

KRK 2050 i co dalej? Od koncepcji rozwoju do zintegrowanego planowania strategicznego

Wojciech Augustowski, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, Michał Wojtyła

Warszawa 2024



© Fundacja Instytut Reform, 2024

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Wojciech Augustowski, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, Michał Wojtyło

Współpraca

Karolina Grek, Daria Sosnowska

Redakcja

Aneta Wieczerek-Krusińska

Opracowanie graficzne

Zofia Lasocka, Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

Październik 2024

Rekomendowane cytowanie:

Rekomendowane cytowanie: *Augustowski, W., Śniegocki, A., Wetmańska, Z. i Wojtyło, M. (2024), KRK 2050 i co dalej? Od koncepcji rozwoju do zintegrowanego planowania strategicznego, Instytut Reform, Warszawa.*

Źródło fotografii na okładce: Olivier Le Moal/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 ciągle doskonalenie polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie. Jednym z kluczowych obszarów działania Instytutu jest wsparcie transformacji energetycznej oraz ochrony klimatu.

Spis treści

Wstęp	4
1. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 jako element polityki rozwoju Polski	5
1.1 Uwarunkowania prawno-formalne koncepcji rozwoju kraju	5
1.2 K RK 2050 jako element długofalowego procesu strategicznego.....	8
1.3 Model partycypacyjny K RK 2050	9
2. Założenia metodyczne i układ dokumentu	11
2.1 Wymiary	12
2.2 Megatrendy	12
2.3 Wyzwania	13
2.4 Scenariusze.....	14
2.5 Wizja	14
2.6 Wnioski.....	15
3. Aspekty klimatyczno-energetyczne w K RK 2050	16
3.1 System strategicznego zarządzania polityką klimatyczno-energetyczną....	16
3.2 Znaczenie odporności i elastyczności gospodarki oraz granic środowiskowych w planowaniu strategicznym	17
2.3 Planowanie transformacji: od listy wyzwań do przekrojowych priorytetów.....	19
4. Podsumowanie i rekomendacje	23

Wstęp

Rząd finalizuje prace nad *Koncepcją Rozwoju Kraju 2050* (K RK 2050), która jest nowym elementem systemu zarządzania rozwojem Polski. Za przygotowanie K RK 2050 odpowiada Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR).

Koncepcja rozwoju kraju jako nowy rodzaj dokumentu strategicznego została zaproponowana w 2018 roku¹. Prace nad projektem K RK 2050 były możliwe dzięki nowelizacji w 2020 roku ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*². Zgodnie z zapisami tej ustawy, K RK zastąpiła *Długookresową strategię rozwoju kraju*.

20 maja 2024 roku Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju³ pozytywnie zaopiniował projekt K RK 2050. Tym samym zatwierdzono efekt trwających od 2021 roku prac eksperckich i międzyresortowych, co umożliwiło rozpoczęcie konsultacji publicznych trwających od maja do września 2024 roku. W najbliższych miesiącach K RK 2050 ma stać się podstawą dla opracowania średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz pozostałych strategii rozwoju dotyczących sektorów, dziedzin, regionów oraz rozwoju przestrzennego.

K RK 2050 nie jest strategią rozwoju, lecz tzw. dokumentem wizyjnym i analitycznym, którego celem jest identyfikacja ścieżek rozwoju kraju do połowy XXI wieku. Dokument ma określać wyzwania rozwojowe w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, a także zawierać wnioski z analizy trendów zachodzących w kraju oraz na świecie.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie najważniejszych elementów zawartych w projekcie K RK 2050 oraz odniesienie dokumentu do systemu zarządzania strategicznego i procesu tworzenia polityk publicznych w Polsce. W raporcie szczegółowo analizujemy także wyzwania oraz rekomendujemy działania w zakresie polityki klimatyczno-energetycznej.

Rozdział pierwszy przedstawia prawne uwarunkowania przygotowania koncepcji rozwoju kraju, w tym dokumentu *Koncepcja Rozwoju Kraju 2050*, z uwzględnieniem procesu partycypacyjnego. Rozdział drugi opisuje założenia metodyczne oraz poszczególne elementy K RK 2050. Rozdział trzeci koncentruje się na analizie K RK 2050 pod kątem wyzwań klimatyczno-energetycznych i zawiera ich ocenę. Rozdział czwarty przedstawia podsumowanie oraz rekomendacje, które mogą pomóc w tworzeniu średniookresowej strategii rozwoju Polski.

¹ Uchwała nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r. w sprawie przyjęcia *Systemu zarządzania rozwojem Polski*.

² Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 lipca 2020 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1378).

³ Komitet Koordynacyjny do spraw Polityki Rozwoju to organ opiniotawczy doradczy Prezesa Rady Ministrów, powołany na mocy art. 35a ustawy o z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komitet został powołany w celu koordynacji programowania i wdrażania polityki rozwoju.

1. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 jako element polityki rozwoju Polski

Koncepcja rozwoju kraju (KRK) to dokument, który formalnie zdefiniowano w 2020 roku poprzez wprowadzenie zmian w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [art. 5 pkt 4ba]. **Ustawa ta definiuje, że koncepcja rozwoju kraju to dokument określający wyzwania rozwojowe kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym na okres do 30 lat.**

1.1 Uwarunkowania prawno-formalne koncepcji rozwoju kraju

Aktualne brzmienie przepisów ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa katalog dokumentów będących strategiami rozwoju (zob. Tabela 1). Do strategii rozwoju zaliczamy średniookresową strategię rozwoju kraju, inne strategie rozwoju (odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego), strategię rozwoju województwa, strategię rozwoju gminy oraz strategię rozwoju ponadlokalnego.

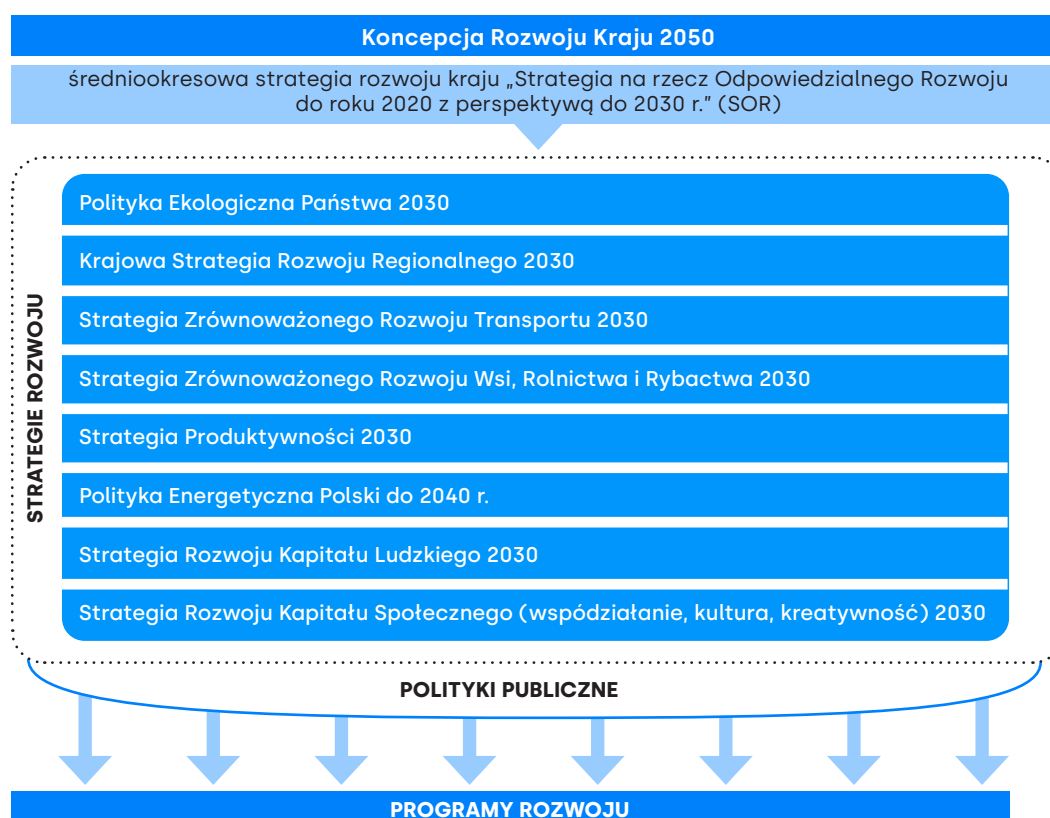
Tabela 1. Dokumenty o charakterze strategicznym, zdefiniowane w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju [art. 5 pkt 4ba]

Rodzaj	Nazwa	Zakres
dokument wizyjny	Koncepcja rozwoju kraju	dokument określający wyzwania rozwojowe kraju na okres 30 lat
strategie rozwoju	Średniookresowa strategia rozwoju kraju	dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym, na okres 10–15 lat
	Inne strategie rozwoju (sektorów, dziedzin)	dokumenty określające podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju, odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego , przyjmowane na okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju (mogą warunkowo obejmować dłuższy okres obowiązywania)
	Strategia rozwoju województwa	strategia jest spójna ze średniookresową strategią rozwoju kraju i krajową strategią rozwoju regionalnego
	Strategia rozwoju gminy	strategia jest spójna ze strategią rozwoju województwa oraz strategią rozwoju ponadlokalnego, obejmującą tę gminę
	Strategia rozwoju ponadlokalnego	gminy sąsiadujące, powiązane ze sobą funkcjonalnie, mogą opracować strategię rozwoju ponadlokalnego będącą wspólną strategią rozwoju tych gmin w zakresie ich terytorium
polityki publiczne	Polityka publiczna	dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w danej dziedzinie lub na danym obszarze, które wynikają bezpośrednio ze strategii rozwoju , przyjmowane na okres obowiązywania średniookresowej strategii rozwoju kraju (chyba że wynika to ze zobowiązań międzynarodowych)

Źródło: opracowanie własne Instytutu Reform na podstawie tekstu ustawy

Obowiązującą średniookresową strategią rozwoju kraju jest Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku). Natomiast do sektorych strategii rozwoju (tzw. strategii zintegrowanych) zaliczyć możemy takie dokumenty jak: Polityka Ekologiczna Państwa 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030, Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, Strategia Produktywności 2030, Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2030 oraz Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego (współdziałanie, kultura, kreatywność) 2030. Obecnie wśród strategii rozwoju brakuje dokumentu odpowiedzialnego za określenie modelu zarządzania rozwojem kraju. Wcześniej taką rolę pełniła strategia Sprawne Państwo 2020.

Schemat 1. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 wobec pozostałych strategii rozwoju w Polsce



Źródło: MFIPR

Nowy system zarządzania rozwojem Polski był definiowany wieloetapowo od wielu lat. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej pojawiła się potrzeba określania nowego strategicznego celu i długofalowej wizji rozwoju kraju wobec nowych uwarunkowań unijnych. Do określenia nowej polityki rozwojowej skłaniały stosunkowo słabe wskaźniki gospodarcze w połowie pierwszej dekady XXI wieku, w tym m.in. wysokie bezrobocie (w 2005 roku stopa bezrobocia rejestrowanego przekraczała 17%⁴).

⁴ Zob. dane GUS

Efektorem dążeń do szybkiego i trwałego rozwoju gospodarczego było stworzenie reguł projektowania polityki rozwojowej kraju w ramach ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Większość z tych reguł jest nadal aktualna. Rok później Rada Ministrów przyjęła Strategię Rozwoju Kraju 2007 – 2015 (SRK)⁵, w której korzystając z ram nowej ustawy, rząd określił cele rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie średniookresowej. Głównym celem wskazanym w dokumencie było

⁵ Dokument dostępny na stronie Sejmu.

„podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski”. W 2015 roku, opisując pożądaną wizję, przedstawiono Polskę jako kraj o wysokim poziomie i jakości życia mieszkańców, z silną i konkurencyjną gospodarką, umożliwiającą tworzenie nowych miejsc pracy.

Kolejnym ważnym dokumentem rozwojowym był raport *Polska 2030 – Wyzwania rozwojowe*⁶ z 2009 roku, którego celem była wszechstronna i wielkoobszarowa diagnoza wyzwań rozwojowych Polski do 2030 roku. Na podstawie tego raportu w 2012 roku zaktualizowano Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015, nazwaną – *Strategią Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (SRK 2020)⁷. Nowa strategia wydłużała perspektywę do 2020 roku, aby dostosować ją do horyzontu czasowego inicjatyw unijnych, takich jak budżet unijny i strategia Europa 2020.

⁶ Dokument dostępny online [tutaj](#).

⁷ Dokument dostępny na stronie Sejmu.

Raport *Polska 2030* stanowił również podstawę diagnostyczną dla powstającej równolegle do SRK 2020 *Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (DSR 2030)⁸, zatwierdzonej w 2013 roku. Był to w tamtym czasie najszerszy i najbardziej ogólny dokument strategiczny w systemie zarządzania rozwojem. DSR 2030 kontynuowała tradycję poprzednich dokumentów, skupiając się na poprawie jakości życia Polaków, ocenianej poprzez wskaźniki jakościowe oraz wzrost PKB. Nowym kontekstem była potrzeba wyjścia z kryzysu finansowego trwającego od 2008 roku, który mógłby znacząco i trwale spowolnić wzrost gospodarczy Polski.

⁸ Dokument dostępny na stronie Sejmu.

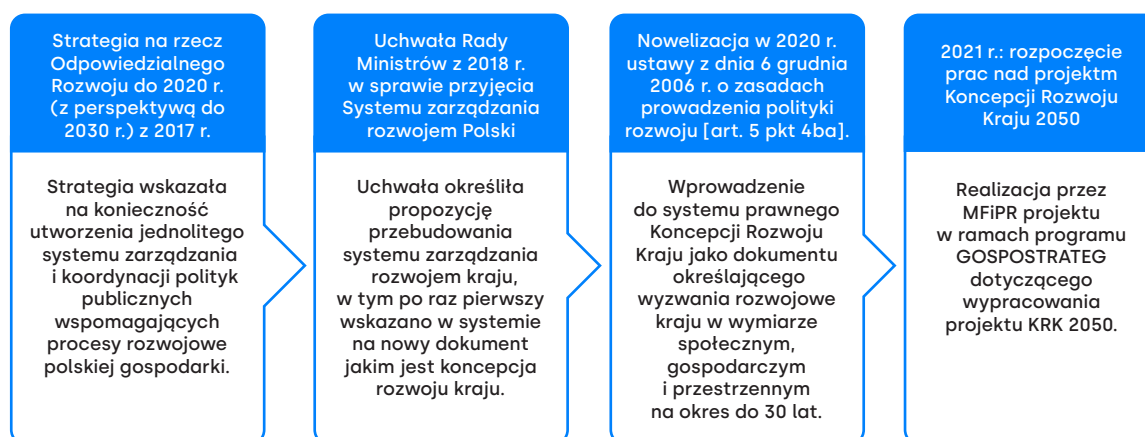
Następnym kluczowym dokumentem rozwojowym była opublikowana w następstwie wyborów parlamentarnych z 2015 roku w Polsce *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)*⁹ przyjęta w 2017 roku. Dokument ten miał być fundamentem i drogowskazem dla polityki rozwojowej, w tym gospodarczej po zmianie władzy w wyniku wyborów parlamentarnych. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do 2020 roku* wskazała na konieczność utworzenia jednolitego systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych wspomagających procesy rozwojowe polskiej gospodarki.

⁹ Dokument dostępny na stronie Sejmu.

Kolejnym doprecyzowującym krokiem w reformowaniu systemu zarządzania strategicznego była uchwała Rady Ministrów z 2018 roku, która wprowadziła nowy system zarządzania rozwojem Polski. Dokument dał impuls przeprowadzenia zmian legislacyjnych¹⁰, które wprowadziły koncepcję rozwoju kraju jako nowy rodzaj dokumentu do systemu prawnego, a także umożliwił rozpoczęcie prac nad projektem KRK 2050, który jest przedmiotem niniejszej analizy.

¹⁰ Nowelizacja w 2020 roku ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Schemat 2. Podstawy prawne przygotowania KRK 2050



Źródło: opracowanie własne Instytutu Reform

Zgodnie z ustawą z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, koncepcja rozwoju kraju ma zawierać wnioski z analizy trendów rozwojowych w kraju i na świecie, ich wpływ na Polskę, a także scenariusze i wyzwania rozwojowe w wymiarach społecznym, gospodarczym i przestrzennym.

Koncepcja rozwoju kraju zastąpiła długookresową strategię rozwoju kraju. Oprócz dłuższego horyzontu planowania strategicznego z 15 do 30 lat, wspomniana ustawa wprowadza także inne zmiany w systemie zarządzania rozwojem Polski, np. nadając nową rangę strategii rozwoju województwa, wprowadzając ustawowe umocowanie strategii rozwoju gminy, czy też regulując status polityki publicznej.

1.2 KRK 2050 jako element długofalowego procesu strategicznego

KRK 2050 to dokument o najwyższej randze w hierarchii dokumentów o charakterze strategicznym, nad którym prowadzone są prace w Polsce.

W świetle przepisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, **KRK 2050 nie jest strategią rozwoju, ale jest dokumentem wizyjnym i analitycznym**, który ma zidentyfikować ścieżki rozwoju kraju.

Chociaż KRK 2050 nie zawiera celów, wskaźników ani ram instytucjonalnych czy finansowych dla jej realizacji, powinien być kluczowym dokumentem dla prowadzenia długofalowego planowania rozwoju Polski. Posłuży też jako podstawa do opracowania średniookresowej strategii rozwoju kraju, innych strategii rozwoju oraz polityk publicznych. Co ważne, KRK 2050 będzie także pełnić funkcję pośredniego punktu odniesienia dla opracowywania strategii regionalnych, takich jak strategię rozwoju województw, strategię rozwoju gmin oraz strategię rozwoju ponadlokalnego.

KRK 2050 określa wizję rozwoju kraju na podstawie zidentyfikowanych trendów i wyzwań. Dopiero ta wizja pomoże w wyznaczeniu celów w nowej średniookresowej strategii rozwoju kraju na okres 10–15 lat, a także w ustaleniu szczegółowych działań na okres 4 lat. Szczegółowe priorytety będą określone na poziomie sektorowych strategii rozwoju.

Dlatego KRK 2050 jest dokumentem bardzo ogólnym, zawierającym głównie ramowe opisy i konkluzje. Taka forma jest charakterystyczna dla dokumentów wizyjnych, które różnią się od typowych strategii długoterminowych. Przedstawienie kierunków rozwoju kraju w projektach typu foresight wymaga perspektywy wieloletniej i opiera się na zarysowaniu ogólnych obrazów przyszłości. Za przygotowanie i koordynację projektu KRK 2050 odpowiada Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR), które koordynuje politykę rozwoju na poziomie administracji publicznej. Prace analityczne nad KRK 2050 rozpoczęły się w 2021 roku, a ich finalizację przewidziano w 2024 roku.

Projekt dokumentu opracowany został w ramach programu GOSPOSTRATEG finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (NCBR) pt. „Operacjonalizacja Systemu Zarządzania Rozwojem Polski. Udoskonalenie i wprowadzenie innowacyjnych i skutecznych rozwiązań do systemu społeczno-gospodarczego i przestrzennego w ramach długookresowego programowania polityki rozwoju”. Poza MFiPR w pracach uczestniczyli przedstawiciele Instytutu Rozwoju Miast i Regionów, Instytutu Ochrony Środowiska – Państwowego Instytutu Badawczego oraz zaproszeni interesariusze.

Prace nad KRK 2050 mają zakończyć się przyjęciem stosownej uchwały przez Radę Ministrów, zgodnie z art. 8b. ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Po przyjęciu dokumentu przez rząd informacja ta zostanie przekazana do Sejmu i Senatu.

Tym samym zakończone we wrześniu 2024 roku konsultacje publiczne K RK 2050 były ostatnią możliwością zaangażowania się w proces tworzenia dokumentu, którego ramy bezpośrednio wpłyną na cały system zarządzania rozwojem Polski, w tym na przygotowanie średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych strategii rozwoju.

Czym jest K RK 2050?

- To nowy dokument w systemie zarządzania rozwojem Polski.
- Określa ścieżki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, przestrzennym, środowiskowym i instytucjonalnym na najbliższe 30 lat.
- Nie jest strategią rozwoju.
- Jest punktem wyjścia dla opracowania strategii średniookresowej rozwoju kraju oraz pozostałych strategii rozwoju.
- To aktualnie dokument o najwyższej randze w hierarchii dokumentów, nad którym rząd RP prowadzi prace.

1.3 Model partycypacyjny K RK 2050

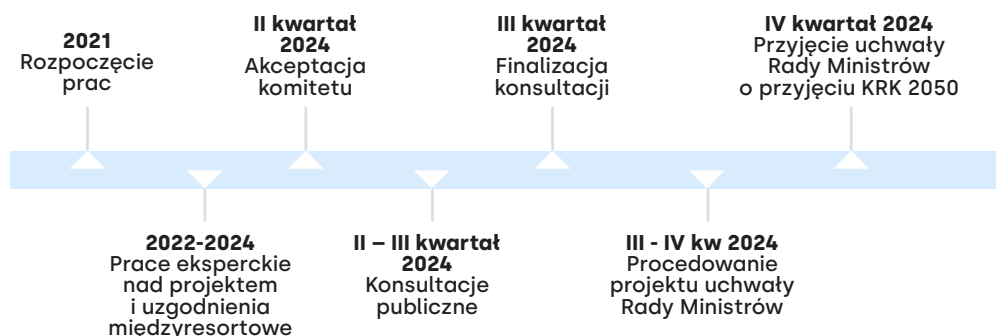
Proces opracowywania projektu Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 może być punktem odniesienia dla planowania przez administrację rządową opracowywania dokumentów o charakterze strategicznym w formule partycypacyjnej. W tym kontekście prace nad K RK 2050 możemy rozpatrywać w dwóch wymiarach: prawnym i systemowym.

W wymiarze prawnym, należy podkreślić, że ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz. U. z 2024 r. poz. 324, 862.) co do zasady szczegółowo określa wymagania dotyczące konsultacji publicznych i zobowiązuje administrację rządową do ich przeprowadzenia – w szczególności z jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, partnerami społecznymi i gospodarczymi oraz z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego. Podmiot opracowujący projekt K RK musi ogłosić informacje o konsultacjach na swojej stronie internetowej, uwzględniając szereg wytycznych dotyczących zarówno terminu, jak i sposobu przekazywania uwag do projektu czy harmonogramu spotkań konsultacyjnych. Warto zwrócić uwagę na fakt, że termin konsultacji publicznych nie może być krótszy niż 35 dni od dnia ogłoszenia na stronie internetowej. Projekt musi także spełniać przepisy dotyczące oceny środowiska, zgodnie z ustawą z dnia 3 października 2008 roku *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko* (Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, z późn. zm.9).

We wrześniu 2024 roku zakończono proces konsultacji publicznych K RK 2050, które poprzedzone były uzgodnieniami międzyresortowymi i akceptacją Komitetu Koordynacyjnego do spraw Polityki Rozwoju. Czas zaplanowany na skonsultowanie projektu – od 24 maja do 6 września 2024 roku – umożliwił zapoznanie się z dokumentem przez wszystkie zainteresowane strony. Do konsultacji publicznych udostępniono pełen pakiet materiałów, zarówno dokument K RK 2050, wraz z załącznikami, jak i przeprowadzoną ocenę oddziaływania na środowisko. Na stronie projektu K RK 2050 zamieszczono również wszystkie analizy przygotowane w ramach projektu¹¹.

¹¹ Materiał dotyczący K RK 2050 dostępny online [tutaj](#).

Schemat 3. Harmonogram prac nad KRK 2050



Źródło: opracowanie własne Instytutu Reform

Analizując formułę partycypacyjną KRK 2050 w drugim wymiarze – systemowym – należy zwrócić uwagę na proces opracowania projektu dokumentu. Został on wypracowywany przez MFiPR w ramach projektu pt. „Operacjonalizacja Systemu Zarządzania Rozwojem Polski. Udoskonalenie i wprowadzenie innowacyjnych i skutecznych rozwiązań do systemu społeczno-gospodarczego i przestrzennego w ramach długookresowego programowania polityki rozwoju”. Założeniem metodologicznym projektu było włączenie różnych środowisk w dyskusje nad wizją rozwoju Polski, tak by zaangażować administrację rządową, samorzady, przedstawicieli nauki i think tanków, organizacje pozarządowe, biznes korporacyjny, mśp czy organizacje branżowe.

W procesie opracowywania KRK 2050 zastosowano nowoczesne narzędzia partycypacyjne. Korzystano m.in. z debat eksperckich, wysłuchania publicznego, metody delfickiej, badania fokusowego, warsztatów eksperckich i z metody citizen science – przeprowadzono badanie *Społeczno-ekonomiczne wyzwania rozwojowe polskich miast i wsi – analiza perspektywy i zaangażowania mieszkańców*.

Jednak w pracach nad dokumentem, pomimo partycypacyjnego założenia metodycznego projektu i korzystania z niestandardowych technik, nie stworzono wystarczających warunków do kompleksowego zaangażowania środowisk organizacji pozarządowych, think tanków czy organizacji branżowych. Te grupy powinny być kluczowe w tworzeniu dokumentu wizyjnego rozwoju Polski. Tymczasem, opracowanie projektu KRK 2050 opierało się głównie na pracy ekspertów i administracji publicznej, co nie wyczerpuje formuły modelu partycypacyjnego. Szerokie konsultacje już opracowanego projektu KRK 2050 nie są wystarczające, aby cały proces nazwać partycypacyjnym. Proces partycypacyjny powinien bowiem angażować wszystkich interesariuszy już na wczesnym etapie tworzenia projektu.

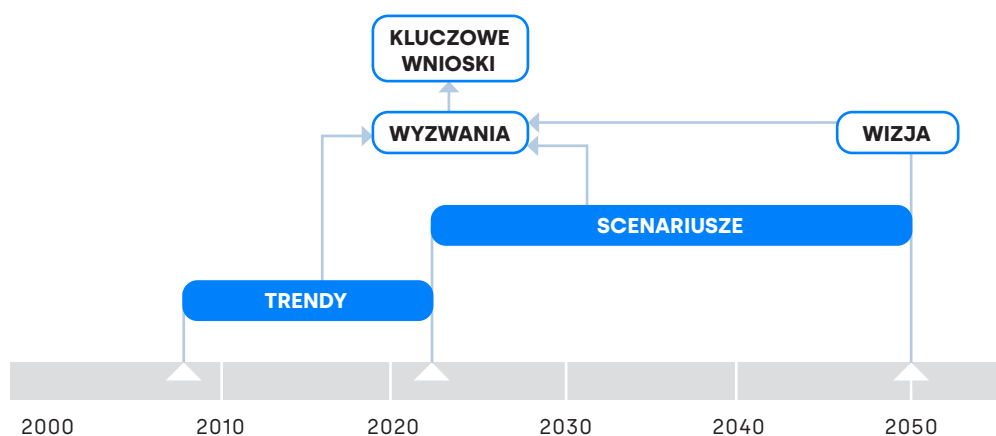
Nie wykorzystano możliwości zbudowania kompleksowego i wielopoziomowego dialogu ze wszystkimi grupami interesariuszy, co jest zalecane przy formułowaniu polityk publicznych. W najbliższym czasie należy systemowo rozwiązać ten problem. Proces przygotowania KRK 2050 może być punktem wyjścia do wypracowania przez administrację publiczną modelu partycypacyjnego dla przyszłych prac rozwojowych i legislacyjnych. Należy zastosować bardziej zaawansowany model angażowania kluczowych interesariuszy w pracach nad strategią średniookresową oraz nad innymi strategiami rozwoju i politykami publicznymi.

2. Założenia metodyczne i układ dokumentu

Projekt KRR 2050 wprowadza nową logikę planowania wieloletniego w systemie zarządzania rozwojem Polski. Integruje bowiem długoterminową perspektywę rozwoju kraju w wymiarach społeczno-gospodarczym i przestrzennym, co dotychczas było przedmiotem oddzielnych dokumentów.

KRR 2050 została opracowana w oparciu o zidentyfikowane trendy („megatrendy”), czyli główne kierunki zmian globalnych, europejskich i krajowych, dla których przygotowano scenariusze dojścia do wyidealizowanej wizji rozwoju Polski. Na podstawie trendów, scenariuszy oraz wizji zidentyfikowano wyzwania rozwojowe Polski, które są kluczowym punktem odniesienia dla projektowania dalszych działań w zakresie strategicznych planów rozwoju kraju. Na podstawie wyzwań opracowano także siedem wniosków, podsumowujących KRR 2050. Te wszystkie elementy składają się na Koncepcję Rozwoju Kraju 2050.

Schemat 4. Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 – logika dokumentu



Źródło: MFIPR

Każdy z wymienionych wyżej elementów jest szczegółowo opisany w projekcie KRR 2050, a także uzupełniony w stosownych załącznikach. Analiza propozycji przedstawionych w poszczególnych elementach została zaprezentowana w poniższej tabeli oraz opisana w kolejnych częściach niniejszego raportu.

Tabela 2. Kluczowe elementy Koncepcji Rozwoju Kraju 2050

Wymiar	Megatrendy	Wyzwania	Wizja	Scenariusze
Spoleczny	Wzrost globalnych problemów społecznych	Transformacja społeczna sprzyjająca wszystkim grupom społecznym	Podmiotowe społeczeństwo	1. Polska w świecie stawiającym na dalszą globalizację
Gospodarczy	Wyłanianie się nowej gospodarki	Nowoczesna gospodarka respektująca środowisko naturalne i klimat	Gospodarka przyszłości	2. Polska w świecie intensywnego wykorzystania technologii i powolnej atomizacji społeczeństwa
	Przyspieszenie technologiczne			
Środowiskowy	Wzrost dynamiki zmian środowiskowych		Zachowane środowisko naturalne	3. Polska w świecie przerwanych łańcuchów dostaw i niedoborów
Instytucjonalny	Transformacja globalnego porządku	Odporne państwo z silną pozycją w Europie i na świecie	Nowoczesna polska	4. Polska w świecie drastycznych różnicowań technologicznych, gospodarczych i społecznych
Przestrzenny	Reorganizacja przestrzeni	Zrównoważona przestrzeń uwzględniająca potrzeby człowieka i środowiska	Wspólna przestrzeń	

Źródło: Opracowanie własne Instytutu Reform na podstawie projektu KRK 2050

2.1 Wymiary

Zgodnie z definicją koncepcji rozwoju kraju zawartą w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o *zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, wyzwania rozwojowe mają zostać określone w trzech wymiarach: społecznym, gospodarczym oraz przestrzennym.

Katalog wyzwań pozostaje jednak katalogiem otwartym. KRK 2050 określiła opis trendów, wyzwań i wizji w pięciu wymiarach - oprócz trzech podstawowych dodano dwa dodatkowe wymiary: środowiskowy oraz instytucjonalny.

2.2 Megatrendy

Trendy rozwojowe zdefiniowano jako kierunki zjawisk, które obecnie lub w przyszłości będą wywierały istotny wpływ na rozwój Polski w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzennym i geopolitycznym. Dokument zawiera analizy trendów społeczno-gospodarczych i środowiskowych, przeprowadzone na poziomie globalnym, europejskim i krajowym¹².

W ramach pięciu wymienionych w poprzedniej sekcji wymiarów w KRK 2050 przedstawiono sześć megatrendów, zarysowując także ich potencjalne skutki.

Megatrendy KRK 2050

- **Wyłanianie się nowej gospodarki:** Zaostrzająca się konkurencja w obszarze innowacji; Postępująca cyfryzacja gospodarki; Wzrost automatyzacji pracy i elastyczności zatrudnienia; Transformacja energetyczna; Ścieranie się globalizacji i lokalności; Transformacja rolnictwa spowodowana zmianami klimatycznymi, technologicznymi i nowymi wzorcami konsumpcji.
- **Przyspieszenie technologiczne:** Coraz powszechniejszy Internet rzeczy (IoT) i coraz silniejsza sztuczna inteligencja (AI); Wzrost znaczenia biotechnologii; Rosnące znaczenie cyberbezpieczeństwa.
- **Wzrost globalnych problemów społecznych:** Niepewność demograficzna; Coraz bardziej nomadyczny świat; Wzrost nierówności społecznych; Rozwój zapotrzebowania na nowe formy i dziedziny uczenia się.

¹² Wyniki prac w zakresie identyfikacji światowych, europejskich i krajowych trendów społeczno-gospodarczych i środowiskowych zostały opublikowane w czterech monografiach. Materiały dostępne są [na stronie projektu](#).

Megatrendy KRK 2050

- **Wzrost dynamiki zmian środowiskowych i klimatycznych:** Postępujące zmiany w systemie klimatycznym Ziemi; Rosnąca degradacja środowiska przyrodniczego; Spadek różnorodności biologicznej; Niezrównoważone wykorzystanie surowców i problemy z gospodarką odpadami.
- **Reorganizacja przestrzeni:** Rozrost silnych miast oraz miejskich obszarów funkcjonalnych; Przemiany na terenach wiejskich; Zmiany w użytkowaniu terenów.
- **Transformacja globalnego porządku:** Wzrost napięć międzynarodowych, w tym nowe konflikty zbrojne grożące eskalacją; Wzrost politycznego znaczenia Azji; Słabnące mechanizmy demokracji.

2.3 Wyzwania

Przedstawione w dokumencie wyzwania dotyczą kwestii wymagających działania w perspektywie 2050 roku. Opierają się na materiale analitycznym zgromadzonym w celu określenia megatrendów oraz na wkładzie ekspertów zewnętrznych.

Wyzwania w finalnym projekcie KRK 2050 opisano zgodnie z następującymi założeniami:

- są uwarunkowane intencjonalnie wyidealizowaną wizją kraju w 2050 roku;
- wykraczają poza bieżące problemy i zagadnienia;
- odnoszą się do wcześniej zidentyfikowanych długookresowych trendów;
- uwzględniają możliwe trajektorie rozwoju świata i Polski (scenariusze);
- dotyczą zagadnień wymagających działań w obszarze polityk publicznych;
- mogą prowadzić do różnych zmian w przestrzeni, w tym w jej funkcjach i krajobrazie.

Wyzwania w KRK 2050 uwzględniają wyniki prac nad trendami, scenariuszami oraz wizją. **Stanowią one kluczowy element długoterminowego planowania rozwoju.** Działania podjęte w odpowiedzi na zidentyfikowane wyzwania mogą realnie wpływać na przyszły rozwój kraju.

Tabela 3. Wyzwania zdefiniowane w Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 wg wymiaru

Wymiar	Wyzwania	
Społeczny	Transformacja społeczna sprzyjająca wszystkim grupom społecznym	Edukacja zorientowana na umiejętności oraz rozbudzająca świadomość społeczną
		Atrakcyjne perspektywy rozwoju dla młodych pokoleń
		Zniwelowane skutki starzejącego się społeczeństwa
Środowiskowy	Nowoczesna gospodarka respektująca środowisko naturalne i klimat	Ochrona kapitału naturalnego i gospodarka umiaru
Gospodarczy		Transformacja energetyczna
Instytucjonalny	Odporne państwo z silną pozycją w Europie i na świecie	Państwo odporne na zagrożenia
		Gospodarka ze wzmocnionymi powiązaniem lokalnymi
		Stabilny system zarządzania i współzrządzenia państwem
Przestrzenny	Zrównoważona przestrzeń uwzględniająca potrzeby człowieka i środowiska	Dobrze zaplanowana i funkcjonalna przestrzeń
		Policentryczność sieci osadniczej
		Wielofunkcyjne obszary wiejskie

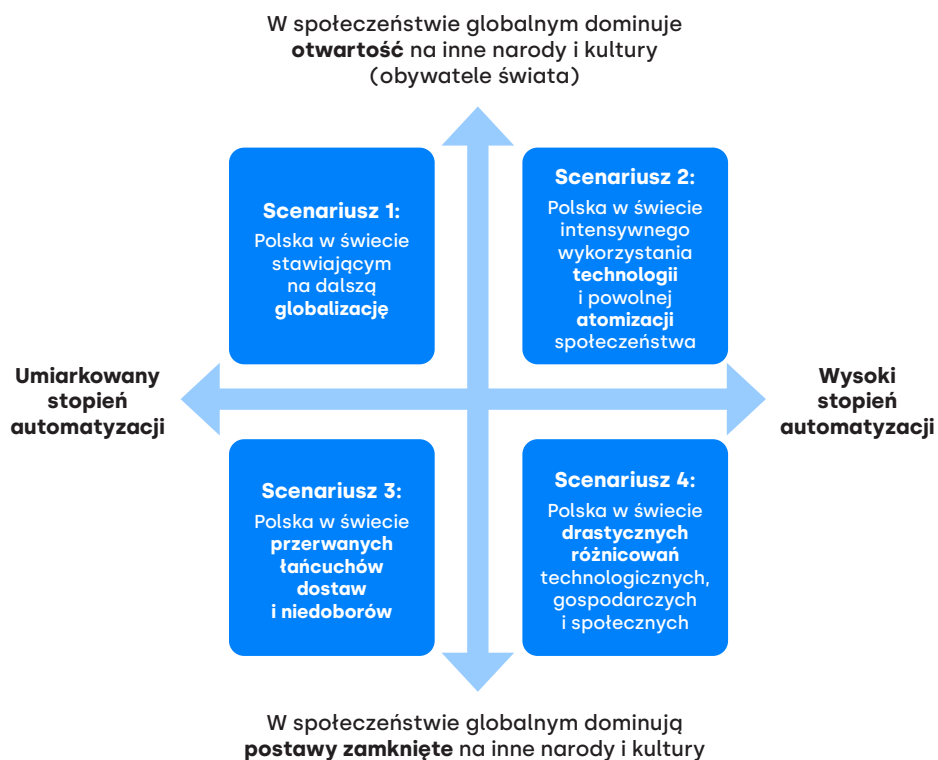
Źródło: Opracowanie własne Instytutu Reform na podstawie projektu KRK 2050

2.4 Scenariusze

W ramach projektu KRK 2050 opracowano cztery scenariusze, które opisują możliwe ścieżki realizacji wizji rozwoju Polski. Scenariusze wskazują jedynie ogólne kierunki działań do podjęcia w poszczególnych politykach publicznych, ale nie ograniczają możliwości. Warto podkreślić, że zaproponowane scenariusze są jedynie punktem wyjścia do dalszej refleksji, w tym doprecyzowywania szczegółowych celów i poszukiwania skuteczniejszych rozwiązań.

Do opracowania scenariuszy wykorzystano metody analityczne i partycypacyjne. W każdym z czterech scenariuszy rozwoju Polski uwzględniono wymiar społeczny, gospodarczy, przestrzenny, środowiskowy oraz instytucjonalny. Scenariusze opracowano w oparciu o dwa główne czynniki, z których każdy ma dwa poziomy zaawansowania. Pierwszy czynnik to postęp technologiczny, w szczególności stopień automatyzacji i robotyzacji pracy. Drugi to aspekty polityczne i społeczne, czyli dominujący system wartości w społeczeństwie globalnym.

Schemat 5. Kluczowe wymiary różnicujące scenariusze rozważane w KRK 2050



Źródło: Instytut Reform na podstawie projektu KRK 2050

2.5 Wizja

W KRK 2050 przedstawiono także wizję rozwoju Polski jako wyidealizowany i pożądany obraz przyszłości w 2050 roku. Wizję opracowano na podstawie analiz i warsztatów zespołu projektowego. Stała się ona podstawą do stworzenia scenariuszy rozwoju i wpłynęła na zdefiniowanie wyzwań.

Wizja rozwoju Polski

- **Podmiotowe społeczeństwo:** otwarte, inkluzywne, zdrowe, adaptujące się do postępu technologicznego oraz konsekwencji zmian demograficznych i klimatycznych.
- **Gospodarka przyszłości:** innowacyjna, odpowiedzialna, odporna na szoki i kryzysy.
- **Zachowane środowisko naturalne:** skuteczna ochrona ekologicznych zasobów kraju, zapewniająca zdrowie ludzi i ekosystemów.
- **Nowoczesna Polska:** odporna, demokratyczna, solidarna i bezpieczna w układach międzynarodowych.
- **Wspólna przestrzeń:** dobrze zaplanowana i funkcjonalna.

2.6 Wnioski

Punktem odniesienia dla publicznej debaty nad systemem zarządzania strategicznego w Polsce może być katalog siedmiu kluczowych wniosków przedstawionych w KRK 2050. Odnoszą się one tylko do aspektu zarządzania państwem i stanowią systemowy fundament dla nowego modelu zarządzania rozwojem.

Siedem Wniosków KRK 2050

- Wzmocnienie systemu zarządzania państwem.
- Dostosowanie paradygmatu rozwoju kraju do globalnych wyzwań.
- Wzmacnianie odporności państwa na zagrożenia i kryzysy w epoce coraz większej niestabilności geopolitycznej, gospodarczej i klimatycznej.
- Podniesienie rangi planowania przestrzennego i zarządzania opartego na współpracy jednostek samorządu terytorialnego (podejście funkcjonalne) w systemie zarządzania krajem.
- Zagwarantowanie dalszego rozwoju państwa wymaga wielodziedzinowej transformacji.
- Priorytetowe i wielowymiarowe podejście do budowania spójności społecznej.
- Realizacja celów strategicznych i priorytetów rozwojowych państwa w perspektywie wieloletniej wymaga zaprojektowania oraz wdrożenia zmian w obszarze finansów publicznych, uwzględniających krótko- i długoterminowe warunki ekonomiczne rozwoju Polski.

Każdy z wyżej wymienionych wniosków został w KRK 2050 rozpisany na szczegółowe elementy, działania i obszary.

3. Aspekty klimatyczno-energetyczne w KRK 2050

3.1 System strategicznego zarządzania polityką klimatyczno-energetyczną

Koncepcja Rozwoju Kraju 2050, uwzględniając wymiar społeczno-gospodarczy i będąc kluczowym, wielowymiarowym i długofalowym dokumentem dla opracowywania strategii rozwoju (w tym tych sektorowych i regionalnych), może i powinna być także punktem wyjścia dla wzmocnienia planowania strategicznego polityki klimatyczno-energetycznej Polski. Chociaż KRK 2050 nie jest strategią, to rozpoczyna proces opracowywania nowej średniookresowej strategii rozwoju kraju. W kolejnym kroku prowadzi także do aktualizacji pozostałych strategii rozwoju, w tym nowej *Polityki Energetycznej Polski*.

Tabela 4. Strategie oraz programy finansowe w obszarze polityki klimatyczno-energetycznej wynikające z prawa krajowego oraz unijnego.

Rodzaj	Wynikające z prawa krajowego	Wynikające z prawa unijnego
Strategia długookresowa	Nie dotyczy	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Długoterminowa strategia Unii Europejskiej na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych ✓ Długoterminowa strategia niskoemisyjna (poziom krajowy, perspektywa 30 lat, aktualizacja co 5 lat) – Polska nie opracowała dokumentu długookresowego
Strategia średniookresowa	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)	Nie dotyczy
Strategie rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., ✓ Polityka Ekologiczna Państwa 2030, ✓ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa 2030, ✓ Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu 2030. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (w tym aktualizacje), ✓ Krajowy Plan Renowacji Budynków (wcześniej: Długoterminowa Strategia Renowacji Budynków), ✓ Plan społeczno-klimatyczny.
Programy finansowe	Np. Fundusz Transformacyjny (ex. Fundusz Transformacji Energetyki), programy NFOŚiGW finansowe ze środków krajowych.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności, ✓ Fundusz Modernizacyjny, ✓ Fundusz na rzecz Innowacji, ✓ Fundusze Europejskie 2021-2027, ✓ Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, ✓ Społeczny Fundusz Klimatyczny.

Źródło: Instytut Reform

Presja ta jest wyjątkowo potrzebna, co pokazuje przypadek pilnej aktualizacji ważnej strategii, jaką jest *Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku* (PEP 2040). Zawiera ona priorytety dotyczące transformacji klimatyczno-energetycznej na poziomie krajowym. Zagadnienia związane z wyzwaniem w zakresie neutralności klimatycznej pojawiają się także incydentalnie w pozostałych strategiach rozwoju. Wynika to przede wszystkim z konieczności zachowania spójności pomiędzy dokumentami strategicznymi oraz z wieloaspektowości tych zagadnień.

Realizacja przez Polskę zadań związanych z transformacją klimatyczno-energetyczną jest determinowana również przez inne dokumenty o charakterze politycznym i strategicznym, wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej. Polska aktualizuje obecnie Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu (KPEiK), co jest wymogiem wpisanym bezpośrednio do Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1999 z dnia 11 grudnia 2018 roku w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu. Jednocześnie Polska, jako jedyny kraj unijny, wciąż nie przygotowała długoterminowej strategii określającej nasz wkład do osiągnięcia neutralności klimatycznej Wspólnoty do 2050 roku. Najbardziej aktualną wizję transformacji energetycznej Polski przedstawiono w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Choć nie jest on dokumentem o charakterze strategicznym, to jednak definiuje reformy i inwestycje, które wyznaczają kierunki działań oraz zapewniają ich finansowanie.

Brak informacji o pracach nad aktualizacją strategii *Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku* oraz nieukończony proces aktualizacji KPEiK powodują kryzys w strategicznym zarządzaniu polityką klimatyczną. W efekcie Polska nie posiada aktualnej strategii wyznaczającej kierunek dla realizacji ambitnych celów neutralności klimatycznej określonych w pakiecie Fit for 55 oraz w planie REPowerEU, która odpowiadałaby także na krajowe wyzwania związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i przystępności cenowej energii.

Instrumenty programowane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW), takie jak Fundusz Modernizacyjny czy Fundusz Transformacyjny, bez długoterminowego planowania strategicznego na poziomie kraju, podobnie jak KPO, będą wyznaczać kierunki działań Polski, nie będąc dokumentami o charakterze strategicznym. Tymczasem to dokumenty strategiczne powinny stanowić podstawę dla mechanizmów finansowych, które mają jedynie stworzyć warunki do skutecznego wdrażania interwencji publicznych, a nie je kreować.

3.2 Znaczenie odporności i elastyczności gospodarki oraz granic środowiskowych w planowaniu strategicznym

Finalizacja prac nad KRK 2050 rozpoczyna proces długoterminowego planowania rozwoju kraju, w tym inicjuje dyskusje na temat kształtu średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz innych dokumentów strategicznych.

Kluczowe dla polityki energetyczno-klimatycznej jest wyzwanie *Nowoczesna gospodarka respektująca środowisko naturalne i klimat*, które przedstawia dwutorową perspektywę dokumentu na rozwój. KRK 2050 traktuje rozłącznie rozwój gospodarczy („Nowoczesna gospodarka...”) oraz ochronę środowiska naturalnego i walkę z globalnym ociepleniem („...respektująca środowisko naturalne i klimat”). Taki tytuł sugeruje, że dekarbonizacja zawsze ogranicza rozwój gospodarczy, pomijając potrzebę zrównoważonego rozwoju, który wykracza poza wskaźniki konsumpcji i wzrostu PKB.

Ponadto nieoptymalne wydaje się akcentowanie *nowoczesności* gospodarki. Bardziej pożądanym terminem jest *odporność*, rozumiana jako dążenie do *trwałego* osiągnięcia jak najwyższej *produktywności* polskiej gospodarki, w tym wykorzystywania przewag kon-

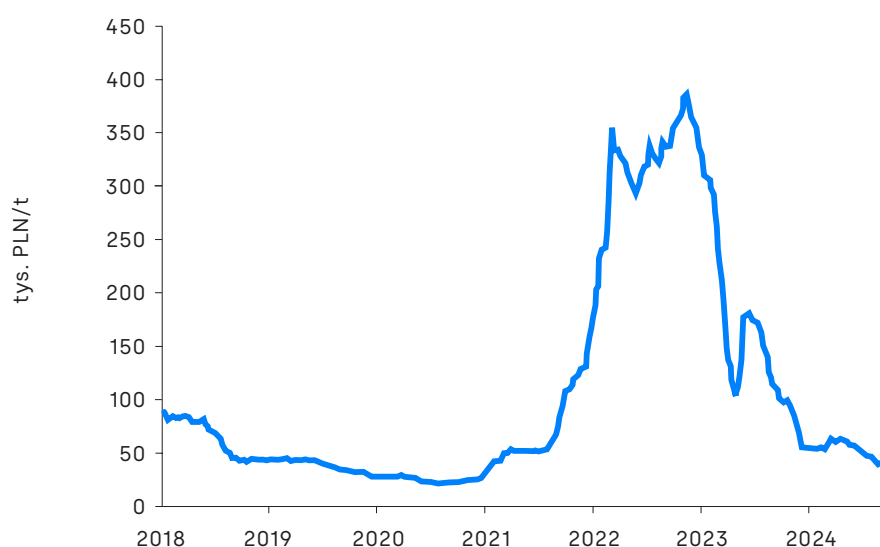
kurencyjnych związanych z dekarbonizacją oraz mniejszą wrażliwość na czynniki zewnętrzne. Przykładem jest zmniejszenie energochłonności przemysłu i budynków, co ogranicza skutki skoków cen na rynkach energii.

Pojęcie *granic środowiskowych* (z ang. *planetary boundaries*), wywodzące się z metodologii opracowanej w Stockholm Resilience Centre¹³, podkreśla konieczność przestrzegania ograniczeń zasobów dostępnych na Ziemi. Nie chodzi tu tylko o emisję dwutlenku węgla do atmosfery, ale także m.in. o utratę bioróżnorodności czy zużycie słodkiej wody. Przekroczenie tych granic znacząco zwiększa ryzyko wielkoskalowych szkód klimatycznych i środowiskowych, które wiążą się z ogromnymi kosztami gospodarczymi i zagrażają trwałemu rozwojowi. W tym kontekście warto docenić uwzględnienie w KRK 2050 „gospodarki umiaru”, która ma promować bardziej świadomą konsumpcję i produkcję, a także doprowadzić do ograniczenia marnotrawienia zasobów.

Tegoroczny raport Komisji Europejskiej *State of the Energy Union Report 2024*¹⁴ wskazuje, że na poziomie UE udało się oddzielić wzrost gospodarczy od wzrostu emisji. Od 1990 roku gospodarka unijna wzrosła o około 67%, a emisje gazów cieplarnianych spadły o około 33%. Dostosowanie modelu rozwoju gospodarki do ograniczeń środowiskowych (w tym przypadku poprzez redukcję emisji gazów cieplarnianych) nie jest więc sprzeczne z możliwością jej dalszego wzrostu. Wynika to z tego, że wdrożenie regulacji odzwierciedlających środowiskowe ograniczenia działalności gospodarczej przekłada się na działania przedsiębiorstw oraz konsumentów, ostatecznie prowadząc do zmian w technologiach oraz modelach biznesowych.

Podobny mechanizm występuje w przypadku ograniczeń surowcowych. Dobrym przykładem takich doświadczeń jest rynek litu – kluczowego surowca do produkcji baterii, które są istotne dla transformacji energetycznej. Przewidywany niedobór litu w latach 2021-2022 spowodował, że jego cena wzrosła około 10-krotnie. Wywołało to w debacie publicznej wątpliwości co do tego, czy realizacja ambitnych celów dekarbonizacyjnych w krótkim i średnim okresie jest możliwa bez istotnego pogorszenia jakości życia obywateli: wobec trwałego niedoboru litu zakładany rozwój elektromobilności i magazynów energii byłby niemożliwy, a redukcje emisji musiałyby zostać osiągnięte przez ograniczenie skali działalności gospodarczej i konsumpcji.

Wykres 1. Cena rynkowa węgla litu (tys. PLN/t), 2018-2024



Źródło: obliczenia Instytutu Reform na podstawie danych investing.com

¹³ Więcej informacji o ewolucji pojęcia granic środowiskowych można znaleźć na stronie ośrodka.

¹⁴ Dostępny online na stronie Komisji Europejskiej.

Jednak w kolejnych latach wysokie ceny litu przełożyły się na istotne zmiany zarówno po stronie podaży (m.in. wzrost wydobywania i recyklingu surowca) jak i po stronie popytu (m.in. wdrażanie mniej surowcochłonnych technologii produkcji baterii). Doprowadziło to do równie szybkiego spadku cen w latach 2023-2024 oraz ich powrotu do przedziału wartości obserwowanych przed 2021 rokiem, zwiększając prawdopodobieństwo pomyślnej realizacji scenariusza szybkiej i daleko idącej elektryfikacji całej gospodarki w dużej mierze opartej o energię z wiatru i słońca.

Powyższe przykłady wskazują, że strategiczne podejście do polityki rozwojowej powinno łączyć poszanowanie granic środowiskowych – a więc również dążenie do ich pełnego odzwierciedlenia w bodźcach rynkowych oraz regulacjach wpływających na firmy i obywateli – z działaniami na rzecz ułatwienia dostosowania technologii, modeli biznesowych oraz zachowań do nowych warunków. Innymi słowy, potrzebne jest właściwie zdefiniowanie wyzwań transformacyjnych stojących przed gospodarką i społeczeństwem w związku z potrzebą uniknięcia przekroczenia granic środowiskowych.

3.3 Planowanie transformacji: od listy wyzwań do przekrojowych priorytetów

Projekt KRK 2050 wymienia transformację energetyczną wśród trzech kluczowych wyzwań w wymiarach środowiskowym i gospodarczym. Opis wyzwania jasno wskazuje na potrzebę systemowych zmian: osiągnięcia neutralności klimatycznej, transformacji wszystkich sektorów gospodarki, budowy nowej struktury rynku energetycznego z istotną rolą dla energetyki obywatelskiej, a także powiązania tego procesu z szerszymi celami gospodarczymi. Również pozostałe dwa wyzwania środowiskowo-gospodarcze wskazane w KRK 2050 uwzględniają znaczenie kapitału naturalnego, ochrony środowiska oraz wykorzystania nowych technologii w transformacji.

Tabela 5. Wyzwania środowiskowo-gospodarcze w KRK 2050

Wyzwania	Syntetyczny opis wybranych wyzwań
Transformacja energetyczna	<ul style="list-style-type: none"> transformacja energetyczna jest podstawowym warunkiem rozwoju Polski, zapewnienia wysokiej jakości życia mieszkańców oraz sprostania wyzwaniom gospodarczym; istotnym wyzwaniem jest dążenie do neutralności klimatycznej; cele klimatyczne muszą być powiązane z celami gospodarczymi, aby zapewnić bezpieczeństwo i konkurencyjność polskiej gospodarki oraz wspierać zrównoważony rozwój; reformy energetyczne powinny systemowo objąć wszystkie sektory gospodarki – transformacja jest niezbędna nie tylko w sektorze energetycznym, ale też w transporcie, przemyśle, rolnictwie oraz logistyce i budownictwie; transformacja energetyczna wymaga ukierunkowania na efektywność energetyczną, energooszczędność oraz zwiększanie odporności energetyki na zmiany klimatu; konieczna jest modernizacja systemu energetycznego, a także szersze wykorzystanie nowoczesnych, inteligentnych technologii wytwarzania, przesyłu i dystrybucji oraz magazynowania energii; kluczową kwestią jest zbudowanie nowej struktury rynku energetycznego, uwzględniającej uczestnictwo Polski w międzynarodowym rynku energetycznym, co urzeczywistni odejście od scentralizowanej energetyki opierającej się na dużych elektrowniach i surowcach kopalnych, a także zbliży ją do modelu europejskiego; istotnym kierunkiem zmian jest wsparcie energetyki obywatelskiej opartej na modelu demokracji energetycznej, niezależnym od dużych jednostek wytwarzania energii.
Ochrona kapitału naturalnego i gospodarka umiaru	<ul style="list-style-type: none"> rozwój gospodarczy, uwzględniający ochronę kapitału naturalnego, jest bezwzględnie warunkiem bezpieczeństwa obecnych i przyszłych pokoleń; potrzebne jest zrównoważone planowanie i gospodarowanie na obszarach morskich, które potoczy ochronę oraz rekultywację ekosystemów i zasobów morskich z ich racjonalnym wykorzystaniem; upowszechnienie rolnictwa zrównoważonego i regeneratywnego jest niezbędne dla zagwarantowania bezpieczeństwa żywnościowego; utrzymanie spójnej struktury przyrodniczej kraju wymaga kształtowania i ochrony korytarzy ekologicznych na poziomie europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Wyzwania	Syntetyczny opis wybranych wyzwań
Wykorzystane szanse wynikające z przyspieszenia technologicznego	<ul style="list-style-type: none"> ▪ przebudowa systemu wsparcia i wytwarzania innowacji; ▪ wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw jako mostu między małymi startupami a dużymi korporacjami; ▪ promowanie polskich innowacji w sektorach przyszłości na rynkach międzynarodowych; ▪ wsparcie dostosowania się pracodawców (nowe podejście do zarządzania) oraz pracowników (przekwalifikowywanie się), a także dostosowanie regulacji rynku pracy i systemów podatkowych do cyfryzacji i automatyzacji pracy; ▪ dostosowanie polityk gospodarczych do przenoszenia aktywności finansowej do świata cyfrowego.

Źródło: Instytut Reform na podstawie projektu K RK 2050

Opisy wyzwań przywołane w K RK 2050 skupiają się na przedstawieniu rozbudowanej listy pożądanych kierunków działań, nie podejmując próby ich uporządkowania. W przyszłości (szczególnie w ramach prac nad nową strategią średniookresową) warto przyjąć bardziej zintegrowane i szczegółowe podejście do definiowania listy wyzwań. Biorąc pod uwagę przekrojowy charakter omawianych dokumentów strategicznych, należy się skupić w szczególności na wyzwaniach o charakterze kompleksowym, łączącym różne sektory oraz wymiary polityki publicznej.

Poniżej omawiamy trzy takie wyzwania z obszaru energetyczno-klimatycznego:

- Społeczny wymiar transformacji,
- Elektryfikacja gospodarki oraz
- Transformacja przemysłu.

Społeczny wymiar transformacji

Sukces wdrażania coraz ambitniejszej polityki klimatycznej w Polsce zależy od odpowiedniego uwzględnienia społecznego wymiaru transformacji. Mowa tutaj nie tylko o sprawiedliwej transformacji w kontekście regionów górniczych, ale także o jakości i kosztach życia całego społeczeństwa, w tym walce z nierównościami społecznymi. Jest to wyzwanie horyzontalne, które wpływa na coraz większą liczbę sektorowych polityk i wymaga zintegrowanej odpowiedzi.

Sprostanie temu wyzwaniu wymaga zaprojektowania zarówno rozwoju energetyki i systemu ochrony środowiska, jak i kompleksowej polityki mobilności, mieszkaniowej, społecznej i spójności. Wszystkie te obszary powinny być przy tym lepiej niż dotychczas dostosowane do lokalnych potrzeb i zagrożeń. Ważne jest także większe skupienie się na polityce redystrybucyjnej w ramach polityki klimatycznej, szczególnie w okresie przejściowym. Dzięki temu można będzie skutecznie przeciwdziałać rosnącym nierównościami społecznymi przy wdrażaniu zasady „zanieczyszczający płaci” oraz chronić najbardziej wrażliwych obywateli przed wzrostem kosztów życia.

Koncepcja Rozwoju Kraju 2050 niewystarczająco uwypukla potrzebę zintegrowanego podejścia do społecznego wymiaru transformacji. Takie podejście mogłoby wzmocnić kluczowe polityki i poprawić jakość życia obywateli. Stworzyłoby również efekt synergii, łącząc różne sektorowe rozwiązania i działania interesariuszy. W efekcie prowadziłoby do fundamentalnych zmian społeczno-gospodarczych oraz skutecznego rozwiązania problemów, takich jak ubóstwo energetyczne i transportowe, z którymi państwo boryka się od wielu lat.

Elektryfikacja gospodarki

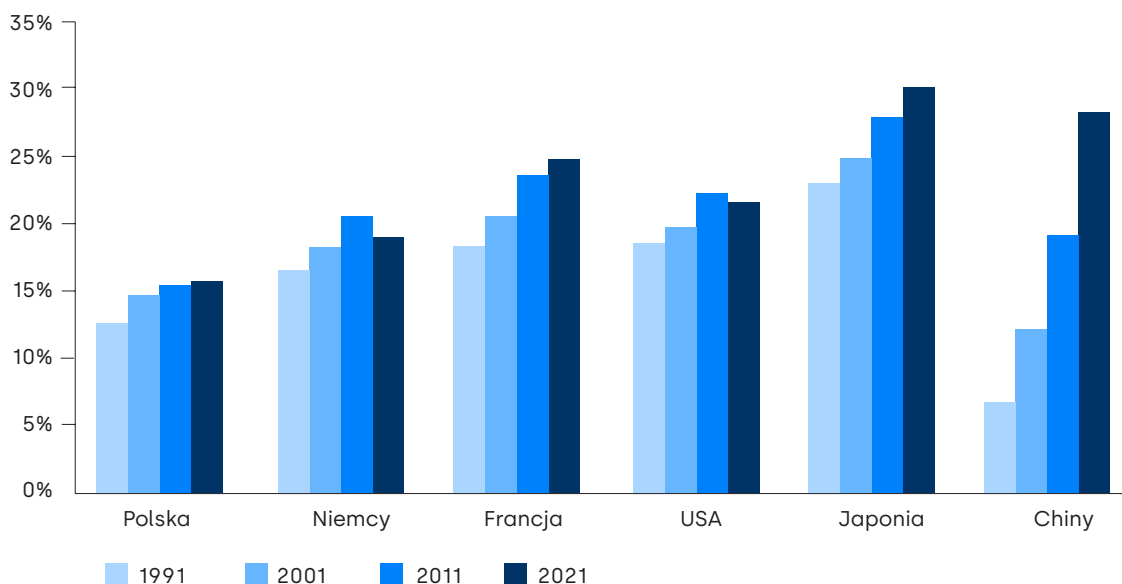
Wraz z postępami na drodze do neutralności klimatycznej, w tym odchodzenia od paliw kopalnych, unijną gospodarkę czeka elektryfikacja. Międzynarodowa Agencja Energii przewiduje, że do 2050 roku światowe zużycie energii elektrycznej podwoi się w porównaniu do 2021 roku¹⁵. Raport Komisji Europejskiej dotyczący oceny skutków unijnych celów klimatycznych do 2040 roku¹⁶ przewiduje wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną od 31% do 34% w latach 2021-2040, w zależności od scenariusza dekarbonizacji (rozpatruje redukcję od 78% do 94% w 2040 roku w porównaniu do 1990 roku).

Wśród przyczyn wzrostu udziału energii elektrycznej w finalnym zużyciu energii wskazuje się elektryfikację sektorów transportu, usług, rolnictwa, przemysłu i budynków mieszkalnych. Analizy retrospektywne pokazują również globalny wzrost udziału energii elektrycznej w finalnym zużyciu energii na przestrzeni ostatnich trzech dekad na całym świecie. Widać to szczególnie w Chinach, które w elektryfikacji dostrzegają ważne narzędzie uzyskiwania przewagi konkurencyjnej w globalnym wyścigu gospodarczym (patrz wykres 2).

¹⁵ Raport Energy Technology Perspectives 2023 dostępny [tutaj](#).

¹⁶ Dokument dostępny na [stronie Komisji Europejskiej](#).

Wykres 2. Udział energii elektrycznej w finalnym zużyciu energii w wybranych krajach, 1991-2021



Źródło: obliczenia Instytutu Reform na podstawie danych Międzynarodowej Agencji Energii.

W kontekście opisanych trendów przekrojowe wyzwanie, jakim jest elektryfikacja gospodarki, powinna zostać lepiej opisana nie tylko w dokumentach strategicznych dotyczących energetyki (jak KPEiK czy PEP 2040), ale także w ogólnych strategiach, m.in. w średniookresowej strategii rozwoju kraju. Uwzględnienie elektryfikacji jako elementu wizji rozwoju kraju w KRK 2050 pozwoli na znalezienie przekrojowych i międzysektorowych rozwiązań dla problemów społeczno-gospodarczych.

Odpowiedzią na te wyzwania może być m.in. lepsze planowanie przestrzenne, integracja pracy OZE, inteligentne zwiększanie popytu na energię elektryczną dzięki wdrożeniu odpowiednich taryf (np. wynagradzanie za odbiór energii w momentach nadwyżki jej produkcji), a także inwestycje w rozbudowę źródeł energii oraz infrastruktury sieciowej. Priorytetowe potraktowanie elektryfikacji nie powinno przy tym prowadzić do pominięcia innych technologii dekarbonizacyjnych, np. wychwyty i składowania dwutlenku węgla czy też stosowania gazów zeroemisyjnych.

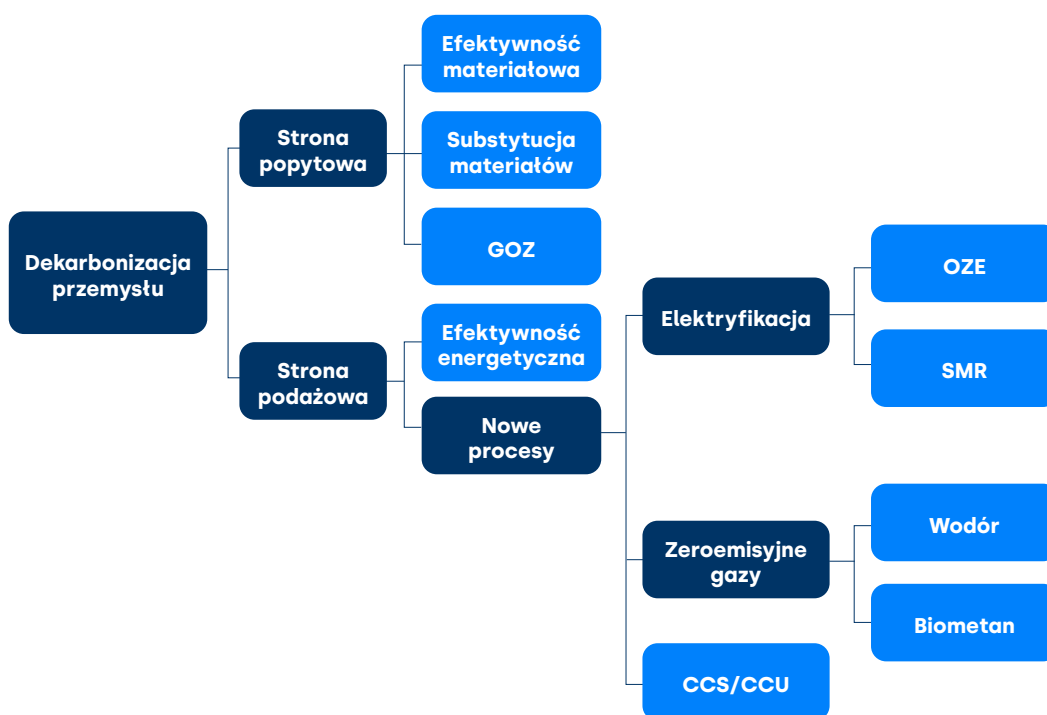
Transformacja przemysłu

Kolejnym kluczowym, zintegrowanym wyzwaniem, które powinno zostać uwzględnione w KRR 2050 i w dalszych pracach nad średniookresową strategią rozwoju kraju, jest transformacja przemysłu i gospodarka obiegu zamkniętego (GOZ). Kompleksowych zmian technologicznych i organizacyjnych wymaga w szczególności bardzo złożona dekarbonizacja przemysłu. Nowe rozwiązania powinny być przy tym skoordynowane z planami wykorzystania zasobów w całej gospodarce, co ilustruje schemat 6. Rozwój GOZ oraz dekarbonizacja przemysłu są istotnymi elementami wspierającymi trwały, zrównoważony rozwój, w tym dążenie do gospodarki opartej na umiarze i poszanowaniu granic środowiskowych.

W ramach tego procesu potrzebne jest stworzenie przekrojowych planów dla całej gospodarki, w tym określenie perspektywy rozwoju:

- GOZ (wpływającej na stronę popytową),
- zielonej elektryfikacji (m.in. OZE i efektywności energetycznej),
- programu jądrowego (w tym małych modułowych reaktorów – SMR),
- zarządzania wykorzystaniem biomasy i wodoru oraz
- zarządzania obiegiem CO₂ (CCS/CCU).

Schemat 6. Przegląd opcji dekarbonizacji przemysłu



Źródło: opracowanie własne Instytutu Reform.

4. Podsumowanie i rekomendacje

Prace nad *Koncepcją Rozwoju Kraju 2050* powinny otworzyć nowy etap strategicznego myślenia o rozwoju Polski w administracji publicznej, szczególnie w rządzie RP. Finalizowane prace nad KRK 2050 są w pewnym stopniu odpowiedzią na potrzebę myślenia strategicznego i powinny być kontynuowane poprzez przygotowanie średniookresowej strategii rozwoju kraju. Warto wznowić debatę dotyczącą szerszych propozycji reform przedstawionych w dokumencie *System zarządzania rozwojem Polski* z 2018 roku. Potrzebne jest zbudowanie silnego ośrodka analitycznego do zarządzania procesami rozwojowymi na poziomie rządu oraz wypracowanie skutecznych kanałów współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za opracowanie i realizację poszczególnych strategii rozwoju.

Polska znajduje się w kryzysie zarządzania strategicznego, gdyż nie posiada aktualnych strategii wyznaczających kierunek dla realizacji ambitnych celów. Wyznaczenie strategicznej agendy dla najbliższych dwóch lub trzech dekad jest konieczne, aby uniknąć efektu dryfowania polityk publicznych. Jeśli takiego planu nie będzie to pozostanie jedynie reagowanie na bieżące kwestie. Wysiłki finansowe i organizacyjne państwa w zakresie wspierania np. przemysłu w niestabilnych warunkach ekonomicznych niekoniecznie zapewnią konkurencyjność gospodarki w perspektywie najbliższych dekad. Planowanie strategiczne pozwoli państwu lepiej radzić sobie z zewnętrznymi i nieprzewidywalnymi czynnikami, które mogą zachwiać stabilnością prowadzonych działań.

To, czy KRK 2050 stanie się fundamentalne dla zmiany paradygmatu planowania rozwoju kraju w perspektywie kilku dekad, zależy głównie od determinacji rządu i administracji publicznej.

Rekomendacje ogólne

- **Ustalić strategiczną agendę działań:**
Rząd RP powinien niezwłocznie opracować i ogłosić długoterminową agendę działań strategicznych, która pozwoli uniknąć efektu dryfowania polityk publicznych, skutkującego reagowaniem jedynie na bieżące wydarzenia. Taki plan działań powinien obejmować kluczowe cele na najbliższe dekady, wyznaczając jasny kierunek rozwoju kraju.
- **Stworzyć nową logikę zarządzania politykami publicznymi:**
Rekomendujemy wypracowanie nowej logiki systemu zarządzania i koordynacji polityk publicznych w Polsce. Finalizacja prac nad KRK 2050 oraz rozpoczęcie prac nad średniookresową strategią rozwoju kraju powinny być początkiem tego procesu. Będzie to odpowiedź na trwający w Polsce impas zarządzania strategicznego.

- **Opracować strategię zarządzania rozwojem kraju:**
Rząd powinien opracować strategię rozwoju dotyczącą modelu zarządzania rozwojem kraju. Można oprzeć ją na istniejącym dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w 2018 roku pt. „System zarządzania rozwojem Polski”. Alternatywą może być wypracowanie nowego podejścia do zarządzania na bazie zebranych doświadczeń w procesie projektowania KRK 2050.
- **Wypracować model partycypacyjny:**
Należy wdrożyć systemowe rozwiązania dla modelu partycypacyjnego w procesie projektowania strategii średniookresowej i strategii rozwoju, a także poszczególnych polityk publicznych. Celem tych działań jest zwiększenie potencjału implementacyjnego reform oraz budowanie dla nich szerokiej akceptacji społecznej. Angażowanie szerokiego grona interesariuszy powinno mieć miejsce od najwcześniejszych etapów prac nad dokumentami strategicznymi, tj. od momentu wypracowywania założeń dokumentu, a nie tylko w finalnej fazie konsultacji publicznych.

Rekomendacje dot. aspektu klimatyczno-energetycznego

- **Zaprojektować zintegrowaną wizję rozwoju społeczno-gospodarczego w granicach środowiskowych:**
Zarówno dokument KRK 2050, jak również opracowywana średniookresowa strategia rozwoju kraju powinny przedstawiać bardziej zintegrowaną wizję rozwoju gospodarczego. Dlatego w pracach nad dokumentami strategicznymi należy koncentrować się na tworzeniu modeli rozwoju, które generują efekty synergii. Dzięki temu możliwe będą istotne zmiany społeczno-gospodarcze, co pomoże przełamać wieloletnią bezradność państwa w rozwiązywaniu wielowymiarowych i międzysektorowych problemów, takich jak ubóstwo energetyczne i transportowe.
- **Zmienić narrację w dokumentach strategicznych**
Kluczowa jest zmiana narracji w dokumentach strategicznych, aby podkreślić zintegrowane i zrównoważone podejście do rozwoju gospodarczego. Polityka środowiskowa nie powinna być traktowana jako czynnik ograniczający rozwój gospodarczy. Zamiast tego dokumenty strategiczne powinny pozwalać na sprawne zarządzanie transformacją gospodarki tak, by przekierować rozwój technologiczny, inwestycje oraz tworzenie nowych miejsc pracy w kierunku spójnym z ograniczeniami środowiskowymi.
- **Skupić się na budowaniu „gospodarki odporności”:**
Zamiast akcentować „nowoczesność” gospodarki, należy kłaść nacisk na jej „odporność”. Oznacza to maksymalizację produktywności oraz wzmocnienie zdolności do radzenia sobie z negatywnymi skutkami zewnętrznych kryzysów, wynikających z megatrendów. Należy również wykorzystywać przewagi konkurencyjne wynikające z dekarbonizacji, takie jak zmniejszanie energochłonności przemysłu i budynków, co ogranicza konsekwencje skoków cen energii.
- **Skoncentrować się na kluczowych wyzwaniach:**
Prace nad średniookresową strategią rozwoju kraju w wymiarze klimatyczno-energetycznym powinny koncentrować się na trzech zintegrowanych wyzwaniach: społecznym wymiarze transformacji, elektryfikacji gospodarki oraz transformacji przemysłu. Warto położyć szczególny nacisk na aspekt społeczny, w tym politykę redystrybucyjną w ramach polityki klimatycznej. Celem jest zapobieganie pogłębianiu się nierówności społecznych.

- **Sformułować krajową strategię klimatyczno-energetyczną**

Należy opracować krajową strategię klimatyczną, która będzie zintegrowana z systemem zarządzania rozwojem Polski i powiązana z regionalnymi strategiami rozwoju województw oraz gmin. Taki dokument nie tylko przyczyni się do skutecznej transformacji klimatyczno-energetycznej Polski, ale również pozwoli na proaktywne działanie, a nie tylko reagowanie na nasze zobowiązania unijne. Dzięki temu Polska wzmocni swoją pozycję w Europie, a krajowa strategia stanie się punktem odniesienia dla nowych propozycji Komisji Europejskiej.

