

REFORM

Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji

Okrągły stół Instytutu Reform

Paweł Wiejski, Michał Wojtyło



Agenda

13:00 – 13:30

Powitanie uczestników

Aleksander Śniegocki, Instytut Reform

Prezentacja analizy „Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji.”

Paweł Wiejski, Michał Wojtyło, Instytut Reform

13:30 – 13:50

Zarządzanie transformacją w Polsce – perspektywa administracji

- Katarzyna Zielińska-Heitkötter, Departament Programów Infrastrukturalnych, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

13:50 – 14:30

Komentarze eksperckie:

- Wojciech Kukuła, ClientEarth
- Lidia Kołucka, Orlen
- Ludwik Kotecki, Rada Polityki Pieniężnej

14:30 – 14:50

Dyskusja z udziałem wszystkich uczestników spotkania

- Jakie są najważniejsze braki systemu zarządzania transformacją w Polsce?
- Jakie zmiany można wprowadzić od zaraz, a jakie będą wymagały dłuższego przygotowania?
- Jakie są bariery do reformy systemu zarządzania transformacją w Polsce i jak możemy im zaradzić?

14:50 – 15:00

Podsumowanie dyskusji



Pytania do dyskusji

- Jakie są najważniejsze braki systemu zarządzania transformacją w Polsce?
- Jakie zmiany można wprowadzić od zaraz, a jakie będą wymagały dłuższego przygotowania?
- Jakie są bariery do reformy systemu zarządzania transformacją w Polsce i jak możemy im zaradzić?



PRV MURICA	14-
SES PORTO	
4 DOWA	10-
8 GENEVA	4- 5
9 TOULOUSE	4- 5
BEALIN TXL	4- 5
GOTEBORG	4- 5
ISTANBUL	3-
MADRID	9-
LONDON LMR	9-

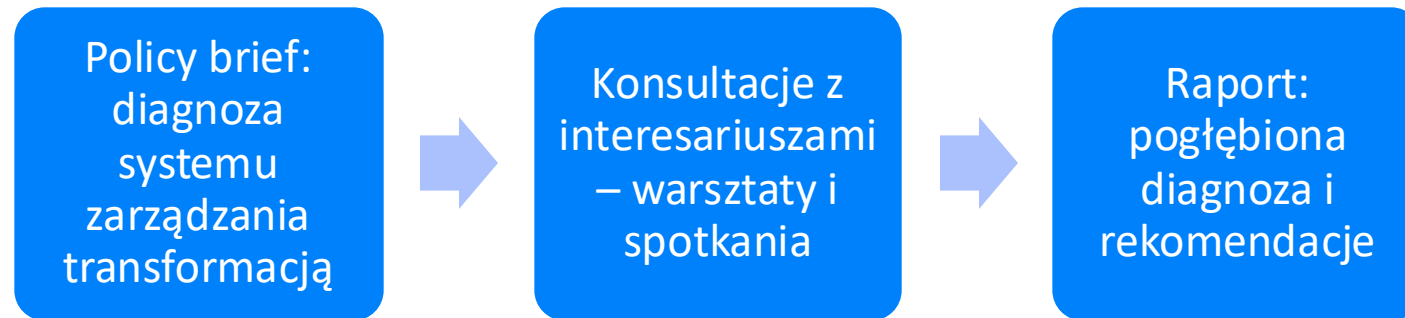


Instytut Reform – reformy dla lepszej przyszłości

Instytut Reform to niezależny think tank, który wspiera ciągłe doskonalenie procesu formułowania, wdrażania, monitorowania i oceny polityk publicznych w Polsce, Europie i na świecie.



Jak poprawić zarządzanie transformacją w Polsce?



Projekt: „Wykorzystanie wdrożenia planu REPOWEREU do lepszego projektowania długookresowych transformacji w polityce rozwoju Polski. Wsparcie instytucji realizujących reformy i inwestycje, w tym budowanie świadomości interesariuszy transformacji”



Rzeczpospolita
Polska

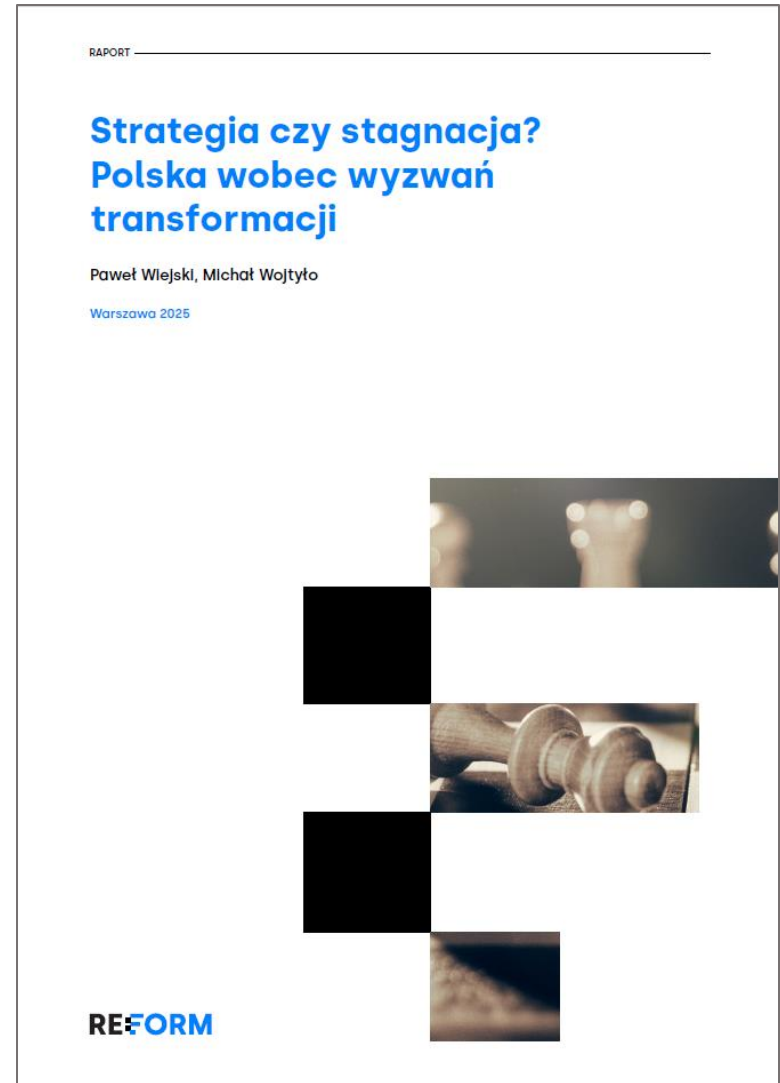
Sfinansowane przez
Unię Europejską
NextGenerationEU



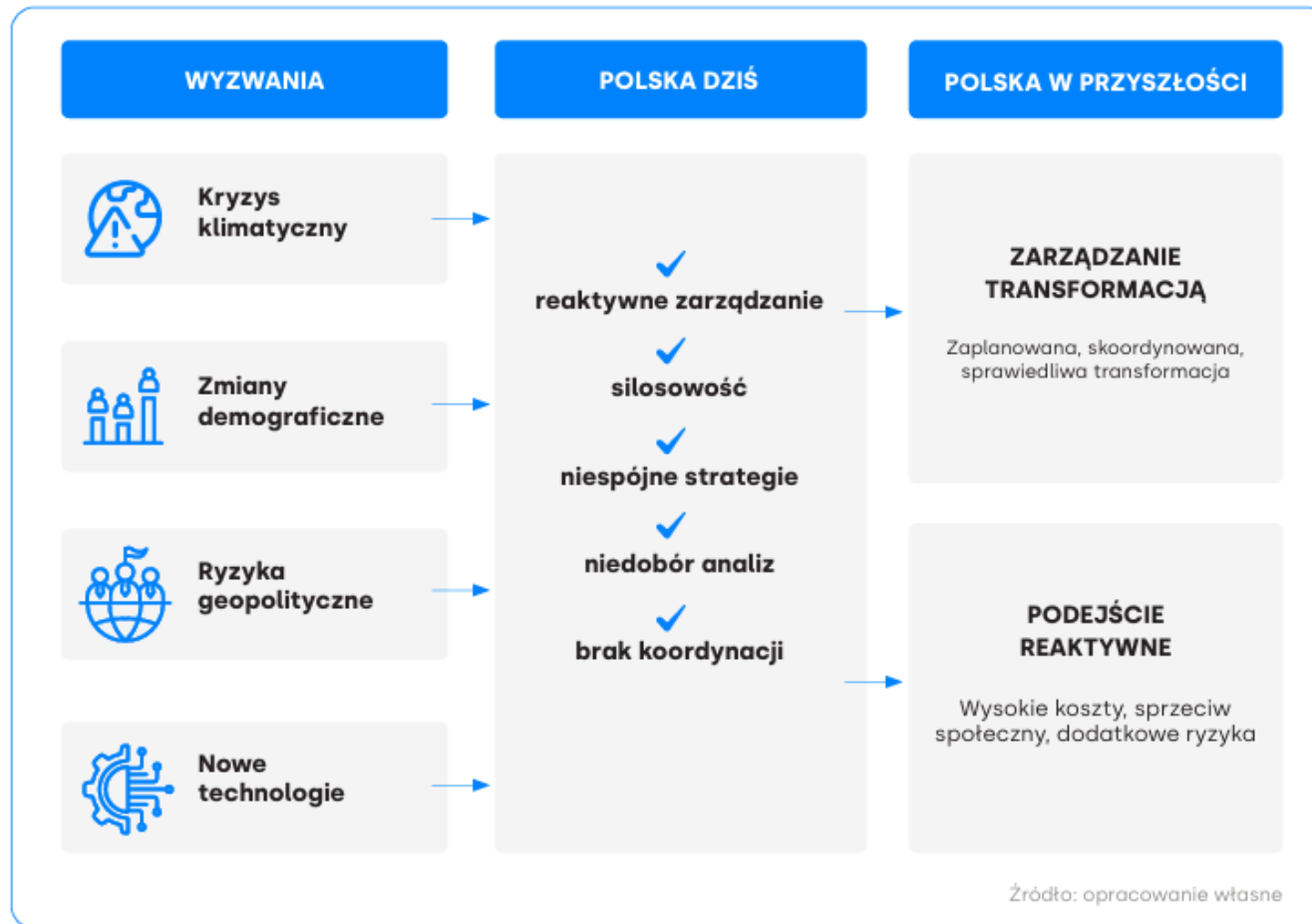
Ministerstwo Funduszy
i Polityki Regionalnej

Raport Instytutu Reform

Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwań transformacji



Polska stoi przed strategicznym wyborem



Czym jest zarządzanie transformacją?



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

Zarządzanie transformacją przynosi korzyści

Pewność – spójne cele i strategie pozwalają interesariuszom przygotować się do zmian z wyprzedzeniem

Spójność – silne instytucje działające w sposób zorganizowany pozwalają na koordynację zmian

Efektywność – monitoring i ewaluacja polityk budują zaufanie i pozwalają na korekty kursu

Zaufanie – włączanie interesariuszy i ekspertów buduje konsensus i pozwala na uniknięcie sprzeciwu społecznego



Rok 2025 – ważny moment dla Polski



Wyzwania zarządzania **rozwojem Polski**

*Polska 2030. Wyzwania rozwojowe z 2009 r. – **dryf rozwojowy** jako kluczowe zagrożenie dla polityki rozwoju naszego kraju.*

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

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

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



Główne wyzwania dla zarządzania transformacją w Polsce

Stworzenie spójnej,
ambitnej,
długofalowej i
operacyjnej strategii

Przełamanie
silosowości, w tym
wzmocnienie
konsultacji

Potrzeba spójnej, ambitnej, długofalowej i operacyjnej strategii

- Zbyt częsty tryb wyłącznie **doraźnego reagowania na kryzysy**.
- Brakuje **pogłębionych diagnoz** i analizy scenariuszowej jako podstawy do projektowania polityk publicznych.
- Niewystarczający poziom **priorytetyzacji**.
- **Fizyki projektowe** – zbieranie niespójnej listy pożądanych inwestycji i działań bez uprzedniej ponadresortowej diagnozy i ustalenia celów.
- Niedostateczny jest także **system monitorowania i ewaluacji**. NIK proteżę systemowej ewaluacji.



- **Niejasna wizja rozwoju i doraźne reagowanie na polityki unijne.**
- **Niewystarczające strukturalne zmiany.**
- **Deficyty widoczne w strategiach, w tym w szczególności transformacji energetyczno-klimatycznej.**

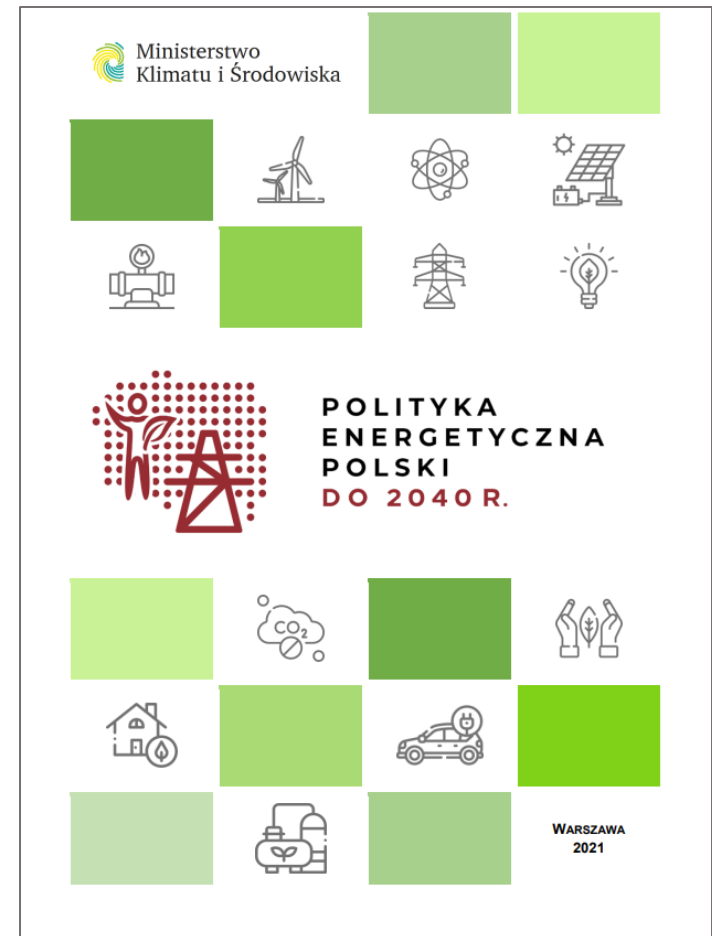
ŚSRK – Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju

- Wiele trafnych diagnoz i rekomendacji.
- **Zepchnięta na margines** debaty eksperckiej i politycznej.
- Niewystarczający publicznie dostępny **monitoring celów ŚSRK** – potrzeba publikacji analizy *ex post*.
- Długa lista projektów, ale **bez klarownej hierarchii**. To sprzyja realizacji w pierwszej kolejności najłatwiejszych i niekoniecznie najważniejszych zadań.
- Trwają prace nad **aktualizacją** – oczekiwanym terminem koniec 2025 r.



PEP 2040 i KPEiK

- Przedłużeniem ŚSRK w dziedzinie transformacji klimatyczno-energetycznej jest **Polityka Energetyczna Polski do 2040 roku**.
- Dokument, na którym polski i zagraniczny biznes mógłby opierać swoje decyzje.
- Dokument z 2021 r. niewystarczająco przystający do realiów i trendów szybko zmieniającego się świata.
- Choć w marcu 2022 roku przyjęte założenia do aktualizacji, do dziś brakuje nowej wersji.
- Protezą jest wymagany przez UE **Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu** (KPEiK).



Raport Instytutu Reform *Kompas polskiej transformacji.*

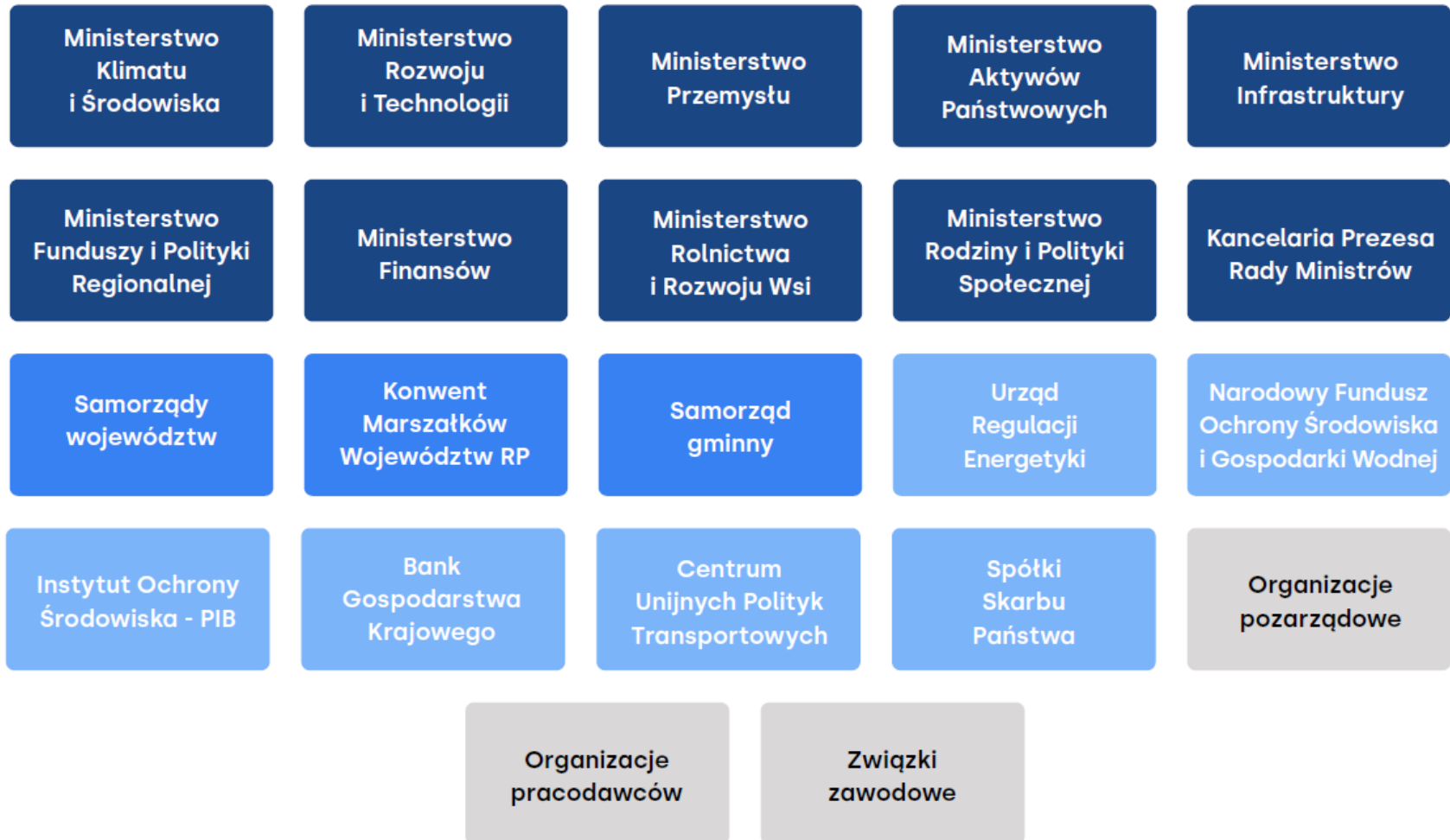
Aktualizacja KPEiK (10.2024) pokazuje szereg problemów charakterystycznych dla innych strategii

- opóźnienia w złożeniu (czerwiec 2024);
- zbyt niskie ambicje, nie uwzględniające unijnego celu neutralności klimatycznej;
- zbyt mało konkretne cele i działania;
- **niewystarczająca diagnoza międzysektorowa.**





Transformacja klimatyczno-energetyczna – wymagający test dla zarządzania państwem



Źródło: Opracowanie własne.

Silosowość administracji publicznej, w tym niewystarczające konsultacje

MKIŚ

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

odpowiada m.in. politykę energetyczną państwa i rozwój OZE

MP

Ministerstwo Przemysłu

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

MRiT

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

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

MAP

Ministerstwo Aktywów Państwowych

nadzoruje państwowe spółki energetyczne

- Zbyt duże **rozproszenie lub nakładanie się kompetencji**. Brakuje też ciągłości podziału zadań.
- Efektem **niewykorzystanie w pełni zasobów** administracji publicznej, w tym zwiększenie ryzyka opóźnień lub braku wdrażania potrzebnych zmian.
- aKPEiK (10.2024) pokazuje deficyty w obszarach wykraczających poza wiodącą codzienną działalność Ministerstwa Klimatu i Środowiska.
- Nierzadko zbyt słaba współpraca z samorządami oraz zbyt rzadki partnerski i ustrukturyzowany **dialog ze społeczeństwem, NGO i biznesem**.



Przykłady wskazane w raporcie

- **Brak jasnych priorytetów – inwestycje w transport ramach polityki spójności 2014–2020**
 - finansowanie projektów o „dość niskim” wpływie na rozwój społeczno-gospodarczy;
 - równolegle nie rozwijano odpowiednio transportu publicznego;
 - brak spójności pomiędzy strategiami regionalnymi i krajowymi.

- **Brak strategii i monitoringu – sektor ciepłowniczy**
 - strategia modernizacji ciepłownictwa do dziś nie została przyjęta;
 - brak monitoringu efektywności energetycznej systemów ciepłowniczych;
 - brak strategicznego podejścia ze strony samorządów – wizji rozwoju lokalnego rynku ciepła nie uwzględniano w strategiach rozwoju i politykach gminnych.

Powyższe przykłady zostały opisane w raporcie na podstawie raportów NIK i ewaluacji Wolański sp. z o.o.

Przykłady wskazane w raporcie

■ Niewystarczająca realizacja planu – sieci dystrybucyjne

- wydatki operatorów systemów dystrybucyjnych na rozwój sieci dystrybucyjnej nawet o 48% mniejsze niż w uzgodnionych z Prezesem URE w planach rozwoju i procesie taryfowym

■ Brak strategicznego podejścia – energetyka wiatrowa na lądzie

- brak kompleksowej analizy wyzwań związanych z rozwojem OZE;
- nie oceniono całościowo wpływu tzw. zasady 10H na sektor wiatrowy w Polsce i na rynek pracy;
- zabrakło także spójnego i cyklicznego monitoringu rynku OZE, co przyczyniło się do pogłębiania luki inwestycyjnej w tym obszarze.
- nawet planowana liberalizacja nie przełoży się na znaczącą zmianę sytuacji przed 2030 r.

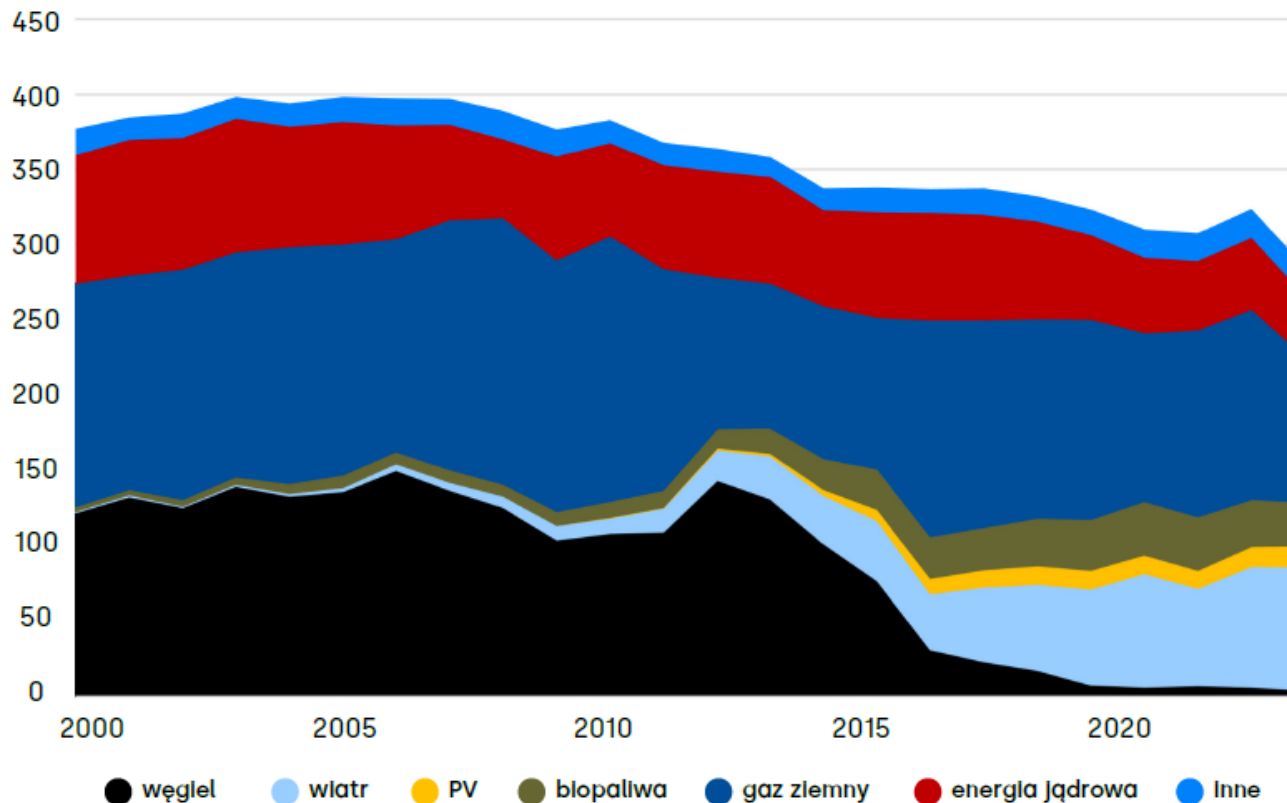
Powyższe przykłady zostały opisane w raporcie na podstawie raportów NIK..

Wielka Brytania – Stabilne instytucje i dialog



- Wrzesień 2024 – zamknięcie ostatniej elektrowni węglowej
- Emisje GHG prawie o 50% niższe niż w 1990 r. przy jednoczesnym wzroście o 84% PKB

Spadek zapotrzebowania na węgiel i wzrost znaczenia wiatru w produkcji energii elektrycznej (TWh)



Opracowanie własne na podstawie [Międzynarodowej Agencji Energii](http://www.ireform.eu)

Jasne cele i silne, niezależne instytucje monitorujące

- Przyjęty ponadpartyjnie **Climate Change Act** (2008)
 - wiążący cel na redukcji emisji w całej gospodarce do 2050 roku;
 - wymóg stawiania 5-letnich celów z 12-letnim wyprzedzeniem.
- **Committee on Climate Change** – niezależna instytucja doradcza
 - wyznacza 5-letnie cele;
 - monitoring realizacji, w tym coroczne przejrzyste raporty;
 - ustawowy obowiązek reakcji rządu na raporty CCC.



Spójne i długoterminowe zarządzanie transformacją klimatyczno-energetyczną

Transparentność i szeroki dostęp do jakościowych danych

Przewidywalność dla otoczenia biznesowego i społeczeństwa



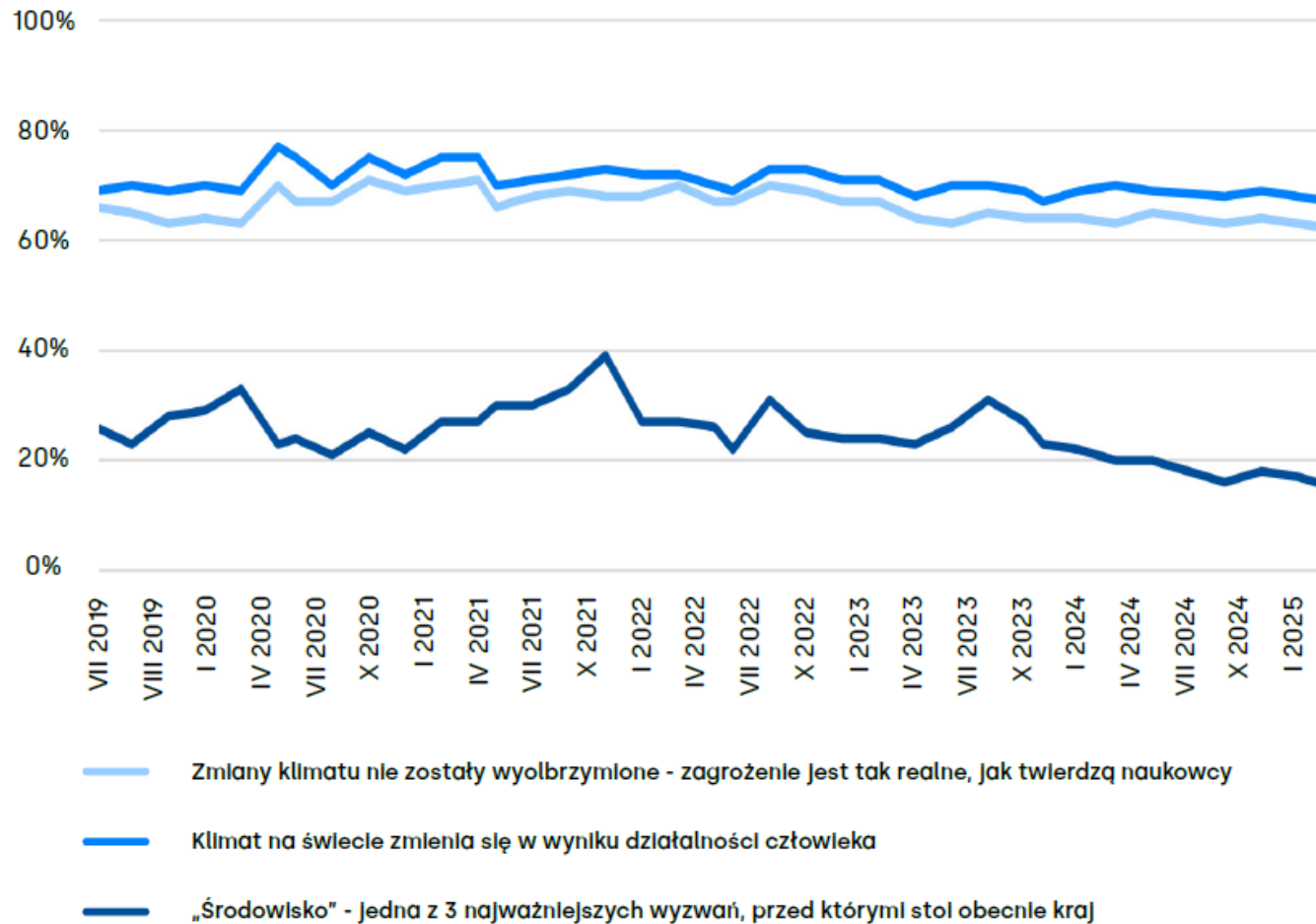
Konsekwencja, identyfikacja potencjału i realny dialog

Główne instrumenty wdrażające szersze cele

- **Deklaracja o końcu węgla w ciągu 10 lat** z listopada 2015 r. :
 - Rok przed deklaracją – 30% produkcji energii elektrycznej;
 - przejrzysty, rozpoczęty na wczesnym etapie **dialog ze społeczeństwem**.
- 2014 r. **limit emisji CO2** dla nowych elektrowni.
- Podniesiona **minimalna cena emisji CO2**, doliczana do ceny w ETS.
- Energy Act 2013 – **aukcje na kontrakty różnicowe dla OZE** dla stabilności finansowania.
- Energetyka wiatrowa **zidentyfikowana jako krajowy potencjał przemysłowy**:
 - 2019 r. Offshore Wind Sector Deal – cele polityki energetycznej połączone z polityką przemysłową, promujące inwestycje w rodzimy łańcuch dostawców w **dialogu z biznesem**;
 - za kolejnego rządu morska energetyka wiatrowej jednym z filarów „zielonej rewolucji przemysłowej”;
 - udział w wytwarzaniu energii elektrycznej – z 10% do 30%.



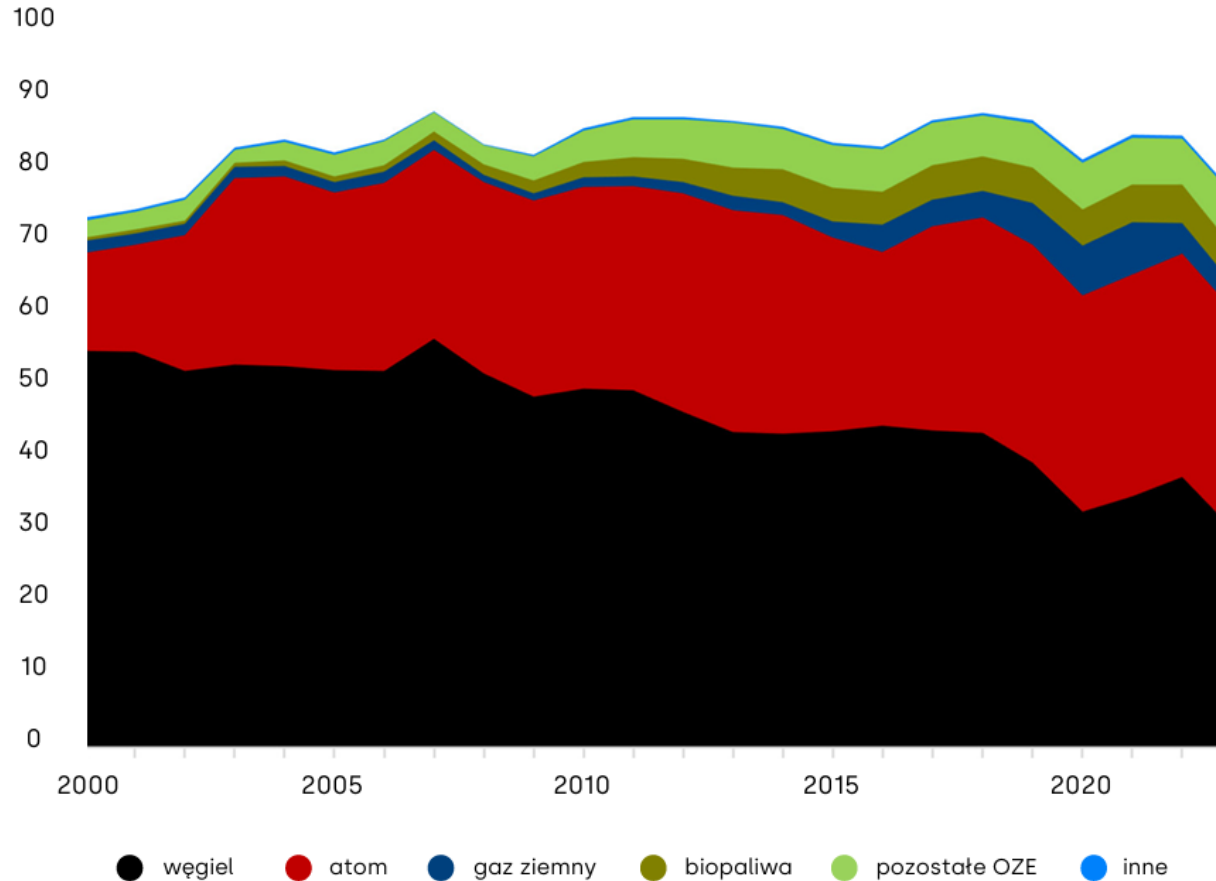
Efektom stabilne nastroje społeczne



Opracowanie własne na podstawie badań społecznych YouGov.

Czechy – stabilna dekarbonizacja

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



Opracowanie własne na podstawie [Międzynarodowej Agencji Energii](https://www.iea.org/)

Jak Czesi żegnają się z węglem



- Wydobycie węgla brunatnego na początku lat 90 było wyższe niż w Polsce
- Ostatnia kopalnia węgla kamiennego Stonavě zakończy pracę w tym roku
- Czechi niemal wyeliminowały węgiel z ogrzewnictwa indywidualnego
- Komisja węglowa zarekomendowała datę zakończenia spalania węgla w energetyce na 2038
- Ostatecznie rząd Petra Fiali zdecydował o coalexicie w 2033 roku

Źródło: [Petr Štefek](#), Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0 cz,



Które ministerstwo odpowiada za energetykę?

Czechy

Ministerstvo Prumyslu a Obchodu

1992



Ministerstvo Prumyslu a Obchodu

2025

Polska

Ministerstwo Przemysłu i Handlu

Ministerstwo Gospodarki

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej

Ministerstwo Gospodarki i Pracy

Ministerstwo Gospodarki i Pracy

Ministerstwo Rozwoju

Ministerstwo Energii

Ministerstwo Aktywów Państwowych

Ministerstwo Klimatu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

Poukładane strategie, jasna odpowiedzialność



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy danych strategii Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Republiki Czeskie



Wnioski

Potrzebujemy zarządzania transformacją. Wyzwania współczesności nie pozwalają na dryf.

Podstawą powinien być **spójny system zarządzania długofalowego**, osadzony w całościowej **wizji rozwoju kraju**.

Do poprawy zarządzania transformacją potrzebne będą: **spójne cele i strategie, silne instytucje, włączania interesariuszy** oraz **monitoring i ewaluacja**.

Tylko takie podejście pozwoli na wykorzystanie naszego potencjału, w tym **zbudowanie silnego polskiego stanowiska w Unii Europejskiej**.

Powinniśmy brać przykłady z innych krajów – nie tylko z Czech i Wielkiej Brytanii

RE:FORM

Michał Wojtyło
michal.wojtylo@ireform.eu

Paweł Wiejski
pawel.wiejski@ireform.eu

Fundacja Instytut Reform
office@ireform.eu