

Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe

Jak przygotować Plan społeczno-klimatyczny?

Wojciech Augustowski, Michał Wojtyła

Warszawa 2025



© Fundacja Instytut Reform, 2025

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Autorzy

Wojciech Augustowski, Michał Wojtyła

Współpraca

Aleksander Śniegocki, Zofia Wetmańska

Redakcja

Aneta Wieczerek-Krusińska

Opracowanie graficzne

Zofia Lasocka, Sylwia Niedaszkowska

Data publikacji

Styczeń 2025 r.

Rekomendowane cytowanie:

Augustowski, W. i Wojtyła, M. (2025), *Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Jak przygotować Plan społeczno-klimatyczny?*, Instytut Reform, Warszawa.

Źródło fotografii na okładce: Ashi Sae Yang/iStock

Instytut Reform

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

REFORM

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

Spis treści

Executive summary.....	4
1. Wprowadzenie	6
2. Ocena procesu przygotowania Planu	8
3. Ramy prawne przygotowania Planu społeczno-klimatycznego	10
4. Modelowy scenariusz przygotowania Planu	15
5. Droga do sukcesu: Rekomendacje na ostatniej prostej prac nad Planem społeczno-klimatycznym	19

Executive summary

Wnioski z diagnozy

- Polska nie wykorzystała dostępnego czasu i zasobów na przygotowanie Planu społeczno-klimatycznego. Rozporządzenie 2023/955 pozostawiło państwu członkowskim ponad dwa lata na jego przygotowanie. Jednak w Polsce zbyt długo trwały uzgodnienia międzyresortowe dotyczące wyboru ministra odpowiedzialnego za przygotowanie Planu. Dopiero w maju 2024 roku zdecydowano się na powierzenie koordynacji procesu ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej – MFiPR).
- Brakuje publicznego planu działania i harmonogramu prac. Aktualnie proces przygotowywania przez Polskę Planu społeczno-klimatycznego nie jest prowadzony w sposób systematyczny i sformalizowany. Instytucjonalizacja procesu jest kluczowa dla zwiększenia zaangażowania decydentów, wybranych resortów i partnerów zewnętrznych.
- MFiPR ma duże doświadczenie w projektowaniu krajowych programów z europejskich instrumentów finansowych. Jednak odpowiedzialność merytoryczna za projektowanie systemowych rozwiązań w zakresie ubóstwa energetycznego czy transportowego leży w gestii pozostałych resortów, w tym Ministerstwa Klimatu i Środowiska (MKiŚ), Ministerstwa Infrastruktury (MI), Ministerstwa Rozwoju i Technologii (MRiT) oraz Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MRPiPS).
- Na wczesnym etapie prac nad Planem nie uruchomiono kluczowego komponentu analitycznego diagnozującego skalę zjawiska ubóstwa energetycznego i transportowego w Polsce, co utrudnia szczegółowe zmapowanie wyzwań związanych z minimalizacją skali tych zjawisk i zaproponowanie odpowiednich działań.
- Procesowi przygotowywania Planu nie towarzyszy debata publiczna dotycząca wejścia w życie systemu ETS2, z którego dochody powinny stać się podstawowym źródłem finansującym działania minimalizujące występowanie ubóstwa energetycznego i transportowego (środki ETS2 nie ujęte w Społecznym Funduszu Klimatycznym – SFK).
- Administracja publiczna w sposób zachowawczy angażuje partnerów społecznych w proces przygotowania Planu. Dlatego planowane w 2025 roku konsultacje publiczne powinny być pogłębione, nieincydentalne i włączające większą niż zazwyczaj grupę podmiotów.

Rekomendacje

- **Instytucjonalizacja prac nad projektem Planu**
Instytucjonalizacja prac nad Planem usprawni proces i zwiększy zaangażowanie kluczowych resortów w jego przygotowanie. Instytucjonalizacja powinna obejmować zarówno proces opracowania Planu, jak również cele powołania Społecznego Funduszu Klimatycznego, służącego minimalizacji ubóstwa energetycznego i transportowego.
- **Zwiększenie zaangażowania politycznego na etapie konsultacji Planu**
Proces przygotowania powinien uwzględniać zaangażowanie kluczowych decydentów na etapie konsultacji Planu. Dlatego dokument powinien stać się przedmiotem posiedzenia Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM) jeszcze przed formalnym procedowaniem uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Planu społeczno-klimatycznego.
- **Debata publiczna dotycząca wejścia w życie systemu ETS2**
Rozpoczęciu konsultacji publicznych Planu społeczno-klimatycznego powinna towarzyszyć szersza debata publiczna dotycząca wejścia w życie systemu ETS2. Usystematyzowanie procesu wejścia w życie systemu ETS2, w tym uruchomienia Społecznego Funduszu Klimatycznego, powinno być punktem odniesienia dla przygotowania Planu.
- **Pogłębiony proces konsultacji publicznych**
W 2025 roku MFiPR powinno rozpocząć proces konsultacji publicznych projektu Planu. Ze względu na dotychczas ograniczone zaangażowanie partnerów społecznych w cały proces tworzenia Planu, rekomendujemy przeprowadzenie pogłębionych konsultacji publicznych.
- **Dodatkowe konsultacje publiczne na etapie przyjmowania Planu przez Radę Ministrów**
Proces konsultacji publicznych propozycji projektu Planu, który powinien zostać uruchomiony przez MFiPR w 2025 roku, nie powinien być jednym procesem konsultacyjnym. Takie konsultacje powinny zostać powtórzone także na etapie procedowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Planu społeczno-klimatycznego.
- **Rozszerzenie grupy konsultowanych podmiotów**
W ramach planowania pogłębionych konsultacji publicznych, rekomendujemy rozszerzenie standardowego zakresu podmiotów biorących w nich udział. Należy włączyć w nie organizacje, które nie były dotychczas standardowymi uczestnikami procesu prac nad kształtem instrumentów finansowych.
- **Zwiększenie zaangażowania wybranych resortów w proces konsultowania Planu**
Rekomendujemy, aby MFiPR, jako koordynator procesu konsultacji, aktywizował pozostałe resorty w ramach przypisanych im zakresów uwzględnionych w Planie. Większe zaangażowanie pozostałych ministerstw odciąży MFiPR.
- **Konsultacje publiczne na poziomie lokalnym**
Zaangażowanie partnerów z poziomu lokalnego na etapie konsultacji Planu pozwoli na uzyskanie lepszej jakości i skuteczniejszą implementację rozwiązań. Wdrożenie do Planu rekomendacji podmiotów lokalnych jest istotne, gdyż z reguły lepiej rozumieją one specyfikę wyzwań lokalnych i regionalnych.

1. Wprowadzenie

Wyzwania społeczne związane z procesem zielonej transformacji, w tym nadchodzące wdrożenie systemu handlu uprawnieniami do emisji CO₂ w sektorze budynków i transportu drogowego (tzw. ETS2), zmobilizowały Komisję Europejską do zaproponowania Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 dotyczące ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego przyjęto w maju 2023 roku. Zgodnie z unijnymi regulacjami, ETS2 zacznie obowiązywać w 2027 lub 2028 roku, przy czym finansowanie z SFK będzie dostępne już od 2026 roku.

Polska otrzyma z SFK największą pulę spośród wszystkich państw członkowskich, które będzie mogła wykorzystać do 2032 roku. W scenariuszu wejścia w życie ETS2 w 2027 roku pula środków może sięgnąć nawet 11,4 mld euro. Razem z wymaganym wkładem krajowym (na poziomie 25% kosztów działań) oznacza 15 mld euro dostępnych w latach 2026-2032 na krajowe działania na rzecz minimalizacji ubóstwa energetycznego i transportowego.

Uruchomienie Funduszu wymaga przygotowania przez każde państwo członkowskie krajowego Planu społeczno-klimatycznego do czerwca 2025 roku. Plan ten musi określić skuteczne narzędzia służące do osłony wrażliwych grup przed potencjalnymi kosztami wdrażania systemu ETS2 w sektorze budynków i transportu drogowego, a także wskazywać na instrumenty walki z już istniejącymi i nasilonymi zjawiskami ubóstwa energetycznego i transportowego. Jednocześnie należy na poziomie każdego kraju określić przystającą do jego specyfiki definicję oraz sposób mierzenia ubóstwa energetycznego i transportowego. Poza diagnozą istniejących zjawisk społecznych, równie istotne jest określenie skutków wdrożenia ETS2.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 roku w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego (dalej: rozporządzenie 2023/955) pozostawiło państwom członkowskim ponad dwa lata na przygotowanie Planu społeczno-klimatycznego. Dysponując wystarczającym czasem, państwa członkowskie, w tym Polska, miały możliwość zaplanować prace nad Planem w sposób umożliwiający efektywne wykorzystanie środków Społecznego Funduszu Klimatycznego, dostosowane do krajowych potrzeb związanych ze złagodzeniem skutków uruchomienia systemu ETS2.

Znając wymaganą rozporządzeniem 2023/955 zawartość Planów oraz znając pulę środków możliwych do wykorzystania, każde z państw członkowskich posiadało wszystkie podstawowe informacje konieczne do odpowiedniego przygotowania Planu. Polska posiada wiele doświadczeń, z których mogła skorzystać w tym procesie. Najświeższym jest proces przygotowania (w tym uzgadniania z Komisją Europejską) Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), którego wymagania formalne są podobne do wytycznych związanych z przygotowaniem Planu.

Poniższa publikacja koncentruje się na zagadnieniach związanych z zarządzaniem przez administrację publiczną procesem przygotowania Planu. Przeprowadzona została ocena aktualnego stanu prac, a następnie w odniesieniu do formalnych ram prawnych i modelowego scenariusza przygotowania Planu, przedstawione zostały rekomendacje dla modyfikacji procesu na finalnym etapie jego przygotowania.

Uruchomienie konsultacji publicznych Planu, które jest oczekiwane w 2025 roku, jest odpowiednim momentem dla wprowadzenia stosownych zmian w procesie jego przygotowania. Modyfikacja działań pozwoli na efektywne wykorzystanie bardzo krótkiego czasu na przedłożenie kompletnego Planu do akceptacji Komisji Europejskiej.

Niniejszej publikacji towarzyszy drugie opracowanie Instytut Reform dotyczące Planu społeczno-klimatycznego pt.: *Pokonać ubóstwo energetyczne i transportowe. Plan społeczno-klimatyczny instrumentem systemowej zmiany*. W publikacji tej przedstawiamy szczegółową analizę unijnych ram i krajowych uwarunkowań projektowania Planu, przybliżając fundamentalne zagadnienia definicyjne oraz realizowane krajowe polityki dotyczące ubóstwa energetycznego i transportowego. Publikacja zawiera także analizę zjawiska ubóstwa energetycznego i transportowego po wprowadzeniu ETS2. Na tej podstawie przedstawiono rekomendacje dotyczące środków (reform) i inwestycji w sektorze budynków i transportu, do uwzględnienia w Planie. Propozycje koncentrują się głównie na systemowych zmianach i ich powiązaniu z inwestycjami.

2. Ocena procesu przygotowania Planu

Polska straciła cenny czas i nie wykorzystała dostępnych zasobów na przygotowanie Planu społeczno-klimatycznego. Wiele miesięcy zajęły uzgodnienia międzyresortowe dotyczące wyboru ministra odpowiedzialnego za przygotowanie Planu. Ostatecznie, dopiero w maju 2024 roku, nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 862)¹ wskazała na ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej (MFiPR) odpowiada za przygotowanie projektu Planu społeczno-klimatycznego w porozumieniu z właściwymi ministrami i we współpracy z rządami województw, partnerami społecznymi i gospodarczymi.

¹ Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw.

Brak planu działania

Nowelizacja ww. ustawy formalnie rozpoczęła w Polsce proces przygotowania Planu społeczno-klimatycznego. Jednak Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej nie przedstawiło równocześnie planu działania dla tego procesu. Brakuje publicznego harmonogramu prac, który określiłby poszczególne etapy, ich cele i efekty oraz kluczowych interesariuszy.

Nie przeprowadzono na wczesnym etapie diagnozy skali ubóstwa energetycznego i transportowego w Polsce, co mogłoby pozwolić na zmapowanie wyzwań związanych z minimalizacją tych zjawisk. Brak komponentu analitycznego utrudnia wskazanie w Planie adekwatnych inwestycji i działań, które mogłyby ograniczyć skutki wzrostu cen wynikające z wdrożenia systemu ETS2.

Na początku prac nie wykorzystano również szansy na pełne zaangażowanie kluczowych interesariuszy zewnętrznych. Sama ww. ustawa nie określa szczegółowego trybu prac, wskazując jedynie na podmiot odpowiedzialny za jego opracowanie oraz tryb przyjęcia Planu. Rozporządzenie 2023/955 także w większym stopniu koncentruje się na wymaganiach jakościowych niż na procesie przygotowania Planu.

Publicznie dostępny plan działania powinien towarzyszyć przygotowaniom Planu społeczno-klimatycznego. Uporządkuje to proces i zwiększy jego transparentność, a także zwiększy zaangażowanie kluczowych resortów. Jest to szczególnie ważne, gdy Polsce zostało niespełna pół roku na jego opracowanie i przyjęcie do końca czerwca 2025 roku.

MFiPR koordynatorem procesu prac

Wskazanie MFiPR jako resortu odpowiedzialnego za przygotowanie Planu ma zarówno pozytywne, jak i negatywne strony. Resort ten posiada największe doświadczenie w projektowaniu krajowych programów z europejskich instrumentów finansowych, co

zwiększa szanse na sprawne przeprowadzenie procesu. Koordynacja przez MFiPR pozwala również osadzić proces wydatkowania środków z SFK w szerszym kontekście polityki rozwoju, zamiast ograniczać go do zagadnień sektorowych, takie jak energetyka, klimat czy transport.

Z drugiej strony, MFiPR nie odpowiada za projektowanie systemowych rozwiązań w zakresie ubóstwa energetycznego i transportowego. Kompetencje te leżą w gestii innych resortów, w tym MKiŚ, MI, MRiT oraz MRPiPS. Sukces przygotowania Planu odpowiadającego na obecne i przyszłe wyzwania zależy więc od ponadprzeciętnej współpracy resortów. Jest to wyzwanie ze względu na silosowość administracji publicznej. Brakuje też publicznej informacji o podziale odpowiedzialności między ministerstwami za poszczególne części i działania w Planie.

Brak sformalizowania prac

Brak instytucjonalizacji prac nad Planem sprawia, że jest prowadzony w sposób niesystematyczny i stanowi jedynie reakcję na identyfikowane na bieżąco wyzwania. Proces nie uwzględnia w wystarczającym stopniu szerszego kontekstu politycznego, jakim jest wdrożenie systemu ETS2 i rola Społecznego Funduszu Klimatycznego w łagodzeniu skutków ETS2 na poszczególne grupy.

Koordynacja procesu przez MFiPR, które ma równorzędny status wobec innych resortów w systemie organizacji administracji publicznej i nie dysponuje odpowiednimi instrumentami prawnymi (np. formalnym zespołem roboczy), może okazać się mało skuteczna. Częściową odpowiedzią na te wyzwania było utworzenie w październiku 2024 roku przez MFiPR nieformalnej Grupy Roboczej ds. Społecznego Funduszu Klimatycznego².

² Informacja o utworzeniu i trwających spotkaniach Grupy Roboczej została przekazana przez MFiPR poprzez platformę X. Link do posta dostępny jest [tutaj](#).

3. Ramy prawne przygotowania Planu społeczno-klimatycznego

Plan społeczno-klimatyczny powinien zostać przygotowany zgodnie z wymaganiami prawnymi. Ramy prawne tego procesu stanowi bezpośrednio stosowane rozporządzenie 2023/955 w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego oraz nowelizacja ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³.

Poza zakresem merytorycznym Planu, kluczowym elementem w formalnym procesie jego przygotowania jest także formuła partycypacyjna. Prowadzenie prac w sposób partycypacyjny powinno maksymalizować wartość dodaną dla treści Planu.

Jednak nawet najbardziej inkluzywne opracowanie Planu nie zastąpi przeprowadzenia kompleksowej analizy. Interesariusze zewnętrzni nie zawsze dysponują wystarczającymi danymi oraz adekwatnymi analizami, które mogłyby w pełni uzupełnić merytoryczną część Planu.

Zagospodarowanie komponentu analitycznego pozostaje tym samym w kompetencjach ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego. Minister ten powinien wykorzystać dostępne zasoby finansowe i organizacyjne – zarówno własne, jak i potencjał całej administracji publicznej – aby zapewnić rzetelne i kompletne analizy służące zdiagnozowaniu skali ubóstwa energetycznego i transportowego w Polsce.

³ Tekst jednolity ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Kategoria	Dokument	Opis
Ogólne ramy prawne	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Funduszu Klimatycznego (rozporządzenie 2023/955)	<p>Rozporządzenie określa szczegółowo zakres działań merytorycznych, który obejmuje m.in. komponent diagnostyczny, propozycję działań finansowanych z SFK, szacunkowe koszty Planu oraz system jego wdrażania i monitorowania.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Komponent diagnostyczny Stanowi największe wyzwanie dla opracowania Planu, ponieważ dokument musi przedstawić nie tylko opis krajowych polityk w zakresie ubóstwa transportowego i energetycznego, ale przede wszystkim określić skalę wyzwań związanych z ubóstwem w tych obszarach, w tym w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> ▪ dookreślić krajową specyfikę definicji ubóstwa energetycznego i transportowego, przedstawionych w rozporządzeniu; ▪ zidentyfikować kluczowych beneficjentów projektowanego wsparcia; ▪ oszacować liczbę osób znajdujących się w grupie osób dotkniętych ubóstwem energetycznym i transportowym; ▪ oszacować prawdopodobne skutki wzrostu cen w wyniku uruchomienia systemu ETS2 – przy czym skutki powinny być analizowane na odpowiednim poziomie podziału terytorialnego, uwzględniając specyfikę krajową i takie elementy jak np. dostęp do transportu publicznego i podstawowych usług; ▪ opisać istniejące i planowane możliwości finansowania przedstawionych w Planie środków i inwestycji z innych źródeł, np. unijnych, międzynarodowych, publicznych i prywatnych, które już przyczyniają się do realizacji Planu; ▪ oszacować przewidywany wpływ środków i inwestycji zawartych w Planie na emisje gazów cieplarnianych. ■ Dodatkowa ocena zgodności Zaproponowane w Planie środki i inwestycje powinny zostać poddane szczegółowej ocenie zgodności: <ul style="list-style-type: none"> ▪ z zasadą DNSH, ▪ z Planem działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, ▪ z krajowymi programami polityki spójności na mocy rozporządzenia (UE) 2021/1060, ▪ z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności na mocy rozporządzenia (UE) 2021/241, ▪ z krajową polityką dotyczącą renowacji budynków na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej, ▪ z Terytorialnymi Planami Sprawiedliwej Transformacji na mocy rozporządzenia (UE) 2021/1056, ▪ ze zaktualizowanym Krajowym Planem w dziedzinie Energii i Klimatu na mocy rozporządzenia (UE) 2018/1999. ■ Propozycja działań Propozycja działań powinna stanowić odpowiedź na zidentyfikowane w komponencie diagnostycznym wyzwania w zakresie ubóstwa transportowego i energetycznego. Plan powinien przedstawić opis środków i inwestycji, których celem jest: <ul style="list-style-type: none"> ▪ ograniczenie skutków wzrostu cen w wyniku włączenia ETS2, ▪ stałe zmniejszanie zależności od paliw kopalnych. <p>Propozycja działań powinna być przełożona na system tzw. kamieni milowych, wraz z z realistycznymi wartościami docelowymi, co jest kluczowe, mając na uwadze, że wypłata wsparcia finansowego z Funduszu będzie uzależniona od stopnia ich realizacji.</p> ■ Szacunkowe łączne koszty Plan powinien również przedstawić szacunkowe łączne koszty, w tym wysokość krajowego wkładu własnego, oraz uwzględnić system wdrażania, monitorowania i kontroli – stanowią one trzeci i czwarty kluczowy komponent Planu.
	Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw	<p>Ustawa wprowadziła Plan do prawa krajowego. Przepisy prawa krajowego w dość ogólny sposób określają proces przygotowania Planu społeczno-klimatycznego, wskazując, że:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan jest opracowywany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ▪ finalnie przed przekazaniem do Komisji Europejskiej Plan będzie przyjęty przez Radę Ministrów w drodze uchwały, ▪ Plan przygotowany jest w porozumieniu z właściwymi ministrami i we współpracy z zarządami województw oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi,

		<ul style="list-style-type: none"> ▪ przy przygotowywaniu Planu społeczno-klimatycznego uwzględnia się strategię rozwoju (Polska nie ma aktualnego systemu dokumentów strategicznych, a tym samym wypełnienie tego zobowiązania prawnego może stanowić wyzwanie), ▪ ustawa określa techniczne aspekty wdrażania Planu w przypadku udzielania pomocy publicznej (w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) lub pomoc de minimis, które nie rzutują na proces jego przygotowania, ale wdrażania. <p>Dlatego Proces przygotowania Planu pozostaje w głównej mierze zdefiniowany w przepisach rozporządzenia 2023/955, pozostawiając Polsce margines dowolności zarówno co do trybu opracowania, jak i samej zawartości Planu.</p>
<p>Wymagania formalne dla partycypacyjnego przygotowania Planu</p>	<p>Wymogi rozporządzeń 2018/1999 oraz 2023/955</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proces partycypacyjny jest obowiązkowym elementem przygotowania Planu. <p>Opracowanie Planu społeczno-klimatycznego wymaga zaplanowania złożonego procesu włączającego kluczowych interesariuszy na wszystkich etapach prac – zarówno na etapie opracowania projektu Planu, jak i jego konsultowania.</p> <p>Wymóg przygotowania projektu Planu w formie partycypacyjnej wynika bezpośrednio z rozporządzenia 2023/955, ale także z art. 10 rozporządzenia (UE) 2018/1999.</p> <p>Państwa członkowskie zobowiązane są co najmniej do:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ poinformowania społeczeństwa o prowadzonych pracach, ▪ zapewnienia społeczeństwu możliwości wczesnego i skutecznego udziału w przygotowaniu projektu Planu, ▪ zapewnienia społeczeństwu możliwości przygotowywania planu ostatecznego ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do jego przyjęcia, ▪ określenia rozsądnego harmonogramu w celu zapewnienia wystarczająco dużo czasu interesariuszom na zapoznanie się z propozycjami i udział w konsultacjach, ▪ uproszczenia procedur administracyjnych związanych z udziałem w procesie konsultacji, ▪ przygotowania podsumowania procesu konsultacji odzwierciedlającego wkład uczestniczących stron, w którym znajdzie się m.in.: zakres, rodzaj i harmonogram działań konsultacyjnych, a także sposób uwzględnienia w Planie opinii zainteresowanych stron. <ul style="list-style-type: none"> ■ Obowiązkowa grupa interesariuszy <p>Rozporządzenie 2023/955 wymienia podstawowy zakres podmiotów, które powinny wziąć udział w tym procesie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ władze lokalne i regionalne, ▪ przedstawiciele partnerów gospodarczych i społecznych, ▪ odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ▪ organizacje młodzieżowe i inne zainteresowane strony, ▪ instytucje badawcze i innowacyjne, ▪ zainteresowane strony z sektora przemysłu, ▪ przedstawiciele dialogu społecznego. <p>Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jest zobowiązane do uwzględnienia w partycypacyjnym procesie przygotowania Planu także organizacji, które nie były dotychczas standardowymi uczestnikami procesu prac nad kształtem instrumentów finansowych – np. organizacje działające w wymiarze społecznym, pracujące systemowo na rzecz minimalizacji ubóstwa i wykluczenia.</p> <p>Konstrukcja Społecznego Funduszu Klimatycznego pozwala na sfinansowanie wybranych działań państw członkowskich w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych. Wydatki związane z procesem konsultacji, a także z działaniami informacyjnymi i komunikacyjnymi, państwa członkowskie mogą uwzględnić w kosztach pomocy technicznej.</p>

		<ul style="list-style-type: none"> ■ Metody W procesie przygotowania i konsultacji Planu kluczowy jest odpowiedni dobór metod, mając na uwadze w szczególności etap procesu konsultacyjnego, czas potrzebny na przygotowanie i przeprowadzenie konsultacji daną metodą oraz grupę interesariuszy, która na danym etapie ma być zaangażowana. Przewodnik KE <i>Support for the implementation of the Social Climate Fund. Note on good practices of public consultation for the Social Climate Plans</i>⁴ wymienia kilka metod możliwych do wykorzystania w trakcie konsultacji Planu. Kluczowa jest jednak dostępność i umiejętność wykorzystania danej metody przez administrację publiczną, która jest zarówno organizatorem, jak i koordynatorem procesu konsultacji. Dlatego jako punkt wyjścia w planowaniu procesu konsultacji Planu należy wziąć dotychczasowe doświadczenia administracji w prowadzeniu konsultacji publicznych. 	<p>4 Przewodnik KE dostępny jest tutaj.</p>
	<p>Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Partycypacyjny proces przygotowania Planu Przepisy krajowe dotyczące przygotowania Planu wprowadzają obowiązek przygotowania Planu w sposób angażujących zewnętrznych interesariuszy. Plan ma zostać opracowany w porozumieniu z właściwymi ministrami oraz we współpracy z zarządami województw oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Przepisy ustawy nie określają sposobu i zakresu organizacji konsultacji publicznych w trakcie przygotowania Planu. Przeprowadzenie konsultacji publicznych Planu jedynie w toku przyjmowania uchwały Rady Ministrów będzie niewystarczające dla wypełnienia konsultacyjnych zobowiązań rozporządzenia 2023/955, ponieważ będzie to jedynie etap procesu legislacyjnego – finalizujący już wypracowany projekt Planu. W Polsce nie obowiązują również oficjalne wytyczne dla prowadzenia zarówno prekonsultacji, jak i konsultacji publicznych. Jako punkt wyjścia dla planowania procesu konsultacji publicznych z uwzględnieniem specyfiki krajowej może służyć opracowanie <i>Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego</i>, przyjęte przez Radę Ministrów jeszcze w 2015 r.⁵ ■ Formalny proces konsultacji na finalnym etapie przyjmowania Planu Istnieje możliwość włączenia partycypacyjnej formy prac nad Planem także na finalnym etapie przyjmowania Planu. Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2024 poz. 862) wprowadzająca Plan do prawa krajowego wskazuje, że Plan jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Tym samym Plan zostanie przyjęty aktem normatywnym, który podlega standardowej procedurze legislacyjnej, co implikuje dodatkowe obowiązki, np. przeprowadzenie procesu konsultacji Planu w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Projekt uchwały o przyjęciu Planu powinien przejść wszystkie etapy procedowania, tj.: <ul style="list-style-type: none"> ■ opracowanie projektu uchwały, wraz z załącznikiem; ■ uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu; ■ rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw (kluczowym jest Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów); ■ rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów; ■ rozpatrzenie projektu przez komisję prawniczą (w przypadku projektu ustawy i projektu rozporządzenia); ■ rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów. <p>Negatywnie należałoby ocenić sytuację, w której Rząd na tym etapie skorzystałby z możliwości odstąpienia od prowadzenia konsultacji, uznając, że zostały one przeprowadzone na etapie przygotowania Planu. Zgodnie z Regulaminem prac Rady Ministrów termin konsultacji projektu uchwały Rady Ministrów nie powinien być krótszy niż 7 dni od udostępnienia projektu. Samo odstąpienie od prowadzenia konsultacji publicznych jest dopuszczalne jedynie wyjątkowych okolicznościach, które co do zasady nie powinny wiązać się z procesem przygotowywania Planu.</p>	<p>5 Wytyczne dostępne są tutaj.</p>

		<p>Mając na uwadze złożoność zagadnień zawartych w Planie, jego rolę w rozdystrybuowaniu Społecznego Funduszu Klimatycznego, a także potencjalnie realny wpływ na minimalizację skali zjawiska ubóstwa energetycznego i transportowego, kluczowe jest, aby termin konsultacji publicznych na etapie podejmowania przez Radę Ministrów o jego przyjęciu był znacząco dłuższy niż 7 dni. Konsultacje publiczne na etapie prac legislacyjnych będą istotnym krokiem zarówno w doprecyzowaniu Planu, jak i zweryfikowaniu przez wszystkich interesariuszy zakresu propozycji, które ostatecznie się w nim znajdą. Dadzą przestrzeń dla dodatkowego udziału społeczeństwa w procesie opracowywania Planu.</p> <p>Dla zachowania w pełni partycypacyjnego procesu, zasadne będzie również uwzględnienie w harmonogramie prac nad Planem rozszerzonego zakresu działań partycypacyjnych, np. skorzystanie z możliwości zorganizowania konferencji uzgodnieniowej. Regulamin pracy Rady Ministrów daje możliwość zaproszenia dodatkowych podmiotów do udziału w konferencji uzgodnieniowej lub zorganizowanie odrębnej konferencji. Administracja publiczna posiada w tym zakresie pozytywne doświadczenia, np. poszerzone konsultacje publiczne rewizji KPO, przeprowadzone w 2024 roku.</p> <p>Z procesu konsultacji opracowywany jest raport, który powinien zawierać m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ omówienie wyników przeprowadzonych konsultacji publicznych oraz informacje o okresie ich przeprowadzenia i terminie wyznaczonym do zajęcia stanowiska;▪ wskazanie podmiotów, do których organ wnioskujący skierował projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych, a także podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię;▪ omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich przez organ wnioskujący.
--	--	---

Opracowanie własne

4. Modelowy scenariusz przygotowania Planu

Obecny proces przygotowywania Planu społeczno-klimatycznego w Polsce nie jest prowadzony w sposób systematyczny i wystarczająco sformalizowany. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, odpowiedzialne za jego opracowanie, ma do wyboru kilka wariantów działania. Oparte są one na dotychczasowych doświadczeniach z podobnych procesów oraz wymogach formalnych dla przygotowania Planu.

Oczekiwane rozpoczęcie konsultacji społecznych na początku 2025 roku to doskonały moment do wprowadzenia zmian w zarządzaniu procesem. Lepsza organizacja i uzupełnienie działań mogą znacząco poprawić jakość zaprojektowanych w Planie działań i środków.

Poniżej przedstawiony został modelowy scenariusz przygotowania Planu. Opiera się on na najlepszych praktykach administracji publicznej w zakresie prowadzenia konsultacji publicznych oraz na rekomendacjach z opracowania przygotowanego na zlecenie Komisji Europejskiej pt. *Support for the implementation of the Social Climate Fund. Note on good practices of public consultation for the Social Climate Plans*.

Proponowany modelowy scenariusz ma być punktem odniesienia dla modyfikacji procesu w jego końcowej fazie w 2025 roku. Analiza tego podejścia pozwoli zwiększyć inkluzywność tego procesu oraz zweryfikować, czy dotychczasowe działania spełniają wymagania formalne. Dzięki temu Plan stanie się prawdziwie społecznym dokumentem, odpowiadającym na potrzeby obywateli, w szczególności tych dotkniętych zjawiskiem ubóstwa energetycznego i transportowego.

Proces przygotowania Planu można podzielić na cztery kluczowe etapy:

1. planowanie procesu,
2. opracowanie projektu Planu (poprzedzone opracowaniem Założeń),
3. konsultacje publiczne projektu Planu (wraz z jego przyjęciem przez rząd),
4. przekazanie Planu do Komisji Europejskiej (w tym odniesienie się do zgłoszonych uwag).

Proces	Etap	Cel	Odpowiedzialność	Działania
PLANOWANIE		Zaplanowanie kompleksowego procesu przygotowania i przyjęcia Planu	minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego (MFIPR)	Przygotowanie i opublikowanie kompleksowego procesu przygotowania projektu <i>Planu</i> , w tym: określenie celu, harmonogramu, interesariuszy, określenie potrzebnych zasobów i instytucjonalizacja procesu opracowania dokumentu.
PREKONSULTACJE ZAŁOŻEŃ I PROJEKTU PLANU	INFORMOWANIE	Dotarcie i poinformowanie wszystkich zainteresowanych stron o systemie ETS2, SFK, w tym roli i znaczeniu Planu społeczno-klimatycznego	1. MFiPR 2. Minister właściwy do spraw energii/do spraw klimatu (MKiŚ)	Podanie do publicznej wiadomości informacji kontekstowych o systemie ETS2, o roli SFK, w tym o rozpoczęciu prac nad Planem. Zbudowanie zaufania i zaangażowanie kluczowych uczestników procesu.
	OPRACOWANIE ZAŁOŻEŃ PLANU	Wypracowanie Założeń dla Planu	1. MFiPR we współpracy z: 2. MKiŚ 3. Minister właściwy do spraw gospodarki/do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (MRiT) 4. Minister właściwy do spraw transportu (MI) 5. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (MRPiPS) 6. Minister właściwy do spraw finansów publicznych (MF).	Przygotowanie w sposób partycypacyjny dokumentu Założeń Planu, zawierającego m.in.: cel i planowany efekt Planu, identyfikację potrzeb analitycznych, wstępną alokację środków, komplementarność Planu do innych procesów strategicznych i instrumentów finansowych, szczegółowy plan działania, propozycję przygotowania projektu Planu, w tym podział zaangażowania poszczególnych ministrów. Zainteresowanie i zaangażowanie w proces przygotowania Planu niestandardowych instytucji i organizacji.
	KONSULTACJE	Zasięgnięcie opinii wszystkich zainteresowanych co do założeń Planu i planu działania	MFiPR	Przeprowadzenie partycypacyjnego procesu konsultacji Założeń Planu oraz planu działania.
	ANALIZA	Dokonanie analizy uwag zgłoszonych w procesie konsultacji. Ocena przebiegu procesu przygotowania Planu	MFiPR we współpracy MKiŚ, MRiT, MI, MRPiPS, MF	Przeprowadzenie analizy opinii, uwag i propozycji zgłoszonych w konsultacjach założeń Planu. Aktualizacja założeń Planu albo wyjaśnienie nieuwzględnienia zgłoszonych uwag.
	INFORMACJA ZWROTNA	Przekazanie informacji o przebiegu i efektach konsultacji	MFiPR	Przygotowanie i przekazanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach konsultacji założeń Planu. Informacja o kolejnych etapach.
	OPRACOWANIE PROJEKTU PLANU	Przygotowanie projektu Planu	MFiPR we współpracy MKiŚ, MRiT, MI, MRPiPS, MF	Przygotowanie przez administrację publiczną przy udziale kluczowych interesariuszy projektu Planu.
	KONSULTACJE	Zasięgnięcie opinii wszystkich zainteresowanych co do projektu	MFiPR	Przeprowadzenie partycypacyjnego procesu konsultacji Planu oraz planu działania.

	ANALIZA	Dokonanie analizy uwag zgłoszonych w procesie konsultacji Ocena przebiegu procesu przygotowania Planu	MFiPR we współpracy MKiŚ, MRiT, MI, MRPiPS, MF	Przeprowadzenie analizy opinii, uwag i propozycji zgłoszonych w konsultacjach projektu Planu. Aktualizacja projektu Planu albo wyjaśnienie nieuwzględnienia zgłoszonych uwag. Przygotowanie części Planu, która zrealizuje obowiązek art. 5 ust. 2 lit. b) rozp. 2023/955; dokonanie oceny i ewentualnej modyfikacji przebiegu procesu przygotowania Planu.
	INFORMACJA ZWROTNA	Przekazanie informacji o przebiegu i efektach konsultacji	MFiPR	Przygotowanie i przekazanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach konsultacji projektu Planu oraz informacja o kolejnych etapach. Przedstawienie projektu Planu, który będzie przyjmowany przez RM.
KONSULTACJE PUBLICZNE UCHWAŁY RM	INFORMOWANIE	Poinformowanie wszystkich zainteresowanych stron o konsultacjach publicznych projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Planu	MFiPR	Podanie do publicznej wiadomości informacji o konsultacjach publicznych Planu.
	KONSULTACJE PUBLICZNE	Wypełnienie obowiązku wynikającego z Regulaminu prac Rady Ministrów Dokonanie ponownej oceny projektu Planu przez interesariuszy	MFiPR	Przeprowadzenie procesu konsultacji publicznych Planu (co najmniej 7 dni), w tym z wykorzystaniem metod pogłębionych (np. wystuchanie publiczne).
	KOMITET EKONOMICZNY RADY MINISTRÓW	Zaangażowanie kluczowych decydentów	MFiPR, KPRM	Przedłożenie projektu Planu do rozpatrzenia na posiedzeniu Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM). Zebranie kierunkowych uwag politycznych.
	ANALIZA	Zebranie i analiza uwag zgłoszonych do Planu	MFiPR we współpracy MKiŚ, MRiT, MI, MRPiPS, MF, KPRM	Przeprowadzenie analizy opinii, uwag i propozycji zgłoszonych w konsultacjach projektu Planu. Aktualizacja Planu albo wyjaśnienie nieuwzględnienia zgłoszonych uwag.
	INFORMACJA ZWROTNA	Poinformowanie o przebiegu i efektach konsultacji publicznych	MFiPR	Przekazanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach konsultacji publicznych Planu. Informacja o kolejnych etapach.
	PRZYJĘCIE PLANU PRZEZ RM	Przyjęcie Planu przez Radę Ministrów	Rada Ministrów we współpracy MFiPR, MKiŚ, MRiT, MI, MRPiPS, MF	Procedowanie uchwały RM o przyjęciu Planu oraz po jej przyjęciu publikacja Planu na stronach rządowych.

PRZEKAZANIE PLANU DO KE	PRZEKAZANIE PLANU DO KE	Przekazanie Planu do KE	MFiPR	Sformalizowanie procesu przekazania do KE przyjętego przez Polskę Planu.
	ANALIZA UWAG KE	Odniesienie się Polski do uwag KE	MFiPR we współpracy MKiŚ, MRiT, MI, MRPIPS, MF	Przeprowadzenie analizy uwag i propozycji zgłoszonych przez KE do projektu Planu. Aktualizacja Planu albo wyjaśnienie nieuwzględnienia przez Polskę uwag KE. Przekazanie do KE zaktualizowanego Planu oraz przyjęcie Planu przez KE.
	AKCEPTACJA KE	Zaakceptowanie Planu przez KE	KE	Przeprowadzenie analizy zaktualizowanego przez Polskę Planu.
	INFORMACJA ZWROTNA	Przekazanie publicznej informacji o przyjęciu Planu przez KE	MFiPR	Przekazanie do publicznej wiadomości informacji o zakresie uwag KE.
	FINALNY PLAN PL	Opublikowanie Planu i rozpoczęcie etapu wdrażania	MFiPR we współpracy MKiŚ, MRiT, MI, MRPIPS, MF minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (KPRM)	Przekazanie do publicznej wiadomości informacji o przyjęciu Planu przez KE. Rozpoczęcie realizacji działań i środków zawartych w Planie.

5. Droga do sukcesu: Rekomendacje na ostatniej prostej prac nad Planem społeczno-klimatycznym

1. Instytucjonalizacja prac nad projektem Planu

Uruchomienie procesu konsultacji publicznych Planu, oczekiwane w 2025 roku, powinno być poprzedzone przedstawieniem oficjalnego planu działania dla tego procesu. Konieczne jest także zwiększenie zaangażowania w proces przygotowania Planu wybranych resortów. Zaangażowanie to powinno zostać utrzymane po przyjęciu Planu przez Radę Ministrów, a także na etapie opiniowania dokumentu przez Komisję Europejską i jego wdrażania.

Dla zwiększenia zaangażowania wybranych resortów kluczowa jest instytucjonalizacja procesu. Utworzenie przez MFiPR nieformalnej Grupy Roboczej ds. Społecznego Funduszu Klimatycznego może stanowić jedynie punkt wyjścia.

Instytucjonalizacja powinna obejmować zarówno proces opracowania Planu, jak i cele powołania Społecznego Funduszu Klimatycznego, czyli minimalizację zjawisk ubóstwa energetycznego i transportowego. Dlatego sformalizowanie prac nad wypracowaniem Planu mogłoby nastąpić np. poprzez:

- **powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw Sprawiedliwej Transformacji**
Najszerszym zinstytucjonalizowaniem procesu jest powołanie Pełnomocnika Rządu do spraw Sprawiedliwej Transformacji. Pełnomocnik powinien odpowiadać za koordynację finalizacji prac nad Planem, koncentrując się przede wszystkim na celu, w jakim został powołany Społeczny Fundusz Klimatyczny, czyli minimalizacji zjawisk ubóstwa energetycznego i transportowego. Działalność Pełnomocnika Rządu powinna wykraczać poza zakres merytoryczny działań Planu. Jego zadaniem powinno być wypracowanie holistycznej polityki wobec wszystkich regionów węglowych, aktywne uczestnictwo we wdrażaniu działań określonych w aktualizacji KPEiK, a także włączenie się w prace nad wypracowaniem aktualizacji Polityki Energetycznej Polski i innych dokumentów strategicznych.
- **powołanie formalnego Zespołu ds. opracowania i wdrożenia Planu społeczno-klimatycznego**
Najprostszym sformalizowaniem procesu będzie powołanie formalnego Zespołu, który byłby nie tylko zespołem międzyresortowym, ale jednocześnie międzysektorowym. Powoływanie formalnych zespołów, grup czy komitetów poprzez określenie sztywnych reguł ich organizacji jest znanym i pożądanym narzędziem.

dziem. W przypadku potrzeby zwiększenia optymalizacji pracy i zaangażowania interesariuszy zewnętrznych jego sformalizowanie jest konieczne. Dobrym przykładem włączenia partycypacyjnego w formalny proces administracyjny są działania Ministra Klimatu i Środowiska w zakresie transformacji ciepłownictwa oraz określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła. Powołano formalny Zespół⁶, którego zadaniem jest między innymi opracowywanie rekomendacji działań w sektorze ciepłowniczym, mających na celu dostosowanie do wymogów prawa Unii Europejskiej oraz opracowywanie rozwiązań w zakresie finansowania transformacji ciepłownictwa w Polsce. Tym samym działania MKiŚ połączyły działania partycypacyjne z działaniami merytorycznymi.

- **powołanie formalnych Zespołów na poziomie poszczególnych ministerstw**

Inną formą instytucjonalizacji procesu może być powołanie formalnych Zespołów, na poziomie poszczególnych ministerstw (w szczególności MKiŚ, MI, MRiT), które zajęłyby się zjawiskami ubóstwa energetycznego i transportowego w szerszym kontekście, a nie tylko na potrzeby przygotowania Planu i wdrażania SFK. Dobrym przykładem instytucjonalizacji procesu w celu rozwiązana problemu systemowego może być *Zespół do spraw wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce*, powołany w 2021 roku Zarządzeniem Ministra Klimatu i Środowiska⁷. Powołanie wyżej zaproponowanych Zespołów powinno być elementem szerszej refleksji państwa nad wypracowaniem trwałej zmiany systemowej. Funkcjonowanie takich Zespołów mogłoby zostać wpisane do samego Planu jako narzędzie przygotowania, a następnie przeprowadzenia stosownych reform, monitorowania ich wdrażania, ale także wspierałoby tworzenie polityk publicznych minimalizujących zjawiska ubóstwa. Powołanie Zespołów wspierałoby także realne działania Polski w zakresie minimalizacji ubóstwa energetycznego i transportowego oraz odpowiedniego wykorzystania środków z SFK i ETS2.

⁶ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 19 września 2024 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw transformacji ciepłownictwa oraz określenia modelu funkcjonowania rynku ciepła dostępne jest [tutaj](#).

⁷ Zarządzenie Ministra Klimatu i Środowiska z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wsparcia odbiorcy wrażliwego oraz redukcji ubóstwa energetycznego w Polsce [tutaj](#).

2. Zwiększenie zaangażowania politycznego na etapie konsultacji Planu

W procesie przygotowania Planu kluczowe jest zaangażowanie decydentów już na etapie prekonsultacji. Biorąc pod uwagę rolę Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów (KERM), warto uczynić Plan przedmiotem posiedzenia Komitetu.

Wczesna opinia KERM pomoże zbudować polityczną wagę procesu, umożliwi zebranie kierunkowych uwag politycznych i zwiększy zaangażowanie poszczególnych ministrów, przyglądających się jedynie procesowi.

Po rozpoczęciu konsultacji publicznych MFiPR powinno wystąpić z wnioskiem o rozpatrzenie projektu Planu na posiedzeniu KERM. Choć Komitet ten formalnie zajmie się Planem dopiero przy procedowaniu uchwały Rady Ministrów, to może również rozpatrzyć projekt już na etapie jego przygotowywania⁸.

Zaangażowanie KERM na wczesnym etapie zapobiegnie opóźnieniom w przyjęciu Planu, w przypadku zgłoszenia zasadniczych uwag dopiero na finalnym etapie prac.

3. Debata publiczna dotycząca wejścia w życie systemu ETS2

Rozpoczęciu konsultacji publicznych Planu społeczno-klimatycznego powinna towarzyszyć szeroka debata publiczna dotycząca wejścia w życie systemu ETS2. Usystematyzowanie tego procesu, w tym uruchomienie Społecznego Funduszu Klimatycznego, powinno być integralnym elementem procesu przygotowania Planu.

⁸ Zgodnie z Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, które dostępne jest [tutaj](#).

Debata powinna koncentrować się na dwóch głównych kwestiach:

- jak wykorzystać środki ETS2, które nie są ujęte w SFK;
- jak systemowo zminimalizować negatywne skutki ubóstwa energetycznego i transportowego.

Zagadnienia te stanowią kluczowy punkt odniesienia dla działań osłonowych w związku z wejściem w życie ETS2, które będą ujęte w Planie.

Wdrażanie Planu powinno dotyczyć nie tylko wydatkowania środków ze SFK, ale także finansowania z systemu ETS2 od 2027 roku systemowych rozwiązań minimalizujących ubóstwo energetyczne i transportowe oraz wspierających grupy wrażliwe. Odpowiednim momentem na rozpoczęcie tej debaty może być początek konsultacji publicznych Planu.

4. Pogłębiony proces konsultacji publicznych

W 2025 roku MFiPR powinno rozpocząć konsultacje publiczne projektu Planu. Biorąc pod uwagę dotychczasowe, dość zachowawcze podejście administracji do angażowania partnerów społecznych, rekomendujemy przeprowadzenie pogłębionego procesu konsultacji.

Pogłębiony proces konsultacji wykracza poza tradycyjne metody konsultacji pisemnych, wykorzystywane często przez administrację publiczną. Niestandardowe formy zwiększają efektywność konsultacji pisemnych, wspierając generowanie nowych propozycji działań i zbieranie specjalistycznych opinii.

Przeprowadzenie konsultacji pisemnych, a następnie spotkań i warsztatów tematycznych nie powinno stanowić dla MFiPR wyzwania organizacyjnego. Natomiast zebrane w ten sposób opinie pozwolą na doprecyzowanie projektu Planu i spełnienie wymogów zawartych z art. 5 rozporządzenia 2023/955.

Z uwagi na złożoność zagadnień i skalę budżetu Społecznego Funduszu Klimatycznego, niezbędne jest wykorzystanie zaawansowanych form partycypacji społecznej, aby Plan stał się dokumentem odpowiadającym na rzeczywiste wyzwania.

Należy także zadbać o to, by proces konsultacji nie był jednorazowy i był kontynuowany przynajmniej na etapie procedowania uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Planu społeczno-klimatycznego.

5. Dodatkowe konsultacje publiczne na etapie przyjmowania Planu przez Radę Ministrów

Proces konsultacji publicznych nad pierwszym projektem Planu, który rozpocznie się na początku 2025 roku, nie powinien ograniczyć się do jednej tury. Należy go powtórzyć na etapie procedowania projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Planu społeczno-klimatycznego.

Dodatkowe konsultacje publiczne na etapie przyjmowania Planu przez Radę Ministrów pozwolą na doprecyzowanie wcześniej skonsultowanego Planu oraz umożliwią interesariuszom weryfikację, czy ich propozycje zostały uwzględnione. To także szansa na szerszy udział społeczeństwa w opracowywaniu Planu.

Biorąc pod uwagę wagę i złożoność Planu, warto rozważyć wydłużenie standardowego okresu konsultacji powyżej 7 dni oraz zorganizowanie odrębnej konferencji uzgodnieniowej. Administracja publiczna ma doświadczenie w organizowaniu takich spotkań, m.in. w ramach konsultacji publicznych rewizji KPO⁹.

⁹ Informacje na temat konsultacji publicznych rewizji KPO dostępne są [tutaj](#).

6. Rozszerzenie grupy konsultowanych podmiotów

Rekomendujemy rozszerzenie zakresu podmiotów biorących udział w pogłębionych konsultacjach. Zgodnie z rozporządzeniem 2023/955 konsultacje powinny obejmować: władze lokalne i regionalne, partnerów gospodarczych i społecznych, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje młodzieżowe, instytucje badawcze i innowacyjne, zainteresowane strony z sektora przemysłu oraz przedstawicieli dialogu społecznego.

Dodatkowo, w proces konsultacji publicznych należy włączyć organizacje, które prowadzą lokalne działania wspierające osoby w ubóstwie energetycznym i transportowym, w tym przeciwdziałają wykluczeniu transportowemu, co jest szczególnie istotne w polskich warunkach.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej jest zobowiązane (w ramach rozporządzenia 2023/955) do uwzględnienia w partycypacyjnym procesie przygotowania Planu także organizacji, które nie były dotychczas standardowymi uczestnikami procesu prac nad kształtem instrumentów finansowych.

7. Zwiększenie zaangażowania wybranych resortów w proces konsultowania Planu

Rekomendujemy, aby koordynujący proces konsultacji MFiPR wpłynął na pozostałe resorty w celu zwiększenia ich zaangażowania. Poszczególne ministerstwa (MI, MKiŚ, MRPiPS, MRiT), odpowiedzialne merytorycznie za wybrane aspekty Planu, mogłyby organizować spotkania lub warsztaty tematyczne. Wartością byłoby nie tylko odciążenie MFiPR, ale także dotarcie do ekspertów i interesariuszy, z którymi ten resort zazwyczaj się nie kontaktuje.

8. Konsultacje publiczne na poziomie lokalnym

Rekomendujemy, aby MFiPR zwrócił się do zarządów województw, aby zgłaszane przez nich uwagi, opinie i propozycje interwencji do uwzględnienia w Planie były wypracowane lub przynajmniej skonsultowane z przedstawicielami samorządów na poziomie powiatu i gminy.

Zaangażowanie lokalnych partnerów na etapie konsultacji zwiększy jakość i skuteczność wdrażanych rozwiązań, które znajdą się w finalnym Planie i będą realizowane na poziomie lokalnym.

W proces konsultacji należy również włączyć przedstawicieli lokalnych organizacji, które już działają na rzecz minimalizacji ubóstwa energetycznego i transportowego (lub wykluczenia transportowego). Ich pogłębione opinie są kluczowe ze względu na lepsze zrozumienie przez te podmioty specyfiki lokalnych i regionalnych wyzwań.

Na tym poziomie możliwe byłoby skorzystanie z doświadczeń projektu *Narada obywatelska o kosztach energii*, realizowanego przez Fundację Stocznia. Projekt ten skupiał się na problemie ubóstwa energetycznego w Polsce i obejmował takie formy partycypacyjnego udziału obywateli jak *Narady lokalne*, *Narady samorządowe*, *Narady obywatelskie* i *Ogólnopolski panel obywatelski*¹⁰.

¹⁰ Więcej informacji na temat inicjatywy Fundacji Stocznia dostępne jest [tutaj](#).

