



POLICY PAPER

Ku spójnej polityce publicznej państwa

Podejście Whole of Government w praktyce Polski

Październik 2025

Maciej Filip Bukowski, Agnieszka Grzegorzewska

Maciej Filip Bukowski, Agnieszka Grzegorzewska

Ku spójnej polityce publicznej państwa

Podejście *Whole of Government* w praktyce Polski

AUTORZY Maciej Filip Bukowski Agnieszka Grzegorzewska

COPYRIGHT © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

WYDAWCA Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa
www.pulaski.pl

PROJEKT GRAFICZNY Dobry Skład

Spis treści

WPROWADZENIE / 5

1 KONTEKST HISTORYCZNY: BRAK TRADYCJI HORYZONTALNEJ WSPÓŁPRACY INSTYTUCJONALNEJ W POLSCE / 9

2 DIAGNOZA KLUCZOWYCH BARIER W POLSCE / 10

Stabilność i profesjonalizm administracji / 10

Koordinacja i planowanie strategiczne / 11

Proces legislacyjny i kultura konsultacji / 11

Relacje centrum–peryferia / 12

Zdolności analityczne i strategiczne / 13

Stabilność prawa i zaufanie / 13

3 DOŚWIADCZENIA ZAGRANICZNE: CZTERY MODELE WOG / 14

Norwegia – WoG jako fundament państwa dobrobytu i stabilności gospodarczej / 14

Francja: centralizm równoważony długofalowym planowaniem i analizami / 15

Singapur: WoG jako gwarant rozwoju państwa małego a zamożnego / 17

Australia: WoG jako odpowiedź na wyzwania federalizmu i potrzebę spójności państwa. / 18

4 PRZYKŁADY SEKTOROWE BRAKU WOG W POLSCE / 19

Energetyka / 20

Rolnictwo / 22

Zdrowie publiczne / 24

5 REKOMENDACJE I MOŻLIWY MODEL WOG DLA POLSKI / 26

Trwałość i profesjonalizacja administracji / 26

Centrum koordynacji strategicznej / 27

Jakość prawa i proces konsultacji / 27

Wzmocnienie samorządów i równowaga centrum – regiony / 27

Zdolności analityczne i strategiczne państwa / 28

Spójne działanie Polski na arenie międzynarodowej / 28

Plan wdrożenia / 28

PODSUMOWANIE / 29

Wprowadzenie

Koncepcja Whole of Government

Pojęcie Whole of Government (WoG) określa systemową zdolność państwa do działania jako jeden podmiot w obszarach wymagających skoordynowanej odpowiedzi ponad granicami resortów i agencji. Jest to podejście, które w centrum stawia integrację celów, narzędzi i odpowiedzialności, eliminując logikę silosów ministerialnych.

W praktyce WoG opiera się na czterech filarach: spójnym przywództwie politycznym, centralnych mechanizmach koordynacji, horyzontalnym budżetowaniu i wspólnych mechanizmach rozliczania rezultatów. Tak rozumiane podejście jest przeciwieństwem ad hoc tworzonych komitetów międzyresortowych czy nieformalnych sieci kontaktów. Jego istotą jest trwale zakorzenienie w strukturze instytucjonalnej państwa.

Geneza WoG wiąże się z krytyką reform administracji opartych na tzw. New Public Management (NPM). Model NPM, dominujący od lat 80., kładł nacisk na autonomię jednostek organizacyjnych, kontraktyzację usług publicznych i orientację na efektywność kosztową. Skutkiem była fragmentacja administracji: resorty i agencje działały jak odrębne „firmy”, a koordynacja przekrojowa stawała się coraz trudniejsza. WoG powstał jako odpowiedź na te deficyty, przywracając wagę integracji i wspólnych celów ponad resortami. Oznacza to przesunięcie logiki zarządzania z „konkurencji między jednostkami” ku „kolektywnej odpowiedzialności” za całość polityki państwa¹.

W ujęciu instytucjonalnym WoG to zestaw formalnych mechanizmów: centralne ośrodki koordynacji (np. kancelaria premiera lub gabinetowe komitety strategiczne), wspólne repozytoria danych i analiz, obowiązek oceny skutków regulacji obejmującej kilka sektorów, a także instrumenty budżetowe umożliwiające finansowanie programów horyzontalnych.

W ujęciu kulturowym WoG oznacza budowę etosu współpracy i zaufania. Efektem tego jest wówczas np. to, iż urzędnicy są nagradzani za wspólne osiągnięcia dla interesu państwa, a nie tylko za sukcesy własnego resortu. To właśnie połączenie struktury i kultury odróżnia WoG od technokratycznych reform NPM: instytucje bez odpowiedniego habitusu współpracy pozostają nieskuteczne.

Ważne jest też wskazanie, czym WoG nie jest. Nie można utożsamiać go z doraźnymi akcjami koordynacyjnymi ani tymczasowymi grupami roboczymi. Nie jest nim również sytuacja, gdy w negocjacjach międzynarodowych każdy resort prezentuje własne stanowisko bez wcześniejszego uzgodnienia całościowego podejścia państwa. WoG oznacza wspólne wypracowanie jednego stanowiska negocjacyjnego, które łączy interesy i wiedzę wszystkich właściwych ministerstw oraz instytucji. Celem jest stworzenie jednolitej struktury komunikacji i priorytetów przy jednoczesnym zachowaniu pełnego udziału przedstawicieli sektorów, których dana sprawa dotyczy. W ramach WoG wymagane jest też prowadzenie skoordynowanej oceny skutków regulacji oraz stosowanie wspólnych wskaźników efektywności, które odnoszą się do rezultatów działań całego rządu, a nie wyłącznie pojedynczych resortów.

WoG jest więc nie tyle techniką zarządzania, ile jakościowym przesunięciem w sposobie funkcjonowania państwa. Jego wdrożenie wymaga silnego centrum politycznego, które jest w stanie nie tylko koordynować działania, ale i narzucać dyscyplinę horyzontalną w procesach decyzyjnych. W tym sensie WoG to narzędzie strategicznej odporności państwa, pozwalające utrzymać spójność w warunkach złożonych, wielowymiarowych kryzysów i presji międzynarodowych.

WoG w kontekście współczesnych wyzwań

Globalizacja i wielowymiarowość kryzysów. Współczesna Polska funkcjonuje w środowisku międzynarodowym, gdzie kryzysy mają charakter transgraniczny i wielosektorowy. Przykładowo, kryzys energetyczny wywołany agresją Rosji na Ukrainę nie dotyczył jedynie bezpieczeństwa dostaw, lecz także inflacji, polityki fiskalnej, relacji z UE i bezpieczeństwa militarnego. Pandemia COVID-19 pokazała, że ochrona zdrowia nie może być analizowana w oderwaniu od edukacji, transportu, finansów publicznych czy polityki zagranicznej. Natomiast rozwój technologii cyfrowych i sztucznej inteligencji łączy wymiar gospodarczy, regulacyjny, bezpieczeństwa i etyczny. Regulacje dotyczące branż o strategicznym znaczeniu dla gospodarki Polski, takich jak sektor spożywczy czy przetwórstwo tytoniu, powinny uwzględniać wszystkie aspekty powstających przepisów – od zdrowia, przez podatki, po liczbę miejsc pracy i poziom generowanego eksportu. Państwo działające w logice resortowej reaguje fragmentarycznie, podczas gdy skuteczna odpowiedź wymaga podejścia horyzontalnego, które łączy analizy, zasoby i decyzje ponad granicami resortów. Whole of Government to instrument pozwalający utrzymać spójność w sytuacjach, gdy linie podziału między sektorami ulegają zatarciu.

Znaczenie jednolitego głosu w polityce międzynarodowej. W strukturach UE, NATO, WHO czy WTO liczy się nie tylko treść stanowiska państwa, lecz także jego spójność, trwałość jak i przewidywalność. Polska wielokrotnie doświadczała sytuacji, w których resorty reprezentowały nieskoordynowane stanowiska. Przykładem są negocjacje klimatyczne w UE, gdzie ministerstwa gospodarki, klimatu i finansów wysyłały różne sygnały partnerom europejskim, co osłabiało pozycję negocjacyjną kraju. Było tak choćby wówczas, gdy sekretarz stanu ds. klimatu (tj. wiceminister) poparła w Brukseli cel redukcji emisji o 90 % do 2040 r., co później zdementowano jako nieoficjalne stanowisko rządu, podczas gdy równolegle resort przemysłu zabiegał o wsparcie dla kopalń węgla². Eksperci podkreślają, że takie przypadki są przejawem szerszego problemu „silosowości administracji”, utrudniającej spójną politykę transformacyjną³.

Model WoG ma na celu przezwycięzenie silosowości poprzez wypracowanie jednolitej narracji państwa, której rdzeniem jest jeden, uzgodniony mandat⁴. Taka narracja powstaje w inkluzywnej współpracy międzyresortowej i obejmuje pełen proces wykonawczy: analizę problemu, projektowanie i uzgadnianie rozwiązań, ich realizację oraz monitorowanie efektów. Kluczowe jest włączenie wszystkich właściwych ministerstw i instytucji tak, aby zintegrować kompetencje, dane i odpowiedzialności w ramach jednego interesu państwa. Efektem jest spójne stanowisko i spójna komunikacja na forach międzynarodowych, wsparte oceną skutków regulacji dla wielu sektorów oraz wspólnymi wskaźnikami efektywności, co wzmacnia wiarygodność Polski i jej zdolność do aktywnego kształtowania polityki europejskiej i globalnej.

Koszty zaniechania: rozproszone strategie, opóźnione decyzje, kruchość polityk publicznych. Rozproszenie instytucjonalno-decyzyjne w polskich realiach generuje wymierne koszty i straty efektywności. Widać to na przykład w energetyce, gdzie NIK wskazuje na trzy kluczowe przejawy rozproszenia: opóźnione i niespójne planowanie surowcowe, niewykonany bilans energetyczny oraz nieskuteczny nadzór nad programami restrukturyzacji, w tym fiasko pomysłu utworzenia Narodowej Agencji Bezpieczeństwa Energetycznego (NABE)⁵; opóźnienia i bariery prawno-administracyjne hamujące rozwój energetyki wiatrowej⁶; oraz chroniczne niedoinwestowanie sieci elektroenergetycznej, które ogranicza przyłączanie OZE i podnosi koszty systemu⁷.

Opóźnione decyzje wynikają z konieczności uzgadniania każdej kwestii na poziomie politycznym, bez wypracowanych procedur horyzontalnej koordynacji. Najpoważniejszy jest jednak koszt reputacyjny: niejednoznaczne stanowiska i częste zmiany kursu obniżają wiarygodność Polski w oczach partnerów międzynarodowych, co przekłada się na mniejszą skuteczność w negocjacjach i ograniczone możliwości kształtowania otoczenia strategicznego. WoG jest zatem nie tylko narzędziem wewnętrznej sprawności, ale także warunkiem utrzymania pozycji Polski w strukturach międzynarodowych.

Metodologia analizy i studia przypadków

Niniejszy policy paper łączy analizę źródeł wielojęzycznych, porównania międzynarodowe oraz studia przypadków: energetyki, rolnictwa i zdrowia publicznego. Polityka państwa polskiego w tych trzech obszarach ukazuje, jak brak spójności wewnątrz administracji centralnej przekłada się na osłabienie pozycji Polski w procesach negocjacyjnych w UE, WHO, WTO i na innych forach międzynarodowych.

- W polskiej **energetyce** od lat wskazuje się na poważne trudności w koordynacji celów i interesów różnych resortów oraz instytucji. Analizy pokazują, że brak jednolitego podejścia między ministerstwami, regulatorami i operatorami utrudnia tworzenie spójnych stanowisk na forum Unii Europejskiej, co w konsekwencji ogranicza skuteczność negocjacyjną Polski i czyni ją państwem raczej reaktywnym niż kształtującym regulacje. Rozwój odnawialnych źródeł energii hamują bariery legislacyjne i brak instytucjonalnej koordynacji, a system decyzyjny nie nadąża za tempem zmian unijnych⁸. Równoległe silne napięcia między resortami, których priorytety i zadania niekiedy wymagają pogodzenia (np. bezpieczeństwo dostaw, transformacja energetyczna i kontrola kosztów fiskalnych⁹) prowadzą do przeciągania liny i osłabiają zdolność Polski do wypracowania jednolitego stanowiska na poziomie europejskim.
- W **rolnictwie** brak WoG skutkuje chaotycznymi reakcjami na kryzysy takie jak nadmierne import produktów z Ukrainy. Zamiast wypracować stabilne i spójne stanowisko łączące interesy rolników, konsumentów, polityki handlowej i środowiskowej, Polska wchodzi w spory z Komisją Europejską z pozycji obronnych, często dopiero pod presją społecznych protestów. Takie podejście nie tylko osłabia skuteczność w negocjacjach w ramach Wspólnej Polityki Rolnej czy WTO, ale także podważa wiarygodność Polski jako partnera, który potrafi łączyć bezpieczeństwo żywnościowe z europejskimi zobowiązaniami klimatycznymi i handlowymi.

- W **zdrowiu publicznym** Polska działa często w sposób doraźny, reagując na pojedyncze problemy zamiast adresować spójne, długofalowe priorytety. Rozproszenie kompetencji między resortami sprawia, że kraj często występuje na forum WHO czy w dyskusjach unijnych dotyczących regulacji rynku leków, wewnątrzunijnego bezpieczeństwa chemicznego i lekowego oraz wyrobów regulowanych, takich jak wyroby alkoholowe czy wyroby tytoniowe bez kompleksowego stanowiska obsługującego wszystkie interesy państwa. Bardzo często jedynym głosem słyszany na arenie międzynarodowej jest głos ministerstwa zdrowia, które promuje jedynie rozwiązania prozdrowotne, ignorując skutki gospodarcze które sygnalizują resorty finansów i rozwoju, bez kompleksowej wiedzy o relacjach w polityce międzynarodowej, dostępnych na poziomie resortu spraw zagranicznych. Brakuje też skutecznych ram zarządzania kryzysowego, które pozwoliłyby koordynować działania w sytuacjach nagłych i jednocześnie wzmacniać zdolność wpływania na globalne standardy oraz regulacje istotne dla polskiego rynku i systemu ochrony zdrowia. Taki brak spójności generuje koszty finansowe (np. opóźnienia we wspólnych zakupach leków i szczepionek), społeczne (słabsze efekty prewencji zdrowotnej) oraz strategiczne (niższa pozycja negocjacyjna w międzynarodowych procesach regulacyjnych).

Zastosowanie takiego układu metodologicznego wykorzystującego analizę źródeł, studia przypadków i porównania międzynarodowe pozwoliłoby uchwycić nie tylko naturę samego WoG, ale przede wszystkim to, jak jego brak systemowo ogranicza polską sprawczość i strategiczne interesy w politykach unijnych i globalnych. Niniejszy policy paper ma na celu nie tylko diagnozę, ale też zaproponowanie rozwiązań wdrażających elementy modelu WoG odpowiadające na te konkretne słabości.



1

Kontekst historyczny: brak tradycji horyzontalnej współpracy instytucjonalnej w Polsce

Dwudziestolecie międzywojenne ukształtowało silnie scentralizowaną praktykę administracyjną w Polsce przy jednoczesnym braku trwałych mechanizmów koordynacji horyzontalnej. Odradzające się państwo scalało trzy porządki zaborcze i zbudowało pionową strukturę z wojewodą jako przedstawicielem rządu w terenie i rozbudowanym nadzorem nad samorządem, podczas gdy instrumenty współpracy międzyresortowej pozostały marginalne. Konstytucja marcowa z 1921 r. formalnie wprowadzała ustrój parlamentarny¹⁰, lecz praktyka po 1926 roku wzmacniała egzekutywę i nadzór administracyjny, a reforma samorządowa z 1933 r.¹¹ oraz Konstytucja kwietniowa z 1935 r.¹² utrwaliły centralistyczny model sterowania. Nawet przedsięwzięcia przekrojowe, jak Centralny Okręg Przemysłowy, prowadzono w logice pionowych łańcuchów decyzyjnych, a nie poprzez stałe mechanizmy współpracy międzyresortowej¹³.

W PRL centralizm miał charakter polityczny, a nie koordynacyjny: realne decyzje zapadały w wąskim kręgu Biura Politycznego, resorty działały jak „kominy” rozliczane wertykalnie z realizacją planu, a koordynację horyzontalną zastępowały polecenia partyjne¹⁴. Dualizm pionu administracji i rad narodowych petryfikował podporządkowanie centrum i usuwał potrzebę stałych mechanizmów współpracy międzysektorowej¹⁵. Reforma 1975 roku, likwidująca powiaty i tworząca 49 województw, dodatkowo spłaszczyła ten układ i wzmocniła kontrolę centralną^{16 17}. W latach 70. polityka modernizacji finansowana kredytem zagranicznym i sterowana inwestycjami wielkich zjednoczeń przemysłowych

skonsolidowała decyzyjność w rękach kierownictwa partyjno-rządowego; resorty i sektorowe „zjednoczenia” wykonywały zadania w łańcuchu poleceń bez potrzeby uzgodnień horyzontalnych, co ujawniło się w końcu dekad, gdy napięcia makroekonomiczne i energetyczne obnażyły brak zdolności do międzysektorowej koordynacji poza trybem doraźnych decyzji^{18 19}.

Transformacja po 1989 roku akcentowała liberalizację i deregulację, a wzorce Koordynacji Całościowej nie zostały zaszczipione w praktyce rządzenia.²⁰ Tworzone instytucje i fundusze miały charakter korekcyjny wobec niedoskonałości rynku, ale nie wpinano ich w spójną architekturę współpracy horyzontalnej²¹. W III RP każda zmiana koalicji oznaczała reset strukturalny i priorytetów, co niszczyło ciągłość i utrudniało budowę ponadpartyjnych instytucji zdolnych do prowadzenia polityk przekrojowych^{22 23}.

W centrum rządu nie wykształcono twardych narzędzi koordynacji z realnym mandatem, budżetem wspólnych projektów i wskaźnikami efektów, a proces legislacyjny cechował się częstym obchodzeniem standardów Oceny Skutków Regulacji (OSR) i skracaniem konsultacji, co obiektywnie uniemożliwia rzetelną ocenę skutków horyzontalnych^{24 25}. Dodatkowo, polityzacja służby cywilnej i rotacje na stanowiskach kierowniczych osłabiały profesjonalizm i pamięć instytucjonalną, a na zewnątrz przekładały się na wielogłoś i spóźnione mandaty w UE czy WHO. Efektem była ograniczona wiarygodność i mniejsza zdolność do wpływania na kształt polityk europejskich i globalnych²⁶.

2

Diagnoza kluczowych barier w Polsce

Stabilność i profesjonalizm administracji

Polska administracja publiczna cierpi na chroniczny brak stabilności instytucjonalnej, co potwierdzają ustalenia kontroli dotyczącej funkcjonowania służby cywilnej i służby zagranicznej²⁷. Reformy ministerstw i agencji są często wdrażane doraźnie w reakcji na potrzeby polityczne, bez systemowej ewaluacji skutków poprzednich zmian, a OECD zaleca Polsce systematyczne i szersze oceny ex post wykraczające poza obciążenia administracyjne²⁸.

Częste przetasowania organizacyjne w sektorze energii, gdzie kompetencje przenoszono kolejno między gospodarkę, aktywa państwowe, energię, klimat i środowisko, ilustrują utratę ciągłości i trudności w koordynacji

horyzontalnej, co dokumentują akty prawne tworzące i przekształcające właściwe resorty z lat 2015, 2019 i 2020^{29 30 31}. Rotacja kadr kierowniczych po zmianach rządu sprzyja zanikowi pamięci instytucjonalnej, co było wzmacniane nowelizacją z 30 grudnia 2015 dotyczącą służby cywilnej, która umożliwiła szerokie roszady kadrowe na wyższych stanowiskach bez konkursów³². Brak silnej i wystarczająco niezależnej służby cywilnej, zdolnej działać ponad kadencjami, zwiększa podatność decyzji administracyjnych na naciski polityczne i podważa ochronę profesjonalizmu urzędniczego, co wprost wynika z wniosków NIK o stanie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji rządowej³³.

Koordinacja i planowanie strategiczne

Mechanizmy planowania strategicznego w Polsce funkcjonują w logice silosowej: brak trwałych, horyzontalnych instrumentów koordynacji międzyresortowej sprawia, że inicjatywy międzyministerialne są najczęściej fasadowe, a realne rozstrzygnięcia zapadają w pionach resortowych. W praktyce przekłada się to na

rywalizację o zasoby, wpływy i narrację zamiast współwłasności celów państwa, co potęguje pośpiech legislacyjny, obchodzenie standardów OSR i słabą jakość konsultacji. Oznacza to, że warunki strukturalnie wykluczające prawdziwą koordynację WoG^{34 35 36}.

Proces legislacyjny i kultura konsultacji

Proces stanowienia prawa w Polsce jest obciążony brakiem przejrzystości i pośpiechem, czemu towarzyszy szybkie tempo prac, obchodzenie procedur i ograniczanie jawności procesu, a także liczne przypadki skracania czasu prac nad ustawami³⁷. Powszechną praktyką są tzw. wrzutki poselskie oraz *bypassing*, czyli zgłaszanie przez grupy posłów projektów przygotowanych w ministerstwach w celu ominięcia standardowych konsultacji i oceny skutków regulacji, a także dokładanie na późnym etapie przepisów niepowiązanych z głównym przedmiotem ustawy³⁸.

Konsultacje społeczne, nawet jeśli są prowadzone, bywają marginalizowane przez skracanie terminów, wąski dobór form i brak rzetelnych odniesień do zgłoszonych uwag, co NIK opisywała jako traktowanie konsultacji i OSR bardziej jako wymogu formalnego niż narzędzia poprawy jakości prawa³⁹. Mechanizmy OSR w wielu przypadkach mają charakter formalny i nie wpływają realnie na treść legislacji. Z ustaleń NIK wynika, że tylko w części badanych procesów ocena wpływu dostarczała wiarygodnych informacji, a w pozostałych była niepełna lub spóźniona i nie wspierała decyzji⁴⁰.

W praktyce konsultacje regulacji międzynarodowych o skutkach gospodarczych z organizacjami

branżowymi w Polsce nie mają jednolitego i systemowego charakteru. Koordynacja przednegocjacyjna odbywa się głównie w trybie międzyresortowym, prowadzonym przez KPRM i Komitet do Spraw Europejskich, natomiast udział trzeciego sektora ma charakter ad hoc i zależy od uznaniowych decyzji resortów. Ministerstwa organizują wybrane spotkania branżowe, kierują zapytania do wybranych izb i stowarzyszeń lub zbierają stanowiska drogą mailową, często z krótkim czasem na odpowiedź i bez wspólnego formatu danych, co ogranicza realny wpływ interesariuszy na kształt stanowiska państwa⁴¹. Brakuje jawnego rejestru mandatów negocjacyjnych oraz mapy odniesień pokazującej, które postulaty interesariuszy zostały przyjęte, a które odrzucone wraz z uzasadnieniem. Dostęp do materiałów analitycznych, w tym ocen skutków regulacji ex ante, jest ograniczony, a w sprawach wrażliwych resorty często zasłaniają się tajemnicą negocjacji, co utrudnia merytoryczny wkład organizacji branżowych⁴².

NIK podkreśla natomiast, że OSR w wielu przypadkach mają charakter formalny i nie wpływają realnie na treść legislacji, ponieważ tylko w części procesów ocena wpływu dostarczała wiarygodnych informacji, a w pozostałych była niepełna lub spóźniona. Szersze konsultacje pojawiają się z reguły dopiero na etapie implementacji

prawa UE w Rządowym Centrum Legislacji⁴³, po podjęciu kluczowych decyzji, co znacząco ogranicza ich realny wpływ na stanowisko Polski w negocjacjach. Wyjątkiem są nieliczne procesy, w których ministerstwa powołują grupy robocze z udziałem branży, lecz brak im stałego umocowania, jasnych zasad reprezentatywności i spójnych standardów pracy.

Brak systemowych ewaluacji skutków przyjętych polityk utrzymuje się, ponieważ według OECD

Polska nadal potrzebuje bardziej systematycznych i szerokich ocen ex post wykraczających poza obciążenia administracyjne, mimo ostatnich kroków na rzecz wzmocnienia nadzoru nad RIA i konsultacjami⁴⁴. W rezultacie utrwała się kultura ograniczonej odpowiedzialności i pogłębia fragmentacja systemu, co OFL wiąże z brakiem przejrzystości oraz praktykami skracania i obchodzenia procedur, a OECD z niedostatkami w ocenie skutków i ewaluacji, które osłabiają możliwości rozwoju w politykach publicznych.

Relacje centrum–peryferia

Pomimo wieloszczeblowej struktury samorządu terytorialnego obejmującej gminy, powiaty i województwa, struktura polskiego państwa pozostaje silnie scentralizowana. Ten stan rzeczy potwierdzają zarówno wnioski Rady Europy o tendencjach recentralizacyjnych i ograniczonej swobodzie władz lokalnych, jak i zalecenia OECD wskazujące na niski zakres autonomii dochodowej gmin^{45 46}.

Samorządy, mimo że realizują znaczną część polityk publicznych, są systematycznie osłabiane poprzez ograniczanie kompetencji i finansowania, na co wskazuje m.in. monitoring Rady Europy (ograniczenie konsultacji, niedostateczne poszanowanie zasady pomocniczości) oraz dane o spadku samodzielności finansowej JST po zmianach podatkowych w ostatnich latach^{47 48 49}. Brak elastyczności w dostosowywaniu polityk

do warunków lokalnych prowadzi do niewydolności wielu rozwiązań, co wprost odnotowano w ocenie zgodności z art. 4 ust. 5 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (ograniczona możliwość adaptacji wykonywanych zadań do warunków lokalnych)⁵⁰.

W sektorze ochrony zdrowia i edukacji centralne regulacje często rozmiągają się z lokalnymi możliwościami finansowymi i organizacyjnymi, co skutkuje rozbieżnościami w jakości usług publicznych i pogłębia nierówności regionalne: NIK wykazała poważne trudności finansowe szpitali powiatowych, a Komisja Europejska odnotowała rosnący udział wydatków samorządów w finansowaniu edukacji oraz luki w dostępie, zwłaszcza na obszarach wiejskich, i konieczność rozwiązań odpowiadających na potrzeby JST^{51 52}.

Zdolności analityczne i strategiczne

Polska administracja cierpi na deficyt kompetencji w zakresie analizy strategicznej i foresightu^{53 54}. Rządowe think tanki, choć jakościowo i dysponujące świetnymi ekspertami, mają ograniczoną rolę w procesie tworzenia polityk publicznych. Świadczy o tym m.in. likwidacja Rządowego Centrum Studiów Strategicznych oraz doraźne budowanie ośrodków analitycznych w KPRM przy jednoczesnych barierach w wykorzystaniu badań przez administrację^{55 56 57}. Brakuje systemowego podejścia do planowania opartego na danych i badaniach, a decyzje częściej wynikają z kalkulacji politycznych

niż z analiz ex ante, co potwierdzają ustalenia NIK dot. jakości Oceny Skutków Regulacji (OSR) oraz badania pokazujące „wypieranie” narzędzi evidence-based policymaking podczas pandemii, a także profil Polski w *OECD Regulatory Policy Outlook 2025*^{58 59 60}. Dodatkowo instytucjonalna fragmentacja, tj. powstawanie licznych agencji i funduszy bez jasnych relacji kompetencyjnych prowadzi do dublowania zadań i rozmywania odpowiedzialności, co NIK wykazała m.in. na przykładzie Funduszu Sprawiedliwości oraz finansowania zadań poza budżetem państwa^{61 62}.

Stabilność prawa i zaufanie

Brak spójnego systemu zarządzania przekłada się na częste zmiany regulacji i rozbieżne interpretacje prawa przez różne resorty czy organy administracji. W efekcie przedsiębiorcy i obywatele nie są w stanie przewidzieć, czy przyjęte dziś rozwiązanie zostanie utrzymane jutro, co podważa zaufanie do instytucji publicznych.

Na poziomie gospodarczym niestabilność legislacyjna zniechęca do podejmowania inwestycji rozwojowych. W badaniach polscy przedsiębiorcy wskazują, że niejasność regulacji i zmienne interpretacje podatkowe są jednymi z głównych barier prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo, badanie środowiska startupowego pokazuje, że niestabilność regulacyjna jest

często wymieniana wśród głównych ograniczeń rozwoju innowacyjnych firm⁶³.

Z perspektywy relacji międzynarodowych państwo, które często zmienia reguły, traci wiarygodność jako partner negocjacyjny. Tworzy to wśród partnerów zewnętrznych percepcję Polski jako podmiotu reaktywnego, niezdolnego do utrzymywania długofalowych zobowiązań, co osłabia naszą zdolność do skutecznego reprezentowania interesów w UE, NATO czy w instytucjach wielostronnych. Brak WoG przekłada się na trzy fundamentalne problemy: silosowość, marginalizację struktur koordynacyjnych i słabą pozycję Polski na arenie międzynarodowej.

3

Doświadczenia zagraniczne: Cztery modele WoG

Norwegia – WoG jako fundament państwa dobrobytu i stabilności gospodarczej

Spośród demokracji zachodnich, Norwegia wyróżnia się bardzo wysokim poziomem zaufania społecznego do instytucji publicznych i rządowych, jak również wszechobecną kulturą konsensusu społecznego. Według raportu OECD *Government at a glance* z 2023 roku, Norwegowie należą do państw z najwyższym udziałem obywateli deklarujących zaufanie do władz centralnych, lokalnych i służb cywilnych⁶⁴.

Zaufanie społeczne jest czynnikiem, który umożliwia i ułatwia długoterminowe planowanie strategii rządowych takich jak Norweski Państwowy Fundusz Emerytalny (*Norsk Oljefondet*). Obywatele akceptują to, że dochody z eksportu ropy i gazu nie są wykorzystywane na doraźne potrzeby, lecz inwestowane z myślą o przyszłych pokoleniach. Dzięki temu możliwe jest utrzymanie zasady o wydawaniu jedynie równowartości realnego zwrotu z Funduszu, szacowany średnio na 3% rocznie pomimo możliwości większych wydatków.⁶⁵

Samo planowanie wydatków rządowych odbywa się z zastosowaniem podejścia WoG. Planowanie głównego budżetu rozpoczyna się jesienią, który następnie jest rewidowany wiosną. W międzyczasie odbywają się konsultacje międzyresortowe koordynowane przez Ministerstwo oraz specjalny Departament ds. Polityki Ekonomicznej

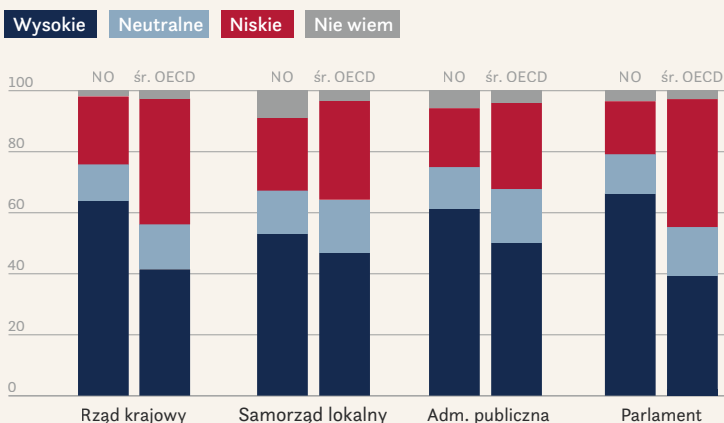
(*Økonomiavdelingen*) zajmujący się monitorowaniem i obserwacją trendów na rynkach globalnych i norweskim. Każde ministerstwo musi przekazać Ministerstwu Finansów informacje na temat planowanych projektów, które mogą wpłynąć na wydatki państwa w następnym roku. Finalnie budżet zostaje zatwierdzony przez Parlament (*Storting*) większością głosów^{66 67}.

Kolejnym silnym centrum koordynacji strategii państwa w Norwegii jest Kancelaria Premiera (*Statsministerens kontor*). Kancelaria odgrywa kluczową rolę w zapewnieniu spójnej strategii działań całego rządu, wyznaczając kierunki polityki i cele strategiczne, oraz odpowiada za wspieranie dialogu pomiędzy ministerstwami⁶⁸. Znaczenie tego organu jest szczególnie ważne w kontekście norweskiego systemu politycznego, w którym rządy są zwykle koalicyjne, wymagając od partii współpracy i kompromisów. Kancelaria premiera umożliwia utrzymanie jedności programowej oraz zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia realizowania sprzecznych celów politycznych przez poszczególne resorty. W ten sposób Kancelaria staje się centrum koordynacji rządu w duchu WoG, zapewniając spójną i stabilną strategię polityczną państwa.

W kontekście norweskim podejście *Whole of Government* stanowi jeden z fundamentów

Zaufanie do instytucji publicznych

% populacji deklarującej wysokie lub umiarkowanie wysokie zaufanie do różnych instytucji publicznych, Norwegia, 2021



Źródło OECD, https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_c4200b14-en/norway_2d302411-en.html

trwałości państwa dobrobytu i stabilności gospodarczej. Dzięki wysokiemu zaufaniu społecznemu oraz długofalowym planowaniu, system norweski jest w stanie zapewnić swoim obywatelom bezpieczeństwo socjalne przy zachowaniu stabilności makroekonomicznej. Oczywiście, norweski WoG nie jest idealny, kraj ten zmagają się z własnymi problemami natury społecznej, ekonomicznej i administracyjnej, m.in. sektorem ministerstw, które pomimo relatywnie wysokiego poziomu współpracy nadal wymagają lepszej koordynacji poziomej. Pomimo tego, WoG jest integralnym elementem zarządzania państwem, pozwalając na utrzymanie relatywnej równowagi między zasadami państwa opiekuńczego a odpowiedzialnym zarządzaniem zasobami.

Francja: centralizm równoważony długofalowym planowaniem i analizami

Francja jest przykładem państwa, w którym logika WoG funkcjonuje jako praktyka codziennego rządzenia dzięki silnemu centrum koordynacji, rygorom procesu legislacyjnego oraz kulturze planowania opartej na instytucjach analitycznych i profesjonalnej służbie wyższego szczebla. Jednocześnie sama etykieta WoG nie jest używana w języku politycznym Francji.

Centralnym ośrodkiem koordynacji jest Kancelaria Premiera w Hôtel de Matignon oraz Pałac Elizejski, które poprzez dwa kluczowe sekretariaty utrzymują spójność procesu rządowego. Sekretariat Generalny Rządu (SGR) odpowiada za organizację prac rządu, przygotowanie i weryfikację aktów prawnych, zapewnienie ich zgodności z konstytucją i prawem Unii Europejskiej oraz za obsługę Rady Ministrów^{69 70}.

Równolegle funkcjonuje Sekretariat Generalny do Spraw Europejskich (SGAE) działający pod bezpośrednim zwierzchnictwem premiera. Koordynuje on wszystkie stanowiska Francji w sprawach unijnych i wobec, uzgadnia priorytety między resortami i pilnuje ich spójności.

SGAE monitoruje także proces wdrażania uzgodnionych rozstrzygnięć, tworząc stały mechanizm sprzężenia zwrotnego między krajowym planowaniem a działaniami w Brukseli i innych organizacjach międzynarodowych^{71 72}.

W obszarze bezpieczeństwa i polityk horyzontalnych centrum operacyjne stanowi Rada Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego (CDSN). Jest to organ przy Prezydencie Republiki, zwoływany w składzie ograniczonym; prezydent przewodniczy, a uczestniczą w niej premier i właściwi ministrowie. CDSN ustala kierunki i podejmuje decyzje w sprawach obrony, bezpieczeństwa wewnętrznego, odporności państwa oraz zarządzania kryzysowego, zatwierdza mandaty i wytyczne dla administracji oraz rozstrzyga spory międzyresortowe⁷³.

Zapleczem CDSN jest Sekretariat Generalny ds. Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego (Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, SGDSN), usytuowany w strukturach Kancelarii Premiera. SGDSN przygotowuje materiały dla CDSN, prowadzi uzgodnienia międzyresortowe,

zapewnia obsługę posiedzeń, monitoruje wdrożenie decyzji, koordynuje polityki horyzontalne w zakresie bezpieczeństwa (w tym ochronę informacji niejawnych, odporność infrastruktury, planowanie ciągłości działania i cyberbezpieczeństwo we współpracy z ANSSI), a także organizuje przeglądy, ćwiczenia i stałe raportowanie do centrum rządu⁷⁴.

Francuska kultura planowania i analizy opiera się na ciągłości instytucji foresightowych oraz standardach oceny skutków regulacji, które zostały wpisane w porządek konstytucyjny i praktykę rządową. Dzięki temu przygotowywane analizy (*études d'impact*) nie są pustą formalnością, lecz realnym punktem wyjścia do projektowania polityk i filtrowania rozwiązań pod kątem ich wykonalności oraz zgodności z prawem^{75 76}.

Ciągłość planistyczna wynika także z ewolucji instytucji centralnych od powojennego Komisarjatu Generalnego ds. Planu (CGP) przez Ośrodek Analiz Strategicznych (CAS) aż po obecny Wysoki Komisarjat ds. Strategii i Planu (HCSP), który koordynuje sieć rad wysokiego szczebla i publikuje prace na potrzeby debaty publicznej oraz rządu, co zasila procesy długofalowego myślenia o rozwoju i reformach⁷⁷.

Jednolity głos Francji na arenie międzynarodowej jest budowany poprzez mandaty negocjacyjne uzgadniane w centrum rządu i obowiązujące wszystkie resorty oraz służbę dyplomatyczną, a praktyka ta jest ugruntowana zarówno w regulacjach międzyresortowych⁷⁸. Buduje go także ww. SGAE, który po dyskusji międzyresortowej ustala i komunikuje pozycję państwa wobec UE, prowadzi dialog z eurodeputowanymi oraz nadzoruje kalendarz wdrożeń prawa unijnego w ścisłej współpracy z SGG i parlamentem⁷⁹.

W 1994 roku uregulowano we Francji zasady wypracowywania jednolitego stanowiska oraz rolę ówczesnego sekretariatu ds. współpracy europejskiej jako arbitra, co nadal przenika praktykę koordynacyjną i mechanizmy rozstrzygania sporów między resortami w sprawach unijnych⁸⁰.

Dodatkowych dowodów na spójność kanału europejskiego dostarcza literatura administracyjna i politologiczna, która wskazuje na centralną rolę SGAE w arbitrażach międzyministerialnych

podczas przygotowania stanowisk przed Radą UE, a także na atut bliskości SGAE przy premierze, co wzmacnia autorytet i egzekwowalność ustaleń^{81 82}.

Wysoka jakość i przewidywalność procesu legislacyjnego wzmacniają spójność działań egzekutywy, ponieważ projekty rządowe wymagają wiążących ocen skutków i są badane przez Radę Stanu (Conseil d'État), której najbliższym odpowiednikiem w Polsce jest Najwyższy Sąd Administracyjny. Jej opinie, choć formalnie niewiążące, w praktyce wyznaczają granice prawnej dopuszczalności rozwiązań oraz wymuszają uzupełnianie badań skutków przed wniesieniem do parlamentu, co ogranicza ryzyko późniejszych korekt i konfliktów kompetencyjnych w implementacji^{83 84}.

Francuski system kształcenia i selekcji wyższych urzędników opiera się dziś na silnie merytokracyjnym mechanizmie, który filtruje i kształtuje elity administracyjne państwa. Nabór do Institut national du service public (INSP), następcy legendarnej ENA, jest niezwykle konkurencyjny i wieloetapowy⁸⁵. Obejmuje wymagające egzaminy z prawa, ekonomii, finansów publicznych, polityki europejskiej i międzynarodowej, a także testy analityczne i rozmowy sprawdzające zdolność do pracy pod presją oraz w zespołach międzysektorowych. Większość kandydatów to absolwenci elitarnych uczelni, takich jak Sciences Po czy École Normale Supérieure. Taki system selekcji tworzy wysoko wykwalifikowane kadry zdolne do prowadzenia długofalowej polityki państwowej, płynnego transferu wiedzy między resortami i podejmowania decyzji opartych na analizie, a nie przypadkowych impulsach politycznych.

Efektom wszystkich ww. działań jest wysoka spójność działań w obszarach, gdzie wymagana jest jedność kierunku, szczególnie w obronie, finansach i dyplomacji. Ministerstwa wypracowują wspólne mandaty negocjacyjne, oparte na twardych analizach i uzgodnieniach centrum rządowego. Kluczową rolę odgrywają regularne posiedzenia Rady Obrony i Bezpieczeństwa Narodowego, stałe grupy robocze między resortami oraz centralne zaplecze analityczno-planistyczne, które koordynuje przepływ danych i scenariuszy. Dzięki temu Francja może szybko przechodzić od poziomemu koncepcji do jednolitego stanowiska w Brukseli, Genewie czy Nowym Jorku, zwiększając skuteczność dyplomatyczną i siłę negocjacyjną.

Singapur: WoG jako gwarant rozwoju państwa małego a zamożnego

Przykład WoG w Singapurze znacznie różni się od wyżej przytoczonych. Kraj o małym terytorium, bez dostępu do surowców naturalnych stanął przed koniecznością otworzenia się na handel międzynarodowy w obliczu wielu zagrożeń geopolitycznych w regionie. Ta specyfika sprawiła, że dla Singapuru zarządzanie państwem w duchu WoG stało się kwestią egzystencjalną, narzędziem umożliwiającym przetrwanie w coraz bardziej połączonym świecie.

Institucje państwowe traktują WoG jako podstawowy model działania rządu, a nie koncepcję dodatkową lub zastępczą. Model ten przybiera głównie formę komitetów międzyresortowych oraz systemu oceny kadr na podstawie wyników ich współpracy⁸⁶.

Singapurskie komitety międzyresortowe powoływane są w celu realizacji konkretnych zadań, takich jak transformacja cyfrowa, polityka klimatyczna czy zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i odpowiedniego zarządzania kryzysowego. Pomimo statusu organów decyzyjnych, nie działają one w formie niezależnych grup roboczych, a większość komitetów, m.in. Narodowy Sekretariat ds. Zmian Klimatu (NCSS) lub *Smart Nation Singapore* oraz działają w ramach ministerstw lub Biura Premiera (PMO)^{87,88}. W pracach komitetów uczestniczą zatem nie tylko ministrowie i wysocy urzędnicy, lecz także przedstawiciele agencji wykonawczych, eksperci, oraz partnerzy z sektora prywatnego, a decyzje podejmowane są wspólnie⁸⁹.

Wyniki pracy komitetów międzyresortowych oraz innych form instytucjonalnej współpracy horyzontalnej monitorowane są w ujednoliconym systemie *Whole of Government Reporting Portal*. Portal działa w formule tzw. *one stop shop*, dzięki czemu wszystkie informacje na temat osiągnięć oraz procesu realizowania strategii państwa są dostępne publicznie⁹⁰. Ponadto, co dwa lata publikowany jest raport Przegląd wyników sektora publicznego w Singapurze (*Singapore Public Sector Outcomes Reviews*;

SPOR) podsumowujący wyniki współpracy resortów⁹¹. Raport SPOR nie służy jednak tylko ukazaniu statystyk, a przede wszystkim jest przejawem głębokiego zakorzenienia podejścia WoG w singapurskiej administracji. Łączy on w sobie najważniejsze elementy WoG: spójną taktykę monitorowania, koordynację oraz transparentność. SPOR nie skupia się na wynikach poszczególnych ministerstw i instytucji, lecz na konkretnych programach międzyresortowych, ich wynikach i miejscu w narodowej strategii, kładąc nacisk na efekty odczuwalne przez obywateli i gospodarkę.

Jak wspomniano wcześniej, duża część komitetów resortowych działa w ramach Biura Premiera Singapuru. Sprawia to, że w sytuacjach kryzysowych premier i jego kancelaria pełnią funkcję centralnego węzła koordynacji ustanawiając spójny plan działania implementowany przez ministerstwa i instytucje publiczne. Ponadto, premier może powoływać i kierować powołanymi według potrzeb komisjami, tak jak miało to miejsce podczas pandemii COVID-19. *Multi-Ministry Task Force* zarządzana przez Biuro Premiera i łącząca najwyższych urzędników państwowych, m.in. Ministra Finansów, Ministra Zdrowia, Ministra Komunikacji i Informatyki, Ministra Handlu i Przemysłu, Ministra Środowiska i Zasobów Wodnych, oraz Ministra Edukacji stała się centralnym organem planowania strategii kryzysowej⁹². Takie rozwiązanie zapewniło nie tylko szybkie działanie i reakcję na rozprzestrzenianie się wirusa, lecz także w pewien sposób „scaliło” politykę państwa zapobiegając chaosowi społecznemu i legislacyjnemu⁹³.

Przypadek Singapuru pokazuje, że WoG może działać nie tylko w kontekście koncepcji zarządzania administracyjnego, lecz jako fundamentalny element funkcjonowania państwa. W realiach geopolitycznych Singapuru, WoG stało się strategicznym narzędziem przetrwania państwa, spajając jego politykę i umacniając pozycję w regionie.

Australia: WoG jako odpowiedź na wyzwania federalizmu i potrzebę spójności państwa

Państwa federalne, takie jak Australia, bardzo często zmagają się z problemem podziału kompetencji władz centralnych, stanowych i terytorialnych w kontekście prowadzenia jednolitej strategii państwa. W Australii mechanizmy WoG nie mają na celu jedynie ułatwianie współpracy międzyresortowej czy odpowiedzi na sytuacje kryzysowe, lecz przede wszystkim odpowiadają za skuteczne funkcjonowanie kraju.

Ze względu na złożony podział administracyjny państwa, składający się ze stanów i terytoriów, w 1992 roku były premier Australii Paul Keating założył forum międzyrządowe *Council of Australian Governments* (COAG). W teorii COAG miał służyć jako platforma współpracy między premierem, ministrami stanów i terytoriów oraz reprezentantem Stowarzyszenia Samorządów Lokalnych (*Australian Local Government Association*; ALGA) w celu prowadzenia polityki i reform krajowych⁹⁴. W praktyce jednak forum to było nieefektywne – spotkania odbywały się sporadycznie, długie procedury biurokratyczne uniemożliwiały podejmowanie szybkich działań, a decyzjom brakowało przejrzystości⁹⁵. W związku z pandemią COVID-19, a tym samym pilną potrzebą spójnej strategii kryzysowej, COAG rozwiązano. W jego miejsce powstało nowe forum, Gabinet Narodowy (*National Cabinet*).

Stała reprezentacja Gabinetu Narodowego składa się z premiera oraz ministrów stanów i terytoriów, a jego prace mają charakter bardziej operacyjny niż COAG m.in. dzięki regularności spotkań⁹⁶. Warto zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż dyskusje prowadzone w Gabinetecie są tajne, co pozwala na swobodne negocjacje i wymianę opinii na najważniejsze tematy Australijskiej

polityki między ministrami⁹⁷. Należy jednak podkreślić, że decyzje, jak i w dużej mierze przebieg spotkań, są dostępne publicznie na stronie internetowej Gabinetu w formie komunikatów prasowych oraz *meeting outcomes*. Dodatkowo, co roku publikowane są dokumenty poruszające temat efektywności współpracy międzyrządowej oraz międzyresortowych w formie Raportu o Usługach Rządowych (*Report on Government Services*) oraz *Performance Dashboard*, dokumentu w formule *one-stop shop*⁹⁸.

Podobnie jak w uprzednio opisanych przypadkach, w Australii Kancelaria Premiera (*Department of the Prime Minister and Cabinet*; PM&C) działa jako centralny organ administracyjny. PM&C m.in. integruje polityki i plany przygotowywane przez poszczególne resorty, monitoruje realizację priorytetów rządu, wspiera współpracę międzyresortową, odpowiada za politykę w sytuacjach kryzysowych, oraz, podobnie jak w Singapurze, obsługuje międzyresortowe *taskforces* dedykowane konkretnym celom strategicznym^{99,100}.

W tym kontekście podejście WoG w Australii nie jest jedynie narzędziem technicznym poprawiającym efektywność administracji, ale mechanizmem o znaczeniu ustrojowym. Dzięki instytucjom takim jak Gabinet Narodowy oraz centralnej roli PM&C możliwe jest koordynowanie działań w państwie, które z natury swojej struktury narażone jest na fragmentację i rozproszenie kompetencji. WoG stanowi odpowiedź na fundamentalne wyzwania federalizmu pozwalając zachować autonomię stanów i terytoriów, a jednocześnie zapewniając spójność polityki publicznej w kluczowych obszarach, takich jak zdrowie, gospodarka, bezpieczeństwo czy polityka klimatyczna.

4

Przykłady sektorowe braku WoG w Polsce

Polski system administracyjny pozostaje w dużym stopniu zorganizowany sektorowo. Każdy resort odpowiada za własny fragment polityki publicznej, a formalne mechanizmy koordynacji między nimi są słabe i reaktywne. Brakuje struktur wymuszających całościowe podejście: integracji planowania, wspólnych baz danych, spójnych procesów legislacyjnych i systemowego rozwiązywania konfliktów kompetencyjnych. W efekcie wiele działań jest rozproszonych, reaguje się doraźnie, a państwo traci zdolność do konsekwentnego wyznaczania priorytetów i zarządzania ryzykiem.

Zidentyfikować można kilka powtarzających się wymiarów deficytu podejścia WoG:

- **Międzynarodowy** – trudność w wypracowaniu spójnych stanowisk na forach międzynarodowych ze względu na rozproszenie odpowiedzialności i brak koordynacji dyplomatycznej.
- **Instytucjonalny** – brak stałych struktur i formalnych procedur koordynacyjnych na poziomie rządu; spory kompetencyjne między resortami, agencjami i spółkami Skarbu Państwa.
- **Operacyjny** – ograniczona wymiana danych i analiz między resortami, dublowanie wysiłków, brak wspólnych narzędzi monitoringu i ewaluacji.
- **Strategiczny** – brak jednolitych dokumentów wyznaczających cele dla całego państwa, rozbieżność między strategiami sektorowymi a nadrzędnymi priorytetami bezpieczeństwa

czy rozwoju. Kluczowe dokumenty nie przekładają się na spójne zadania dla całej administracji, a resorty często zawłaszczają określone obszary regulacyjne i kształtują je według własnych, wąskich potrzeb operacyjnych. Brakuje mechanizmów, które zmuszałyby do hierarchizacji celów i rozstrzygania sprzecznych logik sektorowych, co skutkuje powstawaniem rozproszonych, fragmentarycznych polityk publicznych.

Brak spójnego podejścia nie jest jedynie kwestią strukturalną, lecz przekłada się na jakość procesu decyzyjnego i zdolność państwa do reagowania na złożone wyzwania. Skutkuje on powstawaniem wielu równoległych polityk i projektów, które konkurują o zasoby, zamiast się uzupełniać. Nieskoordynowane przepływy informacji sprawiają, że kluczowe decyzje są podejmowane na podstawie fragmentarycznych danych, a reakcje na sytuacje kryzysowe bywają spóźnione i chaotyczne. Prowadzi to także do utraty spójności komunikacji rządowej, co osłabia zaufanie społeczne i zdolność do budowania stabilnych partnerstw z sektorem prywatnym oraz organizacjami międzynarodowymi.

Aby pokazać te problemy w praktyce, poniżej przybliżono trzy szczególnie wrażliwe obszary polskiej administracji: energetyka, rolnictwo i zdrowie publiczne. Każdy z nich ujawnia inne skutki braku całościowego podejścia i ilustruje bariery, które należy przełamać, aby państwo działało spójnie i skutecznie.

W Polsce odpowiedzialność za politykę energetyczną i klimatyczną jest rozdzielona pomiędzy wiele instytucji, a zakres ich kompetencji podlega częstym zmianom i przekształceniom. Najważniejsze z nich to:

- **Ministerstwo Energii (ME)** od 2025 roku odpowiada za prowadzenie polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, miksów wytwórczych, infrastruktury przesyłowej, a także za reprezentowanie Polski w unijnych i międzynarodowych negocjacjach dotyczących energii.
- **Ministerstwo Klimatu i Środowiska (MKiŚ)** zachowuje kompetencje dotyczące polityki klimatycznej, emisji gazów cieplarnianych, odnawialnych źródeł energii oraz integracji transformacji energetycznej z celami środowiskowymi.
- **Ministerstwo Aktywów Państwowych (MAP)** sprawuje nadzór właścicielski nad kluczowymi spółkami energetycznymi i paliwowymi (lecz kompetencję tę od 2025 r. dzieli z Ministerstwem Energii), co przekłada się na kształtowanie strategii inwestycyjnych i bezpieczeństwa dostaw.
- **Urząd Regulacji Energetyki (URE)** odpowiada za regulację rynku energii elektrycznej, gazu i ciepła, w tym za taryfy, koncesje i nadzór nad operatorami sieci.
- **Operatorzy infrastruktury przesyłowej i dystrybucyjnej**, w tym Polskie Sieci Elektroenergetyczne (PSE) oraz Gaz-System jak również PERN, odpowiadają za funkcjonowanie i rozwój sieci przesyłowych oraz bezpieczeństwo dostaw.
- **Ministerstwo Finansów (MF)** prowadzi politykę podatkową, celną i budżetową związaną z sektorem energii, w tym obsługę dochodów z ETS i opodatkowanie paliw.
- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ)** oraz **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów** wraz z Komitetem do Spraw Europejskich (KPRM/KSE) koordynują stanowiska negocjacyjne Polski w zakresie polityki energetycznej

i klimatycznej na forum UE i organizacji międzynarodowych.

W praktyce ww. podział jest niestabilny. Od 2015 r. struktura resortowa była kilkakrotnie zmieniana, m.in. poprzez wydzielenie Ministerstwa Energii i późniejsze jego włączenie do MKiŚ, przenoszenie nadzoru nad spółkami energetycznymi między MAP i MKiŚ czy reorganizacje kompetencji dotyczących polityki klimatycznej i OZE. Te częste przekształcenia utrudniają długofalowe planowanie i budowanie spójnych mandatów negocjacyjnych na poziomie UE i międzynarodowym.

Negocjacje wielostronne w dziedzinie energii i klimatu stanowią jeden z najważniejszych testów zdolności państwa do działania w trybie WoG. W Polsce przez wiele lat brakowało spójnych struktur przygotowawczych i mechanizmów uzgadniania stanowisk, co skutkowało osłabieniem pozycji negocjacyjnej, reputacyjnymi stratami oraz utratą wpływu na kształt regulacji unijnych i globalnych. Przykłady poniżej pokazują różne wymiary tego problemu.

Pierwszy przykład stanowić może reforma systemu handlu emisjami EU ETS. Kiedy Komisja Europejska przedstawiła pakiet zmian w ramach „Fit for 55”, Polska wchodziła w negocjacje bez jasno wypracowanego mandatu i spójnej koordynacji między Ministerstwem Klimatu i Środowiska, Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Rozwoju. Według analiz unijnych obserwatorów, Polska długo nie potrafiła przedstawić spójnej wizji transformacji energetycznej, co obniżało jej zdolność do wpływania na ostateczne zapisy dotyczące mechanizmów ochrony przemysłu i tempa redukcji uprawnień¹⁰¹. W efekcie polskie postulaty były wprowadzane późno, gdy najważniejsze uzgodnienia były już przesądzone.

W polityce klimatyczno-energetycznej widać rozbieżności między ministerstwami odpowiedzialnymi za transformację, finansami i aktywami państwowymi: brak jednolitego mandatu i spójnej sekwencji działań utrudnia prowadzenie negocjacji unijnych, stabilne wdrażanie NECP/PEP2040 i wiarygodną komunikację z partnerami, co odnotowują przeglądy polityk

energetycznych i oceny ładu regulacyjnego¹⁰²¹⁰³. Decyzje strategiczne pozostają silnie podporządkowane kalendarzowi wyborczemu, co uniemożliwia budowę trwałych, ponadpartyjnych strategii w energetyce, edukacji i zdrowiu publicznym i osłabia zewnętrzną wiarygodność Polski w UE, WHO i innych forach.

Kolejnym przypadkiem jest **spór z Czechami dotyczący kopalni Turów**. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE unaocznilo rozproszenie kompetencji między polskimi resortami odpowiedzialnymi za środowisko, klimat, aktywa państwowe i politykę zagraniczną. Brak centralnej koordynacji spowodował trudności w zbudowaniu jednolitej argumentacji prawnej i komunikacyjnej, co ograniczyło zdolność Warszawy do prowadzenia proaktywnej dyplomacji. Polskie władze długo lekcewały czeskie sygnały ostrzegawcze, a negocjacje rozpoczęto w zasadzie dopiero po formalnej skardze do TSUE, co przesunęło ciężar rozmów na pozycję defensywną¹⁰⁴¹⁰⁵. Trybunał nałożył na Polskę obowiązek zaprzestania wydobywania i karę okresową, której niewykonanie skutkowało potrąceniem przez Komisję Europejską około 68,5 mln euro z funduszy unijnych¹⁰⁶. Ugoda z Czechami z lutego 2022 roku zakończyła spór, ale wymagała wypłaty 45 mln euro rekompensaty i przyniosła wymierne straty finansowe oraz reputacyjne.

Prace nad liberalizacją zasady 10H, której przyjęcie Komisja Europejska powiązała z kamieniami milowymi KPO, przeciągały się mimo politycznych zapowiedzi. Minister ds. UE mówił wprost, że bez ustawy trudno sobie wyobrazić pozytywne rozpatrzenie wniosku o płatność z KPO, co publicznie potwierdzało wagę i presję czasu¹⁰⁷. Jednocześnie media wskazywały, że kamienie milowe w energetyce pozostają niezrealizowane, co odzwierciedlało brak domkniętego, horyzontalnego planu działań¹⁰⁸. Mimo wpisania projektu do rządowego wykazu prac dopiero w III kw. 2024 r.¹⁰⁹, proces legislacyjny jeszcze w 2025 r. obciążony był tarciami międzyresortowymi, nader widocznymi przy okazji przejścia projektu przez Stały Komitet RM (07.03.2025)¹¹⁰. Organizacje branżowe i analizy modelowe wyliczały namacalny koszt opóźnień: 6–7 mld zł rocznie w latach 2026–2030 z tytułu wyższych cen energii i importu, jeśli liberalizacja 10H się przeciąga¹¹¹. Ten przypadek pokazuje, że brak uzgodnionego, międzyresortowego mandatu i harmonogramu wypracowanego z wyprzedzeniem uzależnił kalendarz krajowy od presji

negocjacyjnej z KE i utrudnił sprawne uruchamianie środków.

Na tle tych niepowodzeń wyróżnia się **proces wyjścia Polski z Traktatu Karty Energetycznej (TKE)**. W 2022 roku przyjęto ustawę o wypowiedzeniu TKE i Protokołu Karty Energetycznej¹¹². Dla przeanalizowania skutków i przygotowania gruntu pod wypowiedzenie TKE utworzono międzyresortowy zespół, w którym uczestniczyły Ministerstwo Aktywów Państwowych, Ministerstwo Klimatu i Środowiska oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Opracowano analizy skutków prawnych i inwestycyjnych oraz skoordynowano narrację dyplomatyczną. Polska jednocześnie negocjowała w Brukseli mandat do modernizacji TKE, a równocześnie przygotowywała własną ścieżkę wyjścia, by ograniczyć ryzyka arbitrażowe i reputacyjne. Proces został uznany za jeden z impulsów, które skłoniły inne państwa członkowskie UE, jak Hiszpanię i Holandię, do podjęcia podobnych decyzji¹¹³.

Podobnie **negocjacje wokół ETS2**, obejmującego transport i ogrzewnictwo, pokazały, że Polska potrafiła skutecznie zabezpieczyć własne interesy. W 2025 roku Warszawa była jednym z inicjatorów utworzenia koalicji piętnastu państw UE, która wymusiła ponowną dyskusję o mechanizmie kontroli cen uprawnień. Dzięki przygotowaniu stanowiska w Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz aktywności polskiej dyplomacji, Polska zyskała realny wpływ na kształt regulacji chroniących odbiorców końcowych przed nadmiernymi kosztami transformacji¹¹⁴.

Analizy think tanków i ekspertów rynku wskazują, że brak aktywnego zarządzania i koordynacji polityki energetycznej rządu stanowi istotne ryzyko¹¹⁵. Rozwój transformacji energetycznej w Polsce hamowany jest przez bariery legislacyjne i brak koordynacji instytucjonalnej między ministerstwami, regulatorami i operatorami sieci. Te obserwacje sugerują, że formalne analizy scenariuszy przez think tanki nie znalazły w praktyce odwzorowania w wewnętrznych procesach kształtowania mandatu negocjacyjnego.

Analiza tych przypadków pokazuje, że Polska zbyt często reaguje po fakcie, a proces uzgadniania mandatu negocjacyjnego bywa spóźniony lub rozproszony. Wyjątki od reguły sugerują jednak, że skuteczne działanie jest możliwe, gdy zostanie zapewniona rzeczywista koordynacja międzyresortowa, zaplecze analityczne i jednolity przekaz zewnętrzny.

W Polsce odpowiedzialność za politykę rolną i bezpieczeństwo żywności jest rozdzielona pomiędzy wiele instytucji. Najważniejsze z nich to:

- **Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW)**, które odpowiada za tworzenie i prowadzenie polityki rolno-żywnościowej;
- **Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)** pełni funkcję akredytowanej agencji płatniczej Wspólnej Polityki Rolnej (WPR);
- **Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa (KOWR)** realizuje działania interwencyjne na rynkach rolnych i programy promocyjne dla sektora rolno-spożywczego;
- **Główny Lekarz Weterynarii i Inspekcja Weterynaryjna (GIW)** odpowiadają za zdrowie zwierząt oraz kontrolę weterynaryjną na granicach;
- **Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin i Nasiennictwa (PIORiN)** nadzoruje kwestie fitosanitarne, w tym kontrolę jakości materiału siewnego i zdrowia roślin;
- **Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (IJKAS)** prowadzi kontrole jakości handlowej produktów rolno-spożywczych, także na granicach;
- Poza resortem rolnictwa **Ministerstwo Finansów i Krajowa Administracja Skarbowa (MF/KAS)** realizują obsługę celną i kontrolę towarów wwożonych i wywożonych;
- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ)** oraz **Kancelaria Prezesa Rady Ministrów i Komitet do Spraw Europejskich (KPRM/KSE)** koordynują stanowiska negocjacyjne Polski na forum Unii Europejskiej.

Negocjacje i wdrażanie polityk rolnych UE w ostatnich latach były dla Polski twardym testem zdolności do działania w sposób harmonijny. Koordynacja między resortami (rolnictwa, finansów, klimatu/środowiska, spraw zagranicznych) oraz z administracją unijną wymagała

szybkich, spójnych stanowisk i płynnego przekładania ich na krajowe wdrożenia. Praktyka pokazała, że iteracyjne poprawki Krajowego Planu Strategicznego WPR, spory o warunki zielone oraz kryzys handlowy wokół importu z Ukrainy obnażyły słabości procesu uzgadniania mandatu i komunikacji, choć były też przypadki skutecznej obrony interesów producentów.

Po pierwsze, cykl negocjacji i wdrożeń Krajowego Planu Strategicznego (WPR 2023–2027). Komisja najpierw skierowała do Polski formalny *observation letter*, następnie Polska kilkakrotnie korygowała Plan i uzyskiwała kolejne decyzje wykonawcze KE: pierwotną akceptację 31 sierpnia 2022 r., a potem zatwierdzenia zmian 20 kwietnia 2023 r., 30 sierpnia 2023 r., 23 lipca 2024 r. i 13 marca 2025 r.¹¹⁶. Ten „wielorundowy” tryb tworzenia Planu był zrozumiąły wobec szybko zmieniającego się otoczenia regulacyjnego, ale w praktyce wymagał stałej, horyzontalnej koordynacji analitycznej i legislacyjnej po stronie rządu. Sam fakt pięciu kolejnych decyzji KE w mniej niż trzy lata pokazuje, że proces przygotowawczy po stronie krajowej musiał działać non stop i pod presją czasu; brak wcześniej ułożonego scenariusza zwiększał ryzyko „gaszenia pożarów” i poślizgów w komunikacji z beneficjentami¹¹⁷.

Po drugie, spory o zielone wymogi i szybkie korekty reguł (GAEC 8/fallow). W reakcji na protesty rolnicze w całej UE i szoki cenowe Komisja dopuściła derogację od wymogu odłogowania (GAEC 8) na 2024 r. Instrument został wdrożony rozporządzeniem wykonawczym z 12 lutego 2024 r., które umożliwiło państwom członkowskim legalne odstępstwa od części wymogu¹¹⁸. To decyzja odciążająca producentów, ale wymagająca po stronie krajowej szybkiej, spójnej notyfikacji i komunikacji: bez sprawnych procedur międzyresortowych rośnie ryzyko niepewności regulacyjnej na poziomie gospodarstw i agencji płatniczych. Sama potrzeba derogacji pokazuje, jak twarde zderzenie celów środowiskowych z realiami rynkowymi wymusza tryb „awaryjny”; państwo, które nie zarządza horyzontalnie kompromisem, traci sterowność we wdrożeniu¹¹⁹.

Po trzecie, kryzys handlowy i negocjacje wokół importu rolnego z Ukrainy. Po pełnej liberalizacji handlu przez UE w 2022 r. w ramach tzw. Autonomous Trade Measures (zawieszenie ceł i kontyngentów), przedłużanej w 2023 i 2024 r., gwałtownie wzrósł import agro z Ukrainy do UE¹²⁰. W Polsce doprowadziło to do fali protestów i blokad w I kwartale 2024 r., w tym do nagłaśnianych incydentów na granicy i torach; Reuters relacjonował z miejsca blokady kolejne eskalacje i wycofywanie się z ustaleń po stronie protestujących^{121,122}. W tym samym czasie rząd w Warszawie sygnalizował w UE potrzebę ograniczeń i zabezpieczeń; premier mówił publicznie, że nie wyklucza rozszerzenia krajowych zakazów importowych, jeśli Wspólnota nie zaproponuje twardych instrumentów ochronnych¹²³.

W 2025 r. UE faktycznie wprowadziła ponownie cła/kontyngenty ochronne dla części towarów rolnych z Ukrainy, przechodząc z „pełnej liberalizacji” do reżimu z limitami i zabezpieczeniami¹²⁴. Z perspektywy WoG to studium przypadku, w którym krajowe napięcia społeczne, dyplomacja i negocjacje w Brukseli musiały być spięte jednym przekazem i sekwencją działań; rozjazdy komunikacyjne w trakcie protestów były kosztowne reputacyjnie, a każdy dzień opóźnienia w ustaleniach wzmacniał niepewność rynkową¹²⁵.

Po czwarte, wnioski operacyjne z „rolniczych” kryzysów 2023–2025. Z punktu widzenia WoG trzy wektory powtarzają się w danych i komunikatach: po pierwsze, stała konieczność aktualizacji KPS (ww. pięć decyzji KE 2022–2025) wymagała „biegu ciągłego” krajowych uzgodnień i pokazuje koszt braku wcześniej zmapowanych wariantów; po drugie, szybkie derogacje środowiskowe na poziomie UE wymuszały błyskawiczne decyzje i komunikację w kraju; po trzecie, handel z Ukrainą – od pełnej liberalizacji po mechanizmy ochronne – był poligonem, gdzie brak spójnej narracji krajowej potęgował koszt polityczny i ekonomiczny, a skuteczne naciski

Warszawy w końcu pomogły uruchomić unijne „bezpieczniki”.

Wniosek. Analogicznie jak w energetyce, rola WoG w rolnictwie polega na wcześniejszym uzgodnieniu scenariuszy, mandatu i komunikacji dla ścierających się celów: środowiskowych, żywnościowych, handlowych i budżetowych. Tam, gdzie Polska miała do dyspozycji „gotowe warianty” i jednolity przekaz, postulaty szybciej przekuwano w decyzje unijne (przykład: finalnie wprowadzone zabezpieczenia w handlu rolno-spożywczym z Ukrainą). Tam, gdzie mandat był iterowany „w marszu”, koszty informacyjne i polityczne rosły, co dobrze widać w częstotliwości poprawek KPS, trybie derogacji GAEC 8 i skali napięć społecznych w miesiącach protestów.

Brak mechanizmów WoG widoczny jest także w rolnictwie, gdzie proces uzgadniania stanowisk w sprawach międzynarodowych odbywa się w sposób rozproszony i bez jednolitego mandatu. Dotyczy to również kwestii regulacji tytoniowych mimo dużego znaczenia gospodarczego tego sektora. Według danych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) wartość polskiego eksportu produktów rolno-spożywczych w 2024 roku wyniosła 63,7 mld EUR, z czego produkty tytoniowe stanowiły około 5,5 mld EUR, co odpowiadało 10 procentom wartości całego eksportu rolno-spożywczego¹²⁶. Tymczasem w pierwszym półroczu 2025 roku do krajów Unii Europejskiej wyeksportowano z Polski tytoń i wyroby tytoniowe o wartości 2,7 mld EUR, co stanowiło 10 procent całego eksportu rolno-spożywczego do UE w tym okresie¹²⁷. Pomimo tej skali Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie jest systemowo włączone w przygotowanie polskiego stanowiska na Szczyty Ramowej Konwencji WHO ds. Ograniczenia Skutków Używania Tytoniu (FCTC), choć przyjmowane tam regulacje mogą bezpośrednio wpływać na krajową produkcję i eksport. Brak spójnej reprezentacji ogranicza zdolność państwa do ochrony interesów sektora i budowania przewidywalnego przekazu w negocjacjach międzynarodowych.

Zdrowie publiczne stanowi kluczowy obszar testowania zdolności państwa do działania w trybie Whole of Government. W obecnym kształcie mandat Polski w negocjacjach międzynarodowych na forum WHO jest mało efektywny i mało spójny – współpracę z WHO prowadzi w praktyce głównie Ministerstwo Zdrowia, które m.in. przewodniczy polskim delegacjom na Światowe Zgromadzenie Zdrowia, co zawęża proces do perspektywy sanitarnej kosztem ujęcia fiskalnego, handlowego i dyplomatycznego¹²⁸. Równoległe, przyjęcie przez WHO Porozumienia Pandemicznego w dniu 20 maja 2025 r. pozostawiło do dalszych negocjacji kluczowy załącznik PABS (Pathogen Access and Benefit-Sharing), co wymaga aktywnego, ponadsektorowego mandatu krajowego zamiast biernego wdrażania decyzji organizacji¹²⁹.

Odpowiedzialność za zdrowie publiczne w Polsce rozdzielona jest między następujące resorty:

- **Minister Zdrowia** koordynuje Narodowy Program Zdrowia i sprawozdawczość zadań zdrowia publicznego¹³⁰;
- **Ministerstwo Finansów** prowadzi instrumenty fiskalne (akcyza, system *track&trace* wyrobów tytoniowych); resort rozwoju kształtuje otoczenie regulacyjne dla biznesu i rynku;
- **Ministerstwo Spraw Zagranicznych** odpowiada za linię polityki zagranicznej i koordynację udziału w organizacjach międzynarodowych, w tym w Międzynarodowej Organizacji Zdrowia;
- **Główny Inspektor Sanitarny** sprawuje nadzór epidemiologiczny na podstawie ustawy o PIS (Dz.U. 1985 nr 12 poz. 49)¹³¹;
- **Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – Państwowy Zakład Higieny (NIZP-PZH)** prowadzi analizy epidemiologiczne i wsparcie merytoryczne;
- **Agencja Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji (AOTMiT)** ocenia technologie medyczne i taryfikuje świadczenia;

- **Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (RARS)** zabezpiecza rezerwy medyczne i kryzysowe.

Taka „mozaika kompetencyjna” oznacza, że decyzje i mandaty negocjacyjne trzeba uzgadniać jednocześnie w pionach: epidemiologicznym, fiskalnym, handlowym i dyplomatycznym, co bez stałego węzła koordynacji klóci się z zasadą Health in All Policies (HIAP) wymagającą rządowej spójności polityk w obszarze zdrowia¹³². W wymiarze instytucjonalnym nie ustanowiono stałego centrum łączącego zdrowie publiczne z polityką zagraniczną i fiskalną – podstawowy akt prawny przekazuje koordynację zadań zdrowia publicznego Ministrowi Zdrowia¹³³.

Brak pełnej reprezentacji Polski w procesach negocjacyjnych WHO ujawnia szczególne ryzyko marginalizacji interesów gospodarczych. Delegacje kierowane głównie przez Ministerstwo Zdrowia skupiają się na wymiarze epidemiologicznym i sanitarnym, pomijając konsekwencje finansowe i handlowe proponowanych regulacji, takie jak akcyza, obowiązki śledzenia wyrobów czy wpływ na eksport rolno-spożywczy i przemysł farmaceutyczny¹³⁴. Jednocześnie brakuje długofalowych analiz skutków dla zdrowia publicznego regulacji rekomendowanych przez Światową Organizację Zdrowia (WHO), np. w zakresie Konwencji Ramowej ds. Ograniczenia Użycia Tytoniu (FCTC). Konwencja, zgodnie z intencjami sygnatariuszy, miała przede wszystkim służyć walce z paleniem papierosów. Od momentu, w którym Polska podpisała Konwencję Ramową odsetek palaczy zmienił się nieznacznie. W 2003 r., według badania zrealizowanego w Polsce na zlecenie WHO¹³⁵, po papierosy codziennie sięgał blisko co trzeci dorosły Polak (30,7%). Dwadzieścia lat później, według danych Polskiej Akademii Nauk¹³⁶, codziennie papierosy paliło 28,9% dorosłych Polaków. W tym czasie, tylko na funkcjonowanie biur Konwencji Ramowej (FCTC) Polska wydała blisko milion dolarów¹³⁷.

Tymczasem niektóre państwa wykorzystują WHO jako forum kształtowania globalnej agendy gospodarczej. Analizy wskazują, że Chiny od lat konsekwentnie rozbudowują swoją obecność

w strukturach WHO, obsadzając stanowiska eksperckie i promując inicjatywy pozwalające wpływać na standardy dotyczące m.in. bezpieczeństwa zdrowotnego, dostępności leków oraz mechanizmów podziału korzyści z badań patogenów¹³⁸. Podejście to łączy wątki zdrowia i bezpieczeństwa z długofalową strategią gospodarczą, wzmacniając zdolność Chin do kształtowania globalnych łańcuchów dostaw i zasad dostępu do danych biologicznych.

W Polsce natomiast krajowe programy są przyjmowane punktowo i poza cyklem negocjacji międzynarodowych; w wymiarze operacyjnym stwierdzono istotne problemy jakości danych i brak standardów integracji rejestrów, co utrudnia bieżące raportowanie i planowanie scenariuszy¹³⁹. Integracja z systemami UE wymaga poprawnego zasilania platformy TESSy (ECDC), co bez spójnych standardów krajowych jest utrudnione¹⁴⁰.

Poniższe przypadki pokazują, jak brak WoG wpływa na międzynarodową pozycję Polski i sprawność krajowego systemu zdrowia publicznego.

Pandemia COVID-19 i zakupy szczepionek w ramach UE. Unijna strategia szczepionkowa

oparta na Advance Purchase Agreements scentralizowała kontraktowanie po stronie KE, a dystrybucję przeniosła do państw członkowskich¹⁴¹. Po stronie krajowej brak spójnych procedur i nadzoru przełożył się na nadmiarowe zakupy i utylizacje. Według podsumowania kontroli NIK zutilizowano ponad 13,1 mln dawek szczepionki o wartości blisko 1 mld zł¹⁴². Dodatkowo, sama jakość rejestrów COVID-19 była niewystarczająca, co ograniczało planowanie i raportowanie.

W obszarze zdrowia publicznego Polska działa zatem głównie reaktywnie: wdraża regulacje WHO i UE zamiast je współtworzyć, co osłabia mandat i pozycję w sporach o koszty, PABS czy podatki zdrowotne. Jednocześnie doświadczenia pandemii i wysokie ryzyka zdrowotne wskazują na konieczność trwałej, międzyresortowej koordynacji i przejrzystości. Standardem jest tu ww. model HiAP z wyraźnymi filarami governance i rozliczalności¹⁴³. OECD również podkreśla, że poprawa wyników zdrowotnych w Polsce zależy od wzmocnienia systemowego zarządzania i efektywności¹⁴⁴. Dla przejrzystości procesu – zwłaszcza przy wspólnych zakupach i negocjacjach – korzystne są silniejsze reguły jawności, co potwierdzają orzeczenia UE ws. ujawniania szczegółów kontraktów szczepionkowych¹⁴⁵.

5

Rekomendacje i możliwy model WoG dla Polski

Budowa nowoczesnego państwa wymaga przejścia z logiki bieżących sporów politycznych do zdolności długofalowego działania opartego na stabilnych, szanowanych przez wszystkie strony regułach. Polska potrzebuje spójnego systemu kierowania sprawami publicznymi, który

pozwole realizować interes państwowy niezależnie od zmieniających się większości parlamentarnych. Oznacza to wzmocnienie skuteczności administracji, jasne mechanizmy koordynacji, przejrzystość procesu legislacyjnego i trwałe procedury strategiczne.

Trwałość i profesjonalizacja administracji

Podstawą odporności państwa jest administracja zdolna do działania ponad doraźnym cyklem wyborczym. Kluczowe jest **wprowadzenie atrakcyjnych i konkurencyjnych wynagrodzeń w sektorze publicznym, aby przyciągać i utrzymywać wysoko wykwalifikowane kadry**, a tym samym wzmocnić profesjonalizm i ciągłość instytucji. Należy **równocześnie budować trwałą pamięć instytucjonalną i stabilność kadr urzędniczych**, chroniąc je przed zwolnieniami wynikającymi z bieżących kalkulacji politycznych, a rozliczając przede wszystkim z jakości i skuteczności działań.

Każda większa reforma strukturalna ministerstw czy agencji powinna być poprzedzona obowiązkową oceną skutków dotychczasowych rozwiązań. Takie podejście zmniejsza ryzyko reorganizacji podyktowanych chwilową presją polityczną i buduje kulturę odpowiedzialności. Niezbędne jest także stworzenie ram etycznych i pragmatycznych, które pozwolą administracji zachować neutralność polityczną, a jednocześnie lojalność wobec państwa jako całości.

Centrum koordynacji strategicznej

Polska potrzebuje trwałego mechanizmu integrującego działania resortów i agend. Kluczowe jest utworzenie **stałego ośrodka analityczno-strategicznego przy Prezisie Rady Ministrów**, który koordynowałby polityki przekrojowe, prowadził analizy wieloresortowe i monitorował realizację wspólnych priorytetów. Struktura ta powinna działać na podstawie ustawy, tak aby jej istnienie nie zależało od bieżącej decyzji rządu.

Dodatkowo warto wzmocnić współpracę między ministerstwami poprzez **Komitet ds. Polityk Publicznych** zbierający się regularnie w celu uzgadniania stanowisk i raportowania postępów. Każdy akt prawny o znaczeniu strategicznym, w szczególności w obszarach bezpieczeństwa, energetyki czy cyfryzacji, musi być poprzedzony **wieloresortową oceną skutków regulacji**, co zmusi administrację do realnej współpracy i minimalizowania sprzeczności w działaniu.

Jakość prawa i proces konsultacji

Proces legislacyjny powinien stać się odporny na instrumentalne użycie prawa dla krótkoterminowych celów politycznych. Konieczne jest wprowadzenie formalnego **zakazu nieuzasadnionych nowelizacji poselskich**, które dziś często omijają pełen tryb konsultacji i analiz. Każdy projekt o istotnym wpływie na państwo musi być tworzony w sposób przejrzysty, z udziałem interesariuszy (organizacji społecznych, biznesu

i samorządów) już na etapie projektowania rozwiązań.

Wszystkie akty prawne powinny podlegać **regularnej ocenie ex post**, a wyniki analiz muszą być jawne i łatwo dostępne. Takie podejście zmusi administrację i polityków do odpowiedzialności za efekty swoich decyzji, jednocześnie zwiększając zaufanie obywateli do instytucji państwa.

Wzmocnienie samorządów i równowaga centrum – peryferie

Sprawne państwo wymaga realnej zdolności działania także poza centrum. Samorządy powinny uzyskać **większą elastyczność w planowaniu i realizacji polityk publicznych**, w tym stabilne źródła finansowania odpowiadające przekazywanym kompetencjom. W kluczowych

sektorach, takich jak energetyka czy zdrowie, należy tworzyć **regionalne zespoły współpracy**, które będą łączyć władze lokalne, administrację centralną oraz sektor prywatny. Ułatwi to wdrażanie priorytetów państwowych przy zachowaniu uwzględnienia lokalnej specyfiki.

Zdolności analityczne i strategiczne państwa

Silne państwo wymaga własnych narzędzi intelektualnych. Konieczne jest powołanie **ośrodków analitycznych i foresightowych działających przy rządzie**, które będą dostarczać obiektywnych danych i analiz długookresowych. Należy także rozwijać system **rotacji**

urzędników między resortami, aby przełamać izolację informacyjną i budować kulturę współdziałania. Ocena pracy administracji powinna obejmować **wskaźniki współpracy międzyresortowej**, nie tylko wyniki poszczególnych jednostek.

Spójne działanie Polski na arenie międzynarodowej

Aby skutecznie reprezentować interes narodowy, Polska potrzebuje trwałego mechanizmu wypracowywania jednolitego stanowiska w negocjacjach międzynarodowych. Należy wprowadzić **jednolity mandat negocjacyjny zatwierdzany przez Prezesa Rady Ministrów**, który wiązałby wszystkie resorty. Powinna

obowiązywać **zasada pełnego głosu**, czyli wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za reprezentację całego rządu w kluczowych rozmowach. Zaplecze analityczne musi korzystać ze **wspólnych baz danych i ekspertyz**, aby przedstawiciele państwa dysponowali tym samym zasobem wiedzy.

Plan wdrożenia

Zmiany powinny być wprowadzane etapami i podlegać ścisłemu monitorowaniu. Najpierw należy przeprowadzić **pilotaż w obszarach o najwyższych kosztach braku koordynacji**, takich jak energetyka i cyfryzacja. Kolejnym krokiem jest **rozszerzenie modelu na zdrowie i edukację**, gdzie potrzebna jest integracja działań różnych resortów. Ostatnim etapem będzie **utrwalenie współpracy między szczeblami administracji i włączenie społeczeństwa obywatelskiego**, tak aby

powstał system odporny na zmiany rządów i jednocześnie elastyczny w reagowaniu na nowe zagrożenia.

Przyjęcie takiego modelu pozwoli Polsce budować państwo, które realizuje interes narodowy niezależnie od bieżących układów politycznych. Instytucje uzyskają zdolność działania ponad cyklem wyborczym, a obywatele zyskują większe zaufanie do państwa jako stabilnej i przewidywalnej struktury.

Podsumowanie

Polska znajduje się w momencie przełomowym swojej historii. Nigdy wcześniej kraj nie osiągnął tak wysokiego poziomu rozwoju gospodarczego i międzynarodowej pozycji, a jednocześnie rośnie ryzyko utraty dotychczasowych osiągnięć w obliczu niestabilności globalnej i wewnętrznych napięć. Utrzymanie tempa wzrostu i bezpieczeństwa wymaga spójnej polityki publicznej, zdolnej do długofalowego planowania i koordynacji działań całego państwa.

Obecnie jakość instytucji publicznych pozostaje znacząco niższa niż w sektorze prywatnym, co prowadzi do niewykorzystania potencjału

rozwojowego oraz osłabia zdolność do skutecznego reagowania na kryzysy. Wdrożenie elementów podejścia WoG może tę lukę zmniejszyć, integrując rozproszone zasoby państwa, usprawniając komunikację między resortami oraz wzmacniając ciągłość kadr i pamięć instytucjonalną. Warunkiem sukcesu jest jasna identyfikacja interesów narodowych i ich konsekwentne przekładanie na priorytety polityk publicznych. Tylko w ten sposób Polska utrzyma zdobycze ostatnich dekad i wykorzystają szansę na trwały awans cywilizacyjny w coraz bardziej konkurencyjnym i niepewnym świecie.

Endnotes

- 1 Christensen, T., & Lægred, P. (2007). *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>.
- 2 Gazeta Prawna. (11 października 2024). *Co resort, to strategia*. <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9405533,co-resort-to-strategia-opinia.html>
- 3 Instytut Reform. (Czerwiec 2025). *Strategia czy stagnacja? Polska wobec wyzwania transformacji*. https://klimatycznabazawiedzy.org/wp-content/uploads/2025/06/Strategia_czy_stagnacja_Polska_wobec_wyzwan_transformacji.pdf.
- 4 Aoki, N., Tay, M., & Rawat, S. (2023). *Whole of government and joined up government: A systematic literature review*. *Public Administration*, 102. <https://doi.org/10.1111/padm.12949>.
- 5 Najwyższa Izba Kontroli. (3 czerwca 2025). *NIK o wykorzystaniu krajowych zasobów surowców energetycznych*. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/gospodarka/krajowe-zasoby-surowcow-energetycznych.html>.
- 6 Najwyższa Izba Kontroli. (19 września 2025). *Opóźnienia i bariery w rozwoju polskiej energii wiatrowej*. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/opoznienia-i-bariery-w-rozwoju-polskiej-energii-wiatrowej.html>.
- 7 Najwyższa Izba Kontroli. (20 marca 2024). *Niedoinwestowana sieć*. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/niedoinwestowana-siec-energetyczna.html>.
- 8 Forum Energii. (30 lipca 2025). *Transformacja Energetyczna Polski*. Edition 2025. <https://www.forum-energii.eu/en/transformacja-energetyczna-polski-edycja-2025>
- 9 Tokarski, S., Magdziarczyk, M., & Smoliński, A. (2024). *An analysis of risks and challenges to the Polish power industry in the year 2024*. *Energies*, 17(5), Article 1044. <https://doi.org/10.3390/en17051044>
- 10 ISAP. (1921). *Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19210440267>.
- 11 Pacanowska, R. (2014). *Państwo wobec samorządów. Od zmiany w systemie finansów komunalnych do ustawy scaleniowej z 1933 r.* *RCIN.org*. https://rcin.org.pl/Content/66013/PDF/wa303_85336_9357-Metamorfozy-8_Pacanowska.pdf.
- 12 ISAP. (1935). *Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.* <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19350300227>.
- 13 Przygodzki, J. (2019). *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej*. https://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/94326/PDF/Komisje_dla_usprawnienia_administracji_publicznej_w_II_Rzeczypospolitej.pdf.
- 14 Wrona, J. (2011). *Ustrój administracji państwowej w Polsce w latach 1944–1950*. <https://repozytorium.amu.edu.pl/server/api/core/bitstreams/2beba49b-bcbc-4348-aeb7-0a918922e0b9/content>.
- 15 Wendel, A. (1955). *Rozwój rad narodowych w Polsce Ludowej*. *Przegląd Historyczny*, 46(4), 543–560. https://bazhum.muzhp.pl/media/texts/przegląd-historyczny/1955-tom-46-numer-4/przegląd_historyczny-r1955-t46-n4-s543-560.pdf.
- 16 ISAP. (1975). *Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19750160091>
- 17 Instytut Pamięci Narodowej. (28 maja 2025). *50. rocznica reformy administracyjnej z 1975 roku*. <https://ipn.gov.pl/pl/historia-z-ipn/220146,28-maja-1975-roku-przyjeto-ustawe-o-dwustopniowym-podziale-administracyjnym-Pols.html>.
- 18 Papka, K. (2024). *Od ambicji po kryzys – wzloty i upadki polityki gospodarczej ekipy Edwarda Gierka*. <https://bibliotekanauki.pl/articles/59315652.pdf>.
- 19 Zintegrowana Platforma Edukacyjna. (2024). *Geneza i założenia reform Edwarda Gierka*. <https://zpe.gov.pl/a/przeczytaj/DSMzPOKES>.
- 20 Komisja Europejska. (2019). *Country Report Poland 2019*. https://commission.europa.eu/document/download/6d9c54fb-b1d5-418c-9ee9-9ba5c535da8c_en?filename=2019-european-semester-country-report-poland_en.pdf.
- 21 Fundacja im. Stefana Batorego, Obywatelskie Forum Legislacji. (2023). *Polski bezład legislacyjny*. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/10/Polski.BezLad.Legislacyjny_xv.Raport.OFL_.pdf.
- 22 OECD. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_c5274577/38b0fdb1-en.pdf.
- 23 OECD. (2025). *Regulatory Policy Outlook 2025 – Poland country page*. https://www.oecd.org/en/publications/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/full-report/poland_f3917496.html.
- 24 Mazur, S. (2018). *The instrumental and ideological politicisation of senior positions in Poland's civil service and its selected consequences*. *NISPACE Journal of Public Administration and Policy*, 11(1), 63–89. <https://sciendo.com/article/10.2478/nispa-2018-0003>.
- 25 Freedom House. (2024). *Nations in Transit 2024: Poland*. <https://freedomhouse.org/country/poland/nations-transit/2024>.
- 26 Frank Bold. (2015). *Briefing on the Polish Civil Service Act: Risk of politicization in Polish civil service*. https://frankbold.pl/wp-content/uploads/2023/09/FB_briefing-on-the-polish-civil-service-act-risk-of-politicization-in-polish-civil-service.pdf.
- 27 Najwyższa Izba Kontroli. (25 października 2023). *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/005/>.
- 28 OECD. (9 kwietnia 2025). *OECD Regulatory Policy Outlook 2025: Poland*. https://www.oecd.org/en/publications/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/full-report/poland_f3917496.html.
- 29 Rada Ministrów. (7 grudnia 2015). *Rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii*. *Dziennik Ustaw 2015 poz. 2075*. <https://dziennikustaw.gov.pl/du/2015/2075>
- 30 Rada Ministrów. (19 listopada 2019). *Rozporządzenie zmieniające rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii*. *Dziennik Ustaw 2019 poz. 2290*. <https://dziennikustaw.gov.pl/du/2019/2290>
- 31 Rada Ministrów. (7 października 2020). *Rozporządzenie w sprawie utworzenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska*. *Dziennik Ustaw 2020 poz. 1734*. <https://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2020/1734>.
- 32 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (30 grudnia 2015). *Ustawa o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw*. *Dziennik Ustaw 2016 poz. 34*. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20160000034>.
- 33 Najwyższa Izba Kontroli. (25 października 2023). *Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej*. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/22/005/>.
- 34 OECD. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/10/oecd-regulatory-policy-outlook-2021_c5274577/38b0fdb1-en.pdf.
- 35 Supra, 20.
- 36 Supra, 21.
- 37 Ibidem.
- 38 Ibidem.
- 39 Najwyższa Izba Kontroli. (5 marca 2018). *NIK o dokonywaniu oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-dokonywaniu-oceny-wplywu-w-nbsp-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego.html>.
- 40 Ibidem.
- 41 Fundacja im. Stefana Batorego. (2017). *Tworzenie i konsultowanie rządowych projektów ustaw*. https://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Tworzenie_i_konsultowanie.pdf.
- 42 Supra, 39.
- 43 Rządowe Centrum Legislacji. (Listopad 2020). *Wytyczne do opracowywania oceny wpływu regulacji*. <https://rcl.gov.pl/wp-content/uploads/2020/11/Wytyczneow.pdf>.
- 44 Supra, 28.
- 45 Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. (2019, April 2). *Poland – Monitoring report (CG36(2019)13) & Recommendation 431 (2019): Local and regional democracy in Poland*. <https://www.congress-monitoring.eu/en/25-pays.html>

- 46 Organisation for Economic Co-operation and Development. (2025, February). *OECD Economic Surveys: Poland 2025* (pp. 34–35: rekomendacja zwiększenia autonomii dochodowej gmin poprzez zniesienie centralnych limitów stawek podatku od nieruchomości). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/02/oecd-economic-surveys-poland-2025_3d6f79bd/483d3bb9-en.pdf
- 47 Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. (2 Kwietnia 2019). *Poland – Monitoring report (cg36(2019)13) & Recommendation 431* (2019). <https://www.congress-monitoring.eu/en/25-pays.html>
- 48 Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji. (Maj 2024). *Raport z danymi liczbowymi obrazującymi stan finansów JST w latach 2019–2023 (oE-503)*. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/7124/plik/oe-503.pdf>
- 49 OECD. (Luty 2025). *OECD Economic Surveys: Poland 2025* (pp. 14, 34–35). https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/02/oecd-economic-surveys-poland-2025_3d6f79bd/483d3bb9-en.pdf.
- 50 Supra, 47.
- 51 Najwyższa Izba Kontroli. (26 maja 2023). *Funkcjonowanie szpitali powiatowych (Informacja o wynikach kontroli P/22/048)*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,28082,vp,30905.pdf>
- 52 Komisja Europejska. (14 czerwca 2023). *2023 Country Report – Poland (swp(2023) 621)*, s. 64 (udział JST w wydatkach na ECCE i szkolnictwo, dysproporcje terytorialne, odniesienia do zaleceń NIK dot. finansowania edukacji). https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip245_en.pdf.
- 53 OECD. (2013). *Poland: Implementing strategic-state capability*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2013/05/poland-implementing-strategic-state-capability_g1g2fe02/9789264201811-en.pdf
- 54 OECD. (5 maja 2025). *Building anticipatory capacity with strategic foresight in government*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/05/building-anticipatory-capacity-with-strategic-foresight-in-government_ed581d05/d7eb0bb6-en.pdf.
- 55 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (17 lutego 2006). *Ustawa o likwidacji Rządowego Centrum Studiów Strategicznych* (Dz.U. 2006 nr 45 poz. 319). <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20060450319>
- 56 Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. (2021). *Zarządzanie programami strategicznymi. Rada Monitorowania Portfela Projektów Strategicznych i Centrum Analiz Strategicznych – zadania i organizacja* [broszura]. <https://www.gov.pl/attachment/e445a5c7-4517-4b68-9843-7528d46b31e2>
- 57 Olejniczak, K. (22 kwietnia 2025). *Understanding end-users of social research in Polish public administration*. National Science Centre. <https://ncn.gov.pl/sites/default/files/pliki/2025-04-22-raport-end-users-of-social-research-ppadministration.pdf>.
- 58 Supra, 39.
- 59 Joński, K. (2023). *Evidence-based policymaking during the covid-19 crisis: Regulatory impact assessments and the Polish covid-19 restrictions*. *European Journal of Risk Regulation*, 14(1), 65–77. <https://doi.org/10.1017/err.2022.18>
- 60 Supra, 28.
- 61 Najwyższa Izba Kontroli. (30 września 2021). *Realizacja zadań Funduszu Sprawiedliwości (Informacja o wynikach kontroli P/20/037)*. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/realizacja-zadan-funduszu-sprawiedliwosci.html>.
- 62 Najwyższa Izba Kontroli. (20 maja 2022) Wystąpienie pokontrolne: Wykonanie budżetu państwa za 2021 r. – finansowanie zadań poza budżetem państwa ogranicza przejrzystość i kontrolę parlamentarną [dokument pokontrolny]. <https://www.gov.pl/attachment/bad81e00-65b5-4e77-81f5-5bf8e46eb53e>
- 63 Allegro, PFR & Startup Poland. (7 maja 2025). *Jak odblokować potencjał polskich startupów?* Raport PFR, Allegro i Startup Poland. <https://media.allegro.pl/401580-jak-odblokowac-potencjal-polskich-startupow-raport-pfr-allegro-i-startup-poland>.
- 64 OECD. (2023). *Government at a Glance 2023: Norway*. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2023_c4200b14-en/norway_2d302411-en.html.
- 65 Norges Bank Investment Management. (2025). *Om Oljefondet*. Norges Bank Investment Management. <https://www.nbim.no/no/om-oss/om-oljefondet/>.
- 66 Finansdepartementet. (5 września 2022). *Ansvarsområder og oppgaver i Finansdepartementet*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/dep/id221/>.
- 67 Finansdepartementet. (17 czerwca 2006). *Økonomiavdelingen (ØA)*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dep/fin/org/avdelinger/okonomiavdelingen/id1546/>.
- 68 Statsministerens kontor. (6 lutego 2025). *Arbeiderparti-regjeringens politiske prioriteringer*. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/arbeiderparti-regjeringens-politiske-prioriteringer/id3086704/>.
- 69 Assemblée nationale. b.d. *Fiche de synthèse n°42: Le secrétariat général du Gouvernement* <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/le-secretariat-general-du-gouvernement>.
- 70 L'Annuaire Service-Public. (25 sierpnia 2025). *Secrétariat général du Gouvernement* <https://lannuaire.service-public.fr/gouvernement/070f6bea-c361-48c5-9a9a-e8e6b8eacd4d>.
- 71 Secrétariat général des affaires européennes. (Kwiecień 2024). *Triptyque de présentation du SGAE* https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/sgae/files/Contributed/SGAE/01_SGAE/documents/Triptyque%20%28FR%29%20-%20Avril%202024.pdf.
- 72 Vie-publique. (9 sierpnia 2024). *Qu'est-ce que le SGAE* <https://www.vie-publique.fr/fiches/20353-quest-ce-que-le-secretariat-general-des-affaires-europeennes-sgae>.
- 73 Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (25 listopada 2022). *Assurer le secrétariat du Conseil de défense et de sécurité nationale* <https://www.sgdns.gouv.fr/nos-missions/assurer-le-secretariat-du-conseil-de-defense-et-de-securite-nationale>.
- 74 Ibidem.
- 75 Légifrance. (15 kwietnia 2009). *Loi organique n° 2009-403 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020521873>.
- 76 Légifrance. b.d. *Les études d'impact, textes de référence* <https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/etudes-d-impact-des-lois/les-etudes-d-impact-textes-de-reference>.
- 77 Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan. (26 maja 2025). *About the Haut-commissariat à la Stratégie et au Plan* <https://www.strategie-plan.gouv.fr/en/about-haut-commissariat-la-strategie-et-au-plan>.
- 78 Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. (2013). *Comment la France défend ses positions au sein des institutions européennes* https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Infographie_France_UE_version_accessible_cle022f38.pdf.
- 79 Légifrance. (7 kwietnia 2024). *Circulaire du 22 mars 2024 relative à la mise en œuvre du droit de l'Union européenne* <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049375465>.
- 80 Secrétariat général des affaires européennes. (21 marca 1994). *Circulaire relative aux relations entre la France et l'Union européenne* https://sgae.gouv.fr/files/live/sites/sgae/files/Contributed/SGAE/01_SGAE/documents/19940321_Circulaire_PM_relations_FR_UE.pdf.
- 81 Eymeri-Douzans, J. M. 2022. *Déterminer et conduire la politique européenne de la France* *Revue française d'administration publique*, 2022(1), 13–32. <https://shs.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2022-1-page-13>.
- 82 Sciences Po CERi. (4 stycznia 2022). *L'appareil d'État au service de la présidence française du Conseil de l'Union européenne* <https://sciencespo.fr/ceri/fr/content/l-appareil-d-etat-au-service-de-la-presidence-francaise-du-conseil-de-l-union-europeenne>.
- 83 Supra, 75.
- 84 Vie-publique. 2023, October 23. *Quel est le rôle du Conseil d'État* <https://www.vie-publique.fr/fiches/19600-quel-est-le-role-du-conseil-detat>.
- 85 Institut national du service public. (13 maja 2025). *Histoire: de l'ENA à l'INSP* <https://www.insp.gouv.fr/institut/qui-sommes-nous/histoire-de-lena-linsp>

- 86 Public Service Division. (2018). *Civil Service Appraisal System*. Public Service Division. <https://www.psd.gov.sg/newsroom/civil-service-appraisal-system>.
- 87 National Climate Change Secretariat. (2025). *About nccs*. www.nccs.gov.sg; Strategy Group Prime Minister's Office. <https://www.nccs.gov.sg/who-we-are/about-nccs/>.
- 88 Smart Nation Singapore. (2024). *About Smart Nation*. www.smartnation.gov.sg/. <https://www.smartnation.gov.sg/>.
- 89 Saha, P. (2009). *Architecting the connected government: practices and innovations in Singapore*. ICEGOV '09. <https://doi.org/10.1145/1693042.1693046>.
- 90 Whole-of-Government Performance Reporting Portal. (2024). *About us*. Whole-of-Government Performance Reporting Portal. <https://www.performancereports.gov.sg/about>.
- 91 Ministry of Finance. (2025). *Singapore Public Sector Outcomes 2024 (1–148)*. Singapore Public Sector Outcomes Review. <https://spor.performancereports.gov.sg/at-a-glance>.
- 92 The Straits Times. (27 stycznia 2020). *Wuhan virus task force: Singapore's high-powered members*. *The Straits Times*. <https://www.straitstimes.com/singapore/wuhan-virus-task-force-singapores-high-powered-members>.
- 93 Low, J. (2020). *covid 19 Crisis Management: An Early Look*. Csc.gov.sg. <https://knowledge.csc.gov.sg/digital-issue-06/covid-19-crisis-management-an-early-look/>.
- 94 Painter, M. (1996). *The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism*. *Publius: The Journal of Federalism*, 26(2), 101–120. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029844>.
- 95 Phillimore, J., & Fenna, A. (2017). *Regional and Federal Studies. Regional and Federal Studies*, 27(5), 597–621. <https://people.unil.ch/seanmuller/files/2020/05/Rfs-27-5-articles.pdf#page=93>.
- 96 Department of the Prime Minister and Cabinet. (2024). *National Cabinet Terms of Reference*. Federation.gov.au. <https://federation.gov.au/national-cabinet/terms-of-reference>.
- 97 Department of the Prime Minister and Cabinet. (2024). *National Cabinet Terms of Reference*. Federation.gov.au. <https://federation.gov.au/national-cabinet/terms-of-reference>.
- 98 Department of the Prime Minister and Cabinet. (2025). *Performance reporting*. Federation.gov.au. <https://federation.gov.au/resources/performance-reporting>.
- 99 OECD. (2025). *Government at a Glance 2025: Australia*. https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025-country-notes_da3361e1-en/australia_0d6e16ce-en.html.
- 100 Ibidem.
- 101 Smoleń, M. (14 lipca 2023) *Poland's failed energy policy update: Lessons learned*. Euractiv. <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/polands-failed-energy-policy-update-lessons-learned/>.
- 102 International Energy Agency. (2022). *Poland 2022: Energy Policy Review*. <https://www.iea.org/reports/poland-2022>.
- 103 OECD. (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.
- 104 Wiech, J. (4 lutego 2022). *Trzy lekcje dla Polski ze sporu o Turów [komentarz]*. Energetyka24. <https://energetyka24.com/gornictwo/analizy-i-komentarze/trzy-lekcje-dla-polski-ze-sporu-o-turow-komentarz>.
- 105 Demagog. (2021, 26 maja). *Kopalnia Turów: wyjaśniamy sytuację po decyzji TSUE*. https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/kopalnia-turow-wyjasniamy-sytuacje-po-decyzji-tsue.
- 106 Europejski Trybunał Sprawiedliwości. (Maj 2024). *Press release: cp240087en*. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-05/cp240087en.pdf>.
- 107 PRC (21 sierpnia 2025). *Ustawa wiatrakowa – kluczem do kpo, bez niej trudno wyobrazić sobie wyplatę*. Money.pl. <https://www.money.pl/gospodarka/ustawa-wiatrakowa-kluczem-do-kpo-bez-niej-trudno-wyobrazic-sobie-wyplate-6859677368277664a.htm>
- 108 Sawicki, B. (2022, December 15). *Kamienie milowe w obszarze energetyki wciąż niegotowe*. Energetyka24 / Rzeczpospolita. <https://energia.rp.pl/energetyka-zawodowa/art37610251-kamienie-milowe-w-obszarze-energetyki-wciaz-niegotowe>
- 109 Elźbięciak, T. (2024, 9 lipca). *Koniec 10H i 500 m dla wiatraków w tym kwartale na rządzie*. WysokieNapiecie.pl. https://wysokienapiecie.pl/102344-koniec-10h-i-500-m-dla-wiatrakow-w-tym-kwartale-na-rzadzie/?utm_source=chatgpt.com.
- 110 BiznesAlert. (n.d.). *Ustawa wiatrakowa: prawo – energetyka – oze – farmy wiatrowe – Polska*. BiznesAlert. <https://biznesalert.pl/ustawa-wiatrakowa-prawo-energetyka-oze-farmy-wiatrowe-polska>
- 111 PSEW. (n.d.). *Każdy rok bez zniesienia 10H to koszt 7 mld zł dla Polski. Polska Sieć Elektroenergetyczna Wiatrowa / PSEW*. <https://www.psew.pl/kazdy-rok-bez-zniesienia-10h-to-koszt-7-ml-dla-polski>
- 112 Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (25 sierpnia 2022). *Druk nr 2553*. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/421DC9C4B249767EC12588B1002E49CB/%24File/2553.pdf>
- 113 Hodges A. & Hancock A. (2022). *Netherlands joins Spain and Poland in move to quit energy treaty*. <https://www.ft.com/content/528f10d4-8cfb-42b8-967d-0da0c9a041da>.
- 114 PAP. (n.d.). *Koalicja 15 państw UE chce ponownej dyskusji o ETS2 i mechanizmie kontroli cen*. Biznes PAP. <https://biznes.pap.pl/wiadomosci/firmy/koalicja-15-panstw-ue-chce-ponownej-dyskusji-o-ets2-i-mechanizmu-kontroli-cen>
- 115 Hetmański, M., (2023). *Poland's Energy and Climate Transition Agency*. Instnat Policy Note. <https://instrat.pl/en/polands-energy-and-climate-transition-agency/>.
- 116 Komisja Europejska. (n.d.). *CAP: My country – Poland..* https://agriculture.ec.europa.eu/cap-my-country/cap-strategic-plans/poland_en.
- 117 Komisja Europejska. (15 grudnia 2022). *Commission press release: Common Agricultural Policy 2023-2027: the Commission approves the first CAP strategic plans*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5183
- 118 Official Journal of the European Union. (2024). *REGULATION (EU) 2024/587*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ%3AL_202400587
- 119 Komisja Europejska. (2024). *Commission proposes to allow EU farmers to derogate one year certain agricultural rules*. Knowledge4Policy. https://knowledge4policy.ec.europa.eu/news/commission-proposes-allow-eu-farmers-derogate-one-year-certain-agricultural-rules_en
- 120 European Commission. (n.d.). *EU trade relationships – Ukraine*. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/ukraine_en
- 121 Stezycki, K. (21 lutego 2024). *Polish farmers anger Ukraine with border blockade, grain spillage*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/europe/polish-farmers-step-up-protests-with-total-blockade-ukrainian-border-2024-02-20/>.
- 122 Reuters. (13 marca 2024). *Polish farmers backtrack on idea of fully unblocking Ukraine border crossing*. <https://www.reuters.com/world/europe/polish-farmers-let-trucks-one-ukraine-border-crossing-pass-pap-reports-2024-03-13/>.
- 123 Reuters. (27 lutego 2024). *Polish farmers rally in Warsaw against EU policies, Ukraine imports*. <https://www.reuters.com/world/europe/polish-farmers-rally-warsaw-against-eu-policies-ukraine-imports-2024-02-27/>.
- 124 Komisja Europejska. (2025, July 23). *EU reimposes tariff duties on Ukrainian imports of agricultural products*. Access2Markets News. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/news/eu-reimposes-tariff-duties-ukrainian-imports-agricultural-products>.
- 125 Associated Press. (20 lutego 2024). *Polish farmers block Ukraine's border as they intensify protests*. AP News. <https://www.apnews.com/article/29e17ea1a6667b4a8f21a25af604ae1e>.
- 126 Biuro Analiz i Strategii Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. (3 września 2025). *Obroty polskiego handlu zagranicznego artykułami rolno-spożywczymi w I półroczu 2025 r.* <https://www.gov.pl/attachment/7db1995e-16bc-47c7-84bf-6dce4b7aca8c>.
- 127 Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa. (Luty 2025). *Analiza handlu zagranicznego produktami rolno-spożywczymi w 2024 r. w podziale na główne grupy towarowe*. <https://www.gov.pl/attachment/d93a9db7-7f57-49e5-bcff-c11d4155e23b>.
- 128 Ministerstwo Zdrowia, 2018, *Światowe Zgromadzenie Zdrowia w Genewie z udziałem ministra...*, <https://www.gov.pl/web/zdrowie/minister-zdrowia>

- 129 World Health Organization, 2025, *World Health Assembly adopts historic Pandemic Agreement...*, <https://www.who.int/news/item/20-05-2025-world-health-assembly-adopts-historic-pandemic-agreement-to-make-the-world-more-equitable-and-safer-from-future-pandemics>
World Health Organization. (2025). *Q&A: Pandemic prevention, preparedness and response accord*. <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/pandemic-prevention-preparedness-and-response-accord>;
World Health Organization. (2025). *Member States advance vital work in support of WHO Pandemic Agreement*. <https://www.who.int/news/item/25-09-2025-member-states-advance-vital-work-in-support-of-who-pandemic-agreement>.
- 130 Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego. (2025). *Sprawozdania z zadań zdrowia publicznego (NpZ)*, <https://profibaza.pzh.gov.pl/sprawozdania>.
- 131 ISAP, 1985, Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/wdu19850120049/O/D19850049.pdf>
- 132 WHO, 2014, Health in All Policies: Helsinki Statement. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241506908>.
- 133 ISAP, 2024, Ustawa o zdrowiu publicznym – tekst jednolity. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20240001670>
- 134 Ministerstwo Zdrowia. (2024, czerwiec). Informacja o udziale Polski w pracach Światowej Organizacji Zdrowia. Ministerstwo Zdrowia. <https://www.gov.pl/web/zdrowie>.
- 135 Czapliński, J. (26 lipca 2011). *Nikotyzm w Polsce: Raport dla World Health Organization*. World Health Organization. <https://share.google/4mZblqOuPyzketmAj>.
- 136 Polska Akademia Nauk (3 kwietnia 2023) *Ograniczenie palenia wśród Polaków: rekomendacje ekspertów*. <https://pan.pl/ograniczenie-paleniaw-srod-polakow-rekomendacje-ekspertow/>
- 137 World Health Organization. (3 października 2024). *Status of Payments of Assessed Contributions (vac) as of 31 October 2024*. [https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/status-of-payments-of-assessed-contributions-\(vac\)-as-of-31-october-2024](https://fctc.who.int/resources/publications/m/item/status-of-payments-of-assessed-contributions-(vac)-as-of-31-october-2024)
- 138 Jiyong Jin. (16 grudnia 2024). *China's Foreign Policy and Global Health Leadership*. Think Global Health. <https://www.thinkglobalhealth.org/article/chinas-foreign-policy-and-global-health-leadership>; Reuters. (20 maja 2025). *China to give \$500 million to WHO in next 5 years, official says*. <https://www.reuters.com/business/healthcare-pharmaceuticals/china-give-500-million-who-next-5-years-official-says-2025-05-20/>.
- 139 NIK. (2024). *Wiarygodność informacji w czasie epidemii COVID-19...*, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/zdrowie/zasoby-informacyjne-epidemia-covid-19.html>.
- 140 Przykład: ECDC. (2025). *Mapping surveillance systems for HIV/AIDS in the EU/EEA*. <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/hiv-aids-mapping-surveillance-systems-eu-eea.pdf>
- 141 Komisja Europejska. *EU Vaccines Strategy*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_en.
- 142 Termedia. (2023). *Na wniosek NIK... utylizacja 13,1 mln dawek*. <https://www.termedia.pl/koronawirus/Na-wniosek-NIK-Trybunal-Konstytucyjny-i-CBA-przyjrza-sie-Funduszowi-Przeciwdzialania-COVID-19-%2C53191.html>.
- 143 Global Network for HIA. (2024). *The Four Pillars Model of Health in All Policies*, <https://actionsdg.ctb.ku.edu/wp-content/uploads/2024/2024-Factsheet-GNHIAP-WHOFourPillarsModel.pdf>;
- 144 OECD. (2025). *OECD Economic Surveys: Poland 2025*, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-poland-2025_483d3bb9-en.html.
- 145 Reuters. (2024). *EU court criticises Commission over handling of COVID vaccine contracts*. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-court-criticises-eu-commissions-handling-covid-19-contracts-2024-07-17/>.

