



Między ambicją a realizacją

Jak wzmocnić Strategię Rozwoju Polski
do 2035 roku?

© Fundacja Instytut Reform, 2025

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Marta Anczewska, Agnieszka Czaplicka, Maciej Lipiński, Maria Niewiata-Rej, Aneta Stefańczyk, Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska, Paweł Wiejski, Michał Wojtyło

Współpraca

Monika Helak, Klaudia Janik

Redakcja

Zofia Wetmańska

Opracowanie graficzne

Jacek Karaczun

Data publikacji

Listopad 2025

Rekomendowane cytowanie:

PL: Instytut Reform (2025), *Między ambicją a realizacją. Jak wzmocnić Strategię Rozwoju Polski do 2035 roku?*, red. Wetmańska Z., Warszawa, Polska: Instytut Reform.

EN: Reform Institute (2025), *Between ambition and implementation. How to improve Poland's Development Strategy until 2035?*, ed. Wetmańska Z., Warsaw, Poland: Reform Institute.

Instytut Reform

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

Spis treści

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Wymiar strategiczny dokumentu	6
2.1	Cele (część diagnostyczna i kierunkowa).....	6
2.2	Narzędzia i monitorowanie.....	7
	Wskaźniki celów	7
	Wskaźniki działań	8
	Zaangażowanie interesariuszy.....	9
2.3	Finansowanie.....	11
3.	Cel 1: Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich.....	13
3.1	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań	13
4.	Cel 2: Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu	14
4.1	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej.....	14
4.2	Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm	15
4.3	Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii	16
4.4	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna.....	17
4.5	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu.....	18
5.	Cel 3: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa	20
6.	Podsumowanie	22
	Załącznik 1. Uwagi złożone przez Instytut Reform w ramach konsultacji publicznych Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. w październiku 2025 r.....	25

1. Wprowadzenie

Strategia Rozwoju Polski 2035 jest jednym z najważniejszych dokumentów planistycznych państwa – wyznacza ramy rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie najbliższej dekady, a zarazem stanowi kluczowy punkt odniesienia dla polityk sektorowych, programów finansowych oraz wykorzystania środków krajowych i unijnych. Jej skuteczność będzie miała bezpośredni wpływ na tempo transformacji gospodarczej, poziom życia mieszkańców oraz pozycję konkurencyjną Polski w zmieniającym się otoczeniu globalnym.

Dokument ten powinien być narzędziem integrującym polityki publiczne i wyznaczającym wspólną wizję rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Jej rola polega nie tylko na wskazaniu celów, lecz przede wszystkim na koordynacji działań administracji publicznej w sposób zapewniający spójność, długofalowość i przewidywalność decyzji rozwojowych. Jako dokument o charakterze nadrzędnym wobec strategii sektorowych, powinna wyznaczać kierunki współpracy między różnymi obszarami polityki państwa oraz tworzyć warunki do budowy nowoczesnej, konkurencyjnej i odpornej gospodarki.

Strategia Rozwoju Polski 2035 stanowi szansę na przełamanie kluczowych barier, które od lat ograniczają skuteczność polityk publicznych oraz zdolność państwa do realizacji długofalowych celów rozwojowych:

1. **Silosowość i białe plamy odpowiedzialności.** Strategia powinna scalać działania różnych resortów i poziomów administracji, tworząc zintegrowany system zarządzania rozwojem. Tylko w ten sposób możliwe będzie skuteczne prowadzenie procesów międzysektorowych, kluczowych dla nadchodzącej dekady (np. transformacja cyfrowa i ekologiczna). Niezbędnym elementem takiego podejścia jest mapowanie odpowiedzialności – jednoznaczne wskazanie instytucji posiadających mandat do realizacji poszczególnych procesów strategicznych, koordynujących prace międzysektorowe i rozliczanych z osiągniętych rezultatów. Obecnie wiele działań o charakterze przekrojowym, np. transformacja przemysłu czy elektryfikacja gospodarki, nie ma jasno przypisanego podmiotu wiodącego, co utrudnia skuteczne wdrażanie polityk publicznych i osłabia ich efektywność.
2. **Inercja i zmiany inkrementalne zamiast reform systemowych.** Zbyt często nowe inicjatywy rządowe są formułowane jako punktowa reakcja na bieżące problemy zyskujące uwagę opinii publicznej lub w ramach obowiązków wynikających z wdrażania prawa unijnego. Skutkuje to skupieniem się na rozwiązaniach cząstkowych, np. zwiększaniu finansowania już istniejących programów bez przeglądu warunków ich funkcjonowania lub wdrażania mechanizmów przewidzianych w dyrektywach bez głębszej refleksji co do ich celu oraz roli w szerszym zestawie polityk publicznych. Gdy pomimo zwiększonego finansowania lub transpozycji unijnych przepisów do prawa krajowego nie następuje istotna poprawa sytuacji obywateli oraz firm, powoduje to z czasem wzrost sceptycyzmu zarówno wobec skuteczności państwa polskiego, jak i Unii Europejskiej. Dlatego jednym z kluczowych zadań Strategii jest wskazanie obszarów wymagających zmian systemowych, wykraczających poza punktowe reformy oraz

mających charakter wieloletniego przebudowywania i wzmacniania zdolności instytucji publicznych do działania. Przykładem obszarów wymagających tego rodzaju wieloletniego wysiłku reformatorskiego jest usprawnienie procedur administracyjnych dla inwestycji czy też poprawa efektywności finansowania transportu publicznego.

3. **Niezdolność do równoważenia wspólnotowych i partykularnych interesów oraz korzyści krótko- i długoterminowych.** Oprócz powyższych barier, których przełamanie wymaga przede wszystkim lepszego ukierunkowania wysiłku w ramach administracji publicznej, Strategia Rozwoju Polski 2035 powinna również wspierać kreowanie polityk publicznych skupionych na maksymalizacji długoterminowych korzyści dla całego społeczeństwa. W praktyce oznacza to często konieczność poniesienia kosztu w krótkim okresie (który można rozpatrywać w kategoriach inwestycji) lub też relatywnego pogorszenia sytuacji obywateli oraz organizacji, którzy korzystają na (szkodliwym z perspektywy społecznej) status quo. Przykładami takich obszarów jest nadmierne opieranie się na subsydiach zarówno przy wsparciu rozwoju firm, jak i wygaszaniu branż schodzących (w tym górnictwa węgla kamiennego), czy też niewystarczające wysiłki na rzecz ograniczenia kosztów zdrowotnych zanieczyszczeń generowanych przez obywateli oraz firmy.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przedstawiło projekt Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. do konsultacji publicznych trwających od 10 września do 31 października 2025 r. Zespół Instytutu Reform przeanalizował dokument pod kątem jego skuteczności w przełamywaniu powyższych barier, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych obszarów Strategii, pozostających w zgodzie z obszarami kompetencji i doświadczenia Instytutu. W związku z tym przedstawione uwagi obejmują zarówno rekomendacje przekrojowe, odnoszące się do konstrukcji i spójności całego dokumentu – mające na celu wzmocnienie jego architektury i zdolności do realizacji strategicznego celu rozwojowego – jak i uwagi sektorowe, skoncentrowane przede wszystkim na dwóch kluczowych zagadnieniach:

- społeczno-ekonomicznym wymiarze transformacji, obejmującym m.in. politykę energetyczną, mieszkaniową i transportową w kontekście sprawiedliwej transformacji, oraz
- wyzwaniach związanych z elektryfikacją i dekarbonizacją poszczególnych sektorów gospodarki, stanowiących fundament dla nowoczesnej, konkurencyjnej i niskoemisyjnej gospodarki Polski.

Celem niniejszego dokumentu jest syntetyczne przedstawienie najważniejszych wniosków i rekomendacji Instytutu Reform, które – naszym zdaniem – mogą przyczynić się do wzmocnienia spójności, skuteczności i długofalowego oddziaływania Strategii Rozwoju Polski 2035. Pełne zestawienie uwag przekazanych do Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej znajduje się 31 października 2025 r. i w załączniku.

Tabela 1. Zakres uwag do SRP 2035 złożonych przez Instytut Reform

Część diagnostyczna, kierunkowa oraz system realizacji strategii	Uwagi przekrojowe dot. wybranych wymiarów strategicznych SRP: cele, wskaźniki, zaangażowanie interesariuszy oraz ramy finansowe
Cel 1	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań
Cel 2	Uwagi przekrojowe
	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej
	Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm
	Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii
	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna
	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu
Cel 3	Uwagi przekrojowe
	Priorytet 3.3: Budowa odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy
	Priorytet 3.5: Skutecznie działająca administracja
Załącznik 1	Plan działań na lata 2026-2029

Źródło: opracowanie własne

2. Wymiar strategiczny dokumentu

2.1 Cele (część diagnostyczna i kierunkowa)

W Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. cele strategiczne zostały sformułowane w sposób rozłączny, co stwarza ryzyko utrzymania silosowego podejścia do tworzenia i wdrażania polityk publicznych oraz ogranicza możliwość zintegrowanego zarządzania rozwojem państwa. W szczególności brakuje spójnego opisu zależności między Celem 2 (konkurencyjność gospodarki, transformacja energetyczna) a Celem 3 (bezpieczeństwo i odporność państwa) – mimo że oba odnoszą się do tego samego fundamentu rozwoju: odporności gospodarki oraz stabilności systemowej państwa.

Strategia nie pokazuje, w jaki sposób rozwój konkurencyjnej, innowacyjnej i niskoemisyjnej gospodarki wzmacnia bezpieczeństwo narodowe, ani jak system bezpieczeństwa energetycznego, surowcowego i obronnego wpływa na atrakcyjność inwestycyjną, stabilność makroekonomiczną i zdolność rozwojową kraju. Tymczasem konkurencyjność gospodarki i bezpieczeństwo państwa są współzależne:

- konkurencyjna, innowacyjna gospodarka zapewnia zasoby niezbędne dla realizacji przez państwo zadań z zakresu obronności, zapewnienia dobrej jakości infrastruktury oraz usług publicznych,
- jednocześnie bezpieczne otoczenie (energetyczne, surowcowe, cyfrowe) jest warunkiem przewidywalności i stabilności dla inwestycji i rozwoju przedsiębiorczości.

Zgodnie z polityką UE (m.in. Europejski Zielony Ład, Pakt na rzecz Czystego Przemysłu, Kompas Strategiczny Unii Europejskiej), odporność gospodarki, transformacja energetyczna i bezpieczeństwo są traktowane jako trzy powiązane filary konkurencyjności Europy. Doświadczenia ostatnich lat – kryzys energetyczny po agresji Rosji na Ukrainę, zaburzenia łańcuchów dostaw i wzrost kosztów surowców – dowodzą, że konkurencyjność gospodarcza i bezpieczeństwo państwa są współzależne i powinny być traktowane komplementarnie, a nie odrębnie.

Analogiczne wzajemne powiązania można wykazać również między Celem 1 (łagodzenie zmian demograficznych) oraz Celem horyzontalnym (spójność terytorialna) a Celami 2 i 3. Sytuacja demograficzna oraz spójność terytorialna wpływają na potencjał gospodarczy oraz odporność państwa oraz zależą od nich. Jest to widoczne nie tylko na poziomie relacji między poszczególnymi celami, ale też priorytetami oraz działaniami w ich ramach (por. omówienie znaczenia polityki energetycznej i klimatycznej dla dostępności mieszkań w rozdziale 3). **Brak wzajemnych odniesień między celami w SRP ogranicza skuteczność monitoringu i ewaluacji polityk.**

2.2 Narzędzia i monitorowanie

Wskaźniki celów

Na uznanie zasługuje zapowiedź systematycznego monitorowania wdrażania Strategii poprzez wprowadzenie cyklicznej Rocznej Diagnozy Strategicznej. To rozwiązanie, jeśli będzie prowadzone w sposób otwarty, oparty na danych i z udziałem partnerów społeczno-gospodarczych, może znacząco zwiększyć przejrzystość działań administracji oraz stanowić realne narzędzie korekty polityk publicznych w obliczu zmieniających się uwarunkowań gospodarczych i geopolitycznych.

Jednocześnie, w obecnym kształcie **dokument nie przypisuje mierzalnych wskaźników do żadnego z czterech celów głównych ani nie określa powiązań między działaniami, priorytetami i celami strategicznymi. Brak systemu KPI oraz przypisania instytucji odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań** ogranicza możliwość rzetelnej oceny skuteczności i efektywności wdrażania Strategii. W konsekwencji istnieje ryzyko, że dokument utraci charakter operacyjny i stanie się jedynie kierunkową deklaracją polityczną, zamiast praktycznym narzędziem zarządzania rozwojem państwa.

Zalecamy uzupełnienie Strategii o:

- zestaw wskaźników rezultatu i oddziaływania dla każdego z czterech celów głównych oraz priorytetów,
- mapę odpowiedzialności instytucjonalnej (resorty wiodące, jednostki wykonawcze, koordynacja międzyresortowa) dla każdego celu i priorytetu,
- zdefiniowany cykl ewaluacyjny w ramach Rocznej Diagnozy Strategicznej, tak aby stała się ona nie tylko narzędziem sprawozdawczym, lecz także mechanizmem uczenia się polityk publicznych i wczesnego reagowania na zagrożenia.

Takie uzupełnienie pozwoliłoby powiązać Strategię z praktyką zarządzania strategicznego w Unii Europejskiej (np. Semestr Europejski, coroczne sprawozdania krajowe) i uczynić z niej dokument realnie sterujący politykami sektorowymi oraz z wykorzystaniem funduszy unijnych.

W Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. brakuje analizy pokazującej, w jakim stopniu wskazane działania przyczyniają się do realizacji zdefiniowanych celów strategicznych.

Dokument przedstawia katalog celów, priorytetów i kierunków interwencji, ale nie opisuje relacji przyczynowo-skutkowych między nimi – tzn. w jaki sposób i z jaką siłą dane działanie wpływa na osiągnięcie konkretnego celu głównego lub szczegółowego. Brak takiej analizy ogranicza możliwość oceny skuteczności zaproponowanego zestawu interwencji oraz utrudnia weryfikację, czy Strategia jest realistyczna, spójna i proporcjonalna wobec zdiagnozowanych wyzwań. W efekcie Roczna Diagnoza Strategiczna, choć słusznie zaplanowana, nie będzie w stanie pełnić funkcji rzeczywistego narzędzia zarządzania strategicznego i korekty polityk.

Może to również prowadzić do sytuacji, w której działania są słuszne same w sobie, lecz nie generują efektów w skali potrzebnej do realizacji celów głównych (np. w obszarach transformacji energetycznej, cyfryzacji czy włączenia społecznego). Brak powiązania między działaniami a celami utrudnia priorytetyzację wysiłków reformatorskich oraz finansowania, ponieważ nie wiadomo, które interwencje są kluczowe dla osiągnięcia strategicznych

rezultatów. W obecnym kształcie dokumentu **zawężenie katalogu działań ujętych w Załączniku 1. względem długiej listy inicjatyw wskazanych w głównym tekście Strategii stanowi *de facto* priorytetyzację – bez wskazania wprost na jakiej podstawie została ona dokonana.**

Wskaźniki działań

Rozumiemy i popieramy potrzebę priorytetyzacji działań, która jest warunkiem skutecznej realizacji Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. Jednak, aby zapewnić jej realny charakter wykonawczy, **każde działanie wpisane do Strategii powinno mieć przypisany cel ewaluacyjny – ilościowy (miernik, wskaźnik rezultatu) lub jakościowy (opisowy kamień milowy).**

Obecnie wiele działań i kierunków interwencji ma charakter deklaracyjny i nie jest powiązanych z żadnym wskaźnikiem postępu. Brak takiego powiązania utrudnia monitorowanie, a w szczególności ocenę skuteczności polityk. Dokument zawiera co prawda załącznik z planem działań na lata 2026-2029 r., jednak doprecyzowuje on jedynie niewielką część inicjatyw wymienionych w części głównej Strategii¹.

Jednocześnie należy zauważyć, że często brakujące wskaźniki zostały już zdefiniowane w dokumentach sektorowych. W przypadku elementów dot. polityki klimatyczno-energetycznej rekomendujemy uspoźnienie definicji i wskaźników z dokumentami takimi jak:

- Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK),
- Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO),
- Krajowy Plan Społeczno-Klimatyczny

Włączenie wskaźników z dokumentów sektorowych do SRP zapewni spójność systemu planowania strategicznego państwa i pozwoli uniknąć dublowania danych oraz rozbieżności między strategiami rządowymi.

Zgodnie z praktykami Komisji Europejskiej (Semestr Europejski, KPO, polityka spójności), każde działanie publiczne powinno mieć jasno określony punkt odniesienia, który umożliwia obiektywną ocenę postępu. Taki system wskaźników i kamieni milowych pozwala na efektywne prowadzenie Rocznej Diagnozy Strategicznej i umożliwia korygowanie kursu polityki na podstawie rzeczywistych wyników, a nie deklaracji. Dodatkowo, brak mierników dla działań utrudnia powiązanie Strategii z procesem budżetowym i programowaniem środków UE w perspektywie 2027–2035. Ponadto, przypisanie celów do działań zwiększa przejrzystość, odpowiedzialność instytucjonalną oraz społeczne zaufanie do procesu realizacji Strategii.

¹ Przykładowo, „Priorytet 1.1 Zwiększenie dostępności mieszkań” zawiera trzy kierunki działań oraz dziesięć działań w ich ramach, natomiast w Planie działań na lata 2026-2029 wymienione jest tylko jedno.

Zaangażowanie interesariuszy

Włączenie interesariuszy ma kluczowe znaczenie nie tylko w procesie tworzenia Strategii Rozwoju Polski 2035, lecz także w jej bieżącej aktualizacji oraz monitorowaniu postępów. **Proces ten nie powinien być ograniczony wyłącznie do administracji publicznej.** W obecnym kształcie dokument zakłada, że Roczna Diagnoza Strategiczna i aktualizacje kierunków działań będą prowadzone przez administrację, bez sformalizowanych mechanizmów stałego udziału partnerów społecznych, gospodarczych, samorządów, organizacji branżowych, środowiska nauki i organizacji obywatelskich. Takie podejście grozi zamknięciem procesu w strukturach rządowych oraz utratą cennego źródła wiedzy, danych i innowacyjnych rozwiązań, które wnosi sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie.

Zgodnie z zasadą partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania (art. 5 rozporządzenia 2021/1060 w sprawie funduszy UE), państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia rzeczywistego udziału partnerów w planowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji strategii rozwojowych. Włączenie interesariuszy zwiększa trafność priorytetów, legitymizację decyzji i przewidywalność polityk publicznych, co jest również jednym z zaleceń Semestru Europejskiego dla Polski (2024–2025) w zakresie poprawy jakości rządzenia i przejrzystości procesu decyzyjnego.

Ponadto, rekomendujemy włączenie partnerów w ocenę realizacji wskaźników (KPI) – przy wskaźnikach sektorowych (energia, innowacje, edukacja, cyfryzacja, transport, klimat) powinny działać tematyczne grupy robocze, na wzór struktur *Dialogów z interesariuszami w ramach Semestru Europejskiego* oraz komitetów monitorujących politykę spójności.

Włączenie partnerów społecznych i gospodarczych jest szczególnie istotne w obszarze konkurencyjności i transformacji energetycznej. Dokument podkreśla potrzebę wspierania polskich przedsiębiorstw, lecz nie przewiduje dla nich realnej przestrzeni do współtworzenia rozwiązań. Tymczasem to przedsiębiorcy najlepiej rozumieją bariery i możliwości rozwoju. Brak wielopoziomowego dialogu angażującego biznes, samorządy, naukę i organizacje społeczne sprawia, że cele i narzędzia polityk publicznych nie są definiowane wspólnie z ich przyszłymi realizatorami. W efekcie nawet dobrze postawione ambicje mogą nie znaleźć przełożenia na praktykę, co grozi utratą szansy na budowanie trwałej przewagi konkurencyjnej opartej na konsensusie i współdziałaniu.

Również **rola samorządów w SRP2035 powinna zostać znacząco wzmocniona.** Obecnie kwestie samorządowe pojawiają się głównie w kontekście budowy elektrowni jądrowej oraz planów sprawiedliwej transformacji, natomiast potencjał współpracy z JST w zakresie OZE, ciepłownictwa i efektywności energetycznej nie został w pełni wykorzystany. Włączenie samorządów w projektowanie i wdrażanie polityk energetycznych i klimatycznych mogłoby znacząco zwiększyć skuteczność i akceptację działań.

Wzmocnienie partnerstwa publiczno-społeczno-gospodarczego w zarządzaniu strategicznym państwa jest warunkiem trwałości i wiarygodności Strategii Rozwoju Polski 2035. Tylko realne włączenie różnorodnych aktorów, może zapewnić spójność działań oraz ich szeroką legitymizację społeczną. Partnerstwo to powinno opierać się na zasadach przejrzystości, współodpowiedzialności i długofalowości, gwarantując wszystkim stronom nie

tylko możliwość konsultowania decyzji, lecz także realny wpływ na ich kształtowanie i ewaluację efektów. Co równie istotne, szerokie partnerstwo zwiększa odporność strategii na wahania polityczne i zapewnia jej ciągłość instytucjonalną, co jest kluczowe dla długookresowego planowania rozwoju. Współodpowiedzialność za realizację celów SRP2035 powinna stać się wspólnym zobowiązaniem administracji, przedsiębiorstw, samorządów oraz organizacji społecznych.

Wielopoziomowy system dialogu z interesariuszami

(Rekomendacja dot. Priorytetu 3.5, działania 8)

W ramach działań na rzecz wzmocnienia trzeciego sektora (Priorytet 3.5) należy rozszerzyć zapisy Strategii o **stworzenie stałego, wielopoziomowego systemu dialogu z interesariuszami, obejmującego zarówno etap tworzenia, jak i monitorowania oraz oceny realizacji dokumentów strategicznych**.

Obecny model konsultacji publicznych, prowadzonych głównie po opracowaniu dokumentu, nie zapewnia wystarczającego udziału społecznego ani równości reprezentacji różnych grup. W praktyce prowadzi to do dominacji procesów konsultacyjnych przez duże, dobrze zorganizowane podmioty i marginalizacji mniejszych organizacji obywatelskich czy lokalnych inicjatyw społecznych.

Użytecznym wzorcem w tym kontekście jest art. 11 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie ma obowiązek zapewnienia stałego dialogu wielopoziomowego z odpowiednimi interesariuszami, tym władzami lokalnymi i regionalnymi, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, środowiskami naukowymi oraz obywatelami, w zakresie planowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki energetyczno-klimatycznej.

Wymóg ten odnosi się bezpośrednio do procesu przygotowania i realizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK), ale powinien mieć charakter horyzontalny i zostać włączony również do szerszego systemu planowania strategicznego państwa, w tym do Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. jak i pozostałych strategii rozwojowych.

Dla Polski dialog wymaga instytucjonalizacji współpracy międzysektorowej w procesie tworzenia i monitorowania strategii. Taki system pozwoli administracji publicznej szybciej identyfikować nieskuteczne działania i korygować kierunki polityk na podstawie wiedzy praktycznej, społecznej i lokalnej. Wielopoziomowy dialog wpisuje się także w zasady dobrego rządzenia (*good governance*) i realizuje cele Europejskiego Filaru Praw Socjalnych oraz Zaleceń Semestru Europejskiego dotyczących włączania społeczeństwa obywatelskiego w proces reform.

2.3 Finansowanie

Plan finansowania Strategii Rozwoju Polski 2035 wymaga **doprecyzowania i większej przejrzystości w zakresie źródeł, narzędzi oraz logiki inwestycyjnej**. Jasne określenie zasad finansowania i mechanizmów inwestycyjnych jest niezbędne dla zapewnienia skutecznej realizacji celów Strategii oraz budowania zaufania do jej założeń wśród partnerów publicznych, prywatnych i społecznych.

W tym kontekście słusznie podkreślono znaczenie instytucji rozwoju, w tym **Grupy PFR**, jako centralnego operatora instrumentów rozwojowych w Polsce. Zrozumiałe jest, że taka rola wynika z doświadczeń PFR w realizacji polityk publicznych i zarządzaniu instrumentami finansowymi o dużej skali. Dla pełnej przejrzystości i wiarygodności systemu finansowania zaleca się jednak uzupełnienie opisu o klarowne wyjaśnienie, dlaczego to właśnie Grupa PFR została wskazana w Strategii jako najważniejsza grupa instytucji na rzecz rozwoju w Polsce. Przedstawienie przesłanek tego wyboru – obejmujących m.in. kompetencje, efektywność operacyjną oraz komplementarność działań PFR wobec innych instytucji publicznych i partnerów rynkowych – pozwoli lepiej zrozumieć architekturę finansowania Strategii i wzmocni jej wiarygodność w oczach interesariuszy.

Równie istotne jest doprecyzowanie **roli partnerstw publiczno-prywatnych (PPP)**. Obecnie Strategia jedynie sygnalizuje ich znaczenie, nie wskazując, w jaki sposób PPP będą promowane ani jakie mechanizmy wsparcia zostaną uruchomione. Rekomenduje się zatem rozszerzenie opisu o instrumenty takie jak fundusz gwarancyjny, preferencyjne kredyty z BGK i EBI czy modele hybrydowego współfinansowania. Warto również wyznaczyć konkretny cel, np. zwiększenie udziału projektów PPP w inwestycjach publicznych do określonego poziomu w 2030 r., co nadałoby tej formie finansowania wymierny kierunek rozwoju.

W zakresie środków unijnych zaleca się **pełniejsze mapowanie dostępnych funduszy europejskich**, obejmujące m.in. Fundusz Innowacyjny, programy Horyzont Europa, LIFE oraz Cyfrowa Europa. Źródła te będą miały kluczowe znaczenie dla realizacji priorytetów związanych z innowacjami, cyfryzacją i transformacją przemysłową. Obecna wersja Strategii koncentruje się głównie na dotacjach i kredytach, pomijając rosnące znaczenie instrumentów kapitałowych UE – takich jak komponent kapitałowy programu InvestEU czy Fundusz na rzecz Innowacji – które coraz częściej stanowią podstawowe narzędzie wspierania innowacji i projektów o wysokim potencjale rozwojowym.

Biorąc pod uwagę, że znaczna część inwestycji przewidzianych w Strategii wynika z procesów transformacyjnych, należy odpowiednio wykorzystać środki dedykowane temu celowi, tak aby zapewnić ich efektywne rozdysponowanie, zgodność z priorytetami rozwojowymi oraz maksymalizację efektów społeczno-gospodarczych.

Tym samym, kluczowe jest, by dokument w sposób konsekwentny i jednoznaczny przedstawiał **wydatki na transformację energetyczną nie jako „koszty”, lecz jako nakłady inwestycyjne**. Takie ujęcie podkreśla długoterminowy charakter tych inwestycji, które – w przeciwieństwie do wydatków na paliwa kopalne – prowadzą do trwałego wytwarzania lub oszczędzania energii. Właściwe nazewnictwo ma znaczenie nie tylko merytoryczne, ale również komunikacyjne,

ponieważ kształtuje społeczne postrzeganie transformacji energetycznej: nie jako obciążenia, lecz jako inwestycji w przyszłość i bezpieczeństwo energetyczne kraju.

Katalog czynników wpływających na finanse publiczne – stanowiących jednocześnie źródło dochodów i narzędzie transformacji – **warto poszerzyć o instrumenty związane z polityką klimatyczną i ochroną środowiska**. Dotyczy to zarówno mechanizmów podwyższania opłat (np. za wykorzystywanie paliw kopalnych), jak i wdrażania nowych narzędzi zwiększających wpływy, takich jak spodziewane w okresie obowiązywania Strategii wdrożenie systemu ETS2. Tego typu źródła wpisywałyby się w logikę fragmentu dokumentu: *„Zmiany podatkowe są najbardziej efektywne wówczas, gdy oprócz generowania dochodów publicznych wiążą się także z pozytywnymi skutkami dla społeczeństwa i gospodarki.”* Walka z zanieczyszczeniem środowiska – zgodnie z **zasadą „zanieczyszczający płaci”** – oraz ograniczanie uzależnienia od importu paliw kopalnych przynoszą takie korzyści, również poprzez zmniejszenie kosztów zdrowotnych ponoszonych przez społeczeństwo.

Pozytywnie należy ocenić uwzględnienie w Strategii **Planu Społeczno-Klimatycznego** w komponencie finansowym. Dla zachowania pełnej spójności konieczne jest jednak silniejsze powiązanie między tym planem a głównym korpusem dokumentu. W szczególności należy:

- wskazać wprost wdrożenie systemu ETS2 w częściach dotyczących finansowania,
- uwzględnić Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK) oraz krajowe dochody z ETS2 jako źródła finansowania działań w latach 2026–2029,
- przypisać środki z SFK do projektów ujętych w Planie Społeczno-Klimatycznym, takich jak rozwój społecznego budownictwa czynszowego czy wdrażanie usług transportu na żądanie w ramach reformy transportu publicznego.

Wzmocnienie spójności i przejrzystości systemu finansowania Strategii Rozwoju Polski 2035 jest warunkiem jej skutecznej realizacji. Kluczowe znaczenie ma połączenie krajowych i europejskich źródeł finansowania, uwzględnienie potencjału sektora prywatnego oraz instytucji rozwoju, a także wykorzystanie nowoczesnych instrumentów inwestycyjnych. Ujednolicenie podejścia do finansowania polityki rozwojowej i dekarbonizacji gospodarki pozwoli nie tylko zwiększyć efektywność wydatkowania środków, lecz także wzmocni społeczne poparcie dla przewidzianych działań. Spójny, transparentny i zrównoważony model finansowania stanie się fundamentem dla realizacji ambitnych celów gospodarczych, społecznych i środowiskowych Polski do 2035 roku.

3. Cel 1: Łagodzenie zmian demograficznych i adaptacja do nich

3.1 Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań

Priorytet 1.1. Strategii dotyczący zwiększenia dostępności mieszkań, powinien być analizowany w kontekście społeczno-ekonomicznych uwarunkowań polityki klimatycznej. Dostępność mieszkań (uwzględniająca całkowite koszty zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych) w coraz większym stopniu zależy bowiem od czynników takich jak koszty energii, efektywność energetyczna budynków czy poziom ubóstwa energetycznego. Integracja działań mieszkaniowych z celami klimatycznymi i energetycznymi może przynieść wymierne korzyści społeczne, przyczyniając się do poprawy jakości życia obywateli.

Zwiększenie dostępności mieszkań nie powinno być postrzegane wyłącznie przez pryzmat liczby nowych lokali oddanych do użytku czy mechanizmów wsparcia finansowego, ale jako element szerszego procesu modernizacji społeczno-ekonomicznej. Odpowiednia polityka publiczna w tym obszarze musi uwzględniać wpływ czynników środowiskowych i energetycznych, które w istotny sposób determinują jakość warunków życia. Ubóstwo energetyczne, niska efektywność energetyczna zasobów mieszkaniowych oraz wciąż wysoki udział indywidualnych źródeł ciepła opartych na węglu mają bezpośrednie przełożenie na komfort mieszkańców, stabilność budżetów domowych i zdrowie publiczne. Tym samym są to czynniki o charakterze społeczno-ekonomicznym, które ograniczają realną dostępność mieszkań – nie tylko pod względem finansowym, lecz także funkcjonalnym i jakościowym.

Zwiększenie dostępności mieszkań wymaga więc takiego podejścia do polityki mieszkaniowej, które integruje ją z działaniami w ramach transformacji klimatyczno-energetycznej. Modernizacja zasobów budowlanych poprzez termomodernizację, wymianę źródeł ciepła czy wykorzystanie odnawialnych źródeł energii powinna być traktowana jako narzędzie polityki społecznej, służące obniżeniu kosztów życia i zwiększeniu bezpieczeństwa ekonomicznego gospodarstw domowych. W szczególności na obszarach wiejskich i w małych miastach, gdzie ubóstwo energetyczne jest najbardziej widoczne, interwencje te mogą przyczynić się do poprawy jakości życia i ograniczenia procesów depopulacyjnych. Dzięki temu zwiększenie dostępności mieszkań będzie efektem nie tylko inwestycji budowlanych, ale również wzrostu odporności społeczno-ekonomicznej wspólnot lokalnych.

Kluczowym instrumentem wspierającym te działania może być Społeczny Fundusz Klimatyczny, który oferuje realne możliwości finansowania projektów ograniczających ubóstwo energetyczne oraz wspierających efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym. Aby jednak fundusz ten mógł efektywnie wspierać realizację priorytetu 1.1., konieczne jest zapewnienie większej spójności między zapisami Strategii a zakresem planowanych działań i ich wskaźnikami. Obecny układ celów nie odzwierciedla w pełni synergii pomiędzy polityką społeczną, gospodarczą i energetyczną, co utrudnia zintegrowane planowanie inwestycji oraz ocenę ich efektów.

4. Cel 2: Tworzenie warunków dla konkurencyjnej i sprawiedliwej gospodarki, z poszanowaniem dla środowiska i klimatu

W części diagnostycznej SRP dostrzega rolę transformacji energetycznej w kształtowaniu konkurencyjności polskiej gospodarki. Trafną diagnozą jest wskazanie wysokiej emisyjności gospodarki jako bariery gospodarczej oraz uznanie wartości takich jak sprawiedliwość oraz poszanowanie dla środowiska i klimatu jako kluczowych dla konkurencyjnej gospodarki.

Strategia traktuje jednak transformację jedynie jako źródło zagrożeń (również związanych z zaniechaniem jej wdrożenia). **Brakuje wystarczającego podkreślenia szans płynących z transformacji.** Uniezależnienie polskiej gospodarki od drogich i w większości importowanych paliw kopalnych może pozwolić na obniżenie kosztów energii oraz poprawić jej odporność na szoki zewnętrzne. Z punktu widzenia innowacyjności z kolei istotnym i pominiętym aspektem jest rola Polski w łańcuchach wartości czystego przemysłu (np. OZE, baterie, pompy ciepła, elektromobilność). Strategia mogłaby w większym stopniu dostrzegać potencjał tych obszarów do wzmacniania konkurencyjności.

Jednocześnie warto w większym stopniu wskazać na ogólnoeuropejskie wyzwania w tym obszarze (np. konkurencja ze strony Chin w produkcji czystych technologii) oraz ich powiązania z krajową polityką rozwojową, a także działania podejmowane obecnie na poziomie europejskim w ramach **unijnego Paktu na rzecz Czystego Przemysłu**. Należy uzupełnić Strategię o odniesienia do celów i instrumentów Paktu: obniżenia cen energii, zmniejszenia zależności od importu paliw kopalnych, wzmocnienia popytu na czyste technologie oraz zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych. W tym kontekście należy również podkreślić w części diagnostycznej **znaczenie elektryfikacji gospodarki**, która już dziś jest kluczowym wektorem konkurencyjności (w szczególności wobec Chin), a która w Polsce postępuje w niewystarczającym tempie. Na przykład, elektryfikacja zużycia energii w przemyśle w Polsce wynosi tylko 26%, w porównaniu z 32% dla całej UE (dane dla 2023 r. za Eurostatem).

4.1 Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej

W ramach priorytetu 2.2. „Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej” należy wzmocnić powiązanie działań ze społeczno-gospodarczymi oraz środowiskowymi celami rozwojowymi. Kluczowym postulatem jest **uzupełnienie Strategii o pojęcie ubóstwa transportowego**, które – obok wykluczenia transportowego – pozwala pełniej uchwycić ekonomiczny wymiar problemu ograniczonej mobilności oraz zintegrować politykę transportową z celami społecznymi. Włączenie tego pojęcia zwiększyłoby spójność dokumentu z Polityką Społeczną Klimatyczną (PSK) oraz umożliwiłoby skuteczniejsze projektowanie działań i wskaźników.

Konieczne jest również silniejsze powiązanie polityki transportowej z celami klimatyczno-energetycznymi, w tym **lepsze uwzględnienie w Strategii narzędzi dekarbonizacji sektora**

– takich jak wdrożenie ETS2, rozwój stref czystego transportu czy wspieranie mobilności niskoemisyjnej. Włączenie tego aspektu umożliwiłoby traktowanie rozwoju mobilności nie tylko jako kwestii infrastrukturalnej, lecz także jako ważnego narzędzia realizacji celów klimatycznych i poprawy jakości życia.

Wspólnie te postulaty wskazują, że **skuteczna polityka mobilności powinna łączyć wymiar społeczny z klimatycznym**, zapewniając zarówno dostępność transportu dla wszystkich grup społecznych, jak i redukcję emisji w sektorze transportowym. Takie podejście pozwoli Strategii pełnić funkcję integrującą – łączącą cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe w ramach spójnej wizji zrównoważonego rozwoju kraju.

4.2 Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm

Diagnoza przedstawiona w dokumencie jest ogólna i skupia się na niedofinansowaniu sektora MŚP oraz innych barierach jego rozwoju, wątlej współpracy nauki z biznesem oraz niskiej skalowalności działalności gospodarczej w Polsce. W kluczowych wyzwaniach dla polityki publicznej pominięto jednak ważne aspekty, takie jak **jakość ładu korporacyjnego spółek Skarbu Państwa** wagę którego podkreśla m.in. [Bank Światowy \(2024\)](#), czy procesy toczące się na poziomie UE takie jak inicjatywy **pogłębienia integracji wspólnego rynku**, w tym w zakresie **unii rynków kapitałowych**, tworzenia **28. systemu prawnego** oraz zwiększania wsparcia innowacji i przemysłu w ramach kolejnej perspektywy finansowej (**Fundusz Konkurencyjności**). Inicjatywy te tworzą zarazem nowe szanse, jak i wyzwania dla skalowania polskich firm, zwiększając skalę możliwego sukcesu rynkowego, a jednocześnie zwiększając presję konkurencyjną, co powinno być rozpoznane w wyzwaniach strategicznych.

W odpowiedzi na powyższe wyzwania Strategia powinna uwzględniać działania na rzecz:

- **strukturalnych reform poprawiających produktywność wykorzystania majątku spółek Skarbu Państwa** 1) strategiczny przegląd spółek SP pod kątem możliwości ich **prywatyzacji giełdowej** w celu wzmocnienia roli polskiego kapitału prywatnego w gospodarce, 2) pakiet działań na rzecz **wzmocnienia ładu korporacyjnego** w spółkach, w przypadku których prywatyzacja giełdowa uznana zostanie za niezasadną.,
- **przygotowania krajowych oraz regionalnych systemów wsparcia firm do pogłębienia integracji i wzmocnienia konkurencji na rynku europejskim**. Wsparcie regionalne i krajowe powinno w większym stopniu budować przewagi konkurencyjne w skali ogólnoeuropejskiej, w tym przygotowując i zachęcając firmy polskie do wczesnego angażowania się w konkursy ogólnoeuropejskie.

4.3 Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii

W zakresie Priorytetu 2.4 Strategia słusznie wskazuje na potrzebę uzupełniania horyzontalnej polityki przemysłowej (Priorytet 2.3) przez działania skierowane do wybranych sektorów, podkreślając przy tym że uzasadnieniem dla interwencji nie jest jedynie chęć poprawy konkurencyjności, ale też inne cele, w tym zapewnienie bezpieczeństwa i odporności Polski oraz UE przez utrzymanie kontroli nad krytycznymi łańcuchami dostaw w warunkach rosnącego interwencjonizmu oraz protekcjonizmu w skali globalnej.

Jednocześnie jednak **dokument jedynie częściowo uwzględnia ogólnoeuropejskie ramy aktywnej polityki przemysłowej** stworzone w ostatnich latach (np. platforma STEP, CISAF) lub też obecnie formułowane, w szczególności w ramach **Paktu na rzecz Czystego Przemysłu**. W przypadku **technologii kluczowych i krytycznych** skutkuje to brakiem jasnego powiązania działań skupionych na krajowej diagnozie priorytetowych obszarów interwencji a planowanym wzmocnieniem wsparcia opartego na istniejących ramach europejskich (zgodnych z zakresem platformy STEP oraz mechanizmu IPCEI). W przypadku **dekarbonizacji przemysłu** Strategia powiela kluczowe elementy Paktu na rzecz Czystego Przemysłu (np. wsparcie dla przemysłów energochłonnych, przyspieszenie procedur, nowe podejście do zamówień publicznych), jednak bardzo wybiórczo przywołuje odpowiednie europejskie inicjatywy. Całkowicie pominięte są już obowiązujące, kluczowe dla transformacji przemysłu nowe ramy pomocy publicznej CISAF. O ile wspomniane jest nowe unijne podejście do zamówień publicznych, to brakuje odniesień np. do zapowiadanego *Industrial Accelerator Act* czy też Banku dekarbonizacji przemysłu.

Również w przypadku **przyspieszenia procedur administracyjnych** konkretne zapisy w ramach Priorytetu 2.4 odnoszą się jedynie do Obszarów Przyspieszonego Rozwoju OZE (OPRO), brakuje jednak szczegółów, konkretnego harmonogramu oraz wskazania podmiotów odpowiedzialnych za pozostałe inicjatywy: udrożnienie wąskich gardeł proceduralnych, cyfryzacja oraz integracja danych, piaskownice regulacyjne. Działania te mają charakter systemowy oraz międzysektorowy, a **brak postępów w usprawnieniu permittingu pogorszy pozycję konkurencyjną Polski na tle reszty państw UE** wobec zapowiadanego w ramach Paktu dla czystego przemysłu nowego impulsu na rzecz przyspieszania procedur dla inwestycji w infrastrukturę energetyczną i przemysłową.

Porównanie zapisów Strategii dotyczących technologii krytycznych oraz wsparcia dekarbonizacji przemysłu wskazują, że w przypadku tego drugiego obszaru zabrakło uporządkowanego podejścia do zaprojektowania działań. **W obecnej formie Strategia nie przedstawia nawet zapowiedzi kluczowych rozstrzygnięć dla dekarbonizacji przemysłu:**

- brak jest wskazania instytucji odpowiedzialnych za realizację działań w tym obszarze,
- brak jest jasnej logiki uporządkowania technologii dekarbonizacyjnych; nie jest jasne, dlaczego technologie CCS/CCU zostały wskazane odrębnie od reszty technologii, nie jest jasne o jakich źródłach OZE mowa (np. biomasa, wiatr, słońce), jaka jest rola elektryfikacji (zarówno w oparciu o OZE jak i pozostałe zeroemisyjne źródła energii), jakie jest podejście do wodoru innego niż odnawialny.

Brak systemowego podejścia jest o tyle istotny, że transformacja przemysłowa w poszczególnych branżach energochłonnych będzie opierała się na połączeniu kilku rodzajów technologii, w szczególności: bezpośredniej elektryfikacji, zastosowaniu zeroemisyjnych oraz odnawialnych gazów, technologiach CCS/CCU (por. str. 42 [raportu Instytutu Reform na temat transformacji branż energochłonnych](#)). W praktyce oznacza to, że **zaplanowanie transformacji przemysłowej wymaga koordynacji na poziomie poszczególnych branż oraz między branżami w zakresie wykorzystania wspólnych zasobów oraz infrastruktury** (elektrycznej, wodorowej, transportu i składowania CO₂, zasoby biomasy i biopaliw). Dlatego też Strategia powinna – podobnie jak w przypadku technologii kluczowych i krytycznych – uwzględniać **przygotowanie dokumentu strategicznego (mapy drogowej) integrującej perspektywy poszczególnych branż oraz zeroemisyjnych technologii** jako pierwszego, kluczowego działania na rzecz uporządkowania dalszego wsparcia regulacyjnego oraz finansowego dla dekarbonizacji polskiego przemysłu.

4.4 Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna

Strategia dobrze określa mapę wyzwań i działań dotyczących transformacji energetycznej, ale zupełnie pomija elektryfikację jako zmianę systemową. Wymaga ona koordynacji pomiędzy różnych sektorami gospodarki, zapewnienia odpowiednich bodźców (inwestycyjnych oraz do bieżącej elastycznej współpracy z systemem energetycznym) i synergii między produkcją, magazynowaniem i wykorzystaniem energii.

Strategia powinna więc zawierać **kluczowe przekrojowe działanie w zakresie wsparcia elektryfikacji**, obejmujące:

- wspieranie integracji sektorowej,
- wyznaczenie obszarów priorytetowych do elektryfikacji,
- dostosowanie taryf i opłat w kierunku wspierania efektywnej elektryfikacji.

Elektryfikacja przełoży się na konkurencyjność gospodarki i produkcję urządzeń *cleantech* w Europie i Polsce, dziś w dużej mierze uzależnionej od importu z Chin. Dla Komisji Europejskiej elektryfikacja jest ważnym elementem odnowy konkurencyjności i reindustrializacji. Widać to chociażby w ogłoszonym w tym roku Pakcie dla czystego przemysłu i szeregu działań na rzecz zwiększenia poziomu elektryfikacji całej gospodarki UE z 21,3% w 2022 roku do 32% w 2030 roku (wskaźnik kierunkowy wyznaczony przez Komisję Europejską, konieczny do realizacji celów klimatycznych).

Wymienione w dokumencie działania zmierzające do stworzenia warunków dla rozwoju OZE są niewystarczające. Pominięte zostały bowiem działania takie jak: zwiększanie akceptacji społecznej przez aktywną politykę komunikacyjną państwa, odniesienie do celów i działań przewidzianych w KPEiK, integracja istniejących źródeł energii, zwiększanie elastyczności systemu. Obszary Przyspieszonego Rozwoju OUE wymienione jako kluczowe działanie w tym aspekcie nie pojawia się w Załączniku 1 ani we wskaźnikach z Załącznika 2, co jest istotnym pominięciem.

Warto też rozbudować wątki dotyczące **bezpieczeństwa energetycznego, infrastruktury sieciowej i surowcowej**. Strategia powinna odnosić się do planów rozwoju sieci przesyłowych i dystrybucyjnych (OSD i OSP), uwzględniać rolę połączeń transgranicznych w ramach wspólnego rynku energii oraz wskazywać mechanizmy rozwoju zdolności do odzyskiwania i recyklingu surowców krytycznych. Należy również uwzględnić ryzyka związane z nadmiernym importem LNG, uzależnieniem od dostaw z państw niestabilnych politycznie oraz niepewnością związaną z dostępnością zielonego wodoru.

Potrzebne jest również silniejsze zaakcentowanie **sprawiedliwej transformacji jako procesu o wymiarze społecznym i redystrybucyjnym, a nie jedynie regionalnym**. Powinna ona obejmować działania zmniejszające ubóstwo energetyczne i transportowe, wspierać przekwalifikowanie pracowników w sektorach dotkniętych zmianą oraz umożliwiać wykorzystanie środków ze Społecznego Funduszu Klimatycznego i ewentualnego krajowego funduszu transformacyjnego. Włączenie tych elementów w logikę priorytetu 2.5 wzmocniłoby jego spójność i skuteczność, łącząc cele klimatyczne, gospodarcze i społeczne w ramach jednej, kompleksowej strategii transformacji energetycznej Polski.

W całym priorytecie brakuje odniesienia do **celów KPEiK** (takich jak obniżenie emisyjności, poprawa efektywności energetycznej, bezpieczeństwo energetyczne, wewnątrzunijny rynek energii, społeczny aspekt transformacji), które jasno pokazują, jaka będzie trajektoria zmian do roku 2030 i w perspektywie 2040 (zakres czasowy analiz zawartych w KPEiK) i jako takie mogłyby zwiększyć czytelność priorytetu.

4.5 Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu

Dokument w dużej mierze trafnie identyfikuje kluczowe wyzwania w ramach tego priorytetu, jednak jego zapisy wymagają aktualizacji, doprecyzowania i poszerzenia, aby skuteczniej wspierać proces transformacji środowiskowej i energetycznej.

Wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja budynków stanowi właściwie zdefiniowany kierunek działań, ale jego zakres należy rozszerzyć. Słusznie wskazano rolę programu „Czyste Powietrze” w poprawie jakości powietrza i efektywności energetycznej budynków jednorodzinnych, jednak program ten obejmuje ograniczoną grupę beneficjentów i nie odpowiada na potrzeby mieszkańców budynków wielorodzinnych ani użytkowników kotłowni gazowych i olejowych, które również powinny być sukcesywnie eliminowane. W Planie działań na lata 2026–2029 należy więc uwzględnić dodatkowe instrumenty – w tym rozwiązania przewidziane w **Planie Społeczno-Klimatycznym** (PSK) oraz programy wspierające **termomodernizację budynków wielorodzinnych**, np. Program TERMO, **w powiązaniu z transformacją ciepłownictwa**. Konieczne jest również uwzględnienie nowych uwarunkowań unijnych – w szczególności zapisów dyrektywy EPBD, która zakłada dążenie do wycofania kotłowni na paliwa kopalne do 2040 r., oraz dostosowanie działań do wdrożenia systemu ETS2, który wpłynie na koszty ogrzewania. Wskazane jest także opracowanie spójnego systemu wsparcia osób zagrożonych ubóstwem energetycznym – obejmującego nie tylko jednorazowe dodatki, lecz trwałe, dochodowo ukierunkowane mechanizmy oraz doradztwo w ramach tzw. one-stop shopów, zgodnie z wytycznymi EPBD.

Poprawa efektywności energetycznej gospodarki to obszar, który wymaga pilnego doprecyzowania. Mimo że Strategia odwołuje się do celów zwiększenia efektywności zużycia energii finalnej i obowiązków instytucji publicznych w tym zakresie, brakuje przypisanych wskaźników i kamieni milowych umożliwiających ocenę postępu. Należy wyraźnie powiązać działania SSRK z **zasadą „efektywność energetyczna przede wszystkim”**, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej z 2024 r., i przyjąć wskaźniki oparte na KPEiK – np. dotyczące oszczędności energii finalnej, stopnia elektryfikacji ciepłownictwa czy redukcji emisyjności budynków. Jednocześnie wskazane jest doprecyzowanie definicji efektywności energetycznej w zgodzie z obowiązującą ustawą, tak aby odnosiła się do skuteczności wykorzystania energii, a nie jej źródła lub ceny.

W obszarze gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ) Strategia wymaga gruntownego uzupełnienia i aktualizacji. Brakuje odniesienia do obecnych wyzwań oraz nowej krajowej strategii GOZ, która zastąpiłaby dokument z 2019 r. i uwzględniała najnowsze cele oraz regulacje unijne. W szczególności należy doprecyzować definicję GOZ, rozszerzyć zakres o kluczowe branże (elektronika, pojazdy, tworzywa sztuczne, tekstylia, budownictwo, żywność) oraz wprowadzić wskaźnik cyrkularności gospodarki jako miernik postępu. Należy również rozszerzyć podejście do systemu kaucyjnego, który powinien obejmować nie tylko opakowania, lecz także inne sektory, takie jak materiały budowlane czy tekstylia.

Podsumowując, **priorytet 2.6 wymaga doprecyzowania w kierunku pełniejszej integracji działań środowiskowych, energetycznych i społecznych.** Aktualizacja danych, uzupełnienie luk wskaźnikowych, rozwinięcie instrumentów wsparcia dla budynków wielorodzinnych i osób zagrożonych ubóstwem energetycznym oraz przyjęcie kompleksowego podejścia do GOZ pozwolą zwiększyć skuteczność i spójność realizacji celów tego priorytetu w perspektywie do 2035 roku.

5. Cel 3: Wzmocnienie bezpieczeństwa, odporności i sprawności państwa

W części dotyczącej bezpieczeństwa i odporności państwa Strategia prezentuje **zbyt wąskie ujęcie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa narodowego**. W aktualnym brzmieniu gospodarczy wymiar bezpieczeństwa został ograniczony niemal wyłącznie do przemysłu obronnego i jego wpływu na zdolności obronne państwa. Pominęto natomiast kluczowe znaczenie sektora energetycznego i paliwowego czy polityki klimatycznej, które w istotny sposób determinują stabilność gospodarczą, społeczną i obronną kraju i jako takie powinny być analizowane jako część infrastruktury krytycznej.

Brakuje wyraźnego potraktowania **polityki klimatycznej jako integralnej części bezpieczeństwa gospodarczego**. Kwestie militarne, cyberbezpieczeństwo czy odporność instytucji opisano szeroko, natomiast wymiar klimatyczny traktowany jest wciąż jako uzupełnienie polityki gospodarczej. W efekcie brakuje precyzyjnych mechanizmów, które pokazywałyby, w jaki sposób transformacja energetyczna zwiększy odporność gospodarki na szoki cenowe, zakłócenia w łańcuchach dostaw czy skutki zmian klimatu. To luka, która ogranicza potencjał strategii do integrowania różnych polityk w spójną całość. Doświadczenia wojny w Ukrainie i kryzysu energetycznego jasno pokazały, że stabilność gospodarki i ochrona klimatu są ściśle powiązane i nie powinny być w odrębnych rozdziałach strategii. Współczesne podejście do bezpieczeństwa narodowego (UE, NATO, OECD) traktuje bezpieczeństwo energetyczne, klimatyczne i środowiskowe jako jego kluczowe filary.

W obecnej wersji sektor energetyczny pojawia się jedynie jako element infrastruktury krytycznej, bez uwzględnienia jego strategicznej roli w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, ciągłości działania państwa, odporności gospodarki oraz w utrzymaniu zdolności produkcyjnych i finansowych niezbędnych do rozwoju także sił zbrojnych. Nie jest możliwe długofalowe zwiększanie nakładów na obronność w gospodarce, która nie rozwija się w sposób stabilny i zrównoważony energetycznie.

Ponadto, **Strategia w ograniczony sposób traktuje zagrożenia naturalne**. Wskazuje na potrzebę ochrony infrastruktury krytycznej przed klęskami żywiołowymi, lecz nie rozwija roli polityki środowiskowej i klimatycznej jako narzędzia prewencji. Brakuje refleksji nad tym, że właściwe zarządzanie zasobami środowiskowymi może znacząco ograniczać skalę i skutki katastrof naturalnych (susze, powodzie, pożary, osuwiska), a przez to zwiększać bezpieczeństwo ludności i infrastruktury.

Pominięta została również **transformacja energetyczna jako źródło nowych wyzwań i szans dla bezpieczeństwa narodowego**. Nie wskazano, jak zmiany technologiczne, odchodzenie od paliw kopalnych, rozwój OZE, wodoru czy magazynowania energii mogą wpływać na odporność systemu państwa, łańcuchy dostaw, rynek pracy i lokalne społeczności. Transformacja stanowi zarówno krótkoterminowe, ale poważne wyzwanie dla stabilności państwa – poprzez destabilizację tradycyjnego modelu energetycznego i gospodarczego – jak i długoterminową szansę na poprawę bezpieczeństwa w szeregu obszarów: od poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki, co jest niezbędne dla zapewnienia zasobów dla

modernizacji wojska, dyplomacji i administracji, poprzez zwiększenie odporności systemu energetycznego, redukcję zależności importowej i wzrost bezpieczeństwa dostaw (niewykorzystane w SRP są koncepcje takie jak: efektywność energetyczna, energetyka rozproszona), aż po zapewnienie dostępu do energii na ewentualnym polu walki.

W Strategii brakuje także analizy wpływu zmian klimatu na stabilność państwa i bezpieczeństwo ludności — w tym potencjalnych konsekwencji migracyjnych, społecznych i gospodarczych. **Zmiany klimatu mogą bowiem w przyszłości generować kryzysy o charakterze systemowym, podobnie jak konflikty zbrojne czy cyberzagrożenia.**

6. Podsumowanie

Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. ma realną szansę stać się narzędziem przełamującym silosowość, inercję oraz krótkowzroczność polskiej polityki rozwojowej. Dokument został opracowany w sposób uporządkowany i logiczny, a jego struktura umożliwia przedstawienie uporządkowanego podejścia państwa do polityki rozwojowej na kolejną dekadę. Diagnoza przekrojowa oraz dla poszczególnych obszarów tematycznych stanowi solidną podstawę do określenia i wdrożenia szczegółowych działań.

Pełne wykorzystanie potencjału Strategii wymaga jednak jej dopracowania, tak, by uczynić ją bardziej kompletną, gotową do zoperacjonalizowania, a także spójną z celami krajowymi oraz europejskimi. Kluczowe zmiany niezbędne do wdrożenia obejmują:

I. Zapewnienie kompletności Strategii pod kątem przypisania odpowiedzialności, określenia harmonogramów oraz mierzenia postępów

Strategia Rozwoju Polski do 2035 r. powinna zachować pełną spójność i kompleksowość w prezentowaniu kierunków działań, obejmując zarówno ich treść merytoryczną, jak i elementy wdrożeniowe. W obecnym kształcie widać znaczące braki w tych obszarach. W wymiarze wdrożeniowym w szczególności brakuje przypisania odpowiedzialności (instytucji wiodących i wspierających), harmonogramów realizacji oraz wskaźników efektywności (KPI) dla celów i priorytetów. Jedynie dla nielicznych działań ujętych w *Załączniku 1 (Plan działań na lata 2026–2029)* zostały określone instytucje odpowiedzialne za ich wdrożenie wraz z harmonogramem, a wskaźniki pojawiają się fragmentarycznie – głównie na poziomie ogólnych kierunków działań, a nie konkretnych rezultatów.

Tabela 2. Ocena kompletności elementów Strategii Rozwoju Polski do 2035 r.

Element Strategii	Przypisanie odpowiedzialności	Harmonogram	Wskaźniki KPI
Cele	Brak	Brak	Brak
Priorytety	Brak	Brak	Brak
Działania	Dla nielicznych działań ujętych w <i>Załączniku 1. (Plan działań na lata 2026-2029)</i>		Częściowo (na poziomie kierunków działań)

Źródło: opracowanie własne

Taki stan rzeczy powoduje, że Strategia, choć koncepcyjnie spójna, traci na operacyjności i trudniej będzie ją monitorować oraz rozliczać z efektów. Dlatego niezbędne jest wzmocnienie części wdrożeniowej dokumentu poprzez:

- **przypisanie odpowiedzialności** za realizację poszczególnych celów i działań do konkretnych instytucji wiodących i wspierających,
- opracowanie ramowego **harmonogramu działań**, wskazującego etapy realizacji i kluczowe kamienie milowe,

- doprecyzowanie **wskaźników sukcesu (KPI)**, które umożliwią mierzenie postępów w sposób obiektywny i porównywalny.

Jednocześnie warto doprecyzować, że **Załącznik 1**, jeśli jego celem jest wskazanie działań o szczególnym znaczeniu, **powinien być nazwany wprost jako „Działania priorytetowe”**, przy zachowaniu pełnego mapowania wszystkich działań w strategii. Konieczne jest przy tym przedstawienie uzasadnienia wyboru poszczególnych działań jako priorytetowych. Pozwoli to utrzymać równowagę między potrzebą priorytetyzacji a koniecznością zachowania całościowego obrazu rozwoju kraju. Dzięki temu Strategia stanie się dokumentem gotowym do operacjonalizacji, stanowiąc solidną podstawę do koordynacji polityk publicznych.

II. Uzupełnienie listy kluczowych działań w Załączniku 1. (Plan działań na lata 2026-2029)

W Planie (priorytetowych) działań na lata 2026-2029 r. należy uwzględnić kluczowe działania o charakterze międzysektorowym oraz systemowym, które mają zasadnicze znaczenie dla transformacji gospodarczej i energetycznej kraju, w szczególności:

- **Mapa drogowa transformacji przemysłu** – łącząca perspektywy różnych sektorów oraz technologii, przedstawiając na tej podstawie konkretny zestaw instrumentów wsparcia dla polskiego przemysłu, w szczególności branż energochłonnych,
- **Elektryfikacja gospodarki** – jako zestaw działań przekrojowych i sektorowych realizujący cele klimatyczne oraz wzmacniające konkurencyjność gospodarki,
- **Usprawnienie permittingu (procedur administracyjnych) dla inwestycji energetycznych oraz przemysłowych** – jako warunek realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych w sposób terminowy oraz efektywny kosztowo.
- **Transformacja ciepłownictwa oraz budynków wielorodzinnych** – jako zintegrowane działanie łączące dwa powiązane elementy zasobu infrastrukturalnego kraju.
- **Walka z ubóstwem energetycznym i transportowym** – z uwzględnieniem środków w ramach Planu Społeczno-Klimatycznego.

Działania te powinny zostać opisane co najmniej z takim samym poziomem szczegółowości, jak działania dotyczące technologii krytycznych czy systemu publicznego transportu zbiorowego.

III. Lepsze uwzględnienie obecnego kształtu się oraz planowanych zmian polityk rozwojowych na poziomie europejskim

Strategia powinna w większym stopniu odnosić się do kontekstu unijnego. Strategia może i powinna pełnić podwójną rolę, jako:

- **podstawa stanowiska negocyjacyjnego Polski na szczeblu unijnym**, w tym w zakresie przyszłych ram finansowych UE na lata 2028-2034,
- **narzędzie przygotowujące Polskę do maksymalnego wykorzystania istniejących oraz nowych mechanizmów unijnych** do wsparcia rozwoju kraju.

Warto w tym kontekście odnieść się do programów takich jak CISAF (Critical Infrastructure and Supply Chain Act Facility) oraz innych inicjatyw wspierających odporność przemysłową, technologiczną i energetyczną. Dokument mógłby także silniej akcentować powiązanie kwestii klimatu z odpornością gospodarczą i społeczną, pokazując, że działania proklimatyczne są jednocześnie działaniami zwiększającymi bezpieczeństwo i stabilność kraju.

IV. Zaproponowanie bardziej inkluzywnego systemu monitorowania wdrażania Strategii

Kluczowym elementem skutecznego wdrażania SRP jest stworzenie otwartego i inkluzywnego systemu monitorowania postępów. Powinien on obejmować:

- jasne wskaźniki realizacji,
- mechanizmy cyklicznego przeglądu i aktualizacji działań,
- **włączenie szerokiego grona interesariuszy** – w tym samorządów, środowisk biznesowych, naukowych i społecznych.

Taki system zapewni większą **transparentność** procesu wdrażania oraz umożliwi bieżące reagowanie na zmiany w otoczeniu gospodarczym i regulacyjnym. Uczyni to Strategię dokumentem żywym, realnie wspierającym długofalowy rozwój kraju.

Projekt Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. ma wszystkie atuty, by stać się strategicznym dokumentem wyznaczającym kierunek rozwoju Polski w najbliższej dekadzie. Kluczowe jest jednak pełne wykorzystanie potencjału dokumentu poprzez doprecyzowanie struktury, dodanie brakujących wątków horyzontalnych, mocniejsze osadzenie w kontekście europejskim oraz wprowadzenie inkluzywnego systemu monitorowania. Dzięki temu Strategia będzie nie tylko ambitna w założeniach, ale i skuteczna w realizacji.

Załącznik 1. Uwagi złożone przez Instytut Reform w ramach konsultacji publicznych Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. w październiku 2025 r.

Lp.	Część dokumentu	Strona	Treść uwagi
1.	Część kierunkowa	14-52; 53-57	- W Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. cele strategiczne zostały sformułowane w sposób rozłączny, co prowadzi do silosowości polityk publicznych i ogranicza możliwość zintegrowanego zarządzania rozwojem państwa. W szczególności brakuje spójnego opisu zależności między Celem 2 (konkurencyjność gospodarki, transformacja energetyczna) a Celem 3 (bezpieczeństwo i odporność państwa) – mimo że oba odnoszą się do tego samego fundamentu rozwoju: odporności gospodarki i stabilności systemowej państwa. Strategia nie pokazuje, w jaki sposób rozwój konkurencyjnej, innowacyjnej i niskoemisyjnej gospodarki wzmacnia bezpieczeństwo narodowe, ani jak system bezpieczeństwa energetycznego, surowcowego i obronnego wpływa na atrakcyjność inwestycyjną, stabilność makroekonomiczną i zdolność rozwojową kraju. Konkurencyjność gospodarki i bezpieczeństwo państwa są współzależne: - konkurencyjna, innowacyjna gospodarka zapewnia zasoby niezbędne dla realizacji przez państwo zadań z zakresu obronności, zapewnienia dobrej jakości infrastruktury oraz usług publicznych, - jednocześnie bezpieczne otoczenie (energetyczne, surowcowe, cyfrowe) jest warunkiem przewidywalności i stabilności dla inwestycji i rozwoju przedsiębiorczości. - Zgodnie z polityką UE (m.in. Europejski Zielony Ład, Pakt na rzecz Czystego Przemysłu, Kompas Strategiczny Unii Europejskiej), odporność gospodarki, transformacja energetyczna i bezpieczeństwo są traktowane jako trzy powiązane filary konkurencyjności Europy. - Doświadczenia ostatnich lat – kryzys energetyczny po agresji Rosji na Ukrainę, zaburzenia łańcuchów dostaw i wzrost kosztów surowców – dowodzą, że konkurencyjność gospodarcza i bezpieczeństwo państwa są współzależne i powinny być traktowane komplementarnie, a nie odrębnie. - Brak wzajemnych odniesień w SRP ogranicza skuteczność monitoringu i ewaluacji polityk.

2.	Część kierunkowa	39-43; 56-57	W części dotyczącej bezpieczeństwa i odporności państwa Strategia prezentuje zbyt wąskie ujęcie gospodarczych podstaw bezpieczeństwa narodowego. W aktualnym brzmieniu gospodarczy wymiar bezpieczeństwa został ograniczony niemal wyłącznie do przemysłu obronnego i jego wpływu na zdolności obronne państwa. Pominięto natomiast kluczowe znaczenie sektora energetycznego i paliwowego czy polityki klimatycznej, które w istotny sposób determinują stabilność gospodarczą, społeczną i obroną kraju. Brakuje wyraźnego potraktowania polityki klimatycznej jako integralnej części bezpieczeństwa gospodarczego. Kwestie militarne, cyberbezpieczeństwo czy odporność instytucji opisano szeroko, natomiast wymiar klimatyczny traktowany jest wciąż jako uzupełnienie polityki gospodarczej. W efekcie brakuje precyzyjnych mechanizmów, które pokazywałyby, w jaki sposób transformacja energetyczna zwiększy odporność gospodarki na szoki cenowe, zakłócenia w łańcuchach dostaw czy skutki zmian klimatu. To luka, która ogranicza potencjał strategii do integrowania różnych polityk w spójną całość. Doświadczenia wojny w Ukrainie i kryzysu energetycznego jasno pokazały, że stabilność gospodarki i ochrona klimatu są ściśle powiązane i nie powinny być w odrębnych rozdziałach strategii. Współczesne podejście do bezpieczeństwa narodowego (UE, NATO, OECD) traktuje bezpieczeństwo energetyczne, klimatyczne i środowiskowe jako jego kluczowe filary. W obecnej wersji sektor energetyczny pojawia się jedynie jako element infrastruktury krytycznej, bez uwzględnienia jego strategicznej roli w zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego, ciągłości działania państwa, odporności gospodarki oraz w utrzymaniu zdolności produkcyjnych i finansowych niezbędnych do rozwoju także sił zbrojnych. Nie jest możliwe długofalowe zwiększanie nakładów na obronność w gospodarce, która nie rozwija się w sposób stabilny i zrównoważony energetycznie. Ponadto, Strategia w ograniczony sposób traktuje zagrożenia naturalne. Wskazuje na potrzebę ochrony infrastruktury krytycznej przed klęskami żywiołowymi, lecz nie rozwija roli polityki środowiskowej i klimatycznej jako narzędzia prewencji. Brakuje refleksji nad tym, że właściwe zarządzanie zasobami środowiskowymi może znacząco ograniczać skalę i skutki katastrof naturalnych (susze, powodzie, pożary, osuwiska), a przez to zwiększać bezpieczeństwo ludności i infrastruktury. Pominięta została również transformacja energetyczna jako źródło nowych wyzwań i szans dla bezpieczeństwa narodowego. Nie wskazano, jak zmiany technologiczne, odchodzenie od paliw
----	------------------	-----------------	--

			kopalnych, rozwój OZE, wodoru czy magazynowania energii mogą wpływać na odporność systemu państwa, łańcuchy dostaw, rynek pracy i lokalne społeczności. Transformacja stanowi zarówno krótkoterminowe, ale poważne wyzwanie dla stabilności państwa – poprzez destabilizację tradycyjnego modelu energetycznego i gospodarczego - jak i długoterminową szansę na poprawę bezpieczeństwa w szeregu obszarów: od poprawy konkurencyjności polskiej gospodarki, co jest niezbędne dla zapewnienia zasobów dla modernizacji wojska, dyplomacji i administracji, poprzez zwiększenie odporności systemu energetycznego, redukcję zależności importowej i wzrost bezpieczeństwa dostaw (niewykorzystane w SRP są koncepcje takie jak: efektywność energetyczna, energetyka rozproszona), aż po zapewnienie dostępu do energii na ewentualnym polu walki. W Strategii brakuje także analizy wpływu zmian klimatu na stabilność państwa i bezpieczeństwo ludności — w tym potencjalnych konsekwencji migracyjnych, społecznych i gospodarczych. Zmiany klimatu mogą bowiem w przyszłości generować kryzysy o charakterze systemowym, podobnie jak konflikty zbrojne czy cyberzagrożenia.
3.	Część diagnostyczna	17-28	W części diagnostycznej SRP dostrzega rolę transformacji energetycznej w kształtowaniu konkurencyjności polskiej gospodarki (str. 17- 28). Trafną diagnozą jest uznanie wysokiej emisyjności gospodarki za barierę dla konkurencyjności. Mocnym punktem jest też uznanie wartości takich jak sprawiedliwość oraz poszanowanie dla środowiska i klimatu jako kluczowych dla konkurencyjnej gospodarki.
4.	Część diagnostyczna	27	Strategia traktuje jednak transformację (lub jej brak) jedynie jako barierę dla konkurencyjności (Str.27). Brakuje za to dostrzeżenia pozytywnej roli transformacji. Uniezależnienie polskiej gospodarki od drogich i w większości importowanych paliw kopalnych może pozwolić na obniżenie kosztów energii. Z punktu widzenia innowacyjności z kolei istotnym i pominiętym aspektem jest rola Polski w łańcuchach wartości czystego przemysłu, czyli technologii takich jak elektrownie wiatrowe, baterie czy pompy ciepła. Strategia mogłaby w większym stopniu dostrzegać potencjał tych obszarów do wzmocnienia konkurencyjności.

5.	Część diagnostyczna	17-28	Część diagnostyczna (s.17-27) wymaga uzupełnienia w zakresie powiązań konkurencyjności i dekarbonizacji. Dotyczy to zarówno wyzwań (np. konkurencja ze strony Chin w produkcji czystych technologii), jak i szans (np. mocna pozycja Polski w UE pod względem produkcji baterii i pomp ciepła). Punktem odniesienia powinny być wyzwania zidentyfikowane w Raporcie Draghiego (w szczególności rozdział 3) i unijny Pakt na rzecz Czystego Przemysłu.
6.	Część diagnostyczna	27	Zagrożenie dla konkurencyjności w podrozdziale 4 (s.27). Wysoka emisyjność gospodarki odnosi się do pakietu Fit for 55, ale już nie do Paktu dla Czystego Przemysłu, który z punktu widzenia konkurencyjności będzie miał kluczowe znaczenie w tej dekadzie. Wymaga to uzupełnienia przez wpisanie odniesień do celów Paktu dla Czystego przemysłu takich jak: obniżenie cen energii, zmniejszenie zależności od importu paliw kopalnych, wzmocnienia popytu na czyste technologie i zapewnienia bezpieczeństwa dostaw surowców krytycznych.
7.	Część diagnostyczna	27	Część dotycząca emisyjności gospodarki (s.27) wymaga również rozwinięcia w zakresie elektryfikacji gospodarki, która już dziś jest kluczowym wektorem konkurencyjności (w szczególności wobec Chin), a która w Polsce postępuje w niewystarczającym tempie. Na przykład, elektryfikacja zużycia energii w przemyśle w Polsce wynosi tylko 26%, w porównaniu z 32% dla całej UE (dane na 2023 rok) [Dane dotyczące elektryfikacji za Eurostat]
8.	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań	61	W opisie wyzwania, jakim jest niezadowalający stan techniczny zasobów mieszkaniowych (str. 61), warto wprost wymienić wyzwanie słabej efektywności energetycznej wielu budynków mieszkalnych i wysokiego udziału wykorzystywania węgla w ogrzewaniu indywidualnym. Są to czynniki wyraźnie zmniejszające jakość życia mieszkańców, która jest ważna nie tylko w kontekście priorytetu ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu, ale także zwiększania dostępności jakościowego zasobu mieszkaniowego. Na skalę wyzwania wskazują dane zawarte w czerwcowym projekcie Planu Społeczno-Klimatycznego (str. 48): „Co piąte mieszkanie znajduje się w budynku całkowicie pozbawionym izolacji ścian zewnętrznych, przy czym w budynkach jednorodzinnych odsetek ten wzrasta do 25%. Ponad 40% mieszkań mieści się w budynkach z izolacją o grubości od 5 do 12 cm, a jedynie co czwarte w budynkach z izolacją przekraczającą 12cm. Dodatkowo co trzecie mieszkanie znajduje się w budynku, w którym strop nad ostatnią kondygnacją lub poddasze pozostają nieocieplone”.

9.	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań	63-64	Rozwój zasobu mieszkań na wynajem: Warto w opisie działań odwołać się wprost do Planu Społeczno-Klimatycznego, w którym zapisane są Program Budownictwa Socjalnego i Komunalnego, Program Mieszkalnictwa Wspomaganego i treningowego oraz wspieranie renowacji budynków w komponencie regionalnym. Warto również wykorzystać opracowane na potrzeby PSK wskaźniki realizacji programów. Pozwoli to na zwiększenie spójności zakresu działań i powiązanych wskaźników.
10.	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań	63-64	Rozwój zasobu mieszkań na wynajem: Do wskaźników dla tego działania sugerujemy dodanie wskaźników opracowanych na rzecz PSK, m.in.: „Spadek odsetka gospodarstw domowych oczekujących na najem gminny”.
11.	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań	65	Poprawa warunków mieszkaniowych: W ramach poprawy warunków mieszkaniowych w budynkach wielorodzinnych powinna zostać podkreślona potrzeba jak najszybszego odejścia od węgla w ich ogrzewaniu i ogólnego zwiększenia ich efektywności energetycznej. To pierwsze wyzwanie jest szczególnie istotne w kontekście nadchodzącego wdrażania systemu ETS2. Obok wsparcia zasobu wybudowanego w technologii wielkopłytowej warto zaznaczyć potrzebę inwestycji w wyróżnione w PSK w ramach instrumentu renowacji budynków wielorodzinnych w komponencie regionalnym „wspólnoty budynków mieszkalnych wielolokalowych należących do wspólnot mieszkaniowych zlokalizowanych na terenach o szczególnie trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej, które np.: wchodziły w zasób zlikwidowanych PGR”.
12.	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań	65	Cele do osiągnięcia: Wśród celów dla priorytetu szczególnie brakuje wskaźnika związanego z poprawą warunków technicznych budynków, który mierzyłby postęp zgodnym z działaniem „Wsparcie realizacji przedsięwzięć remontowych w budynkach wielorodzinnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów gminnych”. Obecne cele skupiają się na zjawisku przeludnienia oraz udziale mieszkań komunalnym w nowym budownictwie. Można do tego celu wykorzystać wskaźnik Eurostatu „Odsetek ogółu ludności mieszkającej w budynkach z nieszczelnym dachem, wilgotnymi ścianami, podłogami lub fundamentami lub zgnilizną w ramach okiennych lub podłogowych” lub starać się wykorzystać wskaźniki, które korelują z ogólnym stanem technicznym budynku, takie jak poziom do stałego dostępu do bieżącej i ciepłej wody w budynkach mieszkalnych czy efektywność energetyczna budynków (np. poprzez

			wskaźnik średniego zużycia energii w budynkach jedno i wielorodzinnych zgodnie z projektem Krajowego Planu Renowacji Budynków [str. 32]).
13.	Priorytet 1.1: Zwiększenie dostępności mieszkań	65	Cele do osiągnięcia: Warto również rozważyć jako cel zmniejszenie liczby/udziału pustostanów w zasobie mieszkaniowym, co zwiększyłoby dostępność mieszkań zgodnie z Priorytetem 1.1.
14.	Załącznik 1. Plan działań na lata 2026-2029	2	Dla priorytetu 1.1 wyszczególniono tylko jedno działanie w planie na lata 2026-2029 – „Tworzenie zasobu społecznego, budownictwa czynszowego, w tym komunalnego. Szczególnie ważne jest, aby dodano działanie w ramach kluczowego kierunku „poprawa warunków mieszkaniowych”. Może być nim np. wydłużenie i większe wsparcie dla Programu TERMO w ramach wsparcia inwestycji w budynkach wielorodzinnych (m.in. premia remontowa).
15.	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	114-119	Dla spójności ekosystemu dokumentów o charakterze strategicznym należy rozważyć dodanie krótkiego opisu zjawiska ubóstwa transportowego opisanego w projekcie PSK obok wykluczenia transportowego. Takie uspoźnienie dokumentów pozwoliłoby na wykorzystanie szczegółowej diagnozy wypracowanej na rzecz PSK w Strategii (m.in. na rzecz wskaźników i celów w ramach priorytetu), a także efektywne wykorzystanie unijnych środków na rzecz zwiększenia jakości życia mieszkańców Polski. Pojęcie ubóstwa transportowego pozwoliłoby także na podkreślenie ekonomicznej strony wyzwania zapewnienia dostępności do transportu.
16.	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	114-119	W wyzwaniach warto również wspomnieć o nadchodzących inicjatywach, mających na celu dekarbonizację sektora transportu, m.in. wdrożenie ETS2, realizacja PSK czy tworzenie stref czystego transportu w miastach. Właściwie wdrożone będą one stanowiły ważny impuls do upowszechnienia transportu niskoemisyjnego i rozwoju transportu publicznego.

17.	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	125	Reforma systemu publicznego transportu zbiorowego: Warto wskazać, w jaki sposób Strategia planuje walczyć ze zdiagnozowanym zjawiskiem wykluczenia i ubóstwa transportowego. W tym celu warto wykorzystać diagnozę ubóstwa transportowego stworzoną na potrzeby PSK, w tym prognozy liczby osób zagrożonych ubóstwem transportowym.
18.	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	125	Reforma systemu publicznego transportu zbiorowego: W rozwoju miejskiego transportu publicznego oprócz wymienionych działań szczególnie istotna jest jego szybka dekarbonizacja, która jest łatwiejsza do przeprowadzenia niż na obszarach wiejskich. W tym celu warto oprócz rozwoju floty autobusowej podkreślić istotną rolę transportu tramwajowego w większych miastach.
19.	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	128	Brakuje wyjaśnienia, czym jest pojęcie ubóstwa transportowego, które pojawia się w ramach zwiększenia częstotliwości przewozów kolejowych (str.128). Ponadto większy nacisk powinien być położony na rozwój częstotliwości i zasięgu niż na zakup nowoczesnego taboru, który jest potrzebnym narzędziem do poprawy sytuacji, ale nie powinien być celem w samym w sobie.
20.	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	131	Wśród celów (str. 131) do osiągnięcia brakuje ogólnego wskaźnika osób korzystających z transportu publicznego, a nie jedynie pasażerów w transporcie kolejowym. Można również rozważyć cel obniżenia zjawiska wymuszonego posiadania pojazdu indywidualnego i mierzyć go wskaźnikiem liczby samochodów na określoną populację. Wraz z rozwojem transportu publicznego liczba posiadanych aut powinna się zmniejszać.
21.	Priorytet 2.2: Rozwój mobilności oraz infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej	131	Wśród celów (str. 131) brakuje odniesienia się do tego kierunku działania, takich jak wartość emisji w transporcie ogółem (na podstawie KPEiK).

22.	Załącznik 1. Plan działań na lata 2026-2029	2-45	W Planie działań na 2026-2029 (zał. 1) warto rozważyć dodanie dedykowanego działania związanego z ważnym problemem społeczno-gospodarczym, jakim jest wykluczenie lub ubóstwo transportowe. Problem wykluczenia transportowego został podkreślony w tekście głównym, jednak w celach i Planie działań ta diagnoza nie została odzwierciedlona. Cele i działania mogłyby w tym obszarze być ukierunkowane na rozwój publicznego transportu autobusowego na obszarach zagrożonych tym problemem, który jest bardziej efektywnym narzędziem do walki z nim niż kapitałochłonna i mało elastyczna w ofercie przewozowej kolej. Przykładowym działaniem na najbliższe lata mogłaby być przygotowywana reforma Funduszu rozwoju przewozów autobusowych i jej skuteczne wdrożenie z odpowiednią ewaluacją efektów zmian w 2029 r.
23.	Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm	135	W części opisującej kluczowe wyzwania skupiono się na wzroście nowych firm w ramach sektora prywatnego, pominięto natomiast wyzwania związane z poprawą efektywności oraz perspektyw wzrostu spółek kontrolowanych przez Skarb Państwa. Na znaczenie poprawy ładu korporacyjnego w spółkach Skarbu Państwa zwraca uwagę m. in. raport Banku Światowego (2024) , podkreślając słabą pozycję Polski na tle regionu (str. 29) oraz relatywnie wysoki udział spółek Skarbu Państwa w gospodarce (str. 37), sugerując również rozważenie ograniczenia ich roli w sektorach cechujących się wysoką konkurencją (str. 14).
24.	Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm	135	W części opisującej kluczowe wyzwania pominięto procesy toczące się na poziomie UE, w tym pojawiające się w odpowiedzi na diagnozy przedstawione w raporcie Dragiego inicjatywy w zakresie pogłębienia integracji wspólnego rynku, w tym w zakresie unii rynków kapitałowych, tworzenia 28. systemu prawnego czy też większego nacisku na ogólnoeuropejskie konkurencyjne wsparcie innowacji i przemysłu w ramach kolejnej perspektywy finansowej (Fundusz Konkurencyjności). Inicjatywy te tworzą zarazem nowe szanse jak i wyzwania dla skalowania polskich firm, zwiększając skalę możliwego sukcesu rynkowego, a jednocześnie zwiększając presję konkurencyjną. Procesy te powinny zostać uwzględnione przy planowaniu działań w SRP.

25.	Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm	138	W ramach priorytetu 2.3 należy uwzględnić działania dotyczące spółek Skarbu Państwa, w szczególności: 1) strategiczny przegląd portfelu spółek SP pod kątem możliwości ich prywatyzacji giełdowej w celu wzmocnienia roli polskiego kapitału prywatnego w gospodarce, 2) pakiet działań na rzecz wzmocnienia ładu korporacyjnego w spółkach, w przypadku których prywatyzacja giełdowa uznana zostanie za niezasadną.
26.	Priorytet 2.3: Kształtowanie ekosystemu dla innowacji i wzrostu firm	138	W ramach priorytetu 2.3 należy uwzględnić działania przygotowujące krajowe oraz regionalne systemy wsparcia innowacji i wzrostu firm do pogłębienia integracji i wzmocnienia konkurencji na rynku europejskim. Wsparcie regionalne i krajowe powinno w większym stopniu budować przewagi konkurencyjne w skali ogólnoeuropejskiej, w tym przygotowując i zachęcając firmy polskie do wczesnego angażowania się w konkursy ogólnoeuropejskie.
27.	Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii	145-152	Opis wyzwań pomija pojawienie się nowej inicjatywy na poziomie Unii Europejskiej – Paktu dla czystego przemysłu. Jednocześnie dokument powiela kluczowe elementy Paktu (np. wsparcie dla przemysłów energochłonnych, przyspieszenie procedur, nowe podejście do zamówień publicznych), jednak bardzo wybiórczo przywołuje odpowiednie europejskie inicjatywy. O ile wspomniane jest nowe unijne podejście do zamówień publicznych, to brakuje odniesień np. do zapowiadanego <i>Industrial Accelerator Act</i> czy też Banku dekarbonizacji przemysłu. Pominięte są też powiązane z Paktem, wprowadzone w 2025 r. i już obowiązujące nowe ramy pomocy publicznej CISAF. Utrudnia to adekwatne zdefiniowanie działań krajowych w odniesieniu do faktycznej ewolucji unijnych ram regulacyjnych i finansowych, choć już obecnie SRP mogłaby odnosić się do CISAF równie konkretnie jak robi to w przypadku działania „1.H. Wsparcie dla wspólnych międzynarodowych projektów” dla dwóch innych europejskich mechanizmów pomocy publicznej: IPCEI oraz GBER.
28.	Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii	148-149	Niezbędne jest doprecyzowanie logiki interwencji w ramach działań „1.A. Wybór technologii kluczowych i krytycznych” oraz „1.F. Wzmocnienie systemu finansowania dla rozwoju technologii krytycznych”. Obecnie w ramach opisu działania 1.A. brakuje odniesienia do ogólnoeuropejskich ram wsparcia technologii krytycznych (w tym platformy STEP) – nie jest jasne, czy będzie to tworzenie listy równoległej, uzupełniającej czy zawężającej względem listy technologii określonej na poziomie

			ogólnoeuropejskim. Następnie w opisie działania 1.F. zakres funkcjonowania funduszu technologii krytycznych odnosi się już wyłącznie do zakresu europejskiej platformy STEP (biotechnologia, technologie cyfrowe oraz technologie czyste i zasobooszczędne). Co do zasady działanie 1.A. może być komplementarne do już istniejących ram europejskich i działania 1.F. jeżeli wyraźnie określi: 1) priorytetowe z punktu widzenia polskiej gospodarki technologie uwzględnione w STEP, oraz 2) kluczowe technologie dopasowane do specyficznych potrzeb polskiej gospodarki, które nie są objęte STEP. Na tej podstawie możliwe będzie efektywniejsze funkcjonowanie funduszu technologii krytycznych wskazanych w działaniu 1.F. Przy realizacji działania 1.A. należy uwzględnić wnioski ze skutków realizacji podobnego działania dot. listy surowców strategicznych i krytycznych dla Polski i UE, tj. w jakim stopniu stworzenie listy krajowej uzupełniającej listę europejską rzeczywiście przyczyniło się do usprawnienia krajowej polityki surowcowej oraz w jaki sposób ta lista była wykorzystywana w praktyce.
29.	Załącznik 1. Plan działań na lata 2026-2029	21	Treść działania 17. „Opracowanie listy technologii kluczowych i krytycznych” powinna zostać doprecyzowana zgodnie z powyższą uwagą do działania 1.A. w ramach priorytetu 2.4.
30.	Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii	151	Działanie 2.A. „Uproszczenie regulacji i procedur administracyjnych” wymaga doprecyzowania i przełożenia na konkretne działania w ramach załącznika 1. Obecnie jedynym konkretnym elementem tego działania jest objęcie stref przemysłowych Obszarami Przyspieszonego Rozwoju OZE. Nie gwarantuje to jednak skrócenia procedur wydawania pozwoleń w kilkuletniej perspektywie z kilku powodów 1) OPRO jeszcze nie jest wdrażane w Polsce, obecnie trwają prace legislacyjne i przygotowawcze; 2) proces wyznaczania Obszarów przez władze wojewódzkie będzie długotrwały i może być niejednorodny na terenie całego kraju; 3) potencjał wyznaczania OPRO dla energetyki wiatrowej na lądzie na terenach przemysłowych jest bardzo ograniczony ze względu na

			słabą korelację między przemysłowym charakterem terenu a występowaniem ryzyk środowiskowych dla tej technologii (w przeciwieństwie do instalacji fotowoltaicznych). Jednocześnie pozostałe inicjatywy opisane w ramach działania 2.A. (udrożnienie wąskich gardeł proceduralnych, cyfryzacja oraz integracja danych, piaskownice regulacyjne) mają charakter systemowy, międzysektorowy oraz wpisują się w zapowiadany w ramach Paktu dla czystego przemysłu szerszy ogólnounijny impuls na rzecz przyspieszania permittingu dla infrastruktury energetycznej i przemysłowej (a więc brak postępów w tej dziedzinie pogorszy relatywną pozycję Polski na tle reszty państw UE). Dlatego też systemowe działania na rzecz przyspieszenia procedur zawarte w ramach działania 2.A. powinny zostać doprecyzowane i wskazane w załączniku 1.
31.	Załącznik 1. Plan działań na lata 2026-2029	21	Należy dodać odrębne działanie dot. systemowego przyspieszenia procedur dla inwestycji energetycznych i przemysłowych powiązane z priorytetem 2.4 – por. uzasadnienie wyżej. Działanie powinno być rozpisane co najmniej równie szczegółowo jak działanie 15. (dot. piaskownic regulacyjnych).
32.	Priorytet 2.4: Aktywna polityka w obszarze przemysłu i nowych technologii	151-152, 155	Działania dotyczące wsparcia transformacji przemysłu (2.B. „Stworzenie instrumentów wspierających konkurencyjność przemysłu w procesach transformacji zero- i niskoemisyjnej”, oraz 2.C. „Wsparcie dla rozwoju własnych technologii CCS/CCU oraz projektów inwestycyjnych (instalacji) w tym obszarze”) wymagają gruntownej korekty, gdyż w obecnej formie nie wskazują żadnych kluczowych rozstrzygnięć dla przemysłu. W szczególności: • brak jest wskazania instytucji odpowiedzialnych za realizację działań, • brak jest jasnej logiki uporządkowania technologii dekarbonizacyjnych – nie jest jasne, dlaczego technologie CCS/CCU zostały wyróżnione odrębnie od reszty technologii, nie jest jasne o jakich źródłach OZE mowa (np. biomasa, wiatr, słońce), jaka jest rola elektryfikacji (zarówno w oparciu o OZE jak i pozostałe zeroemisyjne źródła energii), jakie jest podejście do wodoru innego niż odnawialny,

			• jedyny wskaźnik odnoszący się do tych działań dotyczy instalacji CCS/CCU, przy czym jego interpretacja jest niejasna (wartość bazowa dla działających instalacji przemysłowych CCS/CCU wynosi obecnie zero). Co do zasady, transformacja przemysłowa w poszczególnych branżach energochłonnych będzie opierała się na połączeniu kilku rodzajach technologii, w szczególności: bezpośredniej elektryfikacji, zastosowaniu zeroemisyjnych oraz odnawialnych gazów, technologiach CCS/CCU (por. str. 42 raportu Instytutu Reform na temat transformacji branż energochłonnych). W praktyce oznacza to, że zaplanowanie transformacji przemysłowej wymaga koordynacji na poziomie poszczególnych branż oraz między branżami w zakresie wykorzystania wspólnych zasobów oraz infrastruktury (elektrycznej, wodorowej, transportu i składowania CO₂, zasoby biomasy i biopaliw). Tym samym pierwszym krokiem dla zaplanowania interwencji państwa w tym obszarze jest przygotowanie dokumentu strategicznego (mapy drogowej) integrującej perspektywy poszczególnych branż oraz zeroemisyjnych technologii – przygotowanie dokumentu strategicznego dot. transformacji polskiego przemysłu powinno zostać wyróżnione jako oddzielne działanie w ramach priorytetu 2.4 (analogicznie do działania 1.A. „Wybór technologii kluczowych i krytycznych” dla wsparcia kluczowych branż i technologii) oraz jako kluczowe działanie do uwzględnienia w załączniku 1. Następnie na liście działań w ramach priorytetu 2.4 należy wskazać bardziej szczegółowe inicjatywy dot. rozwoju poszczególnych rodzajów technologii (co najmniej CCS/CCU, wodór i zeroemisyjne gazy, elektryfikacja – analogicznie do działania 1.B. „Opracowanie strategii rozwoju dla krajowych inteligentnych specjalizacji”) oraz inicjatywę dot. uruchomienia finansowania dla dekarbonizacji przemysłu (analogicznie do działania 1.E. „Utworzenie Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności.”). Innymi słowy, logika interwencji dla działań zawartych w obszarze „2. Wsparcie dla dekarbonizacji przedsiębiorstw, w tym przemysłów energochłonnych” powinna być co najmniej równie klarowna jak dla obszaru „1. Wsparcie dla kluczowych branż i technologii oraz inteligentnych specjalizacji”. Jako miernik celu dla powyższych działań należy przyjąć miarę przekrojową, np. emisyjność przemysłu.
--	--	--	---

33.	Załącznik 1. Plan działań na lata 2026-2029	21	Należy dodać odrębne działanie dot. wsparcia dla dekarbonizacji przedsiębiorstw, w tym przemysłów energochłonnych, powiązane z priorytetem 2.4 – por. uzasadnienie wyżej. Działanie powinno być rozpisane co najmniej równie szczegółowo jak działanie 17. (dot. technologii krytycznych).
34.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: Priorytet dobrze określa mapę wyzwań i działań dotyczących transformacji, ale pomija zupełnie kwestię elektryfikacji, która powinna być wyodrębniona jako przekrojowe działanie. Wymaga ono koordynacji pomiędzy różnymi sektorami gospodarki, zapewnienia odpowiednich bodźców (inwestycyjnych oraz do bieżącej elastycznej współpracy z systemem energetycznym) i synergii między produkcją, magazynowaniem i wykorzystaniem energii. Proponujemy, aby takie przekrojowe działania zawierało takie poddziałania jak: • Wspieranie integracji sektorowej • Wyznaczenie obszarów priorytetowych do elektryfikacji • Dostosowanie taryf i opłat w kierunku wspierania efektywnej elektryfikacji Elektryfikacja przełoży się na konkurencyjność gospodarki i produkcji urządzeń cleantech w Europie i Polsce, dziś w dużej mierze uzależnionej od importu takich urządzeń z Chin. Dla Komisji Europejskiej elektryfikacja jest ważnym elementem odnowy konkurencyjności i reindustrializacji. Widać to chociażby w ogłoszonym w tym roku Pakcie dla czystego przemysłu i szeregu działań na rzecz zwiększenia poziomu elektryfikacji całej gospodarki UE z 21,3% w 2022 roku do 32% w 2030 roku (wskaźnik kierunkowy wyznaczony przez Komisję Europejską, konieczny do realizacji celów klimatycznych).
35.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: Obecnie wymienione działania zmierzające do stworzenia warunków dla rozwoju OZE należy ocenić jako niewystarczające. Pominięte zostały działania takie jak: zwiększanie akceptacji społecznej przez aktywną politykę komunikacyjną państwa, odniesienie do celów i działań przewidzianych w KPEiK, integracja istniejących źródeł, zwiększanie elastyczności systemu. OPRO wymienione jako kluczowe działanie w tym aspekcie nie pojawia się w Załączniku 1, ani we wskaźnikach z Załącznika 2, co również należy ocenić jako niewystarczające.

36.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: W całym priorytecie brakuje odnośników do celów KPEiK (obniżenie emisyjności, poprawa efektywności energetycznej, bezpieczeństwo energetyczne, wewnątrznijny rynek energii, społeczny aspekt transformacji) – które jasno pokazują, jaka będzie trajektoria zmian do roku 2030 i w perspektywie 2040 (zakres czasowy analiz zawartych w KPEiK).
37.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: Zasadnicza uwaga dotyczy formy narracji przyjętej w dokumencie. Nawet jeśli niektóre działania są już wdrażane, przedstawiane są w czasie przyszłym. Warto rozważyć dostosowanie języka w taki sposób, aby dokument zachował aktualność przez dłuższy okres – zwłaszcza, że jego horyzont czasowy obejmuje dekadę.
38.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: Rekomendujemy wydzielenie elektryfikacji sektorów gospodarki jako oddzielnego priorytetu. Poniżej znajduje się propozycja nowej architektury dokumentu, która pomogłaby odzwierciedlić ten priorytet. <i>PRIORYTET ELEKTRYFIKACJA GOSPODARKI</i> Przygotowanie strategii i instrumentów wsparcia dla elektryfikacji kluczowych sektorów • <i>Wspieranie integracji sektorowej</i> • <i>Wyznaczenie obszarów priorytetowych do elektryfikacji</i> • <i>Dostosowanie taryf i opłat w kierunku wspierania efektywnej elektryfikacji</i> Budowa i modernizacja infrastruktury elektroenergetycznej. • <i>Modernizacja istniejących oraz budowa nowych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych od transportu energii elektrycznej</i> • <i>Budowa infrastruktury do transportu gazów zdekarbonizowanych, w tym wsparcie dla projektów związanych z wytwarzaniem nisko- i zeroemisyjnego wodoru, jego magazynowaniem i transportem</i> • <i>Wdrażanie inteligentnych rozwiązań w sieciach elektroenergetycznych (smart grid) i upowszechnienie umów z ceną dynamiczną</i>

			• Dekarbonizacja ciepłownictwa poprzez elektryfikację i magazynowanie ciepła • Zwiększenia elastyczności systemu elektroenergetycznego po stronie generacji i odbioru W ostatnim podpunkcie proponowanej architektury rekomendujemy opisanie zwiększania elastyczności systemu elektroenergetycznego jako oddzielnego zadania, w powiązaniu z planowanymi rynkiem usług elastyczności oraz toczącymi się rozmowami rządu z Komisją Europejską o mechanizmie elastyczności (non fossil flexibility), jako jednego z następców aktualnego rynku mocy.
39.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: Poza OPRO nie pojawiają się żadne odwołania do zobowiązań wynikających z legislacji unijnej – szczególnie w obszarze rynku energii, sieci czy celów dotyczących udziału poszczególnych technologii OZE w produkcji energii zawarte w KPEiK.
40.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: W opisie kluczowych wyzwań brakuje odniesień do harmonogramu wygaszania kopalń czy decyzji dotyczących elektrowni węglowych.
41.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-171	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.5: Wskazane wskaźniki celów są mało adekwatne do treści rozdziału. Pokrywa on tak wiele zagadnień, że należy dodać jeszcze przynajmniej: • cel dla magazynów energii (np. ile GW magazynów ma powstać do 2035); • rok, w którym odbędzie się pierwsza aukcja dla biometanu; • cele związane z rozbudową sieci zawarte w Załączniku 1.; • cele dot. smart grid (np. objęcie co najmniej 65% odbiorców końcowych do 31 grudnia 2027 r. oraz 80% do 31 grudnia 2028 r. inteligentnymi licznikami); • obniżenie emisyjności energii elektrycznej (gCO₂e/kWh).

42.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156-158	Opis wyzwań jest adekwatny, słusznie wskazując wielowymiarowość i konieczność integracji sektorów. Należy jednak jasno zaznaczyć, że udział paliw kopalnych musi być ograniczony do minimum w przeciągu najbliższej dekady, nie tylko w elektroenergetyce, ale także w ciepłownictwie, ogrzewnictwie, transporcie i rolnictwie.
43.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	156	Definicja transformacji w ramce dot. OSI transformacji energetycznej (str. 170) brzmi „ <i>proces transformacji – rozumianej jako zmniejszanie zależności gospodarki od paliw kopalnych oraz zwiększanie efektywności energetycznej prowadzące do ograniczenia negatywnego wpływu procesów wytwarzania energii na zmiany klimatu, stan zdrowia ludności oraz środowiska naturalnego</i> ”. Należy przytoczyć tę definicję także przy opisie wyzwań, aby uspojnić treść oraz wskazać jak rozumiana jest przez autorów strategii.
44.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	157	Efekty przeprowadzonej transformacji: W diagnozie nie pojawia się pojęcie <i>dekarbonizacja</i> . Jako efekt transformacji dokument wskazuje niższą emisyjność, co jest pojęciem słusznym (zbieżnym z celami opisanymi w KPEiK) aczkolwiek buduje wrażenie, że jest to niewielkie dostosowanie. Tymczasem energia elektryczna produkowana w Polsce ma najwyższą emisyjność ze wszystkich krajów UE (średnia dla roku 2023 dla Polski to 594 gCO ₂ ekw/kWh), co przekłada się na wysokie ceny energii i niską konkurencyjność naszego kraju jako miejsca dla prowadzenia działalności gospodarczej.
45.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	158	Bezpieczeństwo obszaru Morza Bałtyckiego i Morza Północnego a bezpieczeństwo energetyczne kraju: Należy wspomnieć także o ryzykach związanych ze zwiększonym użyciem LNG w gospodarce i koniecznością importu z państw niestabilnych politycznie, a także narażeniu na wahania cen surowca.
46.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	158	Bezpieczeństwo obszaru Morza Bałtyckiego i Morza Północnego a bezpieczeństwo energetyczne kraju: Dokument nie wspomina o planach rozbudowy infrastruktury regazyfikacyjnej oraz transportowej dla gazu ziemnego, ani o planowanej roli Polski jako „gazowego hubu” dla regionu CEE i południowej Europy.

47.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	158	Odchodzenie od paliw konwencjonalnych: Dostrzeżono ryzyko uzależnienia od producentów technologii nisko- i zeroemisyjnych, natomiast brakuje wzmianki o koordynowanych na poziomie Unii Europejskiej działaniach wzmacniających potencjał europejskich produkcji cleantech.
48.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	158	Krajowe wydobywanie paliw kopalnych (...) wykorzystywanych jako surowiec chemiczny: Postulujemy opisanie wprost zagadnienia wydobywania węgla koksującego, jako jedynego paliwa spełniającego powyższą definicję.
49.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	158	Spółeczna akceptacja transformacji: Nie zgadzamy się ze stwierdzeniem, że transformacja energetyczna społecznie sprowadza się do ograniczenia liczby miejsc pracy w wybranych branżach i regionach. Społecznych implikacji transformacji jest dużo więcej, zarówno w wymiarze wyzwań, jak np. lokowanie wielkoskalowych inwestycji OZE w pobliżu zabudowań, konieczności przebudowy infrastruktury, także w budynkach indywidualnych, czy koniecznością zmiany sposobów konsumpcji; jak i wymiarze benefitów, jak nowe miejsca pracy, możliwość kontrolowania rachunków czy produkcji na potrzeby autokonsumpcji. Sprowadzanie skutków tylko do wpływu na regiony górnicze to zbyt wąskie zawężenie.
50.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	159	Stwarzanie warunków dla rozwoju OZE: W ramach zapewnienia rozwiązań prawnych i finansowych ułatwiających inwestowanie w OZE (str. 159) proponowane jest ustanowienie obszarów przyspieszonego rozwoju OZE, tzw. OPRO. Jest to jedyny kierunek działań wpisany w odniesieniu do stwarzania warunków dla rozwoju OZE, co jest niewystarczające. Wyznaczenie OPRO wynika z Dyrektywy REDIII i powinno zostać zrealizowane do lutego 2026 roku. Etapem poprzedzającym jest mapowanie potencjału odnawialnych źródeł energii, które powinno zostać zrealizowane do 21 maja 2025 roku ² . Te zadania, choć z opóźnieniami, są obecnie realizowane. Obszary przyspieszonego rozwoju OZE dotyczą terenów, na których procedury wydawania pozwoleń będą mogły być realizowane szybciej – w ciągu 12 miesięcy. Związane są ściśle z terenami, na których nie ma zagrożeń środowiskowych. W związku z tym nie powinno wiązać się ich z ogólnym rozwojem OZE w Polsce, bowiem dotyczą pewnych szczególnych przypadków. Rozwój OZE oparty jedynie o OPRO nie będzie skuteczny.

51.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	159	Stwarzanie warunków dla rozwoju OZE: W związku z realizowaną równocześnie reformą planowania przestrzennego oraz ograniczonymi możliwościami przyłączania nowych instalacji OZE do sieci, pierwsze OPRO będą miały prawdopodobnie charakter pilotażu. Jeśli mają znaleźć się w SRP, która wyznacza kierunki rozwoju Polski na kolejne 10 lat, konieczne jest wskazanie mechanizmu ich aktualizacji, a nie jednorazowego wyznaczenia. Jeśli OPRO mają odegrać znaczącą rolę w rozwoju OZE w kolejnych latach w Polsce to rekomendowane byłoby również wyznaczenie wskaźników pozwalających monitorować tę rolę. W załączniku 2. takich wskaźników brakuje.
52.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	159	Równocześnie Dyrektywa RED III zobowiązuje do przyspieszenia wydawania pozwoleń poza OPRO (na terenie całego kraju) do 24 miesięcy. SRP nie odnosi się do tego celu, mimo że właśnie ogólne uproszczenie procedur administracyjnych stanowi kluczowy warunek dla rozwoju OZE w Polsce. Skrócenie podstawowych procedur permittingowych powinno znaleźć się wśród kierunków działań, zwłaszcza, że nowelizacja ustawy wdrażającej Dyrektywę RED III została wpisana jako kamień milowy w załączniku 1. (por. również uwagę 31. dot. priorytetu 2.4).
53.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	159	Zapewnienie warunków dla rozwoju obywatelskich społeczności energetycznych, spółdzielni energetycznych oraz klastrów energii: Dokument wskazuje na zwiększenie udziału różnych podmiotów w obywatelskich wspólnotach energetycznych, ale nie odnotowuje faktu, że dziś nie istnieje skuteczny model podziału korzyści z nowych instalacji wielkoskalowych OZE (głównie energetyka wiatrowa na lądzie) na terenach pozamiejskich (tzw. <i>benefit sharing</i>). W dobie rosnącego oporu społecznego wobec takich instalacji, wskazane jest jak najszybsze opracowanie tego systemu i objęcie nim właścicieli budynków położonych w niewielkiej odległości od instalacji (projekt takiego rozwiązania znajdował się w zaawansowanej tzw. ustawie odległościowej (UD89)).
54.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	160	Poprawa warunków przyłączania do sieci: Brakuje odwołania do procedowanej obecnie Ustawy Sieciowej (UC84). Poza zwiększeniem liczby obiektów możliwych do przyłączenia przy równoczesnym odblokowaniu miejsca w sieci zajmowanego przez nierealizowane projekty Polska powinna dążyć do znaczącego zmniejszenia ilości odmów przyłączeń przez operatorów sieci (jako potencjalny wskaźnik

			celu), a także zwiększenia zasobów po stronie Regulatora (URE) zajmującego się odwołaniami/skargami od negatywnych decyzji, co dziś stanowi wąskie gardło procesu.
55.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	160	Wsparcie dla projektów związanych z wytwarzaniem nisko- i zeroemisyjnego wodoru, jego magazynowaniem i transportem: Wsparcie finansowe i legislacyjne dla projektów związanych z wytwarzaniem nisko- i zeroemisyjnego wodoru, jego magazynowaniem i transportem powinno być poprzedzone dokładną analizą potencjalnych zastosowań. Paliwo to pochłania bardzo dużo energii z OZE, która będzie niezbędna, aby zapewnić dekarbonizację całej sieci, w związku z czym powinno być używane tylko w miejscach, gdzie redukcja emisji nie jest możliwa za pomocą innej technologii. Dzisiejsze prognozy produkcji energii z OZE zawarte w KPEiK nie uwzględniają nadwyżki koniecznej do produkcji zielonego wodoru.
56.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	161	Budowa mocy gazowych: Wykorzystanie bloków gazowych „hydrogen ready” w ciągu następnych 10 lat napotka przeszkodę w postaci dostępności „zielonego” (czyli wyprodukowanego z OZE) wodoru. Nie ma pewności czy Polska będzie w stanie wyprodukować lokalnie taki nośnik na zakładaną skalę oraz czy jego cena będzie uzasadniała spalanie w celu produkcji energii elektrycznej. Jeżeli wodór nie będzie dostępny lub będzie bardzo drogi, blok może pracować tylko na gazie i emisyjność produkcji energii pozostaje wyższa niż zakładano. Nie ma też mowy w dokumencie o infrastrukturze do transportu wodoru (sieci gazowe się do tego nie nadają).
57.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	161	Budowa magazynów energii i promowanie autokonsumpcji: W tej części brakują działań związanych z zarządzaniem popytem. Elastyczność pojawia się jako jeden z efektów wdrożenia magazynów energii na dużą skalę, jednak to ona jest celem, a magazyny sposobem realizacji celu. Zgodnie z zasadą, że najtańsza jest energia, której nie zużyjemy, warto, aby zwiększenie elastyczności generacji i odbioru energii elektrycznej potraktować jako oddzielne działanie.

58.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	161-162	Rozwój energetyki jądrowej z jak największym wykorzystaniem krajowego potencjału przemysłowego i naukowego: Rozdział powinien w większym stopniu skupiać się na roli energetyki jądrowej w rozwoju Polski, a w mniejszym na konkretnych inwestycjach – na to miejsce jest w szczegółowych dokumentach strategicznych, takich jak Program Polskiej Energetyki Jądrowej (PPEJ). Rolą energetyki jądrowej może być zapewnienie stabilnych dostaw zeroemisyjnej energii dla przemysłu, rozwój potencjału polskich firm w europejskich i światowych łańcuchach wartości przemysłu jądrowego i rozwoju badań oraz kształcenia kadr dla energetyki jądrowej. Rozdział powinien zawierać odniesienie do PPEJ, jak również do powstającej strategii dla SMR.
59.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	162	Modernizacja istniejących oraz budowa nowych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych: Brakuje odniesienia do planów rozwoju sieci OSD (10 letnie plany zostały przygotowane i opublikowane przez wszystkich operatorów) i planu OSP. Postulujemy dodanie referencji i wskazanie, że modernizacja i rozbudowa sieci ma na celu przede wszystkim utrzymanie parametrów KSE, a także integrację nowych źródeł.
60.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	162	Modernizacja istniejących oraz budowa nowych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych: Widać niekonsekwencje w podejściu do połączeń transgranicznych. Nie jest jasne czy autorom dokumentu chodzi o zwiększenie mocy przesyłowych czy zapewnienie minimalnego poziomu udostępnianej przepustowości istniejących połączeń (zobowiązanie unijne mówi, że każdy kraj ma udostępniać 70%). Co z rozbudową nowych połączeń transgranicznych? Dokument mówi tylko o zwiększeniu efektywności istniejących, tymczasem UE wprowadziła wymóg, by każde państwo członkowskie miało infrastrukturę pozwalającą importować wolumen energii elektrycznej odpowiadającą co najmniej 15% mocy produkcyjnej zainstalowanej na jego terytorium do 2030 r.
61.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	162	Modernizacja istniejących oraz budowa nowych sieci przesyłowych i dystrybucyjnych: Połączenia transgraniczne i wspólny rynek energii powinny być wymienione jako oddzielny podpunkt w omawianym kierunku działań. Obecnie zbyt pobieżnie i niekonsekwentnie potraktowany jest wątek połączeń transgranicznych – dokument nie precyzuje jak Polska chce podchodzić do handlu energią z sąsiadami, jako sposobu na zapewnienie wystarczalności i konkurencyjności cenowe. W jednej części

			dokument stwierdza, że nasz system ma być niezależny i produkować 100% energii na własne potrzeby, w innej, że połączenia będą rozbudowywane, żeby zapewnić funkcjonowanie rynku energii w ujęciu unijnym.
62.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	162	Wdrażanie inteligentnych rozwiązań w sieciach elektroenergetycznych (smart grid) i upowszechnienie umów z ceną dynamiczną: Postulujemy, aby cyfryzacja sieci opisana w tym podrozdziale była odpowiednio opomiarowana we wskaźnikach celu, a także Załączniku 1, jako działanie na lata 2026-2029.
63.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	163	Rozwój krajowego rynku biopaliw i paliw odnawialnych pochodzenia niebiologicznego: należy doprecyzować, jakie działania mają być podejmowane na forum UE oraz jaki potencjał krajowych zasobów mają one uwolnić. Należy przy tym zauważyć, że wskazane rodzaje paliw są przywołane jedynie w kontekście wzrostu udziału OZE w transporcie, podczas gdy będą one (szczególnie RFNBO) istotnym elementem dla dekarbonizacji przemysłu (por. komentarz nr 32. dot. priorytetu 2.4).
64.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	163	Monitorowanie ryzyka związanego z dostawami surowców krytycznych oraz stanu zapasów strategicznych: Podrozdział zaznacza wagę monitorowania ryzyk dostaw surowców. Należy uściślić, która instytucja lub które ministerstwo są odpowiedzialne za to monitorowanie.
65.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	163-164	Zwiększenie krajowych zdolności odzyskiwania surowców strategicznych i krytycznych: Rozdział wskazuje na konieczność odzyskiwania strategicznych i krytycznych surowców. Nacisk jest jednak położony na odpady wydobywcze. W sprawie pozostałych odpadów i ich recyklingu pojawia się jedynie zdawkowy zapis „opracowanie wsparcia rozwoju odzysku tych surowców z odpadów”. Tymczasem polskie firmy już dziś angażują się w recykling np. baterii, a ten kierunek jest zupełnie nieobecny zarówno w tej części jak i w części przemysłowej (priorytet 2.4). Postulujemy bardziej precyzyjne wskazanie, że program wsparcia recyklingu i odzysku surowców krytycznych z odpadów opracuje MFiG.

66.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	164	Wspieranie poszukiwań i analiza możliwości eksploatacji krajowych oraz zagranicznych złóż surowców mineralnych: Część dotycząca wsparcia rozwoju wydobycia surowców krytycznych w krajach trzecich nie ma powiązania z relewantnymi rozdziałami dotyczącymi polityki zagranicznej. Proponujemy ściślejsze skoordynowanie tego kierunku działań z następującymi pozycjami priorytetu 3.1.: 2. Intensyfikacja polskiej polityki zagranicznej w wymiarze globalnym.; 3. Usprawnienie koordynacji planowania strategicznego polityki zagranicznej. Należy to zrobić w taki sposób, by potrzeby importowe wskazywały precyzyjnie kierunki naszej dyplomacji energetycznej i gospodarczej, z uwzględnieniem działań podejmowanych w tym obszarze na poziomie europejskim.
67.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	164	Przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji: Dostrzeżenie potrzeby sprawiedliwej transformacji jest zaletą dokumentu. Jednak jest ona głównie opisana przez pryzmat negatywnych skutków dla zatrudnienia na terenach pogórnich. Sprawiedliwa transformacja jest jednak pojęciem szerszym – to mitygacja negatywnych skutków na poziomie redystrybucyjnym dla całego społeczeństwa, tak aby osoby uboższe i bardziej uzależnione od wykorzystywania paliw kopalnych miały możliwość poprawy swojej sytuacji i zmniejszania kosztów życia w stosunku do dochodów. Z tej perspektywy warto mocniej podkreślić rolę renowacji budynków, rozwoju transportu publicznego czy holistycznego podejścia do dodatków i świadczeń społecznych, które uwzględniają ubóstwo energetyczne i transportowe. Dla tych działań szczególnie ważny jest Plan społeczno-klimatyczny, który pozwoli wykorzystać unijne środki ze Społecznego Funduszu Klimatycznego na cele sprawiedliwej transformacji.
68.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	164	Przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji: Wśród tworzonych celów warto rozważyć dodanie obniżenia intensywności zjawisk ubóstwa energetycznego i transportowego. Przykładowo, ubóstwo energetyczne może być mierzone wskaźnikiem „Dochody poniżej minimum socjalnego po opłaceniu rachunków za energię (MIS2)”, który znajduje się w ostatnim projekcie KPEiK (str. 144) i dobrze wskazuje na osoby w bardzo trudnej sytuacji.

69.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	164	Przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji: Przy wskazywaniu alternatywnych kierunków zatrudnienia dla osób odchodzących z górnictwa nie jest wskazane zawężanie się jedynie do nowych technologii w branży energetycznej – wsparcie w poszukiwaniu nowego zatrudnienia powinno objąć także inne sektory, tj. jak przemysł czy budownictwo, z uwagi na podobny profil wymaganych kwalifikacji oraz strukturalne wyzwania związane z niedoborem pracowników w licznych sektorach.
70.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	164	Przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji: Z perspektywy regionów węglowych i innych szczególnie zagrożonych transformacją warto rozważyć krajowy, dedykowany fundusz wobec niepewności związanej z kontynuacją unijnego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji. Taki krajowy fundusz mógłby wspierać przekwalifikowanie pracowników z zamykanych zakładów czy zachęcać inwestorów poprzez inwestycje w infrastrukturę wspierającą do lokowania działalności na zagrożonych terenach.
71.	Priorytet 2.5: Transformacja energetyczna	164	Przeprowadzenie sprawiedliwej transformacji: W Planie działań na lata 2026-2029 brakuje działań związanych z kierunkiem „sprawiedliwa transformacja”. Można w tym punkcie rozważyć wpisanie skutecznego wdrażania PSK, które ma na celu sprawiedliwą transformację w rozumieniu redystrybucyjnym oraz uruchomienie krajowego instrumentu finansowego wspierającego sprawiedliwą transformację w ujęciu terytorialnym, o czym mowa wyżej.
72.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	172-183	Uwaga przekrojowa do części Priorytet 2.6: Wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja budynków: Słusznie podkreślono znaczenie Programu „Czyste Powietrze” zarówno w tekście głównym Strategii, jak i w Planie działań na lata 2026-2029. Warto również rozważyć w Planie działań dopisanie inne narzędzia związane z tym kierunkiem, w tym te zaproponowane w PSK. Szczególnie istotne jest dodanie komponentu termomodernizacji budynków wielorodzinnych (np. w postaci Programu TERMO), a także przegląd oraz systematyzację świadczeń i dodatków związanych z ubóstwem energetycznym.

73.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	172-183	Uwaga przekrojowa do Priorytetu 2.6: Poprawa efektywności energetycznej gospodarki: Spośród analizowanych kierunków, żadnemu nie przypisano wskaźników, a podane cele nie pozwalają na zmierzenie realizacji priorytetu 2.6. Wdrażanie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym: kluczowe braki dotyczą braku aktualnej, kompleksowej strategii GOZ uwzględniającej obecne wyzwania i priorytety branżowe, nieprecyzyjnego zdefiniowania gospodarki o obiegu zamkniętym, oraz ograniczonego zakresu podejścia do systemu kaucyjnego.
74.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	172	W kontekście kluczowych wyzwań w ochronie środowiska i adaptacji do zmian klimatu (str. 172), szacunki wskazujące na około 40 tys. przedwczesnych zgonów rocznie z powodu zanieczyszczenia powietrza w Polsce pochodzą z 2019 roku i wymagają aktualizacji. Choć w dalszym ciągu zanieczyszczenie powietrza jest w Polsce wyzwaniem, to od 2019 do 2025 roku jakość powietrza uległa poprawie. W momencie uruchomienia programu „Czyste Powietrze” w 2018 roku szacowano, że do wymiany w Polsce jest około 3 mln nieefektywnych źródeł ciepła („kopciuchów”). Obecnie zgodnie z danymi z CEEB ich liczba spadła poniżej 2 mln, co świadczy o postępie w realizacji działań zmierzających do poprawy jakości powietrza. Również na wykresie 44 wskazującym na średnioroczne stężenie pyłu PM _{2,5} wskazano, że dane Państwowego Monitoringu Środowiska (PMŚ) mówią o poprawie jakości powietrza w ostatnich latach.
75.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	172	Aktualizacji wymaga również liczba oraz definicja tzw. kopciuchów (str. 172). Określenie „kopciuch” odnosi się do pozaklasowych kotłów na paliwa stałe, które nie spełniają obowiązujących norm emisyjnych. Samo wykorzystywanie urządzenia na paliwo stałe nie musi równocześnie oznaczać, że jest ono nieefektywne. Zgodnie z informacjami zawartymi w Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (stan na 8 października 2025 r.), liczba budynków, w których jedynym źródłem ogrzewania są pozaklasowe kotły na paliwa stałe, wynosi 1 892 815. Uwzględnienie aktualnych danych jest kluczowe dla właściwej oceny skali wyzwania oraz planowania dalszych działań w zakresie poprawy jakości powietrza i transformacji energetycznej budynków mieszkalnych.

76.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	173	Poprawy wymaga również definicja „efektywności energetycznej” (str.173). Zgodnie z Ustawą o efektywności energetycznej (Dz.U. 2025 poz. 711) <i>efektywność energetyczna to stosunek uzyskanej wielkości efektu użytkowego danego obiektu, urządzenia technicznego lub instalacji, w typowych warunkach ich użytkowania lub eksploatacji, do ilości zużycia energii przez ten obiekt, urządzenie techniczne lub instalację, albo w wyniku wykonanej usługi niezbędnej do uzyskania tego efektu</i> . Odnosi się więc do tego jak skutecznie wykorzystywana jest energia, a nie, jak w obecnym tekście, do sposobu jej pozyskania ani ceny. W kontekście efektywności energetycznej warto również przywołać zasadę „efektywność energetyczna przede wszystkim” przy projektowaniu programów wsparcia dla budynków i ciepłownictwa zgodnie z zaleceniami Komisji UE z 29 lipca 2024 roku ³ .
77.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	Wśród programów wsparcia „z nazwy” wyróżniony jest jedynie program „Czyste Powietrze”, którego opis znalazł się w Załączniku 1. Sam ten program nie jest jednak wystarczający, aby zaspokoić bieżące potrzeby. Dotyczy bowiem tylko budynków jednorodzinnych, a w kontekście wymiany źródeł ciepła tylko tych nieefektywnych urządzeń na paliwa stałe. Pominięte zostały budynki wielorodzinne, a także kotły gazowe i olejowe, których wymiana nie podlega dofinansowaniu w ramach programu. To podejście należy ocenić jako nie wystarczające. Co więcej, załącznik 1 zakłada łącznie 820 tys. budynków/lokalii mieszkalnych o poprawionej efektywności energetycznej w latach 2026-2029. W ramach programu założono podpisywanie umów z beneficjentami do końca 2030 roku, a celem wpisanym w obowiązujący regulamin jest poprawa efektywności w 2,5 mln budynków/lokalii mieszkalnych. Założone cele są więc niewystarczające nie tylko względem całkowitych potrzeb Polski, ale również względem założeń samego programu.
78.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	Warto wprost podkreślić, że wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja działają także na rzecz priorytetu 1.1. „Zwiększanie dostępności mieszkań”, w kierunku działań „Poprawa warunków mieszkaniowych”.

79.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	177	Warto priorytetowo podejść do wsparcia państwa dla osób szczególnie zagrożonych ubóstwem energetycznym. Słusznie wskazano jako istotne ambicje związane z wycofaniem węgla z gospodarstw domowych. Jednak należy podkreślić priorytet wsparcia dla osób w szczególnie trudnej sytuacji, którzy nie mogą sobie pozwolić na kapitałochłonną inwestycję i wprost powiązać ten punkt z kierunkiem działań K (str. 177). Powinno zostać również zauważony fakt nadchodzącego wdrożenia systemu ETS2, który poprzez podwyższenie cen węgla przyspieszy jego redukcję zapotrzebowania w gospodarstwach.
80.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	W ramach wymiany źródeł ciepła w budynkach i realizacji programów wsparcia wskazywana jest możliwość wykorzystywania gazu ziemnego w okresie przejściowym (str. 176). Takie rozwiązanie budzi istotne wątpliwości. Zgodnie z dyrektywą EPBD, której postanowienia zostały już wdrożone w tym zakresie do polskiego porządku prawnego, od 2025 roku niedopuszczalne jest finansowe wspieranie inwestycji w samodzielne kotły na paliwa kopalnych. Ponadto zgodnie z celami dyrektywy EPBD kotły na paliwa kopalne w budynkach powinny zostać wyeliminowane do 2040 roku. Choć teoretycznie możliwe jest wykorzystanie krajowych źródeł finansowania, ze względu na krótki horyzont czasowy oraz długoterminowy charakter strategii do roku 2035, uwzględnianie gazu ziemnego jako rekomendowanego rozwiązania w okresie przejściowym nie powinno mieć miejsca i powinno zostać usunięte z SRP.
81.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	Dyrektywa EPBD wskazuje, że kotły na paliwa kopalne w budynkach powinny zostać wyeliminowane do 2040 roku. Cel ten został odzwierciedlony w projekcie KPRB z grudnia 2024 roku, gdzie do 2035 roku z ogrzewnictwa zostaje wyeliminowany węgiel, a do 2040 roku także gaz ziemny. Cel eliminacji węgla z budynków do 2035 roku powinien zostać podkreślony także w SRP.
82.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	W SRP brakuje uwzględnienia działań nakierowanych w przyszłości na wymianę kotłów gazowych, które nie są objęte dofinansowaniami, a również w perspektywie najbliższych lat będą podlegały konieczności wymiany.

83.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	182	Wśród celów (str. 182) oraz wskaźników w załączniku 2. nie wskazano liczby wymienionych nieefektywnych źródeł ciepła na paliwo stałe.
84.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	Poprawa efektywności energetycznej budynków (str.176). Przyspieszenie renowacji budynków zależy nie tylko od dostępu finansowania, ale też od świadomości odbiorców, że takie finansowanie jest dostępne. Wiele gospodarstw domowych nie wie o dostępnych programach lub nie potrafi samodzielnie wybrać odpowiednich rozwiązań technicznych. Dlatego ważne są tzw. one-stop shopy – punkty kompleksowego wsparcia przewidziane w dyrektywie EPBD. Mają one oferować doradztwo techniczne i finansowe, szczególnie dla osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, i być dostępne w każdym regionie – co najmniej jeden na 80 tys. mieszkańców, w miejscach z dużym potencjałem renowacyjnym lub w zasięgu podróży do 90 minut. Uruchomienie takich punktów i mierzenie progresu w tym aspekcie mogłoby być wskaźnikiem w ramach działania <i>Wymiana źródeł ciepła i termomodernizacja budynków</i> .
85.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	Poprawa efektywności energetycznej budynków (str.176). Choć SRP powołuje się na projekt KPRB w ramach poprawy efektywności energetycznej budynków (str. 176), to nie czerpie z niego ani kamieni milowych do załącznika 1, ani wskaźników do załącznika 2 ani celów (str. 182). Nie wskazano, ile budynków z podziałem na ich kategorie zostanie zmodernizowanych w kolejnych latach, a takie dane są w KPRB udostępnione. Należy je uzupełnić, gdyż obecne podejście jest niewystarczające i nie pozwala na zmierzenie realizacji działania jakim jest poprawa efektywności energetycznej budynków.
86.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	Rozwój nowoczesnego ciepłownictwa systemowego (str.176). W kontekście rozwoju nowoczesnego ciepłownictwa systemowego (str.176) należy wspomnieć o założeniach z Dyrektywy RED III. Zgodnie z nimi w latach 2021–2025 udział odnawialnych źródeł energii w produkcji ciepła i chłodu powinien wzrastać o 0,8 punktu procentowego rocznie, natomiast w okresie 2026–2030 tempo wzrostu powinno wynosić 1,1 punktu procentowego rocznie. Są to cele obligatoryjne, jednakowe dla wszystkich państw

			członkowskich UE, więc również dla Polski. Obowiązek ten dotyczy sposobu wytwarzania ciepła i chłodu w budynkach mieszkalnych, rolniczych i komercyjnych, w sektorze przemysłowym, ale również w systemach ciepłowniczych. Tego typu plany i wskaźniki nie znalazły się ani w celach (str. 182) ani w Załączniku 1 ani w Załączniku 2 co należy ocenić jako niewystarczające.
87.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	176	Rozwój nowoczesnego ciepłownictwa systemowego (str.176). Równocześnie w treści strategii należy dodać działanie priorytetowe mające na celu zintegrowane wsparcie modernizacji budynków wielorodzinnych i systemów ciepłowniczych. Równoległa modernizacja budownictwa wielorodzinnego oraz transformacja ciepłownictwa jest typowym przykładem złożonego zadania wpływającego na znaczną część społeczeństwa i wymaga koordynacji sektorowej. Ustanowienie tego typu działania będzie wymagało dostosowania programu TERMO, zmian taryfowania oraz uzgodnienia zasad wsparcia dla ciepłownictwa.
88.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	177	Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu (str.177). Należy w treści głównej strategii pod tym kierunkiem działań wprost napisać potrzebę realizacji Planu Społeczno-Klimatycznego w części dotyczącej sektora budynków i wsparcia bezpośredniego, które będą służyć celowi walki z ubóstwem energetycznym. Ponadto tę deklarację warto wpisać w Plan działań na lata 2026-2029 w kontekście działań w ramach PSK do 2029 r. (PSK jest rozpisany do 2032 r.).
89.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	177	Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu (str.177). Cieszy, że wśród działań znalazło się miejsce dla przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu. Większy nacisk powinien zostać położony na systemowe i długofalowe rozwiązania, które są zaznaczone, ale jedynie jako narzędzie towarzyszące. Bezpośrednie wsparcie finansowe jest potrzebne dla osób w najgorszej sytuacji w okresie przejściowym, jednak nie rozwiąże ono problemu. Tekst wskazuje także, że wsparcie finansowe będzie stosowane głównie w okresach wyższych cen energii – to podejście zbyt reaktywne i należy je usystematyzować, bazując bardziej na poziomach dochodów niż na aktualnych wysokościach cen energii. Ekosystem dodatków i świadczeń powinien zostać spójniej i skuteczniej zaprojektowany, tak aby nagłe jednorazowe dodatki do opłat za energię nie były konieczne.

90.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	182	Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu (str.177). Wśród celów (str.182) brakuje redukcji skali ważnego problemu, jakim jest ubóstwo energetyczne. Do tego celu można wykorzystać wskaźniki wykorzystywane w najnowszej wersji projektu KPEiK (str. 144). Ponadto w sekcji „cele” można również powtórzyć ambicję wspomnianą w tekście głównym – wycofania węgla z gospodarstw domowych, aby podkreślić jego wagę. Można wykorzystać również wskaźnik liczby gospodarstw zagrożonych ubóstwem energetycznym, który zostanie wpisany w finalny kształt Planu Społeczno-Klimatycznego.
91.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	177-178	W ramach poprawy efektywności energetycznej gospodarki i wyróżnionych w tym kontekście zadań (str. 177-178) nie wskazano żadnych działań i kamieni milowych w załączniku 1 oraz żadnych celów (str. 182) i wskaźników w załączniku 2. Przykładowo: ▪ SRP wspomina o zwiększeniu skali oszczędności w zużyciu energii finalnej i nałożeniu na instytucje publiczne obowiązku zmniejszenia zużycia całkowitej energii finalnej do 2030 r. i dalej o średnio 1,9% rocznie w porównaniu z 2021 r. oraz wdrożeniu systemu monitorowania i raportowania obowiązków w tym zakresie. Do takiego założenia powinien zostać wyznaczony wskaźnik w załączniku 2 oraz kamienie milowe w załączniku 1. ▪ Nie podano również żadnych konkretnych celów (str.182) dla dekarbonizacji ciepłownictwa poprzez elektryfikację i magazynowanie ciepła oraz ogólnej elektryfikacji sektorów.
92.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	178	Wspieranie rozwoju integracji sektorowej (str.178). Sformułowanie nierynkowe redukcje instalacji OZE (str. 178) powinno zostać poprawione na redysponowanie nierynkowe.
93.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	187	Stworzenie warunków dla rozwoju budownictwa modułowego zintegrowanego z OZE (str.187). Z ostrożnością należy podejść do akcentowania technologii BIPV jako elementu poprawy efektywności energetycznej gospodarki w porównaniu do klasycznych instalacji PV. Choć nie można wykluczyć ich

			szerszego zastosowania w przyszłości, obecny etap rozwoju wskazuje na niszowy charakter. W związku z tym traktowanie BIPV jako istotnego narzędzia transformacji energetycznej budzi wątpliwości.
94.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	182	Obecna wersja dokumentu nie odnosi się do aktualnych wyzwań związanych z gospodarką o obiegu zamkniętym (GOZ). Konieczne jest opracowanie i wdrożenie nowej, krajowej strategii w tym zakresie. Ostatni dokument strategiczny – „Mapa drogowa transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym” – został przyjęty przez Radę Ministrów w 2019 roku jako jeden z filarów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Działania przewidziane w tym dokumencie zaplanowano do realizacji do 2023 roku. Zgodnie z raportem NIK „Wdrażanie gospodarki o obiegu zamkniętym” z końca listopada 2023 r., spośród zaplanowanych działań: zakończono 28 (68%), 13 nie zrealizowano (32%), a 4 w ogóle nie rozpoczęto. W rezultacie NIK negatywnie oceniła wdrażanie strategii GOZ na poziomie krajowym. W związku z powyższym niezbędne jest opracowanie i wdrożenie usystematyzowanej, kompleksowej strategii, ukierunkowanej na realizację aktualnych wyzwań zarówno legislacyjnych, jak i poza legislacyjnych.
95.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	182	Brakuje definicji GOZ oraz działań ukierunkowanych na kluczowe branże przemysłu, wskazane w Nowym Planie Działań na rzecz GOZ, tj. elektronikę i technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), baterie i pojazdy, opakowania, tworzywa sztuczne, tekstylia, budownictwo i budynki oraz żywność.
96.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	182	W przypadku systemu kaucyjnego dokument koncentruje się wyłącznie na opakowaniach, podczas gdy system ten ma coraz szersze zastosowanie — między innymi w tym roku został wprowadzony dla materiałów budowlanych, a w dłuższej perspektywie powinien zostać wdrożony również dla tekstyliów.
97.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i	182	Wśród działań przypisanych do kierunku 6. „Wdrażanie modelu gospodarki o obiegu zamkniętym” brakuje ujęcia następujących kwestii:

	adaptacja do zmian klimatu		• wdrażania instrumentów wpływających na stymulowanie rozwoju GOZ od strony popytowej, takich jak cyfrowy paszport produktu, zielone zamówienia publiczne czy ocena cyklu życia produktów, • w obszarze zrównoważonego produktu – brakuje informacji dotyczących tworzenia ekosystemu zarządzania oświadczeniami środowiskowymi, a także procesów związanych z etykietami i informacjami środowiskowymi o produktach, w tym informowania klientów o naprawialności i gwarancji produktów, • efektywnych mechanizmów zarządzania przemieszczaniem odpadów.
98.	Priorytet 2.6: Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	183	Jako wskaźnik postępu transformacji w kierunku GOZ proponuje się omówienie wskaźnika cyrkularności na poziomie krajowym (str.183) / załącznik 2.
99.	Priorytet 3.3: Budowa odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy	213	1D. Ujęcie infrastruktury ogranicza się do obiektów fizycznych, bez odniesienia do konieczności budowy <i>odporności systemowej i redundancji infrastrukturalnej</i> , zwłaszcza w sektorze energetycznym i usług publicznych. W obecnej wersji dokument nie wskazuje, jak budowana infrastruktura ma funkcjonować w warunkach braku dostaw energii, zakłóceń sieciowych czy długotrwałych kryzysów surowcowych. Pominięto potencjał energetyki rozproszonej, odnawialnych źródeł energii i mikrosieci lokalnych jako narzędzi wzmacniających bezpieczeństwo funkcjonalne jednostek samorządu terytorialnego i infrastruktury krytycznej.

100.	Priorytet 3.3: Budowa odporności państwa i społeczeństwa na kryzysy	216	3B. Brakuje systemowego podejścia do odporności i redundancji infrastruktury, szczególnie w obszarze energetyki, transportu i komunikacji. Infrastruktura podwójnego zastosowania powinna być projektowana nie tylko z myślą o funkcji militarnej i cywilnej, ale również o zdolności do działania w warunkach ograniczonych dostaw energii i paliw. Dokument nie przewiduje rozwiązań zwiększających autonomię energetyczną i logistyczną obiektów strategicznych (np. poprzez lokalne źródła energii odnawialnej lub magazyny energii).
101.	Priorytet 3.5: Skutecznie działająca administracja	232, 240	W ramach działań na rzecz wzmocnienia trzeciego sektora należy rozszerzyć zapisy Strategii o stworzenie stałego, wielopoziomowego systemu dialogu z interesariuszami, obejmującego zarówno etap tworzenia, jak i monitorowania oraz oceny realizacji dokumentów strategicznych. Obecny model konsultacji publicznych, prowadzonych głównie po opracowaniu dokumentu, nie zapewnia wystarczającego udziału społecznego ani równości reprezentacji różnych grup. W praktyce prowadzi to do zdominowania procesów konsultacyjnych przez duże, dobrze zorganizowane podmioty i marginalizacji mniejszych podmiotów gospodarczych, organizacji obywatelskich czy lokalnych inicjatyw społecznych. Dla Polski dialog wymaga instytucjonalizacji współpracy międzysektorowej w procesie tworzenia i monitorowania strategii. Taki system pozwoli administracji publicznej szybciej identyfikować nieskuteczne działania i korygować kierunki polityk na podstawie wiedzy praktycznej, społecznej i lokalnej. Wielopoziomowy dialog wpisuje się także w zasady dobrego rządzenia (good governance) i realizuje cele Europejskiego Filaru Praw Socjalnych oraz Zaleceń Semestru Europejskiego dotyczących włączania społeczeństwa obywatelskiego w proces reform. Użytecznym wzorcem w tym kontekście jest art. 11 rozporządzenia (UE) 2018/1999 w sprawie zarządzania unią energetyczną i działaniami w dziedzinie klimatu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie ma obowiązek zapewnienia stałego dialogu wielopoziomowego z odpowiednimi interesariuszami, tym władzami lokalnymi i regionalnymi, partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, środowiskami naukowymi oraz obywatelami, w zakresie planowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityki energetyczno-klimatycznej. Wymóg ten odnosi się bezpośrednio do procesu przygotowania i realizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK),

			ale zasada wielopoziomowego dialogu powinna mieć charakter horyzontalny i zostać włączona również do szerszego systemu planowania strategicznego państwa, w tym do Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. jak i pozostałych strategii rozwojowych. Do Działów 2A oraz 8D warto rozważyć dopisanie celu: liczba funkcjonujących forów / rad / platform dialogu wielopoziomowego włączonych w proces monitorowania strategii.
102.	System realizacji Strategii	280	Na uznanie zasługuje zapowiedź systematycznego monitorowania wdrażania Strategii poprzez wprowadzenie cyklicznej Rocznej Diagnozy Strategicznej. To rozwiązanie, jeśli będzie prowadzone w sposób otwarty, oparty na danych i z udziałem partnerów społeczno-gospodarczych, może znacząco zwiększyć przejrzystość działań administracji oraz stanowić realne narzędzie korekty polityk publicznych w obliczu zmieniających się uwarunkowań gospodarczych i geopolitycznych. Jednocześnie, w obecnym kształcie dokument nie przypisuje mierzalnych wskaźników do żadnego z czterech celów głównych ani nie określa powiązań między działaniami, priorytetami i celami strategicznymi. Brak systemu KPI oraz przypisania instytucji odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań ogranicza możliwość rzetelnej oceny skuteczności i efektywności wdrażania Strategii. W konsekwencji istnieje ryzyko, że dokument utraci charakter operacyjny i stanie się jedynie kierunkową deklaracją polityczną, zamiast praktycznym narzędziem zarządzania rozwojem państwa. Zaleca się uzupełnienie Strategii o: • zestaw wskaźników rezultatu i oddziaływania dla każdego z czterech celów głównych oraz priorytetów, • mapę odpowiedzialności instytucjonalnej (resorty wiodące, jednostki wykonawcze, koordynacja międzyresortowa), • oraz zdefiniowanie cyklu ewaluacyjnego w ramach Rocznej Diagnozy Strategicznej, tak aby stała się ona nie tylko narzędziem sprawozdawczym, lecz także mechanizmem uczenia się polityk publicznych i wczesnego reagowania na zagrożenia.

			Takie uzupełnienie pozwoliłoby powiązać Strategię z praktyką zarządzania strategicznego w UE (np. Semestr Europejski, coroczne sprawozdania krajowe) i uczynić z niej dokument realnie sterujący politykami sektorowymi oraz z wykorzystaniem funduszy unijnych. W Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. brakuje analizy pokazującej, w jakim stopniu wskazane działania przyczyniają się do realizacji zdefiniowanych celów strategicznych. Dokument przedstawia katalog celów, priorytetów i kierunków interwencji, ale nie opisuje relacji przyczynowo-skutkowych między nimi – tzn. w jaki sposób i z jaką siłą dane działanie wpływa na osiągnięcie konkretnego celu głównego lub szczegółowego. Brak takiej analizy ogranicza możliwość oceny skuteczności zaproponowanego zestawu interwencji oraz utrudnia weryfikację, czy Strategia jest realistyczna, spójna i proporcjonalna wobec zdiagnozowanych wyzwań. W efekcie Roczna Diagnoza Strategiczna, choć słusznie zaplanowana, nie będzie w stanie pełnić funkcji rzeczywistego narzędzia zarządzania strategicznego i korekty polityk. Może to również prowadzić do sytuacji, w której działania są słuszne same w sobie, lecz nie generują efektów w skali potrzebnej do realizacji celów głównych (np. w obszarach transformacji energetycznej, cyfryzacji czy włączenia społecznego). Brak powiązania między działaniami a celami utrudnia priorytetyzację finansowania, ponieważ nie wiadomo, które interwencje są kluczowe dla osiągnięcia strategicznych rezultatów.
103.	System realizacji Strategii	280	Rozumiemy i popieramy potrzebę priorytetyzacji działań, która jest warunkiem skutecznej realizacji Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. Jednak, aby zapewnić jej realny charakter wykonawczy, każde działanie wpisane do Strategii powinno mieć przypisany cel ewaluacyjny – ilościowy (miernik, wskaźnik rezultatu) lub jakościowy (opisowy kamień milowy). Obecnie wiele działań i kierunków interwencji ma charakter deklaracyjny i nie jest powiązanych z żadnym wskaźnikiem postępu. Brak takiego powiązania utrudnia monitorowanie, a w szczególności ocenę skuteczności polityk.

			Jednocześnie należy zauważyć, że często brakujące wskaźniki zostały już zdefiniowane w dokumentach sektorowych. W przypadku elementów dot. polityki klimatyczno-energetycznej rekomendujemy uspoźnienie definicji i wskaźników z dokumentami takimi jak: • <i>Krajowy Plan na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK),</i> • <i>Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO),</i> • <i>Krajowy Plan Społeczno-Klimatyczny</i> Włączenie wskaźników z dokumentów sektorowych do SRP zapewni spójność systemu planowania strategicznego państwa i pozwoli uniknąć dublowania danych oraz rozbieżności między strategiami rządowymi. Zgodnie z praktykami Komisji Europejskiej (Semestr Europejski, KPO, polityka spójności), każde działanie publiczne powinno mieć jasno określony punkt odniesienia, który umożliwia obiektywną ocenę postępu. Taki system wskaźników i kamieni milowych pozwala na efektywne prowadzenie Rocznej Diagnozy Strategicznej i umożliwia korygowanie kursu polityki na podstawie rzeczywistych wyników, a nie deklaracji. Dodatkowo, brak mierników dla działań utrudnia powiązanie Strategii z procesem budżetowym i programowaniem środków UE w perspektywie 2027–2035. Ponadto, przypisanie celów do działań zwiększa przejrzystość, odpowiedzialność instytucjonalną oraz społeczne zaufanie do procesu realizacji Strategii.
104.	System realizacji Strategii	281	Kwestia włączenia interesariuszy jest również ważna przy ciągłym procesie aktualizacji diagnozy i kierunków działań – nie powinna być ona ograniczona tylko dla administracji publicznej. Kwestia włączenia interesariuszy w proces monitorowania i aktualizacji Strategii wymaga znaczącego wzmocnienia. W obecnym kształcie dokument zakłada, że <i>Roczna Diagnoza Strategiczna</i> i aktualizacje kierunków działań będą prowadzone przez administrację publiczną, natomiast nie przewiduje stałych i sformalizowanych mechanizmów udziału partnerów społecznych, gospodarczych, samorządów, organizacji branżowych, środowiska nauki oraz organizacji obywatelskich. Takie ograniczenie zakresu uczestnictwa do podmiotów administracji grozi zamknięciem procesu w strukturach rządowych, a tym

			samym utratą kluczowego źródła wiedzy, danych i innowacyjnych rozwiązań, jakie wnosi sektor prywatny i społeczeństwo obywatelskie. Zgodnie z zasadą partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania (art. 5 rozporządzenia 2021/1060 w sprawie funduszy UE), państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia rzeczywistego udziału partnerów w planowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji strategii rozwojowych. Włączenie interesariuszy zwiększy trafność priorytetów, legitymizację decyzji i przewidywalność polityk publicznych, co jest jednym z zaleceń Semestru Europejskiego dla Polski (2024–2025) w zakresie poprawy jakości rządzenia i przejrzystości procesu decyzyjnego. Ponadto, rekomendujemy włączenie partnerów w ocenę realizacji wskaźników (KPI) – przy wskaźnikach sektorowych (energia, innowacje, edukacja, cyfryzacja, transport, klimat) powinny działać tematyczne grupy robocze, na wzór struktur <i>Dialogi z interesariuszami w ramach Semestru Europejskiego</i> oraz komitetów monitorujących politykę spójności. Wzmocnienie partnerstwa publiczno-społeczno-gospodarczego w zarządzaniu strategicznym państwa pozwoli na zwiększenie wiarygodności Strategii i zapewnienie jej długofalowej ciągłości niezależnie od zmian politycznych.
105.	System realizacji Strategii	281	Dokument nie zawiera dokładnej informacji o skali zaangażowania interesariuszy innych niż administracja publiczna. W świetle zaprezentowanych założeń dot. modelu działania administracji wskazane byłoby przy tym zapewnienie włączenia innych interesariuszy w proces tworzenia SRP2035 – chociażby polskiego biznesu, którego dotyczy znaczna część postulatów Strategii W części dotyczącej konkurencyjności dostrzegamy ważny akcent – potrzebę wspierania polskich przedsiębiorstw. Niestety, dokument nie przewiduje realnej przestrzeni dla firm do współtworzenia niezbędnych rozwiązań. W praktyce oznacza to, że przedsiębiorcy, którzy najlepiej rozumieją bariery i możliwości rozwoju, zostają zepchnięci do roli wykonawców polityk, zamiast partnerów w ich współkształtowaniu. Brak przestrzeni do wielopoziomowego dialogu, angażującego biznes, samorządy, naukę i organizacje społeczne, oznacza, że cele i narzędzia polityk publicznych nie są współdefiniowane z ich przyszłymi realizatorami. W takiej sytuacji nawet dobrze postawione ambicje mogą nie znaleźć przełożenia na praktykę. To z kolei grozi utratą szansy na budowanie trwałej przewagi konkurencyjnej opartej na konsensusie i wspólnym działaniu.

106.	System realizacji Strategii	284	W tekście głównym warto określać szacowane 1,8 bln zł na transformację energetyczną (str. 284) jako „inwestycje”/”nakłady inwestycyjne”, a nie jako „koszt”. Byłoby to także zgodne z nazewnictwem w przypisie 138. – „nakłady inwestycyjne w scenariuszu WAM”. W przeciwieństwie do zakupu paliw kopalnych, które są wykorzystane do produkcji energii jednorazowo, nakłady na transformację pozwolą na długoterminową generację energii lub jej oszczędzenie dzięki inwestycjom. Użyty w Strategii język będzie miał wpływ na odbiór transformacji w społeczeństwie.
107.	System realizacji Strategii	284	Do listy najważniejszych czynników wpływających na finanse publiczne (str. 284) warto dodać środki, z których część odciąża budżet państwa z koniecznych wydatków, a także inicjatywy takie jak system EU ETS i ETS2, które są źródłem wpływów do budżetu państwa.
108.	System realizacji Strategii	286	Do poszukiwań nowych źródeł dochodów publicznych warto dodać instrumenty związane z polityką klimatyczną i ochroną środowiska - zarówno w kontekście ich podwyższania (np. opłaty związane z wykorzystywaniem paliw kopalnych), jak i wdrażania nowych narzędzi zwiększające wpływy (takie jak spodziewane w okresie trwania strategii wdrożenie systemu ETS2). Ta kategoria źródeł wpisywałaby się w logikę fragmentu ze strategii: „Zmiany podatkowe są najbardziej efektywne wówczas, gdy oprócz generowania dochodów publicznych wiążą się także z pozytywnymi skutkami dla społeczeństwa i gospodarki”. Walka z zanieczyszczeniem środowiska (w tym zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”) i ograniczenia uzależnienia od importu paliw kopalnych niosą takie korzyści, także w kontekście ograniczenia kosztów zdrowotnych społeczeństwa.
109.	System realizacji Strategii	288	Pozytywnie oceniamy uwzględnienie w Strategii Planu Społeczno-Klimatycznego w komponencie finansowym. Jednak, aby zapewnić spójność dokumentu z Planem Społeczno-Klimatycznym (zgodnie z założeniem dla zarządzania środkami europejskimi na str. 288), należy: • <i>zasygnalizować wdrożenie systemu ETS2 w pozostałej części dokumentu, zwłaszcza tej dotyczącej finansowania;</i> • <i>wyraźniej wskazać Społeczny Fundusz Klimatyczny oraz krajowe dochody z ETS2 w źródłach finansowania poszczególnych działań na lata 2026-2029 (Załącznik 1.), w tym m.in. w</i>

			<i>działaniach, które znajdują się w projekcie Planu Społeczno-Klimatycznego i jest planowane ich finansowanie z SFK:</i> ▪ „Tworzenie zasobu społecznego budownictwa czynszowego, w tym komunalnego” ▪ wprowadzenie usługi „transportu na żądanie”, w ramach działania „Reforma systemu publicznego transportu zbiorowego”
110.	System realizacji Strategii	289	Do opisu w ramach środków instytucji rozwoju warto dodać jasne wytłumaczenie, dlaczego to właśnie Grupa PFR została wybrana jako najważniejsza grupa instytucji na rzecz rozwoju w Polsce (str. 289).
111.	System realizacji Strategii	290	Powinno zostać rozważone rozszerzenie opisu dla partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) (str. 290) o sposób, w jaki PPP będą promowane i co się w tym obszarze zmieni względem stanu obecnego wraz z realizacją Strategii. Rekomendujemy uwzględnienie instrumentów wspierających PPP takich jak: fundusz gwarancyjny, preferencyjne kredyty z BGK/EBI, hybrydowe modele współfinansowania. Warto też dodać cel np. „zwiększenie udziału projektów PPP w inwestycjach publicznych do X% w 2030 r.” dla rozwoju tego (słusznie przytoczonego) źródła finansowania.
112.	System realizacji Strategii	286	W mapowaniu funduszy unijnych brakuje wyszczególnienia środków pochodzących z m.in. z Funduszu Innowacyjnego, Programu Horyzont Europa, Life czy Cyfrowa Europa, które będą miały kluczowe znaczenie dla realizacji m.in. priorytetów 2.4 i 2.5.
113.	System realizacji Strategii	286	Strategia koncentruje się na dotacjach i kredytach, pomijając instrumenty kapitałowe UE (np. Komponent kapitałowy programu InvestEU czy Funduszu Innowacyjnego), które odgrywają coraz większą rolę w finansowaniu innowacji i projektów przemysłowych.

