa członkowskie będą zobowiązane do przygotowania krajowych planów, na podstawie których oceniane będzie wykorzystanie funduszy. Dobrze przygotowane strategie staną się zatem narzędziem ukierunkowania środków unijnych na obszary o największych potrzebach lub potencjale rozwojowym.

[12] Propozycja Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2028-2034 dostępna jest tutaj.

### Jak poprawić jakość strategii w Polsce?

Jakość strategii pozostaje jedną z największych słabości zarządzania transformacją w Polsce. Żaden z obowiązujących dokumentów strategicznych w obszarze transformacji energetycznej nie spełnia podstawowych warunków skuteczności, opisanych powyżej. Brakuje im precyzyjnego planu operacjonalizacji, realnego harmonogramu i jasno przypisanej odpowiedzialności instytucjonalnej oraz wiarygodnych danych. W efekcie wiele strategii, po formalnym przyjęciu, nie jest realizowanych. Przykładem może być Polityka Energetyczna Polski z 2021 roku[13], w której cel dotyczący mocy zainstalowanej w fotowoltaice (5-7 GW do 2030 roku) został osiągnięty już rok po publikacji dokumentu. Pokazuje to rozbieżność między założeniami a rzeczywistym tempem rozwoju rynku.

[13] Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku dostępna jest tutaj.

W ostatnich latach widać jednak pozytywną zmianę w podejściu do tworzenia strategii w Polsce. Przykładowo, projekty aktualizacji KPEiK przedstawiane do konsultacji publicznych cechują się wyższym poziomem merytorycznym niż dotychczasowe dokumenty[14]. Nadal jednak brakuje im jasnego powiązania z celami długoterminowymi, elementów dotyczących operacjonalizacji oraz przypisania odpowiedzialności za realizację konkretnych działań[15].

[14] Por. wnioski z oceny poprzedniego KPEiK autorstwa Instytutu Reform (dostępna tutaj) z wnioskami oceny obecnego projektu w kolejnym przypisie.

[15] Ocena projektu aktualizacji KPEiK autorstwa Instytutu Reform dostępna jest tutaj.

Na jakość strategii w Polsce w dużej mierze wpływa sposób ich przygotowania. Kluczowe jest rzeczywiste zaangażowanie interesariuszy oraz otwartość na partycypację obywatelską (o czym piszemy w Rozdziale 2.4). Włączanie różnych grup pozwala to trafniej identyfikować potrzeby, ryzyka i możliwe kierunki interwencji. Równie ważne jest silne poparcie polityczne – choć strategie przygotowują urzędnicy, to dopiero zaangażowanie ministra odpowiedzialnego za dany obszar zapewnia dostęp do niezbędnych zasobów, takich jak czas, kompetencje i finansowanie, oraz nadaje priorytet pracom strategicznym.

Jednocześnie poprawa jakości strategii wymaga konsekwentnego wzmocnienia potencjału administracji publicznej – zarówno analitycznego, jak i organizacyjnego. Oznacza to konieczność budowy profesjonalnego zaplecza analitycznego, zapewnienia stabilnych zespołów odpowiedzialnych za przygotowanie i wdrażanie dokumentów strategicznych, a także zwiększenia dostępnych zasobów kadrowych i finansowych. Tylko połączenie rzetelnego procesu tworzenia dokumentów z odpowiednio przygotowaną administracją i wsparciem politycznym pozwoli na opracowywanie strategii, które będą spójne, realistyczne i możliwe do skutecznego wdrożenia.

Wzmocnienie tych elementów umożliwi administracji opracowywanie strategii w sposób planowy i przewidywalny, co znacząco ograniczy ryzyko opóźnień – również w przypadku dokumentów wymaganych przez instytucje unijne. Presja czasu jest tu szczególnie widoczna: Polska powinna była przekazać zaktualizowany KPEiK do Komisji Europejskiej w czerwcu 2024 roku, jednak do początku grudnia 2025 roku dokument ten wciąż nie został złożony. Przykład ten pokazuje konsekwencje niedostatecznych zdolności analitycznych i administracyjnych w administracji publicznej. Dlatego rekomendujemy wzmocnienie tego potencjału w obu obszarach.

Pojedyncza, nawet wysokiej jakości strategia, nie wystarczy jednak do trwałej zmiany sposobu zarządzania transformacją w Polsce. Potrzebny jest spójny system wzajemnie powiązanych ze sobą strategii.

### 2.1.3. System strategii w Polsce

Strategie powinny tworzyć spójny i hierarchiczny system dokumentów, które wzajemnie się uzupełniają, pozostają ze sobą logicznie powiązane oraz odnoszą się do wspólnej wizji transformacji. System ten powinien obejmować zarówno poziom ogólny – wyznaczający główne cele oraz kierunki rozwoju całej gospodarki – jak i poziomy sektorowe, które przekładają te cele na konkretne działania, narzędzia i harmonogramy.

Powiązanie dokumentów strategicznych w taki sposób zwiększa ich przejrzystość i ułatwia koordynację między instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie polityk publicznych. Dzięki temu ogranicza się ryzyko powielania działań, sprzecznych priorytetów i luk w planowaniu. Natomiast dostępne zasoby – finansowe, organizacyjne i eksperckie – mogą być wykorzystywane w sposób bardziej efektywny.

Spójny system strategii umożliwia także monitorowanie postępów na różnych poziomach oraz zapewnia stabilność kierunków polityki. Jest to szczególnie ważne w przypadku inwestycji wymagających długoterminowych decyzji. Taki układ dokumentów wzmacnia także przewidywalność otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorstw, samorządów i innych interesariuszy, co sprzyja bardziej konsekwentnej realizacji celów transformacji.

#### Na czym polega system strategii?

Transformacja energetyczna to złożony proces, obejmujący wiele sektorów gospodarki i wszystkie poziomy zarządzania państwem. To system naczyń połączonych, w którym zmiana w jednym obszarze wpływa na pozostałe. Rolą strategii nie jest drobiazgowe zarządzanie każdym elementem tego procesu. Strategie powinny stanowić narzędzie umożliwiające państwu identyfikację obszarów wymagających interwencji oraz wczesne reagowanie na potencjalne problemy. Warunkiem powodzenia jest wdrożenie spójnego systemu strategii.

Podstawą takiego systemu jest jasna hierarchia dokumentów. Strategiczne dokumenty powinny być uporządkowane od najbardziej ogólnych i długoterminowych – takich jak strategia wyznaczająca wizję transformacji do 2050 roku – po najbardziej szczegółowe i krótkoterminowe plany operacyjne. Taki układ pozwala zachować logiczny porządek, w którym aktualizacja dokumentów nadrzędnych automatycznie skutkuje rewizją dokumentów niższego rzędu, zapewniając ich spójność.

Równie ważne jest to, by wszystkie strategie korzystały z tych samych danych, założeń i modeli analitycznych oraz konsekwentnie się do siebie odnosiły. Dzięki temu system strategiczny działa jako spójna całość, w której dokumenty wzajemnie się uzupełniają, unikają wewnętrznych sprzeczności i wspierają właściwe zarządzanie transformacją.

### Dlaczego spójny system strategii jest ważny?

Spójny system strategii to jedno z istotnych narzędzi przełamywania silosowości administracji. Konieczność umieszczenia nowego dokumentu w istniejących już ramach wymusza koordynację i komunikację między poszczególnymi resortami i departamentami.

Spójność strategii jest również ważna dla praktycznego wdrażania transformacji. Przykładowo wzrost udziału zależnych od pogody źródeł sprawi, że energia elektryczna będzie najtańsza w momentach dużego nasłonecznienia i wietrzności. Wpłynie to na zachowania konsumentów, którym zacznie się bardziej opłacać ładowanie pojazdów elektrycznych w ciągu dnia. To z kolei pociągnie za sobą konieczność rozbudowy infrastruktury do ładowania samochodów w miejscach pracy. Jednak rozbudowa sieci ładowarek będzie wymagać inwestycji w sieci dystrybucyjne, wpływając tym samym na transformację systemu elektroenergetycznego. Przekładając te zależności na język systemu strategii: strategia energetyczna nie będzie zawierać planu inwestycji w punkty ładowania, a strategia transportowa – inwestycji w sieci dystrybucyjne. Jednak oba obszary trzeba rozwijać równolegle, a strategie dla tych sektorów należy powiązać instytucjonalnie. Jeżeli te strategie są przygotowywane równolegle, konieczna jest koordynacja między resortami przy pomocy grup roboczych lub centrum decyzyjnego transformacji klimatyczno-energetycznej (oba rozwiązania opisujemy w Rozdziale 2.2.1). Tylko w ten sposób unikniemy marnowania zasobów i zapewnimy realizację celów polityk publicznych.

### Dwa systemy strategii klimatyczno-energetycznych w Polsce

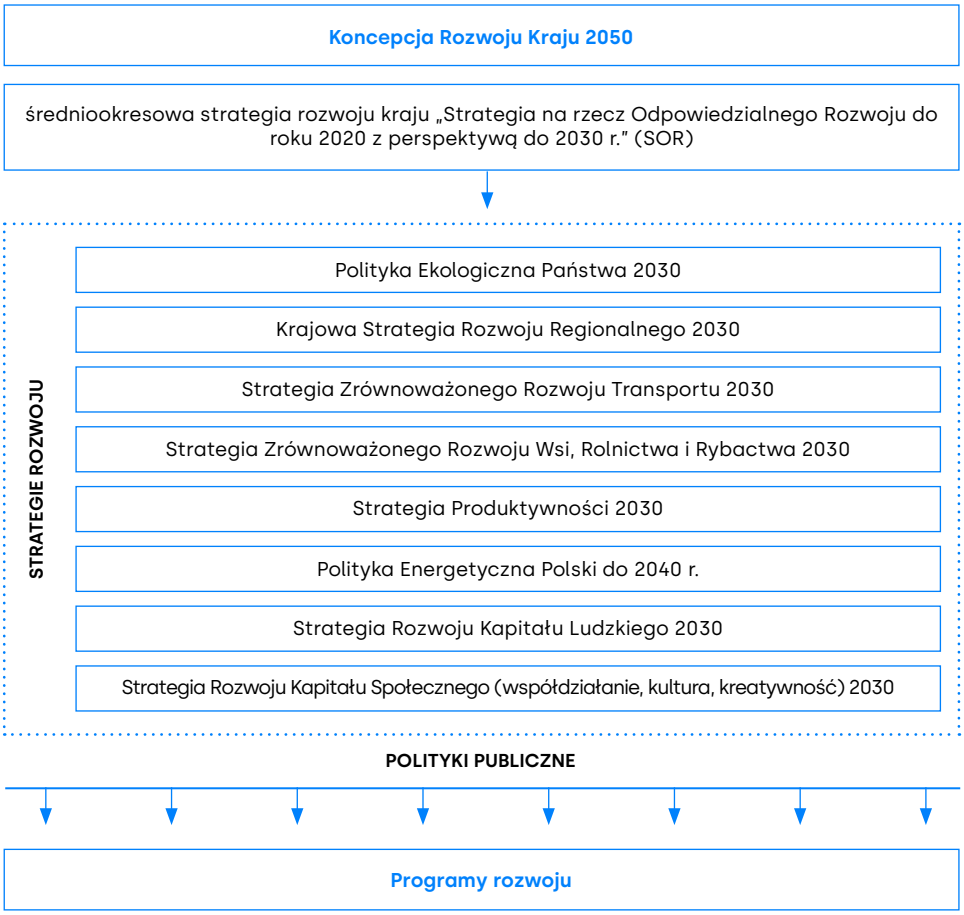
W Polsce formalnie istnieje system strategii w obszarze transformacji klimatyczno- energetycznej. Jednak w praktyce funkcjonują dwa odrębne, równoległe porządki.

Pierwszy tworzą dokumenty wynikające z prawa unijnego: długoterminowa strategia klimatyczna oraz KPEiK. Polska – jako jedyny kraj Unii Europejskiej – nie opracowała długoterminowej strategii, przez co KPEiK funkcjonuje w oderwaniu od dokumentu nadrzędnego i pełni rolę samodzielnego planu.

Drugi system opiera się na dokumentach krajowych tworzonych na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[16]. Składają się na niego dokumenty przekrojowe (Koncepcja Rozwoju Kraju do 2050 roku i Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju do 2035 roku) oraz liczne strategie rozwoju. Wśród nich najważniejsza dla transformacji jest Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku.

[16] Tekst ustawy dostępny jest tutaj.

**Schemat 4. System strategii rozwoju w Polsce.**




Uwaga: obecnie procedowana jest aktualizacja średniookresowej strategii rozwoju kraju – Strategia Rozwoju Polski do 2035 roku.

*Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR)*

Oba porządki – unijny i krajowy – spotykają się praktycznie tylko w jednym punkcie: obowiązujące wersje KPEiK i PEP 2040 korzystają z tego samego zaplecza analitycznego i nawiązują do siebie wzajemnie. Jednocześnie oba dokumenty są już nieaktualne.

Z tego względu zasadne jest uporządkowanie systemu strategii. Długoterminowa strategia klimatyczna powinna zostać zintegrowana z Koncepcją Rozwoju Kraju, ponieważ oba dokumenty obejmują perspektywę 2050 roku. Natomiast strategie rozwoju – które również wymagają przeglądu i aktualizacji – powinny być spójne z nową wersją KPEiK oraz z nadrzędnymi celami długoterminowymi. Tylko taki uporządkowany i hierarchiczny system może zapewnić stabilność kierunków działania państwa i skuteczne zarządzanie transformacją.

### Jak stworzyć spójny system strategii?

Pierwszym krokiem do ujednolicenia systemu strategii w Polsce jest finalizacja długoterminowej strategii oraz aktualizacja KPEiK. Te dokumenty powinny stanowić podstawę planowania transformacji, do których nawiązywać będą PEP 2040 oraz pozostałe strategie sektorowe, aktualizowane na bieżąco. Strategie rozwoju (KRK i ŚSRK) w częściach dotyczących energii i klimatu powinny odwoływać się do dokumentów unijnych.

Cały system musi stać się bardziej transparentny. Informacje o krajowych strategiach dostępne są na stronie systemu monitorowania rozwoju STRATEG[17]. Znajdują się tam wskaźniki realizacji poszczególnych strategii rozwoju, na poziomie krajowym i regionalnym. Brakuje jednak informacji o hierarchicznej zależności między dokumentami, terminach ich uchwalenia, odpowiedzialnych ministerstwach czy bezpośrednich odnośników do treści. Portal nie zawiera również strategii wynikających z prawa unijnego (jak KPEiK), czy niektórych dokumentów krajowych (np. strategii wodorowej).

[17] Portal STRATEG dostępny jest tutaj.

Jednocześnie należy dokonać przeglądu nazewnictwa i roli krajowych dokumentów strategicznych w obszarze energii, klimatu i środowiska. Obecnie zbyt często dokumenty sektorowe określane są mianem strategii (np. strategia wodorowa, strategia dla ciepłownictwa). Tymczasem – zgodnie z logiką ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju – mają one raczej charakter polityk lub programów (np. Program Polskiej Energetyki Jądrowej). Z kolei Polityka Energetyczna Polski oraz Polityka Ekologiczna Państwa, które de facto pełnią funkcję strategii rozwojowych, jako jedyne dokumenty tej rangi nie zawierają w tytule określenia „strategia". Wskazane byłoby zatem przyjęcie przekrojowej strategii dotyczącej transformacji energetycznej, klimatu i ochrony środowiska lub dostosowanie zakresu i nazewnictwa[18].

[18] Wzorem Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko przyjętej w 2014 r.

**Dobry przykład z zagranicy: klarowny system strategii w Czechach**

Czeski portal o strategiach to przykład do naśladowania. Strona internetowa prowadzona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zawiera wszystkie obowiązujące w Czechach dokumenty strategiczne – od poziomu regionalnego do międzynarodowego (OECD, ONZ, UE). Do każdej strategii przypisane jest m.in. ministerstwo odpowiedzialne za jej wdrażanie, rok uchwalenia oraz planowana data aktualizacji. Jeśli strategia zawiera wskaźniki, portal umożliwia także monitorowanie postępów ich realizacji. Na stronie dostępna jest także typologia dokumentów strategicznych oraz szablony, które mogą wykorzystywać instytucje odpowiedzialne za tworzenie strategii[19].

[19] Portal Databáze strategii dostępny jest tutaj.

**Schemat 5. Typologia dokumentów strategicznych w Czechach.**

| | |
|---|---|
| Nadrzędne dokumenty strategiczne | **Polityka** - dokument najwyższego szczebla dla danego obszaru, określa kierunek strategiczny, główne priorytety i podstawowe narzędzia ich realizacji<br><br>**Biała księga** - dokument strategiczny dla danego obszaru, zawiera konkretne propozycje dotyczące priorytetów polityki publicznej<br><br>**Ramy strategiczne** - zwykle odnoszą się do szerszych kwestii, kładą nacisk na część analityczną i strategiczną, ustalają podstawowy kierunek strategiczny |
| Dokumenty strategiczne | **Koncepcja** - odnosi się do konkretnego zagadnienia, nacisk na część analityczną i strategiczną, nie zawiera części wdrożeniowej lub wspomina o niej jedynie ogólnie<br><br>**Strategia** - zajmuje się konkretnym problemem, zawiera powiązane i równoważne części: analityczną strategiczną i wdrożeniową<br><br>**Plan** - odnosi się do konkretnego celu lub kilku celów tego samego poziomu, kładzie nacisk na część wdrożeniową |
| Dokumenty wdrożeniowe | **Program operacyjny** - dokument wdrożeniowy dla określonego, zazwyczaj szerszego obszaru, oparty na koncepcjach lub strategiach. Struktura wynika z prawa unijnego<br><br>**Plan wdrożenia** - obejmuje realizację danej koncepcji ram wdrożeniowych przez cały okres ich obowiązywania<br><br>**Program -** dokument wdrożeniowy o charakterze tematycznym, finansowym lub technicznym. Narzędzie wdrażania koncepcji lub strategii<br><br>**Plan działania** - wdrożenie dokumentów strategicznych w krótkim horyzoncie czasowym |

*Źródło: Ministerstwo Rozwoju Lokalnego Republiki Czeskiej*[20]

[20] Ministerstvo Pro Místní Rozvoj ČR (2017), Typologie strategických a prováděcích dokumentu - Metodické doporučení

Spójny system strategii oparty na konkretnych celach to istotny krok do poprawy zarządzania transformacją w Polsce. Aby strategie mogły być wysokiej jakości i aby powstawały w ramach spójnego systemu, potrzebna będzie reforma funkcjonowania instytucji zarządzających transformacją, czemu poświęcony jest kolejny rozdział raportu.

## 2.2. Instytucje i koordynacja

### 2.2.1. Jasne centrum decyzyjne i klarowny podział obowiązków w ramach rządu

Skuteczna transformacja klimatyczno-energetyczna wymaga silnego ośrodka przywódczego, wyposażonego w polityczne i instytucjonalne narzędzia monitorowania postępów oraz realny wpływ na procesy strategiczne. Takim ośrodkiem mógłby być Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Klimatycznej przy Radzie Ministrów. Niezbędny jest także bardziej przejrzysty i dostosowany do wyzwań podział kompetencji w rządzie w obszarze energii i klimatu.

### Czym jest skuteczna koordynacja i centrum decyzyjne?

Transformacja klimatyczno-energetyczna to proces przekrojowy, który wymaga decyzji na najwyższym szczeblu władzy. Formułowanie długoterminowych celów oraz ich skuteczna realizacja są możliwe jedynie przy spójnym działaniu całego rządu. Dlatego kluczowe znaczenie ma jasno określony i aktywny ośrodek przywódczy, który zapewni efektywną koordynację działań międzyresortowych.

OECD wyróżnia sześć kluczowych funkcji centrum rządu w polityce klimatyczno-energetycznej[21]. Zidentyfikowano je na podstawie badań w 27 państwach członkowskich:

1. kierowanie i koordynowanie polityką klimatyczną i środowiskową (14 państw);
2. monitorowanie wdrażania krajowej strategii klimatycznej (14 państw);
3. monitorowanie wybranych polityk w obszarze klimatu i/lub środowiska (13 państw);
4. przegląd strategii sektorowych pod kątem zgodności z celami klimatycznymi i środowiskowymi (11 państw);
5. koordynowanie stanowiska rządu w międzynarodowych negocjacjach dotyczących środowiska i klimatu (11 państw);
6. przegląd polityk pod kątem ich spójności z celami klimatycznymi i środowiskowymi (9 państw).

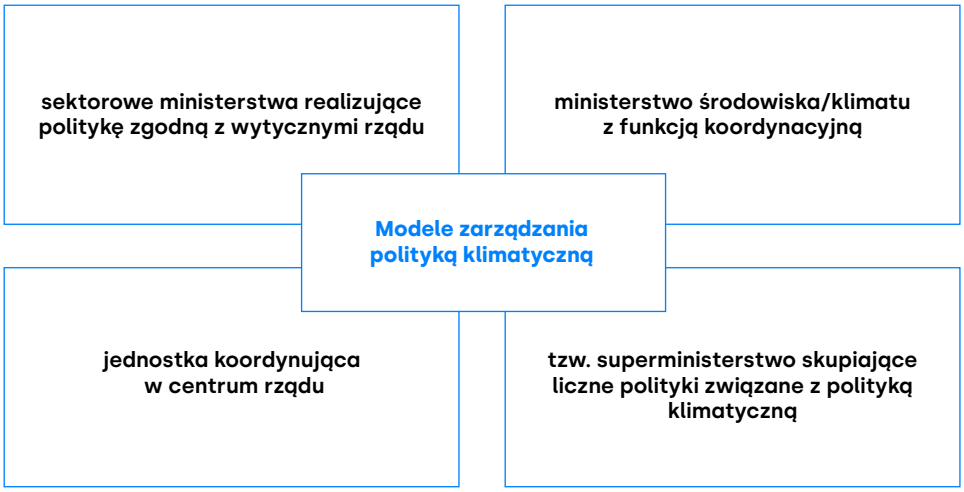
[21] OECD (2025), Governing for the green transition. Policy Papers No. 13

W publikacji OECD „centrum rządu" definiowane jest jako międzyresortowy organ rządowy lub grupa instytucji bezpośrednio wspierających rząd. Taki ośrodek pełni zarówno funkcje strategiczne (wyznaczając priorytety), jak również wykonawcze, koordynacyjne i nadzorcze. Może to być zarówno Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, jak i grupa resortów współpracujących w ramach Rady Ministrów.

Niezależnie od struktury Rady Ministrów ważne jest zapewnienie skutecznej koordynacji. OECD wskazuje cztery[22] najczęściej stosowane i niewykluczające się modele zarządzania polityką klimatyczną (por. schemat poniżej).

[22] Ibid.

**Schemat 6. Cztery najczęściej stosowane modele zarządzania polityką klimatyczną według OECD.**




*Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu OECD*[23]

[23] OECD (2025), Governing for the green transition. Policy Papers No. 13

Nie ma uniwersalnego modelu podziału kompetencji w rządach państw UE. Wybór rozwiązań instytucjonalnych zależy od kontekstu politycznego i administracyjnego. Może to być system scentralizowany (w ramach „superministerstwa" lub koordynacji bezpośrednio przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów) albo rozproszony (oparty na współpracy wielu ministerstw sektorowych).

Poza określeniem modelu zarządzania, ważne są także bardziej szczegółowe narzędzia pozwalające na jego realizację. OECD w innym raporcie[24] podkreśla znaczenie m.in.:

- ustanowienia formalnych zasad zarządzania zapewniających skuteczną komunikację między ministerstwami i departamentami;
- budowania potencjału w administracji publicznej;
- ustanowienia jasnych ról w celu złagodzenia rozbieżności między priorytetami sektorowymi.

[24] OECD (2025), Government at a Glance 2025

### Dlaczego koordynacja oraz istnienie centrum decyzyjnego są ważne?

Jedno centrum decyzyjne jest kluczowe dla skutecznego planowania i realizacji transformacji klimatyczno-energetycznej. Niezależnie od przyjętej struktury rządu, najważniejsza jest skuteczna koordynacja działań ministerstw, a także jasne określenie ich ról i mechanizmów współpracy. Dzięki temu resorty mogą działać bardziej efektywnie i mieć silny mandat do realizacji ambitnych celów transformacji.

Jednocześnie jednak centrum decyzyjne nie musi przyjąć formy jednego „superministerstwa". Zarządzanie resortem o zbyt szerokim zakresie tematów i kompetencji jest trudne i – bez odpowiednich ram współpracy – może prowadzić do podziału na mniejsze wyspy tematyczne w ramach jednego ministerstwa. Alternatywą jest przeniesienie zarządzania na poziom ośrodka koordynującego politykę rządu, co umożliwia spójne i systemowe podejście do realizacji celów dekarbonizacyjnych przez poszczególne ministerstwa[25]. Przekrojowa wizja transformacji powinna być następnie wdrażana w skoordynowany sposób przez poszczególne ministerstwa, samorządy, agencje oraz instytucje.

[25] Evans, N., Duwe, M., (2021), Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies, Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris.

Powołanie rządowego centrum koordynacyjnego sprzyja współpracy między resortami i zwiększa komplementarność ich działań, dzięki czemu ministerstwa minimalizują powielanie swojej pracy. Takie rozwiązanie ogranicza również ryzyko chaotycznej realizacji poszczególnych polityk sektorowych, które mogą się nawzajem osłabiać. Umożliwia też całościowe spojrzenie na proces transformacji i zapewnia spójność między strategiami. Scentralizowany monitoring pozwala natomiast spojrzeć szerzej i wykrywać białe plamy odpowiedzialności w realizowanych obszarach.

Nadmierna centralizacja może jednak ograniczać skuteczność działań rządu. Wynika to z braku specjalistycznej wiedzy technicznej i doświadczenia sektorowego w ośrodku decyzyjnym. Dlatego centrum rządu nie powinno zastępować wyspecjalizowanych ministerstw, lecz skupić się na koordynacji ich działań. Bezpośrednie sterowanie każdym elementem transformacji przez jeden ośrodek jest także bardziej podatne na zmiany polityczne i personalne, co może zagrozić ciągłości prac nad transformacją. Dlatego nadal istotną rolę pełnią sektorowe departamenty, instytucje i ministerstwa, które stanowią trwały zasób kompetencji i kapitału organizacyjnego państwa.

### Co możemy wykorzystać z już wdrożonych lub zaproponowanych rozwiązań?

W Polsce nie ma jasnego modelu zarządzania i koordynacji procesu transformacji klimatyczno-energetycznej. Podział kompetencji w tym obszarze pozostaje rozproszony, co obrazuje poniższy schemat. Zakresy odpowiedzialności poszczególnych resortów często się pokrywają[26]. Najnowszym przykładem wyzwań, które wynikają z tego stanu rzeczy, jest spór kompetencyjny pomiędzy Ministerstwem Klimatu i Środowiska a utworzonym w połowie 2025 roku Ministerstwem Energii w zakresie nadzoru nad rozwojem odnawialnych źródeł energii. Brakuje też aktywnej oraz usystematyzowanej roli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na wczesnym etapie formułowania inicjatyw w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej. W efekcie działania międzyresortowe są fragmentaryczne i reaktywne, często uruchamiane w odpowiedzi na czynniki zewnętrzne (np. konieczność przygotowania Planu Społeczno-Klimatycznego).

[26] Wiejski, P., Wojtyło, M., (2025), Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji, Instytut Reform, Polska.

**Schemat 7. Najważniejsi przedstawiciele Rady Ministrów w kontekście koordynacji procesu zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną w Polsce (listopad 2025 r.).**

*Źródło: Opracowanie własne*

Pomimo istniejących problemów z koordynacją, w Polsce funkcjonują mechanizmy, które mogą stanowić punkt wyjścia do systemowej poprawy sytuacji. Ich szersze zastosowanie, uporządkowanie i wzmocnienie pozwoliłoby skuteczniej przeciwdziałać nieefektywności w zarządzaniu transformacją, w tym rozproszeniu kompetencji oraz silosowości.

Jednym z instrumentów sprzyjających regularnej współpracy i uspójnieniu kierunków zarządzania transformacją jest stały mechanizm koordynacji wewnątrzrządowej – realizowany poprzez międzyresortowe grupy robocze, komisje czy komitety. Takie rozwiązania są popularne w rządach państw członkowskich UE (dotyczą ponad połowy krajów[27]).

W Polsce szczególną rolę we wzmacnianiu koordynacji międzyresortowej w kwestiach gospodarczych pełnią Stały Komitet Rady Ministrów[28] oraz Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów (KERM)[29]. Na niższych szczeblach administracji godnym naśladowania przykładem jest Komitet Wspólny Rządu i Samorządu Terytorialnego (KWRiST)[30]), który stanowi forum przygotowywania wspólnych stanowisk i dokumentów, takich jak Plan Społeczno-Klimatyczny (PSK).

[27] Evans, N., Schöberlein, P., Duwe M., (2024), Raising the bar on national climate governance in the EU: How EU policy can help Member States deliver certainty, accountability, consensus, and consistency on the road to net zero, Ecologic Institute, Berlin.

[28] Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 marca 2021 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów, dostępne tutaj.

[29] Zarządzenie nr 69 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2024 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, dostępne tutaj.

[30] Podstrona KWRiST jest dostępna tutaj.

Koordynację międzyresortową należy wzmacniać także przy tworzeniu dokumentów strategicznych i ustalaniu długofalowych, przekrojowych celów, o których mowa w Rozdziale 2.1. Taką funkcję pełnią specjalne grupy robocze, komitety i zespoły, np. Zespół ds. aktualizacji KPEiK na lata 2021-2030 i PEP 2040[31] oraz Grupa Robocza ds. Społecznego Funduszu Klimatycznego[32]. Tę praktykę warto ustandaryzować i stosować częściej. Ma to szczególnie znaczenie w kontekście włączania społeczeństwa i innych zainteresowanych grup w strategiczne procesy związane z transformacją (por. Rozdział 2.4).

Dobrą praktyką – choć wciąż niewystarczająco systemowo stosowaną – jest definiowanie kluczowych mechanizmów wdrażania i monitoringu w dokumentach strategicznych. W projekcie Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku (SRP 2035)[33] – kluczowego dokumentu dla średniookresowego rozwoju kraju – podkreślono decyzyjną rolę KERM, Rady Ministrów oraz Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Rozwoju[34], a koordynację na poziomie operacyjnym powierzono Zespołowi ds. Pracy Strategicznej[35]. Z kolei w projekcie KPEiK (wersja z lipca 2025 roku) zapisano potrzebę powołania Zespołu Koordynacyjnego[36] do końca 2025 roku. Ma on pełnić rolę narzędzia do stopniowego zwiększania nakładów na badania i rozwój oraz priorytetyzacji technologii pod kątem efektywności wsparcia publicznego. Niestety praktyka ta nie jest jeszcze ani wystarczająco powszechna, ani konsekwentnie prowadzona. Brakuje jej systemowego wdrożenia.

### Jakie zmiany wprowadzić w Polsce?

Przy kolejnych zmianach w strukturze Rady Ministrów, ze względu na obecne rozproszenie odpowiedzialności i nachodzące na siebie kompetencje, potrzebny jest w Polsce krok w stronę większej centralizacji zarządzania polityką klimatyczno-energetyczną. Należy stworzyć przejrzysty model zarządzania i koordynacji tej polityki, który jednoznacznie zdefiniuje role poszczególnych resortów w Radzie Ministrów i wprowadzi klarowną strukturę odpowiedzialności. Niezbędne jest także ustanowienie wyraźnie umocowanego centrum koordynacyjnego rządu w tym obszarze, które będzie dysponowało realnym mandatem decyzyjnym.

Spośród czterech modeli zarządzania polityką klimatyczną zdefiniowanych przez OECD (patrz Schemat 6.) efektywnym rozwiązaniem dla Polski byłoby połączenie dwóch podejść – utworzenie wyodrębnionej jednostki koordynacyjnej w centrum rządu oraz wzmocnienie roli nadzorczej ministerstwa klimatu.

Taki model mógłby realizować powołany przy **Radzie Ministrów Komitet Koordynacyjny ds. Polityki Klimatycznej**, który zapewniałby przekrojowe podejście do polityki klimatyczno-energetycznej. **Pracami Komitetu kierowałby minister klimatu** wyposażony w stosowny mandat decyzyjny. Aby takie rozwiązanie zadziałało, Komitet powinien posiadać **sekretariat z odpowiednimi zasobami w ministerstwie klimatu**.

Komitet nadawałby kierunek działań już na wczesnym etapie tworzenia polityk i strategii klimatyczno-energetycznych, a następnie monitorowałby ich powstawanie i wdrożenie. Z kolei poszczególne resorty zajmujące się danym obszarem, takie jak ministerstwo energii, środowiska czy rozwoju i technologii, odpowiadałyby za przygotowanie rozwiązań w ramach swoich kompetencji. Takie podejście byłoby lepsze niż stworzenie jednego „superministerstwa" ds. klimatu, które musiałoby objąć zbyt wiele sektorów, by działać efektywnie (por. omówienie zagrożeń nadmiernej centralizacji w poprzednim podrozdziale).

[31] Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska 1 z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw aktualizacji „Krajowego planu na rzecz energii i klimatu na lata 2021-2030" i „Polityki energetycznej Polski do 2040 r." dostępne jest tutaj.

[32] Więcej informacji o Grupie jest dostępne w prezentacji MFiPR przedstawionej na wydarzeniu Instytutu Reform, którą można znaleźć tutaj.

[33] Projekt Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. wraz z załącznikami dostępne są tutaj.

[34] Podstrona organów doradczych przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dostępna jest tutaj.

[35] Członkami zespołu mają być wybrani dyrektorzy departamentów w kluczowych ministerstwach, przedstawiciele regionów wyznaczeni przez Konwent Marszałków Województw RP i wybrani przedstawiciele instytucji publicznych. Zespół będzie przygotowywał m.in. Roczną Diagnozę Strategiczną.

[36] Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu dostępny jest tutaj.

Minister klimatu odpowiadałby głównie za koordynację przekrojowej polityki klimatyczno-energetycznej. Zadania sektorowe pozostawałyby natomiast w gestii poszczególnych resortów, np. minister środowiska odpowiadałby za nadzór nad przestrzeganiem wymogów ochrony środowiska i prowadzeniem badań stanu środowiska czy zarządzanie gospodarką odpadami.

Wraz z powołaniem Komitetu należy przeprowadzić przegląd już istniejących instytucji przy Radzie Ministrów. Na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów[37] znajduje się długa lista organów pomocniczych, komisji wspólnych i organów doradczych o różnym znaczeniu, zakresie tematycznym (nierzadko dublującym się) i horyzoncie działania. Przy większości z nich brakuje aktualnych opisów i porządku obrad, a jedyną informacją jest podstawa prawna sprzed kilku lat, co utrudnia ocenę ich aktywności oraz efektów prac. Niezbędny jest więc przegląd tych organów. Na tej podstawie należy wyłonić instytucje niezbędne do skutecznego zarządzania transformacją, z jasno określonymi rolami i wyraźnie zaznaczoną demarkacją względem innych organów. Ich dalsza praca powinna się odbywać w sposób bardziej sformalizowany i transparentny, m.in. poprzez regularne publikowanie porządku obrad.

[37] Podstrona organów pomocniczych Rady Ministrów dostępna jest tutaj.

W przypadku rządów koalicyjnych podział kompetencji pomiędzy ministerstwami (a tym samym koalicjantami) w koordynacji polityki klimatyczno-energetycznej jest szczególnie istotny. Ważnym narzędziem w tym zakresie jest rozbudowana **umowa koalicyjna**. Powinien to być dokument publicznie dostępny i realnie rozstrzygający potencjalne spory wewnątrz koalicji. Nie spełni on swojej roli, jeśli będzie zawierać jedynie ogólną listę kierunków działań i unikać kontrowersji. Tak było w przypadku liczącej 13 stron umowy koalicyjnej obecnego rządu[38].

[38] Umowa „Koalicji – 15 października" dostępna jest tutaj.

W przyszłości, wraz ze wzmacnianiem instytucjonalnej koordynacji polityki klimatyczno-energetycznej, należy ostrożniej korzystać z formuły pełnomocników rządu. Ta funkcja była dotychczas często wykorzystywana jako sposób na doraźne wzmocnienie nadzoru nad wybranym obszarem. Powoływanie pełnomocników może być uzasadnione w przypadku wyjątkowo istotnych zagadnień o jasno zdefiniowanym zakresie tematycznym i czasowym, a nie przekrojowych tematów bez jasno określonych i mierzalnych celów. W tym kontekście warto poddać ewaluacji m.in. rolę pełnomocnika rządu ds. strategicznej infrastruktury energetycznej. Szerokie kompetencje tego organu mogą wynikać z czynników przejściowych (m.in. pozycji politycznej osób pełniących tę funkcję w przeszłości), a nie pogłębionej analizy efektywności zarządzania szeregiem zróżnicowanych projektów infrastrukturalnych.

W przypadku konkretnych inicjatyw i wyzwań warto kontynuować praktykę tworzenia formalnych zespołów i grup roboczych. Powinno to się jednak odbywać w sposób bardziej usystematyzowany i sformalizowany, a nie w oparciu o bieżące decyzje kierownictw resortów.

**Dobre przykłady narzędzi koordynacyjnych w regionie**

- Rumunia[39] – aby koordynować działania rządu w ramach polityki klimatycznej, powołano w 2022 roku Międzyresortową Komisję ds. Zmian Klimatu;
- Słowacja[40] – w 2011 roku stworzono Komitet Wysokiego Szczebla ds. koordynacji polityki dotyczącej zmian klimatu. Rolę gospodarza otrzymało Ministerstwo Środowiska, a uczestnikami są sekretarze stanu wybranych ministerstw. Komitet co roku składa raport całemu rządowi.
- Łotwa[41] – w ramach propozycji ustawy klimatycznej znalazł się zapis o konieczności przygotowania sektorowych celów redukcyjnych przez wybrane ministerstwa w ramach międzyresortowej grupy roboczej. Jest to wpisane jako element prac nad Krajowym Planem w dziedzinie Energii i Klimatu, które muszą być zatwierdzone przez Radę Ministrów.
- Austria[42] – w ramach Prawa o Ochronie Klimatu powstała Krajowa Komisja ds. Ochrony Klimatu, w której biorą udział przedstawiciele krajów związkowych, wybranych federalnych ministerstw, związków zawodowych i przemysłu.

[39] Climate Action Network Europe (2023), Climate laws in Europe. Essential for achieving climate neutrality

[40] Więcej informacji dostępne jest na portalu Climate-laws.org.

[41] Climate Action Network Europe (2023), Climate laws in Europe. Essential for achieving climate neutrality

[42] Więcej informacji dostępne jest na portalu Climate-laws.org.

Jasne mechanizmy koordynacji umożliwiają skuteczne planowanie transformacji. Jednak decyzje polityczne dotyczące kierunków zarządzania transformację, aby być adekwatne do rzeczywistości i skuteczne, muszą opierać się na niezależnej i merytorycznej analizie oraz rzetelnych danych. Realizacja wyznaczonych celów jest utrudniona bez niezależnej i stałej jednostki doradczej i monitorującej. Odpowiedzią na to wyzwanie jest powołanie ciała eksperckiego zajmującego się transformacją klimatyczno-energetyczną, o czym piszemy w kolejnej części raportu.

### 2.2.2. Stworzenie niezależnej rady naukowej zajmującej się transformacją energetyczno-klimatyczną

W Polsce powinno powstać niezależne ciało eksperckie zajmujące się polityką klimatyczno-energetyczną – na wzór brytyjskiego Komitetu ds. Zmian Klimatu (CCC, ang. Climate Change Committee). Takie ciało zwiększy skuteczność, transparentność i przewidywalność krajowej polityki klimatyczno- energetycznej.

#### Czym jest ciało eksperckie?

W wielu krajach europejskich funkcjonują niezależne rady lub komisje ds. polityki klimatyczno-energetycznej, które pełnią trzy główne funkcje[43]:

- **monitorująco-ewaluacyjną** – prowadzą regularną i publicznie dostępną ocenę postępów w realizacji długofalowych celów klimatyczno-energetycznych, do której powinien odnosić się rząd;

[43] Evans, N., Duwe, M., (2021), Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies, Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris.

- **doradczą** – wspierają instytucje w ocenie skutków przygotowywanych polityk i strategii na różnych szczeblach zarządzania transformacją oraz rekomendują działania i cele na podstawie wiedzy naukowej;
- **włączającą** – ułatwiają dostęp do aktualnej wiedzy i oceny sytuacji, wspierając debatę publiczną i procesy konsultacji aktów prawnych (piszemy o tym w Rozdziale 2.4).

W Europie przyjmują one różne formy organizacyjne – od niezależnych rad naukowych (np. Dania), przez doradcze organy rządowe (np. Węgry), po platformy angażujące interesariuszy (np. Czechy), co przedstawia poniższa tabela.

**Tabela 1. Typy ciał eksperckich dotyczących polityki klimatycznej, które funkcjonują w Europie według kategoryzacji Ecologic Institute.**

| Typ ciała eksperckiego | Cechy i rola | Przykładowe państwa |
|---|---|---|
| Niezależna rada naukowa | Niezależna, złożona wyłącznie z naukowców i ekspertów, z dużą rolą monitorującą na poziomie krajowym, szczególnie w kontekście długofalowych celów klimatycznych. | Dania, Francja, Finlandia, Niemcy, Grecja, Luksemburg, Szwecja, Szwajcaria, Wielka Brytania |
| Naukowy organ doradczy wewnątrz rządu | Niezależny, ale odpowiadający na potrzeby rządu. Zakres prac bardziej sprecyzowany niż dla naukowej rady. | Węgry |
| Platformy włączania interesariuszy | Do ciała włączeni są przedstawiciele biznesu, samorządów, NGO czy nawet bezpośrednio obywatele. Platforma ma charakter bardziej konsultacyjny i jej głównym celem jest tworzenie przestrzeni do dialogu. | Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Niemcy, Węgry, Islandia, Irlandia, Szwecja |
| Zespoły/ okrągłe stoły dla przedstawicieli różnych resortów i interesariuszy | Tworzone w ramach ministerstw lub z nimi powiązane. Mają rolę koordynującą prace międzyresortowe i włączającą dla innych, pozarządowych interesariuszy. | Austria, Finlandia, Litwa, Malta, Holandia, Norwegia, Polska, Hiszpania |

*Źródło: Opracowanie na podstawie publikacji Ecologic Institute*[44]

[44] Evans, N., Duwe, M., (2021), Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies, Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris.

Ciało eksperckie powinno być organizacyjnie niezależnie od rządu, a jednocześnie pozostawać z nim w stałej współpracy. Współdziałanie powinno koncentrować się na inicjatywach zgodnych z długofalową wizją rozwoju polityki klimatyczno-energetycznej, w tym tworzenia strategii i wyznaczania celów.

W wielu państwach europejskich takie ciała eksperckie powołano na mocy krajowego prawa klimatycznego (np. w Danii, Finlandii i Francji[45]). W innych – utworzono je na podstawie odrębnych aktów prawnych (np. w Grecji, Szwecji i Szwajcarii[46]). Dobrą praktyką europejską

[45] Ibid.

[46] Ibid.

jest ustawowy obowiązek publicznego odniesienia się rządu do stanowiska takiego ciała (np. w Danii, Francji oraz Irlandii[47]), o czym piszemy w Rozdziale 2.3.

W Polsce nie ma obecnie pełnoprawnego i niezależnego ciała naukowego ds. polityki klimatyczno-energetycznej. Rekomendujemy zatem utworzenie niezależnej rady naukowej, dbającej o trwałość, rzetelność i przewidywalność tej polityki.

[47] Evans, N., Schöberlein, P., Duwe M., (2024), Raising the bar on national climate governance in the EU: How EU policy can help Member States deliver certainty, accountability, consensus, and consistency on the road to net zero, Ecologic Institute, Berlin.

### Dlaczego funkcjonowanie niezależnego ciała eksperckiego jest ważne?

Powołanie niezależnej rady naukowej zwiększyłoby przewidywalność i transparentność polityki klimatyczno-energetycznej Polski. Zapewniłoby także ciągłość instytucjonalną w tym obszarze oraz ułatwiło prowadzenie spójnej, długofalowej polityki klimatycznej.

Taką przewidywalność doceniliby nie tylko partnerzy międzynarodowi, organizacje społeczne i biznesowe, ale także instytucje publiczne i resorty, które na co dzień nie zajmują się polityką klimatyczno-energetyczną.

Niezależna rada naukowa mogłaby:

- opracowywać modele i prognozować trendy;
- analizować skutki polityk i wyznaczonych ścieżek np. w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- formułować rekomendacje;
- publicznie oceniać postępy rządu w realizacji wyznaczonych celów.

Publikowane raporty i wystąpienia wzmacniałoby społeczne zaufanie i akceptację dla prowadzonej polityki klimatycznej[48]. Powinno to odbywać poprzez cykliczne, np. coroczne udostępnienia przystępnych raportów ewaluacyjnych oraz publiczną ocenę działań rządu przez radę (piszemy o tym w Rozdziale 2.3).

[48] World Resources Institute (2021), Climate Advisory Bodies: Experiences and Approaches for Effective Climate Change Policy

Dzięki niezależnym analizom rząd mógłby ograniczyć ryzyko kosztownych błędów dla budżetu i społeczeństwa, a jednocześnie prowadzić politykę bardziej konsekwentnie. Niezależna rada naukowa byłaby zatem ważnym źródłem wiedzy dla administracji publicznej, wspierając rząd w przygotowywaniu długofalowych celów i strategii rozwoju uwzględniających aspekty klimatyczne, środowiskowe i społeczne

### Co możemy wykorzystać z już wdrożonych lub zaproponowanych rozwiązań?

W Polsce nie ma niezależnego ciała naukowego zajmującego się kompleksowo polityką klimatyczną. Działają natomiast instytucje eksperckie realizujące częściowo zadania analityczne i kontrolne, np. Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy (IOŚ-PIB) lub Najwyższa Izba Kontroli (NIK). Żadna z nich nie jest jednak w pełni niezależna od rządu ani nie posiada wystarczającego mandatu i zasobów w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej.

Tworząc niezależną radę naukową, warto wykorzystać doświadczenia tych instytucji:

- **NIK może stanowić wzór niezależności instytucjonalnej** – warto rozważyć wykorzystanie podobnych mechanizmów, takich jak ustawowo określone kompetencje (w tym funkcja monitorująco-kontrolna), polityczny mandat prezesa wybieranego na określoną kadencję przez parlament bezwzględną większością głosów oraz publiczne udostępnianie wyników audytów.
- **IOŚ-PIB może stanowić wzór w zakresie budowania eksperckiego zaplecza państwa** – warto czerpać z jego doświadczeń w rozwijaniu kwalifikacji i aktywności w obszarze środowisko i klimat. Szczególnie cenne są tu działania podlegającego pod tę instytucję Krajowego Ośrodka Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE) oraz Centrum Analiz Klimatyczno-Energetycznych (CAKE), które zapewniają rządowi wsparcie analityczne i techniczne, m.in. poprzez modelowanie na potrzeby strategii. Dzięki konsekwentnie rozwijanym kompetencjom IOŚ-PIB zyskał autorytet i rozpoznawalność w środowiskach politycznych i eksperckich.

Warto także odwołać się do wcześniejszych propozycji, m.in. projektu ustawy o ochronie klimatu Fundacji ClientEarth[49]. Zakłada on powołanie Rady Ochrony Klimatu z członkami wybieranymi w takiej samej liczbie większością 3/5 głosów przez Sejm, Senat, Prezydenta i Rzecznika Praw Obywatelskich. Ciało to zajmowałoby się m.in.:

- opiniowaniem aktów prawnych,
- współpracą z organami administracji i organizacjami ekologicznymi,
- edukacją i informowaniem,
- monitorowaniem postępów transformacji,
- prognozowaniem skutków polityki klimatycznej.

Propozycja ta może stanowić punkt wyjścia do stworzenia koncepcji instytucji o silnym naukowym i stabilnym zapleczu finansowo-kadrowym. Gwarantowałoby to jej odpowiedni merytoryczny poziom i rzetelność działań.

[49] ClientEarth (2023), Projekt ustawy o ochronie klimatu

### Jakie zmiany wprowadzić w Polsce?

Rekomendujemy powołanie niezależnej rady naukowej ds. polityki klimatyczno-energetycznej, składającej się z niezależnych naukowców i ekspertów z kompetencjami i doświadczeniem w tym obszarze. Jej skuteczne działanie wymaga ustawowego umocowania, silnego mandatu, stabilnego finansowania oraz faktycznej niezależności od rządu i grup interesu[50].

[50] World Resources Institute (2021), Climate Advisory Bodies: Experiences and Approaches for Effective Climate Change Policy

Kluczowy jest jasno zdefiniowany i ustawowo umocowany mandat, precyzujący cele, zakres działań, odpowiedzialność oraz ramy współpracy z rządem i innymi instytucjami publicznymi. Niezbędne jest także wprowadzenie mechanizmów decyzyjnych zapobiegających paraliżowi organizacji. Procedury powinny umożliwiać regularną i transparentną współpracę z rządem. Z kolei silny mandat zwiększy możliwość realnego wpływania na procesy decyzyjne i wdrażania jej rekomendacji. Zwiększy to stabilność tej instytucji w całym ekosystemie i zapewni przewidywalność jej działań.

Rada powinna powstać na mocy oddzielnej ustawy, która nakłada na rząd obowiązek

publicznego odniesienia się do jej cyklicznych ocen i rekomendacji. Mogłoby to się odbywać np. w formie corocznego wystąpienia parlamentarnego (piszemy o tym w Rozdziale 2.3).

Rada musi mieć ponadpartyjny charakter i polityczno-społeczny mandat do oceny działań rządu. Dlatego jej członkowie powinni być wyłaniani w otwartym konkursie spośród naukowców i ekspertów z udokumentowanym doświadczeniem w obszarze polityki klimatycznej. Niezależność członków należy zapewnić przez odpowiednio długie kadencje oraz ich transparentny wybór. Przykładowo w fińskim Panelu Klimatycznym 15 członków na 4-letnią kadencję powołuje rząd spośród kandydatów zgłoszonych przez środowisko naukowe i członków Panelu. Warto też rozważyć ograniczenia co do liczby kadencji – w irlandzkim ciele eksperckim obowiązuje limit dwóch kadencji[51].

[51] Evans, N., Duwe, M., (2021), Climate governance systems in Europe: the role of national advisory bodies, Ecologic Institute, Berlin; IDDRI, Paris.

Niezależność rady wzmocni własny sekretariat, dysponujący odpowiednimi zasobami finansowymi i kadrowymi oraz pełną autonomią w zarządzaniu nimi. Budżety podobnych ciał naukowych w innych krajach (np. Finlandii, Francji i Szwecji) wynoszą od 500 tys. euro do 1 mln euro rocznie, przy zatrudnionych 4-6 osobach w sekretariacie[52].

[52] Ibid.

W Polsce taki sekretariat mógłby funkcjonować w IOŚ-PIB, ale pod warunkiem zwiększenia kompetencji i zasobów tej instytucji. Finansowanie sekretariatu – podobnie jak w przypadku KOBiZE – mogłoby częściowo pochodzić ze sprzedaży uprawnień z systemu handlu emisjami EU ETS. Podobny model funkcjonuje na poziomie unijnym, gdzie Europejska Naukowa Rada Doradcza ds. Zmian Klimatu jest wspierana przez Europejską Agencję Środowiska.

Co więcej, rada powinna mieć pełny dostęp do danych i narzędzi wykorzystywanych przez rząd oraz instytucje publiczne. Zasoby te mają umożliwiać codzienną współpracę z ciałami eksperckimi z innych krajów oraz krajowymi instytucjami. Takie działania sprzyjają rozwojowi wewnętrznych kompetencji i tym samym podnoszą jakość jej pracy.

**Dobry przykład z zagranicy: Brytyjski *Climate Change Committee*[53]**

Komitet ds. Zmian Klimatu (ang. *Climate Change Committee, CCC*) to niezależne ciało eksperckie zajmujące się długofalową polityką klimatyczną. Ustawa *Climate Change Act* określa jego kompetencje, w tym obowiązek przygotowywania pięcioletnich celów redukcji emisji i corocznych raportów z postępów realizacji celów klimatycznych. Są one publicznie dostępne, a rząd ma ustawowy obowiązek odniesienia się do nich. W przeszłości CCC, na postawie własnego modelowania, zaproponowało pierwszy przekrojowy cel redukcji emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce do 2050 roku. Został on przyjęty w ramach *Climate Change Act*.

[53] Fankhauser, S., Averchenkova, A., Finnegan, J. (2018), 10 years of the UK Climate Change Act, CCCEP, Grantham Research Institute.

Powołanie niezależnego ciała naukowego zajmującego się przekrojowo i długofalowo polityką klimatyczną stanowi pierwszy krok w kierunku wzmacniania istniejących instytucji wspierających transformację. Nie zastąpi jednak potrzeby rozwoju sektorowych kompetencji w innych instytucjach publicznych. Skuteczna transformacja wymaga bowiem współpracy wielu ośrodków wiedzy.

### 2.2.3. Instytucje zapewniające wsparcie analityczne i finansowe

Transformacja nie powiedzie się bez odpowiednio finansowanych i kompetentnych instytucji publicznych. To one powinny wspierać Komitet Koordynujący ds. Polityki Klimatycznej i poszczególne ministerstwa w planowaniu, monitorowaniu i wdrażaniu zmian w różnych sektorach gospodarki. Dzięki pogłębionej wiedzy sektorowej i tematycznej, instytucje te mogą również dostarczać niezależnej radzie naukowej danych, analiz i wniosków niezbędnych do formułowania strategicznych rekomendacji.

#### Czym są instytucje zapewniające wsparcie analityczne i finansowe?

Obok niezależnej rady naukowej kluczową rolę w zarządzaniu transformacją pełną instytucje publiczne wspierające ten proces. W takiej konfiguracji niezależna rada naukowa koncentruje się na przekrojowej analizie i monitoringu realizacji długofalowych celów społeczno-klimatycznych. Pozostałe instytucje odpowiadają natomiast za wdrażanie polityk i wsparcie operacyjne w poszczególnych sektorach.

Instytucje publiczne zajmujące się konkretnymi tematami, w tym jednostki badawcze, działają w interesie publicznym i najczęściej są finansowane z budżetu. Współpracują przy tym ściśle z administracją publiczną, budując ekspertyzę w obszarach strategicznych dla przyszłości Polski. Stanowią zatem merytoryczne i techniczne zaplecze państwa, które pozwala rządowi na tworzenie i wdrażanie polityk opartych na danych i doświadczeniu. Z jednej strony prowadzą badania i gromadzą informacje niezbędne do właściwego planowania transformacji (np. Agencja Rynku Energii), z drugiej zapewniają administracji pomoc techniczną i wspierają samorządy w realizacji polityk (np. Instytut Ochrony Środowiska – PIB). Niektóre instytucje zarządzają krajowymi i unijnymi środkami (np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej) ukierunkowanymi na realizację celów publicznych. Funkcjonują w Polsce także instytucje pełniące funkcje kontrolne (np. Urząd Regulacji Energetyki), ale nie są one przedmiotem analizy w tym rozdziale.

#### Dlaczego jest to ważne?

Instytucje publiczne zapewniające wsparcie analityczne i finansowe są niezbędne do budowania kompetencji merytorycznych w administracji publicznej. Administracja często skupia się na bieżących zadaniach i nie dysponuje wystarczającymi zasobami analitycznymi, by regularnie badać ważne problemy społeczne. Dzięki pogłębionej ekspertyzie oraz funkcjonowaniu poza strukturami poszczególnych ministerstw instytucje te mogą w szybko dostarczyć decydentom specjalistyczną wiedzę. Pozwala to skutecznie reagować na kryzysy oraz wykorzystywać pojawiające się szanse rozwojowe. Ich udział jest także kluczowy w tworzeniu długoterminowych strategii, a także monitoringu realizacji celów klimatyczno-energetycznych.

Instytucje te współpracują z różnymi ministerstwami, jednostkami samorządowymi, organizacjami pozarządowymi i ekspertami. Dzięki temu pomagają przełamywać silosy sektorowe, identyfikować wspólne problemy oraz replikować sprawdzone rozwiązania między sektorami. Poprzez organizowanie wydarzeń i działalność doradczą w ciałach eksperckich mogą również tworzyć przestrzeń do bezpośredniej komunikacji między poszczególnymi resortami a ekspertami. Ułatwia to wymianę wiedzy i opinii.

### Co możemy wykorzystać z już wdrożonych lub zaproponowanych rozwiązań?

W Polsce funkcjonuje już szereg instytucji wspierających politykę klimatyczno-energetyczną. Zgromadzona przez nie wiedza i doświadczenie to cenny zasób, z którego należy korzystać. Problemem pozostaje jednak brak jasno określonych i niepokrywających się ról poszczególnych podmiotów w procesie zarządzania transformacją.

Obecnie wybór instytucji zaangażowanych w realizację konkretnej polityki lub działania jest doraźny i nieusystematyzowany. Brakuje spójnych kryteriów doboru podmiotów do charakteru i zakresu interwencji. W efekcie kierunek rozwoju systemu zarządzania transformacją jest nieprzewidywalny, a odpowiedzialność i podział zadań między ośrodkami wiedzy są rozproszone.

Przykładem jest projekt nowej średniookresowej strategii rozwoju kraju. W Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku[54], wśród podmiotów istotnych dla polityki rozwoju, wskazano Grupę PFR.

[54] Projekt Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. wraz z załącznikami dostępne są tutaj.

**Schemat 8. Podmioty zrzeszone w Grupie PFR.**

**Polski Fundusz Rozwoju**
- koordynator systemu instytucji rozwoju
- inwestycje w infrastrukturę i innowacje
- finansowanie przedsiębiorców

**Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)**
- rozwój infrastruktury, mieszkalnictwa i przedsiębiorczości
- finansowanie projektów tworzących miejsca pracy i rozwój regionalny

**Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PAIH)**
- zwiększanie zagranicznych inwestycji w Polsce
- wsparcie firm w ekspansji zagranicznej

**Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)**
- wsparcie rozwoju MŚP poprzez
  - programy finansowe
  - szkolenia
  - doradztwo

**Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE)**
- zabezpieczenie polskich eksporterów
  - ubezpieczenia należności
  - gwarancje kredytowe

**Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP)**
- rozwój przemysłu
  - innowacje i cyfryzacja
  - transformacja energetyczna np. elektromoilność

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie projektu SRP2035 i portalu Grupy PFR*[55]

[55] Portal Grupy PFR dostępny tutaj.

Przedstawiona na powyższym schemacie lista podmiotów zrzeszonych w Grupie PFR – choć ważna dla polityki rozwoju – jest jednak niewystarczająca dla potrzeb całościowego rozwoju społeczno-gospodarczego i wsparcia zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną. Dlatego poniżej przedstawiamy uproszczony ekosystem kluczowych instytucji, które zapewniają administracji wsparcie analityczne i finansowe, wraz z przypisanym do nich podziałem na obszary tematyczne.

Warto zwrócić uwagę na rosnącą rolę Narodowego Centrum Analiz Energetycznych. NCAE tworzą Polskie Sieci Elektroenergetyczne, Operator Gazociągów Przesyłowych Gaz – System, Przedsiębiorstwo Eksploatacji Rurociągów Naftowych (PERN) i Narodowe Centrum Badań Jądrowych.

**Schemat 9. Uproszczona mapa ekosystemu najważniejszych instytucji zapewniających wsparcie analityczne i finansowe transformacji klimatyczno-energetycznej w Polsce.**

**Funkcja inwestycyjna**

- **Budynki i mieszkalnictwo**
  - Bank Gospodarstwa Krajowego
- **Konkurencyjne przedsiębiorstwa**
  - Grupa Polski Fundusz Rozwoju
- **Środowisko**
  - NFOŚiGW
  - Lasy Państwowe
- **Transformacja sektora energetycznego**
  - Polski Fundusz Rozwoju S.A.
  - Spółki Skarbu Państwa
- **Transport**
  - Bank Gospodarstwa Krajowego
  - Centrum Unijnych Polityk Transportowych
  - NFOŚiGW

**Funkcja analityczno-monitorująca**

- **Przekrojowy integrator danych**
  - Główny Urząd Statystyczny
- **Analiza na potrzeby realizacji celów klimatycznych, ochrony środowiska**
  - Instytut Ochrony Środowiska - PIB (w tym KOBiZE)
- **Analiza makroekomiczna w kontekście energetyki i klimatu**
  - Polski Instytut Ekonomiczny
- **Analiza związana z polityką przestrzenną, w tym regionalną i lokalną**
  - Instytut Rozwoju Miast i Regionów
  - Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB
- **Analiza systemu energetycznego i rynków paliw**
  - Narodowe Centrum Analiz Energetycznych
  - Agencja Rynku Energii
  - Sieć Badawcza Łukasiewicz – Instytut Elektrotechniki
  - Narodowe Centrum Badań Jądrowych
  - Agencja Rozwoju Przemysłu, odział w Katowicach
  - Instytut Energetyki
  - Główny Instytut Górnictwa - PIB
- **Analiza sektora budynków i efektywności energetycznej**
  - Narodowa Agencja Poszanowania Energii
  - Krajowa Agencja Poszanowania Energii
- **Transport**
  - Centrum Unijnych Polityk Transportowych
  - Instytut Kolejnictwa
  - Instytut Rozwoju Miast i Regionów

*Źródło: Opracowanie własne*

Jak pokazuje powyższy ekosystem instytucjonalny, Polska dysponuje szeregiem kompetentnych instytucji publicznych, które od wielu lat wspierają zarządzanie transformacją klimatyczno-energetyczną. W związku z tym propozycje tworzenia nowych scentralizowanych podmiotów – takie jak powołanie Polskiej Agencji Transformacji Energetyczno-Klimatycznej, zaproponowane przez Fundację Instrat[56] – powinny jasno określać sposób wykorzystania zasobów w już istniejących jednostkach oraz uwzględniać koszty ich restrukturyzacji oraz łączenia. Nowe struktury nie powinny bowiem dublować zadań, lecz uzupełniać luki kompetencyjne i porządkować system współpracy, a także unikać zagrożeń nadmiernej centralizacji (opisanych w Rozdziale 2.2.1). Kluczowe dla trwałości nowych instytucji jest także jasne określenie źródeł ich długotrwałego finansowania.

[56] Hetmański, M., (2023), Polska Agencja Transformacji Energetyczno-Klimatycznej. Koncepcja, Instrat, Warszawa.

Po zidentyfikowaniu potrzeby powołania nowych oraz restrukturyzacji istniejących ośrodków analitycznych warto rozważyć podejście oddolne i pilotażowe w ramach już istniejącego ośrodka. Dobrym przykładem jest stworzenie CAKE, które rozpoczęło działalność w 2017 roku jako współfinansowany przez KE projekt LIFE Climate CAKE PL. Projekt rozwinął się przez lata i dziś CAKE ma status pełnoprawnego ośrodka analitycznego z ugruntowaną pozycją w polskim i europejskim środowisku eksperckim.

### Jakie zmiany wprowadzić w Polsce?

W Polsce należy jasno zdefiniować ekosystem instytucji publicznych zapewniających wsparcie analityczne i finansowe – z wyraźnym podziałem ról i odpowiedzialności. Konieczne jest również stworzenie skuteczniejszych ram współpracy i koordynacji między tymi instytucjami. W tym celu rekomendujemy powierzenie roli koordynatora sekretariatowi Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Klimatycznej (opisanemu w Rozdziale 2.2.1). Sekretariat mógłby zlecać badania i działania odpowiednim instytucjom, opierając się na jasno zdefiniowanych potrzebach analitycznych Rady Ministrów, formułowanych w ramach prac Komitetu.

Aby zwiększyć efektywność systemu zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną, sekretariat powinien przeprowadzić przegląd istniejących instytucji publicznych oraz opracować mapę ich kompetencji wraz z przypisanymi rolami. W ramach audytu należy zidentyfikować ewentualne luki kompetencyjne i tematyczne, które utrudniają skuteczne zarządzanie transformacją. Uzyskana wiedza pozwoli proponować Komitetowi – w tym jego przewodniczącemu – właściwe podmioty do realizacji poszczególnych zadań.

Jeśli w ekosystemie brakuje instytucji o odpowiednich kompetencjach, sekretariat mógłby zlecać w drodze przetargu realizację prac zewnętrznym podmiotom, np. organizacjom pozarządowym lub firmom prywatnym. W średnim okresie sekretariat powinien również przygotować dla Komitetu rekomendacje dotyczące wzmocnienia finansowego i kompetencyjnego wybranych instytucji lub powołania nowych organów.

Na podstawie przeprowadzonego audytu warto rozważyć także konsolidację instytucji o zbliżonym profilu działalności. Większe podmioty mogłyby prowadzić pogłębione analizy, a także skuteczniej wpływać na debatę publiczną. Takie uporządkowanie pozwoliłoby wskazać liderów poszczególnych obszarów tematycznych, którzy pełniliby rolę stałego zaplecza eksperckiego dla rządu. Restrukturyzację należy jednak zaplanować etapowo, by rozłożyć w czasie koszty organizacyjne i ograniczyć ryzyko utraty istniejących kompetencji w podmiotach objętych zmianami.

Ewaluacja obecnej sytuacji może także wskazać potrzebę tworzenia nowych instytucji lub modyfikacji już istniejących. W każdym przypadku należy jednak zadbać o przejrzystość ról. We wszystkich tych działaniach warto też doceniać wartość różnorodności ekosystemu eksperckiego, w którym poszczególne jednostki pełnią odmienne funkcje i posiadają różne doświadczenia. Należy unikać nadmiernej centralizacji i zbędnego ujednolicania organizacyjnego, ponieważ mogłoby to zmniejszyć efektywność działania instytucji, które w ramach swojej działalności już wypracowały skuteczne sposoby współpracy z otoczeniem oraz rozwoju wewnętrznych kompetencji.

Niezależnie od struktury organizacyjnej kluczowe pozostaje zapewnienie instytucjom odpowiednich zasobów finansowych umożliwiających rozwijanie kompetencji w coraz bardziej złożonym procesie transformacji klimatyczno-energetycznej. Równocześnie ich praca powinna być realnie wykorzystywana w procesie tworzenia polityk i strategii. Budowanie bliższej współpracy między administracją a zapleczem analitycznym stanowi jedno z ważniejszych wyzwań skutecznego zarządzania transformacją. Rozwiązaniem może być bardziej usystematyzowane włączenie tych instytucji w prace zespołów, komitetów i grup roboczych zajmujących się koordynacją polityki klimatyczno-energetycznej.

**Dobry przykład z zagranicy: Duńskie *Energistyrelsen*[57]**

Duńska Agencja Energii jest jednostką analityczną, która przygotowuje rekomendacje, regulacje i inne inicjatywy w zakresie produkcji, dostaw i zużycia energii. Wspiera tym samym realizację celu obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 70% do 2030 r. (w porównaniu do 1990 roku). Agencja wyróżnia się przekrojowością analiz, które wykraczają poza sam sektor energetyczny, a także silnym nastawieniem na wsparcie duńskich celów klimatycznych. DAE oferuje pomoc techniczną i usługi doradztwa dla ministrów i innych władz, a także monitoruje realizację polityki względem celów. Uczestniczy też w międzynarodowym dialogu dotyczącym polityki klimatycznej. Agencja podlega duńskiemu ministerstwu odpowiedzialnemu za politykę klimatyczno-energetyczną. Duńska agencja pokazuje, że przekrojowa jednostka analityczna może istotnie wspierać decydentów w całościowym zarządzaniu transformacją klimatyczno-energetyczną.

[57] Więcej informacji o Duńskiej Agencji Energii dostępne jest tutaj.

Jednym z najważniejszych zadań instytucji wspierających transformację klimatyczno-energetyczną jest monitoring i ewaluacja polityk. Jest to kluczowe dla poprawy skuteczności transformacji, dlatego przyglądamy się mu bliżej w kolejnej części raportu.

## 2.3. Monitorowanie i ewaluacja

Monitoring i ewaluacja stanowią kluczowe elementy systemu wczesnego ostrzegania oraz uczenia się, niezbędne do skutecznego zarządzania polityką transformacji. W realiach szybko zmieniających się uwarunkowań gospodarczych, społecznych i technologicznych umożliwiają

one bieżące śledzenie postępów realizacji polityk publicznych oraz identyfikowanie odchyleń od założonych celów. Dzięki systematycznemu monitorowaniu możliwe jest wczesne wykrywanie błędów konstrukcyjnych, nieefektywnych rozwiązań czy niezamierzonych skutków działań. Pozwala to na szybkie korygowanie kierunku interwencji. Równocześnie ewaluacja dostarcza pogłębionej, opartej na danych oceny efektywności wdrażanych instrumentów, ich adekwatności i wpływu na proces transformacji. Oba te procesy tworzą fundament zarządzania opartego na dowodach, który umożliwia aktualizowanie strategii oraz planów w oparciu o rzetelne informacje.

Bez sprawnie funkcjonującego systemu monitoringu i ewaluacji trudno ocenić czy kierunek transformacji jest właściwy, a realizowane działania odpowiadają rzeczywistym potrzebom i wyzwaniom. Dlatego szczególnie ważne jest stworzenie stabilnych i przejrzystych mechanizmów instytucjonalnych, które zapewnią zarówno ciągłość analiz, jak i zdolność reagowania na pojawiające się sygnały ostrzegawcze.

Dla zapewnienia skuteczności monitorowania i ewaluacji niezbędne jest:

- **regularne i cykliczne prowadzenie tych procesów**, tak aby dostarczały one aktualnych i porównywalnych danych w całym cyklu realizacji strategii;
- **wyznaczenie odpowiedzialnych organów**, zarówno wewnątrz administracji rządowej, jak i w niezależnych ciałach eksperckich, co umożliwia połączenie wiedzy instytucjonalnej z obiektywną oceną zewnętrzną;
- **opracowanie usystematyzowanej metodologii**, dostosowanej do celów, działań i wskaźników strategii, gwarantującej spójność podejścia analitycznego i porównywalność wyników;
- **powiązanie wyników monitoringu i ewaluacji z podejmowaniem działań naprawczych**, tak aby informacje pozyskane z analiz realnie przekładały się na korekty polityk, ulepszanie instrumentów i zwiększanie skuteczności interwencji.

Wprowadzenie takich zasad tworzy solidne podstawy do budowy systemu, który nie tylko śledzi przebieg transformacji, lecz także aktywnie wspiera jej optymalne i odpowiedzialne prowadzenie.

### 2.3.1. Cykliczny monitoring i ewaluacja postępów

#### Na czym polega monitoring i ewaluacja?

Monitoring i ewaluacja to dwa komplementarne procesy, które umożliwiają ocenę skuteczności, efektywności oraz prawidłowości realizacji strategii transformacji. Razem tworzą system systematycznej obserwacji i analizy, pozwalający zarówno na bieżące reagowanie na pojawiające się wyzwania, jak i na formułowanie długofalowych wniosków dla polityki publicznej.

Monitoring polega na ciągłym śledzeniu postępów wdrażania strategii. W jego ramach:

- kontroluje się zgodność realizowanych działań z przyjętym planem;
- weryfikuje się stopień osiągania rezultatów pośrednich (celów operacyjnych);
- identyfikuje się problemy, opóźnienia i odchylenia od założeń, co umożliwia szybką reakcję oraz wprowadzanie korekt.

Ewaluacja natomiast jest pogłębioną, okresową oceną wybranych elementów interwencji lub całego procesu. Obejmuje ona:

- analizę efektywności działań oraz sposobu wykorzystania zasobów;
- identyfikację przyczyn sukcesów i niepowodzeń;
- formułowanie wniosków i rekomendacji, które mogą usprawnić dalsze wdrażanie strategii lub stanowić podstawę planowania kolejnych etapów.

W przypadku strategii realizowanych w wieloletniej perspektywie zaleca się prowadzenie corocznych cykli monitoringu i ewaluacji. Regularne przeglądy umożliwiają wczesne identyfikowanie problemów oraz szybsze reagowanie na pierwsze oznaki opóźnień lub nieprawidłowości. Pozwalają także na stopniowe budowanie pełnej i wiarygodnej oceny końcowej efektów całej strategii.

Procesy monitorowania i ewaluacji powinny być realizowane przez instytucje odpowiedzialne za wdrażanie strategii. Jednocześnie ich wyniki powinny również podlegać niezależnemu nadzorowi wyspecjalizowanego podmiotu eksperckiego. Zapewnia to większą bezstronność, apolityczność i ogranicza ryzyko konfliktu interesów, co jest kluczowe dla rzetelności formułowanych ocen i rekomendacji (por. Rozdział 2.2.2).

**Dobry przykład z zagranicy: brytyjskie i francuskie ciała eksperckie w monitorowaniu i ewaluacji**

Ze względu na złożony i długoterminowy charakter procesu transformacji oraz niezbędne do jego oceny wysokie kompetencje analityczne, Wielka Brytania i Francja włączyły do monitoringu i ewaluacji niezależne doradcze ciała eksperckie. Instytucje te regularnie oceniają postępy w realizacji celów klimatyczno-energetycznych, przedstawiając coroczne raporty kierowane do rządu, parlamentu oraz opinii publicznej. Skuteczność tego mechanizmu opiera się nie tylko na wiedzy specjalistycznej tych podmiotów, lecz również na zagwarantowanej prawnie i instytucjonalnie niezależności. Obejmuje ona m.in. ustawowy obowiązek prowadzenia regularnego monitoringu oraz zobowiązanie rządu do formalnego ustosunkowania się do wyników przedstawianych ocen.

### Dlaczego monitoring i ewaluacja są ważne?

Cykliczność monitoringu i ewaluacji ma kluczowe znaczenie w przypadku strategii realizowanych przez wiele lat, szczególnie w warunkach dynamicznych zmian gospodarczych, technologicznych i prawnych. Regularna analiza postępów pozwala na elastyczne, oparte na rzetelnych danych zarządzanie transformacją oraz zapewnia, że podejmowane działania są adekwatne do aktualnych wyzwań.

Systematyczny monitoring i cykliczna ewaluacja przynoszą pięć głównych korzyści:

1. **Lepsze rozumienie przebiegu transformacji i możliwość uczenia się na podstawie doświadczeń** – bieżące dane pozwalają identyfikować skuteczne rozwiązania, ujawniać pojawiające się problemy oraz wprowadzać korekty zwiększające skuteczność działań;
2. **Zwiększenie efektywności zarządzania** – regularna ocena postępów umożliwia szybsze reagowanie na nieprawidłowości i opóźnienia, a także wzmacnia odporność strategii na zmiany zachodzące w otoczeniu;
3. **Zapewnienie stabilności i przewidywalność procesu** – cykliczna i przejrzysta weryfikacja realizacji strategii zmniejsza niepewność wśród wszystkich uczestników procesu, a także ogranicza potrzebę stosowania działań doraźnych i improwizowanych;
4. **Wzmocnienie rozliczalności procesu i odpowiedzialności instytucji** – systematyczne raportowanie umożliwia rzetelną ocenę postępów i ułatwia formułowanie wniosków na przyszłość;
5. **Zwiększenie transparentności wobec społeczeństwa** – regularne udostępnianie wyników monitoringu i ewaluacji buduje zaufanie społeczne, ponieważ obywatele mogą śledzić przebieg transformacji, rozumieć jej cele i uczestniczyć w publicznej debacie. Transparentność ta powinna obejmować zarówno ewaluacje prowadzone przez odpowiedzialne resorty, jak i całościowe raporty niezależnego ciała eksperckiego (opisanego w Rozdziale 2.2.2). Takie podejście zapewnia rządowi, parlamentowi i opinii publicznej stały dostęp do obiektywnej oceny postępów.

Publiczne prezentowanie wyników monitoringu i ewaluacji może stać się fundamentem trwałego i wiarygodnego systemu oceny postępów transformacji. Regularne przedstawianie wyników w przestrzeni publicznej sprawia, że zagadnienia związane z transformacją na stałe wpisują się w debatę publiczną, a proces zarządzania stanie się bardziej przejrzysty, odpowiedzialny i odporny na krótkoterminowe wahania polityczne.

### Elementy polskiego systemu monitoringu i ewaluacji

Podstawą skutecznego monitorowania postępów transformacji jest stabilny i przewidywalny system planowania strategicznego, obejmujący jasny podział dokumentów, ich aktualizację oraz powiązanie z procesami oceny. W Polsce taki system wciąż wymaga konsolidacji. Obecnie brakuje spójności między strategiami, a ich cykle monitoringu i aktualizacji nie są ze sobą zharmonizowane.

Punktem wyjścia do uporządkowania systemu powinno być zidentyfikowanie katalogu najważniejszych dokumentów strategicznych dotyczących transformacji (kwestie te omawiamy szczegółowo w Rozdziale 2.1). Każda strategia powinna zawierać mechanizmy regularnej, najlepiej corocznej ewaluacji, prowadzonej przez instytucję odpowiedzialną za jej wdrażanie lub przez zespół międzyresortowy. Niezbędna jest także synchronizacja cykli ewaluacyjnych poszczególnych dokumentów. Umożliwi to aktualizację strategii w oparciu o wyniki ewaluacji oraz wzmocni synergię między dokumentami sektorowymi i ogólnokrajowymi.

Szansą na uporządkowanie systemu i wprowadzenie wspólnego, przewidywalnego rytmu ewaluacji w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej jest nadchodzący cykl aktualizacji dokumentów wynikających z rozporządzenia w sprawie zarządzania unią energetyczną (lata 2028–2029). Warto wykorzystać w tym procesie istniejące narzędzia krajowe i unijne,

a także dotychczasowe doświadczenia, w tym:

- **zintegrowane sprawozdania z wdrażania KPEiK,** przygotowywane regularnie na potrzeby instytucji unijnych;
- **model ewaluacji zawarty w Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku**, oparty na corocznym przeglądzie realizacji przez wyspecjalizowany zespół międzyresortowy; podejście to stanowi próbę strategicznego zaplanowania ewaluacji i wypełnienia wymogów ustawowych, a jego logika może inspirować zasady ewaluacji innych strategii;
- **monitoring realizacji Krajowego Planu Odbudowy (KPO)**, który pokazuje, że współpraca administracji krajowej z Komisją Europejską – pełniącą funkcję niezależnego podmiotu weryfikującego postępy reform – może być skutecznym bodźcem zachęcającym do mobilizacji zasobów administracji publicznej do wdrożenia zaplanowanych działań lub przejrzystego komunikowania powodów opóźnień i korekt planów.

Doświadczenia te mogą posłużyć do stworzenia spójnego, opartego na faktach systemu monitorowania, który umożliwi wcześniejsze wykrywanie opóźnień oraz bardziej systemowe reagowanie na pojawiające się wyzwania. Taki system uczyni proces transformacji łatwiejszym do zarządzania dla administracji oraz bardziej zrozumiałym i wiarygodnym dla podmiotów gospodarczych i społeczeństwa.

### Jak ulepszyć monitoring i ewaluację w Polsce?

Skuteczny system monitoringu i ewaluacji wymaga nie tylko uporządkowania procesu planowania strategicznego, lecz także wprowadzenia trwałych rozwiązań instytucjonalnych. Poniżej przedstawiono najważniejsze kroki niezbędne do zbudowania rzetelnego systemu ocen postępów transformacji.

1. **Systematyzacja procesu tworzenia i ewaluacji strategii**
   Należy wdrożyć jednolity, przewidywalny i regularny system oceny realizacji strategii transformacji, obejmujący zarówno dokumenty wynikające z prawa Unii Europejskiej, jak i strategie tworzone na poziomie krajowym. Ewaluacje poszczególnych strategii powinny odbywać się w jasno określonym rytmie, aby ich wyniki mogły automatycznie zasilać aktualizacje pozostałych dokumentów strategicznych. Harmonizacja cykli ewaluacyjnych wzmocni wewnętrzną spójność całego systemu planowania.
2. **Powołanie wyspecjalizowanej instytucji do przekrojowego monitoringu**
   Niezbędne jest powierzenie nadzoru nad monitoringiem i ewaluacją niezależnej radzie eksperckiej (omówionej w rozdziale 2.2.2). Jej zadaniem byłoby przygotowywanie obiektywnych ocen oraz przedstawianie rekomendacji dotyczących całego procesu transformacji. Aby zapewnić bezstronność i odporność na wpływy polityczne, konieczne są ustawowe gwarancje niezależności, a także prawny obowiązek publicznego odniesienia się przez rząd do ustaleń i rekomendacji przedstawianych przez radę.
3. **Wykorzystanie doświadczeń płynących z modelu ewaluacji SRP 2035**
   Warto szerzej wdrożyć podejście zastosowane w Strategii Rozwoju Polski do 2035 roku, w której przewidziano coroczny, pogłębiony przegląd realizacji strategii prowadzony przez międzyresortowy zespół. Rozwiązanie to może stanowić fundament budowy jednolitego systemu monitorowania i ewaluacji także dla innych dokumentów strategicznych.

4. **Wykorzystanie ewaluacji KPO jako źródła doświadczeń**
   Krajowy Plan Odbudowy jest obecnie jedynym strategicznym dokumentem transformacyjnym, dla którego funkcjonuje pełny system monitoringu i ewaluacji we współpracy z Komisją Europejską. Może on zostać potraktowany jako naturalny „poligon doświadczalny" dla budowy szerszego krajowego systemu oceny postępów transformacji. W tym celu należy przygotować krajową ocenę wniosków z wdrażania KPO, wskazującą które elementy monitoringu oraz ewaluacji wdrażania Planu warto wykorzystać w ramach wdrażania przyszłych narzędzi polityki rozwojowej.

Ważnym uzupełnieniem krajowego systemu monitorowania powinna być niezależna rada naukowa pełniąca funkcję stałego obserwatora i nadzorcy (watchdoga). Można ją zorganizować na wzór brytyjskiego Climate Change Committee lub francuskiego Haut Conseil pour le Climat. Przykłady tych instytucji pokazują, że niezależne ciała eksperckie są kluczowe dla wiarygodności i trwałości procesu monitoringu. Więcej o instytucjach publicznych wspierających transformację piszemy w Rozdziale 2.2.

Właściwe zorganizowanie systemu monitorowania i ewaluacji wymaga jednak nie tylko doboru odpowiednich narzędzi, lecz także zgromadzenia szerokiego zaplecza wiedzy i przeprowadzenia rzetelnej analizy. Kluczowe jest przyjęcie spójnego podejścia metodologicznego zarówno na etapie planowania przyszłych działań, jak i podczas oceny realizowanych już przedsięwzięć, co pozwoli zbudować wiarygodny, odporny i skuteczny system wspierający całościowy proces transformacji. Kwestii tej poświęcona jest dalsza część raportu.

## 2.3.2. Spójna metodologia i zasady monitoringu i ewaluacji

Skuteczny monitoring wymaga nie tylko określenia zestawu wskaźników oceny postępu, lecz także przyjęcia jasnej i przejrzystej metodologii ich doboru, pomiaru oraz interpretacji. Dopiero połączenie wszystkich tych elementów pozwala na rzetelną ocenę realizacji strategii i formułowanie wiarygodnych wniosków.

### Jakie kryteria powinny spełniać ramy metodologiczne monitoringu i ewaluacji?

Jeżeli w strategiach konsekwentnie definiowane są mierzalne cele, kamienie milowe oraz wskaźniki (jak wskazano w Rozdziale 2.1), możliwe staje się systematyczne i obiektywne ocenianie stopnia realizacji działań. Warunkiem wiarygodności tego procesu jest jednak ustanowienie wspólnych dla wszystkich strategii ram metodologicznych. Ramy te powinny określać:

- standardy analizy danych;
- kryteria oceny działań;
- zasady prowadzenia i wykorzystania ewaluacji;
- metody porównywania wyników między strategiami i sektorami.

Spójność metodologiczna jest kluczowa, ponieważ pozwala na porównywanie efektów poszczególnych polityk oraz identyfikowanie ich wzajemnych zależności. Umożliwia także ocenę realnego wkładu poszczególnych działań w osiąganie nadrzędnych celów transformacji. W opracowaniu ram metodologicznych szczególnie pomocne są sprawdzone międzynarodowe standardy monitoringu i ewaluacji, w szczególności kryteria OECD, wytyczne KE

czy podejście stosowane przez brytyjski CCC. Są to modele szeroko stosowane i uznane za dobre praktyki w ocenie polityk publicznych. Szczegółowy opis każdego z wymienionych standardów znajduje się w Załączniku 1.

Na podstawie tych standardów można wskazać cztery kluczowe cechy, które powinny charakteryzować system monitoringu i ewaluacji:

- **Kompleksowość:** ocena powinna uwzględniać nie tylko osiąganie celów, lecz także adekwatność, efektywność i trwałość działań;
- **Jednolitość metodologiczna:** wszystkie strategie powinny być oceniane według spójnego zestawu kryteriów, dostosowanego do krajowych potrzeb;
- **Elastyczność sektorowa:** system musi pozwalać na dostosowanie metod i wskaźników do specyfiki poszczególnych sektorów;
- **Nacisk na wiarygodność i uczenie się:** ocena powinna opierać się na faktach i realnych działaniach, a jej wyniki muszą wspierać instytucje w doskonaleniu polityk.

### Dlaczego spójne podejście do monitoringu i ewaluacji jest ważne?

Rekomendacje z Rozdziału 2.1 (mierzalne kryteria postępu) oraz Rozdziału 2.2 (wzmocnienie instytucji monitorujących) mogą przynieść oczekiwane efekty tylko wtedy, gdy będą wspierane przez spójną, jednolitą metodologię monitoringu i ewaluacji. Bez wspólnych zasad oceny trudno jest zapewnić porównywalność ocen różnych strategii oraz wykorzystać ich wyniki do koordynacji działań międzysektorowych.

Spójna metodologia pozwala oprzeć zarządzanie transformacją na obiektywnych danych i dowodach, a nie na intuicji czy doraźnych decyzjach politycznych. Umożliwia także identyfikowanie przyczyn ewentualnych problemów oraz podejmowanie działań korygujących. Metodologie wyznaczania, monitorowania i oceny wskaźników postępu muszą tworzyć spójny i komplementarny system. Oznacza to, że sposób definiowania celów i wskaźników na etapie tworzenia strategii powinien być ściśle powiązany z późniejszym sposobem ich monitorowania i ewaluacji. Jeżeli procesy te będą projektowane oddzielnie – najpierw tworzenie wskaźników, a następnie niezależnie ich monitoring – trudno będzie wykorzystać wyniki oceny do realnego ulepszania strategii.

Dlatego system powinien:

- opierać projektowanie strategii na rzetelnej analizie danych i potrzeb sektorowych, aby cele i wskaźniki były od początku dostosowane do realnych wyzwań oraz możliwości ich pomiaru;
- umożliwiać bieżącą aktualizację założeń na podstawie danych z realizacji działań, co pozwala na stopniowe doskonalenie strategii i dostosowywanie jej do nowych okoliczności;
- ułatwiać identyfikację problemów, barier i opóźnień poprzez ścisłe powiązanie konstrukcji wskaźników ze sposobem ich monitorowania;
- zapewniać szybkie reagowanie na pojawiające się wyzwania, w tym korygowanie i aktualizowanie strategii w oparciu o wnioski z ewaluacji.

Tylko przy takim zintegrowanym podejściu monitoring i ewaluacja mogą stać się rzeczywistym narzędziem zarządzania transformacją – wspierającym uczenie się, doskonalenie polityk i utrzymywanie spójności działań – zamiast pełnić funkcję czysto sprawozdawczą.

### Co możemy wykorzystać z już wdrożonych lub zaproponowanych rozwiązań?

Polska stoi przed wyzwaniem stworzenia spójnego i jednolitego systemu metodologicznego na potrzeby monitorowania i ewaluacji polityk klimatycznych i energetycznych. Obecnie brakuje wspólnego zestawu kryteriów oceny oraz jasno opisanych zasad ich stosowania w odniesieniu do dokumentów strategicznych na poziomie krajowym. W efekcie poszczególne instytucje stosują odmienne podejścia, co utrudnia prowadzenie porównań, koordynację działań i wyciąganie wniosków służących doskonaleniu polityk.

Dostępne publikacje krajowe, takie jak *Standardy Ewaluacji*[58] , koncentrują się głównie na organizacyjnym przebiegu procesu ewaluacji (np. jego etapach, procedurach, sposobach zlecania), a nie na merytorycznych kryteriach oceny jakości polityk. Z kolei dokumenty resortowe[59] – choć szczegółowe i oparte na standardach unijnych (w tym wytycznych KE) – stosowane są przede wszystkim przy ocenie konkretnych programów czy przedsięwzięć, a nie przy monitorowaniu realizacji przekrojowych strategii.

[58] Standardy Ewaluacji, Polskie Towarzystwo Ewaulacyjne, 2008; dostępne tutaj.

[59] M.in. MFiPR, *Wytyczne dotyczące ewaluacji polityki spójności 2021-2027*, dostępne tutaj; MRiT, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, dostępne tutaj.

Pozytywnym sygnałem jest podejście zaproponowane w SRP 2035, które wprowadza coroczne oceny prowadzone przez Zespół ds. Pracy Strategicznej. Rozwiązanie to pokazuje, że rośnie świadomość potrzeby tworzenia stałych, międzyresortowych mechanizmów ewaluacji powiązanych z mierzalnymi wskaźnikami postępu. Jednocześnie dobór wskaźników w SRP 2035 wymaga dopracowania. W obecnym kształcie strategia opiera monitoring głównie na ilościowych, nominalnych wskaźnikach rezultatu, które nie zawsze odzwierciedlają złożoność procesów społeczno-gospodarczych, a także zostały opracowane wybiórczo i fragmentarycznie[60]. Brakuje również pełniejszej analizy jakościowej zgodnej z międzynarodowymi standardami, takimi jak kryteria OECD, wytyczne KE czy podejście brytyjskiego CCC.

[60] Szczegółowe uwagi Instytutu Reform do projektu Strategii Rozwoju Polski do 2035r. dostępne są tutaj.

Kolejnym wyzwaniem jest również cyfryzacja administracji, która stanowi podstawowy warunek funkcjonowania nowoczesnego systemu monitoringu. Pomimo inicjatyw takich jak Krajowe Centrum Przetwarzania Danych czy Rządowa Chmura Obliczeniowa (RChO), postęp cyfryzacji jest ograniczony. Jak wskazują raporty NIK[61] oraz branży cyfrowej[62], choć RChO formalnie zainaugurowano w 2023 roku, z usług chmurowych korzysta mniej niż jedna trzecia instytucji publicznych. W instytucjach, które już wdrażają narzędzia cyfrowe, dominują rozwiązania dostawców komercyjnych, a nie spójne systemy krajowe. Rozdrobnienie to utrudnia budowę jednolitego ekosystemu danych niezbędnych do wiarygodnej analizy postępów transformacji.

[61] Wyniki kontroli NIK dot. wdrażania Systemu Zapewniania Usług Chmurowych w latach 2020-22 dostępne są tutaj.

[62] Cyfrowa Polska i Andersen (2025), Polska administracja publiczna w drodze do chmury.

Równie istotnym problemem jest brak stabilnych i długoterminowych mechanizmów zlecania ewaluacji. W Polsce wciąż dominuje incydentalne podejście do ewaluacji – badania zamawiane są jednorazowo, często w odpowiedzi na zewnętrzne wymogi (np. sprawozdawcze), zamiast w ramach stałych, kilkuletnich umów ramowych, typowych dla Komisji Europejskiej. Umowy ramowe stosowane są głównie przy zakupach dóbr, a nie usług analitycznych czy ewaluacyjnych. Wyjątkiem są obszary takie jak KPO czy ewaluacje funduszy europejskich prowadzone przez MFiPR. W pozostałych przypadkach brak przewidywalności zleceń utrudnia budowę profesjonalnych, trwałych kompetencji analitycznych w administracji oraz organizacjach oferujących usługi ewaluacyjne.

Mimo tych wyzwań Polska dysponuje znacznymi zasobami, które można wykorzystać jako fundament dla budowy efektywnego i spójnego systemu monitoringu i ewaluacji transformacji. Należą do nich:

- **doświadczenie instytucji w tworzeniu i wdrażaniu dokumentów strategicznych**, takich jak KPEiK, PEP 2040, PSK czy SRP 2035;
- **rozbudowana krajowa infrastruktura analityczna i kontrolna**, obejmująca m.in. Główny Urząd Statystyczny, instytuty badawcze (PIB), KOBiZE, NIK, GDOŚ i RDOŚ czy URE;
- **istniejące wytyczne metodologiczne** (m.in. MRiT, PTE, MFiPR, RBMP) oraz doświadczenia administracji w ocenie regulacji i prowadzeniu ewaluacji projektów;
- **pierwsze elementy cyfrowego ekosystemu administracji**, w tym podstawowe funkcjonalności Rządowej Chmury Obliczeniowej (RChO) i Systemu Zapewniania Usług Chmurowych (ZUCH), które – po rozwinięciu i upowszechnieniu – mogą stać się infrastrukturą dla nowoczesnego, opartego na danych systemu monitoringu postępów transformacji.

Zasoby te stanowią solidny punkt wyjścia do budowy spójnego, nowoczesnego systemu monitorowania i ewaluacji polityk publicznych, który będzie odpowiadał zarówno wymogom unijnym, jak i potrzebom krajowej transformacji klimatyczno-energetycznej. Odpowiednio wykorzystane i połączone w jeden logiczny ekosystem, mogą znacząco zwiększyć jakość zarządzania oraz skuteczność realizowanych strategii.

### Jak poprawić metodologię monitoringu i ewaluacji w Polsce?

Poprawa metodologii monitoringu i ewaluacji wymaga nie tylko uporządkowania technik analitycznych, lecz przede wszystkim zmiany podejścia do planowania polityk publicznych, wypracowania wspólnych zasad działania oraz wzmocnienia instytucji odpowiedzialnych za oceny. Można wskazać pięć kluczowych kroków, które powinny zostać podjęte w tym obszarze.

1. **Ujednolicenie zasad metodologicznych**
   Pierwszym krokiem jest opracowanie ramowych wytycznych określających standardy monitoringu i ewaluacji w całym procesie planowania strategicznego. Wytyczne te powinny w szczególności zawierać:
   - jasne definicje poszczególnych etapów procesu ewaluacji,
   - zasady doboru, pomiaru i interpretacji wskaźników rezultatu i wpływu,
   - kryteria oceny długofalowego oddziaływania polityk publicznych, wykraczające poza wąskie podejście projektowe (ograniczone do wykonania budżetu, harmonogramu czy nominalnych wskaźników).

   Tego typu standardy powinny powstać na bazie najlepszych dostępnych doświadczeń krajowych – m.in. wytycznych MRiT, MFiPR, praktyk resortowych czy opracowań RBMP – oraz zaleceń OECD i dobrych praktyk międzynarodowych zawartych np. w Better Regulation Guidelines Komisji Europejskiej czy brytyjskiej Magenta Book. Ich połączenie w jednym dokumencie referencyjnym pozwoli stworzyć spójną podstawę dla monitorowania i oceny wszystkich strategii krajowych.

2. **Strategiczne planowanie monitoringu i ewaluacji**
   Każda strategia powinna zawierać szczegółowy, spójny metodologicznie rozdział dotyczący monitoringu i ewaluacji. Metodologię monitoringu i ewaluacji należy przy tym traktować jako stałe narzędzie zarządzania strategią i mierzenia wskaźników postępu, a nie jedynie obowiązek formalny. Dobrym punktem wyjścia jest SRP 2035, która wprowadza coroczne przeglądy postępów. Dokument ten wymaga jednak dopracowania, zwłaszcza w zakresie doboru wskaźników i rozbudowy komponentów analizy jakościowej, aby mógł realnie funkcjonować jako wzorzec dla innych strategii[63].

[63] Szczegółowe uwagi Instytutu Reform do projektu Strategii Rozwoju Polski do 2035r. dostępne są tutaj.

3. **Cyfryzacja administracji i stworzenie systemu wymiany danych**
   Nie da się skutecznie monitorować transformacji bez sprawnego, zintegrowanego systemu obiegu danych. Niezbędne jest zatem dokończenie budowy bezpiecznego cyfrowego ekosystemu administracji publicznej, który umożliwi:
   - łatwy dostęp do wiarygodnych i kompletnych danych z różnych sektorów;
   - ujednolicone korzystanie z usług chmurowych i wspólne standardy wyboru narzędzi cyfrowych;
   - sprawną wymianę informacji między resortami;
   - przekształcanie danych w rzetelną wiedzę wspierającą proces decyzyjny.

   Dopiero taki system pozwoli przełamać silosowość w administracji i stworzyć warunki do prowadzenia pogłębionych, porównywalnych analiz.

4. **Wzmocnienie potencjału analitycznego**
   Skuteczna realizacja monitoringu i ewaluacji wymaga odpowiednich zasobów kadrowych oraz technicznych. Konieczne jest więc wzmocnienie zespołów analitycznych i ewaluacyjnych zarówno w ministerstwach, jak i jednostkach samorządowych, a także zapewnienie im dostępu do nowoczesnych narzędzi cyfrowych oraz sprawnych kanałów współpracy z instytutami badawczymi i ośrodkami akademickimi. Bez rozwoju kompetencji analitycznych nawet najlepiej zaprojektowana metodologia nie przełoży się na wysoką jakość ocen.

5. **Stała współpraca z partnerami zewnętrznymi**
   Wzmocnienie procesów ewaluacyjnych wymaga także systematycznej współpracy z ekspertami zewnętrznymi. W tym celu konieczne jest szersze stosowanie długoterminowych umów ramowych na usługi analityczne i ewaluacyjne – rozwiązania powszechnie stosowanego m.in. przez Komisję Europejską. Zapewniają one ciągłość współpracy, stabilność zespołów po stronie wykonawców oraz wyższą jakość analiz. Jednocześnie ograniczając one incydentalny charakter wielu obecnie prowadzonych ewaluacji.

Modernizacja systemu monitoringu i ewaluacji wymaga podejścia łączącego standaryzację metodologiczną, rozwój zasobów ludzkich, cyfryzację administracji oraz długofalową współpracę z partnerami zewnętrznymi. Polska potrzebuje jednego spójnego dokumentu referencyjnego, który określi wspólne zasady i kryteria oceny strategii oraz zagwarantuje jednolite podejście w całej administracji publicznej. Tylko tak zbudowany system pozwoli, aby monitoring i ewaluacja stały się rzeczywistymi narzędziami zarządzania strategicznego, wspierającymi skuteczną i odporną na zmiany realizację polityk publicznych.

### 2.3.3. Mechanizmy naprawcze w przypadku niewypełnienia wskaźników

Aby monitoring i ewaluacja rzeczywiście wspierały zarządzanie transformacją, konieczne są mechanizmy, które umożliwiają przekładanie wniosków z analiz na konkretne decyzje i działania. Bez takich narzędzi nawet najbardziej zaawansowany system oceny staje się jedynie mechanizmem raportowym, a nie elementem sterowania polityką publiczną. Szczególnie ważne jest, aby system zapewniał faktyczną reakcję instytucji odpowiedzialnych za realizację strategii. Jeżeli wnioski z monitoringu są ignorowane przez władzę wykonawczą bez konsekwencji, system traci funkcję „wczesnego ostrzegania" i przestaje pełnić swoją podstawową rolę – wspierania przebiegu transformacji.

#### Czym są mechanizmy naprawcze?

Mechanizmy naprawcze to zestaw procedur, działań i obowiązków instytucjonalnych, które uruchamiają się wtedy, gdy monitoring lub ewaluacja wykazują ryzyko niewypełnienia celów strategicznych, opóźnienia w realizacji działań lub nieadekwatność przyjętych instrumentów. Są one niezbędnym uzupełnieniem systemu monitoringu i ewaluacji, ponieważ same dane i analizy – nawet najbardziej rzetelne – nie prowadzą jeszcze do poprawy funkcjonowania polityk publicznych. Dopiero powiązanie danych z obowiązkiem podejmowania działań korygujących nadaje całemu systemowi realną skuteczność. Mechanizmy naprawcze wprowadzają więc instytucjonalny obowiązek reakcji, a nie tylko możliwość jej podjęcia. Zapewniają także ciągłość i przewidywalność procesu modyfikowania strategii, czyniąc go elementem regularnego cyklu zarządzania, a nie sporadycznym działaniem ad hoc.

W poprzednich podrozdziałach postulowano stworzenie efektywnego, obiektywnego i przewidywalnego systemu monitoringu i ewaluacji. Z kolei ten podrozdział pokazuje, jak taki system może wspierać poprawę polityk publicznych oraz zwiększać skuteczność działań na rzecz transformacji.

Działania naprawcze powinny obejmować przede wszystkim:

- ponowną weryfikację założeń strategii w sytuacji zmiany warunków lub pojawienia się błędów w pierwotnych założeniach;
- dostosowanie celów, harmonogramów i narzędzi w oparciu o rzeczywiste wyniki;
- identyfikację problemów instytucjonalnych oraz wdrażanie usprawnień procesów zarządzania;
- dostosowanie wielkości, dostępnych zasobów i składu zespołów odpowiedzialnych za realizację założeń strategii.

#### Dlaczego mechanizmy naprawcze są ważne?

Ewaluacja, która nie prowadzi do podejmowania działań, staje się procesem pozornym i pozbawionym praktycznego znaczenia. Sygnały alarmowe, nawet dobrze udokumentowane, tracą swoją wartość, gdy nie wywołują żadnej reakcji. Dlatego kluczowe jest, aby wyniki monitoringu i ewaluacji automatycznie uruchamiały korektę kierunku polityki, rezygnację z nieskutecznych rozwiązań lub aktualizację założeń.

Właściwie zaprojektowane działania naprawcze stanowią etap, na którym sens ewaluacji realizuje się w pełni — to właśnie wtedy informacje przekształcają się w decyzje o zmianach. Mechanizmy naprawcze odgrywają również ważną rolę w budowaniu kultury odpowiedzialności oraz stabilności instytucjonalnej. Kiedy administracja jest oceniana na podstawie jasno określonych i mierzalnych wskaźników, rośnie motywacja do realistycznego planowania, konsekwentnego wdrażania działań oraz bieżącego monitorowania ryzyk. Znajomość kryteriów oceny pozwala natomiast lepiej projektować działania już na etapie planowania strategii.

W procesach transformacyjnych, które są złożone, długotrwałe i wymagają współpracy wielu instytucji, błędy i niepowodzenia są nieuniknione. Odpowiedzialność za ich wystąpienie powinna być zatem rozpatrywana przede wszystkim w perspektywie naprawczej. Reakcja instytucji powinna koncentrować się na poprawie sytuacji: usprawnieniu procesów, wzmocnieniu zdolności organizacyjnych, lepszym zarządzaniu ryzykiem oraz poszerzaniu wiedzy potrzebnej do dalszych działań. Mechanizmy naprawcze nie powinny służyć karaniu, lecz systemowemu doskonaleniu polityk publicznych i wzmacnianiu zdolności administracji do skutecznego działania.

### Mechanizmy naprawcze są nieobecne w polskim systemie instytucjonalnym

Choć monitoring i ewaluacja są formalnie obecne w polskich strategiach, ich funkcjonowanie ogranicza się zwykle do minimum wymaganego przepisami unijnymi lub krajowymi. W dokumentach strategicznych rzadko pojawia się refleksja nad tym, jakie działania powinny zostać podjęte w sytuacji niewystarczających postępów lub negatywnych wyników oceny. Brakuje nie tylko katalogu możliwych reakcji, lecz także obowiązku ich realizacji. W efekcie procesy oceny istnieją, ale nie uruchamiają mechanizmów korygujących, które są niezbędne do skutecznego zarządzania transformacją.

Poprawę tego stanu rzeczy należy rozpocząć od całościowego przeprojektowania podejścia do ewaluacji. W proces ten powinny zostać wpisane nie tylko metody oceny, lecz także konkretne procedury działania instytucji odpowiedzialnych za realizację strategii w przypadku nieosiągania zakładanych wskaźników. Mechanizmy naprawcze należy traktować jako integralny element zarządzania strategicznego, a nie rozwiązanie opcjonalne uruchamiane pod presją polityczną lub społeczną.

W Polsce działają już organy monitorujące i kontrolne, które mogą stanowić zalążek systemu weryfikacji założeń strategicznych. Brakuje jednak niezależnej instytucji, która mogłaby wyegzekwować reakcję rządu na wyniki monitoringu, podobnie jak brytyjskie CCC lub francuskie HCC. Taką rolę mogłaby pełnić niezależna rada naukowa, którą omawiamy szczegółowo w Rozdziale 2.2.2.

Równocześnie konieczne jest zapewnienie skutecznych instrumentów prawnych umożliwiających obywatelom oraz organizacjom społecznym kwestionowanie strategii niespełniających wymogów ochrony klimatu lub zasad sprawiedliwej transformacji. Jest to element zobowiązań wynikających z Konwencji z Aarhus, gwarantującej dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach środowiskowych. W praktyce może to wymagać przyjęcia krajowego prawa klimatycznego lub nadania strategiom charakteru aktów podlegających zaskarżeniu. Rozwiązania te muszą być jednak wsparte odpowiednim przygotowaniem sądów i administracji do rozstrzygania spraw klimatycznych.

Narzędziem instytucjonalnym wzmacniającym mechanizmy naprawcze może stać się również wielopoziomowy dialog w sprawach energii i klimatu (por. Rozdział 2.4.2).

### Jak wprowadzić mechanizmy naprawcze w Polsce?

Wprowadzenie skutecznych mechanizmów naprawczych wymaga podjęcia szeregu działań, dzięki którym wnioski z monitoringu i ewaluacji będą prowadzić do realnych zmian w politykach publicznych. W polskich warunkach szczególnie istotne są cztery kierunki reform.

1. **Poprawa jakości planowania działań naprawczych na etapie projektowania strategii**

   Każdy dokument strategiczny powinien zawierać – oprócz rozbudowanego systemu monitoringu i ewaluacji – także plan działań naprawczych podejmowanych w odpowiedzi na zidentyfikowane w procesie ewaluacji niedostatki, błędy lub ryzyka. Plan ten powinien określać: próg uruchomienia reakcji, organy odpowiedzialne za podjęcie działań, formy tych działań, terminy reakcji oraz oczekiwane rezultaty.

2. **Stworzenie silnej, wyspecjalizowanej instytucji kontrolnej dla procesu transformacji, najlepiej w formie niezależnego ciała eksperckiego**

   Kluczowe znaczenie ma utworzenie wyspecjalizowanego ciała eksperckiego, które byłoby niezależne od rządu i wyposażone w instrumenty umożliwiające:

   - dyscyplinowanie władzy wykonawczej;
   - obowiązek publicznego odnoszenia się rządu do raportów i alertów;
   - uczestnictwo w planowaniu i monitorowaniu działań naprawczych;
   - prowadzenie stałej debaty parlamentarną nad wynikami jego pracy.

   Takie ciało pełniłoby funkcję analogiczną do brytyjskiego *Climate Change Committee* (CCC) czy francuskiego *Haut Conseil pour le Climat* (HCC). Alternatywnie można rozważyć zmianę ustawy o NIK, tak aby rząd miał obowiązek formalnie odpowiadać w Sejmie na raporty dotyczące realizacji kluczowych strategii transformacyjnych.

3. **Wprowadzenie automatycznych „triggerów" wywołujących działania naprawcze**

   Dla zapewnienia przewidywalności i obiektywności reakcji państwa wskazane jest formalne określenie wskaźników postępu transformacji. Ich przekroczenie automatycznie inicjowałoby procedury naprawcze. „*Triggerami*" powinny być zarówno opóźnienia, jak i odchylenia od prognoz. Mechanizm ten należy umieścić w ustawie o charakterze prawa klimatycznego, co zwiększyłoby jego stabilność i odporność na zmiany polityczne.

4. **Kontrola obywatelska**

   Zgodnie z Konwencją z Aarhus obywatele powinni mieć możliwość zaskarżania dokumentów strategicznych, jeśli nie odpowiadają one wymogom ochrony środowiska lub nie zapewniają realizacji celów transformacji. W tym celu konieczne jest:

   - uznanie strategii za akty podlegające kontroli sądowej, poprzez zmiany w prawie administracyjnym (m.in. nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego);
   - lub uchwalenie krajowego prawa klimatycznego, które wprost określi zasady zaskarżalności strategii transformacyjnych.

Warunkiem niezbędnym jest także przygotowanie sądów do rozpatrywania tego rodzaju spraw – w oparciu o doświadczenia Austrii, Czech, Niemiec czy Wielkiej Brytanii.

Wdrożenie przedstawionych rekomendacji pozwoli przekształcić monitoring z narzędzia czysto raportowego w system odpowiedzialnego zarządzania publicznego. W takim systemie wyniki ewaluacji przekładają się na konkretne działania, a nie pozostają jedynie zapisami w dokumentach. Monitoring stanie się wówczas pełnoprawnym mechanizmem uczenia się instytucji oraz demokratycznej kontroli nad politykami publicznymi, wzmacniając ciągłość, przewidywalność i wiarygodność procesu transformacji. W efekcie stworzy solidne podstawy do aktywniejszego włączania obywateli w zarządzanie transformacją, zwiększając przejrzystość działań państwa i zaufanie społeczne wobec podejmowanych decyzji.

## 2.4. Włączanie obywateli oraz interesariuszy w procesy decyzyjne

Skuteczne polityki publiczne i strategie rozwojowe powstają wtedy, gdy ich tworzenie odbywa się w dialogu z tymi, których dotyczą. Włączanie obywateli i interesariuszy do procesów decyzyjnych nie tylko podnosi jakość wypracowywanych rozwiązań, lecz także wzmacnia ich legitymizację. Sprzyja także budowaniu zaufania do instytucji oraz zwiększa akceptację dla planowanych zmian.

Rozdział ten przedstawia dwie komplementarne perspektywy uczestnictwa. Pierwsza z nich dotyczy szeroko rozumianego społeczeństwa – mieszkańców, użytkowników usług publicznych, grup społecznych, a także wszystkich, którzy mogą wyrazić swoje potrzeby i oczekiwania wobec polityk publicznych. Druga część koncentruje się na bezpośrednich interesariuszach danego procesu – podmiotach instytucjonalnych, organizacjach, ekspertach i reprezentantach określonych grup interesu, których udział ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego wdrożenia i trwałości wypracowanych rozwiązań.

Uczestnictwo ogółu obywateli pozwala lepiej diagnozować potrzeby i budować poczucie współodpowiedzialności za kierunek rozwoju. Angażowanie interesariuszy instytucjonalnych umożliwia natomiast doprecyzowanie technicznych aspektów polityk, ocenę ich wykonalności oraz identyfikację szans i zagrożeń. Wspólnie tworzą one fundament partycypacyjnego podejścia do zarządzania publicznego, w którym decyzje powstają poprzez dialog, współpracę i wzajemne zrozumienie różnych perspektyw.

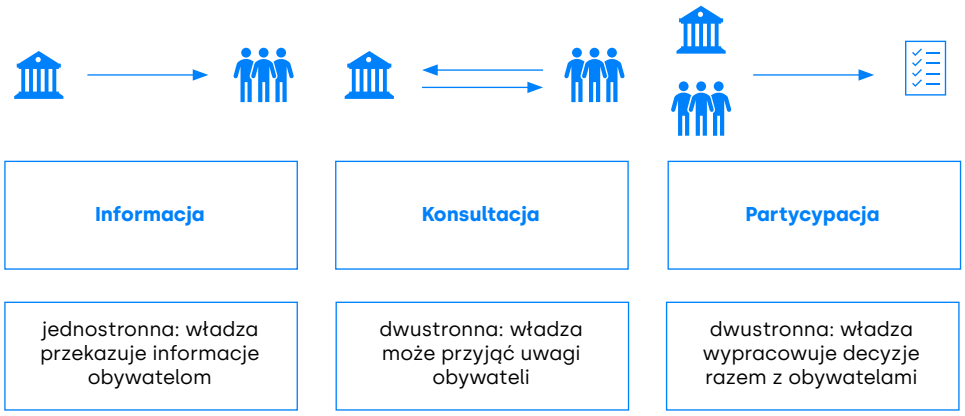
### 2.4.1. Zaangażowanie obywateli: informacja, konsultacja, partycypacja

Zaangażowanie obywateli w procesy decyzyjne dostarcza administracji publicznej cennych informacji i pozwala lepiej dopasować polityki publiczne do realnych potrzeb społecznych. Zwiększa też akceptację podejmowanych działań oraz sprzyja budowaniu zaufania do instytucji. Aby było to możliwe, administracja powinna działać w sposób przejrzysty i proaktywny – informować o planach, prowadzić rzetelne konsultacje oraz, w uzasadnionych przypadkach, umożliwiać obywatelom bezpośrednie współdecydowanie.

Zaangażowanie obywateli może przyjmować trzy główne formy: informowanie, konsultowanie oraz partycypację (por. Schemat 10). Różnią się one zakresem wpływu obywateli

na ostateczne decyzje – od jednostronnego przekazywania informacji, przez zbieranie opinii i rekomendacji, aż po realny udział w procesie współtworzenia rozwiązań.

**Schemat 10. Formy zaangażowania obywateli w decyzje.**




*Źródło: opracowanie własne na podstawie przewodnika ABC Partycypacji Fundacji Stocznia*

### Jak angażować obywateli w procesy decyzyjne?[66]

**Pierwszym krokiem do zaangażowania obywateli jest informacja.** Obejmuje ona wszelkie działania instytucji publicznych, których celem jest przekazanie obywatelom treści i kontekstu podejmowanych decyzji. Publikacja decyzji, aktów prawnych czy strategii jest obowiązkiem prawnym. Jednak informowanie nie ogranicza się wyłącznie do publikacji dokumentów. Obejmuje również działania edukacyjne i kampanie społeczne, które podnoszą świadomość obywateli o zachodzących zmianach.

Podstawową platformą dla informacji są witryny instytucji publicznych, portale informacyjne oraz media społecznościowe. Jednak internet nie może być jedynym źródłem – media tradycyjne oraz bezpośredni kontakt z obywatelami pozwalają bowiem dotrzeć do osób wykluczonych cyfrowo. Informacja jest więc warunkiem koniecznym do włączania obywateli, ale sama w sobie nie stanowi jeszcze mechanizmu włączania.

**Podstawową i najszerzej stosowaną formą zaangażowania są konsultacje publiczne.** Wprowadzają one dwustronną komunikację, w ramach której obywatele mogą zgłaszać uwagi do projektów (np. ustaw czy strategii) w formie pisemnej lub podczas potkań z przedstawicielami administracji. Ostateczna decyzja o kształcie dokumentu pozostaje w rękach instytucji publicznych. Jednak obywatele powinni otrzymać informację zwrotną o tym, w jakim zakresie ich uwagi zostały uwzględnione.

**Najwyższą formą włączania obywateli jest partycypacja, czyli współdecydowanie.** Obejmuje ona wszystkie metody, które umożliwiają obywatelom bezpośredni udział w podejmowaniu decyzji. Elementem odróżniającym partycypację od konsultacji jest przekazanie części kompetencji decyzyjnych obywatelom. W określonych ramach ich decyzje mają charakter wiążący, np. referendum.

[66] Opis podstawowych form zaangażowania obywateli został przygotowany na podstawie przewodnika ABC Partycypacji przygotowanego przez Fundację Stocznia. Przewodnik zawiera bardziej szczegółowe omówienia narzędzi i metod, natomiast poniższe, skrócone ujęcie przedstawiono jako syntetyczne wprowadzenie do tematu.

### Dlaczego włączanie obywateli jest ważne?

Włączanie obywateli do procesów decyzyjnych jest jednym z kluczowych warunków tworzenia skutecznych i trwałych polityk publicznych. Pozwala identyfikować problemy oraz bariery, które mogą być niewidoczne z perspektywy decydentów, a które są dobrze znane mieszkańcom i użytkownikom usług publicznych. Dzięki temu decyzje lepiej odzwierciedlają potrzeby różnych grup społecznych i ograniczają ryzyko pominięcia istotnych kwestii. Znaczenie włączania obywateli jest szczególnie duże w procesie przygotowania strategii transformacji – zwłaszcza transformacji klimatyczno-energetycznej, która ma charakter długofalowy, złożony oraz wpływa na wiele sfer życia społecznego i gospodarczego. Przyjęte rozwiązania kształtują sposób funkcjonowania społeczności lokalnych, rynek pracy, infrastrukturę, codzienne wybory konsumentów, a także lokalne warunki środowiskowe. Nie może być więc przygotowywana wyłącznie w oparciu o analizy eksperckie czy postulaty branżowe. Obywatele dostarczają wiedzy kontekstowej, wskazują potencjalne skutki uboczne oraz sygnalizują bariery, które mogłyby utrudnić wdrożenie zmian. Ich perspektywa zwiększa trafność diagnozy i pomaga projektować rozwiązania realne, adekwatne i społecznie akceptowalne.

Włączenie obywateli jest także kluczowe dla budowania społecznego poparcia dla transformacji. Proces ten – choć konieczny – często wiąże się z kosztami, niepewnością i zmianą dotychczasowych przyzwyczajeń. Brak zrozumienia lub akceptacji może prowadzić do oporu, spowolnienia reform lub konfliktów społecznych. Tymczasem realny udział obywateli w przygotowaniu strategii zwiększa jej wiarygodność, legitymizację i szanse na skuteczne wdrożenie.

Zaangażowanie obywateli sprzyja także bardziej efektywnemu wykorzystaniu ograniczonych zasobów administracji publicznej. Wczesne zgłaszanie obaw, oczekiwań i pomysłów może zapobiec błędnym lub kosztownym decyzjom. Jednocześnie włączanie – zarówno poprzez konsultacje, jak i partycypację – wymaga czasu, kompetencji i nakładów finansowych. Dlatego zwiększenie udziału obywateli w procesach decyzyjnych wymaga wzmocnienia instytucji zajmujących się transformacją, co szerzej omawiamy w Rozdziale 2.2.

Wreszcie, korzyści z włączania obywateli wykraczają poza lepszą jakość decyzji. Ich uczestnictwo wzmacnia zaufanie do instytucji publicznych, zwiększa przejrzystość działania administracji i umożliwia społeczną kontrolę nad kierunkiem zmian[65]. Proces ten ma również wymiar edukacyjny – podnosi świadomość na temat wyzwań klimatycznych i energetycznych, buduje poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności oraz wzmacnia kompetencje obywatelskie. W efekcie strategia transformacji przygotowywana z udziałem obywateli ma większą szansę być nie tylko dobrze zaprojektowana, lecz także skutecznie wdrożona oraz akceptowana społecznie.

[65] OECD (2022), OECD Guidelines for Citizen Participation Processes, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paryż.

### Jak wygląda włączanie obywateli w Polsce?

Polskie instytucje publiczne są prawnie zobowiązane do udostępniania informacji o swoich działaniach[66]. Podstawowym narzędziem jest Biuletyn Informacji Publicznej, czyli ujednolicona dla wszystkich instytucji publicznych platforma. Od 2020 roku podmioty publiczne mają także obowiązek zapewnienia dostępności stron internetowych dla osób z niepełnosprawnościami.

[66] Reguluje to ustawa o dostępie do informacji publicznej, dostępna tutaj.

Każdy obywatel może wnioskować o dostęp do nieopublikowanych informacji. Na takie zapytanie formalnie administracja musi odpowiedzieć w ciągu 14 dni (kalendarzowych). W praktyce jednak termin ten jest często przekraczany. Instytucje mogą odmówić udostępnienia informacji jedynie w określonych przypadkach, np. ze względu na ochronę informacji niejawnych lub danych osobowych.

Jednym z częstszych problemów jest utrudniony dostęp do informacji już zamieszczonych w internecie. Wynika to zarówno z niskiej użyteczności części stron internetowych, jak i z szerszych barier opisanych we wcześniejszych rozdziałach tego raportu. Przykładowo, brak spójnego systemu strategii (zob. Rozdział 2.1.3) utrudnia ustalenie, które dokumenty strategiczne obecnie obowiązują, a także jaki podmiot odpowiada za ich aktualizację. Informacje o pracach nad nowymi wersjami strategii są przekazywane w sposób niespójny, a terminy ich przygotowania są regularnie przekraczane. Dodatkową trudnością jest niejasny podział kompetencji między ministerstwami, co wynika z problemów z koordynacją instytucjonalną (opisanych w Rozdziale 2.2).

Istotną barierą jest również ograniczony dostęp do danych wykorzystywanych do tworzenia strategii i regulacji. Publikowane dane bywają niekompletne, niskiej jakości lub dostępne w formatach utrudniających automatyczne przetwarzanie. Często pojawiają się także z istotnym opóźnieniem, a sposób ich prezentacji bywa zmieniany bez wcześniejszych zapowiedzi. Problemy te dotyczą nie tylko sektora energetycznego, lecz także innych obszarów polityk publicznych, m.in. zdrowia czy ochrony środowiska. Niedostateczna transparentność danych utrudnia rzetelne analizowanie dokumentów strategicznych. Przykładem tego były wyzwania związane z analizą informacji prezentowanych w wersjach roboczych KPEiK. W dokumencie zabrakło prezentacji kluczowych założeń i wyników w formacie edytowalnych arkuszy kalkulacyjnych, a metody analityczne, np. w obszarze szacowania kosztów rozwoju sieci czy rachunków dla odbiorców energii, zostały omówione jedynie cząstkowo.

Konsultacje publiczne są w Polsce powszechne i obowiązkowe dla większości aktów prawnych i innych decyzji władz publicznych. Jednak ich jakość nadal bywa niewystarczająca. W 2015 roku Ministerstwo Gospodarki wraz z KPRM opracowały wytyczne dotyczące prowadzenia konsultacji publicznych, przygotowane we współpracy z organizacjami pozarządowymi[67]. Choć dokument obowiązuje już ponad 10 lat, wiele rekomendacji wdrożono jedynie częściowo. Zdarza się, że projekty ustaw trafiają do konsultacji z krótkimi terminami, które uniemożliwiają merytoryczne odniesienie się do ich treści[68]. Informacje o trwających konsultacjach bywają publikowane wyłącznie na stronie Rządowego Centrum Legislacji, bez prób dotarcia do szerszej publiczności poprzez kampanie informacyjne w mediach tradycyjnych czy społecznościowych.

Pozytywną zmianą jest jednak poprawa standardów konsultacji publicznych względem poprzedniej kadencji Sejmu (2019-2023). W tym okresie etap konsultacji był regularnie pomijany przez ustawodawcę, m.in. przez nadużywanie formuły projektów poselskich do procedowania zmian realnie przygotowywanych przez ministerstwa oraz przez stosowanie trybów szczególnych[69].

Na poziomie lokalnym Polska należy do europejskich liderów partycypacji obywatelskiej. Wynika to przede wszystkim z rozpowszechnienia mechanizmu budżetów obywatelskich, które od 2018 roku są obowiązkowe w miastach na prawach powiatu[70]. Trzeba jednak pod-

[67] Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego dostępne są tutaj.

[68] Przykładowo, projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu dokonania deregulacji w zakresie energetyki (UDER29) został przekazany do konsultacji w piątek 9 maja 2025 roku, z terminem do zgłaszania uwag do poniedziałku 12 maja 2025 roku.

[69] Więcej o praktykach pomijania konsultacji publicznych w: Kopińska, G. (2023), Najważniejsze problemy procesu legislacyjnego, [w:] Wojas, M. (red.), Polski Bezład Legislacyjny. Raport Obywatelskiego Forum Legislacji z prac IX kadencji Sejmu, Fundacja Stefana Batorego.

[70] Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. dostępna jest tutaj.

kreślić, że budżety obywatelskie koncentrują się zazwyczaj na mniejszych inwestycjach infrastrukturalnych, podczas gdy potencjał partycypacji lokalnej jest znacznie szerszy: od paneli obywatelskich, przez lokalne strategie rozwoju, po współtworzenie polityk sektorowych (np. transportu, zieleni miejskiej, jakości powietrza). W wielu miastach brakuje jednak systematycznego podejścia do włączania mieszkańców do tych procesów, a partycypacja pozostaje incydentalna i ograniczona do pojedynczych narzędzi.

Na poziomie centralnym partycypacja jest marginalna. Wyjątkiem był panel obywatelski o kosztach energii przeprowadzony w 2022 roku przez Fundację Stocznia. Była to jednak inicjatywa pozarządowa, przeprowadzona poza strukturami administracji publicznej. Co więcej, większości zaleceń z tego procesu nie zrealizowano – spośród 147 wypracowanych rekomendacji zrealizowano jedynie dziesięć[71]. Świadczy to o ograniczonej gotowości instytucji centralnych do wdrażania wyników tego typu procesów.

[71] Fundacja Stocznia (2025), Analiza stopnia wdrożenia rekomendacji Ogólnopolskiego panelu obywatelskiego o kosztach energii.

### Jak zwiększyć zaangażowanie obywateli?

We wszystkich trzech obszarach włączania obywateli – informacji, konsultacji i partycypacji – polska administracja posiada solidne podstawy, na których może rozwijać swoje działania. Usprawnienie procedur, pełne wdrożenie istniejących standardów oraz zmiana niektórych utrwalonych praktyk mogłyby przynieść wymierne korzyści dla jakości procesów decyzyjnych, w tym także dla skutecznego zarządzania transformacją.

#### — Informacja:

Należy poprawić zarówno terminowość, jak i jakość udostępnianych informacji. W przypadku ważnych projektów zmian instytucje publiczne powinny proaktywnie docierać do obywateli, np. przez kampanie informacyjne w mediach tradycyjnych i cyfrowych, zamiast ograniczać się do publikacji projektów na stronach internetowych odpowiednich ministerstw. Harmonogramy aktualizacji dokumentów strategicznych powinny być regularnie uzupełniane, rzetelnie utrzymywane i komunikowane z odpowiednim wyprzedzeniem, aby obywatele mogli przygotować się do konsultacji i zapoznać się z treścią proponowanych zmian.

Dane wykorzystywane przy tworzeniu strategii i regulacji należy udostępniać w formatach umożliwiających ich maszynowe przetwarzanie oraz w sposób zapewniający ciągłość i porównywalność informacji. Ważnym elementem poprawy jakości komunikacji jest również stosowanie przystępnego, zrozumiałego języka – zgodnie z zasadami prostego języka i standardami komunikacji publicznej[72].

[72] Więcej informacji o prostym języku w urzędach dostępne jest tutaj.

#### — Konsultacje:

Konieczny jest przegląd stopnia wdrożenia obowiązujących wytycznych dotyczących konsultacji publicznych. Wcześniej jednak, wytyczne z 2015 roku powinny zostać zaktualizowane, aby odpowiadały najnowszym standardom oraz dobrym praktykom w tym obszarze. Pomijanie konsultacji publicznych lub skracanie ich terminów powinno być dopuszczalne jedynie w wyjątkowych i jasno uzasadnionych sytuacjach. Należy także częściej organizować prekonsultacje i wysłuchania publiczne, które sprawdziły się m.in. przy tworzeniu Krajowego Planu Odbudowy. Takie formy dialogu pozwalają włączyć do procesu znacznie szersze grono obywateli, a nie jedynie przedstawicieli grup interesów dysponujących zasobami i kompetencjami niezbędnymi do śledzenia oraz szybkiego reagowania na niezapowiedziane konsultacje.

**— Partycypacja:**

Obywateli można z powodzeniem angażować w procesy decyzyjne także na poziomie centralnym. Warto w tym kontekście odwołać się do doświadczeń narady obywatelskiej dotyczącej kosztów energii. Pokazała ona, że obywatele potrafią wypracować przemyślane i realistyczne rekomendacje. Administracja publiczna mogłaby rozważyć systematyczne wykorzystywanie podobnych narzędzi – inicjowanych i prowadzonych na poziomie rządowym – jako stałego elementu przygotowywania kluczowych strategii i polityk publicznych[73]. Rezultatem takich prac powinny być rekomendacje o charakterze wiążącym lub przynajmniej jasno określony obowiązek odniesienia się do nich przez właściwe instytucje.

[73] Obszerny zestaw materiałów dot. europejskich dobrych praktyk w zakresie narad obywatelskich w obszarze klimatu można znaleźć na stronie KNOCA.

Wyższy poziom partycypacji można również osiągnąć poprzez skuteczniejsze angażowanie interesariuszy, o czym piszemy w kolejnej części raportu.

**Dobre przykłady z zagranicy: wpływ paneli obywatelskich na polityki publiczne oraz instytucje działające na rzecz ochrony klimatu**

Europejska sieć KNOCA (*Knowledge Network on Climate Assemblies*) zbiera przykłady oddziaływania paneli obywatelskich w obszarze polityki klimatycznej na zarządzanie transformacją w poszczególnych państwach:

- w Irlandii krajowe prawo klimatyczne (*Irish Climate Action Bill* z 2020 roku) uwzględniło większość rekomendacji panelu obywatelskiego przeprowadzonego w latach 2016-2018;
- we Francji krajowe prawo na rzecz przeciwdziałaniu zmianom klimatu oraz budowaniu odporności na ich skutki z 2021 roku skodyfikowało szereg ustaleń francuskiego panelu obywatelskiego na rzecz klimatu (ok. 20% propozycji panelu zostało wdrożone wprost, a 40% w zmodyfikowanej formie[74]);
- w Wielkiej Brytanii niezależne ciało doradcze *Climate Change Committee* wykorzystało wnioski z brytyjskiego panelu obywatelskiego w swoich pracach oraz zaczęło stosować metody deliberatywne przy opracowaniu własnych rekomendacji[75].

[74] Averchenkova, A., Koehl, A. i Smith, A. (2025), Policy Impact of the French Citizens' Convention for the Climate: Untangling the Fate of the Citizens' Recommendations, KNOCA.

[75] Więcej szczegółów można znaleźć na stronie CCC.

## 2.4.2. Zaangażowanie interesariuszy i wielopoziomowy dialog

Zarządzanie transformacją wymaga współpracy wielu grup i sektorów, których interesy często są ze sobą sprzeczne. Dlatego – obok angażowania obywateli – kluczową rolę odgrywa systematyczny dialog z interesariuszami. Wczesne i dobrze zaplanowane włączanie zaangażowanych stron pozwala identyfikować potencjalne konflikty, łagodzić napięcia oraz stopniowo budować konsensus wokół kierunku podejmowanych decyzji.

### Czym jest angażowanie interesariuszy w procesy decyzyjne?

Zaangażowanie interesariuszy polega na włączaniu do procesów decyzyjnych przedstawicieli organizacji pozarządowych, biznesu, samorządów, środowisk eksperckich oraz innych

podmiotów, których działalność lub interesy są bezpośrednio związane z danym obszarem polityki publicznej. W przeciwieństwie do ogólnej partycypacji obywatelskiej, zaangażowanie interesariuszy koncentruje się na tych grupach, które posiadają specjalistyczną wiedzę, branżowe doświadczenie lub ponoszą konkretne konsekwencje analizowanych decyzji. Ma to szczególne znaczenie w procesach transformacji, które obejmują wiele sektorów i oddziałują na wiele podmiotów o rozbieżnych potrzebach i interesach. Włączenie ich w dialog pozwala lepiej identyfikować zależności i skutki uboczne planowanych działań.

Narzędzia angażowania interesariuszy częściowo pokrywają się z tymi stosowanymi w ramach partycypacji obywatelskiej – przedstawiciele organizacji biorą udział w konsultacjach publicznych, zgłaszają uwagi do projektów dokumentów i uczestniczą w wysłuchaniach. Jednak w wielu obszarach takie ogólne mechanizmy okazują się niewystarczające. Ze względu na charakter wiedzy i zasobów, którymi dysponują interesariusze, konieczne jest stosowanie bardziej wyspecjalizowanych metod ich angażowania. Interesariusze, tacy jak organizacje branżowe, związki zawodowe, samorządy, przedsiębiorstwa czy organizacje pozarządowe, posiadają szczegółową, techniczną wiedzę dotyczącą funkcjonowania konkretnych sektorów oraz dostęp do danych operacyjnych, których administracja publiczna często nie ma lub nie jest w stanie pozyskać w krótkim czasie. Informacje te są kluczowe do tworzenia polityk opartych na faktach oraz do oceny realnych skutków planowanych działań. Aby tę wiedzę w pełni wykorzystać, potrzebne są narzędzia umożliwiające regularną, merytoryczną wymianę informacji.

Dodatkowo, transformacja – zwłaszcza klimatyczno-energetyczna – jest procesem wieloletnim, obejmującym liczne obszary gospodarki i generującym wzajemne zależności pomiędzy sektorami. Z tego powodu współpraca oparta na doraźnych działaniach nie wystarcza. Aby zapewnić spójność zmian oraz możliwość systematycznego monitorowania postępów i reagowania na pojawiające się wyzwania, konieczne jest tworzenie stałych struktur dialogu. Takie struktury umożliwiają długofalową współpracę, wspólne analizowanie danych, wypracowywanie kompromisów, a także budowanie wzajemnego zaufania między administracją publiczną a podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie transformacji. Należą do nich m.in.:

- **grupy robocze i zespoły eksperckie przy ministerstwach**, tworzone dla konkretnych obszarów polityki, które umożliwiają systematyczną współpracę i wymianę wiedzy pomiędzy administracją a interesariuszami;
- **udział interesariuszy w posiedzeniach komisji sejmowych i senackich**, umożliwiający przedstawicielom branż i organizacji pozarządowych prezentowanie analiz, stanowisk i zastrzeżeń bezpośrednio podczas procesu legislacyjnego. Takie wystąpienia pomagają decydentom lepiej ocenić praktyczne skutki proponowanych regulacji.
- **komitety sterujące i rady konsultacyjne**, pełniące funkcję platform dialogu strategicznego, gdzie interesariusze biorą udział w planowaniu kierunków polityk oraz monitorowaniu ich wdrażania. Przykładem mogą być rady przy programach finansowanych ze środków UE lub komitety ds. transformacji regionów.
- **porozumienia sektorowe**, czyli formalne umowy między administracją, branżą i innymi podmiotami, określające wspólne cele i działania. Pozwalają one budować wspólną odpowiedzialność za kierunek transformacji oraz uzgadniać harmonogramy i zobowiązania.

Każda z wymienionych form pozwala na bardziej techniczną i długofalową współpracę z interesariuszami. Mechanizmy te nie tylko zwiększają jakość procesu decyzyjnego, lecz także ułatwiają późniejsze wdrożenie przyjętych rozwiązań. Interesariusze czują, że ich głos został w takim procesie realnie uwzględniony.

**Szczególną formą partycypacji interesariuszy oraz obywateli jest dialog wielopoziomowy, wprowadzony rozporządzeniem o zarządzaniu unią energetyczną[76].** Państwa członkowskie mają obowiązek prowadzenia wielopoziomowego dialogu dotyczącego klimatu i energii. Dialog ten może służyć np. omówieniu założeń i monitorowania postępów w realizacji KPEiK oraz LTS.

[76] Rozporządzenia 2018/1999 dostępne jest tutaj.

Uczestnikami dialogu mogą być samorządy, organizacje społeczne, przedsiębiorcy, inwestorzy oraz ogół społeczeństwa. Celem jest natomiast omawianie scenariuszy polityki klimatyczno-energetycznej oraz przegląd postępów jej realizacji.
Dialog wielopoziomowy ma kilka cech, które odróżniają go od zwykłych konsultacji. Wśród nich wyróżniamy:

- **stałość** – odbywa się w regularnych interwałach, w odróżnieniu od jednorazowych lub organizowanych ad hoc konsultacji;
- **wielopoziomowość** – angażuje różne poziomy administracji (lokalną, regionalną, krajową) oraz różne typy interesariuszy (sektor publiczny, prywatny, społeczny) i branże;
- **całościowe podejście** – obejmuje całokształt zarządzania transformacją, a nie wybraną strategię czy projekt ustawy;
- **otwartość** – uczestnikami mogą być wszyscy zainteresowani, ich dobór powinien być transparentny, a efekty prac – dostępne publicznie.

Rozporządzenie o zarządzaniu unią energetyczną dopuszcza szerokie stosowanie dialogu wielopoziomowego, wykraczającego poza procesy związane z KPEiK. Państwa członkowskie mogą wykorzystać dialogu jako narzędzie wspierającego całokształt procesów transformacyjnych. Może on zatem stać się stałym elementem zarządzania polityką klimatyczno-energetyczną – wykorzystywanym zarówno podczas aktualizacji KPEiK, prac nad długoterminowymi strategiami, jak i w ramach bieżącego monitorowania postępów oraz oceny realizacji celów. Jest to dobra praktyka, ponieważ zapewnia ciągłość dialogu, zwiększa przejrzystość procesów decyzyjnych, a także wzmacnia współpracę pomiędzy różnymi poziomami administracji i sektorami zaangażowanymi w transformację.

Państwa członkowskie mają swobodę w kształtowaniu mechanizmów dialogu – mogą tworzyć nowe lub wykorzystać istniejące narzędzia o podobnym charakterze. Przykładowo, Belgia i Holandia powołały nowe, wyspecjalizowane instytucje odpowiedzialnych za prowadzenie dialogu wielopoziomowego, a Niemcy wykorzystują istniejące mechanizmy dialogu z interesariuszami[77].

[77] Analizę wdrożenia dialogów wielopoziomowych w UE przygotowana przez think tank Ecologic dostępna jest tutaj.

Dotychczasowe doświadczenia państw UE pokazują jednak, że wdrażanie dialogu wielopoziomowego często odbiega od założeń. W wielu krajach brakuje mechanizmów zapewniających realną wielopoziomowość – w szczególności ograniczone jest zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych, które są kluczowymi wykonawcami polityk klimatyczno-energetycznych. Ponadto, zbyt często dialog ogranicza się do jednorazowych konsultacji KPEiK, a nie do systematycznej, stałej współpracy między różnymi poziomami administracji i sektorami.

Dodatkową słabością jest brak trwałych instytucjonalnych ram prowadzenia dialogu, co utrudnia jego kontynuację i obniża jakość wyników.

Nadchodząca rewizja rozporządzenia o zarządzaniu unią energetyczną ma doprecyzować wymagania dotyczące dialogu wielopoziomowego. Może to skutkować bardziej jednolitym i efektywnym wdrażaniem tego narzędzia we wszystkich państwach członkowskich.

**Dlaczego włączanie interesariuszy jest ważne?**

Korzyści z angażowania interesariuszy w procesy decyzyjne w wielu aspektach są podobne do korzyści wynikających z partycypacji obywatelskiej. Przede wszystkim administracja zyskuje bezpośredni dostęp do informacji od podmiotów, które są najbardziej zaangażowane w dany obszar polityki i najlepiej rozumieją praktyczne skutki różnych rozwiązań. Dzięki temu decyzje mogą być bardziej świadome, realistyczne i lepiej dopasowane do rzeczywistych potrzeb.

Interesariusze wnoszą również specjalistyczną wiedzę ekspercką oraz doświadczenie branżowe, które znacząco podnoszą jakość analiz i planowanych działań. W wielu procesach, zwłaszcza tych związanych z transformacją energetyczno-klimatyczną, to właśnie interesariusze dysponują szczegółowymi danymi operacyjnymi, analizami technologicznymi i informacjami rynkowymi, do których administracja nie zawsze ma dostęp. Umożliwia to tworzenie polityk opartych na rzetelnych fundamentach, uwzględniających zarówno ograniczenia techniczne, jak i realne możliwości wdrożeniowe.

Zaangażowanie przedstawicieli różnych sektorów na wczesnym etapie procesu pozwala również zidentyfikować kwestie wrażliwe, potencjalne źródła konfliktów oraz obszary wymagające kompromisu. Wczesne ujawnienie tych rozbieżności pomaga unikać opóźnień, zmniejsza ryzyko społecznego sprzeciwu oraz zwiększa szanse na wdrożenie przyjętych rozwiązań.

Włączanie interesariuszy jest także kluczowe dla późniejszej realizacji strategii i regulacji. Podmioty, które uczestniczą w procesie tworzenia polityk, lepiej rozumieją ich cele, zakres i konsekwencje – mogą więc wcześniej przygotować swoje działania, inwestycje i zasoby. To zwiększa skuteczność wdrażania i zmniejsza ryzyko nieprzewidzianych barier operacyjnych. Co więcej, regularny dialog z interesariuszami wzmacnia stabilność polityk publicznych ponad cyklami wyborczymi. Utrwalone platformy współpracy, wspólne diagnozy i wypracowane kompromisy trudniej jest zerwać lub odwrócić w wyniku bieżących zmian politycznych. Dzięki temu kierunek transformacji staje się bardziej przewidywalny dla przedsiębiorstw, samorządów i obywateli, co ułatwia długoterminowe planowanie inwestycji.

Aby jednak angażowanie interesariuszy przynosiło korzyści dla całego procesu, nie może ograniczać się wyłącznie do przedstawicieli firm i podmiotów z branż regulowanych. Gdy dialog obejmuje jedynie wąski krąg uczestników, rośnie ryzyko dominacji partykularnych interesów oraz prób wpływania na regulacje w sposób sprzeczny z interesem publicznym. Dlatego włączanie interesariuszy powinno obejmować również organizacje społeczne, samorządy, instytuty badawcze i inne podmioty, które wnoszą perspektywę społeczną, środowiskową lub regionalną.

Kluczowym warunkiem skutecznego angażowania interesariuszy jest transparentność. Proces powinien być prowadzony w sposób otwarty, z jasnymi zasadami doboru uczestników i przejrzystą komunikacją efektów pracy. Dobrą praktyką jest publiczne rejestrowanie i publikowanie informacji o spotkaniach grup roboczych oraz udostępnianie raportów z prekonsultacji. Takie podejście nie tylko zwiększa zaufanie do całego procesu, lecz także umożliwia społeczną kontrolę i zwiększa legitymizację podejmowanych decyzji.

### Zaangażowanie interesariuszy w Polsce

W Polsce angażowanie interesariuszy odbywa się w sposób nieregularny i doraźny. W praktyce oznacza to, że poszczególne grupy są włączane do procesów decyzyjnych na różnych zasadach – zależnie od dokumentu, etapu prac czy bieżących decyzji kierownictwa danego resortu. Brakuje spójnego, systemowego podejścia, które zapewniałoby stabilność dialogu i umożliwiało jego prowadzenie w sposób przewidywalny dla wszystkich uczestników.
W ostatnich latach powołano kilka grup roboczych w obszarze energii i klimatu, m.in. Zespół ds. Transformacji Ciepłownictwa (wrzesień 2023 r.) oraz Zespół ds. Aktualizacji KPEiK i PEP (listopad 2023 r.). Były to jednak inicjatywy dotyczące wybranych fragmentów polityki energetyczno-klimatycznej, które zostały rozwiązane po rekonstrukcji rządu i zmianie zakresu odpowiedzialności poszczególnych resortów. Nie przekazano przy tym jasnych informacji na temat postępów ani wyników prac tych zespołów.

Jednocześnie cały czas brakuje przekrojowej, stałej struktury, która zajmowałaby się całością procesu zarządzania transformacją – od diagnozy, przez planowanie i wdrażanie, aż po monitorowanie działań we wszystkich istotnych sektorach.

Innym istniejącym sposobem angażowania interesariuszy są porozumienia sektorowe. Są to umowy o współpracy pomiędzy administracją a przedstawicielami poszczególnych sektorów. Pod egidą Ministerstwa Klimatu i Środowiska podpisano cztery takie porozumienia: dotyczące gospodarki wodorowej, sektora fotowoltaiki, sektora biogazu i biometanu oraz morskiej energetyki wiatrowej. Inicjatywy te pozwalają na określenie wspólnych celów i kluczowych działań. Tym samym wyznaczają kierunek rozwoju danego sektora, wskazując oczekiwane standardy, priorytety inwestycyjne oraz obszary wymagające regulacyjnego wsparcia. Porozumienia nadają ramy rozwojowe poszczególnym branżom i wskazują pożądany kierunek transformacji.

Pozytywnym przykładem są komitety monitorujące funduszy unijnych, gdzie interesariusze mają realny wpływ na wydatkowanie środków. W odróżnieniu od wielu innych mechanizmów konsultacyjnych, komitety działają w sposób uporządkowany i oparty na przejrzystych regułach. Uczestnicy są wybierani zgodnie z jasno określonymi kryteriami reprezentatywności, obejmującymi sektor publiczny, prywatny, organizacje pozarządowe, partnerów społecznych oraz samorządy. Posiedzeniom towarzyszy obowiązek publikowania materiałów, co zapewnia szeroką transparentność i umożliwia społeczną kontrolę. Komitety posiadają również realne kompetencje: mogą akceptować lub odrzucać propozycje zmian w programach, opiniować kryteria wyboru projektów oraz monitorować postępy ich wdrażania. Dzięki temu interesariusze uczestniczą zarówno w dyskusji, jak również w konkretnych decyzjach mających bezpośrednie skutki finansowe i programowe.

Powszechne są także spotkania bilateralne między administracją a przedstawicielami poszczególnych sektorów czy samorządów, które są jedną z metod angażowania interesariu-

szy. Choć są one użyteczne, często odbywają się za zamkniętymi drzwiami, bez publikacji sprawozdań czy list uczestników. Taki brak przejrzystości utrudnia społeczną kontrolę i zwiększa ryzyko postrzegania procesu jako nieprzejrzystego.

Polska deklaruje również prowadzenie dialogu wielopoziomowego. Według zintegrowanego krajowego sprawozdania z postępów w dziedzinie energii i klimatu z 2023 roku, realizacją tego zobowiązania zajmuje się w Polsce Rada Dialogu Społecznego (RDS). W RDS zasiadają przedstawiciele organizacji pracodawców i pracowników oraz administracji rządowej. Podczas posiedzeń RDS omawiano m.in. „kwestie transformacji energetycznej w Polsce, polityki energetycznej, działań podejmowanych w poszczególnych sektorach energetycznych, sytuacji gospodarstw domowych i firm w związku z rosnącymi cenami energii elektrycznej i gazu (w tym wdrażanych przez rząd działań osłonowych), a także prowadzono dialog na temat procedowanych regulacji krajowych”[78].

RDS w obecnym kształcie nie spełnia jednak kluczowych wymogów dialogu wielopoziomowego. Chociaż jest to instytucja stała, działająca od 1994 roku (do 2015 roku jako Trójstronna Komisja do spraw Społeczno-Gospodarczych), nie obejmuje jednak administracji lokalnej i regionalnej, a reprezentacja sektorów ogranicza się do największych organizacji pracodawców i związków zawodowych[79]. Transformacja energetyczna pojawia się w pracach Rady jedynie marginalnie – KPEiK był omawiany przynajmniej na jednym posiedzeniu plenarnym[80]. W efekcie RDS nie realizuje w pełni funkcji, jakie unijne przepisy przewidują dla dialogu wielopoziomowego.

[78] Zintegrowane krajowe sprawozdanie z postępów w dziedzinie energii i klimatu za rok 2023 dostępne jest tutaj.

[79] Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r., poz. 1240), dostępna jest tutaj.

[80] Protokół z posiedzenia plenarnego RDS z dnia 22 kwietnia 2024 r. dostępny jest tutaj.

### Jak poprawić zaangażowanie interesariuszy?

Polska posiada doświadczenia w stosowaniu różnych narzędzi angażowania interesariuszy – takich jak grupy robocze, okrągłe stoły, porozumienia sektorowe, komitety monitorujące czy konsultacje publiczne. Jednak brakuje spójnego, systemowego podejścia, które zapewniałoby ich skuteczne wykorzystanie. Obecnie działania mające na celu zaangażowanie interesariuszy są prowadzone fragmentarycznie, często w trybie ad hoc i bez jasnych standardów. Dlatego potrzebne są zmiany, które umożliwią prowadzenie dialogu w sposób uporządkowany, transparentny i odpowiadający na rzeczywiste potrzeby procesów transformacyjnych. Pierwszym krokiem jest wzmocnienie i uporządkowanie istniejących form współpracy. W grupach roboczych, okrągłych stołach i porozumieniach sektorowych należy zadbać o szeroki i reprezentatywny skład, obejmujący nie tylko firmy z danej branży, lecz także samorządy, organizacje społeczne, sektor akademicki oraz instytuty badawcze. Równocześnie konieczna jest pełna transparentność pracy tych gremiów, w tym regularna publikacja harmonogramów spotkań, list uczestników, materiałów roboczych i wyników ustaleń. Format okrągłych stołów powinien zmienić się z jednorazowych spotkań bez jasno zdefiniowanej agendy w kierunku szerszego, uporządkowanego dialogu z interesariuszami.

Jednak wzmocnienie istniejących form dialogu nie wystarczy. Konieczne jest także stworzenie nowych struktur. Jest to ważne szczególnie w obszarach przekrojowych, które wykraczają poza ramy pojedynczych ministerstw czy sektorów – takich jak transformacja zeroemisyjna, bezpieczeństwo energetyczne, czy konkurencyjność gospodarki. Nowe grupy robocze o charakterze międzyresortowym powinny umożliwiać wspólną pracę nad rozwiązaniami, które mają konsekwencje dla kilku sektorów jednocześnie. Takie podejście jest standardem w wielu państwach UE (np. Holandii, Danii czy Francji). Pozwala ono uniknąć rozbieżności

między politykami tworzonymi przez różne resorty i zapewnia spójność podejścia do transformacji na poziomie całej gospodarki.

Ważne jest również angażowanie interesariuszy na wcześniejszych etapach procesu decyzyjnego. Obecnie w wielu przypadkach sektor prywatny, organizacje społeczne czy eksperci otrzymują do konsultacji już gotowe dokumenty, co ogranicza ich wpływ na jego kluczowe założenia. Dlatego niezbędne jest wprowadzenie praktyki regularnych prekonsultacji, czyli dyskusji o założeniach i kierunkach polityki przed przygotowaniem pierwszej wersji dokumentu. Może to się odbywać zarówno w ramach grup roboczych, jak i szerszych konsultacji publicznych. Dzięki temu będzie można wychwycić problemy i rozbieżności znacznie wcześniej, a także tworzyć bardziej realistyczne, kompleksowe strategie.

Zaangażowanie interesariuszy powinno obejmować nie tylko etap tworzenia polityk, lecz także ich wdrażanie i monitorowanie. Interesariusze dysponują danymi i wiedzą o rzeczywistym przebiegu zmian w swoich sektorach. Dlatego powinni być włączani w ocenę skuteczności regulacji, identyfikowanie barier, a także proponowanie aktualizacji strategii. Dzięki temu proces zarządzania transformacją jest ciągły i oparty na faktach.

Przejrzystość procesu angażowania interesariuszy wymaga również zmian w obszarze komunikacji instytucjonalnej. Sprawozdania ze spotkań z interesariuszami – zwłaszcza tych na poziomie kierowniczym, takich jak rozmowy dyrektorów departamentów, członków gabinetów politycznych czy kierownictwa ministerstw z przedstawicielami branż – powinny być obowiązkowo publikowane wraz z informacją o stronie inicjującej spotkanie oraz poruszanych tematach. Dobrym wzorem jest unijny rejestr służący przejrzystości, w którym Komisja Europejska udostępnia raporty ze wszystkich spotkań kierownictwa z interesariuszami.

Wprowadzenie tych zmian pozwoli zbudować bardziej przewidywalny, otwarty i efektywny system dialogu z interesariuszami. Taki system podniesie jakość przygotowywanych strategii i regulacji, przyspieszy ich wdrażanie oraz zwiększy akceptację społeczną i branżową dla kierunku transformacji.

Dialog wielopoziomowy powinien stać się systemowym narzędziem i punktem odniesienia dla dyskusji o polityce energetyczno-klimatycznej w Polsce. Powinien także umożliwić integrację wniosków ze zróżnicowanych form angażowania interesariuszy oraz obywateli (opisanych w Rozdziale 2.4). Obecnie tak nie jest. Rada Dialogu Społecznego, choć odgrywa ważną rolę w dialogu administracji z partnerami społecznymi, nie spełnia podstawowych warunków dialogu wielopoziomowego. Dlatego potrzebne jest powołanie osobnej instytucji, która w sposób stały uczestniczyłaby w zarządzaniu transformacją. Mogłaby być ona wzorowana na komitetach monitorujących dla funduszy unijnych, takich jak Komitet Monitorujący Krajowy Plan Odbudowy czy komitety funduszy spójności.

Do dialogu wielopoziomowego powinni być włączeni przedstawiciele biznesu, administracji krajowej, regionalnej i lokalnej, strony społecznej, organizacji pozarządowych, oraz środowiska naukowego. Udział obywateli można zapewnić przez narzędzia partycypacji omawiane w Rozdziale 2.4.1, np. lokalne konsultacje, panele obywatelskie czy platformy online. Obrady takiej instytucji powinny być jawne i dostępne dla wszystkich.

W pracach dialogu wielopoziomowego powinna uczestniczyć również Rada ds. polityki klimatyczno-energetycznej, której powołanie rekomendujemy w Rozdziale 2.2.2.

# 3. Podsumowanie i rekomendacje

Zarządzanie transformacją w Polsce można poprawić, opierając się na istniejących procedurach, instytucjach i strategiach. Takie podejście pozwoli zmniejszyć koszty reform, zarówno wymiarze finansowym, jak i społeczno-politycznym.

Reform nie uda się jednak przeprowadzić bez inwestycji w ludzi – najważniejszy element zarządzania transformacją. Pracownicy administracji potrzebują dobrych warunków pracy, godziwego wynagrodzenia i dostępu do nowoczesnych narzędzi. To inwestycja, która zapobiegnie stagnacji i dryfowi rozwojowemu.

Rekomendacje podzieliliśmy na cztery grupy. Odpowiadają one układowi raportu. Do każdej rekomendacji przypisaliśmy instytucję odpowiedzialną za wdrożenie oraz horyzont czasowy realizacji. Na początku każdego obszaru prezentujemy rekomendacje dotyczące przekrojowych narzędzi zarządzania polityką publiczną. Po nich znajdują się rozwiązania dopasowane do specyfiki transformacji energetyczno-klimatycznej.

### Cele i strategie

Efektywne wyznaczanie celów transformacji oraz ich realizacja wymagają wzmocnienia przekrojowego systemu prowadzenia polityki rozwoju w Polsce. Chodzi m.in. o spójne wytyczne dotyczące przygotowania dokumentów strategicznych oraz ich typologii. Potrzebne są również rozwiązania dopasowane do specyfiki polityki klimatyczno-energetycznej. Oznacza to w szczególności określenie spójnego zestawu celów oraz dokumentów strategicznych.

| Rekomendacja | Podmiot odpowiedzialny | Horyzont czasowy |
|---|---|---|
| **1. Stworzenie wytycznych dotyczących przygotowania strategii.**<br><br>Każda strategia powinna zawierać część analityczną, strategiczną i wdrożeniową. Muszą się w niej znaleźć kamienie milowe i wskaźniki umożliwiające monitorowanie postępów. Każde działanie musi mieć przypisaną instytucję odpowiedzialną za realizację oraz ramy czasowe. | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów / Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego | 1-2 lata |
| **2. Stworzenie typologii dokumentów strategicznych.**<br><br>Typologia powinna opisywać rolę strategii, polityk, białych ksiąg, programów i planów. | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów / Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego | 1-2 lata |
| **3. Przebudowa strony strateg.stat.gov.pl:**<br><br>Należy umieścić na niej wszystkie obowiązujące strategie. Strona powinna także prezentować hierarchię dokumentów strategicznych oraz wskazywać ministerstwa odpowiedzialne za nie. | Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego | 1 rok |
| **4. Wprowadzenie celu klimatycznego do 2050 roku.**<br><br>**Cel długofalowy powinien być** spójny z neutralnością klimatyczną UE. Należy także określić **pośrednie cele na lata 2030 i 2040 oraz cele sektorowe**. Wszystkie te cele muszą zostać uwzględnione w polskim porządku prawnym. | Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 1-2 lata |
| **5. Zbudowanie systemu powiązanych strategii dotyczących transformacji energetyczno-klimatycznej.**<br><br>Podstawą do tego powinny być wyniki aktualizacji KPEiK.<br><br>W szczególności należy stworzyć lub zaktualizować:<br>• **Długoterminową strategię (LTS) do 2050 roku**<br>• **Politykę Energetyczną Polski**<br>• **Sektorowe dokumenty strategiczne** (np. dot. **transformacji przemysłowej**, gospodarki wodorowej, **CCU/CCS, renowacji budynków**) | Ministerstwo Energii, Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 2 lata |

### Instytucje i koordynacja

Dostrzegamy potrzebę lepszej koordynacji instytucjonalnej zarządzania transformacją w Polsce. Proponujemy jednak podejście ewolucyjne skupiając się na wykorzystaniu potencjału już istniejących instytucji oraz ram współpracy. Rekomendowane działania opierają się zatem w większości na już funkcjonujących w Polsce rozwiązaniach, które zostały rozbudowane o dobre praktyki z krajów europejskich.

| Rekomendacja | Podmiot odpowiedzialny | Horyzont czasowy |
|---|---|---|
| 6. **Powołanie Komitetu Koordynacyjnego ds. Polityki Klimatycznej,** z sekretariatem w ministerstwie klimatu. | Rada Ministrów, Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 1 rok |
| 7. **Przeprowadzenie przeglądu instytucji przy Radzie Ministrów.**<br><br>Należy ocenić efektywność i transparentność działania organów pomocniczych, komisji wspólnych i innych organów doradczych. | Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | 1 rok |
| 8. **Powołanie niezależnej rady naukowej** – ciała eksperckiego zajmującego się polityką klimatyczno-energetyczną, na wzór brytyjskiego ***Climate Change Committee*** (CCC), z sekretariatem w Instytucie Ochrony Środowiska. Rada powinna mieć kompetencję wydawania cyklicznych ocen i rekomendacji, do których rząd ma obowiązek się odnieść. | Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 2 lata |
| 9. **Dofinansowanie instytucji wspierających transformację**<br><br>Celem jest zwiększenie kompetencji analitycznych instytucji (takich jak IOŚ-PIB, GUS, PIE, IRMiR, NCAE), które mogą współtworzyć polityki publiczne oparte o dowody. | Ministerstwo Finansów, ministerstwa nadzorujące poszczególne instytucje | 1 rok |
| 10. **Przegląd instytucji wspierających transformację** pod kątem potrzeby powołania nowych lub integracji istniejących w celu poprawy efektywności ich działania.<br><br>Koordynację prac tych instytucji należy powierzyć Komitetowi Koordynacyjnemu ds. Polityki Klimatyczno-Energetycznej. | Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 2 lata |
| 11. **Przygotowanie szczegółowej umowy koalicyjnej,** która rozstrzygałaby spory kompetencyjne i ułatwiałaby koordynację między ministrami. | partie polityczne | Każdorazowo po wyborach parlamentarnych |

### Monitorowanie i ewaluacja

Budowa skutecznego systemu monitorowania i ewaluacji działań związanych z transformacją klimatyczno-energetyczną wymaga wzmocnienia przekrojowych narzędzi i standardów stosowanych przez państwo w obszarze prowadzenia polityki publicznej. Należą do nich spójne ramy metodologiczne, narzędzia cyfrowe czy zdefiniowane „*triggery*" dla działań naprawczych. Konieczne jest także wdrożenie rozwiązań dostosowanych do specyfiki sektorowej. Przykładam takich rozwiązań są powołanie niezależnej rady naukowej czy pełne wdrożenie Konwencji z Aarhus.

| Rekomendacja | Podmiot odpowiedzialny | Horyzont czasowy |
|---|---|---|
| 12. **Ujednolicenie zasad metodologicznych określających standardy monitoringu i ewaluacji** w całym procesie planowania strategicznego, na podstawie doświadczeń krajowych i dobrych praktyk zagranicznych (np. *Better Regulation Guidelines* Komisji Europejskiej czy brytyjskiej Magenta Book) | Ministerstwo Funduszy i Rozwoju Regionalnego / Kancelaria Prezesa Rady Ministrów | 2 lata |
| 13. **Dokończenie budowy zintegrowanego cyfrowego obiegu danych, informacji i wiedzy** w administracji publicznej. | Ministerstwo Cyfryzacji | Powyżej 2 lat |
| 14. **Ujęcie w strategiach zapisów dotyczących działań naprawczych w razie niewypełnienia celów** | ministerstwa tworzące strategie | Działanie ciągłe |
| 15. **Systematyzacja procesu monitoringu i ewaluacji strategii.**<br><br>Proces powinien być regularny, prowadzony przez niezależną instytucję (np. radę naukową ds. polityki klimatyczno-energetycznej). | Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 2 lata |
| 16. **Zapewnienie zaskarżalności dokumentów strategicznych zgodnie z Konwencją z Aarhus.** Można to zrobić przez nowelizację Kodeksu Postępowania Administracyjnego lub uchwalenie Prawa Klimatycznego. | Ministerstwo Sprawiedliwości / Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 2 lata |

### Włączanie obywateli oraz interesariuszy w procesy decyzyjne

Rekomendowane działania w tym obszarze dotyczą przekrojowej poprawy jakości oraz zwiększenia transparentności kontaktów między administracją publiczną a interesariuszami i obywatelami. Potrzebne są także nowe metody włączania zainteresowanych grup do zarządzania transformacją. Przykładem takich narzędzi są panel obywatelski i wielopoziomowy dialog.

| Rekomendacja | Podmiot odpowiedzialny | Horyzont czasowy |
|---|---|---|
| **17. Poprawa jakości i terminowości udostępniania informacji.**<br><br>Informacje o konsultacjach powinny być szeroko rozpowszechniane, także przez kampanie reklamowe. Jednocześnie należy przestrzegać harmonogramu aktualizacji dokumentów strategicznych. | wszystkie ministerstwa pod nadzorem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów | Natychmiast |
| **18. Wprowadzenie obowiązku publikacji sprawozdań ze spotkań z interesariuszami** na poziomie dyrektorów departamentów i wyższym. | Kancelarii Prezesa Rady Ministrów / Ministerstwo Sprawiedliwości | 1 rok |
| **19. Przegląd wdrażania wytycznych dotyczących konsultacji publicznych oraz ich aktualizacja.**<br><br>Należy skończyć z praktyką nadmiernego pomijania i skracania konsultacji publicznych. | wszystkie ministerstwa pod nadzorem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów | 1 rok |
| **20. Organizacja stałego dialogu wielopoziomowego nt. transformacji energetyczno-klimatycznej.**<br><br>Taki dialog powinien stać się narzędziem, które w sposób ciągły pozwoli na prowadzenie konsultacji z interesariuszami ze wszystkich sektorów. Będzie także służyło do wypracowywania rozwiązań pomiędzy szczeblami administracji. | Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 1 rok |
| **21. Organizacja panelu obywatelskiego na temat polityki klimatyczno-energetycznej.**<br><br>Rząd powinien mieć obowiązek odniesienia się do wypracowanych w ramach panelu rekomendacji. | Ministerstwo Klimatu i Środowiska | 2 lata |

# Załącznik 1. Międzynarodowe przykłady wytycznych i standardów dot. monitoringu i ewaluacji w zakresie zarządzania transformacją

### Kryteria OECD

Kryteria OECD[81] stanowią uznany punkt odniesienia w zakresie monitorowania i ewaluacji programów pomocy rozwojowej i polityk publicznych w krajach członkowskich, np. Wielkiej Brytanii i Francji. Obejmują sześć wymiarów oceny:

- **adekwatność** *(ang. relevance)* – dopasowanie działań do potrzeb czy priorytetów, wraz z odpornością na zmiany okoliczności;
- **spójność** *(ang. coherence)* – zgodność z równoległymi politykami w danym ekosystemie (w ramach kraju czy instytucji);
- **skuteczność** *(ang. effectiveness)* – stopień osiągnięcia założonych celów;
- **wydajność** *(ang. efficiency)* – relacja pomiędzy wykorzystanymi zasobami (pracy i czasu) a osiągniętymi efektami;
- **wpływ** *(ang. impact)* – potencjał generowania skutków (nie tylko pozytywnych), w tym wykraczających poza przedmiot interwencji;
- **trwałość** *(ang. sustainability)* – zdolność utrzymania pozytywnych efektów (netto, a więc po uwzględnieniu negatywnych) w długim okresie[82].

Kryteria OECD są często dostosowywane do potrzeb krajowych. W Wielkiej Brytanii rozszerzono je w ramach podręcznika ewaluacji (tzw. *Magenta Book*) o wymiar dotyczący uczenia się instytucji i wykorzystania zdobywanych doświadczeń oraz know-how.

### Magenta Book – brytyjski standard ewaluacji polityk publicznych

Ten podręcznik Departamentu Skarbu Wielkiej Brytanii[83] wraz z *Green Book* (poświęconą ewaluacji finansowej) stanowi oficjalną podstawę metodologiczną monitoringu i ewaluacji polityk w tym kraju. To nie tylko zbiór procedur, ale także kompleksowy przewodnik zarządzania cyklem ewaluacji, obejmujący:

- szczegółowe uzasadnienie przyczyn i funkcji ewaluacji w procesie zarządzania;
- opis stosowanych metod i kryteriów oceny;
- wytyczne dotyczące doboru interesariuszy, sposobów zbierania danych i wymogów dot. jakości i obiegu danych;
- zasady budowania zdolności instytucjonalnych do prowadzenia ewaluacji;
- sposoby zarządzania procesem ewaluacji oraz wykorzystywania jej wyników.

Dokument liczy niespełna 100 stron. Jest napisany przystępnym językiem, co ma znaczenie w kontekście upowszechniania spójnych praktyk w administracji publicznej. Magenta Book

[81] Better Criteria for Better Evaluation, OECD 2019, tutaj.

[82] OECD (2019), Better Criteria for Better Evaluation Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use.

[83] Magenta Book: Central Government guidance on evaluation, HM Treasury,2020; dostępne tutaj.

nie stanowi sztywnego szablonu, lecz wspólny punkt wyjścia dla procedur dostosowanych do potrzeb poszczególnych departamentów rządowych.

### Wytyczne Komisji Europejskiej

Zgodnie z zasadą „ewaluacja przede wszystkim" zawartą w dokumencie *Better Regulation Guidelines*[84], każda zmiana prawa lub aktualizacja strategii powinna być poprzedzona analizą dotychczasowych efektów. Komisja identyfikuje cztery główne cele ewaluacji, a cały proces opiera na spójnym zestawie zasad, pytań badawczych i kryteriów (przedstawionych na poniższym rysunku). W procesie ewaluacji wykorzystywana jest metoda fitness check – porównywania działań o zbliżonych celach w danym obszarze polityki. Do ewaluacji angażowane są także jednostki organizacyjne niezaangażowane bezpośrednio w realizację ocenianego działania oraz niezależni eksperci. Zaletą podejścia Komisji Europejskiej jest zwięzłe i precyzyjne wskazanie fundamentalnych celów, zasad i kierunków oceny służących standaryzacji procesu.

[84] Better Regulation's Guidelines, Komisja Europejska, 2021, dostępne tutaj.

**Schemat 11. Fundamenty procesu ewaluacji według Komisji Europejskiej.**

**Cele**

- wkład w proces decyzyjny
- zdobywanie wiedzy i poprawa działania zaangażowanych instytucji
- transparencja i rozliczalność działań
- efektywna alokacja zasobów

**Zasady**

- Kompleksowość
- Proporcjonalność
- Niezależność i obiektywizm
- Podejście oparte na dowodach
- Przejrzystość

**Pytania**

- Jaki był oczekiwany rezultat działania?
- Jak zmieniła się sytuacja w toku ewaluacji?
- Czy działanie było skuteczne i dlaczego? (kryteria - efektywność, wydajność, spójność)
- Czy działanie ze strony UE miało wpływ na wynik? (kryterium: proporcjonalność)
- Czy działanie wciaz jest adekwatne do celu i potrzeb? (kryterium: adekwatność)
- Jakie sa wnioski i lekcje z wykonanego działania?

*Źródło: opracowanie własne na podstawie wytycznych KE*

### Podejście Climate Change Committee (CCC)

Brytyjskie CCC stosuje autorskie podejście do monitoringu i ewaluacji postępów transformacji w obszarach związanych z mitygacją zmian klimatycznych oraz adaptacją do ich skutków[85]. Ten model opiera się na: elastyczności metodologicznej, poszukiwaniu wczesnych sygnałów zmian oraz doborze wskaźników na podstawie faktycznej skuteczności działań, a nie łatwej dostępności danych. CCC opiera się głównie na danych rządowych (dostarczanych m.in. przez Departament ds. bezpieczeństwa energetycznego – DESNZ oraz Departament ds. środowiska, żywności i spraw wsi - Defra).

[85] Climate Change Committee 2025, dostępne tutaj.

W odniesieniu do działań związanych z mitygacją zmian klimatycznych, CCC stosuje podejście sektorowe, co odpowiada klasyfikacji stosowanej w strategiach rządowych. W każdym sektorze postępy ocenia się na podstawie czterech kryteriów:

- adekwatne finansowanie działań;
- właściwy mechanizm wdrażania;
- równowaga między aktywatorami a barierami sektorowymi;
- odpowiednie ramy czasowe dla przyszłych działań i decyzji.

CCC przykłada dużą wagę do wiarygodności polityk (credibility), rozumianej jako rzetelna ocena faktycznych działań rządu w odniesieniu do deklarowanych celów emisji. W praktyce oznacza to analizę poszczególnych źródeł redukcji emisji pod kątem efektywności podejmowanych interwencji (na ile dane działanie przekłada się na redukcję emisji) oraz oceny, w jakim stopniu dane źródło może rozwijać się samodzielnie, bez wsparcia państwa. Pozwala to identyfikować „nisko wiszące owoce", czyli obszary, w których postęp dokonuje się niezależnie od polityk publicznych, a rząd może łatwo przypisać sobie sukces przy braku realnych działań.

Aby zapewnić rzetelność ocen, CCC stosuje rozbudowany system benchmarkingu. Modele są weryfikowane na podstawie uzyskanych rezultatów, a dobór analizowanych parametrów (spośród kilkuset dostępnych) zależy od tematyki raportów.

W obszarze adaptacji do zmian klimatu CCC korzysta z metodologii opartej na dziesięciu zasadach oceny, analizując 13 obszarów tematycznych i sektorów, m.in. ochronę środowiska, bezpieczeństwo żywnościowe czy dostępność wody. W przypadku braku spójnych polityk sektorowych CCC opracowuje własną systematykę.

Dla każdego z 13 analizowanych sektorów opracowana jest mapa monitoringu postępów, obejmująca następujące elementy:

- **cel** – oczekiwany stan danego sektora po wdrożeniu działań;
- **wymagane rezultaty** – mierzalne wskaźniki określające stopień osiągnięcia celu
- **aktywatory (enablers)** – czynniki tworzące korzystne warunki do realizacji polityk
- **polityki** – konkretne działania i zdefiniowane kamienie milowe
- **zmienne kontekstow**e – czynniki zewnętrzne, niezależne od polityki rządu np. uwarunkowania makroekonomiczne czy rozwój nowych technologii.

System oceniania CCC jest elastyczny i dostosowany do obszarów pozbawionych spójnej wizji polityki publicznej na poziomie rządowym. Umożliwia to szczegółową ocenę złożonego krajobrazu polityk, zarówno w obszarze mitygacji, jak i adaptacji – nawet gdy poszczególne polityki sektorowe istotnie różnią się pod względem szczegółowości i stopnia zaawansowania.

www.ireform.eu