

Bez zdolności do myślenia systemowego, strategicznej współpracy i odwagi w podejmowaniu decyzji, państwo pozostaje tylko administratorem kryzysów, a nie architektem przyszłości.

ZDOLNOŚĆ PAŃSTWA DO ZARZĄDZANIA TRANSFORMACJĄ

Część 1: Państwo wobec wyzwań transformacji.
Diagnoza instytucjonalnych barier

Michał Wierzbowski



Zdolność państwa do zarządzania transformacją.

Część 1: Państwo wobec wyzwań transformacji. Diagnoza instytucjonalnych barier

Autor:

Michał Wierzbowski



Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich

ul. Królewska 2/26

00-065 Warszawa

www.wise-europa.eu

Cytowanie:

Wierzbowski, M. (2025). *Zdolność państwa do zarządzania transformacją.*

Część 1: Państwo wobec wyzwań transformacji. Diagnoza instytucjonalnych barier, WiseEuropa.

Projekt okładki, skład, łamanie: Maria Bukowska / studio Temperówka

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane za podaniem źródła.

© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa, 2025

ISBN 978-83-67829-51-9

ZDOLNOŚĆ PAŃSTWA DO ZARZĄDZANIA TRANSFORMACJĄ

Część 1: Państwo wobec wyzwań transformacji.
Diagnoza instytucjonalnych barier

Michał Wierzbowski

Wprowadzenie: Rządzenie w erze złożoności i zmienności

Tempo i intensywność przemian technologicznych, społecznych i gospodarczych rosną z każdym rokiem. Świat, w którym funkcjonują dziś instytucje publiczne, jest dynamiczny, nieprzewidywalny i coraz trudniejszy do zarządzania według klasycznych zasad. Administracja publiczna – od szczebla centralnego po lokalny – mierzy się z wyzwaniami, które wykraczają poza dotychczasowe ramy działania. Wymagają one nowej jakości reagowania, lepszej koordynacji i większej zdolności do adaptacji.

W tym otoczeniu charakteryzującym się nagłymi zwrotami i wzajemnymi powiązaniem kryzysów, tradycyjne modele działania państwa zawodzą. Coraz więcej zjawisk – od migracji po zmiany klimatu – ma charakter tzw. „wicked problems” – są wielowymiarowe, trudne do zdefiniowania i nie mają prostych rozwiązań, wymagając podejścia międzysektorowego, dialogu społecznego i akceptacji niepewności (Levin et al., 2012; Head, 2008).

Doświadczenie pandemii COVID-19 również obnażyło ograniczenia współczesnych instytucji – brak zdolności przewidywania, koordynacji i skutecznej komunikacji. Choć państwa próbowały reagować, ich odpowiedzi często były spóźnione i niedostosowane do skali wyzwania.

Tradycyjny paradygmat administracji – zbudowany na stabilności, liniowym planowaniu i silnej hierarchii – przestaje wystarczać. Zjawiska, z którymi mamy dziś do czynienia, coraz częściej przekraczają granice resortów, instytucji i szczebli administracyjnych. Rosnąca specjalizacja urzędów z jednej strony wzmacnia kompetencje eksperckie, ale z drugiej prowadzi do sektorowej izolacji i osłabia zdolność do wspólnego reagowania. W efekcie powstają luki w zarządzaniu, a interwencje publiczne okazują się niespójne. Jak zauważa Kettl (2020), *„gwałtowne zmiany wymuszają elastyczność, lecz sztywne ramy prawne i proceduralne państwa często taką adaptację uniemożliwiają”*.

W takich warunkach skuteczność instytucji nie może opierać się na doraźnym upraszczaniu procedur czy obchodzeniu reguł. Konieczne są nowe modele działania – oparte na współpracy, wiedzy, danych i refleksyjności. To właśnie umiejętność systemowego reagowania, szybkiego uczenia się i podejmowania decyzji w niepewnym otoczeniu staje się dziś jedną z kluczowych kompetencji państwa.

Coraz częściej mówi się w tym kontekście o modelu VUCA – rzeczywistości zmiennej (Volatile), niepewnej (Uncertain), złożonej (Complex) i niejednoznacznej (Ambiguous). Choć pojęcie to wywodzi się z doktryny wojskowej, z powodzeniem zostało zaadaptowane do języka zarządzania. Bob Johansen z Institute for the Future zaproponował koncepcję „VUCA Prime”, w której każdemu z elementów chaosu odpowiada konkretna kompetencja przywódcza: Vision (wizja), Understanding (rozumienie), Clarity (klarowność) i Agility (zwinność). Tego rodzaju zdolności instytucjonalne – myślenie strategiczne, koordynacja, orientacja na przyszłość – stają się dziś nie tyle wartością dodaną, co warunkiem skutecznego działania (Covarrubias, 2025).

W literaturze i praktyce zarządzania publicznego coraz częściej mówi się o potrzebie administracji antycypacyjnej i sieciowej – takiej, która porzuca iluzję pełnej kontroli na rzecz umiejętności szybkiego reagowania, współdziałania z różnymi aktorami oraz ciągłego uczenia się. OECD wskazuje na konieczność stosowania podejścia systemowego do rozwiązywania problemów publicznych: **odejścia od liniowego planowania i silosów organizacyjnych na rzecz ciągłych korekt kursu, eksperymentowania oraz mobilizowania szerokiego grona interesariuszy wokół wspólnej wizji** (OECD, 2017).

Administracja publiczna w XXI wieku powinna działać jak platforma współpracy – integrować wysiłki różnych resortów i szczebli, łączyć kompetencje techniczne z partycypacją społeczną, a także łączyć twarde dane z długofalową wizją rozwoju. Tylko w ten sposób państwo zachowa skuteczność i legitymizację w świecie, w którym – jak trafnie ujął to Covarrubias (2025) – *„podatność instytucji publicznych nie jest już przypadkową słabością, lecz strukturalną cechą teraźniejszości”*.

Niniejszy policy brief podejmuje temat wyzwań, jakie stoją przed administracją publiczną w kontekście realizacji polityk przekrojowych – takich jak transformacja energetyczna czy regionalna. Jego fundamentem jest doświadczenie zebrane podczas cyklu warsztatów z udziałem szerokiego grona interesariuszy: przedstawicieli administracji centralnej, regionalnej i lokalnej, środowisk górniczych, nauki, biznesu oraz organizacji społecznych i eksperckich. Tak zbudowana perspektywa – łącząca wiedzę instytucjonalną i doświadczenie wdrożeniowe – pozwala spojrzeć na transformację nie tylko jako na wyzwanie polityczne, ale przede wszystkim jako na zadanie administracyjne, które wymaga nowego podejścia, nowej organizacji i nowego myślenia.

Publikacja ukazuje się w ramach cyklu **„Zdolność państwa do zarządzania transformacją”**. Niniejszy dokument jako część I cyklu koncentruje się na identyfikacji głównych ograniczeń strukturalnych i organizacyjnych, które utrudniają prowadzenie polityk przekrojowych. Część II cyklu będzie poświęcona rekomendacjom usprawnień w zakresie koordynacji, przywództwa, zdolności analitycznych i współpracy instytucjonalnej.

1. Państwo jako aktywny uczestnik transformacji

Dynamiczne przemiany, zwłaszcza tak głębokie jak transformacja energetyczna i dekarbonizacja gospodarki, nie zajądą w sposób automatyczny i społecznie akceptowalny wyłącznie za sprawą mechanizmów rynkowych. Państwo jest w tym procesie ważnym aktorem jako strateg, koordynator i jedyny gwarant sprawiedliwości społecznej.

Historia przemian strukturalnych pokazuje, że poleganie wyłącznie na „niewidzialnej ręce” rynku bywa społecznie kosztowne. Dobrym przykładem jest proces likwidacji przemysłu węglowego w Wielkiej Brytanii w latach 80. XX wieku. Pozostawienie procesów dostosowawczych samym mechanizmom rynkowym doprowadziło do głębokiej degradacji społeczności górniczych. Pomimo programów rewitalizacyjnych prowadzonych przez rząd, ogrom ciężaru przemian spadł na barki lokalnych mieszkańców. Regiony górnicze zmagają się z masowym bezrobociem – szacuje się, że utracono nawet 20 000 miejsc pracy – oraz zapaścią infrastruktury, a odbudowa ich potencjału społeczno-gospodarczego zajęła dekady (Anders et al., 2022; OECD, 2023).

W przeciwieństwie do tego podejścia, Niemcy przyjęły strategię fazowego i skoordynowanego wycofywania się z węgla, której fundamentem był konsensus społeczny i zaangażowanie państwa. W 2018 roku zakończono subsydiowane wydobycie węgla kamiennego, a 6 czerwca tego samego roku powołano Komisję ds. Wzrostu, Strukturalnej Zmiany i Zatrudnienia (tzw. Kohlekommission), której zadaniem było wypracowanie harmonogramu odchodzenia od spalania węgla w elektrowniach do 2038 roku oraz zaprojektowanie pakietu wsparcia dla regionów pogórniczych (Clean Energy Wire, 2019; WRI, 2019). Efektem jej prac było uchwalenie przez Bundestag w 2020 roku „Coal Exit Law” – ustawy formalizującej kalendarz wyłączeń oraz pakiet rekompensat i funduszy restrukturyzacyjnych o łącznej wartości około 40 miliardów euro (Clean Energy Wire, 2019).

To doświadczenie uwypukla rolę państwa w sprawiedliwej transformacji: poprzez dialog społeczny, inicjowanie inwestycji oraz zapewnienie finansowania publicznego możliwe jest ograniczenie kosztów społecznych przemian (OECD, 2023). **Innymi słowy – tam, gdzie rynek kieruje się logiką krótkoterminowego zysku, rolą państwa jest spoglądanie dalej i szerzej, chroniąc dobro wspólne i długofalowy interes społeczny.**

Sprawiedliwa transformacja zakłada, że koszty zmiany modelu gospodarczego nie mogą obciążać jednostronnie najbardziej narażonych grup (pracowników, ich rodzin, samorządów lokalnych). Aby tak się stało, konieczna jest interwencja publiczna: osłonowa, regulacyjna, inwestycyjna. W praktyce oznacza to m.in. programy osłon socjalnych, aktywne polityki rynku pracy, inwestycje w dywersyfikację gospodarczą regionów i rozbudowę infrastruktury – czyli działania, których żaden podmiot prywatny samodzielnie nie zrealizuje w wystarczającej skali (OECD, 2023). Coraz więcej państw wpisuje zasady sprawiedliwej transformacji w swoje strategie klimatyczne i rozwojowe. Na forum międzynarodowym podkreśla się potrzebę zaangażowania sektora publicznego we wspieranie innowacji, tworzenie nowych miejsc pracy i inwestycje w kapitał ludzki podczas zielonej transformacji (Wuppertal Institute (2022). Tym samym, państwo dysponuje unikalnymi narzędziami kształtowania kierunku przemian. Ekonomistka Mariana Mazzucato wskazuje, że rząd nie powinien ograniczać się do naprawiania zawodności

rynku, lecz *aktywnie kreować rynek* – wyznaczać ambitne cele rozwojowe, inwestować w przełomowe technologie i stymulować popyt na nie (Mazzucato, 2015). W kontekście transformacji energetycznej oznacza to np. tworzenie zachęt i regulacji sprzyjających energetyce odnawialnej, finansowanie badań nad magazynowaniem energii czy elektromobilnością, a także bezpośrednie inwestycje infrastrukturalne.

Pozostawione samemu sobie mechanizmy rynkowe często prowadzą do tzw. „twórczej destrukcji” (upadek przestarzałych branż i związane z tym straty), podczas gdy rolą państwa jest przekształcanie tego procesu w „twórczą rekonstrukcję”.

Aktywne państwo potrafi również lepiej zadbać o równowagę interesów społecznych – np. negocjując z przedsiębiorstwami warunki wygaszania wysokoemisyjnych aktywów tak, by uwzględnić potrzeby pracowników i regionów. Pozostawione samemu sobie mechanizmy rynkowe często prowadzą do tzw. „twórczej destrukcji” (upadek przestarzałych branż i związane z tym straty), podczas gdy rolą państwa jest przekształcanie tego procesu w „twórczą rekonstrukcję” – wspieranie powstawania nowych gałęzi przemysłu i usług, które zastąpią stare, zanim społeczne koszty staną się nieakceptowalne.

W tym kontekście warto przywołać koncepcję „triady strategicznej” Marka H. Moore’a, która podkreśla, że menedżerowie publiczni powinni nie tylko dostarczać usługi, ale także aktywnie kształtować wartości publiczne, zdobywać legitymizację społeczną oraz budować zdolności operacyjne niezbędne do realizacji celów publicznych (Moore, 1995). Oznacza to, że skuteczna transformacja wymaga nie tylko odpowiednich polityk i inwestycji, ale także zdolności instytucjonalnych do ich wdrażania oraz społecznego poparcia dla zmian.

Mechanizmy rynkowe są niezbędne dla innowacyjności i efektywności, ale potrzebują ram wyznaczonych przez władze publiczne, aby zmiany dokonywały się w sposób zrównoważony i sprawiedliwy społecznie.

2. Bariery w polskim modelu koordynacji transformacji

Transformacja regionów węglowych w Polsce – ważny komponent szerszej transformacji energetycznej – uwidacznia słabości obecnego układu instytucjonalnego państwa. Proces ten jest nieprzemyślany, nieskoordynowany i krótkowzroczny, co wynika z szeregu barier administracyjnych. Diagnoza tych barier obejmuje m.in. brak centralnej strategii i przywództwa, rozproszenie kompetencji między resortami, słabość centrum rządu w koordynacji polityk horyzontalnych oraz niedostatek zaplecza analityczno-strategicznego (Fal et al. 2024).

2.1. Brak spójnej strategii i przywództwa procesu

Polityka państwa wobec transformacji regionów węglowych i szerzej – wobec wyzwań transformacji energetycznej – od lat funkcjonuje w warunkach poważnej luki strategicznej. Działania podejmowane są przede wszystkim reaktywnie, pod presją kryzysów lub wydarzeń społecznych, bez konsekwentnie wypracowanej wizji i ram wdrożeniowych.

Brak strategicznej ciągłości skutkuje fragmentarycznością polityki, brakiem wyznaczonych celów operacyjnych i niejasnością co do kryteriów sukcesu (czy sukcesem będzie zamykanie konkretnych kopalń czy jednak określone wskaźniki makroekonomiczne regionu). W efekcie transformacja odbywa się bez realnej mapy drogowej, z rozproszonym przywództwem i niewystarczającą koordynacją między instytucjami odpowiedzialnymi za różne jej aspekty (WiseEuropa, 2024; Wierzbowski, 2025).

Praktyka pokazuje, że w ostatnich latach nawet decyzje tak fundamentalne, jak zamykanie kopalń, podejmowano pod wpływem doraźnych nacisków politycznych i społecznych, a nie na podstawie spójnej wizji rozwoju. **Transformacja energetyczna i regionalna prowadzona bez planu skutkuje chaosem decyzyjnym i rozbieżnymi sygnałami politycznymi**, co wprost przekłada się na brak zaufania wśród społeczności lokalnych i inwestorów. Często różnie definiuje się samo pojęcie „transformacji” – raz traktując je jako zagadnienie wyłącznie energetyczne, innym razem jako problem szeroko społeczno-gospodarczy.

Co istotne, sam rząd jest świadomy tych deficytów – stąd pojawiają się nowe inicjatywy i dokumenty, które mają nadać kierunek transformacji. Jednak projekt aktualizacji Krajowego Planu na rzecz Energii i Klimatu (aKPEiK), podobnie jak wcześniejsze dokumenty, pozostaje zbiorem deklaracji, a nie szczegółowym narzędziem zarządzania zmianą. Jak wskazuje stanowisko WiseEuropa wyrażone w konsultacjach publicznych projektu aKPEiK (WiseEuropa, 2024), dokument nie określa precyzyjnej mapy wdrożenia, nie wyznacza jasnych kamieni milowych i nie przypisuje jednoznacznie odpowiedzialności za poszczególne działania. Wciąż brakuje też mechanizmów zarządzania ryzykiem, przygotowania na scenariusze alternatywne czy planów zaradczych, np. w razie opóźnień kluczowych inwestycji.

Ograniczenia te są widoczne również w dokumencie pt. „Umowa społeczna dotycząca transformacji sektora górnictwa węgla kamiennego oraz wybranych procesów transformacji województwa śląskiego” (dalej: Umowa Społeczna). **Nie ma on statusu aktu prawnego, nie obejmuje wszystkich regionów węglowych i nie wprowadza kompleksowych rozwiązań dla**

społeczno-gospodarczych wyzwań transformacji. Umowa została zawarta głównie z myślą o zabezpieczeniu socjalnym pracowników sektora, pomijając inne, równie istotne elementy – jak rozwój nowych sektorów gospodarki, wsparcie dla innowacji czy długofalowa aktywizacja regionów (Majewska & Wierzbowski, 2025).

Podobnie Biała Księga Transformacji, której założenia zostały niedawno zaprezentowane przez Ministra Przemysłu, jest krokiem w dobrą stronę, lecz dostępne informacje nie wskazują, aby dokument miał aspiracje do przełamywania strukturalnych barier transformacji. Nadal nie będzie on powiązany z obowiązującymi dokumentami rozwojowymi państwa, nie rozwiązuje problemu braku przywództwa i nie przedstawia mechanizmów wdrożenia, które umożliwiłyby zarządzanie całością procesu (Hołownia, 2025).

Dokumenty strategiczne – aKPEiK, Umowa Społeczna, Biała Księga – nie tworzą systemu zarządzania zmianą, lecz katalog politycznych deklaracji.

Wszystkie te dokumenty łączy brak operacyjności, niedostatek narzędzi wdrożeniowych oraz rozmyta odpowiedzialność instytucjonalna. Ostatecznie żadna instytucja nie czuje się „właścicielem” procesu, a działania są rozproszone między resortami i urzędami o wąsko zdefiniowanych kompetencjach (por. WiseEuropa, 2024; Wierzbowski, 2025).

Co więcej, polski system zarządzania transformacją cechuje się brakiem podejścia horyzontalnego. Kolejne strategie i plany, zamiast tworzyć logiczny ciąg, są od siebie oderwane, powielają wcześniejsze błędy i nie odpowiadają w pełni na wyzwania stojące przed państwem, regionami i gospodarką. Brakuje mechanizmów integrujących działania w sektorach energetycznym, przemysłowym, innowacyjnym, społecznym i regionalnym. Zamiast całościowej polityki publicznej, obserwujemy katalog punktowych inicjatyw, które nie są ze sobą powiązane w jednolitą wizję i nie są poddawane stałej ocenie efektywności.

Wyjście z impasu wymaga nie tylko nowych dokumentów, ale zmiany sposobu myślenia o przywództwie i odpowiedzialności za transformację.

Analiza SWOT procesu transformacji regionów węglowych, przygotowana przez WiseEuropa, wskazuje, że tylko stworzenie spójnej, operacyjnej strategii transformacji z jednoznacznym liderem procesu oraz realnymi mechanizmami zarządzania i monitoringu pozwoli przełamać wieloletni impas i uniknąć powtórzenia błędów znanych z wcześniejszych faz restrukturyzacji wielu przemysłowych sektorów w Polsce. Bez takiego podejścia Polska ryzykuje, że transformacja stanie się źródłem kosztownych kryzysów społecznych i gospodarczych, zamiast narzędziem długofalowego rozwoju (Wierzbowski, 2025).

2.2. Słabość centrum rządu i mechanizmów koordynacyjnych

Centrum rządu w Polsce – mimo szerokich formalnych uprawnień – nie stało się trwałym „mózgiem strategicznym” państwa, zdolnym do kształtowania i koordynowania polityk przekrojowych na wszystkich etapach procesu publicznego. Zgodnie z Konstytucją RP, Prezes Rady Ministrów kieruje pracami rządu oraz koordynuje politykę państwa (art. 148). W praktyce jednak stopień realizacji tych uprawnień zależy od decyzji i stylu zarządzania danego premiera, układu politycznego (np. czy rząd jest koalicyjny), a także doraźnych okoliczności politycznych.

Koordinacja międzyresortowa w Polsce to przede wszystkim rozstrzyganie konfliktów i negocjowanie szczegółów legislacyjnych – brak natomiast prawdziwej platformy do wspólnego projektowania polityk publicznych i wyznaczania celów strategicznych.

Pomimo istnienia licznych komitetów i zespołów, w Polsce nie wykształciły się trwałe mechanizmy strategicznej koordynacji międzyresortowej. (OECD, 2013) Zespoły międzyresortowe i komitety, formalnie powołane do współpracy, w praktyce jedynie dokonują uzgodnień szczegółów legislacyjnych lub rozstrzygania konfliktów, które narastają w toku pracy administracji. Rzeczywiście, konflikty – zwłaszcza dotyczące podziału środków finansowych lub zakresu kompetencji – są rozwiązywane na poziomie komitetów, lecz proces ten następuje dopiero na końcowych etapach procedury OECD (2020). **Nie oznacza to, że występuje efektywny mechanizm koordynacji już na etapie projektowania polityk publicznych czy wyboru narzędzi – w tych obszarach brakuje rzeczywistej analizy synergii, potencjału komplementarności oraz wspólnego**

wyznaczania celów. Komitety – jak Komitet Stały Rady Ministrów – koncentrują się na ostatecznych szczegółach legislacyjnych, nie zaś na strategicznym modelowaniu polityk publicznych. Zespół Programowania Prac Rządu, który mógłby stanowić punkt wstępnej analizy strategicznej, weryfikację merytoryczną przeprowadza uznaniowo, ad hoc, czasami z elementami analizy, ale nie analizy strategicznej i pogłębionej. Nie prowadzi się tu szerokiej debaty na temat alternatywnych rozwiązań, wariantów polityki czy długofalowego wpływu proponowanych działań na inne sektory lub cele strategiczne państwa.

Bez zmiany kultury pracy administracji oraz stworzenia mechanizmów współpracy horyzontalnej, centrum rządu nie będzie w stanie skutecznie odpowiadać na złożone wyzwania XXI wieku

Dominującym wzorcem organizacji pracy administracji rządowej w Polsce jest paradygmat legislacyjny, ukształtowany w dużej mierze przez doświadczenie absorpcji funduszy unijnych po 2004 roku oraz historyczną koncentrację na zadaniach ustawodawczych. To właśnie w obszarze legislacji – a nie strategicznego zarządzania politykami publicznymi – urzędy, zespoły i komitety wykazują największą sprawność. Mechanizmy współpracy między urzędnikami, procedury pracy, a nawet sposób myślenia administracji są zorientowane na jak najsprawniejsze przeprowadzanie procesu legislacyjnego, z naciskiem na zgodność prawną i rozliczalność proceduralną.

W rezultacie procesy refleksji strategicznej, koordynacji horyzontalnej i podejmowania działań operacyjnych o charakterze przekrojowym są niedostatecznie rozwinięte. Nawet najbardziej złożone problemy publiczne analizowane są najczęściej przez pryzmat danego resortu, a nie całości interesu państwa. Konsultacje społeczne i międzyresortowe w praktyce ograniczają się do wyrażenia stanowisk względem projektów

aktów prawnych, bez pogłębionej analizy ich skutków dla długofalowych celów rozwojowych kraju (OECD, 2021).

Jedyną strukturą, która – przynajmniej potencjalnie – mogła pełnić funkcję forum dla horyzontalnej koordynacji polityk publicznych, był w ostatniej dekadzie Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Jednak wraz z przesunięciem go pod nadzór Ministerstwa Finansów utracił on operacyjną „neutralność” oraz zmienił się obszar prac tego komitetu.

2.3. Dekoncentracja kompetencji i silosowość resortów

Transformacja regionów węglowych wymaga współpracy wielu resortów – tymczasem każdy działa według własnej logiki, a brak integracji prowadzi do chaosu zamiast synergii.

Transformacja regionów węglowych to wyzwanie wielowymiarowe, obejmujące energetykę, gospodarkę, rynek pracy, edukację, finanse publiczne i rozwój regionalny. Tymczasem w Polsce kompetencje w tych kluczowych obszarach są rozdzielone między liczne resorty, agencje rządowe, samorządy. Brak wspólnej platformy dialogu i koordynacji sprawia, że każdy aktor działa głównie we własnym zakresie – co prowadzi do fragmentacji i niekiedy sprzecznych inicjatyw. Przykłady takich rozbieżności są liczne: system edukacji wciąż kształci nadmiar kompetencji okologicznych mimo kurczenia się branży, spółki państwowe motywują ich do pozostania w sektorze podwyżkami, podczas gdy Minister Klimatu i Środowiska ogłasza plany redukcji węgla bez wskazania alternatyw dla regionów.

Resorty i instytucje publiczne funkcjonują w swoistych silosach, choć każda z nich odgrywa kluczową rolę w procesie transformacji regionów węglowych. **Minister Klimatu i Środowiska** wyznacza cele energetyczno-klimatyczne, będąc głównym architektem ram politycznych w tym obszarze, natomiast **Minister Aktywów Państwowych** odpowiada za nadzór nad spółkami Skarbu Państwa, które są narzędziami wdrażania ew. planowanych działań. **Minister Przemysłu** wykazuje wysoką aktywność w Górnym Śląsku, gdzie skupia się na regionalnych aspektach transformacji, choć nierzadko pomija potrzeby pozostałych regionów węglowych. **Minister Funduszy i Polityki Regionalnej** jest kluczowy dla wdrażania funduszy unijnych i polityki rozwoju regionalnego, lecz nie posiada narzędzi realnego wpływu na decyzje pozostałych resortów. **Minister Rozwoju i Technologii** oraz **Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej** prowadzą polityki sektorowe, które mogłyby wspierać transformację (m.in. polityka rozwoju, rynek pracy, przekwalifikowanie), jednak nie są powiązane z całościową strategią przemian. Z kolei **Minister Finansów** jest skupiony na logice fiskalnej, nie koordynuje celów transformacji społeczno-ekonomicznej z polityką budżetową.

W praktyce działania poszczególnych organów czy instytucji często się wykluczają lub neutralizują. Nie można jednak nie docenić ich znaczenia – to właśnie w tych resortach i instytucjach publicznych skoncentrowane są zasoby, instrumenty finansowe oraz kompetencje niezbędne do skutecznej restrukturyzacji gospodarczej i społecznej regionów pogórnich. Odpowiednie wykorzystanie ich potencjału jest warunkiem sukcesu każdej transformacji.

Ważnym aktorem debaty o przyszłości regionów węglowych pozostaje również **Sejm RP**, gdzie temat transformacji pojawia się zarówno na forum komisji, jak i w wyspecjalizowanych podkomisjach – takich jak **Sejmowa Podkomisja ds. Sprawiedliwej Transformacji**. Warto

jednak zauważyć, że inicjatywy i rekomendacje powstające w parlamencie nie są zbieżne z planami rządu, przede wszystkim dlatego, że rządowych, zintegrowanych planów najczęściej po prostu nie ma.

Na poziomie regionalnym silosowość i rozproszenie są równie widoczne. Lokalni liderzy, samorządy oraz agencje rozwoju realizują własne strategie, nierzadko niespójne lub wręcz rozbieżne z kierunkami rządowymi, co potęguje efekt braku całościowej wizji i integracji. Instytucje wykonawcze, takie jak Agencja Rozwoju Przemysłu, posiadają kompetencje i narzędzia finansowe ważne dla wsparcia regionów, lecz ich wpływ na decyzje strategiczne pozostaje ograniczony, podobnie jak ciało opiniodawczych działających przy Sejmie.

W efekcie, silna dekoncentracja kompetencji oraz dominująca kultura silosowości utrudniają wypracowanie całościowej wizji i podejmowanie decyzji strategicznych. Każdy aktor widzi tylko wycinek rzeczywistości – nikt nie buduje pełnego obrazu procesów, które są niezbędne do przeprowadzenia sprawiedliwej i skutecznej transformacji regionów węglowych (OECD, 2019; WiseEuropa, 2024).

2.4. Deficyt zdolności analitycznych i refleksji strategicznej

Resorty wiedzą dużo o swoich obszarach działania, ale nie istnieją procedury w ramach całego rządu ułożenia tej wiedzy w jeden obraz; stąd decyzje, które z oddali wyglądają jak patchwork, a nie polityka państwa.

Polskie centrum rządu, pomimo licznych prób, od lat pozostaje niezdolne do prowadzenia pogłębionej refleksji strategicznej, która byłaby formalnie i proceduralnie zakorzeniona w architekturze władzy wykonawczej. Choć resorty gromadzą dane i analizują swoje sektory, **brakuje miejsca, w którym te puzzle mogłyby zostać ułożone w całościowy obraz państwa i jego przyszłości.** Rezultatem jest sytuacja, w której nawet najbardziej ambitne strategie są często zbiorem życzeń, niepopartych systematycznym namysłem nad konsekwencjami i wariantami działania (OECD, 2013; WiseEuropa, 2024).

Przez ostatnie trzy dekady Polska podejmowała wiele prób zbudowania silnego, rządowego zaplecza analitycznego. Począwszy od Rządowego Centrum Studiów Strategicznych (RCSS, 1997–2006), przez Departament Analiz Strategicznych (DAS, 2008–2018), aż po Centrum Analiz Strategicznych i Rządowe Centrum Analiz (CAS/RCA, 2018–2024), instytucje te były jednak zawsze dodatkiem do procesu legislacyjnego, a nie jego integralnym modulem. Każdorazowa reorganizacja skutkowałą de facto marginalizacją roli analitycznej w centrum rządu, co utwierdziło nawyk delegowania refleksji i rozważań strategicznych na poszczególne resorty.

Polski Instytut Ekonomiczny, powołany do roli publicznego think-tanku makroekonomicznego, dostarcza wartościowe raporty foresightowe, jednak nie uczestniczy w procesach decyzyjnych Rady Ministrów. OECD już w 2013 roku ostrzegała, że polska „zdolność państwa strategicznego” słabnie, ponieważ analizy nie są sprzęgnięte z realnym procesem wykonawczym (OECD, 2013; OECD, 2021).

Konsekwencje tego stanu rzeczy są poważne. Resorty funkcjonują jak “wyspy wiedzy”, z ograniczonymi mostami łączącymi je w politykę całościową. Instytuty branżowe i państwowe spółki mogą dostarczać danych sektorowych, ale nie istnieje forum ani procedura, które pozwalałyby skleić te informacje w spójne analizy strategiczne.

Dane porównawcze OECD pokazują, że choć Kancelaria Prezesa Rady Ministrów realizuje 100% funkcji legislacyjnych właściwych dla centrów rządów, **realizuje zaledwie połowę funkcji analityczno-strategiczných** deklarowanych w innych krajach OECD (OECD, 2021). Problem ten potęguje brak trwałej jednostki foresightowej, prowadzącej regularne scenariusze i oceny wpływu nowych polityk. Analizy trendów przyszłości trafiają do centrum władzy incydentalnie, głównie za sprawą zewnętrznych raportów lub doraźnych zleceń.

*Bez „pętli uczenia się”
i trwałego zespołu
foresightowego, rząd
powiela stare błędy i nie
uczy się na przyszłość.*

Brakuje stałego mechanizmu, który integrowałby analizy strategiczne z procesem podejmowania decyzji. Takie rozwiązania – jak Government Office for Science w Wielkiej Brytanii czy Center for Strategic Foresight przy GAO w USA – pozwalają na łączenie prognoz, scenariuszy i analizy skutków z realnym kształtowaniem polityk publicznych (Scoblic, 2021; OECD, 2025). W Polsce taki “hub” nie istnieje – a obowiązujące procedury skupiają się raczej na szybkim opiniowaniu projektów ustaw, niż na całościowym modelowaniu skutków społeczno-gospodarczych.

2.5. Inercja i ryzyka polityczne

Transformacja węglowa jest tematem politycznie wrażliwym. Przez lata utrwaliła się pewna niechęć decydentów do podejmowania odważnych kroków, obawa przed protestami górników i kosztami politycznymi. **W efekcie dominuje kultura unikania trudnych decyzji – odwlekania ich lub wybierania półśrodków.**

Brak zaufania społecznego dodatkowo komplikuje sprawę – społeczności lokalne i górnicy nie dowierzają obietnicom rządowym, co tworzy sprzężenie zwrotne: politycy obawiają się kosztów działań, bo nie mają kredytu zaufania, zaś brak działań utwierdza ludzi w przekonaniu, że rząd nie ma planu (samonapędzający się impas).

Ciągłe rozmowy o transformacji w miejsce realnych działań potęgują zaś efekt „zmęczenia tematem”, który tylko pogłębia społeczną niechęć do zmian. Dodatkowo, państwo często ulega głośnym grupom interesu – np. związkom zawodowym górników – zamiast szukać nowatorskich form dialogu z szerszym gronem osób dotkniętych zmianami. Dominacja najgłośniejszych głosów (związkowych) prowadzi do infantyilizacji górników w dyskursie publicznym – przedstawiania ich jako grupy niezdolnej do zmiany, wymagającej wyłącznie protekcji. To utrudnia rzeczową debatę o przyszłości tych ludzi i regionów.

3. Zakończenie: Rządzenie w erze złożoności i zmienności

Państwo, które nie nauczy się koordynować, przewidywać i reagować systemowo, pozostawi swoje społeczeństwo bezbronne wobec wyzwań XXI wieku. Nadszedł czas, by administracja stała się nie tylko zarządcą, ale rzeczywistym architektem zmian – i by to właśnie na tej kompetencji budować nowy, odporny na kryzysy model rozwoju Polski.

Obecny model instytucjonalny państwa w Polsce jest nieadekwatny wobec wyzwań współczesnej transformacji. Zamiast być platformą wspólnego działania i innowacji, funkcjonuje jako system podzielony na resortowe i projektowe „działki”. Tymczasem złożone procesy – jak transformacja regionów węglowych – wymagają nie tylko współpracy, ale i zupełnie nowego paradygmatu rządzenia, opartego na integracji wiedzy, odwadze w podejmowaniu decyzji i konsekwentnej realizacji wspólnych celów.

Skutkiem obecnego stanu rzeczy są opóźnienia, rozproszenie środków oraz narastająca niepewność wśród obywateli. Jeśli nie zdefiniujemy podejścia do zarządzania, ryzykujemy powtórzenie błędów przeszłości – tak jak miało to miejsce np. podczas likwidacji przemysłu włókienniczego w Łodzi. Dzisiejsze decyzje ukształtują przyszłość regionów górniczych – ich sukces zależy od zdolności państwa do myślenia całościowego, adaptacyjności i budowania zaufania społecznego.

Bibliografia:

- Anders, J., Clark, T., Costa Dias, M., & Xu, X. (2022). *The job displacement costs of phasing out coal in Britain*. Institute for Fiscal Studies.
- Clean Energy Wire. (2019). *Spelling out the coal exit – Germany’s phase-out plan*.
- Covarrubias, M. (2025, April 11). *Public administration in a VUCA world: Vulnerability as a starting point*. PA Times Online.
- Fal, K., Krawiec, K., & Wierzbowski, M. (2024). *Kamień węgielny. Dobre praktyki dla polskich regionów węglowych*. WiseEuropa.
- Head, B. W. (2008). *Wicked problems in public policy*. *Public Policy*, 3(2), 101–118.
- Hołownia, A. (2025, kwiecień 23). *Co dalej z regionami węglowymi? Ministerstwo Przemysłu przedstawiło założenia Białej Księgi Transformacji*. Dziennik Gazeta Prawna.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S., & Auld, G. (2012). *Overcoming the tragedy of super wicked problems: Constraining our future selves to ameliorate global climate change*. *Policy Sciences*, 45(2), 123–152.
- Majewska, M., & Wierzbowski, M. (2025). *Rysowanie mapy. Uniwersalne lekcje dla przyszłości zarządzania zmianą w Polsce*. WiseEuropa.
- Mazzucato, M. (2015). *From Market Fixing to Market-Creating: A new framework for innovation policy*. *Industry and Innovation*, 22(2), 187–201.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- OECD (2013). *Poland: Implementing Strategic-State Capability*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing.
- OECD (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020). *Building Resilience to the COVID-19 Pandemic: The Role of Centres of Government*. OECD Publishing.
- OECD (2021). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Policy Coherence for Sustainable Development 2019: Empowering People and Ensuring Inclusiveness and Equality*. OECD Publishing.
- OECD. (2023). *Unpacking public and private efforts on just transition*. OECD Publishing.
- OECD (2025). *Building Anticipatory Capacity with Strategic Foresight in Government: Lessons from Lithuania, Italy, and Malta*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Scoblic, J. P. (2021). *Strategic foresight in U.S. agencies: An analysis of long-term anticipatory thinking in the federal government*. New America.
- Wierzbowski, M. (2025). *Transformacja regionów węglowych. Analiza SWOT jako klucz do strategicznych decyzji*. WiseEuropa.
- WiseEuropa (2024). *Stanowisko WiseEuropa w sprawie akPEiK*. <https://wise-europa.eu/2024/11/21/stanowisko-wiseeuropa-w-sprawie-akpeik/>
- WRI (World Resources Institute). (2019). *Germany’s Coal Commission: Guiding an inclusive coal phase-out*.
- Wuppertal Institute (2022). *Just Transition Toolbox for Coal Regions*. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy.

Podziękowania

Fundacja WiseEuropa składa serdecznie podziękowania:

Centrum Energetyki Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie
za wsparcie dla inicjatyw realizowanych w ramach projektu Powered up!

Parkowi Naukowo-Technologicznemu Euro-Centrum Sp. z o.o.
za owocną współpracę w dialogu z interesariuszami z regionu śląskiego,

Europejskiej Fundacji Inwestycji Zrównoważonych
za możliwość realizacji panelu dyskusyjnego pt. „*Lessons learned*”
z transformacji regionów węglowych w Polsce
podczas Polskiego Kongresu Klimatycznego 2025,

wszystkim Osobom, Instytucjom i Organizacjom społeczeństwa obywatelskiego,
które podzieliły się z nami swoją wiedzą i rekomendacjami dla procesu sprawiedliwej transformacji
regionów węglowych.



Fundacja WiseEuropa

WiseEuropa to niezależny think-tank, specjalizujący się w makroekonomii, polityce gospodarczej, europejskiej i zagranicznej.

Misją WiseEuropa jest poprawa jakości polityki krajowej i europejskiej oraz środowiskagospodarczegoprzezoparcieichnarzetelnych analizach ekonomicznych i instytucjonalnych, niezależnych badaniach oraz ocenach oddziaływania polityki na gospodarkę. Instytut angażuje obywateli, przedsiębiorców, ekspertów oraz twórców polityk publicznych z kraju i zagranicy we wspólną refleksję na temat modernizacji Polski i Europy oraz ich roli w świecie. Celem WiseEuropa jest działanie na rzecz aktywnej i zaangażowanej roli Polski w otwartym, zrównoważonym, demokratycznym rozwoju Europy. W centrum działalności WiseEuropa jest pobudzanie i inspirowanie debaty publicznej na temat przyszłości Polski i Europy.

www.wise-europa.eu



20 marca 2024 roku, podczas Polskiego Kongresu Klimatycznego, Fundacja WiseEuropa otrzymała tytuł Lidera Transformacji Energetycznej 2024. W składzie kapituły konkursowej, przyznającej tę nagrodę, zasiadali przedstawiciele Polskiego Kongresu Klimatycznego, Krajowej Agencji Poszanowania Energii oraz Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.



Programem **Energia i Klimat**, WiseEuropa analizuje procesy głębokich zmian gospodarczych, niezbędnych by przeciwdziałać zmianom klimatu oraz zapewnić długofalowe bezpieczeństwo energetyczne Polski i Europy. Wykorzystując szeroką wiedzę i doświadczenie ekspertów badamy, a także staramy się rekomendować, m.in. decydentom, działania i środki wspomagające transformację w sektorze energetycznym, tak by minimalizować jej negatywne skutki, chroniąc zarówno obywateli, jak i konkurencyjność polskiej gospodarki.

Polecamy publikacje:

RYSOWANIE MAPY. Uniwersalne lekcje dla przyszłości zarządzania zmianą w Polsce

KAMIEŃ WĘGIELNY. Dobre praktyki dla polskich regionów węglowych

TRANSFORMACJA REGIONÓW WĘGLOWYCH. Analiza SWOT jako klucz do strategicznych decyzji

Stanowisko WiseEuropa w sprawie aKPEiK w konsultacjach publicznych Ministerstwa Klimatu i Środowiska