

Najlepsza polityka to ta, która  
wyprzedza rzeczywistość – bo państwo,  
które nie potrafi przewodzić zmianom,  
staje się ich zakładnikiem.

# ZDOLNOŚĆ PAŃSTWA DO ZARZĄDZANIA TRANSFORMACJĄ

Część 2: Kierunki usprawnień  
i rekomendacje instytucjonalne

Michał Wierzbowski



Zdolność państwa do zarządzania transformacją.  
Część 2: Kierunki usprawnień i rekomendacje instytucjonalne

Autor:  
Michał Wierzbowski



Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich  
ul. Królewska 2/26  
00-065 Warszawa  
[www.wise-europa.eu](http://www.wise-europa.eu)

Cytowanie:

Wierzbowski, M. (2025). *Zdolność państwa do zarządzania transformacją. Część 2: Kierunki usprawnień i rekomendacje instytucjonalne*, 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 978-83-67829-54-0

# ZDOLNOŚĆ PAŃSTWA DO ZARZĄDZANIA TRANSFORMACJĄ

## Część 2: Kierunki usprawnień i rekomendacje instytucjonalne

Michał Wierzbowski



## Wprowadzenie

W erze, w której tempo przemian technologicznych, społecznych i gospodarczych przyspiesza wykładniczo, Polska stoi przed koniecznością przededefiniowania roli państwa w zarządzaniu procesami transformacji. Pierwsza część naszego cyklu „**Zdolność państwa do zarządzania transformacją**” pokazała, że dotychczasowe struktury i mechanizmy koordynacyjne są niewystarczające, aby sprostać złożoności wyzwań takich jak dekarbonizacja, transformacja regionów węglowych czy wdrożenie nowych technologii energetycznych. Teraz czas na krok drugi: od diagnozy do rekomendacji.

W tej części publikacji koncentrujemy się na praktycznych kierunkach usprawnień i rozwiązaniach instytucjonalnych, które mogą zwiększyć zdolność państwa do skutecznego prowadzenia procesów transformacyjnych. Kluczowe pytanie, które stawiamy w tej części, brzmi: **co musi się zmienić w sposobie organizacji i pracy państwa, aby Polska mogła nie tylko przeprowadzić transformację energetyczną, ale uczynić z niej dźwignię długofalowego rozwoju społeczno-gospodarczego?** Odpowiedź wymaga zarówno nowego podejścia do koordynacji międzyresortowej, jak i zmiany kultury organizacyjnej, oparcia procesów decyzyjnych na rzetelnych analizach oraz wzmocnienia kompetencji foresightowych.

# 1. Jak zbudować zdolność państwa do zarządzania transformacją

Biorąc pod uwagę diagnozę, oczywiste jest, że nie wystarczy kontynuować dotychczasowych praktyk. Potrzebne są zmiany instytucjonalne, proceduralne i kompetencyjne, które umożliwią państwu skuteczne zarządzanie procesem transformacji.

**Nie chodzi jednak o kolejną hasłową „reformę administracji”, lecz o usprawnienia celowane – skoncentrowane na przezwycięzeniu konkretnych barier koordynacyjnych i strategicznych.**

Poniżej przedstawiamy możliwe kierunki takich usprawnień, opierając się zarówno na wnioskach z polskich analiz, własnych doświadczeniach, jak i inspiracjach z doświadczeń międzynarodowych.

## 1.1 Ustanowienie wyraźnego lidera i struktury koordynującej transformację

Jednym z kluczowych warunków skutecznej transformacji energetycznej i społecznej jest **wyznaczenie jednoznacznego „centrum dowodzenia” procesem zmian**. Takie centrum powinno być zorganizowane na poziomie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i składać się z jasno wyodrębnionych elementów: specjalnie wyznaczonego pełnomocnika rządu lub członka kierownictwa KPRM, dedykowanego departamentu (lub departamentów) oraz powiązanych zespołów eksperckich i wsparcia administracyjnego. To właśnie ta struktura, nazywana dalej jednostką koordynującą transformację, musi stać się faktycznym liderem procesu, a nie jedynie ciałem doradczym.

Jednostka koordynująca transformację powinna być zespołem o charakterze multidyscyplinarnym, złożonym z przedstawicieli kluczowych obszarów merytorycznych: energetyki, ochrony środowiska, gospodarki i polityki przemysłowej, rynku pracy, edukacji, rozwoju regionalnego oraz zarządzania strategicznego i publicznego, a także specjalistów o wysokich kompetencjach analitycznych w zakresie analiz społeczno-gospodarczych. Szczególne znaczenie ma tu wiedza z zakresu zarządzania strategicznego i publicznego, obejmująca zarówno praktyczne narzędzia wdrażania polityk, jak i dogłębną znajomość mechanizmów działania administracji publicznej.

Jednak nawet najlepiej przygotowany i interdyscyplinarny zespół nie może działać w izolacji. Niezbędne jest rozwinięcie szerokiej sieci eksperckiej, obejmującej współpracę z instytucjami naukowymi, think tankami, a także praktykami wdrażającymi rozwiązania na poziomie lokalnym. Takie usieciowienie zapewnia nie tylko stały przepływ wiedzy i doświadczeń, ale także buduje poczucie współodpowiedzialności za proces transformacji. Włączenie zewnętrznych ekspertów i interesariuszy w prace zespołu pozwala zyskać sojuszników dla proponowanych działań oraz przeciwdziałać zjawisku „publicznego recenzenta”, czyli zewnętrznej krytyki formułowanej bez realnego wpływu na kształt rozwiązań. Uczestnictwo w procesie sprawia, że łatwiej budować zrozumienie i akceptację dla podejmowanych decyzji, a efekty wdrożeń zyskują szerszą legitymizację społeczną.

*Siła „centrum transformacji” nie polega na odbieraniu kompetencji resortom, ale na integrowaniu rozproszonej wiedzy i wyznaczaniu wspólnego kursu dla całego rządu.*

Taka jednostka nie zastępuje resortów, lecz skupia i integruje wiedzę sektorową oraz buduje wspólny obraz sytuacji, dzięki czemu decyzje polityczne mogą być podejmowane świadomie, w oparciu o całościową perspektywę rządową – a nie wyłącznie przez pryzmat pojedynczego ministerstwa czy działu administracji. To podejście pozwala na określanie kierunków strategicznych z pełnym zrozumieniem realnych możliwości, barier i konsekwencji na poziomie krajowym.

Dla sprawności działania, jednostka powinna mieć zapewnione własne, stabilne finansowanie – zarówno na prowadzenie codziennych działań, jak i na zlecenie badań, konsultacji, organizację dialogu ze społeczeństwem i biznesem oraz szybkie reagowanie na nowe wyzwania.

Dla efektywnego funkcjonowania jednostki koordynującej, **w każdym z kluczowych ministerstw powinny zostać wyznaczone osoby kontaktowe (punkty kontaktowe) na poziomie zbliżonym do kierownictwa danego resortu.** Osoby te – posiadające dobre rozeznanie w działaniach ministerstwa, szeroką sieć kontaktów wewnętrznych oraz umocowanie do skutecznego przekierowywania spraw i udzielania odpowiedzi – zapewniłyby sprawny przepływ informacji i realną możliwość delegowania zadań, nawet na poziom dyrektorów departamentów. Co ważne, systemowe wyznaczenie takich punktów kontaktowych, zamiast polegania wyłącznie na relacjach nieformalnych i osobistych zależnościach, zwiększa odporność mechanizmu na zmiany polityczne i gwarantuje jego trwałość niezależnie od rotacji kadrowych.

*„Centrum transformacji” musi mieć uprawnienia do działania, ale i musi być obecne w procesach decyzyjnych – w przeciwnym razie stanie się wyłącznie ciałem doradczym, pozbawionym sprawczości.*

Sposób umocowania jednostki koordynującej ma zasadnicze znaczenie dla jej skuteczności. Jeśli powstaje jako jednostka wewnątrz KPRM (na bazie dedykowanego departamentu lub grupy departamentów, z wyznaczonym pełnomocnikiem ds. transformacji), zakres jej uprawnień i narzędzi wynika z zapisów regulaminowych i statutowych oraz – pośrednio – z kompetencji Szefa KPRM lub Prezesa Rady Ministrów (którzy posiadają inicjatywę ustawodawczą i odpowiedni wpływ na resorty). Jeżeli miałaby to być jednostka zewnętrzna (np. nowy urząd lub agencja), konieczne byłoby zapewnienie jej ustawowego umocowania oraz bezpośrednich uprawnień wobec innych resortów, a także zadbanie, by nie była zbyt oddalona od centrum podejmowania decyzji politycznych – co mogłoby osłabić jej realny wpływ.

W obu przypadkach warto precyzyjnie określić kompetencje, obowiązki w zakresie konsultacji międzyresortowych, pozyskiwania danych i wiedzy oraz inicjowania działań ustawodawczych czy operacyjnych w obszarach transformacyjnych.

Nieodzownym elementem proponowanego modelu jest **regularna, rzetelna ewaluacja skuteczności jednostki.** Celem tych audytów powinno być nie tylko rozliczanie efektów, ale przede wszystkim bieżące korygowanie struktury i mechanizmów działania pod kątem ich elastyczności, skuteczności i adekwatności do nowych wyzwań. Taki audyt mogłaby prowadzić np. Najwyższa Izba Kontroli, co dodatkowo w oparciu o kompetencje NIK dawałoby możliwości formułowania konkretnych zaleceń pokontrolnych i weryfikację ich wdrożenia.

*Skuteczne „centrum transformacji” to nie jednorazowa decyzja, lecz proces ciągłego doskonalenia i korygowania mechanizmów – elastyczność i otwartość na korekty są tu kluczowe.*

Dzięki temu unikamy „petryfikacji” struktur – system pozostaje żywy, zdolny do reagowania na zmiany i unikania ślepych uliczek, które paraliżują działania do czasu kolejnego „okna politycznych możliwości”.

Działania jednostki muszą być powiązane z szerokimi mechanizmami polityki rządowej – m.in. poprzez włączenie jej w agendę posiedzeń Rady Ministrów, wdrożenie systemu rozliczania resortów z realizacji celów transformacyjnych oraz przygotowywanie cyklicznych raportów o stanie transformacji. Raporty te powinny być nie tylko poddawane publicznej debacie, lecz także stanowić podstawę do podejmowania konkretnych decyzji i działań naprawczych przez poszczególne ministerstwa na wzór formułowania zaleceń pokontrolnych NIK.

Co do zasady funkcjonowanie centrum ds. transformacji powinno być częścią całościowego mechanizmu planowania strategicznego i koordynacji działań. Póki jednak takie mechanizmy nie zostaną przeprojektowane, centrum ds. transformacji mogłoby być pewnego rodzaju pilotażem, który dostarczyłby dodatkowych wniosków w zakresie mechanizmu docelowego. Centrum ds. transformacji mogłoby też być w miarę potrzeb rozszerzane o nowe zagadnienia i kolejne międzysektorowe polityki, które wymagałyby lepszej niż dotychczas koordynacji.

Warto podkreślić, że proponowany model wyraźnego centrum koordynacji transformacji znajduje liczne odpowiedniki w rozwiązaniach przyjmowanych przez państwa o rozwiniętej administracji publicznej. Kluczowe lekcje dla Polski to: konieczność stałego, politycznie umocowanego przywództwa (jak w Wielkiej Brytanii i Francji), budowanie platformy realnej współpracy między resortami i regionami (jak w Niemczech), rozwijanie kultury dialogu i konsultacji (model fiński), a także dbałość o odporność instytucjonalną na zmiany polityczne (nauka z USA). Tylko połączenie tych elementów może zapewnić skuteczną, trwałą i odporną na kryzysy koordynację procesu transformacji (por. Aneks).

## 1.2. Zapewnienie pełnej integracji polityk publicznych związanych z transformacją

Zgodnie z zaleceniami analizy SWOT WiseEuropa (Wierzbowski, 2025a), transformacja powinna stać się elementem skoordynowanych działań w obszarze inwestycji, polityki przemysłowej, rozwoju regionalnego i reform instytucjonalnych. Przekładając to na konkrety: należy zadbać, by polityki sektorowe wzajemnie się uzupełniały i wspierały wspólny cel. Jednym z narzędzi mogą być tutaj **programy przekrojowe finansowane z budżetu państwa**, które miałyby szanse wymuszać współpracę resortów. Przykładowo, można powołać specjalny wieloletni program rządowy pn. „Sprawiedliwa Transformacja Regionów”, obejmujący komponenty dot. m.in.: reindustrializacji (pod nadzorem Ministra Przemysłu i wsparciem Ministra Rozwoju i Technologii), rozwoju infrastruktury (Minister Infrastruktury), rynku pracy (Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej), środowiska (Minister Klimatu i Środowiska) etc., z jasno określonymi wspólnymi wynikami do osiągnięcia.

*Stały monitoring i rozliczalność celów w programach transformacyjnych przekładają się bezpośrednio na skuteczność polityki – mierzalność postępów to warunek jej realnego wdrożenia.*

Kluczowe jest, by taki program – jako propozycja nowego narzędzia – został zaprojektowany w sposób umożliwiający stałe monitorowanie postępów, rozliczalność działań i realną koordynację z poziomu centrum rządu. Oznacza to konieczność określenia mierzalnych celów, czytelnych wskaźników oraz wprowadzenia cyklicznych przeglądów i raportów postępów, które będą trafiały na agendę Rady Ministrów. Niestety, jak pokazuje dotychczasowa praktyka, wiele strategicznych dokumentów powstających w polskiej administracji publicznej pozbawionych jest tych elementów, co znacząco osłabia zarówno integrację polityk, jak i możliwość realnego rozliczania rezultatów (WiseEuropa, 2024).

Każdy nowy program rządowy czy istotny akt prawny powinien być oceniany także pod kątem wpływu na cele transformacji – analogicznie jak dziś ocenia się wpływ na środowisko, finanse publiczne czy działalność gospodarczą. „Ocena spójności transformacyjnej” stanowiłaby test dla nowych inicjatyw i programów – wymuszając myślenie horyzontalne oraz ograniczając przypadki, gdy jedna polityka niweczy efekty drugiej. Taki mechanizm powinien być formalnie umocowany w procesie legislacyjnym.

*Integracja polityk to także gotowość do konstruktywnego sporu – tylko dzięki wzajemnej weryfikacji i otwartości na alternatywy powstają lepsze, trwalsze rozwiązania.*

Równocześnie, skuteczność tych instrumentów zależy od jakości pracy zaplecza analitycznego oraz gotowości do współpracy i wzajemnej weryfikacji rozwiązań między poszczególnymi resortami. W praktyce oznacza to, że zespoły analityczne zajmujące się oceną skutków regulacji (OSR) powinny być aktywnie zaangażowane w konstruktywną krytykę, sugerowanie alternatyw i wywieranie presji na podnoszenie jakości rozwiązań. Ważne jest tu, aby zarówno eksperci, jak i kierownictwo polityczne poszczególnych resortów oraz centrum rządu (KPRM) byli gotowi do otwartego wzajemnego „challengowania” – czyli kwestionowania i ulepszania propozycji – niezależnie od politycznych podziałów czy instytucjonalnych przyzwyczajzeń.

Oczywiście, aby realizować zadania w powyższy sposób, niezbędne są odpowiednie zasoby po stronie przede wszystkim centrum rządu, w zespołach zajmujących się OSR-ami. Kwestie zaplecza analitycznego i ewaluacji polityk rozwijamy szerzej w rozdziale 2.4.

### 1.3. Przełamywanie silosów resortowych poprzez usprawnienie komunikacji i współpracy

Sama obecność centralnego koordynatora nie wystarczy, jeśli kultura urzędowa nadal będzie faworyzować działanie w odrębnych pionach. Dlatego potrzebne są inicjatywy budujące zaufanie i nawyki współpracy między urzędnikami z różnych instytucji.

Regularne międzyresortowe warsztaty robocze, poświęcone konkretnym aspektom transformacji – takim jak przyszłość młodego pokolenia górników, zagospodarowanie terenów pokopalnianych czy rozwój energetyki odnawialnej na Śląsku – mogłyby stanowić ważny krok w tym kierunku. Spotkania z udziałem przedstawicieli średniego szczebla decyzyjnego z resortów,

*Wprowadzenie regularnych międzyresortowych warsztatów roboczych, wspólnych projektów i rotacji kadr to realna szansa na przełamanie barier i budowanie kultury współpracy – nie deklaracji, ale praktyki.*

samorządów oraz ekspertów umożliwiają wspólne wypracowywanie rozwiązań i integrację wiedzy. Doświadczenia warsztatów w projekcie Powered Up!, organizowanych przez WiseEuropa we współpracy z administracją, pokazały, że taka formuła sprzyja identyfikowaniu luk systemowych i generowaniu pomysłów na ich przezwyciężenie.

Warto również rozważyć rotacje kadrowe oraz pracę w zespołach mieszanych. Czasowe oddelegowanie pracowników pomiędzy urzędami – na przykład urzędnika z Ministerstwa Klimatu i Środowiska do Ministerstwa Aktywów Państwowych i odwrotnie – może przyczynić się do lepszego zrozumienia wzajemnych uwarunkowań i specyfiki poszczególnych resortów. Alternatywnym rozwiązaniem jest tworzenie wspólnych zespołów zadaniowych, złożonych z urzędników reprezentujących różne ministerstwa, pracujących pod jednym kierownictwem nad konkretnym projektem, jak choćby zespół ds. transformacji w danym powiecie górniczym.

OECD rekomenduje także rozwijanie nieformalnych metod współpracy – budowanie sieci kontaktów i roboczych relacji między departamentami. W polskich warunkach warto wspierać takie działania poprzez wspólne szkolenia międzyresortowe lub platformy online dla urzędników zaangażowanych w proces transformacji, ułatwiające szybki kontakt i konsultacje. Dobrym początkiem mogłoby być zorganizowanie dedykowanego wydarzenia, warsztatów lub szkolenia wyjazdowego dla dyrektorów departamentów odpowiedzialnych za transformację – zarówno na poziomie strategicznym, jak i operacyjnym – z różnych resortów. Tego typu inicjatywy, organizowane np. przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska, powinny łączyć elementy warsztatowe z rozwojem kompetencji i silnym komponentem networkingowym.

## 1.4. Wzmocnienie zdolności analitycznych i strategicznych

*Efekty drugiej rundy, ukryte powiązania i nieoczywiste skutki uboczne – to właśnie te zjawiska decydują o tym, czy polityka publiczna przynosi trwałą zmianę. Odpowiedź na wyzwania transformacji musi opierać się na solidnych fundamentach analitycznych i odważnej refleksji strategicznej.*

Wszystkie wcześniejsze rekomendacje – od ustanowienia silnej struktury koordynującej, przez integrację polityk publicznych, po przełamywanie silosów resortowych – będą skuteczne tylko wtedy, gdy zostaną wsparte realnym potencjałem analitycznym w centrum rządu. Aby transformacja nie była sumą przypadkowych decyzji, ale procesem opartym na faktach i przemyślanej diagnozie, administracja musi zainwestować w rozwój kompetencji analitycznych, nowoczesne modelowanie scenariuszy oraz strategiczny monitoring.

Kluczowe znaczenie ma tu ponowne zbudowanie lub odbudowanie ośrodka analityczno-strategicznego w centrum rządu, skupiającego interdyscyplinarny zespół ekspertów: ekonomistów, socjologów, prawników, specjalistów od gospodarki, rynku pracy, energetyki i klimatu. Takie centrum powinno działać na styku analiz sektorowych i przekrojowych, dostarczając rządowi całościowej wiedzy o postępach

i wyzwaniach procesu transformacji. To właśnie interdyscyplinarność, szerokie spojrzenie i umiejętność dostrzegania związków przyczynowo skutkowych (w tym efektów drugiej rundy czy ryzyka niezamierzonych konsekwencji) są niezbędne, by zarządzać transformacją w sposób strategiczny.

Taki ośrodek powinien prowadzić regularne analizy trendów i ryzyk – od zagrożeń demograficznych i ekonomicznych, po zmiany technologiczne. Ważne, aby analizy te nie kończyły się na publikacji raportów, lecz były realnie wykorzystywane w procesie podejmowania decyzji i służyły jako podstawa do planowania kolejnych kroków.

Warto w tym zakresie czerpać z najlepszych praktyk międzynarodowych. Komisja Europejska regularnie publikuje raporty foresightowe, Kanada rozwija rządowe jednostki do modelowania scenariuszy, a OECD zachęca do instytucjonalizacji foresightu w sektorze publicznym. Polska powinna budować analogiczny potencjał – np. poprzez utworzenie w KPRM „zespołu ds. przyszłości” lub komórki foresightu, współpracującej z pełnomocnikiem ds. transformacji i wszystkimi kluczowymi resortami. Zadaniem takiego zespołu byłoby nie tylko przewidywanie zagrożeń, ale też identyfikacja szans rozwojowych – np. przyciągnięcia nowych branż do dawnych regionów węglowych.

Konieczne jest także wdrożenie systemu monitorowania kluczowych wskaźników transformacji – od ekonomicznych i społecznych po środowiskowe. Dane te powinny regularnie trafiać do koordynatora transformacji oraz do Rady Ministrów i służyć jako podstawa debaty politycznej.

**Najważniejsze decyzje – takie jak zamykanie kopalń czy uruchamianie nowych programów – muszą być poprzedzone pogłębioną analizą ex ante i ewaluowane ex post. Kultura uczenia się na własnych działaniach oraz korzystania z doświadczeń innych państw to warunek ciągłego doskonalenia polityki transformacyjnej.**

## 1.5. Instytucje dialogu i zaangażowania interesariuszy

W procesie transformacji energetycznej i społecznej, sukces zależy od autentycznego włączenia interesariuszy w proces decyzyjny. Dotychczasowy model, oparty głównie na negocjacjach rządu ze związkami zawodowymi, nie odpowiada złożoności wyzwań i pomija szerokie grono istotnych grup społecznych. Jednym z możliwych rozwiązań jest powołanie Rady Transformacji przy pełnomocniku rządu – ciała doradczo-konsultacyjnego, które skupiałoby przedstawicieli samorządów, związków zawodowych różnych branż, organizacji społecznych, pracodawców, środowiska naukowego oraz reprezentantów społeczności lokalnych. Rada taka mogłaby nie tylko opiniować i rekomendować działania, ale również inicjować propozycje legislacyjne oraz zgłaszać wnioski dotyczące kształtu polityki publicznej.

Początki funkcjonowania tego typu forum mogą być obarczone znaczącymi trudnościami. Zbliżenie stanowisk i wypracowanie wzajemnego zaufania wymaga wielokrotnych, szczerych rozmów oraz gotowości do wyjścia poza logikę sporu medialnego. Doświadczenia z innych krajów pokazują jednak, że takie mechanizmy, choć trudne na starcie, mogą w dłuższej perspektywie stać się platformą konstruktywnej współpracy.

Warto także eksperymentować z partycypacyjnymi metodami włączania obywateli w proces planowania przyszłości regionów – na przykład poprzez lokalne panele obywatelskie z udziałem przedstawicieli wszystkich kluczowych grup społecznych. Tego typu inicjatywy pomagają lepiej rozumieć realne potrzeby i lęki społeczności oraz mogą budować trwałe zaufanie i akceptację dla kierunku zmian.

*Najlepsze pomysły pozostaną niewykorzystane, jeśli nie znajdą drogi do agendy decydentów – kluczem jest realne włączenie perspektyw społecznych w proces zarządzania zmianą*

Kluczowe znaczenie ma jednak skuteczny przepływ wiedzy i wyników tych debat na poziom centralny. Obecnie wiele rozmów i oddolnych inicjatyw kończy się na etapie lokalnym lub eksperckim – ich efekty nie są w wystarczającym stopniu wykorzystywane w procesie projektowania i wdrażania polityk publicznych. Brakuje systemowego mechanizmu, który zapewniałby, że wnioski i pomysły z takich konsultacji rzeczywiście trafiają do decydentów i mają szansę wpłynąć na kształt polityki państwa. Otwarcie administracji na współpracę z szerokim gronem interesariuszy – i wdrożenie mechanizmów pozwalających na integrację tej wiedzy – pozwala projektować działania w oparciu o realne doświadczenia, a nie jedynie intuicje czy wyobrażenia decydentów. Warto pamiętać, że nawet „przekonania” i „przecucia” liderów politycznych są pochodną ich doświadczeń i wiedzy – dlatego rozszerzenie tego pola oddziaływania może istotnie podnieść jakość procesów decyzyjnych.

## 1.6. Poprawa komunikacji i narracji transformacyjnej

Komunikacja to często niedoceniany, a niezwykle istotny element zarządzania zmianą. W Polsce narracja rządowa wokół transformacji była dotąd technokratyczna, skupiona na megawatogodzinach i miliardach złotych, podczas gdy dla ludzi liczą się miejsca pracy, bezpieczeństwo socjalne i przyszłość ich dzieci. Należy zatem przebudować przekaz publiczny dotyczący transformacji. Rząd – przy wsparciu nowej struktury koordynacyjnej – powinien opracować strategię komunikacyjną kładącą nacisk na pozytywną wizję przyszłości regionów, konkrety dla mieszkańców oraz uczciwe informowanie o wyzwaniach. Trzeba komunikować nie tylko co się robi, ale po co – celem jest nowoczesna gospodarka dająca trwałe miejsca pracy i czyste środowisko dla następnych pokoleń. Niezbędne jest też uspołnienienie komunikatów między poziomem krajowym a lokalnym. Obecnie brak jednolitego przekazu powoduje dezinformację i niepewność mieszkańców. Można pomyśleć o stworzeniu jednego centrum komunikacji (np. biuro prasowe pełnomocnika ds. transformacji), które będzie koordynować przepływ informacji do mediów i obywateli, reagować na pogłoski, publikować regularne biuletyny informacyjne o postępach (np. kwartalny newsletter „Transformacja w regionach – fakty i liczby”).

Ważny aspekt to język komunikacji – musi być dostosowany do odbiorców. Nie można operować wyłącznie urzędowym żargonem czy abstrakcyjnymi celami klimatycznymi. Trzeba odnieść wielkie zmiany do życia zwykłych ludzi, pokazywać przykłady sukcesu (np. byłych górników, którzy znaleźli zatrudnienie w nowych branżach, inwestycji które tchnęły życie w poprzemysłowe tereny). Konieczne jest też wzięcie pod uwagę różnic pokoleniowych – dla młodych z regionów górniczych wizja przyszłości może wyglądać inaczej niż dla ich rodziców. Rząd powinien umiejętnie korzystać z mediów lokalnych, społecznościowych, szkół, kościołów, organizacji pozarządowych jako kanałów dotarcia z informacją i dialogu. Lepiej zarządzana narracja

pomoże budować zrozumienie i akceptację dla koniecznych zmian, a zarazem wzmocni presję na kontynuację transformacji niezależnie od fluktuacji politycznych.

## 1.7. Zwiększenie stabilności instytucjonalnej i ciągłości polityki

Transformacja regionów węglowych to proces rozpisany na wiele lat – nie może być w całości podporządkowany logice krótkich cykli wyborczych. Dlatego warto pomyśleć o rozwiązaniach instytucjonalnych, które uszczelniają proces przed doraźnymi zmianami kursu. Jednym z pomysłów jest uchwalenie ogólnej ustawy o transformacji energetycznej i regionów węglowych, która określi podstawowe cele, ramy instytucjonalne i zasady finansowania tego procesu. Taki akt mógłby np. ustanowić wspomnianą strukturę koordynującą (umocować prawnie pełnomocnika oraz Radę Transformacji), zobowiązać rząd do przygotowywania co kilka lat aktualizowanej strategii transformacji i planu jej wdrażania (analogicznie do wieloletnich planów finansowych państwa), a także zagwarantować minimalny poziom krajowego finansowania dla regionów objętych transformacją (zapobiegając sytuacji, w której cały wysiłek spada na fundusze unijne). Ustawa przyjęta ponad podziałami dałaby sygnał ciągłości – że niezależnie od zmiany gabinetów, podstawowe zobowiązania państwa wobec tych regionów pozostają.

Innym zabezpieczeniem ciągłości może być silniejsza rola parlamentu. Sejm i Senat mogłyby regularnie zajmować się monitorowaniem postępów transformacji, np. poprzez coroczną informację rządu i debatę, co nada procesowi większej wagi politycznej.

## 1.8. Inwestowanie w kompetencje kadr administracji

Na koniec, lecz nie mniej ważne: żadna instytucja nie zadziała, jeśli ludzie w niej nie będą mieli odpowiednich umiejętności i motywacji. Transformacja jako wyzwanie międzysektorowe wymaga urzędników o szerokich horyzontach, umiejących pracować projektowo i ponad podziałami resortowymi. Dlatego niezbędne są szkolenia i rozwój kadr administracji w zakresie nowoczesnych metod zarządzania publicznego: zarządzania projektowego, design thinking w politykach publicznych, negocjacji i mediacji społecznych, analizy danych etc. Można pomyśleć o utworzeniu specjalnego programu szkoleniowego (np. Academy of Just Transition) dla urzędników różnych szczebli zaangażowanych w ten proces. Warto też rekrutować do administracji osoby spoza tradycyjnego korpusu – np. ekspertów od energetyki, klimatu, przedsiębiorczości – choćby na kontrakty czy jako doradców, by wnosili świeże spojrzenie.

## 2. Zakończenie: Skoordynowane państwo warunkiem efektywnej transformacji

Transformacja energetyczna – w tym odchodzenie od gospodarki opartej na węglu – jest ogromnym wyzwaniem, ale i niepowtarzalną szansą rozwojową. Może przebiegać sprawnie i przynieść trwałe korzyści, ale tylko pod warunkiem, że państwo potrafi nią właściwie zarządzać. Oznacza to zarządzanie skoordynowane, refleksyjne i stabilne instytucjonalnie. Jeżeli administracja publiczna nie dostosuje się do wymogów tej epoki przemian, istnieje ryzyko, że transformacja będzie chaotyczna – a więc droższa, wolniejsza i bardziej bolesna społecznie.

Silniejsze centrum koordynacji, przełamanie resortowych silosów, zintegrowane strategie i plany, włączenie obywateli oraz solidne zaplecze analityczne – to wszystko są elementy nowej jakości administracji, która jest gotowa na aktualne wyzwania i międzysektorowe polityki publiczne. Taka administracja nie unika odpowiedzialności, lecz staje się aktywnym reżyserem zmian, umiejącym przewidywać trendy i nimi sterować zamiast reagować z opóźnieniem. Stabilność instytucjonalna – w postaci jasnych reguł gry i kontynuacji kluczowych polityk – daje z kolei inwestorom i społecznościom pewność, że warto angażować się w długofalowe projekty rozwojowe. Co równie ważne, skuteczna koordynacja międzysektorowa buduje zaufanie publiczne: obywatele widzą, że państwo działa jednolicie, mówi jednym głosem i naprawdę panuje nad kursem wielkiej przemiany.

Na koniec warto podkreślić, że poprawa zarządzania transformacją to inwestycja w przyszłość państwa. Koszty usprawnień instytucjonalnych są niewspółmiernie mniejsze niż koszty zaniechań – społecznych niepokojów, utraconych szans gospodarczych czy ratunkowych interwencji w pogrążone w kryzysie regiony. Jak stwierdziła Joanna Pauly, dyrektor Departamentu Funduszy Europejskich i Spraw Zagranicznych w Ministerstwie Przemysłu, która kieruje zespołem odpowiedzialnym za przygotowanie Białej Księgi *„jeśli dobrze to rozegramy, transformacja może spłacić się sama”*. Aby dobrze ją rozegrać, potrzebujemy sprawnego, myślącego i współdziałającego państwa. Tylko wtedy polska transformacja energetyczna stanie się wzorem do naśladowania – przykładem, jak ambitne cele klimatyczne połączyć z rozkwitem nowych sektorów gospodarki i poprawą jakości życia obywateli. Kluczem do tego sukcesu jest właśnie koordynacja międzysektorowa – spoiwo łączące wysiłki wszystkich zaangażowanych na rzecz wspólnej, lepszej przyszłości.

# Aneks. Modele koordynacji transformacji – doświadczenia wybranych państw

## Wielka Brytania

Wielka Brytania jest jednym z prekursorów nowoczesnych modeli zarządzania horyzontalnego na poziomie centrum rządu. Już w 2001 r. w ramach Cabinet Office powstała Prime Minister's Delivery Unit (PMDU), której zadaniem było monitorowanie realizacji priorytetów rządu i skuteczna implementacja polityk publicznych w kluczowych sektorach (Barber, 2007; Barber, 2015). PMDU raportowała bezpośrednio premierowi, organizowała cykliczne przeglądy postępów (stocktakes) z udziałem ministrów oraz wskazywała bariery wdrożeniowe na poziomie resortów. Istotą modelu nie było przejmowanie kompetencji resortów, lecz budowanie „napięcia wdrożeniowego” – zapewnianie, że centrum rządu może szybko wykryć problemy, podjąć decyzję lub narzucić rozwiązanie w razie impasu. Z czasem, po zmianach politycznych, PMDU została zlikwidowana, jednak idea delivery management przetrwała w wyspecjalizowanych jednostkach funkcjonujących przy Cabinet Office – m.in. tzw. Delivery Teams. W trakcie pandemii COVID-19 właśnie Cabinet Office, korzystając z istniejącej infrastruktury analitycznej i wdrożeniowej, koordynowało prace rządu i przełamywało tradycyjne bariery między ministerstwami. Ważnym elementem brytyjskiego modelu są też „miękkie” kompetencje – budowanie kultury współpracy, organizowanie spotkań z udziałem premierowskim, czy rozwój foresightu strategicznego poprzez Government Office for Science i związane z nim zespoły foresightowe (Sasse & Thomas, 2022).

### Lekcje dla Polski:

Kluczowe znaczenie ma bezpośredni nadzór polityczny nad realizacją strategii, zdolność centrum do wywierania presji na resorty oraz umiejętność szybkiego rozstrzygnięcia sporów i przestojów decyzyjnych. Warto także czerpać z doświadczeń foresightowych, integrując planowanie strategiczne z bieżącym zarządzaniem.

## Francja

Francja wypracowała własny model „planowania środowiskowego” – planification écologique – którego centralnym elementem jest Secrétariat général à la planification écologique (SGPE), funkcjonujący od 2022 r. przy Premierze (Rüdinger, 2023). SGPE odpowiada za przygotowanie i wdrażanie krajowej strategii transformacji środowiskowej, integrując polityki sektora energetycznego, transportowego, rolniczego i przemysłowego. Jego uprawnienia obejmują zarówno funkcje analityczne (opracowywanie scenariuszy, ocena wpływu), jak i koordynacyjne (uzgadnianie działań międzyresortowych, prowadzenie monitoringu wdrożenia celów). SGPE jest umocowane bardzo silnie – przewodniczy mu Premier, a w jego pracach biorą udział ministrowie kluczowych resortów, co pozwala utrzymywać wysoki status tematu na agendzie rządu. Zmiany są monitorowane, a decyzje podejmowane na podstawie konsensusu wypracowanego w ramach Komitetu ds. Planowania Ekologicznego (Comité de pilotage de la planification écologique).

### Lekcje dla Polski:

Sukces francuskiego modelu wynika z osadzenia jednostki koordynacyjnej w samym centrum rządu oraz powiązania jej mandatu z politycznym przywództwem. Polska może inspirować się szerokim zakresem kompetencji analitycznych i realnym wpływem na działania resortów, ale musi także zapewnić, by taka jednostka nie była postrzegana jako ciało konkurencyjne dla resortów, lecz jako strategiczny integrator.

## Niemcy

Niemiecki system federalny jest z definicji rozproszony, co rodzi poważne wyzwania dla koordynacji polityk horyzontalnych. Kluczowym narzędziem są tu tzw. Staatssekretärsausschüsse – komitety sekretarzy stanu, w których uczestniczą przedstawiciele wszystkich zainteresowanych resortów. Najbardziej znany z nich – Komitet ds. Zrównoważonego Rozwoju (Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung) – regularnie rozstrzygał spory i wypracowywał kompromisy dotyczące transformacji energetycznej. Istotną rolę odgrywają także międzyresortowe zespoły projektowe i biura zadaniowe, np. przy wdrażaniu polityk cyfryzacyjnych czy planowania rozwoju regionów górniczych. Poziom federalny i landowy jest ściśle powiązany poprzez wspólne komisje (Gemeinsame Kommissionen), co pozwala wciągać regiony w proces koordynacji, a także wspólne finansowanie (np. program wsparcia regionów węglowych). Niemiecki model jest przykładem „koordynacji w sieci”, wymagającej stałego dialogu, negocjacji i szukania konsensusu, przy bardzo mocnej pozycji politycznej kanclerza, który w kluczowych momentach może arbitralnie przesądzić kierunek działań (tzw. Richtlinienkompetenz).

### Lekcje dla Polski:

Skuteczna koordynacja wymaga budowania stałych, formalnych platform dialogu – zarówno na poziomie rząd–resorty, jak i rząd–regiony. Dla Polski szczególnie ważne jest podpatrzenie mechanizmów wspólnego rozliczania efektów, a także elastycznego reagowania na lokalne uwarunkowania i konflikty.

## Finlandia

Fiński model opiera się na silnym konsensusie i dialogu między różnymi szczeblami władzy. Szczególną rolę odgrywa tu Parliamentary Committee for the Future (Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta), która analizuje wyzwania długofalowe i opiniuje rządowe strategie. Równoległe działa Government Foresight Group, skupiająca ekspertów z różnych dziedzin, oraz rozbudowana sieć foresightowa integrująca prace analityczne resortów i kancelarii premiera. Koordynacja realizowana jest w praktyce poprzez regularne konsultacje międzyministerialne, systematyczne włączanie ekspertów zewnętrznych i konsultacje społeczne – co zapewnia trwałość polityki niezależnie od zmian rządu.

### Lekcje dla Polski:

Najważniejszą inspiracją z Finlandii jest systemowe budowanie zaplecza analitycznego i strategicznego, zintegrowanego z procesami decyzyjnymi. Ważna jest również praktyka „uspoleczniania” strategii i angażowania szerokiego grona interesariuszy – co wzmacnia odporność reform na zmiany polityczne.

## Stany Zjednoczone

USA funkcjonują w systemie prezydenckim i federacyjnym, jednak w ostatnich latach intensywnie rozwijano narzędzia horyzontalnej koordynacji na poziomie federalnym. Przykładem jest National Climate Task Force powołana przez administrację Joe Bidena w 2021 r., skupiająca liderów wszystkich kluczowych agencji federalnych (The White House, 2021). Grupa ta odpowiadała za przygotowanie i realizację strategii klimatycznej, regularne uzgadnianie działań oraz monitorowanie postępów wdrożenia (OMB, 2023). Cechą amerykańską są też tzw. „cary” – specjaliści wysłannicy lub koordynatorzy ds. kluczowych tematów, powoływani ad hoc przez prezydenta i wyposażeni w szerokie uprawnienia (np. John Kerry ds. klimatu). Warto jednak pamiętać, że model amerykański jest podatny na zmiany polityczne – w 2025 r. nowa administracja zlikwidowała niektóre te mechanizmy i powróciła do klasycznych struktur, pokazując, jak ważna jest odporność instytucjonalna (The White House, 2025).

### Lekcje dla Polski:

Amerykański model podkreśla znaczenie silnego przywództwa politycznego, przejrzystej hierarchii oraz elastyczności w powoływaniu struktur zadaniowych. Przykład USA przestrzega jednak przed zbytnią personalizacją mechanizmów – skuteczna koordynacja wymaga trwałych podstaw prawnych i odporności na rotacje polityczne.

## Bibliografia:

- Barber, M. (2007). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. Methuen Publishing.
- Barber, M. (2015). *How to Run a Government: So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy*. Penguin Books.
- Rüdinger, A. (2023, February 2). *Planning the low-carbon transition in France: Doing more with less*. IDDRI. <https://www.iddri.org/en/publications-and-events/blog-post/planning-low-carbon-transition-france-doing-more-less>
- Sasse, T. & Thomas, A. (2022). *Better Policy Making*. Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/better-policy-making.pdf>
- The White House. (2021). *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>
- The White House. (2025). *Unleashing American Energy*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/unleashing-american-energy/>
- WiseEuropa (2024), *Stanowisko WiseEuropa w sprawie aKPEiK*. <https://wise-europa.eu/2024/11/21/stanowisko-wiseeuropa-w-sprawie-akpeik/>
- Wierzbowski, M. (2025a). *Transformacja regionów węglowych. Analiza SWOT jako klucz do strategicznych decyzji*. WiseEuropa.
- Wierzbowski, M. (2025b). *Zdolność państwa do zarządzania transformacją. Część 1: Państwo wobec wyzwań transformacji. Diagnoza instytucjonalnych barier*. WiseEuropa.

## 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](http://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*