



open eyes
economy summit

INDEKS WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI EDYCJA IV



SGH
120
1906-2026

LEWIATAN

UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE
1925-2025

ifp
instytut
finansów
publicznych

EUROPEAN
FINANCIAL
CONGRESS

ZWIĄZEK
BANKÓW
POLSKICH

INDEKS
WIARYGODNOŚCI
EKONOMICZNEJ
POLSKI
EDYCJA IV

INDEKS

WIARYGODNOŚCI

EKONOMICZNEJ

POLSKI

EDYCJA IV

Zespół Autorów:

Adam Balcer
Bartłomiej Biga
Agnieszka Chłoń-Domińczak
Sławomir Dudek
Tomasz Geodecki
Jakub Głowacki
Maciej Grabowski
Jerzy Hausner (red.)
Jacek Męcina
Leszek Pawłowicz
Marta Penczar
Andrzej Rzońca
Andrzej Sławiński

Wydawca:
Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej

ul. ks. I.J. Skorupki 22, 31-519 Kraków
tel. 12 423 76 05
www.fundacjagap.pl

© Fundacja GAP, Kraków 2025
www.sklep.oees.pl

Skład:
Karolina Korbut

Koordynacja wydania:
Jakub Kędzior

ISBN: 978-83-67140-47-8

Opracowanie odzwierciedla wyłącznie poglądy Autorów.
Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej nie ponosi odpowiedzialności
za sposób wykorzystywania informacji zawartych w opracowaniu.

Creative Commons (CC BY-SA 4.0)

Raport powstał we współpracy z Małopolską Szkołą Administracji Publicznej
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Partnerzy merytoryczni:



Partnerzy wspierający:

Partnerzy główni:



Partnerzy:



Partner medialny:



Spis treści

Wstęp 7

Wprowadzenie 9

Jak powstał Indeks – metodyka 17

Obszar I. Praworządność 21

Znaczenie praworządności dla wiarygodności
ekonomicznej państwa 22

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Praworządność 23

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze

Praworządność 24

Wymiar 1. Sprawność wymiaru sprawiedliwości 24

Wymiar 2. Rzeczywistość prawa 25

Podsumowanie 26

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej 30

Znaczenie swobody działalności gospodarczej
dla wiarygodności ekonomicznej państwa 31

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze

Swoboda działalności gospodarczej 32

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze

Swoboda działalności gospodarczej 33

Wymiar 1. Łatwość 33

Wymiar 2. Wolność 37

Wymiar 3. Warunki 39

Podsumowanie 42

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych 45

Znaczenie wiarygodności finansów publicznych
dla wiarygodności ekonomicznej państwa 46

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze

Wiarygodność finansów publicznych 47

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze

Wiarygodność finansów publicznych 48

Wymiar 1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe
i agencje ratingowe 48

Wymiar 2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł
fiskalnych EU 51

Wymiar 3. Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi	55
Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych	62
Podsumowanie	65

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego 68

Znaczenie stabilności pieniądza i systemu finansowego dla wiarygodności ekonomicznej państwa	69
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze	
Stabilność pieniądza i systemu finansowego	71
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze	
Stabilność pieniądza i systemu finansowego	73
Wymiar 1. Przybliżone miary wiarygodności	73
Wymiar 2. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	75
Wymiar 3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	77
Wymiar 4. Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy	79
Podsumowanie	82

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy 86

Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla wiarygodności ekonomicznej państwa	87
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze	
Ochrona i bezpieczeństwo pracy	91
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze	
Ochrona i bezpieczeństwo pracy	93
Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia	93
Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy	94
Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie	96
Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy	98
Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie	100
Wymiar 6. Dochody z pracy	102
Wymiar 7. Ochrona przed ubóstwem	104
Podsumowanie	105

Obszar VI. Jakość usług publicznych 109

Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa	110
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze	
Jakość usług publicznych	111
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze	
Jakość usług publicznych	112
Wymiar 1. Edukacja	112
Wymiar 2. Zdrowie	114
Wymiar 3. Bezpieczeństwo	117
Wymiar 4. E-administracja	120
Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo	121
Podsumowanie	123

Obszar VII. Klimat i środowisko 126

Znaczenie klimatu i środowiska dla wiarygodności ekonomicznej państwa 127

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze

Klimat i środowisko 128

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze

Klimat i środowisko 129

Wymiar 1. Klimat 129

Wymiar 2. Powietrze 131

Wymiar 3. Odpady 132

Wymiar 4. Woda 134

Wymiar 5. Zasoby 136

Podsumowanie 138

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych 140

Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa 141

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych 142

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych 144

Wymiar 1. Unijny 144

Wymiar 2. Europejski Trybunał Praw Człowieka 145

Wymiar 3. Naruszenie prawa wspólnotowego 146

Podsumowanie 147

Nota metodyczna 149

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych latach – wyniki badania jakościowego¹¹ 154

Metodyka badania jakościowego 155

Najpoważniejsze czynniki zagrożenia 156

Podsumowanie 177

Rekomendacje 182

Bibliografia 189

Biogramy autorów 198

Komentarz ekspertów 206

Wstęp

Przedstawiamy Państwu IV edycję Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski. W tegorocznym opracowaniu rozszerzyliśmy grono analizowanych państw o trzy nowe kraje: Hiszpanię, Litwę oraz Włochy. Dzięki temu Polska została porównana w grupie siedmiu państw.

Partnerami merytorycznymi tegorocznej edycji raportu są: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Konfederacja Lewiatan, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie¹, Instytut Finansów Publicznych, Europejski Kongres Finansowy oraz Związek Banków Polskich.

Przygotowanie raportu było możliwe dzięki wsparciu finansowemu udzielonemu przez: ING Bank Śląski, Multico, Kruk S.A., Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Fundację Stocznia² oraz Soonly Finance.

Współpraca z wymienionymi partnerami obejmowała przedstawienie skróconej wersji raportu podczas XV Europejskiego Kongresu Finansowego w Sopocie (3 czerwca 2025 r.) oraz Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie (16 października 2025 r.). Pełna wersja raportu została zaprezentowana podczas X edycji Kongresu Open Eyes Economy Summit w Krakowie (18 listopada 2025 r.).

Raport przygotował zespół w składzie:

- Adam Balcer, dyrektor programowy, Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego
- dr hab. Bartłomiej Biga, prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak, prof. SGH, prorektorka ds. nauki, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

¹ W imieniu Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie partnerem przedsięwzięcia była Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie.

² Dofinansowano przez Fundację Stocznia ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności w ramach programu „Monitoring, ewaluacje, analizy – MEVA”.

- dr Sławomir Dudek, prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych; Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- dr Tomasz Geodecki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Jakub Głowacki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Maciej Grabowski, prezes zarządu, Centrum Myśli Strategicznych
- prof. dr hab. Jerzy Hausner, przewodniczący Rady Programowej OEES, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej; koordynator projektu, redaktor merytoryczny raportu
- prof. dr hab. Jacek Męcina, Uniwersytet Warszawski; doradca Zarządu Konfederacji Lewiatan
- dr hab. Leszek Pawłowicz, prof. UG, koordynator Europejskiego Kongresu Finansowego, Uniwersytet Gdański
- dr Marta Penczar, dyrektor EKF Research, Centrum Myśli Strategicznych; Uniwersytet Gdański
- dr hab. Andrzej Rzońca, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- prof. dr hab. Andrzej Sławiński, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- Monika Liszewska, EKF Research, Centrum Myśli Strategicznych – uczestniczyła w opracowaniu wyników eksperckich badań jakościowych
- Zuzanna Żabicka, EKF Research, Centrum Myśli Strategicznych – uczestniczyła w opracowaniu wyników eksperckich badań jakościowych

Dziękujemy licznemu gronu ekspertów – przedstawicielom społeczności akademickiej, organów administracji publicznej, instytucji pozarządowych, sektora finansowego, firm konsultingowych i organizacji zrzeszających przedsiębiorców, którzy podzielili się swoją wiedzą i opiniami w trakcie badań jakościowych.

Wprowadzenie

Inwestycje są najlepszym wskaźnikiem skuteczności polityki gospodarczej rządu. Ich wielkość mówi więcej o jej wiarygodności niż rankingi konkurencyjności lub prognozy zmian wydajności. Każdej podejmowanej przez rząd decyzji powinno towarzyszyć pytanie „Czy będzie to sprzyjało wzrostowi inwestycji?”

(Giordano i in., 2025)

Podobnie jak w poprzednich edycjach raportu „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski”, także tegoroczne wydanie koncentruje się głównie na jakości prowadzonych w Polsce polityk publicznych. Zawarte w nim wskaźniki ekonomicznej wiarygodności Polski przedstawiane są, jak zwykle, na tle analogicznych wskaźników obliczanych dla innych państw Europy Środkowej (Czech, Słowacji, Węgier i Rumunii). Z ekonomicznego punktu widzenia Europa Środkowa stanowi obszar homogeniczny. Tworzą go gospodarki wcześniej centralnie planowane, które dzięki liberalizacji i włączeniu w europejskie sieci produkcyjne przekształciły się w gospodarki, których głównym motorem wzrostu stał się eksport dóbr pośrednich (Hagemejer i Mućk, 2019).

W tym roku do panelu analizowanych gospodarek dodaliśmy Włochy, Hiszpanię i Litwę. Włączenie Hiszpanii i Włoch wynikało głównie z faktu, że z biegiem czasu w Europie Środkowej będą stopniowo wyczerpywać się możliwości modelu wzrostu opartego na eksporcie w ramach międzynarodowych sieci wytwórczych. Przyczyną tego zjawiska są rosnące koszty pracy oraz szybkie starzenie się społeczeństw. W tej sytuacji kraje Europy Środkowej staną przed podobnym wyzwaniem jak pozostałe kraje Unii Europejskiej – koniecznością przezwyciężenia pułapki przedłużającej się dominacji tradycyjnych branż produkcji przemysłowej i niedostatecznego rozwoju branż zaawansowanych technologicznie (Fuest i in., 2024). Dodając do grupy analizowanych gospodarek Litwę, włączyliśmy do naszego panelu państwo reprezentujące region bałtycki, charakteryzujące się prowadzeniem odpowiedzialnej polityki fiskalnej.

Motywacje stojące za sporządzaniem raportów Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski

Pojęcie *wiarygodność ekonomiczna państwa* interpretujemy w dwojaki sposób. Pierwszy wymiar jest oczywisty – chodzi o ocenę, czy polityka gospodarcza sprzyja efektywności gospodarki i jej pozostawianiu na ścieżce stabilnego wzrostu. Drugi wymiar naszego rozumienia tego terminu odnosi się do oceny, czy decyzje dotyczące polityki gospodarczej są podejmowane w sposób zgodny z zasadami funkcjonowania demokratycznego państwa. Wynika to z przekonania, że tylko demokracja stwarza warunki, w których polityka gospodarcza w długim okresie prowadzona jest w interesie wszystkich grup społecznych i uwzględnia dobrobyt przyszłych pokoleń.

Przykładem negatywnych skutków ograniczania demokracji były zmiany, jakie nastąpiły w polityce fiskalnej w Polsce po 2015 r., gdy polityka fiskalna stała się procykliczna, a rosnąca część wydatków rządowych była realizowana poza demokratyczną kontrolą Sejmu, co przyczyniło się do nadmiernego wzrostu długu publicznego.

Sytuacja ta nie była jedynie efektem nadzwyczajnych okoliczności związanych z wybuchem epidemii COVID-19. W dużej mierze stanowiła konsekwencję trwającego wówczas w Polsce – podobnie jak wcześniej w Turcji i na Węgrzech – procesu przekształcania demokracji parlamentarnej w demokrację fasadową, w której polityka pieniężna i fiskalna przestają pełnić funkcję instrumentów stabilizowania gospodarki. Zamiast tego stają się narzędziami realizacji doraźnych celów politycznych, głównie na drodze podejmowania ekspansji monetarnej i fiskalnej w celu maksymalizowania bieżącej konsumpcji i uzyskiwania w ten sposób politycznego poparcia dla przekształcania faktycznej demokracji w demokrację fasadową (Góralczyk, 2019; Scheppele, 2024).

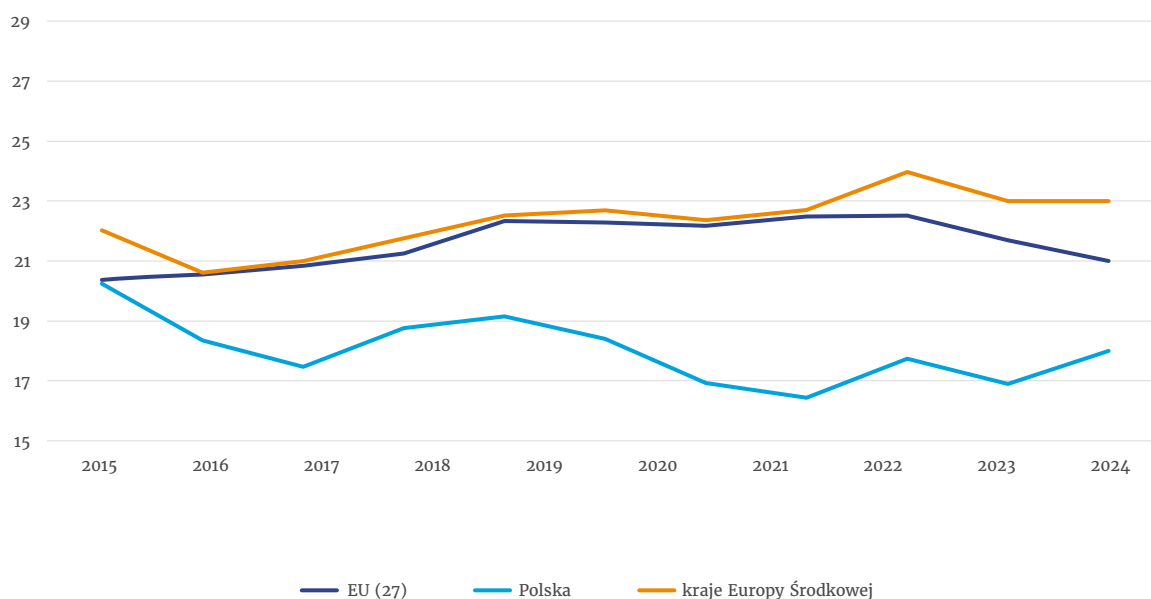
Populiści wierzyli, że ekspansywna polityka monetarna i fiskalna przyniesie szybką poprawę koniunktury, co przełoży się na wzrost inwestycji. W rzeczywistości jednak chaotyczny sposób prowadzenia szeregu polityk publicznych doprowadził do wzrostu ogólnej niepewności dotyczącej przyszłego biegu zdarzeń w gospodarce, co spowodowało spadek inwestycji prywatnych w Polsce do poziomu wyraźnie niższego niż w innych krajach naszego regionu i całej Unii Europejskiej (Hagemejer i in., 2021).

Znaczny i trwały spadek inwestycji w kraju, którego społeczeństwo szybko się starzeje, niesie ryzyko powstania sytuacji, w której wzrost wydajności przestanie rekompensować spadek liczby przepracowanych godzin w gospodarce. Z czasem będzie to oznaczało wyhamowanie procesu realnej konwergencji – naszego gospodarczego doganiania państw wysoko rozwiniętych.

Fakt, że proces realnej konwergencji trwa w Polsce nieprzerwanie od 30 lat, sprawił, że zaczęto go traktować jako coś oczywistego i naturalnego. W rzeczywistości jednak trwały spadek inwestycji może to zmienić. Proces realnej konwergencji zostanie odwrócony.

Znaczenie wiarygodności polityk publicznych dla poziomu inwestycji w danym kraju obrazują wyniki badań empirycznych, wskazujące na charakteryzującą różne kraje sztywność poziomu minimalnej stopy zwrotu z inwestycji (ang. *hurdle rate*), która skłania przedsiębiorstwa do ich podejmowania. Intuicyjnie zakładamy, że poziom minimalnej stopy zwrotu z inwestycji obniża się wraz ze spadkiem krótkoterminowych stóp procentowych i wzrostem indeksów na giełdzie. W praktyce jednak tak nie jest. Minimalne wymagane stopy zwrotu, skłaniające przedsiębiorstwa do zwiększania inwestycji, mogą nie obniżać się nawet w okresach spadku krótkoterminowych stóp procentowych i wzrostu indeksów giełdowych, powodujących obniżanie się kosztu

WYKRES 1. Stopa inwestycji (proc. PKB)



Źródło: S. Kluza, *Public Policies and Private Sector Investments [w:] Redefining Economic Credibility: Governance, Institutions, and the Challenge of Populism*, wyd. Routledge (książka OEEŚ w przygotowaniu)

pozyskiwania kapitału na rynku akcji (Edwards i Lane, 2022; Fukui, Gormssen i Huber, 2024; Callahan i Msuboussin, 2024).

Relatywna sztywność minimalnej wymaganej przez przedsiębiorstwa stopy zwrotu z inwestycji ilustruje, jak duży wpływ na kształtowanie się w danym kraju stopy inwestycji ma premia za ryzyko, na którą decydujący wpływ ma wiarygodność prowadzonych przez rząd polityk publicznych. Fakt ten ma kluczowe znaczenie jako motywacja dokonywanych przez nas analiz jakości prowadzonych w Polsce polityk publicznych. Poziom inwestycji w sektorze prywatnym, od którego zależy podtrzymanie procesu realnej konwergencji, z natury rzeczy zależy od wiarygodności nie tylko polityki pieniężnej i fiskalnej, ale także wszystkich pozostałych polityk publicznych, które analizujemy co roku w naszym raporcie.

Długoterminowe konsekwencje rządów populistów

Od końca 2023 r. sytuacja w Polsce uległa zmianie. Pojawiła się szansa na powrót do polityki gospodarczej, której celem jest utrzymywanie równowagi w gospodarce i poprawa jej efektywności. Niestety, podobnie jak w przypadku innych państw, mających za sobą długi okres sprawowania władzy przez populistów, powrót do takiego stanu rzeczy okazuje się trudny.

Bardzo trudny jest nie tylko powrót do rządów prawa (Scheppele, 2024; Sadurski, 2018), lecz także uporządkowanie finansów publicznych po długim okresie prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, czego najbardziej jaskrawym przykładem była bezprecedensowa skala wydatków rządu dokonywanych poza kontrolą parlamentarną przez dwie rządowe instytucje finansowe – Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju. Wydatki te były w dużej części finansowane przez emisję obligacji obu instytucji, co z oczywistych

względów zwiększa dzisiaj koszty obsługi długu publicznego.

Skutki radykalnego pogorszenia się sytuacji w finansach publicznych mogą tym razem okazać się znacznie poważniejsze niż w przeszłości, biorąc pod uwagę rosnące prawdopodobieństwo trwałego obniżania się potencjalnego tempa wzrostu w Europie Środkowej (Livorova i in., 2024; Slacik, 2024). Oznacza to bowiem, że krajom regionu będzie coraz trudniej „wyrastać” z długu publicznego. Może to w przyszłości prowadzić do rosnącej premii za ryzyko na rynku obligacji skarbowych oraz zwiększania się kosztów obsługi długu publicznego.

Przykład Włoch pokazuje, że przy niedostatecznym tempie wzrostu PKB nawet wieloletnie utrzymywanie dodatniego pierwotnego salda budżetu nie umożliwia znaczącego zmniejszenia relacji długu publicznego do PKB (Secchi, 2025). Warto dodać, że działo się to pomimo tego, że poza krótkim okresem kryzysu na rynku długu publicznego w strefie euro w latach 2010–2012, Włochy mogły – w przeciwieństwie do Polski – odnosić cały czas korzyści z niskiego poziomu stóp procentowych w strefie euro.

Na ile wnioski raportu Enrico Letty i Mario Draghiego odnoszą się do Polski?

W starzejącym się społeczeństwie, w którym maleje liczba przepracowanych godzin, tempo wzrostu gospodarczego zależy od unowocześniania jego gospodarki, dzięki wdrażaniu do produkcji nowych, coraz nowocześniejszych technologii, co umożliwia utrzymanie odpowiednio wysokiego tempa wzrostu wydajności.

W ostatnich dwóch dekadach w krajach UE – za wyjątkiem krajów skandynawskich – proces unowocześniania gospodarek państw członkowskich wyraźnie spowolnił. Nowe branże wytwórczości rozwijały się w UE zdecydowanie

wolniej niż w Stanach Zjednoczonych. W efekcie coraz częściej pojawia się stwierdzenie, że główne gospodarki Europy utknęły w ostatnim dwudziestoleciu w pułapce dominacji tradycyjnych przemysłów (ang. *middle-technology trap*), czego spektakularnym przejawem było w ciągu ostatnich dwóch dekad niższe niż w gospodarce amerykańskiej tempo wzrostu wydajności, a tym samym także niższe niż w Stanach Zjednoczonych tempo wzrostu gospodarczego (IMF, 2024).

Sygnałem alarmowym, mówiącym o konieczności wyrwania się Europy z pułapki dominacji tradycyjnych, relatywnie mniej wydajnych branż wytwórczości, były opublikowane w zeszłym roku raporty Enrico Letty i Mario Draghiego (European Commission, 2024).

Recepty na unowocześnienie struktury branżowej gospodarek Europy

Europa dysponuje wprawdzie źródłami sfinansowania wzrostu inwestycji, jednak polityka gospodarcza większości państw członkowskich ani nie stworzyła dostatecznych bodźców sprzyjających większej innowacyjności ich gospodarek, co zwiększyłoby popyt na inwestycje, ani nie sprzyjała skutecznie wzrostowi podaży kapitału wysokiego ryzyka w postaci funduszy *private equity* i *venture capital*, które są niezbędnym źródłem finansowania firm zajmujących się tworzeniem i wdrażaniem nowych technologii.

Niedostateczne bodźce i warunki instytucjonalne, które byłyby potrzebne dla skuteczności polityki promowania innowacyjności, spowodowały, że w znacznie mniejszym od wcześniejszych zamierzeń stopniu bodźcami wzrostu gospodarczego w Europie stała się transformacja klimatyczna i informatyczna. Przykładem jest rosnąca zależność transformacji klimatycznej od importu z Chin, co skutkowało powstaniem

mniej liczby „zielonych” miejsc pracy niż wcześniej oczekiwano. Znamienna jest także rosnąca zależność europejskiego przemysłu samochodowego od importu amerykańskiej elektroniki i oprogramowania. Powszechnie zauważalne stało się zapóźnienie Europy, zwłaszcza w stosunku do Chin, w produkcji samochodów elektrycznych (McKinsey, 2025).

Przepływ czynników produkcji do branż wysokich technologii opóźnia nie tylko niższa innowacyjność europejskich firm, co obniża opłacalność i skalę podejmowanych przez nie inwestycji. Duży udział ma w tym także od dawna zdiagnozowany nadmiernie duży udział banków komercyjnych w europejskim systemie finansowym (European Systemic Risk Board, 2014). Kredyty bankowe nie nadają się jako źródło finansowania innowacji i postępu technologicznego. Po pierwsze, banki są instytucjami podejmującymi ryzyko na własny rachunek, więc nie stać ich na podejmowanie dużego ryzyka związanego z finansowaniem innowacji. Po drugie, banki pozostają niezmiennie przeciwnie zwiększaniu ich wymogów kapitałowych. Pozwoliłoby to im wprowadzić na zwiększenie podejmowanego ryzyka, ale dla banków kluczowe jest to, że musiałyby zmniejszyć wielkość stosowanych dźwigni, co obniżyłoby ich stopy zwrotu z kapitału.

W takiej sytuacji szczególnie niekorzystny dla wzrostu gospodarczego w Europie jest niski poziom rozwoju europejskiego rynku kapitałowego. Mniej istotne stają się już nawet to, że europejski rynek akcji jest zlepkim stosunkowo płytkich i mało płynnych rynków giełdowych. Chodzi tu przede wszystkim o niedostateczny dostęp europejskich firm technologicznych do finansowania przez fundusze *private equity* (PE) i *venture capital* (VC). Znamienną konsekwencją tej sytuacji jest przenoszenie się wielu europejskich firm technologicznych do Stanów Zjednoczonych, gdzie znajdują znacznie łatwiejszy dostęp do obu form finansowania i do znacznie większych rynków zbytu.

Głównym problemem Europy jest to, że wspomniana wcześniej dominacja tradycyjnych branż przemysłu doprowadziła do powstania negatywnego sprzężenia pomiędzy malejącą stopą zwrotu z inwestycji a ich zmniejszającą się wielkością. Sprzężenie to mogłoby zostać przełamane jedynie przez wzrost udziału w gospodarce europejskiej spółek technologicznych, oferujących wyższe stopy zwrotu z inwestycji. Taki rozwój zwiększyłby wielkość inwestycji i powstrzymałby obniżanie się tempa wzrostu wydajności w Europie.

Oba przywołane raporty zwracają uwagę na fakt, że niższa zyskowność europejskich przedsiębiorstw, reprezentujących głównie tradycyjne branże przemysłu, oraz niski poziom rozwoju europejskich rynków kapitałowych powodują, że oszczędności europejskie nie są wykorzystywane na finansowanie rozwoju nowoczesnych przemysłów, ponieważ lokowane są albo na depozytach bankowych, albo na amerykańskim rynku kapitałowym oferującym wyższe stopy zwrotu.

W sytuacji, gdy relatywnie niższa zyskowność europejskich spółek giełdowych oznacza niższe niż w USA wyceny spółek, europejskie spółki technologiczne często decydują się na notowanie na amerykańskich, a nie europejskich rynkach giełdowych, co oczywiście zmniejsza to koszt pozyskania kapitału. O skali tego zjawiska świadczy fakt, że na rynek amerykański przenoszą się także skandynawskie firmy technologiczne, mimo że właśnie w krajach skandynawskich funkcjonują relatywnie najlepiej rozwinięte w UE rynki kapitałów (Agence France Trésor, 2024).

Przenoszenie się europejskich firm technologicznych do USA utrwała sytuację, w której europejskie rynki kapitałowe pozostają relatywnie płytsze, i tym samym mniej atrakcyjne niż rynek amerykański (tamże). Receptą na stopniową poprawę sytuacji byłoby stworzenie wspólnego europejskiego rynku kapitałowego, jednakże postulat ten od lat pozostaje na liście

niedokończonych – a właściwie nierozpoczętych – europejskich reform.

Wymowną ilustracją dystansu dzielącego Europę i USA jest sytuacja z 2024 r., gdy w USA funkcjonowało 690 spółek technologicznych o wartości rynkowej przekraczającej 1 mld dol., podczas gdy w Europie było ich tylko 107 (Barnett, Fairless i Luhnov, 2025). Skalę potrzebnej zmiany obrazuje fakt, że dwie trzecie debiutów giełdowych europejskich spółek technologicznych dokonuje się na rynku amerykańskim, a skala inwestycji dokonywanych przez fundusze VC jest w USA dziesięciokrotnie większa niż w UE (Deutsche Bank, 2024).

Główną rekomendacją obu raportów jest pogłębienie gospodarczej integracji Europy w ramach Wspólnego Rynku. Skalę istniejących wciąż różnorodnych barier, ograniczających handel pomiędzy krajami członkowskimi UE, ilustruje fakt, że wpływ tych barier jest równoważny sytuacji, w której kraje UE stosowały wobec siebie wzajemnie cła w wysokości 45 proc. w przypadku dóbr przemysłowych oraz 110 proc. w przypadku usług (Draghi, 2025). Obie wielkości obrazują potencjał wzrostu, jaki mogłoby przynieść dokończenie procesu tworzenia Wspólnego Rynku w Europie.

Dodajmy jednak od razu, że fundusze VC same w sobie nie stanowią lekarstwa na zwiększenie innowacyjności określonej gospodarki. Ich liczba i skala działalności rosną dopiero, gdy w danym kraju pojawia się odpowiednia podaż innowacji – przede wszystkim dzięki stworzeniu systemu bodźców motywujących uczelnie do prowadzenia badań podstawowych, które po latach przynoszą technologie stwarzające możliwość ich komercjalizacji przez start-upy. Ilustracją tej zależności jest fakt, że program Yozma, który przyspieszył w Izraelu powstawanie dużego sektora funduszy VC, co ułatwiło kapitałowi zagranicznemu inwestowanie w izraelskie startupy, został uruchomiony w latach 90., czyli dopiero dwie dekady po utworzeniu sławnego Urzędu Głównego Naukowca (*Chief Scientist*

Office), którego granty współfinansowały badania nad nowymi technologiami (Avnimelech i Teubal, 2003; Singer, 2009).

Polska: ryzyko spowolnienia procesu realnej konwergencji

Nasza gospodarka stanowi integralną część gospodarki europejskiej, a nasz dotychczasowy sukces gospodarczy wynikał w decydującej mierze stąd, że Polska została włączona w europejskie sieci wytwórcze (Landesman i Stölinger, 2018). Połowę naszego eksportu – będącego głównym motorem naszego wzrostu gospodarczego (Hagemejer i Mućk, 2019) – od dawna stanowią dobra pośrednie wytwarzane w polskich filiach międzynarodowych firm. W takiej sytuacji utknięcie Europy w pułapce dominacji tradycyjnych branż wytwórczości wpływa bezpośrednio na perspektywy rozwojowe także Polski.

Drugą przyczyną jest ryzyko utknięcia Polski w „pułapce niepełnej realnej konwergencji” – jak trafnie i obrazowo określili tę sytuację ekonomiści banku ING (2024). Źródła ryzyka trwałego obniżenia się tempa wzrostu gospodarczego w Polsce są analogiczne jak w innych krajach UE. W Polsce wprawdzie pojawiły się fundusze VC, jednak rozwój tego sektora w dużej mierze zależy od wzrostu wydatków na szkolnictwo wyższe i badania podstawowe, aby mogła powstać odpowiednio duża liczba innowacji stwarzających szanse na ich komercjalizację.

Wspólnym mianownikiem przy podejmowaniu decyzji mających poprawiać jakość poszczególnych polityk publicznych, powinno być zamieszczone w cytowanym wcześniej fragmencie analizy McKinsey pytanie: „Czy będzie to sprzyjało wzrostowi inwestycji?”. Pytanie to jest zasadne w odniesieniu do wszystkich polityk publicznych, ponieważ każda z nich może przyczynić się do poprawy ogólnej wiarygodności

ekonomicznej Polski, co ostatecznie przekłada się na stopę inwestycji.

Mimo że wydaje się to oczywiste, warto podkreślić, że dokonywaniu zmian w sposobie prowadzenia poszczególnych polityk publicznych powinno towarzyszyć stałe prowadzenie autentycznego dialogu społecznego, wyjaśniającego opinii publicznej podejmowane decyzje. Do takiego dialogu potrzebny jest jednak rządowi partner – nie w postaci anonimowych (de facto) mediów „społecznościowych”, skupionych głównie na promowaniu się poprzez podsycanie emocji, lecz w postaci organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Tylko aktywność obywatelska – jak opisują to Daron Acemoglu i James Robinson w swojej znanej książce *Wąski korytarz* – stwarza bowiem warunki dla przetrwania demokracji (Acemoglu i Robinson, 2020).

Potrzeba podjęcia proaktywnej polityki promowania innowacyjności w polskiej gospodarce

Polityka pieniężna i fiskalna są oczywiście bardzo ważnymi elementami polityki gospodarczej, ale ich zadaniem jest stabilizowanie gospodarki. Jeśli jakiś kraj chce liczyć na przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego i poprawę swej konkurencyjności, to kluczowa jest w tym względzie polityka promowania innowacji (Gabai, 2025)

Polska musi mierzyć się z dwoma wielkimi wyzwaniami. Pierwszym jest spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego wynikające z szybkiego starzenia się społeczeństwa. Drugim – zagrożenie egzystencjalne związane z wojną prowadzoną przez Rosję przeciwko Ukrainie, która może przekształcić się w wojnę także przeciwko innym krajom UE, w tym zwłaszcza przeciwko Polsce. Z przytoczonych względów polityka

promowania innowacyjności powinna być traktowana jako cel absolutnie priorytetowy – ponieważ jej prowadzenie jest niezbędnym warunkiem zapobieżenia spadkowi tempa wzrostu gospodarczego i zmodernizowania sił zbrojnych w celu zapewnienia wystarczającej siły odstraszania.

Sytuacja Polski jest pod pewnymi względami podobna do sytuacji Izraela w końcowych latach 60., kiedy to na skutek embarga Francji na eksport broni Izrael – będący wówczas krajem o gospodarce opartej głównie na tradycyjnych branżach przemysłu – stanął wobec egzystencjalnego zagrożenia. Izrael nie miał innego wyjścia, jak zacząć prowadzić politykę promowania innowacji, by zmodernizować gospodarkę i siły zbrojne (Peres, 2017). Po latach, gdy ryzyko egzystencjalne osłabło, ponieważ Izrael uzyskał przewagę technologiczną w stosunku do innych państw regionu, nowe rozwiązania technologiczne tworzone głównie dla przemysłu cywilnego, gdzie przynosiły większe dochody dla przedsiębiorstw i bardziej przyczyniały się do wzrostu zamożności całego społeczeństwa. Mierząc się z podobnymi wyzwaniem, Polska powinna pójść za przykładem Izraela – modernizując gospodarkę i siły zbrojne poprzez uczynienie z polityki innowacyjnej głównego priorytetu swojej polityki gospodarczej (European Commission, 2018).

Doświadczenia państw, które od dawna prowadzą skuteczną politykę wspierania innowacyjności gospodarki, pokazują, że kluczem do sukcesu jest promowanie powstawania nowych technologii umożliwiających tworzenie nieistniejących wcześniej dóbr i usług. Takie działania dają największe szanse na utrzymanie odpowiedniego tempa wzrostu wydajności, a tym samym wzrostu PKB. Potwierdzają to jednoznacznie doświadczenia związane z funkcjonowaniem amerykańskiej DARPy, utworzonej w 1958 r., izraelskiej CSO i fińskiej SINTRA, utworzonych w 1968 r., a także późniejsze doświadczenia innych krajów, a w tym zwłaszcza Korei Południowej i państw skandynawskich.

Nie ma idealnego, uniwersalnego ekosystemu instytucji i bodźców, które najlepiej sprzyjałyby innowacyjności gospodarki w każdym kraju – zależy to od wielu czynników, łącznie z historią danego państwa (Bar-El, Bentolila i Schwartz, 2019). Niemniej jednak, analizując doświadczenia państw odnoszących największe sukcesy w promowaniu innowacyjności, można wyróżnić dwie kluczowe cechy, które powinien spełniać skuteczny ekosystem wspierania innowacji.

Po pierwsze, agencja wspierania innowacji powinna być niezależna od rządu. Krótki horyzont decyzyjny rządów sprawia, że ich wpływ na decyzje takiej agencji prowadzi do wspomagania głównie istniejących już branż wytwórczości. To zaś może prowadzić wprost do utknięcia w pułapce dominacji tradycyjnych branż przemysłu (Münchau, 2024).

Po drugie, w gronach oceniających zgłaszane projekty powinni zasiadać w zdecydowanej większości pracownicy akademicy reprezentujący nauki przyrodnicze, przy czym każdy z nich powinien odpowiadać za relatywnie niewielką liczbę projektów, aby móc je dogłębnie ocenić. Niedostatek przedstawicieli nauk przyrodniczych w gronach oceniających przedkładane granty obniża z natury rzeczy skuteczność działania określonej agencji promowania innowacji.

Oba warunki spełnia amerykańska DARPA. W rosnącym stopniu zaczyna je spełniać Europejska Rada ds. Innowacji (European Innovation Council), która w zamierzeniu ma wzorować się na zasadach funkcjonowania DARPA (Fuest i in., 2024).

Jak powstał Indeks – metodyka

Indeks wiarygodności ekonomicznej w tegorocznej edycji został przygotowany dla ośmiu krajów: **Polski, Czech, Hiszpanii, Litwy, Rumunii, Słowacji, Węgier i Włoch**. Poszerzyliśmy tym samym zestaw krajów o Hiszpanię, Włochy (przedstawiciele krajów Europy Południowej) oraz Litwę (przedstawiciela krajów bałtyckich), co pozwoliło uzyskać pełniejszy obraz zróżnicowania regionalnego w obrębie Unii Europejskiej. Włączenie tych państw umożliwiło porównanie nie tylko odmiennych modeli gospodarczych, lecz także różnic w zakresie stabilności instytucjonalnej, jakości polityk publicznych oraz poziomu zaufania inwestorów. Dzięki temu tegoroczna edycja Indeksu dostarcza bardziej zrównoważonego i reprezentatywnego obrazu wiarygodności ekonomicznej w skali europejskiej, uwzględniając zarówno kraje o ugruntowanej pozycji gospodarczej, jak i te wciąż nadrabiające dystans rozwojowy.

Analizę porównawczą przeprowadzono w ośmiu obszarach życia społecznego i gospodarczego, na które składały się 33 wymiary oceny. Ich układ jest przedstawiony na schemacie 1. Procedura tworzenia Indeksu składała się z kilku etapów. Pierwszym krokiem było zebranie dostępnych i rzetelnych mierników, które mogłyby możliwie obiektywnie sparametryzować problem wiarygodności ekonomicznej we wszystkich ośmiu analizowanych krajach. Wyselekcjonowano w tym celu blisko 90 wskaźników, które pochodzą z różnorodnych krajowych i międzynarodowych baz danych. Zostały one poddane 2-stopniowej procedurze weryfikacji polegającej w szczególności na:

1. obliczeniu **współczynnika zmienności** w latach 2008–2024 według wzoru:

$$V = \frac{s}{\bar{x}}$$

gdzie: s – odchylenie standardowe, $\bar{x}$ – średnia arytmetyczna

Niski współczynnik zmienności był podstawą do odrzucenia miernika, ponieważ nie różnicował obserwowanego zjawiska w czasie i tym samym nie posiadał odpowiedniej wartości informacyjnej;

2. przeprowadzeniu **analizy korelacji** między wszystkimi wskaźnikami, co pozwoliło odrzucić mierniki silnie ze sobą powiązane, niosące tę samą lub podobną wartość informacyjną.

Pozytywnie oceniono **88 wskaźników**, z których każdy został zaklasyfikowany jako **stymulant** (wzrost jego wartości oznacza pozytywny wpływ na poziom wiarygodności ekonomicznej) lub **destymulant** (wzrost jego wartości oznacza negatywny wpływ na poziom wiarygodności ekonomicznej). Mierniki zostały poddane **normalizacji** zgodnie ze wzorem:

$$x' = \frac{x - \text{mediana}}{\text{odchylenie ćwiartkowe}}$$

gdzie: x' – wartość znormalizowana,
 x – wartość źródłowa wskaźnika

Umożliwiło to wzajemne porównanie wskaźników wyrażonych w różnych jednostkach pomiaru. Wartości znormalizowane stanowiły podstawę zbudowania subindeksów w poszczególnych wymiarach i obszarach, a następnie końcowego

indeksu wiarygodności ekonomicznej. Subindeksy zbudowane zostały przy wykorzystaniu wag przydzielanych poszczególnym wskaźnikom i wymiarom. Indeks całkowity powstał poprzez nadanie odpowiednich wag obszarom analizy (tabela 1). Informacje dotyczące wag przyjętych do obliczeń poszczególnych wymiarów i mierników zawarte są w analizach poszczególnych obszarów.

TABELA 1. Wagi przydzielone obszarom analizy wiarygodności ekonomicznej państwa (w proc.)

Obszar	Waga
I. Praworządność	10
II. Swoboda działalności gospodarczej	10
III. Wiarygodność finansów publicznych	20
IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego	20
V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy	10
VI. Jakość usług publicznych	10
VII. Klimat i środowisko	10
VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	10

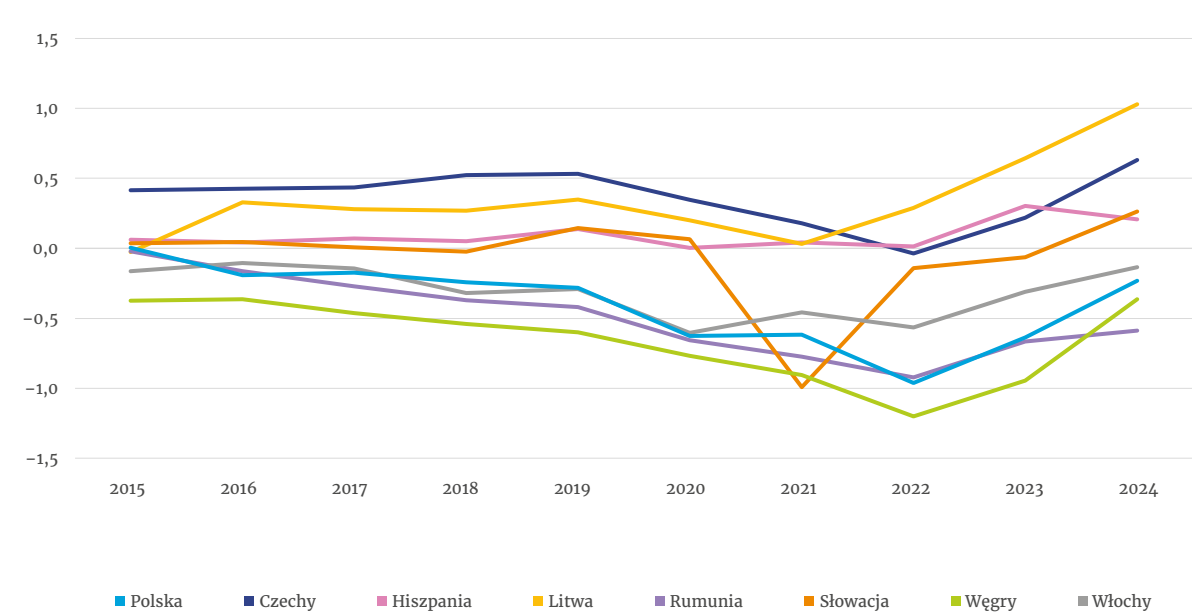
Źródło: opracowanie własne

SCHEMAT 1. Układ obszarów i wymiarów oceny indeksu wiarygodności ekonomicznej krajów

Praworządność	Swoboda działalności gospodarczej	Wiarygodność finansów publicznych	Stabilność pieniądza i systemu finansowego	Ochrona i bezpieczeństwo pracy	Jakość usług publicznych	Klimat i środowisko	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych
Sprawność wymiaru sprawiedliwości	Łatwość	Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe	Przybliżone miary wiarygodności	Prawna ochrona zatrudnienia	Edukacja	Klimat	Unijny
Rządy prawa	Wolność	Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE	Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	Bezpieczeństwo i warunki pracy	Bezpieczeństwo zdrowotne	Powietrze	Europejski Trybunał Praw Człowieka
	Warunki	Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi	Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	Niestandardowe zatrudnienie	Bezpieczeństwo publiczne	Odpady	Naruszenie Prawa Wspólnotowego
		Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego	Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy	Zaangażowanie na rynku pracy	E-administracja	Woda	
				Uczenie się przez całe życie	Cyberbezpieczeństwo	Zasoby	
				Dochody z pracy			
				Ochrona przed ubóstwem			

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 1. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa



Źródło: opracowanie własne

TABELA 2. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,01	-0,18	-0,15	-0,23	-0,26	-0,64	-0,61	-0,94	-0,64	-0,21
Czechy	0,40	0,42	0,44	0,54	0,55	0,35	0,18	-0,04	0,20	0,59
Hiszpania	0,08	0,05	0,08	0,06	0,16	-0,02	0,03	0,00	0,32	0,29
Litwa	0,00	0,38	0,33	0,32	0,38	0,19	0,02	0,26	0,66	1,09
Rumunia	-0,14	-0,14	-0,23	-0,33	-0,38	-0,63	-0,77	-0,91	-0,66	-0,56
Słowacja	-0,06	0,10	0,08	0,03	0,18	0,08	0,12	-0,14	-0,03	0,30
Węgry	-0,39	-0,38	-0,49	-0,57	-0,63	-0,80	-0,94	-1,23	-0,98	-0,38
Włochy	-0,16	-0,10	-0,13	-0,30	-0,28	-0,62	-0,47	-0,57	-0,34	-0,13

Źródło: opracowanie własne

Końcowa wartość indeksu jest syntetyczną informacją o tym, jakie zmiany nastąpiły w danym roku w porównaniu do przeciętnego poziomu wszystkich 8 krajów. **Ujemna wartość indeksu oznacza regres** w stosunku do wartości przeciętnej z lat 2008–2024, **dodatnia wartość indeksu oznacza poprawę** w stosunku do tak określonej wartości przeciętnej, natomiast **0 oznacza brak obserwowanych zmian**.

Wyniki w tabelach zostały przedstawione za pomocą mapy ciepła, gdzie odcień zielony oznacza podniesienie wiarygodności państwa, a czerwony jej obniżenie.



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów

Znaczenie praworządności dla wiarygodności ekonomicznej państwa

W ostatnich latach jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla praworządności w Polsce – a przez to i dla wiarygodności ekonomicznej państwa – stało się masowe kwestionowanie statusu sędziów. Wciąż nierozwiązany konflikt wokół legalności powołań dokonanych przez zreformowaną Krajową Radę Sądownictwa prowadzi do systemowego podważania auto-

rytetu całego wymiaru sprawiedliwości. Szczególnie niepokojące jest to, że wątpliwości dotyczą także składu Sądu Najwyższego, co otwiera drogę do kwestionowania prawomocności rozstrzygnięć wyborczych, a więc uderza bezpośrednio w fundamenty legitymizacji władzy publicznej.

Z punktu widzenia gospodarki oznacza to stały wzrost niepewności instytucjonalnej. Orzeczenia wydawane przez sądy mogą być w każdej chwili podważane nie ze względu na merytoryczne błędy, ale z uwagi na kwestionowany status ich autorów. W sposób bardzo niebezpieczny zaburza to przewidywalność działania systemu

prawnego. W skrajnym przypadku może to prowadzić do powstania dwóch obieguw prawnych – jednego uznającego sędziów powołanych po 2018 r. za pełnoprawnych oraz drugiego kwestionującego ich status. Tak niestabilna sytuacja ustrojowa nie tylko pogłębia kryzys zaufania do państwa, ale również zniechęca do długoterminowych inwestycji i ogranicza gotowość do podejmowania ryzyka gospodarczego.

Orzeczenia wydawane przez sądy mogą być w każdej chwili podważane nie ze względu na merytoryczne błędy, ale z uwagi na kwestionowany status ich autorów. W sposób bardzo niebezpieczny zaburza to przewidywalność działania systemu prawnego.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Praworządność

Warto zauważyć, że w IV edycji Indeksu niektóre wskaźniki dotyczące praworządności uległy poprawie – szczególnie w obszarze państwa prawa. Trzeba jednak podkreślić, że zmiany te nie są efektem głębokich reform systemowych, ale raczej sygnałem rosnącego zaufania części ekspertów, na których opiniach opiera się metodologia Rule of Law Index opracowywana przez World Justice Project. Wskaźniki te bazują bowiem na kwestionariuszach eksperckich. Ich wyniki należy więc interpretować ostrożnie – jako odzwierciedlenie oczekiwań, a niekoniecznie dowód rzeczywistej poprawy stanu praworządności.

Tym samym, choć tegoroczne dane dają pewne podstawy do ostrożnego optymizmu, nie należy zapominać, że problemy strukturalne – w tym właśnie podważanie statusu sędziów – pozostają nierozwiązane. Utrzymywanie się tego stanu skutkuje trwałym obniżeniem wiarygodności państwa jako partnera gospodarczego, co czyni Polskę bardziej podatną na zewnętrzne wstrząsy i ogranicza jej potencjał rozwojowy. Odbudowa autorytetu sądów i powrót do pełnej przejrzystości oraz legalizmu w ich obsadzie pozostaje więc nie tylko wymogiem konstytucyjnym, ale też kluczowym warunkiem przywrócenia zaufania – tak obywateli, jak i inwestorów – do instytucji państwa.

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Praworządność (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Sprawność wymiaru sprawiedliwości	50
2. Rządy prawa	50

Źródło: opracowanie własne

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze Praworządność (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Sprawność wymiaru sprawiedliwości	Terminowość postępowań cywilnych	50
	Skuteczność egzekucji wyroków	50
2. Rządy prawa	Egzekwowanie przepisów	30
	Ograniczenia uprawnień rządu	40
	Poziom otwartości rządu	30

Źródło: opracowanie własne

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

W wymiarze **sprawności wymiaru sprawiedliwości** nasze opracowanie korzysta z danych Rule of Law Index. Pierwszy wskaźnik dotyczy terminowości postępowań. Mierzy on, czy postępowania cywilne są prowadzone w odpowiednim czasie, bez nieuzasadnionej zwłoki. Drugi natomiast mierzy skuteczność i terminowość egzekwowania rozstrzygnięć sądów cywilnych w praktyce. Dla oceny sprawności wymiaru sprawiedliwości konieczne jest bowiem rozpatrywanie tych kwestii łącznie.

Podobnie w wymiarze **rządów prawa** wykorzystujemy wskaźniki ze wspomnianego już Rule of Law Index. Brane są pod uwagę następujące dane: poziom egzekwowania przepisów, ograniczenie uprawnień rządu oraz poziom otwartości rządu.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Praworządność

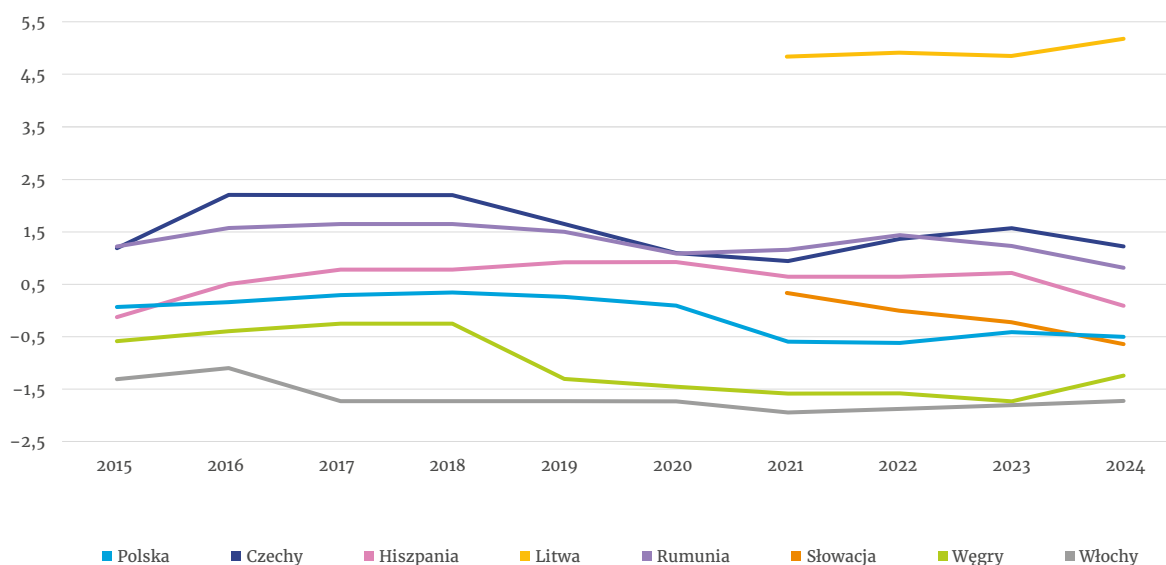
Wymiar 1. Sprawność wymiaru sprawiedliwości

Niesprawność funkcjonowania sądów przekłada się bezpośrednio na koszty działalności – zarówno bezpośrednie (opóźnione rozstrzygnięcia, brak odzyskanych należności), jak i pośrednie

(konieczność zabezpieczania się na wypadek niewypłacalności kontrahenta, koszt alternatywnych form rozwiązywania sporów itp.). Obniża to atrakcyjność inwestycyjną Polski i podważa zaufanie do instytucji państwa.

Poniższe dane bazują na dwóch wskaźnikach z World Justice Project, które odzwierciedlają sprawność postępowań cywilnych oraz skuteczność późniejszej egzekucji wyroków. Dane te pokazują, że w Polsce wciąż obserwujemy

WYKRES 1. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze sprawność wymiaru sprawiedliwości



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project, Rule of Law Index

TABELA 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze sprawność wymiaru sprawiedliwości

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,06	0,16	0,29	0,34	0,26	0,09	-0,60	-0,62	-0,42	-0,51
Czechy	1,18	2,20	2,20	2,20	1,65	1,09	0,94	1,36	1,57	1,22
Hiszpania	-0,13	0,50	0,78	0,78	0,92	0,92	0,64	0,64	0,71	0,09
Litwa							4,83	4,91	4,85	5,18
Rumunia	1,22	1,57	1,65	1,65	1,50	1,08	1,15	1,43	1,23	0,81
Słowacja							0,33	-0,01	-0,23	-0,65
Węgry	-0,59	-0,40	-0,25	-0,25	-1,31	-1,46	-1,59	-1,58	-1,74	-1,24
Włochy	-1,31	-1,10	-1,73	-1,73	-1,73	-1,74	-1,95	-1,88	-1,81	-1,73

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project, Rule of Law Index

pogarszającą się sprawność wymiaru sprawiedliwości. Nie jest to zaskoczeniem, gdyż od wielu lat nie przeprowadzono reform, które mogłyby dawać choćby minimalną szansę na przyspieszenie postępowań czy efektywność późniejszych egzekucji wyroków. Zamiast tego rządzący koncentrowali się na niewiele wnoszących zmianach ustrojowych i personalnych.

Co więcej, perspektywy nie są w tym zakresie optymistyczne, głównie ze względu na wspomniany we wstępie problem nieuznawania statusu znacznej części sądów. Ewentualne masowe podważanie wydawanych przez nich rozstrzygnięć może więc spowodować niespotykany dotąd paraliż polskiego wymiaru sprawiedliwości.

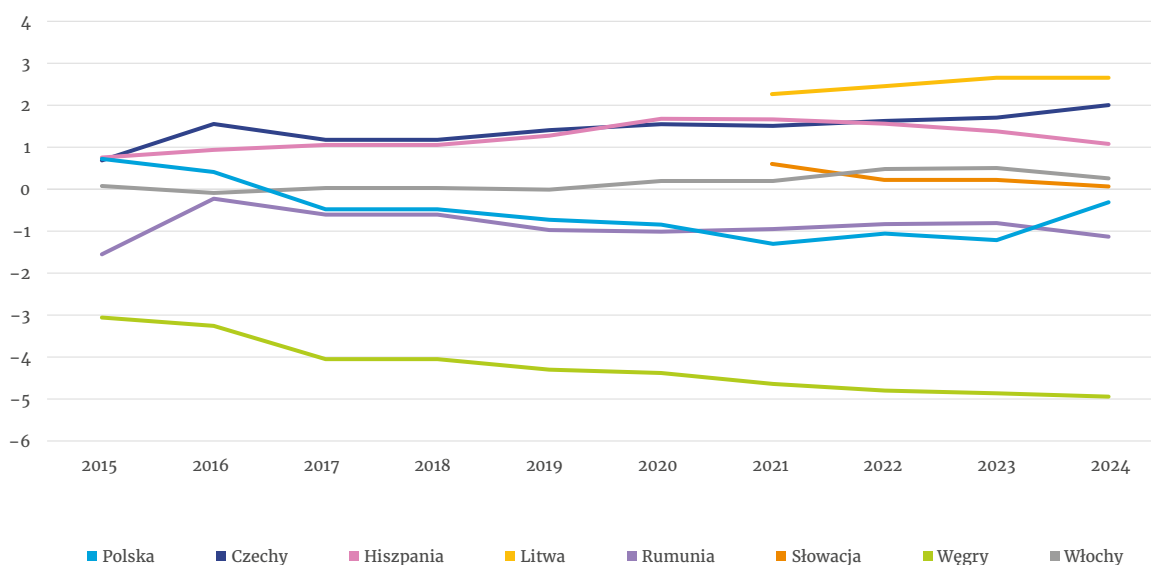
Pozytywnych przykładów w naszym regionie należy natomiast szukać przede wszystkim na Litwie (choć tu dane w Rule of Law Index dostępne są od niedawna) oraz w Czechach. Oba te kraje notują sukcesywną poprawę sprawności swoich wymiarów sprawiedliwości. Na drugim biegunie zmian w sądownictwie znajdują się Węgry.

Wymiar 2. Rządy prawa

Wskaźnik dla Polski w zakresie rządów prawa w 2024 r. osiągnął wartość $-0,30$. Jest to rezultat nieco lepszy niż w roku ubiegłym ($-1,21$), co sugeruje częściową korektę negatywnego trendu z poprzednich lat (choć jednocześnie jest nadal ujemny, co pokazuje dalsze narastanie problemów). Na bazie wykorzystywanych wskaźników z Rule of Law Index nie sposób jednak przesądzić, czy jest to rzeczywista poprawa, czy jedynie efekt większego zaufania ankietowanych ekspertów do obecnej władzy.

Zatem choć poprawa w 2024 r. może wydawać się obiecująca, należy traktować ją z dużą ostrożnością. Z jednej strony może to być efekt złagodzenia tonu komunikacyjnego władzy lub działań mających na celu poprawę relacji międzynarodowych. Z drugiej – nie ma jeszcze wystarczających dowodów na trwałą zmianę instytucjonalną, która odwracałaby kierunek obserwowanego przez lata dryfu ustrojowego. Co więcej, pozytywny sygnał może mieć charakter wyłącznie względny – przy dramatycznym

WYKRES 2. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze rządy prawa



Źródło: opracowanie własne

TABELA 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze rządu prawa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,74	0,43	-0,47	-0,47	-0,72	-0,84	-1,30	-1,06	-1,21	-0,30
Czechy	0,70	1,58	1,20	1,20	1,43	1,57	1,53	1,65	1,73	2,03
Hiszpania	0,77	0,95	1,07	1,07	1,30	1,70	1,69	1,58	1,40	1,10
Litwa							2,28	2,48	2,68	2,68
Rumunia	-1,55	-0,21	-0,59	-0,59	-0,96	-1,00	-0,94	-0,82	-0,80	-1,12
Słowacja							0,62	0,23	0,23	0,07
Węgry	-3,06	-3,26	-4,06	-4,06	-4,31	-4,39	-4,65	-4,81	-4,88	-4,96
Włochy	0,09	-0,08	0,04	0,04	0,00	0,21	0,21	0,50	0,53	0,28

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project, Rule of Law Index

pogorszeniu sytuacji na Węgrzech, Polska wypada na ich tle umiarkowanie dobrze. Nie oznacza to jednak, że zbliżamy się do standardów państw o stabilnym porządku prawnym – takich jak Czechy czy niektóre kraje Europy Północnej, nieujęte w Indeksie.

Wynik tego wymiaru jest obliczany w oparciu o trzy wskaźniki. Pierwszy dotyczy skuteczności egzekwowania prawa (w tym także decyzji administracyjnych). Drugi mierzy stopień, w jakim rządzący są związani prawem – obejmuje to szeroko rozumianą kontrolę ich działań (konstytucyjną, instytucjonalną oraz prowadzoną przez media). Trzeci odnosi się do poziomu otwartości rządu – tego, jakimi informacjami rząd dzieli się z opinią publiczną i czy dostępne są narzędzia do rozliczenia jego pracy. Oceniana jest także jakość przekazywanych informacji.

W tych trzech aspektach Polska systematycznie traciła wiarygodność przez ostatnią dekadę. W szczególności po 2016 r. odnotowano spadki związane z marginalizacją roli Trybunału Konstytucyjnego, ograniczaniem uprawnień organów kontrolnych oraz zmniejszeniem przejrzystości procesu rządzenia. Trzeba wyraźnie podkreślić, że w kontekście wiarygodności ekonomicznej państwa rządu prawa są kluczowym czynnikiem – to one gwarantują, że decyzje władz są przewidywalne, interesy gospodarcze są chronione, a instytucje publiczne działają w sposób profesjonalny i transparentny. Obecny poziom wskaźnika, mimo poprawy, pokazuje, że Polska wciąż zmagą się z poważnymi wyzwaniami w tym zakresie, co osłabia jej pozycję w oczach inwestorów, partnerów międzynarodowych i obywateli.

Obecny poziom wskaźnika, mimo poprawy, pokazuje, że Polska wciąż zmagą się z poważnymi wyzwaniami w tym zakresie, co osłabia jej pozycję w oczach inwestorów, partnerów międzynarodowych i obywateli.

Podsumowanie

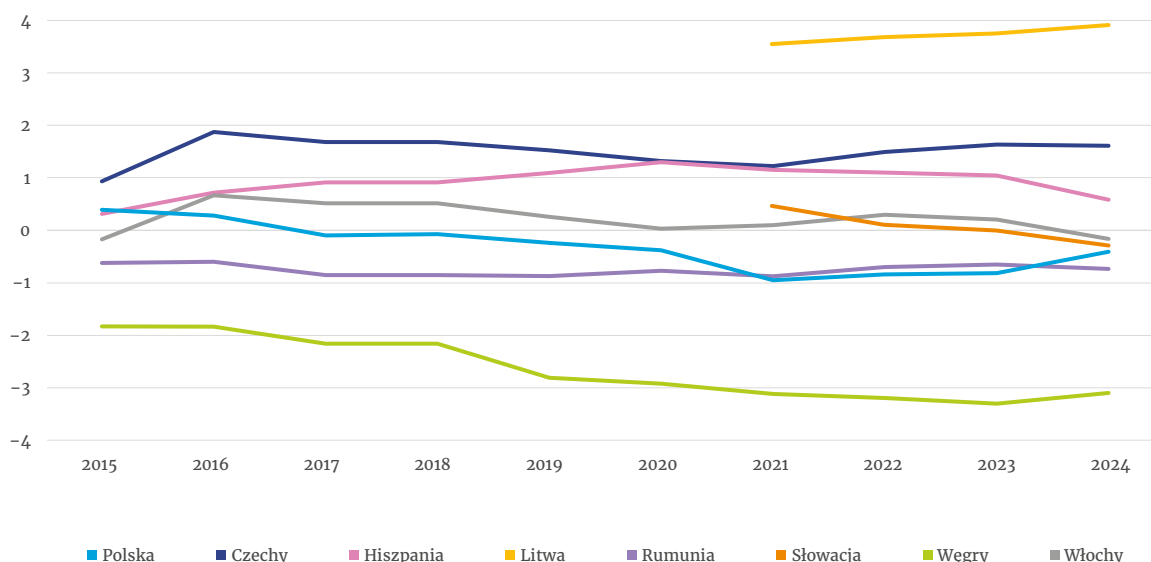
W IV edycji Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski obszar Praworządność pozostaje jednym z najpoważniejszych źródeł niepewności instytucjonalnej i barier rozwojowych. Mimo pewnych oznak poprawy w wybranych wskaźnikach, ogólny obraz wciąż pozostaje niepokojący. Proces stanowienia prawa wciąż obciążony jest poważnymi problemami strukturalnymi,

wynikającymi przede wszystkim z fasadowości konsultacji społecznych.

Sprawność wymiaru sprawiedliwości odnotowuje dalsze pogorszenie. Wydłużający się czas postępowań, trudności z egzekwowaniem orzeczeń oraz chaos wywołany masowym podważaniem statusu części sędziów sprawiają, że system sądowy nie pełni efektywnie swojej roli gwaranta bezpieczeństwa prawnego. W praktyce oznacza to wzrost ryzyka gospodarczego, który przedsiębiorcy muszą kompensować wyższymi kosztami lub ograniczaniem aktywności.

Wydłużający się czas postępowań, trudności z egzekwowaniem orzeczeń oraz chaos wywołany masowym podważaniem statusu części sędziów sprawiają, że system sądowy nie pełni efektywnie swojej roli gwaranta bezpieczeństwa prawnego.

WYKRES 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność



Źródło: opracowanie własne

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,40	0,29	-0,09	-0,06	-0,23	-0,37	-0,95	-0,84	-0,81	-0,40
Czechy	0,94	1,89	1,70	1,70	1,54	1,33	1,23	1,51	1,65	1,62
Hiszpania	0,32	0,73	0,92	0,92	1,11	1,31	1,17	1,11	1,06	0,59
Litwa							3,56	3,69	3,77	3,93
Rumunia	-0,16	0,68	0,53	0,53	0,27	0,04	0,11	0,31	0,22	-0,16
Słowacja							0,48	0,11	0,00	-0,29
Węgry	-1,82	-1,83	-2,16	-2,16	-2,81	-2,92	-3,12	-3,20	-3,31	-3,10
Włochy	-0,61	-0,59	-0,84	-0,84	-0,86	-0,76	-0,87	-0,69	-0,64	-0,73

Źródło: opracowanie własne



Polska znajduje się w stanie strukturalnego kryzysu praworządności, który – mimo pewnych kosmetycznych korekt – nie został opanowany.

Drugi wymiar – rządy prawa – zanotował nieznaczną poprawę, jednak nadal pozostaje znacznie poniżej wcześniej obserwowanego poziomu.

Wnioski z tegorocznych danych są więc jednoznaczne: Polska znajduje się w stanie strukturalnego kryzysu praworządności, który – mimo pewnych kosmetycznych korekt – nie został opanowany. Wszystkie trzy filary klasycznego trójpodziału władzy wymagają odbudowy: proces legislacyjny – większej transparentności i odpowiedzialności, sądownictwo – przywrócenia autorytetu i sprawności, a egzekutywa – ograniczeń instytucjonalnych i zwiększenia otwartości.

Należy również pamiętać, że obserwowane zjawiska mogą być przez pewien czas kompensowane dzięki adaptacyjności gospodarki i obywateli, ale ostatecznie prowadzą do trwałego osłabienia wiarygodności państwa. Poprawa wizerunku nie wystarczy – konieczne są realne reformy instytucjonalne, które przywrócą zaufanie do państwa prawa jako fundamentu ładu społeczno-gospodarczego.



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów

Znaczenie swobody działalności gospodarczej dla wiarygodności ekonomicznej państwa

W tym obszarze poddajemy analizie te aspekty funkcjonowania systemu gospodarczego, które odnoszą się do swobody działalności gospodarczej. W ramach tej sfery wyodrębniliśmy trzy wymiary: łatwość, wolność i warunki.

Pierwszy wymiar – **łatwość** – odnosi się do poziomu ochrony stron transakcji i jest powiązany z kosztami działania rynków. Ekonomiści wskazują, że normy społeczne i ograniczenia nakładane na działania ludzkie, które zmniejszają niepewność, zwiększają zaufanie między stronami oraz efektywność wymiany, obniżają koszty transakcji i zwiększają ich liczbę, prowadząc do większej specjalizacji i dobrobytu (North, 1990; Williamson, 1986 i 2000; Beckmann, 2002).

Z myślą o tych kosztach Bank Światowy opracował system wskaźników pn. *Doing Business*, pokazujący, jak w różnych krajach kształtują się czas i koszty zakładania firmy, budowy magazynu, uzyskania kredytu czy dochodzenia należności od nieuczciwych kontrahentów. W konstrukcji naszego Indeksu nawiązujemy do dziedzictwa tej metodologii.

Drugi wymiar – **wolność** – nawiązuje do innego nurtu analiz instytucjonalnych, jakim jest ekonomia praw własności. Wolność gospodarcza w tym ujęciu oznacza ochronę uczciwie zdobytej własności przed zaborem ze strony innych jednostek oraz możliwość jej używania, wymiany lub przekazywania innym (Gwartney i in., 2000).

Nurt liberalny w myśli ekonomicznej podkreślał, że prawa własności umożliwiają planowanie i racjonalne wykorzystanie zasobów (por. Hayek, 1944; Acemoglu i Robinson, 2014). Nasz wskaźnik w wymiarze wolności nawiązuje do tej tradycji, opierając się na wskaźnikach wolności gospodarczej publikowanych przez *The Heritage Foundation*. Ich konstrukcja zakłada, że większemu dobrobytowi i wiarygodności ekonomicznej sprzyja mniejsza

ingerencja państwa w relacje gospodarcze i niższe wydatki publiczne.

Trzeci wymiar – **warunki** – odwołuje się do koncepcji wolności pozytywnej. Inaczej niż w wymiarze wolności, sektor publiczny, partycypując w korzyściach wymiany gospodarczej między obywatelami, może poprawić ogólny dobrobyt i wiarygodność ekonomiczną państwa. Finansując odpowiednią infrastrukturę instytucjonalną, edukacyjną, naukową albo transportową, państwo może przyczynić się do zmniejszenia niepewności otoczenia i kosztów wymiany. W ten sposób tworzy lepsze warunki do rozwoju takich rodzajów działalności opartych na wiedzy, które szczególnie potrzebują wykwalifikowanych pracowników i redukcji niepewności (Porter, 1990; Acemoglu i Robinson, 2014). Wskaźniki jakości instytucji Banku Światowego (*Worldwide Governance Indicators*) oraz jakości infrastruktury Instytutu Rozwoju Zarządzania w Lozannie (*World Competitiveness Yearbook*) pozwalają uchwycić ten wymiar swobody działalności gospodarczej.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Swoboda działalności gospodarczej

Swoboda działalności gospodarczej w niniejszym opracowaniu jest wypadkową trzech wymiarów: łatwości zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej (Wymiar 1 – Łatwość), wolności gospodarczej rozumianej jako swoboda zawierania umów i ochrona legalnie uzyskanej własności (Wymiar 2 – Wolność) oraz warunków prowadzenia działalności gospodarczej – zarówno instytucjonalnych, jak i infrastrukturalnych (Wymiar 3 – Warunki).

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Swoboda działalności gospodarczej został skonstruowany w czterech etapach.

Finansując odpowiednią infrastrukturę instytucjonalną, edukacyjną, naukową albo transportową, państwo może przyczynić się do zmniejszenia niepewności otoczenia i kosztów wymiany.

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Swoboda działalności gospodarczej (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Łatwość	50
2. Wolność	25
3. Warunki	25

Źródło: opracowanie własne

Pierwszym z nich była konstrukcja wskaźników częściowych. Na wymiar łatwość składa się cztery wskaźniki: zarejestrowane nowe podmioty gospodarcze na 1000 ludności w wieku 15–64 lata, w założeniu oddające skłonność, a więc i łatwość zakładania i prowadzenia przedsiębiorstwa (dane: Bank Światowy); koszt energii elektrycznej (euro za 1 kWh) (dane: Eurostat); koncentracja sektora bankowego (aktywa trzech największych banków/całość aktywów 30 największych banków w kraju, w założeniu odzwierciedlająca łatwość uzyskania kredytu (dane: baza Orbis³); subsydia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (proc. PKB), w założeniu odzwierciedlające potencjalną stronniczość rządu (dane: *World Competitiveness Yearbook*).

Na wymiar wolność składa się łączna punktacja *Indeksu Wolności Gospodarczej*, publikowanego przez *The Heritage Foundation*, a jego wartość

3 Aktywa trzech największych banków w relacji do aktywów 30 największych banków (o ile w danej gospodarce funkcjonuje 30 banków, dla których w bazie Orbis dostępne są dane o aktywach); z kalkulacji wyłączono banki centralne, co zmienia nieco oszacowania w stosunku do oszacowań Banku Światowego wykorzystywanych w poprzednich edycjach IWEK.

jest wynikiem oceny w dwunastu obszarach: praw własności, uczciwości rządu, skuteczności sądownictwa, obciążeń podatkowych, wydatków rządowych, sytuacji fiskalnej, wolności (prowadzenia) biznesu, wolności pracy, wolności monetarnej (tj. prawa do „zdrowego” pieniądza), wolności handlu, wolności inwestowania, wolności finansowej.

Na wymiar warunki składają się cztery wskaźniki, spośród których wskaźnik jakości instytucji Banku Światowego (*Worldwide Governance Indicators*) jest wynikiem oceny w sześciu obszarach: wolności słowa i rozliczalności władzy, stabilności politycznej i wolności od przemocy, praworządności, skuteczności administracji, jakości regulacji, radzenia sobie z korupcją⁴. Trzy pozostałe wskaźniki jakości infrastruktury publikowane przez IMD w *World Competitiveness Yearbook*: infrastruktura podstawowa, infrastruktura naukowa i infrastruktura edukacyjna⁵.

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze Swoboda działalności gospodarczej (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Łatwość	Zarejestrowane nowe podmioty gospodarcze na 1000 ludności w wieku 15–64 lata	25
	Koszt elektryczności (USD za 1 kWh)	-25
	Koncentracja sektora bankowego (aktywa trzech największych banków/całość aktywów)	-25
	Subsidia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (proc. PKB)	-25
2. Wolność	Wolność gospodarcza wg Heritage Foundation	100
3. Warunki	Jakość instytucji (Jakość rządzenia) (<i>Worldwide Governance Indicators</i>)	25
	Infrastruktura podstawowa	25
	Infrastruktura naukowa	25
	Infrastruktura edukacyjna	25

Źródło: opracowanie własne

4 <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>, dostęp: 11.09.2025

5 <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/>, dostęp: 11.09.2025

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

Drugi etap polegał na przeliczeniu wartości poszczególnych wskaźników dla 27 państw członkowskich Unii Europejskiej tak, że państwo zajmujące ostatnie, 27. miejsce w rankingu otrzymywało 0 punktów, a państwo na pierwszym miejscu – 100 punktów.

Trzecim etapem była normalizacja. Aby indeks w obszarze Swoboda działalności gospodarczej mógł być porównywany z wartościami indeksu w innych obszarach, zastosowano procedurę normalizacyjną, polegającą na odjęciu od wartości uzyskanej w danym roku mediany wskaźnika za lata 2008–2024, a następnie podzieleniu otrzymanego wyniku przez odchylenie ćwiartkowe.

Czwarty etap stanowiło ważenie. Łączny indeks wiarygodności ekonomicznej państwa obliczono jako sumę punktów uzyskanych przez Polskę w etapach I–III, ważonych udziałami poszczególnych wymiarów w indeksie łącznym (tabela 1).

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Swoboda działalności gospodarczej

Wymiar 1. Łatwość

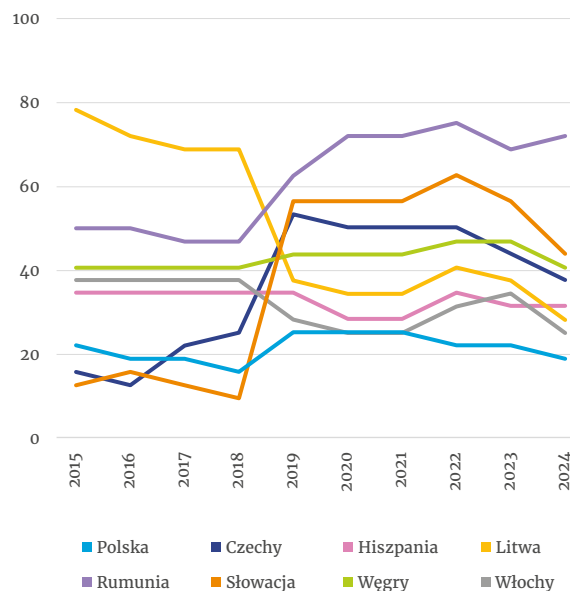
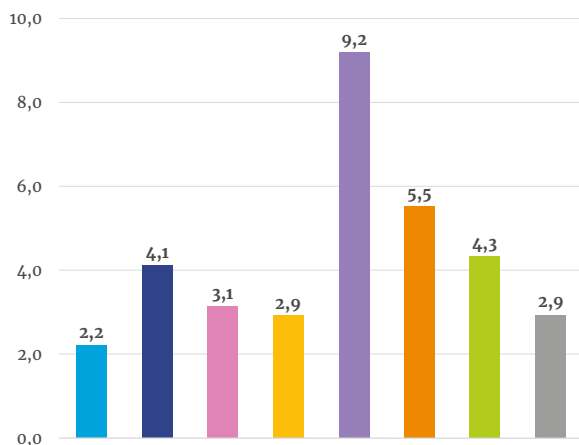
Na wykresach poniżej zaprezentowano dane dla wymiaru łatwość z uwzględnieniem dwóch ujęć: po lewej stronie – wartości dla porównywanych gospodarek w ostatnim dostępnym roku; po prawej stronie: miejsce polskiej gospodarki w okresie 2008–2024 na tle pozostałych analizowanych krajów.

Liczba / euro / proc. / proc. PKB

Punktacja na 100

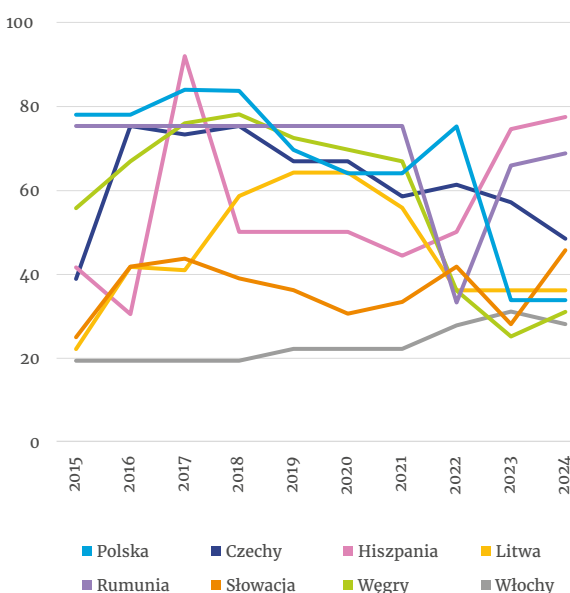
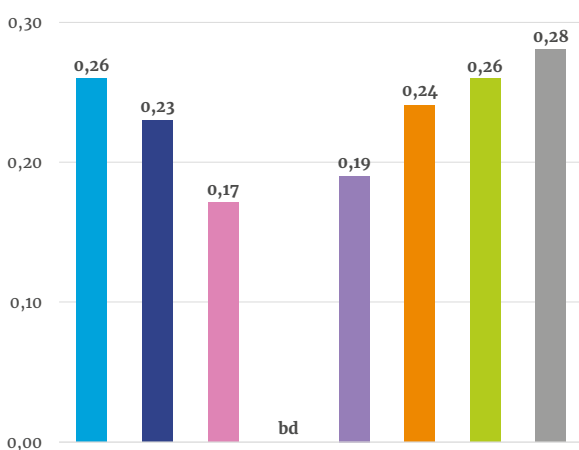
(1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)

WYKRESY 1–2. Zarejestrowane nowe podmioty gospodarcze na 1000 mieszkańców w wieku 15–64 lata



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Światowego, dane za 2022 r.⁶

WYKRESY 3–4. Koszt energii elektrycznej dla klientów biznesowych (euro za 1 kWh)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, dane za 2024 r.

6 Porównywalne w skali międzynarodowej dane o rejestracji nowych podmiotów gospodarczych stały się trudno dostępne. Dane Banku Światowego dotyczące zarejestrowanych podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców w wieku 15–64 lata kończą się na roku 2022. Dane Eurostatu, bazujące na informacjach przesyłanych przez krajowe urzędy statystyczne, umożliwiają jedynie analizę dynamiki rejestracji i bankructw. Począwszy od

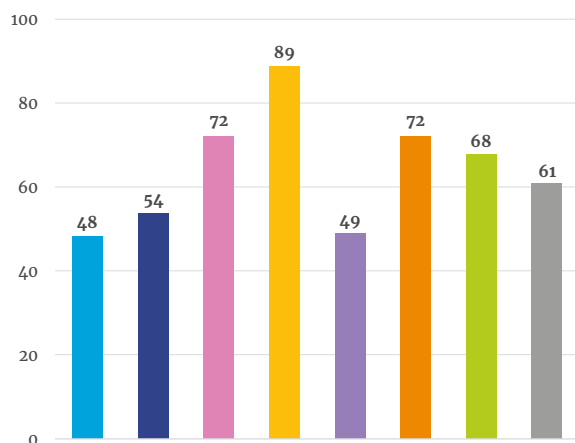
cołejnej edycji Indeksu – w zależności od dostępności danych – przewiduje się skorzystanie z danych o demografii przedsiębiorstw (*births*) lub powrót do udoskonalonej metodologii *Doing Business* (*Business Ready*), umożliwiającej analizę łatwości prowadzenia biznesu z większą wrażliwością na aspekty środowiskowe oraz dotyczące równości płci. Dane za 2024 r. obejmują pilotażową grupę 50 krajów, z wyłączeniem Polski

Liczba / euro / proc. / proc. PKB

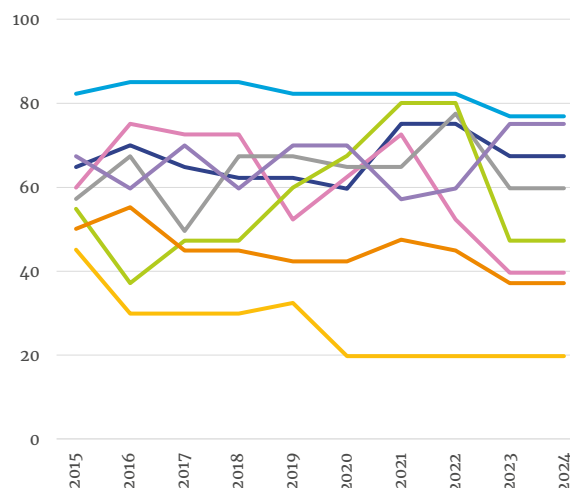
Punktacja na 100

(1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)

WYKRESY 5–6. Koncentracja banków (aktywa trzech największych banków jako odsetek aktywów 30 największych podmiotów (w proc.))

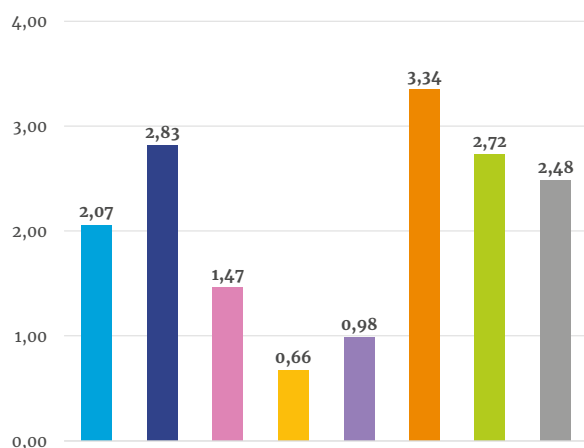


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z bazy Orbis, dane za 2024 r.

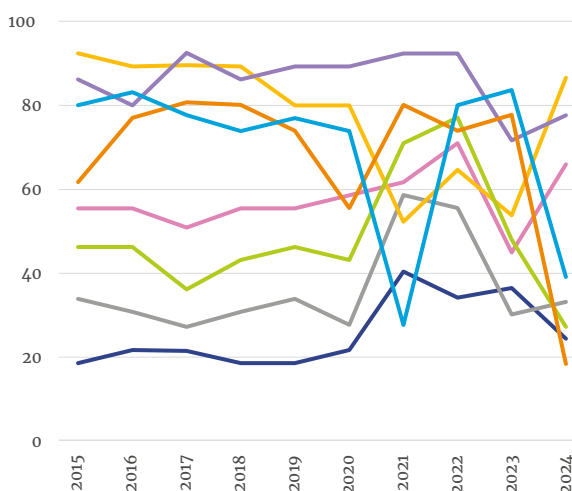


■ Polska ■ Czechy ■ Hiszpania ■ Litwa
■ Rumunia ■ Słowacja ■ Węgry ■ Włochy

WYKRESY 7–8. Subsidia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (proc. PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych World Competitiveness Yearbook, dane za 2024 r.



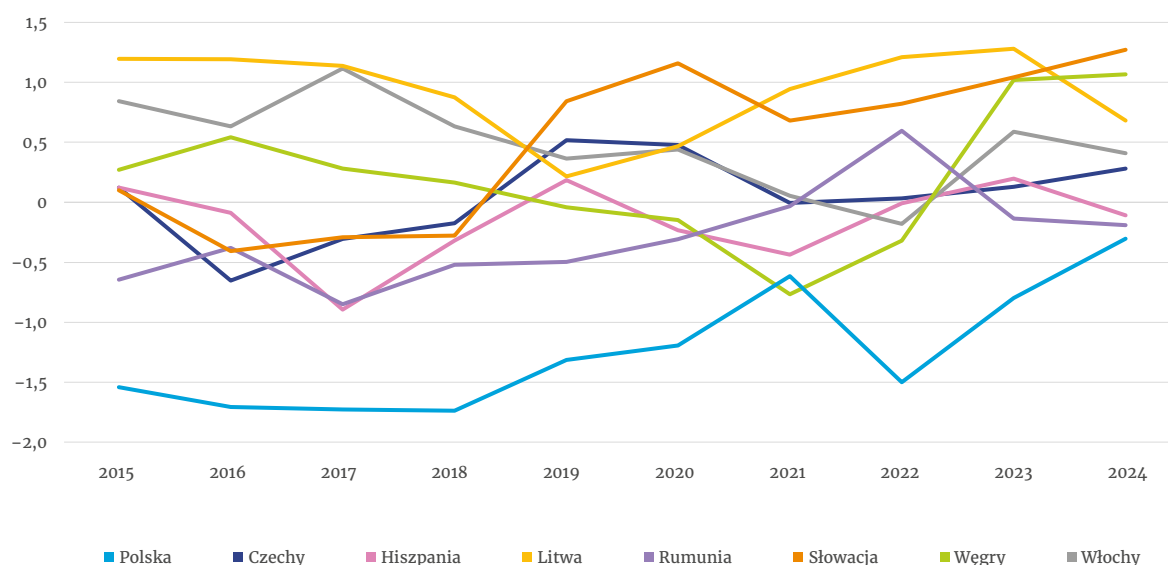
■ Polska ■ Czechy ■ Hiszpania ■ Litwa
■ Rumunia ■ Słowacja ■ Węgry ■ Włochy

W stosunku do poprzedniej edycji Indeksu w wymiarze łatwości prowadzenia działalności gospodarczej zaobserwowano regres. Składają się na to m.in. rosnące koszty energii elektrycznej, zwiększający się wskaźnik koncentracji na rynku bankowym i rosnącą skalę subsydiowania podmiotów gospodarczych. Polska traci swoje przewagi wobec innych gospodarek unijnych.

Za sumaryczny efekt tego wymiaru można uznać liczbę nowo zarejestrowanych podmiotów

gospodarczych w Polsce, która pozostaje jedną z najniższych w Unii Europejskiej (ok. 2 podmioty na 1000 mieszkańców). Niekorzystnie kształtują się także wartości pozostałych wskaźników w tym wymiarze. W ciągu ostatnich lat znacząco wzrosły koszty energii elektrycznej dla klientów biznesowych – z pozycji w europejskiej czołówce Polska przesunęła się do grupy państw o najwyższych jej kosztach. Od czasu wybuchu pandemii znalazła się także wśród krajów silnie subsydiujących

WYKRES 9. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze łatwość



Źródło: opracowanie własne

TABELA 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze łatwość

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-1,54	-1,71	-1,73	-1,74	-1,32	-1,19	-0,62	-1,50	-0,80	-0,31
Czechy	0,12	-0,65	-0,30	-0,17	0,52	0,48	0,00	0,03	0,13	0,28
Hiszpania	0,12	-0,09	-0,89	-0,32	0,18	-0,23	-0,44	-0,01	0,20	-0,11
Litwa	1,20	1,20	1,14	0,88	0,23	0,48	0,95	1,21	1,29	0,69
Rumunia	-0,64	-0,38	-0,84	-0,52	-0,49	-0,30	-0,03	0,60	-0,13	-0,19
Słowacja	0,11	-0,40	-0,28	-0,27	0,85	1,16	0,69	0,83	1,05	1,28
Węgry	0,28	0,55	0,29	0,17	-0,04	-0,14	-0,76	-0,31	1,02	1,07
Włochy	0,85	0,64	1,12	0,64	0,37	0,45	0,06	-0,17	0,60	0,42

Źródło: opracowanie własne

Od czasu wybuchu pandemii znalazła się także wśród krajów silnie subsydiujących przedsiębiorstwa, co może zaburzać warunki konkurencji.

przedsiębiorstwa, co może zaburzać warunki konkurencji. Względnie korzystnie prezentuje się natomiast wskaźnik koncentracji sektora bankowego – wartość aktywów dominujących podmiotów była niższa niż w większości krajów UE, co sytuowało Polskę wysoko w rankingu całej Wspólnoty. Założono, że większa konkurencja w sektorze bankowym może korzystnie wpływać na warunki finansowania przedsięwzięć gospodarczych.

Wymiar 2. Wolność

The Heritage Foundation publikuje coroczny Indeks Wolności Gospodarczej, który stanowi podstawę oceny wymiaru wolności gospodarczej. W edycji z 2025 r. (na podstawie danych z 2024 r.) Polska uzyskała 67 pkt na 100, co sytuuje nasz kraj za Litwą, Czechami i Słowacją. Wśród państw UE Polska znajduje się w jednej trzeciej krajów o najniższych wartościach wskaźników wolności gospodarczej.

Poprawa odnotowana w 2024 r. w porównaniu z poprzednimi edycjami dotyczyła przede wszystkim ograniczenia wydatków rządowych, zmniejszenia restrykcyjności regulacji prawa pracy oraz wolności monetarnej⁷. W zakresie wolności handlu międzynarodowego Polska osiągnęła wyniki zbliżone do średniej Unii Europejskiej.

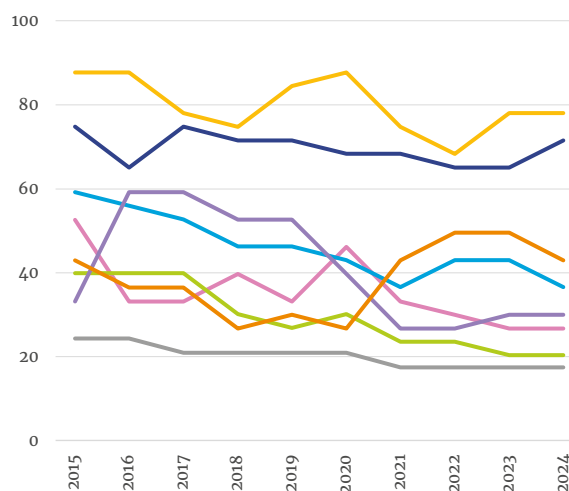
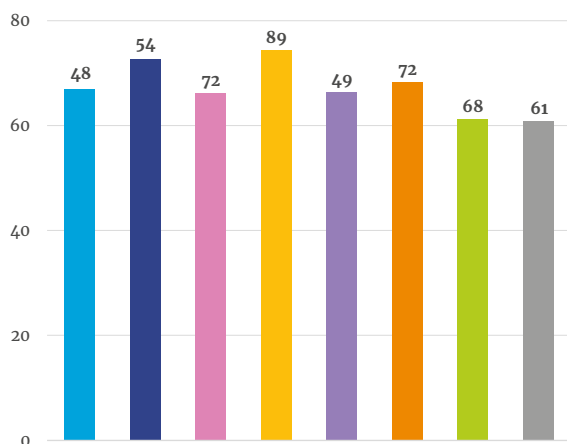
7 Przez wolność monetarną autorzy z The Heritage Foundation rozumieją utrzymywanie niskiego poziomu inflacji przez bank centralny oraz zapewnienie jego niezależności, a także wycofanie się państwa z ingerencji w mechanizmy kształtowania cen (zob. Metoda pomiaru różnych wymiarów wolności gospodarczej, The Heritage Foundation Index of Economic Freedom).

Liczba / euro / proc. / proc. PKB

Punktacja na 100

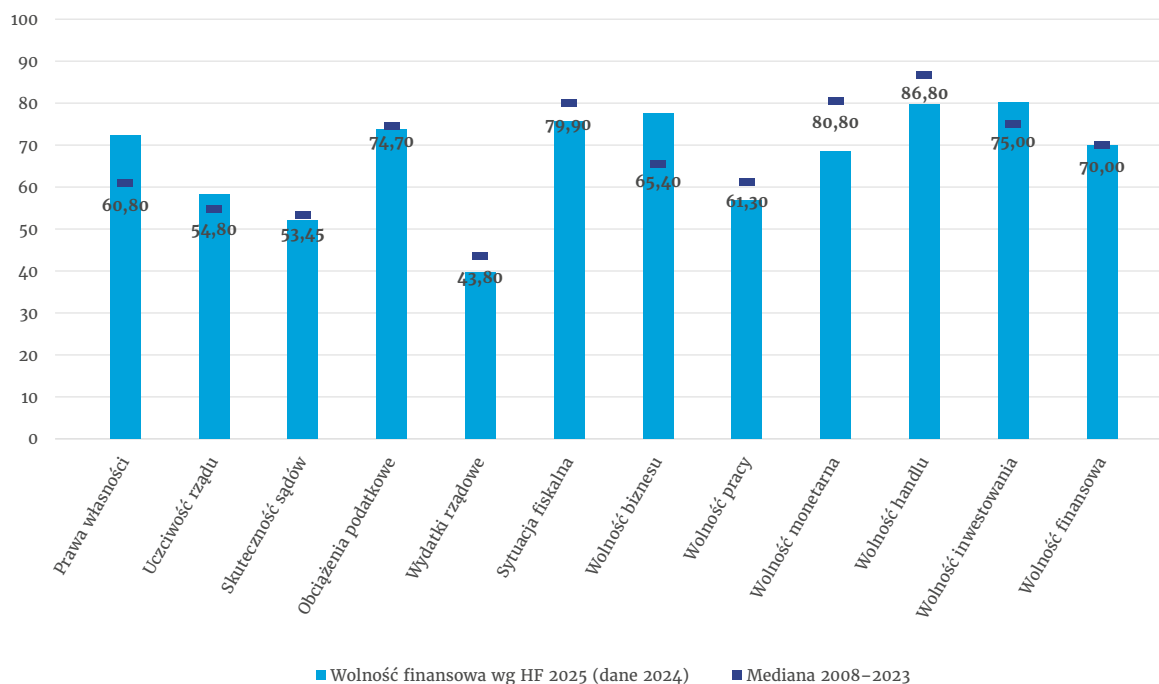
(1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)

WYKRESY 10–11. Wolność gospodarcza według The Heritage Foundation



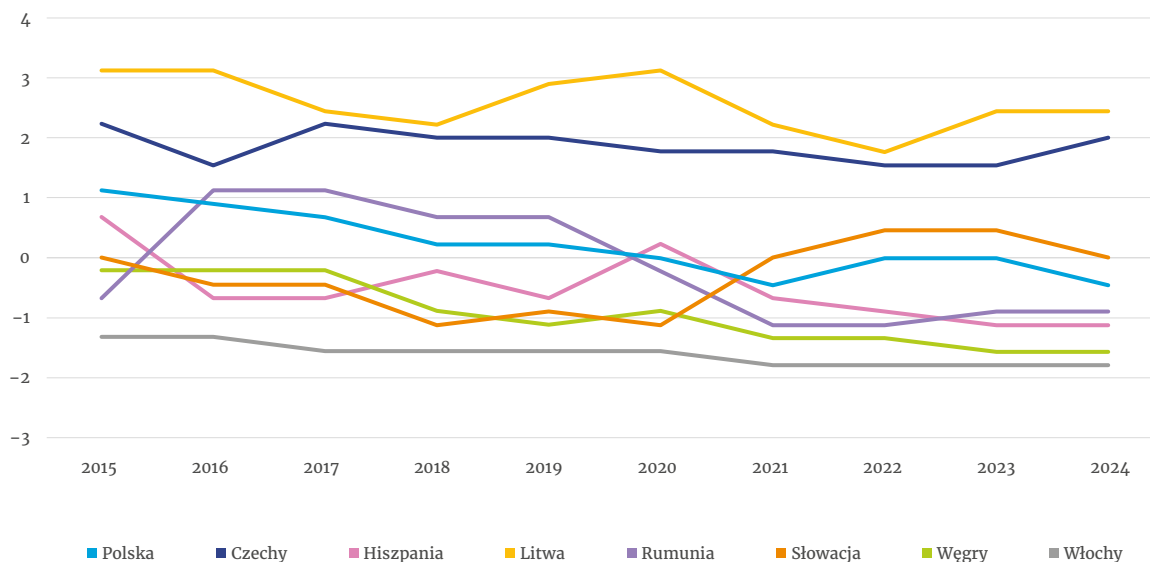
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Index of Economic Freedom 2025 (dane opierają się na wartościach za lata 2008–2024)

WYKRESY 12–13. Subindeksy wolności gospodarczej według Heritage Foundation dla Polski, ranking z roku 2025 (dane 2024 r.) na tle mediany wydań 2008–2024 (dane 2008–2023)



Źródło: opracowanie własne na podstawie The Heritage Foundation

WYKRES 14. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze wolność



Źródło: opracowanie własne

TABELA 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze wolność

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	1,11	0,89	0,67	0,22	0,22	0,00	-0,44	0,00	0,00	-0,44
Czechy	2,22	1,56	2,22	2,00	2,00	1,78	1,78	1,56	1,56	2,00
Hiszpania	0,67	-0,67	-0,67	-0,22	-0,67	0,22	-0,67	-0,89	-1,11	-1,11
Litwa	3,11	3,11	2,44	2,22	2,89	3,11	2,22	1,78	2,44	2,44
Rumunia	-0,67	1,11	1,11	0,67	0,67	-0,22	-1,11	-1,11	-0,89	-0,89
Słowacja	0,00	-0,44	-0,44	-1,11	-0,89	-1,11	0,00	0,44	0,44	0,00
Węgry	-0,22	-0,22	-0,22	-0,89	-1,11	-0,89	-1,33	-1,33	-1,56	-1,56
Włochy	-1,33	-1,33	-1,56	-1,56	-1,56	-1,56	-1,78	-1,78	-1,78	-1,78

Źródło: opracowanie własne

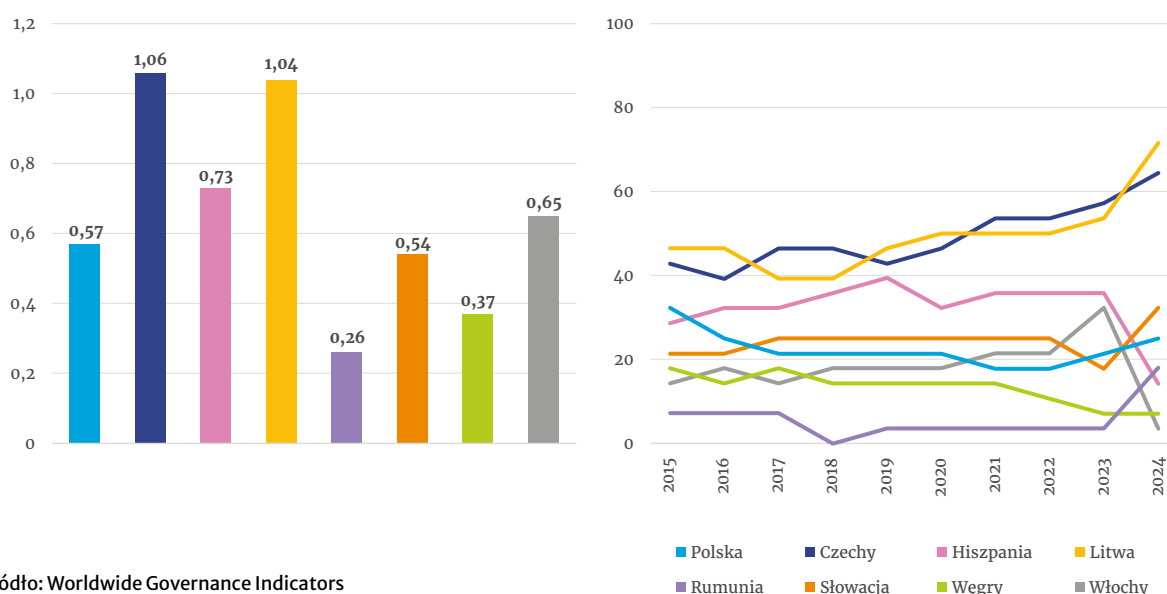
Wymiar 3. Warunki

Na wartość indeksu wiarygodności w wymiarze warunki składają się dwa kluczowe elementy: otoczenie instytucjonalne oraz jakość infrastruktury.

Dla pomiaru jakości instytucji korzystamy z danych Banku Światowego z serii *Worldwide Governance Indicators*. Ich gromadzenie, zainicjowane w latach 90., miało na celu przegląd ocen poszczególnych krajów pod względem warunków

do inwestowania. Dane zbierane przez wyspecjalizowane firmy zostały następnie opracowane i pogrupowane przez ekspertów Banku Światowego w sześć wymiarów. Jak podkreślają autorzy, oceny oparte na wskazaniach inwestorów odzwierciedlają nastroje dominujące w środowisku biznesowym oraz skłonność do współpracy z lokalnymi podmiotami. Z tej perspektywy wiarygodność ekonomiczna państwa stanowi pochodną oceny instytucjonalnych warunków do inwestowania.

WYKRESY 15–16. Jakość instytucji w ocenie Banku Światowego (najnowsze dane za 2023 r.)



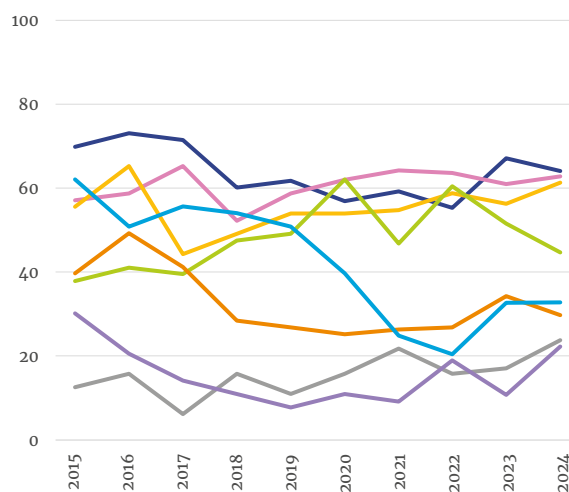
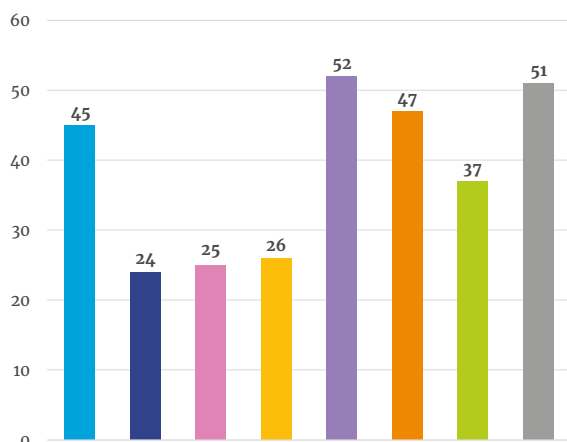
Źródło: Worldwide Governance Indicators

Miejsca wśród 67 ocenianych gospodarek
WCY2004 (dane z 2024 r. i wcześniejsze)

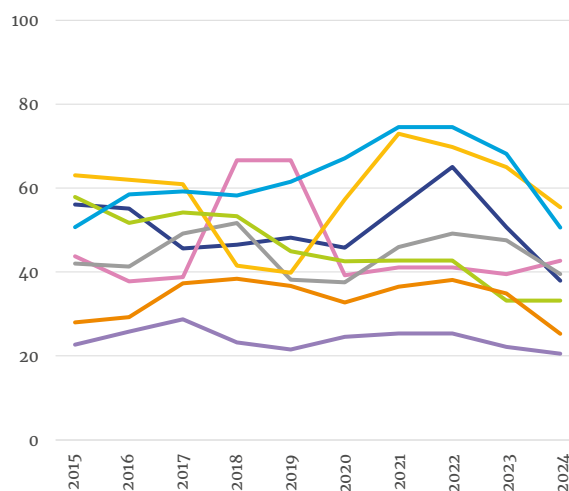
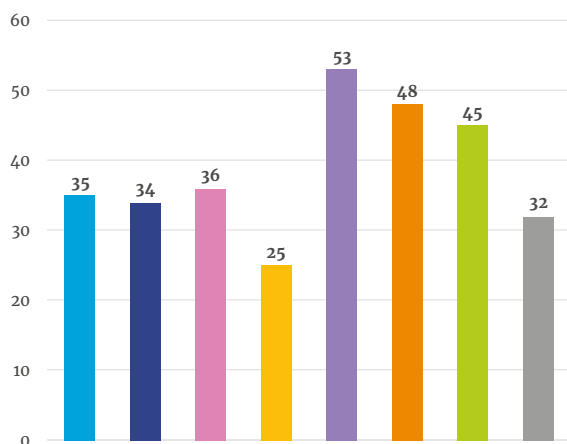
Punktacja na 100

(1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)

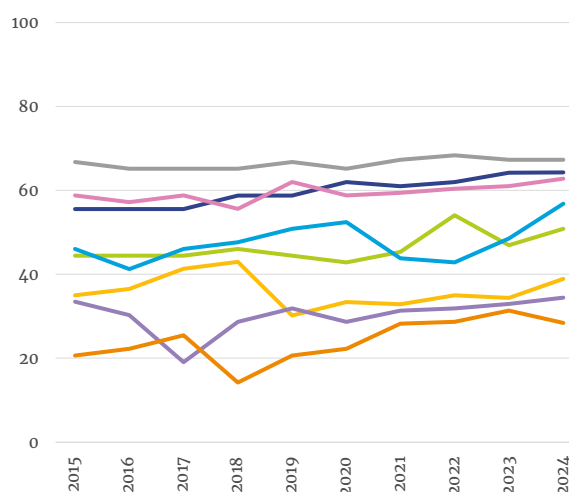
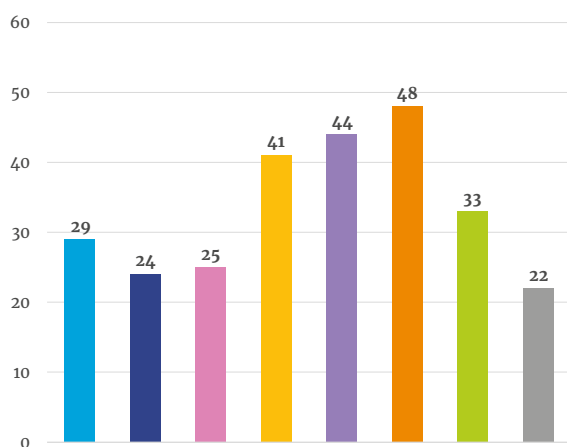
WYKRESY 17–18. Infrastruktura podstawowa



WYKRESY 19–20. Infrastruktura naukowa



WYKRESY 21–22. Infrastruktura edukacyjna



■ Polska
 ■ Czechy
 ■ Hiszpania
 ■ Litwa
■ Rumunia
 ■ Słowacja
 ■ Węgry
 ■ Włochy

W przypadku infrastruktury naukowej i edukacyjnej pozycja Polski jest nieco wyższa niż przy ocenie infrastruktury podstawowej.

Polska, podobnie jak w poprzednich edycjach, zajmuje 23. pozycję wśród krajów Unii Europejskiej. Nieco niżej oceniono jakość instytucji na Słowacji i Węgrzech, a wyraźnie gorzej – w Rumunii. Od wielu lat liderem w tym gronie pozostają Czechy.

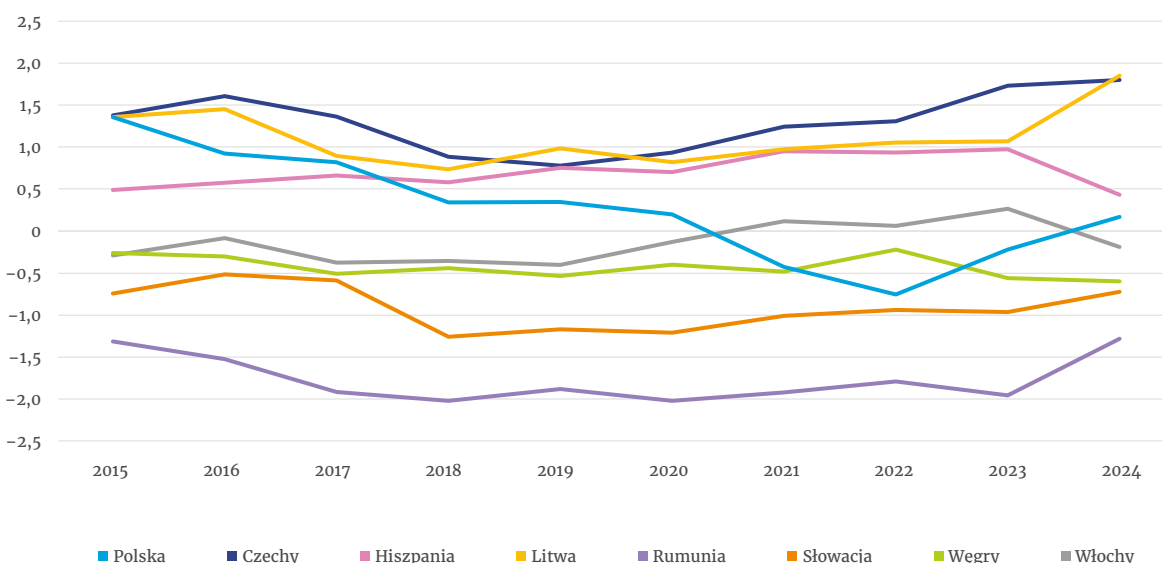
Ocena otoczenia infrastrukturalnego opiera się na danych zaczerpniętych z Rocznika Konkurencyjności Świata (*World Competitiveness Yearbook*), wydawanego przez Instytut Rozwoju Zarządzania (IMD) w szwajcarskiej Lozannie. Dane prezentowane w tym roczniku mają charakter mieszany – częściowo opierają się na ocenach

przyznanych przez ekspertów, a częściowo na tzw. danych twardych (np. ceny, ilości). Oznacza to, że ocena wiarygodności w tym wymiarze odzwierciedla nie tylko dane rzeczywiste, lecz także postrzeganie danej gospodarki, co pozostaje w ścisłym związku z kategorią wiarygodności ekonomicznej.

W IV edycji Indeksu nadal obserwowano poprawę oceny jakości infrastruktury w niemal wszystkich trzech obszarach oceny (w przypadku infrastruktury podstawowej pozycja wśród innych ocenianych gospodarek pozostała stabilna). Choć dane rzeczywiste nie wykazują rewolucyjnych zmian, wyższe niż przed 2024 r. są oceny eksperckie. Wśród analizowanych gospodarek – zarówno w naszym rankingu, jak i w roczniku WCY – Polska znajduje się w połowie stawki. W przypadku infrastruktury naukowej i edukacyjnej pozycja Polski jest nieco wyższa niż przy ocenie infrastruktury podstawowej.

Łącznie w porównaniu z innymi krajami regionu warunki prowadzenia działalności gospodarczej były nieco lepsze niż w poprzednim wydaniu Indeksu. Wynikało to zarówno

WYKRES 23. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze warunki



Źródło: opracowanie własne

TABELA 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze warunki

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	1,35	0,92	0,81	0,34	0,34	0,20	-0,42	-0,75	-0,21	0,17
Czechy	1,38	1,60	1,36	0,89	0,79	0,94	1,25	1,31	1,72	1,79
Hiszpania	0,50	0,58	0,67	0,58	0,75	0,70	0,94	0,93	0,96	0,44
Litwa	1,36	1,45	0,90	0,75	0,99	0,83	0,98	1,06	1,08	1,84
Rumunia	-1,33	-1,53	-1,91	-2,01	-1,88	-2,01	-1,92	-1,79	-1,95	-1,29
Słowacja	-0,75	-0,53	-0,60	-1,25	-1,16	-1,20	-1,01	-0,94	-0,96	-0,73
Węgry	-0,27	-0,31	-0,51	-0,44	-0,53	-0,40	-0,48	-0,23	-0,55	-0,59
Włochy	-0,28	-0,09	-0,37	-0,35	-0,39	-0,13	0,11	0,06	0,26	-0,19

Źródło: opracowanie własne

z utrzymania przeciętnego poziomu oceny warunków instytucjonalnych, jak i z dalszej poprawy oceny warunków infrastrukturalnych.

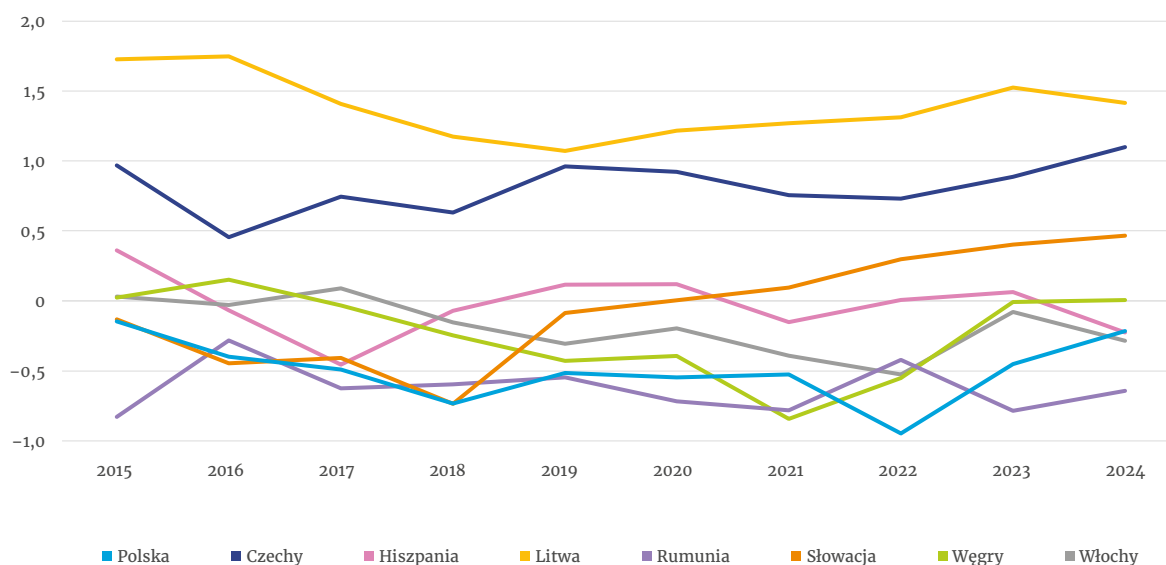
relatywną poprawę łącznego wskaźnika wiarygodności ekonomicznej Polski w ostatnich dwóch latach. Poprawa ta widoczna jest nie tylko w porównaniu z wartościami z lat 2008–2023, lecz także w odniesieniu do gospodarek regionu oraz Hiszpanii i Włoch.

Podsumowanie

Analizowane wyżej wymiary obszaru Swoboda działalności gospodarczej, zestawione z ocenami dla innych krajów regionu, wskazują na

Indeks dla omawianego obszaru nieznacznie wzrósł w stosunku do roku poprzedniego (z -0,45 do -0,22). Jest to łączny efekt pogarszającego się otoczenia prowadzenia działalności

WYKRES 23. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej



Źródło: opracowanie własne

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,16	-0,40	-0,49	-0,73	-0,52	-0,55	-0,53	-0,94	-0,45	-0,22
Czechy	0,96	0,47	0,75	0,64	0,96	0,92	0,76	0,73	0,89	1,09
Hiszpania	0,35	-0,06	-0,45	-0,07	0,11	0,12	-0,15	0,01	0,06	-0,22
Litwa	1,72	1,74	1,41	1,18	1,08	1,22	1,28	1,32	1,52	1,42
Rumunia	-0,82	-0,29	-0,62	-0,59	-0,55	-0,71	-0,77	-0,43	-0,78	-0,64
Słowacja	-0,13	-0,44	-0,40	-0,73	-0,09	0,00	0,09	0,29	0,39	0,46
Węgry	0,02	0,14	-0,04	-0,25	-0,43	-0,39	-0,83	-0,55	-0,01	0,00
Włochy	0,02	-0,04	0,08	-0,16	-0,30	-0,20	-0,39	-0,52	-0,08	-0,28

Źródło: opracowanie własne

gospodarczej, które obniżyło punktację w wymiarach łatwość i wolność, oraz pewnej poprawy w wymiarze warunki.

Najmniej korzystnie wypadają oceny w zakresie kosztów energii oraz udzielonych subsydiów. Niekorzystne oceny w zakresie łatwości prowadzenia biznesu przekładają się na niską skłonność Polaków do rejestrowania nowych przedsiębiorstw. Nieco lepiej niż w poprzednim roku, choć wciąż niekorzystnie na tle innych gospodarek, oceniana jest wolność gospodarcza oraz jakość instytucji. Poprawę odnotowano natomiast w przypadku elementów infrastruktury – zarówno podstawowej, jak i naukowej oraz edukacyjnej.



Wstęp

Wprowadzenie

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Komentarze ekspertów zagranicznych

Komentarze partnerów

Nota metodyczna

Znaczenie wiarygodności finansów publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Wiarygodność finansów publicznych to nie tylko oceny agencji ratingowych, wiarygodność kredytowa kraju czy wskaźniki finansowe mierzące stabilność fiskalną. Obejmuje ona także przejrzystość działania państwa, jawność podejmowanych decyzji oraz skuteczną, demokratyczną kontrolę nad całym systemem instytucji, norm, zasad oraz procesów związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych.

Kluczowe staje się pytanie, czy sposób zarządzania i organizacji finansów publicznych sprzyja nie tylko stabilności, lecz także partycypacji obywatelskiej, wzmocnieniu demokracji i przeciwdziałaniu populizmowi.

Stabilność finansów publicznych jest jednym z fundamentów polityki gospodarczej państwa. Utrzymywanie deficytu oraz długu na nadmiernym poziomie zwiększa ryzyko fiskalne, które może prowadzić do kryzysu gospodarczego, a w skrajnych przypadkach do niewypłacalności kraju i drastycznego spadku dobrobytu.

W czasach, gdy w wielu krajach obserwujemy odwrót od wartości demokratycznych i nasilanie tendencji autorytarnych, w ocenie wiarygodności finansów publicznych coraz większe znaczenie zyskuje perspektywa obywatela-po-

datnika. Kluczowe staje się pytanie, czy sposób zarządzania i organizacji finansów publicznych sprzyja nie tylko stabilności, lecz także partycypacji obywatelskiej, wzmocnieniu demokracji i przeciwdziałaniu populizmowi.

W tym kontekście znamienne jest przyznanie w 2024 roku Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii Daronowi Acemoğlu i Jamesowi Robinsonowi, którzy w swoich badaniach podkreślają znaczenie instytucji inkluzywnych dla trwałości systemów demokratycznych. W odniesieniu do finansów publicznych inkluzywność oznacza przede wszystkim jawność zarządzania środkami publicznymi, społeczną kontrolę nad wydatkami, możliwość obywatelskiego

udziału w podejmowaniu decyzji oraz szeroko zakrojoną edukację finansową społeczeństwa.

W tym ujęciu wiarygodne finanse publiczne to nie tylko stabilny budżet, ale także budżet przejrzysty i podlegający realnej kontroli obywateli. To system oparty na pewnych, prostych podatkach, solidnych ramach fiskalnych – z klarownymi regułami, niezależną radą fiskalną oraz planowaniem wieloletnim. To także pełna jawność i przejrzystość działań, brak kreatywnej księgowości i rozpraszania środków między liczne fundusze czy agencje, a także ochrona przed instrumentalnym wykorzystaniem finansów publicznych do celów politycznych czy klientelistycznych. To wreszcie respektowanie prawa obywateli do informacji o finansach publicznych oraz do realnego wpływu na sposób pozyskiwania i wydatkowania środków publicznych.

Socjolog Piotr Sztompka metaforycznie opisuje wiarygodność jako „rewers zaufania” (Hauser i Sztompka, 2023). Niestety, według raportu Instytutu Finansów Publicznych z 2025 roku (IFP, 2025) aż 20 proc. Polaków całkowicie nie ufa sposobowi wydatkowania środków publicznych (ocena „0” w skali od 0 do 10). To poważny sygnał ostrzegawczy. Brak zaufania obywateli do finansów publicznych niesie za sobą daleko idące konsekwencje. Jak podkreślono w raporcie OECD (2017), zaufanie do całego państwa psuje się, gdy obywatele tracą wiarę w sposób zarządzania finansami publicznymi. W tym samym dokumencie podkreślono, że „rządy muszą zadbać o to, by sam proces podejmowania decyzji budżetowych był otwarty i przewidywał pluralistyczną, partycypacyjną i realistyczną debatę na temat wyborów budżetowych – a nie ograniczał się jedynie do udostępniania informacji już po podjęciu decyzji o wydatkach”.

Długotrwałe utrzymywanie niskiej wiarygodności finansów publicznych grozi trwałą utratą zaufania społecznego. Nawet jeśli zdołamy odbudować obiektywną wiarygodność instytucji, zaufanie obywateli nie powróci tak szybko. Kto raz zawiódł zaufanie,

musi przez długi czas udowadniać, że zasługuje na jego odzyskanie.

Brak wiarygodności ekonomicznej w obszarze finansów prowadzi do wyższych kosztów obsługi długu, konieczności większego udziału zadłużenia zagranicznego z uwagi na brak zaufania do lokalnej waluty oraz do pojawienia się spekulacyjnych inwestorów. Kryzys finansów i nieefektywne finanse publiczne są zagrożeniem dla wiarygodności państwa w pozostałych siedmiu obszarach indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Wiarygodność finansów publicznych

W metodyce obliczania indeksu wiarygodności w obszarze Wiarygodność finansów publicznych wprowadzono niewielkie zmiany w porównaniu z poprzednią edycją raportu. Dodanie kolejnych krajów (Hiszpanii, Litwy oraz Włoch), z uwagi na zastosowaną metodologię normalizacji, spowodowało zmianę wartości znormalizowanych wskaźników. W efekcie zmienił się średni poziom wskaźników, a tym samym poziom łącznego subindeksu w obszarze, natomiast nie zmieniła się ich zmienność w czasie. Wynika to z faktu, że dodanie trzech krajów wpłynęło na medianę badanych zjawisk.

Podobnie jak w poprzednich edycjach, w tym obszarze zdefiniowano cztery wymiary, obejmujące łącznie dwadzieścia wskaźników w obecnej edycji:

- Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe (trzy wskaźniki),
- Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł UE (sześć wskaźników),
- Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi (dziewięć wskaźników),
- Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego (dwa wskaźniki).

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Wiarygodność finansów publicznych (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe	25
2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł UE	25
3. Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi	25
4. Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego	25

Źródło: opracowanie własne

W wymiarze percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe zredukowano liczbę wskaźników z czterech do trzech. Zrezygnowano ze wskaźnika opisuującego kształtowanie się wyceny pięcioletnich kontraktów CDS 5Y (*credit default swap*), gdyż nie są one obecnie płynnymi instrumentami dla niektórych krajów.

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze Wiarygodność finansów publicznych (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe	Uśredniony rating kredytowy kraju z trzech najważniejszych agencji ratingowych	33,3
	Spread długookresowej stopy procentowej (do Niemiec)	-33,3
	ASW 5Y – asset swap spread	-33,3
2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł UE	Dług publiczny (proc. PKB)	-16,7
	Wynik nominalny (proc. PKB)	16,7
	Wynik strukturalny (proc. PKB)	16,7
	Wynikowe koszty obsługi długu (proc. długu)	-16,7
	Indeks zgodności z regułami UE (proc. spełnionych reguł)	16,7
	Średnie odchylenie od reguł UE (proc. PKB)	16,7

Wymiar	Wskaźnik	Waga
3. Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi	Indeks siły reguł fiskalnych, Fiscal Rule Strength Index (FRSI)	25,0
	Indeks zakresu niezależnych instytucji fiskalnych, Scope Index for Independent Fiscal Institutions (SIFI)	25,0
	Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych (Index on the quality of medium-term budgetary frameworks, MTBFI)	25,0
	Deficyt podmiotów sektora centralnego nie ujęty w ustawie budżetowej (proc. deficytu sektora centralnego wg ESA2010)	-4,2
	Deficyt podmiotów sektora centralnego nie ujęty w ustawie budżetowej (proc. PKB)	4,2
	Obligacje zamiast dotacji (proc. deficytu centralnego)	-4,2
	Obligacje zamiast dotacji (proc. PKB)	-4,2
	Dług poza kontrolą parlamentu – indyktor (proc. długu)	-4,2
	Dług poza kontrolą parlamentu – indyktor (proc. PKB)	-4,2
4. Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego	Międzynarodowy indeks konkurencyjności podatkowej International Tax Competitiveness Index (ITCI)	50,0
	Indeks złożoności podatkowej Tax complexity Index (TCI)	-50,0

Źródło: opracowanie własne

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Wiarygodność finansów publicznych

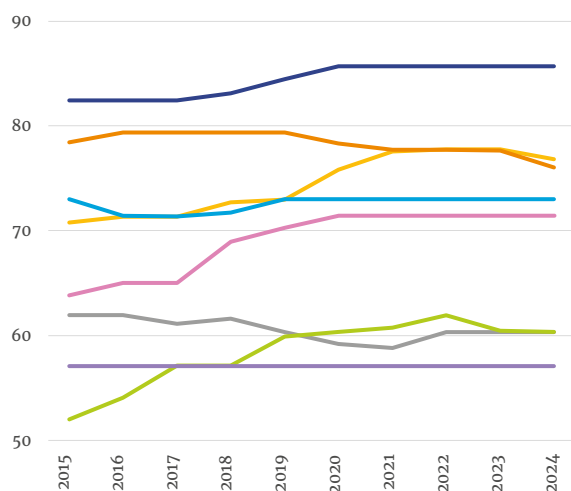
Wymiar 1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe

Wymiar ten obejmuje trzy wskaźniki. Pierwszy z nich mierzy postrzeganie gospodarki, a w szczególności finansów publicznych, przez trzy najważniejsze agencje ratingowe (uśredniony rating kredytowy kraju) oraz postrzeganie przez rynki finansowe, odzwierciedlone w wybranych miarach ryzyka fiskalnego. Uwzględnione są m.in. różnica krajowej, długookresowej stopy procentowej względem

Niemiec (tzw. spread do Bundu), oraz różnica rentowności 5-letnich obligacji powyżej stopy wolnej od ryzyka (IRS), tzw. spread asset swap (ASW 5Y).

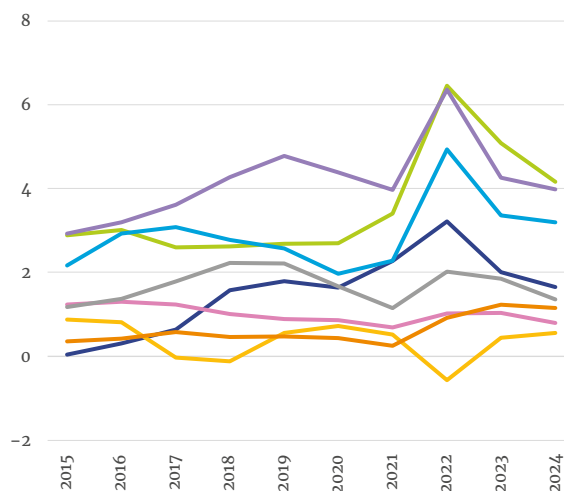
Ujednolicony średni rating zaczerpnięto z bazy danych Banku Światowego (Ayhan i in. 2022). Pod uwagę brane są ratingi: Standard & Poor's, Moody's oraz Fitch. Każda z tych agencji koduje swoje ratingi za pomocą oznaczeń literowych, jednak w nieco odmiennej skali. Dla porównania,

WYKRES 1. Uśredniony rating kredytowy kraju (najwyższy=100)



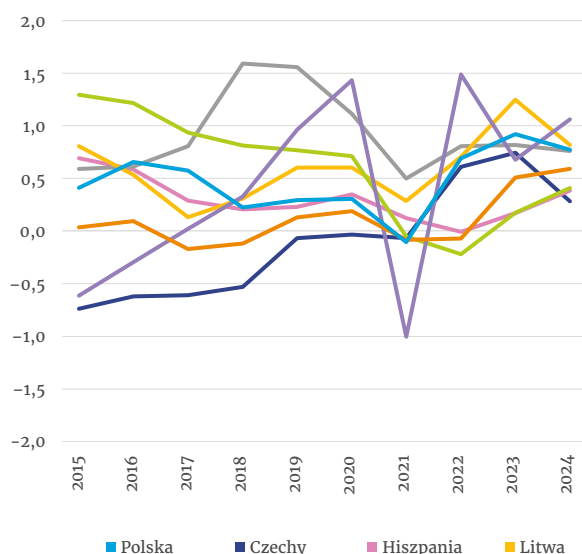
Źródło: Bank Światowy

WYKRES 2. Spread obligacji 10-letnich względem Niemiec (punkty procentowe)



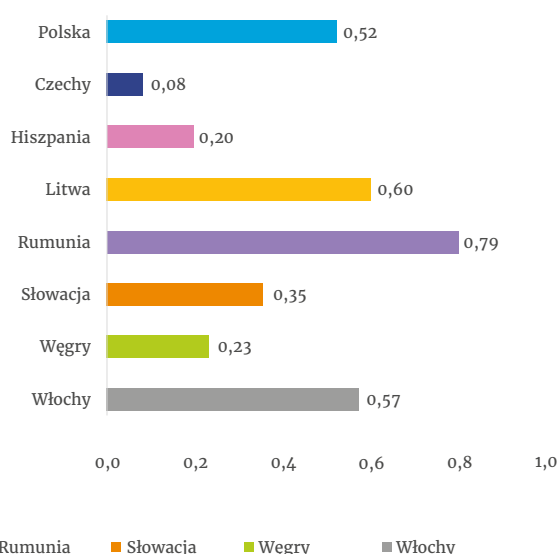
Źródło: Eurostat

WYKRES 4. ASW 5Y w punktach procentowych



Źródło: Refinitiv

WYKRES 5. ASW 5Y w punktach procentowych (2024)



Źródło: Refinitiv

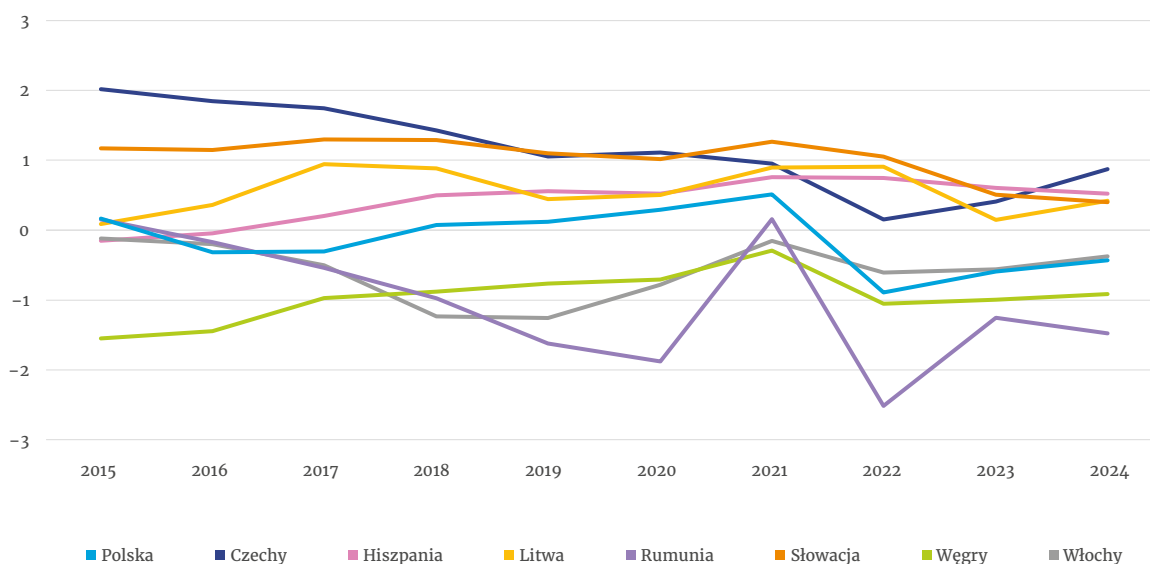
Niemcy mają najwyższy rating AAA we wszystkich trzech agencjach. Ocena kredytowa (rating) długoterminowego długu rządowego Polski w walucie obcej wynosiła według tych agencji odpowiednio A2, A- i A-.

ujednolicony rating Polski wynosi 15,3 pkt w skali do 21, co odpowiada ok. 73 proc. najwyższego ratingu, np. Niemiec. Im wyższy rating, tym wyższa wiarygodność finansów publicznych.

W celu ujednolicenia skal ratingowych przekształcono je na skalę liniową od 1 do 21, gdzie 1 oznacza najniższy, a 21 najwyższy rating. Następnie dla każdego kraju w danym roku obliczono średni rating. W analizie wykorzystujemy procent najwyższego ratingu. Obecnie

Spośród analizowanych krajów najwyższy rating mają Czechy – 18 pkt (85,7 proc.), następnie Litwa, a na trzecim miejscu jest Słowacja; Polska zajmuje czwarte miejsce. Gorszy rating od Polski mają kolejno Hiszpania, Włochy i Węgry, a najniższy rating ma Rumunia – 12 pkt,

WYKRES 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe



Źródło: opracowanie własne

TABELA 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,14	-0,32	-0,31	0,05	0,10	0,27	0,47	-0,86	-0,57	-0,42
Czechy	1,98	1,81	1,71	1,41	1,05	1,11	0,96	0,19	0,43	0,88
Hiszpania	-0,12	-0,02	0,20	0,48	0,54	0,50	0,71	0,71	0,58	0,50
Litwa	0,12	0,36	0,90	0,85	0,44	0,50	0,86	0,86	0,18	0,43
Rumunia	0,11	-0,20	-0,57	-0,99	-1,62	-1,87	0,11	-2,49	-1,26	-1,47
Słowacja	1,14	1,12	1,26	1,25	1,07	1,00	1,23	1,04	0,53	0,44
Węgry	-1,53	-1,42	-0,98	-0,90	-0,78	-0,72	-0,34	-1,05	-1,00	-0,92
Włochy	-0,17	-0,24	-0,52	-1,20	-1,23	-0,79	-0,20	-0,62	-0,57	-0,40

Źródło: opracowanie własne

czyli 57,1 proc. maksymalnej wartości. Co jest również istotne, w 2024 roku dla dwóch krajów agencje obniżyły rating – Litwy i Słowacji.

Kolejnym wskaźnikiem w tym wymiarze jest różnica (spread) rentowności obligacji 10-letnich względem analogicznych obligacji dla Niemiec. Im niższy spread, tym wyższa wiarygodność finansów publicznych. W analizowanej grupie ośmiu krajów średnie spready do Bunda w 2024 r. wahały się od 0,56 p.p. dla Litwy do 4,18 p.p. dla Węgier. Niższe spready obserwujemy przede wszystkim w krajach strefy euro. Obok Litwy kolejne miejsca zajmują: Hiszpania (0,83 p.p.), Słowacja (1,15 p.p.) i Włochy (1,39 p.p.). Członkowie strefy euro o gorszej reputacji fiskalnej korzystają z reputacji Niemiec i Holandii – krajów o wyższym ratingu.

Relatywnie niski spread mają Czechy – 1,66 p.p. Wysokie spready odnotowano obok Węgier w Rumunii (4 p.p.) oraz w Polsce (3,21 p.p.), co plasuje nasz kraj dopiero na szóstym miejscu w analizowanej grupie. W 2024 r. mieliśmy do czynienia ze spadkiem spreadów do Bunda we wszystkich analizowanych krajach, z wyjątkiem Litwy, choć ten spread pozostał na bardzo niskim poziomie.

Dodatkowo w tym wymiarze analizujemy ASW 5Y jako miarę ryzyka fiskalnego. Im niższy spread ASW tym, większa wiarygodność fiskalna. Najniższy ASW 5Y w 2024 r. zanotowano dla Czech (0,08 p.p.), a najwyższy dla Rumunii (0,79 p.p.). W Polsce ASW wyniósł 0,52 p.p., co plasuje kraj na piątym miejscu w analizowanej grupie.

Łączny poziom percepcji wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe (wykres 6, tabela 3), zgodnie z przyjętą metodyką, jest najlepszy w Czechach (0,88 pkt). Czechy zanotowały w ostatnich trzech latach istotną poprawę i z czwartego miejsca przesunęły się na pierwsze miejsce. W 2024 r. kolejne miejsca w tym wymiarze zajmują: Hiszpania (0,50 pkt), Słowacja (0,44 pkt) i Litwa

(0,43 pkt). W tych krajach wartości subindeksu były dodatnie, co oznacza, że kształtowały się powyżej mediany dla wartości obserwowanych w badanym okresie dla ośmiu państw.

Polska w tym wymiarze plasuje się na szóstym miejscu, tuż za Włochami (-0,40 pkt). Wartość wskaźnika dla Polski jest ujemna i wynosi -0,42 pkt. Najgorzej w badanej grupie wypada Rumunia (-1,47 pkt), następnie Węgry (-0,92 pkt).

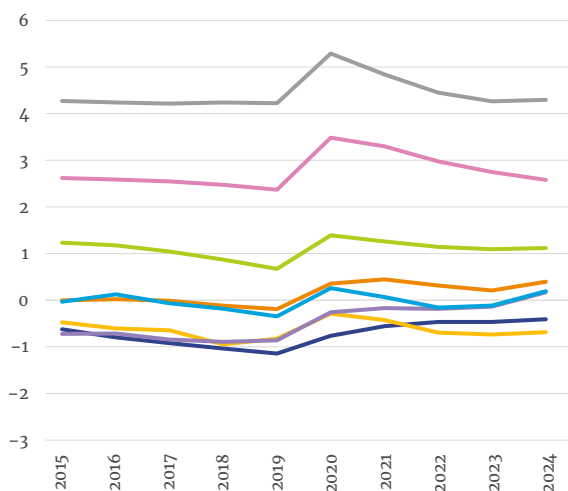
Wymiar 2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych EU

W tym wymiarze przyjęto sześć wskaźników: relację długu publicznego do PKB, deficytu nominalnego i strukturalnego oraz wynikowe, łączne koszty obsługi długu. Zmienne te odnoszą się do ścieżek podstawowych agregatów fiskalnych. Dodatkowo uwzględniono, czy spełnione są unijne reguły fiskalne (reguły budżetowe), zmienna zero-jedynkowa mówiąca, czy spełniona jest reguła oraz zmienna wyrażona w proc. PKB obrazująca przekroczenie reguły.

W 2024 r. w analizowanej grupie ośmiu krajów najwyższy poziom długu publicznego zanotowano we Włoszech (135,3 proc. PKB), a najniższy na Litwie (38,2 proc. PKB). Dług powyżej 60 proc. PKB odnotowano w Hiszpanii (101,8 proc. PKB) i na Węgrzech (73,5 proc. PKB). W Polsce dług wyniósł 55,3 proc. PKB. Niższą relację długu do PKB odnotowano w Litwie, Czechach i Rumunii. W Polsce, Rumunii i na Słowacji obserwuje się trend wzrostowy relacji długu do PKB.

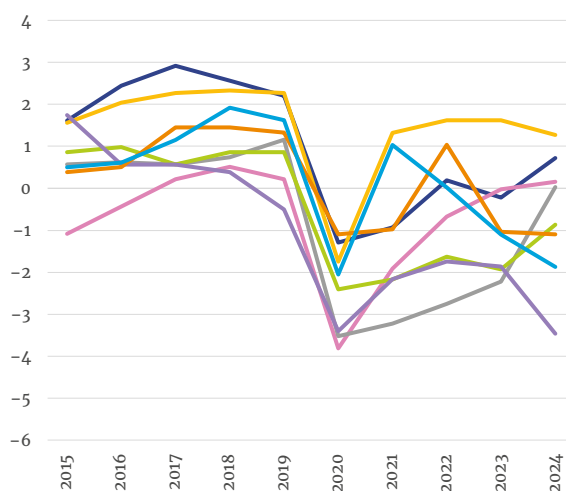
We wszystkich krajach, z wyjątkiem Litwy (1,3 proc. PKB) i Czech (2,2 proc. PKB), deficyt nominalny w relacji do PKB przekroczył 3 proc. Najwyższy deficyt odnotowano w Rumunii (9,3 proc. PKB), drugi najwyższy w Polsce (6,6 proc. PKB), a trzeci na Słowacji (4,7 proc. PKB). W przypadku deficytu strukturalnego najwyższy deficyt również wystąpił

**WYKRES 7. Dług publiczny – ESA2010
(proc. PKB)**



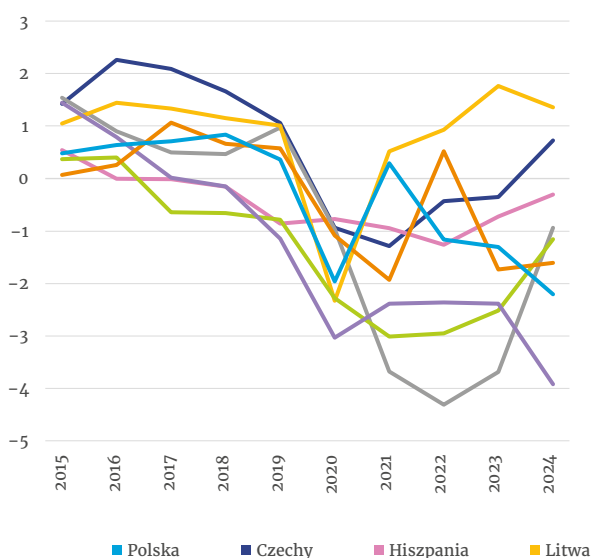
Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

**WYKRES 8. Deficyt nominalny
(proc. PKB)**



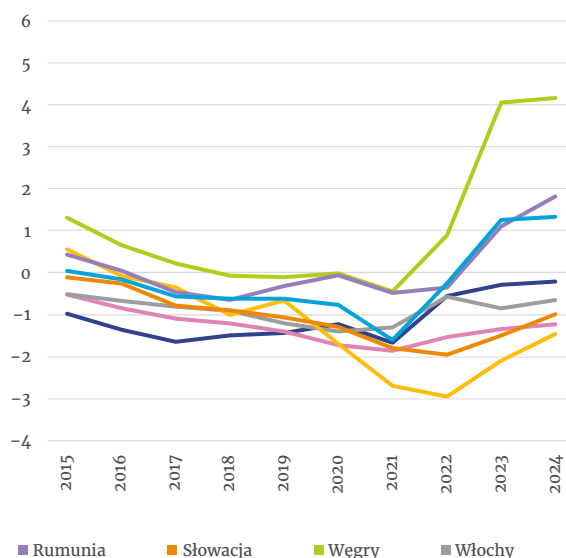
Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

**WYKRES 9. Deficyt strukturalny
(proc. PKB)**



Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

**WYKRES 10. Wynikowe koszty obsługi długu
(proc. długu z okresu poprzedniego)**



Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

w Rumunii (8,8 proc. PKB). W Polsce deficyt strukturalny wyniósł 6,1 proc. PKB, na Słowacji 5,2 proc. PKB, na Węgrzech 4,5 proc. PKB, a we Włoszech 4,1 proc. PKB. Oznacza to, że w analizowanej grupie krajów mamy do czynienia z trwałą nierównowagą finansów publicznych.

Kolejną uwzględnioną zmienną są wynikowe koszty obsługi długu (ang. *implicit interest rate*).

Miernik ten pokazuje relację poziomu łącznych kosztów obsługi długu do stanu zadłużenia z początku roku, czyli uwzględnia zmiany kursowe, strukturę długu i szybkość, z jaką obecne rentowności obligacji materializują się w bieżących kosztach obsługi długu. Najwyższe wynikowe odsetki zanotowano na Węgrzech (7,3 proc.), następnie w Rumunii (5,2 proc.) i w Polsce (4,7 proc.). Najniższe implikowane

koszty obsługi długu zanotowano na Litwie (2,3 proc.) oraz w Hiszpanii (2,5 proc.). Kraje strefy euro charakteryzują się niższymi wynikowymi odsetkami w przedziale 2,3–3,0 proc. Relatywnie niskie odsetki mają również Czechy (3,3 proc.), czyli ok. 1,4 p.p. niższe niż w Polsce.

W tym wymiarze uwzględnia się również dwa syntetyczne wskaźniki mierzące stopień

spełniania europejskich reguł budżetowych. Wskaźniki te są obliczane przez sekretariat Europejskiej Rady Budżetowej (Compliance Tracker) osobno dla czterech reguł budżetowych.

Mierzone jest spełnianie (ang. *compliance with rules*) w zakresie: reguły deficytu nominalnego (3 proc. PKB), reguły długu (60 proc. PKB), reguły deficytu strukturalnego (mniejszy od

TABELA 4. Przekroczenie reguł budżetowych UE (p.p. PKB)

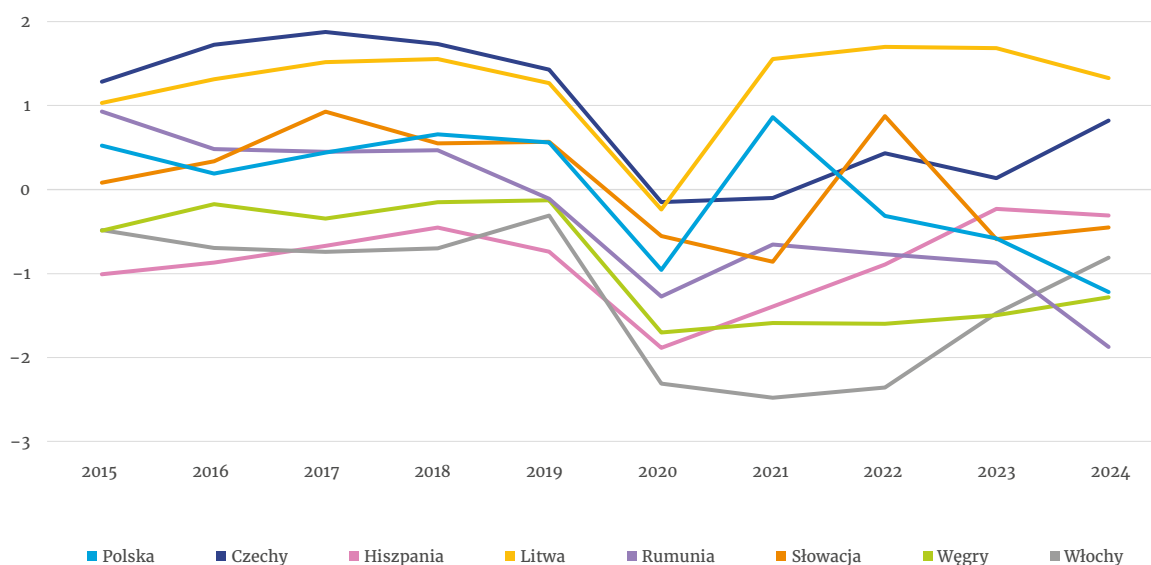
Kraj	Reguła fiskalna	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	Reguła deficytu	0,6	1,5	2,8	2,3	-3,9	1,3	-0,4	-2,3	-3,6
	Reguła długu	5,9	9,6	11,8	14,8	3,4	7,0	11,2	10,5	4,7
	Reguła deficytu strukturalnego	-0,2	-0,4	-0,3	-1,1	-4,1	3,0	-2,8	-0,7	-1,9
	Reguła wydatkowa	-0,3	-0,1	-0,1	-1,6	-5,1	2,2	-2,0	0,4	-2,9
Czechy	Reguła deficytu	3,7	4,5	3,9	3,3	-2,6	-2,0	-0,1	-0,8	0,8
	Reguła długu	23,8	26,2	28,3	30,4	23,1	19,3	17,5	17,5	16,4
	Reguła deficytu strukturalnego	1,8	1,5	0,9	0,0	-3,4	-1,0	0,8	-0,4	1,2
	Reguła wydatkowa	1,1	1,5	0,2	0,2	-3,5	-1,5	1,2	0,2	1,5
Hiszpania	Reguła deficytu	-1,2	-0,1	0,4	-0,1	-6,9	-3,7	-1,6	-0,5	-0,2
	Reguła długu	-3,8	-2,4	-2,0	-0,7	-23,6	-14,2	-3,3	4,2	3,3
	Reguła deficytu strukturalnego	-1,4	-0,5	-0,7	-1,6	-0,4	-0,8	-1,0	0,3	0,1
	Reguła wydatkowa	-0,9	-0,4	-1,3	-1,4	-3,4	-2,3	0,1	0,5	-0,4
Litwa	Reguła deficytu	3,0	3,4	3,5	3,4	-3,4	1,8	2,3	2,3	1,7
	Reguła długu	20,2	20,9	26,7	24,4	14,1	16,7	21,9	22,7	21,8
	Reguła deficytu strukturalnego	0,5	0,4	0,1	-0,1	-5,3	3,9	0,1	1,0	0,4
	Reguła wydatkowa	-0,3	1,3	-0,3	-1,5	-5,7	1,9	0,7	0,8	-1,0
Rumunia	Reguła deficytu	0,5	0,5	0,2	-1,3	-6,2	-4,1	-3,4	-3,6	-6,3
	Reguła długu	22,2	24,7	25,6	25,0	13,4	11,7	12,1	11,1	5,2
	Reguła deficytu strukturalnego	-0,5	-1,7	-0,8	-2,0	-3,4	0,5	-0,5	-0,5	-2,9
	Reguła wydatkowa	-0,9	-2,8	-1,3	-1,4	-3,0	-0,1	-0,6	0,4	-1,5
Słowacja	Reguła deficytu	0,4	2,0	2,0	1,8	-2,3	-2,1	1,3	-2,2	-2,3
	Reguła długu	7,9	8,6	10,7	12,0	1,6	-7,4	2,3	4,4	0,7
	Reguła deficytu strukturalnego	-0,2	0,8	-1,1	-0,6	-3,1	-1,8	3,3	-4,0	-0,3
	Reguła wydatkowa	0,0	0,4	-0,7	-1,2	-3,2	-2,7	2,7	-4,8	1,5
Węgry	Reguła deficytu	1,2	0,5	1,0	1,0	-4,5	-4,1	-3,2	-3,7	-1,9
	Reguła długu	0,2	2,1	3,9	5,6	-11,0	-6,3	-1,7	1,6	-0,5
	Reguła deficytu strukturalnego	-0,4	-2,1	-0,5	-0,7	-2,8	-1,6	-0,4	0,2	1,6
	Reguła wydatkowa	-1,0	-2,4	-0,2	-1,1	-4,2	-1,8	-0,7	3,4	1,9
Włochy	Reguła deficytu	0,6	0,5	0,8	1,5	-6,4	-5,9	-5,1	-4,2	-0,4
	Reguła długu	-7,5	-6,4	-7,1	-7,0	-27,6	-12,5	-1,7	3,0	-3,6
	Reguła deficytu strukturalnego	-1,3	-1,1	-0,5	0,3	-3,5	-4,7	-1,5	0,5	3,8
	Reguła wydatkowa	-0,6	-0,9	-0,6	-0,4	-4,5	-3,7	-1,9	0,7	2,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Compliance Tracker”, Europejska Rada Budżetowa
Kolor zielony – spełniona reguła, kolor czerwony – niespełniona reguła

MTO – medium-term objective) i w zakresie tzw. „benchmarku” wydatkowego, czyli reguły wydatkowej (Larch i in. 2023).

Mierzone jest wypełnianie reguły na skali zero-jedynkowej: 1 oznacza regułę spełnioną, a 0 – niespełnioną. Dodatkowo mierzone

WYKRES 11. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych EU (wskaźnik znormalizowany)



Źródło: opracowanie własne

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych EU (wskaźnik znormalizowany)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,52	0,19	0,44	0,66	0,56	-0,96	0,86	-0,31	-0,58	-1,22
Czechy	1,29	1,73	1,88	1,74	1,43	-0,14	-0,09	0,44	0,14	0,83
Hiszpania	-1,01	-0,87	-0,68	-0,46	-0,74	-1,88	-1,39	-0,90	-0,23	-0,31
Litwa	1,04	1,32	1,52	1,56	1,27	-0,23	1,56	1,70	1,69	1,33
Rumunia	0,93	0,48	0,45	0,47	-0,11	-1,27	-0,66	-0,77	-0,87	-1,88
Słowacja	0,08	0,34	0,93	0,55	0,57	-0,55	-0,85	0,87	-0,59	-0,44
Węgry	-0,49	-0,18	-0,35	-0,16	-0,13	-1,70	-1,59	-1,60	-1,49	-1,28
Włochy	-0,49	-0,70	-0,75	-0,70	-0,32	-2,31	-2,48	-2,36	-1,48	-0,82

Źródło: opracowanie własne

jest przekroczenie reguł w p.p. PKB (ang. *deviation from rules*).

Na potrzeby niniejszego opracowania obliczamy średni wskaźnik z czterech wskaźników cząstkowych dla poszczególnych reguł budżetowych.

W 2024 r. jedynie Czechy spełniały wszystkie reguły (tabela 4), Litwa spełniała trzy reguły. Hiszpania, Włochy, Węgry i Słowacja nie spełniały dwóch reguł fiskalnych, a Polska i Rumunia nie spełniały aż trzech reguł. Polska w 2024 r. spełniła jedynie regułę długu, którego relacja do PKB była niższa niż 60 proc. Znalazło to odzwierciedlenie we wszczętej procedurze nadmiernego deficytu (EDP).

Należy przy tym zaznaczyć, że procedura została uruchomiona w czerwcu 2024 r. na podstawie danych za 2023 r. Spośród analizowanych ośmiu krajów, aż pięć zostało objętych procedurą EDP – Włochy, Węgry, Polska, Rumunia i Słowacja. W przypadku Czech, Hiszpanii i Litwy przekroczenia reguł budżetowych uznano – po pogłębionej analizie – za tymczasowe.

Najwyższą łączną ocenę w wymiarze stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych EU, przy przyjętej metodyce (wykres 11, tabela 5), uzyskała Litwa (1,33 pkt). Na drugim miejscu znalazły się Czechy (0,83 pkt). Tylko te dwa kraje osiągnęły dodatnie wartości subindeksu. Kolejne pozycje zajęły Hiszpania, Słowacja i Włochy.

Polska w tym wymiarze zajmuje dopiero szóste miejsce (-1,22 pkt). Za nami znajdują się tylko Węgry (-1,28 pkt) i Rumunia (-1,88 pkt). W porównaniu z poprzednimi edycjami oznacza to wyraźne pogorszenie pozycji – jeszcze w 2021 r. Polska zajmowała drugie miejsce, tuż za Litwą.

Wymiar 3. Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi

W tym wymiarze przyjęto dziewięć wskaźników:

- Indeks siły reguł fiskalnych (Fiscal Rule Strength Index – FRSI)
- Indeks zakresu niezależnych instytucji fiskalnych (Scope Index for Independent Fiscal Institutions – SIFI)

- Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych (Index on the quality of medium-term budgetary frameworks – MTBFI)
- Deficyt podmiotów podsektora centralnego nieujęty w ustawie budżetowej (mierzony w dwóch ujęciach: jako proc. deficytu podsektora centralnego wg ESA oraz jako proc. PKB)
- Dług podmiotów wydatkujących poza ustawą budżetową (mierzony w dwóch ujęciach: jako proc. łącznego długu wg ESA oraz jako proc. PKB)
- Wykorzystywanie obligacji zamiast dotacji (mierzone w dwóch ujęciach: jako proc. deficytu sektora centralnego wg ESA oraz jako proc. PKB)

Pierwsze trzy wskaźniki mierzą jakość ram fiskalnych i są obliczane przez Komisję Europejską (DG ECFIN) w ramach projektu „Fiscal Governance Database”. Baza ta obejmuje trzy obszary: reguły fiskalne, niezależne instytucje fiskalne (Independent Fiscal Institutions – IFI), zwane również radami fiskalnymi, oraz średniookresowe ramy budżetowe (Medium-Term Budgetary Framework – MTBF). Baza dostarcza zarówno informacji jakościowych, jak i ilościowych, a jej dane są corocznie aktualizowane na podstawie kwestionariuszy wypełnianych przez państwa członkowskie oraz międzynarodowe instytucje finansowe.

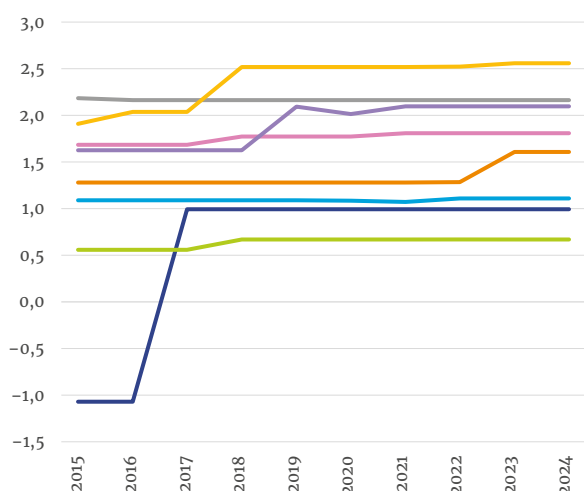
Dobrze zaprojektowane reguły fiskalne wymagają szeregu pożądanych cech. Aby uchwycić te cechy, DG ECFIN skonstruował indeks siły danej reguły fiskalnej, który odzwierciedla informacje dotyczące: (1) podstawy prawnej, (2) wiążącego charakteru reguły, (3) organów monitorujących, (4) mechanizmów korygujących oraz (5) odporności na wstrząsy. Na podstawie danych cząstkowych konstruowany jest kompleksowy, zmienny w czasie wskaźnik reguł fiskalnych dla każdego państwa członkowskiego. Im wyższa wartość indeksu, tym reguły fiskalne są silniejsze, co przekłada się na wyższą wiarygodność ekonomiczną. Najwyższą wartość indeksu FRSI wśród analizowanych

krajów ma Litwa (2,55), natomiast najniższą mają Węgry (0,66). Wartość indeksu siły reguł fiskalnych dla Polski wynosi 1,1, co plasuje nas dopiero na szóstym miejscu spośród analizowanych ośmiu krajów.

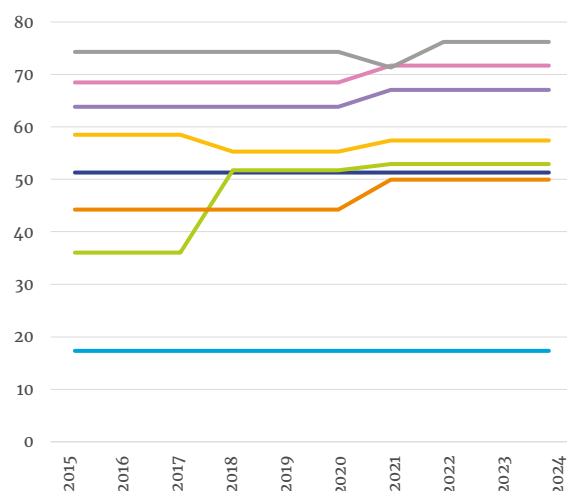
Od 2015 r. DG ECFIN wprowadziła Indeks Zakresu Instytucji Fiskalnych (Scope Index for

Independent Fiscal Institutions – SIFI), który ma na celu zmierzenie zakresu zadań wykonywanych przez krajowe rady fiskalne. Indeks SIFI składa się z sześciu oddzielnych grup zadań: (1) monitorowanie zgodności z zasadami fiskalnymi, (2) prognozowanie makroekonomiczne, (3) prognozowanie budżetowe i kalkulacja kosztów polityki, (4) ocena stabilności,

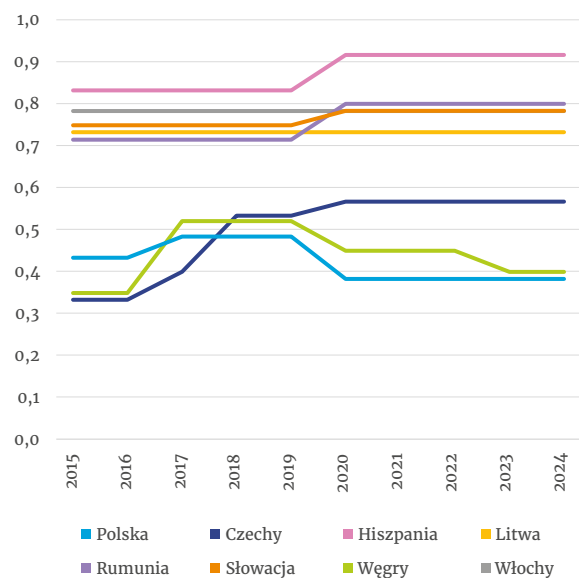
WYKRES 12. Indeks siły reguł fiskalnych (FRSI)



WYKRES 13. Indeks zakresu niezależnych instytucji fiskalnych (SIFI)



WYKRES 14. Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych (MTBFI)



Źródło: Fiscal governance database, ECFIN EC

(5) promowanie przejrzystości fiskalnej oraz (6) zalecenia normatywne dotyczące polityki fiskalnej. Indeks przyjmuje wartości od 0 do 100, gdzie 100 oznacza optymalną konstrukcję rady fiskalnej. W krajach, gdzie istnieją niezależne, kompetentne rady fiskalne, wiarygodność ekonomiczna jest wyższa.

Polska bardzo słabo wypada, jeżeli chodzi o Radę Fiskalną, ponieważ takiej rady obecnie nie ma, ale pewne jej funkcje wykonuje Najwyższa Izba Kontroli, np. oceniając wykonanie budżetu. Ale to jedynie śladowo wypełnia wszystkie pożądane funkcje (17,5 pkt w skali od 0 do 100). Ta sytuacja w najbliższym czasie ulegnie zmianie – od początku 2026 roku w Polsce, na mocy nowej ustawy, rozpocznie działalność Rada Fiskalna. Należy jednak podkreślić, że samo powołanie rady nie zagwarantuje automatycznego awansu w tym rankingu. Wartość indeksu zależy nie tylko od samego istnienia rady, ale też od zakresu i mandatu jej działalności. Pozostałe analizowane kraje dysponują radami fiskalnymi, choć różnią się one zakresem uprawnień i siłą instytucjonalną. Najwyższe wartości Indeksu Zakresu Instytucji Fiskalnych (SIFI) odnotowano we Włoszech (75,9 pkt) i Hiszpanii (71,4 pkt).

DG ECFIN bada też istniejące średniookresowe ramy budżetowe w państwach członkowskich UE, czyli tzw. planowanie wieloletnie. Finanse publiczne, aby były wiarygodne, powinny być planowane w perspektywie średnioterminowej. DG ECFIN opracowała wskaźnik jakości średniookresowych ram budżetowych, który jest co roku aktualizowany. Ujmuje on jakość krajowych średniookresowych ram budżetowych za pomocą pięciu kryteriów: (1) zakres celów/pułapów zawartych w krajowych średnioterminowych planach fiskalnych, (2) powiązanie tych celów/pułapów z rocznymi budżetami, (3) zaangażowanie parlamentu krajowego w przygotowanie planów, (4) zaangażowanie niezależnych instytucji fiskalnych w ich przygotowanie oraz (5) ich poziom szczegółowości. Wartość indeksu mieści się w przedziale od

W okresie 2015–2023 finanse publiczne w Polsce przeszły niebezpieczną transformację. W miejsce konstytucyjnych reguł jawności, przejrzystości, jedności i kontroli demokratycznej, wprowadzono praktyki kreatywnej księgowości, mnożenia funduszy pozabudżetowych, wehikułów finansowych i omijania ustawy budżetowej.

0 do 1 – im wyższa wartość, tym lepsza jakość systemu planowania wieloletniego.

Również w tym zakresie Polska wypada najsłabiej spośród analizowanych krajów. Niestety, wiele problemów w budżecie przesuwanych jest na kolejne lata i jedynie planowanie wieloletnie może pokazać te słabe strony. W skali od 0 do 1 wskaźnik jakości średniookresowych ram budżetowych w Polsce wyniósł 0,38 (podobnie jak na Węgrzech – 0,40), podczas gdy w Rumunii i na Słowacji jest to ok. 0,80, a w Hiszpanii 0,92.

Z perspektywy instytucjonalnej wiarygodności finansów publicznych ważne są również zasady budżetowe sformułowane w teorii finansów. W polskiej literaturze przedmiotu pojawiają się liczne zestawienia tych zasad (por. Owsiak, 2017; Bitner i in., 2011). Niewątpliwie do katalogu najczęściej formułowanych zasad stricte budżetowych, które są istotne z perspektywy wiarygodności, należy zaliczyć: zasadę powszechności, zasadę jedności, zasadę szczegółowości, zasadę równowagi, zasadę jawności, zasadę przejrzystości oraz zasady rzetelności i realności.

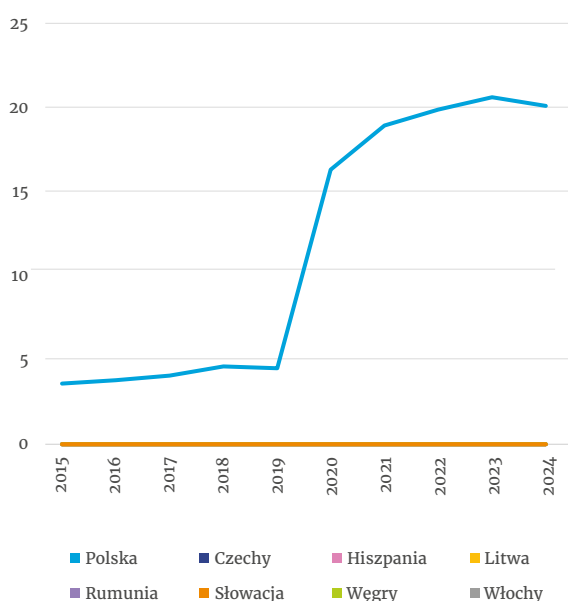
W tym celu wykorzystano grupę sześciu wskaźników, które mają zmierzyć przejrzystość

finansów publicznych oraz jedność zarządzania finansami publicznymi poprzez ustawę budżetową. Łączna waga tych sześciu wskaźników wynosi $\frac{1}{4}$, czyli tyle samo, ile każdy z trzech wskaźników dotyczących jakości ram fiskalnych opisanych wcześniej. Motywacją do zmierzenia tych aspektów była sytuacja w Polsce obserwowana w ostatnich latach. Niestety, w okresie 2015–2023 finanse publiczne w Polsce przeszły niebezpieczną transformację. W miejsce konstytucyjnych reguł jawności, przejrzystości, jedności i kontroli demokratycznej, wprowadzono praktyki kreatywnej księgowości, mnożenia funduszy pozabudżetowych, wehikułów finansowych i omijania ustawy budżetowej. Skala tego zjawiska była bezprecedensowa – w 2022 r. rzeczywisty deficyt budżetu państwa był aż ośmiokrotnie wyższy niż ten oficjalnie przedstawiony w parlamencie (por. Dudek i Kotecki, 2023). Kolegium NIK odmówiło pozytywnej opinii w sprawie absolutorium, wskazując na „znaczną część gospodarki finansowej państwa prowadzoną poza budżetem” (NIK, 2023). W praktyce instytucja budżetu państwa

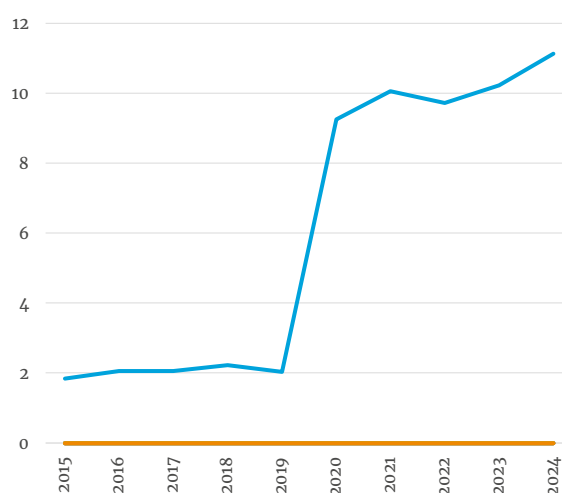
przestała pełnić rolę nadrzędnego aktu zarządzania finansami publicznymi, naruszając tym samym art. 219 Konstytucji RP. Powstał równoległy budżet w BGK i PFR, w którym, poza kontrolą parlamentu i bez rygorów wynikających z ustawy o finansach publicznych, zaciągano dług na setki miliardów złotych.

Finanse publiczne były instrumentalnie wykorzystywane do klientelizmu – afera Funduszu Sprawiedliwości to tylko wierzchołek góry lodowej. „Tekturowe czek” z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 finansowały zadania niezwiązane z pandemią, a raport IFP „Dotacje dla swoich?” po przeanalizowaniu 40 tys. dotacji (170 mld zł) wykazał, że samorządy związane ze Zjednoczoną Prawicą otrzymywały wielokrotnie więcej na mieszkańca niż samorządy opozycyjne. Przed wyborami w 2023 r. tylko w ciągu miesiąca rozdano kwotę 50 mld zł (1,5 proc. PKB), co miało oczywisty cel polityczny (por. Olejnik i Grygo, 2024). Oczywiście wszystkich tych aspektów nie da się dokładnie uchwycić miernikami statystycznymi,

WYKRES 14. Dług podmiotów wydatkujących poza ustawą budżetową (proc. łącznego długu wg ESA)



WYKRES 15. Dług podmiotów wydatkujących poza ustawą budżetową (proc. PKB)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

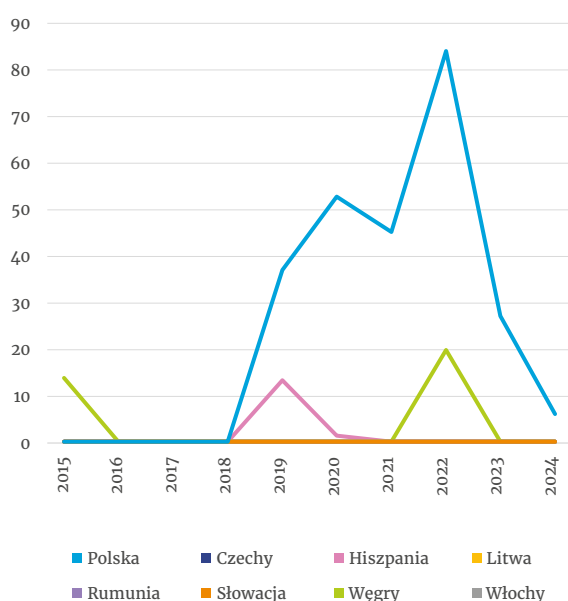
możliwymi do zastosowania dla innych krajów. Podjęliśmy jednak próbę uchwycenia tych nieprawidłowych trendów w systemie finansów publicznych.

Miernikiem ukazującym skalę wyprowadzania środków publicznych spod kontroli ustawy budżetowej – czyli podstawowego planu finansów publicznych – jest różnica między obiektywną, pełną definicją długu publicznego wg ESA2010, a krajową definicją długu, stosowną na potrzeby krajowego, formalnego procesu budżetowego. Z przeprowadzonych analiz wynika, że jedynie w Polsce istnieją dwie definicje długu. Różnica ta pokazuje skalę zadłużenia w podmiotach i funduszach, które wydatkują publiczne środki poza ustawą budżetową, a więc również poza konstytucyjną definicją długu w Polsce. Mimo podjęcia pewnych działań naprawczych, skala zadłużania poza konstytucyjną definicją długu dalej rośnie w relacji do PKB. Na koniec 2024 r. było to 11,1 proc. PKB wobec 10,2 proc. PKB w 2023 r. To zadłużenie stanowi 20,1 proc. całego długu (por. Dudek, Kalisz i Kotecki 2025),

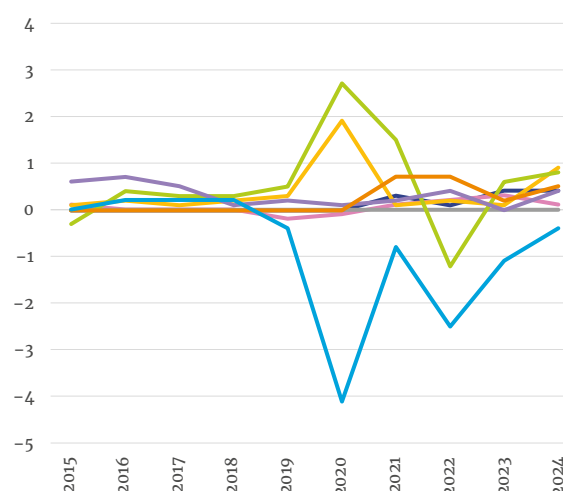
nieco mniej niż przed rokiem (20,6 proc.). Zadłużenie w „równoległym budżecie” nadal rośnie, ale wolniej niż zadłużenie formalnego budżetu państwa. Indykator ten ukazuje z jednej strony brak przejrzystości finansów publicznych, wynikający z istnienia dwóch różnych definicji długu, a z drugiej strony – na naruszenie zasady jedności zarządzania finansami publicznymi poprzez ustawę budżetową, co jest chronione przez art. 219 Konstytucji. Wszystkie te czynniki negatywnie wpływają na wiarygodność finansów publicznych.

Do pozytywnych zmian należy zaliczyć zapowiedź utworzenia niezależnej Rady Fiskalnej, która ma rozpocząć działalność w 2026 roku, oraz uszczelnienie reguły wydatkowej. Pozytywnym sygnałem jest to, że rząd zaczął publikować plany finansowe wehikułów finansowych w BGK. Mamy zatem pewien poziom jawności, ale nadal brak pełnej przejrzystości – nie wiadomo dokładnie, jaki jest faktyczny deficyt budżetu państwa. Fundusze te wciąż nie są formalną częścią ustawy budżetowej,

WYKRES 16. Deficyt poza budżetem państwa (proc. pełnego deficytu)



WYKRES 17. Deficyt poza budżetem państwa (proc. PKB)



Źródło: opracowanie własne

a w konsekwencji nadal funkcjonują dwie definicje długu publicznego.

Jako uzupełnienie pomiaru skali stosowania operacji finansowych nieuwjętych w ustawie budżetowej wykorzystano różnicę wyniku budżetu państwa a wyniku sektora centralnego według metodologii europejskiej (ESA). Co istotne, miernik ten jest liczony dla wszystkich krajów EU i w tym zakresie możemy dokonywać pewnych porównań z innymi krajami. Tutaj jako indykator zastosowano wynik generowany przez podmioty pozabudżetowe, nieuwjęte w krajowym procesie budżetowym⁸. Informacje te publikowane są w tzw. notyfikacjach fiskalnych. Miernik ten obejmuje m.in. przedsiębiorstwa publiczne zaliczane do sektora finansów publicznych (np. kolej, telewizja publiczna), a także wehikuły finansowe, np. quasi-fundusze przy BGK. Jednorazowo w Węgrzech i Hiszpanii zdarzyło się, że podmioty raportowane do Komisji Europejskiej wykazały deficyt, mimo że nie były uwzględnione w krajowym

procesie budżetowym. Te podmioty nie emitują własnego długu. W innych krajach, jeśli występują podobne podmioty, zazwyczaj wykazują nadwyżki.

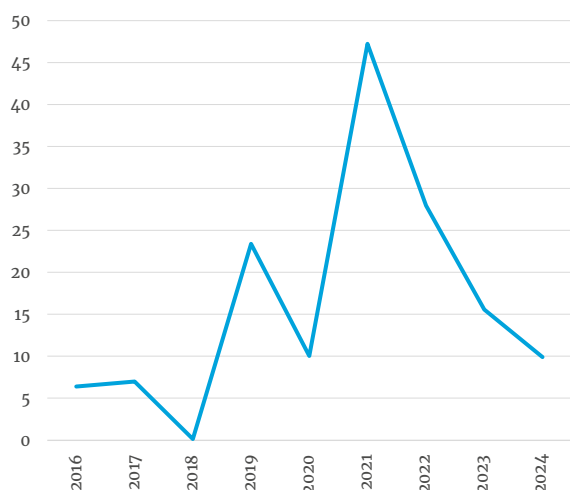
Kolejnym miernikiem nieprzejrzystości jest proceder rozdawania obligacji skarbowych. Polega on na ich emisji wyłącznie w celu przekazania innym podmiotom sektora finansów publicznych zamiast udzielania dotacji. Przekazywanie obligacji SPW zamiast dotacji jest jednym z przykładów niewłaściwego zarządzania finansami publicznymi, które może negatywnie wpływać na przejrzystość i kontrolę wydatków.

Proceder ten był krytykowany przez Najwyższą Izbę Kontroli i został szeroko opisany w raportach NIK, Instytutu Finansów Publicznych oraz w naszych raportach dotyczących wiarygodności ekonomicznej Polski (por. NIK, 2023, 2024, 2025; Dudek i Kotecki, 2023).

Ten trik księgowy został również bardzo ostro skrytykowany w Białej Księdze Ministerstwa Finansów (2024), gdzie stwierdzono m.in.: „Stosowanie takiego mechanizmu zmniejsza transparentność budżetu państwa poprzez sztuczne

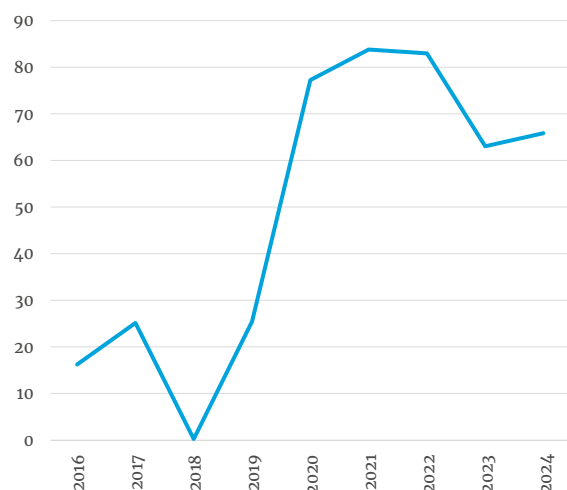
8 Notyfikacja fiskalna EDP: net lending (+)/ net borrowing (-) of other central government bodies – B9_OB jako procent deficytu podsektora centralnego i jako proc. PKB.

WYKRES 18. Obligacje rozdawane zamiast dotacji (proc. deficytu)



Źródło: opracowanie własne na podstawie MF, NIK

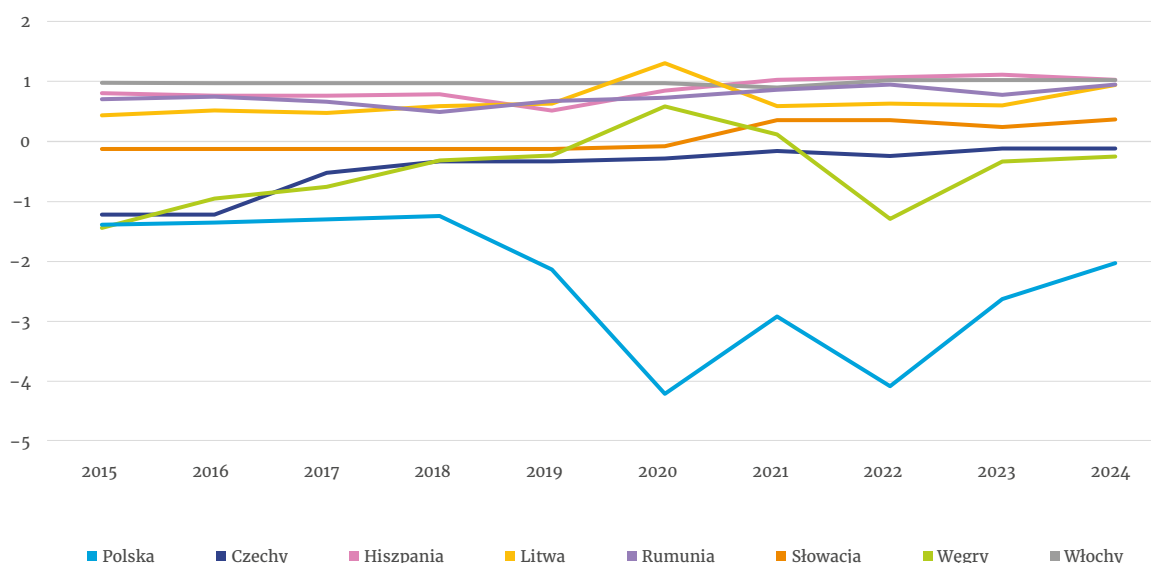
WYKRES 19. Obligacje rozdawane zamiast dotacji (proc. PKB)



zaniżenie kwoty wydatków, a w rezultacie deficytu budżetu państwa”. Resort finansów dodaje też, że „mechanizm nieodpłatnego przekazywania SPW przyczynia się do obniżenia wiarygodności funkcjonujących w Polsce reguł fiskalnych, szczególnie, że stał się on de

facto instrumentem powtarzalnym”. Dodano, że „konsekwencje jego stosowania mają charakter pośredni, mogą stanowić długoterminowy i negatywny czynnik dla ratingu kredytowego Polski oraz bezpośredni wpływając na wzrost kosztów obsługi długu publicznego”.

WYKRES 20. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze jakości ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi (wskaźnik znormalizowany)



Źródło: opracowanie własne

TABELA 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze jakości ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi (wskaźnik znormalizowany)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-1,39	-1,36	-1,31	-1,25	-2,14	-4,21	-2,92	-4,08	-2,63	-2,03
Czechy	-1,22	-1,22	-0,53	-0,34	-0,34	-0,29	-0,17	-0,25	-0,12	-0,12
Hiszpania	0,80	0,76	0,76	0,79	0,52	0,85	1,02	1,06	1,11	1,02
Litwa	0,44	0,52	0,48	0,59	0,63	1,30	0,59	0,64	0,60	0,94
Rumunia	0,70	0,75	0,66	0,50	0,67	0,73	0,86	0,94	0,77	0,94
Słowacja	-0,12	-0,12	-0,12	-0,12	-0,12	-0,07	0,35	0,35	0,24	0,36
Węgry	-1,44	-0,95	-0,75	-0,32	-0,24	0,58	0,11	-1,29	-0,34	-0,25
Włochy	0,98	0,97	0,97	0,97	0,97	0,97	0,90	1,01	1,01	1,01

Źródło: opracowanie własne

Ponadto podkreślono, że „regularne powielanie rozwiązań polegających na nieodpłatnym wydawaniu SPW na finansowanie wydatków poszczególnych podmiotów prowadzi do destabilizacji rynku SPW”. Tym bardziej zaskakuje fakt, że kontynuację tego mechanizmu, choć w mniejszej skali, założono w projekcie ustawy budżetowej na 2025 rok.

W ostatnich latach te operacje zaniżały kasy deficyt budżetu państwa w Polsce nawet 0,8 proc. PKB. W niektórych latach stanowiło to blisko połowę faktycznego deficytu. W 2024 r. skala tego procederu wyniosła 24 mld zł, tj. 0,66 proc. PKB i była nieznacznie wyższa niż w 2023 r. (0,63 proc. PKB).

Łącznie, w wymiarze jakości ram fiskalnych, przejrzystość i jedność finansów publicznych (wykres 20, tabela 6), zgodnie z przyjętą metodyką, najlepiej wypadają Hiszpania (1,02) i Włochy (1,01), a także Litwa (0,94) i Rumunia (0,94). Najniżej w zestawieniu plasuje się Polska, która pod tym względem znacząco odstaje od pozostałych krajów. Polska nie ma Rady Fiskalnej ani średniookresowego planowania budżetu. Istniejące krajowe reguły budżetowe, według indeksu FRIS, plasują nas dopiero na szóstym miejscu wśród ósemki badanych krajów. Poziom przejrzystości finansów publicznych w 2024 r. nie uległ istotnej poprawie.

Odbudowa wiarygodności w tym obszarze powinna przebiegać w przyspieszonym tempie, ponieważ – jak wcześniej wskazano – utrzymywanie przez dłuższy czas niskiej wiarygodności finansów publicznych może prowadzić do trwałej utraty zaufania społecznego.

Jasne przepisy obniżają koszty przestrzegania prawa podatkowego, zwiększają tzw. moralność podatkową i sprzyjają inwestycjom.

Wymiar 4. Przejrzystość, przewidywalność, skomplikowanie i efektywność systemu danin publicznych

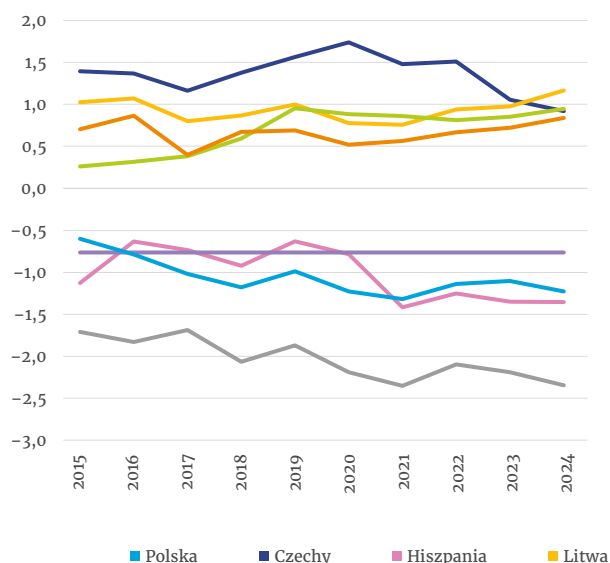
Wiarygodność finansów publicznych w dużej mierze zależy od jakości systemu podatkowego. Złożone i nieprzejrzyste regulacje, częste zmiany prawa oraz wysokie koszty administracyjne poboru podatków prowadzą do obniżenia zaufania podatników, zwiększają koszty wypełniania obowiązków podatkowych i sprzyjają unikaniu opodatkowania. W rezultacie państwo uzyskuje niższe dochody budżetowe, co utrudnia finansowanie usług publicznych i pogłębia deficyt zaufania wobec instytucji publicznych.

Badania OECD, MFW oraz Banku Światowego konsekwentnie wskazują, że systemy podatkowe powinny być przejrzyste, stabilne i proste. Jasne przepisy obniżają koszty przestrzegania prawa podatkowego (ang. *compliance costs*), zwiększają tzw. moralność podatkową i sprzyjają inwestycjom. Z kolei nadmierna złożoność prowadzi do błędów w rozliczeniach, niezamierzonych reakcji behawioralnych i większej skali unikania podatków. Proste regulacje są łatwiejsze w administrowaniu, co zmniejsza koszty po stronie państwa i podatników oraz sprzyja stabilności finansów publicznych.

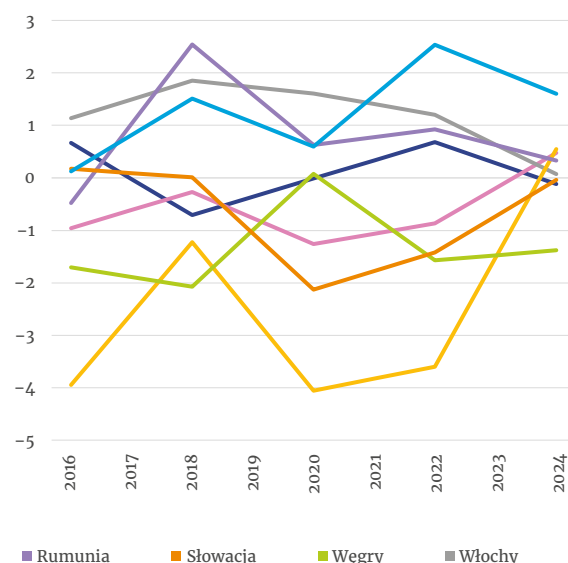
Dla przedsiębiorców i podatników często dużo ważniejsza jest stabilność i przewidywalność podatków tzw. „pewność podatków” (ang. *tax certainty*) niż ich wysokość. System podatkowy nie jest wiarygodny, gdy zmiany w prawie są zbyt częste, nieprzewidywalne, nie mają odpowiedniego *vacatio legis* i nie podlegają adekwatnym konsultacjom społecznym.

W tym kontekście coraz większe znaczenie zyskują międzynarodowe indeksy jakości systemów podatkowych, które pozwalają porównać różne kraje nie tylko pod względem wysokości stawek, lecz także pod kątem przewidywalności i przejrzystości przepisów.

WYKRES 21. Międzynarodowy Indeks Konkurencyjności Podatkowej – International Tax Competitiveness Index (ITCI)



WYKRES 22. Indeks Złożoności Podatkowej – Tax complexity Index (TCI)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Tax Foundation

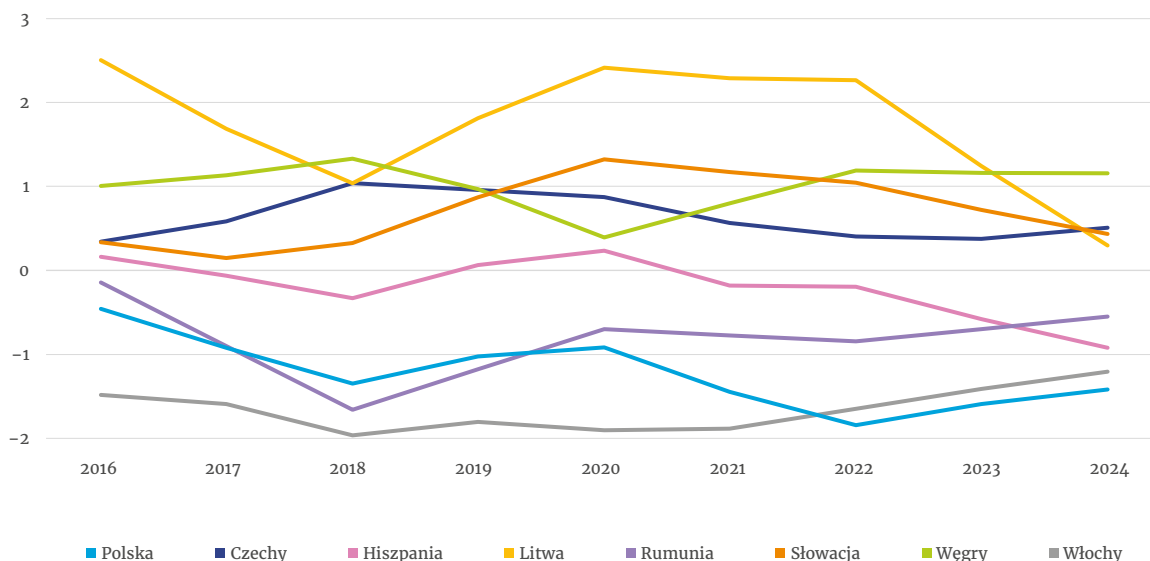
W tym obszarze wykorzystano dwa wskaźniki. Pierwszy to Indeks Międzynarodowej Konkurencyjności Podatkowej – International Tax Competitiveness Index (ITCI). Jest to wskaźnik opracowany przez Tax Foundation, który mierzy, jak konkurencyjny i neutralny jest system podatkowy danego kraju w porównaniu z innymi państwami. ITCI ocenia systemy podatkowe pod kątem wpływu na decyzje biznesowe i inwestycyjne oraz ich zdolności do wspierania wzrostu gospodarczego i innowacji. Analiza obejmuje pięć kluczowych obszarów: podatki dochodowe od osób prawnych, podatki dochodowe od osób fizycznych, podatki od konsumpcji (np. VAT), podatki od nieruchomości oraz międzynarodowe zasady opodatkowania, i składa z wielu wskaźników szczegółowych, takich jak stawki podatkowe, bazy opodatkowania, reguły dotyczące amortyzacji czy zasady zapobiegania podwójnemu opodatkowaniu oraz skomplikowanie podatków.

Wartości ITCI są skalowane od 0 do 100, gdzie wyższa wartość oznacza bardziej konkurencyjny i neutralny system podatkowy (Bunn, 2023; Tax

Foundation, 2024). Według tego indeksu Włochy wypadają najgorzej spośród analizowanych krajów, zajmując 37. miejsce na 38 sklasyfikowanych państw. W ostatniej edycji tego badania Włochy zdobyły 47,2 pkt, Hiszpania 56,3 pkt (33. miejsce), a Polska wypada najsłabiej spośród krajów Europy Środkowej zajmując 31. miejsce (57,5 pkt). Pierwsze miejsce w rankingu przypadło Estonii (100 pkt), bardzo wysoko uplasowała się również Litwa, zajmując piąte miejsce (79,5 pkt).

Drugim wskaźnikiem jest Indeks Złożoności Podatkowej – Tax Complexity Index (TCI)(Hoppe i in., 2023), opracowany w ramach projektu badawczego Deborah Schanz (LMU Monachium) i Caren Sureth-Sloane (Paderborn University). Indeks Złożoności Podatkowej mierzy stopień złożoności krajowego systemu podatku dochodowego od osób prawnych, z którym borykają się korporacje międzynarodowe. Indeks waha się od 0 (niezłożony) do 1 (niezwykle złożony). W tym badaniu Polska wypada najgorzej – według ostatniej edycji TCI dla Polski wyniósł 0,47, co plasuje nas na 64. miejscu na 71 badanych

WYKRES 23. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego (wskaźnik znormalizowany)



Źródło: opracowanie własne

TABELA 7. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego (wskaźnik znormalizowany)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,46	-0,92	-1,35	-1,03	-0,92	-1,44	-1,84	-1,59	-1,42
Czechy	0,35	0,59	1,04	0,96	0,87	0,57	0,41	0,39	0,52
Hiszpania	0,16	-0,07	-0,33	0,06	0,23	-0,18	-0,20	-0,58	-0,91
Litwa	2,51	1,69	1,05	1,82	2,42	2,29	2,27	1,25	0,31
Rumunia	-0,15	-0,90	-1,65	-1,18	-0,70	-0,77	-0,85	-0,70	-0,55
Słowacja	0,35	0,16	0,33	0,87	1,32	1,17	1,04	0,73	0,44
Węgry	1,01	1,13	1,33	0,97	0,40	0,80	1,19	1,16	1,16
Włochy	-1,49	-1,59	-1,96	-1,80	-1,90	-1,88	-1,65	-1,42	-1,21

Źródło: opracowanie własne

krajów. W tym względzie wypadamy najgorzej ze wszystkich krajów europejskich. Najlepszy rezultat w rankingu uzyskały Węgry. Dotychczas wysokie miejsce zajmowała Litwa, jednak w ostatnim badaniu ten kraj zanotował znaczący spadek w rankingu.

Na podstawie dwóch powyższych indeksów oszacowano łączny indeks w wymiarze pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego.

W tym wymiarze najgorzej wypada Polska, która plasuje się tuż za Włochami. Te dwa kraje wyraźnie odstają od reszty analizowanych państw, choć słabo wypada także Hiszpania. W 2024 r. najlepiej wypadły Węgry, natomiast Litwa zanotowała duży spadek, zrównała się z Czechami i Słowacją.

Podsumowanie

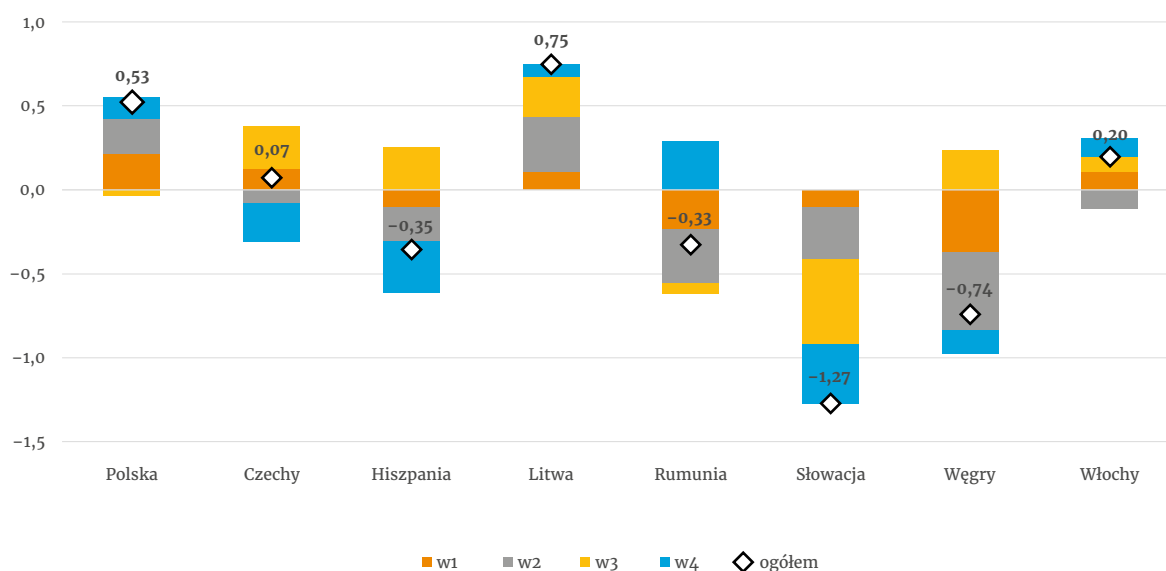
Łączna ocena wiarygodności finansów publicznych w Polsce w 2024 r. wyniosła $-1,27$, co plasuje nasz kraj wśród najsłabszych w badanej grupie państw. Lepszy wynik osiągnęła Rumunia ($-0,74$) i Węgry ($-0,33$). Wynika to z faktu, że w Polsce posiadamy słabe ramy instytucjonalne, co sprawia, że w warunkach „pułapki populizmu” trudno będzie odwrócić bardzo negatywne trendy w finansach publicznych. Przy wiarygodnych ramach fiskalnych, przejrzystości i odpowiedzialności w zarządzaniu finansami publicznymi spirala obietnic bez trwałego pokrycia w dochodach mogłaby się zatrzymać wcześniej.

Ujemny wskaźnik zanotowano dla Włoch ($-0,35$). W przypadku pozostałych krajów wartość łącznego indeksu jest dodatnia. Najlepszy wynik w 2024 r. uzyskała Litwa ($0,75$), następnie Czechy ($0,53$) i Słowacja ($0,20$). Hiszpania osiągnęła lekko dodatnią wartość indeksu ($0,07$).

Na relatywnie niską pozycję Polski wpływają szczególnie dwa wymiary: jakość ram fiskalnych, jawność i przejrzystość zarządzania finansami publicznymi oraz pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego. To właśnie te czynniki w największym stopniu obniżają łączny indeks. Co prawda w 2024 r. odnotowano częściową poprawę w tych wymiarach, jednak równocześnie istotnie pogorszył się stan finansów publicznych – deficyt strukturalny i nominalny należą do najwyższych w regionie, a Polska nie spełnia większości reguł fiskalnych UE.

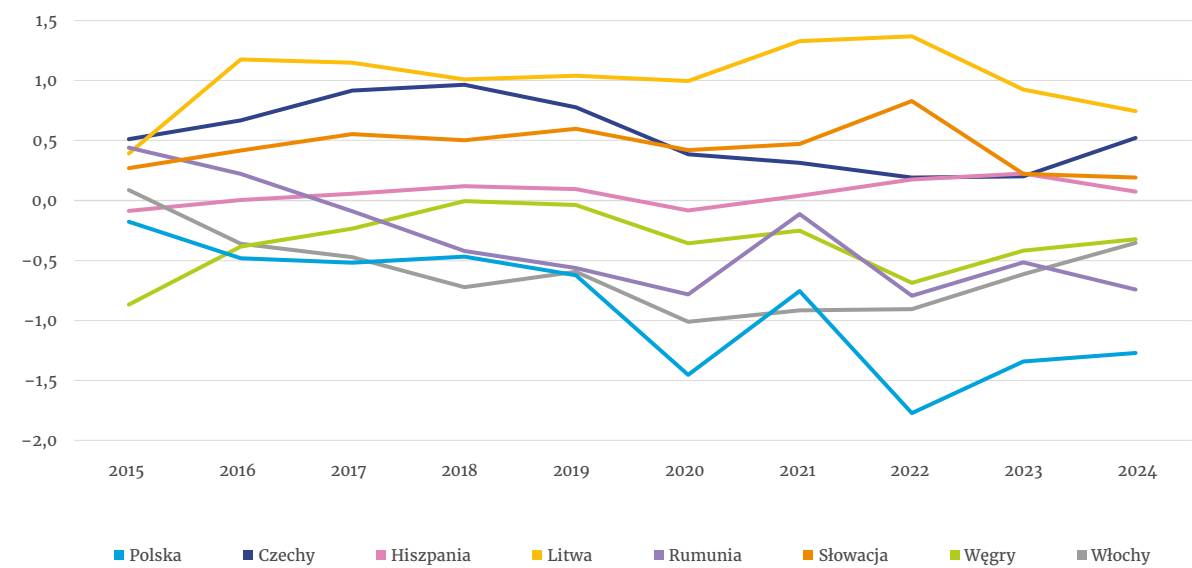
Dodatkowym czynnikiem ryzyka jest zmiana perspektywy ratingów kredytowych dwóch agencji na negatywną, co stanowi wyraźne ostrzeżenie. W rezultacie Polska znalazła się w sytuacji, w której trwała odbudowa wiarygodności finansów publicznych wymaga zarówno szybkich działań naprawczych w obszarze fiskalnym, jak i długofalowych reform instytucjonalnych, mających na celu zwiększenie przejrzystości, prostoty oraz pewności systemu podatkowego.

WYKRES 24. Wkład poszczególnych wymiarów do łącznej oceny wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne; W1 – Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe; W2 – Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł UE; W3 – Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi; W4 – Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego

WYKRES 25. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru
Wiarygodność finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne

TABELA 8. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru
Wiarygodność finansów publicznych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,18	-0,49	-0,52	-0,47	-0,63	-1,45	-0,76	-1,77	-1,34	-1,27
Czechy	0,51	0,67	0,91	0,96	0,78	0,39	0,32	0,20	0,21	0,53
Hiszpania	-0,08	0,01	0,06	0,12	0,09	-0,08	0,04	0,17	0,22	0,07
Litwa	0,40	1,18	1,15	1,01	1,04	1,00	1,33	1,37	0,93	0,75
Rumunia	0,44	0,22	-0,09	-0,42	-0,56	-0,78	-0,11	-0,79	-0,51	-0,74
Słowacja	0,28	0,42	0,56	0,50	0,60	0,42	0,47	0,83	0,23	0,20
Węgry	-0,86	-0,39	-0,24	-0,01	-0,04	-0,36	-0,25	-0,69	-0,42	-0,33
Włochy	0,08	-0,36	-0,47	-0,72	-0,59	-1,01	-0,91	-0,90	-0,61	-0,35

Źródło: opracowanie własne



Wstęp

Wprowadzenie

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Komentarze ekspertów zagranicznych

Komentarze partnerów

Nota metodyczna

Znaczenie stabilności pieniądza i systemu finansowego dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Wiarygodność ekonomiczna państwa określa stopień, w jakim obywatele mogą ufać, że politycy gospodarczy będą przestrzegać zasad, które sami głoszą. W obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego ma ona do odegrania szczególnie istotną rolę, gdyż jest to sektor silnie uzależniony od oczekiwań i wymagający od ludzi ciągłych dostosowań, zwłaszcza gdy polityka gospodarcza powoduje jego niestabilność.

Nowoczesna gospodarka, oparta na wymianie i specjalizacji, potrzebuje stabilnego pieniądza. Inflacja, która go destabilizuje, rodzi koszty, nawet jeżeli nie jest wysoka (Ciżkowicz i Rzońca, 2011). W szczególności, pogłębiając niepewność, zniechęca do inwestowania oraz pogarsza efektywność inwestycji. Negatywny wpływ inflacji na wyniki gospodarcze potwierdziło wiele badań empirycznych, w tym przeprowadzone dla krajów, w których zawsze była ona niska (por. np. z Ciżkowicz i Rzońca, 2013). Stabilność pieniądza fiducjarnego, jak sama nazwa wskazuje (łac. *fido* – ufać, polegać na), opiera się na zaufaniu.

Gdy polityka gospodarcza wzbudza zaufanie obywateli, ich oczekiwania pomagają osiągnąć jej cele. Deficyt wiarygodności natomiast prowadzi do pogłębiania problemów.

Jednocześnie warunkiem stabilności pieniądza jest stabilny system finansowy, którego zasadniczą część – sektor bankowy – odpowiada w nowoczesnej gospodarce za 80–90 proc. kreacji pieniądza. Stabilny system finansowy jest sam w sobie niezbędny dla takiej gospodarki (por. np. Levine, 2005). Obniża on koszt kierowania kapitału do zyskownych projektów; sprzyja poprawie nadzoru nad oszczędną realizacją inwestycji

i zmniejsza jego koszt; ułatwia zarządzanie ryzykiem przez jego rozproszenie i umożliwienie inwestorom szybkiego wycofania się z projektów; potrafi mobilizować duże kapitały na potrzeby inwestycji, które często da się zrealizować albo w całości, albo wcale; ułatwia rozpoczynanie działalności

gospodarczej, bo zmniejsza uzależnienie potencjalnych przedsiębiorców od stanu ich posiadania; a także obniża koszt zawierania transakcji dzięki rozwijaniu systemu płatniczego.

Stabilność zarówno pieniądza, jak i systemu finansowego może być zapewniona tylko przez państwo, które jest w stanie zarządzać oczekiwaniami. Oczekiwania są środkiem, poprzez który działa wiarygodność (por. np. Albinowski i in., 2014; Blinder i in., 2008; Blinder i in., 2023; Bursian i Faia, 2018). Gdy polityka gospodarcza wzbudza zaufanie obywateli, ich oczekiwania pomagają osiągnąć jej cele. Deficyt wiarygodności natomiast prowadzi do pogłębiania problemów. Na przykład, jeśli ludzie zaczynają obawiać się wzrostu inflacji, nasilają swoje żądania płacowe (w przypadku pracowników) i podwyżek cen (w przypadku firm), co przyspiesza inflację. Podobnie, jeżeli spodziewają się upadłości banku, to o ile ich depozyty nie są ubezpieczone, zaczynają wycofywać z niego swoje pieniądze, co zwiększa ryzyko upadłości banku.

Najlepszym sposobem budowania wiarygodności w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego jest trzymanie się przez banki centralne swojego mandatu oraz systematyczne wyjaśnianie gospodarstwu domowemu, w jaki sposób polityka pieniężna, nakierowana na niską inflację w średnim okresie, stabilizuje gospodarkę (Ehrmann i in., 2023). Wiarygodny bank centralny podnosi stopy procentowe w okresie ekspansji gospodarczej, aby zapobiec przegrzaniu gospodarki, a jednocześnie zapewnić możliwość ich obniżenia w przypadku nadejścia recesji. Jednocześnie dąży do utrzymania wzrostu kredytu pod kontrolą. Wiarygodność buduje się przez dyscyplinę, a jej efekty są widoczne w przypadku wystąpienia negatywnego wstrząsu – bank centralny, który działa w ramach dobrze zrozumiałych zasad, utrzymuje zaufanie ludzi. Posiadając je, obywatele mogą oczekiwać, że wszelkie wzrosty inflacji zostaną opanowane, a banki dysponują wystarczającymi zasobami do zachowania płynności, przy czym

Wiarygodność jest rodzajem kapitału, który gromadzi się przez długi czas, aby móc z niego skorzystać w trudnych czasach.

w razie potrzeby bank centralny podejmie skuteczne działania interwencyjne. Same te oczekiwania pomagają ustabilizować gospodarkę. Natomiast w przypadku niedostatku wiarygodności nawet umiarkowany wstrząs może wywołać nadmierne reakcje – gwałtowny wzrost oczekiwań inflacyjnych lub panikę bankową.

Wiarygodność jest rodzajem kapitału, który gromadzi się przez długi czas, aby móc z niego skorzystać w trudnych czasach.

W przypadku banku centralnego wiarygodność jest szczególnie istotna w obliczu wstrząsów podażowych, które oddziałują różnokierunkowo na inflację i aktywność gospodarczą. Stawiają one władze monetarne przed dylematem: czy reagować na zmiany dynamiki cen w obawie, że mogą się one utrwalić, czy stabilizować aktywność gospodarczą. Przy odpowiednio wysokiej wiarygodności ten dylemat znika, ponieważ oczekiwania inflacyjne są silnie zakotwiczone na poziomie celu inflacyjnego. Te podstawowe zależności nabrały dużego praktycznego znaczenia w ostatnich latach, w których gospodarka światowa była targana przez bardzo silne ujemne wstrząsy podażowe: najpierw pandemię COVID-19, następnie agresję Rosji na Ukrainę i kryzys energetyczny, a ostatnio wojny handlowe wywołane przez Donalda Trumpa.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego

W metodyce obliczania indeksu wiarygodności w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego wprowadzono następujące zmiany.

Po pierwsze, zrezygnowano z inflacji netto indywidualnie definiowanej dla każdego kraju. Nadal wykorzystywana jest ta sama generalna kategoria inflacji bazowej. Zrezygnowano jednak z miar wyliczanych przez poszczególne banki centralne, które je niuansowały, ponieważ w poszerzonej próbie nie wszystkie banki to robiły. Dla całej badanej grupy krajów przyjęto jednolitą definicję inflacji netto – jako inflacji z wyłączeniem cen żywności i energii, czyli tych kategorii cenowych, które podlegają szczególnie silnym wstrząsom podażowym lub regulacjom. Inflację netto wyliczono na podstawie danych Eurostatu.

Po drugie, zmodyfikowano jeden ze wskaźników wykorzystywanych do wyliczania indeksu. Wśród miar przybliżających zagrożenia dla stabilności pieniądza, zamiast kwadratu odchylenia inflacji powyżej celu inflacyjnego, uwzględniono odchylenie od celu. Zdecydowano się na tę zmianę, gdyż wkład tego wskaźnika do całego indeksu przy dużych odchyleniach inflacji od celu dominował nad wkładem innych miar, prowadząc do dużej zmienności indeksu. Zmiana ta nie ma istotnego wpływu na tegoletnie wyniki, natomiast zmniejsza znaczenie tego wskaźnika dla indeksu przede wszystkim w 2022 r., kiedy inflacja we wszystkich krajach osiągnęła swoje lokalne szczyty.

Po trzecie, we współpracy ze Związkiem Banków Polskich dodano do indeksu dodatkowy wymiar – finansowania gospodarki przez sektor bankowy. Sektor ten odgrywa dominującą rolę w sektorze finansowym w Europie. Jednocześnie w ciągu ostatnich kilkunastu lat zachodziły w nim głębokie zmiany, które mogą mieć istotne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej państwa.

Wymiar ten obejmuje trzy wskaźniki: zwrot na kapitałach własnych banków, relację kapitałów własnych do PKB oraz mnożnik kredytowy. Pierwszy wskaźnik przybliża efektywność, z jaką banki używają powierzone im kapitały. Sektor bankowy może systematycznie zwiększać finansowanie gospodarki tylko pod warunkiem, że jego działalność zapewnia zyski nie niższe niż koszty wynajmu kapitału. Jeżeli jego zyskowność jest niższa niż w innych rodzajach działalności, to nie ma bodźców do inwestowania w ten sektor i zwiększania skali akcji kredytowej, która wymaga kapitału. Drugi wskaźnik przybliża potencjał finansowania gospodarki przez banki. Udzielanie kredytów wymaga od banków kapitału. Im więcej go mają, tym szersze są ich możliwości finansowania gospodarki. Trzeci wskaźnik odzwierciedla stopień wykorzystania tego potencjału.

Wzrost potencjału sektora bankowego nie zawsze jest pozytywny. Kapitał i inne zasoby wykorzystywane przez banki nie mogą być jednocześnie używane w innych sektorach gospodarki. Choć optymalny poziom kredytu dla sektora niefinansowego zależy od wielu czynników, a jego szacunki są obarczone dużą niepewnością, to zwykle nie przekracza 100 proc. PKB (por. Arcand i in., 2015; Cecchetti i Kharroubi, 2012; Law i Singh, 2014). Z tego względu, do obliczeń zamiast surowej relacji kapitałów własnych banków do PKB wykorzystujemy jej funkcję o następujących cechach.

Funkcja osiąga maksimum dla relacji kapitałów własnych do PKB, która – przy danym wykorzystaniu potencjału – implikowałaby kredyt dla sektora niefinansowego na poziomie 100 proc. PKB. Dopóki kapitały są poniżej tego poziomu, funkcja jest równa ich rzeczywistej wartości. Natomiast po jego przekroczeniu zaczyna spadać o wartość nadwyżki ponad optimum. Przyjęcie takiej funkcji ma oczywiście charakter uznaniowy. Niemniej wpływa ona wyłączenie na wyniki dla jednego kraju – Hiszpanii. Kraj ten ostatnich kilkunastu lat mierzył się

w najpierw z kryzysem bankowym, a następnie z restrukturyzacją sektora bankowego. Wprowadzona korekta stanowi sposób uwzględnienia tych zjawisk w wynikach.

Podobnie, wzrost wykorzystania potencjału nie zawsze przynosi korzyści. Jeżeli finansowanie gospodarki osiągnie zbyt wysokie wartości w stosunku do potencjału, wtedy grozi to kryzysem bankowym (zob. np. Reinhart i Rogoff, 2009; Schularick i Taylor, 2012; Sufi i Taylor, 2021; Rzońca, 2014). Dlatego w obliczeniach wykorzystujemy nie surową miarę mnożnika kredytowego, a jego funkcję o następujących własnościach.

Funkcja osiąga maksimum dla mnożnika na poziomie 8. Dla mnożnika poniżej tego poziomu jest równa jego rzeczywistej wartości, natomiast dla mnożnika powyżej tego poziomu – stanowi funkcję coraz szybciej malejącą. Tempo tego spadku skalibrowano tak, aby wartość mnożnika obserwowana w Hiszpanii w latach 2008–2012, tj. w okresie ostrego kryzysu bankowego w tym kraju, implikowała niedodatnie wartości. Jakkolwiek postać funkcji i jej kalibracja jest uznaniowa, to nie ma wpływu na wyniki od 2014 roku, który jest uznawany za koniec kryzysu bankowego w Hiszpanii (zakończono wtedy formalnie plan ratunkowy i uznano, że system bankowy wrócił do stabilności). Od tamtej pory mnożnik w żadnym z badanych krajów nie przekraczał 8.

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego (w proc.)

Wymiar	Waga	
1. Przybliżone miary wiarygodności	33,3	25
2. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	33,3	25
3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	33,3	25
4. Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy		25

Źródło: opracowanie własne

Podobnie jak w przypadku pozostałych wymiarów, każdemu ze wskaźników wymiaru finansowania gospodarki przez sektor bankowy nadano taką samą wagę (33,3 proc.). Jednocześnie w rozbudowanym indeksie wiarygodności zachowano zasadę, że każdy z wymiarów ma jednakową wagę.

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Przybliżone miary wiarygodności	Oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych	-50,0
	Udział gotówki w podaży pieniądza M3	-50,0
2. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	Zmienność inflacji netto	-25,0
	Kwadrat odchylenia powyżej celu	-25,0
	Kwadrat luki popytowej	-25,0
	Kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza od dynamiki PBK potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny	-25,0
3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	Dynamika należności od sektora niefinansowego w porównaniu do dynamiki PKB potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny	-33,3
	Udział należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków	-33,3
	Odchylenie realnych stóp procentowych od naturalnej stopy procentowej	33,3
4. Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy	Zwrot na kapitałach własnych banków	33,3
	Relacja kapitałów własnych do PKB	33,3
	Mnożnik kredytowy	33,3

Źródło: opracowanie własne

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

Dodanie nowego wymiaru do indeksu jest najpoważniejszą zmianą w przyjętej metodyce. Dlatego, dla zachowania przejrzystości, prezentujemy indeks w dwóch wersjach. Pierwsza obejmuje jedynie te wymiary, które uwzględniono przy jego wyliczeniu w latach poprzednich, natomiast druga zawiera także nowy wymiar.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego

W ubiegłym roku we wszystkich badanych krajach nastąpiła poprawa wiarygodności w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego – niezależnie od tego, czy jest ona oceniana w trzech, czy w czterech wymiarach. Poniżej przedstawiamy zmiany, które przyczyniły się do tej poprawy. Nie miały one charakteru jednokierunkowego, jakkolwiek – co oczywiste – przeważały zmiany pozytywne.

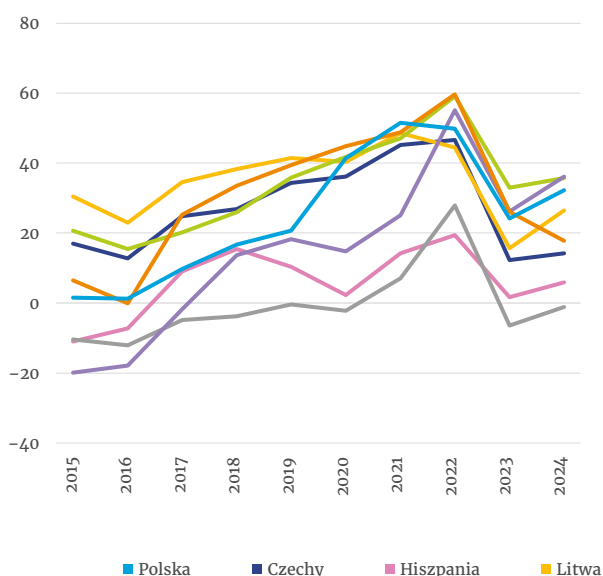
Wymiar 1. Przybliżone miary wiarygodności

Z wyjątkiem Słowacji, w pozostałych badanych krajach w 2024 r. ponownie wzrosły oczekiwania inflacyjne. Niemniej w trzech z nich – Czechach, Hiszpanii i Włoszech – pozostałe one na niskim poziomie. We Włoszech można wręcz mówić o utrzymaniu się oczekiwań deflacyjnych. Polska znalazła się na przeciwnym biegunie – w grupie trzech krajów, obok Rumunii i Węgier, w których odnotowano podwyższone oczekiwania inflacyjne. Banki centralne tych państw nie zdołały więc rozwiązać obaw gospodarstw domowych o stabilność pieniądza.

We wszystkich badanych krajach spadło znaczenie gotówki i pogłębiała się dominacja depozytów. Coraz mniej osób obawia się trzymania pieniędzy w bankach. Przeciwnie – większość zdaje się zauważać, że depozyty są formą pieniądza bardziej bezpieczną, wygodniejszą w dokonywaniu płatności i obciążoną niższym kosztem alternatywnym niż gotówka.

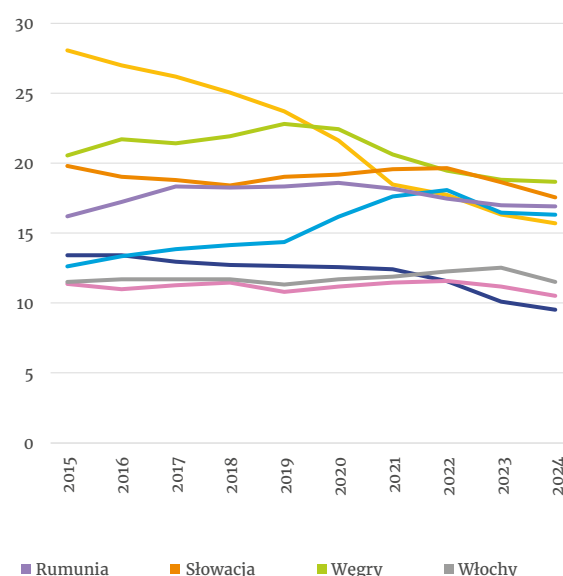
WYKRESY 1–2. Kształtowanie się wskaźników pośrednio mierzących wiarygodność państwa w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego w latach 2008–2024

Oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych



Źródło: Eurostat

Udział gotówki w podaży pieniądza M3

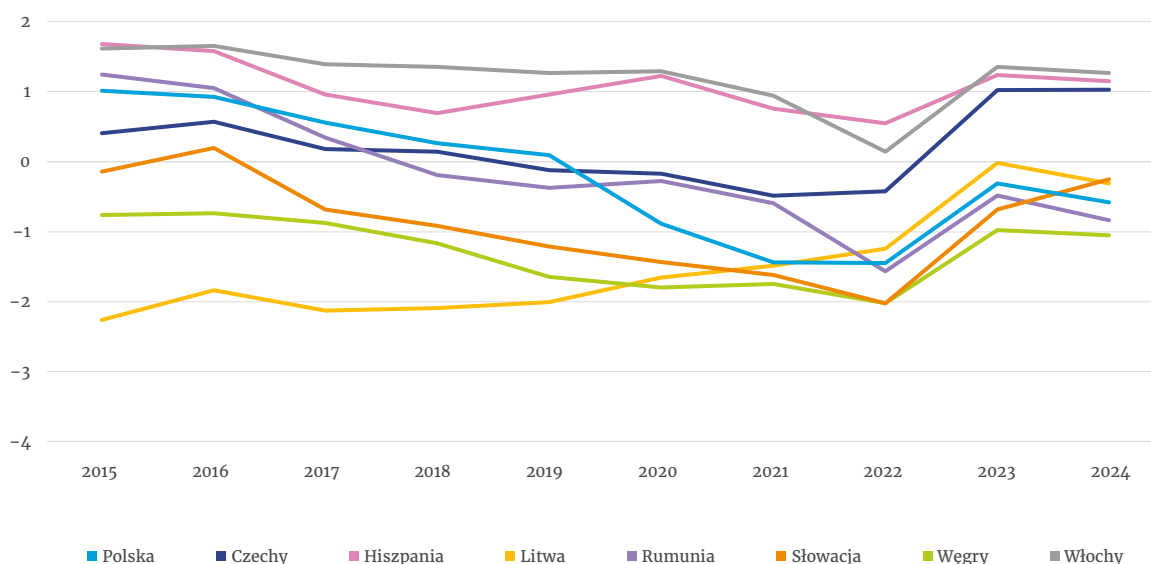


Źródło: BdE, Bdi, CNB, LB, MNB, NBP, NBR, NBS

W tym wymiarze poprawa nastąpiła tylko w Czechach i na Słowacji. W Czechach była ona jednak marginalna, natomiast na Słowacji – choć znacząca – okazała się niewystarczająca, by indeks przewyższył większość wcześniejszych obserwacji. W większości krajów pozostał on niższy niż większość wcześniejszych obserwacji – inaczej niż w pozostałych wymiarach. Stanowi on dobrą ilustrację, jak trudno odbudowuje się zaufanie do władz monetarnych po tym, jak się je zawiodło.

Większość zdaje się zauważać, że depozyty są formą pieniądza bardziej bezpieczną, wygodniejszą w dokonywaniu płatności i obciążoną niższym kosztem alternatywnym niż gotówka.

WYKRES 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze Przybliżone miary wiarygodności



Źródło: opracowanie własne

TABELA 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze przybliżone miary wiarygodności

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,97	0,88	0,53	0,25	0,08	-0,87	-1,39	-1,40	-0,31	-0,57
Czechy	0,40	0,55	0,19	0,15	-0,09	-0,14	-0,43	-0,38	0,98	0,98
Hiszpania	1,66	1,57	0,99	0,75	0,99	1,23	0,80	0,61	1,25	1,17
Litwa	-2,25	-1,83	-2,12	-2,09	-2,00	-1,66	-1,50	-1,25	-0,07	-0,35
Rumunia	1,20	1,01	0,32	-0,19	-0,36	-0,27	-0,58	-1,52	-0,47	-0,81
Słowacja	-0,18	0,15	-0,69	-0,92	-1,20	-1,41	-1,59	-1,98	-0,70	-0,28
Węgry	-0,80	-0,78	-0,91	-1,17	-1,62	-1,77	-1,72	-1,98	-1,00	-1,07
Włochy	1,58	1,62	1,38	1,34	1,26	1,29	0,95	0,20	1,35	1,26

Źródło: opracowanie własne

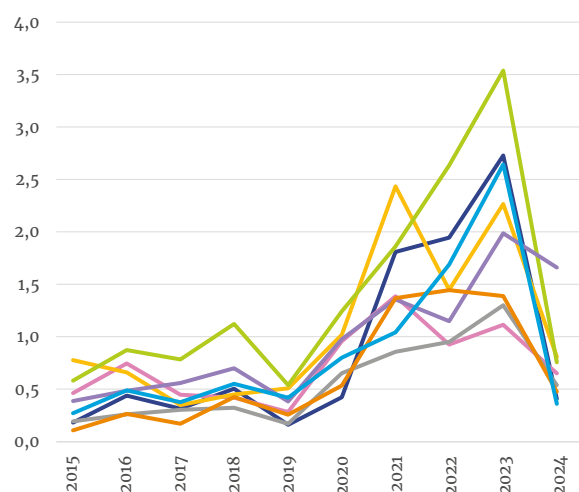
Wymiar 2. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza

Zagrożenia dla stabilności cen w 2024 r. nadal się zmniejszały. We wszystkich analizowanych krajach kontynuowano proces dezinflacji, jakkolwiek stopa inflacji wciąż przewyższała cele

inflacyjne. Ograniczeniu inflacji towarzyszyło, w przeciwieństwie do poprzedniego roku, istotne zmniejszenie niepewności co do tendencji inflacyjnych, mierzonej zmiennością inflacji bazowej. Dezinflacji sprzyjała słabość łącznego popytu, jak również – za wyjątkiem Rumunii – niska dynamika podaży pieniądza.

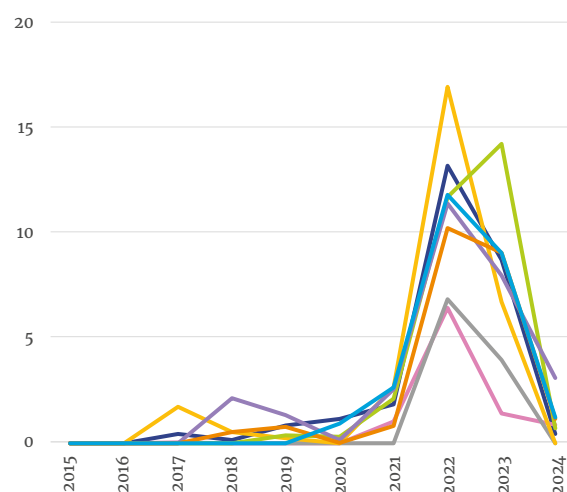
WYKRESY 4–7. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza w latach 2008–2024

Zmienność inflacji netto



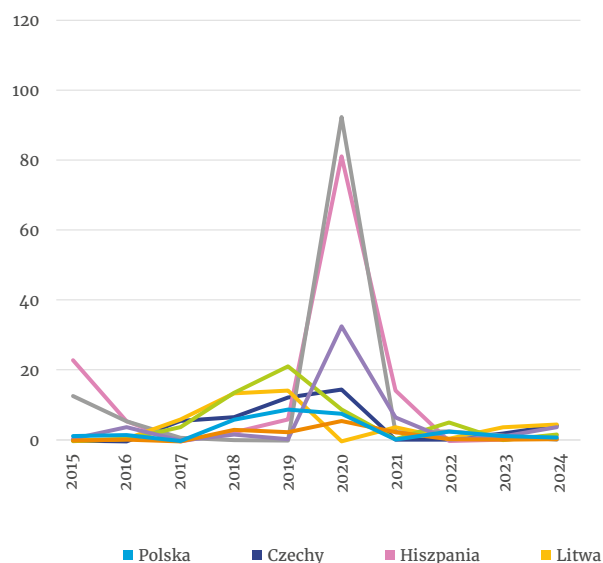
Źródło: Eurostat

Kwadrat odchylenia inflacji powyżej celu



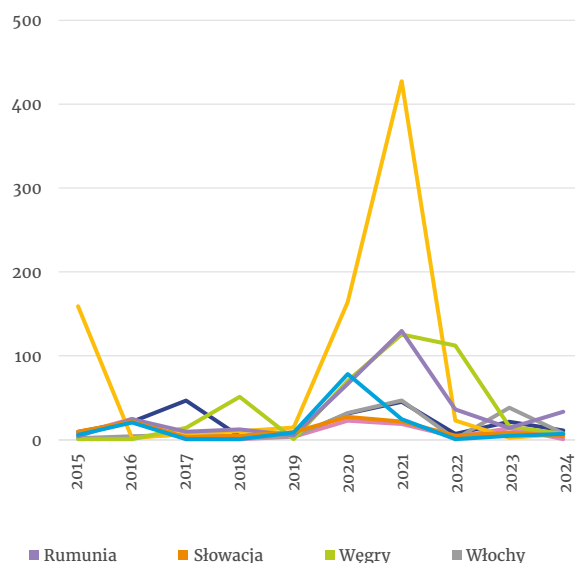
Źródło: IMF WEO

Kwadrat luki popytowej



Źródło: Komisja Europejska

Kwadrat odchylenia dynamiki podaży pieniądza od dynamiki PBK potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny

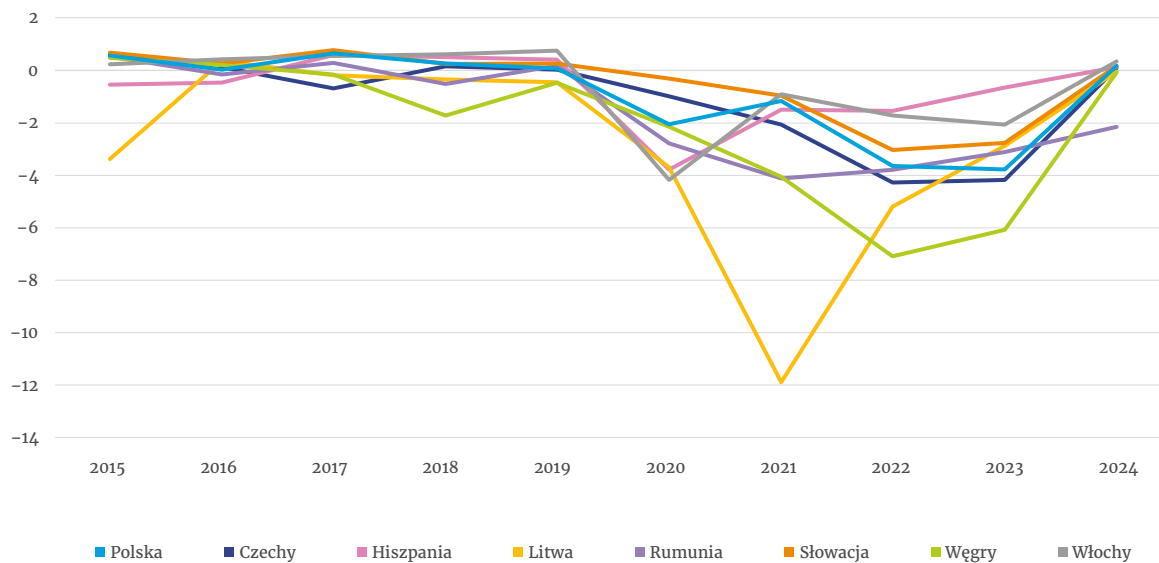


Źródło: BdE, Bdl, CNB, LB, MNB, NBP, NBR, NBS i Komisja Europejska

W tym wymiarze postęp odnotowano we wszystkich analizowanych krajach. Najwyraźniejszy był on na Węgrzech, w Czechach oraz w Polsce, gdzie rok wcześniej zagrożenia te były największe. Niemniej, pomimo najsilniejszej poprawy

na Węgrzech, zagrożenia pozostały tam większe niż w pozostałych krajach (z wyjątkiem Rumunii), choć już tylko nieznacznie przewyższały większość obserwacji.

WYKRES 8. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza



Źródło: opracowanie własne

TABELA 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,53	0,00	0,61	0,22	0,04	-2,05	-1,19	-3,62	-3,75	0,13
Czechy	0,57	0,09	-0,71	0,11	0,00	-1,01	-2,07	-4,25	-4,16	0,06
Hiszpania	-0,56	-0,49	0,55	0,47	0,37	-3,76	-1,50	-1,55	-0,68	0,09
Litwa	-3,41	0,32	-0,22	-0,37	-0,49	-3,72	-11,86	-5,20	-2,90	-0,09
Rumunia	0,49	-0,20	0,25	-0,55	0,13	-2,81	-4,14	-3,80	-3,14	-2,18
Słowacja	0,64	0,23	0,73	0,21	0,23	-0,33	-0,98	-3,01	-2,74	0,13
Węgry	0,44	0,17	-0,20	-1,74	-0,50	-2,16	-4,07	-7,07	-6,06	-0,11
Włochy	0,20	0,39	0,52	0,58	0,71	-4,15	-0,92	-1,73	-2,07	0,31

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego

Głównym zagrożeniem dla stabilności systemu finansowego pozostają silne powiązania między bankami a państwem. Problem ten nie występuje jedynie na Litwie – kraju wyróżniającym się zdrowymi finansami publicz-

Wysoki udział obligacji skarbowych w aktywach banków oznacza, że zdrowie banków silnie zależy od zdrowia finansów publicznych.

nymi. Niewielki jest również w Hiszpanii i na Słowacji. Natomiast w Polsce, a zwłaszcza Rumunii, zjawisko to osiągnęło niepokojące rozmiary. W Rumunii już ponad jedna czwarta aktywów jest ulokowana w skarbowych papierach wartościowych. W Polsce odsetek ten wyraźnie przekracza jedną piątą i od 2018 r. jest wyższy od udziału w aktywach kredytów dla sektora przedsiębiorstw.

Wysoki udział obligacji skarbowych w aktywach banków oznacza, że zdrowie banków silnie zależy od zdrowia finansów publicznych. Tymczasem w Polsce i Rumunii występuje duża nierównowaga fiskalna, a deficyt fiskalny w tych krajach należy do największych w całej Unii Europejskiej. Skala napięć fiskalnych, już olbrzymia, będzie w pełni ujawniać się wraz ze spadkiem inflacji. Jednocześnie, z uwagi na duży udział banków w rynku obligacji skarbowych,

zdrowie finansów publicznych silnie zależy od zdrowia banków. Ewentualny spadek apetytu banków na zakup obligacji utrudniałby rządowi sfinansowanie olbrzymich potrzeb pożyczkowych.

Zagrożenia dla stabilności systemu finansowego nigdzie nie stanowi nadmierny wzrost kredytu. Wręcz przeciwnie – gospodarki Hiszpanii, Polski i Włoch od lat się delewują. W Polsce proces ten następuje z bardzo niskiego poziomu i dotyczy zwłaszcza kredytowania przedsiębiorstw. Ten rodzaj kredytu w relacji do PKB spadł od 2018 roku o ponad jedną czwartą – z prawie 18 do nieco ponad 13 proc.

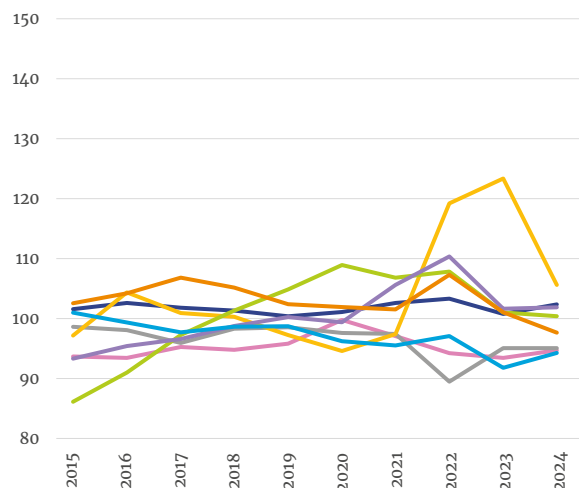
Stabilności systemu finansowego sprzyja natomiast dodatnie realne stopy procentowe. We wszystkich analizowanych krajach przewyższyły one naturalną stopę procentową, co skądinąd powinno prowadzić do dalszej dezinflacji.

W tym wymiarze postęp nastąpił we wszystkich analizowanych krajach, przy czym najwyraźniejszy był w Litwie. W Rumunii, pomimo poprawy, indeks nadal jednak pozostaje ujemny, co wskazuje, że zagrożenia dla stabilności sektora finansowego są tam większe niż w ponad połowie obserwacji. W tym kraju siła powiązań między bankami a państwem jest tak duża – i wciąż rośnie – że przeważa nad stabilizującymi sektor finansowy skutkami dodatnich realnych stóp procentowych oraz wyraźnie niższej niż w nieodległej przeszłości dynamiki kredytu dla sektora niefinansowego.

Ewentualny spadek apetytu banków na zakup obligacji utrudniałby rządowi sfinansowanie olbrzymich potrzeb pożyczkowych.

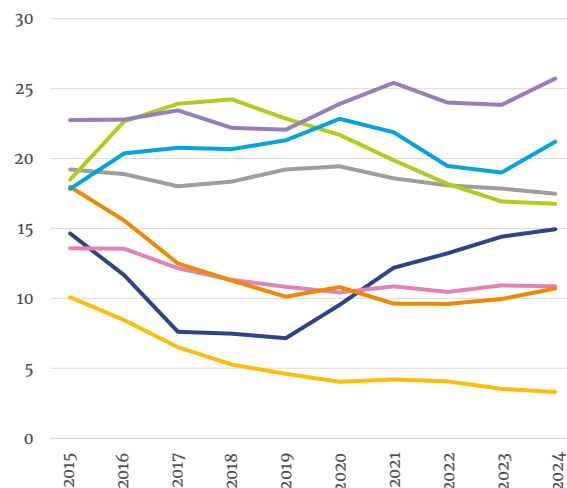
WYKRESY 9–11. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego w latach 2008–2024

Dynamika należności od sektora niefinansowego w porównaniu do dynamiki PKB potencjalnego powiększonego o cel inflacyjny



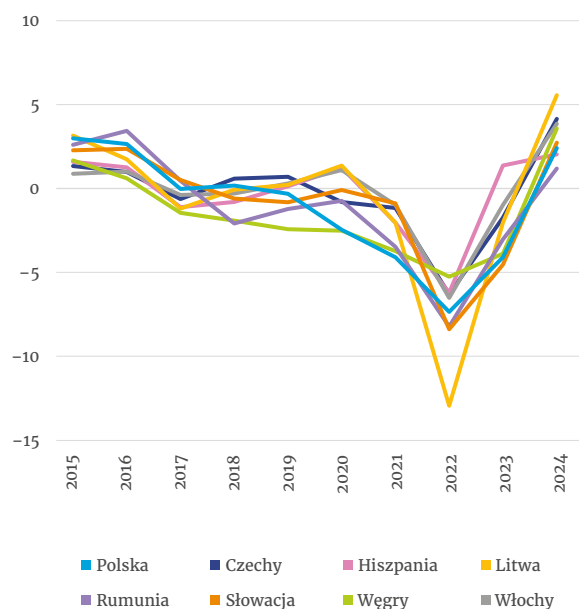
Źródło: BIS, ECB, NBR i Komisja Europejska

Udział należności od instytucji rządowych i samorządowych w aktywach banków



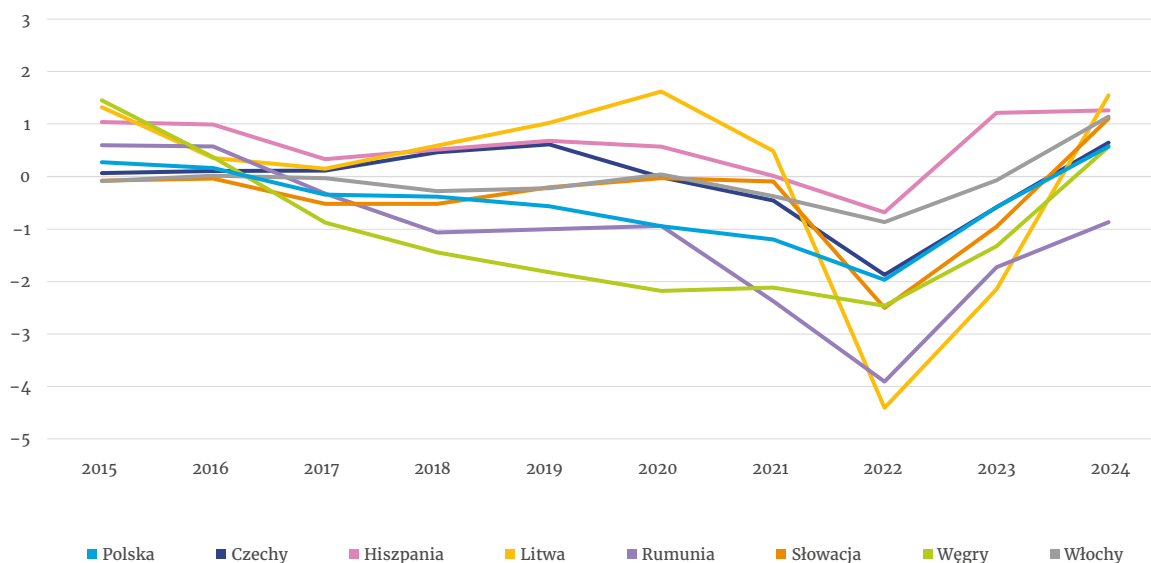
Źródło: Europejski Bank Centralny

Odchylenie realnej stopy procentowej od naturalnej stopy procentowej



Źródło: BdE, BdI, CNB, LB, MNB, NBP, NBR, NBS

WYKRES 12. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego



Źródło: opracowanie własne

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,26	0,15	-0,35	-0,39	-0,57	-0,94	-1,19	-1,96	-0,59	0,56
Czechy	0,06	0,09	0,10	0,45	0,60	-0,02	-0,46	-1,86	-0,59	0,63
Hiszpania	1,03	0,98	0,33	0,51	0,67	0,56	0,02	-0,67	1,20	1,24
Litwa	1,31	0,35	0,14	0,58	1,01	1,61	0,48	-4,40	-2,15	1,54
Rumunia	0,58	0,56	-0,33	-1,07	-1,01	-0,95	-2,37	-3,89	-1,73	-0,88
Słowacja	-0,08	-0,04	-0,52	-0,52	-0,21	-0,04	-0,10	-2,49	-0,95	1,09
Węgry	1,44	0,36	-0,88	-1,44	-1,82	-2,16	-2,10	-2,45	-1,32	0,55
Włochy	-0,09	0,02	-0,03	-0,27	-0,22	0,04	-0,37	-0,85	-0,07	1,13

Źródło: opracowanie własne

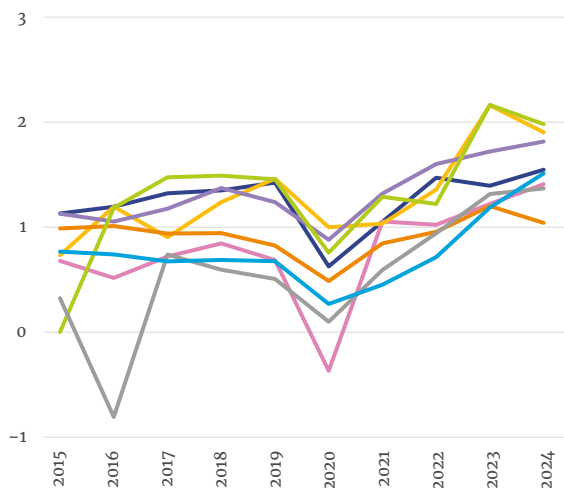
Wymiar 4. Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy

Analiza tego wymiaru została przeprowadzona we współpracy ze Związkiem Banków Polskich oraz w oparciu o dane dostarczone przez tę organizację.

We wszystkich badanych krajach sektor bankowy w 2024 r. charakteryzował się znacznie wyższą zyskownością niż przez większość analizowanego okresu, czemu sprzyjała polityka banków centralnych utrzymujących podwyższone stopy procentowe. Zarazem w większości krajów uległa ona poprawie, obniżając się wyraźnie jedynie na Litwie i Węgrzech. Niemniej w tych dwóch krajach pozostawała najwyższa spośród

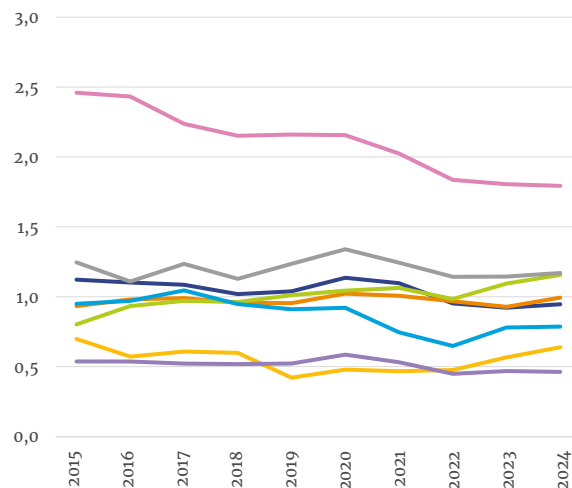
WYKRESY 13–15. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze finansowania gospodarki przez sektor bankowy w latach 2008–2024

Zwrot na kapitałach własnych banków



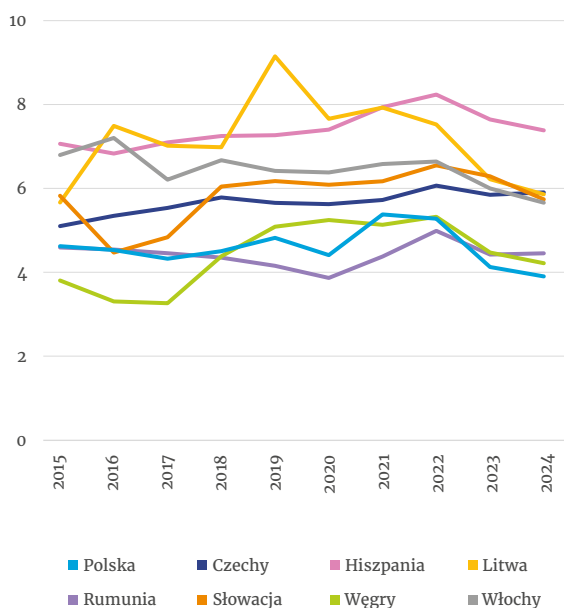
Źródło: Związek Banków Polskich

Relacja kapitałów własnych do PKB



Źródło: Związek Banków Polskich

Mnożnik kredytowy



Źródło: Związek Banków Polskich

wszystkich analizowanych krajów. W trzech krajach – Hiszpanii, Polsce i Włoszech – osiągnęła najwyższy poziom w całym badanym okresie. Wysoka zyskowność banków w tych krajach stanowiła zasadniczą zmianę jakościową, ponieważ jeszcze dwa lata temu banki nie były w stanie wypracować tam zysków pozwalających pokryć koszt wynajmu kapitału.

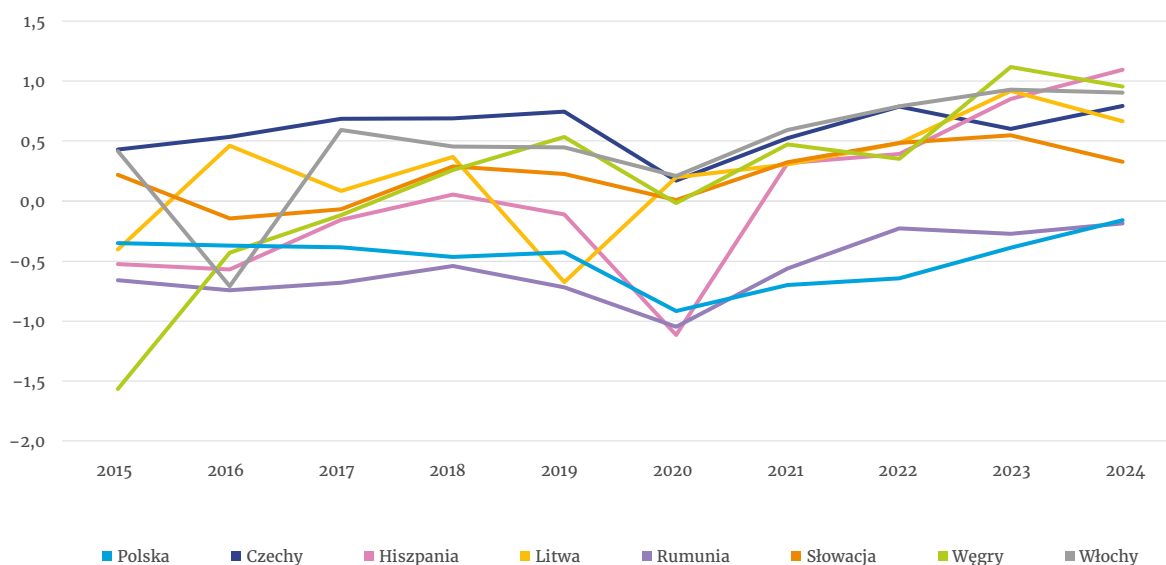
Poprawie efektywności sektora bankowego towarzyszyło ogólne wzmocnienie jego potencjału do finansowania gospodarki. Potencjał ten zmniejszył się jedynie w dwóch krajach – Hiszpanii i Rumunii, które zasadniczo różnią się pod tym względem. O ile w Hiszpanii pozostał on największy wśród analizowanych krajów, nadal przekraczając poziomy wskazywane w literaturze jako maksymalizujące pozytywny wpływ kredytu na wzrost gospodarczy, o tyle w Rumunii był najniższy. Niemniej we wszystkich krajach był on silniejszy niż przez większość badanego okresu.

Wzmocnieniu potencjału do finansowania gospodarki nie towarzyszyło jednak zwiększenie jego wykorzystania. Przeciwnie – z wyjątkiem

Czech i Rumunii, ponownie się ono obniżyło. Poza Czechami mnożnik kredytowy pozostał w poszczególnych krajach niższy niż przez większość analizowanego okresu. Najniższy poziom odnotowano w trzech krajach: Polsce, Rumunii i na Węgrzech, które zmagają się z głęboką nierównowagą fiskalną. W tych

państwach widoczne jest wypychanie kredytowania sektora niefinansowego przez finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu. Dodatkowo rozwijaniu akcji kredytowej banków przeszkadza wysokie ryzyko prawne – szczególnie w Polsce – oraz dodatkowe, sektorowe obciążenia podatkowe.

WYKRES 16. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze finansowanie gospodarki przez sektor bankowy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze finansowanie gospodarki przez sektor bankowy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,35	-0,37	-0,39	-0,46	-0,43	-0,91	-0,69	-0,64	-0,39	-0,16
Czechy	0,43	0,54	0,69	0,69	0,74	0,18	0,53	0,78	0,60	0,79
Hiszpania	-0,52	-0,57	-0,15	0,06	-0,11	-1,11	0,32	0,40	0,85	1,09
Litwa	-0,40	0,46	0,09	0,37	-0,67	0,20	0,31	0,48	0,92	0,66
Rumunia	-0,66	-0,74	-0,68	-0,54	-0,72	-1,04	-0,56	-0,23	-0,28	-0,19
Słowacja	0,22	-0,14	-0,06	0,29	0,23	0,02	0,32	0,48	0,55	0,33
Węgry	-1,56	-0,43	-0,11	0,26	0,53	-0,02	0,47	0,35	1,12	0,95
Włochy	0,42	-0,70	0,59	0,45	0,45	0,21	0,59	0,79	0,93	0,90

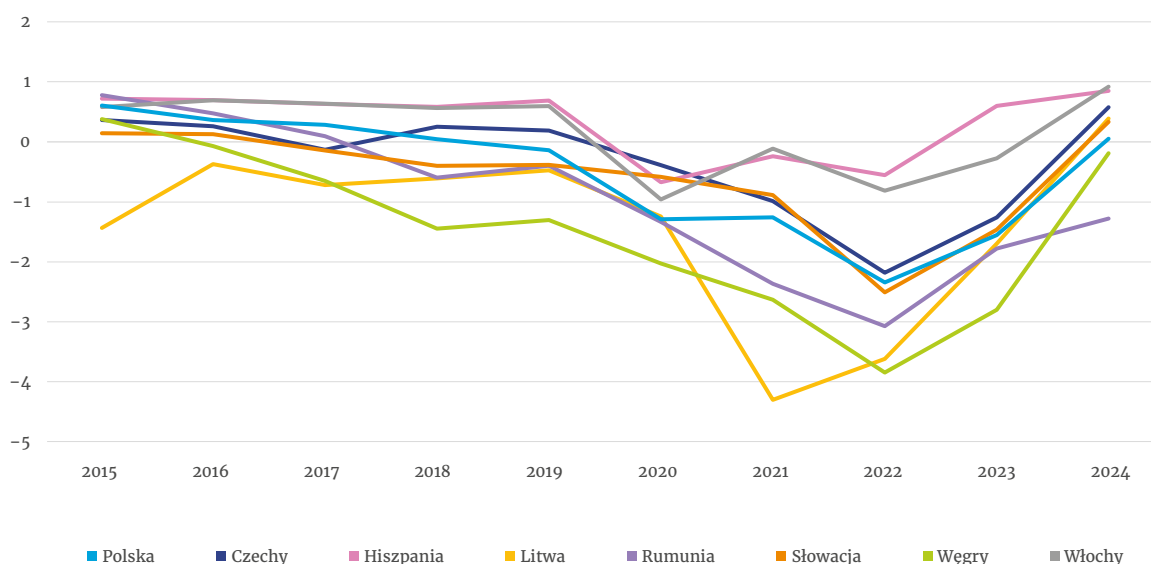
Źródło: opracowanie własne

W przypadku wymiaru finansowania gospodarki przez sektor bankowy w połowie analizowanych krajów odnotowano postęp, a w połowie – regres. Najwyraźniejsza poprawa nastąpiła w Hiszpanii i w Polsce. W przypadku Polski była ona jednak wystarczająca jedynie do wyprzedzenia Rumunii, podczas gdy Hiszpania – po raz pierwszy od wybuchu globalnego kryzysu finansowego – stała się liderem w tym wymiarze.

Podsumowanie

We wszystkich badanych krajach odnotowano poprawę wiarygodności w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego. Potwierdza ją wartość indeksu zarówno w postaci z poprzednich lat, jak i uwzględniająca nowy wymiar – finansowania gospodarki przez sektor bankowy. Poniżej przedstawiamy wyniki w obu ujęciach. Pierwsze, podobnie jak przed

WYKRES 17. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego (III wymiary)



Źródło: opracowanie własne

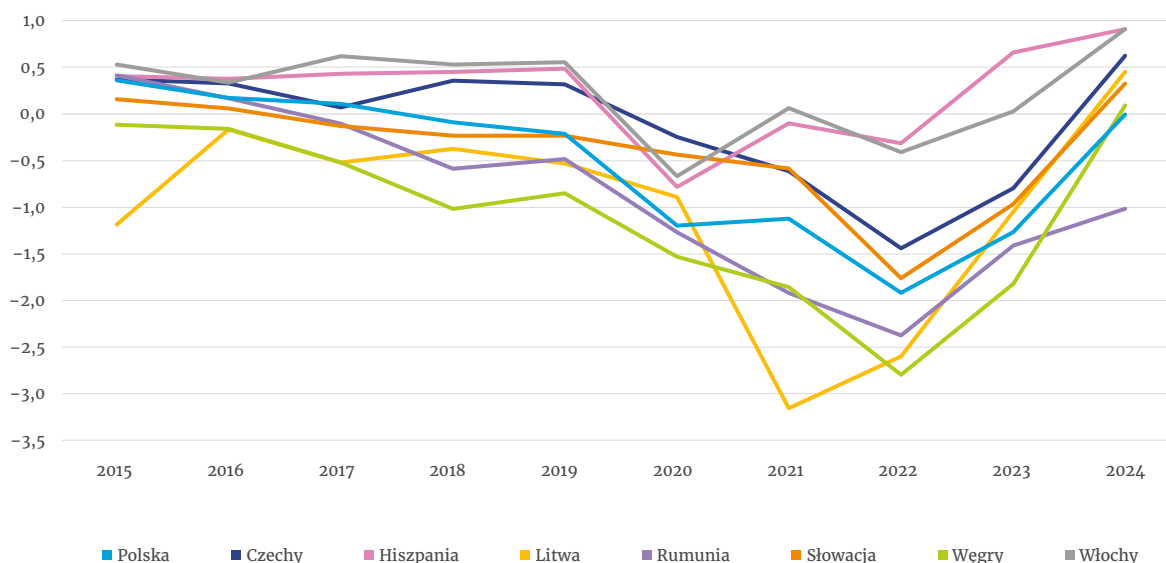
TABELA 7. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego (III wymiary*)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,34	0,26	0,03	-0,15	-1,29	-1,26	-2,33	-1,55	0,04
Czechy	0,25	-0,14	0,24	0,17	-0,39	-0,99	-2,16	-1,26	0,56
Hiszpania	0,69	0,62	0,58	0,68	-0,65	-0,23	-0,54	0,59	0,83
Litwa	-0,39	-0,73	-0,63	-0,49	-1,26	-4,29	-3,62	-1,71	0,37
Rumunia	0,46	0,08	-0,61	-0,41	-1,34	-2,36	-3,07	-1,78	-1,29
Słowacja	0,11	-0,16	-0,41	-0,40	-0,59	-0,89	-2,49	-1,46	0,31
Węgry	-0,09	-0,66	-1,45	-1,31	-2,03	-2,63	-3,83	-2,79	-0,21
Włochy	0,68	0,62	0,55	0,59	-0,94	-0,11	-0,79	-0,27	0,90

* TABELA przedstawia wartości indeksu obliczonego z uwzględnieniem trzech wymiarów – tych samych, co przed rokiem, tzn. pośredniego, zagrożeń w obszarze stabilności pieniądza oraz zagrożeń w obszarze stabilności systemu finansowego.

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 18. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego (IV wymiary)



Źródło: opracowanie własne

TABELA 8. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego (IV wymiary*)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,16	0,10	-0,10	-0,22	-1,19	-1,12	-1,90	-1,26	-0,01
Czechy	0,32	0,07	0,35	0,31	-0,25	-0,61	-1,43	-0,79	0,61
Hiszpania	0,37	0,43	0,45	0,48	-0,77	-0,09	-0,30	0,65	0,90
Litwa	-0,18	-0,53	-0,38	-0,54	-0,89	-3,14	-2,59	-1,05	0,44
Rumunia	0,16	-0,11	-0,59	-0,49	-1,27	-1,91	-2,36	-1,40	-1,01
Słowacja	0,05	-0,14	-0,24	-0,24	-0,44	-0,59	-1,75	-0,96	0,32
Węgry	-0,17	-0,52	-1,02	-0,85	-1,53	-1,85	-2,78	-1,82	0,08
Włochy	0,33	0,62	0,52	0,55	-0,65	0,06	-0,40	0,03	0,90

* TABELA przedstawia wartości indeksu obliczonego z uwzględnieniem czterech wymiarów. Do trzech wymiarów stosowanych w poprzednich latach – pośredniego, zagrożeń w obszarze stabilności pieniądza oraz zagrożeń w obszarze stabilności systemu finansowego – dodano jeden nowy wymiar: finansowanie gospodarki przez sektor bankowy.

Źródło: opracowanie własne

rokiem, obejmuje trzy wymiary: pośredni, zagrożeń w obszarze stabilności pieniądza oraz zagrożeń w obszarze stabilności systemu finansowego. Drugie ujęcie uwzględnia dodatkowo czwarty, nowy wymiar.

W obu zestawieniach na szczycie i w środku listy krajów, uporządkowanych od największej do najmniejszej wartości indeksu, sytuują się te

same państwa – w takiej samej kolejności. Największą wiarygodnością w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego w ubiegłym roku charakteryzowały się Włochy i Hiszpania, a następnie Czechy, Litwa i Słowacja. We wszystkich tych krajach indeks osiągnął wartości wyraźnie wyższe od większości obserwacji z przeszłości. W przypadku trójki krajów o najniższej wiarygodności dodanie nowego

wymiaru spowodowało spadek Polski poniżej Węgier. Rumunia natomiast niezmiennie pozostaje na końcu stawki.

Poprawa pozycji Węgier w indeksie czterowymiarowym w stosunku do indeksu trójwymiarowego wynika z faktu, że tamtejszy sektor bankowy efektywniej wykorzystuje kapitały niż sektor bankowy w Polsce – ma ich więcej i w większym stopniu przekłada ten potencjał na kredytowanie sektora niefinansowego. W Polsce banki są obciążone szczególnie wysokim podatkiem bankowym, który zniechęca do rozwijania akcji kredytowej, jakkolwiek w obu krajach znajdują się one pod presją wysokich obciążeń o charakterze podatkowo-składkowym. Poza tym, mimo że w obu krajach państwo przez lata ingerowało w warunki umowne między stronami umów, zwiększając ryzyko i koszty działalności kredytowej ponoszone przez banki, to w Polsce – inaczej niż na Węgrzech – nie rozwiązało ustawowo problemu kredytów walutowych.

Do generalnej poprawy wiarygodności w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego w ubiegłym roku w największym stopniu przyczyniło się zmniejszenie zagrożeń dla stabilności pieniądza.

Drugim wymiarem, w którym odnotowano poprawę we wszystkich badanych krajach, była stabilność systemu finansowego. Mimo powszechnego ograniczenia zagrożeń także dla tej stabilności, jego wkład w poprawę indeksu był jednak w połowie krajów mniejszy od wagi tego wymiaru w indeksie.

Ocena dwóch pozostałych wymiarów jest co najwyżej niejednoznaczna. Najsłabiej wypadł wymiar pośredni – poprawę odnotowano jedynie w Czechach i na Słowacji.

W przypadku wymiaru finansowania gospodarki przez banki w połowie krajów nastąpił postęp, a w połowie – regres.

Warto podkreślić, że według obu indeksów – zarówno obejmującego trzy, jak i cztery wymiary – w Polsce w ubiegłym roku dokonał się znaczący postęp pod względem wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego. Służyła temu przede wszystkim zmiana podejścia Narodowego Banku Polskiego do prowadzenia polityki pieniężnej po wyborach parlamentarnych w 2023 r.

**Według obu indeksów –
zarówno obejmującego trzy,
jak i cztery wymiary – w Polsce
w ubiegłym roku dokonał się
znaczący postęp pod względem
wiarygodności ekonomicznej
państwa w obszarze
Stabilność pieniądza
i systemu finansowego.**

NBP zaczął przywiązywać zasadniczą wagę do stabilnego poziomu cen, którego zapewnienie jest jego podstawowym zadaniem. Wstrzymał także przedwcześnie rozpoczęty cykl obniżek stóp procentowych. Zniknęła też jego otwartość na niestandardowe działania ułatwiające rządowi sfinansowanie potrzeb pożyczkowych. Bank nie zastąpił zapadających obligacji skarbowych lub gwarantowanych przez Skarb Państwa nowymi obligacjami, dokonując w ten sposób swoistego zacieśnienia ilościowego.

Także jego komunikacja stała się bardziej wstrzemięźliwa, choć w tym obszarze wciąż istnieje duże pole do poprawy. Mimo że istotnie przesunęła się w stronę (przywrócenia) stabilnego poziomu cen i czynników wpływających na perspektywę powrotu inflacji do celu inflacyjnego, to wciąż nie jest zupełnie wolna od uwikłania w spory polityczne, a wystąpienia w mediach przedstawicieli banku wciąż nie odpowiadają międzynarodowym standardom.



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów

Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Europa i Polska stoją przed istotnymi wyzwaniami rozwojowymi, związanymi z utrzymaniem konkurencyjności w globalnym świecie. Zachodzące zmiany demograficzne – w tym starzenie się populacji i kurczenie liczby osób w wieku produkcyjnym – a także zmiany na rynkach pracy, zmiany klimatyczne oraz dynamiczny rozwój technologii, w tym sztucznej inteligencji, stanowią istotny kontekst dla zmieniających się uwarunkowań kształtowania wiarygodności ekonomicznej, w tym działań na rzecz rozwoju rynków pracy i zapewnienia spójności społecznej.

OECD (2025) w *Employment Outlook 2025* zwraca uwagę, że oprócz szeroko dyskutowanych globalnych trendów związanych ze zmianami klimatycznymi i rewolucją cyfrową, starzenie się ludności krajów OECD jest trzecim, choć nieco „zapomnianym”, megatrendem wymagającym pełnej uwagi decydentów politycznych.

Mario Draghi (2024) w swoim raporcie zwraca uwagę, że po raz pierwszy Europa nie może opierać swojego wzrostu na rosnącej populacji. Zgodnie z projekcjami demograficznymi, w perspektywie do 2040 r. liczba osób w wieku produkcyjnym w całej Unii Europejskiej będzie spadać o około 2 mln osób rocznie. Draghi wskazuje, że aby napędzać wzrost gospodarczy, będziemy musieli w większym stopniu opierać się na wzroście produktywności. Gdyby UE utrzymała średnie tempo wzrostu wydajności od 2015 r., wystarczyłoby to jedynie do utrzymania PKB na stałym poziomie do 2050 r. Wyższy wzrost jest warunkiem koniecznym do realizacji potrzeb inwestycyjnych, przed którymi stoją państwa członkowskie.

OECD (2025) wskazuje, że w obliczu zmian demograficznych konieczne są dalsze działania umożliwiające lepszą mobilizację na rynku pracy osób młodych, kobiet, migrantów oraz wydłużanie aktywności zawodowej osób w wieku okołiemerytalnym.

W przypadku osób młodych główne kierunki działań wskazane przez OECD obejmują obniżanie stopy NEET (osób niepracujących, nieuczących się i niedokształcających się) przez politykę mającą na celu poprawę usług edukacyjnych, zmniejszenie liczby osób przedwcześnie kończących naukę, oferowanie pełnoetatowych programów edukacyjnych drugiej szansy oraz działania wspierające szybkie przechodzenie z edukacji do pracy.

W odniesieniu do kobiet, we wszystkich krajach OECD odnotowano postępy w promowaniu możliwości ich zatrudnienia. Jednak nadal widoczne są różnice, utrzymujące się nie tylko pod względem wskaźników zatrudnienia, ale także jakości miejsc pracy. W porównaniu z mężczyznami kobiety nadal częściej zarabiają mniej, poświęcają mniej czasu na pracę odpłatną, a więcej na pracę nieodpłatną, taką jak obowiązki rodzinne i opiekuńcze, w tym nad starszymi członkami rodzin wymagającymi opieki długookresowej. Zlikwidowanie tych różnic mogłoby zwiększyć roczny wzrost PKB na mieszkańca o 0,2 punktu procentowego w całej OECD – co stanowiłoby połowę przewidywanego spadku w scenariuszu bazowym.

Wydłużanie aktywności zawodowej wymaga wyjścia poza dyskusję o samych systemach emerytalnych, która zdominowała debaty w wielu krajach. Niezbędna jest kompleksowa polityka, która pozwala zapewnić starszym pracownikom uzyskiwanie niezbędnych nowych umiejętności, zdrowie i tworzenie możliwości, aby mogli oni pozostać w zatrudnieniu. Zarówno pracodawcy, jak i decydenci polityczni odgrywają kluczową rolę w tworzeniu rynku pracy, który ceni starszych pracowników jako istotny zasób.

Działania te obejmują przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek, tworzenie przyjaznych miejsc pracy dla osób starszych, promowanie uczenia się przez całe życie i zdolności do zatrudnienia w całym okresie życia oraz wspieranie pozytywnej mobilności zawodowej. Konieczne jest spojrzenie z perspektywy całego

przebiegu życia, ponieważ trajektorie kariery osób w wieku 50 lat i młodszych są kluczowym czynnikiem determinującym wzorce zatrudnienia w wieku 60 lat i później.

Niezbędna jest kompleksowa polityka, która pozwala zapewnić starszym pracownikom uzyskiwanie niezbędnych nowych umiejętności, zdrowie i tworzenie możliwości, aby mogli oni pozostać w zatrudnieniu.

Komisja Europejska w Joint Employment Report z 2025 r., podobnie jak OECD, wskazuje, że pomimo rosnącego zatrudnienia i spadku bezrobocia, wciąż utrzymują się różnice w zatrudnieniu kobiet (luka wynosząca 10,2 p.p. w 2023 r.), osób starszych, młodzieży, osób nisko wykwalifikowanych, migrantów i osób z niepełnościami. Niezbędne są działania wspierające aktywizację zawodową tych grup.

Jedną z barier w zatrudnieniu jest niski poziom umiejętności. Udział osób dorosłych w uczeniu się wyniósł 39,5 proc. w 2022 r., co jest daleko od celu UE wynoszącego 60 proc. do 2030 r. W tym aspekcie utrzymują się także duże różnice między krajami i grupami społecznymi. Niski jest również poziom umiejętności cyfrowych – 55,6 proc. dorosłych w UE posiada podstawowe umiejętności cyfrowe, podczas gdy cel w tym wskaźniku wynosi 80 proc. do 2030 r. Zatrudnienie nie zawsze chroni przed ubóstwem – w całej UE 8,3 proc. pracujących jest zagrożonych ubóstwem. Są to szczególnie osoby nisko wykwalifikowane, migranci oraz pracujący na czas określony lub w niepełnym wymiarze etatu. Niezbędne jest wzmacnianie systemów wsparcia socjalnego tak, aby ograniczyć ryzyko ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Zatrudnienie nie zawsze chroni przed ubóstwem – w całej UE 8,3 proc. pracujących jest zagrożonych ubóstwem.

Anton Hemerijk i David Bokhorst (2024), w komentarzu do raportu Draghiego⁹ wskazują, że wysokie zatrudnienie i wysoka produktywność idą w parze z modelem opieki społecznej opartym na inwestowaniu w młodych i wspieraniu rodzin, w których pracuje jedna lub dwie osoby. Taka strategia inwestycji społecznych skutecznie podtrzymuje obecne zobowiązania wobec osób starszych w zakresie emerytur i opieki, bazujące w dużym stopniu na wysokim funduszu płac w gospodarce. Ten potencjał do poprawy postępu gospodarczego i dobrobytu społecznego w całej UE zależy od wiarygodności polityk publicznych w obszarze gospodarczym oraz rynku pracy.

Paradygmat inwestycji społecznych jest zgodny z Europejskim Filarem Praw Socjalnych¹⁰, który uwzględnia prawo do pracy i zatrudnienia, w tym przez zapewnienie równych szans i dostępu do zatrudnienia. Obejmuje to m.in.: kształcenie, szkolenie i uczenie się przez całe życie, równouprawnienie płci, równość szans oraz aktywne wsparcie na rzecz zatrudnienia. Filary te gwarantują także uczciwe warunki pracy, obejmujące bezpieczne i elastyczne zatrudnienie, wynagrodzenia, dostęp do informacji o warunkach zatrudnienia, ochronę w przypadku zwolnień, dialog społeczny i zaangażowanie pracowników, równowagę między życiem zawodowym a prywatnym, zdrowe, bezpieczne i dobrze dostosowane środowisko pracy oraz ochronę danych osobowych.

Analizy Komisji Europejskiej wskazują, że w ostatniej dekadzie silny wzrost zatrudnienia

w UE zbiegł się z dalszym spowolnieniem wzrostu produktywności. W latach 2002–2013 zatrudnienie rosło średnio o 0,3 proc. rocznie, podczas gdy wydajność pracy (realna wartość dodana na pracownika) wzrastała o 0,8 proc. Natomiast w latach 2013–2023 zatrudnienie rosło w średnim tempie 1,1 proc., podczas gdy wzrost produktywności na osobę zatrudnioną spowolnił do średnio 0,6 proc. Większość spowolnienia wynikała ze spadku produktywności w 2023 r.

Wejście na ścieżkę jednoczesnego wzrostu zatrudnienia i wzrostu produktywności, niezbędnego dla utrzymania konkurencyjności i potencjału wzrostu, zależy od wiarygodności polityk publicznych związanych z rynkiem pracy i zatrudnieniem, które skutkują z jednej strony tworzeniem miejsc pracy, a z drugiej – mobilizowaniem pracowników, którzy mają poczucie bezpieczeństwa, ochrony i możliwości inwestowania w ich rozwój, niezbędny do wzrostu produktywności pracy.

Z perspektywy ochrony i bezpieczeństwa pracy budowanie wiarygodności ekonomicznej związane jest z kilkoma ważnymi aspektami. Pierwszym z nich, ważnym z perspektywy zarówno wiarygodności ekonomicznej, jak i praw socjalnych, jest zapewnienie równości szans i dostępu do zatrudnienia. Wysokie zaangażowanie na rynku pracy stanowi bowiem podstawowy warunek rozwoju społecznego i gospodarczego.

W Unii Europejskiej 2 na 5 osób w wieku 55–64 lata nie pracuje. Wśród osób w wieku 20–64 lata niepracujących jest 3 na 10 kobiet oraz 2 na 10 mężczyzn. Dla porównania, w krajach o wysokim zatrudnieniu i dużej konkurencyjności, takich jak Dania czy Holandia, wskaźniki te są znacznie korzystniejsze – wśród osób w wieku 55–64 lata nie pracuje tam 1 na 4 osoby, a wśród kobiet zatrudnienie jest przeciętnie wyższe.

Aspektem, który związany jest z wysokim zatrudnieniem i bezpieczeństwem jest to, na ile

⁹ <https://www.socialeurope.eu/why-social-investment-holds-the-key-to-delivering-on-the-draghi-report>, dostęp: 29.09.2025 r.

¹⁰ https://commission.europa.eu/system/files/2017-12/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_pl.pdf, dostęp: 29.09.2025 r.

gospodarka oferuje wysokiej jakości miejsca pracy, zapewniające odpowiednią ochronę socjalną. Niepewne miejsca pracy – przez stosowanie rozwiązań dających mniejszą ochronę, takich jak umowy cywilnoprawne czy fikcyjne zatrudnienie – stanowią istotne wyzwanie dla bezpieczeństwa pracy. Umowy cywilnoprawne są najczęstszym instrumentem zastępującym zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin, a dane sugerują, że 20–30 proc. pracowników ma niepewne umowy, w tym na czas określony. Inną formą zatrudnienia ograniczającą dostęp do zabezpieczenia społecznego jest fikcyjne samozatrudnienie. Dwa wymiary Indeksu wiarygodności ekonomicznej odnoszą się do tych ryzyk – prawna ochrona zatrudnienia oraz zatrudnienie niestandardowe.

Kolejnym istotnym aspektem jest fizyczne i psychiczne bezpieczeństwo w miejscu pracy. Zgodnie z zasadą 10 Europejskiego Filaru Praw Socjalnych, pracownicy mają prawo do wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, a także prawo do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb zawodowych i umożliwiającego im przedłużenie uczestnictwa w rynku pracy.

O ile tradycyjnie postrzegane bezpieczeństwo pracy ulega poprawie – liczba wypadków przy pracy i ich skutków się zmniejsza, pojawiają się nowe ryzyka. Rosnące wykorzystanie technologii cyfrowych i telepracy wpływa zarówno na zdrowie fizyczne, jak i psychiczne pracowników. Szczególnie widoczne było to w okresie pandemii COVID-19, kiedy wdrażane polityki przeciwdziałania rozprzestrzenianiu wirusa zmieniły organizację pracy i miały istotny wpływ na kondycję psychiczną pracowników.

Wzrost produktywności jest ściśle związany z rozwojem odpowiednich kompetencji pracowników. Zmiany zachodzące na rynku pracy, zarówno te wynikające z postępu technologicznego, w tym rosnącej roli algorytmów i sztucznej inteligencji, jak i te związane z zieloną transformacją, prowadzą do pojawienia

się luki kompetencyjnej, którą należy pilnie uzupełnić.

Zmiany technologiczne i wykorzystanie AI do zadań rutynowych oraz przejście do nowych zawodów związanych z ekologią stanowią większe wyzwanie dla pracowników o niskich kwalifikacjach niż dla pracowników o wysokich kwalifikacjach. Wymaga to pilnych działań, mających na celu zapewnienie utrzymania zatrudnienia i produktywności, poprzez zamykanie pojawiającej się luki kompetencyjnej. Zgodnie z szacunkami OECD (2024), w Polsce zielona transformacja wpłynie na ponad 1/3 miejsc pracy.

Rosnące wykorzystanie technologii cyfrowych i telepracy wpływa zarówno na zdrowie fizyczne, jak i psychiczne pracowników.

Wiarygodność ekonomiczna w obszarze rynku pracy związana jest również z zapewnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego. Hamerijk i Bokhorst (2024) zwracają również uwagę na to, że kraje o wysokim zatrudnieniu i wysokiej konkurencyjności, takie jak Dania czy Holandia, przeznaczają mniej więcej taką samą część swoich wydatków socjalnych na młodzię (np. edukację i opiekę nad dziećmi), osoby pracujące (np. ochronę socjalną) oraz osoby starsze (np. wydatki na emerytury i opiekę długoterminową).

Dostęp do odpowiedniej jakości miejsc pracy związany jest również z tym, że dochody z pracy zapewniają odpowiednią ochronę przed ubóstwem. Z perspektywy inwestycji społecznych bezpieczeństwo ekonomiczne, szczególnie osób młodych wchodzących na rynek pracy, jest istotnym warunkiem rozwoju społecznego, w tym również wspierania decyzji o zakładaniu rodzin i dzieciności.

Ważną kwestią z perspektywy dochodów z pracy jest również równość płci. Kobiety będą miały coraz większe znaczenie dla zapewnienia potencjału wysokiego zatrudnienia i produktywności. Gøsta Esping-Andersen (2009) zwraca uwagę na „niedokończoną rewolucję”, wynikającą z utrzymującej się luki płci na rynku pracy, która przekłada się również na nierówny podział pracy w rodzinie, głównie w zakresie obowiązków opiekuńczych. To z kolei skutkuje ograniczeniami w wyrównywaniu obserwowanych różnic w zatrudnieniu i wynagrodzeniach. W ostatnich latach w UE podejmowane są liczne inicjatywy mające na celu wyrównanie tych ról. Przykładem są dyrektywy dotyczące równowagi między pracą a życiem prywatnym (work-life balance) oraz zasady równego wynagrodzenia (equal pay), które wspierają bardziej sprawiedliwy podział ról i redukcję luki płacowej.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy

W IV edycji Indeksu wiarygodności ekonomicznej utrzymane zostały te same wskaźniki i wymiary, które uwzględniono w 2024 r. W obszarze tym wyodrębniono łącznie siedem wymiarów, a ich wagi przedstawiono w tabeli 1.

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Ochrona i bezpieczeństwa pracy (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Prawna ochrona zatrudnienia	15
2. Bezpieczeństwo i warunki pracy	10
3. Niestandardowe zatrudnienie	15
4. Zaangażowanie na rynku pracy	20
5. Uczenie się przez całe życie	10
6. Dochody z pracy	20
7. Ochrona przed ubóstwem	10

Źródło: opracowanie własne

Pierwszym z analizowanych wymiarów w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy jest **prawna ochrona zatrudnienia**. W tym wymiarze uwzględnione są wskaźniki obrazujące, jaka część osób pracujących posiada umowy zapewniające mniejszą prawną ochroną zatrudnienia w porównaniu z umową o pracę na czas nieokreślony. Dotyczy to dwóch grup pracowników: zatrudnionych na czas określony oraz tych, których staż pracy nie przekracza 12 miesięcy. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawa pracy, osoby te podlegają ograniczonej ochronie oraz mają utrudniony dostęp do niektórych praw socjalnych, takich jak dłuższy okres wypowiedzenia czy prawo do pełnego wymiaru urlopu.

Drugim z uwzględnionych w analizie wymiarów jest **bezpieczeństwo i warunki pracy**. Przyjęte w Indeksie wskaźniki dotyczą skutków wypadków przy pracy i chorób zawodowych, w tym występowania długich zwolnień chorobowych (4 dni lub więcej) oraz wypadków śmiertelnych. Informują one jak warunki pracy wpływają na ryzyka dotyczące stanu zdrowia pracujących.

Trzeci analizowany wymiar odnosi się do **niestandardowych form zatrudnienia**, które Komisja Europejska wskazuje jako jedno z głównych wyzwań rynku pracy w Polsce. W ramach tego wymiaru uwzględniono dwie grupy pracowników. Pierwsza z nich to osoby pracujące w niepełnym wymiarze czasu pracy, natomiast druga – osoby posiadające niepewne zatrudnienie, definiowane jako umowy o pracę trwające nie dłużej niż trzy miesiące.

Czwarty wymiar uwzględniony w analizie odnosi się do **zaangażowania na rynku pracy** trzech grup ludności. Pierwsza dotyczy wszystkich osób w wieku produkcyjnym (20–64 lata), druga – kobiety w tym samym przedziale wieku, a trzecia – osoby w wieku 55–64 lata. Wskaźniki te pozwalają ocenić, w jakim stopniu rynek pracy wykorzystuje dostępne zasoby ludzkie, ze szczególnym uwzględnieniem grup narażonych na ryzyko niższego poziomu zatrudnienia, na co

wskazują w swoich raportach zarówno Komisja Europejska, jak i OECD.

W piątym wymiarze uwzględnione jest **zaangażowanie osób dorosłych w różne formy uczenia się przez całe życie**. Wskaźniki w tym obszarze pokazują, w jakim stopniu polityka rynku pracy sprzyja rozwojowi umiejętności, które potencjalnie mogą chronić pracowników przed ryzykiem utraty pracy wynikającym z niedostosowania ich kompetencji do oczekiwań pracodawców.

Szósty wymiar, obejmujący **dochody z pracy**, uwzględnia dwa wskaźniki. Pierwszy z nich to ryzyko ubóstwa wśród osób pracujących i określa odsetek osób zatrudnionych, którzy pomimo zatrudnienia znajdują się poniżej progu dochodów wskazującego na ubóstwo ekonomiczne. Drugi wskaźnik to luka płci w wynagrodzeniach, odnosząca się do wyzwania, jakim jest wyrównywanie sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

Siódmy, ostatni wymiar dotyczy **ochrony przed ubóstwem** i uwzględnia dwa wskaźniki: rolę transferów społecznych w ograniczaniu ubóstwa wśród kobiet oraz wśród mężczyzn. Wskaźniki te wskazują na zdolność systemów zabezpieczenia społecznego do zmniejszania ryzyka ubóstwa przez odpowiednio zaprojektowany system świadczeń.

Przy konstrukcji wskaźnika wiarygodności ekonomicznej w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy dla zapewnienia możliwości porównywania międzynarodowego, uwzględnione są wskaźniki publikowane przez Eurostat. Łącznie jest to 14 wskaźników.

Dla oszacowania wskaźnika syntetycznego niezbędne było przyjęcie wag zarówno dla poszczególnych wskaźników, jak i wymiarów. Wagi dotyczące wymiarów przedstawione są w tabeli 1, natomiast wagi dla poszczególnych wskaźników zawarte są w tabeli 2.

TABELA 2. Wskaźniki w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Prawna ochrona zatrudnienia	Umowy na czas określony	-50
	Osoby ze stażem pracy 12 miesięcy lub krótszym (w wieku 25 lub więcej lat)	-50
2. Bezpieczeństwo i warunki pracy	Wypadki śmiertelne	-50
	Wypadki skutkujące absencją powyżej 4 dni	-50
3. Niestandardowe zatrudnienie	Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy (jako proc. zatrudnienia ogółem)	-50
	Niepełne zatrudnienie	-50
4. Zaangażowanie na rynku pracy	Wskaźnik zatrudnienia ogółem (20–64)	20
	Wskaźnik zatrudnienia kobiet (20–64)	40
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku (55–64)	40
5. Uczenie się przez całe życie	Uczestnictwo w kształceniu i w szkoleniach (ostatnie 4 tygodnie)	100
6. Dochody z pracy	Ryzyko ubóstwa pracujących	-50
	Luka płci w wynagrodzeniach	-50
7. Ochrona przed ubóstwem	Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa – kobiety	50
	Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa – mężczyźni	50

Źródło: opracowanie własne

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

W szacowaniu czwartej edycji Indeksu wykorzystano, w zależności od dostępności, dane za lata 2008–2024. W przypadku wymiaru bezpieczeństwo i warunki pracy dane dostępne są do 2022 r. łącznie, a w przypadku luki płci w wynagrodzeniach – do 2023 r.

Dla celów analitycznych przyjęto, że w przypadku pozostałych braków danych, występujących w przypadku pojedynczych krajów, wartości z ostatniego dostępnego roku są zastosowane w każdym kolejnym roku.

Główną zmianą wpływającą na uzyskane wyniki oraz obserwowane różnicowania jest

poszerzenie grupy krajów uwzględnionych w Indeksie. Jak pokazano poniżej, państwa Europy Południowej – Hiszpania i Włochy – a także Litwa, jako przedstawiciel krajów bałtyckich, w wielu wymiarach uwzględnionych w obszarze znacząco różnią się od krajów, które były analizowane w poprzednich edycjach Indeksu.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy

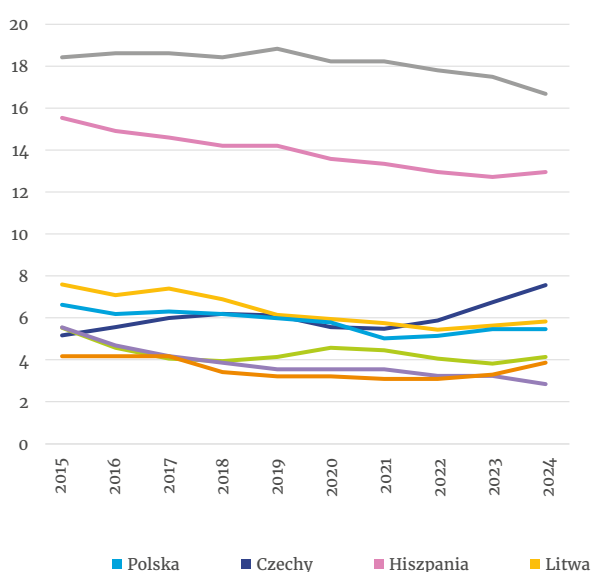
W tej części przedstawiono główne trendy i różnicowania obserwowane w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy, zarówno na poziomie poszczególnych wskaźników w każdym wymiarze, jak i w odniesieniu do oszacowanych wyników indeksu syntetycznego dla poszczególnych wymiarów tego obszaru.

Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia

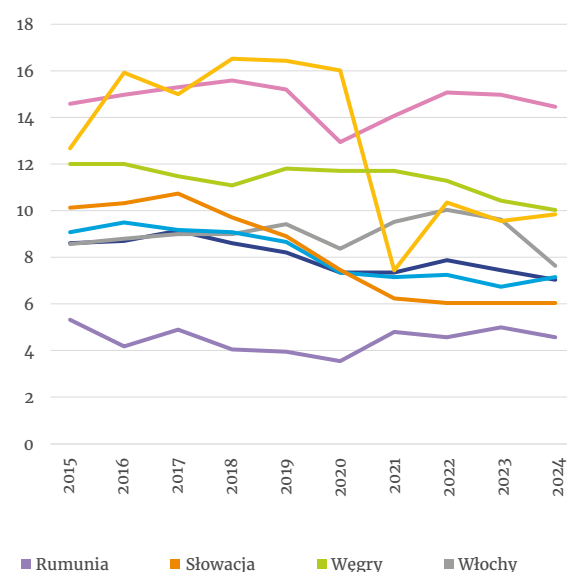
Poprawa wiarygodności Polski w tym wymiarze wynika przede wszystkim ze spadającego odsetka osób mających umowy na czas określony. Wskaźnik pozostaje wyższy niż w Słowacji, Czechach czy na Węgrzech, natomiast znacznie niższy niż we Włoszech czy Hiszpanii. W przypadku osób ze stażem pracy 12 miesięcy lub krótszym wartości wskaźnika dla Polski są korzystniejsze niż w przypadku Węgier i Czech. W tych trzech krajach w 2023 r. zmniejszył się również udział pracowników z najkrótszym stażem pracy u obecnego pracodawcy, co jest pozytywnym zjawiskiem.

Poziom prawnej ochrony zatrudnienia, zgodnie z przyjętą metodyką, jest najwyższy w Rumunii i Słowacji, gdzie praktycznie przez cały okres analizy (z wyjątkiem 2018 r. w Słowacji) wartości te były dodatnie, co oznacza, że kształtowały się powyżej mediany dla wartości obserwowanych w badanym okresie w ośmiu krajach. Najniższa wartość prawnej ochrony

WYKRES 1. Umowy na czas określony

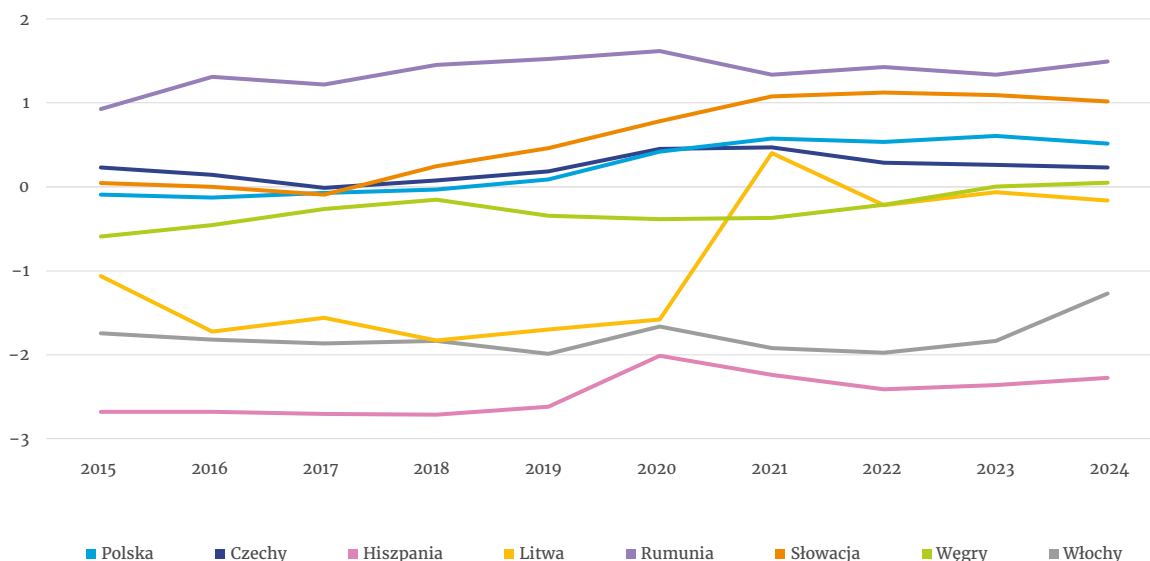


WYKRES 2. Osoby ze stażem pracy 12 miesięcy lub krótszym (w wieku 25 lub więcej lat)



Źródło: Eurostat

WYKRES 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze prawna ochrona zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne

TABELA 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze prawna ochrona zatrudnienia

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,09	-0,12	-0,07	-0,03	0,09	0,42	0,57	0,53	0,60	0,51
Czechy	0,23	0,15	0,00	0,08	0,19	0,45	0,46	0,29	0,26	0,23
Hiszpania	-2,68	-2,68	-2,71	-2,71	-2,62	-2,03	-2,25	-2,42	-2,37	-2,28
Litwa	-1,06	-1,72	-1,56	-1,83	-1,70	-1,58	0,40	-0,22	-0,07	-0,17
Rumunia	0,94	1,31	1,23	1,46	1,53	1,62	1,34	1,43	1,34	1,49
Słowacja	0,06	0,01	-0,08	0,25	0,47	0,79	1,07	1,12	1,09	1,02
Węgry	-0,59	-0,45	-0,26	-0,16	-0,35	-0,38	-0,37	-0,22	-0,01	0,04
Włochy	-1,74	-1,82	-1,86	-1,83	-1,99	-1,67	-1,92	-1,97	-1,84	-1,28

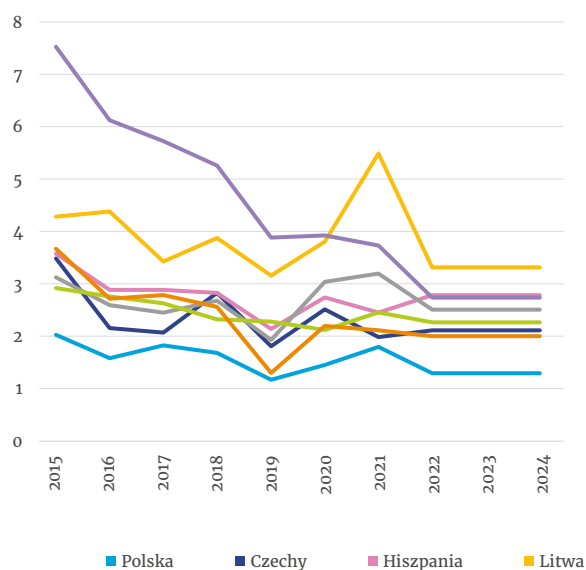
Źródło: opracowanie własne

zatrudnienia odnotowana jest w krajach po raz pierwszy uwzględnionych w Indeksie, czyli w Hiszpanii i we Włoszech.

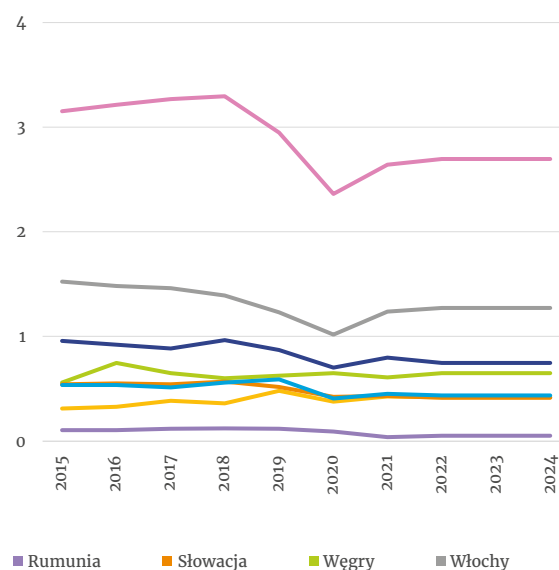
Wiarygodność Polski stopniowo się poprawia i od 2021 r. wartość cząstkowa indeksu w tym wymiarze jest dodatnia. W tym okresie Polska znalazła się na trzecim miejscu spośród ośmiu analizowanych krajów.

Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy

Uzupełnienie Indeksu o kolejne kraje ukazało znaczące zróżnicowanie w zakresie bezpieczeństwa i warunków pracy pomiędzy poszczególnymi państwami. Hiszpania, Włochy i Litwa to kraje, gdzie skutki wypadków przy pracy są bardziej dotkliwe niż w dotychczas uwzględnianych w Indeksie państwach. W szczególności w Litwie znacznie częściej występują wypadki ze skutkiem śmiertelnym, natomiast w Hiszpanii

WYKRES 4. Wypadki śmiertelne

Źródło: Eurostat

WYKRES 5. Wypadki skutkujące absencją powyżej 4 dni (tys.)

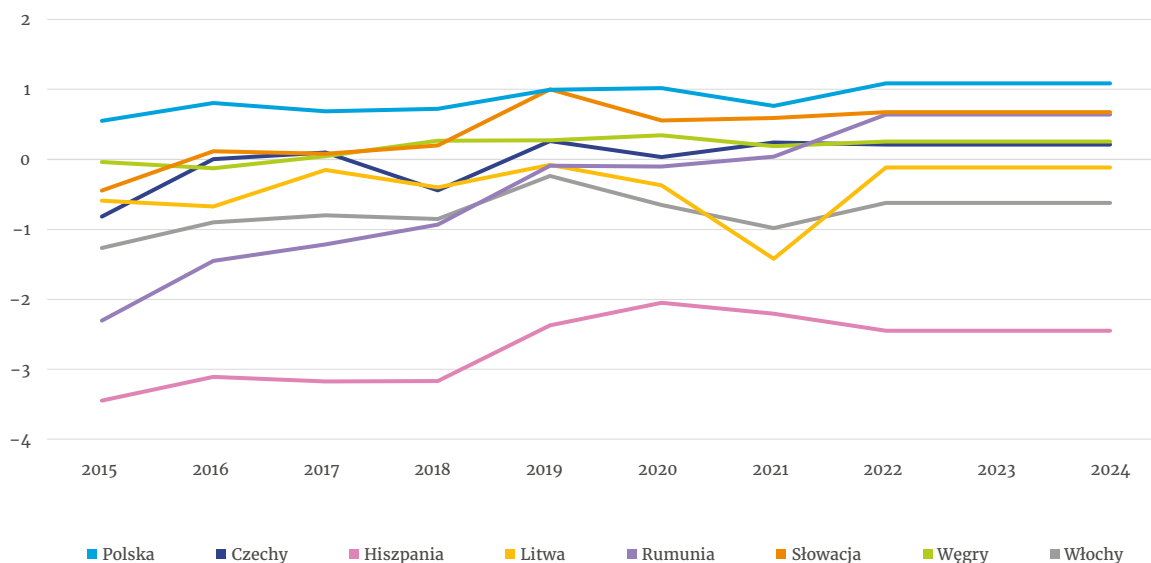
i Włoszech częściej dochodzi do długotrwałych zwolnień chorobowych będących następstwem wypadków przy pracy.

W wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy najwyższe wartości wskaźnika obserwujemy w Polsce i w Słowacji, natomiast najniższe – w Hiszpanii.

Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa w wymiarze bezpieczeństwa i warunków pracy wypada najlepiej w Polsce, co jest przede wszystkim wynikiem znaczącego obniżenia liczby wypadków ze skutkiem śmiertelnym w pierwszej dekadzie XXI wieku. Najniższą ocenę indeksu w tym wymiarze odnotowano w Hiszpanii, głównie z powodu utrzymującej się wysokiej liczby długoterminowych zwolnień chorobowych będących skutkiem wypadków przy pracy.

Także w tym wymiarze widoczne jest znaczące zróżnicowanie wartości częściowych Indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa na skutek poszerzenia go o trzy nowe kraje.

WYKRES 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej Państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,56	0,81	0,69	0,73	0,99	1,02	0,77	1,09	1,09	1,09
Czechy	-0,81	0,00	0,10	-0,44	0,26	0,03	0,24	0,21	0,21	0,21
Hiszpania	-3,44	-3,11	-3,18	-3,17	-2,38	-2,06	-2,22	-2,46	-2,46	-2,46
Litwa	-0,59	-0,67	-0,15	-0,40	-0,08	-0,37	-1,41	-0,12	-0,12	-0,12
Rumunia	-2,30	-1,45	-1,21	-0,93	-0,09	-0,10	0,04	0,64	0,64	0,64
Słowacja	-0,43	0,13	0,09	0,21	1,00	0,56	0,60	0,68	0,68	0,68
Węgry	-0,03	-0,11	0,06	0,27	0,28	0,35	0,19	0,26	0,26	0,26
Włochy	-1,26	-0,90	-0,80	-0,85	-0,24	-0,65	-0,98	-0,62	-0,62	-0,62

Źródło: opracowanie własne

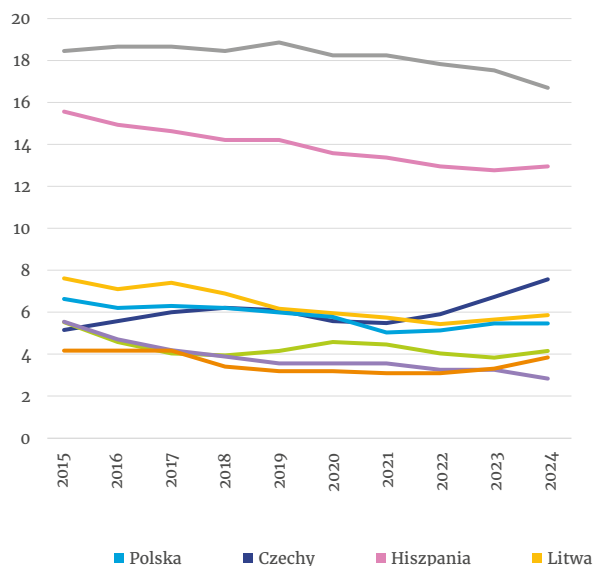
Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie

Poprawa wartości indeksu w tym wymiarze w Polsce wynika przede wszystkim ze spadku udziału osób znajdujących się w niepewnym zatrudnieniu, oraz spadku odsetka osób pracujących w niepewnym wymiarze czasu pracy do 2021 r. W latach 2022–2024 udział tej grupy w Polsce wzrósł w porównaniu do 2021 r.

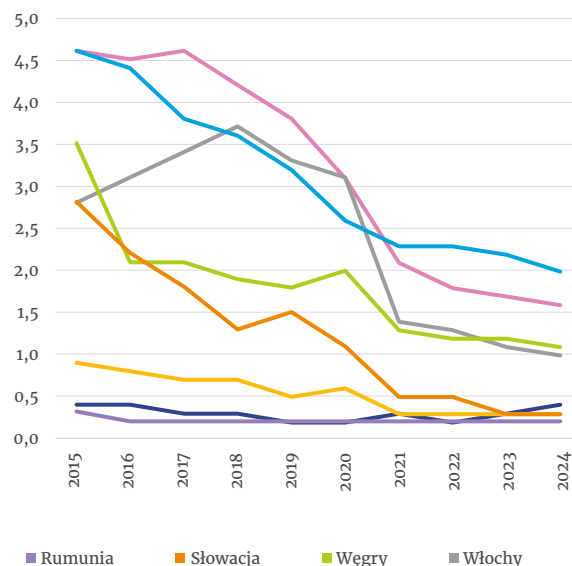
Spada natomiast odsetek osób z niepewnym zatrudnieniem, podobnie jak w Hiszpanii, Włoszech i Węgrzech. Warto zwrócić uwagę na

sytuację we Włoszech, gdzie po wzroście udziału tej grupy do 2018 r. nastąpił jego szybki spadek w kolejnych latach.

WYKRES 7. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy



WYKRES 8. Niepewne zatrudnienie

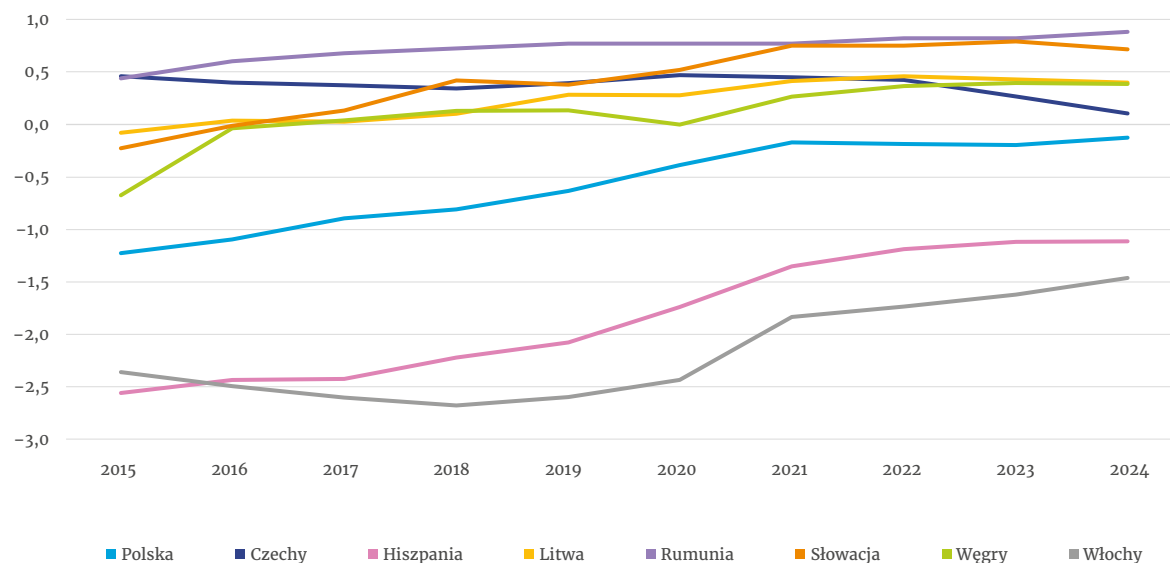


Źródło: Eurostat

W wymiarze związanym z niestandardowym zatrudnieniem sytuacja w Polsce pozostaje mniej korzystna przez cały analizowany okres, a wartość cząstkowa Indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa utrzymuje się poniżej zera. Gorszą sytuację niż w Polsce w wymiarze niestandardowego zatrudnienia odnotowano jedynie we Włoszech i Hiszpanii.

Od 2010 r. widoczny jest wzrost wiarygodności Polski w tym wymiarze. W najkorzystniejszej sytuacji znajdują się Rumunia i Słowacja, gdzie od 2015 roku odnotowywana jest znacząca poprawa w zakresie występowania monitorowanych w ramach wiarygodności ekonomicznej państwa form niestandardowego zatrudnienia.

WYKRES 9. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze niestandardowe zatrudnienie



Źródło: opracowanie własne

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze niestandardowe zatrudnienie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-1,21	-1,08	-0,89	-0,80	-0,63	-0,39	-0,18	-0,20	-0,21	-0,14
Czechy	0,47	0,41	0,39	0,36	0,41	0,48	0,46	0,44	0,28	0,13
Hiszpania	-2,55	-2,42	-2,41	-2,21	-2,07	-1,74	-1,35	-1,19	-1,12	-1,12
Litwa	-0,06	0,05	0,04	0,11	0,29	0,28	0,42	0,46	0,43	0,40
Rumunia	0,46	0,62	0,69	0,74	0,78	0,78	0,78	0,83	0,83	0,89
Słowacja	-0,21	0,00	0,14	0,42	0,38	0,52	0,75	0,75	0,79	0,72
Węgry	-0,66	-0,04	0,04	0,12	0,13	0,00	0,26	0,35	0,38	0,37
Włochy	-2,35	-2,48	-2,59	-2,66	-2,58	-2,42	-1,83	-1,73	-1,62	-1,46

Źródło: opracowanie własne

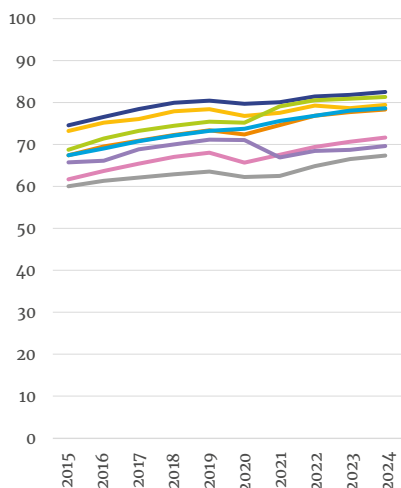
Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy

Od 2020 do 2024 r. obserwujemy najwyższy wzrost zatrudnienia kobiet w Węgrzech (o 9,9 p.p.) i na Słowacji (o 7,5 p.p.). Polska ma trzeci co do wielkości wzrost wskaźnika zatrudnienia w tej grupie (o 6,6 p.p.).

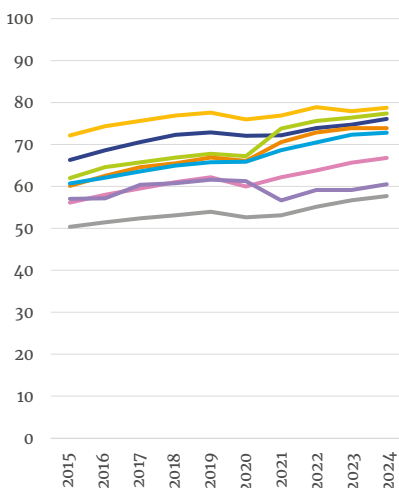
W grupie osób w wieku 55–64 lata najwyższy wzrost zatrudnienia odnotowujemy w przypadku Węgier (o 10,5 p.p.), Czech (o 8,8 p.p.) i Słowacji (o 7,7 p.p.). Polska znajduje się na czwartym miejscu (wzrost o 7,1 p.p.). W tym samym

okresie wskaźnik zatrudnienia kobiet w Rumunii spadł (o 0,7 p.p.), a w przypadku Litwy wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata wzrósł tylko o 1,5 p.p.

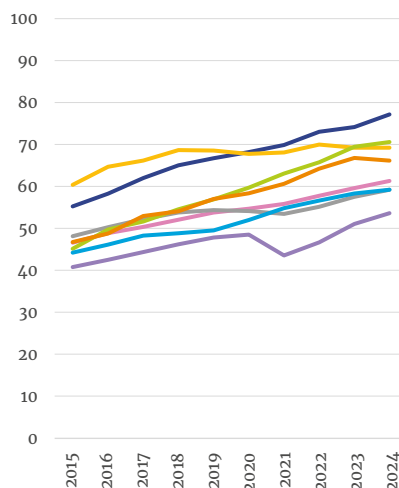
WYKRES 10. Wskaźnik zatrudnienia ogółem (20–64 lata)



WYKRES 11. Wskaźnik zatrudnienia kobiet (20–64 lata)



WYKRES 12. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata



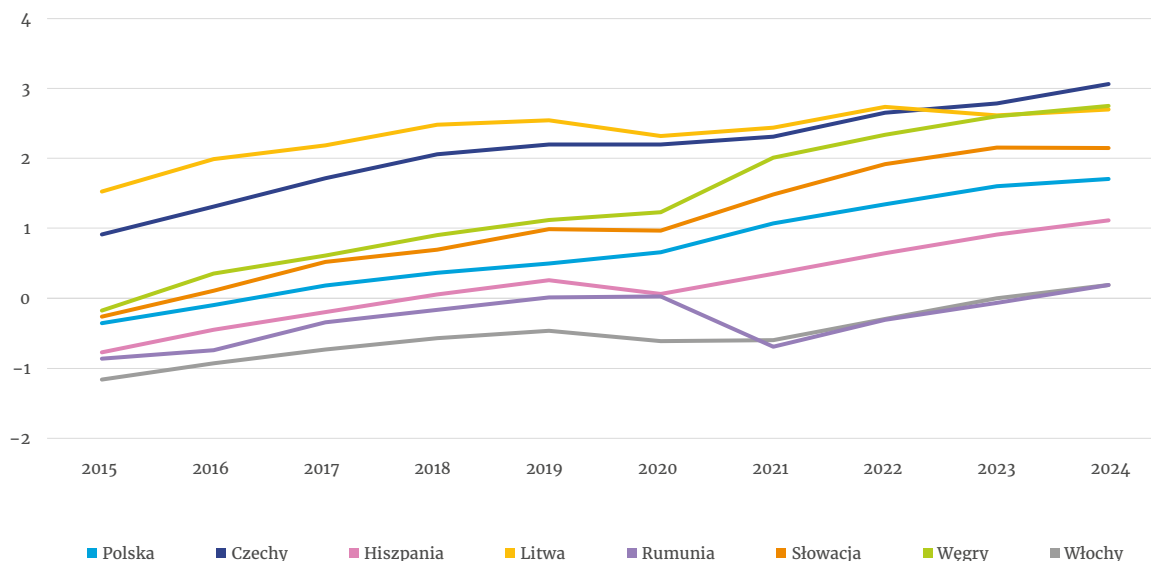
■ Polska ■ Czechy ■ Hiszpania ■ Litwa ■ Rumunia ■ Słowacja ■ Węgry ■ Włochy

Źródło: Eurostat

Najwyższą wartość Indeksu w tym wymiarze w całym okresie odnotowano w Czechach, natomiast najniższą – we Włoszech i w Rumunii. Polska utrzymuje stabilną, piątą lokatę, co wynika z wartości wskaźników zatrudnienia we wszystkich uwzględnionych grupach ludności. Warto zauważyć, że o ile wskaźniki zatrudnienia w analizowanych krajach rosną, nie obserwuje się ich konwergencji. Przeciwnie – zróżnicowanie wartości Indeksu w 2024 r. było wyższe niż na początku okresu obserwacji.

W wymiarze związanym z zaangażowaniem na rynku pracy widoczna jest poprawa wartości Indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa w czasie, wynikająca głównie z rosnących wskaźników zatrudnienia. Wzrost ten był jednak bardziej dynamiczny do około 2020 r., natomiast w kolejnych latach, szczególnie w okresie pandemii, w niektórych krajach odnotowano widoczne spadki wartości Indeksu w tym wymiarze.

WYKRES 13. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze zaangażowanie na rynku pracy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze zaangażowanie na rynku pracy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,35	-0,09	0,18	0,37	0,49	0,65	1,06	1,33	1,58	1,69
Czechy	0,93	1,32	1,72	2,06	2,19	2,19	2,31	2,64	2,77	3,05
Hiszpania	-0,76	-0,44	-0,20	0,05	0,26	0,06	0,34	0,63	0,90	1,10
Litwa	1,53	1,98	2,18	2,47	2,53	2,31	2,43	2,72	2,60	2,68
Rumunia	-0,85	-0,73	-0,34	-0,17	0,00	0,01	-0,68	-0,31	-0,07	0,17
Słowacja	-0,25	0,11	0,52	0,70	0,99	0,96	1,47	1,90	2,14	2,13
Węgry	-0,16	0,36	0,61	0,90	1,12	1,22	2,00	2,32	2,59	2,73
Włochy	-1,15	-0,93	-0,73	-0,58	-0,47	-0,61	-0,60	-0,31	-0,02	0,17

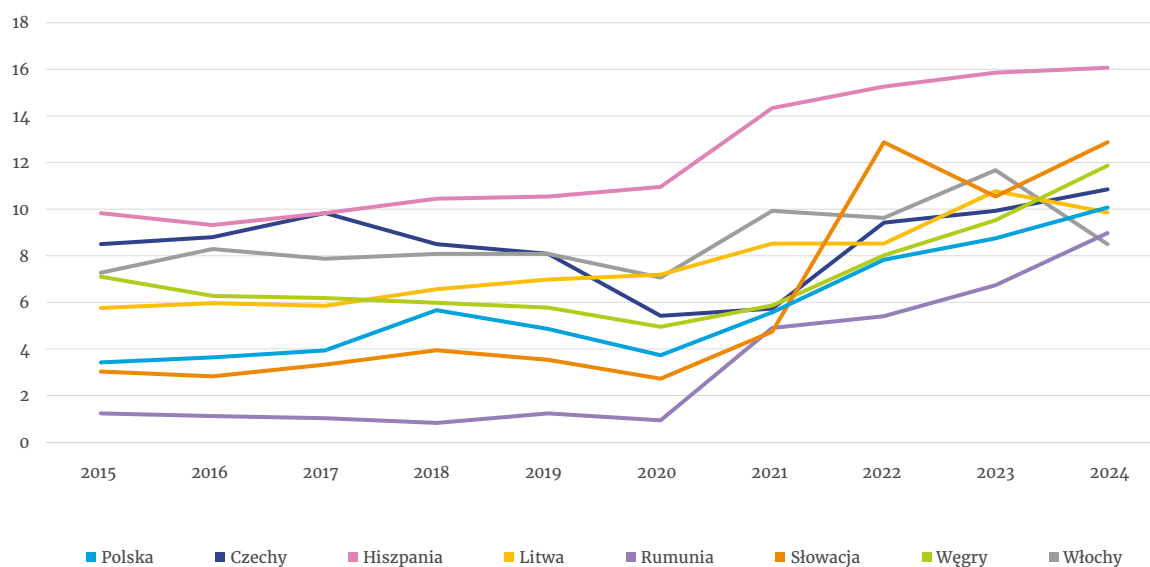
Źródło: opracowanie własne

Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie

Warto podkreślić wyraźne różnice w uczestnictwie osób dorosłych w różnych formach uczenia się przez całe życie w analizowanych krajach – od 16 proc. w Hiszpanii do 8,5 proc. we Włoszech.

W Polsce do 2020 r. udział osób dorosłych uczestniczących w kształceniu i szkoleniach

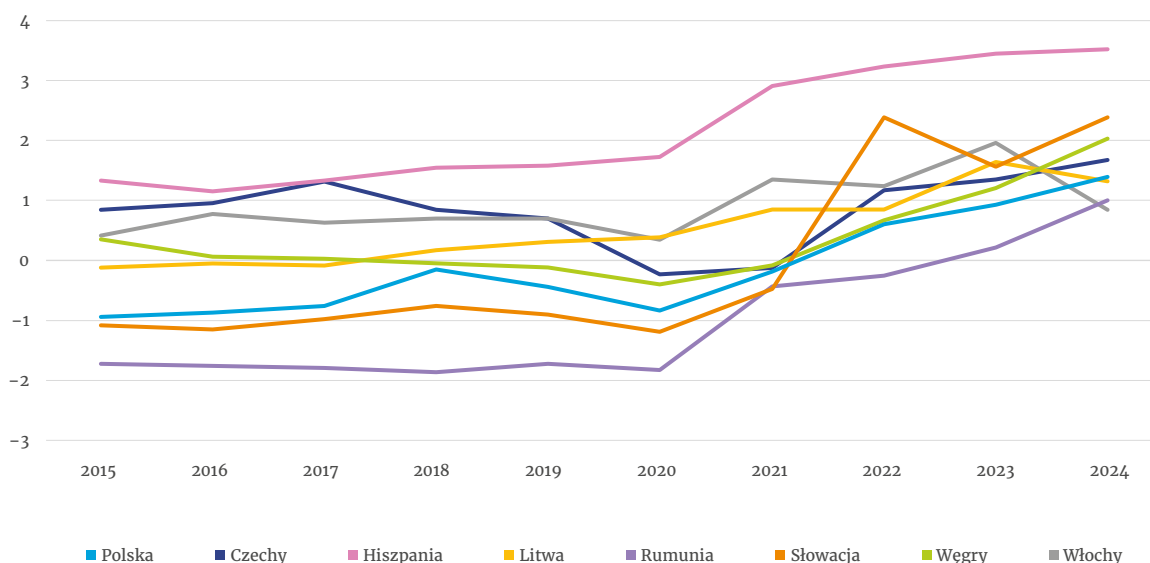
WYKRES 14. Uczestnictwo w kształceniu i szkoleniach (ostatnie 4 tygodnie)



Źródło: opracowanie własne

oscylował wokół 4 proc. Po 2020 r. obserwujemy wzrost do 10 proc. (w 2024 r.), co plasuje nasz kraj na piątym miejscu spośród analizowanej grupy – znacznie poniżej Hiszpanii, Słowacji i Węgier.

WYKRES 15. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze uczenie się przez całe życie



Źródło: opracowanie własne

TABELA 7. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze uczenie się przez całe życie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,92	-0,85	-0,75	-0,14	-0,43	-0,82	-0,18	0,60	0,92	1,39
Czechy	0,85	0,96	1,32	0,85	0,71	-0,21	-0,11	1,17	1,35	1,67
Hiszpania	1,35	1,17	1,35	1,56	1,60	1,74	2,92	3,24	3,45	3,52
Litwa	-0,11	-0,04	-0,07	0,18	0,32	0,39	0,85	0,85	1,64	1,32
Rumunia	-1,71	-1,74	-1,78	-1,85	-1,71	-1,81	-0,43	-0,25	0,21	1,00
Słowacja	-1,07	-1,14	-0,96	-0,75	-0,89	-1,17	-0,46	2,38	1,56	2,38
Węgry	0,36	0,07	0,04	-0,04	-0,11	-0,39	-0,07	0,68	1,21	2,03
Włochy	0,43	0,78	0,64	0,71	0,71	0,36	1,35	1,24	1,96	0,85

Źródło: opracowanie własne

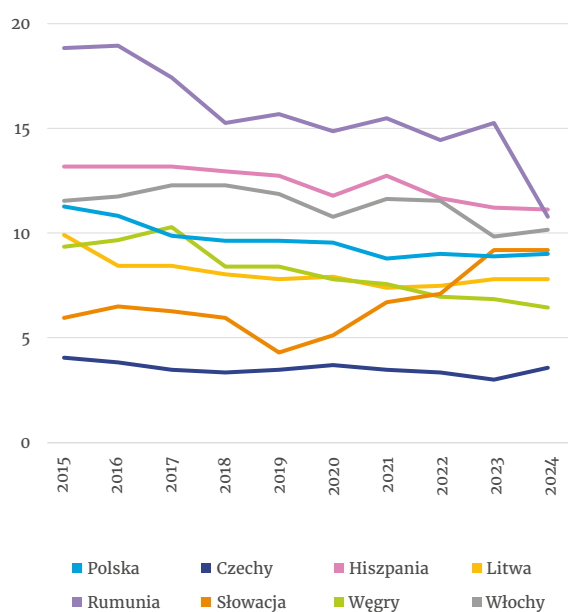
Wymiar 6. Dochody z pracy

Najwyższy odsetek pracujących narażonych na ryzyko relatywnego ubóstwa odnotowano w Rumunii, przy czym widoczny jest wyraźny spadek tego wskaźnika – w 2024 r. nadal był niemal trzykrotnie wyższy niż w Czechach. W ostatnich latach obserwuje się wzrost odsetka ubogich pracujących w Słowacji i na

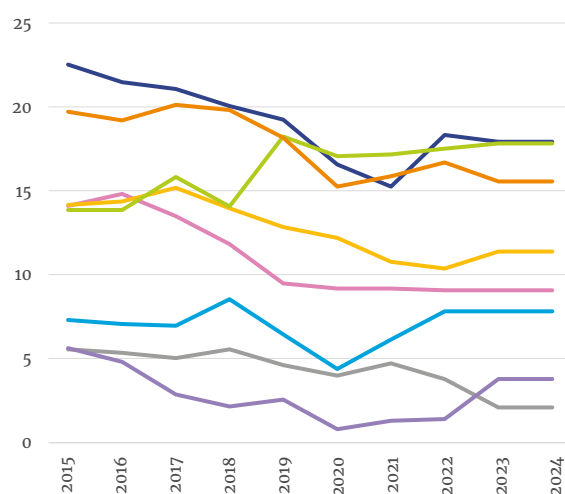
Węgrzech. Wysokie ryzyko relatywnego ubóstwa występuje także w dwóch nowych krajach uwzględnionych w Indeksie – Hiszpanii i we Włoszech.

W Polsce obserwujemy stopniowy, ale powolny spadek ryzyka ubóstwa wśród pracujących, w efekcie czego nasz kraj zajmuje trzecie miejsce wśród państw objętych Indekssem.

WYKRES 16. Ryzyko ubóstwa pracujących



WYKRES 17. Luka płac w wynagrodzeniach



Źródło: Eurostat

Luka płci w wynagrodzeniach w wielu krajach ma tendencję malejącą, ale pozostaje wysoka w Czechach, na Węgrzech i w Słowacji. Najniższe różnice między zarobkami kobiet i mężczyzn odnotowujemy w Rumunii i Włoszech.

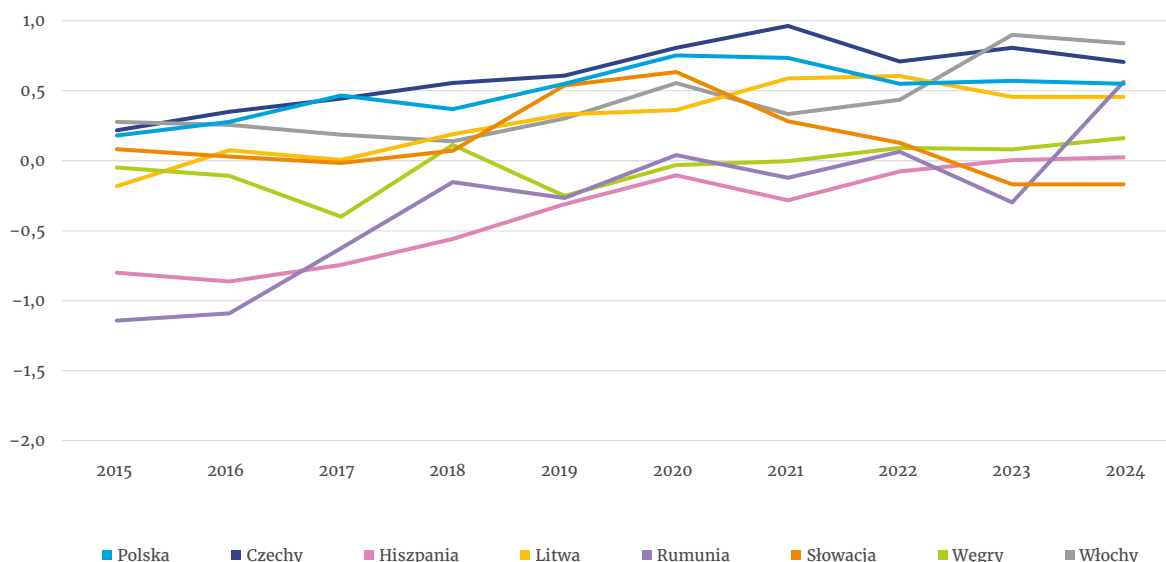
W Polsce luka płci utrzymuje się na stabilnym poziomie ok. 8 proc. Warto podkreślić, że luka płci w wynagrodzeniach jest niższa w krajach, gdzie zaangażowanie kobiet na rynku pracy jest niższe – co może wskazywać na to, że kobiety, które decydują się na aktywność

zawodową w tych krajach, mają wyższe kwalifikacje i kompetencje, co daje im relatywnie wyższe zarobki.

W przypadku tego wymiaru, najwyższa wartość Indeksu odnotowana jest we Włoszech, a najniższa w Rumunii.

W okresie objętym analizą widać stopniową poprawę wartości wskaźnika. W Rumunii i na Węgrzech pozostaje on jednak poniżej mediany dla wszystkich analizowanych krajów.

WYKRES 18. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze dochody z pracy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 8. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze dochody z pracy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,19	0,28	0,47	0,37	0,55	0,75	0,73	0,55	0,57	0,55
Czechy	0,23	0,36	0,45	0,56	0,61	0,80	0,96	0,71	0,81	0,71
Hiszpania	-0,79	-0,85	-0,73	-0,55	-0,31	-0,11	-0,28	-0,08	0,00	0,02
Litwa	-0,18	0,08	0,01	0,19	0,33	0,36	0,58	0,60	0,45	0,45
Rumunia	-1,14	-1,08	-0,62	-0,15	-0,27	0,04	-0,12	0,06	-0,30	0,56
Słowacja	0,09	0,04	0,00	0,08	0,53	0,63	0,28	0,14	-0,15	-0,15
Węgry	-0,04	-0,10	-0,39	0,12	-0,24	-0,03	0,00	0,09	0,09	0,16
Włochy	0,29	0,27	0,20	0,15	0,31	0,56	0,34	0,44	0,90	0,84

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 7. Ochrona przed ubóstwem

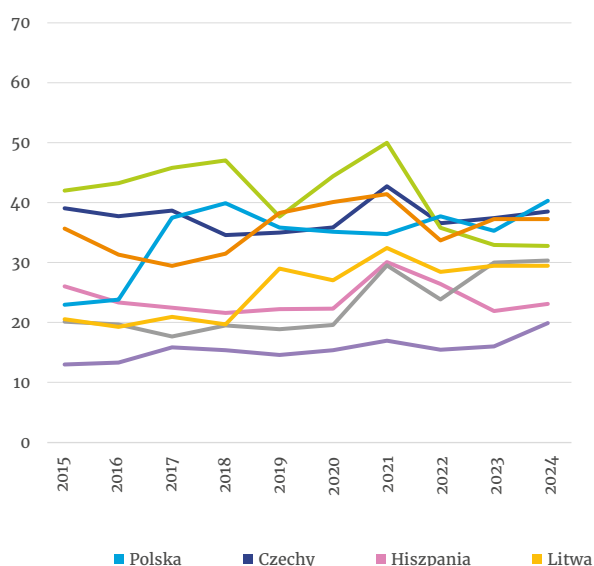
Ostatni wymiar uwzględniony w obszarze Bezpieczeństwo i ochrona pracy skupia się na roli transferów społecznych w ograniczaniu ubóstwa.

W Polsce od 2017 r. widać wyraźną poprawę roli transferów w ograniczaniu ubóstwa zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn, co związane

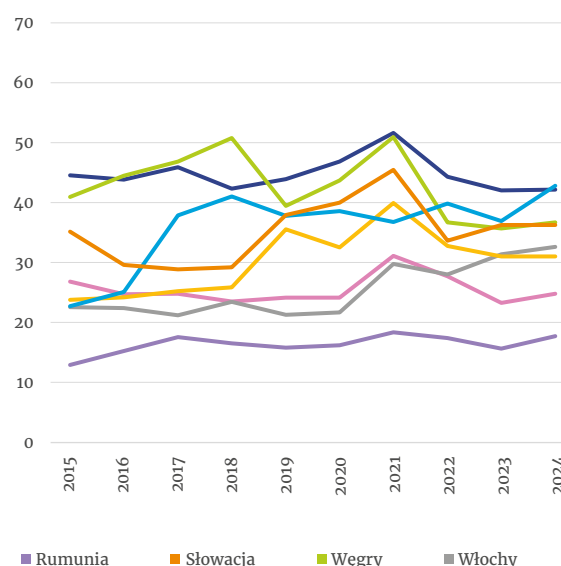
jest z wprowadzeniem świadczenia rodzinnego 500+. W ostatnich latach była widoczna stabilizacja wskaźnika w tym wymiarze, a jego poprawa w 2024 r. może wynikać ze zwiększenia świadczenia wychowawczego 800+.

Systemy transferów społecznych w Hiszpanii, Włoszech i na Litwie w mniejszym stopniu chronią przed ubóstwem niż rozwiązania w krajach wyszehradzkich, w tym w Polsce.

WYKRES 19. Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa – kobiety



WYKRES 20. Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa – mężczyźni

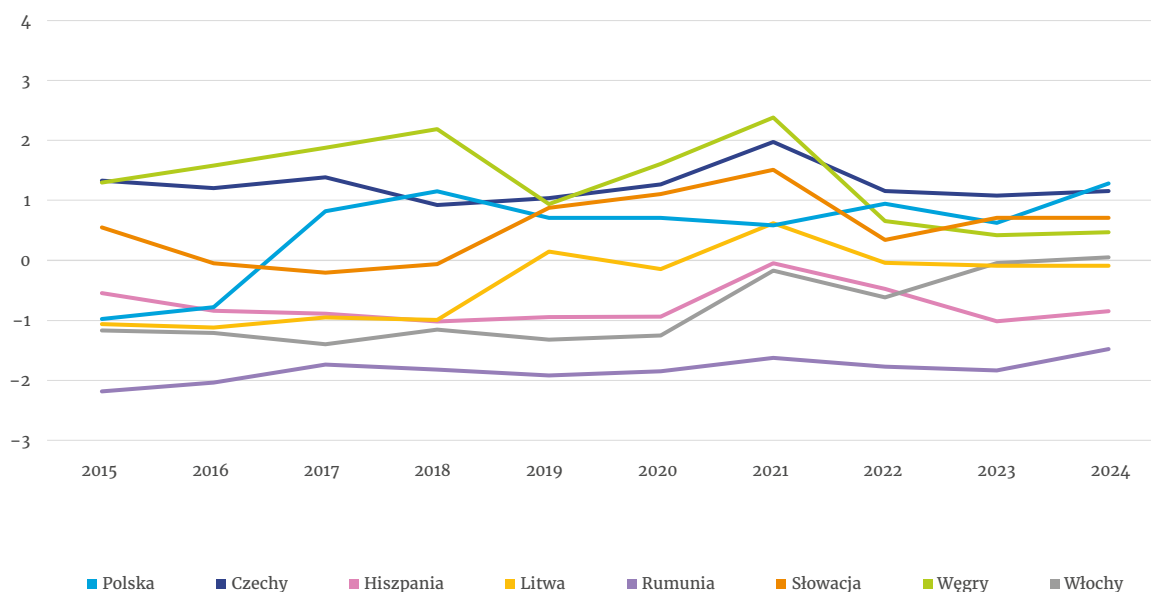


Źródło: Eurostat

W przypadku wymiaru ochrona przed ubóstwem przez większość analizowanego okresu sytuacja najlepiej przedstawiała się na Węgrzech i w Czechach, a najgorzej – w Rumunii.

W 2024 r. ocena Indeksu w tym wymiarze jest najwyższa w Polsce, a Czechy zajęły drugie miejsce.

WYKRES 21. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze ochrona przed ubóstwem



Źródło: opracowanie własne

TABELA 9. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze ochrona przed ubóstwem

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,96	-0,77	0,81	1,14	0,71	0,71	0,58	0,94	0,62	1,27
Czechy	1,34	1,22	1,40	0,94	1,06	1,28	1,98	1,17	1,10	1,17
Hiszpania	-0,54	-0,83	-0,88	-1,00	-0,93	-0,92	-0,06	-0,47	-1,00	-0,83
Litwa	-1,05	-1,10	-0,94	-0,98	0,15	-0,14	0,61	-0,04	-0,09	-0,09
Rumunia	-2,18	-2,02	-1,73	-1,82	-1,91	-1,85	-1,62	-1,77	-1,83	-1,48
Słowacja	0,56	-0,03	-0,19	-0,05	0,87	1,10	1,50	0,35	0,71	0,71
Węgry	1,31	1,59	1,88	2,19	0,95	1,62	2,38	0,67	0,44	0,49
Włochy	-1,16	-1,20	-1,38	-1,14	-1,31	-1,24	-0,18	-0,62	-0,05	0,04

Źródło: opracowanie własne

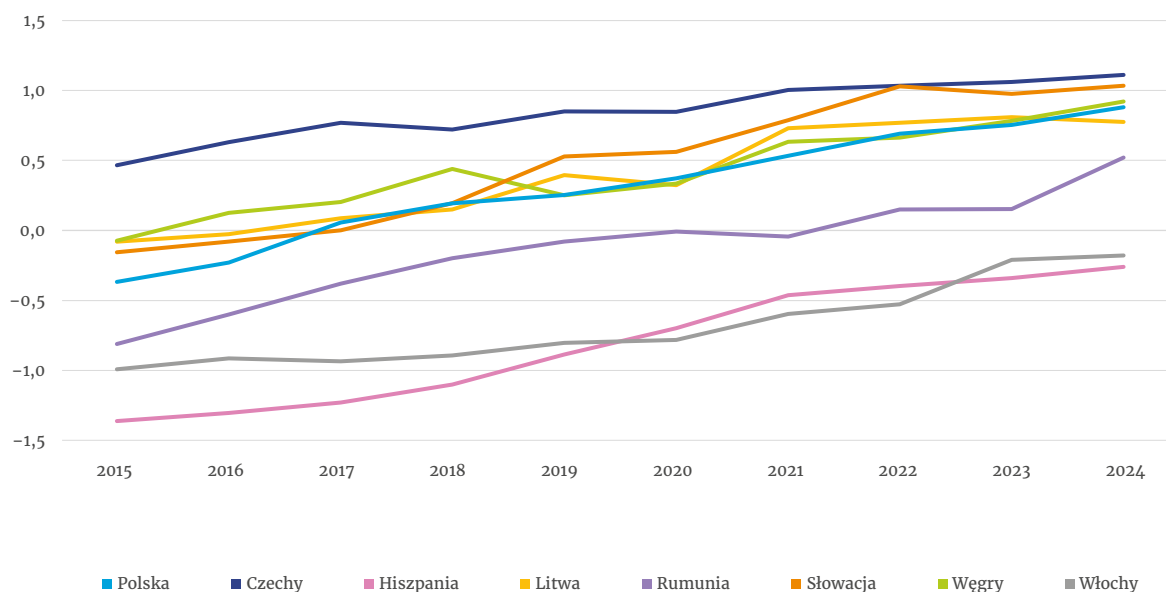
Podsumowanie

Łączna ocena Indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy w 2024 r. wskazuje na stabilną poprawę we wszystkich krajach objętych analizą po 2015 r. Pomimo tego postępu, wartość Indeksu w tym obszarze pozostaje ujemna w Hiszpanii i we Włoszech, co wskazuje na utrzymujące się wyzwania dla rynków pracy w tych państwach.

Wartość wskaźnika dla Polski jest niższa niż w Słowacji, Czechach i na Węgrzech, ale wyższa niż w Rumunii. W ujęciu syntetycznym najlepsza sytuacja w tym obszarze występuje w Słowacji, która od 2021 r. nieznacznie wyprzedza Czechy. W tych krajach syntetyczna wartość Indeksu jest również najwyższa w całym uwzględnionym okresie.

W Polsce obserwujemy stopniową poprawę syntetycznego indeksu od 2010 r. Od 2017 r. jego

WYKRES 22. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 10. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,36	-0,22	0,06	0,20	0,26	0,38	0,53	0,69	0,75	0,88
Czechy	0,48	0,64	0,77	0,73	0,85	0,85	1,00	1,03	1,06	1,11
Hiszpania	-1,36	-1,30	-1,22	-1,10	-0,89	-0,70	-0,46	-0,40	-0,35	-0,26
Litwa	-0,07	-0,02	0,09	0,15	0,40	0,33	0,73	0,77	0,81	0,77
Rumunia	-0,80	-0,60	-0,38	-0,20	-0,08	-0,01	-0,04	0,15	0,15	0,52
Słowacja	-0,15	-0,07	0,01	0,20	0,53	0,56	0,79	1,03	0,97	1,03
Węgry	-0,07	0,13	0,21	0,44	0,25	0,34	0,64	0,66	0,78	0,92
Włochy	-0,99	-0,91	-0,93	-0,89	-0,80	-0,78	-0,60	-0,53	-0,21	-0,18

Źródło: opracowanie własne

wartość jest dodatnia, co oznacza, że sytuacja w tym obszarze przewyższa medianę w analizowanym okresie.

W IV edycji Indeksu obszar Bezpieczeństwo i ochrona pracy ponownie wyróżnia się korzystnymi wynikami na tle pozostałych obszarów. Ta sytuacja w dużej mierze wynika z uwarunkowań demograficznych, które sprzyjają tworzeniu dobrych warunków na rynku pracy, który jest coraz bardziej rynkiem „pracownika”. Efektem

tego są między innymi rosnące wskaźniki zatrudnienia. W 2024 r. we wszystkich wymiarach tego obszaru obserwowana jest poprawa wartości Indeksu.

Pomimo tej, co do zasady, korzystnej sytuacji, wciąż pozostają wyzwania wymienione na początku – w tym kwestie demograficzne, takie jak starzenie się ludności i spadek liczby osób w wieku produkcyjnym. Wymaga to lepszego mobilizacji grup niedoreprezentowanych

na rynku pracy, w szczególności kobiet oraz starszych pracowników.

Na rynku pracy coraz większe znaczenie odgrywają cudzoziemcy, co wymaga odpowiednich działań zapewniających ochronę przed niewłaściwymi praktykami pracodawców, a także odpowiedniej ochrony socjalnej chroniącej przed ubóstwem. W związku z tym rekomendacje sformułowane w poprzednim raporcie pozostają aktualne – wśród nich znajdują się m.in.: monitorowanie praktyk pracodawców, zapewnienie równego dostępu do ochrony i bezpieczeństwa pracy oraz ograniczanie nieformalnego zatrudnienia, szczególnie w przypadku

pracowników platformowych i pracowników domowych.

Utrzymującym się wyzwaniem dla rynku pracy pozostaje restrukturyzacja rynku pracy. Rosnące wykorzystywanie technologii, w tym sztucznej inteligencji, coraz silniej wpływa na spadek popytu na pracę, szczególnie dotyczący osoby młode wchodzące na rynek pracy. Przechodzenie w kierunku zielonej gospodarki wymaga rozwijania nowych kompetencji i umiejętności, nie tylko w ramach edukacji formalnej, ale także w różnych formach kształcenia i szkolenia dorosłych.



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów

Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Usługi publiczne, takie jak edukacja, ochrona zdrowia czy bezpieczeństwo publiczne, są jednym z filarów codziennego życia obywateli. To dzięki nim dzieci mogą rozwijać swoje talenty w szkołach, pacjenci mają dostęp do leczenia, a mieszkańcy czują się bezpiecznie w swoich miastach i gminach. Jakość tych usług w dużej mierze przekłada się na poczucie stabilności i komfortu życia, ale też na realne szanse rozwojowe – zarówno jednostek, jak i całych społeczności.

Wysoka jakość usług publicznych sprzyja równości, wyrównuje szanse startu w dorosłość, wzmacnia zaufanie do państwa i jego instytucji, a tym samym wpływa na to, czy obywatele czują się częścią wspólnoty. W czasach, gdy społeczeństwa stają wobec nowych wyzwań – od starzejącej się populacji, przez migracje, po cyfryzację życia – elastyczność i zdolność dostosowania usług publicznych do zmieniających się potrzeb stają się kluczowym wyzwaniem.

Jakość tych usług w dużej mierze przekłada się na poczucie stabilności i komfortu życia, ale też na realne szanse rozwojowe – zarówno jednostek, jak i całych społeczności.

Nie mniej ważna jest przejrzystość w zarządzaniu tymi usługami. Obywatele oczekują, że środki pochodzące z podatków będą wydawane efektywnie i uczciwie, a decyzje władz będą podejmowane w sposób transparentny i otwarty na dialog społeczny. Kiedy tak się dzieje, rośnie poczucie, że wspólne instytucje działają w interesie wszystkich, a nie tylko wybranych grup. To z kolei wzmacnia spójność społeczną

i poczucie współodpowiedzialności za przyszłość kraju.

Usługi publiczne nie są jedynie „techniczną” ofertą państwa – stanowią realne narzędzie kształtowania jakości życia i budowania kapitału społecznego. Ich odpowiednie funkcjonowanie może decydować o tym, czy

ludzie będą wierzyć w sens współpracy i solidarności, czy raczej uciekną w indywidualizm i brak zaufania.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Jakość usług publicznych

Do obliczenia Indeksu wybrano wskaźniki, które z jednej strony mierzą podejmowane przez władze publiczne działania (wskaźniki produktu), a z drugiej – osiągnięte efekty (wskaźniki rezultatu). W obszarze Jakość usług publicznych uwzględniamy pięć wymiarów: edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo, e-administracja oraz cyberbezpieczeństwo. Wagi dla każdego z wymiarów prezentuje tabela 1.

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Jakość usług publicznych (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Edukacja	25
2. Zdrowie	30
3. Bezpieczeństwo	25
4. E-administracja	10
5. Cyberbezpieczeństwo	10

Źródło: opracowanie własne

Pierwszym z analizowanych wymiarów jest **edukacja**. Uwzględniono tu z jednej strony dane o wynikach uczniów w międzynarodowych badaniach umiejętności PISA oraz znajomość języków obcych, a z drugiej – wskaźnik ukazujący to, jaka część wydatków publicznych jest przeznaczana na edukację. W obszarze **zdrowie** wskaźnikami służącymi do oceny były: odsetek osób, które postrzegają swoje zdrowie źle lub bardzo źle, trwanie życia w zdrowiu dla mężczyzn w wieku 50 lat oraz odsetek wydatków publicznych na zdrowie w PKB. Obszar **bezpieczeństwo** obejmuje aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego (liczba umyślnych zabójstw, rozboje oraz przemoc

seksualna na 100 tys. mieszkańców) oraz bezpieczeństwa zewnętrznego (wydatki na obronę narodową jako udział w PKB). **E-administracja** była oceniana z perspektywy E-Government Development Index (EGDI), publikowanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a podstawą oceny **cyberbezpieczeństwa** był wskaźnik ataków na systemy komputerowe w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców.

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze Jakość usług publicznych (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Edukacja	Punkty zdobyte w rankingu PISA (średnia)	25
	Odsetek uczniów uczących się języka angielskiego lub niemieckiego	25
	Wydatki publiczne na oświatę jako proc. PKB	50
2. Zdrowie	Samoocena swojego zdrowia – zły/bardzo zły stan zdrowia (ogółem 15+, proc. ludności)	-25
	Oczekiwane lata zdrowego życia mężczyzn w wartości bezwzględnej w wieku 65 lat	25
	Wydatki publiczne na ochronę zdrowia jako proc. PKB	50
3. Bezpieczeństwo	Zabójstwa umyślne (na 100 tys. mieszkańców)	-20
	Rozboje (na 100 tys. mieszkańców)	-20
	Przemoc na tle seksualnym (na 100 tys. mieszkańców)	-20
	Udział wydatków na obronę narodową w PKB	40
4. E-administracja	E-government Development Index	100
5. Cyberbezpieczeństwo	Global Cybersecurity Index (rank)	100

Źródło: opracowanie własne

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Jakość usług publicznych

Wymiar 1. Edukacja

Wydatki publiczne na edukację w Polsce w 2023 r. ponownie osiągnęły poziom 5 proc. PKB, co można uznać za pozytywny sygnał zarówno dla jakości krajowego systemu edukacji, jak i dla rozwoju kraju. Utrzymanie tego poziomu wydatków wskazuje na stopniowe wzmacnianie priorytetu, jaki państwo przypisuje inwestycjom w kapitał ludzki. Edukacja stanowi bowiem kluczowy czynnik

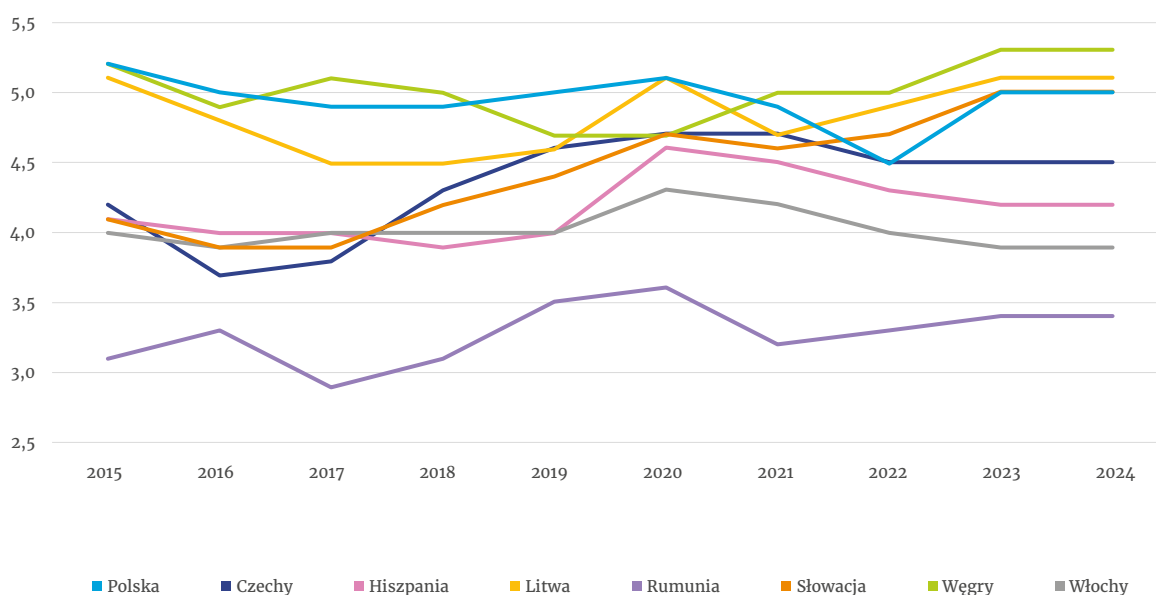
**Edukacja stanowi
bowiem kluczowy czynnik
zwiększający produktywność
pracy, innowacyjność
i konkurencyjność gospodarki
w średnim i długim okresie.**

zwiększający produktywność pracy, innowacyjność i konkurencyjność gospodarki w średnim i długim okresie.

Tym samym Polska dołączyła do grupy państw regionu, które w ostatnich latach utrzymują wysoki poziom nakładów na edukację, takich jak Węgry, Litwa i Słowacja. Warto podkreślić, że porównywalne wskaźniki notują również państwa Europy Południowej o wysokiej dynamice rozwoju gospodarczego. Utrzymanie trendu może poprawić pozycję Polski w rankingach międzynarodowych nie tylko pod względem jakości kształcenia, ale również pod kątem wiarygodności ekonomicznej i zdolności do przyciągania inwestycji zagranicznych, które biorą pod uwagę jakość zasobów ludzkich na lokalnych rynkach pracy.

W zeszłorocznej edycji raportu zwracaliśmy uwagę na niepokojący trend pogarszających się – w porównaniu z innymi krajami Europy Środkowej – wyników polskich uczniów w badaniu PISA (*Programme for International Student Assessment*). Rezultaty te były sygnałem

WYKRES 1. Wydatki publiczne na oświatę jako proc. PKB

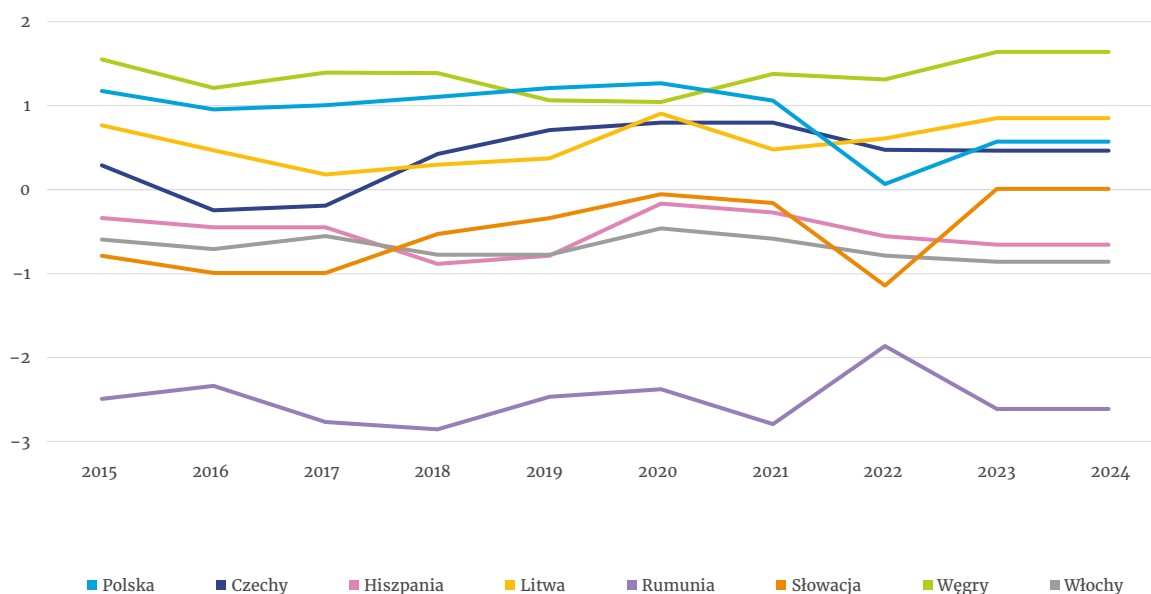


Źródło: opracowanie własne

ostrzegawczym, wskazującym, że mimo relatywnie stabilnego poziomu finansowania edukacji w poprzednich latach, system nie generował efektów porównywalnych z najlepszymi praktykami w regionie. Kolejna edycja badania została przeprowadzona wiosną bieżącego roku, jednak zgodnie z harmonogramem OECD pełne

wyniki zostaną opublikowane dopiero w drugiej połowie 2026 r. Dopiero wówczas będzie można zweryfikować, czy obserwowany w ostatnich latach wzrost nakładów na edukację przekłada się na poprawę jakości kształcenia i lepsze rezultaty w międzynarodowych testach kompetencyjnych.

WYRES 2. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze edukacja



Źródło: opracowanie własne

TABELA 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze edukacja

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	1,17	0,95	1,00	1,10	1,20	1,26	1,05	0,08	0,57	0,57
Czechy	0,29	-0,24	-0,18	0,42	0,70	0,79	0,79	0,47	0,46	0,46
Hiszpania	-0,34	-0,45	-0,45	-0,87	-0,78	-0,18	-0,28	-0,55	-0,65	-0,65
Litwa	0,76	0,47	0,19	0,30	0,37	0,90	0,48	0,61	0,84	0,84
Rumunia	-2,49	-2,34	-2,76	-2,85	-2,47	-2,38	-2,78	-1,87	-2,61	-2,61
Słowacja	-0,79	-0,99	-0,99	-0,53	-0,35	-0,06	-0,16	-1,13	0,00	0,00
Węgry	1,54	1,22	1,39	1,39	1,07	1,05	1,38	1,31	1,63	1,63
Włochy	-0,60	-0,71	-0,56	-0,77	-0,77	-0,47	-0,59	-0,78	-0,85	-0,85

Źródło: opracowanie własne

Całościowo dane wskazują na wyraźny podział w Europie: kraje Europy Środkowej stopniowo poprawiają swoje pozycje, podczas gdy część państw południowych pozostaje w trwałym kryzysie edukacyjnym.

W analizowanym okresie szczególnie wyróżniają się Węgry i Litwa, które konsekwentnie utrzymują wysokie wskaźniki w obszarze edukacji, potwierdzając stabilność i efektywność swojej polityki inwestycji w kapitał ludzki.

Polska i Czechy zajmują pozycję pośrednią – mimo dobrych wyników w pierwszej połowie badanego okresu, Polska w ostatnich latach straciła część przewagi, a Czechy nie zdołały utrzymać korzystnej tendencji. Słowacja stopniowo wychodzi z deficytów, osiągając w ostatnich latach neutralne wartości, co można uznać za punkt zwrotny. Na przeciwnym biegunie znajdują się Rumunia oraz kraje Europy Południowej (Hiszpania i Włochy), które od lat utrzymują głęboko ujemne wskaźniki, świadczące o chronicznych problemach systemowych i słabej zdolności do poprawy jakości edukacji.

Całościowo dane wskazują na wyraźny podział w Europie: kraje Europy Środkowej stopniowo poprawiają swoje pozycje, podczas gdy część państw południowych pozostaje w trwałym kryzysie edukacyjnym.

Wymiar 2. Zdrowie

Wymiar zdrowie jest jednym z kluczowych komponentów Indeksu wiarygodności ekonomicznej, ponieważ bezpośrednio wpływa na jakość i dostępność kapitału ludzkiego, a tym samym na długoterminowy potencjał gospodarki.

Lepszy stan zdrowia społeczeństwa przekłada się na wyższą produktywność pracy, niższe koszty absencji i świadczeń społecznych oraz większą aktywność zawodową osób w wieku starszym. Z kolei negatywna samoocena zdrowia sygnalizuje ryzyka strukturalne – niedostateczną dostępność usług medycznych, nierówności zdrowotne czy słabą profilaktykę – które mogą osłabiać stabilność finansów publicznych i ograniczać konkurencyjność kraju.

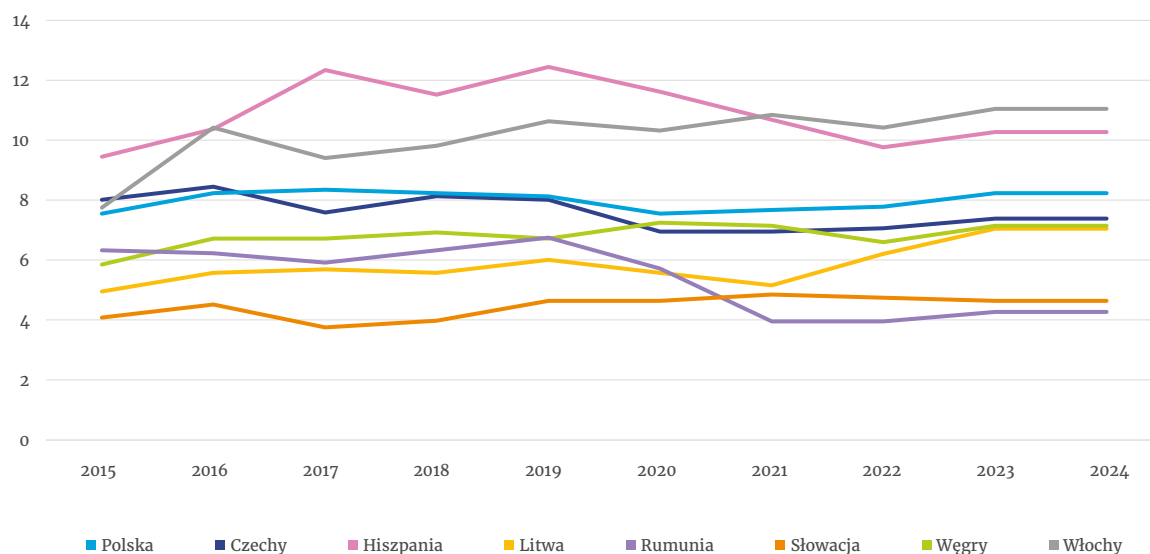
Dane dotyczące oczekiwanej długości życia w zdrowiu mężczyzn w wieku 65 lat pokazują znaczące zróżnicowanie między krajami Europy. Najlepsze wyniki osiągają kraje południowe – Hiszpania i Włochy, gdzie w ostatniej dekadzie zaobserwowano wyraźną poprawę i stabilizację na poziomie powyżej 10 lat, co czyni je liderami regionu.

Polska prezentuje trend umiarkowanej poprawy – z 7 lat w 2008 r. do 8,2 lat w 2023 r. – i utrzymuje się powyżej średniego poziomu dla Europy Środkowej.

Ogólnie dane wskazują na rosnącą polaryzację: podczas gdy kraje południowe wydłużają okres zdrowego życia seniorów, część państw Europy Środkowej pozostaje w tyle, co rodzi długofalowe wyzwania demograficzne i gospodarcze.

Dane z tabeli 4 przedstawiają zmiany w samoocenie zdrowia mieszkańców (odsetek osób deklarujących zły lub bardzo zły stan zdrowia) w latach 2015–2024. Widać wyraźny trend poprawy w większości krajów Europy Środkowej – spadek odsetka negatywnych ocen zdrowia sugeruje stopniową poprawę jakości życia oraz dostępności opieki medycznej.

WYKRES 3. Oczekiwane lata zdrowego życia mężczyzn w wartości bezwzględnej w wieku 65 lat



Źródło: opracowanie własne

TABELA 4. Samoocena zdrowia (odsetek odpowiedzi ze złą i bardzo złą oceną)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	14,3	13,7	13,6	12,8	12,8	10,8	10,3	9,9	10,0	9,8
Czechy	11,1	11,8	11,1	10,7	10,4	9,3	8,6	8,8	9,2	9,1
Hiszpania	7,5	7,0	6,6	7,4	7,2	6,6	7,7	7,2	7,2	7,3
Litwa	17,7	17,1	16,4	15,8	15,2	15,3	13,1	12,9	13,1	12,1
Rumunia	8,5	7,2	7,3	7,1	7,3	7,3	7,4	6,8	6,7	5,4
Słowacja	12,3	11,8	11,3	12,0	12,6	13,2	13,2	12,3	11,5	11,9
Węgry	15,8	13,3	13,0	11,9	11,8	9,9	8,2	10,0	9,3	9,6
Włochy	12,4	7,7	5,8	6,8	7,0	7,0	8,1	6,7	6,1	5,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Polska obniżyła wskaźnik z 14,3 proc. w 2015 r. do 9,8 proc. w 2024 r., co stanowi istotny, pozytywny sygnał, zwłaszcza że spadek ten wpisuje się w szerszy trend regionalny (z wyjątkiem Słowacji, gdzie wartości utrzymują się na stabilnym, ale stosunkowo wysokim poziomie, ok. 12 proc.).

Dane dotyczące wydatków publicznych na ochronę zdrowia jako odsetka PKB pokazują wyraźne różnice w priorytetach polityki zdrowotnej poszczególnych krajów. Najwyższe nakłady systematycznie utrzymują Hiszpania, Włochy i Czechy (ok. 6–7 proc. PKB, a w czasie

pandemii nawet powyżej 7,5 proc.), co świadczy o relatywnie silnym finansowaniu systemów ochrony zdrowia. Polska pozostaje w grupie krajów o najniższych nakładach – w całym analizowanym okresie utrzymujących się wokół 4,4–4,7 proc. PKB – co utrzuca dystans wobec państw Europy Południowej i sąsiadujących Czech i Słowacji.

TABELA 5. Wydatki publiczne na ochronę zdrowia jako odsetek PKB

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	4,41	4,53	4,53	4,47	4,59	4,64	4,61	4,66	4,66*	4,66*
Czechy	6,18	6,21	6,15	6,27	6,36	7,92	7,94	7,20	7,00	7,00*
Hiszpania	6,45	6,35	6,27	6,28	6,40	7,78	7,52	7,07	7,07*	7,07*
Litwa	4,35	4,43	4,28	4,35	4,61	5,20	5,32	4,81	4,74	4,74*
Rumunia	3,86	3,98	4,08	4,40	4,58	4,98	5,05	4,51	4,51*	4,51*
Słowacja	5,37	5,58	5,38	5,32	5,51	5,67	6,08	6,15	6,15*	6,15*
Węgry	4,67	4,74	4,64	4,56	4,29	5,12	5,31	4,85	4,69	4,76
Włochy	6,55	6,45	6,37	6,35	6,31	7,25	6,92	6,52	6,14	6,27

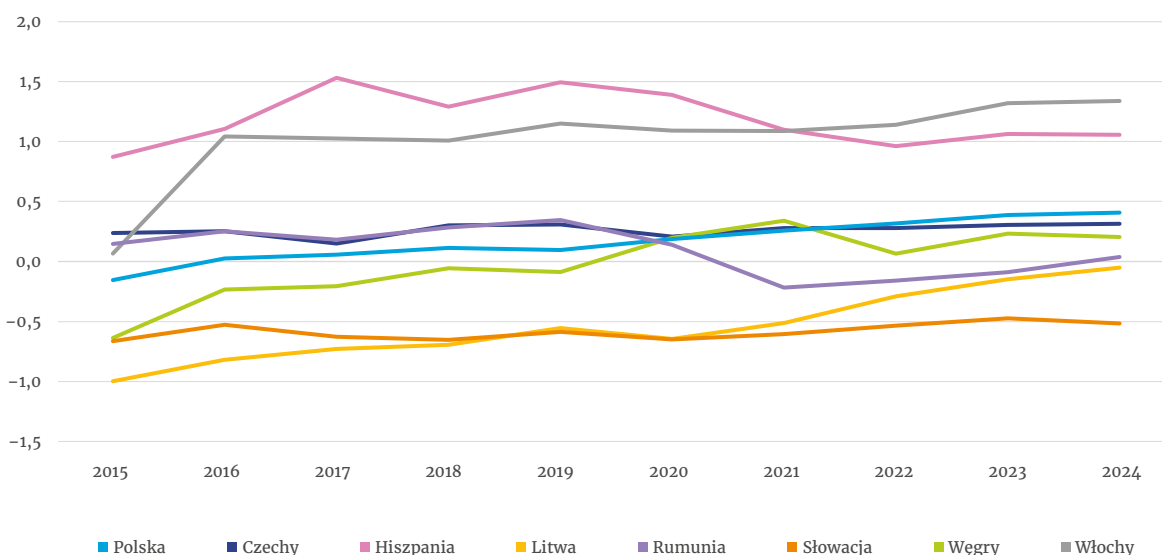
* dane z roku poprzedniego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wyniki indeksu w wymiarze zdrowia wskazują na niewielki wzrost wartości dla Polski – od wartości ujemnych w 2015 r. (–0,15) do stabilnie dodatnich w ostatnich latach (0,40 w 2024 r.). Trend ten, choć pozytywny, pokazuje jednak, że wciąż pozostajemy poniżej poziomu państw Europy Południowej.

Hiszpania i Włochy utrzymują bardzo wysokie wyniki (ok. 1,0–1,5), co potwierdza silną pozycję w obszarze zdrowia jako filaru wiarygodności ekonomicznej.

WYKRES 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze zdrowie



Źródło: opracowanie własne

TABELA 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze zdrowie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,15	0,03	0,06	0,12	0,10	0,19	0,25	0,31	0,38	0,40
Czechy	0,24	0,25	0,16	0,30	0,30	0,21	0,28	0,28	0,30	0,31
Hiszpania	0,88	1,11	1,53	1,29	1,49	1,39	1,10	0,97	1,07	1,06
Litwa	-0,99	-0,81	-0,73	-0,69	-0,55	-0,64	-0,51	-0,29	-0,15	-0,06
Polska	-0,15	0,03	0,06	0,12	0,10	0,19	0,25	0,31	0,38	0,40
Rumunia	0,14	0,25	0,18	0,28	0,34	0,14	-0,21	-0,15	-0,08	0,04
Słowacja	-0,66	-0,53	-0,62	-0,65	-0,59	-0,64	-0,60	-0,54	-0,48	-0,52
Węgry	-0,63	-0,23	-0,20	-0,06	-0,09	0,19	0,33	0,06	0,23	0,20
Włochy	0,07	1,04	1,02	1,01	1,15	1,09	1,08	1,14	1,31	1,33

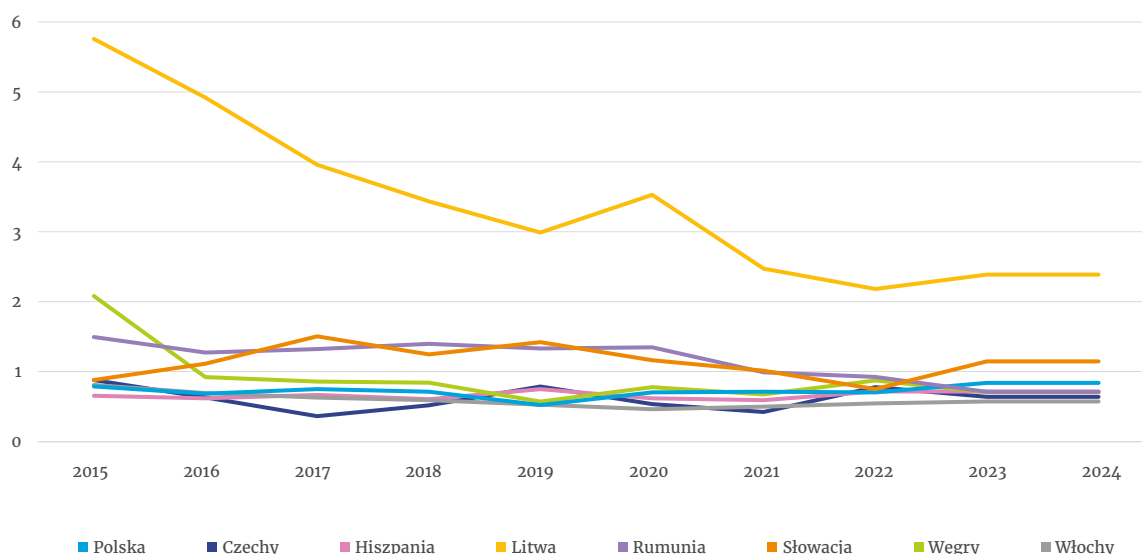
Źródło: opracowanie własne

Wymiar 3. Bezpieczeństwo

Bezpieczeństwo publiczne dzielimy na dwa obszary: wewnętrzne, które cechuje się względną stabilnością i przewidywalnością oraz zewnętrzne (narodowe), silnie uzależnione od napiętej sytuacji geopolitycznej związanej z wojną w Ukrainie.

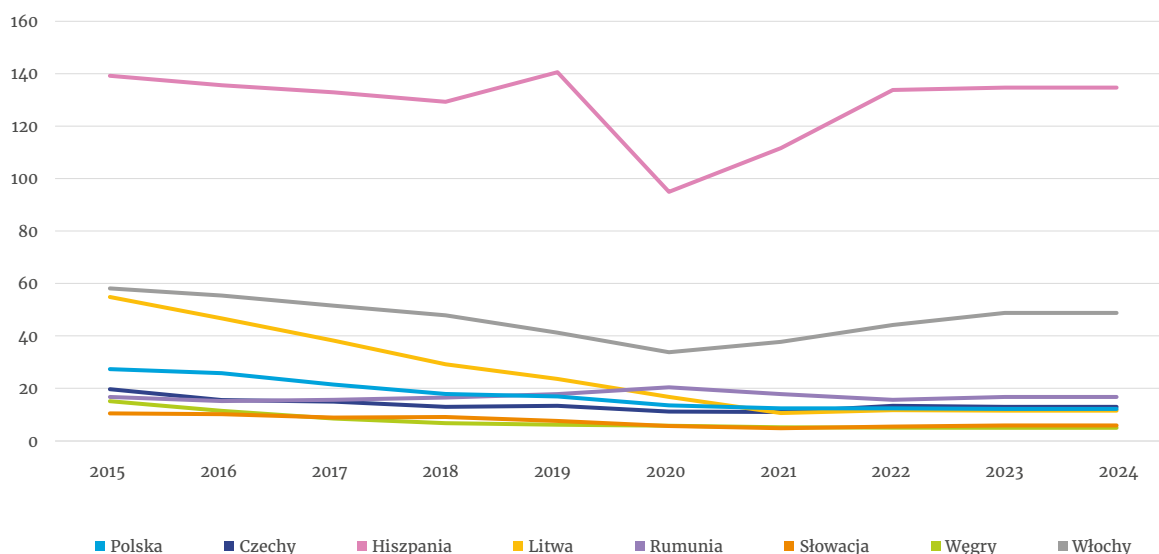
Należy zaznaczyć, że wśród analizowanych krajów generalnie dominuje niski poziom zabójstw umyślnych, co potwierdza relatywnie wysoki standard bezpieczeństwa wewnętrznego. Polska plasuje się w grupie państw o stabilnym i korzystnym wskaźniku. Wyjątkami są Litwa oraz, w mniejszym stopniu, Słowacja, wskazując na większe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa publicznego.

WYKRES 5. Zabójstwa umyślne na 100 tys. mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

WYKRES 6. Rozboje na 100 tys. mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Dane dotyczące liczby rozbojów na 100 tys. mieszkańców pokazują wyraźnie zróżnicowane poziomy bezpieczeństwa wewnętrznego między krajami.

Hiszpania utrzymuje zdecydowanie najwyższe wskaźniki – powyżej 130 w ostatnich latach. Włochy również notują wysokie wartości, ale widać tam pewien spadek – z blisko 58 w 2015 r. do ok. 49 w 2023 r.

W Europie Środkowej sytuacja wygląda znacznie korzystniej. Polska poprawiła wskaźnik z 26,9 w 2015 r. do 12,7 w 2023 r., co oznacza niemal dwukrotną poprawę i plasuje nasz kraj w grupie państw o niskiej przestępczości rozbójniczej.

Powyższe dane znajdują potwierdzenie w innych źródłach. Na przykład według Crime Index 2025 Polska zajmuje 119. miejsce listy najmniejbezpieczniejszych krajów na świecie, wyprzedzając m.in. Norwegię, Hiszpanię i Niemcy. W rankingu Global Organized Crime Index Polska jest oceniana korzystnie z perspektywy zwalczania przestępczości zorganizowanej.

Polska, jako kraj bezpośrednio sąsiadujący z Ukrainą, na której terytorium od 2022 r. toczy się pełnoskalowa wojna, intensyfikuje działania na rzecz modernizacji i rozbudowy potencjału swoich sił zbrojnych. Celem jest nie tylko realne wzmocnienie zdolności obronnych i odstraszających, ale także budowanie wizerunku państwa silnego militarnie, zdolnego do aktywnego udziału w systemie bezpieczeństwa NATO i Unii Europejskiej.

Realizacja tych priorytetów wiąże się z koniecznością ponoszenia bardzo wysokich wydatków budżetowych, co wyraźnie odzwierciedlają dane przedstawione w tabeli 7.

RYSUNEK 1. Global Organized Crime Index



Źródło: Global Organized Crime Index

TABELA 7. Wydatki na obronność jako odsetek PKB

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	2,14	1,95	1,90	2,04	1,98	2,29	2,24	2,23	3,83	4,20*
Czechy	0,95	1,00	0,96	1,09	1,15	1,32	1,40	1,38	1,52	1,90*
Hiszpania	1,27	1,14	1,23	1,25	1,23	1,37	1,35	1,43	1,51	1,40*
Litwa	1,14	1,48	1,71	1,97	2,00	2,07	1,96	2,45	2,72	b.d.
Rumunia	1,45	1,43	1,73	1,79	1,84	2,01	1,85	1,72	1,61	2,30*
Słowacja	1,11	1,12	1,10	1,22	1,70	1,92	1,74	1,81	2,02	b.d.
Węgry	0,90	1,00	1,19	1,01	1,34	1,76	1,32	1,84	2,13	b.d.
Włochy	1,21	1,33	1,36	1,36	1,31	1,74	1,68	1,69	1,61	1,60*

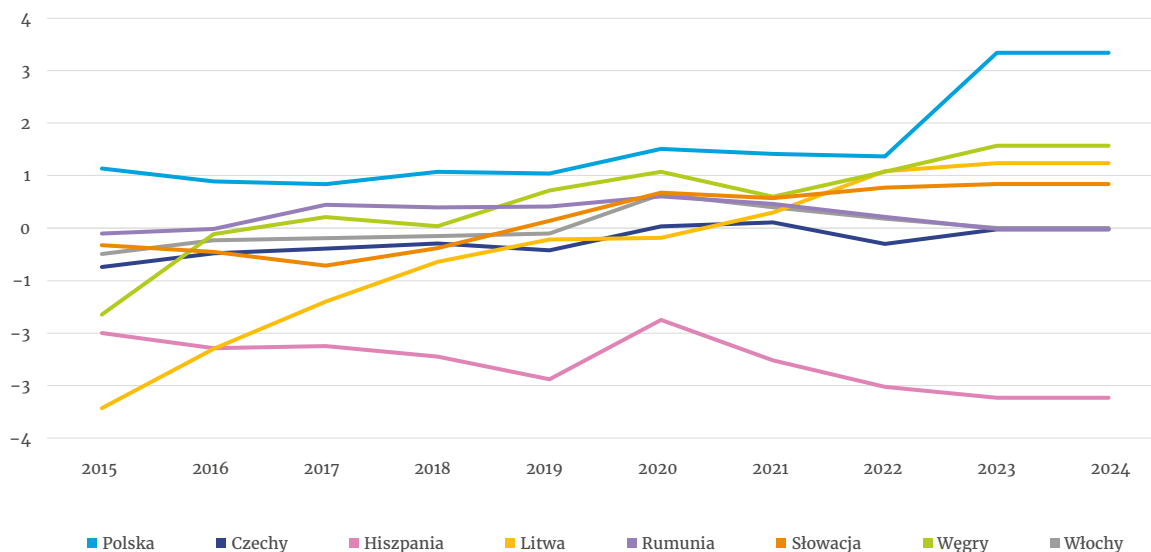
* wartość szacowana przez Stockholm International Peace Research Institute

Źródło: opracowanie własne

Dane dotyczące indeksu wiarygodności w obszarze bezpieczeństwa wskazują na wyraźną poprawę w krajach Europy Środkowej, przy jednoczesnym utrzymywaniu się problemów w Europie Południowej. Polska w ostatnich latach umocniła pozycję lidera, a jej przewaga nad innymi państwami regionu znacząco wzrosła, przede wszystkim w wyniku bezprecedensowego – na przestrzeni ostatnich trzech

dekad – poziomu wydatków na obronność. Warto jednak podkreślić, że subiektywne poczucie bezpieczeństwa narodowego w polskim społeczeństwie może być niższe niż sugerują to wskaźniki. Obecnie brakuje jednak rzetelnych, porównywalnych w ujęciu międzynarodowym danych, które pozwoliłyby włączyć wymiar percepcyjny do naszego Indeksu.

WYKRES 7. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze bezpieczeństwo



Źródło: opracowanie własne

TABELA 8. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze bezpieczeństwo

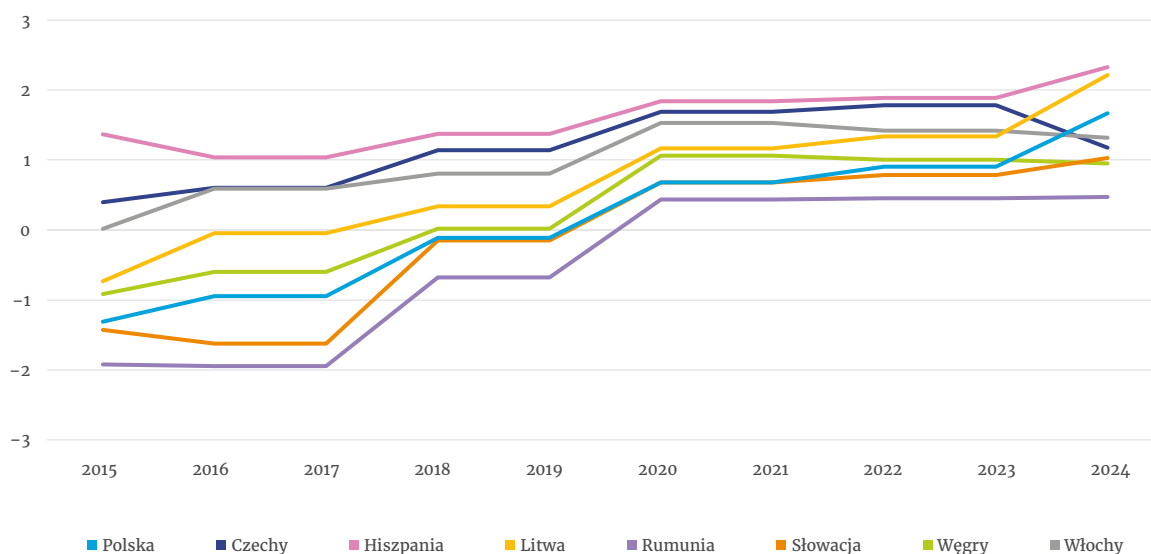
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	1,16	0,91	0,86	1,09	1,06	1,53	1,43	1,39	3,34	3,34
Czechy	-0,72	-0,47	-0,38	-0,29	-0,41	0,03	0,10	-0,29	-0,03	-0,03
Hiszpania	-2,01	-2,29	-2,25	-2,45	-2,87	-1,76	-2,52	-3,01	-3,22	-3,22
Litwa	-3,42	-2,29	-1,39	-0,64	-0,22	-0,19	0,29	1,08	1,23	1,23
Rumunia	-0,08	0,00	0,45	0,39	0,41	0,60	0,46	0,22	0,00	0,00
Słowacja	-0,31	-0,43	-0,69	-0,36	0,14	0,67	0,57	0,76	0,83	0,83
Węgry	-1,63	-0,10	0,22	0,04	0,72	1,07	0,60	1,07	1,56	1,56
Włochy	-0,47	-0,22	-0,18	-0,14	-0,09	0,63	0,39	0,18	0,01	0,01

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 4. E-administracja

Rozwój e-administracji wzmacnia wiarygodność ekonomiczną, wskazując na rosnącą zdolność państwa do świadczenia nowoczesnych, efektywnych usług publicznych. Dane w tym wymiarze pokazują znaczącą poprawę we wszystkich analizowanych krajach w latach 2015–2024, co odzwierciedla przyspieszoną cyfryzację usług publicznych, wynikającą w dużym stopniu z pandemii COVID-19.

WYKRES 8. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze e-administracja



Źródło: opracowanie własne

TABELA 9. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze e-administracja

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-1,30	-0,94	-0,94	-0,11	-0,11	0,67	0,67	0,90	0,90	1,66
Czechy	0,41	0,61	0,61	1,14	1,14	1,68	1,68	1,77	1,77	1,17
Hiszpania	1,38	1,05	1,05	1,38	1,38	1,84	1,84	1,89	1,89	2,32
Litwa	-0,72	-0,04	-0,04	0,34	0,34	1,16	1,16	1,33	1,33	2,20
Rumunia	-1,91	-1,93	-1,93	-0,68	-0,68	0,42	0,42	0,44	0,44	0,46
Słowacja	-1,42	-1,61	-1,61	-0,15	-0,15	0,67	0,67	0,78	0,78	1,02
Węgry	-0,90	-0,59	-0,59	0,02	0,02	1,05	1,05	1,00	1,00	0,94
Włochy	0,03	0,59	0,59	0,80	0,80	1,52	1,52	1,41	1,41	1,31

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo

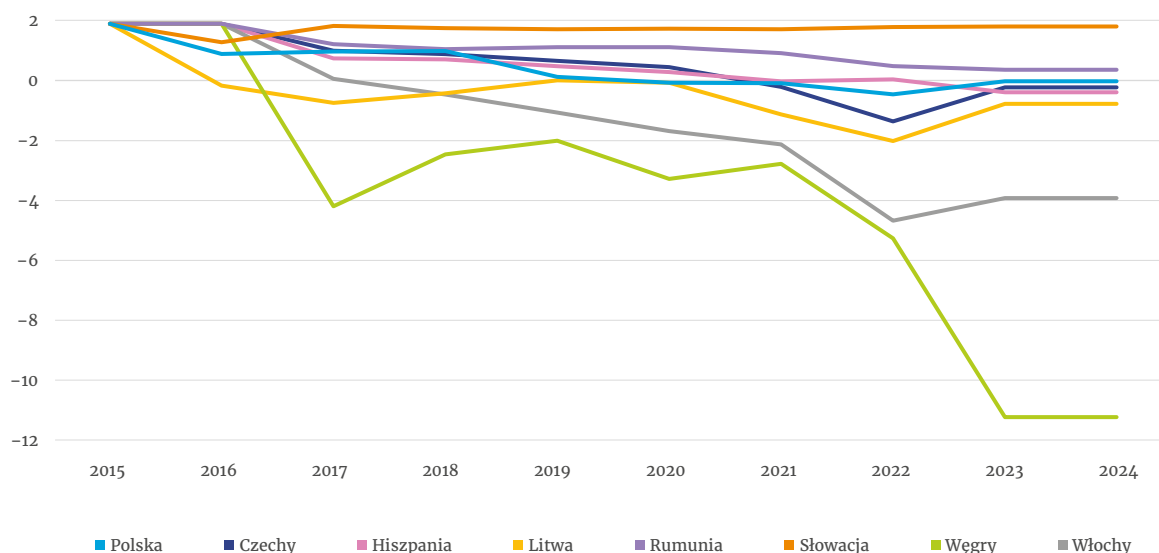
Dane dotyczące zarejestrowanych ataków komputerowych na 100 tys. mieszkańców pokazują rosnącą skalę zagrożeń cybernetycznych w Europie. Polska plasuje się w grupie krajów o średnim poziomie zarejestrowanych ataków – wyższym niż w Rumunii i na Słowacji, ale znacząco niższym niż w krajach o największej ekspozycji, takich jak Węgry, Włochy czy Litwa.

TABELA 10. Zarejestrowane ataki komputerowe na 100 tys. mieszkańców

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Polska	7,57	7,51	14,59	16,11	16,31	19,36	15,75
Czechy	7,41	8,42	10,25	12,03	17,44	27,08	17,63
Hiszpania	9,54	9,81	11,67	13,19	15,78	15,26	18,77
Litwa	22,09	19,40	15,71	16,46	25,22	32,68	22,29
Rumunia	5,47	6,76	6,31	6,22	7,82	11,33	12,33
Słowacja	0,48	1,05	1,30	1,14	1,32	0,81	0,70
Węgry	51,74	37,04	33,17	44,02	39,67	60,81	111,52
Włochy	15,56	19,91	24,93	30,16	33,94	55,43	49,04

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 9. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze cyberbezpieczeństwo



Źródło: opracowanie własne

TABELA 11. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze cyberbezpieczeństwo

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,96	0,96	0,14	-0,04	-0,07	-0,42	0,00	0,00
Czechy	0,97	0,86	0,64	0,43	-0,20	-1,32	-0,22	-0,22
Hiszpania	0,73	0,69	0,48	0,30	0,00	0,06	-0,35	-0,35
Litwa	-0,74	-0,43	0,00	-0,08	-1,11	-1,98	-0,76	-0,76
Rumunia	1,20	1,05	1,10	1,11	0,93	0,52	0,40	0,40
Słowacja	1,78	1,72	1,69	1,71	1,69	1,75	1,76	1,76
Węgry	-4,21	-2,49	-2,04	-3,30	-2,80	-5,27	-11,19	-11,19
Włochy	0,02	-0,49	-1,07	-1,68	-2,13	-4,64	-3,89	-3,89

Źródło: opracowanie własne

Dane dotyczące cyberbezpieczeństwa wskazują na pogarszającą się sytuację w większości analizowanych krajów, co odzwierciedla rosnącą skalę zagrożeń cyfrowych oraz trudności w adaptacji systemów ochrony. Polska utrzymuje pozycję umiarkowaną – lepszą niż w wielu państwach regionu, ale bez wyraźnej poprawy i z widoczną stagnacją od kilku lat. W kontekście narastających zagrożeń cybernetycznych stanowi to wyzwanie dla wiarygodności ekonomicznej, ponieważ cyberbezpieczeństwo staje się kluczowym elementem zaufania do instytucji państwa i atrakcyjności gospodarczej.

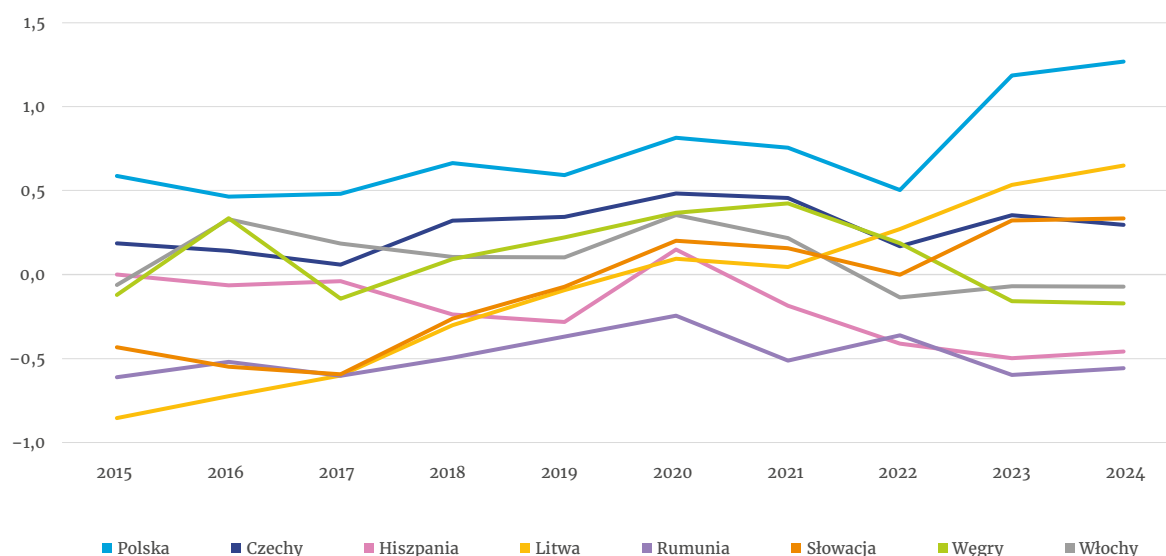
Podsumowanie

W obszarze Jakość usług publicznych Polska wypada na tle regionu stosunkowo korzystnie, utrzymując dodatnie wyniki indeksu przez cały okres od 2015 r. Szczególnie dobrze oceniane są

Szczególnie dobrze oceniane są działania związane z rozwojem e-administracji oraz bezpieczeństwem, gdzie Polska w ostatnich latach umocniła swoją pozycję i zbliżyła się do liderów.

działania związane z rozwojem e-administracji oraz bezpieczeństwem, gdzie Polska w ostatnich latach umocniła swoją pozycję i zbliżyła się do liderów. W zakresie warunków życia w zdrowiu Polska osiąga wyniki lepsze niż Węgry i Rumunia, lecz wciąż ustępuje Czechom, które pozostają regionalnym punktem odniesienia. Jednocześnie rosnące znaczenie zyskuje cyberbezpieczeństwo, które staje się jednym z kluczowych wyzwań i wymaga konsekwentnych inwestycji w infrastrukturę oraz kompetencje.

WYKRES 10. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych



Źródło: opracowanie własne

TABELA 12. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,59	0,47	0,49	0,67	0,60	0,82	0,76	0,51	1,18	1,26
Czechy	0,19	0,14	0,06	0,32	0,34	0,48	0,45	0,17	0,35	0,30
Hiszpania	0,00	-0,06	-0,04	-0,24	-0,28	0,14	-0,19	-0,41	-0,49	-0,45
Litwa	-0,85	-0,72	-0,60	-0,30	-0,09	0,09	0,04	0,27	0,53	0,64
Rumunia	-0,61	-0,52	-0,60	-0,49	-0,37	-0,25	-0,51	-0,36	-0,59	-0,55
Słowacja	-0,43	-0,54	-0,59	-0,26	-0,07	0,20	0,16	0,00	0,32	0,33
Węgry	-0,12	0,33	-0,14	0,09	0,22	0,36	0,42	0,19	-0,15	-0,17
Włochy	-0,06	0,32	0,18	0,11	0,10	0,35	0,22	-0,13	-0,06	-0,07

Źródło: opracowanie własne

Największe obawy budzi sytuacja w edukacji – obszarze, w którym Polska jeszcze dekadę temu była zdecydowanym liderem, a obecnie plasuje się jedynie w średniej stawce.

Największe obawy budzi jednak sytuacja w edukacji – obszarze, w którym Polska jeszcze dekadę temu była zdecydowanym liderem, a obecnie plasuje się jedynie w średniej stawce. Proces stopniowego spadku widoczny jest od około dziesięciu lat, a jego konsekwencje – w postaci niższej jakości kapitału ludzkiego – ujawniają się dopiero w dłuższej perspektywie, stanowiąc istotne ryzyko dla wiarygodności ekonomicznej państwa. Od 2024 r. widoczna jest korzystna zmiana w postaci zwiększonych nakładów na edukację, jednak dopiero kolejne lata pokażą, czy przełoży się ona na oczekiwane rezultaty.?



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów

Znaczenie klimatu i środowiska dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Związek środowiska naturalnego z wiarygodnością ekonomiczną państwa wynika z dwóch kluczowych aspektów. Po pierwsze, państwa negocjują, podpisują i ratyfikują liczne konwencje środowiskowe, a następnie implementują je do swojego porządku prawnego, czyli wdrażają w życie. Kształtują również własne otoczenie prawne, aby monitorować, chronić i kontrolować zmiany w środowisku naturalnym. Ten aspekt jest istotny, ponieważ skuteczne i efektywne wdrażanie przyjmowanych przepisów prawnych często stanowi duże wyzwanie dla służb i inspekcji publicznych. Dla wiarygodności państwa istotne są zarówno kompletność i spójność siatki przepisów prawa, w tym wynikających z umów międzynarodowych, jak i skuteczność ich wdrażania.

Drugim aspektem wiarygodności ekonomicznej państwa jest stan i zmiana samego środowiska naturalnego. Degradacja środowiska lub poprawa jego stanu wpływa bezpośrednio na poziom życia mieszkańców oraz na decyzje inwestycyjne i operacyjne przedsiębiorstw. W dłuższej perspektywie bieżące decyzje dotyczące nadmiernej eksploatacji ograniczonych zasobów naturalnych mają istotny wpływ na przyszłe inwestycje, a tym samym na wiarygodność ekonomiczną kraju. W obszarze środowiska państwa podejmują bądź zaniechają podejmowania autonomicznych decyzji, kształtując swoją wiarygodność ekonomiczną.

Degradacja środowiska lub poprawa jego stanu wpływa bezpośrednio na poziom życia mieszkańców oraz na decyzje inwestycyjne i operacyjne przedsiębiorstw.

Wyzwania związane ze zmianami klimatu mają wymiar globalny. Wszystkie analizowane kraje zobowiązały się solidarnie ograniczać emisję gazów cieplarnianych, przyjmując odpowiednie zobowiązania międzynarodowe, aby ograniczyć antropogeniczny wpływ na zmiany klimatu. Te zobowiązania wynikają zarówno ze wspólnych regulacji Unii Europejskiej, jak i porozumień globalnych, w szczególności z Porozumienia

Paryskiego z 2015 r. Ostateczny efekt zależy jednak od skutecznego wdrażania w życie przyjętych zobowiązań przez wszystkie strony konwencji oraz od globalnych ograniczeń emisji, co oznacza, że nie jest on wyłącznie wynikiem decyzji podejmowanych w poszczególnych krajach. Nie zmienia to faktu, że nadal warto badać wiarygodność ekonomiczną państwa w obszarze klimatu, ponieważ poszczególne kraje podejmują decyzje wpływające na zmiany poziomu emisji własnych gospodarek.

W obu tych obszarach – zarówno w środowisku, jak i klimacie – zmiany zachodzą stosunkowo wolno. Wynika to z jednej strony z inercji procesów środowiskowych i klimatycznych, a z drugiej z utrwalonych modeli konsumpcji i produkcji, które tworzą presję na środowisko i klimat.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Klimat i środowisko

W obszarze Klimat i środowisko wiarygodność ekonomiczna państwa analizowana jest w pięciu wymiarach: klimat, powietrze, odpady, woda, zasoby.

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Klimat i środowisko (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Klimat	40
2. Powietrze	15
3. Odpady	15
4. Woda	15
5. Zasoby	15

Źródło: opracowanie własne

W bieżącej edycji Indeksu zasadniczo starano się utrzymać – mimo rozszerzenia liczby analizowanych krajów – podobny zestaw wskaźników jak w edycjach z lat poprzednich. Głównym źródłem danych pozostaje Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat), co wynika

z porównywalności i relatywnej kompletności danych wykorzystywanych w konstrukcji Indeksu w tym obszarze.

Wobec znaczącego rozszerzenia liczby analizowanych krajów oraz problemów z dostępnością danych historycznych musieliśmy zrezygnować z wymiaru bioróżnorodność. Nie są bowiem dostępne dane wskaźnika FBI – Farm Bird Index, ani pełna bazy danych wskaźnika "Bioróżnorodność i siedliska" (Biodiversity and Habitat), będącego jedną ze składowych Environmental Performance Index (EPI)(Block i in., 2024). W poprzednich edycjach wykorzystywaliśmy dane z tych wskaźników dla mniejszej liczby krajów.

Ostatecznie w obszarze Klimat i środowisko analizowanych jest łącznie pięć wymiarów oraz dziesięć wskaźników. Wagi wskaźników w obszarze Klimat i środowisko dla pięciu wymiarów prezentuje tabela 2.

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze Klimat i środowisko (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Klimat	Udział energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii	40
	Emisja gazów cieplarnianych na mieszkańca	-60
2. Powietrze	Emisja pyłów PM 2,5 na mieszkańca	-50
	Przedwczesne zgony wywołane zanieczyszczonym powietrzem	-50
3. Odpady	Odpady komunalne wytworzone na mieszkańca	-50
	Odpady ogółem na mieszkańca	-50
4. Woda	Zużycie wody ogółem na mieszkańca	-50
	Ludność objęta oczyszczaniem ścieków	50
5. Zasoby	Produktywność energetyczna	50
	Wydajność zasobów	50

Źródło: opracowanie własne

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Klimat i środowisko

Wymiar 1. Klimat

W wymiarze klimat wskaźnikami są: udział energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii oraz emisja gazów cieplarnianych na osobę. Zmiany udziału energii odnawialnej w miksie energetycznym kraju wskazują pośrednio na przechodzenie na mniej emisyjne źródła pozyskiwania energii, przy czym sektor energetyczny nadal pozostaje głównym emitentem gazów cieplarnianych.

Natomiast emisyjność gazów cieplarnianych per capita i jej zmiany pozwalają uchwycić tendencje w całej gospodarce i społeczeństwie, w tym zmiany wzorców konsumpcji oraz przechodzenie na niskoemisyjne technologie produkcji.

Rumunia była i pozostaje krajem o najmniejszym negatywnym wpływie na klimat, natomiast Polska – państwem, którego oddziaływanie na klimat pozostaje najwyższe.

Energia odnawialna stanowi coraz istotniejsze źródło energii w analizowanym okresie we wszystkich krajach. Największy relatywny przyrost udziału OZE wystąpił w Hiszpanii, a najmniejszy w Rumunii. Uwagę zwracają dwa kraje o najwyższym obecnie udziale OZE w miksie energetycznym, czyli Litwa i Rumunia. Warto zauważyć, że w tych państwach udział ten był również relatywnie wysoki na początku analizowanego okresu.

Tendencje te są zgodne z politykami Unii Europejskiej dotyczącymi odchodzenia od emisyjnych źródeł energii. Dla każdego z krajów

TABELA 3. Udział energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii (w proc.)

	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	7,7	11,0	11,4	16,1	16,6
Czechy	8,7	12,8	14,9	17,3	18,6
Hiszpania	10,7	14,2	17,0	21,2	24,8
Litwa	17,8	21,4	25,6	26,8	31,9
Rumunia	20,2	22,8	25,0	24,5	25,7
Słowacja	7,7	10,5	12,0	17,3	17,0
Węgry	8,6	15,5	14,4	13,9	17,1
Włochy	11,5	15,4	17,4	20,4	19,6

Źródło: Eurostat

wspólnoty wyznaczono indywidualny cel udziału OZE w konsumpcji energii na rok 2020 – w przypadku Polski celem był wskaźnik 15 proc. Dla porównania, dla Węgier i Czech cel ten wynosił 13 proc., a dla Rumunii – 24 proc. Wszystkie analizowane kraje osiągnęły w 2020 r. zakładane poziomy OZE w zużyciu energii, a cała UE osiągnęła swój cel na poziomie 20 proc. Dla przypomnienia, w 2004 r. wskaźnik udziału OZE w konsumpcji energii dla UE wynosił 8,5 proc. Obecne zobowiązania na rok 2030 zakładają osiągnięcie poziomu co najmniej 42,5 proc.

Drugim miernikiem wymiaru klimat jest emisja gazów cieplarnianych na mieszkańca. Tendencje w tym zakresie ilustrują dane przedstawione w tabeli 4.

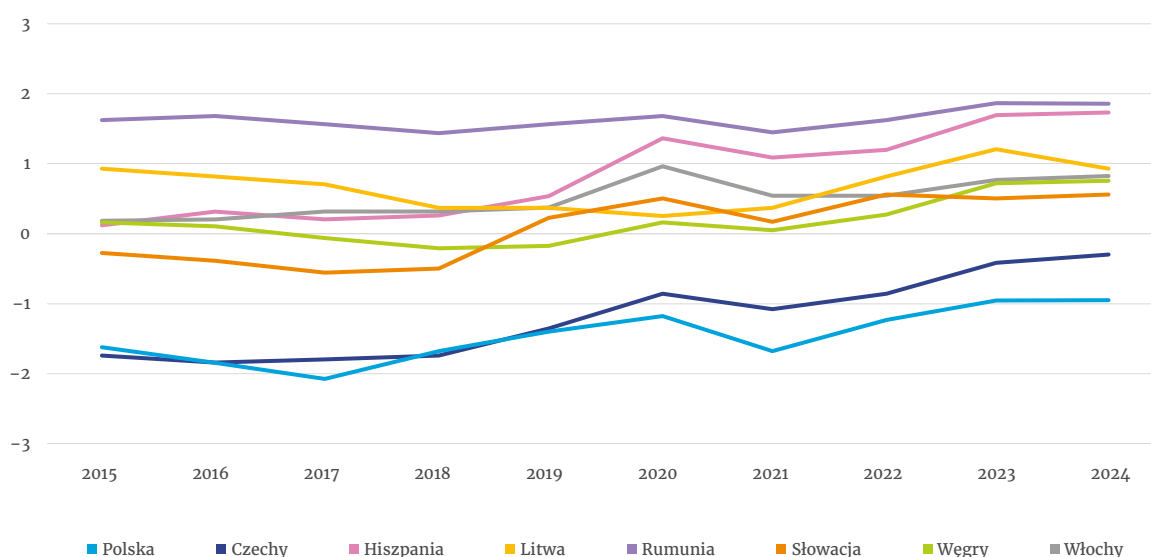
TABELA 4. Emisja gazów cieplarnianych na mieszkańca (t CO₂)

	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	10,9	10,7	10,7	10,5	10,0
Czechy	12,6	11,9	11,6	9,9	9,0
Hiszpania	7,8	7,6	7,1	5,8	5,8
Litwa	7,4	7,8	8,1	9,6	9,3
Rumunia	6,2	6,5	5,9	5,9	5,8
Słowacja	8,5	7,9	7,6	6,8	6,6
Węgry	7,2	6,6	7,0	6,8	6,2
Włochy	9,0	8,4	7,5	6,5	6,7

Źródło: Eurostat

W ciągu ostatnich kilkunastu lat wszystkie analizowane kraje podejmowały wysiłki, aby ograniczyć swój negatywny wpływ na zmiany klimatu. Liderami w zakresie korzystnych zmian są Hiszpania i Czechy. Rumunia była i pozostaje krajem o najmniejszym negatywnym wpływie na klimat, natomiast Polska – państwem, którego oddziaływanie na klimat pozostaje najwyższe.

WYKRES 1. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze klimat



Źródło: opracowanie własne

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze klimat

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-1,60	-1,82	-2,06	-1,66	-1,38	-1,21	-1,66	-1,24	-0,97	-0,96
Czechy	-1,72	-1,83	-1,78	-1,75	-1,37	-0,83	-1,06	-0,88	-0,42	-0,31
Hiszpania	0,14	0,33	0,22	0,28	0,56	1,36	1,11	1,18	1,68	1,72
Litwa	0,91	0,82	0,69	0,39	0,38	0,27	0,40	0,83	1,20	0,95
Rumunia	1,66	1,70	1,55	1,46	1,56	1,67	1,49	1,64	1,86	1,83
Słowacja	-0,27	-0,39	-0,54	-0,47	0,24	0,51	0,19	0,53	0,48	0,55
Węgry	0,17	0,14	-0,07	-0,19	-0,14	0,16	0,09	0,27	0,69	0,75
Włochy	0,21	0,22	0,32	0,31	0,41	0,95	0,53	0,54	0,77	0,79

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 2. Powietrze

Dla wymiaru powietrze wykorzystano dwa wskaźniki: emisję pyłów PM 2,5 oraz przedwczesne zgony wywołane zanieczyszczeniem powietrza. Podobnie jak przypadku pozostałych wskaźników, przeliczono je na wartości uwzględniające liczbę ludności.

TABELA 6. Emisja pyłów PM 2,5 na mieszkańca (g/mieszkańca)

	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	21,8	20,6	18,1	16,8	14,4
Czechy	28,2	28,4	26,7	23,1	22,1
Hiszpania	9,7	8,2	7,9	7,2	7,0
Litwa	5,8	5,1	4,7	4,2	4,1
Rumunia	11,8	9,2	8,0	7,7	7,5
Słowacja	17,8	15,6	13,3	10,3	10,6
Węgry	11,1	11,7	10,0	8,2	7,9
Włochy	23,5	18,6	15,6	13,6	13,7

Źródło: Eurostat

W Polsce i Czechach poziom emisji pyłów PM 2,5 był i pozostaje najwyższy wśród analizowanych państw.

Emisja pyłów PM 2,5 wykazuje tendencję spadkową we wszystkich analizowanych krajach. Państwa, w których emisja ta pozostaje na stosunkowo niskim poziomie, nominalnie zmniejszały swoje emisje w najmniejszym stopniu. Największy spadek odnotowano we Włoszech, natomiast na Węgrzech sytuacja była zmienna – po pewnym wzroście w ostatnich latach obecnie obserwuje się tendencję spadkową. W Polsce i Czechach poziom emisji pyłów PM 2,5 był i pozostaje najwyższy wśród analizowanych państw.

TABELA 7. Przedwczesne zgony wywołane zanieczyszczonym powietrzem (osoby/100 tys. mieszkańców)

	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	106	125	110	97	94
Czechy	88	97	82	65	65
Hiszpania	54	44	38	36	39
Litwa	95	76	70	52	52
Rumunia	148	141	110	112	94
Słowacja	103	103	82	72	68
Węgry	129	126	116	98	89
Włochy	99	99	83	88	82

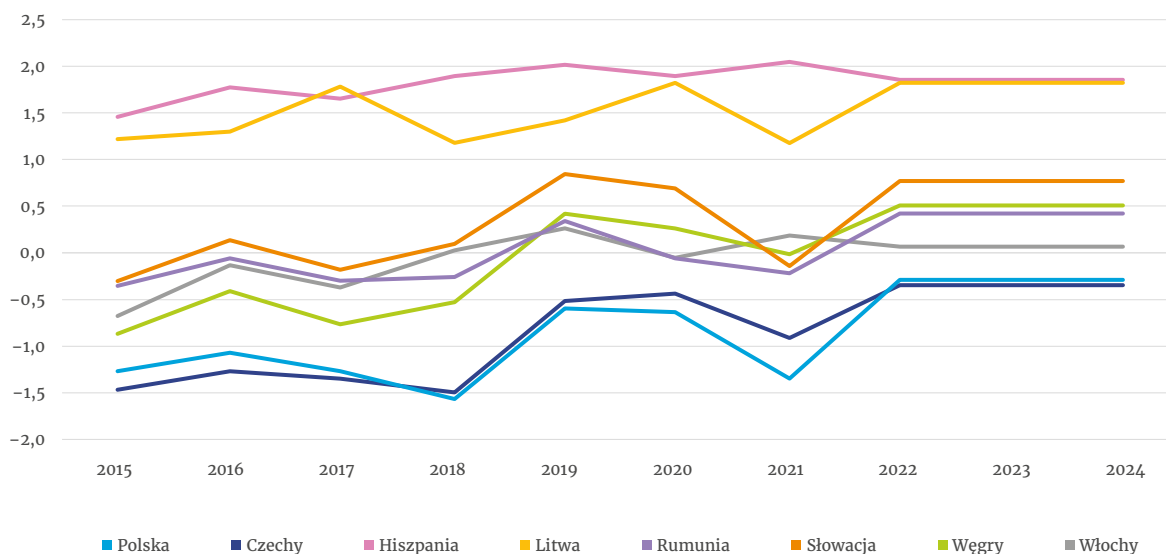
Źródło: Eurostat

Wyraźne tendencje spadkowe wskaźnika przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczeniem pyłami PM 2,5 odnotowano w Rumunii i na Słowacji. Zwraca uwagę znaczący spadek tego miernika przede wszystkim na Litwie, ale także w Hiszpanii, gdzie następował on jednak z relatywnie niskiego poziomu.

Polska jest krajem, w którym ilość przedwczesnych zgonów z tego powodu jest najwyższa, a poprawa w tym zakresie postępuje powoli. Natomiast w Czechach i na Słowacji sytuacja jest pod tym względem stosunkowo korzystna. Zanieczyszczenie powietrza nadal wywiera istotny wpływ na jakość życia i zdrowie obywateli Europy, niezależnie od regionu, w którym mieszkają.

Z czystego powietrza można korzystać zarówno we wschodniej części Europy (Litwa), jak i w południowej (Hiszpania). Ilustrują to wykres 2 oraz tabela 8, które przedstawiają łączne oceny wiarygodności ekonomicznej państwa w wymiarze powietrze.

WYKRES 2. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze powietrze



Źródło: opracowanie własne

TABELA 8. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze powietrze

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-1,25	-1,08	-1,27	-1,56	-0,61	-0,62	-1,35	-0,30	-0,30	-0,30
Czechy	-1,46	-1,25	-1,36	-1,49	-0,51	-0,46	-0,91	-0,36	-0,36	-0,36
Hiszpania	1,47	1,78	1,65	1,88	2,00	1,90	2,04	1,84	1,84	1,84
Litwa	1,25	1,30	1,79	1,20	1,43	1,80	1,19	1,81	1,81	1,81
Rumunia	-0,34	-0,04	-0,29	-0,26	0,33	-0,06	-0,20	0,41	0,41	0,41
Słowacja	-0,29	0,12	-0,16	0,11	0,84	0,68	-0,14	0,74	0,74	0,74
Węgry	-0,86	-0,40	-0,74	-0,52	0,43	0,24	-0,02	0,50	0,50	0,50
Włochy	-0,67	-0,14	-0,38	0,03	0,25	-0,06	0,19	0,08	0,08	0,08

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 3. Odpady

W wymiarze odpady zostały uwzględnione dwa wskaźniki: odpady komunalne wytworzone na mieszkańca oraz odpady ogółem na mieszkańca (tj. odpady z działalności gospodarczej oraz z gospodarstw domowych).

TABELA 9. Odpady komunalne wytworzone przez mieszkańca (kg na mieszkańca)

	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	316	297	315	370	367
Czechy	317	307	489	570	570
Hiszpania	542	455	473	482	465
Litwa	381	432	453	479	446
Rumunia	381	254	272	302	303
Słowacja	307	304	378	497	472
Węgry	430	379	387	420	429
Włochy	539	490	493	495	486

Źródło: Eurostat

Dane z tabeli 9 wskazują, że liczba odpadów komunalnych wytworzonych na mieszkańca w analizowanych krajach nie wskazuje jednej, wspólnej tendencji. Kraje Europy Południowej – Hiszpania i Włochy – po okresie wytwarzania bardzo dużej liczby odpadów komunalnych w ostatnich latach ograniczają te wskaźniki. Z kolei niemal wszystkie kraje Europy Środkowej, z wyjątkiem Litwy, wytwarzają więcej odpadów komunalnych. W Czechach i na Słowacji wzrost ten jest szczególnie dynamiczny. Należy jednak zaznaczyć, że wskaźniki dotyczące liczby odpadów komunalnych per capita w bogatszych krajach UE pozostają nadal znacznie wyższe niż w Polsce czy w Rumunii.

Niemal wszystkie kraje Europy Środkowej, z wyjątkiem Litwy, wytwarzają więcej odpadów komunalnych.

Te dwie obserwacje – stały wzrost oraz niski poziom wytworzonych odpadów komunalnych w porównaniu do innych krajów europejskich – wskazują, że można spodziewać się dalszego wzrostu ich liczby, a wyzwanie związane z ich skutecznym i efektywnym zagospodarowaniem będzie narastać.

TABELA 10. Odpady ogółem (kg na mieszkańca)

	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	3645	4266	4793	4492	4739
Czechy	2448	2205	2402	3598	3672
Hiszpania	3248	2535	2774	2230	2480
Litwa	1980	1901	2327	2396	2003
Rumunia	9209	12432	9012	7344	8410
Słowacja	2133	1558	1953	2338	2462
Węgry	1688	1644	1624	1759	2838
Włochy	3047	2594	2702	2942	3212

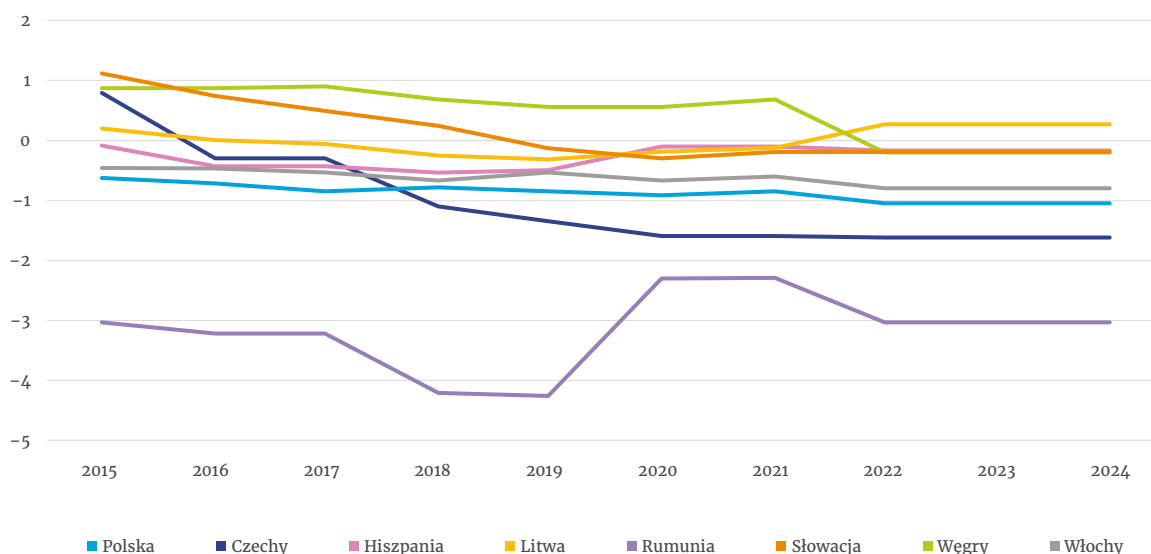
Źródło: Eurostat

Liczba odpadów ogółem zależy przede wszystkim od struktury gospodarki i jej zmian. Dlatego też istotniejsza od samej wartości nominalnej jest tendencja zmian tego wskaźnika w czasie.

W ostatnich latach nie obserwujemy jednolitych tendencji w analizowanych krajach. W Czechach i na Węgrzech następuje znaczący wzrost liczby odpadów, natomiast w Hiszpanii obserwowano ich spadek. W Polsce wciąż wytwarza się znaczące ilości odpadów i nie można zaobserwować stałej tendencji w tej sferze.

Analizowane dane wskazują, w jakim stopniu kraje naszego regionu oraz dwa duże państwa Europy Południowej odbiegają od politycznie uznanej idei gospodarki o obiegu zamkniętym. Wzorce konsumpcji sprawiają, że liczba odpadów komunalnych nadal pozostaje wysoka i nie wykazuje trwałej tendencji spadkowej. Podobny obraz przedstawiają dane dotyczące całkowitej liczby odpadów, w tym tych pochodzących z działalności gospodarczej.

WYKRES 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze odpady



Źródło: opracowanie własne

TABELA 11. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze odpady

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,64	-0,74	-0,83	-0,76	-0,85	-0,89	-0,85	-1,03	-1,03	-1,03
Czechy	0,78	-0,27	-0,31	-1,09	-1,36	-1,56	-1,56	-1,60	-1,60	-1,60
Hiszpania	-0,10	-0,42	-0,43	-0,52	-0,46	-0,12	-0,12	-0,18	-0,18	-0,18
Litwa	0,21	0,00	-0,05	-0,23	-0,30	-0,21	-0,12	0,25	0,25	0,25
Rumunia	-3,06	-3,22	-3,22	-4,18	-4,25	-2,32	-2,33	-3,02	-3,02	-3,02
Słowacja	1,10	0,71	0,49	0,23	-0,12	-0,28	-0,16	-0,21	-0,21	-0,21
Węgry	0,86	0,87	0,89	0,68	0,58	0,57	0,65	-0,18	-0,18	-0,18
Włochy	-0,48	-0,49	-0,55	-0,66	-0,56	-0,66	-0,61	-0,78	-0,78	-0,78

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 4. Woda

Wskaźniki wykorzystane w obliczeniach w wymiarze woda obejmują zużycie wody ogółem (wskaźnik ten jest przedstawiany w ujęciu porównywalnym, w przeliczeniu na mieszkańca) oraz odsetek ludności objętej oczyszczaniem ścieków.

Dane z tabeli 12 wskazują, że w bogatych krajach południowej Europy zużycie wody jest relatywnie znacznie wyższe niż w państwach naszego

W bogatych krajach południowej Europy zużycie wody jest relatywnie znacznie wyższe.

regionu. Sytuacja ta utrzymuje się przez cały analizowany okres, mimo znaczącego ograniczenia zużycia wody w Hiszpanii i we Włoszech. W krajach Europy Środkowej zużycie wody nie ulega większym zmianom. Najwięcej wody zużywa się na Słowacji i Węgrzech, natomiast najmniej na Litwie i w Polsce.

TABELA 12. Zużycie wody ogółem (m³ na mieszkańca)

	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	42,7	41,6	43,1	44,2	44,9
Czechy	49,4	46,6	45,5	45,5	45,4
Hiszpania	83,6	79,7	76,8	69,4	69,4
Litwa	38,7	35,3	36,6	38,8	39,5
Rumunia	47,4	47,4	40,1	47,4	47,5
Słowacja	58,7	56,1	52,6	54,0	55,2
Węgry	51,2	47,0	46,0	48,5	50,9
Włochy	93,7	88,6	81,9	79,4	79,4

Źródło: Eurostat

TABELA 13. Ludność objęta oczyszczaniem ścieków (w proc.)

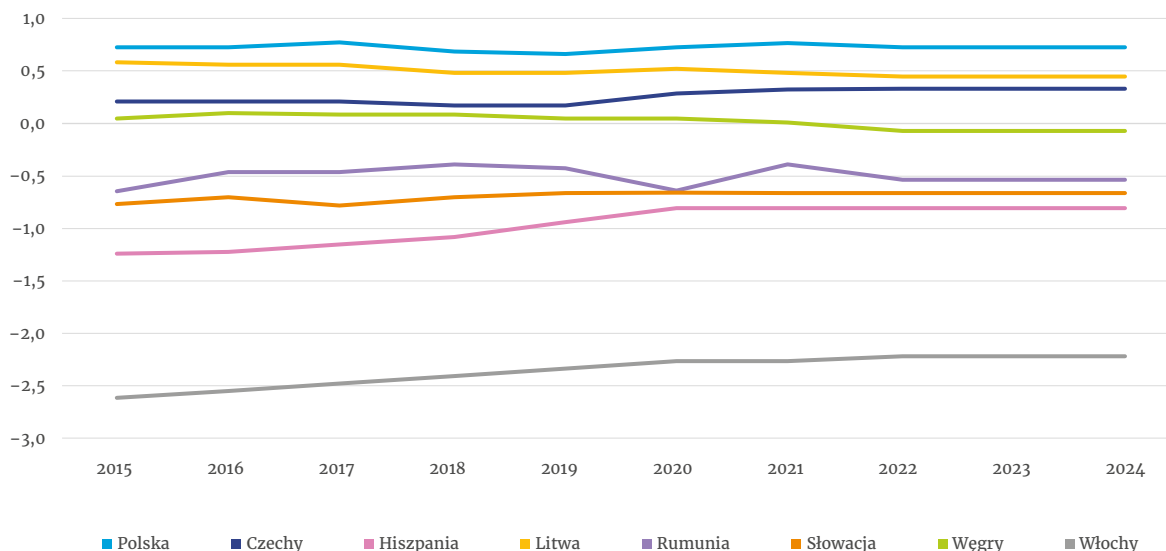
	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	89	94	95	97	97
Czechy	78	78	81	83	85
Hiszpania	94	90	89	89	89
Litwa	71	74	77	79	79
Rumunia	32	45	50	57	60
Słowacja	56	59	63	67	69
Węgry	68	73	78	81	82
Włochy	42	50	54	58	60

Źródło: Eurostat

Tabela 13 wskazuje, że odsetek osób korzystających z oczyszczalni ścieków różni się między analizowanymi krajami. Sytuacja w tym zakresie poprawia się we wszystkich państwach. Uwzględniając dwa wskaźniki wymiaru woda, opracowano subindeks.

Najwięcej wyzwań w wymiarze woda odnotowano we Włoszech. We wszystkich analizowanych krajach sytuacja ulega jednak poprawie. Państwa te, podobnie jak inne kraje członkowskie UE, wprowadzają polityki i środki mające

WYKRES 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze woda



Źródło: opracowanie własne

TABELA 14. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i Środowisko w wymiarze woda

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,73	0,75	0,77	0,68	0,68	0,74	0,76	0,73	0,73	0,73
Czechy	0,21	0,21	0,23	0,19	0,18	0,28	0,32	0,33	0,33	0,33
Hiszpania	-1,23	-1,20	-1,13	-1,09	-0,93	-0,81	-0,81	-0,81	-0,81	-0,81
Litwa	0,58	0,57	0,56	0,49	0,51	0,51	0,49	0,46	0,46	0,46
Rumunia	-0,62	-0,45	-0,46	-0,41	-0,43	-0,63	-0,40	-0,53	-0,53	-0,53
Słowacja	-0,76	-0,71	-0,76	-0,72	-0,69	-0,67	-0,67	-0,67	-0,67	-0,67
Węgry	0,05	0,09	0,07	0,09	0,04	0,05	0,01	-0,06	-0,06	-0,06
Włochy	-2,61	-2,54	-2,47	-2,40	-2,35	-2,29	-2,26	-2,23	-2,23	-2,23

Źródło: opracowanie własne

na celu poprawę jakości wody, ograniczenie zanieczyszczenia oraz ochronę ekosystemów wodnych zgodnie z regułami wspólnotowymi.

Wymiar 5. Zasoby

Wskaźniki wykorzystane w obliczeniach w wymiarze zasoby obejmują produktywność energetyczną oraz wydajność zasobów. Przedstawiono je w ujęciu porównywalnym, przeliczone na 1 euro wytworzonego PKB.

Dane z tabeli 15 wskazują, że produktywność energetyczna wszystkich gospodarek ulega poprawie – potrzebne jest mniej energii do wytworzenia 1 euro PKB, albo inaczej – 1 kilogram ekwiwalentu ropy naftowej pozwala obecnie wytworzyć więcej towarów i usług. Proces ten jest widoczny we wszystkich analizowanych krajach.

W krajach południowej Europy produktywność energetyczna jest znacznie wyższa niż w państwach naszego regionu, co wynika ze struktury gospodarki i większego udziału sektora usług. Wskaźnik ten jest dwukrotnie wyższy we Włoszech niż np. w Polsce, na Węgrzech czy w Czechach.

TABELA 16. Wydajność zasobów (euro PKB na 1 kg zasobu naturalnego)

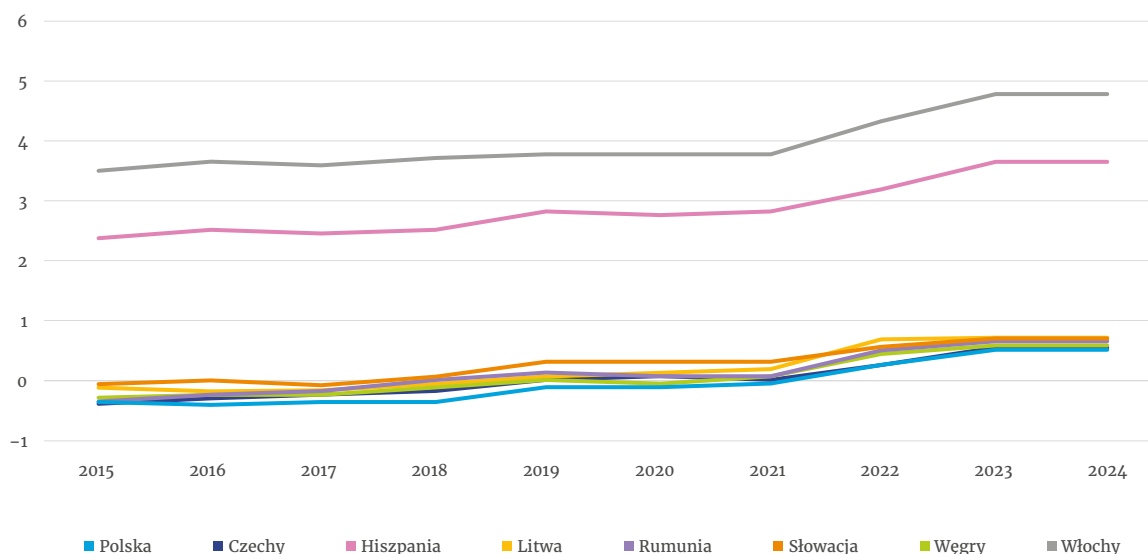
	2008	2012	2016	2020	2024
Polska	0,6	0,6	0,7	0,8	1,1
Czechy	0,8	1,0	1,1	1,4	1,9
Hiszpania	1,4	2,5	2,8	2,6	3,7
Litwa	0,6	0,9	0,9	0,9	1,2
Rumunia	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
Słowacja	0,8	1,1	1,2	1,4	2,0
Węgry	0,8	1,2	1,0	1,0	1,3
Włochy	2,1	2,7	3,5	3,6	4,2

Źródło: Eurostat

Tabela 16 wskazuje, że następuje stała poprawa wydajności zasobów w gospodarce – w przeliczeniu na 1 kg zasobu, wyrażone w euro. Zjawisko to jest szczególnie widoczne w Hiszpanii i na Słowacji. W ciągu ostatnich 15 lat wskaźnik ten podwoił się w tych krajach, co oznacza, że wykorzystanie jednego kilograma zasobu naturalnego przynosi obecnie ponad dwa razy więcej wartości wyrażonej w euro. Sytuacja w Polsce również ulega poprawie, jednak dynamika tego zjawiska jest niższa. Najmniejsze zmiany w tym zakresie odnotowano w Rumunii.

We wszystkich krajach obserwuje się stopniową i systematyczną poprawę w zakresie wykorzystania zasobów naturalnych i energii, co ilustrują wykres 5 oraz tabela 17.

WYKRES 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze zasoby



Źródło: opracowanie własne

TABELA 17. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze zasoby

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,33	-0,38	-0,37	-0,32	-0,09	-0,07	-0,04	0,26	0,51	0,51
Czechy	-0,37	-0,27	-0,22	-0,14	0,01	0,05	0,04	0,24	0,54	0,54
Hiszpania	2,40	2,55	2,51	2,56	2,81	2,78	2,86	3,19	3,65	3,65
Litwa	-0,11	-0,13	-0,14	-0,05	0,09	0,14	0,22	0,70	0,71	0,71
Rumunia	-0,33	-0,25	-0,16	0,00	0,13	0,10	0,09	0,47	0,65	0,65
Słowacja	-0,04	-0,01	-0,06	0,09	0,29	0,33	0,30	0,58	0,69	0,69
Węgry	-0,26	-0,21	-0,23	-0,12	0,01	-0,02	0,08	0,42	0,58	0,58
Włochy	3,53	3,66	3,60	3,72	3,79	3,80	3,80	4,36	4,78	4,78

Źródło: opracowanie własne

Sytuacja we Włoszech i w Hiszpanii jest najkorzystniejsza. W krajach naszego regionu, a szczególnie w Polsce, korzystne efekty wynikają w większym stopniu ze wzrostu PKB niż z oszczędności w zużyciu zasobów. Z kolei kraje Europy Południowej, w obliczu niskiego wzrostu gospodarczego w ciągu ostatnich szesnastu lat, wykazują tendencję do oszczędniejszego gospodarowania zasobami i energią.

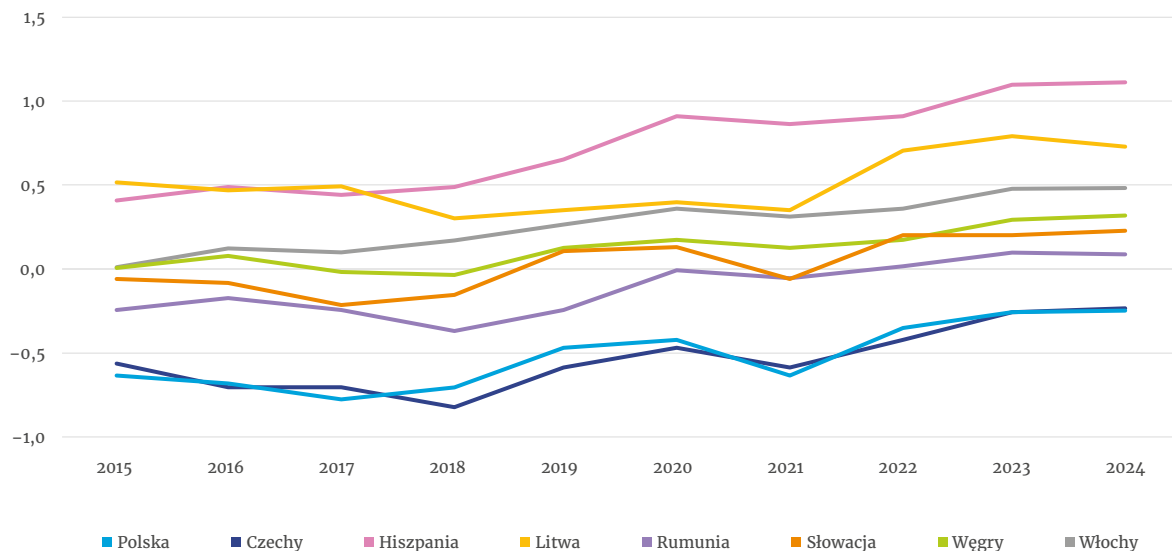
Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskaźników dla obszaru Klimat i środowisko pozwoliła obliczyć Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w tym obszarze.

Wiarygodność krajów w tym obszarze jest zróżnicowana. Po pierwsze, wyraźnie i korzystnie od pozostałych analizowanych państw wyróżniają się dwa duże kraje bogatej Europy Południowej: Hiszpania i Włochy. Nie ma wątpliwości,

że kwestie ochrony środowiska były w nich podejmowane znacznie wcześniej niż w pozostałych analizowanych krajach, co przekłada się na widoczne, pozytywne efekty. Po drugie, we wszystkich krajach obserwuje się stałą poprawę sytuacji w tym obszarze. Z krajów naszego regionu wyróżniają się zarówno pod względem stanu obecnego, jak i zmian w ostatnich latach – Litwa i Słowacja. Polska oraz Czechy wypadają w tym obszarze najgorzej, a tempo pozytywnych zmian w tych krajach jest najmniejsze.

WYKRES 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko



Źródło: opracowanie własne

TABELA 18. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,63	-0,67	-0,77	-0,71	-0,48	-0,43	-0,64	-0,36	-0,26	-0,25
Czechy	-0,56	-0,69	-0,69	-0,82	-0,59	-0,46	-0,58	-0,43	-0,27	-0,24
Hiszpania	0,42	0,49	0,44	0,50	0,65	0,90	0,87	0,90	1,09	1,11
Litwa	0,52	0,46	0,50	0,31	0,35	0,40	0,37	0,69	0,78	0,72
Rumunia	-0,24	-0,17	-0,23	-0,36	-0,24	-0,02	-0,05	0,01	0,09	0,08
Słowacja	-0,07	-0,08	-0,21	-0,16	0,11	0,14	-0,06	0,20	0,20	0,22
Węgry	0,01	0,09	-0,02	-0,03	0,13	0,16	0,13	0,17	0,30	0,31
Włochy	0,02	0,13	0,11	0,18	0,27	0,36	0,30	0,35	0,47	0,48

Źródło: opracowanie własne



Wstęp

Wprowadzenie

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Komentarze ekspertów zagranicznych

Komentarze partnerów

Nota metodyczna

Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Rządy prawa, polegające na respektowaniu przez państwa członkowskie *acquis communautaire* (wspólnotowy dorobek prawny), stanowią fundament funkcjonowania Unii Europejskiej (UE) oraz Jednolitego Rynku. Fundamentalne znaczenie respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych jest związane z faktem, że polska gospodarka charakteryzuje się wysokim poziomem internacjonalizacji, zwłaszcza w ramach Europy (współpraca ekonomiczna głównie z krajami unijnymi: handel towarami i usługami, bezpośrednie i pośrednie inwestycje zagraniczne, turystyka, mały ruch graniczny, przekazy finansowe z zagranicy itp.), a także z członkostwem Polski w UE (fundusze) i wynikającą z niego przynależnością do Jednolitego Rynku (swobodny przepływ usług, towarów, kapitału i ludzi).

Członkostwo w UE uzyskało w ostatnich latach jeszcze większe znaczenie dla Polski ze względu na niestabilność międzynarodową, także w wymiarze ekonomicznym, wynikającą z pandemii COVID-19 (2020–2022), rosyjskiej pełnoskalowej inwazji na Ukrainę (od 2022 r.) oraz prezydentury Donalda Trumpa w USA (od 2024 r.).

Wiarygodność Polski w zakresie przestrzegania zobowiązań międzynarodowych zależy głównie od polityki władz (implementacja traktatów międzynarodowych i prawodawstwa unijnego, w tym orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – TSUE

oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – ETPCz). Określają ją również zmiany w polskim wymiarze sprawiedliwości i ich zgodność z prawodawstwem międzynarodowym i unijnym, a także funkcjonowanie polskiego wymiaru sądownictwa – jego orzecznictwo w odpowiedzi na

**Wiarygodność Polski w zakresie
przestrzegania zobowiązań
międzynarodowych zależy
głównie od polityki władz.**

wyroki sądownictwa europejskiego oraz jego niezależność, ściśle powiązana z kwestią unijnej warunkowości dotyczącej dostępu do środków finansowych z budżetu.

Przykłady Polski pod rządami Prawa i Sprawiedliwości (PiS) w latach 2015–2023, Węgier rządzonych przez Viktora Orbana od 2010 r., Słowacji w okresie rządów premiera Roberta Fico (2012–2018) i szczególnie od 2023 r., oraz Czech pod kierownictwem premiera Andreja Babiša (2017–2021) potwierdzają, że antydemokratyczne tendencje w polityce wewnętrznej – w różnym stopniu, w zależności od skali kontroli struktur państwowych przez wspomniane partie i polityków – mają decydujący, negatywny wpływ na funkcjonowanie krajowego systemu sądownictwa i w efekcie na nierespektowanie zobowiązań danego kraju członkowskiego wobec UE.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Obszar Respektowanie zobowiązań międzynarodowych został opracowany na podstawie analizy wskaźników w trzech wymiarach: unijnym, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) oraz naruszenie prawa wspólnotowego.

TABELA 1. Wymiary i wagi w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Unijny	33,3
2. Europejski Trybunał Praw Człowieka	33,3
3. Naruszenie prawa wspólnotowego	33,3

Źródło: opracowanie własne

Pierwszy wymiar obejmuje trzy wskaźniki: wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdzające uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, nowe sprawy w TSUE dotyczące stwierdzenia uchybienia oraz nowe odesłania prejudycjalne w TSUE.

Drugi wymiar obejmuje następujące wskaźniki: skargi podjęte przez ETPCz oraz orzeczenia kluczowe ETPCz niewykonane przez dany kraj.

Ostatni wymiar dotyczy jednego wskaźnika – liczby nowych naruszeń prawa wspólnotowego wszczętych przez Komisję Europejską przeciw danemu krajowi.

TABELA 2. Wagi wskaźników w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Unijny	Wyroki TSUE stwierdzające uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego	–33,3
	Nowe sprawy w TSUE ws. stwierdzenia uchybienia	–33,3
	Nowe odesłania prejudycjalne w TSUE	–33,3
2. Europejski Trybunał Praw Człowieka	Skargi podjęte przez ETPCz	–50
	Orzeczenia kluczowe ETPCz niewykonane przez dany kraj	–50
3. Naruszenie prawa wspólnotowego	Liczba nowych naruszeń prawa wspólnotowego wszczętych przez Komisję Europejską przeciw danemu krajowi	–100

Źródło: opracowanie własne

W przypadku wskaźników mających charakter stymulant (im większa wartość wskaźnika, tym lepiej) zastosowano wagi dodatnie, natomiast w przypadku destymulant (im mniejsza wartość wskaźnika, tym lepiej) – wagi ujemne.

Należy uwzględnić nie tyle poszczególne wskaźniki, ile przede wszystkim wagę pojedynczych, kluczowych orzeczeń, spraw, skarg i naruszeń, a więc to, czy dotyczą kwestii fundamentalnych, takich jak prawa podstawowe, a w konsekwencji

są ściśle powiązane z członkostwem Polski w UE oraz w Jednolitym Rynku.

Dla kompleksowego zrozumienia poprawy sytuacji Polski w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych, następującej od jesieni 2023 r. po wyraźnym pogorszeniu w latach 2015–2023, a także jej ograniczeń, niezbędne jest uwzględnienie szerszego kontekstu politycznego oraz procesów zachodzących w polskim wymiarze sprawiedliwości, wpływających na kondycję rządów prawa.

Polityka de-demokratyzacji prowadzona przez PiS w latach 2015–2023 doprowadziła do wyjątkowego pogorszenia stanu praworządności w Polsce. PiS podważył zasadę trójpodziału władzy, przejmując – wbrew konstytucji – na niespotykaną skalę kontrolę nad prokuraturą, Krajową Radą Sądowniczą, Trybunałem Konstytucyjnym oraz, w dużej mierze, nad Sądem Najwyższym.

W efekcie w ostatnich latach TSUE i ETPCz zwiększyły zdecydowanie swoją aktywność orzeczniczą w sprawach dotyczących praworządności w Polsce, wydając nierzadko wyroki o charakterze bezprecedensowym dla systemu prawnego Polski i całej UE. Wyjątkowy charakter reakcji na demontaż rządów prawa w Polsce dotyczy również Komisji Europejskiej (KE).

Wynik wyborów z 15 października 2023 r. (odsunięcie PiS od władzy) miał kluczowe, pozytywne znaczenie dla zahamowania procesu demontażu rządów prawa, a w konsekwencji – dla ograniczenia podważenia respektowania zobowiązań międzynarodowych przez Polskę, w tym szczególnie tych wynikających z członkostwa w UE.

Z drugiej strony zwycięstwo wyborcze Koalicji Obywatelskiej i jej sojuszników nie spowodowało radykalnej ani szybkiej poprawy stanu praworządności. W 2024 r. żaden z wyroków wydanych w ostatnich latach przez TSUE i ETPCz

w sprawach dotyczących kryzysu praworządności w Polsce nie został wykonany przez rząd w aspekcie generalnym, tj. poprzez wyeliminowanie problemu systemowego za pomocą zmian ustawodawczych.

Wypełnienie tych fundamentalnych zobowiązań wciąż utrudnia możliwość użycia weta, gdyż prezydent Andrzej Duda, a obecnie Karol Nawrocki, sprzeciwiają się wprowadzeniu reform przywracających praworządność. Co więcej, prezydent prowadzi politykę nominacji sędziów wybranych przez KRS, której legitymizację podważyły wyroki europejskich trybunałów.

Polityka obecnego rządu obejmująca wolny proces decyzyjny i legislacyjny oraz brak konsekwencji w niektórych kwestiach – tworzona przez różnorodną koalicję, również stanowi wyzwanie dla realizacji przez Polskę zobowiązań międzynarodowych w wymiarze unijnym. Ponadto planowane przez rząd reformy wymiaru sprawiedliwości także stwarzają potencjalne ryzyko naruszenia dla respektowania zobowiązań międzynarodowych przez Polskę.

Komisja Wenecka w opiniach wydanych w październiku i grudniu 2024 r. uznała za niezgodne z prawem unijnym liczne elementy projektów ustaw rządowych dotyczących reformy Krajowej Rady Sądownictwa i Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany prawne przeprowadzone przez rząd w latach 2024–2025, dotyczące praw migrantów oraz osób ubiegających się o azyl w Polsce, również – według polskich organizacji praw człowieka i środowisk prawniczych – naruszają *acquis communautaire* i mogą doprowadzić do niekorzystnych dla Polski orzeczeń sądów europejskich.

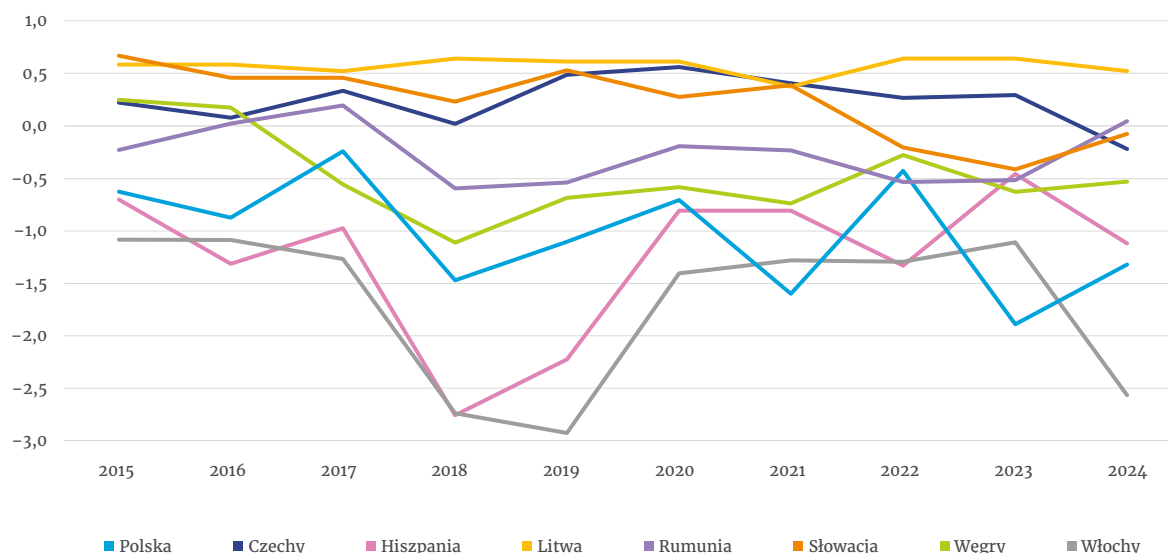
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Wymiar 1. Unijny

W 2024 r. Polska – po Włoszech – wypadła najgorzej spośród wszystkich badanych krajów w wymiarze unijnym, osiągając wynik $-1,32$. Z drugiej strony jednak można mówić o pewnej poprawie sytuacji w porównaniu z 2023 r.

Litwa jest krajem, który uzyskuje najlepsze oceny w wymiarze unijnym (jeden kraj z wyłącznie dodatnim wynikiem każdego roku). Natomiast Węgry i Hiszpania, obok Polski i Włoch, są krajami, które otrzymują negatywne oceny. W przypadku Rumunii należy poczekać z oceną, czy poprawa w 2024 r. ma charakter stały, tak samo, jeśli chodzi o pogorszenie wyniku Czech, którego wyniki dotychczas były zbliżone do wskaźników Litwy.

WYKRES 1. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze unijnym



Źródło: opracowanie własne

TABELA 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze unijnym

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,64	-0,88	-0,25	-1,47	-1,10	-0,71	-1,59	-0,44	-1,88	-1,32
Czechy	0,22	0,08	0,33	0,02	0,48	0,55	0,40	0,26	0,29	-0,21
Hiszpania	-0,71	-1,32	-0,98	-2,75	-2,22	-0,82	-0,82	-1,34	-0,47	-1,13
Litwa	0,58	0,58	0,52	0,63	0,60	0,60	0,39	0,63	0,63	0,52
Rumunia	-0,23	0,01	0,18	-0,58	-0,53	-0,19	-0,23	-0,52	-0,51	0,04
Słowacja	0,66	0,45	0,45	0,23	0,52	0,27	0,38	-0,20	-0,40	-0,07
Węgry	0,24	0,16	-0,56	-1,10	-0,68	-0,58	-0,73	-0,28	-0,63	-0,53
Włochy	-1,10	-1,10	-1,28	-2,73	-2,92	-1,42	-1,29	-1,31	-1,12	-2,56

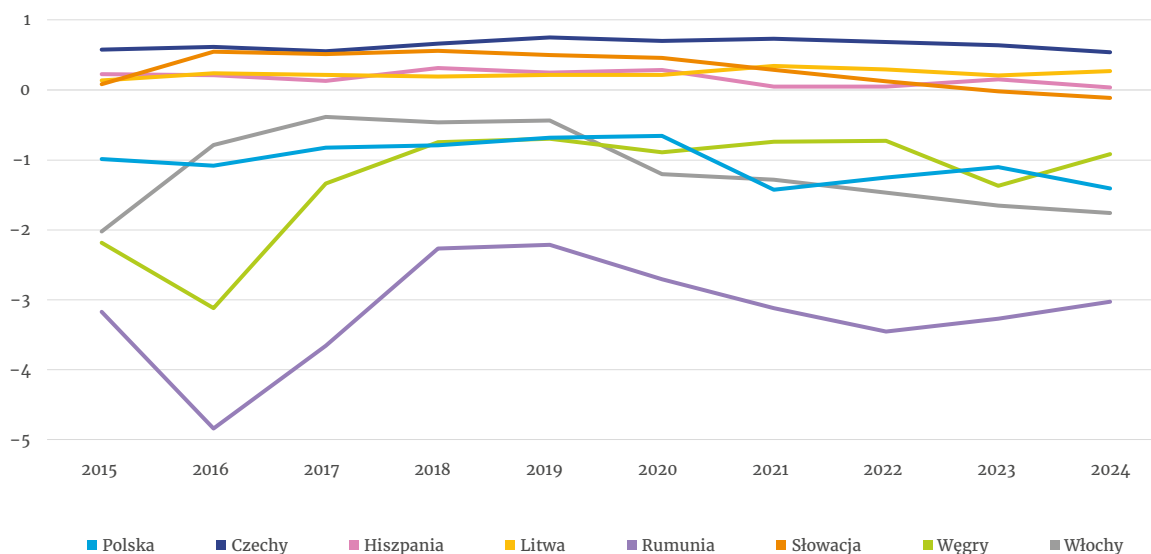
Źródło: opracowanie własne

Wymiar 2. Europejski Trybunał Praw Człowieka

W przypadku wymiaru ETPCz wyraźnie najgorszy wynik uzyskała Rumunia (-3,04), a następnie Włochy. Polska zajęła trzecie miejsce od końca, osiągając wynik niewiele lepszy od Włoch.

W przypadku Rumunii wskaźnik ten należy tłumaczyć strukturalnymi, wielowymiarowymi i długotrwałymi deficytami wymiaru sprawiedliwości, które sprawiają, że obywatele tego kraju zmuszeni do wnoszenia skarg przeciwko państwu przed ETPCz.

WYKRES 2. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze Europejski Trybunał Praw Człowieka



Źródło: opracowanie własne

TABELA 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze Europejski Trybunał Praw Człowieka

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-1,00	-1,09	-0,84	-0,81	-0,70	-0,68	-1,41	-1,25	-1,10	-1,40
Czechy	0,59	0,62	0,57	0,66	0,73	0,69	0,72	0,68	0,64	0,55
Hiszpania	0,21	0,20	0,13	0,29	0,24	0,27	0,06	0,06	0,15	0,05
Litwa	0,15	0,24	0,21	0,20	0,22	0,21	0,32	0,28	0,21	0,26
Rumunia	-3,19	-4,84	-3,67	-2,29	-2,24	-2,73	-3,13	-3,47	-3,28	-3,04
Słowacja	0,09	0,53	0,50	0,54	0,48	0,44	0,28	0,13	-0,01	-0,10
Węgry	-2,19	-3,11	-1,35	-0,77	-0,72	-0,91	-0,76	-0,75	-1,38	-0,93
Włochy	-2,01	-0,80	-0,41	-0,48	-0,46	-1,21	-1,29	-1,47	-1,65	-1,75

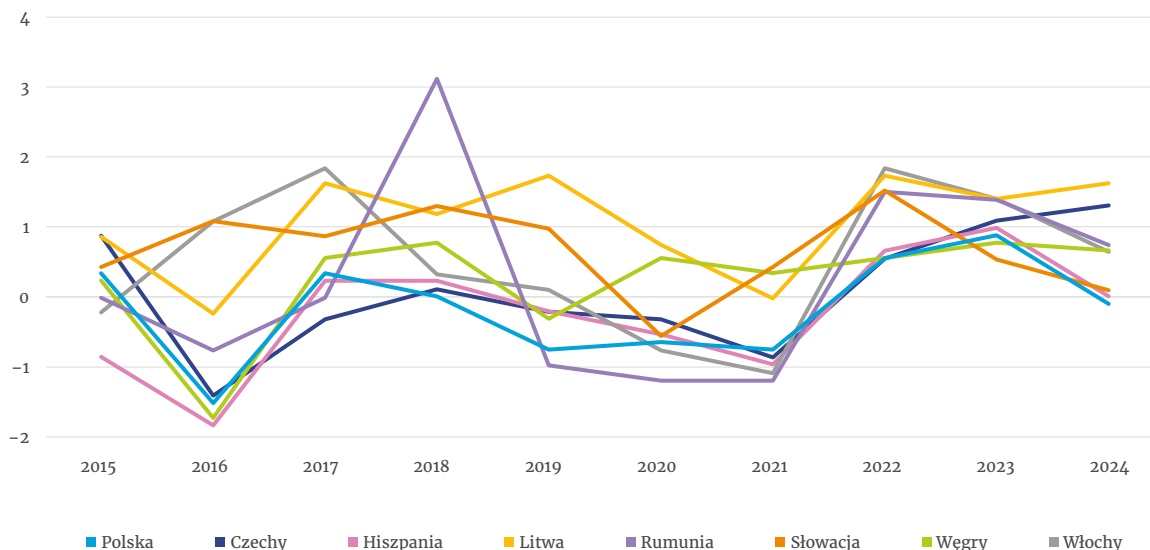
Źródło: opracowanie własne

Wymiar 3. Naruszenie prawa wspólnotowego

W wymiarze naruszania prawa wspólnotowego wyniki badanych krajów są zdecydowanie lepsze w porównaniu z poprzednimi wymiarami.

Nastąpiła także zdecydowana poprawa wskaźników od 2008 r. Wówczas we wszystkich krajach były one ujemne, natomiast obecnie są dodatnie, z wyjątkiem Polski, która w tym wymiarze uzyskała najgorszy wynik, niewiele różniący się od wyników Hiszpanii i Słowacji.

WYKRES 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze naruszenie prawa wspólnotowego



Źródło: opracowanie własne

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze naruszenie prawa wspólnotowego

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	0,32	-1,49	0,32	0,00	-0,75	-0,64	-0,75	0,53	0,85	-0,11
Czechy	0,85	-1,39	-0,32	0,11	-0,21	-0,32	-0,85	0,53	1,07	1,28
Hiszpania	-0,85	-1,81	0,21	0,21	-0,21	-0,53	-0,96	0,64	0,96	0,00
Litwa	0,85	-0,21	1,60	1,17	1,71	0,75	0,00	1,71	1,39	1,60
Rumunia	0,00	-0,75	0,00	3,09	-0,96	-1,17	-1,17	1,49	1,39	0,75
Słowacja	0,43	1,07	0,85	1,28	0,96	-0,53	0,43	1,49	0,53	0,11
Węgry	0,21	-1,71	0,53	0,75	-0,32	0,53	0,32	0,53	0,75	0,64
Włochy	-0,21	1,07	1,81	0,32	0,11	-0,75	-1,07	1,81	1,39	0,64

Źródło: opracowanie własne

Podsumowanie

Nawet w przypadku statystycznych danych ilościowych widać, że Polska, Włochy i Rumunia pod względem stopnia przestrzegania zobowiązań międzynarodowych wobec UE różnią się zdecydowanie od Czech i Litwy. Pomiędzy tymi krajami znajdują się Słowacja, Hiszpania i Węgry.

Wartość indeksu w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w UE wyniosła dla Polski w 2024 r. $-1,11$. Gorszy wynik uzyskały jedynie Włochy ($-1,60$), a bardzo zbliżony do polskiego – Rumunia.

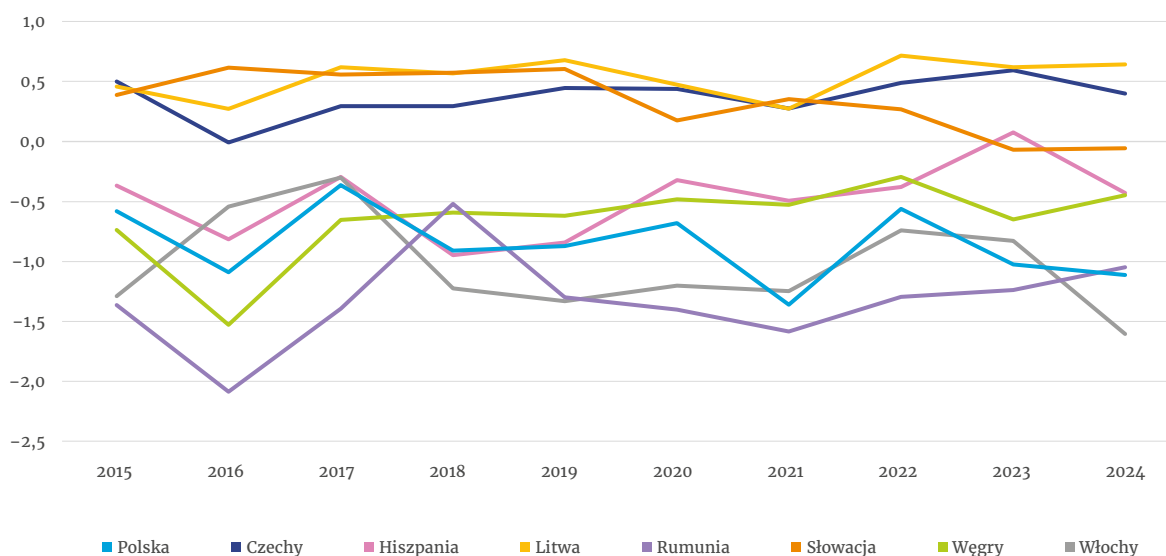
Z drugiej strony należy dostrzec, że w ostatnich latach w regionie Europy Środkowej występuje negatywny trend, przejawiający się pogorszeniem wskaźników względem 2015 r. W roku tym, gdy PiS doszedł do władzy, wskaźnik dla Polski wynosił $-0,59$.

Ten scenariusz braku poprawy sytuacji lub jej pogorszenia będzie oznaczał w perspektywie średnioterminowej powrót do stanu

z pierwszych lat po akcesji krajów regionu do UE. Wówczas problemy z respektowaniem zobowiązań wynikających z członkostwa w UE były znacznie poważniejsze niż obecnie, jednak stanowiły także pochodną adaptacji krajów Grupy Wyszehradzkiej i Rumunii do nowego porządku prawnego.

Regres Europy Środkowej pokazuje podobieństwo sytuacji w tych państwach do krajów Europy Południowej objętych badaniem Indeksu, czyli Włoch i Hiszpanii. W przypadku obu tych krajów, w latach 2008–2024, można dostrzec podobną sinusoidę jak w Europie Środkowej, choć Hiszpania przystąpiła do UE znacznie wcześniej, a Włochy były jednym z jej państw założycielskich. Przypadek Włoch, a w mniejszym stopniu Hiszpanii, pokazuje, że problemy z respektowaniem zobowiązań międzynarodowych wynikają z uwarunkowań kulturowych, społecznych, ekonomicznych i politycznych, które utrudniają budowę państwa prawa.

WYKRES 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych



Źródło: opracowanie własne

TABELA 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	-0,59	-1,09	-0,37	-0,91	-0,87	-0,69	-1,35	-0,57	-1,02	-1,11
Czechy	0,49	0,00	0,29	0,29	0,44	0,43	0,27	0,48	0,58	0,39
Hiszpania	-0,37	-0,81	-0,30	-0,94	-0,84	-0,33	-0,50	-0,38	0,07	-0,43
Litwa	0,46	0,28	0,61	0,56	0,67	0,48	0,28	0,71	0,61	0,63
Rumunia	-1,37	-2,08	-1,39	-0,53	-1,30	-1,40	-1,58	-1,30	-1,24	-1,05
Słowacja	0,38	0,61	0,55	0,56	0,59	0,18	0,35	0,27	-0,06	-0,05
Węgry	-0,74	-1,52	-0,66	-0,60	-0,62	-0,49	-0,53	-0,31	-0,66	-0,46
Włochy	-1,29	-0,55	-0,31	-1,22	-1,33	-1,20	-1,25	-0,75	-0,83	-1,60

Źródło: opracowanie własne

Nota metodyczna

I. Praworządność

- W związku z brakiem danych dla Litwy i Słowacji w okresie od 2012 r. do 2020 r. indeks WEP nie został obliczony

II. Swoboda działalności gospodarczej

- W związku z brakiem danych w latach 2015–2021 dla Rumunii wskaźnika „Koszt energii elektrycznej dla klientów biznesowych” przyjęto średnią dla pozostałych krajów
- W związku z brakiem danych w 2008 r. dla Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Włoch wskaźnika „Koszt energii elektrycznej dla klientów biznesowych” przyjęto średnią dla pozostałych krajów
- W związku z brakiem danych w 2008 r. dla Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Włoch wskaźnika „Subsydia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (proc. PKB)” przyjęto średnią dla pozostałych krajów
- W związku z brakiem danych w 2008 r. dla Hiszpanii, Litwy i Włoch wskaźnika „Koncentracja sektora bankowego” przyjęto średnią dla pozostałych krajów
- W związku z brakiem danych w 2008 r. dla Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Włoch wskaźnika „Subsydia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych” przyjęto średnią dla pozostałych krajów
- W związku z brakiem danych w 2008 r. dla Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Włoch wskaźnika „Infrastruktura podstawowa (World Competitiveness Yearbook)” przyjęto średnią dla pozostałych krajów
- W związku z brakiem danych w 2008 r. dla Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Włoch wskaźnika „Infrastruktura naukowa (World Competitiveness Yearbook)” przyjęto średnią dla pozostałych krajów
- W związku z brakiem danych w 2008 r. dla Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Włoch wskaźnika „Infrastruktura edukacyjna (World Competitiveness Yearbook)” przyjęto średnią dla pozostałych krajów

III. Wiarygodność finansów publicznych

- W związku z brakiem danych w latach 2008–2013 dla Rumunii wskaźnika „ASW 5Y – asset swap spread” przyjęto średnią dla pozostałych krajów

IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

- Brak wyjątków

V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Wypadki śmiertelne w pracy” przyjęto w latach 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Wypadki w pracy skutkujące absencją dłuższą niż 4 dni” przyjęto w latach 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Wypadki w pracy z absencją dłuższą niż 4 dni” przyjęto w latach 2022 i 2023 dane z roku 2021
- W związku z brakiem danych w latach 2022 i 2024 dla Słowacji wskaźnika „Niepewne zatrudnienie” przyjęto wartość odpowiednio z lat 2021 oraz 2023
- W związku z brakiem danych w 2024 r. dla Litwy i Słowacji wskaźnika „Ryzyko ubóstwa wśród pracujących” przyjęto wartość z roku 2023
- W związku z brakiem danych w 2024 r. dla Litwy i Słowacji wskaźnika „Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa wśród kobiet” przyjęto wartość z roku 2023
- W związku z brakiem danych w 2024 r. dla Litwy i Słowacji wskaźnika „Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa wśród mężczyzn” przyjęto wartość z roku 2023

VI. Jakość usług publicznych

- W związku z realizacją badań PISA w cyklu 3-letnim, w latach, kiedy nie były realizowane badania kompetencji uczniów przyjmowano wartości z ostatniej zakończonej edycji
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Odsetek uczniów uczących się języka angielskiego lub niemieckiego” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Odsetek wydatków publicznych na edukację w PKB” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023

- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Oczekiwana długość życia w zdrowiu dla 65-letnich mężczyzn” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Odsetek wydatków publicznych na służbę zdrowia w PKB” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023
- W związku z brakiem danych dla Polski, Czech, Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Słowacji wskaźnika „Liczba umyślnych zabójstw na 100 000 mieszkańców” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Liczba przestępstw o charakterze seksualnym na 100 000 mieszkańców” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Udział wydatków na zbrojenie w PKB” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023
- W związku z publikacją E-Government Development Index w cyklu 2-letnim, w latach, kiedy nie były publikowane dane przyjmowano wartości z najbardziej aktualnej edycji
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Ataki na systemy komputerowe na 100 000 mieszkańców” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023

VII. Klimat i środowisko

- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Przedwczesne zgony na milion mieszkańców” przyjęto w roku 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Emisje zanieczyszczeń powietrza” przyjęto w roku 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Ilość odpadów komunalnych wytworzonych na mieszkańca” przyjęto w roku 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Całkowita ilość odpadów na osobę” przyjęto w roku 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Oczyszczone ścieki ogółem na mieszkańca” przyjęto w roku 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Pobór wody w m³ na osobę” przyjęto w roku 2023 i 2024 dane z roku 2022
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Ludność korzystająca z oczyszczalni ścieków” przyjęto w roku 2022, 2023 i 2024 dane z roku 2021
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Produktywność energetyczna – euro za kilogram ekwiwalentu ropy naftowej” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023

- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Produktywność zasobów – EUR za kilogram” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Udział energii ze źródeł odnawialnych” przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023

VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

- Brak wyjątków



Wstęp	1
Wprowadzenie	3
Jak powstał Indeks – metodyka	5
Obszar I. Praworządność	7
Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej	9
Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych	11
Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego	13
Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy	15
Obszar VI. Jakość usług publicznych	17
Obszar VII. Klimat i środowisko	19
Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	21
Nota metodyczna	23

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych latach – wyniki badania jakościowego¹¹

Podsumowanie	25
Rekomendacje	27
Bibliografia	29
Biogramy autorów	31
Komentarz ekspertów	33

¹¹ Rozdział został przygotowany przez Zespół EKF Research w składzie: dr Marta Penczar, Monika Liszewska, Zuzanna Żabicka.

Metodyka badania jakościowego

Celem badania jakościowego jest identyfikacja potencjalnych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w perspektywie najbliższych trzech lat. Badanie przeprowadzone zostało w podziale na osiem obszarów odpowiadających obszarom wchodzącym w skład Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski.

Badanie przeprowadzono z wykorzystaniem zmodyfikowanej delfickiej metody ekspertyzy grupowej. Do grona ekspertów zaproszono przedstawicieli: społeczności akademickiej, organów administracji publicznej, instytucji pozarządowych, finansowych, firm konsultingowych i organizacji zrzeszających przedsiębiorców. Eksperci podzielili się wiedzą i doświadczeniem *pro publico bono* (dla dobra publicznego, dla dobra ogółu przyp. red.), wyrażając wyłącznie własne poglądy, a nie instytucji, w których działają.

Badanie składało się z dwóch etapów:

- I etap: 22 kwietnia 2025 r. – 27 maja 2025 r.,
- II etap: 28 maja 2025 r. – 31 sierpnia 2025 r.

W pierwszym etapie eksperci wskazali trzy najważniejsze zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w poszczególnych obszarach Indeksu.

Wskazane czynniki pogrupowano w homogeniczne klasy. Agregacja zagrożeń umożliwiła opracowanie listy najważniejszych zagrożeń w poszczególnych obszarach.

TABELA 1. Liczba zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski po przeprowadzonym grupowaniu

Lp.	Obszar indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski	Liczba zidentyfikowanych zagrożeń
1.	Praworządność	9
2.	Swoboda działalności gospodarczej	10
3.	Wiarygodność finansów publicznych	11
4.	Stabilność pieniądza i systemu finansowego	10
5.	Ochrona i bezpieczeństwo pracy	11
6.	Jakość usług publicznych	10
7.	Klimat i środowisko	12
8.	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych	9

Źródło: badanie OEES 2025

W drugim etapie eksperci oceniali znaczenie i wagę pogrupowanych i zagregowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski oraz prawdopodobieństwo ich urzeczywistnienia się.

Każdy z ekspertów miał do dyspozycji 100 punktów do podziału pomiędzy zagrożenia pod względem ich ważności. Im większa liczba przyznanych punktów, tym większe znaczenie danego zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych trzech latach. Dodatkowo uczestnicy badania nadawali swoją subiektywną ocenę prawdopodobieństwa zaistnienia każdego zagrożenia (od 0 do 100 proc.). Otrzymane wyniki zostały uśrednione dla każdego z ośmiu analizowanych obszarów, umożliwiając opracowanie mapy zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski. Graficzne przedstawienie zagregowanych opinii polega na umieszczeniu na wykresie kół, gdzie średnie prawdopodobieństwo wskazane jest na osi odciętych, uśredniona zaś waga zagrożenia na osi rzędnych. Natomiast średnica kół stanowi średnią z iloczynów wartości: prawdopodobieństwa i wagi. Im większa zatem średnica koła, tym większe łączne znaczenie danego zagrożenia.

Jako uzupełnienie do mapy zagrożeń podano odsetek ekspertów wskazujących na dany czynnik.

Najpoważniejsze czynniki zagrożenia

Praworządność

Pierwszy etap badania jakościowego umożliwił wyodrębnienie 9 zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze **Praworządność**.

Ekspertcy zidentyfikowali przede wszystkim zagrożenia związane z **niskim poziomem ochrony sądowej** wynikającym z długotrwałych procesów sądowych. Przewlekłość postępowań sądowych jest konsekwencją niewydolności systemu sprawiedliwości i prowadzi do sytuacji, w której ochrona sądowa może mieć charakter iluzoryczny. W opinii ekspertów dotyczy to przede wszystkim procesów prowadzonych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Wskazywano także na **niepewność w sprawach stanu prawa i trwałości wyroków sądowych** związaną z ciągnącym się kryzysem w relacjach wzajemnych między konstytucyjnymi organami władzy publicznej. W tym kontekście w szczególności wskazywano na zagrożenia wynikające z nierozstrzygniętego statusu tzw. neo-sędziów stwarzającego ryzyko utrzymania wydanych orzeczeń.

Istotna część ekspertów zwracała ponadto uwagę na zagrożenia wynikające z **utruty konstytucyjnej tożsamości części organów państwa decydujących dla praworządności**. Mowa tu przede wszystkim o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz Trybunale Konstytucyjnym.

Wśród innych zagrożeń zidentyfikowanych podczas pierwszego etapu badania znalazły się:

- brak pewności co do ciągłości obowiązywania norm prawnych,
- brak długookresowej strategii gospodarczej kraju,
- zbyt duży udział posłów i senatorów w rządzie prowadzący do zacierania granic między

- władzę ustawodawczą a wykonawczą, co osłabia ich wzajemną niezależność,
- nietransparentny wybór członków zarządów i rad nadzorczych w spółkach skarbu państwa i spółkach od nich zależnych,
 - niemożność uchwalenia ustaw w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości przywracających w pełni zasady państwa prawnego wobec blokady ze strony Prezydenta RP,
 - nieuregulowany status Prokuratury Generalnej, pogłębiający chaos w całym sektorze wymiaru sprawiedliwości.

Listę zidentyfikowanych zagrożeń wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 2.

W perspektywie najbliższych trzech lat najistotniejszym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Praworządność jest niepewność w sprawach stanu prawa i trwałości wyroków sądowych związana z ciągnącym się kryzysem w relacjach wzajemnych między konstytucyjnymi organami władzy publicznej. Eksperci przypisali temu czynnikowi najwyższą wagę na średnim poziomie 20,7 pkt, a także

ponadprzeciętny poziom prawdopodobieństwa materializacji tego ryzyka (70 proc. przy średniej 61,6 proc.).

Istotnym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Praworządność jest ponadto niski poziom ochrony sądowej – długotrwałe procesy sądowe świadczą o iluzorycznej ochronie sądowej. Eksperci ocenili wagę tego zagrożenia na 18,6 pkt. przy 62 proc. prawdopodobieństwie wystąpienia.

Ponadto wśród czynników o ponadprzeciętnej wadze oraz ponadprzeciętnym prawdopodobieństwie materializacji znalazły się:

- utrata konstytucyjnej tożsamości części organów państwa decydujących dla praworządności (Krajowa Rada Sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny) (waga 15 pkt. oraz prawdopodobieństwo 69 proc.),
- blokada ze strony Prezydenta RP uniemożliwiająca uchwalenia ustaw w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości przywracających w pełni zasady państwa prawnego (waga 14,3 pkt., prawdopodobieństwo 80 proc.).

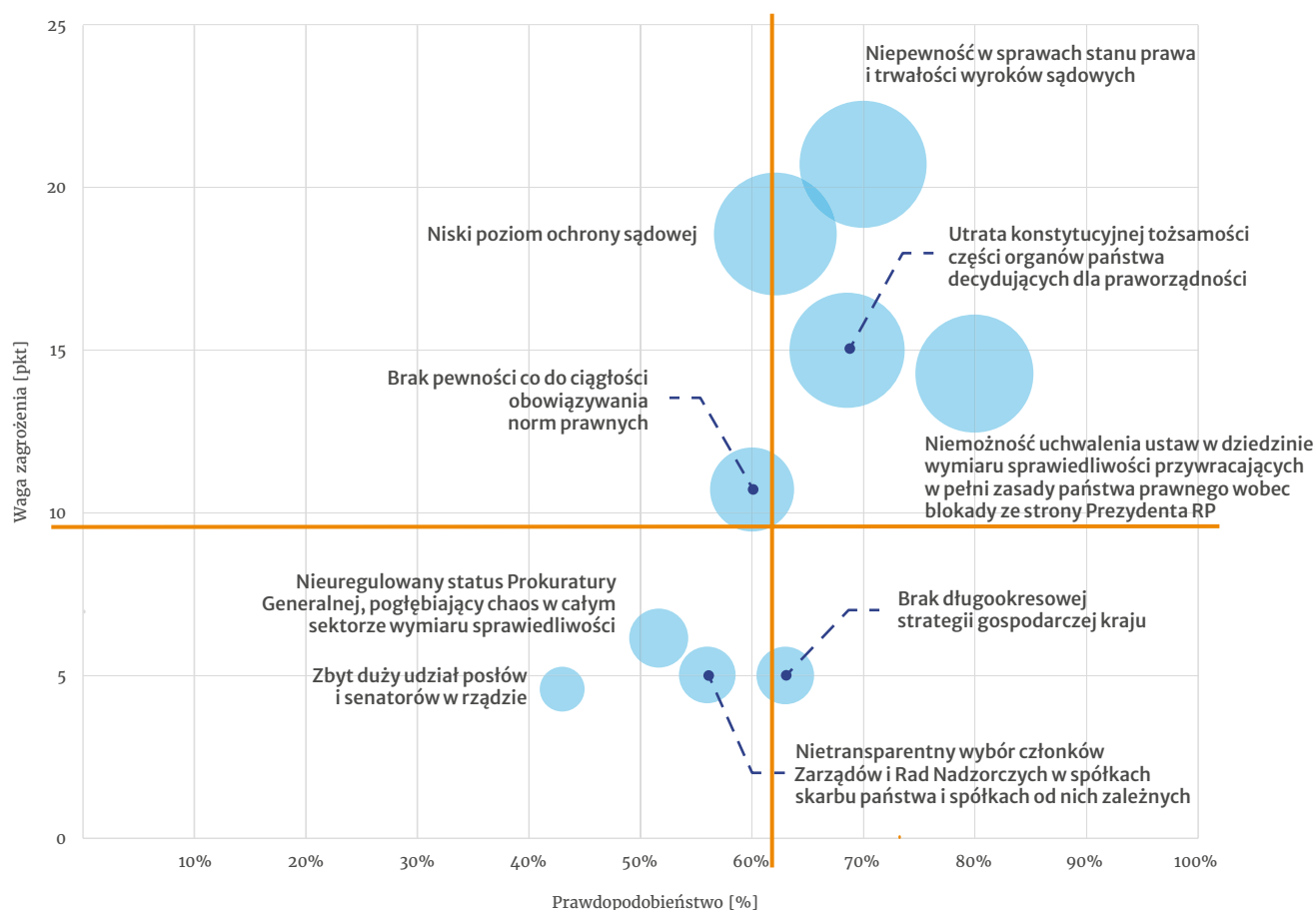
TABELA 2. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Praworządność

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Brak pewności co do ciągłości obowiązywania norm prawnych	86
2.	Niski poziom ochrony sądowej – długotrwałe procesy sądowe świadczą o iluzorycznej ochronie sądowej	100
3.	Niepewność w sprawach stanu prawa i trwałości wyroków sądowych związana z ciągnącym się kryzysem w relacjach wzajemnych między konstytucyjnymi organami władzy publicznej	100
4.	Brak długookresowej strategii gospodarczej kraju	57
5.	Zbyt duży udział posłów i senatorów w rządzie prowadzący do zacierania granic między władzą ustawodawczą a wykonawczą, co osłabia ich wzajemną niezależność	71
6.	Nietransparentny wybór członków zarządów i rad nadzorczych w spółkach skarbu państwa i spółkach od nich zależnych	71
7.	Niemożność uchwalenia ustaw w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości przywracających w pełni zasady państwa prawnego wobec blokady ze strony Prezydenta RP	86
8.	Utrata konstytucyjnej tożsamości części organów państwa decydujących dla praworządności (Krajowa Rada Sądownictwa; Trybunał Konstytucyjny)	100
9.	Nieuregulowany status Prokuratury Generalnej, pogłębiający chaos w całym sektorze wymiaru sprawiedliwości	86

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy w drugim etapie badania przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

Źródło: badanie OEEŚ 2025

SCHEMAT 1. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Praworządność w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wag i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEES 2025

Analizując zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Praworządności zwrócić należy uwagę również na ryzyko związane z niepewnością wobec jakości norm prawnych obowiązujących w Polsce i ich ciągłości obowiązywania. Waga tego czynnika oceniona została na średnim poziomie 10,7 pkt., a pod względem prawdopodobieństwa wystąpienia czynnik ten uplasował się na poziomie nieznacznie poniżej średniej (60 proc.).

Swoboda działalności gospodarczej

W obszarze **Swoboda działalności gospodarczej** eksperci wyodrębnili 10 zagrożeń.

Wśród zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Swoboda działalności gospodarczej zidentyfikowano przede wszystkim zagrożenia związane z otoczeniem regulacyjnym. Wskazywano na **niestabilność w zakresie prawno-administracyjnego otoczenia przedsiębiorstw**, w szczególności na niestabilność przepisów prawnych, ich nadmierną złożoność i wynikającą z tego przewlekłość rozstrzygania sporów.

Dodatkowo eksperci podkreślali również zagrożenie związane z **niesprawnym systemem wymiaru sprawiedliwości**, przekładającym się na brak realnej ochrony własności prywatnej i zawartych kontraktów. Wskazywali także, że prowadzi to m.in. do destabilizacji pewności prawa.

Zidentyfikowano także następujące zagrożenia:

- narastające, nadmierne obciążenie biurokratyczne zmniejszające konkurencyjność podmiotów gospodarczych,
- niedostosowanie rozwiązań systemowych do potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców połączone z niedostateczną ochroną podmiotów gospodarczych przed nieuczciwą konkurencją,
- nieefektywność systemu podatkowego – utrzymanie reguł tzw. Polskiego Ładu,
- brak stabilności i przewidywalności sytuacji geopolitycznej,
- zbyt duży udział państwa w gospodarce i jego upolitycznienie,
- rosnące koszty prowadzenia działalności gospodarczej,
- trudności ze znalezieniem wykwalifikowanej kadry prowadzące do opóźnień w realizacji projektów, utraty kontraktów i w konsekwencji do ograniczania działalności,
- brak wizji rozwoju gospodarczego i roli przedsiębiorstw, w tym rozwoju ze wskazaniem narzędzi (podatkowych i pozapodatkowych).

TABELA 3. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Swoboda działalności gospodarczej

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Narastające, nadmierne obciążenie biurokratyczne zmniejszające konkurencyjność podmiotów gospodarczych	92
2.	Niedostosowania rozwiązań systemowych do potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców połączone z niedostateczną ochroną podmiotów gospodarczych przed nieuczciwą konkurencją	83
3.	Niestabilność w zakresie prawno-administracyjnego otoczenia przedsiębiorstw (niestabilność przepisów prawnych, nadmierna złożoność i przez to przewlekłość rozstrzygania sporów)	100
4.	Niesprawny system wymiaru sprawiedliwości przekładający się na brak realnej ochrony własności prywatnej i zawartych kontraktów	100
5.	Nieefektywny system podatkowy – utrzymanie reguł tzw. Polskiego Ładu	83
6.	Brak stabilności i przewidywalności sytuacji geopolitycznej	100
7.	Rosnące koszty prowadzenia działalności gospodarczej	92
8.	Trudności ze znalezieniem wykwalifikowanej kadry prowadzące do opóźnień w realizacji projektów, utraty kontraktów i w konsekwencji do ograniczania działalności	92
9.	Zbyt duży udział państwa w gospodarce i jego upolitycznienie	92
10.	Brak wizji rozwoju gospodarczego i roli przedsiębiorstw w tym rozwoju ze wskazaniem narzędzi (podatkowych i pozapodatkowych)	100

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy w drugim etapie badania przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt.

Źródło: badanie OEEŚ 2025

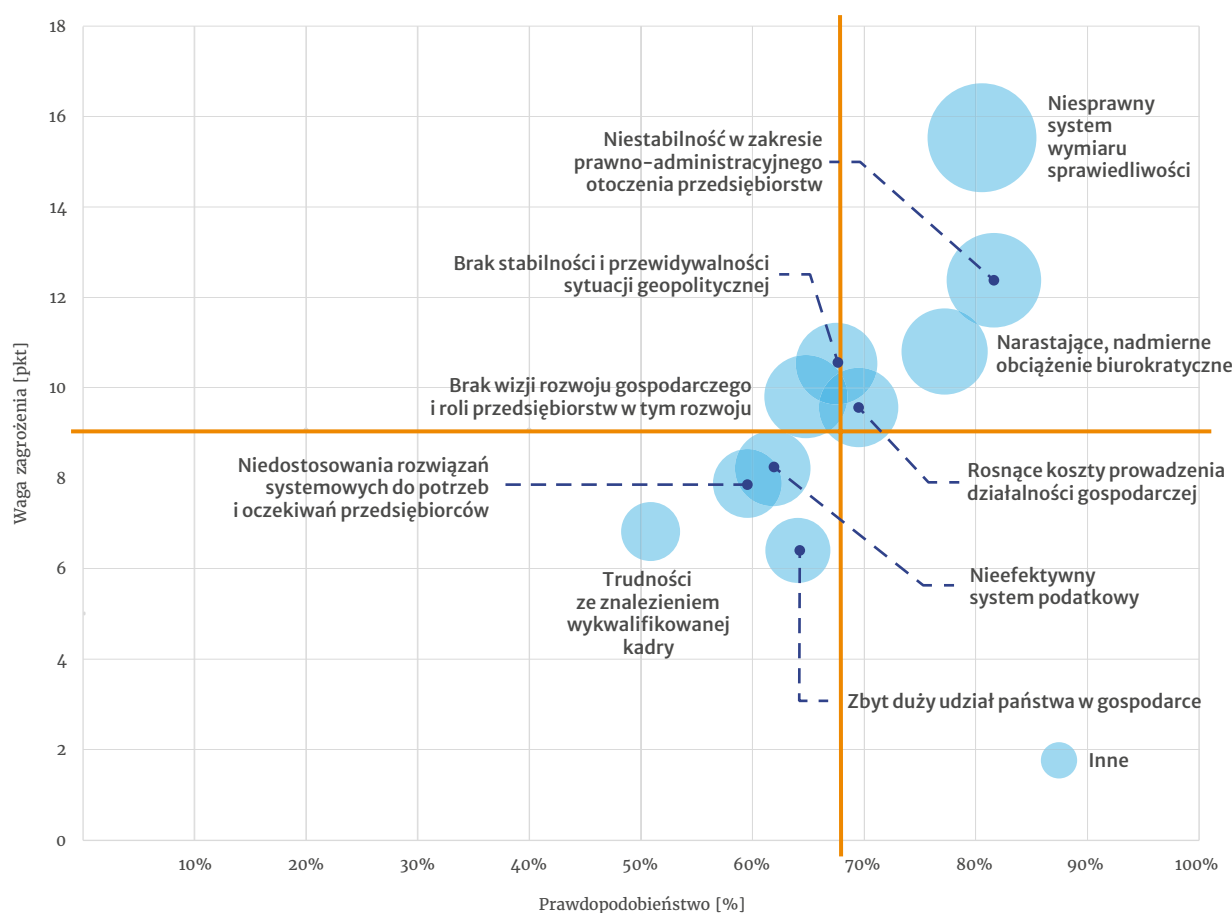
Listę zidentyfikowanych zagrożeń wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 3.

W opinii ekspertów najistotniejszym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Swoboda działalności gospodarczej, zarówno pod względem znaczenia, jak i prawdopodobieństwa wystąpienia, jest niesprawny system wymiaru sprawiedliwości przekładający się na brak realnej ochrony własności prywatnej i zawartych kontraktów. Średnia waga tego zagrożenia wyniosła 15,6 pkt przy prawdopodobieństwie materializacji na poziomie 81 proc.

Drugim pod względem znaczenia zagrożeniem w perspektywie najbliższych trzech lat będzie niestabilność w zakresie prawno-administracyjnego otoczenia przedsiębiorstw (niestabilność przepisów prawnych, nadmierna złożoność i przez to przewlekłość rozstrzygania sporów) – waga 12,4 pkt przy prawdopodobieństwie wystąpienia 82 proc.

Ponadto warto zwrócić uwagę na zagrożenie związane z narastającym, nadmiernym obciążeniem biurokratycznym zmniejszającym konkurencyjność podmiotów gospodarczych. Zagrożenie to charakteryzuje się nie tylko ponadprzeciętnym znaczeniem (10,8 pkt przy

SCHEMAT 2. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Swoboda działalności gospodarczej w perspektywie najbliższych trzech lat



* Linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczynu wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEŚ 2025

średniej 9,1 pkt), ale również trzecim pod względem wysokości prognozowanym prawdopodobieństwem materializacji (77 proc.).

Czwartym pod względem istotności zagrożeniem jest niestabilna i nieprzewidywalna sytuacja geopolityczna (waga 10,6 pkt, prawdopodobieństwo 68 proc.), związana z m. in. polityką handlową Donalda Trumpa zastosowaną wobec krajów UE i zakłóceniami w zakresie mechanizmów rynkowych.

Równie istotny jest brak wizji dalszego rozwoju gospodarczego i roli przedsiębiorstw, w tym rozwoju (waga 9,8 pkt, prawdopodobieństwo 65 proc.), z uwagi na pogłębiającą się niestabilność geopolityczną, wcześniej wspomnianą politykę handlową oraz konflikty militarne obejmujące sąsiadujące państwa.

Wśród zagrożeń o ponadprzeciętnej wadze oraz prawdopodobieństwie materializacji znalazły się także rosnące koszty prowadzenia działalności gospodarczej (9,6 pkt, prawdopodobieństwo 70 proc.).

Wiarygodność finansów publicznych

W obszarze Wiarygodność finansów publicznych wyodrębniono 11 zagrożeń.

Eksperci zidentyfikowali przede wszystkim czynniki związane z **brakiem spójności i przejrzystości finansów publicznych związanych z pozabudżetowymi mechanizmami finansowania wydatków**. W tym kontekście eksperci wskazywali m.in. na ryzyka związane z dużym udziałem wydatków pozabudżetowych realizowanych za pośrednictwem m.in. funduszy celowych, które nie podlegają regułom fiskalnym i obowiązkom sprawozdawczym, co skutkuje niespójnością statystyk dotyczących stanu finansów publicznych, a także ograniczeniem roli ustawy budżetowej i osłabieniem kontroli.

Eksperci podkreślali także zagrożenia wynikające z **braku długoterminowej polityki fiskalnej**. W opinii ekspertów przejawia się to z jednej strony obchodzeniem obowiązujących reguł fiskalnych, z uwagi na ich poziom skomplikowania i nieprecyzyjność, a z drugiej brakiem konsekwencji w realizowaniu polityki fiskalnej, co sprzyja unikaniu i uchylaniu się od opodatkowania.

Ponadto wskazywano na **nadmierny deficyt budżetowy, który według ekspertów** wynika zarówno z presji politycznej, jak i czynników związanych ze zmianami demograficznymi, transformacją energetyczną czy sytuacją geopolityczną skutkującą zwiększonymi wydatkami zbrojeniowymi.

Wśród zidentyfikowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Wiarygodność finansów publicznych znalazły się również:

- niska jakość i brak stabilności systemu podatkowego,
- wzrost wydatków sektora publicznego,
- wysoki poziom długu publicznego,
- wzrost kosztów obsługi długu,
- zbyt wolne tempo konsolidacji finansów publicznych,
- ograniczenie dochodów budżetowych,
- nieprawidłowości w gospodarowaniu zasobami publicznymi (wyłudzenia środków na szkodę interesu Skarbu Państwa, sprzeniewierzenia aktywów publicznych, nadużycia władzy publicznej i urzędniczej),
- brak wiarygodnego i efektywnego systemu ochrony zdrowia oraz systemu emerytalnego – w kontekście starzejącego się społeczeństwa.

Listę zidentyfikowanych zagrożeń w analizowanym obszarze wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 4.

TABELA 4. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Wiarygodność finansów publicznych

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Brak spójności i przejrzystości finansów publicznych związany z pozabudżetowymi mechanizmami finansowania wydatków	95
2.	Niska jakość i brak stabilności systemu podatkowego	90
3.	Wzrost wydatków sektora publicznego	95
4.	Wysoki poziom długu publicznego	90
5.	Nadmierny deficyt budżetowy	100
6.	Brak długoterminowej polityki fiskalnej	75
7.	Wzrost kosztów obsługi długu	95
8.	Zbyt wolne tempo konsolidacji finansów publicznych	85
9.	Ograniczenie dochodów budżetowych	70
10.	Nieprawidłowości w gospodarowaniu zasobami publicznymi (wyłudzenia środków na szkodę interesu Skarbu Państwa, sprzeniewierzenia aktywów publicznych, nadużycia władzy publicznej i urzędniczej)	80
11.	Brak wiarygodnego i efektywnego systemu ochrony zdrowia oraz systemu emerytalnego – w kontekście starzejącego się społeczeństwa	85

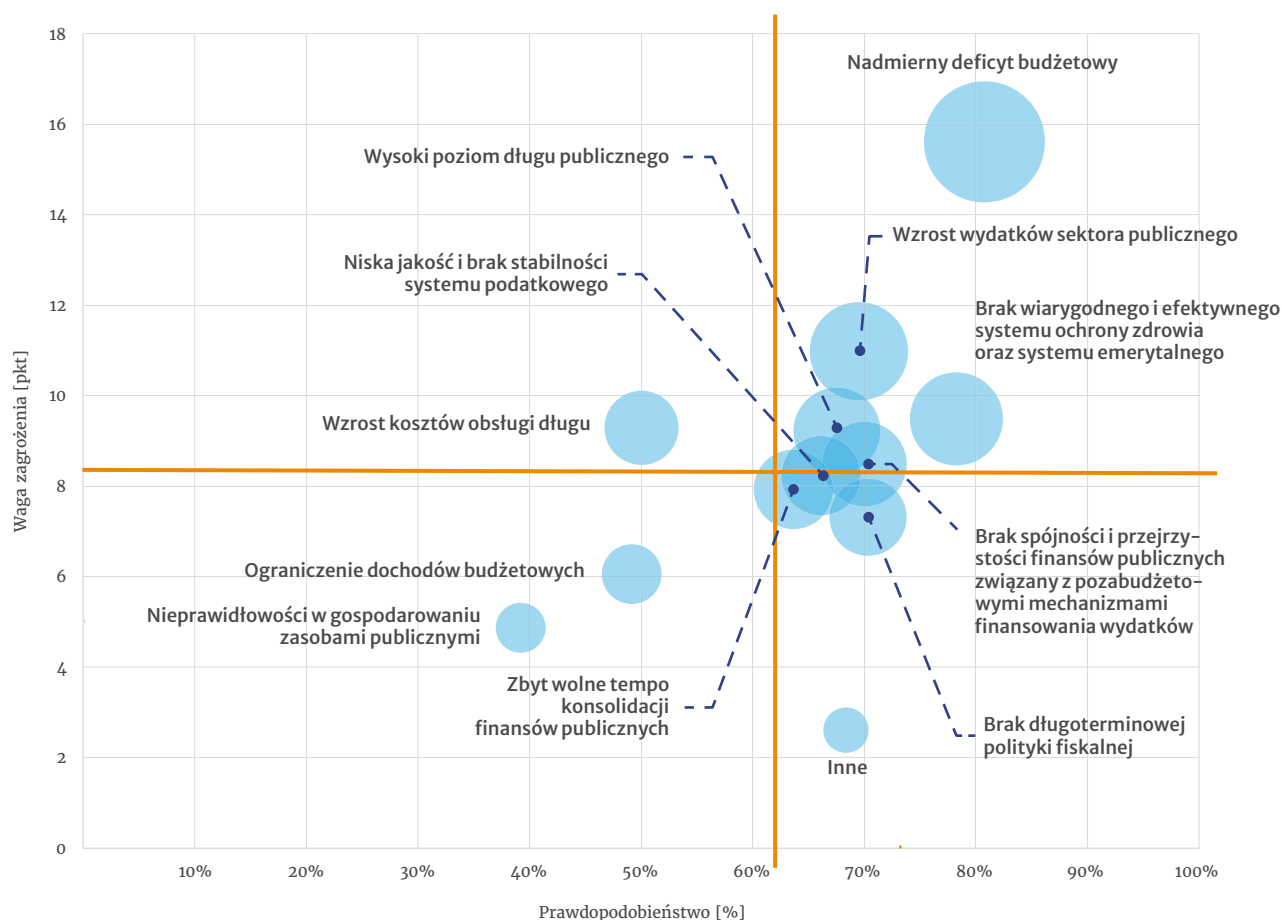
Źródło: badanie OEES 2025

W perspektywie najbliższych trzech lat istotne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Wiarygodność finansów publicznych będzie miał ponadto wysoki poziom długu publicznego (waga 9,2 pkt, prawdopodobieństwo 68 proc.), połączony ze wzrostem kosztu obsługi długu (waga 9,3 pkt, prawdopodobieństwo 50 proc.). Eksperti wskazywali również na brak spójności i przejrzystości finansów publicznych związany z pozabudżetowymi mechanizmami finansowania wydatków (waga 8,5 pkt, prawdopodobieństwo 70 proc.).

Kluczowym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Wiarygodność finansów publicznych w perspektywie najbliższych trzech lat jest utrzymujący się wysoki deficyt finansów publicznych. Czynniki ten został najwyższej oceniony przez ekspertów zarówno pod względem znaczenia (waga 15,6 pkt), jak i prawdopodobieństwa materializacji (81 proc.).

Kolejnymi pod względem znaczenia zagrożeniami są wzrost wydatków sektora publicznego z wagą 11 pkt i prawdopodobieństwem wystąpienia 70 proc. oraz brak wiarygodnego i efektywnego systemu ochrony zdrowia i systemu emerytalnego, w szczególności w kontekście starzejącego się społeczeństwa – ten czynnik uzyskał w badaniu średnią wagę 9,5 pkt i przy jednoczesnym prawdopodobieństwie wystąpienia 78 proc.

SCHEMAT 3. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Wiarygodność finansów publicznych w perspektywie najbliższych trzech lat



* Linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wag i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEES 2025

W perspektywie najbliższych trzech lat istotne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Wiarygodność finansów publicznych będzie miał ponadto wysoki poziom długu publicznego (waga 9,2 pkt, prawdopodobieństwo 68 proc.), połączony ze wzrostem kosztu obsługi długu (waga 9,3 pkt, prawdopodobieństwo 50 proc.). Ekspert wskazywali również na brak spójności i przejrzystości finansów publicznych związany z pozabudżetowymi mechanizmami finansowania wydatków (waga 8,5 pkt, prawdopodobieństwo 70 proc.).

Stabilność pieniądza i systemu finansowego

W obszarze Stabilności pieniądza i systemu finansowego zidentyfikowano 10 zagrożeń.

Ekspert wskazywali na zagrożenie związane ze **złym stanem finansów publicznych**. W tym kontekście wskazywano na niewystarczającą stabilizację finansów publicznych będącą z jednej strony efektem ekspansywnej polityki fiskalnej i ciągle rosnącego długu publicznego, a z drugiej wysokiej skali wydatków pozabudżetowych.

Bardzo istotne są także **wyzwania i ryzyka związane z aktualną sytuacją międzynarodową tj. ryzyko geopolityczne i ryzyko globalne**, które są efektem m.in. wspomnianej już wojny handlowej USA z UE, chaotycznej polityki gospodarczej Donalda Trumpa, przedłużającej się inwazji Rosji na Ukrainę i rosnącego napięcia między Chinami a Tajwanem.

Eksperti wskazywali ponadto na ryzyko związane z **brakiem wiarygodności i niezależności Narodowego Banku Polskiego**, wynikającego z oddziaływania czynników politycznych na politykę pieniężną NBP w obliczu zwiększającego się ryzyka globalnej recesji. Ponadto obawy ekspertów budzi też **nadmierny udział Skarbowych Papierów Wartościowych w bankach**, który jest złożonym problemem, napędzanym przez niski poziom inwestycji i niską akcję kredytową.

Wśród zagrożeń związanych bezpośrednio z sektorem bankowym wskazywano natomiast przede wszystkim **ryzyko prawne stosunków finansowych**, w tym przede wszystkim umów kredytów hipotecznych denominowanych w walutach obcych oraz kredytów opartych o wskaźnik WIBOR.

Wśród pozostałych zagrożeń zidentyfikowano:

- wysoki poziom inflacji,
- niski poziom edukacji finansowej klientów,
- ryzyko politycznej interwencji w biznes bankowy,
- niski poziom rozwoju rynku kapitałowego,
- niespójność polityki fiskalnej i monetarnej.

Listę zidentyfikowanych zagrożeń wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 5.

TABELA 5. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Wyzwania i ryzyka związane z aktualną sytuacją międzynarodową tj. ryzyko geopolityczne i ryzyko globalne	80
2.	Wysoki poziom inflacji	50
3.	Ryzyko prawne stosunków finansowych	60
4.	Zły stan finansów publicznych	100
5.	Brak wiarygodności i niezależności Narodowego Banku Polskiego	80
6.	Nadmierny udział Skarbowych Papierów Wartościowych w bankach	80
7.	Niski poziom edukacji finansowej klientów	40
8.	Ryzyko politycznej interwencji w biznes bankowy	50
9.	Niski poziom rozwoju rynku kapitałowego	50
10.	Niespójność polityki fiskalnej i monetarnej	70

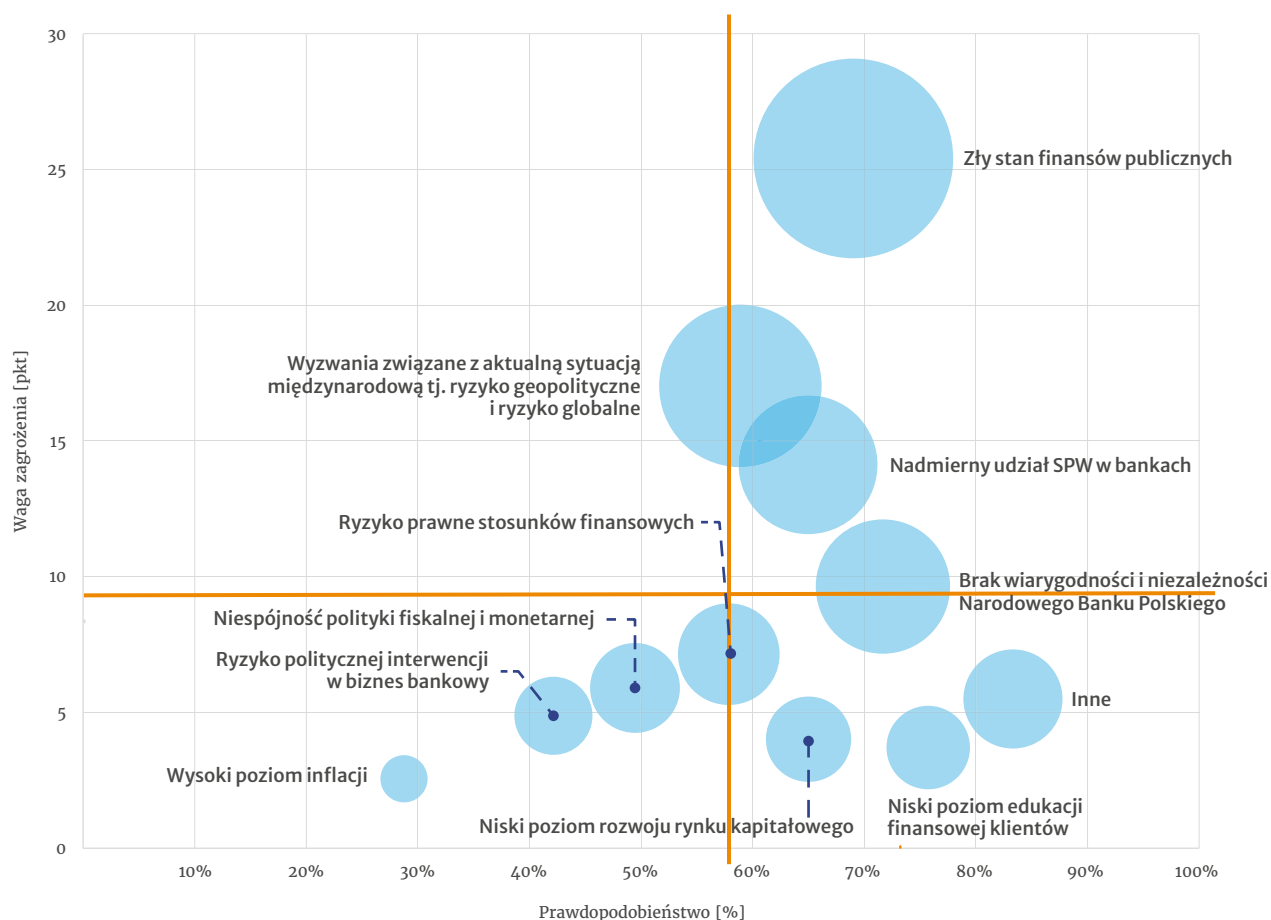
* dotyczy odsetka ekspertów, którzy w drugim etapie badania przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

Źródło: badanie OEES 2025

Kluczowe znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski w badanym obszarze będą miały zagrożenia wynikające ze złego stanu finansów publicznych. W opinii ekspertów jest to wskaźnik o najwyższej średniej wadze na poziomie 25,5 pkt. W tym kontekście podkreślić należy

również istotne ryzyko wynikające z wysokiego udziału banków w finansowaniu deficytu budżetowego. Jest to trzeci najważniejszy pod względem znaczenia czynnik, któremu eksperci przypisali wagę na poziomie 14,1 pkt.

SCHEMAT 4. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego w perspektywie najbliższych trzech lat



* Linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczynu wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEES 2025

Drugim pod względem znaczenia czynnikiem jest ryzyko geopolityczne i globalne związane z aktualną sytuacją międzynarodową (waga 17,0 pkt). Natomiast czynnikiem o najwyższym prognozowanym prawdopodobieństwie materializacji jest niski poziom edukacji finansowej klientów (76 proc.). Jednocześnie czynnik ten uzyskał drugą najniższą wagę punktową – eksperci przydzielili mu 3,7 pkt.

Oprócz wyżej wymienionych czynników, do zagrożeń o ponadprzeciętnej wadze oraz prawdopodobieństwie materializacji należy ponadto brak wiarygodności i niezależności NBP (waga 9,6 pkt, prawdopodobieństwo 72 proc.).

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

W obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy wyróżniono 11 zagrożeń.

Ekspertci dostrzegli ryzyko związane z **deficytem kadrowym i problemami przedsiębiorców z dostępem do kadry pracowniczej, narastające w warunkach dynamicznych zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa**. Wskazywali tu na ryzyko niedoborów kadrowych w niektórych branżach oraz brak wystarczających rozwiązań wspierających aktywność zawodową osób w wieku okołoemerytalnym.

Ekspertci zwracali także uwagę na zagrożenia związane z **strukturalnym niedopasowaniem systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy** poprzez brak uwzględniania kompetencji przyszłości i **relatywnie niskie zainteresowanie społeczeństwa edukacją ustawiczną**.

Ponadto wskazywano na **wolne tempo wdrażania nowych technologii przy jednoczesnym**

braku umiejętności ich wykorzystania, w połączeniu z **brakiem dostosowania rynku pracy do transformacji technologicznej i generatywnej AI**. Ekspertci podkreślali, że utrzymanie wzrostu gospodarczego wymaga wzrostu wydajności pracy dzięki postępowi technologicznemu polskich przedsiębiorstw. Warto w większym stopniu postrzegać sztuczną inteligencję i jej możliwości jako szansę dla rynku pracy, w tym rozwoju nowych umiejętności oraz wzrostu elastyczności na rynku pracy.

Często wskazywano także na ryzyko **nieadekwatnej polityki społecznej w kontekście wyzwań demograficznych (starzenia się społeczeństwa)** i prawdopodobieństwa niezapewnienia odpowiedniego zabezpieczenia obywatelom. Równie często wskazywany był **nieefektywny system emerytalny**.

Wśród zidentyfikowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy znalazły się również:

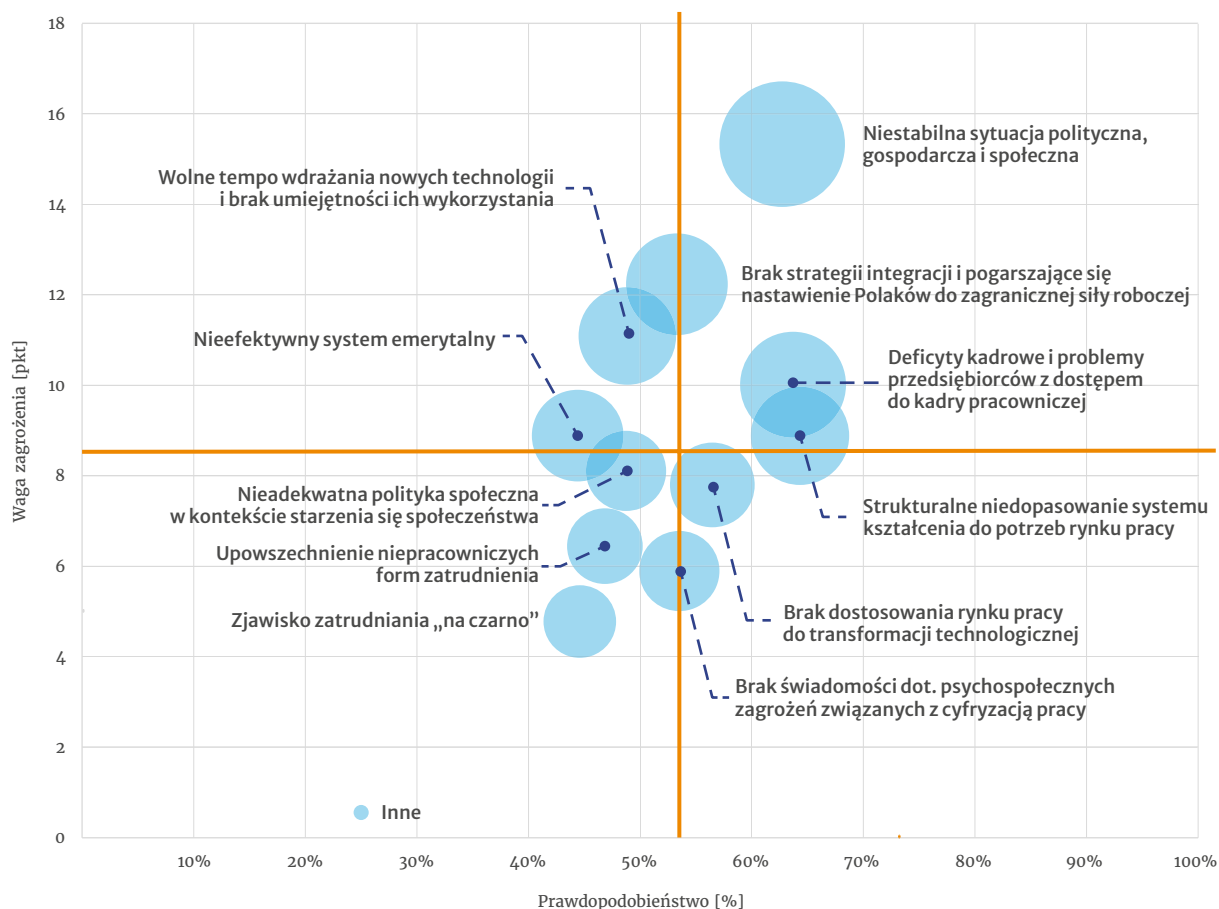
TABELA 6. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Upowszechnienie niepracowniczych form zatrudnienia, które nie gwarantują stabilnych warunków pracy	78
2.	Strukturalne niedopasowanie systemu kształcenia do potrzeb rynku pracy, relatywnie niskie zainteresowanie społeczeństwa edukacją ustawiczną	89
3.	Brak strategii integracji i pogarszające się nastawienie Polaków, zwłaszcza młodych osób, do zagranicznej siły roboczej	100
4.	Deficyty kadrowe i problemy przedsiębiorców z dostępem do kadry pracowniczej, narastające w warunkach dynamicznych zmian demograficznych i starzenia się społeczeństwa	89
5.	Wolne tempo wdrażania nowych technologii przy braku umiejętności ich wykorzystania	89
6.	Zjawisko zatrudniania „na czarno” (zarówno zatrudnienie Polaków, ale także migrantów)	67
7.	Nieadekwatna polityka społeczna w kontekście wyzwań demograficznych (starzenia się społeczeństwa)	89
8.	Niestabilna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna w wymiarze globalnym, kontynentalnym, krajowym	100
9.	Nieefektywny system emerytalny	89
10.	Brak świadomości nowopowstałych psychospołecznych zagrożeń związanych z trwającą cyfryzacją pracy	67
11.	Brak dostosowania rynku pracy do transformacji technologicznej i generatywnej AI	78

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy w drugim etapie badania przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

Źródło: badanie OEEŚ 2025

SCHEMAT 5. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy w perspektywie najbliższych trzech lat



* Linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEES 2025

- upowszechnianie niepracowniczych form zatrudnienia, które nie gwarantują stabilnych warunków pracy,
- brak strategii integracji i pogarszające się nastawienie Polaków, zwłaszcza młodych osób, do zagranicznej siły roboczej,
- zjawisko zatrudniania „na czarno” (zarówno zatrudnienie Polaków, ale także imigrantów),
- niestabilna sytuacja polityczna, gospodarcza i społeczna w wymiarze globalnym, kontynentalnym, krajowym,
- brak świadomości nowopowstających psychospołecznych zagrożeń związanych z trwającą cyfryzacją pracy.

Listę zidentyfikowanych zagrożeń w analizowanym obszarze wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 6.

Wyniki analizy zagrożeń w obszarze dotyczącym ochrony i bezpieczeństwa pracy wskazują, iż w najbliższych latach należy uwzględnić przede wszystkim cztery zagrożenia, charakteryzujące się wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia i silnym oddziaływaniem na obszar Ochrona i bezpieczeństwo pracy. Najważniejszym z nich jest według ekspertów niestabilność na trzech płaszczyznach: politycznej, gospodarczej i społecznej (waga 15,3 pkt, prawdopodobieństwo

63 proc.). Jest to zagrożenie zarówno o charakterze lokalnym, jak i globalnym.

Drugim istotnym zagrożeniem jest ryzyko deficytu potencjalnych pracowników, ściśle związane z obecnymi zmianami demograficznymi. To ryzyko zostało oszacowane przez ekspertów jako jedno z najbardziej znaczących. Jednocześnie jest ono dodatkowo potęgowane przez zagrożenie, jakim jest brak strategii integracyjnej dla obcokrajowców i pogarszające się nastawienie do zagranicznej siły roboczej, szczególnie wśród młodych osób (kolejno waga 10 pkt, prawdopodobieństwo 64 proc. i waga 12,2 pkt, prawdopodobieństwo 53 proc.).

W perspektywie najbliższych trzech lat istotne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy będzie miało ponadto powolne tempo wdrażania nowych technologii i brak umiejętności efektywnego wykorzystania ich w miejscu pracy (waga 11,1 pkt, prawdopodobieństwo 49 proc.) oraz problem struktury systemu kształcenia i jego niedopasowania do obecnych potrzeb rynku pracy (waga 8,9 pkt, prawdopodobieństwo 64 proc.).

Jakość usług publicznych

W obszarze Jakość usług publicznych i infrastruktury publicznej wyróżniono 10 zagrożeń.

Ekspertcy wskazywali przede wszystkim na ryzyko **niskiej dostępności i jakości świadczeń zdrowotnych w połączeniu z brakiem spójnej i długofalowej polityki zdrowotnej państwa** w kontekście braku strategii reformowania systemu ochrony zdrowia, braku dostosowania systemu zdrowotnego do starzejącego się społeczeństwa oraz rosnącego poziomu zobowiązań ogółem i zobowiązań wymagalnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Ekspertcy zwrócili także uwagę na **zagrożenie dla cyberbezpieczeństwa**, zwłaszcza w kontekście

napięć geopolitycznych, narastania dezinformacji i zwiększonej świadomości użytkowników Internetu dotyczącej zbierania o nich danych przez aplikacje i strony internetowe. Podkreślano brak spójnej koncepcji systemu bezpieczeństwa publicznego w szczególności na poziomach subkrajowych (regionalnych i lokalnych).

Wśród zidentyfikowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Jakość usług publicznych znalazły się również:

- niedoinwestowanie infrastruktury krytycznej (transport, energetyka, zdrowie),
- niewystarczające przygotowanie sektora edukacji do wyzwań współczesności (bezpieczeństwo i cyberbezpieczeństwo, cyfryzacja, nowe technologie, GenAI),
- niedobór kadr i kompetencji w sektorze publicznym – odpływ talentów z administracji i instytucji zarządzających infrastrukturą,
- degeneracja systemu wymiaru sprawiedliwości,
- niski poziom innowacji w sektorze usług publicznych, brak otwartości na zmiany,
- nieprzygotowanie administracji w zakresie rozwoju e-administracji, powiązane m.in. z brakiem integracji systemów informatycznych,
- wzrost cen usług publicznych,
- napięcia społeczne i polityczne związane z integracją uchodźców.

Listę zidentyfikowanych zagrożeń wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 7.

Kluczowe znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski w badanym obszarze będą miały zagrożenia wynikające z degeneracji systemu wymiaru sprawiedliwości. W opinii ekspertów jest to czynnik o najwyższym poziomie oddziaływania (18,1 pkt) na analizowany obszar w kontekście wiarygodności ekonomicznej oraz o wysokim oczekiwanym prawdopodobieństwie wystąpienia (83 proc.).

TABELA 7. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Jakość usług publicznych

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Zagrożenie dla cyberbezpieczeństwa	92
2.	Niska dostępność i jakość świadczeń zdrowotnych w połączeniu z brakiem spójnej i długofalowej polityki zdrowotnej państwa	92
3.	Niedoinwestowanie infrastruktury krytycznej (transport, energetyka, zdrowie)	92
4.	Niewystarczające przygotowanie sektora edukacji do wyzwań współczesności (bezpieczeństwo i cyberbezpieczeństwo, cyfryzacja, nowe technologie, GenAI)	83
5.	Niedobór kadr i kompetencji w sektorze publicznym – odpływ talentów z administracji i instytucji zarządzających infrastrukturą	92
6.	Degeneracja systemu wymiaru sprawiedliwości	100
7.	Niski poziom innowacji w sektorze usług publicznych, brak otwartości na zmiany	92
8.	Nieprzygotowanie administracji w zakresie rozwoju e-administracji, powiązane m.in. z brakiem integracji systemów informatycznych	100
9.	Wzrost cen usług publicznych	75
10.	Napięcia społeczne i polityczne związane z integracją uchodźców	92

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy w drugim etapie badania przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

Źródło: badanie OEES 2025

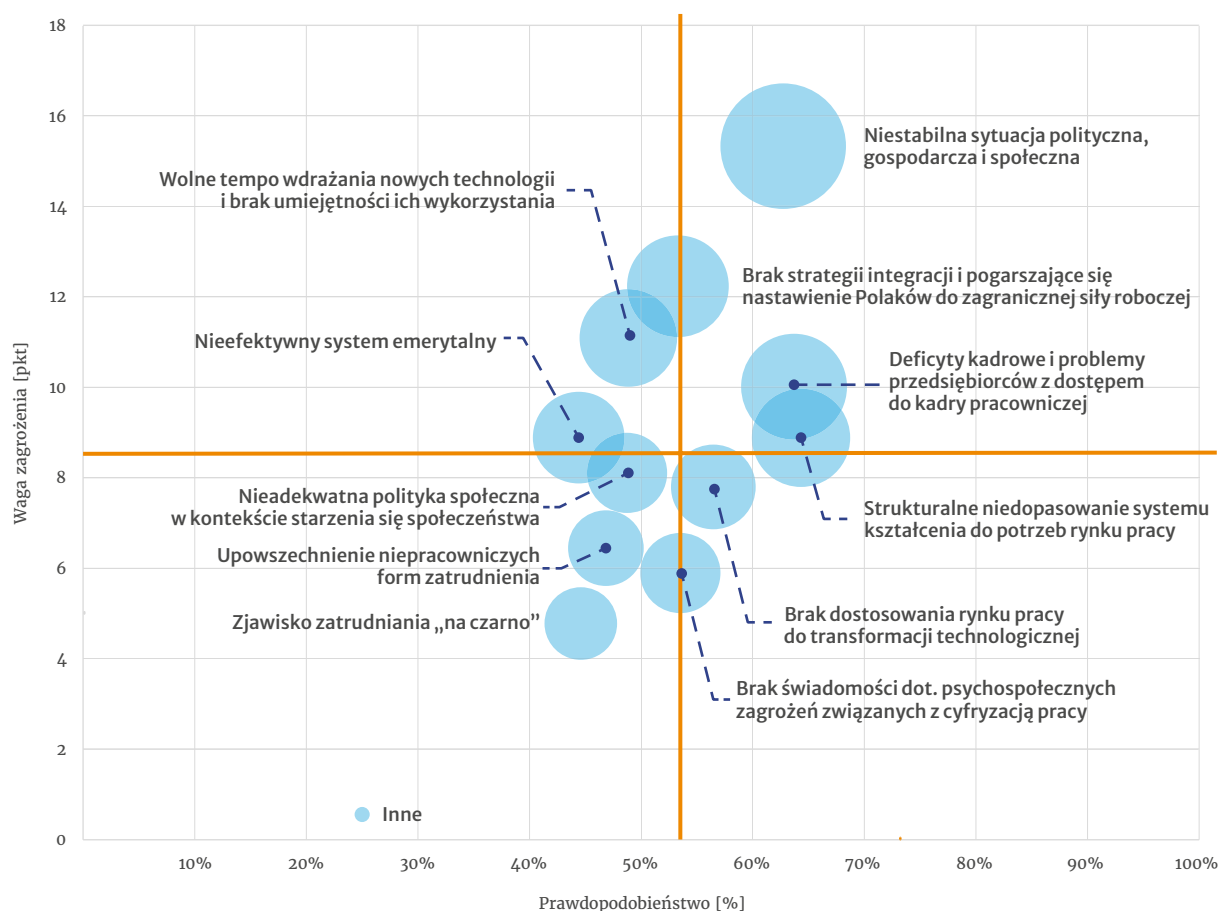
Drugim ryzykiem pod względem znaczenia i prawdopodobieństwa materializacji jest kwestia niewydolności publicznej służby zdrowia i niskiej jakości jej usług. Istotność tego czynnika została oszacowana na średnim poziomie 14,4 pkt, natomiast prawdopodobieństwo materializacji ocenione zostało na 89 proc.

Eksperci zwrócili też dużą uwagę na ryzyko związane z nieefektywnością i nieodpowiednim przygotowaniem sektora edukacji do nowych wyzwań związanych z rozwojem technologii i cyfryzacją oraz z zagrożeniami, które ten rozwój za sobą niesie (waga 7,5 pkt, prawdopodobieństwo 69 proc.).

Do czynników o ponadprzeciętnym prawdopodobieństwie materializacji i ponadprzeciętnej wadze realizacji eksperci zaliczyli również:

- niedoinwestowanie infrastruktury krytycznej dla sprawnego funkcjonowania państwa (waga 10,6 pkt, prawdopodobieństwo 68 proc.).

SCHEMAT 6. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Jakość usług publicznych w perspektywie najbliższych trzech lat



* Linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wagi i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEES 2025

Klimat i środowisko

W obszarze Klimat i środowisko wyodrębni-
 no 12 zagrożeń.

Eksperti wskazywali przede wszystkim na za-
 grożenia związane z **słabością i niską wiarygodnością instytucji ochrony środowiska, a w konsekwencji niewystarczającym egzekwowaniem przepisów o ochronie środowiska**, w tym w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych, poprawy jakości wody czy bio-
 różnorodności.

Eksperti zwracali ponadto uwagę na **brak strategii transformacji energetycznej i samej transformacji energetycznej**. Podkreślali, że Polska stoi przed wyzwaniem stworzenia i wdrożenia spójnej, długoterminowej strategii, która integruje dekarbonizację sektora energetycznego z celami klimatycznymi i energetycznymi Unii Europejskiej. Kluczowe jest opracowanie kompleksowego planu redukcji zależności od paliw kopalnych oraz zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii. Brak spójnego planu dotyczącego odejścia od paliw kopalnych i redukcji emisji gazów cieplarnianych nie tylko spowalnia przejście na niskoemisyjną gospodarkę, ale

również naraża Polskę na ryzyko niespełnienia międzynarodowych zobowiązań klimatycznych oraz potencjalne sankcje finansowe, co może podważyć jej wiarygodność ekonomiczną na arenie międzynarodowej.

Ponadto wskazywano na ryzyko **pogłębiającego się upolitycznienia działań na rzecz ochrony klimatu**. Eksperci podkreślali, że prowadzi to do utraty wiarygodności obietnic politycznych i zachęca poszczególne branże przemysłowe do działań mających na celu osłabienie polityki klimatycznej pod hasłem urealnienia celów klimatycznych. Eksperci stwierdzili także, że istnieje realna obawa, że opóźnienie w „zazielenianiu” gospodarki będzie prowadziło do osłabienia konkurencyjności polskiej gospodarki.

Eksperci zwrócili uwagę także na zagrożenia związane z **rosnącą presją na zasoby wodne w połączeniu z nieefektywnym zarządzaniem wodą**. Wskazywali tu prawdopodobny wpływ suszy letniej na zasoby wody, problemy

jakościowe wód powierzchniowych (zakwity wód w okresie letnim powodujące konieczność wyłączania plaż z użytkowania rekreacyjnego), degradację naturalnych obszarów podmokłych, ryzyko występowania bakterii *Vibrio* w wodach Bałtyku – wpływ na turystykę, jak również brak systemowego podejścia do pozwoleń wodno-prawnych i pozwalania na zrzut nieoczyszczonych ścieków, systemowy problem wielu rozdrobnionych gospodarstw rolnych, w większości wyłączonych z przepisów i zasad dobrych praktyk rolnych.

Wśród zidentyfikowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Klimat i środowisko znalazły się również:

- postępująca zmiana klimatu (susze, powodzie, fale upałów czy gwałtowne burze),
- problemy z modernizacją nieefektywnych energetycznie małych systemów ciepłowniczych,
- brak krajowej strategii dotyczącej środowiska,

TABELA 8. Częstotliwość występowania poszczególnych zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Klimat i środowisko

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Postępująca zmiana klimatu (susze, powodzie, fale upałów czy gwałtowne burze)	78
2.	Rosnąca presja na zasoby wodne w połączeniu z nieefektywnym zarządzaniem wodą	100
3.	Problemy z modernizacją nieefektywnych energetycznie małych systemów ciepłowniczych	56
4.	Brak strategii transformacji energetycznej i samej transformacji energetycznej	78
5.	Brak krajowej strategii dotyczącej środowiska	56
6.	Pogłębiające się upolitycznienie działań na rzecz ochrony klimatu	100
7.	Słabość i niska wiarygodność instytucji ochrony środowiska, a w konsekwencji niewystarczające egzekwowanie przepisów o ochronie środowiska	100
8.	Brak umiejętności skutecznego zapobiegania i szybkiego reagowania na szeroko rozumianą dewastację środowiska – np. nielegalne wysypiska	78
9.	Postępujący spadek bioróżnorodności	56
10.	Skomplikowane procedury administracyjne w zakresie mechanizmów wsparcia finansowego transformacji energetycznej	56
11.	Niewystarczające rozwiązania instytucjonalne w zakresie polityki klimatycznej rządu, brak jednego ośrodka decyzyjnego	67
12.	Niska efektywność korzystania z energii i zasobów wynikająca ze słabego przygotowania do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym	56

* dotyczy odsetka ekspertów, którzy w drugim etapie badania przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

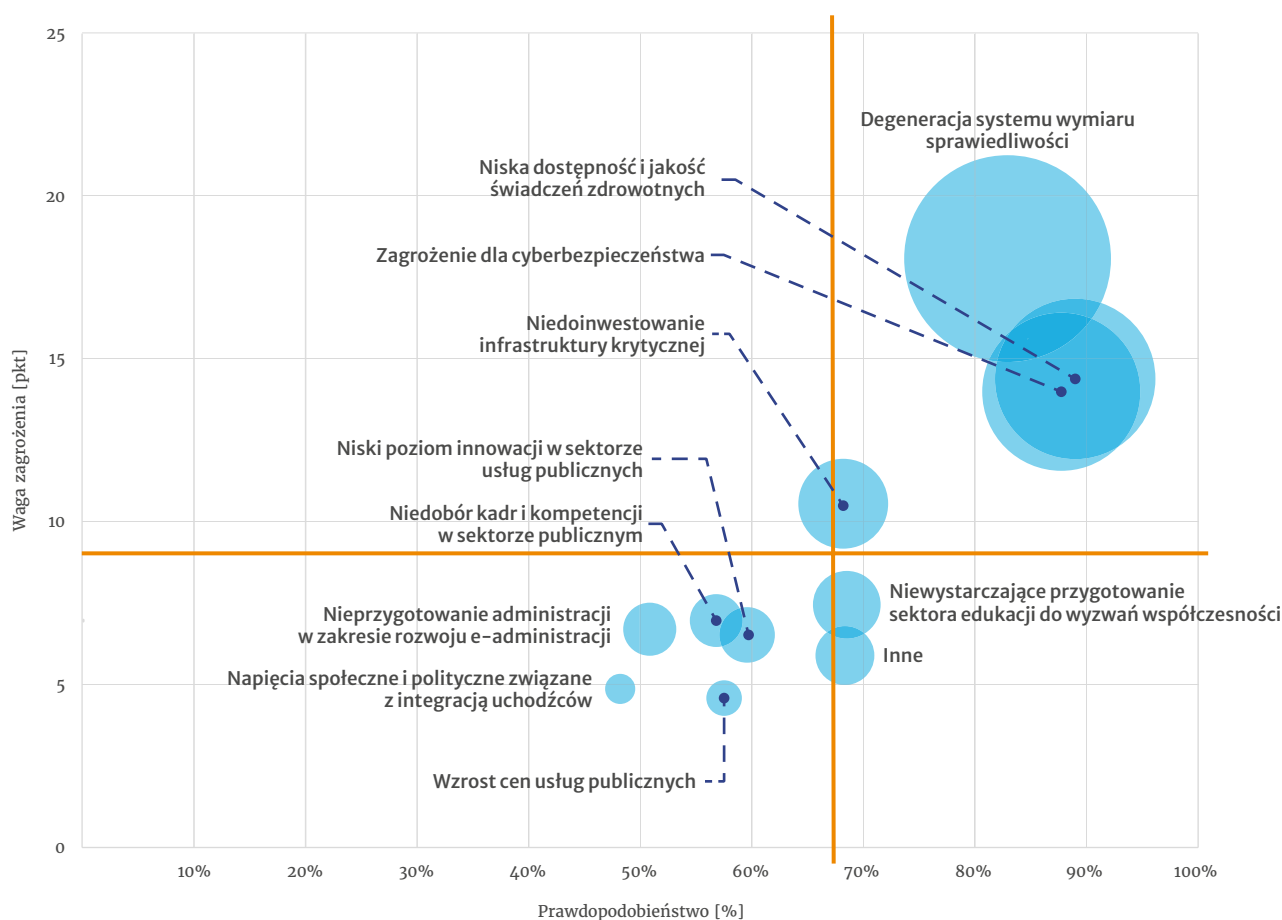
Źródło: badanie OEEŚ 2025

- brak umiejętności skutecznego zapobiegania i szybkiego reagowania na szeroko rozumianą dewastację środowiska – np. nielegalne wysypiska,
- postępujący spadek bioróżnorodności,
- skomplikowane procedury administracyjne w zakresie mechanizmów wsparcia finansowego transformacji energetycznej,
- niewystarczające rozwiązania instytucjonalne w zakresie polityki klimatycznej rządu, brak jednego ośrodka decyzyjnego,
- niska efektywność korzystania z energii i zasobów wynikająca ze słabego przygotowania do wdrażania gospodarki o obiegu zamkniętym.

Listę zidentyfikowanych zagrożeń wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 8.

Najistotniejszym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Klimat i środowisko w perspektywie najbliższych trzech lat jest zwiększająca się presja na zasoby wodne w zestawieniu z nieefektywnym zarządzaniem wodą. Ekspertcy przypisali temu czynnikowi najwyższą średnią wagę (16,9 pkt) i czwarte co do wielkości najwyższe prawdopodobieństwo materializacji (61 proc.). Uwzględniając siłę oddziaływania ryzyka i prawdopodobieństwo jego wystąpienia, należy zwrócić szczególną uwagę

SCHEMAT 7. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Klimat i środowisko w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczone zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wag i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEEŚ 2025

na jego potencjalny negatywny wpływ na rolnictwo oraz potencjalne ograniczenie produkcji energii elektrycznej ze względu na brak wystarczającej ilości wody do chłodzenia bloków energetycznych.

Bardzo istotnym ryzykiem są także postępujące zmiany klimatyczne, które m.in. zakłócają produkcję żywności i bezpieczeństwo żywnościowego kraju. Szacunki ekspertów uplasowały zarówno ich siłę oddziaływania (13,6 pkt) jak i prawdopodobieństwo wystąpienia (70 proc.) na drugim miejscu.

Eksperci zwrócili również uwagę na wcześniej wspomniany brak strategii transformacji energetycznej, jak i samej transformacji. Eksperci przypisali temu zagrożeniu prawdopodobieństwo materializacji poniżej średniej (49 proc., a średnia wynosi 56 proc.), jednocześnie przyznając mu stosunkowo dużo punktów wagi (10,6 pkt). Według nich dalsze oparcie polskiej gospodarki na węglu, bez wypracowania strategii transformacji energetycznej, stawia Polskę w niekorzystnym miejscu i tworzy obraz

„brudnego” kraju o niskim stopniu odpowiedzialności ekologicznej.

Wśród zidentyfikowanych zagrożeń dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Klimat i środowisko o ponadprzeciętnej wadze oraz prawdopodobieństwie materializacji znalazło się również pogłębiające się upolitycznienie działań na rzecz ochrony klimatu, w szczególności w okresie przedwyborczym. Eksperci przypisali temu zagrożeniu trzecią najwyższą ocenę istotności (12 pkt) i trzecie najwyższe prawdopodobieństwo realizacji (63 proc.).

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

W obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych wyróżniono 9 zagrożeń, zaprezentowanych w tabeli 9.

Zidentyfikowane zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Respektowanie

TABELA 9. Zidentyfikowane zagrożenia dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Respektowania zobowiązań międzynarodowych

Lp.	Zagrożenie	Odsetek wskazań w proc.*
1.	Niestabilność wymiaru sprawiedliwości i systemu ochrony prawnej	100
2.	Brak reform wymiaru sprawiedliwości odpowiadających zastrzeżeniom w zakresie niezależności sądów, wyrażanym w orzecznictwie TSUE oraz ETPCz	100
3.	Podważenie zasady pacta sunt servanda i ignorowanie wyroków sądów międzynarodowych wpływające na ocenę ryzyka inwestycyjnego, stabilność prawną i przewidywalność polityki państwa	100
4.	Brak stabilnego i transparentnego mechanizmu, który zapewniłby sprawne, terminowe i merytorycznie rzetelne wdrażanie zobowiązań wynikających z ratyfikowanych traktatów, konwencji czy członkostwa w organizacjach międzynarodowych	100
5.	Brak wprowadzenia przepisów krajowych wdrażających przepisy unijne, np. w obszarze jednolitego rynku cyfrowego skutkujące wszczęciem wobec Polski postępowania naruszeniowego	80
6.	Brak efektywnie działającego Trybunału Konstytucyjnego połączone z upolitycznieniem jego roli jako narzędzia legitymizacji działań określonej władzy politycznej	100
7.	Postępująca polaryzacja społeczna zwiększająca ryzyko ograniczania autorytetu krajowych i międzynarodowych instytucji wymiaru sprawiedliwości	100
8.	Brak spójnego systemu ochrony kontraktowej zarówno konsumentów, jak i podmiotów gospodarczych	80
9.	Ryzyko zbyt intensywnego „nacionalizmu gospodarczego” mogące podważać zasady rynku wewnętrznego i skuteczności unijnego prawa gospodarczego	80

* Dotyczy odsetka ekspertów, którzy w II etapie badania przyznali danemu zagrożeniu więcej niż 0 pkt

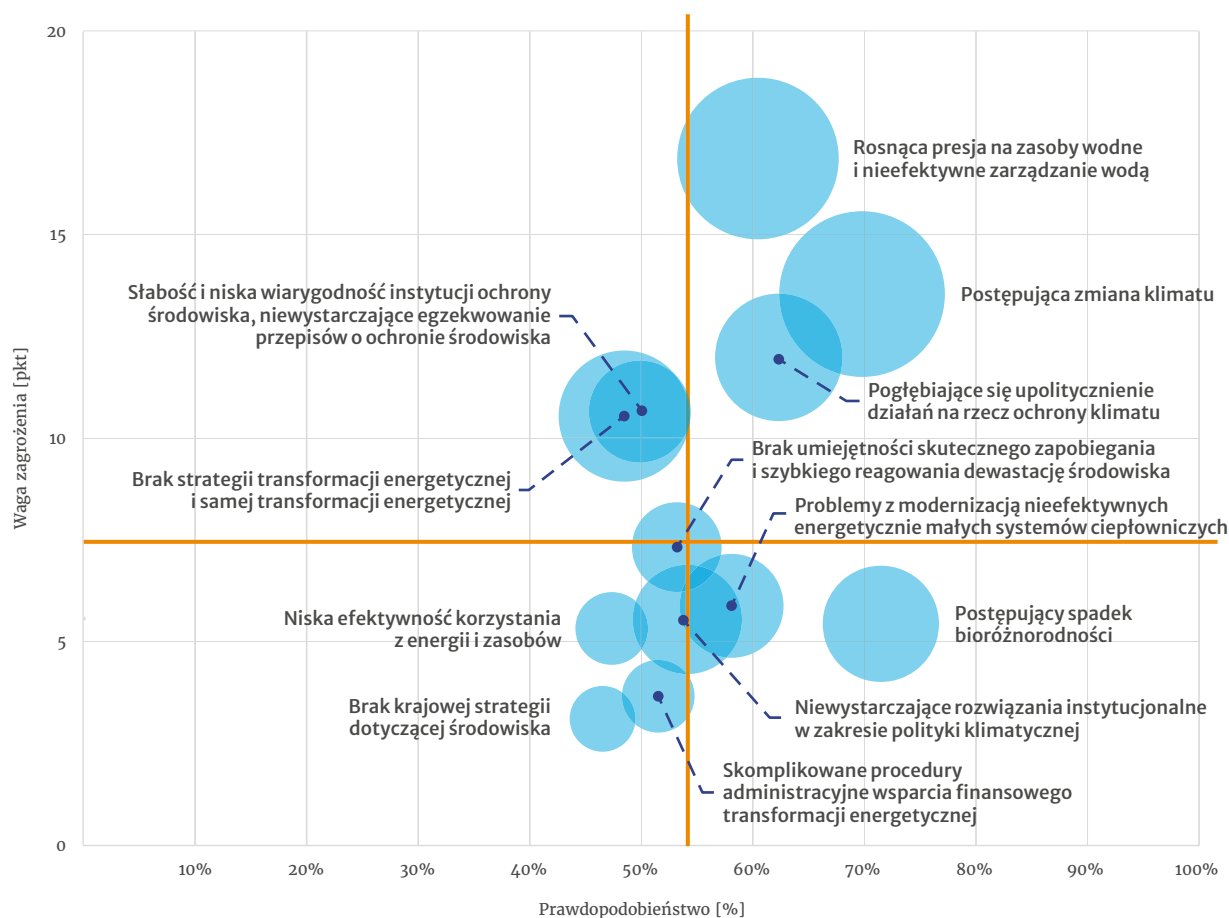
Źródło: Badanie OEEŚ 2025

zobowiązań międzynarodowych to przede wszystkim zagrożenia związane z niestosowaniem się Polski do przepisów Unii Europejskiej. W tym kontekście wskazywano na **niestabilność systemu wymiaru sprawiedliwości, podważenie zasady pacta sunt servanda (umów należy dotrzymywać) i ignorowanie wyroków sądów międzynarodowych wpływające na ocenę ryzyka inwestycyjnego, stabilność prawną i przewidywalność**. Eksperti przywołali przykład wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego reformy wymiaru sprawiedliwości, która od kilku lat nie została wykonana, oraz problem nadal orzekających sędziów powołanych przy udziale Krajowej Rady Sądownictwa, której niezależność

została zakwestionowana przez TSUE. Może to także osłabić zaufanie do Polski jako państwa członkowskiego UE i zagrozić relacjom z partnerami europejskimi.

Dodatkowo eksperci wskazali też na zagrożenia związane z **postępującą polaryzacją społeczną zwiększającą ryzyko ograniczenia autorytetu krajowych i międzynarodowych instytucji wymiaru sprawiedliwości oraz ryzyko zbyt intensywnego „nacionalizmu gospodarczego” mogące podważać zasady rynku wewnętrznego i skuteczności unijnego prawa gospodarczego**, jednocześnie propagujące podział instytucji na dwa wrogie obozy: nasze i przeciwko nam.

SCHEMAT 8. Mapa zagrożeń wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w perspektywie najbliższych trzech lat



* linie na mapie wyznaczane zostały w oparciu o średnią wagę zagrożeń oraz średnie prawdopodobieństwo wystąpienia danego czynnika
 ** wielkość kółka oznacza średnią iloczyn wag i prawdopodobieństwa wystąpienia danego zagrożenia

Źródło: Badanie OEE 2025

Zidentyfikowano także następujące zagrożenia:

- brak reform wymiaru sprawiedliwości odpowiadających zastrzeżeniom w zakresie niezależności sądów, wyrażanym w orzecznictwie TSUE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz),
- brak stabilnego i transparentnego mechanizmu, który zapewniałby sprawne, terminowe i merytorycznie rzetelne wdrażanie zobowiązań wynikających z ratyfikowanych traktatów, konwencji czy członkostwa w organizacjach międzynarodowych,
- brak wprowadzenia przepisów krajowych wdrażających przepisy unijne, np. w obszarze jednolitego rynku cyfrowego skutkujące wszczęciem wobec Polski postępowania naruszeniowego,
- brak efektywnie działającego Trybunału Konstytucyjnego połączone z upolitycznieniem jego roli jako narzędzia legitymizacji działań określonej władzy politycznej,
- brak spójnego systemu ochrony kontraktowej zarówno konsumentów, jak i podmiotów gospodarczych.

Listę zidentyfikowanych zagrożeń wraz z odsetkiem ekspertów, którzy uznali poszczególne zagrożenie za istotne, przedstawiono w tabeli 9.

Wyniki badania pokazują, że kluczowym ryzykiem w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w perspektywie najbliższych trzech lat będzie niestabilność wymiaru sprawiedliwości i systemu ochrony prawnej (waga 22 pkt, prawdopodobieństwo 82 proc.).

Eksperci zwrócili także uwagę na zagrożenie związane z naruszaniem art. 2 TUE oraz 19 TUE,

polegające na fragmentarycznym i długotrwałym charakterze wprowadzania zmian w wymiarze sprawiedliwości w Polsce oraz na niewystarczającą aktywność Polski w wprowadzaniu reform odpowiadających zastrzeżeniom wyrażanym w orzecznictwie TSUE oraz ETPCz w zakresie niezależności sądów (waga 13 pkt, prawdopodobieństwo 76 proc.).

Podobnie wskazano też na zagrożenia związane z brakiem efektywnie działającego Trybunału Konstytucyjnego połączonego z upolitycznieniem jego roli jako narzędzia legitymizacji działań określonej władzy politycznej, stanowiących ryzyko zarówno dla relacji wewnętrznych, ale także zewnętrznych (waga 19 pkt, prawdopodobieństwo 85 proc.).

Nie ulega wątpliwości, że bardzo istotnym zagrożeniem w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych jest także wyżej wspomniana postępująca polaryzacja społeczna, która może wpłynąć negatywnie na autorytet organów wymiaru sprawiedliwości zarówno w kraju, jak i za granicą (waga 10 pkt, prawdopodobieństwo 87 proc.).

Wiarygodność ekonomiczna Polski w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych może być także podważana przez brak stabilnego i transparentnego mechanizmu, który zapewniałby sprawne, terminowe i merytorycznie rzetelne wdrażanie zobowiązań wynikających z ratyfikowanych traktatów, konwencji czy członkostwa w organizacjach międzynarodowych (waga 8 pkt, prawdopodobieństwo 47 proc.).



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski
w najbliższych latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów

W latach 2021–2023 praworządność w Polsce utrzymywała się na podobnym, relatywnie niskim poziomie. Interpretacja wyników naszych analiz pokazuje, jak wielkie znaczenie ma określenie punktu odniesienia. W kwestiach prawodawczych nadal obserwujemy nadprodukcję przepisów oraz niedoskonały proces legislacyjny, przejawiający się fasadowymi konsultacjami. Władza sądownicza działa w sposób uniemożliwiający dostatecznie szybkie uzyskanie prawomocnego rozstrzygnięcia, które mogłoby być sprawnie wyegzekwowane. Władza wykonawcza nie wykazuje dostatecznej otwartości i nie potrafi się również samoograniczać.

Najistotniejszym zagrożeniem w obszarze Praworządność w perspektywie najbliższych trzech lat będzie brak pewności prawa, obejmujący dualizm prawny oraz lekceważenie faktycznej niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Istotnym zagrożeniem pozostaje także niewydolność systemu sprawiedliwości i przewlekłość postępowań sądowych. Ponadto czynniki o ponadprzeciętnej wadze i wysokim prawdopodobieństwie materializacji obejmują zniszczoną wiarygodność sądownictwa konstytucyjnego oraz niekonstytucyjność Krajowej Rady Sądownictwa.

Ocena swobody działalności gospodarczej w Polsce w tegorocznym Indeksie wypada wyraźnie gorzej niż w edycji z 2023 r. Najważniejszą tego przyczyną jest pogorszenie oceny w zakresie kosztów energii, koncentracji na rynku bankowym oraz udzielonych subsydiów. Niestety, rosnące koszty energii elektrycznej będą jeszcze długo pogarszać warunki prowadzenia biznesu w Polsce. W najbliższych latach będzie to obniżać wartość IWEP, ponieważ przez szereg wcześniejszych lat rachunki energetyczne przedsiębiorstw były względnie niskie w porównaniu do zagranicznych konkurentów. Wysokie ceny energii osłabiają konkurencyjność krajowych przedsiębiorstw, zwłaszcza tych, które posiadają duży park maszynowy, co podcina opłacalność inwestowania w nowe urządzenia.

Nadal bardzo niekorzystnie kształtuje się skłonność Polaków do zakładania działalności gospodarczej. Sytuacja ta utrzymuje się od wielu lat, dlatego

wymaga baczniejszej uwagi w zakresie pomiaru i ograniczenia obciążeń, zwłaszcza dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Zagrożeniem w perspektywie najbliższych trzech lat będą nadmierne obciążenia podatkowe i paropodatkowe, powiązane z nieprzejrzystym i niestabilnym systemem podatkowym.

Kluczowym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze finansów publicznych w perspektywie najbliższych trzech lat jest utrzymujący się wysoki deficyt finansów publicznych, połączony z ekspansywną polityką fiskalną. Niebezpieczeństwem jest jednocześnie niska przejrzystość i dezintegracja finansów publicznych, w tym niespójność statystyk dotyczących stanu finansów publicznych oraz ograniczenie roli ustawy budżetowej.

W Polsce narasta problem zmniejszającej się roli kredytu w gospodarce. Rola ta nigdy nie była duża, a od 2019 r. systematycznie spada, zwłaszcza w przypadku kredytów dla przedsiębiorstw. Do 2019 r. oscylowała ona wokół 15 proc. PKB, a w ciągu pięciu lat spadła do poziomu niewiele przekraczającego 10 proc. PKB. Od 2020 r. kredyty stanowią mniejszy udział w aktywach banków niż obligacje skarbowe.

Na kondycję rynku pracy wpływają długookresowe trendy demograficzne, związane z obserwowaną od wielu lat niską dzietnością, które skutkują stopniowym kurczeniem się zasobów pracy. Ponad 70 proc. pracodawców w budownictwie, niemal 70 proc. w przemyśle i ponad połowa w usługach wskazuje na brak pracowników w Polsce. Dlatego istotne jest odpowiednie wykorzystanie zasobów pracy oraz jak najpełniejsze zaangażowanie osób na rynku pracy.

Wzrost minimalnego wynagrodzenia przyczynił się do poprawy sytuacji dochodowej pracowników, jednak ograniczył możliwości inwestowania w Polsce. Wysokie ceny energii wykluczają opłacalność inwestowania w nowoczesne technologie, a płaca minimalna – wyższa nominalnie niż w niektórych krajach najwyżej rozwiniętych – w technologie oparte na niewykwalifikowanej pracy.

Wyzwaniem pozostaje rozwój umiejętności, w tym cyfrowych. Jednym z instrumentów utrudniających objęcie pracujących odpowiednią ochroną socjalną, jest fikcyjne samozatrudnienie – udział samozatrudnionych w Polsce jest jednym z najwyższych w Europie. Jednocześnie umowy cywilnoprawne są najczęstszym instrumentem zastępującym zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin, a dane sugerują, że 20–30 proc. pracowników ma niepewne umowy, w tym umowy na czas określony.

Pomimo poprawy sytuacji na rynku pracy wciąż utrzymują się różnice w położeniu zawodowym mężczyzn i kobiet. Poprawia się natomiast sytuacja pracowników w sektorach o najniższych wynagrodzeniach. Wyzwaniem

na przyszłość jest zielona transformacja i wynikająca z niej konieczność zmiany struktury zatrudnienia. Polska należy do krajów, w których udział zatrudnienia w sektorach, na które będzie miała ona wpływ, jest jednym z najwyższych. Oznacza to z kolei konieczność inwestycji w nowe kompetencje oraz znaczącego zwiększenia udziału osób dorosłych w różnych formach kształcenia i szkoleń w celu nabycia nowych umiejętności.

W obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy należy brać pod uwagę przede wszystkim dwa zagrożenia, charakteryzujące się wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia i silnym oddziaływaniem: barierę podażową na rynku pracy oraz wzrost obciążeń dochodu z pracy, wynikający z konieczności zapewnienia zabezpieczenia społecznego w warunkach postępujących zmian demograficznych i starzenia się ludności.

Kluczowe znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Jakości usług publicznych będą miały zagrożenia wynikające z niewydolności publicznej służby zdrowia. Najbardziej pesymistyczny obraz dotyczy jednak edukacji, która z pozycji zdecydowanego lidera w regionie spadła do kategorii średniaka. Jest to proces, który postępuje już od około dziesięciu lat. Co gorsza, jego skutki odczuwalne są dopiero w dłuższej perspektywie czasu.

Najistotniejszym zagrożeniem dla wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Klimat i środowisko w perspektywie najbliższych trzech lat będzie zbyt niskie tempo transformacji energetycznej. Drugim wysokim ryzykiem jest kontynuacja modelu społeczno-gospodarczego opartego na nie zrównoważonej produkcji i konsumpcji. Dodatkowo istnieją zagrożenia związane z pogorszeniem jakości zasobów wodnych, połączone z ich ograniczeniem ilościowym.

W obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych można dostrzec, że w ostatnich latach TSUE oraz ETPCz zdecydowanie zwiększyły swoją aktywność orzeczniczą w sprawach dotyczących Polski. Nierzadko wyroki tych europejskich trybunałów są bezprecedensowe dla systemu prawnego Polski i całej UE. Niewystarczająca jest aktywność Sejmu w zakresie wdrażania dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego, np. dyrektywy dotyczącej prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym. Wiarygodność ekonomiczna Polski w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych może być podważana w przypadku odmowy uczestnictwa w inicjatywach prawodawczych Unii w tak kluczowych obszarach jak Zielony Ład, Wspólna Polityka Handlowa czy prawo migracyjne.



Wstęp

Wprowadzenie

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Komentarze ekspertów zagranicznych

Komentarze partnerów

Nota metodyczna

Praworządność

Jednym z kluczowych kierunków działań służących odbudowie praworządności w Polsce powinno być zdecydowanie wzmacnienie jakości procesu legislacyjnego. W centrum tej reformy musi znaleźć się skuteczne egzekwowanie obowiązku przygotowywania ocen skutków regulacji (OSR) oraz przywrócenie realnych, a nie fasadowych konsultacji społecznych. Chodzi tu zarówno o ich odpowiednią długość, jak i obowiązek odnoszenia się do zgłoszonych uwag, przy zachowaniu pełnej przejrzystości przebiegu tego procesu. W szczególności ważne jest, aby opinia publiczna miała dostęp do informacji, kto i na jakim etapie wpływał na kształt projektu – w tym także do kalendarza spotkań z grupami interesów. Cennym punktem odniesienia mogą być niektóre propozycje wypracowane w ramach projektu Rafała Brzosi *SprawdzaMY.com*. Same OSR powinny być nie tylko obowiązkowe, lecz także rzetelne – zawierać wariantowe analizy, ocenę ryzyk, wpływu na różne grupy społeczne i gospodarcze oraz zobowiązanie do ich późniejszej ewaluacji. Ich jakość powinna być oceniana przez niezależne ciało eksperckie, a nie wyłącznie przez autorów projektu ustawy.

Drugim obszarem wymagającym zdecydowanej interwencji jest struktura sądownictwa powszechnego. Obecny trzystopniowy model jest nadmierne rozbudowany i trudny w racjonalnym zarządzaniu – nie przekłada się też na wyższą jakość orzecznictwa. Przejście na system dwuszczeblowy – z jasnym podziałem na sądy pierwszej i drugiej instancji – mogłoby uprościć organizację pracy i skrócić czas trwania postępowań, nie rezygnując przy tym z konstytucyjnych gwarancji prawa do odwołania. Taka zmiana powinna iść w parze z dalszą cyfryzacją obiegu spraw oraz zwiększeniem mobilności sędziów w zależności od przeciążeń poszczególnych jednostek. Kluczowe jest jednak, aby nie traktować tej reformy jako pretekstu do czystki kadrowej – głównym jej celem musi być poprawa sprawności, a nie wymiana personalna.

Trzeci filar niezbędnych zmian dotyczy uregulowania kwestii ustrojowych, które przez ostatnie lata były źródłem głębokiego kryzysu zaufania do państwa. Szczególnie palącym problemem pozostaje status sędziów powołanych przez zreformowaną Krajową Radę Sądownictwa oraz paraliż Trybunału Konstytucyjnego i utrata jego autorytetu. Dalsze trwanie w tym stanie oznacza utrzymywanie dwóch porządków prawnych, co w dłuższej perspektywie grozi całkowitą dezintegracją systemu wymiaru sprawiedliwości. Konieczne jest więc osiągnięcie konsensusu politycznego. Powinien on obejmować m.in. nowy tryb powoływania sędziów TK. Tylko takie rozwiązanie – przyjęte jako polityczny i instytucjonalny reset – może zakończyć trwający impas i przywrócić należną powagę orzecznictwu państwa.

Swoboda działalności gospodarczej

Bez modyfikacji czynników kształtujących wysokie koszty energii, konkurencyjność kosztowa polskiej gospodarki będzie ulegać osłabieniu, co może prowadzić do utraty wiarygodności zarówno u inwestorów zagranicznych, jak i krajowych. Nadal niekorzystnie kształtuje się skłonność Polaków do zakładania działalności gospodarczej. Analiza tego zjawiska wymaga szczególnej uwagi, gdyż obok kosztów czynników produkcji (praca i energia), skłonność do przedsiębiorczości zależy także od struktury kosztów pomiędzy przedsiębiorcami drobnymi i dużymi oraz od obciążeń administracyjnych generujących dodatkowe koszty.

Wiarygodność finansów publicznych

Ramy fiskalne nadal są niekompletne i nieefektywne w zapewnieniu stabilności i przejrzystości finansów publicznych. System podatkowy

pozostaje skomplikowany i nieprzewidywalny, co przekłada się na bardzo niskie zaufanie społeczne do zarządzania finansami publicznymi. W tych niekorzystnych uwarunkowaniach instytucjonalnych w bardzo szybkim tempie rośnie zadłużenie i ryzyko fiskalne kraju. Sytuacja ta wymaga pilnych i kompleksowych działań.

W związku z powyższym konieczne jest pilne przygotowanie wiarygodnego i kompleksowego planu naprawy finansów publicznych. Plan ten powinien obejmować zarówno redukcję deficytu, jak i naprawę ram instytucjonalnych, w których realizowana jest polityka fiskalna.

Podtrzymujemy rekomendację przywrócenia jedności, jawności i przejrzystości finansów publicznych. W praktyce oznacza to m.in. wprowadzenie obowiązku formalnego dołączania do ustawy budżetowej planów finansowych wszystkich jednostek sektora finansów publicznych. Plany te powinny być zgodne z zakresem metodologii unijnej. Należy również objąć te jednostki pełną kontrolą parlamentu oraz zapewnić zgodność ustawy budżetowej z art. 219 Konstytucji.

Docelowo konieczna jest kompleksowa reforma instytucjonalno-organizacyjna finansów publicznych, obejmująca: redukcję funduszy i agencji oraz redefinicję pojęcia „budżetu państwa” w kierunku „budżetu całego sektora centralnego”, tak aby rząd otrzymywał pełne i niewadliwe absolutorium.

Konieczne jest również zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych na poziomie mikro. W tym zakresie zalecamy jak najszybsze uruchomienie centralnego rejestru umów sektora finansów publicznych. Należy również utrzymać niski próg ujawniania umów w Centralnym Rejestrze Umów, zgodnie z postulatem blisko 50 organizacji społecznych zawartym w Apelu do Prezesa Rady Ministrów w sprawie Centralnego Rejestru Umów (Instytut Finansów Publicznych, 2025). Podniesienie tego progu ograniczyłoby skuteczność rejestru

jako narzędzia kontroli obywatelskiej i przejrzystości wydatkowania środków publicznych.

Od stycznia 2026 r. w Polsce rozpocznie działalność Rada Fiskalna, zgodnie z rekomendacjami przedstawionymi w poprzednich edycjach Indeksu. Słabym punktem krajowych rozwiązań instytucjonalnych pozostaje jednak brak średniookresowych ram budżetowych. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie obowiązku corocznego przygotowywania średniookresowych planów budżetowych, ukazujących sytuację finansów publicznych w horyzoncie dłuższym niż jeden rok budżetowy.

W zakresie podatków konieczne jest wprowadzenie z mocą ustawy kodeksu podatkowego oraz zasad wprowadzania zmian w systemie podatkowo-składkowym, które ograniczałyby częstość zmian w podatkach, zapewniały minimalne *vacatio legis* i wymuszały odpowiedni oraz rzetelny proces konsultacji. Niezbędna jest też regularna ewaluacja systemu w kontekście przejrzystości i stopnia skomplikowania.

Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Skupienie banku centralnego na realizacji podstawowego zadania oraz zasadnicza zmiana polityki komunikacyjnej, upodabniająca ją do praktyk stosowanych przez inne banki centralne, stanowią postulaty zgłaszane przez nas od pierwszej edycji Indeksu. Odnotowujemy istotny postęp w zakresie realizacji tych postulatów. Nie obserwuje się natomiast postępów w przypadku pozostałych działań postulowanych w celu odbudowy wiarygodności w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego.

Do działań tych w szczególności należą – przypomnijmy – rezygnacja z podatku bankowego i zwolnienie odsetek od depozytów z podatku od dochodów kapitałowych (czyli tzw. podatku Belki). Staliśmy zarazem na stanowisku, które

podtrzymujemy, że jeżeli ze względu na głęboką nierównowagę fiskalną miałyby być podjęte tylko jedno z tych działań, powinna to być rezygnacja z podatku bankowego. Zwracaliśmy przy tym systematycznie uwagę, że możliwe jest zmniejszenie jej kosztów fiskalnych przez zawężenie jej do nowo udzielanych kredytów.

Ministerstwo Finansów zapowiedziało co prawda obniżenie podatku bankowego o 10 proc. w roku 2027 i o 20 proc. począwszy od roku 2028 (względem bieżącego roku). Dostrzega ono, że podatek ten zniechęca do prowadzenia akcji kredytowej. Stanowi bowiem dodatkową zachętę do zastępowania kredytów obligacjami skarbowymi, które w odróżnieniu od kredytów są z niego zwolnione. Ich zakup nie tylko – jak gdzie indziej – nie wymaga od banków angażowania kapitałów własnych, gdyż regulator zezwala na przypisywanie im zerowego ryzyka, ale też zmniejszają efektywną stopę opodatkowania.

Niemniej zapowiadany termin obniżenia podatku bankowego jest odległy. Co gorsza, ma ono być poprzedzone podniesieniem podatku CIT dla banków do 30 proc. w 2026 roku, który w następnych latach miałby utrzymać się na podwyższonym poziomie 26 proc. w 2027 i 23 proc. od 2028. Wedle szacunków ministerstwa, łączne ciężary podatkowe banków, już należące do najwyższych w Unii Europejskiej, miałyby w okresie 10 lat wzrosnąć o ponad 20 mld zł, w tym o 6,5 mld zł w przyszłym roku.

Ponadto manipulowanie stawkami CIT w zależności od zyskowności danego rodzaju działalności nosi znamiona domiaru podatkowego. Takie działania hamują przepływ zasobów do najbardziej wydajnych zastosowań. Zwiększają też niepewność prowadzenia jakiejkolwiek działalności, komplikując jednocześnie kalkulację jej opłacalności.

W tym roku pojawił się pozytywny sygnał – Ministerstwo Finansów zaproponowało wprowadzenie Osobistego Konta Inwestycyjnego (OKI).

Jakkolwiek podstawowym celem tego rozwiązania jest promowanie rozwoju rynku kapitałowego, to w jego ramach zwolnione z podatku Belki mają być również lokaty – do kwoty 25 tys. zł.

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Ze względu na zmiany zachodzące w gospodarce i na rynku pracy niezbędne jest ciągle dostosowywanie kompetencji i umiejętności do zmieniających się potrzeb rynku pracy. Dotyczy to szczególnie osób zagrożonych utratą pracy w wyniku zmian strukturalnych, takich jak transformacja w kierunku zielonej gospodarki, a także rosnąca rola technologii, w tym wykorzystanie sztucznej inteligencji w produkcji i usługach.

Dlatego niezbędne jest upowszechnienie różnorodnych form uczenia się dorosłych, szczególnie w odniesieniu do nabywania kompetencji cyfrowych, w tym pracy z narzędziami AI, a także dostosowujących kompetencje do wymagań zielonej gospodarki. Dotyczy to przede wszystkim osób zagrożonych bezrobociem strukturalnym: osób z niskimi kwalifikacjami oraz pracowników sektorów i na stanowiskach zagrożonych likwidacją ze względu na zmiany strukturalne.

Zachodzące zmiany demograficzne oraz spadek liczby osób w wieku produkcyjnym oznaczają konieczność zwiększenia mobilizacji tej grupy. Dane pokazują, że zatrudnienie osób w wieku 55–64 lata, szczególnie kobiet, nadal pozostaje niskie. Niezbędne jest wydłużanie aktywności zawodowej i zwiększanie zatrudnienia, zwłaszcza wśród kobiet oraz osób powyżej 50. roku życia. Z jednej strony pozwoli to na utrzymanie potencjału na rynku pracy, a z drugiej wpłynie na wzrost wysokości emerytur w przyszłości.

Dane wskazują na rosnący udział migrantów na rynku pracy – w marcu 2025 r. 7,4 proc. osób

ubezpieczonych w ZUS stanowili cudzoziemcy, podczas gdy w grudniu 2021 r. było to 5,4 proc. Odpowiednia integracja migrantów i budowanie świadomości rosnącej wielokulturowości społeczeństwa są niezbędne dla utrzymania stabilności rynku pracy i spójności społecznej.

Jakość usług publicznych

Mimo wzrostu nakładów na edukację, ich efekty nie znajdują odzwierciedlenia w wynikach uczniów. Niepokoi spadająca pozycja Polski w regionie. Konieczne jest powiązanie finansowania z osiąganymi rezultatami, poprawa jakości kształcenia oraz modernizacja programów nauczania – szczególnie w zakresie kompetencji cyfrowych, analitycznych i językowych. Niezbędne jest również zwiększenie atrakcyjności zawodu nauczyciela oraz rozwój nowoczesnej infrastruktury edukacyjnej.

Rekomendujemy również wzmocnienie spójności i efektywności systemu ochrony zdrowia, ze szczególnym naciskiem na profilaktykę oraz dostępność świadczeń. Pozytywny trend w obszarze zdrowia wynika głównie z poprawy samooceny stanu zdrowia i wydłużania życia w zdrowiu, jednak niski poziom publicznych nakładów na ochronę zdrowia (poniżej 5 proc. PKB) ogranicza trwałość tych zmian. Należy zwiększyć udział profilaktyki i medycyny rodzinnej, poprawić dostępność świadczeń specjalistycznych oraz wdrożyć narzędzia oceny efektywności wydatków. Wzmocnienie zdrowia publicznego przyczyni się do wzrostu produktywności pracy i obniżenia kosztów społecznych chorób.

Trzecią rekomendacją jest rozwinięcie cyfrowego państwa odpornego na zagrożenia poprzez integrację e-administracji z cyberbezpieczeństwem. Polska osiągnęła wyraźny postęp w e-administracji, jednak stagnacja w cyberbezpieczeństwie oraz rosnąca liczba ataków cyfrowych tworzą poważne ryzyko dla sprawnego

funkcjonowania usług publicznych i zaufania obywateli. Konieczne jest zwiększenie odporności państwa na zagrożenia cyfrowe poprzez centralizację standardów bezpieczeństwa w administracji publicznej, rozwój kadr w obszarze cyberbezpieczeństwa, wdrożenie krajowego programu cyberhigieny społecznej i usprawnienie monitorowania incydentów. Działania te stanowią warunek utrzymania ciągłości usług publicznych i bezpieczeństwa cyfrowego gospodarki.

Klimat i środowisko

Takie kraje jak Włochy czy Hiszpania mogą relatywnie łatwiej przechodzić na gospodarkę niskoemisyjną, podczas gdy Polska, Czechy czy Słowacja napotykać na znacznie większe wyzwania. W krajach Europy Środkowej przemysł ciężki oraz sektory energochłonne wciąż odgrywają istotną rolę w strukturze gospodarki.

Dlatego derogacje dla tych krajów w osiągnięciu celów UE dotyczących redukcji emisji muszą obowiązywać w dłuższym okresie. Dobrym przykładem takiego działania jest uzyskanie przez Polskę w sierpniu 2025 r. warunkowej derogacji na funkcjonowanie rynku mocy dla starszych technologii węglowych.

Aby spodziewana reforma oraz rozszerzenie działania Mechanizmu Dostosowywania Emisji na Granicach (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM) były realnym narzędziem walki ze zmianami klimatu i ograniczania emisji, a nie dodatkowym ciężarem prowadzącym do marginalizacji europejskiego przemysłu na rynkach światowych, powinny uwzględniać ryzyko ich omijania i nadużywania, w tym problem podwójnego opodatkowania półproduktów czy pozornej zmiany klasyfikacji celnej.

W Polsce nie obowiązuje podatek od spalania odpadów ani podatek od odpadów wywożonych do spalania (spalarnie odpadów uiszczają opłaty środowiskowe za emisję gazów i pyłów).

Wprowadzenie opłat lub podatków za spalanie odpadów mogłoby zwiększyć opłacalność recyklingu oraz ponownego wykorzystania materiałów.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Rząd Polski powinien opracować, w ścisłej współpracy z Komisją Wenecką i Komisją Europejską, ustawy mające na celu przywrócenie rządów prawa metodami zgodnymi z *acquis communautaire*, a w konsekwencji zapewnienie respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych wynikających z jej członkostwa w UE.

Równocześnie władze powinny zainicjować ogólnokrajową kampanię informacyjną, która znacząco zwiększyłaby wiedzę Polaków na temat reform wymiaru sprawiedliwości oraz zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w UE.

Sejm RP powinien przegłosować wspomniane wyżej ustawy, a następnie skierować je do podpisu Prezydenta RP. W przypadku ich zawetowania przez prezydenta, rząd powinien podjąć działania mające na celu wprowadzenie przynajmniej części z nich w życie poprzez odpowiednie rozporządzenia.



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów

- Acar T., Montes G. C. (2020). *Fiscal credibility, target revisions and disagreement in expectations about fiscal results*. „The Quarterly Review of Economics and Finance”.
- Acar T., Montes G. C., Nicolay R. (2019). *Do fiscal communication and clarity of fiscal announcements affect public debt uncertainty? Evidence from Brazil*. „Journal of Economics and Business”, 103: 38–60.
- Acemoglu D., Robinson J. A. (2020). *The Narrow Corridor: States, Societies and the Fate of Liberty*. New York: Penguin Random House.
- Acemoglu D., Robinson J. (2014). *Dlaczego narody przegrywają*. Poznań: Zys i S-ka.
- Agence France Trésor (2024). *Developing European Capital Markets to Finance the Future: Proposal for Savings and Investment Union*. Paris: Ministère de l'Économie et des Finances.
- Albinowski M., Ciżkowicz P., Rzońca A. (2014). *Links between Trust in the ECB and its Interest Rate Policy*. „Applied Economics”, 46 (25): 3090–3106.
- Alesina A., Tabellini G. (2005). *Public Trust in Government and Fiscal Policy*. NBER Working Paper.
- Alm J., Jackson B.R., McKee M. (1992). *Estimating the Determinants of Taxpayer Compliance with Experimental Data*. „National Tax Journal”, 45, 107–114.
- Andrade P., Bihan H.L. (2013). *Inattentive professional forecasters*. „Journal of Monetary Economics”, 60(8): 967–982.
- Arbatli E., Escolano J. (2015). *Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings*. *Fiscal studies*, 36(2): 237–270.
- Arcand J.L., Berkes E., Panizza U. (2015). *Too Much Finance?* „Journal of Economic Growth”, 20(2): s. 105–148.
- Avnimelech M., Teubal M. (2003). *Evolutionary Venture Capital Policies: Insight from a Product Life Cycle Analysis of Israel's Venture Capital Industry*. Samuel Neaman Institute for Advanced Studies in Science and Technology, STE-WP-20-2003D.
- Bar-El R., Bentolila D., Schwartz D. (2019). *Singular factors behind the growth of innovation in Israel*. „Athen Journal of Mediterranean Studies”, 5(3), s. 137–150.
- Barnett A., Fairless T., Luhn D. (2025). *How Europe is losing the global tech race*. „The Wall Street Journal”, 3 June.
- Beck P. J., Davis J. S., Jung W. (1996). *Tax Advice and Reporting under Uncertainty: Theory and Experimental Evidence*. *Contemporary Accounting Research*, 13(1), 49–80.
- Beckmann V. (2000). *Transaktionskosten und institutionelle Wahl in der Landwirtschaft: Zwischen Markt, Hierarchie und Kooperation*. Ed. Sigma.
- Benecki R., Dudek S., Kotecki L. (2023). *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*. Edycja 2023. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów i Instytut Finansów Publicznych.
- Bentkowski S. (2022). *Determinanty wiarygodności w prawie administracyjnym*. *Studia Prawnoustrojowe*, 58.
- Bitner M., Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., Supera-Markowska M. (2011). *Prawo finansowe. Tom 1. Finanse publiczne*. Warszawa: Oficyna Prawa Polskiego.

- Blanchard O., Cottarelli C. (2010). *Ten commandments for fiscal adjustment in advanced economies*, VoxEU.org, 28 June.
- Blinder A. S., Ehrmann M., de Haan J., Jansen D. J. (2024). *Central Bank Communication with the General Public: Promise or False Hope?* „Journal of Economic Literature”, 62(2): s. 425–457.
- Blinder A. S., Ehrmann M., Fratzscher M., De Haan J., Jansen D.J. (2008). *Central bank communication and monetary policy: a survey of theory and evidence*. „Journal of Economic Literature”, 46(4): s. 910–945.
- Block S., Emerson J. W., Esty D. C., de Sherbinin A., Wendling Z. A. (2024). *2024 Environmental Performance Index*. New Haven: CT, Yale Center for Environmental Law & Policy.
- Borodo A. (2019). *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Bovens M. (2007). *Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework*. „European Law Journal”, 13(4), 447–468.
- Bunn D. (2023). *International Tax Competitiveness Index 2022*. Washington: D.C., Tax Foundation.
- Bursian D., Faia E. (2018). *Trust in the Monetary Authority*. „Journal of Monetary Economics”, 98(C): s. 66–79.
- Callahan D., Msuboussin M. J. (2024). *Cost of Capital and Capital Allocation*. Counterpoint Global Insights. Morgan Stanley.
- Cecchetti S. G., Kharroubi E. (2012). *Reassessing the Impact of Finance on Growth*. „BIS Working Papers”, s. 381.
- Ciżkowicz P., Rzońca A. (2013). *Does Inflation Harm Corporate Investment? Empirical Evidence from OECD Countries*. *Economics: The Open-Access, Open-Assessment E-Journal*, 7,(2013-06): 1–38.
- Ciżkowicz P., Rzońca A. (2011a). *Koszty inflacji. Przegląd piśmiennictwa*. „Ekonomista”, 3(2011): 395–418.
- Ciżkowicz P., Rzońca A. (2011b). *Dlaczego banki centralne nie powinny podnosić celów inflacyjnych?* „Ekonomista”, 5(2011): 677–690.
- Cleary D., Dabla-Norris E., Khwaja M., Misch F. (2017). *Tax Administration and Firm Performance: New Data and Evidence for Emerging Market and Developing Economies*. Washington, D.C., IMF Working Paper WP 2017/095, International Monetary Fund.
- Dagorret G., Dahlquist F., de la Chevasnerie M.A., Giordano M., Hieronimus S., Johansson S., Mischke J., Ottink P., Smit S. (2025). *Investment Is the Simplest Way to Gauge Europe’s Competitiveness – and the Region’s Investment Pulse Now*. McKinsey Global Institute. <https://www.mckinsey.com/mgi/our-research/investment-taking-the-pulse-of-european-competitiveness>.
- Debrun X., Kinda T. (2014). *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset*. IMF Working Papers 2014/058, International Monetary Fund.
- Debrun X., Kinda T., Seiwald J. (2013). *The functions and impacts of Fiscal Councils*. IMF.
- De Mendonça H. F., Machado M. R. (2013). *Public debt management and credibility: Evidence from an emerging economy*. *Economic Modelling*. 30, s. 10–21.
- Deutsche Bank (2024). *Global Financial Markets*. EU Monitor, January 29.
- Draghi M. (2025). *Europe has successfully put tariffs on itself*. „Financial Times”, 18 February.
- Draghi M. (2024). *The Future of European Competitiveness – A Competitiveness Strategy for Europe*. European Commission. https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en.
- Dudek S., Grygo M. (2025). *Komentarze i Analizy IFP*. 1/2025.
- Dudek S., Kalisz P., Kotecki L. (2025). *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*. Edycja 2025. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów.
- Dudek S., Kotecki L. (2023). *Stabilny i przejrzysty budżet pod kontrolą obywateli. Plan naprawy finansów publicznych*. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów / Instytut Finansów Publicznych.

- Dudek S. (2023). *Oszacowanie dodatkowych kosztów obsługi długu publicznego zaciąganego w celu finansowania wydatków za pośrednictwem funduszy zarządzanych przez BGK i PFR w stosunku do wariantu finansowania poprzez emisję długu Skarbu Państwa. Komentarze i Analizy IFP*. 6/2023. Warszawa: Instytut Finansów Publicznych.
- Dudek S., Kotecki L., Majszczyk (2023). *Prawdziwy budżet 2023: Niezbędne zmiany zwiększające przejrzystość do projektu Ustawy Budżetowej na 2023 rok*. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów i Instytut Finansów Publicznych.
- Dudek S., Kotecki L., Kurtek M. (2022). *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego edycja 2022*. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów.
- Dudek S., Kotecki L., Wojciechowski P. (2021). *Zagrożenia nadmiernego długu publicznego*. Warszawa: Instytut Odpowiedzialnych Finansów.
- Dziemianowicz R., Wyszowski A. (2013). *Koncepcja i narzędzia transparentnej polityki fiskalnej. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. 30, 235–243.
- Edwards H., Lane K. (2022). *Why Are Investment Hurdle Rates So Sticky?* Reserve Bank of Australia Bulletin, December.
- EEA (European Environment Agency) (2023). *Accelerating the Circular Economy in Europe: State and Outlook 2024*.
- EEA (2024) *Europe's Air Quality Status 2023*.
- EEA (2024) *Europe's State of Water 2024: The Need for Improved Water Resilience*.
- Ehrmann M., Georgarakos D., Kenny G. (2023). *Credibility Gains from Communicating with the Public: Evidence from the ECB's new Monetary Policy Strategy*. CEPR Press Discussion Paper, 17784.
- Encyklopedia PWN: www.encyklopedia.pwn.pl.
- End N. (2020). *Rousseaus Social Contract or Machiavellis virtue? Measuring Fiscal Credibility*. AMSE Working Paper 42.
- End N., Hong G.H. (2022). *Trust What You Hear: Policy Communication, Expectations, and Fiscal Credibility*. IMF Working Paper, WP/22/36, February 2022.
- End N. (2021). *The Prince and Me A model of Fiscal Credibility*.
- End N. (2021). *The Tectonics of Debt, Expectations, and Fiscal Policy—A Dissertation on Fiscal Credibility*. Economics and Finance. Aix-Marseille Université, 2021.
- End N. (2023). *Big Brother Is Also Being Watched: Measuring Fiscal Credibility*. „Journal of Macroeconomics 77”, (September 1, 2023): 103548.
- Esping-Andersen G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: „Polity Press”.
- Euler I., Harst S., Schanz D., Sureth-Sloane C., Voget J. (2024). *Tax Complexity and Foreign Direct Investment*. TRR 266 Accounting for Transparency Working Paper Series No. 160.
- European Commission (2025). *Joint Employment Report 2025*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- European Commission. Directorate General for Economic and Financial Affairs. (2025). *Debt sustainability monitor: 2024*. Publications Office.
- European Commission (2024). *Much More Than a Market: Empowering the Single Market to Deliver a Sustainable Future and Prosperity for All EU Citizens*. Brussels.
- European Commission (2024). *The Future of European Competitiveness*. Brussels.
- European Commission (2018). *Ten Steps, and a Leap Forward: Taking Danish Innovation to the Next Level*. Brussels.
- European Commission (2015). *Numerical Indicators Capturing the Design Strength of Fiscal Rules*, European Commission. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economicdatabases/fiscal-governance-eu-member-states/numerical-fiscal-rules-eu-member-countries_en
- European Commission (n.d.). *Fiscal Governance Database*. https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/fiscal-governance-database_en.
- European Implementation Network & Democracy Reporting International (2024). *Justice Delayed and Justice Denied: Report on the Non-Implementation of European Judgments and the Rule of Law*. <https://www.einnetwork.org>.

- European Systemic Risk Board (2014). *Is Europe Overbanked?* Reports of the Advisory Scientific Committee. No. 4.
- Evans C. (2003). *Studying the studies: An overview of recent research into taxation operating costs*. „Journal of Tax Research”, 1(1), s. 64–92.
- Feel Back (2024). *FINNISH TAX ADMINISTRATION ATTITUDE SURVEY 2019*.
- Feldman N. E., Katuščák P., Kawano L. (2016). *Taxpayer Confusion: Evidence from the Child Tax Credit*. „American Economic Review”, 106(3), 807–835.
- Fitch Ratings (2022). *Fitch Ratings Publishes Final Sovereign Rating Criteria*.
- Fuest C., Gross D., Mengel P. L., Presidente G. (2024). *EU Innovation Policy: How to Escape the Middle-Technology Trap*, CESifo, Università Bocconi, Toulouse School of Business.
- Fukui M., Gormsen N. J., Huber K. (2024). *Sticky Discount Rates*. NBER Working Paper No. 32238.
- Furman A., Maison D. (2017). *Czego Polacy nie wiedzą o podatkach?* Raport z badania ilościowego przeprowadzonego na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców. Warszawa.
- Gabai U. (2025). *Innovation Policy: The New Core of Economic Strategy*. <https://www.gis-reportsonline.com/r/innovation-policy/>.
- Gale W.G., Holtzblatt J. (2002). *The role of administrative issues in tax reform: Simplicity, compliance, and administration. United States tax reform in the 21st century*. 179, s. 179–80.
- Giovannini E., Hoffman A., Nardo, M., Saisana, M., Saltelli, A., Tarantola, S. (2005). *Handbook on constructing composite indicators*.
- Goodhart C. A. E., Vu L. H. (2024). *Credibility, trust, and perception of authorities' performance*. VoxEU.
- Góralczyk B. (2019). *Węgry: zwrot do systemu nieoliberalnego*. Panorama Rocznika GUS, s. 327–341.
- Grant Thornton (2023). *Barometr Prawa*. Edycja 2023. Pozyskano z: <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2023/03/Barometr-prawa-2023-RAPORT-Grant-Thornton-23-03-2023.pdf>.
- Gwartney J., Lawson R. (2000). *Economic Freedom of the World*. Annual Report, Fraser.
- Hagemejer J., Mućk J. (2019). *Export-led growth and its determinants: Evidence from Central and Eastern European countries*. „The World Economy”, 42(7), 1994–2025.
- Hagemejer J., Pechcińska A., Poniatowski G., Śmietanka A., Turgut M. B. (2021). *Inwestycje i ich determinanty a wzrost gospodarczy Polski w długim okresie*. CASE Reports, No. 505.
- Halesiak A., Di Lorenzo P., Picarelli N., Dudek S. (2024). *Designing an Independent Fiscal Institution for Poland*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- Hameed F. (2005). *Fiscal transparency and economic outcomes*. Washington, D.C., International Monetary Fund IMF Working Paper.
- Hausner J., Sztompka P. (2023). *Dwa eseje o wiarygodności* (Wydanie I). Wydawnictwo Nieoczywiste.
- Hausner J. (red.) (2022, 2023, 2024). *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Hayek F.A. (1944). *The Road to Serfdom*. London: George Routledge and Sons.
- Heinemann F., Hennighausen T. (2012). *Measuring Fiscal Credibility: The Role of Public Opinion*. ZEW Discussion Paper.
- Heritage Foundation (2024). *Index of Economic Freedom*. <https://www.heritage.org/index/>.
- Hoppe T., Schanz D., Sturm S., Sureth-Sloane C. (2023). *The Tax Complexity Index – A survey-based country measure on tax code and framework complexity*. „European Accounting Review” 32(2), s. 239–273. <https://doi.org/10.1080/09638180.2021.1951316>.
- Hölscher J., Jarmuzek M., Matousek R., Polgar E.K. (2006). *Fiscal Transparency in Transition Economies*. CASE Network Studies and Analyses 0328, CASE–Center for Social and Economic Research.
- IMD World Competitiveness Center (2024). *World Competitiveness Rankings*. <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/>.

- IMF (International Monetary Fund) (2024). *Europe's Declining Productivity Growth: Diagnoses and Remedies*. Regional Economic Outlook Notes, November.
- IMF (2021). *Strengthening the credibility of public finances strength*.
- IMF (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. International Monetary Fund.
- ING (2024). *Why Beating the Middle-Income Trap Is Not Enough*. Directional Economics CEEMEA. October 16.
- Innovation Centre Denmark (2022). *Attracting Multinational Companies to the Innovation Ecosystem: Best Practices from Israel*. Tel Aviv.
- Instytut Finansów Publicznych (2025). *Przejrzystość finansów publicznych w Polsce w kontekście planowanego uruchomienia Centralnego Rejestru Umów (CRU)*. Warszawa: IFP.
- Interpelacja nr 37871 wraz z odpowiedzią Ministerstwa Finansów (2023). Sejm RP, IX kadencja: <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=CMRFBN>.
- Janecki J. (2025). *Ocena wiarygodności polityki fiskalnej w Polsce*. W trakcie publikacji.
- Jena P. R. (2021). *Sub-national budget credibility: Institutional perspective [Working paper]*. National Institute of Public Finance and Policy.
- Jena P. R., Sikdar S. (2019). *Budget Credibility in India: Assessment through PEFA Framework*. National Institute of Public Finance and Policy Working Paper.
- Kemoe L., Zaijin Z. (2018). *Fiscal transparency, borrowing costs, and foreign holdings of sovereign debt*. International Monetary Fund.
- Kopits G., Craig J. (1998). *Transparency in government operations* (Occasional Paper No. 158). International Monetary Fund.
- Kose M. A., Kurlat S., Ohnsorge F., Sugawara N. (2022). *A cross-country database of fiscal space*. „Journal of International Money and Finance”, 128, 102682.
- Kosikowski C., Ruśkowski, E. (red.) (2006). *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Kosikowski C. (2005). *Prawne aspekty realizacji zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych, referat na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Jawność i przejrzystość finansów publicznych*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1558.pdf>
- Kuncoro H. (2017). *Does the sustainable fiscal policy foster its credibility?* „Economic Journal of Emerging Markets”, 9(1), 84–97.
- Landesman M., Stöllinger R. (2018). *Structural Change and Global Production Networks*. Policy Notes and Reports, no. 21. Vienna: The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Larch M., Malzubris J., Santacroce S. (2023). *Numerical compliance with EU fiscal rules: Facts and figures from a new database*. „Intereconomics”, 58(1), s. 32–42.
- Larch M., Santacroce S. (2020). *Numerical compliance with EU fiscal rules: The compliance database of the Secretariat of the European Fiscal Board*. Vox EU, 2020.
- Law S. H., Singh N. (2014). *Does Too Much Finance Harm Economic Growth?* „Journal of Banking & Finance”, 41(C): s. 36–44.
- Levine R. (2005). *Finance and Growth: Theory and Evidence*, w: (2005a) *Handbook of economic growth, Volume 1A*. Aghion P. Durlauf S. N. (eds.), Amsterdam, London, San Diego: Elsevier B.V.
- Livorova B., Michalek O., Musil K., Ruschka A., Sarboch M. (2024). *The slowdown in the long-term potential growth of the Czech economy*. Czech National Bank.
- McKinsey & Company (2025). *European Automotive Industry: What It Takes to Regain Competitiveness*. <https://www.mckinsey.com>.
- Milliron V. C. (1985). *A Behavioral Study of the Meaning and Influence of Tax Complexity*. „Journal of Accounting Research”, 23(2), 794.
- Ministerstwo Finansów (2024). *Stan polskich finansów publicznych 2016–2023. Biała Księga*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów (2018). *3xP w praktyce – kolejne uproszczenia podatkowe*. Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Ministerstwo Finansów (2018). *Indeks złożoności podatkowej* (opracowanie niepublikowane).

- Misiąg W. (2005). *Jawność i przejrzystość a efektywność finansów publicznych*, referat na seminaryjne posiedzenie Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, *Jawność i przejrzystość finansów publicznych*.
- Moody's Investors Service (2022). *Rating Methodology: Sovereign*.
- Múnchau W. (2024). *Kaput. The End of the German Miracle*. London: Swift Press.
- Musgrave R. A. (2000). *Public Finance in a Democratic Society*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Naert F. (2011). *Credibility of Fiscal Policies and Independent Fiscal Bodies*. Competition and Regulation in Network Industries, Intersentia, vol. 0(3), pages 288–309, September.
- Najwyższa Izba Kontroli (2023–2025). *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2023–2025*. Warszawa.
- North D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- OECD (2025). *OECD Employment Outlook 2025: Can We Get Through the Demographic Crunch?* Paris: OECD Publishing.
- OECD (2024). *OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2024). *OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2023). *Water Resources in Poland: Managing Demand and Shortages*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). *Tax Administration 2022: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies*. OECD Publishing.
- OECD (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). *Fiscal Transparency and Public Trust*. OECD Publishing.
- OECD/European Union/EC-JRC (2008). *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. Paris: OECD Publishing.
- Office of Tax Simplification (2022). *Office of Tax Simplification Annual Report 2021–22: Simplifying the tax system to make it easier for taxpayers*.
- Office of Tax Simplification (2017). *The OTS Complexity Index*.
- Olejek L., Grygo M. (2024). *Dotacje dla swoich? Analiza rządowych dotacji inwestycyjnych dla samorządów w latach 2019–2023*. Warszawa: Instytut Finansów Publicznych.
- Owsiak S. (2021). *Finanse publiczne: teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Owsiak S. (red.) (1995). *System finansów publicznych w procesie transformacji gospodarki polskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Peres S. (2017). *No Room for Small Dreams: Courage, Imagination and the Making of Modern Israel*. New York: HarperCollins Publishers.
- Piekarz R. (2018). *Ocena koncepcji obliczonego indeksu skomplikowania systemu podatkowego*. Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Finansów (załącznik do odpowiedzi na interpelację nr 37871, Sejm RP, IX kadencja).
- Piwowski R. (2011). *Znaczenie przejrzystości w polityce fiskalnej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Poniatowski G., Śmietanka A. (2018) *Ocena koncepcji indeksu złożoności podatkowej*. Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Finansów (załącznik do odpowiedzi na interpelację nr 37871, Sejm RP, IX kadencja).
- Porter M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
- President's Economic Recovery Advisory Board (2010). *The Report on Tax Reform Options: Simplification, Compliance and Corporate Taxation*. Washington, D.C.: PERAB.
- PwC, W.B. (2020). *Paying taxes 2020*. Dostępne na: <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/thematic-reports/paying-taxes-2020>.
- Reinhart C. M., Rogoff K. S. (2009a). *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Reuter W. H. (2019). *When and why do countries break their national fiscal rules?* „European Journal of Political Economy”, 57: 125–141.

- Rothstein B. (2011). *Citizen Trust and Fiscal Policy Outcomes*. Comparative Political Studies.
- Rzońca A. (2014). *Kryzys banków centralnych. Skutki stopy procentowej bliskiej zera*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sadurski W. (2018). *How democracy dies (in Poland): A case study of anti-constitutional populist backsliding*. „Legal Studies Research Paper”, No. 18/01. Sydney: University of Sydney.
- Salachna J. M., Tyniewicki M. (2018). *Przejrzystość finansów publicznych a kształtowanie aktywnych postaw obywatelskich*. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 80(2).
- Sarr B. (2015). *Credibility and reliability of government budgets: Does fiscal transparency matter?* Working Paper 5, International Budget Partnership.
- Scheppele K. L. (2024). *Restoring democracy through international law*. *American University International Law Review*, 117, s. 37–105.
- Schmidt V. A. (2013). *Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and ‘Throughput’*. „Political Studies”, 61(1), s. 2–22.
- Schularick M., Taylor A. M. (2012). *Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008*. „American Economic Review”, 102(2): 1029–1061.
- Secchi C. (2025). *The Italian Economy and the European Outlook*. *Schuman Paper*. Brussels: Fondation Robert Schuman, No. 781.
- Seifert J. Mondo E. (2013). *The Open Budget Index (OBI) as a Comparative Statistical Tool*. „Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice”, 15: 87–101.
- Senor D., Singer S. (2009). *Start-Up Nation: The Story of Israel’s Economic Miracle*. New York: Random House.
- Simson R., Welham B. (2014). *Incredible budgets: Budget credibility in theory and practice*. Working Paper 400, Overseas Development Institute.
- Sjören T., von Lochow S. (2016). *Myndigheternas anseende och hur mediebilderna påverkar allmänheten*. TNS Sifos Anseendeindex 2016.
- Slacik T. (2024). *Still in the Fast Lane? How Can EU-CEE Get Its Groove Back?* WIIW Research Report. No. 475.
- Slemrod, J. (1989). *The return to tax simplification: An econometric analysis*. *Public Finance Quarterly*. 17(1), s. 3–27.
- Sochacka-Krysiak H. (2003). *Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- S&P Global Ratings (2019). *How We Rate Sovereigns*.
- Stiglitz J.E. (2014). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sufi A., Taylor A. M. (2021). *Financial crises: A survey*. „NBER Working Paper”, 29155.
- Szołno-Koguc J. (2005). *Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym*. Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H, Oeconomia, 39, 129–144.
- Sztompka P. (2007). *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Znak.
- Tax Foundation (2024). *International Tax Competitiveness Index 2024*. <https://taxfoundation.org/research/all/global/2024-international-tax-competitiveness-index/>
- Tran-Nam, B. Evans C. (2014). *Towards the development of a tax system complexity index*. *Fiscal Studies*, 35(3), s. 341–370.
- von Hagen J., Harden I. (1995). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. „European Economic Review”.
- von Trapp L., Lienert I., Wehner J. (2016). *Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies*. Paris: „OECD Journal on Budgeting”, Volume 2015/2.
- Wernik A. (2011). *Finanse publiczne: Cele, struktury, uwarunkowania* (Wyd. 3. zm). Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Williamson O. E. (2000). *The new institutional economics: Taking stock, looking ahead*. „Journal of Economic Literature”, 38(3), 595–613.
- Williamson O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York.
- World Bank (2024). *Business Ready 2024*. Washington, D.C.: The World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-2021-2.
- World Bank (2024). *Business Ready Pilot 2024*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Żmigrodzki P. (red). *Wielki słownik języka polskiego PAN*. Instytut Języka Polskiego PAN

EL AMIGO DE APOLODO
hablando mal siempre de
los hombres, excepto de
ti. No sé por qué te han
desabrido contigo mismo
y un insensato pe-

Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych
latach – wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów



Adam Balcer

Politolog specjalizujący się w Europie Środkowo-Wschodniej. Jest dyrektorem programowym Kolegium Europy Wschodniej (KEW), ekspertem krajowym w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych (ECFR). Wcześniej pracował m.in. jako szef projektu w Ośrodku Studiów Wschodnich oraz dyrektor programu w demosEuropa – Centrum Strategii Europejskiej. Jest autorem kilku książek i licznych raportów, podcastów i artykułów.



dr hab. Bartłomiej Biga, prof. UEK

Wykładowca (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Akademia Górniczo-Hutnicza, Uniwersytet WSB Merito), współtwórca ruchu ekonomii wartości Open Eyes Economy (oees.pl), popularyzator wiedzy ekonomicznej – autor bloga i podcastu Wiedza Nieoczywista (bartlomiejbiga.pl), ekspert w think tanku Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego. W swojej pracy zajmuje się ekonomiczną analizą prawa – zarówno od strony teoretycznej (naukowej), praktycznej (wdrożeńiowej), jak i publicystycznej (medialnej). Najwięcej uwagi poświęca własności intelektualnej, ekonomii behawioralnej oraz gospodarce cyfrowej.



dr hab. Agnieszka Chłoń-Domińczak, prof. SGH

Prorektorka ds. nauki, dyrektorka Instytutu Statystyki i Demografii SGH, członkini Komitetu Nauk Demograficznych PAN, jest liderką polskiej grupy badawczej „Badania zdrowia, starzenia się i procesów przechodzenia na emeryturę w Europie”, kieruje również polskim zespołem Narodowych Rachunków Transferów. W latach 2008–2009 była pod sekretarzem stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zasiadała również w Radzie Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i była członkinią Komisji Nadzoru Finansowego. W latach 2007–2009 była wiceprzewodniczącą Komitetu ds. Ochrony Socjalnej Rady Europejskiej, a do połowy 2009 r. również członkiem Komitetu ds. Zatrudnienia, Pracy i Polityki Społecznej OECD. W latach 2010–2017 w Instytucie Badań Edukacyjnych kierowała projektami związanymi z przygotowaniem wdrożenia Polskiej Ramy Kwalifikacji. Jej zainteresowania naukowe obejmują kwestie dotyczące demografii, systemów emerytalnych, rynku pracy, polityki społecznej, zdrowia oraz edukacji. Kieruje i uczestniczy w realizacji międzynarodowych i krajowych projektów badawczych dotyczących tych tematów.



dr Sławomir Dudek

Ekspert w dziedzinie finansów publicznych, założyciel, prezes i główny ekonomista Instytutu Finansów Publicznych. Adiunkt w Instytucie Rozwoju Gospodarczego, Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Posiada ponad 23-letnie doświadczenie w pracy w Ministerstwie Finansów, w tym 18 lat na stanowiskach kierowniczych (Naczelnik Wydziału Symulacji i Prognoz Makroekonomicznych, Zastępca Dyrektora oraz Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej). Specjalizuje się w ekonomii, makroekonomii, cyklach koniunkturalnych, prognozowaniu gospodarczym, finansach publicznych, integracji walutowej, zastosowaniach informatyki w badaniach naukowych. Był członkiem i przewodniczącym różnych stowarzyszeń gospodarczych i organów rządowych. W latach 2012–2019 przewodniczył polskiej delegacji na posiedzeniach Komitetu Polityki Gospodarczej OECD. W latach 2020–2023 był członkiem Rady Gospodarczej – organu doradczego przy Marszałku Senatu RP. Komentator gospodarczy w mediach branżowych i ogólnoinformacyjnych.



dr Tomasz Geodecki

Adiunkt w Katedrze Polityk Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Jego działalność dydaktyczna obejmuje zagadnienia związane ze znaczeniem instytucji i zmiany technicznej dla gospodarki i rolę administracji publicznej w moderowaniu związków między nimi. Zainteresowania naukowe koncentrują się wokół zagadnień polityki innowacyjnej (doktorat), konkurencyjności gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej i ekonomii rozwoju. Autor i współautor licznych publikacji naukowych oraz ekspertyz i ewaluacji dla instytucji rządowych i samorządowych związanych z innowacyjnością i konkurencyjnością gospodarki oraz realizacją polityki innowacyjnej.



dr Jakub Głowacki

Ekonomista, adiunkt w Katedrze Gospodarki Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, absolwent specjalności Gospodarka i Administracja Publiczna na Akademii Ekonomicznej w Krakowie, członek zarządu Małopolskiego Funduszu Ekonomii Społecznej oraz członek zespołu Ośrodka Analiz Polityki Energetycznej. Wcześniej pracował w Ernst&Young, Capgemini oraz w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Autor i współautor ponad 70 publikacji naukowych związanych z problematyką m.in. nowych technologii w sektorze publicznym, polityki energetycznej oraz gospodarki o obiegu zamkniętym. Współautor raportów „Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski”, „Indeks zdrowych miast” oraz „Water City Index”.



dr Maciej H. Grabowski

Niegdyś oficer pokładowy Polskich Linii Oceanicznych oraz były wiceminister finansów i minister środowiska. Obecnie prezes fundacji Centrum Myśli Strategicznych, gdzie skupia się na rynkach finansowych i rozwoju samorządności. Zajmował się zrównoważonym i lokalnym rozwojem, systemami podatkowymi, finansami publicznymi, rozwojem samorządów, zieloną transformacją. Wykładał na wydziale ekonomii Uniwersytetu Gdańskiego i na wydziale prawa i administracji Uniwersytetu Warszawskiego. W ostatnim czasie prowadził dla UNDP i Banku Światowego projekty z zakresu zielonych finansów.



prof. dr hab. Jerzy Hausner

Przewodniczący Rady Programowej Open Eyes Economy Summit, Fundacja GAP. Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, przewodniczący Rady Programowej Open Eyes Economy Summit oraz Rady Fundacji Gospodarki i Administracji Publicznej, b. wicepremier i minister gospodarki, pracy i polityki społecznej, poseł na Sejm 2001–2005, członek Rady Polityki Pieniężnej III kadencji, członek korespondent Polskiej Akademii Umiejętności, laureat nagród: Kisiela, Władysława Grabskiego, Edwarda Lipińskiego i Aleksandra Gieysztora, doktor honoris causa Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie oraz Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie, Profesor Honorowy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.



prof. dr hab. Jacek Męcina

Kierownik Katedry Ustroju Pracy i Rynku Pracy, Pełnomocnik ds. współpracy z otoczeniem biznesowym – prawnik, polityk społeczny, ekspert z zakresu prawa pracy i stosunków pracy oraz polityki zatrudnienia. Jego zainteresowania badawcze koncentrują się na polityce zatrudnienia i rynku pracy, prawie pracy i zbiorowych stosunków pracy oraz warunkach funkcjonowania dialogu społecznego w Polsce i w krajach UE. Ostatnie aktywności badawcze to założenia polityki przemysłowej i wpływ na zatrudnienie, proces integracji społecznej i zawodowej obywateli Ukrainy, wpływ procesów cyfryzacji, robotyzacji i automatyzacji na rynek pracy, inwestycje w jakość pracy w Polsce. Od 1993 roku pracownik Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, wicedyrektor Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych (1997–2000). W latach 2016 – 2019 dyrektor Instytutu Polityki Społecznej UW. Pasje badawcze łączy z zaangażowaniem w służbę publiczną jako członek Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych (od 2004), wiceminister gospodarki (2005), w latach 2012–2015 Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Obecnie członek Rady Dialogu Społecznego i Przewodniczący Zespołu Problemowego ds. ds. Prawa Pracy, doradca Zarządu Konfederacji Lewiatan. Stypendysta Europejskiego Programu TEMPUS (1997) i Fundacji Alexandra von Humboldta (2001–2002), pracował na Freie Universität W Berlinie. Członek rady programowej dwumiesięcznika *Zarządzanie Zasobami Ludzkimi*, kolegium redakcji *Polityki Społecznej*. Autor ponad 100 książek, artykułów i opracowań z zakresu prawa pracy, stosunków pracy, dialogu społecznego oraz problematyki polityki zatrudnienia i rynku pracy.



dr hab. Leszek Pawłowicz

Ekonomista, emerytowany profesor Uniwersytetu Gdańskiego. Autor wielu publikacji nt. zarządzania wartością przedsiębiorstwa, finansów i bankowości. Wiceprezes Zarządu Fundacji Centrum Myśli Strategicznych. Inicjator i koordynator Europejskiego Kongresu Finansowego.



dr Marta Penczar

Absolwentka Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego oraz Po dyplomowych Studiów: Bankowość Inwestycyjna organizowanych przez Uniwersytet Gdański i Gdańską Akademię Bankową. Stopień doktora nauk ekonomicznych w zakresie ekonomii uzyskała na podstawie rozprawy doktorskiej: Wpływ ochrony konsumenta na integrację rynku kredytów konsumenckich w UE (2011 r.). Obecnie jako Dyrektor EKF Research w Centrum Myśli Strategicznych organizatora Europejskiego Kongresu Finansowego koordynuje m.in. konsensus makroekonomiczny EKF oraz badania w zakresie szans i zagrożeń dla stabilności systemu finansowego w Polsce i w UE, w tym m.in. w zakresie struktury finansowania banków, aspektów odpowiedzialnego badania zdolności kredytowej, perspektyw rozwoju rynków finansowych. Jest autorką publikacji m.in. w czasopiśmie naukowych oraz monografii w zakresie rozwoju rynków finansowych.



dr hab. Andrzej Rzońca, prof. SGH

Kierownik Katedry Międzynarodowych Studiów Porównawczych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Wiceprzewodniczący Rady Naukowej Open Eyes Economy Summit. Członek Rady Naukowej Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych (CASE). Członek Towarzystwa Ekonomistów Polskich (w przeszłości jego przewodniczący). Strateg ekonomiczny z doświadczeniem z sektora prywatnego (zarówno sektora przedsiębiorstw, jak i sektora finansowego, w tym funduszy hedgingowych), sektora publicznego (bank centralny, ministerstwo finansów), międzynarodowych instytucji finansowych (Bank Światowy, Europejski Bank Centralny) i organizacji pozarządowych (Forum Obywatelskiego Rozwoju, CASE.) Członek rad nadzorczych w przedsiębiorstwach przemysłowych i finansowych. Były członek Rady Polityki Pieniężnej z okresu kryzysu zadłużeniowego w strefie euro i pierwszej wojny w Ukrainie. Wielokrotnie nagradzany za innowacyjne badania. Laureat Nagrody im. Leopolda Kronenberga Fundacji Citibanku oraz Nagrody im. Fryderyka Skarbka Polskiej Akademii Nauk (dwóch najbardziej prestiżowych polskich nagród w ekonomii).



prof. dr hab. Andrzej Sławiński

Szkoła Główna Handlowa, Katedra Ekonomii Ilościowej. Tematyka jego publikacji dotyczy przede wszystkim bankowości centralnej, polityki makroostrożnościowej, finansów międzynarodowych oraz rynków finansowych. W przeszłości członek Rady Polityki Pieniężnej (2004–2010), Doradca Przewodniczącego KNF (2010–2011), Dyrektor Generalny Instytutu Ekonomicznego NBP (2011–2017). Najnowsza książka jego autorstwa *Bankowość centralna. Ewolucja i przyszłość* została wydana w 2023 r.



Wstęp

Wprowadzenie

Jak powstał Indeks – metodyka

Obszar I. Praworządność

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Obszar VI. Jakość usług publicznych

Obszar VII. Klimat i środowisko

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Nota metodyczna

Zagrożenia wiarygodności ekonomicznej Polski w najbliższych latach –
wyniki badania jakościowego

Podsumowanie

Rekomendacje

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarz ekspertów



Rafał Benecki

Główny Ekonomista,
ING Bank Śląski



Leszek Kąsek

Starszy Ekonomista,
ING Bank Śląski

Komentarz ING Banku Śląskiego do IV Edycji Indeksu Wiarygodności Ekonomicznej Polski (IWEPE) 2025

Nowa, rozszerzona edycja WEP: Obecna IV edycja Indeksu Wiarygodności Ekonomicznej Polski (IWEPE) jest aktualizacją i rozszerzeniem poprzednich wydań o dodatkowe kraje – Hiszpanię, Włochy i Litwę. Tradycyjnie IWEPE wnikliwie analizuje jakość polityki gospodarczej, która ma wpływ na postrzeganie krajów przez rynki finansowe. IWEPE można traktować jako uniikalne rozszerzenie przeglądów krajów, dokonywanych przez agencje ratingowe. Są one skupione na polityce makroekonomicznej, w szczególności fiskalnej i pieniężnej, a nie makro-strukturalnej. Niezmiennie lektura nowego raportu daje cenną syntezę wiedzy o Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), a także porównania z innymi krajami. O ile jednak włączenie Litwy wydaje się nam w pełni zrozumiałe ze względu na podobną historię transformacji do innych krajów EŚW, to jednak w raporcie nieco brakuje uzasadnienia dla rozszerzenia zakresu raportu o Włochy i Hiszpanię. Kraje te nie należą do liderów UE w większości 10 wymiarów IWEPE, w naszej ocenie Polska może szukać inspiracji do reform raczej we wiodących krajach UE, jeśli chodzi o jakość polityk gospodarczych.

Instytucje mają znaczenie dla rozwoju kraju i ich konwergencji realnej: Już w zeszłorocznym komentarzu do IWEPE napisaliśmy, że postulaty reform na bazie IWEPE dobrze rezonują z dorobkiem ekonomii instytucjonalnej. Ubiegłoroczna nagroda Nobla z ekonomii dla profesorów D. Acemoglu, S. Johnsona i J. Robinsona akcentuje rolę instytucji dla dobrobytu krajów, istnieje wiele badań empirycznych, w tym nasze własne, które potwierdzają, że niska jakość prawa, niestabilność podatków czy regulacji negatywnie wpływa na inwestycje czy wzrost gospodarczy. Również dorobek tegorocznych noblistów z ekonomii (profesorowie J. Mokyr, P. Aghion i P. Howitt), którym przyznano nagrodę za prace nad zrównoważonym wzrostem napędzanym przez postęp technologiczny i innowacje są generalnie zbieżne z postulatami z obszaru Swoboda działalności gospodarczej w IWEPE. W przypadku Agniona i Howitta komitet noblowski docenił ich teorię zrównoważonego wzrostu przez proces twórczej destrukcji. Proces ten jest jednocześnie

kreatywny dla niektórych firm i destrukcyjny dla innych, które nie dostosowują się do zmian technologicznych. Umożliwienie tego procesu m.in. przez deregulacje, stanowi warunek konieczny dla zmiany w polskiej gospodarce z modelu opartego na niskich kosztach pracy na model oparty na innowacjach i wyższej produktywności. W naszym kraju wciąż są rezerwy do dalszej realokacji zasobów z nisko wydajnego sektora małych i średnich przedsiębiorstw w kierunku bardziej produktywnych sektorów, jak zaawansowanego przemysłu np. zbrojeniowego, który ma szansę na istotny rozwój w nadchodzących latach, albo sektora usług biznesowych.

Polski IWEF na tle innych krajów i pozorna poprawa w latach 2023–2024: Zgodnie ze zbiorczymi wynikami tegorocznego IWEF i podobnie jak rok temu Polska, w badanej grupie krajów wyprzedziła jedynie Węgry i Rumunię. W łącznej klasyfikacji (z reguły w oparciu o dane roczne z 2024 roku) najlepiej wypadły Litwa i Czechy. Taka klasyfikacja odzwierciedla aktualne oceny agencji ratingowych, w których rating Polski, jest wyższy niż rating Węgier, ale niższy niż Czech. Wprawdzie ocena IWEF poprawiła się w ostatnich dwóch latach, to jednak poprawa dotyczyła krajów z wyjątkiem Hiszpanii, więc relatywna pozycja Polski na tle innych krajów praktycznie się nie zmieniła. Łączna ocena dla Polski według IWEF wciąż pozostaje poniżej 2015 roku, od którego autorzy raportu rozpoczęli obliczenia indeksu.

Wyniki poszczególnych obszarów WEP pokazują, że utrzymują się dotychczasowe słabości Polski, a zaczynają blaknąć niektóre polskie atuty: Na tle innych krajów EŚW i na podstawie danych za 2024 rok, Polska wypada w następujący sposób:

- **Bardzo źle** w obszarze wiarygodność finansów publicznych (Polska jest jedynym krajem w analizowanej próbie 8 krajów, w którym wszystkie cztery wymiary w tym obszarze mają wartość ujemną w 2024 roku),
- **Słabo** w obszarach: swoboda działalności gospodarczej (w tym obszarze widać regres); stabilność pieniądza i systemu finansowego; klimat i środowisko; respektowanie zobowiązań międzynarodowych,
- **Średnio** w obszarze praworządność;
- **Dobrze** w obszarze bezpieczeństwo i ochrona pracy,
- **Bardzo dobrze** w obszarze jakość usług publicznych (w tym obszarze widać regres w ostatnich latach w wymiarze edukacja).

Oznacza to, że Polska ma wciąż duży potencjał do poprawy od strony strukturalnej i makro-ekonomicznej polityki mix. Luźna polityka fiskalna ogranicza przestrzeń do złagodzenia polityki pieniężnej, co ma negatywny wpływ na inwestycje i wzrost gospodarczy. **Poprawa polskiego indeksu IWEF byłaby właściwą odpowiedzią** na wielkie wyzwanie, jakim jest wyczerpywanie modelu wzrostu gospodarczego opartego na taniej i dostępnej pracy, a także wyzwania związane z bezpieczeństwem, demografią, energią i klimatem, pobudzeniem innowacyjności, w tym wdrożeniem

AI, co jest priorytetem wiodących gospodarek na świecie. W naszej ocenie, niepodjęcie reform może grozić erozją zaufania społecznego, wzrostem kosztów i utratą szans rozwojowych.

Ostatnie obniżki perspektywy polskiego ratingu jako sygnał ostrzegawczy dla polityków: Zarówno oceny WEP w obszarze wiarygodność finansów publicznych, jak i wyniki ankiety wśród ekspertów IWEPI o zagrożeniach w najbliższych latach wskazują na konieczność reformy finansów publicznych. W połowie września br. kolejna agencja ratingowa (Moody's, wcześniej Fitch) obniżyła perspektywy polskiego ratingu wiarygodności kredytowej w walucie obcej do „negatywnej” z „neutralnej”, utrzymując sam rating na poziomie „A2”. Agencja stwierdziła, że decyzja odzwierciedla „istotnie słabszą” prognozę wskaźników fiskalnych od wcześniejszych oczekiwań oraz że siła fiskalna i skuteczność polityki w porównaniu z obecną oceną mogą się pogorszyć jeżeli rząd nie będzie w stanie sprostać presji wydatkowej i przeszkodom w zwiększeniu dochodów. Według agencji, ocena perspektywy polskiego ratingu może wrócić do stabilnej, jeśli Polska wkroczy na wiarygodną ścieżkę konsolidacji fiskalnej. W przeciwnym razie może dojść do obniżenia samego ratingu. Presję na poziom oceny wiarygodności kredytowej może wywierać także znaczne pogorszenie bezpieczeństwa regionalnego, zwłaszcza w przypadku bardziej konkretnych sygnałów wycofania wsparcia ze strony USA, albo znaczącego ataku na polską granicę ze strony Rosji (obecna ocena już bierze pod uwagę podwyższony poziom ryzyka geopolitycznego). W naszej ocenie obniżka perspektywy ratingu to żółta kartka dla polityków i mocny sygnał wskazujący, że brak współpracy między najważniejszymi ośrodkami władzy nie służy gospodarce i państwu.

Już dzisiaj rynki finansowe oceniają wiarygodność kredytową Polski gorzej niż agencje ratingowe: Notowania polskiego długu w walutach obcych wyceniają już niemal rating Polski dwa poziomy niżej od agencji Moody's oraz jeden poziom niżej niż ocenę przyznają nam Fitch oraz S&P. Na rynku długu rządowego w PLN najbardziej wymiernym wyrazem tej niższej oceny jest fakt, że udział zagranicznych inwestorów w rynku długu obligacji rządowych w złotych to zaledwie 12%. To najniższy historyczny poziom (odkąd takie dane są zbierane tj. od 2004 roku) w Polsce oraz niższy niż w krajach EŚW. Polska „pracowała” na to systematycznie od wielu lat, a powody, które „przepłoszyły” zagranicznych inwestorów z polskiego rynku długu w złotych to duże potrzeby pożyczkowe, wysoki deficyt, brak dyskusji na scenie politycznej o koniecznym ograniczeniu deficytu, jak i niejasna funkcja reakcji banku centralnego.

Konieczność rozbudowy mocy produkcyjnych w sektorze obronnym: W trudnym otoczeniu zewnętrznym dla Polski (ponad 3,5 roku od rozpoczęcia pełno-skalowej rosyjskiej wojny w Ukrainie, bardziej protekcjonistyczna polityka administracji amerykańskiej Donalda Trumpa), wielkim wyzwaniem dla Polski i innych krajów regionu jest szybka budowa

własnych zdolności produkcyjnych w sektorze zbrojeniowym. Wysokie obecne i spodziewane wydatki na cele obronne i dostępność finansowania publicznego i prywatnego skłania do wyraźniejszego zaakcentowania tego wymiaru. Odpowiedź Unii Europejskiej na mniejsze zaangażowanie USA jako gwaranta bezpieczeństwa jest pozytywna (programy ReArm Europe, SAFE), ale odpowiedź poszczególnych krajów napawa już mniejszym optymizmem. Im dalej na Zachód tym mniejsza gotowość do podnoszenia wydatków zbrojeniowych do rekomendowanego przez NATO poziomu 5%PKB, z wyjątkiem Niemiec które przyjęły bardziej ambitne plany. Co, istotne dla wielu krajów wydatki obronne to nie tylko reakcja na zagrożenie militarne z Rosji ale także kluczowy element agendy rozwojowej, który ma na celu podniesienie innowacyjności przemysłu obronnego, ale również cywilnego. Jakość instytucji Państwa przesądzi czy Polska będzie potrafiła przekształcić te ogromne wydatki zbrojeniowe, na istotny impuls rozwojowy. Program zbrojeniowy może być elementem bardzo potrzebnej polityki przemysłowej. Jakość tej polityki, efekty ogromnych wydatków publicznych zależą od poziomu rozwoju instytucji Państwa. W przeciwnym przypadku skok wydatków zbrojeniowych spowoduje wzrost zadłużenia, z niewielką korzyścią dla lokalnego przemysłu, a także potencjału gospodarki.

Odpowiedź na rosnącą konkurencję z Azji: Nasze badanie ankietowe wśród przedsiębiorstw, ale także statystyki handlu zagranicznego pokazują, że Chiny stanowią coraz większe zagrożenie konkurencyjne dla gospodarek europejskich, w tym polskiej. Tempo rozwoju technologii AI w USA i Chinach zdecydowanie przekracza to obserwowane w Europie. Gospodarki o różnym poziomie rozwoju mają swoje strategie wprowadzania AI, od Estonii przez Grecję, Liban aż do USA. Drogi rozwoju technologii AI są różne, od silnego sektora prywatnego w USA, przez szybką cyfryzację sektora publicznego w Grecji z założeniem, że cyfryzacja administracji może być akceleratorem tych zmian w sektorze prywatnym, aż po Chiny gdzie priorytetem polityki przemysłowej Państwa są właśnie sektory high-tech, a tradycyjny przemysł może liczyć na coraz mniejsze wsparcie. Aby dotrzymać tempa tych zmian potrzebne są silne instytucje, w tym apolityczna i wysoko wykwalifikowana służba cywilna. Kompetentni urzędnicy państwowi są konieczni, aby skutecznie realizować politykę gospodarczą nakierowaną na podnoszenie konkurencyjności gospodarki, która może być odpowiedzią na presję z Azji. Odbudowa służby cywilnej, element podnoszenia wiarygodności państwa, powinna być jednym z priorytetów Państwa polskiego.

Potrzebne przededefiniowanie modelu wzrostu Polski i innych krajów EŚW: Nasze ostatnie badania akcentują potrzebę przededefiniowania dotychczasowego modelu wzrostu w Polsce na model oparty o inwestycje i innowacje. O potrzebie wspierania efektywnej alokacji ograniczonych zasobów pracy piszemy m.in. w ostatnim raporcie regionalnym Directional Economics CEEMEA. From working hard to working smart. Potrzebne są

daleko idące zmiany w celu podtrzymania wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce, który jest kluczowym fundamentem wciąż wysokiego ratingu kredytowego Polski. To dzięki niemu, nasz kraj stać, na razie, na obsługę szybko rosnącego długu publicznego. Uważamy, że obecny stan debaty na scenie politycznej jest zbyt mało skupiony na wspieraniu strony podaźowej gospodarki. Lektura raportu WEP daje jednak wiele konkretnych wskazówek reformatorskich.

Od początku prac nad Raportem IWEP staraliśmy się uwypuklać to, że o wiarygodności ekonomicznej danego kraju decyduje nie tylko aktualny stan jego gospodarki, lecz także, a tak naprawdę przede wszystkim, model państwa i będący jego efektem sposób prowadzenia polityki gospodarczej i społecznej. Prezentowany przez nas system wskaźników ma charakter interdyscyplinarny i odzwierciedla, na ile zmiany w modelu państwa i jego instytucjach prowadzą do zmian w polityce publicznej w takim zakresie, w jakim wpływają w konsekwencji na wiarygodność ekonomiczną Polski i sprzyjają utrzymaniu produktywnego wzrostu gospodarczego.

Partnerzy merytoryczni:



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W KRAKOWIE
1925-2025



Partnerzy wspierający:

Partnerzy główni:



Partnerzy:



Partner medialny:



EKONOMIA
WARTOŚCI



Open Eyes Economy Summit
18-19 listopada 2025