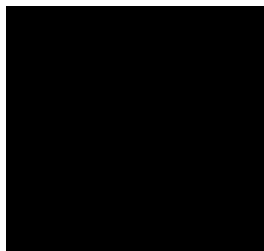
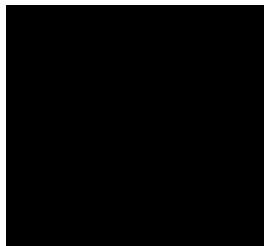


Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji

Paweł Wiejski, Michał Wojtyła

Warszawa 2025



© Fundacja Instytut Reform, 2025

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Paweł Wiejski, Michał Wojtyło

Współpraca

Aleksander Śniegocki, Aneta Wieczerek-Krusińska,

Zofia Wetmańska, Daria Sosnowska

Projekt szaty graficznej raportu

Zofia Lasocka

Opracowanie graficzne

Anna Gierak

Data publikacji

Maj 2025

Rekomendowane cytowanie:

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

Źródło fotografii na okładce: simpson33 / 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.

Policy brief 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”



Rzeczpospolita
Polska

Sfinansowane przez
Unię Europejską
NextGenerationEU



Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

Spis Treści

Executive summary	4
Wprowadzenie - Polska potrzebuje zarządzania transformacją	6
1. Zrozumieć transformację: czym jest i po co nam plan zarządzania zmianą?	7
1.1. W kierunku zeroemisyjności – zmiany klimatu napędem transformacji energetycznej	7
1.2. Brak planowania zwiększa koszty, pogłębia nierówności i rodzi opór społeczny	9
1.3. Jak planować, by uniknąć chaosu i zwiększyć efektywność	9
1.4. Jak kraje Unii Europejskiej zarządzają transformacją?	11
2. Reaktywna transformacja w Polsce: dryfowanie bez planu zamiast strategii zarządzania	12
2.1. Strategiczne dryfowanie: bolączki zarządzania rozwojem Polski	13
2.2. Brak ambitnej, długofalowej i spójnej strategii transformacji wraz z skutecznym planem monitorowania	14
2.3. Silosowość administracji publicznej, w tym brak odpowiednich konsultacji	18
3. Dobre praktyki zarządzania transformacją	20
3.1. Czechy: Podobne wyzwania, różne odpowiedzi	21
3.2. Wielka Brytania: Stabilne instytucje i dialog gwarantem odejścia od węgla	25
4. Wnioski	29
Aneks	31

Executive summary

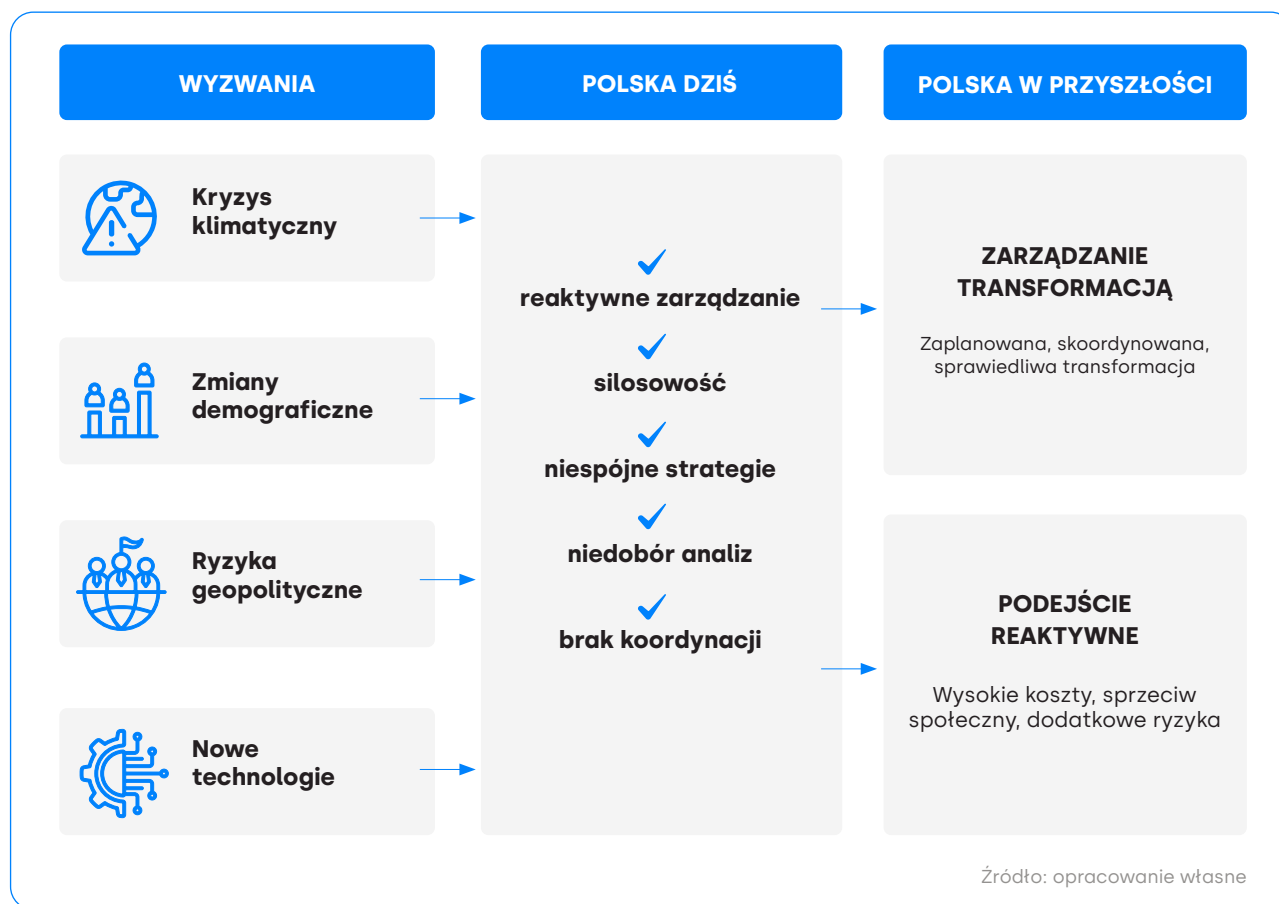
Polska zbliża się do punktu zwrotnego w zarządzaniu transformacją, ale wciąż przypomina statek bez wyznaczonego kursu. Zamiast aktywnie sterować zmianami, decydenci zbyt często ograniczają się do reagowania na napływające fale, dostosowując się do zewnętrznych impulsów: od dostępności funduszy europejskich przez wymogi unijnej legislacji po międzynarodowe napięcia polityczne, gospodarcze i militarne.

Tymczasem wyzwania przybywa. Kryzys klimatyczny, zmiany demograficzne, ryzyka geopolityczne i rozwój nowych technologii zmieniają świat szybciej, niż potrafimy się dostosować. Polska potrzebuje dziś długofalowego planu działania, osadzonego w całościowej wizji rozwoju kraju. Dekarbonizacja gospodarki jest najlepszym przykładem wyzwania, które wymaga zdecydowanego i skoordynowanego działania państwa. Redukcja emisji gazów cieplarnianych musi nastąpić w wielu sektorach jednocześnie. Bez jasnego planu i odpowiedniej koordynacji transformacja będzie postępować zbyt wolno, co przełoży się na rosnące koszty gospodarcze i pogłębiające się napięcia społeczne.

Skuteczne zarządzanie transformacją opiera się na kilku fundamentach. Jasne cele i strategie wyznaczają kierunek i pomagają zaplanować działania. Silne i współpracujące ze sobą instytucje realizują i koordynują ustalony plan działań. Monitoring i ewaluacja zapewniają większą przejrzystość działania administracji i pozwalają korygować potencjalne błędy. Z kolei dialog z szerokim gronem zainteresowanych organizacji i z obywatelami zwiększa poparcie dla wprowadzanych zmian i umożliwia wyłapanie potencjalnych wyzwań. Tego wszystkiego w Polsce brakuje.

Nie mamy ani spójnej i długofalowej strategii rozwoju, ani skutecznego planu jej wdrażania i monitorowania. Administracji brakuje diagnoz i bazujących na nich scenariuszy rozwoju sytuacji, które pozwoliłyby przygotować polityki i reformy w oparciu o dane i fakty. Bolączką jest też brak priorytetyzacji celów, a także niewystarczające uwzględnianie głosu społeczeństwa. Sytuacji nie poprawia silosowość administracji – brak współpracy widoczny jest na wielu poziomach: od ministerstw i departamentów po różne szczeble administracji centralnej i lokalnej. Efekt? Opóźnione i reaktywne podejście do zidentyfikowanych problemów oraz marnowanie zasobów.

Schemat 1. Podejście Polski do wyzwań współczesności



Transformacją da się zarządzać skuteczniej. Udowodniły to Czechy i Wielka Brytania, które z sukcesem ograniczyły zależność swoich gospodarek od paliw kopalnych. Zmiany przeprowadzono tam w sposób przemyślany, w oparciu o długofalowe strategie, ekspercką analizę, stabilne instytucje i otwarty dialog z biznesem i społeczeństwem. **Polska musi wyciągnąć z tego wnioski** i poprawić system zarządzania transformacją energetyczno-klimatyczną. Bez jasnego kursu rozwoju nie zrealizujemy zakładanych celów transformacji w wymaganym czasie. Koszty zmian będą przy tym wyższe, a szanse na cywilizacyjny skok w przyszłość i poprawę jakości życia – pozostaną niewykorzystane. Potrzebujemy zmian systemowych już teraz. Tylko tak zbudujemy silną pozycję Polski w Unii Europejskiej – taką, która pozwoli na aktywne współtworzenie unijnych regulacji w oparciu o nasz interes.

Albo sami wyznaczymy kierunek rozwoju – w dialogu, odpowiedzialnie i z myślą o przyszłych pokoleniach – albo pójdziemy tam, gdzie popchną nas inni. Brak strategii oznacza stagnację. A na nią Polska nie może sobie pozwolić.

Wprowadzenie - Polska potrzebuje zarządzania transformacją

Polska stoi przed szeregiem wyzwań. Mierzymy się m.in. z kryzysem klimatycznym, w tym wdrażaniem transformacji energetycznej w sposób sprawiedliwy społecznie, międzynarodowymi napięciami wynikającymi z agresji Rosji na Ukrainę czy rywalizacji chińsko-amerykańskiej, przyspieszającym wyścigiem technologicznym, kryzysem demograficznym, w tym problemem starzejącego się społeczeństwa oraz kryzysem migracyjnym.

Na poziomie europejskim ewoluuje kontekst strategiczny: Komisja Europejska przygotowuje nowe Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2028-2035 i przegląd Europejskiego Zielonego Ładu, kładąc coraz większy nacisk na konkurencyjność i bezpieczeństwo. Zmieniające się uwarunkowania stwarzają szansę na modernizację polskiej gospodarki.

Zbliżają się terminy aktualizacji krajowych dokumentów, takich jak Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju (ŚSRK) oraz Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040), które są szansą na zarządzanie transformacją w sposób przekrojowy. Jednocześnie trwają prace nad planami sektorowymi, m.in. Planem Społeczno-Klimatycznym (umożliwiającym wydatkowanie środków Społecznego Funduszu Klimatycznego¹) i Krajowym Planem Renowacji Budynków (służącym wdrażaniu dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków²). Wciąż brakuje długoterminowej strategii klimatycznej do 2050 roku (*long-term strategy*, LTS³) i wielu od lat zapowiadanych sektorowych strategii, takich jak strategia dla ciepłownictwa.

¹ Więcej na temat Planu Społeczno-Klimatycznego: Wojtyła, M., Augustowski, W., Lipiński, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wetmańska, Z. (2025), *Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany*, Instytut Reform, Warszawa.

² Projekt Krajowego Planu Renowacji Budynków (2024), dostępny [tutaj](#).

³ Więcej informacji na temat LTS dostępne jest [tutaj](#).

To przełomowy moment dla Polski. Nie możemy dłużej dryfować. Niepewność otoczenia i tempo zmian wymagają zaplanowania spójnej i długofalowej ścieżki transformacji. Potrzebujemy jasnego kursu rozwoju – takiego, który zapewni Polsce nie tylko odporność na bieżące kryzysy, ale i dynamiczny wzrost na dekady. Proaktywne i holistyczne podejście do zarządzania transformacją to fundament, na którym zbudujemy odporność państwa i wykorzystamy szanse płynące z nowego otwarcia w Unii Europejskiej. Trwałą podstawę tej zmiany może zapewnić jedynie powrót do szerokiej debaty o roli państwa w planowaniu strategicznym. Sukces wymaga zintegrowanego podejścia tj. ścisłej współpracy między rządem, samorządami, społeczeństwem obywatelskim i sektorem prywatnym.

Takie działania pozwolą budować silną pozycję negocjacyjną Polski na arenie międzynarodowej, w tym w Unii Europejskiej. Tylko dzięki konkretnej i spójnej wizji transformacji – zapisanej w krajowych dokumentach strategicznych i wdrażanej w sposób skoordynowany przez administrację publiczną – będziemy mogli skutecznie wykorzystać unijne fundusze oraz ramy regulacyjne, zgodnie z ustalonymi wcześniej priorytetami, a także realnie wpływać na powstające w Brukseli regulacje.

Celem poniższej publikacji jest rozpoczęcie szerokiej dyskusji o zarządzaniu rozwojem Polski w czasach przyspieszających zmian. Raport kierujemy głównie do administracji publicznej oraz liderów politycznych, społecznych i gospodarczych, którzy kształtują przyszłość Polski.

W pierwszym rozdziale opisujemy, czym jest zarządzanie systemową transformacją. Kolejna część zawiera diagnozę najważniejszych problemów. Ponieważ dotychczas utrudniały one

skuteczne zarządzanie transformacją Polski, należy je wziąć pod uwagę przy planowaniu zmian. W trzecim rozdziale przedstawiamy dwa zagraniczne przykłady skutecznego planowania strategicznego w obszarze transformacji klimatyczno-energetycznej. Na zakończenie prezentujemy kluczowe wnioski i rekomendacje dotyczące zarządzania transformacją w Polsce.

1. Zrozumieć transformację: czym jest i po co nam plan zarządzania zmianą?

Transformacja systemowa oznacza kompleksową zmianę struktury i sposobu funkcjonowania państwa w jednym lub kilku sektorach polityki publicznej. Zmiana ta jest najczęściej odpowiedzią na czynniki zewnętrzne, kształtowane przez geopolitykę, zmiany technologiczne, wyzwania środowiskowe, demografię czy inne megatrendy⁴. W polskim kontekście pojęcie transformacji najczęściej odnosiło się do tychczas do przekształceń gospodarczych i ustrojowych lat 90. XX wieku. Od czasów Porozumienia Paryskiego z 2015 roku transformacja systemowa częściej odnosi się do głębokiej zmiany w zakresie polityki energetyczno-klimatycznej.

⁴ Bukowski, M., & Śniegocki, A. (2017). *Megatrendy. Od akceptacji do działań*, WiseEuropa.

1.1. W kierunku zeroemisyjności – zmiany klimatu napędem transformacji energetycznej

Działania człowieka, w szczególności emisje gazów cieplarnianych, doprowadziły do bezprecedensowych zmian klimatu. Wzrost globalnej temperatury powoduje coraz częstsze i bardziej ekstremalne zjawiska pogodowe, takie jak fale upałów, gwałtowne i obfite opady oraz cyklony. Zmiany klimatu skutkują także degradacją ekosystemów lądowych i morskich oraz masowym wymieraniem gatunków⁵.

⁵ IPCC (2023) Climate Change 2023: *Synthesis Report. Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*

Większość państw świata uznaje konieczność ograniczenia ryzyk wynikających ze zmian klimatu. Dowodem na to jest powszechne poparcie dla Porozumienia Paryskiego⁶. Stronami porozumienia są zarówno Polska, jak i cała Unia Europejska.

⁶ Celem Porozumienia Paryskiego jest powstrzymanie wzrostu globalnej temperatury do poziomu znacząco poniżej 2°C, z ambicją ograniczenia wzrostu do 1,5°C wobec epoki przedprzemysłowej.

Pomimo szerokiego⁷ globalnego konsensusu w zakresie redukcji emisji, realizowane obecnie polityki nie gwarantują osiągnięcia celów Porozumienia Paryskiego. Bez dodatkowych działań wzrost globalnej temperatury przekroczy 3°C do końca stulecia. Nawet przy pełnym wdrożeniu przez państwa deklaracji z Porozumienia Paryskiego, zdołamy ograniczyć wzrost do 2,6 a 2,8°C⁸.

⁷ Stany Zjednoczone podpisały Porozumienie Paryskie, opuściły je w 2020 roku i ponownie przystąpiły w 2021 roku. W styczniu 2025 roku prezydent Donald Trump podpisał rozporządzenie wykonawcze o opuszczeniu Porozumienia, ale wejdzie ono w życie dopiero w 2026 roku.

Oznacza to konieczność przeprowadzenia systemowej transformacji gospodarek w kierunku zeroemisyjnym. Ponieważ emisje gazów cieplarnianych są powiązane ze wszystkimi sektorami gospodarki – od energetyki i przemysłu po rolnictwo i transport – proces ten musi być kompleksowy, dobrze skoordynowany i odpowiednio zaplanowany.

⁸ United Nations Environment Programme (2024). *Emissions Gap Report 2024*

Na świecie największe emisje wynikają z sektorów elektroenergetyki i przemysłu (odpowiednio 26% i 20%), ale znaczący udział mają też transport (15%), rolnictwo (11%) czy

produkcja paliw (10%)⁹. Dekarbonizacja każdego z tych sektorów wymaga odmiennego podejścia – rozwiązania dla elektroenergetyki nie będą miały bezpośredniego zastosowania dla rolnictwa czy budynków. Jednocześnie transformacje sektorowe są ze sobą silnie powiązane. Na przykład, aby osiągnąć zeroemisyjny transport czy przemysł, konieczna jest elektryfikacja przy użyciu energii elektrycznej wytwarzanej z zeroemisyjnych źródeł.

⁹ United Nations Environment Programme, dz. cyt.

Transformacja energetyczna jest globalnym zjawiskiem, którego przyczyny wykraczają poza wolę polityczną poszczególnych rządów. Napędzają ją zobowiązania międzynarodowe w zakresie przeciwdziałania zmianom klimatu, rozwój technologiczny i zmiany społeczno-gospodarcze. Transformacja może postępować pomimo niechęci poszczególnych rządów, a nawet przy ich aktywnym sprzeciwie. Jednak rola państwa w transformacji jest szczególnie istotna, w zakresie planowania, regulacji i przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian. Regulacje krajowe kształtują rynki energii, które są kluczowe z punktu widzenia transformacji. Działalność państwa pomaga skoordynować głębokie zmiany w wielu obszarach jednocześnie. Państwo może też zapewnić realizację zasady „zanieczyszczający płaci”, w myśl której za ponoszenie kosztów zewnętrznych emisji gazów cieplarnianych powinny odpowiadać podmioty zwiększające te emisje. W ostatnim czasie coraz ważniejsza staje się odpowiedzialność państwa za prowadzenie polityki przemysłowej i innowacyjnej, co jest ściśle powiązane z transformacją. Bez interwencji państwa transformacja może postępować wolniej, mieć większe koszty i mniejsze korzyści, a także wywoływać gwałtowny sprzeciw społeczny.

Transformacje energetyczne zachodziły wielokrotnie w historii świata. Przejście od biomasy do węgla jako głównego nośnika energii było kluczowym elementem rewolucji przemysłowej. Rozpowszechnienie tej technologii na cały świat zajęło jednak dekady, a w przypadku peryferyjnych terytoriów – ponad stulecie¹⁰. Obecna transformacja energetyczna musi nastąpić znacznie szybciej. Zmienił się też główny czynnik napędzający transformację. W przeszłości decydujący był rozwój technologiczny, który wciąż ma duże znaczenie. Jednak dziś równie ważne są decyzje polityczne, szczególnie te dotyczące kosztów zewnętrznych dotychczasowych źródeł energii, takich jak zmiany klimatu czy zanieczyszczenie środowiska. Efektem wcześniejszych transformacji był wzrost całkowitego zużycia energii. Teraz całkowite zużycie energii musi spadać, aby osiągnąć cele Porozumienia Paryskiego. Nie oznacza to jednak zatrzymania rozwoju gospodarczego – technologie bezemisyjne, takie jak pompy ciepła czy samochody elektryczne, są dużo bardziej efektywne niż te oparte na paliwach kopalnych.

¹⁰ Sovacool B. K. (2016), *How long will it take? Conceptualizing the temporal dynamics of energy transitions*, Energy Research & Social Science, Volume 13, 2016, Pages 202-215.

1.2. Brak planowania zwiększa koszty, pogłębia nierówności i rodzi opór społeczny

Transformacja systemowa wymaga głębokich zmian w gospodarce i społeczeństwie. Głównym celem polityki klimatycznej jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom zmian klimatu, które stanowią egzystencjalne zagrożenie również dla europejskiej gospodarki. W określonych obszarach polityka klimatyczna tworzy szanse dla rozwoju gospodarczego, np. napędzanego innowacjami w dziedzinie czystych technologii. Rozwój ten nie zawsze rozkłada się równomiernie w społeczeństwie. Niektóre grupy społeczne i zawodowe, bez działań osłonowych, tracą na transformacji. W szczególności dotyczy to grup społecznie wrażliwych, które już dziś dotknięte są zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Nawet ryzyko pogorszenia się sytuacji ekonomicznej może doprowadzić do gwałtownego sprzeciwu. Pokazały to protesty tzw. „żółtych kamizelek”, których jedną z przyczyn było podwyższenie podatku od paliw we Francji. Zrozumienie efektów wprowadzanych polityk pozwala rozpoznać, które grupy czy regiony są szczególnie narażone na ich negatywne skutki.

Niezaplanowana lub niedostatecznie zaplanowana transformacja może nie tylko spotkać się z oporem społecznym, lecz także spowodować negatywne skutki gospodarcze. Bez jasnego planu firmy mogą podejmować decyzje o inwestycjach, które nie będą miały szansy się zwrócić przez konieczność ograniczenia emisji. Infrastruktura oparta na paliwach kopalnych może zostać wyłączona znacznie wcześniej, niż wynikałoby to z technicznego zużycia aktywów. Dlatego takie inwestycje powinny być ograniczone, by uniknąć zjawiska „aktywów osieroconych”¹¹.

Brak planowania wpływa również na funkcjonowanie systemu elektroenergetycznego, co stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa i powoduje wyższe ceny dla konsumentów. Żaden dokument strategiczny w Polsce nie przewidział tempa rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). W rezultacie system elektroenergetyczny w Polsce jest nieprzystosowany do dynamicznego rozwoju niesterowalnych OZE, zarówno pod względem infrastrukturalnym (sieci przesyłowe i dystrybucyjne, elastyczne moce wytwórcze), jak rynkowym (taryfy, finansowanie inwestycji). Operator systemu przesyłowego, czyli Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE) musi coraz częściej stosować redysponowanie nierynkowe, czyli nakazywać ograniczenie pracy instalacji OZE. W 2023 roku objęło ono 74 GWh energii elektrycznej, co odpowiada rocznemu zapotrzebowaniu 30 tys. gospodarstw domowych¹².

¹¹ Robert Fofrigh et al (2020) *Early retirement of power plants in climate mitigation scenarios*, Environmental Research Letters, Volume 15, Number 9

¹² Dusito, M., (2024) *Transformacja energetyczna w Polsce, edycja 2024*, Forum Energii

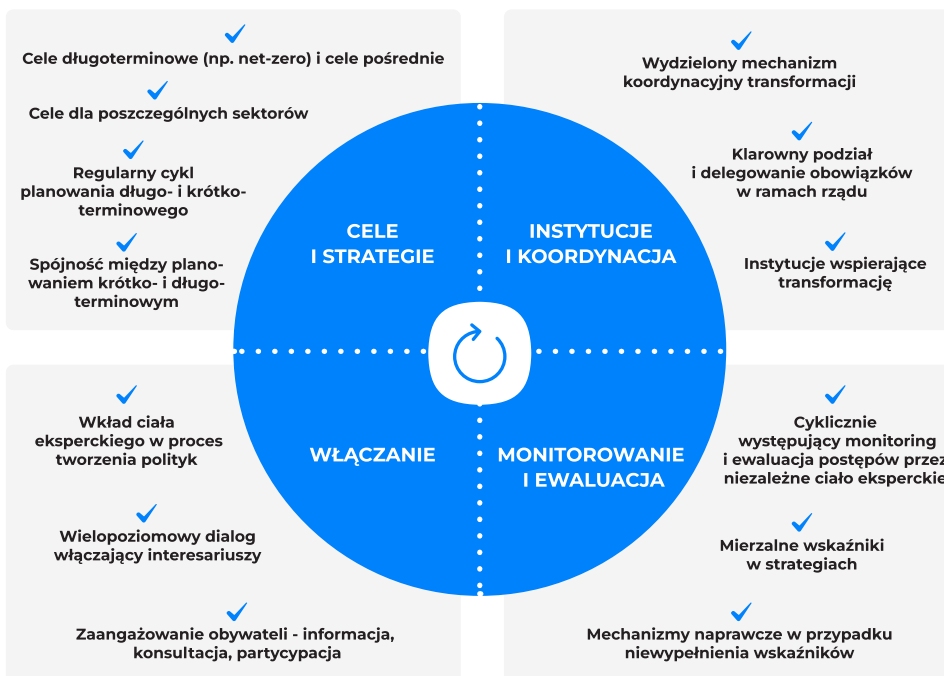
1.3. Jak planować, by uniknąć chaosu i zwiększyć efektywność

Transformacja energetyczno-klimatyczna nie jest procesem liniowym ani prostym. Jej powodzenie zależy od umiejętności zarządzania równoległymi, wzajemnie powiązаныmi procesami w różnych sektorach i na wielu poziomach. Przykładowo, elektryfikacja transportu i przemysłu będzie skuteczna tylko wtedy, gdy system elektroenergetyczny będzie zeroemisyjny, a sieci przesyłowe i dystrybucyjne zostaną odpowiednio zmodernizowane i rozbudowane. Rolą państwa jest tworzenie regulacji, które umożliwią równoległe i skoordynowane prowadzenie procesów transformacji w różnych sektorach. Aby to osiągnąć, administracja musi mieć zaplecze analityczne i rozeznanie w problematyce transformacji. Wymaga to identyfikowania problemów z wyprzedzeniem i długofalowego budowania kompetencji. Administracja musi też być otwarta na dialog z interesariuszami z poszczególnych sektorów i brać ich głos pod uwagę.

Skuteczne zarządzanie transformacją wymaga integracji różnych perspektyw: od decyzji podejmowanych przez jednostki, przez strategie przedsiębiorstw i organizacji, aż po polityki tworzone przez władze lokalne, regionalne, krajowe i międzynarodowe. Istotny wpływ mają też zjawiska takie jak rozwój technologiczny, zmiany demograficzne czy ewolucja norm społecznych. O wielowymiarowości i dynamicznym charakterze transformacji świadczą badania nad zrównoważoną transformacją (*sustainability transition research*), prowadzone przez przedstawicieli wielu dyscyplin – od ekonomii, przez psychologię i socjologię, aż po nauki polityczne¹³. Implementacja skutecznego systemu zarządzania transformacją na poziomie krajowym przynosi wymierne korzyści. Spójne cele i strategie ich osiągnięcia zapewniają pewność wszystkim interesariuszom, pozwalając na przygotowanie się do zmian z odpowiednim wyprzedzeniem. Monitoring i systematyczna ewaluacja polityk pozwalają na kontrolę efektywności zaplanowanych działań, budując zaufanie społeczne i umożliwiając korygowanie mechanizmów, które okazały się nieskuteczne. Silne instytucje, z jasnym podziałem obowiązków i dobrą koordynacją, zapewniają spójność podejmowanych działań w różnych sektorach. Wkład ekspercki oraz włączanie interesariuszy i społeczeństwa w procesy decyzyjne na każdym etapie pozwalają budować konsensus wokół transformacji, co ogranicza ryzyko eskalacji oporu społecznego wobec zmian¹⁴.

Europejskie doświadczenia pokazują, jakie elementy zarządzania transformacją warto wdrożyć, by całościowy system zarządzania był skuteczny. Poniższy schemat wyszczególnia te elementy, w podziale na cztery grupy: cele i strategie, instytucje i koordynacja, monitorowanie i ewaluacja oraz włączanie.

Schemat 2. Elementy zarządzania transformacją



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Evans et al. (2024) i Averchenkova et al. (2018)¹⁵

¹³ Köhler, J et al. (2019), *An agenda for sustainability transitions research: State of the art and future directions*. Environmental Innovation and Societal Transitions, Volume 31, Pages 1-32.

¹⁴ 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.

¹⁵ Averchenkova, A. et al. (2018), *Towards Paris-compatible climate governance frameworks: An overview of findings from recent research into 2050 climate laws and strategies*.

- **Cele i strategię.** Wyznaczenie kierunku transformacji to kluczowy krok w projektowaniu systemu zarządzania. Cele powinny być formułowane hierarchicznie – od najbardziej ogólnego (np. neutralność klimatyczna w 2050 roku) poprzez cele pośrednie (np. na 2030 czy na 2040 rok), po cele szczegółowe (np. sektorowe). Strategie muszą być spójne i regularnie aktualizowane.
- **Instytucje i koordynacja.** Skuteczna transformacja wymaga instytucji dysponujących odpowiednimi kompetencjami i narzędziami do przygotowania strategii oraz projektowania i wdrażania polityk. Istotny jest jasny określony podział ról w ramach rządu oraz dobra koordynacja między resortami.
- **Monitorowanie i ewaluacja.** Postępy w realizacji celów i strategii powinny być monitorowane przez niezależne ciało eksperckie. Strategie muszą zawierać mierzalne wskaźniki i jasno określać odpowiedzialność za ich realizację. Brak postępów w osiągnięciu celów pośrednich powinien skutkować realnymi konsekwencjami, np. zobowiązywać rząd do wprowadzenia dodatkowych polityk.
- **Włączenie.** Interesariusze i obywatele powinni być zaangażowani na każdym etapie, od planowania po wdrażanie polityk. Doraźne konsultacje nie są wystarczające. Niezależne ciało eksperckie powinno zajmować się nie tylko monitorowaniem polityk, ale także brać udział w procesie ich tworzenia.

1.4. Jak kraje Unii Europejskiej zarządzają transformacją?

W przypadku Polski szczególną rolę w kształtowaniu transformacji pełnią regulacje unijne, które nie tylko wyznaczają ramy i kierunki działań, ale także wskazują mechanizmy ich finansowania. Doświadczenia europejskie pokazują, że możliwy jest rozwój gospodarczy przy jednoczesnej redukcji emisji – do 2023 roku emisje gazów cieplarnianych w UE spadły o 37% (wobec 1990 roku), podczas gdy Produkt Krajowy Brutto wzrósł o 68%¹⁶. Dla instytucji unijnych redukcja emisji jest nie tylko ważnym celem społecznym prowadzonej polityki klimatycznej, ale także narzędziem wspierania wzrostu gospodarczego. Europejski Zielony Ład, najważniejsza jak dotąd strategiczna inicjatywa Unii w tym obszarze, ma na celu „przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce¹⁷”. Unia nie jest w tym podejściu odosobniona – dominacja Chin w rozwoju nowych mocy źródeł odnawialnych i przemyśle czystych technologii jest rezultatem polityki gospodarczej, m.in. celu neutralności klimatycznej do 2060 roku i planów pięcioletnich¹⁸.

¹⁶ Komisja Europejska (2024), *EU Climate Action Progress Report 2024*.

¹⁷ Komisja Europejska, *Europejski Zielony Ład*

¹⁸ Międzynarodowa Agencja Energii, MAE (2024), *Renewables 2024. Analysis and forecasts to 2030*, IEA, Paris.

Chociaż ramy transformacji w Polsce wyznacza Unia Europejska, to jednak kluczowe znaczenie dla jej powodzenia ma zarządzanie procesem zmian przez poszczególne państwa. Podejmowane na poziomie krajowym działania w dużej mierze wpływają na tempo redukcji emisji, a także rozkład kosztów i korzyści płynących z transformacji. Unijne regulacje nakładają również wymagania dotyczące sposobu zarządzania transformacją przez państwa członkowskie. W szczególności rozporządzenie w sprawie zarządzania unią energetyczną¹⁹ zobowiązuje poszczególne kraje do przedstawiania długo- i średnioterminowych planów transformacji. Państwa odpowiadają też za implementację unijnych regulacji i wydatkowanie funduszy europejskich na realizację założonych celów.

¹⁹ Rozporządzenie 2018/1999, dostępne [tutaj](#).

Większość państw UE, w szczególności na zachodzie i północy Europy, idzie jednak znacznie dalej, niż wymaga tego prawo unijne. **Krajowy cel neutralności klimatycznej do 2050 roku (lub wcześniej) zamierza osiągnąć aż 21 z 27 państw UE.** Większość z nich (17 państw) wprowadziło systemy monitorowania postępów w redukcji emisji, które wykraczają poza wymagania unijne, a w 19 państwach UE funkcjonują instytucje wzorowane na Europejskim Naukowym Komitecie Doradczym ds. Zmian Klimatu (ESABCC)²⁰. Ambitne zarządzanie transformacją nie jest wyłącznie domeną zamożnych krajów – cel neutralności klimatycznej ogłosiły jak dotąd 102 państwa, a w kolejnych 40 trwają na ten temat dyskusje²¹. Polska nie wdrożyła jak dotąd żadnego elementu zarządzania transformacją klimatyczną, który wykraczałby poza wymagania unijne lub międzynarodowe (w ramach UNFCCC).

²⁰ Evans, N., et al., dz. cyt.

²¹ Narzędzie Net Zero Tracker dostępne jest [tutaj](#).

Podejście Polski charakteryzuje się daleko idącą reaktywnością. Nawet zobowiązania unijne w zakresie planowania transformacji Polska wdraża z opóźnieniem, co szczegółowo opisujemy w rozdziale drugim. W rozdziale trzecim przedstawiamy z kolei przykłady dwóch państw o bardziej aktywnym podejściu do zarządzania transformacją: Czech i Zjednoczonego Królestwa.

2. Reaktywna transformacja w Polsce: dryfowanie bez planu zamiast strategii zarządzania

Polski system zarządzania transformacją przypomina statek dryfujący bez wyznaczonego kursu. Ten statek reaguje na każdą falę – tak jak Polska reaguje na zewnętrzne impulsy: od dostępności funduszy europejskich przez wymogi unijnej legislacji po zewnętrzne zagrożenia polityczne, gospodarcze i militarne. Brakuje holistycznej wizji i jasno określonych celów, co skutkuje utrwalaniem przestarzałych i nieefektywnych schematów.

Efektom są źle zaplanowane działania i inwestycje – jak rozpoczęta w 2017 roku i nadal nieukończona modernizacja linii kolejowej Warszawa–Poznań za ok. 2,5 mld zł, która nie przyniesie istotniej poprawy przepustowości (nie zwiększono liczby torów) ani znaczącego skrócenia czasu przejazdu (do kilku minut²²). Innym przykładem jest porzucona inwestycja w blok węglowy Ostrołęka C – kosztowny projekt realizowany bez zapewnionego finansowania i bez uwzględnienia pogorszających się perspektyw dla węgla²³.

²² Odpowiedź na interpelację nr 534 (Pismo DTK-5.054.2.2024), dostępna [tutaj](#).

²³ Wystąpienie pokontrolne NIK (2021), *Realizacja inwestycji w blok energetyczny Ostrołęka C przez spółkę Elektrownia Ostrołęka sp. z o.o.*

Transformacja klimatyczno-energetyczna również utknęła w miejscu. Zamiast budować trwałe fundamenty zrównoważonego rozwoju, system zarządzania koncentruje się na krótkoterminowych reakcjach. Tymczasem wyzwania, przed którymi stoi Polska, wymagają podejścia długofalowego i osadzonego w całościowej wizji rozwoju kraju, a nie reaktywno-fizycznego modelu działania (opisanego w dalszej części rozdziału).

Tylko takie podejście pozwoli na zbudowanie silnego polskiego stanowiska w Unii Europejskiej, które umożliwi skuteczne wpływanie na unijne regulacje zgodnie z naszym interesem i maksymalizację dostępu do środków ze wspólnego budżetu (m.in. w ramach nowych Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2028–2035). Przewidywalność wpłynie też korzystnie na współpracę rządu z samorządami, a także biznesem, organizacjami pozarządowymi i społeczeństwem, co pozwoli w pełni wykorzystać nasz potencjał.

2.1. Strategiczne dryfowanie: bolączki zarządzania rozwojem Polski

Skuteczna transformacja, która wpisuje się w politykę rozwoju państwa, wymaga kompleksowego planowania oraz szerokiego zaangażowania różnych aktorów. Polska ma tu sporo do nadrobienia. Problemy są dobrze znane i szczegółowo opisane. Już w raporcie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*²⁴, opublikowanym w 2009 roku, czyli za pierwszych rządów premiera Donalda Tuska, dryf rozwojowy zidentyfikowano jako kluczowe zagrożenie dla rozwoju naszego kraju. Diagnozę tę potwierdził rząd premiera Mateusza Morawieckiego w uchwale Rady Ministrów z 2018 roku System zarządzania rozwojem Polski.

²⁴ Raport Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (2009), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*.

Diagnoza sprzed lat dobrze identyfikuje do dziś aktualne kluczowe słabości, wskazując m.in. na:

- brak silnego zaplecza analitycznego;
- rozproszenie odpowiedzialności i słabą współpracę między instytucjami;
- „silosowość” administracji, czyli „dominację perspektywy resortowej nad horyzontalną”;
- słabe powiązanie poziomu strategicznego z operacyjnym;
- niski poziom operacjonalizacji strategii;
- zbyt dużą liczbę ogólnych strategii, a także lokalnych i regionalnych planów;
- brak spójności dokumentów strategicznych;
- pomijanie ewaluacji ex ante strategii²⁵.

²⁵ Uchwała Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia Systemu zarządzania rozwojem Polski (nr 162/2018), dostępna [tutaj](#).

Podobne wnioski płyną z publikacji eksperckiej *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, przygotowanej przez Fundację Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP). Wśród tytułowych „grzechów głównych”, stanowiących jednocześnie bariery dla skutecznego zarządzania państwem, wymienia się tam m.in. „brak wyobraźni strategicznej i suwerennej myśli rozwojowej”, „unikanie rządzenia i ucieczkę od odpowiedzialności” oraz „systemową niezdolność do kojarzenia bezpieczeństwa i rozwoju”²⁶.

²⁶ Antoszewski, A. et al. (2015), *Państwo i My. Osiem grzechów głównych Rzeczypospolitej*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.

Potrzeba skutecznego zarządzania transformacją zyskuje na znaczeniu w świetle kluczowych unijnych inicjatyw z ostatnich lat. Zarówno Europejski Zielony Ład (2019 rok), jak i Pakt dla czystego przemysłu (2025 rok) pokazują, że polityka rozwoju jest nierozzerwalnie powiązana z zarządzaniem systemową zmianą, w tym z transformacją klimatyczno-energetyczną (więcej na temat w rozdziale pierwszym).

W tym rozdziale przyglądamy się dwóm głównym problemom, które utrudniają zarządzanie transformacją w Polsce. Są to: brak ambitnej, długofalowej i operacyjnej strategii oraz silosowość administracji publicznej. Ilustrujemy je przykładami z obszaru transformacji klimatyczno-energetycznej – jednego z najważniejszych testów dla skutecznego zarządzania państwem.

2.2. Brak ambitnej, długofalowej i spójnej strategii transformacji wraz z skutecznym planem monitorowania

Polska polityka rozwojowa funkcjonuje głównie w trybie reagowania na kryzysy – komunikacyjne, gospodarcze, militarne (wojna w Ukrainie) i zdrowotne (pandemia COVID-19). Polityk nie tworzy się w odpowiedzi na rozpoznane strukturalne wyzwania i dysfunkcje. Zamiast długofalowego planowania i przewidywania zmian, dominuje podejście krótkoterminowe, oparte na doktrynie „ciepłej wody w kranie” (Fundacja GAP²⁷), czyli skupieniu się wyłącznie na bieżącym komforcie obywateli, przekładającym się na wyniki sondaży poparcia.

²⁷ Antoszewski, A. et al., dz. cyt.

Efektom jest brak wizji rozwoju i doraźne reagowanie na polityki unijne, w tym tworzone regulacje, wytyczne Semestru Europejskiego czy dotyczące wykorzystania środków europejskich (np. w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności). W efekcie rządzący mają ograniczone narzędzia do identyfikacji i forsowania w Brukseli bardziej korzystnych dla Polski zapisów.

Brakuje rzetelnych diagnoz i bazujących na nich analiz scenariuszy przyszłej sytuacji, które stanowiłyby podstawę do projektowania i wdrażania polityk publicznych. Niedostateczny jest także system monitorowania i ewaluacji przyjętych strategii i podejmowanych działań.

Te deficyty są widoczne w analizie długoterminowych strategii dotyczących polityki rozwoju Polski, w tym w szczególności transformacji energetyczno-klimatycznej.

Brak strategicznego podejścia – przykład energetyki wiatrowej na lądzie

Dobrym przykładem braku strategicznej diagnozy jest rozwój lądowej energetyki wiatrowej w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) zauważyła, że brak kompleksowej analizy wyzwań związanych z rozwojem OZE uniemożliwił administracji centralnej skuteczne działanie w tym obszarze²⁸. Nie oceniono w sposób całościowy wpływu tzw. zasady 10H na inwestycje w sektor wiatrowy w Polsce i na rynek pracy. W kolejnych latach skupiono się wyłącznie na doraźnym znoszeniu barier dla inwestorów uczestniczących w aukcjach OZE, zamiast kompleksowych zmianach w procesie planowania przestrzennego, które trwale odblokowałyby potencjał energetyki wiatrowej na lądzie. Zabrakło także spójnego i cyklicznego monitoringu rynku OZE, co przyczyniło się do pogłębiania luki inwestycyjnej w tym obszarze. Efektem zaniedbań jest fakt, że nawet planowana w 2025 roku liberalizacja zasady 10H nie przełoży się na znaczącą zmianę sytuacji przed końcem dekady. Nowe projekty będą potrzebowały czasu na uzyskanie wszystkich pozwoleń w ramach długotrwałych procedur administracyjnych (5-7 lat dla farm wiatrowych na lądzie²⁹).

²⁸ Wyniki kontroli NIK (2020), *Barierę rozwoju odnawialnych źródeł energii*.

²⁹ Bajozuk, R., Niewiata-Rej, M. i Śniegocki, A. (2024), *Rozsądne przyspieszenie: rekomendacje dla wdrożenia obszarów przyspieszonego rozwoju OZE*, Instytut Reform, Warszawa.

SOR – dokument z potencjałem, ale bez realnego wpływu

Teoretycznie podstawą polityki rozwojowej powinna być średniookresowa strategia rozwoju kraju (ŚSRK) – dokument określający społeczno-gospodarcze uwarunkowania, cele i kierunki dla Polski w perspektywie 10-15 lat, wraz z konkretnym planem działań na najbliższe cztery lata. To z nią muszą być spójne pozostałe strategie rozwoju (m.in. dotyczące transformacji energetycznej), w tym te na poziomie regionalnym i lokalnym³⁰.

³⁰ Przegląd formalno-prawny polskich dokumentów strategicznych: Augustowski, W., Śniegocki, A., Wetmańska, Z. i Wojtyła, M. (2024), *KRK 2050 i co dalej? Od koncepcji rozwoju do zintegrowanego planowania strategicznego*, Instytut Reform, Warszawa.

Jednak dokument pełniący obecnie rolę ŚSRK, czyli Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku, z perspektywą do 2030 roku (SOR)³¹ – od lat nie stanowi busoli w procesie kształtowania polityki państwa i zarządzania transformacją.

³¹ Ministerstwo Rozwoju (2017), *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*.

Potrzeba aktualizacji

Pomimo wielu trafnych diagnoz i rekomendacji SOR został zepchnięty na margines debaty eksperckiej i politycznej, gdyż przestał odpowiadać w pełni na wyzwania aktualnej rzeczywistości. Realia zmieniają się pod wpływem przyspieszającej transformacji energetyczno-klimatycznej i cyfryzacji życia, utrzymujących się skutków pandemii COVID-19, czy też rosnącego zagrożenia dla bezpieczeństwa ze strony Rosji. Warto zaznaczyć, że aktualizacja tego dokumentu jest w toku i powinna zostać przyjęta w 2025 roku.

Tymczasem SOR (aktualna ŚSRK) zawiera zapisy, które dziś wydają się anachroniczne. Takim przykładem oderwania strategii od dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości jest obszar „energia”. Wśród wyznaczonych w ŚSRK celów wciąż znajdują się m.in. zwiększanie innowacyjności sektora energetycznego w obszarze nowoczesnych technologii węglowych i utrzymanie istotnej roli węgla w elektroenergetyce w horyzoncie 2050 roku.

Braki w monitoringu i kontroli

Równie poważnym problemem w zarządzaniu strategicznym transformacją jest **brak regularnego monitoringu celów** ŚSRK. Do dziś nie opublikowano ewaluacji ex post dla SOR, co utrudnia instytucjom publicznym, sektorowi prywatnemu i organizacjom pozarządowym ocenę postępów transformacji i możliwość kontroli społecznej. System Monitorowania Projektów Strategicznych, który pozwoliłby na lepszy monitoring, a przez to efektywniejszą koordynację międzyresortową, nie został w pełni wdrożony, co krytykowała NIK³². W praktyce, to właśnie NIK pełni dziś rolę audytora zajmującego się monitorowaniem i ewaluacją realizacji polityk publicznych. Kontrole NIK są jednak zbyt rzadkie i niesystemowe, by mogły zastąpić profesjonalny system nadzoru.

³² Wyniki kontroli NIK (2022), *Funkcjonowanie Systemu Monitorowania Projektów Strategicznych*.

Brak priorytetyzacji – wiele celów, zbyt mało efektów

Brakuje również odpowiedniej priorytetyzacji działań w dokumentach strategicznych, co utrudnia optymalne zarządzanie transformacją. SOR zawiera długą listę projektów, ale nie określa w sposób klarowny ich hierarchii pod względem wpływu na rzeczywistość³³. To sprzyja realizacji w pierwszej kolejności najłatwiejszych zadań – niekoniecznie tych najważniejszych dla postępu transformacji.

³³ Bukowski, M., Śniegocki, A. (2017), *Made in Europe. Polityka przemysłowa wobec wyzwań XXI wieku*, WiseEuropa, Warszawa.

Brak jasnych priorytetów – przykład inwestycji w transport

Ewaluacja inwestycji transportowych w ramach polityki spójności w latach 2014–2020³⁴ wykazała, że brak wyznaczonych priorytetów skutkowało finansowaniem projektów o „dość niskim” wpływie na rozwój społeczno-gospodarczy. Równoległe nie rozwijano odpowiednio transportu publicznego, co zmniejszyło efektywność nowych inwestycji infrastrukturalnych i nie pozwoliło na osiągnięcie efektu synergii. Tym samym dostępność systemu transportowego nie poprawiła się zgodnie z potencjałem. Dodatkowo, brak spójności pomiędzy strategiami regionalnymi i krajowymi utrudnił efektywne wykorzystanie dostępnych środków unijnych oraz koordynację działań w polityce transportowej.

³⁴ Wolański sp. z o.o. (2024), *Ocena wpływu inwestycji z zakresu transportu realizowanych w ramach polityki spójności w perspektywie 2014-2020*.

Strategia PEP2040 – nieaktualna w momencie publikacji

Przedłużeniem ŚSRK w dziedzinie transformacji klimatyczno-energetycznej jest Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku (PEP2040). Dokument ten miał dostarczać aktualnych informacji dla systemu dokumentów strategicznych, wyznaczając krajowe cele w krótszej perspektywie wraz z ich priorytetyzacją i określeniem konkretnych kierunków działań.

Niestety, dokument opublikowany na początku 2021 roku już w momencie przyjęcia był oderwany od realiów i trendów szybko zmieniającego się świata³⁵. Choć w marcu 2022 roku polski rząd przyjął założenia do aktualizacji PEP2040, do dziś nie przyjęto nowej wersji energetycznej strategii państwa. Rezultatem jest brak aktualnego strategicznego dokumentu, na którym polski i zagraniczny biznes mógłby opierać swoje decyzje korporacyjne.

³⁵ Ministerstwo Klimatu i Środowiska (2021), *Polityka Energetyczna Polski do 2040 r.*

Tab. 1. Porównanie głównych wskaźników realizacji celu obowiązującej PEP2040 z danymi za 2021 rok i celami projektu aktualizacji KPEiK.

WSKAŹNIK	CELE PEP2040	DANE ZA 2021 r. ³⁶	KPEiK (10.2024) ³⁷ (WAM)
Udział węgla w wytwarzaniu energii elektrycznej	nie więcej niż 56% w 2030 r.	72,4%	ok. 45% w 2030 r.
Moc zainstalowana w fotowoltaice	5-7 GW w 2030 r. i 10-16 GW w 2040 r.	7,7 GW	29 GW w 2030 r.
Udział OZE w końcowym zużyciu energii brutto	co najmniej 23% w 2030 r.	16,7%	32,6% w 2030 r.
Rok uruchomionego pierwszego bloku elektrowni jądrowej	2033 r.	b.d. (opóźnienia)	2030-2035
Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w stosunku do 1990 r.	30% do 2030 r.	17%	50,4% do 2030 r.
Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej (w stosunku do prognoz PRIMES z 2007 r.)	23% do 2030 r.	12% w 2020 r. ³⁸	26% do 2030 r.

³⁶ Dusiło, M. (2022), *Transformacja energetyczna w Polsce*. Edycja 2022, Forum Energii, Warszawa.

³⁷ Ministerstwo Klimatu i Środowiska (2024), *Projekt Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r.* (aktualizacja KPEiK z 2019 r.).

³⁸ Więcej informacji na stronie GUS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS i dokumentów strategicznych.

Brak strategii i monitoringu – przykład sektora ciepłownictwa

Kontrola NIK³⁹ dotycząca rozwoju efektywnych systemów ciepłowniczych z końca 2022 roku pokazała, że pomimo kilkuletnich prac nad strategią modernizacji ciepłownictwa, dokument ten do dziś nie został przyjęty. Rząd nie prowadzi też monitoringu

³⁹ Wyniki kontroli NIK (2022), *Rozwój efektywnych systemów ciepłowniczych*.

efektywności energetycznej systemów ciepłowniczych. Działania odpowiedzialnego wówczas ministra określono jako „zastępcze i doraźne”. NIK negatywnie ocenił również brak strategicznego podejścia ze strony samorządów – wizji rozwoju lokalnego rynku ciepła nie uwzględniano w strategiach rozwoju i politykach gminnych. W efekcie, w kontrolowanym okresie nie odnotowano istotnych postępów w poprawie efektywności energetycznej sektora ani ograniczaniu jego negatywnego wpływu na środowisko. Utrudniło to pełną realizację jednego z celów PEP2040 – zapewnienia warunków do szerszego wykorzystania ciepła systemowego.

Niewystarczająca realizacja planu – przykład sieci dystrybucyjnych

Zgodnie z kontrolą NIK z 2024 roku⁴⁰ wydatki operatorów systemów dystrybucyjnych na rozwój sieci dystrybucyjnej były nawet o 48% mniejsze niż zakładano w uzgodnionych z Prezesem URE w planach rozwoju i procesie taryfowym. Inwestycje te nie odpowiadały rzeczywistym potrzebom. Niedoinwestowanie – przejawiające się m.in. wysokim średnim wiekiem infrastruktury i niskim poziomem skablowania sieci – było jedną z głównych przyczyn masowych odmów przyłączenia źródeł OZE do sieci (99,3% odmów w I połowie 2022 roku). Skutkiem było zahamowanie transformacji polskiego systemu energetycznego, wzrost ilości niedostarczonej energii oraz pogorszenie jakości dostaw. Do innych przyczyn NIK zaliczył m.in.: dwuletnie opóźnienie w transpozycji dyrektywy RED II (2018/2001) do polskiego prawa oraz nieterminowe przygotowanie krajowego planu skablowania sieci średniego napięcia do 2040 roku, co wynikało z PEP2040.

KPEiK – unijna proteza dla krajowej strategii

Ponieważ Polska nie prowadzi spójnej i proaktywnej polityki klimatyczno-energetycznej opartej na własnym prawodawstwie, coraz większą rolę planowaniu strategicznej transformacji i polityki rozwoju odgrywają inicjatywy unijne i zobowiązania wynikające z prawa UE⁴¹. W obszarze polityki klimatyczno-energetycznej kluczowym dokumentem jest przygotowywany przez każde państwo członkowskie Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK).

To dokument formalnie niewymieniony w polskim systemie dokumentów o charakterze strategicznym, ale pełniący taką funkcję w świetle prawa unijnego⁴², obok Długookresowej strategii niskoemisyjnej do 2050 roku, której Polska jako jedyna nadal nie złożyła. KPEiK powstaje co 10 lat i jest aktualizowany w połowie tego okresu. Obecna wersja KPEiK powinna zostać uzupełniona w tym roku o sektorowe plany – m.in. Krajowy Plan Renowacji Budynków⁴³ (sektor budynków) i Plan Społeczno-Klimatyczny (wsparcie grup wrażliwych w sektorze budynków i transportu⁴⁴) – zgodnie z wymogami unijnymi.

Tym samym KPEiK może stać się nowym azymutem dla transformacji klimatyczno-energetycznej Polski. Jednak jego aktualizacja pokazuje szereg problemów charakterystycznych dla innych krajowych strategii transformacyjnych – opóźnienia we wdrażaniu, zbyt niskie ambicje, brak konkretnych celów i działań oraz słabą diagnozę międzysektorową. Polska wciąż nie przekazała Komisji Europejskiej ostatecznej wersji KPEiK, choć termin upłynął w czerwcu 2024 roku⁴⁵. Co więcej, jak pokazuje raport Instytutu Reform *Kompas polskiej transformacji. Co dalej po aktualizacji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu?*, ambitniejszy scenariusz transformacji zawarty w dokumencie nie uwzględnia unijnego celu neutralności klimatycznej do 2050 roku ani prawdopodobnego celu redukcji emisji o 90% do 2040 roku. Oznacza to ryzyko poniesienia wyższych kosztów wynikających z opóźnionego odejścia od paliw kopalnych.

⁴⁰ Wyniki kontroli NIK (2024), *Rozwój elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej*.

⁴¹ Ważnym czynnikiem są ramy zarządzania gospodarczego i budżetowego, które są systemem monitorujących i koordynującym politykę gospodarczą państw UE. Jego ważnym elementem jest Semestr Europejski, w ramach którego każdego roku Komisja Europejska przedstawia priorytety gospodarczo-społeczne dla całej UE, a także zalecenia dla poszczególnych państw, a państwa członkowskie przedstawiają krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne. Więcej [tutaj](#).

⁴² Rozporządzenie 2018/1999, dostępne [tutaj](#).

⁴³ Projekt Krajowego Planu Renowacji Budynków (2024), dostępny [tutaj](#).

⁴⁴ Więcej na temat Planu społeczno-klimatycznego: Wojtyła, M., Augustowski, W., Lipiński, M., Stefańczyk, A., Śniegocki, A. i Wetmańska, Z. (2025), *Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany*, Instytut Reform, Warszawa.

⁴⁵ Ostatnią wersją dokumentu jest przekazany do konsultacji publicznych w październiku 2024 r. projekt: Ministerstwo Klimatu i Środowiska (2024), *Projekt Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu do 2030 r.* (aktualizacja KPEiK z 2019 r.).

2.3. Silosowość administracji publicznej, w tym brak odpowiednich konsultacji

Prace nad aktualizacją KPEiK unaocznily jeden z głównych problemów zarządzania transformacją w Polsce – „silosowość” („brak współpracy lub rywalizacja ze sobą struktur państwowych”⁴⁶) w kreowaniu polityk publicznych. Prowadzi ona do marnowania zasobów administracji publicznej, opóźnień lub nawet braku wdrażania potrzebnych zmian w odpowiedzi na zidentyfikowane problemy, a w efekcie – do wyższych kosztów społeczno-gospodarczych.

Ostatnia wersja KPEiK, przekazana do konsultacji w październiku 2024 roku, wyraźnie pokazuje deficyty w obszarach wykraczających poza wiodącą codzienną działalność Ministerstwa Klimatu i Środowiska. Chodzi m.in. o obszar transportu, rolnictwa czy polityki przemysłowej, w tym polityki innowacyjnej⁴⁷. Wskazuje to na brak efektywnej współpracy międzyresortowej przy tworzeniu zintegrowanej strategii klimatyczno-energetycznej.

Jednym z powodów tej niespójności jest zbyt duże rozproszenie lub nakładania się kompetencji w administracji publicznej. Brakuje też ciągłości podziału zadań między ministerstwami – dobrym przykładem jest Ministerstwa Rozwoju (wcześniej Ministerstwa Gospodarki), które tylko w latach 2018–2020 przeszło trzy duże reorganizacje.

⁴⁶ Definicja z publikacji Łukasz Świetlikowski (2016), *Mobilność urzędnicza w ujęciu teoretycznym*.

⁴⁷ Więcej na temat strategicznych luk w KPEiK w: Augustowski, W., Lipiński, M., Grek K., Śniegocki, A., Wiejski, P., Wetmańska, Z., (2025), *Kompas polskiej transformacji. Co dalej po aktualizacji Krajowego Planu w dziedzinie Energii i Klimatu?*, Instytut Reform, Warszawa.

Obecnie zarządzanie rozwojem energetyki jest podzielone między cztery ministerstwa:

MKIŚ

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

odpowiada m.in. politykę energetyczną państwa i rozwój OZE

MP

Ministerstwo Przemysłu

zajmuje się m.in. gospodarką złożami węglowodorów i surowców energetycznych

MRiT

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

odpowiada m.in. rozwój energetyki rozproszonej w przedsiębiorstwach oraz politykę przemysłową

MAP

Ministerstwo Aktywów Państwowych

nadzoruje państwowe spółki energetyczne

To tylko część instytucji kluczowych dla zarządzania transformacją energetyczno-klimatyczną, a więc także przygotowania KPEiK. Istotną rolę ogrywają także samorządy oraz aktorzy spoza administracji publicznej. Najważniejsze z nich przedstawiono powyżej. Zakres ich kompetencji wymieniono w Aneksie.

Schemat 3. Najważniejsze podmioty w procesie zarządzania transformacją klimatyczno-energetyczną w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne.

Problem silosowości dotyczy nie tylko sektora energetyki. W ostatnich latach brakowało skutecznej koordynacji pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi. Szczególnie widoczna była zbyt pasywna **postawa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – inicjatywa często pojawiała się zbyt późno (np. pod koniec procesów strategicznych) i miała charakter reaktywny** (np. w odpowiedzi na kryzysy komunikacyjne rządu).

Silosowość administracji widać było przy tworzeniu polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), w którym prawie 45% budżetu przeznaczono na cele klimatyczne⁴⁸. Według Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego działania rozpoczęto od zbierania przez MFIPR tzw. fiszek projektowych. Listę pożądanych inwestycji i działań przyjmowano od ministerstw, samorządów i innych podmiotów bez uprzedniego ustalenia wizji i celów, a także określenia precyzyjnych wytycznych.

⁴⁸ Więcej informacji o KPO dostępne na dedykowanej stronie [tutaj](#).

Tymczasem, tego typu proces strategicznego planowania wydatków idących w dziesiątki miliardy euro powinien rozpocząć się **od przeprowadzenia diagnozy, określenia krajowych ram strategicznych, a także celów i kierunków inwestycyjnych potrzebnych do budowania trwałej odporności państwa**.

Tak prowadzony proces doprowadzi do **zgrupowania niespójnych projektów o różnej jakości. Brak odpowiedniej współpracy i komunikacji pomiędzy resortami na etapie tworzenia pomysłów uniemożliwił sformułowanie spójnych i długoterminowych celów**. Zamiast tego zaplanowano jednostkowe działania bez dbałości o efekt synergii i skalę oddziaływania. Dopiero na później ze zbioru rozproszonych działań próbowano ułożyć szerszy plan. W procesie przygotowywania i selekcji projektów widoczny był także brak politycznej siły ministra odpowiedzialnego za koordynację – liczne międzyresortowe

spory trafiały bezpośrednio do premiera, co opóźniało prace i wskazywało na słabość instytucjonalną procesu⁴⁹.

Kolejnym problemem w zarządzaniu transformacją jest nierzadko zbyt słaba współpraca między administracją centralną a samorządami. Samorządy wielokrotnie apelowały o uwzględnienie ich perspektywy w procesach decyzyjnych. Dowodem na to jest jeden z listów otwartych z 2023 roku skierowany przez 15 organizacji samorządowych do Sejmu i premiera o przyjęcie 500 metrów jako minimalnej odległości turbin wiatrowych od budynków. Choć propozycja takiego dystansu była wcześniej wypracowana w porozumieniu z samorządami, to ostatecznie minimalną odległość ustalono wtedy na 700 metrów⁵⁰. Ta nieskonsultowana i niesygnalizowana wcześniej decyzja podważyła sens poniesionych przez gminy przygotowujących się na renesans energetyki wiatrowej nakładów – 84% przygotowanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) straciło aktualność.

Ponadto przytaczana już kontrola NIK dotycząca rozwoju OZE w Polsce wykazała brak analizy skutków finansowych dla gmin wynikających ze zmiany definicji budowli dla elektrowni wiatrowych, co jest wymogiem ustawy o finansach publicznych. W efekcie zmieniła się podstawa obliczania podatku od nieruchomości pobieranego przez gminy, co znacznie uszczupliło ich budżety. Samorządom nie wypłacono też rekompensat związanych z wprowadzeniem tzw. zasady 10h⁵¹.

Współpraca między instytucjami publicznymi to jednak tylko jeden wymiar skutecznego zarządzania państwem. Niezwykle istotny jest także długoterminowy, partnerski i ustrukturyzowany **dialog z aktorami spoza administracji publicznej: społeczeństwem, organizacjami pozarządowymi i biznesem.** Tego w ostatnich latach również brakowało. Dobrym przykładem jest niedoskonały proces konsultacji aktualizacji KPEiK – krytykowany za niedostateczną partycypację i transparentność, m.in. w liście otwartym ponad 30 organizacji do Ministra Klimatu i Środowiska⁵².

Wszystkie opisane w tym rozdziale deficyty w zarządzaniu transformacją klimatyczno-energetyczną w Polsce pokazują pilną potrzebę zmian. Warto je wprowadzać zarówno na podstawie dotychczasowych doświadczeń własnych, jak i sprawdzonych zagranicznych praktyk, o których mówi kolejny rozdział.

3. Dobre praktyki zarządzania transformacją

Czechy i Wielka Brytania to przykłady krajów, których system energetyczny przez dziesięciolecie opierał się na wykorzystywaniu węgla w produkcji energii elektrycznej, będącej podstawą rozwoju gospodarczego. Są to także rozwinięte państwa europejskie, które stanęły przed koniecznością przeprowadzenia transformacji klimatyczno-energetycznej. Jednak w porównaniu do Polski kraje te znajdują się dalej na ścieżce systemowej transformacji w stronę uniezależnienia się od paliw kopalnych.

Oba państwa mają cechy istotne z perspektywy niniejszego raportu – Czechy to kraj z przeszłością komunistyczną (podobnie jak Polska), natomiast Wielka Brytania od 2020 roku nie

⁴⁹ Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego (2021), *Jak wydamy ponad 100 miliardów? Ocena projektu Krajowego Planu Odbudowy*, Kraków.

⁵⁰ Szczegóły apelu zostały wyjaśnione tutaj: *PAP/AT, Samorządy apelują w sprawie wiatraków. Chcą jeszcze bardziej skrócić dystans*, Portal Samorządowy, 8 marca 2023.

⁵¹ Wyniki kontroli NIK (2021), *Barierę rozwoju odnawialnych źródeł energii*.

⁵² List otwarty w sprawie przeprowadzenia rzetelnych konsultacji publicznych aktualizacji KPEiK do Pani Pauliny Hennig-Kloski, Ministra Klimatu i Środowiska (2024) jest dostępny na [stronie Instytutu Reform](#).

jest członkiem Unii Europejskiej. Co istotne, brak wpływu legislacji unijnej nie zahamował postępu transformacji energetycznej w tym kraju. Z tych powodów zarządzanie transformacją klimatyczno-energetyczną w Czechach i Wielkiej Brytanii zostało opisane w tym rozdziale.

3.1 Czechy: Podobne wyzwania, różne odpowiedzi

Choć u progu przemian społeczno-gospodarczych Czechy i Polska mierzyły się z podobnymi wyzwaniami – dominacją węgla w miksie energetycznym oraz wysokoemisyjnym przemysłem – to czeska transformacja przebiegła znacznie sprawniej. Zdecydowały o tym wcześniejsze strategiczne decyzje, m.in. dotyczące rozwoju energetyki jądrowej, a także większa ciągłość instytucjonalna, która przełożyła się na bardziej spójną i stabilną trajektorię przemian. Pomogło również uporządkowane podejście do planowania strategicznego, w którym poszczególne plany i strategie stanowiły część spójnego systemu. Nie wszystkie lekcje z czeskiego przykładu warto jednak powtarzać w Polsce.

Czechy – transformacja planowana, ale z problemami

Czechy i Polskę łączą bliskie więzi historyczne i kulturowe, a także podobne doświadczenia związane z transformacją systemową i gospodarczą na początku lat 90. XX wieku. Analizujemy czeską drogę i porównujemy ją z polskimi doświadczeniami, by wyciągnąć wnioski stanowiące fundament dla przyszłych procesów.

W ostatnich dekadach oba kraje stanęły przed podobnymi wyzwaniami związanymi z transformacją gospodarczą i ustrojową oraz integracją z instytucjami Zachodu. Wspólnie przystąpiły do NATO w 1999 roku i do Unii Europejskiej w 2004 roku. W tym samym czasie kształtowały nowe, demokratyczne instytucje oraz ramy funkcjonowania gospodarki rynkowej. Choć oba państwa przeszły ten proces, to – biorąc pod uwagę jakość instytucji demokratycznych – Czechy poradziły sobie lepiej niż Polska⁵³.

Mimo podobnego punktu wyjścia w zakresie instytucji demokratycznych, sytuacja gospodarcza obu krajów po upadku komunizmu znacząco się różniła. W 1991 roku PKB per capita w Czechach było dwukrotnie wyższe niż w Polsce. Czechy były silnie uprzemysłowione – z rozwiniętym przemysłem metalurgicznym, zbrojeniowym i produkcji maszyn. Po ponad trzydziestu latach od przełomu systemowego, różnica w rozwoju gospodarczym między Polską a Czechami znacząco się zmniejszyła. W 2023 roku PKB per capita Polski było mniejsze jedynie o 12%, a oba kraje pod względem gospodarczym zbliżyły się do unijnej średniej⁵⁴.

Transformacja energetyczno-klimatyczna w Polsce i Czechach także przebiegała podobnie. Przemysł w Czechach (a wcześniej Czechosłowacji) oparty był na węglu. Na początku lat 90. wydobywanie węgla brunatnego w tym kraju przewyższało nawet wydobywanie w Polsce⁵⁵. Węgla kamiennego wydobywano tam znacznie mniej, ale jego eksploatację utrzymano dłużej niż w innych unijnych państwach, poza Polską. Różnica polega jednak na tym, że ostatnia czeska kopalnia węgla kamiennego w Stonavě ma zakończyć działalność w tym roku. Tymczasem Polska, zgodnie z tzw. umową społeczną, planuje wydobywanie węgla kamiennego do 2049 roku, chociaż wydobywanie węgla spada znacznie szybciej niż zakładano⁵⁶.

Produkcja energii elektrycznej w Czechach nadal jest w dużej mierze oparta na węglu brunatnym, choć jego dominacja słabnie. Największą rolę w redukcji zużycia węgla odegrał

⁵³ Według [Democracy Index](#) publikowanego przez The Economist Czechy są „pełną demokracją”, a Polska jest w kategorii „wadliwych demokracji”. Z kolei amerykańska organizacja [Freedom House](#) określa Czechy jako „skonsolidowaną demokrację” a Polskę jako „pół-skonsolidowaną demokrację”.

⁵⁴ Dane Banku Światowego dostępne są [tutaj](#).

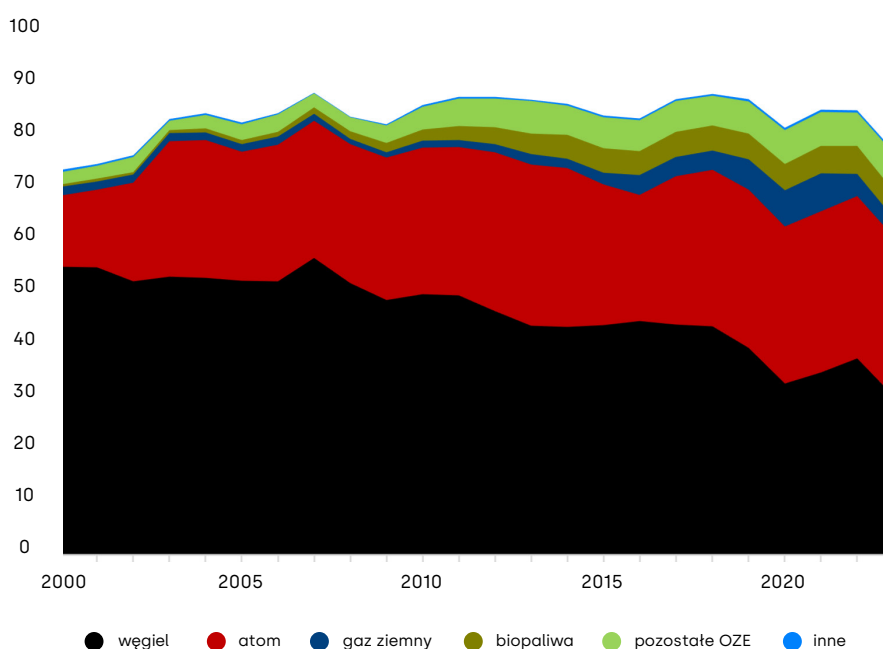
⁵⁵ Dane Eurostatu dostępne są [tutaj](#).

⁵⁶ Zasuń, R. (2024). *Górnicy wykoпали czarną dziurę. Wkrótce będziemy dopłacać 10 mld zł rocznie*.

wzrost produkcji energii w elektrowniach jądrowych. Odnawialne źródła energii mają dużo mniejsze znaczenie, ale ich udział w miksie energetycznym rośnie, głównie dzięki biomasie, a w ostatnich latach także fotowoltaice.

Obecnie w Czechach działa sześć bloków jądrowych w dwóch lokalizacjach. Pierwszy z nich uruchomiono w 1985 roku w Dukovanach, a najnowszy blok – Temelin 2 – w 2002 roku. Program jądrowy zapoczątkowano jeszcze w komunistycznej Czechosłowacji, ale prace nad nim przetrwały transformację ustrojową i były kontynuowane również w demokratycznych Czechach. Obecnie Czechy planują budowę kolejnych reaktorów w Dukovanach.

Rys. 1. Produkcja energii elektrycznej w Czechach w latach 2000-2023 (TWh)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowej Agencji Energii⁵⁷.

⁵⁷ Dane MAE, dostępne [tutaj](#).

Ciągłość instytucjonalna

Odpowiedzialność za planowanie transformacji energetycznej i klimatycznej Czech jest podzielona między kilka ministerstw. Kluczową rolę odgrywają Ministerstwo Przemysłu i Handlu (Ministerstwo průmyslu a obchodu) oraz Ministerstwo Środowiska (Ministerstvo životního prostředí).

Ministerstwo Środowiska odpowiada za koordynację polityki klimatycznej i opracowanie krajowych strategii w zakresie klimatu, takich jak Polityka Ochrony Klimatu czy strategia adaptacji do zmian klimatu. Z kolei Ministerstwo Przemysłu i Handlu zajmuje się całokształtem polityki gospodarczej. W jego kompetencjach znajdują się m.in. przemysł i energetyka – sektory odpowiadające łącznie za około połowę emisji gazów cieplarnianych w Czechach (odpowiednio 23,7 % i 30,6 %) ⁵⁸. Resort ten opracowuje krajowe plany rozwoju gospodarczego i strategie sektorowe, takie jak strategia przemysłowa, strategia energetyczna czy strategia wodorowa.

⁵⁸ Erbach, G. (2024). *Czechia's climate action strategy*. European Parliamentary Research Service.

Czeskie ministerstwa zaangażowane w proces transformacji wyróżniają się większą stabilnością niż ich polskie odpowiedniki. Ministerstwo Przemysłu i Handlu funkcjonuje w niezmienionej formie od 1992 roku, a Ministerstwo Środowiska – od 1990 roku. W tym czasie zakres kompetencji tych resortów również pozostawał zasadniczo niezmienny. Takiej ciągłości instytucjonalnej zabrakło w Polsce – od reformy organizacji administracji rządowej w 1997 roku struktura organizacji ministerstw zmieniana jest w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Z możliwości takiej reorganizacji resortów korzystał niemal każdy kolejny rząd⁵⁹. Od 2015 roku, kiedy obszar Energia został wyodrębniony jako osobny dział administracji, zajmowały się nim trzy różne ministerstwa: Ministerstwo Energii, Ministerstwo Aktywów Państwowych i Ministerstwo Klimatu (później Ministerstwo Klimatu i Środowiska). Stabilność struktur i jasny podział kompetencji między ministerstwami sprzyjają prowadzeniu długofalowych działań, niezależnie od bieżącej sytuacji politycznej. W tym obszarze Czechy są dobrym przykładem do naśladowania.

⁵⁹ Z wyjątkiem rządu Ewy Kopacz.

Struktura instytucjonalna Czech w kontekście transformacji nie jest jednak pozbawiona elementów, których nie należy naśladować. W Czechach często mówi się o problemach we współpracy pomiędzy ministerstwami lub ich wewnętrznymi departamentami. Określa się to mianem „resortismus”, co odpowiada polskiemu zjawisku „silosowości”, które omawiamy w rozdziale drugim tej publikacji. Jednocześnie w Czechach brakuje ośrodka, który koordynowałby wszystkie działania związane z transformacją energetyczną i klimatyczną. Współpraca między resortami odbywa się głównie w ramach doraźnych grup roboczych, powoływanych na potrzeby konkretnych projektów, takich jak Plan Społeczno-Klimatyczny⁶⁰. Podobnie jak w Polsce, także w Czechach nie funkcjonuje niezależna agencja ekspercka, której zadaniem byłoby doradzanie rządowi, formułowanie rekomendacji czy monitorowanie realizacji przyjętych strategii transformacyjnych⁶¹.

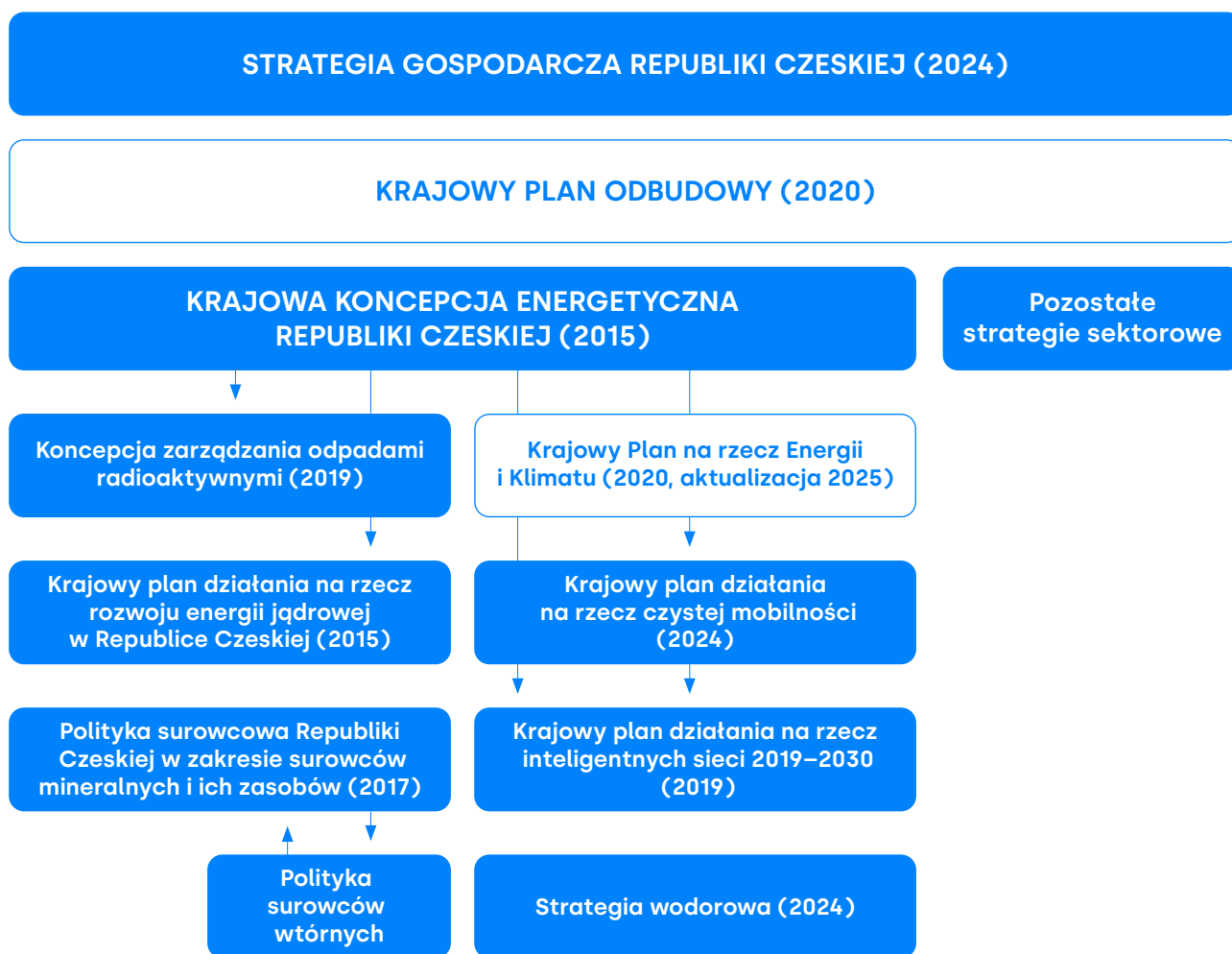
⁶⁰ Abel, M. (2024). Green transformation: *Why does Czechia not have a plan?* Association for International Affairs.

⁶¹ Evans, N., et al., dz. cyt.

Strategiczny porządek prawny

Pochodną instytucjonalnej stabilności czeskiej administracji jest uporządkowany system strategii. Dokumenty strategiczne są ze sobą powiązane i często odwołują się do siebie nawzajem, a większość z nich zawiera mierzalne wskaźniki umożliwiające monitorowanie realizacji założonych celów. Z punktu widzenia transformacji energetyczno-klimatycznej największe znaczenie mają: Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) oraz Krajowa Koncepcja Energetyczna (Státní energetické koncepce), przygotowywane przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu, a także Polityka Ochrony Klimatu, opracowana przez Ministerstwo Środowiska. Istotna jest również ogólna strategia gospodarcza Republiki Czeskiej, również tworzona przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu. W odróżnieniu od KPEiK, który wynika z legislacji unijnej, pozostałe dokumenty opierają się na krajowym ustawodawstwie.

Schemat 4. Wybrane strategie krajowe (niebieskie) i europejskie (białe), za które odpowiada Ministerstwo Przemysłu i Handlu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych strategii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskiej⁶².

⁶² Baza danych strategii Czech jest dostępna [tutaj](#)

Pomimo instytucjonalnej stabilności czeskiej administracji opracowywane przez tamtejsze ministerstwa dokumenty strategiczne bywają zakładnikami bieżącej sytuacji politycznej. Rząd Petra Fiali pracował równolegle nad aktualizacją KPEiK, Krajowej Koncepcji Energetycznej oraz Polityki Ochrony Klimatu. Wszystkie dokumenty miały zostać sfinalizowane latem 2024 roku, jednak ich treść stała się przedmiotem ataków opozycji, co doprowadziło do opóźnień⁶³. Jak dotąd (maj 2025 roku) opublikowano jedynie aktualizację KPEiK. Publikacja pozostałych dwóch dokumentów nastąpi prawdopodobnie dopiero po wyborach parlamentarnych w październiku 2025 roku. Namacalnym efektem powiązania polityki bieżącej z długoterminowymi celami jest obniżenie czeskich ambicji klimatycznych. Cele redukcji emisji w zaktualizowanym KPEiK złagodzone względem wersji roboczej przedstawionej do konsultacji w połowie 2024 roku. Zachowano jednak został cel odejścia od spalania węgla do 2033 roku⁶⁴.

⁶³ Abel, M., dz. cyt.

⁶⁴ Greenpeace, (2025), *Vláda konečně schválila klimaticko-energetický plán Česka, další dva strategické dokumenty padají pod stůl*. Greenpeace Česká republika.

Ustalenie wiążącej daty odejścia od spalania węgla w energetyce i wpisanie jej do dokumentu strategicznego to kolejna istotna różnica między polskim a czeskim podejściem do transformacji. W 2020 roku tzw. komisja węglowa, złożona z przedstawicieli ministerstw, biznesu, organizacji pozarządowych i regionów, zarekomendowała 2038 rok jako datę zamknięcia

ostatniej elektrowni na węgiel. Rząd Petra Fiali w umowie koalicyjnej zobowiązał się jednak do przyjęcia wcześniejszej daty – 2033 roku. Na tle polskich negocjacji tzw. umowy społecznej prace komisji węglowej były bardziej transparentne i inkluzywne. Włączenie do procesu konsultacji również przedstawiciele innych branż z regionów, a także samorządowców naukowców i organizacji pozarządowych to praktyka, którą warto powtórzyć w Polsce. Wraz z przyjęciem aktualizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu, wskazana data 2033 roku stała się dla Czech wiążącym celem. Konkretnie działania zmierzające do jego realizacji mają zostać przedstawione w Krajowej Koncepcji Energetycznej.

3.2. Wielka Brytania: Stabilne instytucje i dialog gwarantem odejścia od węgla

Transformacja energetyczna Wielkiej Brytanii jest jednym z najbardziej imponujących przykładów skutecznego odejścia od węgla w Europie ostatnich lat. W zaledwie dekadę kraj ten przeszedł drogę od silnego uzależnienia od węgla – przy rocznym zużyciu 60 milionów ton w 2013 roku – do systemu niemal całkowicie wolnego od tego paliwa – ze zużyciem zaledwie 0,3 milionów ton pod koniec 2024 roku⁶⁵. Dla porównania, w Polsce zużyto ok. 57 milionów ton węgla w 2023 roku.

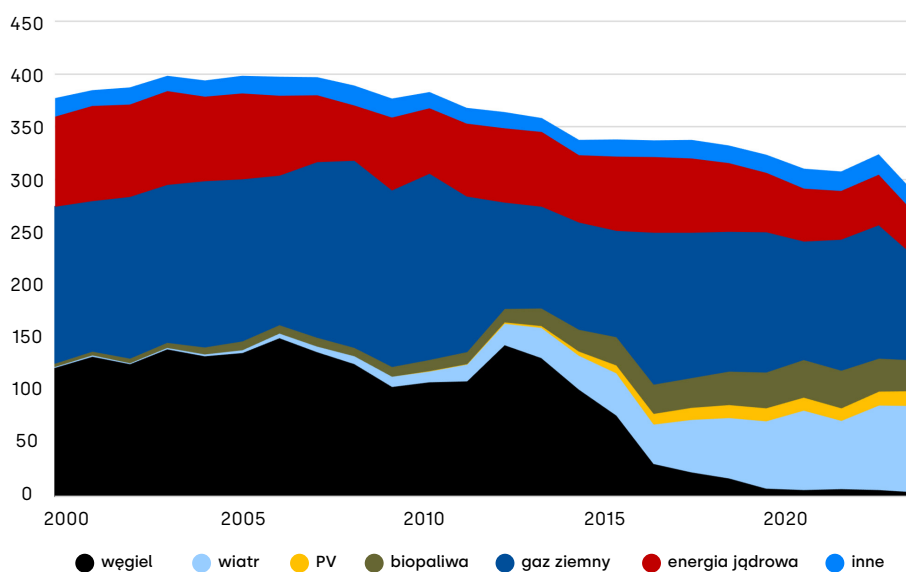
⁶⁵ Department of Energy and Climate Change (2015), *UK Energy in Brief 2015*.

Zamknięcie ostatniej elektrowni węglowej na Wyspach we wrześniu 2024 roku i częściowe zastąpienie produkcji przez elektrownie wiatrowe (patrz Rys. 2) było symbolicznym przy-pieczetowaniem zmian w systemie brytyjskim. W efekcie emisje gazów cieplarnianych w brytyjskiej gospodarce w 2023 roku zredukowano prawie o połowę wobec 1990 roku⁶⁶, przy jednoczesnym wzroście o 84% Produktu Krajowego Brutto⁶⁷. Jak szacuje Carbon Brief, emisje gazów cieplarnianych w tym kraju spadły do poziomów najniższych od 1872 roku.

⁶⁶ Climate Change Committee (2024), *Progress in reducing emissions 2024 Report to Parliament*.

⁶⁷ Carbon Brief, Analysis: *UK emissions fall 3.6% in 2024 as coal use drops to lowest since 1666*, 12 marca 2025.

Rys.2. Spadek zapotrzebowania na węgiel i wzrost znaczenia OZE w produkcji energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii do 2023 r. (TWh).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Międzynarodowej Agencji Energii⁶⁸.

⁶⁸ Dane MAE, dostępne [tutaj](#)

Jasne cele dla całej gospodarki i silne, niezależne instytucje monitorujące

Kluczowym czynnikiem sukcesu szybkiej dekarbonizacji brytyjskiej energetyki było spójne i długoterminowe zarządzanie transformacją klimatyczno-energetyczną, oparte na instytucjach cieszących się społecznym zaufaniem.

Fundamentem zmian był przyjęty ponadpartyjnie Climate Change Act z 2008 roku. Ustanowił on wiążący cel na redukcji emisji gazów cieplarnianych w całej gospodarce na poziomie „co najmniej 80%” do 2050 roku (względem 1990 roku). Później (w 2017 roku) podniesiono tę ambicję do 100%⁶⁹.

⁶⁹ Climate Change Act 2008, dostępny jest [tutaj](#).

Spójny z ówczesnymi klimatycznymi ambicjami międzynarodowymi cel redukcyjny zaproponowali i starannie zamodelowali eksperci z publicznej instytucji doradczej Committee on Climate Change, co zwiększyło wiarygodność i akceptację społeczną⁷⁰. Wyznaczenie długoterminowego celu zapewniło przewidywalność procesu transformacji – interesariusze otrzymali jasny sygnał woli politycznej i zachętę do ambitnego działania.

⁷⁰ Fankhauser, S., Averchenkova, A., Finnegan, J. (2018), *10 years of the UK Climate Change Act*, CCCEP, Grantham Research Institute.

Strategiczny dla brytyjskiej dekarbonizacji dokument, czyli Climate Change Act, wprowadził wymóg określania przez kolejne rządy pięcioletnich celów redukcji emisji gazów cieplarnianych (*carbon budgets*). Stanowiły one kamienie milowe na ścieżce odchodzenia od paliw kopalnych do połowy wieku. Cel neutralności klimatycznej obejmował całą brytyjską gospodarkę, a nie poszczególne sektory. Pozwalało to rządzącym elastycznie dobierać narzędzia do realizacji głównego celu.

Zarządzając zmianą brytyjscy decydenci postawili na transparentność i szeroki dostęp do informacji. Zapewnili przy tym dużą przewidywalność dla otoczenia biznesowego, gdyż średniookresowe kamienie milowe ustalano z 12-letnim wyprzedzeniem. Dzięki temu udało się oderwać temat odchodzenia od węgla i innych paliw kopalnych od bieżącego politycznego dyskursu czy cyklu kampanii wyborczych. Pozwoliło to jeszcze mocniej powiązać debatę publiczną z opartą na dowodach analizą ekspercką i holistycznym modelowaniem zmian.



Kluczową rolę odegrała tu Committee on Climate Change (CCC) – niezależna instytucja doradcza, zajmująca się polityką klimatyczną. CCC wyznacza pięcioletnie redukcje emisji i monitoruje ich realizację w drodze do neutralności klimatycznej.

Coroczne ewaluacje, w formie przejrzystych raportów⁷¹, stanowią cenne i wiarygodne źródło publicznie dostępnych i jakościowych danych o transformacji klimatyczno-energetycznej. Na mocy Climate Change Act rząd ma też ustawowy obowiązek reakcji na raporty CCC, dzięki czemu debata dotycząca postępów transformacji klimatyczno-energetycznej regularnie trafia do parlamentarnej dyskusji i do debaty opinii publicznej.

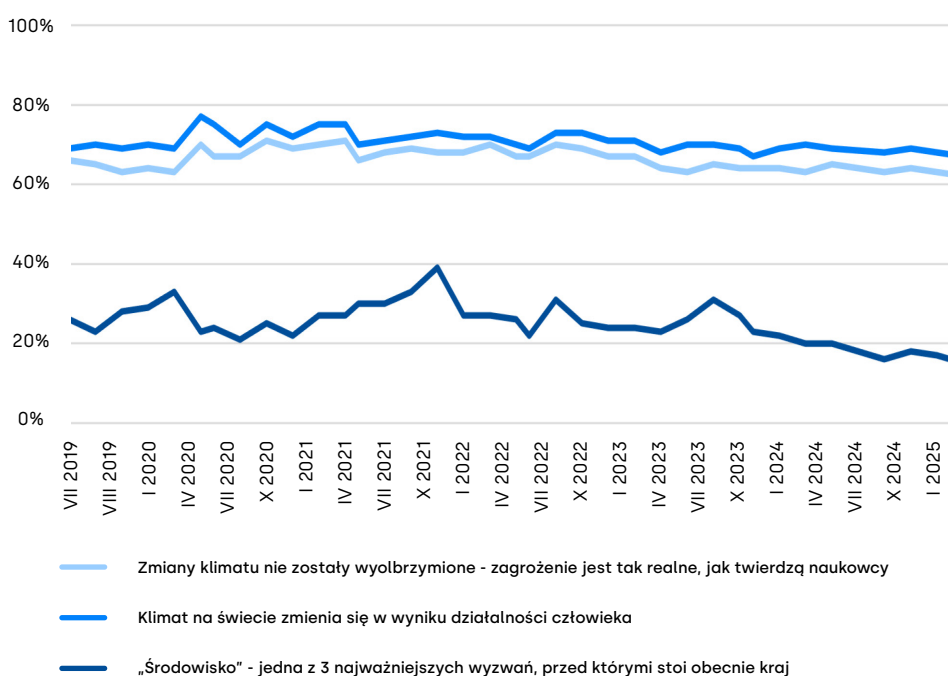
⁷¹ Fankhauser, S., Averchenkova, A., Finnegan, J. (2018), *10 years of the UK Climate Change Act*, CCCEP, Grantham Research Institute.



Wieloletni konsensus polityczny i wynikająca z niego przewidywalność działań w zakresie polityki klimatycznej przyczyniły się do utrzymania stabilnych postaw społecznych wśród Brytyjczyków wobec zagrożeń klimatycznych.

Temat ten pozostawał istotny pomimo rosnących niepokojów politycznych i gospodarczych na arenie międzynarodowej (patrz Rys. 3). W ostatnim czasie jednak konsensus zaczyna się kruszyć, m.in. w związku z rosnącym poparciem dla partii Reform UK. Może to oznaczać konieczność podjęcia nowych działań w obszarze zarządzania transformacją.

Rys. 3. Stabilne nastroje społeczne w Wielkiej Brytanii dot. zmian klimatu i troski o środowisko.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań YouGov⁷².

⁷² Badania społeczne YouGov, dostępne [tutaj](#).

Stabilne warunki do rozwoju krajowego potencjału i realny dialog

Zarządzanie transformacją klimatyczno-energetyczną w Wielkiej Brytanii łączyło silne ramy prawne (ustanowione w ramach Climate Change Act i działalności Committee on Climate Change) z konkretnymi dokumentami wdrożeniowymi.

Jednym z nich jest Energy Act 2013, który od 2014 roku wprowadził limit emisji CO₂ (*emissions performance standard*) na poziomie 450 g/kWh dla wszystkich nowych elektrowni na paliwa kopalne. Przepis ten w praktyce zablokował budowę nowych bloków elektrowni węglowych, gdyż te mogły powstawać jedynie przy zastosowaniu kosztownych technologii wychwytu CO₂ (CCUS)⁷³. Równolegle podniesiono krajową minimalną cenę emisji dwutlenku węgla⁷⁴ (dodatkowe 16 GBP w 2013 roku), doliczaną do ceny uprawnień w unijnym systemie

⁷³ Energy Act 2013, dostępne [tutaj](#).

⁷⁴ HM Revenue & Customs, Carbon price floor, dostępne [tutaj](#).

handlu (EU ETS)⁷⁵. Te działania znacząco ograniczyły opłacalność węgla, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”.

Przełomowym momentem była też rządowa deklaracja z listopada 2015 roku o całkowitym wycofaniu się z energetyki węglowej do 2025 roku. Termin ten wydawał się ambitny, gdyż jeszcze rok przed deklaracją węgiel odpowiadał za 30% w produkcji energii elektrycznej Wielkiej Brytanii⁷⁶. Mimo stosunkowo szybkiej ścieżki dekarbonizacji, rząd zbudował szerokie poparcie społeczne dzięki szerokim konsultacjom publicznym (prowadzonym od listopada 2016 roku do lutego 2017 roku), przejrzystej dokumentacji procesu oraz uwzględnianiu zgłaszanych uwag⁷⁷.

Przejrzysty i długotrwały dialog ze społeczeństwem, rozpoczęty na wczesnym etapie planowania strategii odchodzenia od węgla, pozwolił zbudować trwałe ramy legislacyjne oraz skutecznie wspierać rozwój alternatywnych źródeł, głównie w postaci energii z wiatru (patrz Rys. 2).

To właśnie energię wiatrową, szczególnie pozyskiwaną na morzu, rządzący uznali za jedną z głównych alternatyw dla węgla w brytyjskim miksie energetycznym. Wspomniany Energy Act 2013 stworzył **podstawy prawne dla pierwszej aukcji na kontrakty różnicowe dla OZE, które zapewniły nowym zeroemisyjnym źródłom stabilność finansowania i zachęcały prywatny sektor do inwestycji w rozwój tej branży**. W 2019 roku brytyjski rząd ogłosił Offshore Wind Sector Deal, który połączył cele polityki energetycznej z rozwojem przemysłu krajowego, promując inwestycje w rodzimy łańcuch dostawców⁷⁸. Rok później (już za kolejnego rządu) rozwój morskiej energetyki wiatrowej uznano za pierwszy z dziesięciu filarów „zielonej rewolucji przemysłowej⁷⁹”. W ciągu ostatniej dekady udział wiatru w wytwarzaniu energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii wzrósł z ok. 10% do 30%.

Sukces brytyjskiej transformacji energetycznej wynikał z konsekwencji w realizacji długofalowego celu, **jasnego kierunku działania, silnego zaplecza analitycznego, rzetelnej identyfikacji krajowego potencjału przemysłowego oraz współpracy rządu, biznesu i społeczeństwa**.

W przeciwieństwie do sytuacji w Polsce, Wielka Brytania wypracowała instytucjonalny fundament pozwalający prowadzić transformację w sposób przewidywalny, stabilny i oparty na danych. W Polsce wciąż brakuje silnej, niezależnej i społecznie uznanej instytucji publicznej, która wyznaczałaby cele dekarbonizacji, regularnie monitorowała postępy i dostarczała rzetelnych danych. Potencjał do pełnienia takiej roli mógłby mieć Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy⁸⁰.

Największą polską bolączką jest jednak brak konsensusu politycznego w sprawie ambitnej dekarbonizacji – z realistyczną i opartą na pogłębionej diagnozie datą odejścia od węgla i osiągnięcia neutralności klimatycznej. Deficyty te można jednak nadrobić poprzez aktualizację kluczowych dokumentów strategicznych, takich jak KPEiK, PEP2040 czy ŚSRK.

⁷⁵ Department of Energy & Climate Change (2012), *Electricity Market Reform: policy overview*.

⁷⁶ Dane Ember, dostępne [tutaj](#).

⁷⁷ Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2018), *Implementing the end of unabated coal by 2025. Government response to unabated coal closure consultation*.

⁷⁸ Department for Business and Trade, Department for Energy Security and Net Zero and Department for Business, Energy & Industrial Strategy (2020), *Offshore wind Sector Deal*.

⁷⁹ Department for Energy Security and Net Zero, Prime Minister's Office, 10 Downing Street, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, The Rt Hon Lord Alok Sharma KCMG and The Rt Hon Boris Johnson (2020), *The Ten Point Plan for a Green Industrial Revolution*.

⁸⁰ Zakres kompetencji Instytutu został opisany w Aneksie.

4. Wnioski

Transformacja może być korzystna tylko, gdy będzie dobrze zarządzana

Skala wyzwań związanych z transformacją energetyczno-klimatyczną jest bezprecedensowa. Bez skutecznego zarządzania ze strony administracji państwowej transformacja wywoływać silny sprzeciw społeczny, prowadzić do marnotrawstwa zasobów, a jej koszty i korzyści mogą być rozłożone niesprawiedliwie. Skuteczne zarządzanie transformacją wymaga wyznaczenia celów i powiązanych z nimi strategii, zbudowania silnych mechanizmów współpracy instytucjonalnej, monitorowania prowadzonych działań oraz włączania obywateli i interesariuszy w procesy decyzyjne. Transformacja energetyczno-klimatyczna powinna być częścią szerszej strategii rozwoju gospodarczego.

Zarządzanie transformacją w Polsce kuleje

Istniejące w Polsce strategie, instytucje i procesy nie odpowiadają skali wyzwań związanych z transformacją. Brakuje spójnej, długofalowej i przekrojowej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego kraju z jasnymi celami. Istniejące strategie często nie nadążają za szybko zmieniającymi się realiami, nie są objęte skutecznym i regularnym systemem monitoringu realizacji oraz nie zawierają wyraźnej priorytetyzacji działań. Odpowiedzialność za realizację strategii jest rozmyta, a dokumenty często są zapomniane przez rządzących i nie mają wpływu na bieżące tworzenie polityk. Pokazują to przykłady Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju i Polityki Energetycznej Polski do 2040 roku, omówione w rozdziale drugim.

Kluczowym wyzwaniem w zarządzaniu transformacją w Polsce jest także silosowość administracji publicznej, w tym m.in. słaba koordynacja działań różnych ministerstw. Uniemożliwia to dostrzegania powiązań między sektorami i sprawia, że dokumenty strategiczne są opóźnione, pozbawione spójności i trudne do wdrożenia. Zbyt duże rozproszenie lub nakładanie się kompetencji, a także brak ciągłości instytucjonalnej obniżają jakość tworzonych strategii i polityk publicznych. Widać również niewystarczający dialog administracji centralnej z samorządami, społeczeństwem obywatelskim i biznesem.

Czego możemy się nauczyć od Czech i Wielkiej Brytanii?

Czechy w kwestii transformacji energetycznej mierzyły się z podobnymi wyzwaniami co Polska i w wielu obszarach poradziły sobie lepiej. Kontynuując zapoczątkowany jeszcze w komunistycznej Czechosłowacji program jądrowy, zbudowały zdywersyfikowany miks energetyczny. Instytucje zarządzające transformacją cechuje w tym kraju duża stabilność, co pozwala realizację działań trwających dłużej niż jedna kadencja. Na tle Polski Czechy wyróżniają się uporządkowanym systemem strategii, które w jasny sposób określają odpowiedzialność za podejmowane działania i pozwalają na monitorowanie realizacji celów. Czechom udało się zaplanować odejście od węgla w sposób angażujący nie tylko spółki energetyczne i związki zawodowe, ale również samorządowców, ekspertów i naukowców. Nie wszystko w Czechach jest jednak godne naśladowania. W ostatnim czasie aktualizacje strategii są opóźniane ze względów politycznych, a instytucje – choć stabilne – nie są w pełni dostosowane do wyzwań związanych z transformacją.

Wielka Brytania jest wzorem skutecznego zarządzania transformacją, czego najlepszym przykładem jest całkowite odejście od wykorzystania węgla w elektroenergetyce. Udało się to osiągnąć dzięki silnym i niezależnym instytucjom publicznym i długoterminowym celom, które cieszą się poparciem społecznym i politycznym. Proces zmiany w tym kraju nie odniósłby sukcesu bez jego transparentności, oparcia się na rzetelnych i publicznie dostępnych danych, a także przewidywalności i transparentności dzięki szerokiemu dialogowi ze społeczeństwem i biznesem od najwcześniejszego etapu prac nad strategią. Ważna była również identyfikacja krajowego potencjału oraz perspektywicznych kierunków rozwoju, które były konsekwentnie realizowane niezależnie od zmian politycznych w rządzie.

Z tego wszystkiego Polska może czerpać inspiracje, tworząc własne ramy systemu zarządzania transformacją. Rok 2025 to ważny moment dla wytyczenia nowego kursu. Zbliżają się terminy publikacji aktualizacji ŚSRK i PEP 2040, a także stworzenia istotnych planów sektorowych, m.in. Planu Społeczno-Klimatycznego i Krajowego Planu Renowacji Budynków. To szansa na wyznaczenie długofalowej ścieżki rozwoju Polski – szansa, której nie można zmarnować.

Aneks. Kluczowi aktorzy dla zarządzania transformacją energetyczno-klimatyczną.

Tab. 2. Kluczowi aktorzy dla zarządzania transformacją energetyczno-klimatyczną z wyborem najważniejszych ich działań dla tematu.

INSTYTUCJA	ZAKRES GŁÓWNYCH SPRAW DOT. TRANSFORMACJI ENERGETYCZNO-KLIMATYCZNEJ ⁸¹
ADMINISTRACJA CENTRALNA	
Ministerstwo Klimatu i Środowiska	<ul style="list-style-type: none"> ▪ polityka energetyczna państwa i rynki energii (m.in. przygotowanie PEP2040 i KPEiK); ▪ udział w kształtowaniu polityki klimatyczno-energetycznej UE i jej wdrażanie; ▪ zarządzanie środkami na cele transformacji ekologicznej i klimatycznej, w szczególności zarządzania aukcjami uprawnień do emisji gazów cieplarnianych i zagospodarowania uzyskanych w ich wyniku środków; ▪ bezpieczeństwo dostaw energii; ▪ infrastruktura energetyczna; ▪ ochrona i kształtowanie środowiska i racjonalne wykorzystywanie jego zasobów; ▪ kontrola przestrzegania wymagań ochrony środowiska; ▪ gospodarka odpadami i gospodarka o obiegu zamkniętym; ▪ wspieranie, w tym promocja, ekologicznych innowacji i technologii; ▪ osiągnięcie neutralności klimatycznej; ▪ zarządzanie programami w zakresie technologii nisko i zeroemisyjnych; ▪ społeczno-ekonomiczne aspekty transformacji ekologicznej i klimatycznej; ▪ efektywność energetyczna; ▪ rozwój i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii; ▪ edukacja ekologiczna; ▪ ochrona przyrody i bioróżnorodności; ▪ leśnictwo, ochrona lasów i gruntów leśnych;
Ministerstwo Przemysłu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prowadzenie racjonalnej gospodarki złożami węglowodorów, węgla, siarki rodzimej, soli i miedzi; ▪ uzgadnianie koncesji na wydobywanie w zakresie kopalni objętych własnością górnictw Skarbu Państwa; ▪ współpraca w nadzorze nad wydobywaniem kopalni ▪ kwalifikacja w zakresie górnictwa; ▪ surowce energetyczne i paliwa; ▪ energetyka jądrowa; ▪ współpraca międzynarodowa w dziedzinie surowców energetycznych; ▪ gospodarka wodorowa;
Ministerstwo Rozwoju i Technologii	<ul style="list-style-type: none"> ▪ polityka przemysłowa; ▪ rozwój przedsiębiorczości; ▪ transformacja do gospodarki obiegu zamkniętego; ▪ energetyka rozproszona w działalności gospodarczej; ▪ założenia współpracy gospodarczej z zagranicą; ▪ promocja gospodarki, ▪ kontrola obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym; ▪ udział w kształtowaniu polityki UE w zakresie polityki gospodarczej, ▪ mieszkalnictwo i budownictwo, w tym efektywność energetyczna budynków, m.in. przygotowanie Krajowego Planu Renowacji Budynków; ▪ planowanie przestrzenne, geodezja i kartografia, rewitalizacja; ▪ infrastruktura komunalna; ▪ rozwój technologii nisko i zeroemisyjnych;

⁸¹Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2024 poz. 1370), dostępna [tutaj](#).

Ministerstwo Infrastruktury	<ul style="list-style-type: none"> ▪ funkcjonowanie i rozwój infrastruktury transportu, ▪ funkcjonalnie ruchu drogowego, kolejowego i lotniczego; ▪ przewóz osób i rzeczy środkami transportu; ▪ komunikacja publiczna; ▪ transport i żegluga morska, porty i przystanie morskie; ▪ ochrona środowiska morskiego; ▪ śródlądowe drogi wodne; ▪ ochrona przeciwpowodziowa;
Ministerstwo Aktywów Państwowych	<ul style="list-style-type: none"> ▪ sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa; ▪ inicjowanie polityki państwa w zakresie wykorzystania mienia państwowego, w celu zapewnienia jego racjonalnego i efektywnego wykorzystania, zwiększenia jego wartości oraz realizacji polityki gospodarczej państwa;
Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ polityka rozwoju, w szczególności opracowywanie strategii rozwoju (m.in. SSRK); ▪ polityka regionalna, obejmująca politykę miejską; ▪ dokumenty programowe z zakresu społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego rozwoju kraju, planów rozwojowych, w tym będących podstawą do pozyskiwania środków z UE (m.in. Plan społeczno-klimatyczny); ▪ zarządzanie programami współfinansowanymi z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ▪ współpraca z jednostkami samorządu terytorialnego i z partnerami społeczno-gospodarczymi, w zakresie dotyczącym rozwoju społeczno-gospodarczego, regionalnego i przestrzennego kraju; ▪ koordynacja opracowywania przez samorzady województw regionalnych programów operacyjnych;
Ministerstwo Finansów	<ul style="list-style-type: none"> ▪ budżet państwa; ▪ system finansowania: samorządu terytorialnego, sfery budżetowej, bezpieczeństwa państwa; ▪ funkcjonowania rynku finansowego; ▪ zarządzanie długiem publicznym;
Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ produkcja roślinna i zwierzęca; ▪ izby rolnicze, związki zawodowe rolników; ▪ kształtowanie ustroju rolnego państwa; ▪ infrastruktura wsi, ▪ rozwój przedsiębiorczości; ▪ ubezpieczenie społeczne rolników;
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wynagrodzenia i świadczenia pracownicze; ▪ zbiorowe stosunki pracy, związki zawodowe i organizacje pracodawców ▪ ubezpieczenia społeczne i zaopatrzenie społeczne; ▪ pomoc społeczna i świadczenia dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji, w tym grup zagrożonych wykluczeniem; ▪ przedsiębiorczość społeczna; ▪ polityka zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu;
Prezes Rady Ministrów⁸²	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zakres spraw ministrów; ▪ żądanie informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw od ministra, kierownika urzędu centralnego lub wojewody i od pracowników urzędów organów administracji rządowej; ▪ zarządzenie przeprowadzenia korespondencyjnego uzgodnienia stanowisk członków Rady Ministrów; ▪ zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom organów pomocniczych Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów; ▪ rozstrzygnięcie o zakresie działania ministrów w razie sporu kompetencyjnego;

⁸² Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 1996 Nr 106 poz. 492), dostępna [tutaj](#).

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dokonywanie ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji i dokumentów rządowych; ▪ opracowywanie ocen międzynarodowych uwarunkowań sytuacji kraju; ▪ opracowywanie ocen funkcjonalności struktur państwa i sprawności ich działania; ▪ koordynacja realizacji polityki kadrowej w administracji rządowej, ▪ koordynacja współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z organami państwowymi; ▪ obsługa informacyjna oraz prasowa Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów;
ADMINISTRACJA NA POZIOMIE REGIONALNYM I LOKALNYM	
Samorządy województw	<ul style="list-style-type: none"> ▪ przygotowanie strategii rozwoju województwa spójnej z SSRK i krajową strategią rozwoju regionalnego, określająca m.in. cele strategiczne w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym; ▪ prowadzenie polityki rozwoju województwa, na którą składa się m.in.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, ▪ utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej, ▪ pozyskiwanie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w tym występuje o dofinansowanie realizacji programów rozwoju, regionalnego programu operacyjnego oraz programu służącego realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności; ▪ wspieranie podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli; ▪ racjonalne korzystanie z zasobów przyrody i kształtowanie środowiska; ▪ prowadzenie działań na rzecz ochrony klimatu i wdrażanie działań adaptacyjnych do zmian klimatu, ▪ wspieranie rozwoju nauki; ▪ prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałaniu wykluczeniu;
Konwent Marszałków Województw RP⁸³	<ul style="list-style-type: none"> ▪ działanie na rzecz efektywnej realizacji polityki rozwojowej i społecznej w regionach; ▪ rola opiniodawczo-doradcza Związku Województw RP; ▪ analizuje i opiniuje propozycje zmian legislacyjnych i omawia aktualne problemy samorządów województw;
Samorząd gminny⁸⁴	<ul style="list-style-type: none"> ▪ opracowanie strategii rozwoju gminy, która jest spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego i określa w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> ▪ cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym i klimatyczno-środowiskowym, ▪ kierunki działań i ich oczekiwane rezultaty, ▪ model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy, ustalenia w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie; ▪ gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego;
INNE	
Spółki Skarbu Państwa	<ul style="list-style-type: none"> ▪ posiadają oraz inwestują w kluczowe aktywa w sektorze energetycznym; ▪ mają statutowy obowiązek przyczyniania się do budowania bezpieczeństwa energetycznego kraju; ▪ posiadają ekspertyzę do formułowania propozycji reform i korekty istniejącej legislacji.

⁸³ Więcej informacji jest dostępnych stronie polskieregion.pl.

⁸⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dostępna [tutaj](#).

<p>Urząd Regulacji Energetyki</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wspieranie polityki państwa w zakresie energetyki – warunkami ekonomicznymi funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych, koncepcją funkcjonowania rynku oraz wymaganiami wynikającymi z obowiązku dostosowania do prawa Unii Europejskiej, w tym m.in.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ udzielanie i cofanie koncesji ▪ zatwierdzanie i kontrolowanie stosowania taryf paliw gazowych, energii elektrycznej i ciepła ▪ opiniowanie i przeprowadzanie przetargów dotyczących wyłaniania przedsięwzięć i urzeczy do budowy nowych mocy wytwórczych energii elektrycznej i realizacji przedsięwzięć zmniejszających zapotrzebowanie na energię elektryczną ▪ opracowanie wytycznych zapewniających jednolitość formę planów rozwoju przedsiębiorstw przesyłania paliw gazowych lub energii, zatwierdzanie projektów planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych ▪ zbieranie i przetwarzanie informacji dotyczących przedsiębiorstw energetycznych
<p>Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej⁸⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wspieranie transformacji niskoemisyjnej, zrównoważonego rozwoju i poprawy jakości środowiska; ▪ priorytety środowiskowe do realizacji w okresie strategicznym podzielone na: <ul style="list-style-type: none"> ▪ dziedzinowe: transformacja energetyczna, poprawa jakości powietrza, gospodarka w obiegu zamkniętym, ochrona wód i gospodarka wodna, ochrona różnorodności biologicznej, ▪ horyzontalne: monitoring środowiska, ekspertyzy środowiskowe, edukacja ekologiczna, Innowacyjność, adaptacja do zmian klimatu; ▪ finansowanie projektów realizowanych m.in. przez samorządy, przedsiębiorstwa, podmioty publiczne, organizacje społeczne i osoby fizyczne;
<p>Instytut Ochrony Środowiska -Państwowy Instytut Badawczy⁸⁶</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ prowadzenie badań i prac rozwojowych w obszarach m.in.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ polityki ekologicznej oraz planów ochrony środowiska, ▪ ochrony powietrza przed zanieczyszczeniem, ▪ przeciwdziałania zmianom klimatu, ▪ ochrony żywych zasobów przyrody i krajobrazu, ▪ ochrony i odnowy biologicznie czynnej ziemi i zasobów wodnych, ▪ gospodarki odpadami; ▪ w strukturze organizacyjnej Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (KOBiZE), który administruje unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS) w Polsce;
<p>Bank Gospodarstwa Krajowego</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ realizacja zadań związanych z obsługą funduszy i programów rządowych oraz unijnych, w tym m.in.: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundusz Kolejowy, ▪ Krajowy Fundusz Drogowy, ▪ Fundusz Termomodernizacji i Remontów, ▪ Fundusz Dopłat, w tym: budownictwo socjalne, ▪ Fundusz Polskiej Nauki; ▪ pożyczki z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, Planu Strategicznego dla WPR; ▪ wdrażanie instrumentów finansowych poprzez zarządzanie funduszami w ramach regionalnych programów operacyjnych;
<p>Centrum Unijnych Polityk Transportowych⁸⁷</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wspieranie realizacji inwestycji: drogowych, kolejowych, lotniczych, morskich, wodnych śródlądowych, transportu publicznego i zrównoważonej mobilności; ▪ pośredniczenie w realizacji inwestycji transportowych z Funduszy Europejskich; ▪ wdrażanie Programu Operacyjny Infrastruktura i Środowisko i instrumentu finansowego UE „Łącząc Europę” (CEF); ▪ wspieranie Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO); ▪ wykorzystanie wszystkich środków UE przeznaczonych na dofinansowanie projektów transportowych.

⁸⁵ Więcej informacji jest dostępnych na [stronie NFOŚiGW](#).

⁸⁶ Statut IOŚ-PIB (2021), dostępny [tutaj](#).

⁸⁷ Więcej informacji jest dostępnych na [stronie CUPT](#).

Organizacje pozarządowe ⁸⁸	<ul style="list-style-type: none">▪ pomoc społeczna,▪ tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych;▪ zwiększanie świadomości prawnej społeczeństwa;▪ działalność na rzecz integracji zawodowej i społecznej;▪ rozwój świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej;▪ promocja zatrudnienia i aktywizacji zawodowej;▪ działalność wspomagającej przedsiębiorczości i rozwój gospodarczy,▪ rozwój nauki;▪ ekologia i ochrona zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego;▪ promocji Polski za granicą;▪ rewitalizacja;	⁸⁸ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003 Nr 96 poz. 873), dostępna tutaj .
Organizacje pracodawców ⁸⁹	<ul style="list-style-type: none">▪ ochrona praw i reprezentowanie interesów, zrzeszonych członków▪ opiniowanie, występowanie, reprezentowanie i obrona aktów prawnych w zakresie praw i interesów związków pracodawców.▪ opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej,▪ występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego	⁸⁹ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. 1991 Nr 55 poz. 235), dostępna tutaj .
Zrzeszenia związków zawodowych ⁹⁰	<ul style="list-style-type: none">▪ reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych.▪ prawo opiniowania założeń i projektów aktów prawnych▪ wyrażania publicznie opinii na temat założeń lub projektów,▪ opiniowania dokumentów konsultacyjnych Unii Europejskiej,▪ występowania z wnioskami o wydanie lub zmianę ustawy albo innego aktu prawnego	⁹⁰ Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. 1991 Nr 55 poz. 234), dostępna tutaj .

