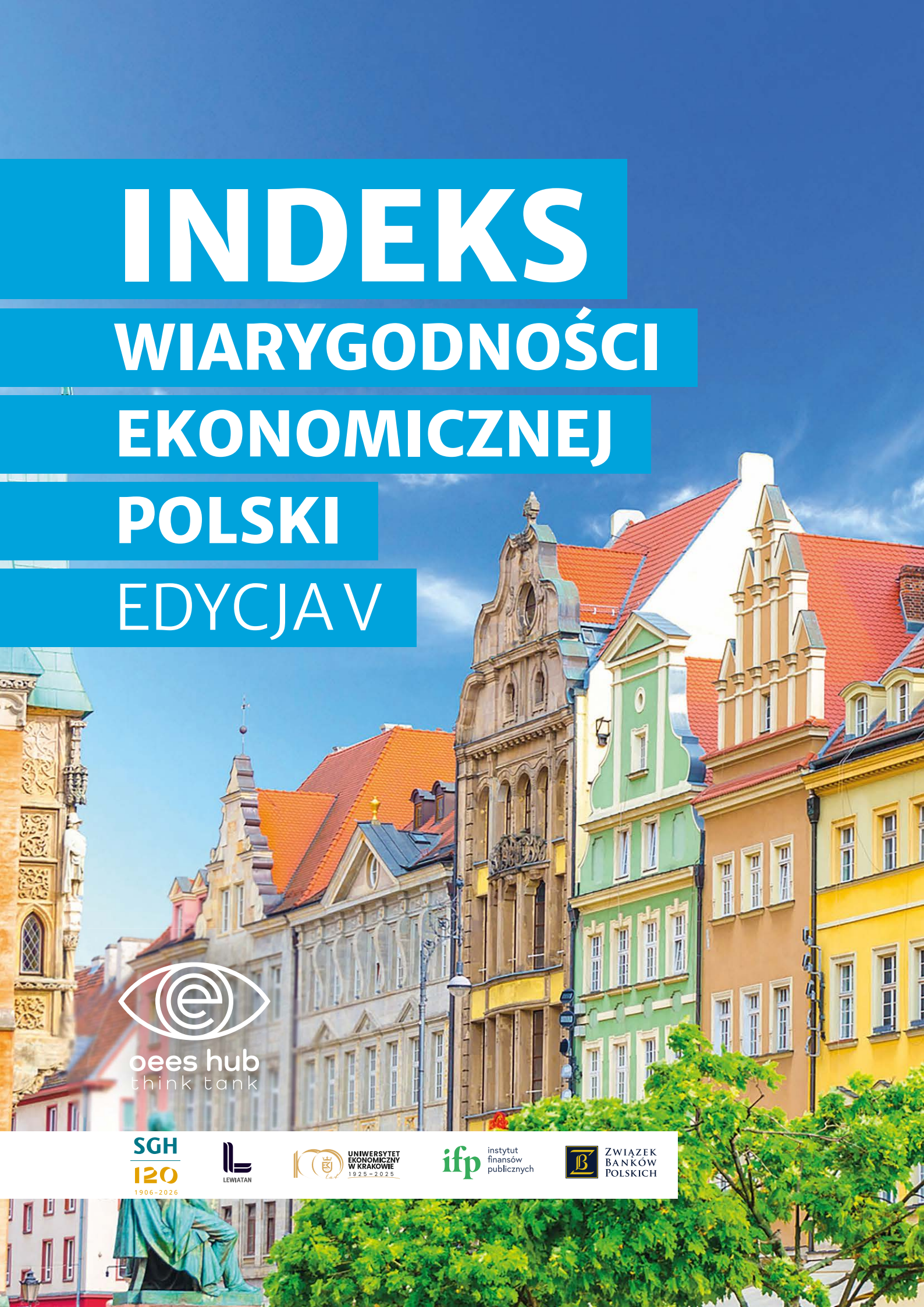
INDEKS WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI

EDYCJA V



oees hub
think tank

SGH 120 1906-2026

LEWIATAN

UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE 1925–2025

ifp instytut finansów publicznych

ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

INDEKS
WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI
EDYCJA V

INDEKS WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI

EDYCJA V

Zespół Autorów:

Adam Balcer
Bartłomiej Biga
Agnieszka Chłoń-Domińczak
Sławomir Dudek
Tomasz Geodecki
Jakub Głowacki
Jerzy Hausner (red.)
Agnieszka Kopańska
Jacek Męcina
Andrzej Rzońca
Andrzej Sławiński
Zofia Wetmańska

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 2026
www.sklep.oees.pl

Redakcja, korekta językowa i techniczna:
Jakub Kędzior

Skład:
Karolina Korbut

Koordynacja wydania:
Jakub Kędzior

Źródło zdjęcia okładkowego:
iStock.com/AliaksandrAntanovich

ISBN: 978-83-67140-51-5

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:

Partner główny:

Partnerzy:

Darczyńcy:

Partner medialny:

Spis treści

Wstęp 7

Wprowadzenie 9
Polityka innowacyjna – wspólny problem Europy 10
Amerykańska recepta na skuteczność polityki pobudzania innowacji 11
Koszty długiego okresu braku prowadzenia w UE skutecznej polityki promowania przełomowych innowacji 14

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski 19

Obszar I. Praworządność 24
Znaczenie praworządności dla wiarygodności ekonomicznej państwa 25
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Praworządność 26
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Praworządność 27
Wymiar 1. Sprawność wymiaru sprawiedliwości 27
Wymiar 2. Rządy prawa 30
Podsumowanie 32

Obszar II. Swoboda działalności gospodarczej 36
Znaczenie swobody działalności gospodarczej dla wiarygodności ekonomicznej państwa 37
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Swoboda działalności gospodarczej 37
Analiza wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Swoboda działalności gospodarczej 40
Wymiar 1. Łatwość 40
Wymiar 2. Wolność 43
Wymiar 3. Warunki 46
Podsumowanie 50

Obszar III. Wiarygodność finansów publicznych 54
Znaczenie wiarygodności finansów publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa 55
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Wiarygodność finansów publicznych 57
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Wiarygodność finansów publicznych 59
Wymiar 1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe 59
Wymiar 2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE 63

Wymiar 3. Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi 66
Wymiar 4. Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego 73
Wymiar 5. Decentralizacja i stabilność finansów samorządowych 76
Podsumowanie 86

Obszar IV. Stabilność pieniądza i systemu finansowego 90
Znaczenie stabilności pieniądza i systemu finansowego dla wiarygodności ekonomicznej państwa 91
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego 93
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego 94
Wymiar 1. Przybliżone miary wiarygodności 94
Wymiar 2. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza 97
Wymiar 3. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego 99
Wymiar 4. Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy 102
Podsumowanie 105

Obszar V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy 110
Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla wiarygodności ekonomicznej państwa 111
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy 114
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy 115
Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia 115
Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy 117
Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie 120
Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy 122
Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie 125
Wymiar 6. Dochód z pracy 127
Wymiar 7. Ochrona przed ubóstwem 129
Podsumowanie 131

Obszar VI. Jakość usług publicznych 142
Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa 143
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Jakość usług publicznych 145
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Jakość usług publicznych 146
Wymiar 1. Edukacja 146
Wymiar 2. Zdrowie 149
Wymiar 3. Bezpieczeństwo 152
Wymiar 4. E-administracja 157
Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo 158
Podsumowanie 161

Obszar VII. Klimat i środowisko 166
Znaczenie klimatu i środowiska dla wiarygodności ekonomicznej państwa 167
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Klimat i środowisko 168
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Klimat i środowisko 169
Wymiar 1. Klimat 169
Wymiar 2. Powietrze 173
Wymiar 3. Odpady 175
Wymiar 4. Woda i ścieki 178
Wymiar 5. Zasoby 180
Podsumowanie 183

Obszar VIII. Respektowanie zobowiązań międzynarodowych 188
Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa 189
Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych 190
Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych 191
Wymiar 1. Unijny 191
Wymiar 2. Europejski Trybunał Praw Człowieka 192
Wymiar 3. Naruszenie prawa wspólnotowego 193
Podsumowanie 194

Podsumowanie 198

Rekomendacje 206

Nota metodyczna 215

Bibliografia 221

Biogramy autorów 232

Komentarze ekspertów 240

Wstęp

Przedstawiamy Państwu V edycję Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski. W tegorocznym opracowaniu rozszerzyliśmy grono analizowanych państw o dwa nowe kraje: Finlandię i Szwecję. Tym samym analizą objęto łącznie 10 państw, w tym Polskę.

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

Przygotowanie raportu było możliwe dzięki wsparciu finansowemu udzielonemu przez ING Bank Śląski, Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie[1], Fundację Stocznia[2], Fundację im. Stefana Batorego, Multico, Instytut Reform oraz Jakubas Investment.

Raport został zaprezentowany podczas XI edycji Kongresu Open Eyes Economy Summit w Krakowie, który odbył się 17–18 listopada 2026 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
- dr Sławomir Dudek, Przewodniczący Rady Fiskalnej; Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- dr Tomasz Geodecki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
- dr Jakub Głowacki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

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".

- prof. dr hab. Jerzy Hausner, przewodniczący Rady Programowej OEES, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej; koordynator projektu, redaktor merytoryczny raportu
- dr hab. Agnieszka Kopańska, prof. Uniwersytetu Warszawskiego, jest autorką fragmentu „Decentralizacja i stabilność finansów samorządowych"
- prof. dr hab. Jacek Męcina, Uniwersytet Warszawski; doradca Zarządu Konfederacji Lewiatan
- dr hab. Andrzej Rzońca, prof. SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- prof. dr hab. Andrzej Sławiński, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
- Zofia Wetmańska, wiceprezeska zarządu, Instytut Reform

Aneta Stefańczyk, reprezentująca Instytut Reform, pełniła funkcję doradczą i wspierała merytorycznie prace prowadzone w ramach obszaru Klimat i środowisko.

Wprowadzenie

Podstawowym celem kolejnych wydań raportu *Indeks wiarygodności ekonomicznej Polski* była i jest ocena, w jakim stopniu sposób prowadzenia polityki ekonomicznej i społecznej sprzyja utrzymywaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego oraz demokracji.

Przez ponad trzy ostatnie dekady czynnikiem sprzyjającym szybkiemu tempu wzrostu gospodarczego w Polsce był napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, któremu towarzyszyło wdrażanie nowoczesnych technologii i metod zarządzania. Ważnym czynnikiem sprzyjającym temu wzrostowi była także renta demograficzna – sytuacja, w której liczba osób w wieku produkcyjnym rosła szybciej niż liczba ludności.

Konieczność zachowania możliwie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego – pomimo starzenia się społeczeństwa to problem całego Starego Kontynentu.

Z renty demograficznej korzystaliśmy jednak tylko do 2012 r. Od tamtego czasu starzenie się społeczeństwa zmniejsza potencjał wzrostu gospodarki. W takiej sytuacji – gdy liczba przepracowanych w gospodarce godzin coraz wyraźniej spada – tempo wzrostu gospodarczego zależy w coraz większym stopniu od tempa wzrostu wydajności, liczonej jako wielkość przyrostu PKB w ciągu jednej godziny pracy.

Konieczność zachowania możliwie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego – pomimo starzenia się społeczeństwa – jest oczywiście nie tylko naszym problemem. Jest to problem całego Starego Kontynentu. Także Europa szybko się starzeje, a imigracja może tylko częściowo łagodzić skutki malejącej podaży pracy. W tych warunkach możliwość podtrzymania odpowiedniego tempa wzrostu gospodarczego i finansowania dzięki temu satysfakcjonującej polityki społecznej Europy zależy od zapewnienia odpowiednio wysokiego tempa wzrostu wydajności. Konieczne jest zatem prowadzenie skutecznej polityki sprzyjającej innowacjom i powstawaniu nowych technologii,

a nie tylko doskonaleniu już istniejących, ponieważ te drugie charakteryzują się – z natury rzeczy – malejącą krańcową wydajnością.

Pod tym względem perspektywy Europy na razie nie wyglądają optymistycznie. Stany Zjednoczone już od wielu dekad mają skutecznie działający ekosystem instytucji zaangażowanych w tworzenie nowych (przełomowych, jak się je często określa) technologii, a Europa zaczęła tworzyć taki system zaledwie kilka lat temu, licząc od powstania w 2021 r. Europejskiej Rady ds. Innowacji. Wcześniej tylko w kilku krajach europejskich – w tym w Szwajcarii i państwach skandynawskich – prowadzono skuteczną politykę sprzyjającą powstawaniu nowych technologii, która przyniosła im niewątpliwe sukcesy.

Przedłużająca się stagnacja gospodarcza może wzmocnić coraz silniejsze partie populistyczne w Europie, co stworzyłoby jeszcze większe niż obecnie zagrożenie dla demokracji i samej Unii Europejskiej (UE). Spełniłaby się przestroga Altiera Spinellego, który w 1983 r. stwierdził, że jeśli Europejczycy nie będą dbać o wspólną Europę, to z czasem – jak rybakowi z opowiadania Ernesta Hemingwaya – pozostanie im tylko ogryziony przez rekiny szkielet złowionego z dużym trudem wielkiego marlina (Spinelli, 2007).

Biorąc pod uwagę, że relatywne zapóźnienie technologiczne jest obecnie kluczowym (obok wojny w Ukrainie) problemem Europy, **w pierwszej części wprowadzenia** do tegorocznego raportu przedstawiamy przyczyny skuteczności amerykańskiej polityki innowacyjnej oraz zmiany, jakie powinny nastąpić, aby można było stopniowo zmniejszać lukę technologiczną dzielącą Europę od USA i uchronić nasz kontynent przed długotrwałą stagnacją oraz jej społecznymi konsekwencjami.

W drugiej części wprowadzenia przypominamy pokrótce doświadczenia 16 lat rządów Fideszu na Węgrzech. Czynimy to ze względu na tegoroczną porażkę wyborczą węgierskich populistów, która była zdarzeniem znaczącym, ponieważ nastąpiła w kraju, który w pełni przekształcił swoją demokrację w demokrację fasadową, wskutek czego powrót do demokracji zdawał się czymś odległym i mało prawdopodobnym.

W tej sytuacji zdecydowaliśmy się na zamieszczenie w każdym z ośmiu obszarów naszego tegorocznego raportu odrębnej części poświęconej Węgrom. Zdecydowaliśmy się na to także z tego względu, że wprawdzie wszystkie dotychczasowe edycje naszych raportów dotyczyły z natury rzeczy głównie Polski, jednak – w celu stworzenia zobiektywizowanego punktu odniesienia dla naszej gospodarki – od początku zamieszczaliśmy w każdej kolejnej edycji wskaźniki dotyczące także innych państw naszego regionu. Od samego początku było widać, że najsłabsze oceny jakości polityki gospodarczej dotyczyły najczęściej Węgier. Z perspektywy szeregu lat naszych analiz można stwierdzić, że tak było głównie dlatego, iż rządy populistów trwały na Węgrzech najdłużej (nieprzerwanie od 2010 r.) spośród wszystkich państw naszego regionu, co spowodowało, że właśnie w węgierskiej gospodarce najsilniej wystąpiły typowe negatywne skutki sprawowania władzy przez populistów (Funke, Schularick i Trebesch, 2023).

Polityka innowacyjna – wspólny problem Europy

> „Tym, co osłabiało cały czas od lat 70. gospodarkę Europy i nadal ogranicza jej zdolność do zwiększania wydajności mimo trwającej technologicznej rewolucji, była nieadekwatnie prowadzona polityka innowacyjna".
> (Bergeaud, 2025)

Technologiczny dystans, jaki dzieli UE od USA, stał się w ostatnich dekadach niepokojąco duży. Efektem tego były opublikowane w 2024 r., pod

egidą Komisji Europejskiej (KE), raporty Mario Draghiego i Enrico Letty, o których pisaliśmy w zeszłorocznym wydaniu naszego raportu.

O luce technologicznej, jaka powstała pomiędzy gospodarkami UE i USA, świadczy wymownie to, że w 2024 r. rynkowa wartość nowych firm powstałych od 1975 r. była w USA 70-krotnie większa niż w UE (McAfee, 2024), a skumulowany wzrost wydajności (liczony jako przeciętny przyrost PKB w ciągu jednej godziny pracy) w UE był o 33 pkt proc. niższy niż w USA (Heimes, Marcos i Bengtsson, 2025).

W świetle tych danych pocieszające może być tylko to, że technologiczny dystans, który dzieli Europę od USA, można zmniejszać. I jest tak nie tylko ze względu na potencjał badawczy europejskich uczelni i bogate tradycje przemysłowe Starego Kontynentu. Szansę na wydostanie Europy z pułapki dominacji tradycyjnych branż przemysłu stwarza także to, że skuteczność polityki innowacyjnej zależy w decydującej mierze nie od kwot przeznaczanych na jej finansowanie, lecz od sposobu jej prowadzenia. Jest to ważne w świetle tego, że do budżetu UE trafia zaledwie niecały 1 proc. unijnego PKB i nadal nie ma zgody na emisję wspólnych europejskich obligacji skarbowych – pomimo pojawiania się od dawna bardzo sensownych propozycji w tym zakresie (Delpla i von Weizsäcker, 2011).

Ilustracją decydującego znaczenia, jakie dla skuteczności polityki innowacyjnej ma sposób jej prowadzenia, jest fakt, że przez wiele lat wydatki amerykańskiej agencji DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency), której zadaniem jest tworzenie warunków sprzyjających powstawaniu nowych, przełomowych technologii, były relatywnie małe, oscylując wokół 3 mld dol. Mimo to właśnie dzięki DARPA powstały technologie, które umożliwiły utrzymanie wyższego niż w UE tempa wzrostu gospodarczego oraz powstanie w USA Big Techów, wydających na badania i rozwój (R&D) wielokrotnie większe kwoty niż DARPA.

Na tle amerykańskich doświadczeń widać, że brak takiej instytucji jak DARPA był ważną przyczyną tego, iż europejskie przedsiębiorstwa głównie doskonaliły technologie stosowane w produkcji tradycyjnych dóbr przemysłowych, czego efektem była m.in. wysoka jakość samochodów produkowanych w Europie. Zbyt długo jednak europejskie przedsiębiorstwa nie doceniały dostatecznie przełomowego znaczenia technologii cyfrowych, co doprowadziło do malejącej wydajności europejskich gospodarek i słabnącego tempa wzrostu gospodarczego (Münchau, 2024).

Amerykańska recepta na skuteczność polityki pobudzania innowacji

> „DARPA przez cały czas zatrudniała niewiele ponad 100 osób i dysponowała budżetem 3 mld dol. Była zatem niewielką agencją rządową, która zyskała sukcesy i renomę pozornie nieproporcjonalne do jej wielkości".
> (Fuchs, 2010)

> „DARPA nie byłaby DARPA, gdyby nie finansowała projektów obarczonych dużym ryzykiem niepowodzenia, ponieważ to niepowodzenia uczą nas, gdzie szukać dróg do sukcesu".
> (Kruse, 2021)

Przypominając fenomen DARPA – bo takie słowo tu pasuje – zacznijmy od tego, że rynek jest wprawdzie niezastąpionym mechanizmem wyceny aktywów i alokacji zasobów (Hayek, 1931), ale wzrost gospodarczy nie zależy wyłącznie od optymalnej alokacji zasobów wytwórczych, ponieważ wraz ze wzrostem nakładów pracy i kapitału maleje ich krańcowa produkcyjność. Podtrzymanie lub zwiększanie tempa wzrostu gospodarczego wymaga pojawiania się

innowacji oferujących nowe, bardziej wydajne sposoby łączenia pracy i kapitału, co warunkuje wyższą produktywność. W długim okresie zatem podtrzymywanie odpowiedniego tempa wzrostu wymaga, by w gospodarce pojawiały się nowe technologie.

Państwo może temu sprzyjać, tworząc odpowiednie instytucje i bodźce. Przykładem tego była utworzona w USA w 1940 r. agencja OSRD (Office of Scientific Research and Development) (Gross i Sampat, 2023). OSRD istniała do zakończenia wojny w 1945 r., a jej głównym celem było sprzyjanie powstawaniu nowych technologii, które wykorzystywano do doskonalenia uzbrojenia amerykańskiej armii. W 1958 r. USA wznowiły działalność OSRD pod nazwą ARPA (Advanced Research Projects Agency). Utworzenie ARPA było reakcją na wysłanie przez ZSRR na orbitę w 1957 r. pierwszego satelity – Sputnika 1 – i związane z tym obawy, że Ameryka może przegrać wyścig zbrojeń, który zaczął przenosić się także do przestrzeni kosmicznej. W 1972 r. ARPA przemianowano na DARPA, jednak równocześnie powstały inne rządowe agencje ARPA, zajmujące się już wyłącznie badaniami cywilnymi (Gallo, 2018).

Europa długo nie podejmowała skutecznej polityki pobudzania innowacji (poza wspomnianym wcześniej wyjątkiem Szwajcarii i kilku państw skandynawskich). Niemniej przykład DARPA pokazuje, jak niewiele, przynajmniej pozornie, trzeba, by osiągnąć sukces w polityce promowania innowacji. Może mu bowiem pomóc mała instytucja, jak sygnalizuje zacytowany fragment publikacji Eryki Fuchs. Wprawdzie podana przez nią liczba 100 pracujących dla DARPA dotyczy wybitnych naukowców zatrudnianych na kilkuletnie kontrakty w roli kierowników projektów badawczych (*program managers*), ale liczba etatowych pracowników administracyjnych w sześciu biurach DARPA także zwykle wynosiła niewiele ponad 100 osób (Liu, 2020).

Pomimo że w DARPA pracuje tak niewiele osób i jest ona instytucją, która nie posiada nawet własnych laboratoriów, lecz wynajmuje je od uniwersytetów, firm lub rządu, jest ona – mówiąc językiem dzisiejszego świata startupów i nowych technologii – ogólnokrajowym inkubatorem innowacji. Jest to możliwe dzięki temu, że zatrudniając w roli zarządzających projektami naukowców cieszących się najwyższą renomą, DARPA ma bezpośredni dostęp do ogromnego kapitału wiedzy amerykańskich uniwersytetów oraz kapitału doświadczenia amerykańskiego biznesu.

By dostrzec ten właśnie kluczowy element amerykańskiej recepty na skuteczność polityki innowacyjnej, wystarczy przypomnieć sobie film *Oppenheimer* Christophera Nolana lub powieść *Głos Pana* Stanisława Lema. W obu tych dziełach dostrzeżemy przyczyny tego, że DARPA osiągnęła tak duże sukcesy w tworzeniu nowych, przełomowych technologii, wśród których w ostatnim czasie znalazły się zarówno GPS, jak i Internet – początkowo nieprzypadkowo nazywany ARPANET.

Amerykańska recepta na skuteczność badań prowadzących do tworzenia przełomowych technologii polega na zapraszaniu do określonych przedsięwzięć wybitnych uczonych i dawaniu im pełnej swobody decydowania o wyborze projektów stwarzających szanse na powstanie przełomowych technologii, a także na powierzaniu im zarządzania tymi projektami przez kilka (od 3 do 5) lat. Charakterystyczne dla amerykańskiego podejścia jest uwolnienie takich osób (w maksymalnym stopniu) od ograniczeń, jakie przy podejmowaniu decyzji mogą wynikać z biurokratycznych procedur.

Amerykańska recepta na sukces jest pozornie prosta, ale aby mogła być stosowana, klasa polityczna danego kraju musi spełniać dwa warunki. Powinna charakteryzować się rzeczywistym rozumieniem znaczenia nauki dla konkurencyjności gospodarki oraz gotowością do obdarzenia naukowców kierujących badaniami nad nowymi technologiami zaufaniem i swobodą w podejmowaniu decyzji. To jednak

jest oczywiście możliwe tylko wtedy, gdy klasa polityczna zna środowiska naukowe i orientuje się, jakie osoby w określonej dziedzinie cieszą się najwyższym uznaniem, dorobkiem i renomą. Danie tego rodzaju osobom pełnej swobody decyzyjnej jest w takiej sytuacji po prostu rozsądne, ponieważ chodzi o naukowców, którzy już udowodnili, że wiedzą, jak skutecznie zarządzać dużymi projektami badawczymi.

Przez długie dekady mianowanie najlepszych specjalistów z uczelni i biznesu na zarządzających projektami badań nad nowymi technologiami było skutecznym sposobem na zidentyfikowanie projektów o największych szansach powodzenia, co zmniejszało koszty nieuniknionych niepowodzeń. Kluczem do skuteczności DARPA jest także to, że zaproszeni przez nią do współpracy naukowcy mają pod swoją opieką na tyle mało projektów, by móc się w nie w pełni zaangażować. DARPA stosuje właśnie tę zasadę. W 2020 r. 100 kierowników projektów miało pod swoją opieką 250 programów badawczych (Liu, 2020). Dodajmy, że eksperci pełniący funkcje zarządzających projektami są zatrudniani tylko na kilkuletnie okresy (od 3 do 5 lat), między innymi z tego względu, że są to wybitni naukowcy, którzy często traktują pracę dla DARPA jako działalność *pro publico bono* – kosztem czasu poświęconego na własne badania. Z drugiej strony, poza przyjemnością i satysfakcją uczestniczenia w wyjątkowych przedsięwzięciach, praca dla DARPA zwiększa ich prestiż, a tym samym możliwości działania w nauce i biznesie.

Biorąc pod uwagę, że istotą działania DARPA jest zapraszanie do współpracy wybitnych naukowców, głównie po to, by dzięki ich pozycji w świecie nauki wiedzieli, jak to zrobić, oraz byli w stanie aranżować współpracę odpowiednich osób i instytucji potrzebnych do zwiększenia szans powodzenia projektów finansowanych przez DARPA, to – patrząc z dłuższej perspektywy – DARPA jest katalizatorem ewolucji i rozwoju amerykańskiego ekosystemu pobudzania innowacji (Azoulay i in., 2018).

Podtrzymanie lub zwiększanie tempa wzrostu gospodarczego wymaga pojawiania się innowacji oferujących nowe, bardziej wydajne sposoby łączenia pracy i kapitału, co warunkuje wyższą produktywność.

Kluczowe, ponad wszelką wątpliwość, jest także to, że DARPA jest wprawdzie agencją *stricte* rządową, ale rządowi oficjele z zasady nie mają wpływu na decyzje dotyczące wyboru projektów badawczych i ich realizacji. Gdyby było inaczej, pojawiłoby się ryzyko podejmowania tego rodzaju decyzji przez osoby niedostatecznie kompetentne, co zwiększałoby straty związane z nietrafnym doborem projektów. Pojawiałaby się także naturalna dla każdego rządu skłonność do finansowania ulepszeń istniejących już technologii – stosowanych przez firmy, które odniosły sukces – a nie technologii przełomowych, nad którymi prace są obarczone większym ryzykiem.

Metodą zmniejszania ryzyka strat związanych z realizacją już wybranych projektów jest stosowanie przez DARPA w procesie decyzyjnym metody opcji realnych. Przypomnijmy, że na rynku finansowym cena opcji – odzwierciedlająca wielkość prawdopodobnych wypłat na rzecz jej posiadacza – zmienia się wraz ze zmianą sytuacji na rynku finansowym, a tym samym wraz ze zmianą ceny dobra bazowego, na które jest wystawiona opcja. Analogicznie, wartość opcji realnych zmienia się w czasie wraz ze zmieniającym się prawdopodobieństwem sukcesu lub porażki realizowanych projektów. Pozwala to na odpowiednio wczesne wycofanie się z projektów, w przypadku których prawdopodobieństwo sukcesu z upływem czasu staje się zbyt niskie (Huchzermeier i Loch, 2001).

Podstawowa jednak różnica pomiędzy opcjami opiewającymi na instrumenty finansowe

a opcjami realnymi jest taka, że w przypadku tych drugich z natury rzeczy nie ma ich płynnego rynku, ponieważ dóbr bazowych takich opcji (projektów inwestycyjnych) nie da się wystandaryzować. Nie ma zatem w przypadku opcji realnych w pełni zobiektywizowanych (rynkowych) wycen. A jeśli tak jest, to wyceny tego rodzaju muszą być dokonywane przez wybitnych ekspertów, nawet jeśli przy podejmowaniu decyzji wspomagają ich modele tworzone w tym celu.

Oczywiście, samo utworzenie niezależnej instytucji będącej inkubatorem nowych technologii nie wystarczy, aby powstał cały sprzyjający ich rozwojowi ekosystem instytucji i bodźców. Niemniej powstanie takiej instytucji sprzyja tworzeniu takiego ekosystemu. Bardzo wymowną ilustracją tego jest fakt, że powstanie takich ekosystemów w wielu regionach USA było efektem działalności OSRD. A jeszcze bardziej wymowne jest to, że przez ponad dekadę, gdy OSRD już nie istniało, a ARPA jeszcze nie powstała, ekosystemy współpracy uniwersytetów, biznesu i władz lokalnych, utworzone w czasie wojny, funkcjonowały już samodzielnie. Było to oczywiście efektem tego, że dzięki powstającym w takich ekosystemach nowym technologiom tworzone były nowe przedsiębiorstwa i nowe atrakcyjne miejsca pracy (Gross i Sampat, 2023).

Długotrwałe korzystne skutki programów OSRD, a później DARPA, ilustrują, że określenie „ekosystem", odnoszone do polityki promowania innowacji, nie jest tylko nowomodnym słowem. W istocie mówi ono o sposobie prowadzenia polityki innowacyjnej, jakim jest stworzenie takiego systemu instytucji i bodźców, by w gospodarce powstały samoczynne sprzężenia zwrotne sprzyjające powstawaniu nowych technologii.

Określenie „ekosystem" dobrze oddaje także zmianę charakteru polityki pobudzania innowacji, jaka nastąpiła w USA, a później także w innych krajach (Persson, 2008). Chodzi tu o przejście od polityki wspomagania przez państwo uczelni i instytutów badawczych pracujących nad nowymi technologiami do tworzenia warunków dla ich rosnącej współpracy z biznesem i władzami lokalnymi, aby usprawniać wdrażanie technologii powstałych w wyniku prowadzonych przez lata badań podstawowych. Brak w Europie takiego systemu na poziomie unijnym spowodował wyraźnie niekorzystną jej sytuację w konkurencji z USA i Chinami, na którą od lat zwraca uwagę Philippe Aghion (laureat Nagrody Nobla z 2025 r.).

Koszty długiego okresu braku prowadzenia w UE skutecznej polityki promowania przełomowych innowacji

> „Wprawdzie mocną stroną Europy jest wciąż prowadzenie badań podstawowych, ale nie przekłada się to w odpowiednim stopniu na powstawanie technologii przełomowych".
>
> (Aghion, 2026)

Europa podejmowała wprawdzie w przeszłości szereg inicjatyw mających na celu zwiększenie innowacyjności europejskiego przemysłu, ale – jak wynika z cytowanej powyżej wypowiedzi Philippe'a Aghiona – nie przełożyły się one, mimo wciąż znaczącego potencjału akademickiego Europy, na powstawanie przełomowych technologii na skalę, na jaką dzieje się to od dawna w USA i od niedawna w Chinach. Głównymi przyczynami małej skuteczności unijnej polityki pobudzania innowacji były nadmierne upolitycznienie procesu przydzielania grantów, nadmierna biurokracja oraz brak przywiązywania dostatecznej wagi do technologii przełomowych, czego przykładem było przyznawanie ponad połowy grantów na doskonalenie technologii wykorzystywanych przez duże europejskie firmy (Gros, 2025).

Jeśli proces tworzenia nowych technologii wiąże się z natury rzeczy z ryzykiem, to państwo powinno wziąć na siebie część tego ryzyka, przyznając granty na realizację innowacyjnych projektów. Kluczowe jest jednak to, że – chcąc zmniejszyć ryzyko niepowodzenia takich projektów – należy zapraszać do zarządzania nimi najlepszych i już uznanych ekspertów, obdarzając ich zaufaniem w postaci zapewnienia im pełnej swobody decyzyjnej, łącznie z maksymalnym uwolnieniem od czasochłonnych procedur biurokratycznych. Ryzyko, że i oni mogą się mylić, zmniejsza się dzięki temu, że naukowcy sami zapraszają do współpracy innych wybitnych ekspertów, by podejmować decyzje dotyczące wyboru projektów i zarządzania nimi w obowiązującej w świecie nauki formie dyskusji – burzy mózgów.

Powiedziawszy to, należy zadać pytanie, czy utworzona w 2021 r. Europejska Rada ds. Innowacji (EIC – European Innovation Council), mająca być w zamierzeniu „europejską DARPA", działa w sposób, który zbliża Europę do USA w tworzeniu przełomowych technologii.

Najobszerniejszą i najbardziej wnikliwą odpowiedź na to pytanie można znaleźć w monografii wydanej wspólnie przez monachijski instytut CESifo, mediolański Uniwersytet Bocconi oraz Szkołę Ekonomii w Tuluzie (Fuest i in., 2024). Autorzy tego opracowania – znani ekonomiści, w tym Jean Tirole – podają w nim przyczyny, dla których sposób funkcjonowania EIC na razie nie spełnia warunków, dzięki którym instytucja ta mogłaby zbliżyć się poziomem skuteczności do DARPA.

Główna teza przywoływanego opracowania sprowadza się do stwierdzenia, że sposób podejmowania decyzji przez EIC jest zbyt upolityczniony. W składzie Rady Dyrektorów EIC naukowcy stanowią mniejszość, a na dodatek tylko część z nich reprezentuje nauki przyrodnicze, a eksperci są zdecydowanie zbyt przeciążeni dużą liczbą projektów badawczych zgłaszanych do EIC. Co więcej, Rada Dyrektorów jest mianowana przez KE i ma wobec jej decyzji wyłącznie głos doradczy. W tej sytuacji ostateczne decyzje podejmują urzędnicy KE. Taka sytuacja powoduje wspomniane wcześniej konsekwencje. Polityczni oficjele, chcąc zmniejszyć ryzyko niepowodzenia, mają skłonność do wybierania głównie projektów mających na celu doskonalenie już istniejących, sprawdzonych technologii.

Preferencje tego rodzaju zwiększają wprawdzie szanse polityków na wykazanie się sukcesem w postaci wdrożenia określonej technologii do produkcji, ale dzieje się to kosztem zmniejszania środków na projekty dotyczące technologii przełomowych. Ostatecznym efektem takiej sytuacji było to, że EIC wydawał rocznie na promowanie technologii przełomowych 300 mln dol., a więc 10 razy mniej niż DARPA. Jak łatwo się domyślić, autorzy publikacji, o której mowa, postulowali i nadal postulują dokonanie radykalnej zmiany składu Rady Dyrektorów EIC oraz przyznanie kierownikom projektów równie dużej niezależności decyzyjnej, jaką dysponują ich odpowiednicy w DARPA.

Niestety, świadomość potrzeby dokonania takich radykalnych zmian nie jest jeszcze wystarczająca. Świadczy o tym opublikowana w 2025 r. treść Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2028–2034, z której wynika, że KE nadal faworyzuje doskonalenie technologii już stosowanych przez europejskie firmy, a nie powstawanie technologii przełomowych (Fuest i in., 2025).

Wszystko to nie znaczy, że Europa nie ma dużych szans na zmniejszenie luki technologicznej dzielącej ją z USA i Chinami. Tak nie jest, choćby z tego względu, że nie ma powodu zakładać, iż EIC z czasem nie uzyska przynajmniej takiej niezależności, jaką ma Europejska Rada ds. Badań Naukowych (ERC – European Research Council), przyznająca granty na badania podstawowe.

Gdy czyta się wspomnienia amerykańskich naukowców, widać, iż praca dla DARPA dawała im

satysfakcję z działania *pro publico bono* i uczestniczenia w „czymś więcej" na rzecz ogólnego dobra. Dawanie, wzorem DARPA, wybitnym przedstawicielom dużej swobody decyzyjnej pozwoliłoby na wzmocnienie i swoiste „wyzwolenie się" takich postaw nie tylko w EIC, ale także w instytucjach, które – w ramach grantów EIC – współpracują ze sobą.

Najbardziej widocznym przejawem europejskiego zapóźnienia innowacyjnego jest przenoszenie się wielu europejskich firm technologicznych do USA. Skłaniają je do tego skuteczniejszy niż w Europie system bodźców (w tym podatkowych), łatwiejszy dostęp do finansowania, a przede wszystkim znacznie większy niż w Europie udział nowych branż przemysłu w gospodarce amerykańskiej, co stwarza firmom technologicznym większe rynki zbytu.

Gdy czyta się wspomnienia amerykańskich naukowców, widać, iż praca dla DARPA dawała im satysfakcję z działania *pro publico bono* i uczestniczenia w „czymś więcej" na rzecz ogólnego dobra.

Jedną z ważnych przyczyn exodusu europejskich firm technologicznych do USA jest w znacznej mierze niedokończony proces tworzenia wspólnego europejskiego rynku, na którym wprawdzie nie są stosowane cła, ale różnice w systemach podatkowych, a zwłaszcza w sferze regulacji, silnie ograniczają możliwości działania nowych firm na poziomie europejskim. Dotyczy to zwłaszcza firm stosujących technologie cyfrowe, które nie mogą wykorzystać w tym zakresie szans wynikających z faktu, że w przypadku tych technologii koszty krańcowe rosną znacznie wolniej niż w tradycyjnych przemysłach. Inicjatywy mające na celu zmianę tego stanu rzeczy są podejmowane, a ich celem jest właśnie ujednolicenie warunków działania firm na wspólnym europejskim rynku (European Economic and Social Committee, 2025).

To, gdzie leżą europejskie szanse i jaki jest główny warunek ich wykorzystania, świetnie sygnalizuje tytuł tekstu Philippe'a Aghiona i Simona Johnsona (laureata Nagrody Nobla z 2024 r.): *Europe Does Not Lack Capital – It Lacks Scale* (Bergaud, Loesekrug-Pietri i Tirole, 2025). Głównym warunkiem tego, by efekty zwiększonej skuteczności polityki pobudzania innowacji przyniosły odpowiednio duże efekty gospodarcze, jest usunięcie wciąż obecnych na wspólnym rynku barier regulacyjnych i podatkowych, które silnie ograniczają szanse nowych firm technologicznych na szybkie zwiększenie skali produkcji. Zmiany w końcu zaczęto wprowadzać, a ich efektem powinno być wzmocnienie głównego motoru modernizacji gospodarek europejskich, jakim byłoby zwiększenie oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji w spółki technologiczne.

Ktoś może powiedzieć, że kilka państw członkowskich UE tworzy agencje mające wzorować się na DARPA, jak ma to miejsce między innymi w Holandii i w Niemczech. Nie da się jednak na poziomie krajowym ani sprawić, by te agencje współpracowały z przedsiębiorstwami w całej UE, ani bez europejskiej współpracy pogłębić wspólny rynek. Tu potrzeba, by Europejczycy chcieli bardziej niż dotąd być Europejczykami.

Przegrane wybory węgierskiej kleptokracji

„Orbán wykorzystał rozgoryczenie robotników, by wprowadzić w życie swój autorytarno-populistyczny model państwa, lecz robotnicy nie byli prawdziwymi beneficjentami tego systemu".

(Scheiring, 2020a)

„Rzeczywistym, ukrytym celem węgierskich władz jest wzbogacenie się Orbána i jego politycznych popleczników oraz nadanie temu prawnej legitymacji. Władze potrzebują w tym celu absolutnej, niekontrolowanej władzy w scenerii demokracji parlamentarnej. Orbán opiera swą władzę na oligarchach, którzy są od niego zależni".

(Csillag, 2019)

„Dane mówią o tym, że po 2009 r. wyniki węgierskiej gospodarki były cały czas słabsze niż regionu państw Europy Środkowo-Wschodniej jako całości".

(Holzner, 2026)

Tegoroczna porażka wyborcza Fideszu była ważnym wydarzeniem, ponieważ wynikała z rozpowszechniania się w społeczeństwie węgierskim świadomości skali rozbieżności, jaka występuje pomiędzy deklarowanymi przez populistów celami zdobycia władzy a tym, co rzeczywiście robią po przejęciu rządów w danym kraju. Dzisiaj, po wielu latach doświadczeń z rządami populistów w różnych krajach, powszechna jest już świadomość, że po wygranych wyborach populiści dążą głównie do tego, by ich władza była w możliwie największym stopniu *de facto* niekontrolowana i by mogli dzięki temu sprawować bezpośredni nadzór nad społeczeństwem i gospodarką.

To jednak na ogół wyraźnie widać dopiero ex post. Jest tak dlatego, że populiści dążą do stworzenia wrażenia, że kraj pod ich rządami nadal jest demokracją. Stosowaną przez nich w tym celu metodą jest przekształcanie demokracji w demokrację fasadową. Polega to na pozostawieniu typowych dla demokracji instytucji przy jednoczesnym pozbawieniu ich autonomii decyzyjnej oraz możliwości kontrolowania przez nie władzy wykonawczej (Góralczyk, 2019).

Wymaga to przede wszystkim zmian w prawie (Scheppele, 2018; Antal, 2025). Populiści dokonują tego w taki sposób, aby nie wyglądało to na odchodzenie od demokracji. Wybierają w tym celu odpowiednie elementy prawa obowiązującego w różnych krajach demokratycznych i łączą je tak, by stworzyć warunki do de facto niekontrolowanego sprawowania władzy. Kim Scheppele porównuje to obrazowo do zszywania w całość prawnego Frankensteina (Scheppele, 2013). Za tak skonstruowaną prawną fasadą demokracji populiści tworzą kleptokrację, czyli system umożliwiający bogacenie się rządzącej klasy politycznej (Åslund, 2019).

Zmiany w prawie mają, rzecz jasna, zapobiec także sytuacji, w której niezadowolenie społeczne z rządów oligarchii mogłoby z czasem odsunąć populistów od władzy (Magyar, 2016). Na szczęście węgierscy populiści nie sięgnęli po tak ostre formy przemocy państwa jak w krajach, w których nie są już organizowane wybory dające jakiekolwiek szanse na wygraną partii demokratycznej.

Biorąc pod uwagę powyższe zależności, które wystąpiły w wielu krajach rządzonych przez populistów, przyjmujemy w naszych raportach, na wzór Moisésa Naíma (2022), że populistami nie są ci politycy, którzy głoszą populistyczne hasła, lecz ci, którzy głoszą je po to, by przejąć władzę i utrwalić ją dla siebie, przekształcając demokrację w demokrację fasadową. Bieg zdarzeń na Węgrzech jest tego szczególnie wyrazistą ilustracją.

U podstaw niezadowolenia społecznego, które ostatecznie doprowadziło do przegranej Fideszu w tegorocznych wyborach, leżało w dużej mierze prowadzenie przez węgierskich populistów polityki gospodarczej i społecznej, której efektem była odwrócona redystrybucja na rzecz uprzywilejowanych warstw społeczeństwa związanych z Fideszem (Scheiring, 2020c). Dane dotyczące Węgier jednoznacznie pokazują, że po objęciu władzy przez Fidesz systematycznie spadał udział wydatków na świadczenia społeczne w PKB, w tym nakładów na ochronę zdrowia oraz na naukę i oświatę.

Pomimo prospołecznej retoryki władze węgierskie posunęły się nawet do znacznego ograniczenia możliwości działania związków zawodowych oraz wprowadzenia zakazu strajkowania dla pracowników sektora publicznego. Ograniczanie możliwości działania związków zawodowych z natury rzeczy wpływa niekorzystnie na tempo wzrostu płac oraz na ich udział w dochodzie narodowym. Wymowną ilustracją odwróconej redystrybucji dochodów, dokonującej się na Węgrzech głównie kosztem ludzi gorzej wykształconych i mniej zamożnych, jest wzrost współczynnika Giniego.

Ograniczaniu udziału wydatków socjalnych w węgierskim PKB towarzyszyło przyznawanie przywilejów podatkowych i subwencji firmom zagranicznym, ponieważ dzięki ich technologiom rosła wydajność i utrzymywał się na Węgrzech wzrost gospodarczy, co podtrzymywało wiarygodność rządów Fideszu. Bogaceniu się elit władzy sprzyjało także przyznawanie przywilejów tym sektorom gospodarki, które były ściśle związane z elitą władzy. Przybierało to między innymi formę ich uprzywilejowanego dostępu do zamówień publicznych oraz kredytów udzielanych przez banki państwowe (Tóth i Hajdu, 2018). Tworzono także przywileje podatkowe dla osób relatywnie zamożnych, w tym wysokich urzędników państwowych, między innymi poprzez ustanowienie liniowego (a więc de facto regresywnego) podatku dochodowego w wysokości 15 proc. Jeśli chodzi o opodatkowanie firm zagranicznych, to na Węgrzech stworzono dla nich swoisty raj podatkowy, wprowadzając 9-procentowy CIT, co oznaczało, że jego faktyczna wysokość dla dużych międzynarodowych firm była znacznie niższa.

Węgierskie władze starały się nie zwiększać nadmiernie zadłużenia publicznego, w tym zwłaszcza zadłużenia zagranicznego, aby nie być zależne od instytucji międzynarodowych, w tym m.in. Międzynarodowego Funduszu Walutowego (Reuters, 2012).

Podejście takie może się wydawać nieracjonalne, skoro oznaczało rezygnację z funduszy i ekspertyz MFW. Za taką decyzją stały jednak właśnie cele polityczne Fideszu. Mieściło się to w logice dążenia populistów do obrony tzw. suwerenności, czyli sytuacji, w której władza populistów nie jest kontrolowana przez nikogo, a zwłaszcza przez instytucje międzynarodowe (Mészáros, 2022).

Ilustracją dążenia Fideszu było nacjonalizowanie tych branż gospodarki, które nie są ani nie muszą być częścią globalnych sieci produkcyjnych, co dotyczy bankowości, sieci handlowych, rolnictwa i przemysłu wydobywczego. Nie są to z reguły branże, w których powstają nowe technologie przyczyniające się do wzrostu wydajności w gospodarce.

Stosunkowo niewiele krajowych firm węgierskich włącza się w globalne sieci produkcji. W rezultacie Węgry charakteryzują się większą niż w przypadku innych krajów Europy Środkowej różnicą między tempem wzrostu wydajności przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych (Scheiring, 2020b).

Nadrzędnym celem było uzyskanie pełnej kontroli nie tylko nad gospodarką, ale także (a w istocie zwłaszcza) nad społeczeństwem. Temu służyło eliminowanie wolności akademickiej (Weinstein i Blanchard, 2023). Węgierskie uczelnie zostały w znacznej części sprywatyzowane i finansowo uzależnione od oligarchów powiązanych z Fideszem (Agh, 2022). Węgierskie władze starały się wypchnąć za granicę małą uczelnię afiliowaną na Węgrzech, jaką był Uniwersytet Środkowoeuropejski (Grigoriadis i Canpolat, 2023).

Ze względu na to, że stworzony przez Fidesz na Węgrzech populistyczny model państwa partyjnego wpłynął na wszystkie sfery węgierskiego życia gospodarczego i społecznego oraz stał się wzorem kopiowanym przez populistów w szeregu innych krajów (Applebaum, 2024), w każdej z kolejnych części tegorocznego wydania naszego raportu zamieszczono specjalnie wydzieloną część dotyczącą Węgier.

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

Indeks wiarygodności ekonomicznej w tegorocznej edycji został przygotowany dla 10 krajów: **Polski, Czech, Finlandii, Hiszpanii, Litwy, Rumunii, Słowacji, Szwecji, Węgier i Włoch**[3]. Poszerzyliśmy tym samym zestaw krajów o Finlandię i Szwecję (przedstawicieli krajów nordyckich), co pozwoliło uzyskać pełniejszy obraz zróżnicowania regionalnego w obrębie UE. 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 **8 obszarach życia społecznego i gospodarczego**, na które składały się tym razem **34 wymiary oceny**. Zmiany dotyczyły struktury obszarów: Wiarygodność finansów publicznych, Stabilność pieniądza i systemu finansowego oraz Klimat i środowisko. Zmodyfikowany układ analityczny został przedstawiony na schemacie 1.

Procedura tworzenia Indeksu składała się z kilku etapów.

Pierwszym krokiem było ustalenie mierników, które mogłyby możliwie obiektywnie sparametryzować problem wiarygodności ekonomicznej we wszystkich dziesięciu analizowanych państwach. Wyselekcjonowano w tym celu blisko **100 wskaźników** pochodzących z różnorodnych krajowych i międzynarodowych baz danych. Zostały one poddane dwustopniowej procedurze weryfikacji, polegającej w szczególności na:

3 Konsekwencją poszerzenia próby (do 10 krajów) jest to, że wartości tegorocznego Indeksu nie są bezpośrednio porównywalne z wartościami publikowanymi rok wcześniej. Normalizacja odbywa się bowiem względem mediany obserwowanej w całym analizowanym okresie dla wszystkich uwzględnionych krajów, a włączenie Finlandii i Szwecji przesunęło tę medianę, najsilniej wpływając na wartości w wymiarach uczenia się przez całe życie oraz zaangażowania na rynku pracy. Dla przykładu: wartość Indeksu dla Czech w 2024 r. wynosiła w edycji 2025 r. 1,11, a po przeliczeniu dla dziesięciu krajów: 0,84. Porównania w czasie należy zatem prowadzić wyłącznie w ramach bieżącej edycji.

1. Obliczeniu współczynnika zmienności w latach 2008–2025 według wzoru:

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

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

Niski współczynnik zmienności był podstawą do odrzucenia miernika z uwagi na to, że 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 mocno ze sobą powiązane i niosące tę samą lub podobną wartość informacyjną.

Pozytywnie oceniono **93 wskaźniki**, z których każdy został zaklasyfikowany jako **stymulanta**[4] (wzrost jego wartości oznacza pozytywny wpływ na poziom wiarygodności ekonomicznej) lub **destymulanta** (wzrost jego wartości oznacza negatywny wpływ na poziom wiarygodności ekonomicznej). Mierniki zostały poddane **normalizacji**, zgodnie ze wzorem:

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

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 obliczenia końcowego indeksu wiarygodności ekonomicznej. Subindeksy zbudowano 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

4 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.

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

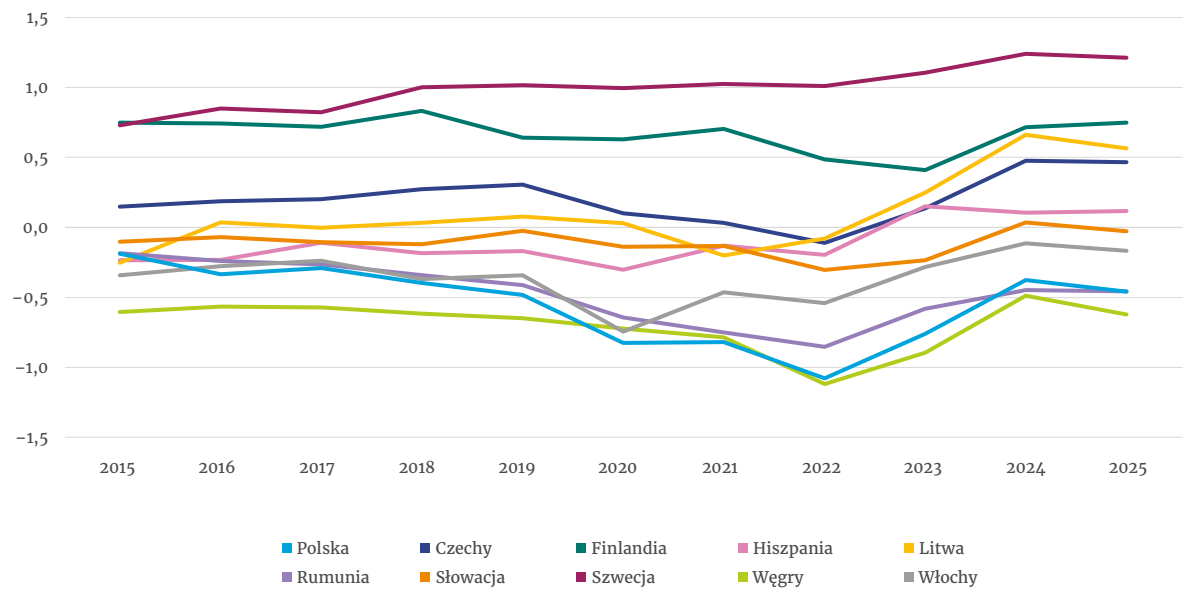
Praworządność	Swoboda działalności gospodarczej	Wiarygodność finansów publicznych	Stabilność pieniądza i systemu finansowego	Ochrona i bezpieczeństwo pracy	Jakość usług publicznych	Klimat i środowisko	Respektowanie zobowiązań międzynarodowych
Sprawność wymiaru sprawiedliwości	Łatwość	Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe	Przybliżone miary wiarygodności	Prawna ochrona zatrudnienia	Edukacja	Klimat	Wymiar unijny
Rządy prawa	Wolność	Stan finansów publicznych i przestrzegania reguł UE	Zagrożenie dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza	Bezpieczeństwo i warunki pracy	Zdrowie	Powietrze	Europejski Trybunał Praw Człowieka
	Warunki	Jakość ram fiskalnych, przejrzystość i jedność finansów publicznych	Zagrożenie dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego	Niestandardowe zatrudnienie	Bezpieczeństwo	Odpady	Naruszenie prawa wspólnotowego
		Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego	Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy	Zaangażowanie na rynku pracy	E-administracja	Woda i ścieki	
		Decentralizacja i stabilność finansów samorządowych		Uczenie się przez całe życie	Cyber-bezpieczeństwo	Zasoby	
				Dochód z pracy			
				Ochrona przed ubóstwem			

Źródło: opracowanie własne

Końcowa wartość indeksu jest syntetyczną informacją o tym, jakie zmiany nastąpiły w danym roku w porównaniu z przeciętnym poziomem wszystkich dziesięciu krajów.

Ujemna wartość indeksu oznacza regres w stosunku do wartości przeciętnej z lat 2015–2025, dodatnia wartość indeksu oznacza poprawę w stosunku do tak określonej wartości przeciętnej, a 0 oznacza brak obserwowanych zmian.

WYKRES 1. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej analizowanych państw



Źródło: opracowanie własne

TABELA 2. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej analizowanych państw

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,19	-0,34	-0,29	-0,40	-0,49	-0,82	-0,82	-1,07	-0,76	-0,38	-0,46
Czechy	0,15	0,19	0,20	0,27	0,30	0,10	0,03	-0,11	0,14	0,47	0,46
Finlandia	0,75	0,74	0,72	0,83	0,64	0,63	0,70	0,49	0,41	0,72	0,75
Hiszpania	-0,23	-0,23	-0,11	-0,18	-0,17	-0,30	-0,13	-0,19	0,15	0,10	0,11
Litwa	-0,25	0,04	0,00	0,04	0,08	0,03	-0,20	-0,08	0,25	0,66	0,56
Rumunia	-0,19	-0,24	-0,27	-0,34	-0,41	-0,64	-0,75	-0,85	-0,58	-0,45	-0,46
Słowacja	-0,10	-0,07	-0,11	-0,12	-0,03	-0,14	-0,13	-0,30	-0,23	0,03	-0,03
Szwecja	0,73	0,85	0,83	1,00	1,02	1,00	1,03	1,01	1,11	1,24	1,21
Węgry	-0,61	-0,57	-0,58	-0,62	-0,65	-0,73	-0,79	-1,12	-0,89	-0,49	-0,62
Włochy	-0,34	-0,28	-0,24	-0,37	-0,34	-0,74	-0,46	-0,54	-0,29	-0,12	-0,17

Źródło: opracowanie własne

Wyniki przedstawione w tabelach, obejmujące poszczególne wymiary oraz łączne oceny wiarygodności państw, wyrażono w punktach i zaprezentowano za pomocą mapy ciepła, w której odcień zielony oznacza wzrost wiarygodności państwa, a czerwony – jej spadek.



Źródło: iStock.com/MichałChodyra

Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarze ekspertów

Znaczenie praworządności dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Aktualnie najpoważniejszym problemem dotyczącym praworządności jest masowe kwestionowanie statusu sędziów. Konflikt wokół legalności powołań dokonanych z udziałem powołanej w 2018 r. Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nie tylko nie został rozwiązany, ale z każdym rokiem obejmuje coraz większą część wymiaru sprawiedliwości. Co gorsza, wątpliwości dotyczą nawet składu Sądu Najwyższego, co otwiera drogę do kwestionowania prawomocności rozstrzygnięć wyborczych, a więc uderza bezpośrednio w fundamenty legitymizacji władzy publicznej. Niestety, w minionym roku nie pojawił się żaden realny projekt polityczno-instytucjonalny, który dawałby szansę na zakończenie tego sporu.

Tak rozchwiana sytuacja ustrojowa pogłębia kryzys zaufania do państwa, zniechęca do długoterminowych inwestycji i podnosi koszt ryzyka gospodarczego.

Z punktu widzenia gospodarki oznacza to utrwalanie się bardzo wysokiej niepewności instytucjonalnej. Orzeczenia wydawane przez sądy mogą być podważane nie ze względu na merytoryczne błędy, lecz z uwagi na zarzucany brak legitymacji orzekających. Narasta więc zjawisko funkcjonowania dwóch obiegów prawnych: jednego uznającego sędziów powołanych po 2018 r. za pełnoprawnych i drugiego – kwestionującego ich status. Tak rozchwiana sytuacja ustrojowa pogłębia kryzys zaufania do państwa, zniechęca do długoterminowych inwestycji i podnosi koszt ryzyka gospodarczego.

Warto przy tym podkreślić, że praworządność nie jest wyłącznie kategorią makroekonomiczną ani ustrojową. Stanowi ona również jeden z fundamentów suwerenności ekonomicznej jednostki, rozumianej jako realna zdolność człowieka do samodzielnego kształtowania własnej sytuacji materialnej oraz swobodnego podejmowania decyzji gospodarczych. W tym kontekście warto zauważyć, że prawa własności i zawierane umowy są przecież warte tyle, ile wynosi możliwość ich wyegzekwowania. Jeżeli obywatel nie może więc w rozsądnym czasie dochodzić swoich roszczeń, to jego formalne uprawnienia stają się iluzoryczne, a on sam – w relacjach

z silniejszymi uczestnikami rynku i z samym państwem – zostaje sprowadzony do roli petenta. Stabilne i egzekwowalne reguły gry (North, 1990) są zatem dobrem, z którego relatywnie najwięcej korzystają słabsi, gdyż duże podmioty potrafią rekompensować sobie niesprawność instytucji publicznych. Dla drobnego przedsiębiorcy niezapłacona faktura, której nie sposób szybko wyegzekwować, może oznaczać realny problem, chociażby z wypłatami dla pracowników na koniec miesiąca.

Polski kryzys praworządności nie jest zjawiskiem odosobnionym. Według World Justice Project globalna erozja praworządności przyspieszyła: w edycji Rule of Law Index 2025 pogorszenie odnotowano w 68 proc. badanych państw (wobec 57 proc. rok wcześniej) i był to już ósmy z rzędu rok, w którym liczba krajów będących na minusie przeważała nad liczbą krajów wykazujących poprawę (World Justice Project, 2025). Słabną przede wszystkim mechanizmy ograniczania władzy wykonawczej, tj. niezależność instytucji nadzorczych, realna kontrola parlamentarna oraz zdolność sądownictwa do powstrzymywania nadużyć egzekutywy. Jest to spójne z szerszym trendem narastania autorytarnych tendencji w państwach Zachodu, napędzanym przez ruchy populistyczne, które w procedurach, mechanizmach kontroli i równowagi oraz konsultacjach eksperckich widzą główne źródło „imposybilizmu" (Mounk, 2018; Levitsky i Ziblatt, 2018). Warto jednak odnotować, że (jak pokazują dane omawiane w dalszej części rozdziału) niektórym państwom, także z naszego regionu, udaje się temu trendowi skutecznie przeciwstawiać.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Praworządność

Podstawowym źródłem danych w tym obszarze pozostaje Rule of Law Index, tworzony przez World Justice Project, którego wybrane wskaźniki cząstkowe wykorzystujemy w Indeksie. Trzeba pamiętać, że opierają się one w znacznej mierze na kwestionariuszach eksperckich – odzwierciedlają więc przede wszystkim oczekiwania i nastroje respondentów, a niekoniecznie rzeczywiste zmiany instytucjonalne. Podobnie jak przed rokiem, część wskaźników dotyczących Polski uległa niewielkiej poprawie. Zmiany te nie są jednak efektem reform systemowych (których bowiem nie przeprowadzono), lecz raczej sygnałem utrzymującego się kredytu zaufania ze strony znacznej części ekspertów oceniających. Wyniki należy więc interpretować ostrożnie: jako odzwierciedlenie oczekiwań, a niekoniecznie dowód rzeczywistej poprawy stanu praworządności.

Pomiar wpływu praworządności na wiarygodność ekonomiczną państwa napotyka też ograniczenia bardziej fundamentalne – wiele kluczowych zagadnień wymyka się parametryzacji (Voigt, 2013). Trudno chociażby obiektywnie ocenić jakość legislacji; można natomiast mierzyć przestrzeganie standardów jej stanowienia. Trudno zbiorczo ocenić jakość orzeczeń; można natomiast analizować terminowość postępowań i skuteczność egzekucji, pamiętając, że także te wskaźniki nie zawsze poddają się jednoznacznej interpretacji. Na przykład bardzo szybkie postępowanie może ograniczać możliwość dochodzenia prawdy materialnej i osłabiać pozycję stron pozbawionych profesjonalnej reprezentacji, choć sama sprawność postępowań buduje przecież wiarygodność ekonomiczną państwa.

TABELA 3. Wymiary i wagi w obszarze Praworządność (w proc.)

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

Źródło: opracowanie własne

Istotne jest wreszcie odróżnienie praworządności od czysto formalnego legalizmu, czyli od redukowania jej do samej poprawności proceduralnej.

Wyniki należy więc interpretować ostrożnie: jako odzwierciedlenie oczekiwań, a niekoniecznie dowód rzeczywistej poprawy stanu praworządności.

Przypadek węgierski pokazuje, że dysponując wystarczająco silną większością parlamentarną, można uchwalać proceduralnie poprawne zmiany, które jednak są nie do pogodzenia z zasadami demokratycznego państwa prawa i skrajnie negatywnie odbijają się na wiarygodności ekonomicznej. Normy są bowiem w dużej mierze kształtowane przez społeczne postrzeganie i interpretacje (Hausner, 2017). Z tego powodu konieczne jest odwoływanie się do szerokiego rozumienia instytucji, typowego dla ekonomii instytucjonalnej (Acemoglu i Robinson, 2012).

TABELA 4. 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 rozdziale o praworządności nie omawiamy szerzej stanowienia prawa. Przecież dla wiarygodności ekonomicznej państwa ogromne znaczenie ma także jakość legislacji – stabilność przepisów, rzetelność konsultacji publicznych i ocen skutków regulacji oraz odpowiednio długie *vacatio legis*. Otóż procesy legislacyjne poszczególnych państw nie są w istocie porównywalne międzynarodowo: różnią się tak dalece, że proste zestawianie wskaźników nie pozwoliłoby na wyciągnięcie odpowiednio precyzyjnych wniosków. Dlatego zrezygnowaliśmy z odrębnego omawiania tego wymiaru, odnotowując jedynie, że krajowe badania (Grant Thornton, 2026) wskazują na wyraźne ograniczenie skali ilościowej „nadprodukcji" prawa w Polsce przy utrzymującej się fasadowości konsultacji publicznych. Oznacza to więc poprawę ilościową, ale nie jakościową.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Praworządność

Poniżej przedstawiono wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Praworządność.

Wymiar 1. Sprawność wymiaru sprawiedliwości

Wymiar ten bardzo mocno przekłada się na koszty działalności – zarówno bezpośrednie (opóźnione rozstrzygnięcia, nieodzyskane należności), jak i pośrednie (konieczność zabezpieczania się na wypadek niewypłacalności kontrahenta, koszt alternatywnych form rozwiązywania sporów, wyższa premia za ryzyko wliczana w ceny).

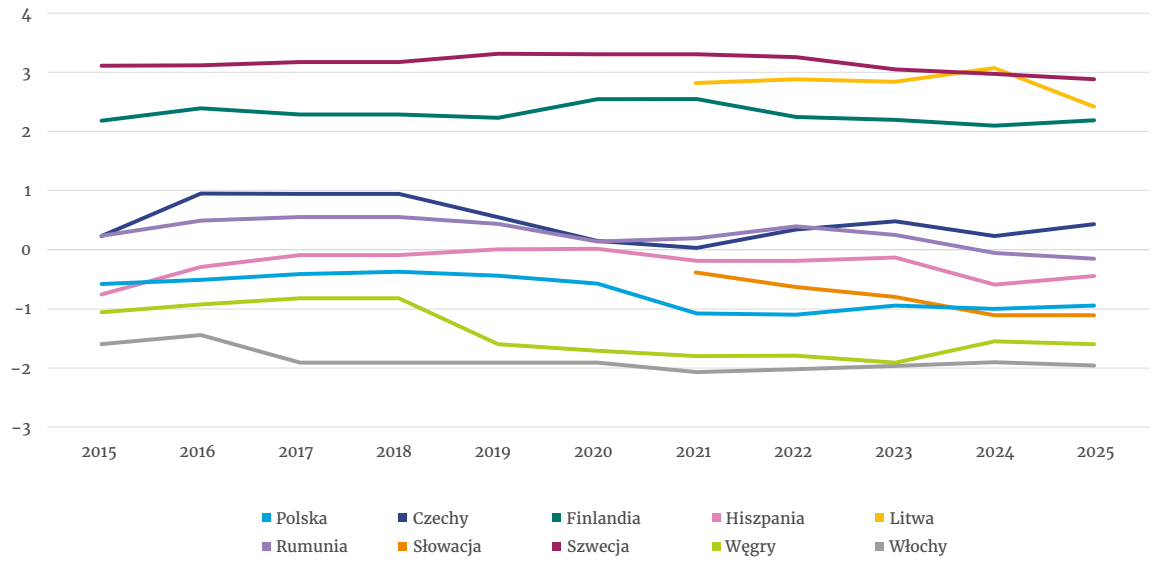
Z perspektywy obywatela lub firmy dochodzącej swoich praw liczy się łączny czas – od wniesienia sprawy do skutecznego wyegzekwowania prawomocnego rozstrzygnięcia. Polski system jest niewydolny na obu tych etapach: postępowania rozpoznawcze trwają coraz dłużej, a na etapie egzekucji komornicy nie mają wystarczających bodźców do działań wykraczających poza zajęcie rachunków bankowych i majątku łatwego do ujawnienia. Obniża to atrakcyjność inwestycyjną Polski i podważa zaufanie do instytucji państwa.

Ten wymiar najmocniej łączy się ze wspomnianą we wstępie suwerennością ekonomiczną

jednostki. Sprawny sąd jest instytucją, która wyrównuje pozycję negocjacyjną: pozwala mniejszemu kontrahentowi realnie egzekwować umowę od większego – pracownikowi od pracodawcy, konsumentowi od korporacji, a obywatelowi od administracji. Gdy rozstrzygnięcia przychodzą po latach, silniejsza strona sporu może traktować przewlekłość jako element strategii: opóźnianie płatności czy przeciąganie postępowań staje się opłacalne, bo koszt pieniądza w czasie oraz koszty procesu ponosi słabszy podmiot.

Niesprawność wymiaru sprawiedliwości działa więc jak regresywny, ukryty podatek – najbardziej obciąża tych, którzy nie mogą sobie pozwolić na komfort, jaki mają wielkie korporacje, by kompensować straty wynikające z opóźniającej się egzekucji należności inną działalnością dochodową. W tym sensie każda kolejna miesięczna zwłoka w statystykach sądowych oznacza realne kurczenie się pola wolności gospodarczej jednostek, nawet jeśli formalny katalog ich praw pozostaje nienaruszony.

WYKRES 2. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze sprawność wymiaru sprawiedliwości



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project (2025)

TABELA 5. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze sprawność wymiaru sprawiedliwości

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,58	-0,51	-0,41	-0,38	-0,44	-0,57	-1,07	-1,09	-0,94	-1,00	-0,94
Czechy	0,23	0,95	0,94	0,94	0,55	0,15	0,03	0,34	0,48	0,23	0,43
Finlandia	2,19	2,39	2,29	2,29	2,24	2,54	2,55	2,25	2,20	2,11	2,20
Hiszpania	-0,75	-0,29	-0,10	-0,10	0,00	0,01	-0,19	-0,19	-0,14	-0,59	-0,44
Litwa							2,83	2,89	2,85	3,07	2,44
Rumunia	0,23	0,49	0,55	0,55	0,44	0,14	0,19	0,39	0,25	-0,05	-0,15
Słowacja							-0,39	-0,63	-0,79	-1,10	-1,10
Szwecja	3,11	3,12	3,18	3,18	3,32	3,31	3,31	3,26	3,06	2,98	2,89
Węgry	-1,06	-0,93	-0,83	-0,83	-1,59	-1,71	-1,80	-1,79	-1,91	-1,55	-1,60
Włochy	-1,60	-1,45	-1,90	-1,90	-1,90	-1,91	-2,06	-2,01	-1,96	-1,90	-1,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project (2025)

Powyższe dane bazują na dwóch wskaźnikach z Rule of Law Index, które odzwierciedlają terminowość postępowań cywilnych oraz skuteczność późniejszej egzekucji wyroków. W Polsce wciąż nie widać poprawy sprawności wymiaru sprawiedliwości. Obraz płynący z ocen eksperckich znajduje potwierdzenie w twardych danych krajowych. Według statystyk Ministerstwa Sprawiedliwości (2026) średni czas trwania postępowania w pierwszej instancji w sądach okręgowych wyniósł w 2025 r. 12,1 miesiąca i był o miesiąc dłuższy niż rok wcześniej; postępowania wydłużyły się w niemal wszystkich kategoriach spraw, w tym w sprawach cywilnych – z 10,2 do 11,9 miesiąca – i gospodarczych – z 12,6 do 13,1 miesiąca. W sądach rejonowych średni czas trwania procesu wzrósł z 5,7 do 6,1 miesiąca. W porównaniu z 2011 rokiem postępowania w sądach okręgowych trwają dziś o ponad 70 proc. dłużej (Rzeczpospolita, 2026). Trzeba przy tym pamiętać, że są to wartości uśrednione – w wielu kategoriach spraw na prawomocne rozstrzygnięcie czeka się nawet po kilka lat, do czego należy jeszcze doliczyć czas egzekucji.

Najwyższa Izba Kontroli (NIK), badając lata 2013–2023, ustaliła, że minister sprawiedliwości nie przygotował kompleksowej i udokumentowanej diagnozy problemów obniżających sprawność sądów, a wdrażane działania naprawcze nie tylko nie usprawniły wymiaru sprawiedliwości, lecz wręcz przyczyniły się do spadku efektywności pracy sądów. Wniosek Izby jest miażdżący: „Na przestrzeni dekady nie został rozwiązany żaden z problemów zdiagnozowanych na poziomie strategii rządowej już w 2013 r." (NIK, 2024). Status biegłych sądowych – wskazywany przez samych sędziów jako jeden z głównych czynników przewlekłości – wciąż nie został uregulowany ustawowo, choć NIK formułowała ten postulat już w 2015 r. Mediacja, potencjalnie najtańsza rezerwa systemu, funkcjonuje w skali symbolicznej: w 2022 r. zastosowano ją w 35 tysiącach spraw wobec 2,1 miliona, w których była ona możliwa. Najwięcej mówi jednak diagnoza samych sędziów: w ankiecie NIK aż 79,6 proc. respondentów stwierdziło, że zbyt częste zmiany przepisów i rozwiązań organizacyjnych zdecydowanie utrudniały im sprawne rozpoznawanie spraw, a problemu nie dostrzegało zaledwie 2,4 proc.

Niestabilność prawa, traktowana zwykle jako obciążenie gospodarki, okazuje się więc również wewnętrznym problemem sądów – instytucji wyspecjalizowanych w jego stosowaniu.

Do tych zaniedbań organizacyjnych dochodzi nowy i szybko narastający czynnik: zapaść kadrowa sprzężona ze sporem ustrojowym. W sądach orzeka obecnie około 9,1 tys. sędziów, czyli o ponad 8 proc. mniej niż dekadę temu, a liczba powołań sędziowskich spadła z 669 w 2021 r. do 292 w 2025 r. Jest to bezpośrednia konsekwencja wstrzymania od końca 2023 r. konkursów na stanowiska sędziowskie w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sporu o KRS – decyzji poniekąd zrozumiałej z perspektywy niepowiększania grupy kwestionowanych nominacji, ale oznaczającej, że koszty konfliktu ustrojowego przerzucono na obywateli czekających na wyroki.

Równolegle sam spór o status sędziów paraliżuje bieżące orzekanie: wnioski o wyłączenie sędziów i podważanie składów orzekających stały się orężem w taktyce procesowej – bronią, po którą sięga się nie dla ochrony bezstronności sędziowskiej, lecz dla gry na czas.

Sytuacja, w której państwo z powodu nierozwiązanego konfliktu ustrojowego samo ogranicza dopływ kadr do przeciążonych sądów, a jednocześnie dostarcza stronom narzędzi do torpedowania procesów, jest modelowym przykładem tego, jak chaos instytucjonalny przekłada się na codzienną niesprawność wymiaru sprawiedliwości.

W wymiarze sprawność wymiaru sprawiedliwości najlepiej wypadają więc kraje nordyckie – Szwecja (2,89) i Finlandia (2,20), a także Litwa (2,44). Tradycyjnie problemy najbardziej

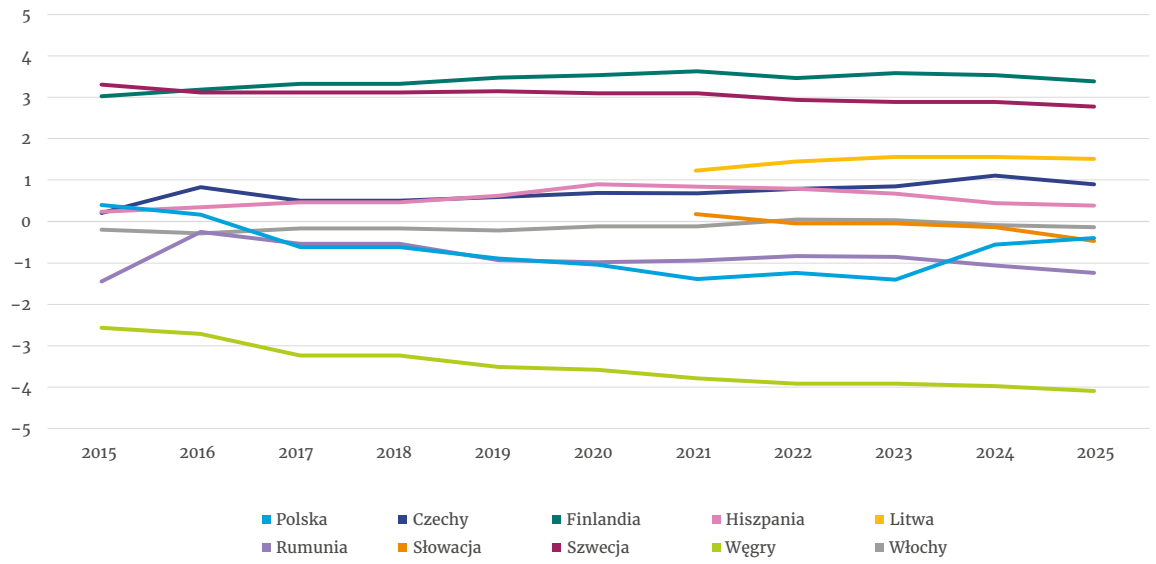
widoczne są na Węgrzech (–1,60). Jeszcze gorsze odczyty odnotowaliśmy we Włoszech (–1,96), co wskazuje na rosnącą skalę tamtejszego konfliktu między władzą wykonawczą a sądowniczą.

Wymiar 2. Rządy prawa

Wynik tego wymiaru obliczany jest 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, jak również 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 rozliczania jego pracy. Oceniana jest także jakość przekazywanych informacji.

Sytuacja, w której państwo z powodu nierozwiązanego konfliktu ustrojowego samo ogranicza dopływ kadr do przeciążonych sądów, a jednocześnie dostarcza stronom narzędzi do torpedowania procesów, jest modelowym przykładem tego, jak chaos instytucjonalny przekłada się na codzienną niesprawność wymiaru sprawiedliwości.

WYKRES 3. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze rządy prawa



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project (2025)

TABELA 6. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność w wymiarze rządy prawa

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,39	0,16	-0,61	-0,61	-0,89	-1,04	-1,38	-1,24	-1,39	-0,56	-0,40
Czechy	0,21	0,82	0,50	0,50	0,59	0,69	0,67	0,78	0,84	1,10	0,89
Finlandia	3,03	3,19	3,32	3,32	3,47	3,52	3,62	3,46	3,57	3,52	3,38
Hiszpania	0,23	0,34	0,45	0,45	0,61	0,89	0,83	0,78	0,66	0,44	0,38
Litwa							1,24	1,45	1,55	1,55	1,50
Rumunia	-1,45	-0,27	-0,55	-0,55	-0,94	-0,99	-0,95	-0,84	-0,86	-1,07	-1,24
Słowacja							0,17	-0,05	-0,05	-0,14	-0,46
Szwecja	3,31	3,13	3,12	3,12	3,16	3,11	3,11	2,95	2,90	2,90	2,79
Węgry	-2,57	-2,71	-3,23	-3,23	-3,51	-3,57	-3,78	-3,91	-3,91	-3,97	-4,08
Włochy	-0,21	-0,29	-0,18	-0,18	-0,23	-0,13	-0,13	0,03	0,02	-0,09	-0,14

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project (2025)

W tych trzech aspektach Polska systematycznie traciła przez niemal całą poprzednią dekadę. Co więcej, wciąż nie przedstawiono propozycji reform, które miałyby odwrócić ten trend. Charakterystyczne jest też to, że rządy naruszające zasady konstytucyjne bronią się argumentem, iż wdrażane przez nie rozwiązania funkcjonują w innych państwach europejskich, gdzie nie budzą zastrzeżeń. Problem polega na tym, że takie porównania są niezwykle trudne do rzetelnego przeprowadzenia – o legalności i skutkach danego rozwiązania często przesądza szerszy kontekst, w tym jego osadzenie w lokalnych mechanizmach kontroli i równowagi. Proste zestawianie powierzchownie podobnych fragmentów rzeczywistości ustrojowej nie prowadzi więc do tych samych wniosków co do ich wpływu na wiarygodność ekonomiczną państwa.

Charakterystyczne jest to, że rządy naruszające zasady konstytucyjne bronią się argumentem, iż wdrażane przez nie rozwiązania funkcjonują w innych państwach europejskich, gdzie nie budzą zastrzeżeń.

Coraz bardziej niepokojąco przedstawia się sytuacja w Słowacji, która w 2025 r. odnotowała jeden z najgłębszych spadków w całej UE, a jej wskaźniki obniżyły się we wszystkich trzech komponentach omawianego wymiaru. Pokazuje to, jak szybko – w warunkach sprzyjającej koniunktury politycznej – może rozpocząć się erozja praworządności nawet w państwie do niedawna uznawanym za względnie stabilne. Z drugiej strony Czechy i Litwa dowodzą, że państwa o podobnej historii instytucjonalnej i porównywalnym poziomie rozwoju potrafią utrzymywać stabilne, wysokie standardy. To ważny argument przeciwko fatalistycznej tezie, jakoby niszczenie praworządności było nieuchronnym kosztem regionalnej lub globalnej koniunktury politycznej.

Erozja rządów prawa ma podłoże, którego nie widać bezpośrednio we wskaźnikach. Gwałtowny wzrost nastrojów populistycznych nie byłby możliwy, gdyby opinia publiczna postrzegała elity jako skutecznie wywiązujące się ze swoich zadań, a merytokrację jako sprawną i pozbawioną fundamentalizmu (Przeworski, 2019; Sandel, 2020). Obecnie natomiast często zamawiane analizy eksperckie są postrzegane jako dokumenty tworzone wyłącznie w celu uzasadnienia z góry przyjętej tezy, przestrzeganie procedur jawi się jako bariera skuteczności,

a prawa opozycji jako zbędna przeszkoda w realizacji polityki. Kryzys zaufania do merytokracji pogłębia ewolucja komunikacji medialnej, promująca krótkie wyjaśnienia i skrajne opinie kosztem zniuansowanych analiz.

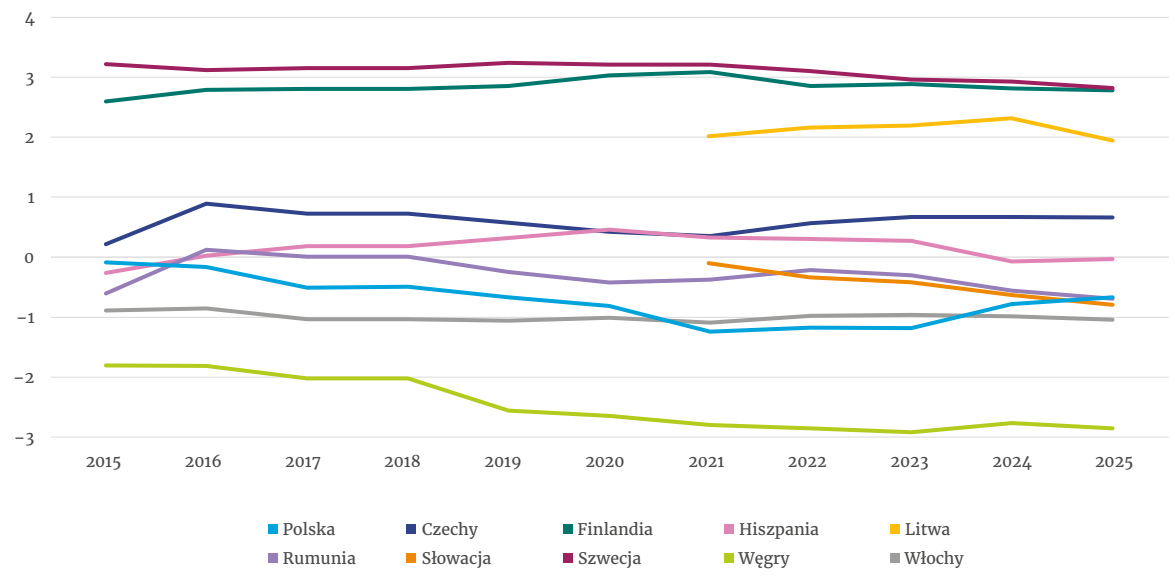
Istotną rolę odgrywa również poczucie niesprawiedliwości: gdy obywatele uznają istniejący poziom i strukturę nierówności za niesprawiedliwe, nie postrzegają zastanego porządku jako realizującego zasady praworządności i w konsekwencji mogą nie widzieć w tendencjach autorytarnych zagrożenia, a w skrajnych przypadkach traktować je wręcz jako szansę na korektę niesprawiedliwości. Mechanizm ten domyka sprzężenie opisane przy okazji sprawności sądownictwa: obywatel, którego jednostkowe doświadczenie z państwem (np. wieloletnie oczekiwanie na wyrok) jest złe, ekstrapoluje je na ocenę całego ładu instytucjonalnego.

Patrząc na rządy prawa, liderami są niewątpliwie Finlandia (3,38) i Szwecja (2,79). Litwa (1,50), choć wciąż wypada relatywnie pozytywnie, nie ma aż tak dobrego wyniku w sprawności wymiaru sprawiedliwości. Dane pokazują też dramatyczną sytuację na Węgrzech (–4,08) oraz pogłębiające się problemy Rumunii (–1,24).

Podsumowanie

W V edycji Indeksu obszar Praworządność pozostaje jednym z najpoważniejszych źródeł niepewności instytucjonalnej oraz barier rozwojowych Polski. Sprawność wymiaru sprawiedliwości nadal się pogarsza: postępowania są coraz dłuższe, terminowość postępowań cywilnych oceniana jest najgorzej w całej badanej próbie, narasta zapaść kadrowa, a chaos wywołany podważaniem statusu części sędziów sprawia, że system sądowy nie pełni skutecznie roli gwaranta bezpieczeństwa prawnego. Wymiar rządów prawa odnotował pewne symptomy poprawy, które jednak, wobec braku reform instytucjonalnych, należy interpretować ostrożnie – bardziej jako kredyt zaufania ekspertów do aktualnej władzy niż jako trwałą zmianę.

WYKRES 4. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project (2025)

TABELA 7. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Praworządność

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,10	-0,18	-0,51	-0,50	-0,67	-0,81	-1,23	-1,16	-1,17	-0,78	-0,67
Czechy	0,22	0,88	0,72	0,72	0,57	0,42	0,35	0,56	0,66	0,67	0,66
Finlandia	2,61	2,79	2,81	2,81	2,85	3,03	3,08	2,86	2,89	2,82	2,79
Hiszpania	-0,26	0,03	0,18	0,18	0,31	0,45	0,32	0,29	0,26	-0,07	-0,03
Litwa							2,04	2,17	2,20	2,31	1,97
Rumunia	-0,61	0,11	0,00	0,00	-0,25	-0,42	-0,38	-0,22	-0,30	-0,56	-0,69
Słowacja							-0,11	-0,34	-0,42	-0,62	-0,78
Szwecja	3,21	3,12	3,15	3,15	3,24	3,21	3,21	3,11	2,98	2,94	2,84
Węgry	-1,82	-1,82	-2,03	-2,03	-2,55	-2,64	-2,79	-2,85	-2,91	-2,76	-2,84
Włochy	-0,90	-0,87	-1,04	-1,04	-1,07	-1,02	-1,10	-0,99	-0,97	-1,00	-1,05

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Justice Project (2025)

Wnioski są więc jednoznaczne: Polska znajduje się w stanie strukturalnego kryzysu praworządności, który (mimo pewnych korekt) nie został opanowany, a w obszarze sądownictwa wręcz się pogłębia. Sądownictwo wymaga przywrócenia autorytetu i sprawności, egzekutywa – trwałych ograniczeń instytucjonalnych i zwiększenia otwartości, a proces legislacyjny (choć pozostaje poza zakresem tegorocznych porównań) potrzebuje większej transparentności.

Wnioski są jednoznaczne: Polska znajduje się w stanie strukturalnego kryzysu praworządności, który (mimo pewnych korekt) nie został opanowany, a w obszarze sądownictwa wręcz się pogłębia.

Problemy te przez pewien czas mogą być kompensowane adaptacyjnością gospodarki i obywateli, ale ostatecznie prowadzą do trwałego osłabienia wiarygodności państwa. Analiza praworządności pełni tu funkcję systemu wczesnego ostrzegania – pozwala dostrzec zagrożenia dla stabilności demokratycznego ładu, zanim przekroczą trudny do uchwycenia próg nieodwracalności (Levitsky i Way, 2020).

Dostrzegalna poprawa wizerunku w niektórych wskaźnikach nie wystarczy. Konieczne są realne reformy instytucjonalne, które przywrócą zaufanie do państwa prawa jako fundamentu ładu społeczno-gospodarczego.

To już kolejna edycja naszego Indeksu, w której bardzo wyraźnie widać demontaż praworządności dokonujący się na Węgrzech. Choć inne badane kraje także borykają się tu ze sporymi problemami (Włochy, Polska, Rumunia, Słowacja), to są one nieporównywalne ze skalą zniszczeń dokonujących się w węgierskim państwie prawa. Wyniki potwierdzają też powszechną intuicję o wysokiej kulturze praworządności w krajach nordyckich.

Doświadczenia Węgier w obszarze Praworządność

W latach 2015–2025 na Węgrzech obserwowaliśmy nasilenie rozpoczętego już w 2010 r. procesu osłabiania instytucji ograniczających swobodę działania większości rządzącej. Jego istotą

było wykorzystywanie zmian w prawie do stopniowego niszczenia mechanizmów, które powinny zapewniać niezależną kontrolę władzy. W sądownictwie służyły temu między innymi szczególne ścieżki nominacji oraz koncentracja uprawnień dotyczących zarządzania sądami i obsady stanowisk. Przykładem było objęcie w 2021 r. kierownictwa Kúrii, czyli węgierskiego Sądu Najwyższego, przez prezesa wybranego na dziewięcioletnią kadencję dzięki wcześniejszym zmianom przepisów, mimo negatywnej opinii Krajowej Rady Sądownictwa.

Pokazuje to mechanizm, w którym najpierw dostosowuje się reguły obsadzania urzędu, a następnie powołuje jego piastuna, wyposażonego w rozległe kompetencje i chronionego długą kadencją. Choć reforma z 2023 r. wzmocniła uprawnienia sędziowskiej rady, KE również w 2025 r. wskazywała na utrzymującą się presję wobec części sędziów.

Z perspektywy wiarygodności ekonomicznej wynika stąd zasadnicze rozróżnienie: sprawność rozpatrywania spraw musi iść w parze z niezależnością rozstrzygnięć. Przedsiębiorca potrzebuje bowiem pewności, że ochrona jego praw pozostanie skuteczna także w sporze z państwem lub podmiotem korzystającym z politycznego poparcia.

Równolegle osłabiano przewidywalność stanowienia prawa, utrwalając nadzwyczajny sposób sprawowania władzy. Od 2020 r. szerokie uprawnienia do rządzenia dekretami uzasadniano pandemią, a od 2022 r. także wojną w Ukrainie. Kolejne przedłużenia stanu zagrożenia pozwalały rządowi odstępować od przepisów ustawowych również w sprawach, których związek z bezpośrednią przyczyną jego wprowadzenia był wątpliwy. Wyjątek stawał się w ten sposób trwałym elementem otoczenia gospodarczego. Towarzyszyły temu uchwalanie istotnych regulacji z pominięciem konsultacji oraz presja regulacyjna na wybrane sektory i inwestorów, obejmująca szczególne obciążenia podatkowe i ograniczenia działalności. W ujęciu przyjmowanym przez nas w kolejnych edycjach Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski oznacza to wzrost niepewności, który przedsiębiorcy muszą uwzględniać w kosztach działalności i decyzjach inwestycyjnych. Możliwość szybkiej zmiany reguł zwiększa bowiem ryzyko, że rentowność przedsięwzięcia będzie zależeć od kolejnej decyzji politycznej, a horyzont planowania skróci się do okresu, na który można przewidzieć przychylność administracji.

Z punktu widzenia wiarygodności ekonomicznej rzecz nie sprowadza się więc do tego, kto aktualnie dysponuje większością konstytucyjną, lecz do tego, czy konstytucja pozostaje narzędziem w rękach każdorazowego zwycięzcy wyborów. Jeżeli tak, to ryzyko instytucjonalne nie znika, a jedynie zostaje zawieszone na czas kadencji uznawanej za bezpieczną z perspektywy kluczowych grup interesu. Dla Polski, stojącej przed analogicznym zadaniem uporządkowania statusu sędziów i Trybunału Konstytucyjnego, jest to niezwykle mocny argument za rozwiązaniem opartym na szerokim konsensusie, a nie na jednostronnym wykorzystaniu chwilowej przewagi.



Źródło: iStock/WasanTita

Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Znaczenie swobody działalności gospodarczej dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Swoboda działalności gospodarczej może być rozumiana na kilka sposobów. Każdy z nich odwołuje się do nieco innego postrzegania roli państwa w zapewnianiu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego.

W tradycyjnym ujęciu państwo dbało o bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, umożliwiając obywatelom samodzielne organizowanie rynków. Z czasem, dla zwiększenia efektywności rynków, państwu powierzono rolę ich korygowania, szczególnie gdy koszty społeczne (np. zanieczyszczenia) czy korzyści społeczne (np. wiedza nabyta w procesie edukacyjnym) nie mogą być należycie wycenione przez podmioty prywatne.

Wraz z renesansem ekonomii instytucjonalnej i ekonomii innowacji coraz częściej rolę państwa rozpatruje się z perspektywy tworzenia warunków dla rozwoju gałęzi opartych na wiedzy. Jeżeli zatem rolą nowoczesnego państwa jest podtrzymywanie strumienia korzyści ekonomicznych płynącego do obywateli, to wiarygodność państwa w tej materii musi opierać się na takim zorganizowaniu relacji społecznych i zasobów, aby ów strumień był jak najszerszy. Sprzyjają temu działania na rzecz ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej, przy zapewnieniu obywatelom wolności w doborze środków oraz warunków rozwoju przedsiębiorstw generujących wysoką wartość dodaną.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Swoboda działalności gospodarczej

Swoboda działalności gospodarczej w naszym opracowaniu ma trzy wymiary: łatwość, wolność i warunki.

Pierwszy wymiar – łatwość – odwołuje się do dziedzictwa ekonomii kosztów transakcyjnych – jednego z ważnych nurtów ekonomii instytucjonalnej.

W tym ujęciu normy społeczne i prawne ograniczenia działań ludzkich zmniejszają prawdopodobieństwo nieuczciwości ze strony innych. Obniżając koszty transakcji, zwiększają zaufanie i skłonność do kooperacji w społeczeństwie (North, 1990; Williamson, 2000; Acemoglu i Robinson, 2014). Dorobek wymienionych noblistów posłużył Bankowi Światowemu do wypracowania zestawu wskaźników (*Doing Business*) umożliwiających zmierzenie, jak w różnych gospodarkach kształtują się koszty i czas zakładania firmy, dostęp do energii elektrycznej czy rozwiązywanie sporów w sądzie.

Drugi wymiar swobody odnosi się do klasycznego rozumienia wolności negatywnej (wolności „od"). Ekonomia praw własności w obrębie ekonomii instytucjonalnej podkreśla, że uczciwie zdobyta własność musi być chroniona, a właściciel powinien, jeśli ma taką wolę, móc przekazać ją innym przy minimalnej liczbie przeszkód. Taki też jest warunek planowania gospodarczego w tradycji myśli liberalnej (Hayek, 1944; Acemoglu i Robinson, 2014). Odwołując się do tego nurtu myśli ekonomicznej, do pomiaru drugiego wymiaru obszaru Swoboda działalności gospodarczej używamy wskaźników wolności publikowanych przez The Heritage Foundation. W tej konstrukcji założono, że mniejsza ingerencja państwa i niższe wydatki publiczne sprzyjają dobrobytowi oraz wiarygodności ekonomicznej.

Trzeci wymiar – warunki – odwołuje się do syntezy ekonomii instytucjonalnej i ekonomii innowacji, której dokonują przedstawiciele ekonomii ewolucyjnej. Odwołując się do pojęcia „twórczej destrukcji" J.A. Schumpetera (1995), Armen Alchian porównuje rozwój przedsiębiorstw do ewolucji gatunków, które mutują, dostosowując się do zmian w środowisku. Funkcję mutacji w przedsiębiorstwie pełni innowacja, polegająca na takiej zmianie rutyn w firmie, która przyniesie większy strumień dochodów (Nelson i Winter, 1982). Te innowacje, które okażą się efektywne, pozwalają przetrwać najlepszym i upowszechniają się w systemie gospodarczym. Tak jak wysoko rozwinięte gatunki wymagają odpowiedniego środowiska i zasobów, tak innowacyjne przedsiębiorstwa mogą przynosić tym wyższe zyski, im korzystniejsze są warunki, w których funkcjonują, i im bardziej kompetentnych pracowników zatrudniają. Stąd, wspierając rozwój nowoczesnych przedsiębiorstw, ekonomicznie wiarygodne państwo zapewnia z jednej strony ochronę inwestycji w wyspecjalizowane aktywa, a z drugiej strony odpowiednią infrastrukturę naukową i edukacyjną, dostarczającą wykształconych kadr (Porter, 1990; Acemoglu i Robinson, 2014). Ten wymiar swobody działalności gospodarczej mierzymy z wykorzystaniem wskaźników jakości instytucji Banku Światowego (*Worldwide Governance Indicators*) oraz wskaźników jakości infrastruktury Instytutu Rozwoju Zarządzania w Lozannie (*World Competitiveness Yearbook*).

Podobnie jak w poprzedniej edycji Indeksu, wiarygodność ekonomiczną państwa w obszarze Swoboda działalności gospodarczej mierzymy, konstruując w czterech etapach odpowiednie wskaźniki.

Pierwszym z nich była konstrukcja wskaźników cząstkowych (I).

Na wymiar łatwość składają się cztery wskaźniki:

- zarejestrowane nowe podmioty gospodarcze na 1000 ludności w wieku 15–64 lat – wskaźnik ten ma w zamyśle odzwierciedlać łatwość zakładania i prowadzenia przedsiębiorstwa (dane: Bank Światowy),
- koszt energii elektrycznej (euro za 1 kWh) – rzutujący zasadniczo na koszty prowadzenia działalności gospodarczej (dane: Eurostat),
- koncentracja sektora bankowego (aktywa trzech największych banków / całość aktywów 25 największych banków w kraju) – w założeniu mająca odzwierciedlać łatwość uzyskania kredytu (dane: baza Orbis[5]),

5 Aktywa trzech największych banków w relacji do aktywów 25 największych banków (o ile w danej gospodarce aktywnych jest

- 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* (2026), a jego wartość jest wypadkową oceny w 12 obszarach: praw własności, uczciwości rządu, skuteczności sądownictwa, obciążeń podatkowych, wydatków publicznych, sytuacji fiskalnej, wolności (prowadzenia) biznesu, wolności pracy, wolności monetarnej (prawa do „zdrowego" pieniądza), wolności handlu, wolności inwestowania i wolności finansowej.

Na wymiar warunki składają się cztery wskaźniki, spośród których wskaźnik jakości instytucji Banku Światowego (*Worldwide Governance Indicators*) jest wypadkową ocen w sześciu obszarach: wolności słowa i rozliczalności władzy, stabilności politycznej i wolności od przemocy, praworządności, skuteczności administracji, jakości regulacji oraz radzenia sobie z korupcją (World Bank, 2026). Trzy pozostałe wskaźniki jakości infrastruktury publikowane przez IMD (2026) w *World Competitiveness Yearbook to* infrastruktura podstawowa, infrastruktura naukowa i infrastruktura edukacyjna.

TABELA 8. Wymiary i wagi w obszarze Swoboda działalności gospodarczej (w proc.)

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

Źródło: opracowanie własne

TABELA 9. 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
	Subsydia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (proc. PKB)	25
2. Wolność	Wolność gospodarcza wg Heritage Foundation	100
3. Warunki	Jakość instytucji (Jakość rządzenia) (Worldwide Governance Indicators)	25
	Infrastruktura podstawowa	25
	Infrastruktura naukowa	25
	Infrastruktura edukacyjna	25

Źródło: opracowanie własne

Drugi etap polegał na przeliczeniu wartości poszczególnych wskaźników dla 27 państw członkowskich UE (II) w taki sposób, że kraj zajmujący ostatnie, 27. miejsce w rankingu otrzymywał 0 pkt, a kraj na 1. miejscu – 100 pkt.

Trzecim etapem była normalizacja (III). 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 2008–2025, a następnie podzieleniu otrzymanego wyniku przez odchylenie ćwiartkowe.

Czwarty etap stanowiło ważenie (IV). Łączny indeks wiarygodności ekonomicznej państwa obliczono jako sumę punktów uzyskanych przez Polskę w etapach I–III, ważonych udziałami poszczególnych wymiarów w indeksie łącznym (tabela 8).

25 banków, dla których w bazie Orbis opublikowano dane o aktywach); z kalkulacji wyłączono banki centralne, co nieco zmienia oszacowania w stosunku do wartości Banku Światowego wykorzystywanych w poprzednich edycjach WEP.

Analiza wiarygodności ekonomicznej Polski w obszarze Swoboda działalności gospodarczej

Poniżej zaprezentowano wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Swoboda działalności gospodarczej.

Wymiar 1. Łatwość

W stosunku do poprzedniej edycji Indeksu odnotowano w Polsce wyraźny regres w wymiarze łatwość prowadzenia działalności gospodarczej.

Składają się na to: niska skłonność do zakładania nowych podmiotów gospodarczych, rosnące koszty energii elektrycznej oraz stale wyższa niż przed pandemią COVID-19 skala subsydiowania podmiotów gospodarczych.

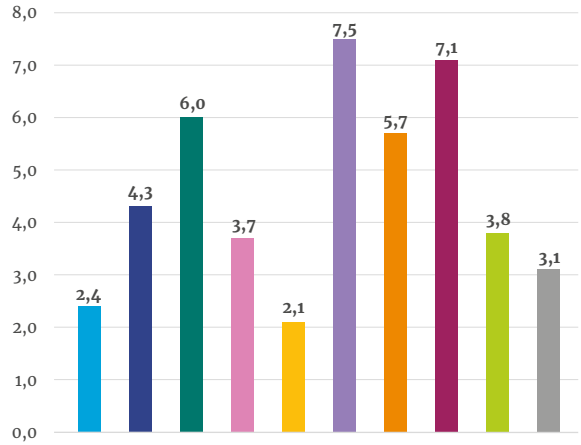
Przekładając to na liczby, w Polsce od wielu lat liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarczych nie przekracza 2,4 na 1 tys. mieszkańców i jest znacząco niższa nie tylko niż w przodujących pod tym względem Rumunii i Szwecji (powyżej 7 podmiotów), lecz także niż w innych krajach wyszehradzkich (4–6 podmiotów).

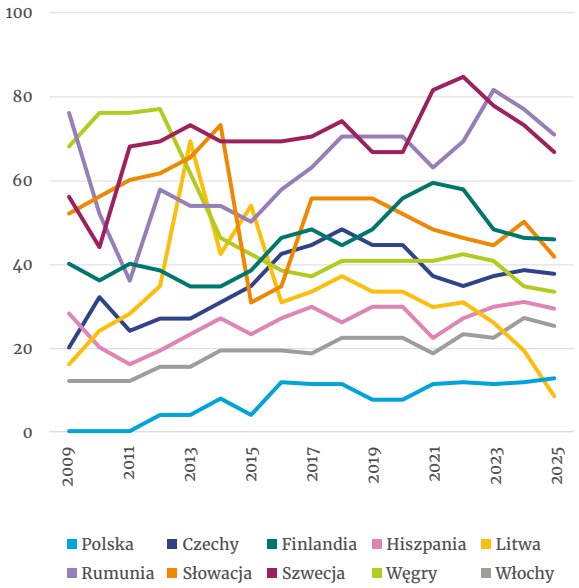
Na wykresach 5–12 przedstawiono graficznie wartości wskaźników dla wymiaru łatwość.

Po lewej stronie wykresu zamieszczono najnowsze dostępne dane dla porównywanych gospodarek. Po prawej stronie przedstawiono kształtowanie się wartości danego wskaźnika w Polsce i na Węgrzech w latach 2008–2025 na tle innych krajów. Ujęto je jako punktację, w której za 1. miejsce w UE przyznano 100 pkt, a za ostatnie – 0 pkt.

WYKRESY 5–6. Zarejestrowane nowe podmioty gospodarcze na 1000 ludności w wieku 15–64 lat

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





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

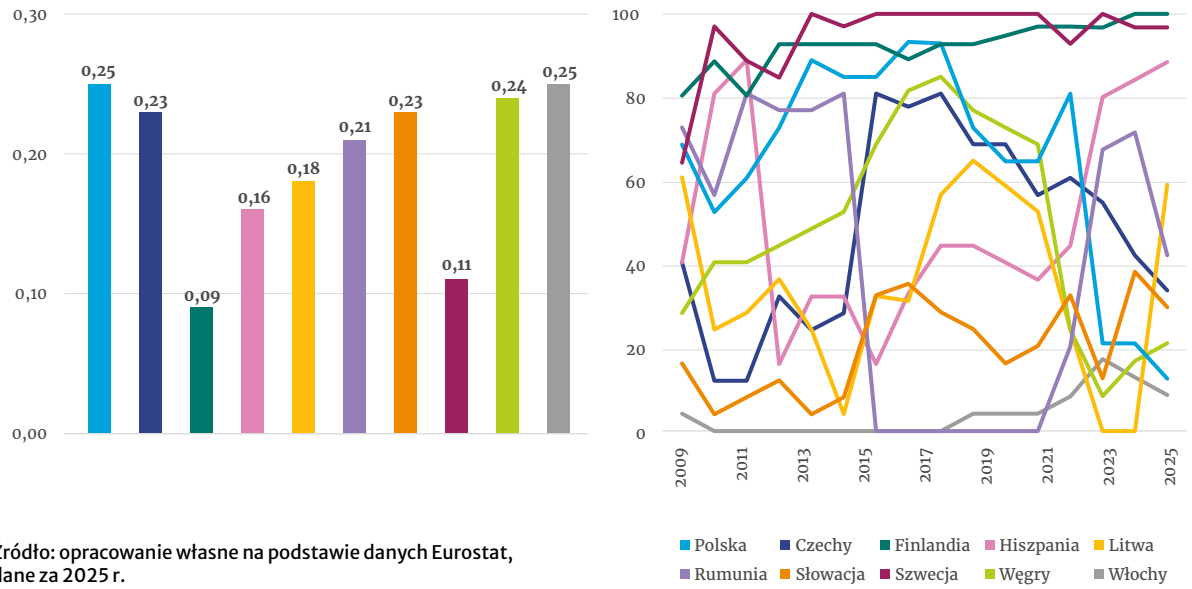
W ostatnich latach koszty energii elektrycznej dla podmiotów gospodarczych wzrosły do rekordowych poziomów – z europejskiej czołówki Polska spadła do grupy państw o najwyższych

W ostatnich latach koszty energii elektrycznej dla podmiotów gospodarczych wzrosły do rekordowych poziomów – z europejskiej czołówki Polska spadła do grupy państw o najwyższych kosztach jej zakupu.

kosztach jej zakupu. W drugiej połowie 2025 r. Polska ustępowała w analizowanym zestawieniu jedynie Włochom, a porównywalnie wysokie ceny energii odczuwali również przedsiębiorcy w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej (V4).

WYKRESY 7–8. Koszt energii elektrycznej dla klientów biznesowych (euro za 1 kWh)

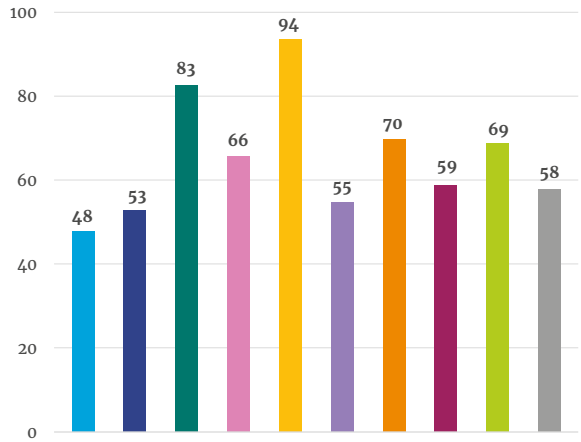
Punktacja na 100 (1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)



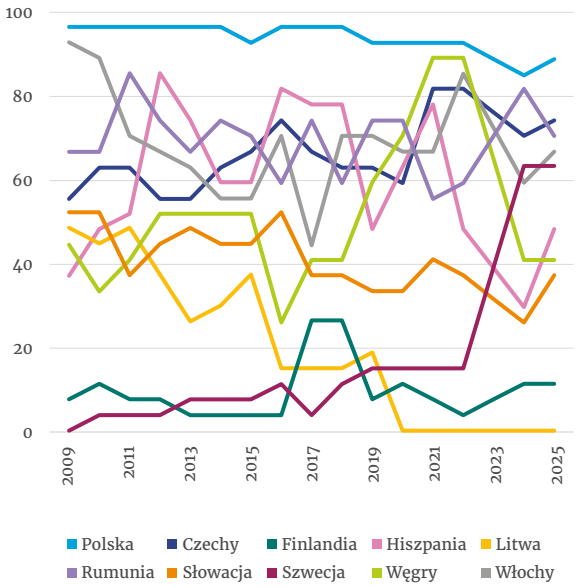
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, dane za 2025 r.

Relatywnie korzystnie natomiast kształtowała się wartość wskaźnika koncentracji sektora bankowego – wartość aktywów największych z nich w porównaniu z resztą pozostawała niższa niż w innych krajach. Oznacza to niższy wskaźnik monopolizacji, czyli większą konkurencję na rynku bankowym, co powinno korzystnie wpływać na koszt finansowania przedsięwzięć gospodarczych.

WYKRESY 9–10. Koncentracja banków (aktywa trzech największych banków jako odsetek aktywów 25 największych; proc.)



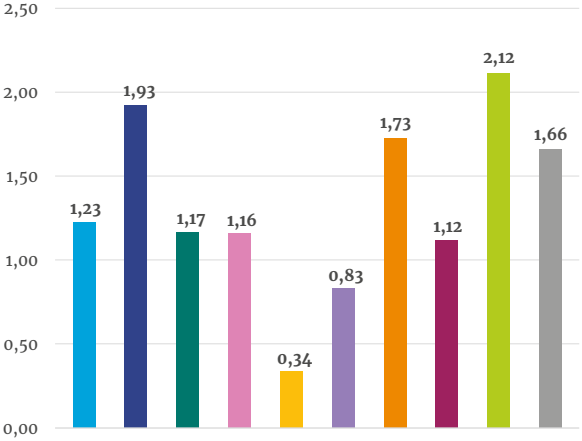
Punktacja na 100 (1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)



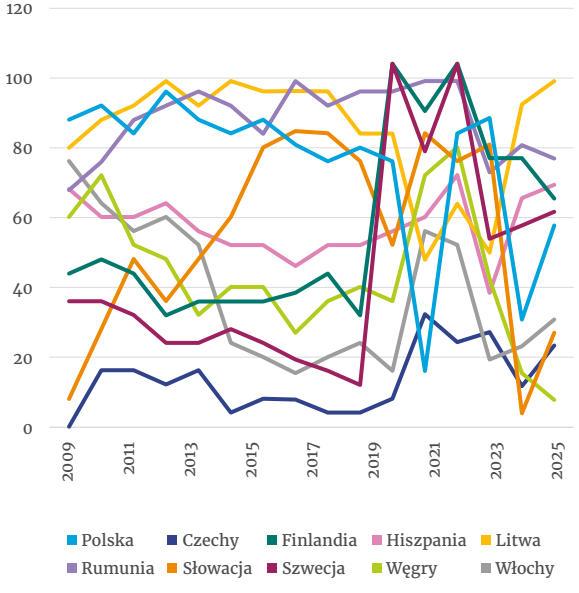
Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy Orbis, Bureau van Dyke dane za 2025 r.

Od czasu wprowadzenia tarcz antycovidowych Polska znalazła się również wśród państw znacznie hojniej subsydiujących przedsiębiorstwa (obecnie 1,23 proc. PKB) niż w latach poprzedzających pandemię (0,4–0,6 proc. PKB). W międzynarodowych rankingach okoliczność tę uznaje się jednak za niekorzystną, ponieważ wyższe wartości pomocy publicznej mogą zaburzać warunki konkurencji.

WYKRESY 11–12. Subsydia rządowe dla podmiotów publicznych i prywatnych (proc. PKB)

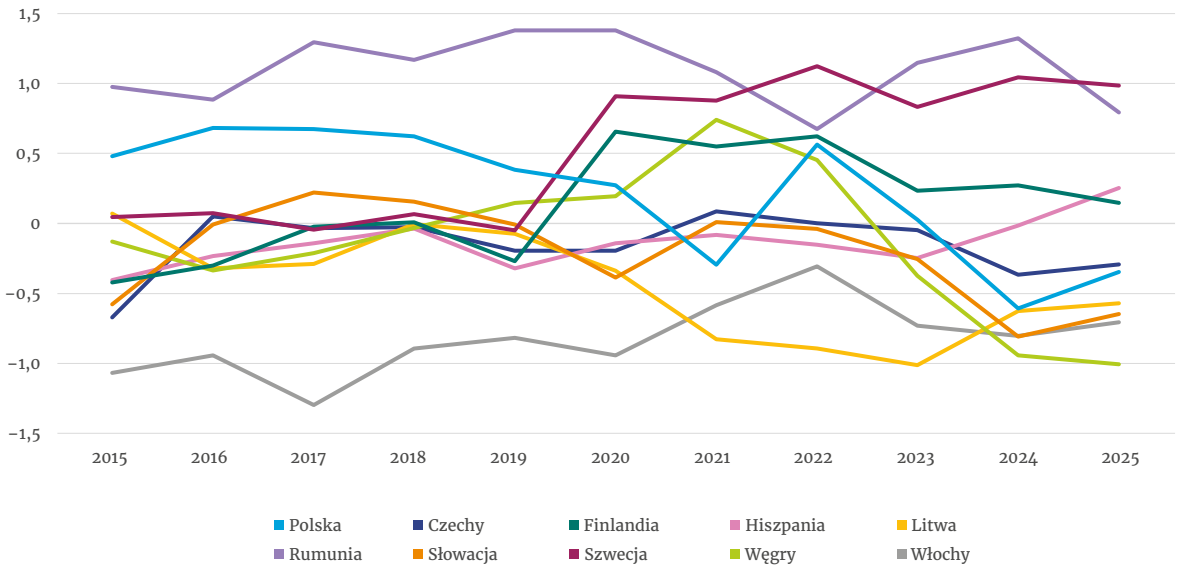


Punktacja na 100 (1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych, IMD w Lozannie oraz World Competitiveness Yearbook (dane za 2025 r.)

WYKRES 13. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze łatwość



Źródło: opracowanie własne

TABELA 10. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze łatwość

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,47	0,67	0,67	0,62	0,38	0,27	-0,29	0,56	0,03	-0,60	-0,34
Czechy	-0,67	0,04	-0,04	-0,04	-0,20	-0,20	0,07	-0,01	-0,06	-0,37	-0,30
Finlandia	-0,42	-0,30	-0,02	0,01	-0,27	0,65	0,54	0,62	0,23	0,27	0,15
Hiszpania	-0,40	-0,23	-0,14	-0,04	-0,32	-0,14	-0,09	-0,15	-0,25	-0,02	0,24
Litwa	0,06	-0,33	-0,30	-0,02	-0,08	-0,35	-0,83	-0,90	-1,01	-0,63	-0,57
Rumunia	0,98	0,89	1,29	1,17	1,38	1,38	1,09	0,69	1,15	1,32	0,80
Słowacja	-0,58	-0,02	0,21	0,14	-0,02	-0,39	0,00	-0,05	-0,26	-0,81	-0,65
Szwecja	0,05	0,08	-0,04	0,07	-0,04	0,90	0,87	1,12	0,83	1,04	0,98
Węgry	-0,13	-0,34	-0,22	-0,04	0,14	0,19	0,73	0,45	-0,38	-0,94	-1,01
Włochy	-1,07	-0,95	-1,30	-0,90	-0,83	-0,95	-0,60	-0,32	-0,74	-0,81	-0,72

Źródło: opracowanie własne

Najwyżej w zestawieniu uplasowały się Szwecja (0,98) oraz Rumunia (0,80). Najniższą wartość w wymiarze łatwość zanotowano na Węgrzech (–1,01). O zmianie pozycji Polski w tym zestawieniu w ostatnich pięciu latach przesądził przede wszystkim wzrost kosztów energii elektrycznej.

Wymiar 2. Wolność

W wymiarze wolność korzystamy z corocznie publikowanego raportu dotyczącego wolności gospodarczej.

Obecna edycja z 2026 r. sytuuje Polskę na 40. miejscu spośród 171 badanych gospodarek, co wśród krajów UE zapewniło nam 19. miejsce (wykresy 14–16). Z wynikiem 68 pkt na 100 Polska plasowała się między Czechami a Słowacją,

wyraźnie dystansując Węgry (ostatnie miejsce w UE i 79. miejsce na świecie).

W ostatnim roku wskaźniki w zakresie obciążeń podatkowych, wolności biznesu oraz sytuacji fiskalnej uległy nieznacznej poprawie, natomiast wzrost wydatków publicznych wpłynął negatywnie na ogólną ocenę w porównaniu z medianą dla lat 2008–2024.

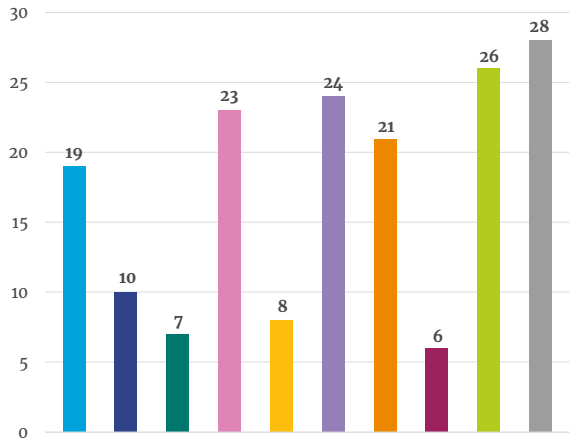
Obecna edycja z 2026 r. sytuuje Polskę na 40. miejscu spośród 171 badanych gospodarek, co wśród krajów UE zapewniło nam 19. miejsce.

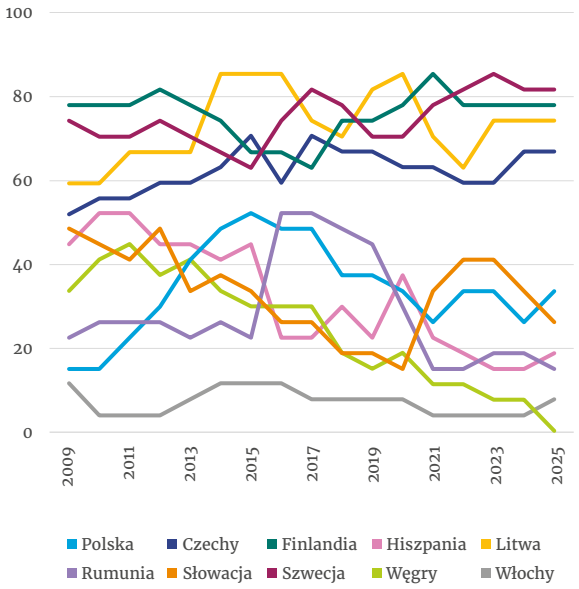
WYKRESY 14–16. Wartości wskaźników w wymiarze wolność w obszarze Swoboda działalności gospodarczej w wybranych gospodarkach w latach 2008–2025

Wolność gospodarcza (edycja 2025)
(pozycja na 27 państw UE + Wlk. Brytania)

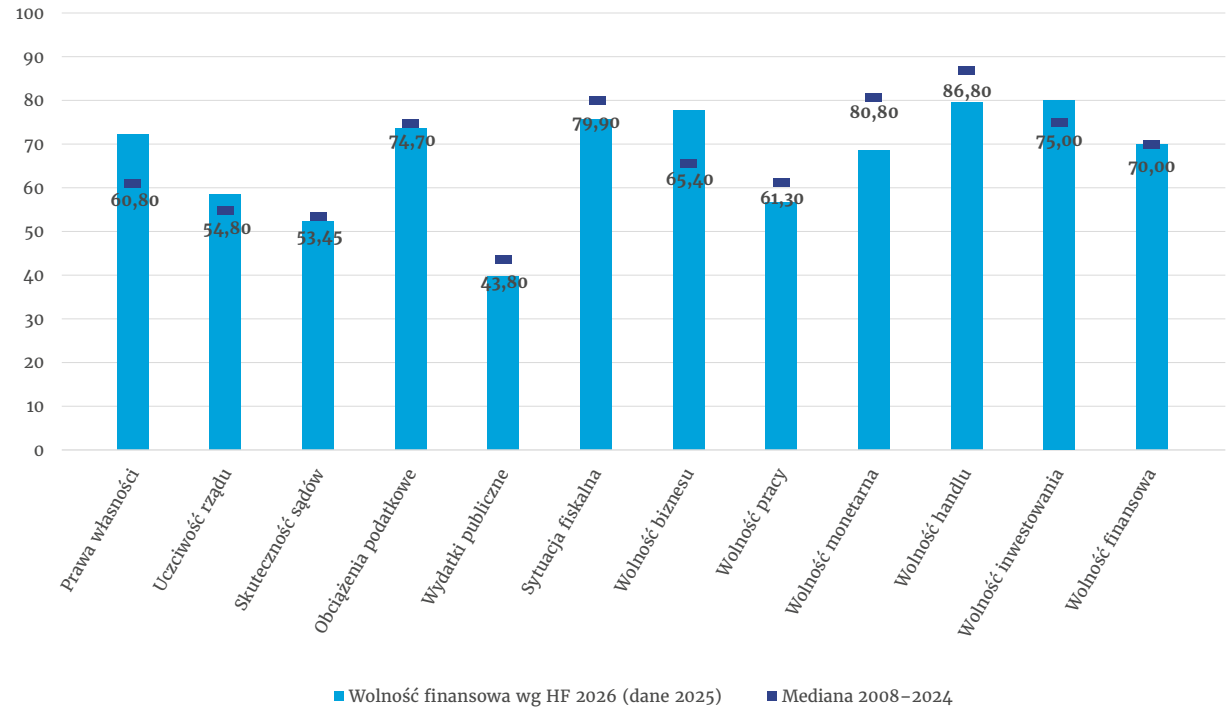
Punktacja na 100 (1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)

Wolność gospodarcza według Heritage Foundation (dane bazują na edycji *Index of Economic Freedom 2026*, dane opierają się na wartościach za lata 2008–2025 r.)



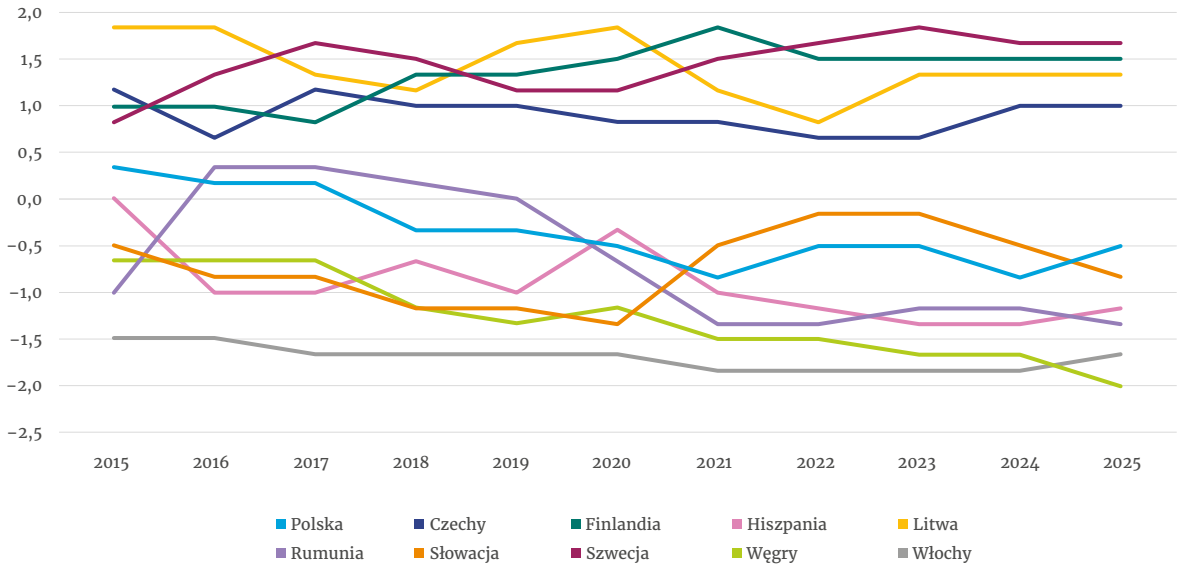


Subindeksy wolności gospodarczej według Heritage Foundation dla Polski, ranking z roku 2026 (dane 2025 r.) na tle mediany wydań 2008–2025 (dane 2008–2024)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych The Heritage Foundation

WYKRES 17. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze wolność



Źródło: opracowanie własne

TABELA 11. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze wolność

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,33	0,17	0,17	-0,33	-0,33	-0,50	-0,83	-0,50	-0,50	-0,83	-0,50
Czechy	1,17	0,67	1,17	1,00	1,00	0,83	0,83	0,67	0,67	1,00	1,00
Finlandia	1,00	1,00	0,83	1,33	1,33	1,50	1,83	1,50	1,50	1,50	1,50
Hiszpania	0,00	-1,00	-1,00	-0,67	-1,00	-0,33	-1,00	-1,17	-1,33	-1,33	-1,17
Litwa	1,83	1,83	1,33	1,17	1,67	1,83	1,17	0,83	1,33	1,33	1,33
Rumunia	-1,00	0,33	0,33	0,17	0,00	-0,67	-1,33	-1,33	-1,17	-1,17	-1,33
Słowacja	-0,50	-0,83	-0,83	-1,17	-1,17	-1,33	-0,50	-0,17	-0,17	-0,50	-0,83
Szwecja	0,83	1,33	1,67	1,50	1,17	1,17	1,50	1,67	1,83	1,67	1,67
Węgry	-0,67	-0,67	-0,67	-1,17	-1,33	-1,17	-1,50	-1,50	-1,67	-1,67	-2,00
Włochy	-1,50	-1,50	-1,67	-1,67	-1,67	-1,67	-1,83	-1,83	-1,83	-1,83	-1,67

Źródło: opracowanie własne

Do gospodarek cieszących się największą wolnością gospodarczą należały Szwecja (1,67) i Finlandia (1,50). Najgorzej pod tym względem oceniane były Węgry (–2,00) i Włochy (–1,67). W Polsce w ciągu ostatnich jedenastu lat sytuacja uległa pogorszeniu. Na tę ocenę w największym stopniu wpłynęły wzrost skali wydatków publicznych oraz pogorszenie sytuacji fiskalnej.

Wymiar 3. Warunki

Wartość tego wymiaru wiarygodności, który odnosi się do warunków prowadzenia działalności gospodarczej, kształtowała się w Polsce nieco korzystniej niż w kilku poprzednich latach. Wynikało to ze znaczącej poprawy wskaźników jakości rządzenia oraz nieznacznego, choć wyraźnego, pogorszenia wskaźników jakości infrastruktury.

Dane dotyczące instytucjonalnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej są gromadzone i analizowane od lat 90. przez Bank Światowy i odzwierciedlają łączną ocenę inwestorów sześciu kluczowych aspektów inwestowania w danym kraju. Są to m.in. jakość regulacji oraz skuteczność administracji publicznej (zob. „Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Swoboda działalności gospodarczej" oraz Kaufmann i Kraay, 2024).

Jakość rządzenia jest tu pochodną subiektywnej oceny inwestorów, co jednak wpisuje się w istotę wiarygodności państw jako miejsc lokowania inwestycji. W tym rankingu w ostatnim roku Polska poprawiła wynik z 66 pkt do 68 pkt (na 100 możliwych), co plasuje ją na 20. miejscu wśród krajów UE, wobec 23. miejsca w poprzedniej edycji (wykresy 18–19). Wśród analizowanych krajów UE najwyższą pozycję zajmują Finlandia i Szwecja, a najniższą – w ostatnich trzech latach – Węgry.

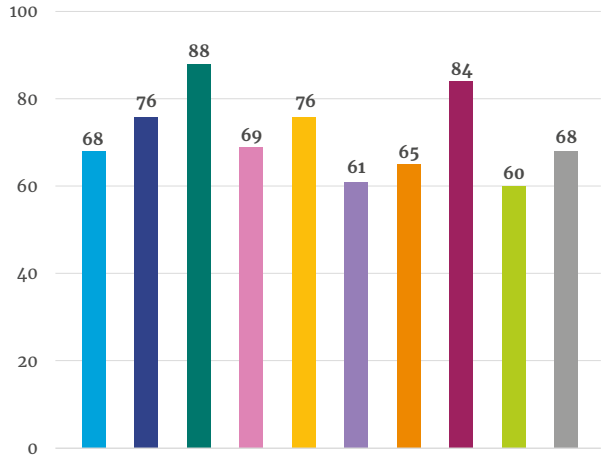
Polska poprawiła wynik z 66 pkt do 68 pkt (na 100 możliwych), co plasuje ją na 20. miejscu wśród krajów UE, wobec 23. miejsca w poprzedniej edycji.

Infrastrukturę traktujemy z jednej strony jako niezbędny warunek funkcjonowania przedsiębiorstw (infrastruktura podstawowa, w tym drogowa, energetyczna itp.), a z drugiej – jako warunek rozwoju przedsiębiorstw opartych na wiedzy (infrastruktura naukowa i edukacyjna). Dane na temat wymiaru warunki zaczerpnęliśmy z corocznej publikacji *Światowy Rocznik Konkurencyjności,* wydawanej przez szwajcarski

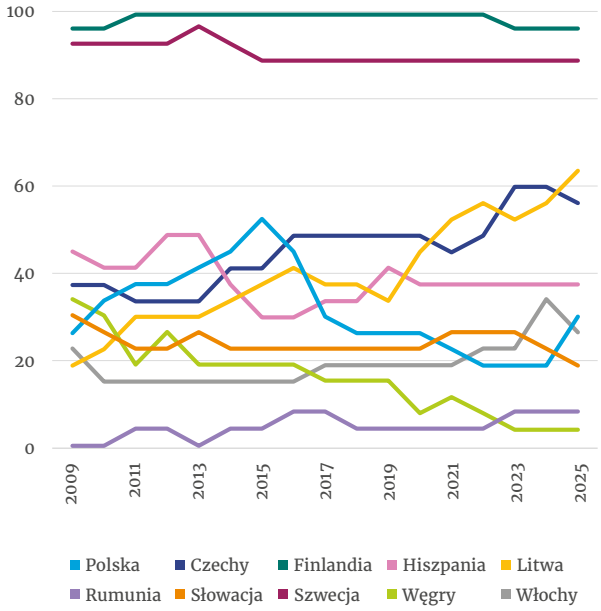
WYKRESY 18–19. Wartości wskaźników jakości instytucji w wymiarze warunki w obszarze Swoboda działalności gospodarczej w wybranych gospodarkach w latach 2008–2025

Jakość instytucji w ocenie Banku Światowego (*Worldwide Governance Indicators*)

Punkty (w skali od 0 do 100)



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



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

Instytut Rozwoju Zarządzania (IMD). Opierają się one na „twardych" danych oraz opiniach ekspertów.

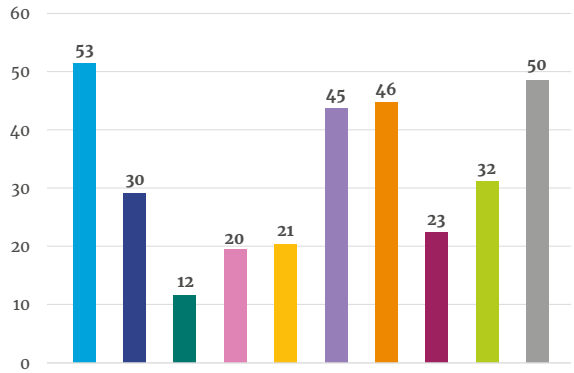
W tegorocznej edycji Indeksu obserwujemy w tym wymiarze pogorszenie względnej pozycji Polski na mapie konkurencyjności (wykresy 20–25). Infrastruktura podstawowa (sieć transportowa, wodna i energetyczna, wzrost populacji) sytuuje Polskę na ostatnim miejscu wśród porównywanych krajów – 53. na 70 miejsc w rankingu IMD. W ocenie infrastruktury naukowej (nakłady na badania i uzyskane prawa własności intelektualnej) nasz kraj odnotował niewielki regres, jednak przy względnie wysokiej pozycji – 32. miejsce na 70 – i utrzymującym się od 2008 r. trendzie wzrostowym. Infrastruktura edukacyjna (nakłady, liczba uczniów na nauczyciela, umiejętności i kompetencje) sytuuje Polskę nieco poniżej średniej dla analizowanych państw, także w rankingu IMD – 40. miejsce na 70. Wstępne dane IMD za 2026 r. zapowiadają regres w infrastrukturze podstawowej, ale poprawę w zakresie infrastruktury naukowej i edukacyjnej.

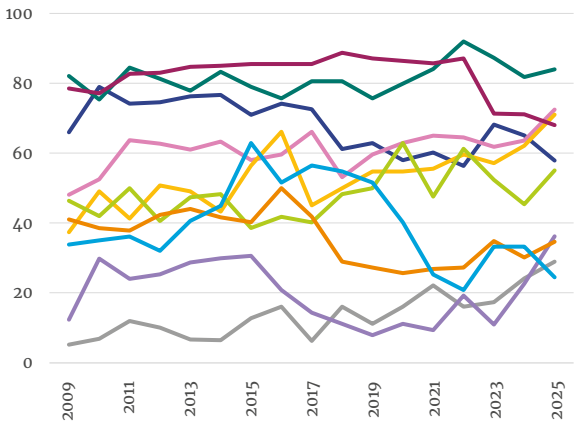
WYKRESY 20–25. Wartości wskaźników jakości infrastruktury w wymiarze warunki w obszarze Swoboda działalności gospodarczej w wybranych gospodarkach w latach 2008–2025

Miejsca wśród 70 ocenianych gospodarek WCY2025

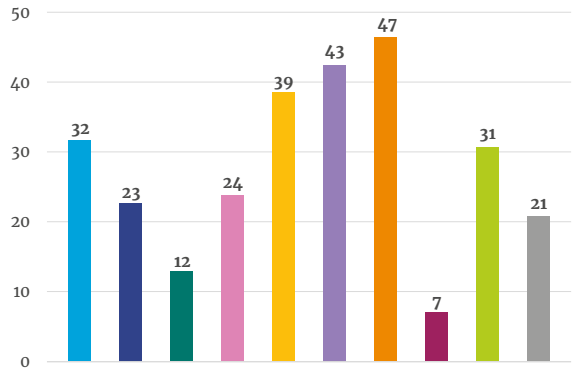
Punktacja na 100 (1. miejsce w UE = 100, ostatnie miejsce w UE = 0)

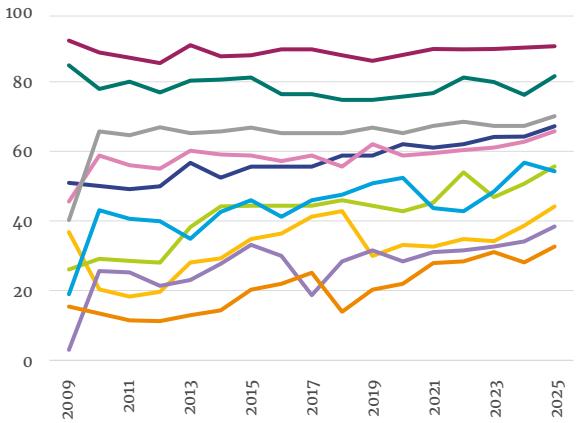
Infrastruktura podstawowa



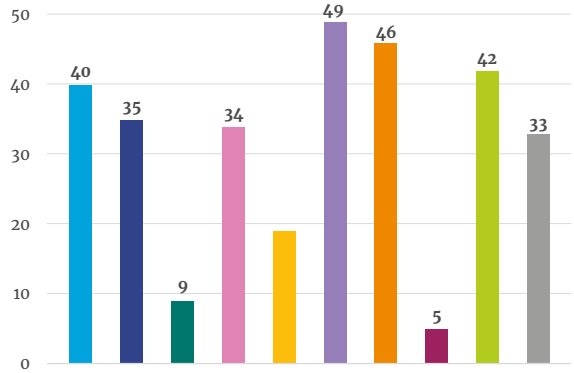


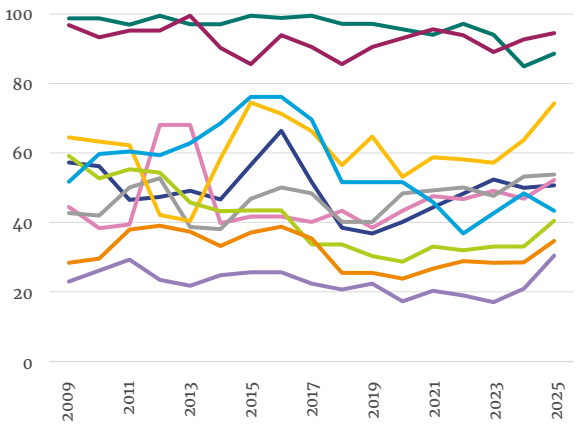
Infrastruktura naukowa

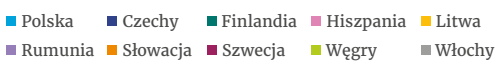




Infrastruktura edukacyjna

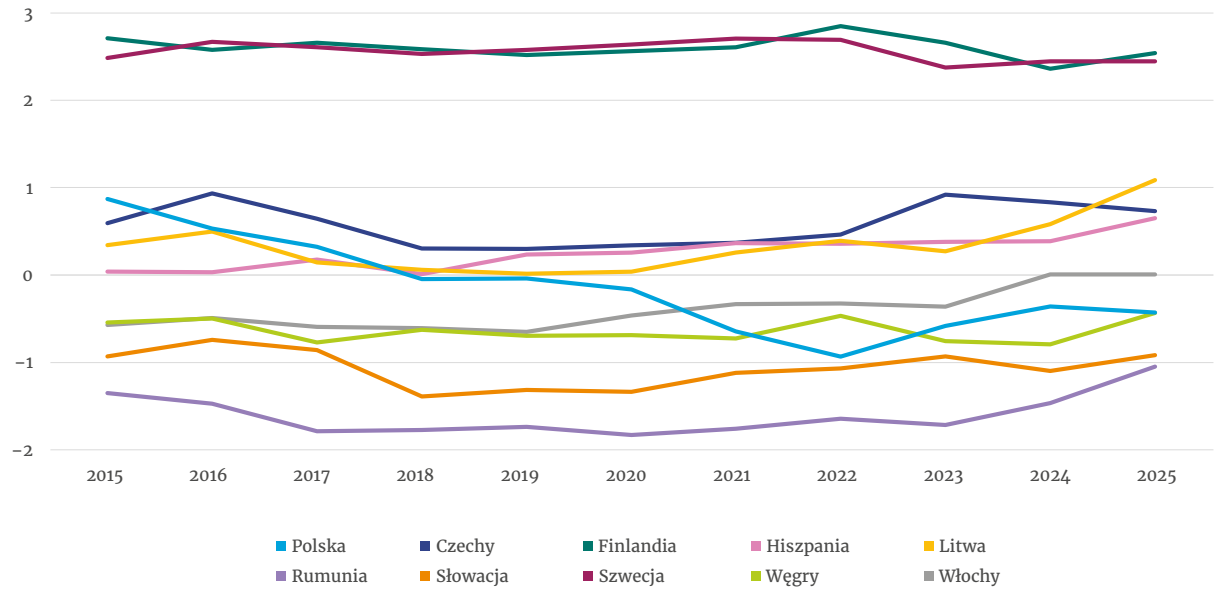






Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IMD

WYKRES 26. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze warunki



Źródło: opracowanie własne

TABELA 12. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej w wymiarze warunki

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,85	0,52	0,31	-0,05	-0,04	-0,17	-0,64	-0,92	-0,58	-0,36	-0,43
Czechy	0,59	0,91	0,64	0,32	0,31	0,35	0,38	0,47	0,90	0,82	0,72
Finlandia	2,71	2,58	2,66	2,59	2,53	2,57	2,61	2,84	2,66	2,38	2,55
Hiszpania	0,05	0,05	0,18	0,02	0,23	0,25	0,36	0,35	0,37	0,38	0,63
Litwa	0,34	0,49	0,15	0,07	0,03	0,05	0,26	0,39	0,28	0,58	1,07
Rumunia	-1,36	-1,48	-1,78	-1,77	-1,74	-1,82	-1,76	-1,65	-1,71	-1,47	-1,08
Słowacja	-0,95	-0,77	-0,88	-1,38	-1,31	-1,33	-1,13	-1,08	-0,95	-1,11	-0,93
Szwecja	2,50	2,66	2,60	2,54	2,58	2,63	2,69	2,68	2,40	2,46	2,46
Węgry	-0,56	-0,52	-0,76	-0,63	-0,69	-0,69	-0,72	-0,49	-0,75	-0,78	-0,46
Włochy	-0,56	-0,49	-0,59	-0,60	-0,64	-0,46	-0,34	-0,33	-0,37	-0,02	-0,02

Źródło: opracowanie własne

W zaprezentowanym zestawieniu najkorzystniejsze warunki dla swobody działalności gospodarczej występowały w Finlandii (2,55) i Szwecji (2,46). Najgorzej pod tym względem sytuacja kształtowała się w Rumunii (−1,08) i na Słowacji (−0,93). Polska (−0,43) i Węgry (−0,46) zajmowały kolejne miejsca, przy czym w Polsce nieco lepiej oceniano warunki instytucjonalne, a na Węgrzech – infrastrukturalne.

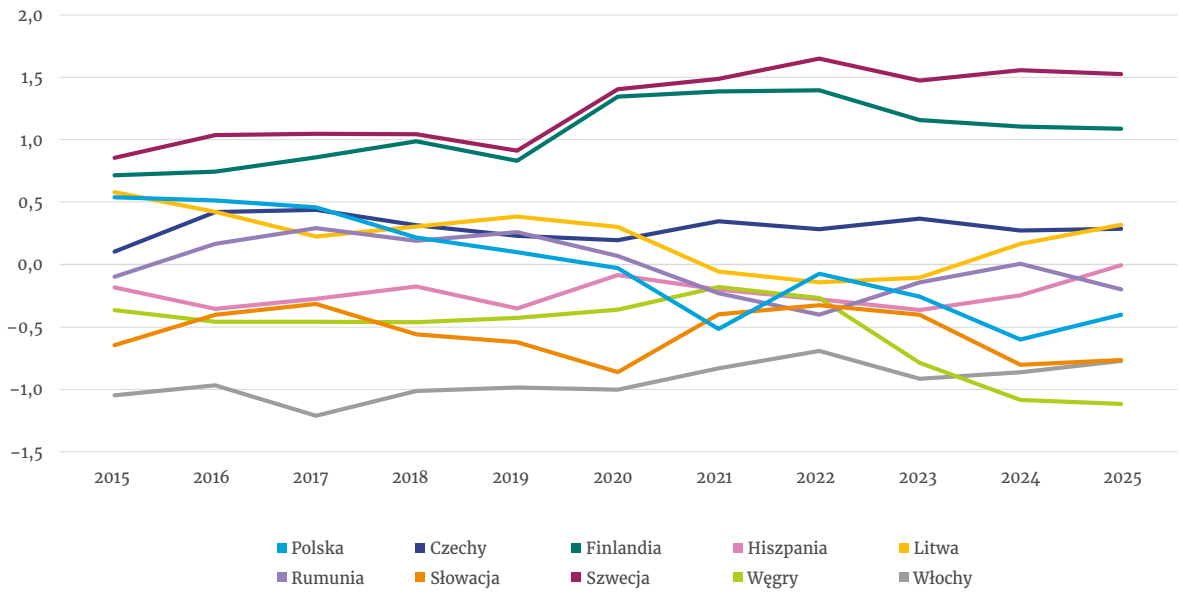
Podsumowanie

Wartość Indeksu w tegorocznej edycji (2026 r.)[6] w omawianym obszarze poprawiła się względem roku poprzedniego (–0,60) i wynosi –0,40. Na tę ocenę wpływ miało pogarszające się otoczenie prowadzenia działalności gospodarczej, a zatem podwyższona punktacja w wymiarze łatwość, przy nieco poprawiających się wskaźnikach w obrębie wymiaru wolność oraz minimalnym pogorszeniu w wymiarze warunki. Wartości indeksu swobody działalności gospodarczej zaprezentowano na wykresie 27 oraz w tabeli 13. Porównanie z wybranymi gospodarkami UE prowadzi do wniosku, że w tym obszarze Polska regularnie plasuje się na odległych pozycjach rankingowych, w tym roku wyprzedzając jedynie Słowację, Włochy i Węgry.

Porównanie z wybranymi gospodarkami UE prowadzi do wniosku, że w tym obszarze Polska regularnie plasuje się na odległych pozycjach rankingowych, w tym roku wyprzedzając jedynie Słowację, Włochy i Węgry.

6 Większość danych pochodzi z tegorocznych wydań indeksów, z wyjątkiem WGI, publikowanych pod koniec września.

WYKRES 27. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej



Źródło: opracowanie własne

TABELA 13. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Swoboda działalności gospodarczej

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,53	0,51	0,45	0,21	0,10	-0,03	-0,52	-0,08	-0,26	-0,60	-0,40
Czechy	0,11	0,41	0,43	0,31	0,23	0,20	0,34	0,28	0,36	0,27	0,28
Finlandia	0,72	0,75	0,86	0,99	0,83	1,34	1,38	1,39	1,15	1,11	1,09
Hiszpania	-0,19	-0,36	-0,28	-0,18	-0,35	-0,09	-0,20	-0,28	-0,36	-0,25	-0,01
Litwa	0,57	0,42	0,22	0,30	0,38	0,30	-0,06	-0,14	-0,10	0,16	0,31
Rumunia	-0,10	0,16	0,28	0,18	0,25	0,07	-0,23	-0,40	-0,14	0,00	-0,20
Słowacja	-0,65	-0,41	-0,32	-0,57	-0,63	-0,86	-0,41	-0,33	-0,41	-0,80	-0,77
Szwecja	0,86	1,04	1,05	1,05	0,91	1,40	1,49	1,65	1,47	1,55	1,52
Węgry	-0,37	-0,47	-0,47	-0,47	-0,44	-0,37	-0,19	-0,27	-0,79	-1,08	-1,12
Włochy	-1,05	-0,97	-1,21	-1,02	-0,99	-1,01	-0,84	-0,70	-0,92	-0,87	-0,78

Źródło: opracowanie własne

Podsumowując analizę wskaźników swobody działalności gospodarczej w porównaniu z innymi krajami regionu, należy stwierdzić, że w Polsce warunki prowadzenia działalności gospodarczej były nieco lepsze niż rok wcześniej, na co składały się poprawiająca się ocena łatwości prowadzenia biznesu, przeciętny poziom oceny warunków instytucjonalnych oraz nieznaczne pogorszenie oceny warunków infrastrukturalnych. Wzrost indeksu, oprócz Polski, odnotowało aż sześć analizowanych państw. Jedynie w Rumunii oraz na Węgrzech (–1,12) indeks uległ wyraźnemu pogorszeniu. W tym ostatnim przypadku jego wartość pozostaje najniższa spośród wszystkich badanych krajów. Najwyższy z kolei indeks zanotowano w Szwecji – 1,52.

Doświadczenia Węgier w obszarze Swoboda działalności gospodarczej

Przedstawione na wykresach 5–27 wartości analizowanych wskaźników umożliwiają porównanie zakresu swobody działalności gospodarczej Węgier z zakresami w innych krajach.. Dostrzec można, że w przypadku większości analizowanych zmiennych (poza wskaźnikami infrastrukturalnymi) długoletni trend lokował to państwo na coraz niższych pozycjach wśród krajów UE.

W przypadku aktywności przedsiębiorczej Węgry przez wiele lat notowały co prawda wyższe wskaźniki liczby nowych przedsiębiorstw na 1 tys. mieszkańców niż inne kraje wyszehradzkie, ale obecnie ich wartość oscyluje poniżej 4, wyprzedzając jedynie Polskę. Demografia przedsiębiorstw w regionie upodabnia się do tej, która charakteryzuje sąsiednie kraje zachodnie – Austrię i Niemcy – z ich rekordowo niską na tle krajów UE liczbą nowych podmiotów, nieprzekraczającą 1,5 na 1 tys. mieszkańców.

Podobnie jak inne kraje V4, Węgry w ostatnich latach, począwszy od 2022 r., doświadczyły dramatycznego wzrostu cen energii elektrycznej,

do czego zapewne dodatkowo przyczyni się tegoroczny problem z chłodzeniem elektrowni atomowej w Paks. Obniża to konkurencyjność kosztową energochłonnych gałęzi przemysłu, a przecież, podobnie jak inne kraje regionu, Węgry cieszyły się dobrodziejstwami reindustrializacji wynikającej z przenoszenia z Zachodu pracochłonnych faz produkcji.

Pozostałe dwa wskaźniki wymiaru łatwość kształtowały się względnie korzystnie. Relatywnie niewielka gospodarka węgierska charakteryzuje się zdywersyfikowaną siecią instytucji finansowych, więc mimo niewielkich rozmiarów zachowała przeciętny na tle UE poziom koncentracji aktywów banków. W latach 2022–2024 na Węgrzech odnotowano wyraźnie wyższy poziom subsydiów rządowych dla podmiotów prywatnych i publicznych (powyżej 2 proc. PKB), co obniża punktację tego państwa, relatywnie hojniejszego niż inne kraje wyszehradzkie (wyjątkiem była w 2021 r. Polska z tarczami antycovidowymi).

W drugim wymiarze – wolność – odwołując się do rankingu The Heritage Foundation, wolność gospodarcza wypada wyraźnie słabiej niż w Polsce, przy czym najniżej oceniono uczciwość rządu oraz stan finansów publicznych.

W trzecim wymiarze – warunki – sytuacja jest zróżnicowana. W sferze jakości instytucji, mierzonej wskaźnikami Banku Światowego (WGI), Węgry znajdowały się w grupie krajów z punktacją powyżej połowy stawki w każdym z wymiarów, co było udziałem zdecydowanej większości państw należących do UE. Warto jednak zwrócić uwagę, że niska i obniżająca się ocena jakości rządzenia była przyznawana przez inwestorów w całym okresie ponownych rządów Viktora Orbána, tj. od 2010 r. Szczególnie słabo Węgry wypadają w sferze wolności słowa i rozliczalności władzy, rządów prawa oraz jakości regulacji. W dziedzinie infrastruktury podstawowej Węgry sytuowały się wyżej niż Polska (drogi, koleje, linie lotnicze, infrastruktura energetyczna), a w zakresie infrastruktury naukowej i edukacyjnej są oceniane podobnie.

Zmiana rządów na Węgrzech z pewnością odbije się na ocenie ekspertów i inwestorów, co zapewne poprawi wskaźniki w wymiarach wolności i warunków (instytucjonalnych). Zwrócić można jednak uwagę na opinię, że populistyczna reakcja w Europie Środkowej miała miejsce w warunkach modelu wzrostu opartego na eksporcie, wymuszającego konkurowanie niskimi kosztami pracy (Baccaro, Blyth i Pontusson, 2022). W sytuacji, gdy znacząca część produkcji jest kontrolowana przez korporacje zagraniczne, taki model grozi niestabilnością, gdyż nie ma rodzimych elit gospodarczych gotowych na kompromis ze światem pracy (por. cechy tzw. kapitalizmu patchworkowego – Gardawski i Rapacki, 2021). Leczenie skutków, a nie przyczyn, może prowadzić do bolesnych nawrotów.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Znaczenie wiarygodności finansów publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Wiarygodność finansów publicznych to nie tylko oceny agencji ratingowych, wiarygodność kredytowa kraju czy suche wskaźniki finansowe mierzące stabilność fiskalną. To także przejrzystość działania, jawność podejmowanych decyzji oraz skuteczna demokratyczna kontrola nad całym systemem instytucji, norm, zasad oraz procesów związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Takie szerokie ujęcie wiarygodności finansów publicznych, uwzględniające zarówno stabilność fiskalną, jak i jakość instytucji oraz perspektywę obywatela, przedstawia Sławomir Dudek w rozdziale 6. „The Credibility of Fiscal Policy" w książce *The Economic Credibility of the State: Governance, Institutions, and the Challenge of Populism*, pod redakcją Jerzego Hausnera i Andrzeja Sławińskiego (Routledge, 2026).

Inkluzywność w odniesieniu do finansów publicznych oznacza przede wszystkim jawność zarządzania środkami publicznymi, społeczną kontrolę nad wydatkami, możliwość udziału obywateli w podejmowaniu decyzji oraz szeroko zakrojoną edukację finansową społeczeństwa.

Stabilność finansów publicznych jest jednym z fundamentów polityki gospodarczej państwa. Gdy deficyt i dług utrzymują się na zbyt wysokim poziomie, rośnie ryzyko fiskalne, które może prowadzić do kryzysu gospodarczego, a w skrajnym przypadku – do niewypłacalności kraju i drastycznego spadku dobrobytu społecznego.

W czasach, gdy w wielu krajach obserwujemy odwrót od wartości demokratycznych i wzrost tendencji autorytarnych, w ocenie wiarygodności finansów publicznych coraz większe znaczenie zyskuje perspektywa obywatela – podatnika. Istotne staje się pytanie, czy sposób zarządzania finansami publicznymi i ich organizacja sprzyjają nie tylko stabilności, lecz także partycypacji obywatelskiej, umacnianiu demokracji oraz przeciwdziałaniu populizmowi.

W tym kontekście znamienne jest przyznanie w 2024 r. Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii Daronowi Acemoğlu i Jamesowi Robinsonowi, którzy w swoich badaniach podkreślają znaczenie instytucji inkluzywnych dla trwałości systemów demokratycznych. Inkluzywność w odniesieniu do finansów publicznych oznacza przede wszystkim jawność zarządzania środkami publicznymi, społeczną kontrolę nad wydatkami, możliwość udziału obywateli 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 znajdujący się pod realną kontrolą obywateli. To system oparty na pewnych i prostych podatkach oraz solidnych ramach fiskalnych – z jasnymi regułami, niezależną radą fiskalną i planowaniem wieloletnim. To pełna jawność i przejrzystość działań, brak kreatywnej księgowości i rozpraszania środków w setkach funduszy czy agencji, a także ochrona przed instrumentalnym wykorzystywaniem finansów publicznych do celów politycznych lub klientelistycznych. To wreszcie respektowanie prawa obywateli do rozumienia mechanizmów finansów publicznych oraz do realnego wpływu na sposób pozyskiwania i wydatkowania środków publicznych.

Takie rozumienie wiarygodności finansów publicznych jest spójne z podejściem przedstawionym w raporcie OECD *The People and the Budget: Empowering Public Understanding of Public Finances*. Jak podkreśla OECD, „stabilność fiskalna nie jest wyłącznie techniczną kwestią reguł i instytucji" (OECD, 2026a). Jej zapewnienie zależy również od zaufania obywateli, rozumienia ograniczeń budżetowych oraz przekonania, że koszty i korzyści podejmowanych decyzji są dzielone sprawiedliwie, z uwzględnieniem przyszłych pokoleń. Przejrzystość wymaga zatem udostępniania informacji w sposób umożliwiający ich zrozumienie, ocenę konsekwencji decyzji oraz rzeczywisty udział w debacie budżetowej.

W tym procesie szczególną rolę odgrywają niezależne instytucje fiskalne. OECD wskazuje na potrzebę rozwijania ich analiz długookresowych, wyjaśniania ryzyk oraz przedstawiania konsekwencji działania i zaniechania. Skuteczność tych instytucji zależy od rzeczywistej niezależności, dostępu do informacji, odpowiednich zasobów analitycznych oraz zdolności komunikowania wyników obywatelom. Z perspektywy oceny wiarygodności znaczenie ma więc zarówno formalna konstrukcja ram fiskalnych, jak i zdolność instytucji do podtrzymywania rzetelnej debaty o finansach państwa.

Ważnym elementem tak rozumianej wiarygodności finansów publicznych jest również sposób podziału zadań i środków między władze centralne a samorządy. Decentralizacja może sprzyjać lepszemu dostosowaniu usług publicznych do potrzeb mieszkańców, realizacji zasady pomocniczości oraz zwiększeniu odpowiedzialności władz wobec wspólnot lokalnych. Samorządy odgrywają także istotną rolę w inwestycjach publicznych, tworząc infrastrukturę służącą rozwojowi gospodarczemu i poprawie jakości życia. Znaczenie ma przy tym rzeczywista autonomia dochodowa, czyli możliwość wpływania na własne dochody, a nie jedynie udział samorządów w wydatkowaniu środków publicznych.

Decentralizacja nie wzmacnia jednak automatycznie wiarygodności. Jej wpływ zależy od powiązania samodzielności finansowej z odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. Silny i autonomiczny sektor samorządowy może wspierać stabilność finansów państwa, ale przy braku dyscypliny finansowej może również stać się źródłem ryzyka, w tym konieczności udzielenia wsparcia przez władze centralne. Dlatego ocenę wiarygodności finansów publicznych rozszerzono w tej edycji o piąty wymiar, obejmujący aktywność inwestycyjną samorządów, ich autonomię dochodową oraz dyscyplinę i stan finansów. Celem jest ocena oddziaływania sektora samorządowego na wiarygodność finansów publicznych jako całości.

Długotrwałe utrzymywanie niskiej wiarygodności finansów publicznych grozi trwałą utratą zaufania społecznego.

Socjolog Piotr Sztompka (2022) opisuje wiarygodność jako „rewers zaufania". Niestety, według raportu Instytutu Finansów Publicznych (IFP) z 2025 r. aż 20 proc. Polaków całkowicie nie ufa sposobowi wydatkowania środków publicznych (ocena „0" w skali od 0 do 10). To niezwykle poważny sygnał ostrzegawczy. Brak zaufania obywateli do finansów publicznych ma daleko idące konsekwencje. Jak zauważono w raporcie OECD, zaufanie do całego państwa zaczyna się od finansów publicznych. 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" (OECD, 2017).

Długotrwałe utrzymywanie niskiej wiarygodności finansów publicznych grozi trwałą utratą zaufania społecznego. Nawet jeśli zdołamy odbudować obiektywną wiarygodność instytucji, zaufanie obywateli nie wróci tak szybko. Kto raz zawiódł społeczne zaufanie, musi przez długi czas udowadniać, że zasługuje na jego odzyskanie.

Brak wiarygodności ekonomicznej w obszarze finansów publicznych prowadzi do wyższych kosztów obsługi długu, konieczności większego udziału zadłużenia zagranicznego z uwagi na brak zaufania do lokalnej waluty oraz do pozyskiwania bardziej spekulacyjnych inwestorów. Finanse publiczne są wtedy bardzo wrażliwe na różnego rodzaju zawirowania w gospodarce czy na rynkach finansowych. Nie są odporne. W konsekwencji prowadzi to do trwałej nierównowagi w finansach publicznych, a w ostateczności do utraty wypłacalności i kryzysu finansowego. W rezultacie zwiększa to prawdopodobieństwo „bolesnych" społecznie cięć wydatków i wzrostu podatków, wystąpienia kryzysu gospodarczego, recesji, wzrostu bezrobocia i inflacji, czyli ostatecznie spadku dobrobytu społeczeństwa. Trwale niezrównoważone finanse publiczne stanowią zagrożenie dla wiarygodności państwa w pozostałych siedmiu obszarach indeksu wiarygodności ekonomicznej państwa.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Wiarygodność finansów publicznych

Najważniejszą zmianą w konstrukcji Indeksu jest dodanie piątego wymiaru: decentralizacja i stabilność finansów samorządowych, który uzupełnia dotychczasową ocenę o znaczenie sektora samorządowego dla wiarygodności finansów publicznych.

W obecnej edycji Indeks obejmuje łącznie pięć wymiarów i dwadzieścia pięć wskaźników:

- percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe (trzy wskaźniki),
- stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł UE (sześć wskaźników),
- jakość ram fiskalnych, przejrzystość i jedność finansów publicznych (dziewięć wskaźników),
- pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego (dwa wskaźniki),
- decentralizacja i stabilność finansów samorządowych (pięć wskaźników).

Utrzymano zasadę równych wag wymiarów. Po rozszerzeniu ich liczby z czterech do pięciu każdy z nich ma wagę 20 proc. w łącznej ocenie wiarygodności finansów publicznych. Wynik dla całego obszaru stanowi średnią arytmetyczną ocen uzyskanych w poszczególnych wymiarach, obliczanych na podstawie

znormalizowanych wskaźników i przypisanych im wag. Wagi zmiennych indywidualnych w dotychczasowych czterech wymiarach nie uległy zmianie.

TABELA 14. Wymiary i wagi w obszarze Wiarygodność finansów publicznych (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe	20
2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł UE	20
3. Jakość ram fiskalnych, przejrzystość i jedność finansów publicznych	20
4. Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego	20
5. Decentralizacja i stabilność finansów samorządowych	20

Źródło: opracowanie własne

TABELA 15. 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
3. Jakość ram fiskalnych, przejrzystość i jedność finansów publicznych	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 Średnio-okresowych Ram Budżetowych (*Index on the Quality of Medium-term Budgetary Frameworks*, MTBFI)	25,0
	Wynik podmiotów sektora centralnego nieujęty w ustawie budżetowej (proc. deficytu sektora centralnego wg ESA2010)	-4,2
	Wynik 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 – indykator (proc. długu)	-4,2
	Dług poza kontrolą parlamentu – indykator (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
5. Decentralizacja i stabilność finansów samorządowych	Aktywność inwestycyjna JST (proc. PKB)	33,3
	Pełna autonomia dochodowa (proc. dochodów JST)	33,3
	Nadwyżka operacyjna (proc. dochodów JST)	11,1
	Obciążenie odsetkami (proc. wydatków JST)	–11,1
	Reguły fiskalne JST – *subnational C*-FRI (rekonstrukcja KE)	11,1

Źródło: opracowanie własne

Nowy wymiar obejmuje aktywność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego (JST), ich autonomię dochodową oraz dyscyplinę i stan finansów lokalnych, mierzony nadwyżką operacyjną, obciążeniem wydatków odsetkami oraz regułami fiskalnymi dotyczącymi samorządów. Dwa pierwsze wskaźniki mają w nim wagę po 33,3 proc., a trzy pozostałe – po 11 proc. Dodatkowo znormalizowane wartości dwóch wskaźników – nadwyżki operacyjnej oraz obciążenia odsetkami – przemnożono przez wagę strukturalną odzwierciedlającą współczynnik udziału wydatków samorządowych w wydatkach publicznych ogółem, odniesiony do mediany tej relacji w badanej próbie. Rozwiązanie to pozwala uwzględnić zróżnicowane znaczenie kondycji finansowej samorządów dla finansów publicznych poszczególnych państw. Waga strukturalna nie jest odrębnym szóstym wskaźnikiem nowego wymiaru. Jego założenia oraz szczegółowe zasady konstrukcji przedstawiono w dalszej części rozdziału.

Rozszerzenie grupy krajów zmieniło parametry normalizacji wskaźników, w tym medianę i odchylenie ćwiartkowe, a tym samym punkt odniesienia oraz skalę oceny. Dodanie nowego wymiaru i zmiana wag wymiarów wpłynęły natomiast na sposób agregacji wyników. Zmiany te uwzględniono w obliczeniach dla całego analizowanego okresu, co oznacza rewizję historycznych wartości Indeksu. Może ona dotyczyć zarówno poziomu ocen, jak i ich zmian w czasie oraz relatywnej pozycji krajów. Dlatego analizę zmian wiarygodności finansów publicznych należy opierać na szeregach przedstawionych w obecnej edycji raportu, przeliczonych według jednolitej metodyki. Bezpośrednie porównywanie ich z wartościami opublikowanymi w poprzednich edycjach nie pozwala oddzielić rzeczywistych zmian sytuacji od skutków zmian metodologicznych.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Wiarygodność finansów publicznych

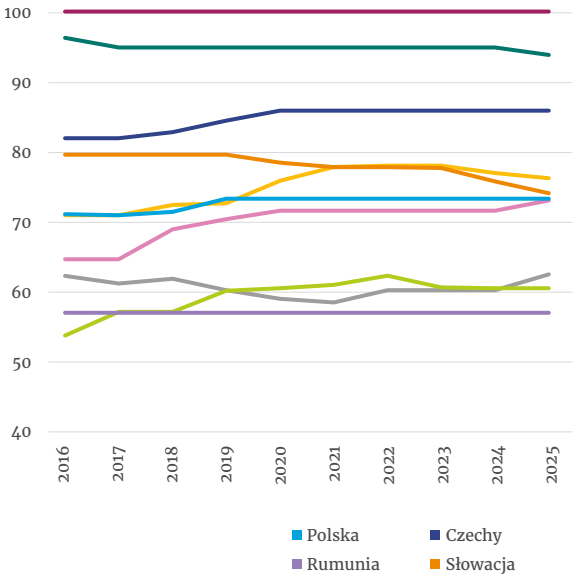
Poniżej zaprezentowano wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Wiarygodność finansów publicznych.

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

Wymiar ten obejmuje trzy wskaźniki. Pierwszy mierzy postrzeganie gospodarki, a w szczególności finansów publicznych, przez trzy najważniejsze agencje ratingowe i jest wyrażony jako uśredniony rating kredytowy kraju. Dwa pozostałe odzwierciedlają ocenę rynków finansowych. Są to różnica rentowności krajowych obligacji 10-letnich względem analogicznych obligacji niemieckich, tzw. spread do Bunda, oraz różnica rentowności obligacji 5-letnich względem stawki swapowej IRS o tym samym terminie, określana jako ASW 5Y (*asset swap spread*).

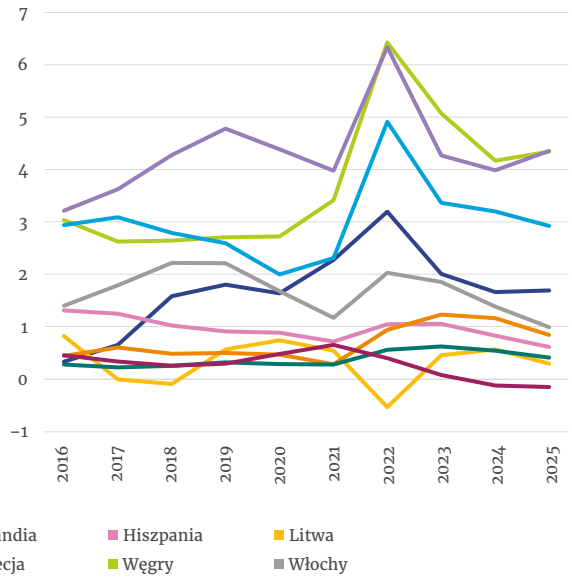
Ujednolicony średni rating zaczerpnięto z bazy danych Banku Światowego (Kose i in., 2022). Uwzględnia on oceny długoterminowego długu rządowego w walutach obcych przyznawane przez Standard & Poor's, Moody's i Fitch. Agencje te stosują odmienne oznaczenia literowe, dlatego ich oceny przeliczono na wspólną skalę liniową od 1 do 21, gdzie 1 oznacza najniższy rating, a 21 – najwyższy, czyli AAA w skalach Standard & Poor's i Fitch oraz Aaa w skali Moody's. Następnie obliczono średni rating w danym roku dla każdego kraju i wyrażono go jako procent maksymalnej wartości. Przykładowo, oceny Polski: A- przyznane przez Standard & Poor's i Fitch (po 15 pkt) oraz A2 przyznana przez Moody's (16 pkt) dają średnią 15,3 pkt, czyli około 73 proc. maksymalnej wartości (21). Im wyższy wynik, tym wyższa ocena wiarygodności kredytowej kraju.

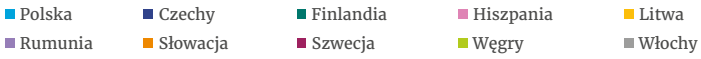
WYKRES 28. Uśredniony rating kredytowy kraju (najwyższy=100)



Źródło: Bank Światowy

WYKRES 29. Spread obligacji 10-letnich względem Niemiec (punkty procentowe)





Źródło: Eurostat

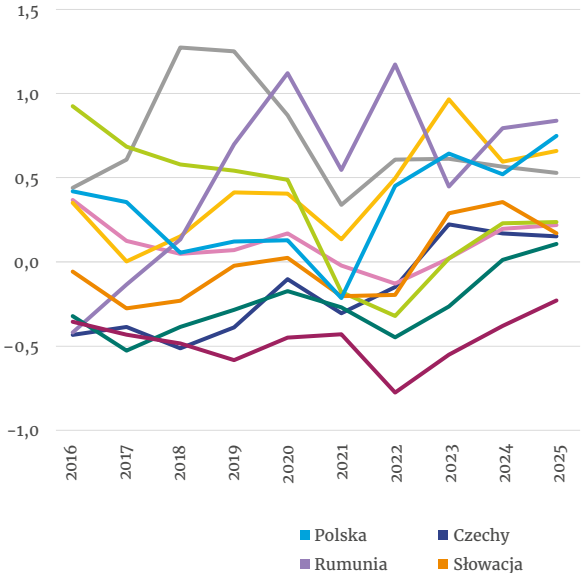
W 2025 r. najwyższy uśredniony rating w analizowanej grupie miała Szwecja, osiągając 100 proc. maksymalnej wartości. Kolejne miejsca zajmowały Finlandia (94,5 proc.) i Czechy (85,7 proc.). Za nimi znajdowały się Litwa (76,2 proc.) oraz Słowacja (74,6 proc.). Polska, z wynikiem 73,0 proc., zajmowała 6. miejsce. Niższe oceny miały Hiszpania (72,8 proc.), Włochy (62,1 proc.), Węgry (60,3 proc.) oraz Rumunia (57,1 proc.). W porównaniu z 2024 r. średnia roczna ocena poprawiła się w Hiszpanii i we Włoszech, natomiast obniżyła się w Finlandii, na Litwie i na Słowacji. W Polsce oraz w pozostałych krajach nie uległa zmianie.

Kolejnym wskaźnikiem jest spread rentowności obligacji 10-letnich względem Niemiec. Im niższy spread, tym korzystniejsza ocena w tym wymiarze. W 2025 r. jego wartość w analizowanej grupie wynosiła od −0,15 p.p. w Szwecji do 4,37 p.p. w Rumunii. Ujemny spread w Szwecji oznacza, że rentowność jej obligacji była niższa niż rentowność obligacji niemieckich. Niskie spready odnotowano również na Litwie (0,29 p.p.) i w Finlandii (0,40 p.p.), a następnie w Hiszpanii (0,62 p.p.), na Słowacji (0,84 p.p.) i we Włoszech (1,00 p.p.). W Czechach spread wyniósł 1,69 p.p. Polska, z wynikiem 2,93 p.p., zajmowała dopiero 8. miejsce. Wyższe spready miały jedynie Węgry (4,35 p.p.) i Rumunia.

W porównaniu z 2024 r. spread do Bunda obniżył się w siedmiu z dziesięciu analizowanych krajów. Największy spadek odnotowano we Włoszech – o 0,39 p.p. – oraz na Słowacji – o 0,31 p.p. W Polsce zmniejszył się on z 3,21 do 2,93 p.p., czyli o 0,28 p.p. Wzrost wystąpił natomiast w Rumunii, na Węgrzech i nieznacznie w Czechach. Polska utrzymała 8. pozycję w rozszerzonej grupie państw.

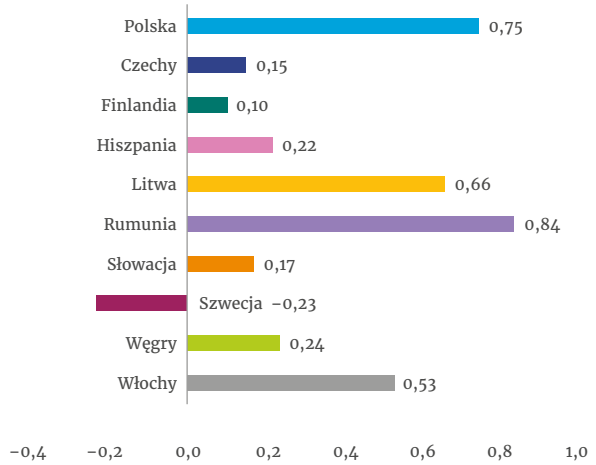
Dodatkową miarą uwzględnioną w tym wymiarze jest ASW 5Y. Im niższa jego wartość, tym korzystniejsza jest ocena wiarygodności fiskalnej. W 2025 r. najniższy ASW odnotowano w Szwecji (−0,23 p.p.), następnie w Finlandii (0,10 p.p.), Czechach (0,15 p.p.) i na Słowacji (0,17 p.p.). Kolejne miejsca zajmowały Hiszpania (0,22 p.p.), Węgry (0,24 p.p.), Włochy (0,53 p.p.) oraz Litwa (0,66 p.p.). Polska, z wynikiem 0,75 p.p., zajęła przedostatnie, 9. miejsce, wyprzedzając jedynie Rumunię (0,84 p.p.). W Polsce ASW wzrósł z 0,52 p.p. w 2024 r.; wzrost o 0,23 p.p. był największy

WYKRES 30. ASW 5Y w punktach procentowych



Źródło: Refinitiv

WYKRES 31. ASW 5Y w punktach procentowych (2025)



Źródło: Refinitiv

w badanej grupie. Wartość tego wskaźnika była dla Polski najwyższa w całym analizowanym okresie. Poprawę odnotowano tylko na Słowacji, we Włoszech i w Czechach.

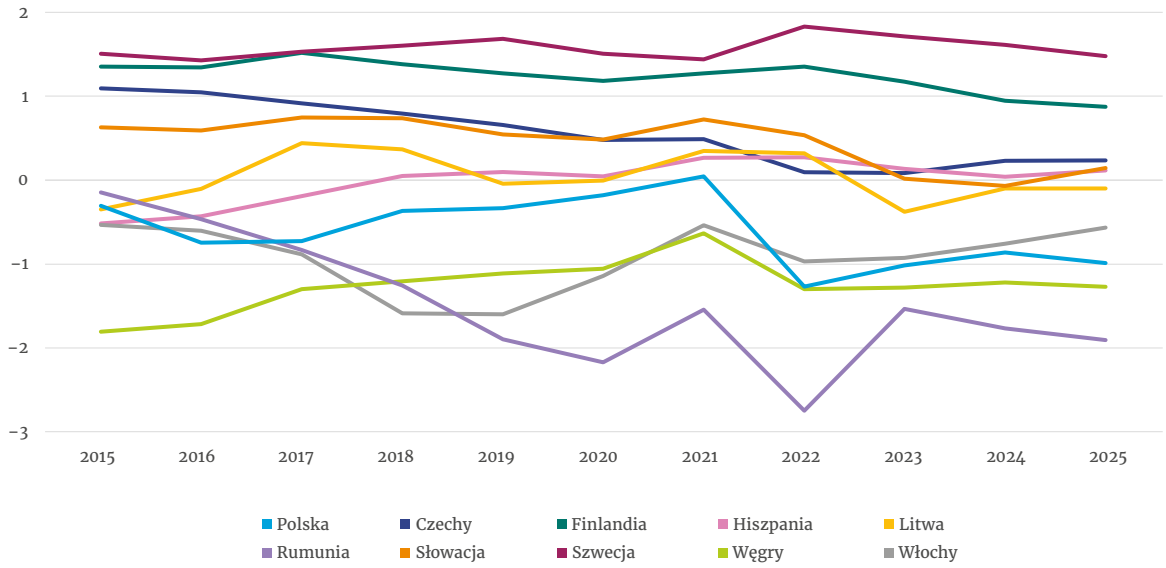
Łączna ocena percepcji wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe w 2025 r., zgodnie z przyjętą metodyką, była najwyższa w Szwecji (1,50) i Finlandii (0,90). Włączenie tych krajów do analizy pozwala pokazać dystans dzielący pozostałe państwa od gospodarek o najwyższych ocenach w tym wymiarze. 3. miejsce zajęły Czechy (0,26), a kolejne – Słowacja (0,16) i Hiszpania (0,13). Te pięć krajów uzyskało dodatnią wartość subindeksu. Ujemne wyniki odnotowano na Litwie (−0,08), we Włoszech (−0,56), w Polsce (−0,97), na Węgrzech (−1,26) i w Rumunii (−1,89).

TABELA 16. 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	2025
Polska	-0,29	-0,72	-0,71	-0,35	-0,32	-0,17	0,05	-1,24	-0,99	-0,84	-0,97
Czechy	1,10	1,06	0,93	0,81	0,68	0,50	0,51	0,12	0,11	0,25	0,26
Finlandia	1,37	1,36	1,53	1,39	1,29	1,20	1,29	1,37	1,19	0,97	0,90
Hiszpania	-0,49	-0,41	-0,17	0,06	0,11	0,06	0,27	0,28	0,15	0,05	0,13
Litwa	-0,32	-0,08	0,45	0,38	-0,02	0,01	0,36	0,33	-0,35	-0,08	-0,08
Rumunia	-0,14	-0,46	-0,82	-1,24	-1,88	-2,15	-1,52	-2,72	-1,52	-1,75	-1,89
Słowacja	0,64	0,60	0,76	0,75	0,56	0,50	0,73	0,55	0,04	-0,04	0,16
Szwecja	1,53	1,45	1,55	1,62	1,70	1,53	1,47	1,84	1,73	1,63	1,50
Włochy	-0,52	-0,59	-0,87	-1,56	-1,57	-1,13	-0,53	-0,95	-0,91	-0,75	-0,56
Węgry	-1,78	-1,69	-1,28	-1,19	-1,10	-1,04	-0,62	-1,28	-1,26	-1,20	-1,26

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 32. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe



Źródło: opracowanie własne

Polska zajęła 8. miejsce, podobnie jak w 2024 r., w tej samej grupie dziesięciu państw. Wartość subindeksu obniżyła się jednak z −0,84 do −0,97. Poprawa obserwowana w latach 2023–2024 nie była zatem kontynuowana. Przy niezmienionym średnim ratingu korzystny wpływ spadku spreadu do Bunda został przeważony przez wzrost ASW 5Y. Spadek różnicy rentowności względem Niemiec nie oznaczał więc poprawy łącznej oceny Polski w tym wymiarze. Spadek spreadu względem Niemiec towarzyszył obniżkom stóp procentowych NBP i nie oznaczał jednoznacznej poprawy oceny ryzyka fiskalnego. Rentowności polskich obligacji obniżały się bowiem wolniej niż stawki swapowe IRS, odzwierciedlające oczekiwania dotyczące przyszłych stóp procentowych. W rezultacie spread ASW wzrósł, wskazując na zwiększenie premii za ryzyko związane z utrzymywaniem długu skarbowego.

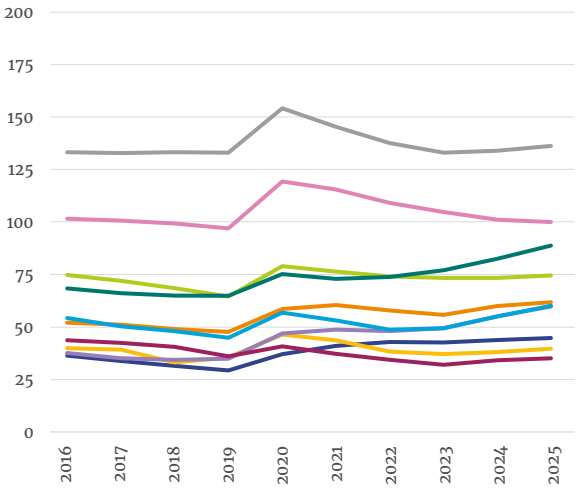
Wymiar 2. Stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE

W tym wymiarze przyjęto sześć wskaźników: relacje długu publicznego, deficytu nominalnego i strukturalnego do PKB oraz wynikowe, łączne koszty obsługi długu. Te zmienne odnoszą się do ścieżek podstawowych agregatów fiskalnych. Dodatkowo uwzględniono, czy spełnione są unijne reguły fiskalne (reguły budżetowe): zmienną zero-jedynkową informującą, czy reguła jest przestrzegana, oraz zmienną wyrażoną w proc. PKB, obrazującą przekroczenie reguły.

W 2025 r. w analizowanej grupie dziesięciu państw najwyższy poziom długu publicznego odnotowano we Włoszech, gdzie wyniósł on 137,1 proc. PKB. Kolejne miejsca zajęły Hiszpania z długiem na poziomie 100,7 proc. PKB oraz Finlandia, w której relacja długu do PKB wzrosła do 88,5 proc. Dług przekraczający 60 proc. PKB odnotowano również na Węgrzech i Słowacji. Najniższy poziom długu miały Szwecja – 35,1 proc. PKB, Litwa – 39,5 proc. PKB oraz Czechy – 44,3 proc. PKB. Dług publiczny w Polsce wzrósł z 54,8 proc. PKB w 2024 r. do 59,7 proc. PKB w 2025 r. Polska znalazła się tym samym bardzo blisko unijnej wartości referencyjnej wynoszącej 60 proc. PKB. Spośród analizowanych państw nieznacznie niższą relację długu do PKB miała Rumunia – 59,3 proc. Wzrost relacji długu do PKB był w ostatnich latach szczególnie wyraźny w Polsce, Rumunii, Słowacji i Finlandii.

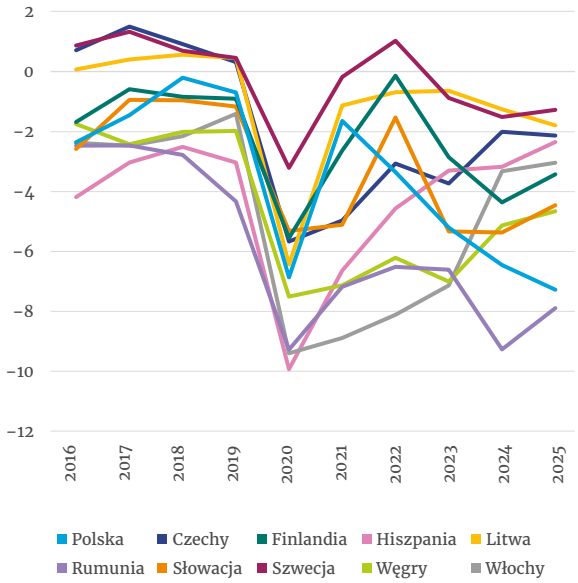
W 2025 r. deficyt nominalny przekroczył 3 proc. PKB w sześciu spośród dziesięciu analizowanych państw. Najwyższy deficyt odnotowano w Rumunii – 7,9 proc. PKB. Polska, z deficytem wynoszącym 7,3 proc. PKB, zajęła pod tym względem przedostatnie miejsce. Wysokie deficyty wystąpiły również na Węgrzech – 4,7 proc. PKB – oraz na Słowacji – 4,5 proc. PKB. Deficyt nieprzekraczający 3 proc. PKB utrzymały Szwecja, Litwa, Czechy i Hiszpania.

WYKRES 33. Dług publiczny – ESA2010 (proc. PKB)



Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

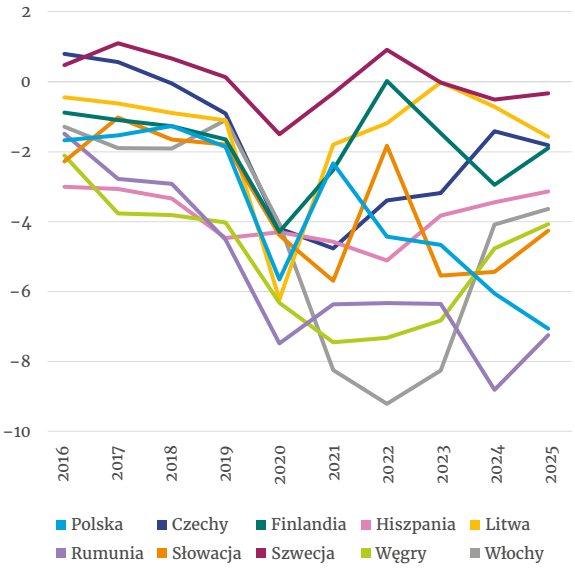
WYKRES 34. Deficyt nominalny (proc. PKB)



Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

Podobny obraz wynika z danych dotyczących wyniku strukturalnego. Najwyższy deficyt strukturalny odnotowano w Rumunii – 7,3 proc. PKB – oraz w Polsce – 7,1 proc. PKB. W Polsce deficyt strukturalny zwiększył się z 6,1 proc. PKB w 2024 r. do 7,1 proc. PKB w 2025 r. Wysokie wartości tego deficytu wystąpiły również na Słowacji, Węgrzech i we Włoszech. Oznacza to, że nierównowaga finansów publicznych w tych państwach ma w znacznym stopniu charakter trwały i nie może być wyjaśniona jedynie bieżącymi wahaniami koniunktury.

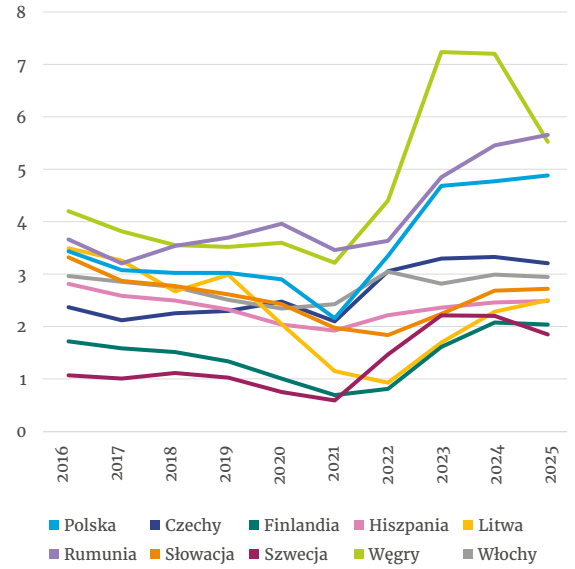
WYKRES 35. Deficyt strukturalny (proc. PKB)



Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

Kolejną uwzględnioną zmienną są wynikowe koszty obsługi długu (ang. *implicit interest rate*). Wskaźnik ten przedstawia relację łącznych kosztów obsługi długu do stanu zadłużenia z początku roku. Uwzględnia zatem między innymi strukturę i zapadalność długu oraz tempo, w jakim zmiany rentowności obligacji przekładają się na bieżące koszty odsetkowe. W 2025 r. najwyższe wynikowe koszty obsługi długu odnotowano w Rumunii – 5,6 proc. – oraz na Węgrzech – 5,5 proc.

WYKRES 36. Wynikowe koszty obsługi długu (proc. długu z okresu poprzedniego)



Źródło: Eurostat, AMECO – ECFIN

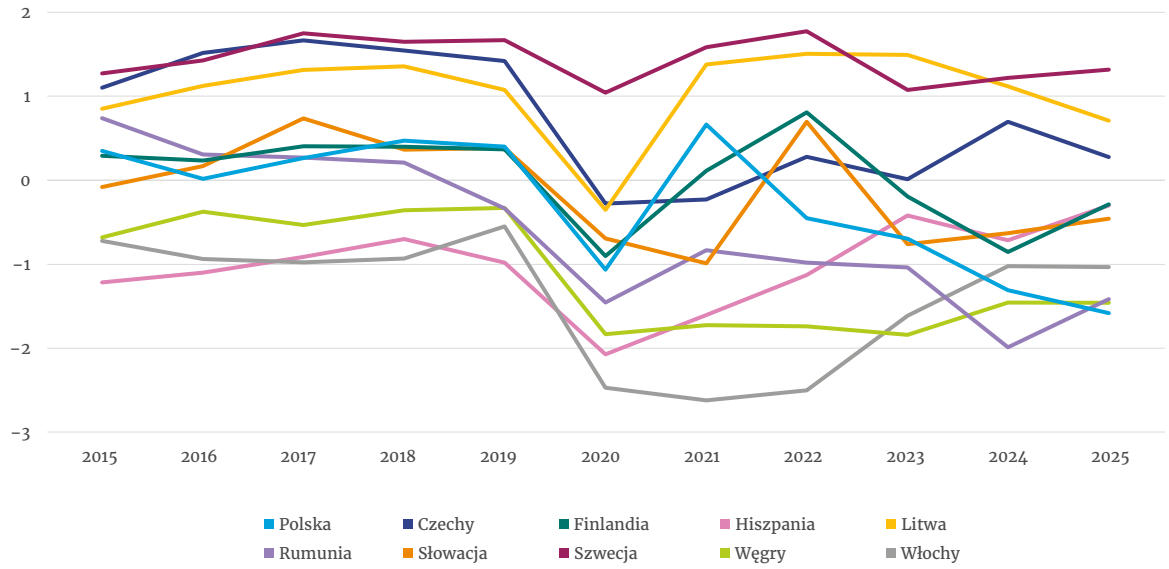
Polska, ze wskaźnikiem wynoszącym 4,9 proc., zajęła 3. miejsce. Najniższe koszty obsługi długu wystąpiły w Szwecji – 1,8 proc. – i Finlandii – 2,0 proc. W państwach strefy euro objętych analizą mieściły się one w przedziale od 2,0 proc. do 2,9 proc. W Czechach wyniosły 3,2 proc., czyli były o około 1,7 pkt proc. 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 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 (mniejszego od MTO, *medium-term objective*) oraz tzw. „benchmarku" wydatkowego, czyli reguły wydatkowej (Larch, Malzubris i Santacroce, 2023). Spełnienie reguły mierzone jest w skali zero-jedynkowej: 1 – reguła spełniona, 0 – reguła niespełniona. Dodatkowo mierzy się przekroczenie reguł w pp. PKB (ang. *deviation from rules*). Na potrzeby niniejszego opracowania wyliczamy średni wskaźnik na podstawie czterech wskaźników cząstkowych dla poszczególnych reguł budżetowych.

W 2025 r. wszystkie cztery reguły spełniała jedynie Szwecja. Hiszpania i Rumunia spełniały po trzy reguły, natomiast Czechy, Włochy, Litwa, Słowacja i Finlandia – po dwie. Polska spełniała tylko jedną z czterech reguł, podobnie jak w 2024 r. Była to reguła długu, którego relacja do PKB pozostawała jeszcze nieznacznie niższa od 60 proc. Węgry nie spełniały żadnej z czterech reguł.

Najwyższą łączną ocenę w wymiarze stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE uzyskała w 2025 r. Szwecja, z wartością subindeksu wynoszącą 1,31. Na kolejnych miejscach znalazły się Litwa – 0,71 oraz Czechy – 0,27. Były to jedyne trzy państwa z dodatnią wartością subindeksu. Finlandia i Hiszpania uzyskały zbliżone wyniki, odpowiednio −0,29 i −0,30, a następnie uplasowały się Słowacja i Włochy.

WYKRES 37. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE (wskaźnik znormalizowany)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wskaźników przyjętych dla oceny w tym wymiarze

TABELA 17. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze stan finansów publicznych i przestrzeganie reguł fiskalnych UE (wskaźnik znormalizowany)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,35	0,02	0,26	0,47	0,40	-1,08	0,67	-0,46	-0,70	-1,32	-1,59
Czechy	1,10	1,52	1,67	1,55	1,42	-0,29	-0,24	0,27	0,00	0,69	0,27
Finlandia	0,29	0,23	0,41	0,40	0,37	-0,91	0,11	0,81	-0,20	-0,87	-0,29
Hiszpania	-1,22	-1,10	-0,92	-0,70	-0,99	-2,09	-1,61	-1,13	-0,42	-0,72	-0,30
Litwa	0,85	1,12	1,32	1,36	1,08	-0,36	1,38	1,51	1,50	1,12	0,71
Rumunia	0,74	0,31	0,27	0,21	-0,34	-1,47	-0,84	-0,99	-1,05	-2,00	-1,42
Słowacja	-0,08	0,17	0,74	0,36	0,38	-0,70	-1,00	0,70	-0,77	-0,64	-0,47
Szwecja	1,27	1,43	1,75	1,65	1,67	1,03	1,59	1,78	1,07	1,21	1,31
Węgry	-0,68	-0,37	-0,53	-0,36	-0,33	-1,85	-1,74	-1,75	-1,85	-1,47	-1,47
Włochy	-0,72	-0,94	-0,98	-0,93	-0,55	-2,48	-2,64	-2,51	-1,62	-1,03	-1,04

Źródło: opracowanie własne

Polska uzyskała najniższą ocenę spośród wszystkich dziesięciu analizowanych państw. Wartość subindeksu obniżyła się z −1,32 w 2024 r. do −1,59 w 2025 r. Pogorszenie wyniku było związane przede wszystkim ze wzrostem długu publicznego, zwiększeniem deficytu nominalnego i strukturalnego oraz utrzymywaniem się relatywnie wysokich kosztów obsługi długu. Zmiana jest również wyraźna w dłuższej perspektywie: w 2021 r. Polska zajmowała w obecnej grupie dziesięciu państw 3. miejsce, za Szwecją i Litwą, natomiast w 2025 r. spadła na ostatnie miejsce. Najwyższe miejsce w zestawieniu zajęła Szwecja (1,31).

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

Wiarygodność finansów publicznych zależy zarówno od jakości instytucji i reguł fiskalnych, jak i od sposobu organizacji procesu budżetowego. Reguły powinny skutecznie ograniczać możliwość prowadzenia nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, a niezależne instytucje powinny monitorować ich przestrzeganie oraz wskazywać zagrożenia dla stabilności finansów publicznych. Planowanie wieloletnie powinno natomiast ujawniać konsekwencje decyzji wykraczające poza rok budżetowy. Istotne jest również, aby parlament i obywatele mieli dostęp do pełnego, zrozumiałego obrazu dochodów, wydatków i zadłużenia państwa. 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).

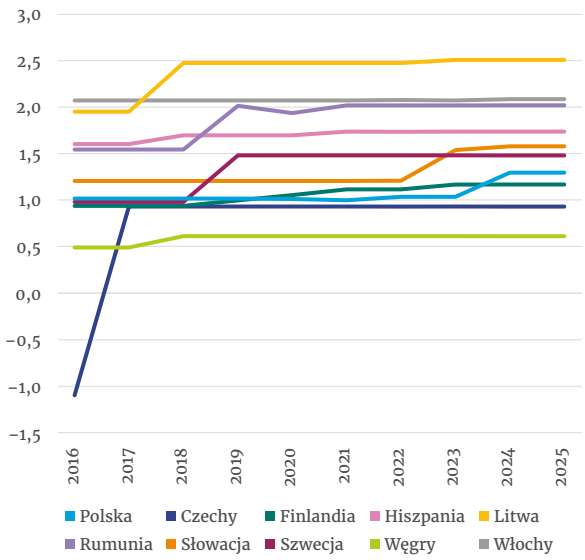
Pierwsze trzy wskaźniki opisują jakość ram fiskalnych. Każdy z nich ma wagę ¼ w ocenie tego wymiaru. Pozostałe sześć mierników, odnoszących się do przejrzystości i jedności zarządzania finansami publicznymi, ma łącznie wagę ¼, po $^1/_{24}$ na każdy wskaźnik. Takie rozwiązanie pozwala uwzględnić różne przejawy prowadzenia gospodarki finansowej poza podstawowym procesem budżetowym, bez nadawania tej grupie mierników nadmiernej wagi ze względu na ich liczbę.

Wskaźniki instytucjonalne pochodzą z bazy KE *Fiscal Governance Database*. Obejmuje ona krajowe reguły fiskalne, niezależne instytucje fiskalne oraz średniookresowe ramy budżetowe. W wykorzystanym arkuszu wartości tych trzech wskaźników przypisane do 2025 r. są takie same jak w 2024 r. Należy zatem pamiętać, że wynik indeksu nie odzwierciedla automatycznie późniejszych zmian instytucjonalnych.

Indeks Siły Reguł Fiskalnych uwzględnia między innymi ich podstawę prawną, wiążący charakter, mechanizmy monitorowania i korygowania odchyleń oraz odporność na wstrząsy. Wyższa wartość oznacza silniejsze ramy reguł fiskalnych. Nie jest jednak równoznaczna z oceną faktycznego przestrzegania wszystkich reguł ani ze stwierdzeniem, że polityka fiskalna zapewnia stabilność zadłużenia.

W analizowanej grupie najwyższy poziom tego wskaźnika ma Litwa (2,50), przed Włochami

WYKRES 38. Indeks Siły Reguł Fiskalnych (FRSI)

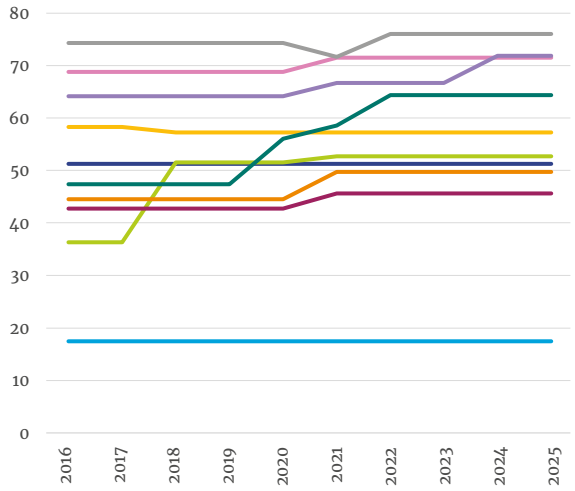


Źródło: Fiscal governance database, ECFIN EC

(2,08) i Rumunią (2,02). Najniższe wartości występują na Węgrzech (0,61) i w Czechach (0,93). Polska z wynikiem 1,29 zajmuje 7. miejsce wśród dziesięciu krajów, wyprzedzając Finlandię, Czechy i Węgry. W porównaniu z 2023 r., gdy wskaźnik wynosił 1,05, nastąpiła poprawa. Nie zmienia to jednak faktu, że Polska pozostaje w dolnej części zestawienia.

Indeks SIFI mierzy zakres zadań niezależnych instytucji fiskalnych. Uwzględnia monitorowanie przestrzegania reguł fiskalnych, prognozowanie makroekonomiczne i budżetowe, ocenę kosztów polityki publicznej, analizę stabilności finansów publicznych, promowanie przejrzystości oraz formułowanie zaleceń dotyczących

WYKRES 39. Indeks Zakresu Niezależnych Instytucji Fiskalnych (SIFI)



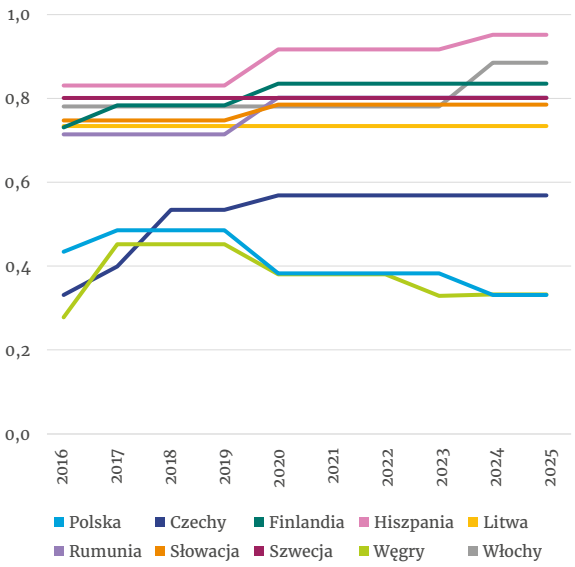
Źródło: Fiscal governance database, ECFIN EC

polityki fiskalnej. Wskaźnik przyjmuje wartości od 0 do 100. Wyższa wartość oznacza szerszy zakres zadań objętych pomiarem; nie powinna być jednak interpretowana jako pełna ocena skuteczności, niezależności czy jakości pracy danej instytucji.

Polska uzyskuje w wykorzystanych danych 17,5 pkt, zdecydowanie najmniej w badanej grupie. Wynik ten opisuje wcześniejszy układ instytucjonalny, w którym część funkcji uwzględnianych w indeksie wykonywała NIK. Najwyższe wartości osiągają Włochy (75,95 pkt), Rumunia (71,79 pkt) i Hiszpania (71,43 pkt). Rozpoczęcie działalności Rady Fiskalnej w Polsce w 2026 r. jest zmianą wykraczającą poza okres objęty prezentowaną oceną. Jej odzwierciedlenie w kolejnych odczytach indeksu będzie zależało od zakresu zadań uwzględnionego w bazie KE. Samo utworzenie instytucji nie przesądza jeszcze o skuteczności niezależnego nadzoru fiskalnego.

Trzeci wskaźnik instytucjonalny dotyczy jakości średniookresowych ram budżetowych. Ocenia on między innymi zakres wieloletnich celów

WYKRES 40. Indeks jakości średniookresowych ram budżetowych (MTBFI)



Źródło: Fiscal governance database, ECFIN EC

i limitów, ich powiązanie z budżetami rocznymi, udział parlamentu i niezależnych instytucji fiskalnych oraz szczegółowość planowania. Wiarygodne planowanie wieloletnie powinno umożliwiać ocenę przyszłych kosztów podejmowanych decyzji oraz ujawniać zagrożenia, które nie są widoczne w perspektywie jednego roku.

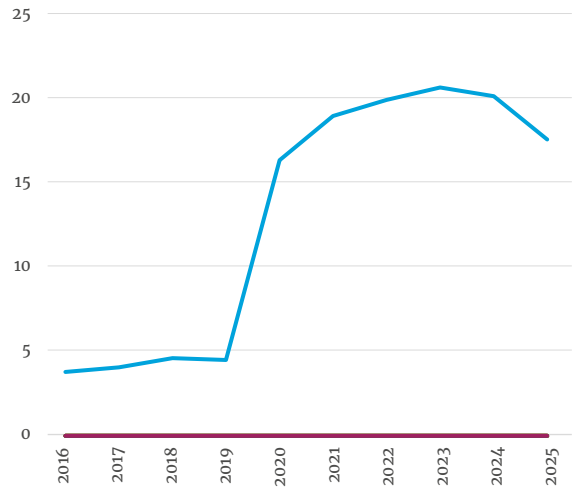
W tym zakresie Polska, razem z Węgrami, uzyskuje najniższy wynik w badanej grupie, równy

0,33 w skali od 0 do 1. Dla Polski oznacza to spadek w porównaniu z 0,38 w 2023 r. Najwyższe wartości osiągają Hiszpania (0,95), Włochy (0,88) i Finlandia (0,83). Słaby wynik Polski wskazuje na niską jakość ram planowania wieloletniego w świetle przyjętych kryteriów. Nie oznacza to dosłownego braku dokumentów wieloletnich, lecz ich niewystarczającą rolę w procesie budżetowym.

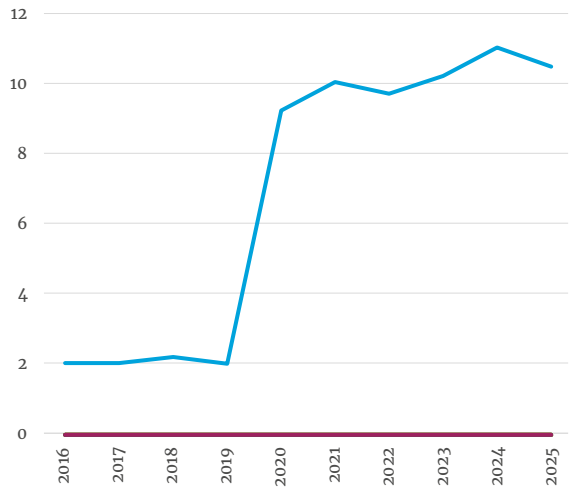
Po utworzeniu Rady Fiskalnej, przy istniejących numerycznych regułach fiskalnych, szczególnie słabym elementem polskich ram fiskalnych pozostaje skuteczne planowanie średniookresowe. Reguły nadal wymagają udoskonalenia w opisanych wyżej obszarach, jednak brak dostatecznie silnego powiązania rocznych budżetów z wiążącą perspektywą wieloletnią stanowi istotną lukę w całym systemie. Na słabość średniookresowych ram budżetowych zwróciła również uwagę polska Rada Fiskalna w stanowisku z czerwca 2026 r. Znaczenie tego problemu podkreślono już w motywie 20. dyrektywy Rady 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Wskazano w nim, że „perspektywa jednoroczna stanowi zatem słabą podstawę prowadzenia rozsądnej polityki budżetowej". Większość decyzji fiskalnych wywołuje bowiem skutki wykraczające poza roczny cykl budżetowy, dlatego przygotowanie budżetu rocznego powinno opierać się na wieloletnim planowaniu wynikającym ze średniookresowych ram budżetowych. W polskich warunkach oznacza to potrzebę nadania planowaniu wieloletniemu rzeczywistej roli w wyznaczaniu limitów, ocenie kosztów nowych zobowiązań i korygowaniu polityki fiskalnej, zanim narastające zagrożenia znajdą odzwierciedlenie w kolejnym budżecie.

Drugą część oceny stanowią mierniki przejrzystości i jedności zarządzania finansami publicznymi. Nawiązują one do zasad powszechności, jedności, jawności, przejrzystości oraz rzetelności budżetu. Z perspektywy wiarygodności ważne jest bowiem nie tylko publikowanie danych, lecz także możliwość ustalenia, ile państwo rzeczywiście wydaje, jakie zobowiązania zaciąga oraz kto odpowiada za podejmowane decyzje. Udostępnienie planów poszczególnych funduszy zwiększa jawność, ale samo w sobie nie zapewnia spójnego obrazu finansów

WYKRES 41. Dług podmiotów wydatkujących poza ustawą budżetową (proc. łącznego długu wg ESA)



WYKRES 42. Dług podmiotów wydatkujących poza ustawą budżetową (proc. PKB)





Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów i GUS

publicznych ani jednolitej kontroli nad całością gospodarki finansowej państwa.

W Polsce szczególne znaczenie ma rozproszenie finansowania zadań publicznych między budżetem państwa a funduszami i podmiotami działającymi poza jego podstawowym zakresem, w tym mechanizmami finansowania związanymi z BGK i PFR. Utrudnia to ocenę całkowitych kosztów polityki publicznej na podstawie samej ustawy budżetowej. Przyjęte mierniki pozwalają uchwycić część tego problemu, choć nie stanowią pełnej oceny jakości kontroli parlamentarnej, rzetelności sprawozdawczości ani sposobu przyznawania środków publicznych.

Jednym z zastosowanych mierników jest różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych – według definicji unijnej – a państwowym długiem publicznym według definicji krajowej. W polskich warunkach obrazuje ona przede wszystkim skalę zobowiązań podmiotów uwzględnianych w statystyce unijnej, lecz pozostających poza krajową definicją długu. Jest wskaźnikiem pośrednim, ponieważ różnice między obiema kategoriami obejmują również elementy metodologiczne. Nie należy zatem utożsamiać całej różnicy z dokładną kwotą długu pozbawionego jakiejkolwiek kontroli parlamentarnej.

W 2025 r. różnica ta wyniosła w Polsce 10,48 proc. PKB wobec 11,02 proc. PKB w 2024 r. Jej udział w długu, według definicji unijnej, zmniejszył się z 20,09 proc. do 17,56 proc. Oznacza to poprawę obu przyjętych relacji, choć skala rozbieżności pozostaje bardzo duża. Spadek wskaźników względnych nie przesądza przy tym o zmniejszeniu nominalnej wartości zobowiązań. W wykorzystanym zestawieniu pozostałym krajom przypisano zerowe wartości tego miernika, ponieważ na podstawie przeglądu literatury i sprawozdań budżetowych nie zidentyfikowano w nich stosowania odrębnej krajowej definicji długu, która wyłączałaby zobowiązania podmiotów zaliczanych do sektora według definicji unijnej w sposób analogiczny do rozwiązania przyjętego w Polsce.

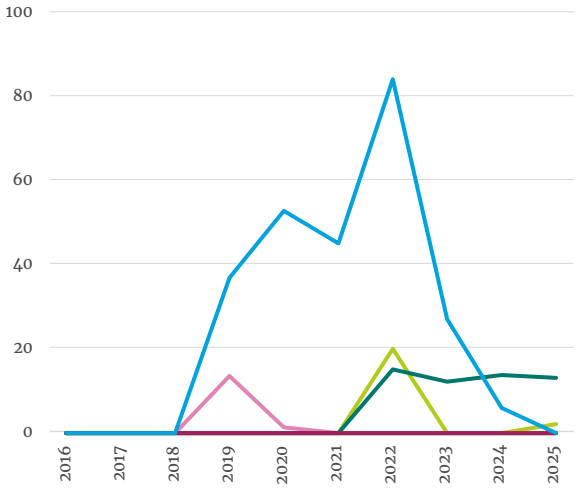
Jako uzupełnienie pomiaru skali stosowania operacji finansowych nieujętych w ustawie budżetowej wykorzystano jeden z elementów różnicy między wynikiem budżetu państwa według metodologii krajowej a wynikiem sektora centralnego według metodologii UE (ESA). Co istotne, ten miernik jest liczony dla wszystkich państw UE i w tym zakresie możemy dokonywać pewnych porównań z innymi krajami. Jako indykator zastosowano tutaj wynik generowany przez podmioty pozabudżetowe nieujęte w krajowym procesie budżetowym[7]. Informacje te są publikowane w tzw. notyfikacjach fiskalnych. Ten miernik obejmuje np. przedsiębiorstwa publiczne, które zostały zaliczone do sektora finansów publicznych (np. niekiedy są to koleje i telewizja publiczna), ale obejmuje też takie wehikuły finansowe, jak quasi-fundusze przy BGK.

W 2025 r. podmioty te wykazały w Polsce nadwyżkę równą 0,30 proc. PKB wobec deficytu w wysokości 0,40 proc. PKB w 2024 r. W 2025 r. deficyt tej grupy podmiotów występował w Finlandii (0,50 proc. PKB) i na Węgrzech (0,10 proc. PKB). W pozostałych analizowanych krajach wykazano wynik zrównoważony lub nadwyżkę. Poprawa wyniku Polski wymaga jednak wyjaśnienia.

W 2025 r. z budżetu państwa sfinansowano ponad 56 mld zł spłat zobowiązań związanych z wcześniejszymi deficytami funduszy obsługiwanych przez BGK oraz PFR. Była to jednorazowa operacja porządkująca zobowiązania z przeszłości i przenosząca ciężar ich spłaty na budżet państwa. Działanie to należy ocenić pozytywnie z perspektywy jedności zarządzania finansami publicznymi i odpowiedzialności budżetu za wcześniej zaciągnięte zobowiązania. Z tego względu jego wpływ pozostawiono

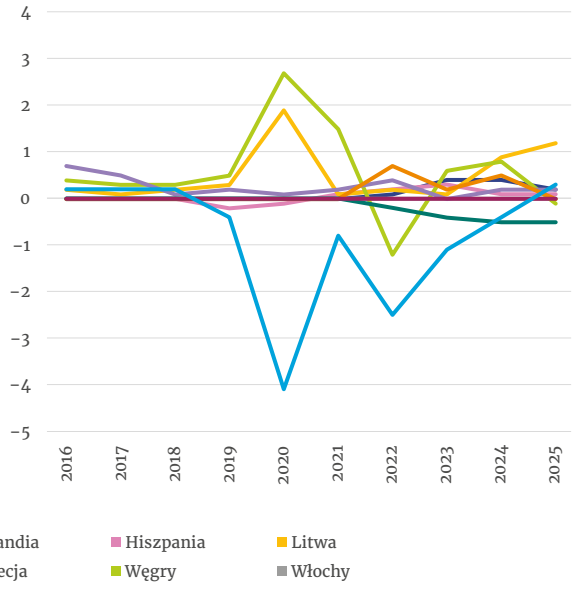
7 Notyfikacja fiskalna EDP: netlending (+)/net borrowing (–) of other bodies of the subsector included in the working balance – B9__OB jako procent deficytu podsektora centralnego i jako proc. PKB.

WYKRES 43. Deficyt poza budżetem państwa (proc. pełnego deficytu)



Źródło: Eurostat, tylko przypadki, kiedy generowany jest deficyt, w pozostałych sytuacjach wartość zero

WYKRES 44. Deficyt poza budżetem państwa (proc. PKB)



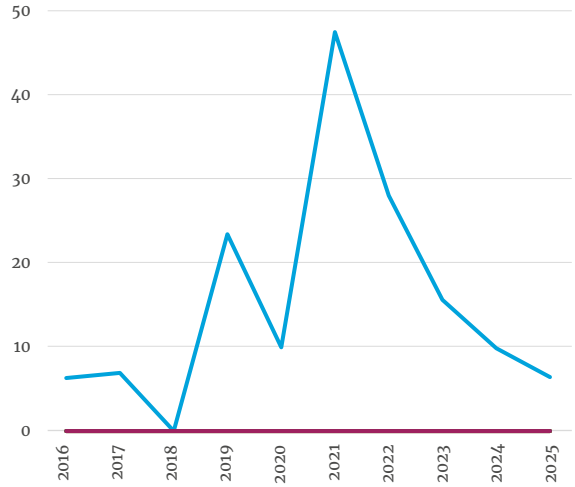
Źródło: Eurostat

w miernikach wykorzystanych do obliczenia indeksu. Operacja ta nie świadczy jednak o trwałym zrównoważeniu działalności podmiotów pozabudżetowych. Z ekonomicznego punktu widzenia dotyczyła finansowania zobowiązań powstałych w przeszłości, dlatego jej wpływ należy oddzielić od oceny bieżącego wyniku. Po analitycznym wyłączeniu tej operacji podmioty te wykazałyby w 2025 r. deficyt w wysokości około 1,14 proc. PKB, odpowiadający 15,88 proc. deficytu podsektora centralnego. Pomimo spłaty części dawnych zobowiązań poza budżetem państwa powstawał zatem nowy deficyt przekraczający 1 proc. PKB. Wartości po wyłączeniu operacji służą wyjaśnieniu charakteru poprawy i nie zastępują danych uwzględnionych w podstawowym obliczeniu indeksu.

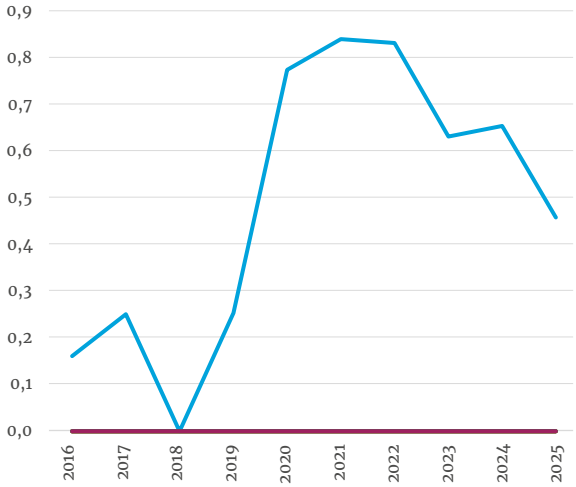
Pozytywna ocena uporządkowania części zobowiązań z przeszłości nie oznacza więc usunięcia źródła problemu. Dodatkowo zapowiedź Ministerstwa Finansów, że budżet państwa nie będzie kontynuował spłat zadłużenia funduszy obsługiwanych przez BGK, osłabia perspektywę trwałej poprawy. Rezygnację z kontynuowania tego kierunku należy ocenić negatywnie z punktu widzenia przywracania jedności zarządzania finansami publicznymi. Jednorazowe przejęcie ciężaru spłaty dawnych zobowiązań powinno być początkiem systemowego uporządkowania finansowania pozabudżetowego, któremu towarzyszy ograniczenie powstawania nowych zobowiązań poza podstawowym procesem budżetowym.

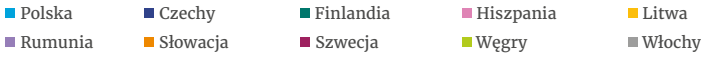
Ostatnia grupa mierników dotyczy przekazywania obligacji skarbowych zamiast dotacji. Mechanizm ten pozwala finansować zadania publiczne bez wykazania odpowiadającego im wydatku w kasowym wyniku budżetu państwa, mimo powstawania zobowiązań Skarbu Państwa. Utrudnia to odczytanie skali finansowania zadań publicznych na podstawie samego deficytu budżetowego. W 2025 r. skala tych operacji w Polsce zmniejszyła się do 0,46 proc. PKB wobec 0,65 proc. PKB w 2024 r. W relacji do deficytu podsektora centralnego był to spadek z 9,84 proc. do 6,39 proc. Ograniczenie stosowania tego mechanizmu poprawia ocenę Polski, jednak jego kontynuacja oznacza

WYKRES 45. Obligacje rozdawane zamiast dotacji (proc. deficytu)



WYKRES 46. Obligacje rozdawane zamiast dotacji (proc. PKB)



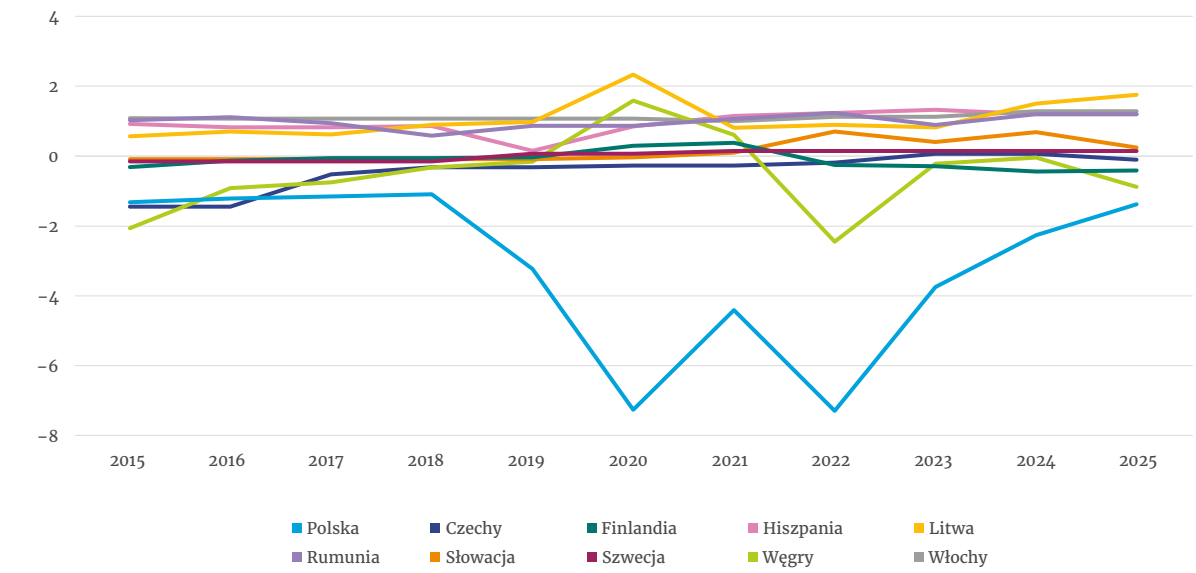


Źródło: opracowanie własne na podstawie MF, NIK

utrzymywanie praktyki osłabiającej przejrzystość budżetu. W przyjętym zestawieniu dla pozostałych dziewięciu krajów wartości tych wskaźników wynoszą zero.

Mierniki dotyczące różnicy między unijną a krajową kategorią długu oraz przekazywania obligacji skarbowych zamiast dotacji odzwierciedlają praktyki zidentyfikowane w Polsce. Przeprowadzony przegląd literatury i dokumentów budżetowych nie wykazał występowania analogicznych rozwiązań w pozostałych analizowanych krajach, dlatego przypisano im zerowe wartości tych wskaźników. Ustalenie to odzwierciedla obecny stan rozpoznania i będzie podlegało dalszej weryfikacji w ramach prac badawczych nad porównywalnością międzynarodową mierników. Cztery wskaźniki odnoszące się do tych dwóch zjawisk mają łącznie wagę 16,7 proc. w wymiarze 3. Uzupełniają obraz słabości polskich finansów publicznych, jednak nie przesądzają o miejscu Polski w zestawieniu. Analiza wrażliwości dla 2025 r. wykazała, że po ich wyłączeniu i proporcjonalnym przeskalowaniu wag pozostałych wskaźników Polska nadal zajmuje ostatnie miejsce w badanej grupie dziesięciu państw.

WYKRES 47. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi (wskaźnik znormalizowany)



Źródło: opracowanie własne

TABELA 18. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze Jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi (wskaźnik znormalizowany)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-1,34	-1,23	-1,17	-1,11	-3,24	-7,25	-4,41	-7,28	-3,76	-2,28	-1,39
Czechy	-1,43	-1,43	-0,53	-0,33	-0,33	-0,29	-0,29	-0,20	0,05	0,05	-0,12
Finlandia	-0,30	-0,13	-0,06	-0,06	-0,04	0,28	0,36	-0,25	-0,28	-0,43	-0,40
Hiszpania	0,91	0,83	0,83	0,86	0,17	0,85	1,14	1,23	1,31	1,19	1,19
Litwa	0,58	0,71	0,63	0,90	0,98	2,32	0,82	0,90	0,83	1,50	1,75
Rumunia	1,02	1,10	0,93	0,60	0,87	0,87	1,05	1,22	0,89	1,18	1,18
Słowacja	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,07	-0,03	0,10	0,69	0,40	0,66	0,25
Szwecja	-0,14	-0,14	-0,14	-0,14	0,06	0,06	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Węgry	-2,05	-0,92	-0,75	-0,33	-0,16	1,57	0,60	-2,44	-0,22	-0,05	-0,88
Włochy	1,09	1,08	1,08	1,08	1,08	1,08	1,02	1,12	1,12	1,27	1,27

Źródło: opracowanie własne

Łącznie w wymiarze jakość ram fiskalnych, jawność, przejrzystość i jedność zarządzania finansami publicznymi najwyższą ocenę w 2025 r. uzyskuje Litwa (1,75), przed Włochami (1,27), Hiszpanią (1,19) i Rumunią (1,18). Kolejne miejsca zajmują Słowacja (0,25), Szwecja (0,13), Czechy (−0,12), Finlandia (−0,40) i Węgry (−0,88). Polska pozostaje na ostatnim, 10. miejscu z wynikiem −1,39, mimo poprawy o 0,89 względem 2024 r., kiedy ocena wynosiła −2,28.

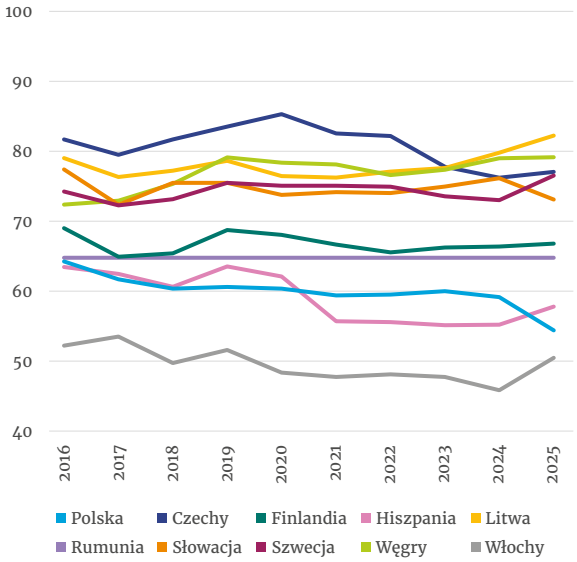
Wymiar 4. Pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego

Wiarygodność finansów publicznych w dużej mierze zależy od jakości systemu podatkowego. Złożone i nieprzejrzyste regulacje, częste zmiany prawa oraz wysokie koszty wypełniania obowiązków podatkowych osłabiają zaufanie podatników do państwa. Utrudniają planowanie działalności gospodarczej, zwiększają ryzyko błędów w rozliczeniach i mogą sprzyjać unikaniu opodatkowania. W rezultacie ograniczają zdolność państwa do trwałego i efektywnego finansowania usług publicznych.

Z punktu widzenia podatników istotna jest zarówno wysokość obciążeń, jak i stabilność oraz przewidywalność zasad opodatkowania, określane jako pewność podatkowa (*tax certainty*). Częste i nieprzewidywalne zmiany przepisów, niewystarczające *vacatio legis*, ograniczone konsultacje społeczne oraz niejednolita praktyka interpretacyjna utrudniają ocenę przyszłych zobowiązań. Przejrzystość regulacji i przewidywalność ich stosowania są zatem ważnymi elementami wiarygodności państwa wobec obywateli i przedsiębiorców.

Do oceny tego wymiaru wykorzystano dwa międzynarodowe indeksy. Pierwszym jest International Tax Competitiveness Index (ITCI), opracowywany przez Tax Foundation (2024). Ocenia on konkurencyjność i neutralność systemów podatkowych w pięciu obszarach: podatki dochodowe od osób prawnych, podatki dochodowe od osób fizycznych, podatki konsumpcyjne, podatki majątkowe oraz międzynarodowe zasady opodatkowania. Uwzględnia m.in. stawki, konstrukcję podstaw opodatkowania i rozwiązania wpływające na decyzje gospodarcze. Wyższy wynik oznacza korzystniejszą ocenę, a kraj o najlepszym rezultacie otrzymuje 100 pkt. ITCI nie jest jednak bezpośrednią miarą stabilności prawa podatkowego.

WYKRES 48. Międzynarodowy Indeks Konkurencyjności Podatkowej

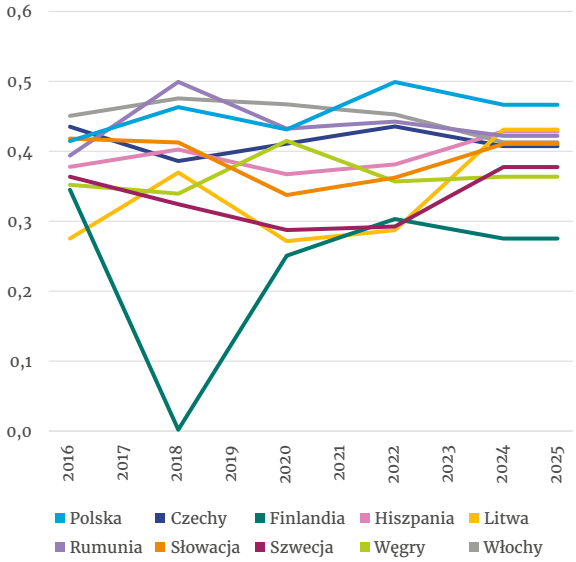


Źródło: opracowanie własne na podstawie Tax Foundation i Tax Complecity Index

W edycji ITCI 2025 Polska uzyskała 54,7 pkt i zajęła 35. miejsce wśród 38 sklasyfikowanych państw, o sześć pozycji niżej niż w porównywalnym zestawieniu za 2024 r. Hiszpania uzyskała 57,9 pkt i zajęła 34. miejsce, a Włochy – 50,3 pkt i 37. miejsce. Znacznie lepiej oceniono Litwę, która z wynikiem 81,8 pkt zajęła 5. miejsce, Węgry, które z wynikiem 78,7 pkt zajęły 9. miejsce, oraz Czechy, które z wynikiem 77,4 pkt zajęły 10. miejsce. Liderem rankingu pozostała Estonia. W badanej grupie dziesięciu krajów niżej oceniono jedynie Włochy. Porównania zmian w czasie oparto na zaktualizowanym szeregu danych, dlatego wartości historyczne mogą różnić się od tych podanych w poprzedniej edycji raportu.

Drugim miernikiem jest Tax Complexity Index (TCI), opracowany w ramach projektu badawczego zespołów Deborah Schanz z LMU w Monachium oraz Caren Sureth-Sloane z Uniwersytetu w Paderborn (Hoppe i in., 2023). Mierzy on złożoność systemu podatku dochodowego od osób prawnych z perspektywy przedsiębiorstw wielonarodowych. Obejmuje zarówno skomplikowanie przepisów i procedur, jak i złożoność otoczenia administracyjnego ich stosowania. Przyjmuje wartości od zera, oznaczającego brak

WYKRES 49. Indeks Złożoności Podatkowej



Źródło: opracowanie własne na podstawie Tax Foundation i Tax Complecity Index

złożoności, do jednego, oznaczającego bardzo wysoką złożoność. Zakres tego wskaźnika nie obejmuje zatem wszystkich podatków ani doświadczeń wszystkich grup podatników.

W najnowszej edycji wykorzystanej w obliczeniach, dotyczącej 2024 r., TCI dla Polski wyniósł 0,465. Był to najwyższy, a więc najmniej korzystny wynik wśród dziesięciu analizowanych krajów. Najniższą złożoność odnotowano w Finlandii, dla której wskaźnik wyniósł 0,273, a następnie na Węgrzech, gdzie osiągnął 0,363, oraz w Szwecji, gdzie wyniósł 0,375. W pozostałych krajach wartości mieściły się między 0,406 w Czechach a 0,429 na Litwie. Polska pozostawała więc krajem o wyraźnie wyższej złożoności opodatkowania przedsiębiorstw niż pozostałe państwa objęte porównaniem.

Na tle poprzedniej edycji badania, dotyczącej 2022 r., wynik Polski poprawił się z 0,497 do 0,465. Nie wystarczyło to jednak do opuszczenia ostatniego miejsca w analizowanej grupie. Szczególnie silne pogorszenie odnotowano natomiast na Litwie, gdzie TCI wzrósł z 0,287 do 0,429. W obliczeniach na 2025 r. dla wszystkich krajów utrzymano wartości TCI z 2024 r. Brak zmiany tego składnika nie oznacza zatem potwierdzonej stabilizacji złożoności podatków, lecz wynika z braku nowszej obserwacji w przyjętym zbiorze danych.

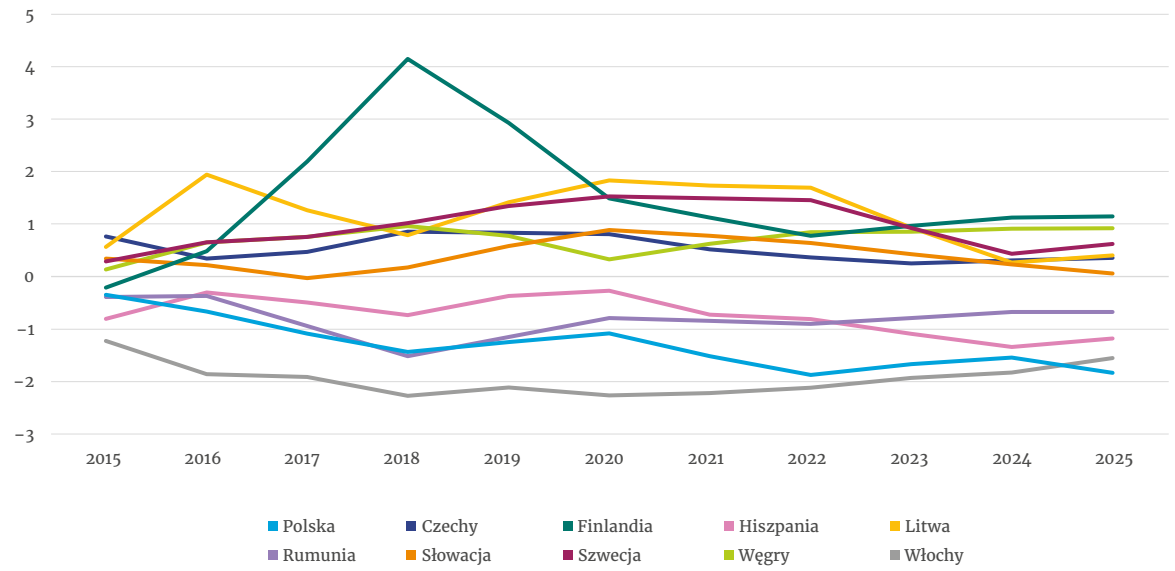
Pomiar pewności i nieskomplikowania systemów podatkowych pozostaje niepełny. ITCI i TCI opisują różne aspekty jakości opodatkowania, ale nie dostarczają pełnej oceny przewidywalności zmian prawa, jakości konsultacji ani jednolitości interpretacji. Po zakończeniu projektu Doing Business, którego częścią był obszar Paying Taxes, Bank Światowy uruchomił w 2024 r. badanie Business Ready (B-READY). Jego edycja z 2025 r. obejmuje już 101 gospodarek[8].

Próby mierzenia i ograniczania złożoności podatków podejmowano również na poziomie krajowym. W Wielkiej Brytanii Office of Tax Simplification opracowało metodykę indeksu złożoności podatkowej oraz rekomendacje dotyczące upraszczania systemu (Office of Tax Simplification, 2017). W Polsce w latach 2018–2019 Ministerstwo Finansów prowadziło projekt *Konstrukcja indeksu podatkowego wraz z procedurą jego aktualizacji,* który następnie zawieszono w 2019 r., zgodnie z informacją przywołaną w odpowiedzi na interpelację nr 37871 Sejmu IX kadencji.

Na podstawie obu indeksów obliczono syntetyczny wynik dla wymiaru pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego.

8 Nowe możliwości oceny systemów podatkowych dostarcza badanie Business Ready (B-READY) Banku Światowego. Jego moduł podatkowy pozwala porównywać jakość regulacji, usługi administracji podatkowej oraz praktyczną sprawność systemu, w tym czas potrzebny na wypełnianie obowiązków podatkowych i uzyskanie zwrotu VAT. Może więc uzupełnić dotychczasowe mierniki o ocenę rzeczywistych obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw. Edycja z 2025 r., będąca pierwszą obejmującą Polskę, dostarcza dane dla ośmiu spośród dziesięciu analizowanych państw, czyli Czech, Hiszpanii, Włoch, Węgier, Polski, Rumunii, Słowacji i Szwecji. Włączenie Finlandii i Litwy zaplanowano na 2026 r. Ze względu na początkowy etap rozwoju projektu, doskonalenie metodyki oraz niepełne pokrycie badanej grupy państw danymi nie uwzględniono ich jeszcze w obliczeniach indeksu. Przewidujemy wykorzystanie wybranych mierników B-READY w kolejnych edycjach po uzyskaniu odpowiedniego zakresu i porównywalności danych.

WYKRES 50. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego (wskaźnik znormalizowany)



Źródło: opracowanie własne

TABELA 19. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze pewność i nieskomplikowanie systemu podatkowego (wskaźnik znormalizowany)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,34	-0,66	-1,09	-1,44	-1,25	-1,08	-1,52	-1,88	-1,68	-1,55	-1,84
Czechy	0,77	0,34	0,47	0,87	0,84	0,82	0,52	0,36	0,24	0,30	0,35
Finlandia	-0,22	0,48	2,19	4,16	2,93	1,49	1,12	0,77	0,96	1,12	1,15
Hiszpania	-0,80	-0,29	-0,49	-0,73	-0,36	-0,26	-0,72	-0,81	-1,09	-1,35	-1,19
Litwa	0,56	1,95	1,27	0,79	1,42	1,84	1,74	1,70	0,93	0,26	0,40
Rumunia	-0,38	-0,36	-0,94	-1,53	-1,16	-0,79	-0,84	-0,90	-0,78	-0,67	-0,67
Słowacja	0,34	0,22	-0,04	0,17	0,59	0,90	0,79	0,64	0,43	0,23	0,05
Szwecja	0,28	0,65	0,76	1,02	1,35	1,54	1,50	1,47	0,93	0,43	0,62
Węgry	0,13	0,66	0,76	0,97	0,78	0,33	0,63	0,85	0,86	0,92	0,93
Włochy	-1,22	-1,86	-1,91	-2,28	-2,12	-2,27	-2,23	-2,12	-1,93	-1,83	-1,55

Źródło: opracowanie własne

W 2025 r. Polska uzyskała wynik −1,84 wobec −1,55 w 2024 r. i spadła z przedostatniego na ostatnie miejsce wśród dziesięciu analizowanych państw. Włochy poprawiły wynik z −1,83 do −1,55, wyprzedzając Polskę. Trzeci najsłabszy rezultat odnotowała Hiszpania, dla której indeks wyniósł −1,19. Najlepiej wypadła Finlandia z wynikiem 1,15, przed Węgrami z wynikiem 0,93 i Szwecją z wynikiem 0,62. Pogorszenie wyniku Polski w 2025 r. wynikało ze spadku ITCI przy utrzymaniu ostatniej dostępnej wartości TCI. Polska łączyła zatem niską ocenę konkurencyjności i neutralności systemu podatkowego z najwyższą w badanej grupie złożonością opodatkowania przedsiębiorstw. Pomimo poprawy TCI między obserwacjami za 2022 i 2024 r. system podatkowy pozostawał jednym ze słabych obszarów wiarygodności finansów publicznych Polski.

Wymiar 5. Decentralizacja i stabilność finansów samorządowych

W literaturze nie wypracowano dotąd jednoznacznego sposobu pomiaru decentralizacji (Dougherty i Phillips, 2019; Ebel i Yilmaz, 2002; Stegarescu, 2004). Wynika to ze znacznego zróżnicowania instytucjonalnego między państwami, które nie zawsze można ująć w sposób obiektywny i jednoznaczny, szczególnie przy wykorzystaniu danych zagregowanych do poziomu krajowego (Gianelle i in., 2026; Martinez-Vazquez, Lago-Peñas i Sacchi, 2014). Przykładem jest liczba szczebli samorządu oraz rola każdego z nich w systemie. Wśród państw objętych subindeksem są takie, w których model decentralizacji opiera się na gminach – Polska, Finlandia i Szwecja – oraz takie, gdzie dominującą rolę odgrywają regiony: Hiszpania i Włochy. Oznacza to, że porównując sektory samorządowe mierzone wydatkami lub dochodami całego sektora, zestawia się w istocie odmienne systemy. Z punktu widzenia finansów publicznych warto zauważyć, że trudności finansowe pojedynczego regionu mogą mieć konsekwencje nieporównywalnie poważniejsze niż trudności pojedynczej gminy. Rozróżnienie to jest przy tym niewidoczne w statystyce publicznej (w klasyfikacji ESA odrębny sektor władz regionalnych wyodrębnia się wyłącznie dla państw federalnych i quasi-federalnych, a spośród badanych krajów jedynie dla Hiszpanii).

Uwzględniając powyższe problemy, przyjęto dwa założenia konstrukcyjne przy budowie subindeksu w tym obszarze. Po pierwsze, subindeks służy ocenie wpływu sektora samorządowego na wiarygodność finansów publicznych ogółem; nie jest zatem indeksem decentralizacji, lecz indeksem jej oddziaływania na te finanse. Po drugie, liczbę wskaźników branych pod uwagę w subindeksie ograniczono do niezbędnego minimum, aby uniknąć efektu czarnej skrzynki. Wyniki pozwalają zatem uporządkować państwa i porównać je ze sobą, natomiast wyjaśnienie przyczyn konkretnej pozycji wymaga sięgnięcia po kontekst instytucjonalny. Założono przy tym, że przyjęty zestaw wskaźników oddaje zasadnicze tendencje i problemy, przez które sektor samorządowy może oddziaływać na wiarygodność finansów publicznych. Tam, gdzie to możliwe, wyniki opatrzono komentarzem uwzględniającym uwarunkowania poszczególnych państw.

Założenie kierunkowe przyjęte w konstrukcji subindeksu jest następujące: decentralizacja fiskalna nie stanowi bezwarunkowej stymulanty wiarygodności. Gdy jednostki samorządu terytorialnego (JST) są duże i znaczące, ich wyniki finansowe przenoszą się na sytuację całego sektora finansów publicznych – poprzez zobowiązania warunkowe, ryzyko konieczności udzielenia wsparcia (*bailout*) oraz efekty koordynacyjne (Kornai, Maskin i Roland, 2003). Ten sam czynnik – silny i autonomiczny sektor JST – podnosi wiarygodność państwa, jeżeli jest zdyscyplinowany, i obniża ją w razie braku dyscypliny.

W omawianym subindeksie uwzględniono trzy grupy i pięć wskaźników opisujących aktywność inwestycyjną, autonomię dochodową oraz dyscyplinę i stan samorządowych finansów, oceniane poprzez wskaźniki nadwyżki operacyjnej, obciążenia samorządowych budżetów odsetkami oraz przestrzegania reguł fiskalnych samorządów:

- aktywność inwestycyjna – nakłady brutto na środki trwałe samorządów w relacji do PKB, wyrażone jako średnia krocząca z trzech lat,
- autonomia dochodowa – udział podatków, na kształtowanie których mają wpływ samorządy, w ich dochodach ogółem,
- dyscyplina i stan finansów samorządów:
  - nadwyżka operacyjna – relacja oszczędności brutto do dochodów samorządów, obrazująca zdolność do generowania środków na inwestycje i obsługę zadłużenia,

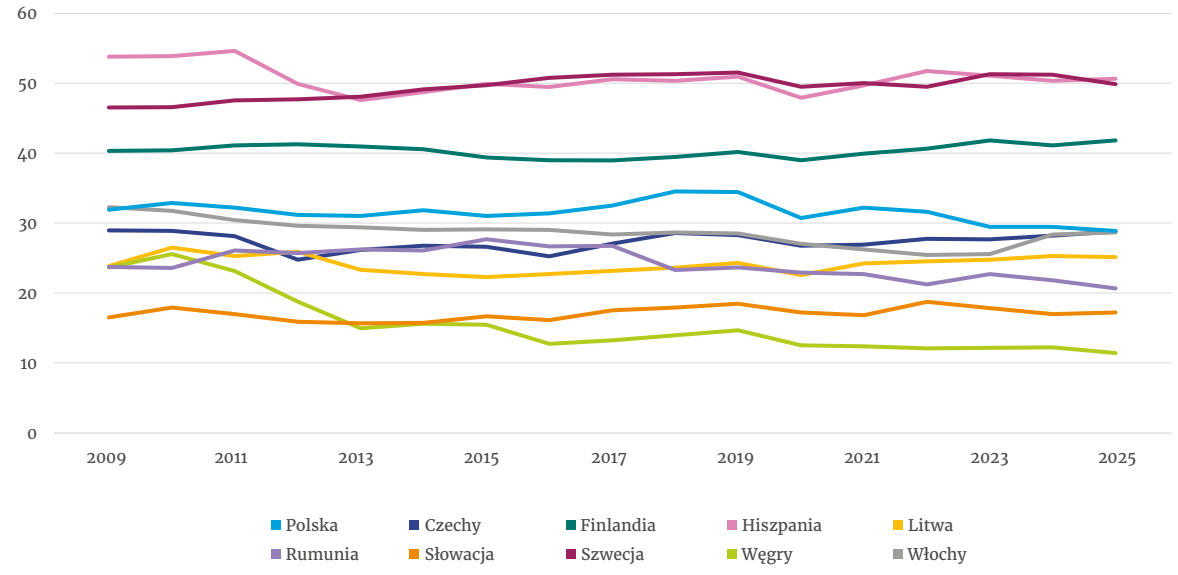
- obciążenie odsetkami – udział wydatków na odsetki od zadłużenia w wydatkach samorządów ogółem,
- reguły fiskalne dotyczące samorządów – wskaźnik odtworzony na podstawie bazy KE, uwzględniający siłę i zakres reguł odnoszących się do szczebla lokalnego i regionalnego.

Przyjęto równe wagi dla grup wskaźników, co jest rozwiązaniem spójnym z podejściem stosowanym w pozostałych obszarach Indeksu. Odmienność w stosunku do innych obszarów, w tym związanych z wiarygodnością finansów publicznych, polega na ważeniu wymiarów dyscypliny finansowej. Jak powiedziano, odzwierciedla to fakt, że kondycja finansowa samorządów wpływa na wiarygodność finansów publicznych ogółem, zgodnie z rolą tych samorządów w gospodarce.

Znaczenie samorządów w gospodarce i sektorze publicznym obrazuje relacja wydatków samorządowych do ogółu wydatków publicznych. Wartość ta pokazuje, jaka część środków publicznych przepływa przez budżety samorządów, a nie jaka ich część pozostaje rzeczywiście w gestii samorządów, czyli jest zdecentralizowana. Nie ujmuje tego, czy i jaką autonomią wobec decyzji wydatkowych dysponują jednostki samorządu.

Problem ten dobrze ilustruje przykład Polski. Jak pokazuje poniższy wykres, przez budżety samorządów przechodzi około 30 proc. wydatków publicznych, co na tle analizowanej grupy plasuje Polskę wśród krajów o przeciętnym stopniu decentralizacji; po spadku w latach 2020–2023 wskaźnik zaczął ponownie rosnąć. Stabilność tej relacji nie oznacza jednak stabilności faktycznej samodzielności. Jak pokazują raporty Fundacji Batorego, od 2014 r. samorządy są systematycznie obciążane nowymi, coraz bardziej złożonymi zadaniami, bez równoczesnego przekazywania im swobody decyzyjnej i przy finansowaniu o charakterze głównie celowym, kontrolowanym przez szczebel

WYKRES 51. Rola samorządów w sektorze publicznym (wydatki samorządów jako proc. wydatków publicznych)



Źródło: opracowanie własne

centralny (Fundacja Batorego, 2025; Kopańska i in., 2025; Kopańska i in., 2026). W efekcie rośnie zakres zadań wykonywanych przez samorządy przy malejącym zakresie zadań, o których samorządy realnie decydują. Jednostki samorządu stają się w coraz większym stopniu wykonawcami polityk projektowanych centralnie, a nie twórcami polityk lokalnych. Dlatego też ten wskaźnik jest uwzględniany w subindeksie decentralizacji tylko pośrednio – pełni on funkcję wagi w ocenie kondycji finansów samorządowych, czyli wskaźników nadwyżki operacyjnej oraz obciążenia wydatków samorządowych odsetkami. Skala sektora samorządowego nie jest sama w sobie czynnikiem sprzyjającym ani niesprzyjającym wiarygodności finansów publicznych – jest natomiast miarą tego, jak silnie kondycja sektora samorządowego przenosi się na finanse publiczne ogółem, i w tej roli została w subindeksie wykorzystana.

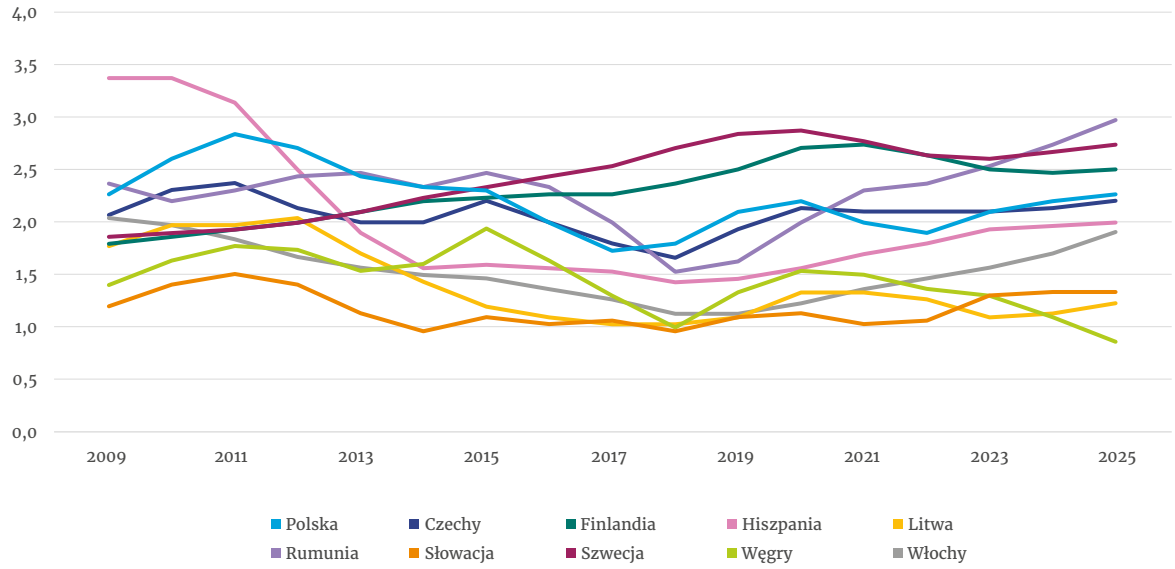
Pierwszy wskaźnik – aktywność inwestycyjną JST – mierzymy jako relację nakładów brutto na środki trwałe jednostek samorządu terytorialnego do PKB. Zgodnie z zasadą subsydiarności samorządy odpowiadają za zadania silnie związane z infrastrukturą: drogi, budynki użyteczności publicznej, sieci i urządzenia gospodarki komunalnej – wobec czego ich nakłady inwestycyjne pełnią dwie funkcje: budują i utrzymują jakość usług istotnych dla mieszkańców oraz, wobec skali samorządu jako inwestora w gospodarce lokalnej, współtworzą warunki działania sektora prywatnego i budują aktualną oraz przyszłą bazę podatkową (EIB, 2024; Perez-Montiel i Manera, 2022). Jest to zatem wydatek produktywny, a nie konsumpcyjny. Z perspektywy wiarygodności finansowej wskaźnik pełni funkcję szerszą niż miara aktywności rozwojowej. Wydatek majątkowy jest w praktyce pierwszą pozycją ograniczaną w warunkach napięć budżetowych; załamanie aktywności inwestycyjnej jest więc wczesnym objawem wyczerpywania się przestrzeni fiskalnej JST. Jednocześnie zaniechanie inwestycji tworzy ukryte przyszłe zobowiązanie, ponieważ oznacza konieczność poniesienia większych nakładów odtworzeniowych w kolejnych latach.

Zróżnicowanie i zmienność wskaźnika przedstawia wykres 52. Wobec silnej zmienności rocznej ten szereg przedstawiono jako średnią kroczącą z trzech lat; rozwiązanie to odpowiada charakterowi samego zjawiska, ponieważ gospodarczy efekt inwestycji infrastrukturalnej ujawnia się w pełni dopiero po kilku latach. W 2025 r. najwyższą aktywność inwestycyjną odnotowano w Rumunii (3,0 proc. PKB), najniższą na Węgrzech (0,9 proc. PKB). Pomimo wygładzenia na wykresie widać zmienność cyklu inwestycji w Europie Środkowej. Wynika ona z cyklu programowania funduszy unijnych (EIB, 2024). Poziom aktywności zależy jednak nie tylko od środków unijnych, lecz także od krajowych programów inwestycyjnych, co jest widoczne w utrzymującej się wysokiej pozycji Rumunii w ostatnich latach.

Polska plasuje się w górnej części stawki (2,3 proc. PKB w 2025 r.), a jej szereg zachowuje wyraźny kształt cykliczny: maksimum przypada na 2011 r. (2,8 proc. PKB), a minimum na 2017 r. (1,7 proc. PKB). Poziom w drugiej połowie okresu pozostaje trwale niższy niż w pierwszej; średnia z lat 2016–2025 wynosi 2,0 proc. PKB wobec 2,5 proc. w latach 2008–2015.

W Hiszpanii po 2010 r. nastąpiło wyraźne przesunięcie poziomu inwestycji. Jest to związane z trwałym załamaniem dochodów wspólnot autonomicznych. Dostosowanie przeprowadzono przede wszystkim po stronie wydatków majątkowych, stąd widoczny spadek. Bezpośrednią przyczyną było narastanie kosztów obsługi zadłużenia (co wyraźnie widać w nadwyżce operacyjnej i obciążeniu odsetkami), które zaczęły ustępować dopiero po utworzeniu w 2014 r. Funduszu Finansowania Wspólnot Autonomicznych (Pizzinelli, 2026). Na Węgrzech spadek ma charakter strukturalny i przyspiesza po 2023 r., przebiegając równolegle do trwałego zmniejszania się roli samorządów w wydatkach

WYKRES 52. Aktywność inwestycyjna samorządów – średnia z trzech lat (inwestycje jako proc. PKB)



Źródło: opracowanie własne

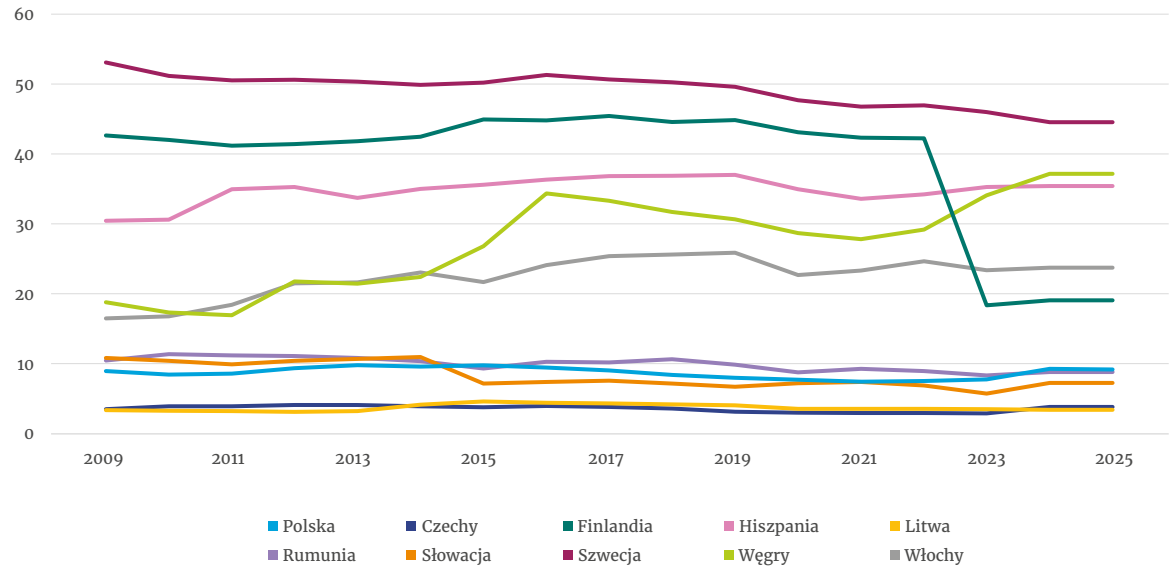
publicznych. Odwrotny wzorzec reprezentują Szwecja i Finlandia, w których aktywność inwestycyjna rosła nieprzerwanie do końca ubiegłej dekady i utrzymywała się na podwyższonym poziomie także w latach 2009–2013, gdy w Hiszpanii obniżyła się o 44 proc. Warto też odnotować, że pandemia nie powtórzyła wzorca konsolidacji z lat 2010–2013: inwestycje samorządowe w Europie Południowej w tym okresie wzrosły.

Poziom wskaźnika nie porządkuje państw według stażu członkowskiego w UE ani według poziomu rozwoju: najwyższe wartości notują Szwecja i Rumunia, najniższe – Węgry, Słowacja i Litwa. O skali inwestycji przesądzają zatem zdolność finansowa i polityka inwestycyjna, a nie faza rozwoju gospodarczego ani napływ środków z UE. Interpretacja danej wartości zależy jednak od zgromadzonego majątku, którego wskaźnik nie mierzy – ujmuje on przepływ, a nie zasób. Te same 2 proc. PKB oznaczają co innego w państwie, które domknęło lukę infrastrukturalną i utrzymuje istniejący majątek, oraz w państwie, w którym luka pozostaje otwarta; w tym drugim przypadku niski poziom nakładów szybciej powiększa ukryte zobowiązanie odtworzeniowe, o którym mowa powyżej.

Wskaźnik obrazuje zmieniającą się rolę samorządów jako podmiotu w gospodarce – stąd widoczne fluktuacje. Odzwierciedlają one rzeczywistą zmianę skali aktywności inwestycyjnej, nie zaś zmianę kondycji finansowej samorządów, którą ujmują wskaźniki nadwyżki operacyjnej i obciążenia odsetkami. Dla oceny wpływu inwestycji na przyszłą wiarygodność finansów publicznych istotne jest bowiem to, czy i w jakim stopniu obciążają one budżety samorządowe.

Drugi ze wskaźników dotyczy autonomii dochodowej samorządów. Jak wskazuje literatura, decentralizacja dochodowa, rozumiana jako możliwość kształtowania przez samorządy własnych dochodów, jest wymiarem autonomii, który w największym stopniu realizuje zalety decentralizacji (Asatryan, Feld i Geys, 2015). Mylące jest przy tym proste założenie, że dochodami autonomicznymi są wszystkie dochody poza transferami, a więc dochody własne, choć tak właśnie autonomia dochodowa bywa mierzona w literaturze. Wśród dochodów

WYKRES 53. Autonomia dochodowa (proc. dochodów JST)



Źródło: opracowanie własne

określanych jako własne znajdują się bowiem także takie, wobec których samorządy nie mogą podejmować żadnych decyzji dochodowych. Przykładem są polskie udziały samorządów w podatkach PIT i CIT. W krajowych regulacjach są one zaliczane do dochodów własnych, jednak w praktyce pozostają całkowicie poza wpływem samorządów: wszystkie elementy konstrukcyjne, w tym baza i stawki, a także sposób podziału środków między jednostki, są określane centralnie (Kopańska, 2025). Dlatego w niniejszej analizie za dochody autonomiczne uznano wyłącznie podatki, wobec których samorządy mogą, choćby w ograniczonym zakresie, podejmować własne decyzje. Do ich wyliczenia wykorzystano opracowanie OECD wskazujące takie lokalne podatki.[9]

Wymiar i zmiany autonomii dochodowej w analizowanej grupie krajów przedstawia wykres 53. Jak widać, zróżnicowanie autonomii dochodowej w badanej grupie jest duże i trwałe, a kolejność krajów pozostaje niemal niezmienna przez cały okres. Najwyższe wartości utrzymują kraje nordyckie – Szwecja (ok. 45–54 proc.) i, do 2022 r., Finlandia – oraz Hiszpania i Włochy; wyraźnie najniższe – kraje Europy Środkowej: Czechy i Litwa (3–4 proc.), Słowacja i Rumunia (6–11 proc.) oraz Polska (ok. 8–10 proc.). Niska pozycja Polski odzwierciedla opisany powyżej fakt, że dochody podatkowe polskich samorządów to w większości udziały w PIT i CIT, pozbawione jakiegokolwiek władztwa, a podatki z realnym władztwem stawkowym (przede wszystkim od nieruchomości) stanowią niewielką część budżetów.

Załamanie linii Finlandii w 2023 r. to nie utrata autonomii, lecz skutek reformy: ochrona zdrowia i opieka społeczna przeszły do nowych powiatów, finansowanych dotacją państwową i pozbawionych władztwa podatkowego (CLRAE, 2024). Wartości od 2023 r. nie są więc porównywalne z wcześniejszymi. Z kolei relatywnie wysoki i rosnący wskaźnik Węgier to efekt malejącego mianownika: recentralizacja po 2011 r. radykalnie zmniejszyła dochody ogółem samorządów, co odzwierciedla

9 Rumunia, jako jedyna w próbie, nie jest objęta bazą OECD. Przyjęto, że całość jej dochodów podatkowych ma charakter autonomiczny – udziały w podatkach państwowych są w rumuńskiej statystyce księgowane jako transfery, a pozycje podatkowe obejmują niemal wyłącznie podatki lokalne, których stawki rady mogą zmieniać w granicach ustawowych. Jest to górna granica autonomii dochodowej.

najniższa w próbie waga strukturalna (OECD, 2022).

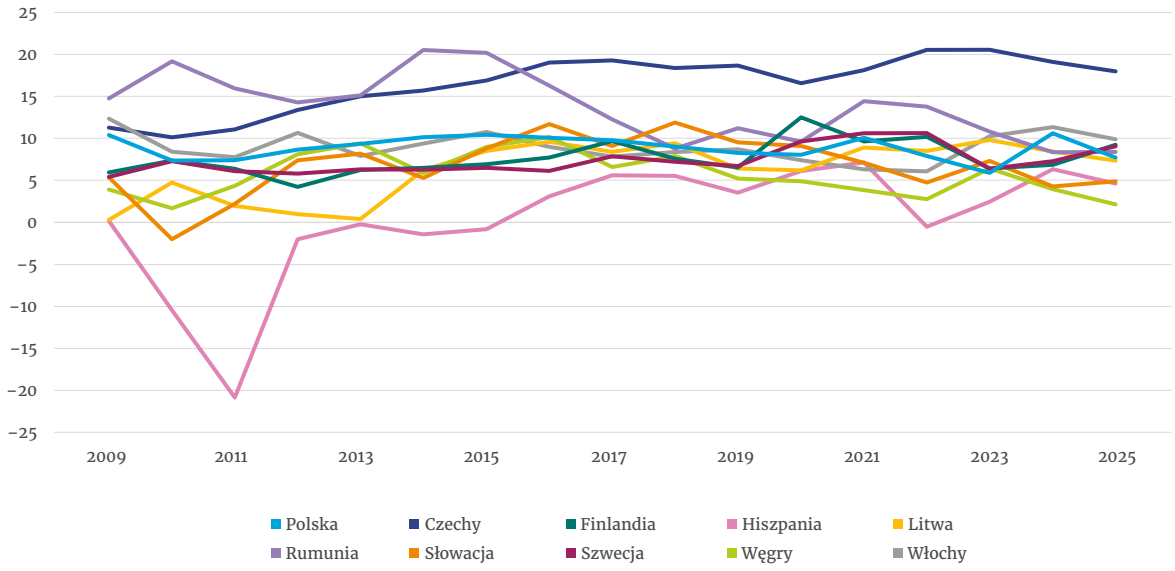
Poniższe wskaźniki dotyczą trzeciej grupy subindeksu decentralizacji – kondycji finansowej samorządów.

Pierwszy w tej grupie jest wskaźnik nadwyżki operacyjnej, który mierzy relację oszczędności brutto do dochodów samorządów. Wskaźnik odpowiada na pytanie, czy sektor pokrywa działalność bieżącą z dochodów bieżących, a jeśli tak, ile środków pozostaje mu na inwestycje i obsługę zadłużenia. Jest to stymulanta w naszej analizie. Ponieważ jednocześnie wskaźnik ma odzwierciedlać wpływ na wiarygodność finansów publicznych ogółem, po normalizacji jest przeliczany wagą – udziałem samorządów w wydatkach publicznych.

Wielkość i zmiany tego wskaźnika (przed ważeniem) na przestrzeni lat przedstawiono na wykresie 54. W 2025 r. najwyższą wartość odnotowały Czechy (18,0 proc. dochodów), a najniższą – Węgry (2,2 proc.). Wskaźnik może przy tym przyjmować wartości ujemne, co oznacza stan jakościowo odmienny od niskiej nadwyżki, tj. że wydatki bieżące przewyższają dochody bieżące. Hiszpania jest jedynym takim przypadkiem: w latach 2010–2011 nadwyżka spadła do -10,5 proc. i -20,9 proc. dochodów i pozostawała ujemna do 2015 r., a samorządy przez sześć lat finansowały konsumpcję bieżącą zadłużeniem.

Wyraźne są dwie przeciwstawne tendencje. Czechy poprawiały wynik przez cały okres – z 10,1 proc. w 2010 r. do ponad 20 proc. w latach 2022–2023. Rumunia przeszła drogę odwrotną – z 20,6 proc. w 2014 r. do 8,4 proc. w latach 2024–2025 – przy jednoczesnym wzroście inwestycji samorządowych z 2,3 proc. do 3,0 proc. PKB. Rosnąca aktywność inwestycyjna przy malejącej nadwyżce oznacza, że inwestycje nie są finansowane z bieżącej zdolności akumulacyjnej sektora; jest to sytuacja, do rozpoznania której oba wskaźniki muszą być odczytywane łącznie. Na Węgrzech spadek do 2,2 proc. przebiega równolegle do zmniejszania się aktywności inwestycyjnej i roli samorządów w wydatkach publicznych – trzy wskaźniki wskazują ten sam kierunek.

WYKRES 54. Nadwyżka operacyjna (proc. dochodów JST)



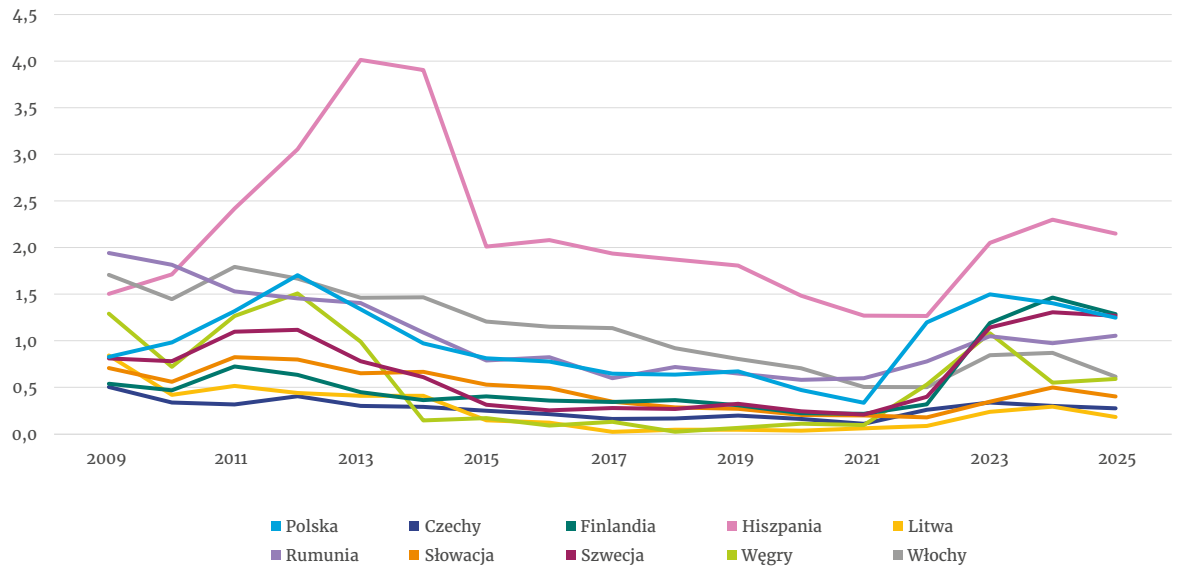
Źródło: opracowanie własne

Polska plasuje się blisko środka stawki (7,7 proc. w 2025 r. wobec średniej wynoszącej 9,1 proc.), wyróżniając się najniższą w próbie zmiennością, a wskaźnik utrzymuje się w przedziale od 5,9 proc. do 12,3 proc. Poziomy nie układają się przy tym według stażu członkowskiego w UE: wysokie wartości notują zarówno Czechy i Rumunia, jak i – choć na niższym poziomie – państwa nordyckie, podczas gdy Słowacja, Litwa i Węgry plasują się poniżej nich. Znaczenie danej wartości zależy natomiast od skali potrzeb inwestycyjnych, które ma współfinansować nadwyżka.

Wskaźnik dotyczący obciążenia odsetkami mierzy relację odsetek do wydatków ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik ujmuje koszt obsługi zadłużenia, a nie jego poziom – zgodnie z „zasadą złotej reguły" dług zaciągany na inwestycje jest uzasadniony, destymulantą jest natomiast jego koszt, ponieważ to on obciąża budżet bieżący. Odsetki są wydatkiem sztywnym, ponoszonym przed wydatkami na usługi i inwestycje, więc ich wzrost wypiera pozostałe wydatki i zawęża zarówno nadwyżkę operacyjną, jak i zdolność inwestycyjną; narastanie wskaźnika sygnalizuje ponadto ryzyko refinansowania. Warto jednak dodać, że poziom tego wskaźnika odzwierciedla nie tylko dyscyplinę, lecz również sposób instytucjonalnego zorganizowania finansowania dłużnego samorządów. Tam, gdzie samorządy pożyczają za pośrednictwem wspólnych instytucji kredytowych objętych zbiorowym mechanizmem gwarancyjnym (Finlandia, Szwecja), koszt długu odzwierciedla rating tych instytucji, zrównany z ratingiem państwa, a nie ocenę pojedynczego samorządu (Moody's, 2018). Ponieważ jednocześnie wskaźnik ma odzwierciedlać wpływ na wiarygodność finansów publicznych ogółem, po normalizacji jest przeliczany z zastosowaniem wagi odpowiadającej udziałowi samorządów w wydatkach publicznych.

Zmiany wartości wskaźnika odsetek przedstawia wykres 55. Obciążenie odsetkami spadało w całym okresie 2008–2021 we wszystkich badanych państwach, odzwierciedlając środowisko trwale niskich stóp procentowych – we Włoszech z 2,24 proc. do 0,52 proc. wydatków, w Szwecji z 1,42 proc. do 0,22 proc., a na

WYKRES 55. Obciążenia odsetkami (proc. wydatków JST)



Źródło: opracowanie własne

Węgrzech z 1,56 proc. do 0,11 proc. Hiszpania odstaje od tego obrazu: w 2013 r. odsetki pochłaniały tam 4,0 proc. wydatków samorządowych, czyli dwukrotnie więcej niż w jakimkolwiek innym państwie w próbie, i pozostają najwyższe do dziś (2,2 proc. w 2025 r.). Jest to bezpośrednia konsekwencja kryzysu i lat, w których hiszpańskie samorządy finansowały konsumpcję bieżącą zadłużeniem.

Najsilniej, o ponad punkt procentowy, wzrosło obciążenie w Finlandii, Polsce i Szwecji, a najsłabiej w Czechach, na Litwie i Słowacji, gdzie przyrost nie przekroczył 0,3 pkt. Warto zwrócić uwagę na wynik nordycki, gdzie, jak wspomniano, funkcjonuje zbiorowy mechanizm gwarancyjny, jednak pomimo tego, że obniża on premię za ryzyko, nie chroni przed zmianą poziomu stóp rynkowych. Niskie ryzyko niewypłacalności nie oznacza więc niskiej wrażliwości na cykl stóp procentowych, a wskaźnik reaguje jednocześnie na oba te czynniki.

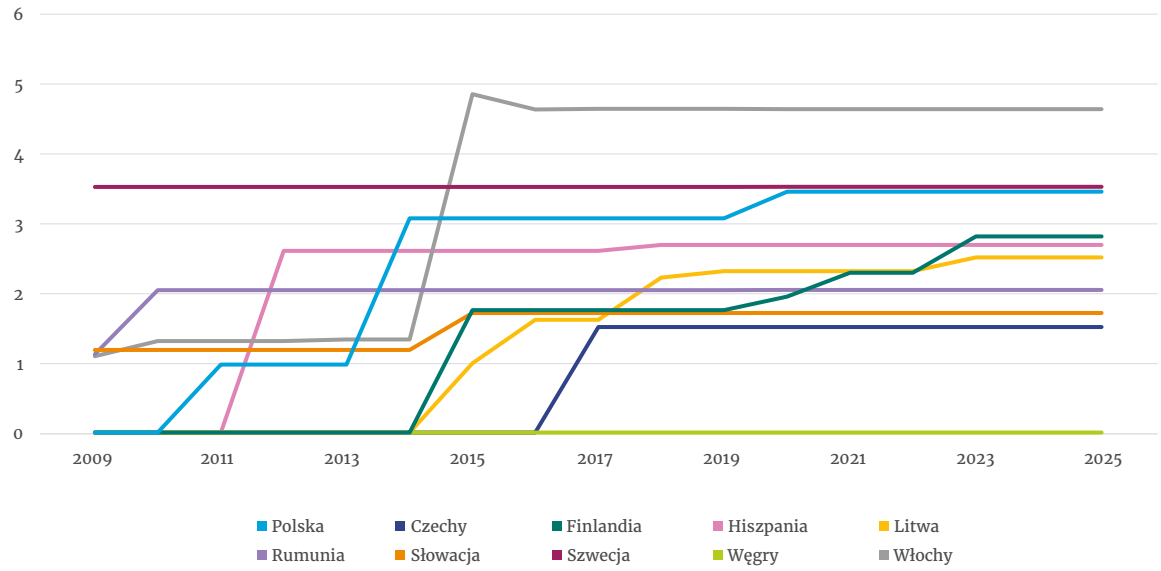
Polska należy do państw najsilniej dotkniętych zwrotem w polityce pieniężnej: obciążenie odsetkami wzrosło z 0,35 proc. wydatków w 2021 r. do 1,50 proc. w 2023 r. i w 2025 r. utrzymuje się na poziomie o 1,25 proc. wyższym niż w całej dekadzie poprzedzającej pandemię. W kategoriach bezwzględnych jest to jeden z dwóch największych przyrostów w próbie.

Węgry ilustrują natomiast problem interpretacji tego wskaźnika. Spadek z 1,56 proc. wydatków w 2008 r. do 0,11 proc. w latach 2018–2021 nie wynikał z ostrożnego zarządzania długiem, lecz z przejęcia zadłużenia samorządowego przez budżet państwa w latach 2011–2014. Korzystna wartość wskaźnika oznacza tam przeniesienie ciężaru na szczebel centralny, a nie poprawę wiarygodności finansów publicznych ogółem. W połączeniu ze spadkiem nadwyżki operacyjnej, aktywności inwestycyjnej i udziału samorządów w wydatkach publicznych, pokazuje to spójny obraz ograniczania roli sektora samorządowego (Halmainé, 2025).

Ostatni wskaźnik wymiaru – reguły fiskalne dotyczące samorządów – mierzy subnarodowy indeks siły reguł (C-FRI), ujmujący instytucjonalne ograniczenia deficytu i zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Twarde reguły ograniczają pokusę nadużycia i niekontrolowany wzrost zadłużenia lokalnego, obniżając ryzyko, że sektor samorządowy stanie się obciążeniem dla budżetu państwa. Wskaźnik zbudowano na bazie reguł fiskalnych KE (DG ECFIN), wyodrębniając z nich reguły przypisane szczeblowi lokalnemu i regionalnemu w badanych państwach. KE podaje dla każdej reguły jej siłę w skali 0–10, zasięg, czyli udział wydatków publicznych objętych regułą, oraz rangę w obrębie szczebla, gdzie reguła najsilniejsza ma wagę 1, a kolejne – ½ i ⅓. Wskaźnik jest sumą iloczynów siły i zasięgu podzielonych przez rangę. Oparcie wskaźnika na sile reguł, a nie na samym fakcie ich obowiązywania, ma uzasadnienie empiryczne: badania dla samorządów europejskich pokazują, że sama obecność reguły zrównoważonego budżetu nie poprawia wyników fiskalnych – znaczenie mają cechy jej konstrukcji, które skala 0–10 uwzględnia. Ponieważ zasięg zawiera już udział sektora samorządowego w wydatkach publicznych, wskaźnik ten, inaczej niż dwa poprzednie, nie jest dodatkowo mnożony przez wagę w naszym subindeksie. Wskaźnik reguł przyjęto jako stymulantę, choć należy pamiętać, że relacja nie jest monotoniczna. Brak reguł oznacza brak ograniczenia budżetowego, ale reguły nadmiernie sztywne ograniczają inwestycje lub prowadzą do wykorzystywania przez samorządy pozabudżetowych sposobów zadłużania (Białek-Jaworska i Kopańska, 2023). Co ważne, indeks reguł uwzględnia wyłącznie reguły numeryczne, więc inne mechanizmy – takie jak zgoda *ex ante* czy ograniczenia wynikające z obniżania i niestabilności dochodów – pozostają dla niego niewidoczne.

Kształtowanie się wskaźnika reguł dla samorządów w analizowanym okresie pokazuje wykres 56.

WYKRES 56. Reguły fiskalne na szczeblu samorządowym



Źródło: opracowanie własne

Najwyższą wartość osiągają Włochy, łączące regułę salda, limity zadłużenia i ograniczenia wydatkowe na dwóch szczeblach samorządu; Polska plasuje się na 3. miejscu, za Szwecją, której pojedyncza reguła zrównoważonego budżetu obowiązuje w niezmienionej formie od 2000 r. Zerowa wartość dla Węgier nie oznacza braku kontroli. Węgierski model opiera się na wymogu uprzedniej zgody rządu na zaciąganie zobowiązań, a więc na instrumencie administracyjnym, którego indeks reguł numerycznych nie rejestruje (Halmainé, 2025).

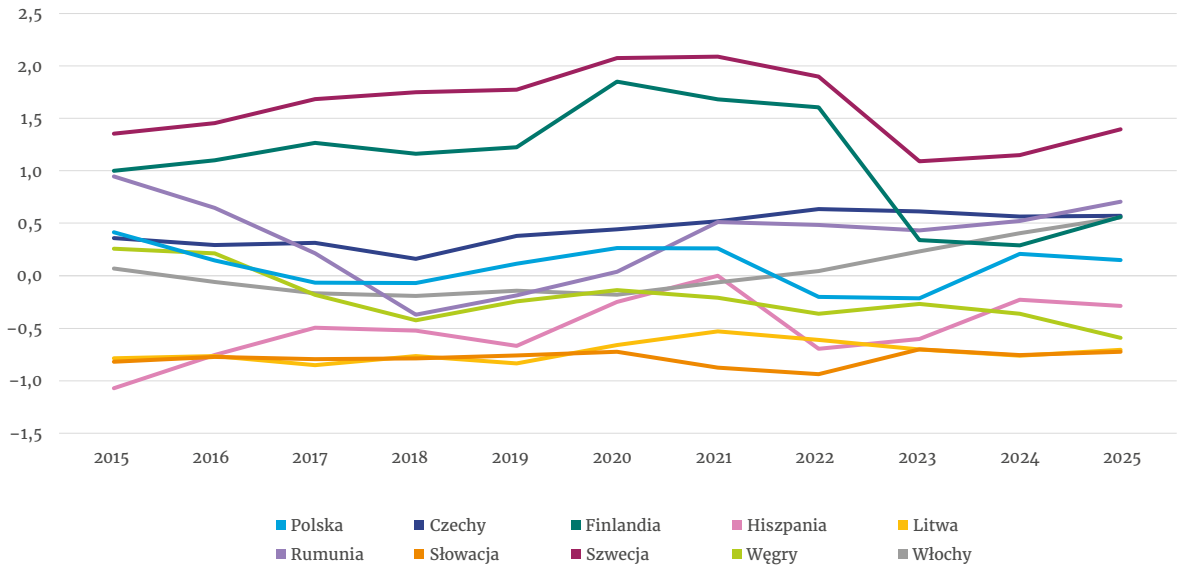
Łączny subindeks w wymiarze decentralizacja i stabilność finansów samorządowych ujmuje znaczenie aktywności inwestycyjnej, autonomii dochodowej oraz kondycji finansowej i reguł fiskalnych samorządów dla wiarygodności finansów publicznych. Warto zauważyć, że poszczególne komponenty pełnią w subindeksie odmienne role. Autonomia dochodowa, a w nieco mniejszym stopniu reguły fiskalne, mają decydujące znaczenie w zróżnicowaniu między krajami. To te wskaźniki rozstrzygają o kolejności krajów w subindeksie oraz o stabilności tej kolejności. Zmiany subindeksu generuje przede wszystkim wskaźnik inwestycji, który porusza się w rytmie perspektyw finansowych UE. Z kolei zmiany wskaźników nadwyżki operacyjnej i obciążenia odsetkami odzwierciedlają wahania cykliczne. Szczególnie te ostatnie są wspólne dla całej grupy badanych państw.

W 2025 r. najwyższą wartość osiągnęła Szwecja (1,40), wyraźnie wyprzedzając Rumunię (0,71). Kolejne miejsca zajęły Czechy (0,57), Finlandia (0,56) i Włochy (0,56). Polska, z wynikiem 0,15, uplasowała się na 6. miejscu spośród dziesięciu badanych państw. Niższe wartości odnotowano w Hiszpanii (–0,29), na Węgrzech (–0,59), Litwie (–0,71) i Słowacji (–0,72). Zgodnie z przyjętą konstrukcją subindeksu ranking ten obrazuje wpływ sektora samorządowego na wiarygodność finansów publicznych, a nie sam stopień decentralizacji państwa.

W Polsce wartość subindeksu obniżyła się z 0,21 w 2024 r. do 0,15 w 2025 r., czyli o 0,06, przy utrzymaniu 6. miejsca. Oznacza to częściowe osłabienie poprawy odnotowanej w 2024 r., kiedy wynik wzrósł o 0,42, z –0,21 w 2023 r. W dłuższej perspektywie nie widać trwałego trendu wzrostowego. W 2015 r. Polska osiągała

wartość 0,41 i zajmowała 4. miejsce, natomiast w latach 2022–2023 subindeks przyjmował wartości ujemne. Powrót do dodatnich wartości w latach 2024–2025 nie przełożył się na awans w rankingu. Od 2022 r. Polska pozostaje na szóstej pozycji.

WYKRES 57. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze decentralizacja i stabilność finansów samorządowych (wskaźnik znormalizowany)



Źródło: opracowanie własne

TABELA 20. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych w wymiarze decentralizacja i stabilność finansów samorządowych (wskaźnik znormalizowany)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,41	0,15	-0,06	-0,07	0,12	0,27	0,26	-0,20	-0,21	0,21	0,15
Czechy	0,36	0,29	0,32	0,17	0,38	0,45	0,52	0,64	0,61	0,57	0,57
Finlandia	1,00	1,10	1,27	1,17	1,23	1,85	1,68	1,61	0,34	0,29	0,56
Hiszpania	-1,07	-0,75	-0,49	-0,52	-0,67	-0,25	0,00	-0,70	-0,60	-0,23	-0,29
Litwa	-0,78	-0,76	-0,85	-0,76	-0,83	-0,66	-0,53	-0,61	-0,70	-0,76	-0,71
Rumunia	0,95	0,65	0,22	-0,37	-0,18	0,04	0,52	0,48	0,44	0,52	0,71
Słowacja	-0,82	-0,77	-0,80	-0,79	-0,76	-0,73	-0,87	-0,93	-0,70	-0,76	-0,72
Szwecja	1,36	1,46	1,69	1,75	1,78	2,08	2,09	1,90	1,10	1,16	1,40
Węgry	0,26	0,21	-0,18	-0,42	-0,24	-0,14	-0,21	-0,36	-0,27	-0,36	-0,59
Włochy	0,07	-0,05	-0,16	-0,19	-0,14	-0,18	-0,06	0,05	0,23	0,41	0,56

Źródło: opracowanie własne

Spadek polskiego wyniku w 2025 r. wynikał przede wszystkim z obniżenia nadwyżki operacyjnej samorządów z 10,65 proc. do 7,74 proc. ich dochodów. Wpływu tego nie zrównoważył ani wzrost aktywności inwestycyjnej, mierzonej trzyletnią średnią relacji inwestycji do PKB, z 2,20 proc. do 2,27 proc., ani zmniejszenie obciążenia wydatków odsetkami z 1,40 proc. do 1,25 proc. Autonomia dochodowa nieznacznie spadła, z 9,07 proc. do 9,01 proc., a ocena reguł fiskalnych pozostała bez zmian. Relatywnie wysoka aktywność inwestycyjna i reguły fiskalne wzmacniają zatem wynik Polski, natomiast ograniczona samodzielność dochodowa oraz słabsza zdolność do generowania nadwyżki operacyjnej ograniczają łączną ocenę.

Podsumowanie

Łączna ocena wiarygodności finansów publicznych w Polsce w 2025 r. wyniosła –1,13, co oznacza ostatnie miejsce wśród dziesięciu analizowanych państw. Polska wyraźnie odstaje od zajmujących przedostatnie miejsce Węgier (–0,65) oraz Rumunii (–0,42). Ujemne wartości indeksu odnotowano także we Włoszech (–0,26), na Słowacji (–0,15) i w Hiszpanii (–0,09). Najwyższą ocenę uzyskała Szwecja (0,99), przed Litwą (0,41), Finlandią (0,38) i Czechami (0,27). W porównaniu z 2024 r. wynik Polski nieznacznie się poprawił z –1,16 do –1,13. Porównanie opiera się na szeregach przeliczonych według metodyki obecnej edycji, uwzględniającej rozszerzenie grupy państw i dodanie wymiaru dotyczącego decentralizacji i stabilności finansów samorządowych.

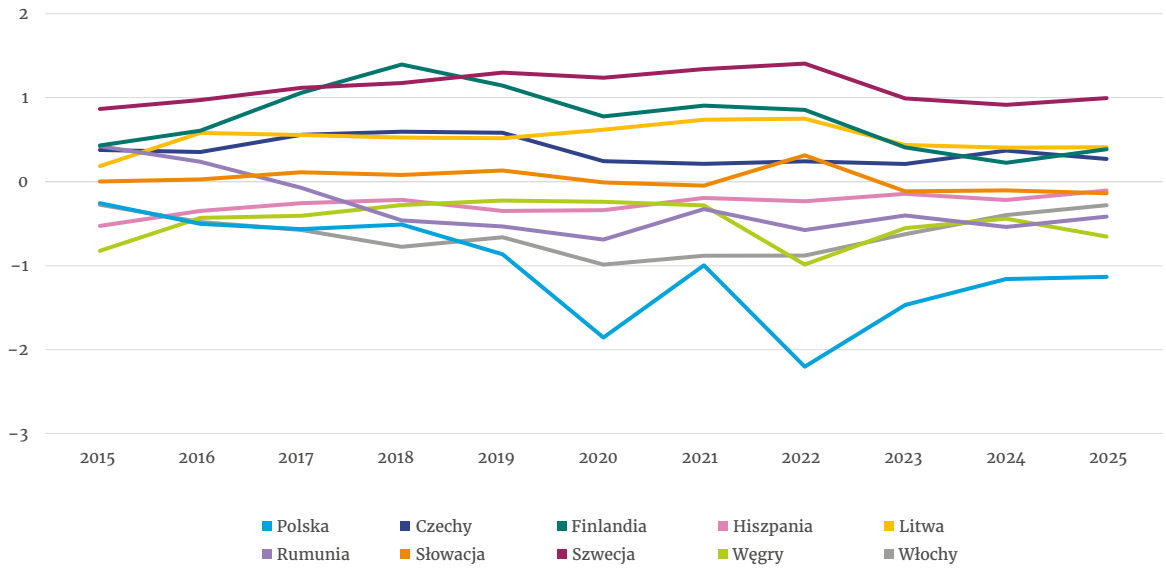
TABELA 21. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,24	-0,49	-0,55	-0,50	-0,86	-1,86	-0,99	-2,21	-1,47	-1,16	-1,13
Czechy	0,38	0,35	0,57	0,61	0,60	0,24	0,20	0,24	0,20	0,37	0,27
Finlandia	0,43	0,61	1,07	1,41	1,16	0,78	0,91	0,86	0,40	0,22	0,38
Hiszpania	-0,54	-0,35	-0,25	-0,21	-0,35	-0,34	-0,18	-0,23	-0,13	-0,21	-0,09
Litwa	0,18	0,59	0,56	0,53	0,52	0,63	0,75	0,77	0,44	0,41	0,41
Rumunia	0,44	0,25	-0,07	-0,46	-0,54	-0,70	-0,33	-0,58	-0,41	-0,54	-0,42
Słowacja	0,00	0,03	0,12	0,08	0,14	-0,01	-0,05	0,33	-0,12	-0,11	-0,15
Szwecja	0,86	0,97	1,12	1,18	1,31	1,25	1,35	1,42	0,99	0,91	0,99
Węgry	-0,83	-0,42	-0,40	-0,26	-0,21	-0,23	-0,27	-1,00	-0,55	-0,43	-0,65
Włochy	-0,26	-0,47	-0,57	-0,78	-0,66	-1,00	-0,89	-0,88	-0,62	-0,39	-0,26

Źródło: opracowanie własne

Niewielka poprawa łącznego indeksu wynikała wyłącznie ze wzrostu oceny w wymiarze jakości ram fiskalnych oraz przejrzystości i jedności finansów publicznych, który to wzrost miał charakter jednorazowy. W pozostałych czterech wymiarach wyniki Polski się pogorszyły. Ocena trzeciego wymiaru wzrosła z –2,28 do –1,39, choć Polska nadal zajmowała w nim ostatnie miejsce. Najważniejszym

WYKRES 58. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Wiarygodność finansów publicznych



Źródło: opracowanie własne

źródłem poprawy było jednorazowe sfinansowanie z budżetu państwa spłat zobowiązań o wartości ponad 56 mld zł, związanych z wcześniejszymi deficytami funduszy obsługiwanych przez BGK oraz PFR. Korzystnie wpłynęły również ograniczenie przekazywania obligacji zamiast dotacji oraz zmniejszenie względnej różnicy między unijną a krajową kategorią długu.

Najsilniej łączny wynik Polski obniżały oceny systemu podatkowego (–1,84) oraz stanu finansów publicznych i przestrzegania reguł UE (–1,59). W obu wymiarach Polska zajęła ostatnie miejsce. Spadkowi konkurencyjności systemu podatkowego towarzyszyła utrzymująca się na najwyższym poziomie w badanej grupie złożoność opodatkowania przedsiębiorstw. Równocześnie deficyt nominalny wyniósł 7,3 proc. PKB, strukturalny – 7,1 proc. PKB, a dług publiczny wzrósł do 59,7 proc. PKB. Wysoki deficyt strukturalny wskazuje na trwały charakter nierównowagi.

Pogorszyła się również ocena percepcji wiarygodności fiskalnej przez rynki finansowe i agencje ratingowe (–0,97).

Jedynym wymiarem z dodatnią oceną pozostała decentralizacja i stabilność finansów samorządowych (0,15), w której Polska zajęła 6. miejsce. Aktywność inwestycyjna samorządów i reguły fiskalne wzmacniały wynik, jednak spadek nadwyżki operacyjnej przy ograniczonej autonomii dochodowej przyczynił się do jego pogorszenia.

Odbudowa wiarygodności wymaga ograniczania deficytu, wzmocnienia planowania wieloletniego oraz systemowego przywracania ustawie budżetowej centralnej roli w zarządzaniu finansami państwa. Istotne są również skuteczny, niezależny nadzór fiskalny, uproszczenie i większa przewidywalność opodatkowania oraz stabilne podstawy finansowania samorządów. Porządkowaniu zobowiązań z przeszłości musi towarzyszyć ograniczenie powstawania nowego zadłużenia poza podstawowym procesem budżetowym.

Doświadczenia Węgier w obszarze Wiarygodność finansów publicznych

Węgry należą do państw o niemal najniższej wiarygodności finansów publicznych w analizowanej grupie. W 2025 r. uzyskały wynik −0,65, wobec −0,43 rok wcześniej, i spadły z 8. na 9. miejsce, wyprzedzając jedynie Polskę. Poprawa obserwowana w latach 2023–2024, po głębokim pogorszeniu w 2022 r., nie okazała się trwała. Wynik pozostawał również wyraźnie niższy niż w 2019 r., kiedy wynosił −0,21 i zapewniał 6. miejsce. W 2025 r. oceny czterech spośród pięciu wymiarów były ujemne.

Najniższą ocenę Węgry uzyskały w wymiarze stanu finansów publicznych i przestrzegania reguł UE (−1,47). Mimo zmniejszenia deficytu nominalnego z 5,1 proc. do 4,7 proc. PKB i strukturalnego z 4,8 proc. do 4,1 proc. PKB, dług wzrósł z 73,5 proc. do 74,6 proc. PKB. Wynikowe koszty obsługi długu obniżyły się do 5,5 proc., lecz pozostawały jednymi z najwyższych w badanej grupie. Według zastosowanej metodyki numerycznej zgodności Węgry nie spełniały żadnej z czterech analizowanych reguł fiskalnych. Słaba była również percepcja wiarygodności fiskalnej przez rynki i agencje ratingowe (−1,26). Spread obligacji względem Niemiec wynosił 4,35 pkt proc., a średni rating należał do najniższych w zestawieniu.

Największy udział w pogorszeniu łącznego indeksu w 2025 r. miał wymiar jakości ram fiskalnych, przejrzystości i jedności finansów publicznych, którego ocena spadła z −0,05 do −0,88. Przy niezmienionych wskaźnikach instytucjonalnych zasadnicze znaczenie miało przejście podmiotów pozabudżetowych od nadwyżki wynoszącej 0,8 proc. PKB do deficytu w wysokości 0,1 proc. PKB. Pogorszyła się także ocena decentralizacji i stabilności finansów samorządowych – z −0,36 do −0,59. Udział samorządów w wydatkach publicznych zmniejszył się z 25,3 proc. w 2010 r. do 11,5 proc. w 2025 r. Aktywność inwestycyjna, mierzona średnią trzyletnią, wyniosła zaledwie 0,87 proc. PKB, a nadwyżka operacyjna – 2,2 proc. dochodów. Jedynym dodatnim wymiarem pozostawał system podatkowy (0,93 – 2. miejsce), co odzwierciedla korzystne wyniki wykorzystanych mierników konkurencyjności i złożoności opodatkowania, ale nie stanowi pełnej oceny przewidywalności polityki podatkowej.

Interpretacja tych wyników wymaga uwzględnienia przemian ustrojowych w okresie rządów Viktora Orbána. Freedom House klasyfikował Węgry jako reżim hybrydowy, wskazując na osłabienie demokratycznych mechanizmów kontroli władzy. KE w raporcie z 2025 r. opisywała utrzymujące się problemy z pluralizmem mediów, ściganiem korupcji na wysokim szczeblu oraz dostępem do informacji o finansowaniu publicznym. Odnotowała również, że budżet na 2024 r. zmieniano 37 razy, także z wykorzystaniem nadzwyczajnych uprawnień rządu.

Polityczne podporządkowanie instytucji kontrolnych może ograniczać potrzebę obchodzenia procedur budżetowych, ponieważ same procedury przestają skutecznie ograniczać władzę. Formalne zatwierdzenie wydatków przez parlament nie gwarantuje wówczas rzeczywistej kontroli. Nie oznacza to, że na Węgrzech nie występowało obchodzenie budżetu, lecz że brak zidentyfikowanych mechanizmów analogicznych do polskich nie jest dowodem większej przejrzystości. Przypadek Węgier pokazuje, dlaczego ocenę finansów publicznych należy odczytywać łącznie z oceną praworządności i jakości instytucji w pozostałych obszarach IWEP. Wiarygodność wymaga nie tylko istnienia reguł i organów kontrolnych, lecz również ich rzeczywistej niezależności.



INDEKS WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI 2026

Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Znaczenie stabilności pieniądza i systemu finansowego dla wiarygodności ekonomicznej państwa

W Polsce występuje i utrwala się głęboka nierównowaga finansów publicznych. Zmniejsza ona odporność polskiej gospodarki na wstrząsy, ponieważ zawęża możliwości ich łagodzenia przez stymulację fiskalną. Przestrzeń fiskalna zużyta w okresie dobrej koniunktury nie będzie mogła być wykorzystana do zamortyzowania wstrząsów. Tymczasem utrzymuje się wysokie ryzyko ich nasilenia. Na świecie trwają pełnoskalowe konflikty zbrojne, które zmniejszają podaż i zakłócają dostawy, w szczególności surowców energetycznych i rolnych. Globalne łańcuchy dostaw są także przerywane lub muszą być zmieniane z powodu wojen handlowych. Jednocześnie także za granicą spada zdolność do łagodzenia wstrząsów narzędziami fiskalnymi.

Próba ograniczenia inflacji dzisiaj przyspiesza narastanie długu i podnosi inflację w przyszłości.

Poważna nierównowaga fiskalna nie jest wyłącznie polskim problemem. Globalny dług publiczny sięgnął w 2025 r. 94 proc. światowego PKB i według prognoz Międzynarodowego Funduszu Walutowego ma nadal się zwiększać. Zarazem rosnące koszty odsetkowe i zmiany w strukturze inwestorów na rynkach obligacji skarbowych podnoszą ryzyko gwałtownej przeceny tych papierów wartościowych. Ryzyko to obejmuje także amerykańskie obligacje, które stanowią największy i najważniejszy zasób aktywów uznawanych dotychczas za bezpieczne. Gdyby to, co do tej pory było uważane za probierz bezpieczeństwa, przestało być tak postrzegane, rynki finansowe doświadczyłyby dramatycznych turbulencji, a finanse publiczne – ogromnych napięć.

W takich warunkach szczególnie dużego znaczenia nabiera wiarygodność ekonomiczna państwa w obszarze stabilności pieniądza i systemu finansowego. Znaczenie to wynika z natury powiązań między finansami publicznymi a pieniądzem oraz systemem finansowym. Głęboka i uporczywa

nierównowaga fiskalna może z czasem „zarazić" oba te obszary.

Teoretycznych podstaw do analizy pierwszego z tych powiązań dostarcza obszerna literatura dotycząca fiskalnej teorii poziomu cen (*Fiscal Theory of the Price Level*, FTPL), zapoczątkowana przez Sargenta i Wallace'a (1981) oraz Leepera (1991), a podsumowana przez Cochrane'a (2023). Sargent i Wallace pokazali, że jeżeli polityka fiskalna trwale nie zapewnia wypłacalności państwa, to nawet restrykcyjna polityka pieniężna nie uchroni gospodarki przed inflacją. Próba ograniczenia inflacji dzisiaj przyspiesza narastanie długu i podnosi inflację w przyszłości.

Mocna wersja FTPL idzie dalej i głosi, że inflacja nie jest zjawiskiem pieniężnym, lecz w pełni fiskalnym (Sims, 1994; Woodford, 1995). Niezależnie od tego, co dzieje się z podażą pieniądza, poziom cen dostosowuje się tak, aby realna wartość długu publicznego zrównała się z bieżącą wartością przyszłych nadwyżek budżetowych. Kluczową rolę odgrywają w tym mechanizmie oczekiwania. Jeżeli ludzie dojdą do wniosku, że przy dotychczas oczekiwanej ścieżce cen państwo nie byłoby w stanie w pełni wywiązać się ze swoich zobowiązań, sami – podnosząc żądania płacowe i ceny oraz pozbywając się obligacji – doprowadzą do wzrostu inflacji, zanim jeszcze dług zostanie zmonetyzowany, czyli wykupiony z dodruku pustego pieniądza. Mocna wersja FTPL pozostaje przedmiotem sporu. Obok prac rozwijających jej bardziej warunkowe ujęcie, podkreślające znaczenie interakcji polityki fiskalnej i pieniężnej (Woodford, 2001; Leeper i Leith, 2016), formułowane są wobec niej zarówno zarzuty podważające unikalność ścieżki cen określanej przez stan finansów publicznych (McCallum, 2001), jak i krytyka fundamentalna, kwestionująca jej teoretyczne podstawy (Buiter, 2002).

Niemniej wśród ekonomistów panuje szeroka zgoda, że jakkolwiek w dłuższym okresie państwo ma niewielkie szanse na zachowanie wiarygodności w obszarze stabilności pieniądza, jeżeli zupełnie utraci ją w obszarze finansów publicznych, to przenoszenie się „choroby" finansów publicznych na pieniądz nie jest procesem automatycznym. Siła swoistego mechanizmu zarażania zależy od reżimu, w jakim polityka pieniężna i fiskalna wchodzą w interakcje.

W ujęciu Leepera (1991) stabilny poziom cen wymaga kombinacji aktywnej polityki pieniężnej, zdecydowanie reagującej na odchylenia inflacji od celu, i pasywnej polityki fiskalnej, dostosowującej saldo pierwotne tak, aby stabilizować dług w warunkach monetarnych określonych przez bank centralny. Jest to reżim dominacji monetarnej. Jego przeciwieństwo, reżim dominacji fiskalnej, występuje wtedy, gdy to polityka fiskalna jest aktywna, tzn. wyznacza ścieżkę deficytów w oderwaniu od poziomu długu, a bank centralny, chcąc uchronić państwo przed niewypłacalnością, podporządkowuje politykę pieniężną potrzebom pożyczkowym budżetu. W takim reżimie inflacja staje się zjawiskiem fiskalnym. O tym, który reżim obowiązuje, nie przesądza sama wysokość długu, lecz oczekiwania co do przyszłego zachowania obu polityk. Dla wiarygodności ekonomicznej państwa fundamentalne znaczenie ma więc to, czy polityka pieniężna pozostaje niezdominowana przez potrzeby polityki fiskalnej i czy gospodarstwa domowe wierzą w tę niezdominowaną pozycję.

Wysoka wiarygodność państwa w obszarze pieniądza może działać jak bufor ograniczający gospodarcze koszty napięć fiskalnych. Tam, gdzie cel inflacyjny jest wiarygodny, oczekiwania inflacyjne pozostają zakotwiczone i w niewielkim stopniu reagują na wstrząsy, w tym fiskalne (Gürkaynak, Levin i Swanson, 2010). Dzięki temu inflacja po wstrząsach szybciej wraca do celu (Bems i in., 2021). Wiarygodny bank centralny obniża jej poziom i zmienność bez trwałych kosztów dla wzrostu gospodarczego (Alesina i Summers, 1993). Inwestorzy przekonani o wysokiej wiarygodności władz monetarnych nie mają powodu oczekiwać monetyzacji długu. Nie żądają więc podwyższonej premii za

ryzyko waluty, którą wliczają do oprocentowania. Dzięki temu koszty obsługi długu rosną wolniej, co samo w sobie oddala groźbę dominacji fiskalnej. Bank centralny zachowuje przestrzeń, mimo rosnących potrzeb pożyczkowych budżetu, do prowadzenia restrykcyjnej polityki pieniężnej, jeśli zajdzie taka potrzeba.

Bufor ten nie jest jednak niewyczerpywalny. Im dłużej utrzymuje się głęboka nierównowaga fiskalna, tym bardziej rośnie ryzyko, że oczekiwania przestawią się na reżim dominacji fiskalnej. Jak długo uda się zachować ten bufor, zależy też od zachowania banku centralnego. Im ściślej trzyma się on mandatu dbania o stabilność pieniądza, tym dłużej ma szansę rozwiewać obawy przed zdominowaniem polityki pieniężnej przez politykę fiskalną.

Im bardziej napięcia fiskalne osłabiają banki, tym silniej zmniejsza się ich zdolność do finansowania gospodarki.

Drugi kanał, którym głęboka nierównowaga w finansach publicznych może rozlewać się po gospodarce, prowadzi przez system finansowy. Banki, zwłaszcza w krajach o płytkich rynkach kapitałowych, utrzymują znaczną część aktywów w obligacjach własnego rządu. Wzrost ryzyka niewypłacalności państwa obniża ceny tych obligacji, co może uszczuplić ich kapitały. Podnosi też premię za ryzyko wliczaną do kosztu finansowania samych banków, bo ich wiarygodność nie może trwale przewyższać wiarygodności państwa, które w razie kryzysu miałoby je ratować (Acharya, Drechsler i Schnabl, 2014). Im bardziej napięcia fiskalne osłabiają banki, tym silniej zmniejsza się ich zdolność do finansowania gospodarki.

Budżet cierpi na tym (co najmniej) podwójnie. Po pierwsze, kurczy się baza nabywców obligacji, co utrudnia mu pokrycie potrzeb pożyczkowych. Po drugie, potrzeby te rosną, gdyż trudniejszy dostęp do kredytu osłabia koniunkturę gospodarczą, co skutkuje ubytkiem dochodów podatkowych i wzmacnia presję na zwiększenie wydatków publicznych. Wzrost tych potrzeb jest szczególnie wysoki, gdy dochodzi do kryzysu bankowego. Kryzysy takie należą do najkosztowniejszych fiskalnie zdarzeń (Reinhart i Rogoff, 2009, 2011; Laeven i Valencia, 2020).

Między bankami a państwem może więc powstać pętla wzajemnie wzmacniających się napięć (Brunnermeier i in., 2016; Farhi i Tirole, 2018). Koszty gospodarcze takiej pętli są tym wyższe, im większa część aktywów banków przypada na obligacje skarbowe (Gennaioli, Martin i Rossi, 2014). Przy głębokiej nierównowadze fiskalnej stają się one mechanizmem transmisji napięć z jednego obszaru do drugiego. Żeby w warunkach takiej nierównowagi zachować możliwie dużą wiarygodność ekonomiczną w obszarze stabilności systemu finansowego, państwo nie powinno zachęcać banków do lokowania aktywów w obligacjach skarbowych. Ale im dłużej utrzymują się napięcia fiskalne, tym trudniej zrezygnować mu z takich zachęt.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego

W metodyce obliczania indeksu wiarygodności w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego wprowadzono tylko jedną zmianę w porównaniu z rokiem ubiegłym. Podobnie jak w przypadku pozostałych obszarów, rozszerzono grupę krajów, dla których wyliczany jest indeks.

Indeks w tym obszarze, podobnie jak w roku poprzednim, składa się z czterech wymiarów (tabela 22) oraz 12 wskaźników (tabela 23).

TABELA 22. Wymiary i wagi w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego (w proc.)

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

Źródło: opracowanie własne

TABELA 23. 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

Został w nim zachowany, wprowadzony w ubiegłym roku przy współpracy ze Związkiem Banków Polskich, wymiar finansowania gospodarki przez sektor bankowy. Ponieważ wymiar ten jest uwzględniany drugi rok z rzędu, prezentujemy indeks wyłącznie w wersji czterowymiarowej, rezygnując z przedstawiania go w węższym, trzywymiarowym ujęciu z lat wcześniejszych.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Poniżej przedstawiono wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego.

Wymiar 1. Przybliżone miary wiarygodności

W 2025 r. oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych (pierwszy wskaźnik wymiaru) wzrosły we wszystkich badanych krajach. Powszechność tego wzrostu wskazuje na jego wspólne, w znacznej części zewnętrzne źródła. Należały do nich wojny handlowe wywołane przez prezydenta Trumpa. Powodują one poważne zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, i to w czasie, gdy w następstwie pandemii COVID-19 następuje ich przebudowa. Zakłócenia te zwiększają niepewność co do przyszłych cen.

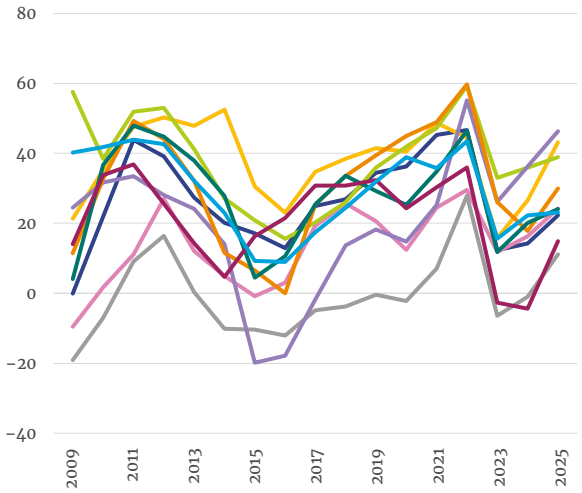
Skala wzrostu oczekiwań inflacyjnych była jednak zróżnicowana geograficznie. Ich największy wzrost odnotowano w Szwecji i na Litwie. O ile jednak w Szwecji wzrost ten nastąpił z ujemnych poziomów (wygaszone zostały oczekiwania deflacyjne), o tyle na Litwie oznaczał on ich wywindowanie do poziomów niewidzianych od 2022 roku. Znaczący ich wzrost nastąpił także we Włoszech, na Słowacji i w Rumunii. Niemniej we Włoszech pozostały one niskie (tam – podobnie jak w Szwecji – przede wszystkim wygasły oczekiwania na spadek poziomu cen). W Polsce wzrost oczekiwań był najsłabszy wśród analizowanych krajów, choć z podwyższonego poziomu. W rezultacie Polska, rok wcześniej mająca trzecie najwyższe oczekiwania, przesunęła się do środka stawki. Wyraźnie jednak odstaje pod tym względem od Szwecji i Włoch, w których – pomimo wzrostu – oczekiwania inflacyjne pozostały niskie. Pozytywnie odróżnia się natomiast od Rumunii,

Litwy i Węgier, w których obawy gospodarstw domowych o stabilność pieniądza były ponownie największe.

Drugi ze wskaźników tego wymiaru – udział gotówki w M3 – zmieniał się mniej jednoznacznie. W większości krajów znaczenie gotówki w podaży pieniądza nadal spadało, sygnalizując brak obaw gospodarstw domowych przed trzymaniem pieniędzy w bankach. Polska należała jednak, obok Finlandii i Rumunii, do wyjątków, w których udział gotówki w M3 wzrósł, choć nieznacznie. Pozostał on czwarty najwyższy w badanej grupie (po Węgrzech, Rumunii i Słowacji) i był wyraźnie wyższy niż przed pandemią. Tymczasem w państwie cieszącym się wiarygodnością w tym obszarze udział gotówki powinien systematycznie maleć, gdyż – przypomnijmy – jest ona formą pieniądza mniej bezpieczną i mniej wygodną w płatnościach, a także obciążoną wyższym kosztem alternatywnym niż depozyty.

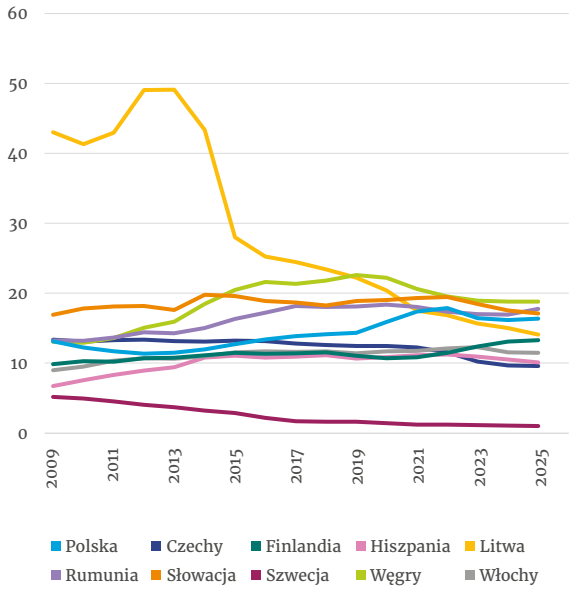
WYKRESy 59–60. Kształtowanie się wskaźników pośrednio mierzących wiarygodność państwa w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego w latach 2008–2025

Oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych



Źródło: Eurostat

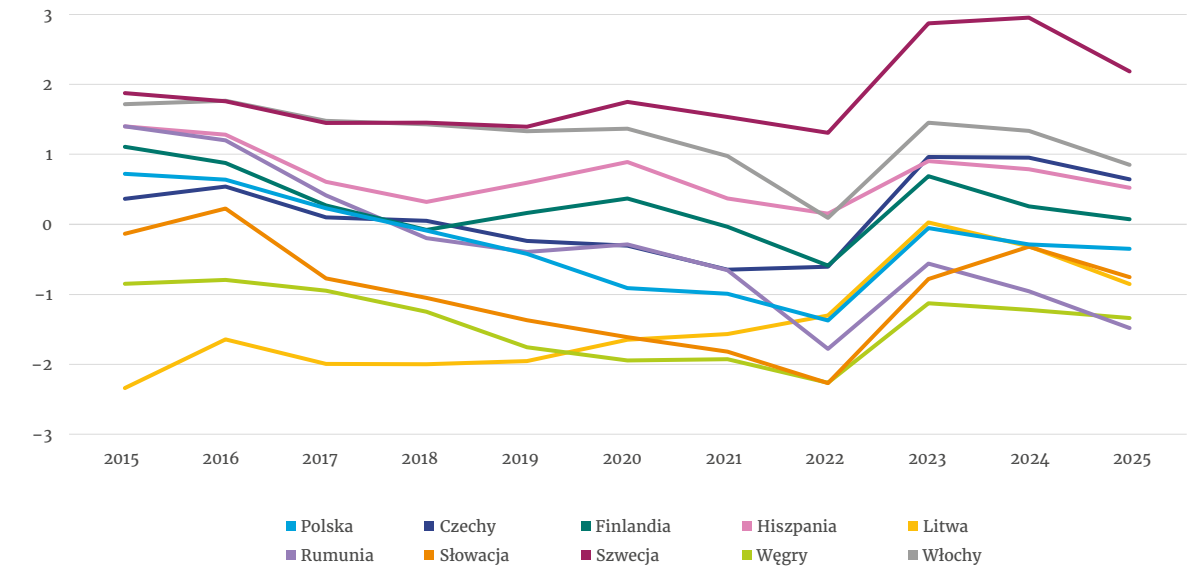
Udział gotówki w podaży pieniądza M3



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

W rezultacie subindeks wymiaru pośredniego obniżył się we wszystkich badanych krajach. W Polsce był to trzeci rok z rzędu, w którym pozostawał ujemny i pogarszał się, mimo że inflacja wróciła w pobliże celu. Stanowi to kolejne potwierdzenie prawidłowości przywołanej przed rokiem: zaufanie do władz monetarnych odbudowuje się dużo wolniej, niż się je traci.

WYKRES 61. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze przybliżone miary wiarygodności



Źródło: opracowanie własne

TABELA 24. 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	2025
Polska	0,72	0,64	0,22	-0,10	-0,43	-0,92	-1,00	-1,38	-0,06	-0,29	-0,35
Czechy	0,36	0,53	0,10	0,05	-0,24	-0,31	-0,66	-0,61	0,96	0,95	0,64
Finlandia	1,11	0,87	0,27	-0,08	0,16	0,37	-0,04	-0,60	0,69	0,25	0,07
Hiszpania	1,40	1,28	0,60	0,31	0,59	0,89	0,37	0,15	0,90	0,78	0,52
Litwa	-2,35	-1,65	-2,01	-2,01	-1,96	-1,66	-1,57	-1,31	0,02	-0,32	-0,86
Rumunia	1,40	1,20	0,41	-0,20	-0,40	-0,29	-0,66	-1,79	-0,57	-0,96	-1,49
Słowacja	-0,14	0,22	-0,78	-1,06	-1,38	-1,62	-1,83	-2,28	-0,79	-0,32	-0,76
Szwecja	1,87	1,76	1,45	1,45	1,39	1,75	1,53	1,30	2,87	2,95	2,18
Węgry	-0,86	-0,80	-0,95	-1,26	-1,77	-1,96	-1,94	-2,27	-1,13	-1,23	-1,34
Włochy	1,71	1,76	1,48	1,43	1,33	1,36	0,97	0,09	1,45	1,33	0,85

Źródło: opracowanie własne

Liderem wymiaru pozostała – z dużą przewagą – Szwecja (2,18), a za nią uplasowały się Włochy (0,85) i Czechy (0,64). Stawkę zamykały natomiast Rumunia (–1,49) i Węgry (–1,34), w których wysokim oczekiwaniom inflacyjnym towarzyszy wysoki udział gotówki w podaży pieniądza.

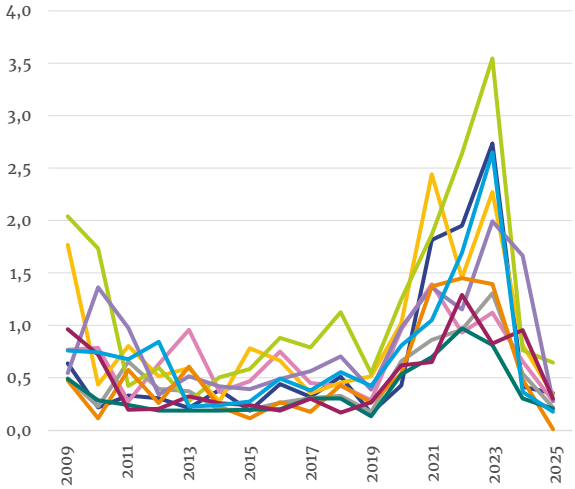
Kolejne potwierdzenie prawidłowości przywołanej przed rokiem: zaufanie do władz monetarnych odbudowuje się dużo wolniej, niż się je traci.

Wymiar 2. Zagrożenia dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza

Zagrożenia dla stabilności pieniądza w większości badanych krajów (w siedmiu z dziesięciu) w 2025 r. nadal się zmniejszały. Polska należała jednak, obok Litwy i Węgier, do państw, w których subindeks tego wymiaru nieznacznie się pogorszył. W całej trójce przyjął on nieznacznie ujemną wartość. Oznacza to, że zagrożenia te ukształtowały się tam w zeszłym roku na nieco wyższym poziomie niż w połowie obserwacji we wszystkich krajach w całym analizowanym okresie.

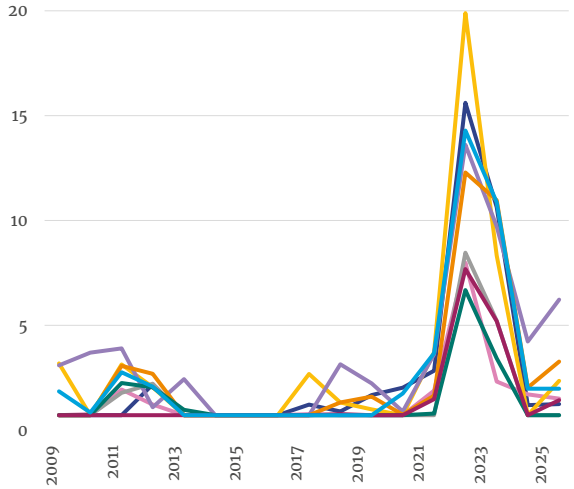
WYKRESy 62–65. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności pieniądza w latach 2008–2025

Zmienność inflacji netto



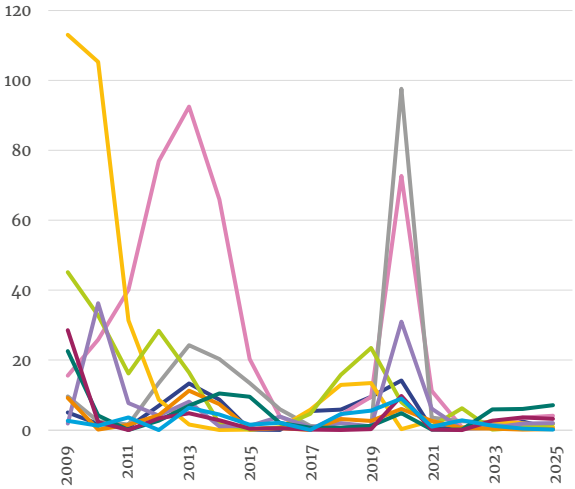
Źródło: Eurostat

Odchylenie inflacji powyżej celu



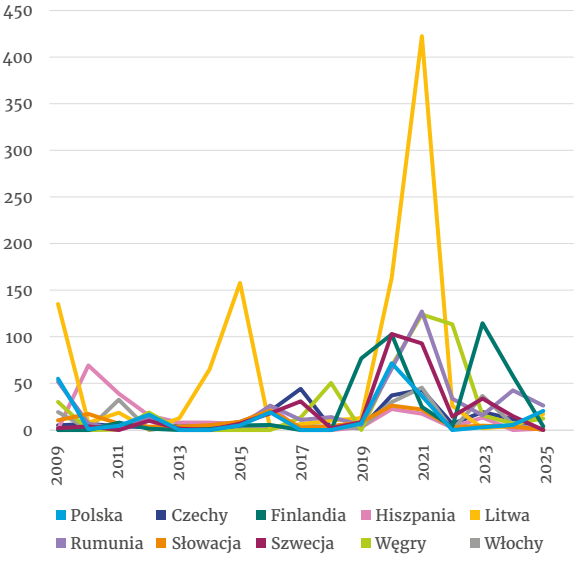
Źródło: IMF WEO

Kwadrat luki popytowej



Źródło: Komisja Europejska

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

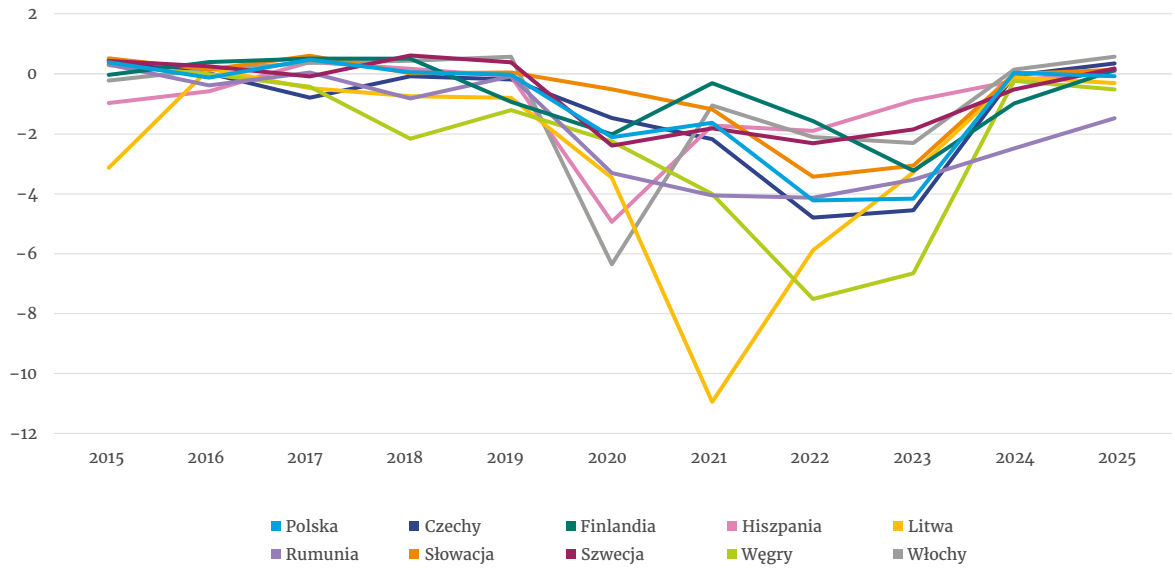


Źródło: BdE, BdI, BoF, CNB, LB, MNB, NBP, NBR, NBS, SR i Komisja Europejska

W Polsce o pogorszeniu przesądził jeden wskaźnik, tzn. odchylenie dynamiki podaży pieniądza od dynamiki PKB potencjalnego powiększonej o cel inflacyjny. Zwiększyło się ono do najwyższego poziomu od 2021 r. Szybki wzrost podaży pieniądza przy domkniętej luce popytowej raczej nie znajduje uzasadnienia w potrzebach gospodarki. Może natomiast w dużej części odzwierciedlać kreację pieniądza towarzyszącą finansowaniu przez banki wysokich potrzeb pożyczkowych budżetu.

Pozostałe wskaźniki tego wymiaru zmieniały się w Polsce korzystnie lub nie uległy zmianie. Zmienność inflacji bazowej zmniejszyła się do najniższego poziomu w całym okresie analizy, tj. od 2008 r., co sygnalizuje, że niepewność co do generalnej tendencji procesów inflacyjnych, która jeszcze dwa lata wcześniej była rekordowo wysoka, została wygaszona. Odchylenie inflacji powyżej celu utrzymało się na poziomie zbliżonym do granicy tego, co bank centralny uznaje za dopuszczalne. Domknięcie luki popytowej wskazywało z kolei na brak zagrożeń dla inflacji ze strony łącznego popytu.

WYKRES 66. 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 25. 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	2025
Polska	0,39	-0,12	0,48	0,06	-0,03	-2,13	-1,64	-4,25	-4,19	0,04	-0,08
Czechy	0,47	0,02	-0,80	-0,08	-0,19	-1,48	-2,19	-4,83	-4,58	-0,05	0,35
Finlandia	-0,04	0,40	0,51	0,51	-0,95	-2,04	-0,32	-1,59	-3,27	-1,00	0,13
Hiszpania	-0,98	-0,58	0,40	0,17	-0,08	-4,97	-1,73	-1,91	-0,89	-0,23	0,09
Litwa	-3,15	0,17	-0,47	-0,74	-0,80	-3,48	-10,98	-5,90	-3,30	-0,11	-0,30
Rumunia	0,32	-0,39	0,05	-0,82	-0,08	-3,33	-4,09	-4,16	-3,56	-2,51	-1,49
Słowacja	0,52	0,14	0,61	0,02	0,05	-0,52	-1,19	-3,46	-3,09	-0,01	0,13
Szwecja	0,43	0,25	-0,09	0,62	0,39	-2,42	-1,84	-2,34	-1,88	-0,53	0,18
Węgry	0,29	0,00	-0,43	-2,17	-1,21	-2,27	-4,02	-7,55	-6,69	-0,23	-0,52
Włochy	-0,22	0,15	0,37	0,44	0,58	-6,39	-1,06	-2,12	-2,31	0,15	0,58

Źródło: opracowanie własne

Na tle badanej grupy Polska (–0,08) wypadła w tym wymiarze przeciętnie. Liderami były Włochy (0,58) i Czechy (0,35), w których inflacja znalazła się w celu lub blisko niego przy niskiej dynamice podaży pieniądza. Zdecydowanie najgorzej ponownie wypadła Rumunia (–1,49). Był to jedyny kraj, w którym odchylenie inflacji od celu w ubiegłym roku istotnie wzrosło. Wzrost ten można wiązać z widmem kryzysu fiskalnego, przed którym stanął ten kraj. Przyczyniły się do niego podwyżki podatków pośrednich oraz cen regulowanych.

Przykład Rumunii dobrze ilustruje zagrożenie opisane w punkcie pierwszym tego rozdziału. Największy w UE deficyt w finansach publicznych zaczął tam, przy niedostatku wiarygodności banku centralnego, „zarażać" pieniądz.

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

Wymiar zagrożeń dla stabilności systemu finansowego był drugim wymiarem, obok wymiaru pośredniego, w którym w 2025 r. nastąpiło pogorszenie obejmujące wszystkie badane kraje. Był to zarazem wymiar, który w największym stopniu przesądził o spadku całego indeksu.

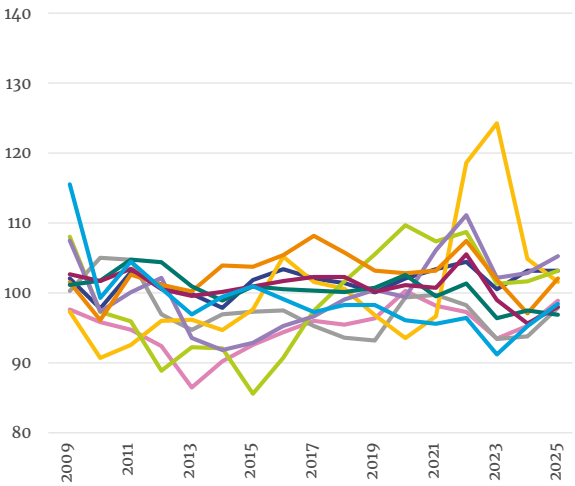
We wszystkich krajach poza Finlandią i Litwą pogorszenie to miało trzy źródła.

Po pierwsze, w wyniku łagodzenia polityki pieniężnej we wszystkich krajach obniżyły się realne stopy procentowe, które rok wcześniej wszędzie znacząco przewyższały naturalną stopę procentową. Zarazem jedynie w Rumunii i na Słowacji ponownie znalazły się one poniżej stopy naturalnej, wskazując na ekspansję monetarną. Ich spadek można traktować jako wynik przesunięcia w fazie cyklu koniunktury, a nie jako trwałe zagrożenie.

Po drugie, w dziewięciu z dziesięciu krajów (wyjątkiem była Litwa) wzrósł udział należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków. Potrzeby pożyczkowe budżetu były więc niemal wszędzie w rosnącym stopniu zaspokajane przez banki. Trzeba jednak zastrzec, że w krajach wyróżniających się pod względem dyscypliny fiskalnej, tj. poza Litwą, także w Finlandii i Szwecji, znaczenie finansowania sektora finansów publicznych pozostało marginalne dla działalności banków. Zupełnie inaczej było w Rumunii, Polsce oraz na Węgrzech,

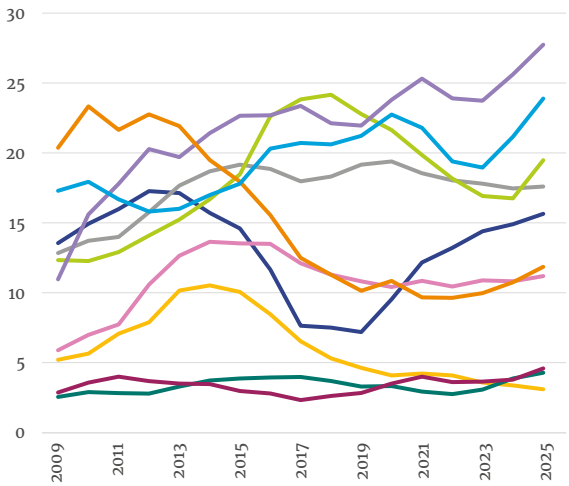
WYKRESy 67–69. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze odnoszącym się do zagrożeń dla wiarygodności państwa w obszarze stabilności systemu finansowego w latach 2008–2025

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



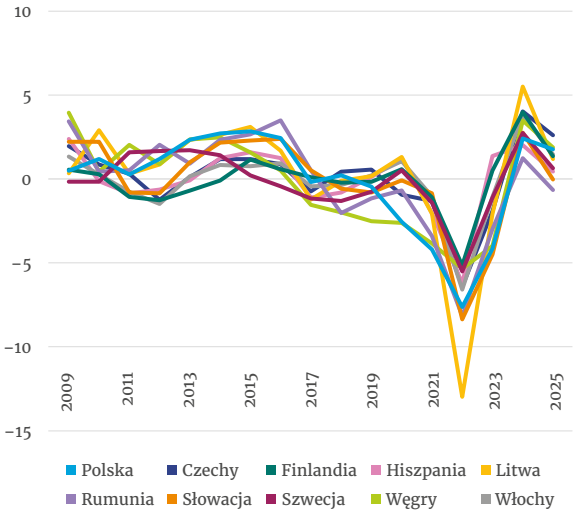
Źródło: BIS, ECB, NBR i Komisja Europejska

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, BoF, CNB, LB, MNB, NBP, NBR, NBS, SR

a więc w krajach mających największe problemy z tą dyscypliną.

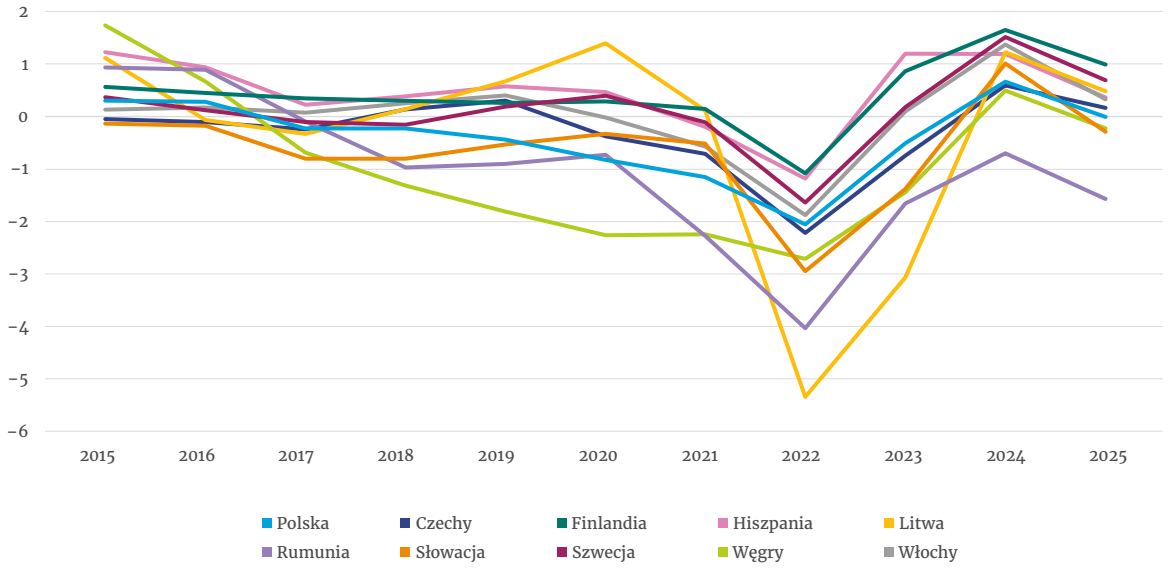
Po trzecie, poza Finlandią i Litwą nastąpiło przyspieszenie wzrostu kredytu, a w połowie krajów przewyższył on wzrost potencjału gospodarczego. Niemniej wszędzie różnica między tymi dwoma dynamikami pozostała niewielka w porównaniu z tą z początku analizowanego okresu, kiedy wybuchł globalny kryzys finansowy. Można więc bezpiecznie uznać, że wzrost kredytu nigdzie nie stanowił zagrożenia dla stabilności finansowej. Wniosek ten dotyczy także Rumunii, w której najbardziej odchylał się on od wzrostu potencjału gospodarczego.

W Polsce zagrożenia dla stabilności systemu finansowego nasiliły się w mniejszym stopniu niż w większości badanych krajów (płytszy ich wzrost wystąpił tylko w Czechach oraz – śladowo – w Finlandii). Skalę ich wzrostu ograniczało u nas wolniejsze łagodzenie polityki pieniężnej niż gdzie indziej. Niemniej skala ta była znacząca. Po rocznej przerwie subindeks ponownie spadł poniżej zera. Taka wartość

sygnalizuje, że zagrożenia dla stabilności systemu finansowego w Polsce stały się większe niż w połowie obserwacji ze wszystkich krajów w całym analizowanym okresie.

Do pogorszenia subindeksu przyczyniło się przyspieszenie wzrostu kredytu. Nie stał się on jednak, jak zaznaczono powyżej, zagrożeniem dla stabilności systemu finansowego. Dynamika kredytu pozostała niższa niż dynamika PKB potencjalnego, powiększona o cel inflacyjny, co oznacza, że znaczenie kredytu w polskiej gospodarce nadal malało. Tendencja ta utrzymuje się niemal nieprzerwanie od 2013 r. Osłabia ona pozytywny wpływ sektora bankowego na długofalowy wzrost gospodarczy. W szczególności banki w coraz mniejszym zakresie (w stosunku do rozmiarów gospodarki) kierują oszczędności do produktywnych zastosowań, monitorują oszczędną realizację inwestycji, rozpraszają ryzyko, mobilizują duże kapitały na inwestycje (które mogą zostać zrealizowane albo w całości, albo wcale) czy ułatwiają rozpoczęcie działalności, poszerzając dostęp do zewnętrznego finansowania (por. Levine, 2005).

WYKRES 70. 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

Głównym powodem do niepokoju, patrząc przez pryzmat stabilności finansowej w Polsce, jest istotny wzrost udziału należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków.

TABELA 26. 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	2025
Polska	0,30	0,28	-0,23	-0,23	-0,44	-0,83	-1,16	-2,06	-0,51	0,66	-0,01
Czechy	-0,05	-0,11	-0,25	0,13	0,30	-0,38	-0,71	-2,22	-0,75	0,59	0,16
Finlandia	0,56	0,45	0,34	0,30	0,26	0,29	0,14	-1,09	0,86	1,65	0,99
Hiszpania	1,23	0,94	0,22	0,39	0,57	0,47	-0,20	-1,19	1,20	1,19	0,36
Litwa	1,11	-0,07	-0,33	0,14	0,67	1,40	0,11	-5,35	-3,07	1,23	0,48
Rumunia	0,94	0,89	-0,09	-0,97	-0,90	-0,73	-2,28	-4,04	-1,66	-0,71	-1,57
Słowacja	-0,14	-0,18	-0,81	-0,80	-0,53	-0,33	-0,52	-2,95	-1,38	1,01	-0,29
Szwecja	0,36	0,12	-0,11	-0,16	0,18	0,39	-0,11	-1,65	0,18	1,51	0,69
Węgry	1,74	0,67	-0,69	-1,32	-1,82	-2,27	-2,25	-2,72	-1,45	0,49	-0,23
Włochy	0,13	0,17	0,07	0,25	0,40	-0,02	-0,57	-1,89	0,09	1,37	0,33

Źródło: opracowanie własne

Głównym powodem do niepokoju, patrząc przez pryzmat stabilności finansowej w Polsce, jest istotny wzrost udziału należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków. Skala tego wzrostu była u nas, obok Węgier, najwyższa w badanej grupie. Sam udział osiągnął wartość nieobserwowaną wcześniej w analizowanym okresie. Pozostał drugim najwyższym w badanej grupie po Rumunii. Nie jest dziełem przypadku, że dwa kraje o największych deficytach fiskalnych w UE mają zarazem banki najsilniej obciążone długiem własnych rządów. Zdrowie banków w Polsce w bezprecedensowym stopniu zależy od zdrowia finansów publicznych, które charakteryzuje głęboka nierównowaga, a możliwość sfinansowania potrzeb pożyczkowych państwa – od apetytu banków na obligacje. Dalszemu wzmocnieniu uległa pętla wzajemnych zależności, która rodzi zagrożenia opisane w punkcie pierwszym. Jednocześnie nie widać żadnego czynnika, który miałby ją przerwać. Rząd nie planuje istotnego zmniejszenia nierównowagi fiskalnej przed przyszłorocznymi wyborami do parlamentu. Zarazem deklaracja prezydenta, że nie podpisze żadnej ustawy podnoszącej ciężary podatkowe, zawęża możliwości ograniczenia tej nierównowagi, nawet gdyby większość parlamentarna postanowiła przeprowadzić konsolidację fiskalną.

Liderem wymiaru została Finlandia (0,99), a za nią uplasowała się Szwecja (0,69). Stawkę zamykały natomiast Rumunia (–1,57) i Słowacja (–0,29). Polska, z wynikiem –0,01, zajęła w zestawieniu dopiero 7. miejsce.

Wymiar 4. Finansowanie gospodarki przez sektor bankowy

Analiza wymiaru finansowania gospodarki przez sektor bankowy została przeprowadzona we współpracy ze Związkiem Banków Polskich i na podstawie danych dostarczonych przez tę organizację.

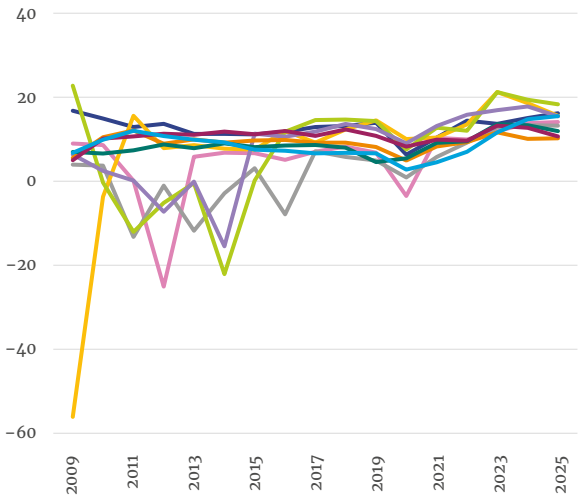
Wymiar ten był jedynym, w którym wiarygodność Polski w ubiegłym roku się poprawiła. Subindeks po raz pierwszy od 2011 r. osiągnął wartość dodatnią, kontynuując poprawę od 2021 r. Taka wartość oznacza, że efektywność i potencjał banków do finansowania gospodarki, w zestawieniu z wykorzystaniem tego potencjału, kształtowały się w Polsce korzystniej niż w połowie obserwacji w badanych krajach w całym okresie.

Na poprawę złożyły się dwa czynniki. Po pierwsze, zwrot na kapitałach własnych wzrósł do

najwyższego poziomu w całym okresie analizy, wyraźnie przekraczając koszt wynajmu kapitału. Na tle międzynarodowym nie był to jednak nadzwyczajny wynik. W czterech krajach efektywność wykorzystania kapitałów pozostała wyższa niż w Polsce. Po drugie, zwiększyła się relacja kapitałów własnych banków do PKB, co oznacza wzmocnienie potencjału sektora do finansowania gospodarki. Wydaje się, że tendencja do kurczenia się tego potencjału, obserwowana w latach 2017–2022, została odwrócona, co sprzyjało poprawie zyskowności. Potencjał ten wciąż jednak należał do jednych z najniższych w badanej grupie. Niższy był jedynie na Litwie i w Rumunii.

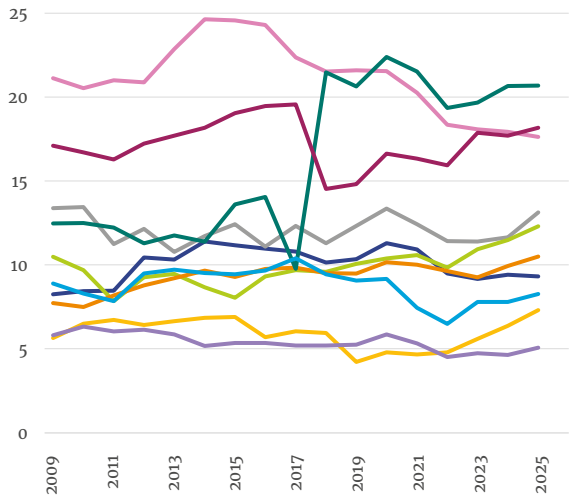
WYKRESy 71–73. Kształtowanie się wskaźników w wymiarze finansowania gospodarki przez sektor bankowy w latach 2008–2025

Zwrot na kapitałach własnych banków



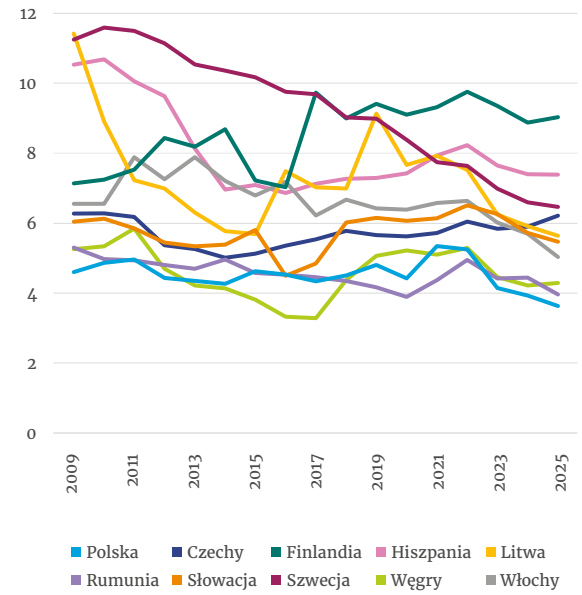
Źródło: Związek Banków Polskich

Relacja kapitałów własnych do PKB



Źródło: Związek Banków Polskich

Mnożnik kredytowy



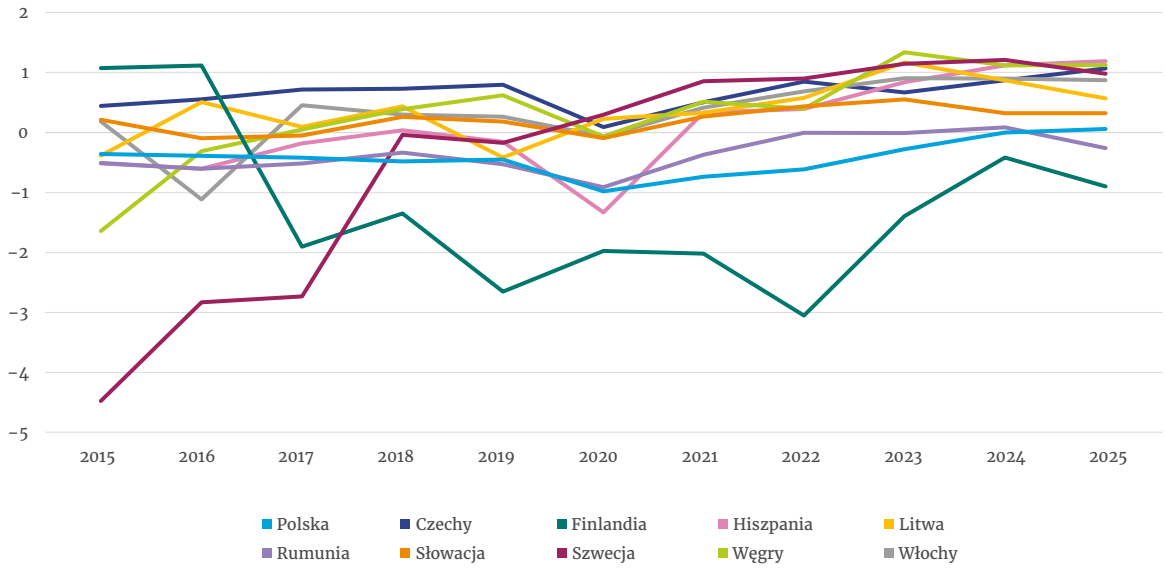
Źródło: Związek Banków Polskich

Poprawie efektywności i potencjału nie towarzyszył wzrost jego wykorzystania. Przeciwnie, mnożnik kredytowy ponownie się obniżył – do najniższego poziomu w analizowanym okresie. W żadnym z badanych krajów nie był on równie niski.

Zestawienie tych trzech wskaźników tworzy wymowny paradoks. Banki w Polsce nigdy nie były tak zyskowne, co sprzyjało na tyle szybkiemu zwiększaniu kapitałów, że potencjał do kredytowania gospodarki przestał pozostawać w tyle za jej wzrostem (a nawet zaczął się odbudowywać, nieznacznie wyprzedzając jej wzrost). Zarazem jednak ten potencjał nigdy w tak małym stopniu nie przekładał się na kredyt dla sektora niefinansowego. Trudno o lepszą ilustrację skutków zniekształcenia bodźców, na które wskazujemy już od pierwszych edycji tego raportu.

Podatek bankowy, z którego zwolnione są obligacje skarbowe, zerowe wagi ryzyka przypisywane tym obligacjom, wysokie ryzyko prawne kredytów dla gospodarstw domowych oraz – od tego roku – podwyższony CIT dla banków wspólnie skłaniają je do zastępowania kredytów obligacjami skarbowymi. Wypychanie kredytu przez finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu, widoczne również w Rumunii i – w mniejszym stopniu – na Węgrzech, jest rewersem opisanego w wymiarze trzecim rekordowego udziału obligacji skarbowych w aktywach banków.

WYKRES 74. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Stabilność pieniądza i systemu finansowego w wymiarze finansowanie gospodarki przez sektor bankowy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 27. 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	2025
Polska	-0,36	-0,39	-0,43	-0,49	-0,45	-1,00	-0,75	-0,62	-0,28	0,00	0,06
Czechy	0,44	0,55	0,71	0,73	0,79	0,08	0,50	0,85	0,66	0,87	1,07
Finlandia	1,08	1,12	-1,92	-1,36	-2,67	-1,99	-2,03	-3,07	-1,41	-0,42	-0,91
Hiszpania	-0,52	-0,61	-0,19	0,03	-0,16	-1,35	0,33	0,39	0,84	1,12	1,19
Litwa	-0,40	0,50	0,09	0,43	-0,43	0,22	0,32	0,57	1,17	0,87	0,57
Rumunia	-0,52	-0,61	-0,52	-0,34	-0,54	-0,93	-0,38	0,00	-0,01	0,09	-0,26
Słowacja	0,21	-0,11	-0,06	0,26	0,17	-0,11	0,26	0,43	0,56	0,32	0,32
Szwecja	-4,50	-2,84	-2,75	-0,04	-0,17	0,30	0,86	0,90	1,15	1,21	0,98
Węgry	-1,66	-0,32	0,04	0,38	0,62	-0,07	0,51	0,40	1,34	1,13	1,13
Włochy	0,18	-1,13	0,46	0,30	0,26	-0,07	0,41	0,69	0,91	0,90	0,88

Źródło: opracowanie własne

Na tle badanej grupy Polska (0,06), mimo poprawy, pozostaje w tym wymiarze trzecia od końca, wyprzedzając jedynie Finlandię (–0,91) i Rumunię (–0,26).

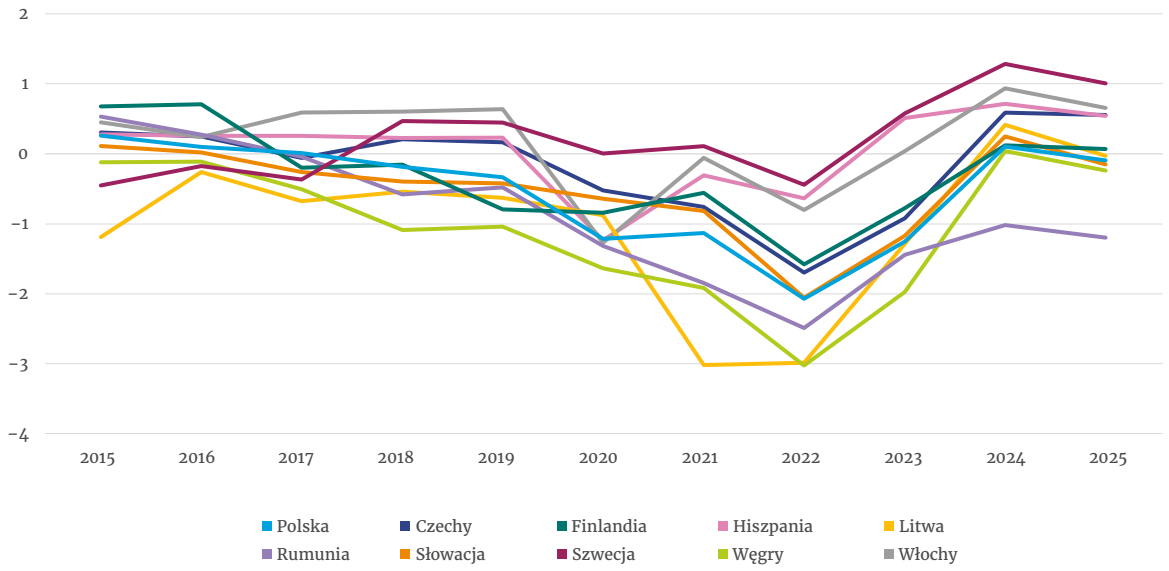
Pozycję Finlandii obniża specyfika bardzo dużego sektora bankowego w relacji do PKB. Dysponuje on kapitałem pozwalającym na wyższy poziom kredytowania gospodarki niż ten, który w świetle badań empirycznych najbardziej sprzyja wzrostowi gospodarki (por. np. Arcand, Berkes i Panizza, 2012). Zarazem z naddatkiem wykorzystuje ten potencjał, na co wskazuje mnożnik przekraczający poziom 8, uznany w metodyce za optymalnie godzący dostępność finansowania z bezpieczeństwem banków (por. Begenau, 2020).

Liderami pod względem finansowania gospodarki przez banki były Hiszpania (1,19), Węgry (1,13) i Czechy (1,07), które wypchnęły z pierwszej trójki Szwecję (0,98). Pogorszenie jej pozycji było wynikiem dalszego wzrostu kapitałów banków w tym kraju. Nadal rosły one szybciej niż gospodarka, mimo że potencjał tego sektora do kredytowania gospodarki od wielu lat przekracza tam poziomy najbardziej sprzyjające wzrostowi gospodarki.

Podsumowanie

W 2025 r. wiarygodność w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego obniżyła się we wszystkich dziesięciu badanych krajach, przerywając dwuletni okres jej powszechnej odbudowy. Skala tego pogorszenia była na ogół umiarkowana, bez porównania mniejsza niż załamanie z lat 2020–2022, ale spadek był powszechny. Jest to zasadnicza zmiana w stosunku do dwóch wcześniejszych lat, w których indeks wszędzie się poprawiał. Można przy tym wyodrębnić wspólny czynnik wywołujący pewien niepokój. We wszystkich krajach wzrosły oczekiwania inflacyjne, a niemal wszędzie zacieśniły się powiązania między bankami a państwem.

WYKRES 75. Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego



Źródło: opracowanie własne

TABELA 28. Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,26	0,10	0,01	-0,19	-0,34	-1,22	-1,14	-2,08	-1,26	0,10	-0,10
Czechy	0,30	0,25	-0,06	0,21	0,17	-0,52	-0,76	-1,71	-0,93	0,59	0,56
Finlandia	0,68	0,71	-0,20	-0,16	-0,80	-0,84	-0,56	-1,59	-0,78	0,12	0,07
Hiszpania	0,28	0,26	0,26	0,23	0,23	-1,24	-0,31	-0,64	0,51	0,72	0,54
Litwa	-1,20	-0,26	-0,68	-0,54	-0,63	-0,88	-3,03	-3,00	-1,29	0,42	-0,03
Rumunia	0,53	0,27	-0,04	-0,58	-0,48	-1,32	-1,85	-2,50	-1,45	-1,02	-1,20
Słowacja	0,11	0,02	-0,26	-0,40	-0,42	-0,65	-0,82	-2,07	-1,18	0,25	-0,15
Szwecja	-0,46	-0,18	-0,37	0,47	0,45	0,00	0,11	-0,45	0,58	1,29	1,01
Węgry	-0,12	-0,11	-0,51	-1,09	-1,04	-1,64	-1,92	-3,04	-1,98	0,04	-0,24
Włochy	0,45	0,24	0,59	0,60	0,64	-1,28	-0,06	-0,81	0,03	0,94	0,66

Źródło: obliczenia własne

W Polsce indeks ponownie spadł poniżej zera (−0,10), choć marginalnie. Ponieważ pogorszenie było powszechne, pozycja Polski na tle badanej grupy zasadniczo się nie zmieniła – nadal wyprzedzała Rumunię (−1,20) i Węgry (−0,24), a także Słowację (−0,15). Liderem wiarygodności w tym obszarze jest Szwecja (1,01), uwzględniona w indeksie po raz pierwszy, przed Włochami (0,66), Czechami (0,56) i Hiszpanią (0,54). Stawkę z dużą stratą zamykała, podobnie jak przed rokiem, Rumunia.

Sygnały płynące z poszczególnych wymiarów nie były jednak jednokierunkowe. W przypadku Polski pogorszenie objęło trzy wymiary: pośredni, zagrożeń dla stabilności pieniądza i, najsilniej, zagrożeń dla stabilności systemu finansowego. Poprawa nastąpiła w jednym wymiarze: finansowania gospodarki przez banki, w którym subindeks dla Polski po raz pierwszy od 2011 r. stał się dodatni.

Część pogorszenia miała charakter wspólny dla całej badanej grupy i w znacznej mierze cykliczny. Wszędzie wzrosły oczekiwania inflacyjne, a realne stopy procentowe obniżyły się w ślad za łagodzeniem polityki pieniężnej.

Na ten wspólny obraz nakłada się jednak w Polsce zjawisko strukturalne. Udział należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków osiągnął najwyższy poziom w całym okresie analizy, a mnożnik kredytowy – najniższy. Rekordowo zyskowne i coraz lepiej wyposażone w kapitał banki w rekordowo małej części finansują gospodarkę, a w rekordowo dużej – potrzeby pożyczkowe budżetu. Głęboka nierównowaga fiskalna wyraźnie odciska się więc na strukturze systemu finansowego, zacieśniając pętlę niebezpiecznych powiązań między bankami a państwem. Pozytywnym sygnałem jest natomiast wygaszenie niepewności inflacyjnej. Zmienność inflacji bazowej spadła do najniższego poziomu od 2008 r., a inflacja w połowie 2026 r. znalazła się w pobliżu celu, co – gdyby zostało utrzymane – sprzyjałoby odbudowie wiarygodności w wymiarze zagrożeń dla stabilności pieniądza.

Wszędzie wzrosły oczekiwania inflacyjne, a realne stopy procentowe obniżyły się w ślad za łagodzeniem polityki pieniężnej.

Doświadczenia Węgier w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Okres rządów Viktora Orbána, zamknięty przegraną Fideszu w wyborach w kwietniu 2026 r., stanowi studium tego, jak trudno odbudowuje się raz utraconą wiarygodność w obszarze pieniądza i systemu finansowego oraz jak łatwo ją ponownie roztrwonić. Okres ten można podzielić na trzy podokresy: lata 2010–2015, 2016–2022 i 2023–2025.

W latach 2010–2015 Węgry stopniowo ograniczały deficyt wiarygodności. Była to konsekwencja ścigania się na populizm w latach dwutysięcznych przez rządzących i opozycję, co osłabiło odporność Węgier na wstrząsy. W efekcie po wybuchu globalnego kryzysu finansowego w 2008 r. i w trakcie kryzysu zadłużeniowego w peryferyjnych krajach strefy euro w 2011 r. Węgry musiały wystąpić o pomoc zagraniczną – do Międzynarodowego Funduszu Walutowego i do UE.

To, że Viktor Orbán sięgnął po władzę w warunkach kryzysu, który odebrał wiarygodność jego poprzednikom, sprzyjało podjęciu przez niego działań potrzebnych do odbudowy wiarygodności władz. W szczególności częściowo ustabilizowano finanse publiczne, co pozwoliło Węgrom w 2013 r. wyjść z procedury nadmiernego deficytu (którą zostały objęte już w 2004 r.). W znacznym stopniu usunięto też poważne zagrożenie dla stabilności banków, którym były kredyty denominowane w walutach obcych, w tym we franku szwajcarskim. Działaniom tym nie towarzyszyło jednak wzmocnienie instytucji. Przeciwnie, ograniczenia władzy były osłabiane, co miało wzmocnić jej sprawczość. Ale przy braku takich ograniczeń jej działania stają się w pełni podporządkowane jej interesowi – politycznemu lub ekonomicznemu. Jeżeli mu służą, są podejmowane bez względu na skutki dla wiarygodności ekonomicznej państwa w dłuższej perspektywie. W obszarze stabilności pieniądza

i systemu finansowego wiarygodność ta była podmywana przez silne upolitycznienie banku centralnego i osłabienie gwarancji jego niezależności, podatki sektorowe, które nieproporcjonalnie obciążały sektory o dużym udziale kapitału zagranicznego, w tym banki, oraz przejęcia – bezpośrednio lub przez zaprzyjaźnionych oligarchów – banków pod hasłem zwiększenia udziału własności krajowej w tym sektorze do ponad 50 proc.

W latach 2016–2022 Węgry ponownie zaczęły tracić wiarygodność w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego, przy czym jej wyraźne pogorszenie nastąpiło w okresie pandemii i bezpośrednio po niej. W szczególności osłabione instytucjonalne gwarancje niezależności banku centralnego i jego upolitycznienie obniżały wiarygodność polityki pieniężnej. Polityka ta stała się zbyt luźna. W połączeniu z ekspansją fiskalną, którą pozwalała sfinansować, na co nałożyły się silne szoki zewnętrzne oraz deprecjacja forinta, przyczyniła się do wyjątkowo silnego wzrostu inflacji. W szczycie, tj. na początku 2023 r. (czyli w następnym podokresie), przekroczyła ona 26 proc. W żadnym innym państwie UE nie osiągnęła wówczas równie wysokiego poziomu.

W latach 2023–2025 deficyt wiarygodności w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego ponownie zaczął się zmniejszać, czemu sprzyjało ograniczenie inflacji (jakkolwiek w 2025 r. proces dezinflacji wyhamował). Jednak żeby ją obniżyć, bank centralny musiał podnieść stopy procentowe wcześniej (już w połowie 2021 r.), a przede wszystkim silniej niż w innych krajach regionu. W efekcie gospodarka w 2023 r. pogrążyła się w stagflacji, po której nastąpił okres bardzo słabego wzrostu. W latach 2022–2025 PKB rósł tam w przeciętnym tempie nieznacznie przekraczającym 1 proc. rocznie, wobec około 3 proc. w przypadku Polski.

Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego sytuował Węgry przez większość okresu 2008–2025 na dole stawki, wraz z Rumunią. W wymiarze pośrednim subindeks dla Węgier ani razu nie osiągnął wartości dodatniej. Węgierskie gospodarstwa domowe utrzymywały podwyższone oczekiwania inflacyjne oraz zasoby gotówki (jej udział w podaży pieniądza od 2019 r. stał się najwyższy w badanej grupie). O niedostatku zaufania do własnego pieniądza świadczy bardzo wysokie poparcie Węgrów dla przyjęcia euro. Najlepiej Węgry wypadają w wymiarze finansowania gospodarki przez banki. Jednak wysoka zyskowność sektora bankowego może tam częściowo odzwierciedlać rentę wynikającą z jego oligopolizacji, choć w ostatnich latach istotną rolę odgrywały również wysokie stopy procentowe oraz czynniki jednorazowe.

Lekcja z szesnastu lat rządów Orbána dla Polski jest jasna. Poprawa wskaźników makroekonomicznych nie jest trwała, jeżeli towarzyszy jej erozja instytucji, w tym podporządkowywanie polityki pieniężnej, banków i regulacji celom politycznym. Nie może więc trwale podnieść wiarygodności ekonomicznej państwa. Deficyt zaufania w obszarze Stabilność pieniądza i systemu finansowego podnosi koszty finansowania nawet w czasie dobrej koniunktury. Przede wszystkim jednak zmniejsza odporność gospodarki na wstrząsy.



iStock.com/thebestphotoforal

Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Znaczenie ochrony i bezpieczeństwa pracy dla wiarygodności ekonomicznej państwa

V edycja IWEP powstaje w czasie, gdy europejskie rynki pracy przechodzą z fazy niedoboru miejsc pracy do fazy niedoboru pracowników. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) w raporcie *Employment Outlook 2025* określiła starzenie się populacji „trzecim, zapomnianym megatrendem" obok zmian klimatycznych i rewolucji cyfrowej. Wskazuje przy tym, że ludność w wieku produkcyjnym w krajach OECD zmniejszy się do 2060 r. o 8 proc., a w ponad $^1/_4$ państw spadek ten przekroczy 30 proc.

Bez działań dostosowawczych wzrost PKB per capita spowolniłby z 1,0 proc. rocznie w latach 2006–2019 do 0,6 proc., co odpowiadałoby utracie około 14 proc. dochodu na mieszkańca w perspektywie 2060 r. Diagnoza ta jest zbieżna z raportem Draghiego (2024), zgodnie z którym siła robocza UE będzie się kurczyć o blisko 2 mln osób rocznie do 2040 r., a relacja liczby pracujących do liczby emerytów spadnie z 3:1 do 2:1. Po raz pierwszy w powojennej historii Europa nie może już opierać wzrostu na rosnącej populacji – jedynym dostępnym źródłem wzrostu pozostaje produktywność.

Employment Outlook 2026 OECD (2026c) przesuwa akcent z wymiaru demograficznego na przestrzenny i jakościowy wymiar rynku pracy. Raport pokazuje, że przeciętna różnica we wskaźniku zatrudnienia między najsilniejszym a najsłabszym kwintylem regionów wynosi 11,4 pkt proc., a bezrobocie w najsłabszych regionach jest ponad dwukrotnie wyższe niż w najsilniejszych. Co istotne z perspektywy polityki publicznej, obserwowalne cechy pracowników, takie jak wiek, wykształcenie, płeć czy status migracyjny, tłumaczą jedynie od ⅓ do połowy tych różnic. Pozostała część wynika z cech samych miejsc: struktury popytu na pracę, dostępności usług i jakości instytucji. Jednocześnie realny wzrost płac w OECD spowolnił do 2,2 proc. r/r w I kwartale 2026 r., a w około ⅓ krajów płace realne pozostają poniżej poziomu z 2021 r. Ochrona i bezpieczeństwo pracy przestają być zatem wyłącznie

kwestią regulacyjną, a stają się elementem zdolności gospodarki do utrzymania i produktywnego wykorzystania kurczących się zasobów pracy.

Joint Employment Report 2026 (Rada Unii Europejskiej, 2026) potwierdza obraz rynku pracy, na którym rekordowe wskaźniki ilościowe współistnieją z trwałymi deficytami jakościowymi. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata osiągnął w UE 76,2 proc., czyli najwyższy poziom w historii, przy celu wynoszącym 78 proc. na 2030 r. Jednocześnie luka zatrudnienia kobiet i mężczyzn wciąż wynosi 10,0 pkt proc. i w ciągu dekady zmniejszyła się jedynie o 1,1 pkt proc. Uczestnictwo dorosłych w kształceniu w okresie ostatnich dwunastu miesięcy wynosi 39,5 proc. wobec celu 60 proc., natomiast podstawowe umiejętności cyfrowe ma 55,6 proc. osób w wieku 16–74 lata wobec celu 80 proc. Ubóstwo pracujących pozostaje silnie skorelowane z formą umowy: dotyka 13,3 proc. zatrudnionych na czas określony wobec 5,1 proc. zatrudnionych na czas nieokreślony. Cel redukcji liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem o 15 mln do 2030 r. jest realizowany w tempie dalece niewystarczającym: w latach 2019–2024 osiągnięto tylko obniżenie tej liczby o około 2,9 mln. W tle pozostaje problem, który ma fundamentalne znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej: wzrost produktywności pracy w UE wyniósł w latach 2021–2024 zaledwie 0,1 proc. rocznie.

Europejskie rynki pracy osiągnęły rekordowy poziom zatrudnienia przy niemal zerowym wzroście produktywności. To zestawienie wyznacza dziś granicę wiarygodności polityki rynku pracy.

Skalę niewykorzystanego potencjału dobrze ilustruje przegląd *Employment and Social Developments in Europe* (Komisja Europejska, 2025b). Poza rynkiem pracy pozostaje w UE około 51 mln osób w wieku produkcyjnym, w tym 32 mln kobiet, blisko 20 mln osób starszych i ponad 7 mln migrantów. Ponadto 6,8 mln młodych osób w wieku 20–29 lat należy do kategorii NEET (*Not in Education, Employment, or Training*), a 6,5 mln osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu ma możliwość zwiększenia wymiaru swojej pracy (*underemployment*).

Podniesienie aktywności zawodowej kobiet o 5–6 proc. mogłoby zwiększyć PKB Unii nawet o 1,7 proc., natomiast wzrost odsetka absolwentów szkół wyższych o 10 pkt proc. ograniczyłby skalę kurczenia się siły roboczej o 5 mln osób do 2050 r. Jednocześnie, jak wynika z przeglądu *Labour Market and Wage Developments in Europe* (Komisja Europejska, 2025c), co piąty pracownik w UE pozostaje w pracy niskopłatnej, a dynamika zatrudnienia wyhamowała do 0,8 proc.

Europejskie rynki pracy osiągnęły rekordowy poziom zatrudnienia przy niemal zerowym wzroście produktywności. To zestawienie wyznacza dziś granicę wiarygodności polityki rynku pracy.

Uzupełnieniem tego obrazu są dane Europejskiego Urzędu ds. Pracy (European Labour Authority, 2026): w 2025 r. kraje sieci EURES (European Employment Services) zgłosiły 2 617 przypadków niedoborów zawodowych. Najczęściej deficytowe okazały się zawody medyczne oraz wykwalifikowane zawody techniczne i budowlane, m.in. spawacze, elektrycy i monterzy instalacji. W Polsce Barometr zawodów (Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, 2026) wskazał 17 zawodów deficytowych i ani jednego nadwyżkowego.

Równolegle zmienia się sama treść pojęcia „bezpieczeństwo pracy". Tradycyjnie rozumiane bezpieczeństwo fizyczne ulega poprawie: liczba wypadków przy pracy nieskutkujących zgonem w UE spadła w 2023 r. o około 5 proc., do 2,82 mln, a wskaźnik częstości wypadków

wyniósł 1 393 na 100 tys. pracujących (Eurostat, 2026b). Jednocześnie liczba wypadków śmiertelnych utrzymuje się na stabilnym poziomie 3 298 zdarzeń (1,63 na 100 tys. pracujących), a 1/4 z nich ma miejsce poza zakładem pracy, w przestrzeni publicznej (Eurostat, 2025a).

Coraz większego znaczenia nabierają natomiast ryzyka psychospołeczne. Badanie OSH Pulse (EU-OSHA, 2025b) wykazało, że 29 proc. pracowników w UE doświadcza stresu, depresji lub lęku wywołanych pracą lub przez nią pogłębionych, wobec 27 proc. w 2022 r. Z kolei trzecia edycja badania ESENER (EU-OSHA, 2025a) pokazała, że jedna czwarta zakładów pracy w ogóle nie identyfikuje ryzyk psychospołecznych. Co więcej, odsetek zakładów angażujących pracowników w projektowanie środków prewencyjnych spadł z 61 proc. w 2019 r. do 55 proc. w 2024 r. Warto zauważyć, że nowa kampania na lata 2026–2028, „Together for mental health at work" (EU-OSHA, 2026) po raz pierwszy jest w całości poświęcona zdrowiu psychicznemu w miejscu pracy.

Drugim nowym ryzykiem jest zarządzanie z wykorzystaniem algorytmów. Zgodnie z oceną towarzyszącą konsultacjom *Quality Jobs Act* (Komisja Europejska, 2026b) ostrożne szacunki wskazują, że od 1/4 do 1/3 pracowników w UE doświadcza dziś jakiejś formy zarządzania algorytmicznego: od automatycznego przydzielania zadań i czasu pracy po zautomatyzowaną ocenę wyników. Badanie AIM-WORK (Joint Research Centre, 2025), obejmujące ponad 70 tys. pracowników we wszystkich państwach członkowskich, wskazuje, że 30 proc. pracowników korzysta z narzędzi sztucznej inteligencji, 37 proc. podlega cyfrowemu monitorowaniu czasu pracy, a ekspozycja na systemy sterujące zadaniami i tempem pracy wiąże się z niższą autonomią, ograniczoną możliwością robienia przerw i wyższym poziomem stresu (Villani i Mariscal de Gante Martin, 2026). Europejskie Badanie Warunków Pracy (Eurofound, 2026) dodaje, że 14 proc. pracowników czuje się źle poinformowanych o zagrożeniach BHP, 29 proc. nie wie o środkach zapobiegania stresowi, a około 1/5 nie ma formalnych kanałów reprezentacji.

Odpowiedzią instytucjonalną UE jest zestaw inicjatyw, których wdrożenie przypada właśnie na lata 2026–2027: komunikat *Quality Jobs Roadmap* z grudnia 2025 r. (Komisja Europejska, 2025d). W lipcu 2026 r. otwarta została druga tura konsultacji nad *Quality Jobs Act* (Komisja Europejska, 2026b), obejmująca zarządzanie algorytmiczne, ryzyka psychospołeczne i stres cieplny, prawa pracowników w łańcuchach podwykonawstwa oraz egzekwowanie prawa. Wdrażana jest nowa strategia *Union of Skills* z marca 2025 r. (Komisja Europejska, 2025a) oraz dyrektywa w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform (Dyrektywa 2024/2831, 2024), której termin transpozycji upływa 2 grudnia 2026 r.

Wszystkie te dokumenty łączy jedno założenie: jakość zatrudnienia przestaje być kosztem konkurencyjności, a staje się jej warunkiem. Założenie to stanowi również podstawę konstrukcji IWEP w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy.

Z perspektywy wiarygodności ekonomicznej państwa istotne pozostają te same cztery mechanizmy, które opisywaliśmy w poprzednich edycjach. Po pierwsze, równość szans i dostęp do zatrudnienia przesądzające o tym, w jakim stopniu gospodarka wykorzystuje dostępne zasoby pracy. Po drugie, jakość miejsc pracy i realność ochrony prawnej osłabiane przez umowy cywilnoprawne, fikcyjne samozatrudnienie i zatrudnienie krótkookresowe. Po trzecie, fizyczne i psychiczne bezpieczeństwo w miejscu pracy, będące przedmiotem 10. zasady Europejskiego Filaru Praw Socjalnych. Po czwarte, bezpieczeństwo ekonomiczne, czyli zdolność dochodu z pracy oraz systemu transferów do ochrony przed ubóstwem. Do tego katalogu V edycja Indeksu dodaje wymiar, którego znaczenie w ostatnich dwóch latach wyraźnie wzrosło: inwestycję w kompetencje dorosłych jako

warunek utrzymania zatrudnialności w warunkach transformacji cyfrowej i zielonej.

Jakość zatrudnienia przestaje być kosztem konkurencyjności, ale staje się jej warunkiem.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy

W V edycji IWEP utrzymane zostały wymiary i wskaźniki przyjęte w edycjach z lat 2024 i 2025. W obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy wyodrębniono siedem wymiarów, których wagi przedstawia tabela 29.

TABELA 29. Wymiary i wagi w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo 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

Pierwszy wymiar – prawna ochrona zatrudnienia – obejmuje wskaźniki pokazujące, jaka część pracujących ma umowy zapewniające mniejszą ochronę niż umowa o pracę na czas nieokreślony. Chodzi o osoby zatrudnione na czas określony oraz osoby o stażu pracy u obecnego pracodawcy krótszym niż 12 miesięcy. Drugi wymiar – bezpieczeństwo i warunki pracy – dotyczy skutków wypadków przy pracy: wypadków śmiertelnych oraz wypadków skutkujących absencją trwającą cztery dni lub dłużej. Trzeci wymiar – niestandardowe zatrudnienie – obejmuje pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz osoby w zatrudnieniu niepewnym, rozumianym jako zatrudnienie na podstawie umów nieprzekraczających trzech miesięcy. Czwarty wymiar mierzy zaangażowanie na rynku pracy trzech grup: ogółu osób w wieku 20–64 lata, kobiet w tym samym przedziale wieku oraz osób w wieku 55–64 lata. Piąty obejmuje uczestnictwo osób dorosłych w kształceniu i szkoleniach. Szósty – dochód z pracy – łączy ryzyko ubóstwa pracujących z luką płci w wynagrodzeniach. Siódmy wymiar dotyczy roli transferów społecznych w ograniczaniu ubóstwa, odrębnie dla kobiet i mężczyzn.

Łącznie w obszarze uwzględniono czternaście wskaźników publikowanych przez Eurostat, co zapewnia porównywalność międzynarodową. Wagi poszczególnych wskaźników przedstawia tabela 30.

TABELA 30. Wskaźniki w obszarze ochrony i bezpieczeństwa 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	-50
	Niepewne zatrudnienie (umowy do 3 miesięcy)	-50
4. Zaangażowanie na rynku pracy	Wskaźnik zatrudnienia ogółem (20–64 lata)	20
	Wskaźnik zatrudnienia kobiet (20–64 lata)	40
	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata	40
5. Uczenie się przez całe życie	Uczestnictwo w kształceniu i szkoleniach (ost. 4 tyg.)	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

Rozszerzenie liczby badanych krajów z ośmiu do dziesięciu ma charakter jakościowy, a nie tylko

ilościowy: po raz pierwszy w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy punktem odniesienia dla Polski są kraje nordyckie, reprezentujące model łączący wysoki poziom zatrudnienia i produktywności z rozbudowaną infrastrukturą społeczną. Pozwala to odczytywać wyniki nie tylko przez pryzmat pozycji w grupie krajów o zbliżonym poziomie rozwoju, lecz także dystansu do granicy dobrych praktyk.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy

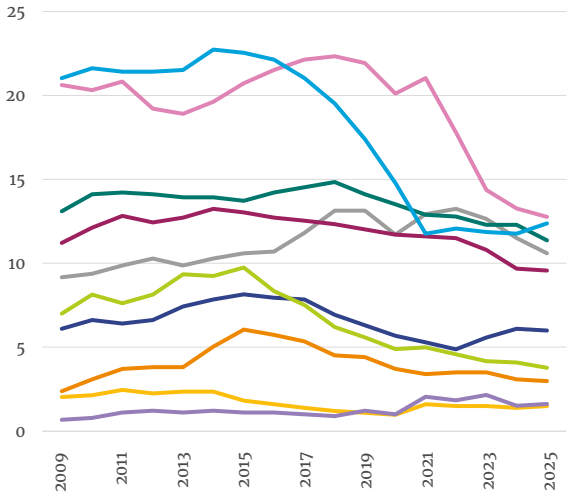
Poniżej zaprezentowano wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy.

Wymiar 1. Prawna ochrona zatrudnienia

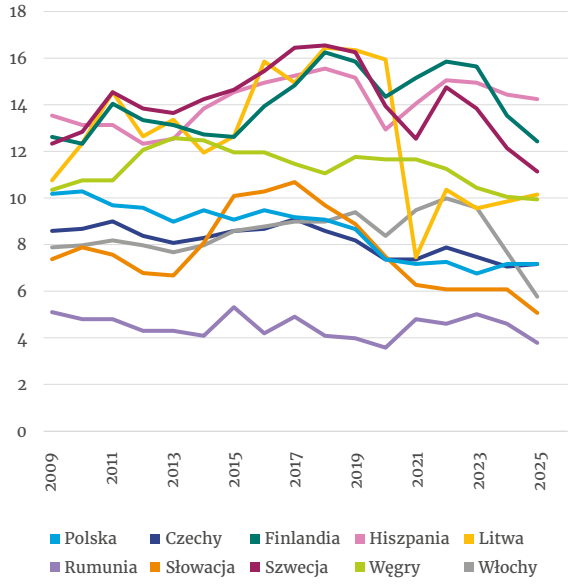
Bezpośrednią przyczyną spowolnienia wartości Indeksu w omawianym wymiarze jest odwrócenie wieloletniego trendu spadku udziału umów na czas określony. Odsetek ten obniżył się w Polsce z 22,7 proc. w 2014 r. do 11,8 proc. w 2021 r., co było jedną z najbardziej spektakularnych zmian strukturalnych na polskim rynku pracy w ostatniej dekadzie. Następnie, po czterech latach stabilizacji w przedziale 11,8–12,1 proc., wzrósł w 2025 r. do 12,4 proc., czyli najwyższego poziomu od 2020 r. Korzystniej natomiast wypada drugi wskaźnik: odsetek osób o stażu pracy krótszym niż 12 miesięcy wynosi w Polsce 7,2 proc. i należy do najniższych w analizowanej grupie. Niższe wartości notują jedynie Rumunia (3,8 proc.), Słowacja (5,1 proc.) i Włochy (5,8 proc.), a Czechy osiągają wynik identyczny jak Polska.

Uwagę zwraca pozycja krajów nordyckich, które w tym wymiarze zajmują dwa ostatnie miejsca przed Hiszpanią: Szwecja (–0,22) i Finlandia (–0,65). Wynika to z wysokiej rotacji na rynku pracy: odsetek osób o stażu krótszym niż rok wynosi tam odpowiednio 11,2 proc. i 12,5 proc., przy jednocześnie bardzo wysokim poziomie bezpieczeństwa dochodowego zapewnianego przez system zabezpieczenia społecznego i aktywną politykę rynku pracy. Jest to ważna wskazówka interpretacyjna: przyjęte w Indeksie mierniki dobrze odzwierciedlają ryzyko związane z formą umowy, ale nie uwzględniają

WYKRES 76. Umowy na czas określony (proc. zatrudnionych)



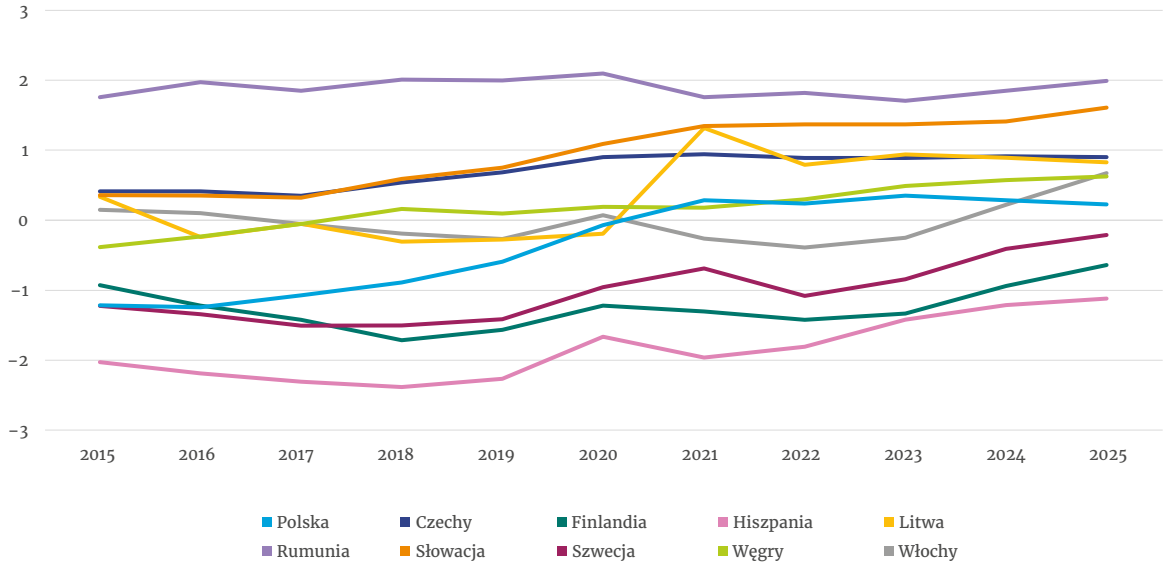
WYKRES 77. Staż u obecnego pracodawcy <12 mies. (w proc.)



Źródło: Eurostat

tego, w jakim stopniu ryzyko to jest kompensowane przez instytucje otoczenia. Model *flexicurity* wypada w tym wymiarze pozornie słabo, ale w wymiarach zaangażowania na rynku pracy i uczenia się przez całe życie te same kraje wypadają najlepiej.

WYKRES 78. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze prawna ochrona zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne

TABELA 31. 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	2025
Polska	-1,21	-1,24	-1,07	-0,89	-0,59	-0,08	0,28	0,23	0,34	0,28	0,22
Czechy	0,42	0,42	0,36	0,55	0,68	0,89	0,94	0,89	0,89	0,91	0,90
Finlandia	-0,93	-1,22	-1,42	-1,71	-1,56	-1,22	-1,30	-1,42	-1,33	-0,95	-0,65
Hiszpania	-2,02	-2,18	-2,30	-2,38	-2,26	-1,67	-1,96	-1,81	-1,43	-1,22	-1,13
Litwa	0,34	-0,23	-0,04	-0,30	-0,27	-0,19	1,31	0,79	0,94	0,89	0,83
Rumunia	1,77	1,97	1,85	2,01	2,00	2,09	1,76	1,82	1,72	1,85	1,99
Słowacja	0,37	0,36	0,33	0,60	0,76	1,09	1,34	1,37	1,37	1,41	1,60
Szwecja	-1,22	-1,34	-1,50	-1,50	-1,41	-0,96	-0,69	-1,08	-0,84	-0,41	-0,22
Węgry	-0,38	-0,23	-0,05	0,16	0,10	0,19	0,18	0,29	0,48	0,57	0,62
Włochy	0,15	0,10	-0,05	-0,19	-0,26	0,07	-0,26	-0,38	-0,24	0,22	0,67

Źródło: opracowanie własne

W wymiarze prawna ochrona zatrudnienia najwyższe wartości niezmiennie osiągają Rumunia (1,99) i Słowacja (1,60), przed Czechami (0,90), Litwą (0,83), Włochami (0,67) i Węgrami (0,62). Polska z wynikiem 0,22 zajmuje 7. miejsce. Silna poprawa Polski w tym wymiarze, odnotowana w latach 2017–2021 (z -1,07 do 0,28), wyraźnie wyhamowała: wartość indeksu spada drugi rok z rzędu – z 0,34 w 2023 r. przez 0,28 w 2024 r. do 0,22 w 2025 r. Najniżej w zestawieniu uplasowała się Hiszpania (–1,13).

Wymiar 2. Bezpieczeństwo i warunki pracy

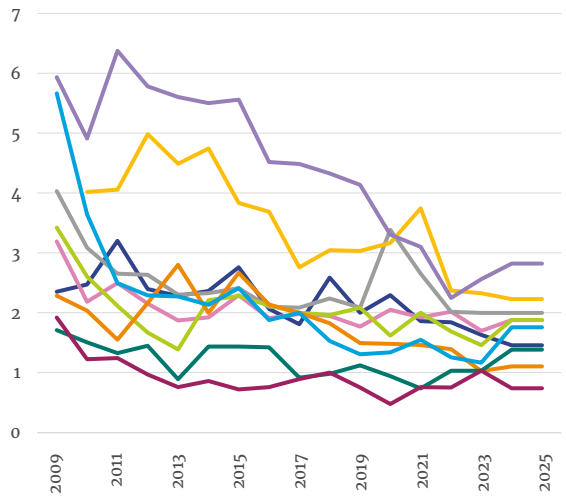
W ujęciu unijnym Eurostat odnotował w 2023 r. 3 298 wypadków śmiertelnych przy pracy, przy wskaźniku 1,63 na 100 tys. pracujących. Do sektorów najbardziej narażonych należały budownictwo (2 899 wypadków nieśmiertelnych na 100 tys.), gospodarka wodno-odpadowa (2 819) oraz transport i magazynowanie (2 366) (Eurostat, 2025, 2026b). W polskiej statystyce najwyższy wskaźnik wypadkowości w 2024 r. odnotowano w górnictwie i wydobywaniu (17,57), gospodarce wodno-ściekowej i odpadowej (13,03) oraz przetwórstwie przemysłowym, które odpowiadało za 31,3 proc. wszystkich poszkodowanych (GUS, 2025b).

Wypadków przy pracy było w 2024 r. mniej, ale ich skutki były znacznie poważniejsze. Liczba ofiar śmiertelnych wzrosła o 48,8 proc.

Za pozornie stabilnym wynikiem Polski kryje się jednak najbardziej niepokojący pojedynczy sygnał tej edycji Indeksu. Wskaźnik wypadków śmiertelnych, który w 2023 r. osiągnął historyczne minimum – 1,18 na 100 tys. pracujących, wzrósł w 2024 r. do 1,77, czyli o połowę. Skutkowało to obniżeniem wartości Indeksu w tym wymiarze z 1,03 do 0,54, czyli niemal o połowę.

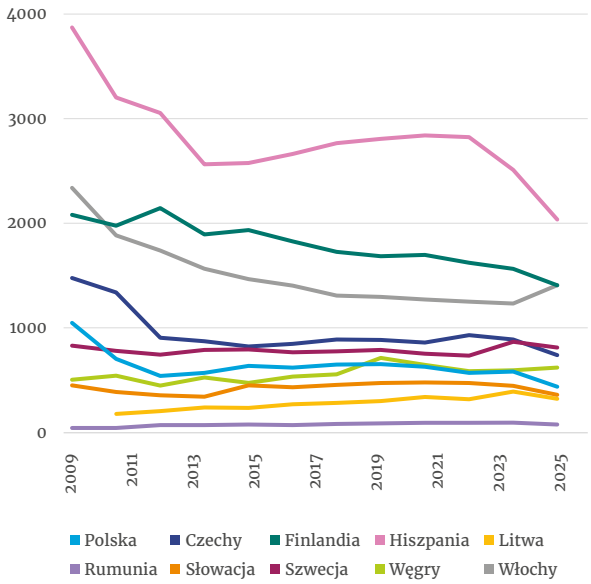
Jest to największy spadek wartości indeksu w tym wymiarze w całym okresie objętym

WYKRES 79. Wypadki śmiertelne (na 100 tys. pracujących)



Źródło: Eurostat

WYKRES 80. Wypadki skutkujące absencją powyżej 4 dni (na 100 tys.)



obliczeniami i pierwsze tak wyraźne pogorszenie wskaźnika wypadków śmiertelnych od 2009 r.

Dane Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) potwierdzają ten wzrost. Według danych ostatecznych w 2024 r. w wypadkach przy pracy ze skutkiem śmiertelnym poszkodowanych zostało 250 osób wobec 168 w 2023 r., tj. o 48,8 proc. więcej (GUS, 2024, 2025b). Liczba osób poszkodowanych w wypadkach ciężkich wzrosła w tym samym czasie o 38,7 proc., z 331 do 459.

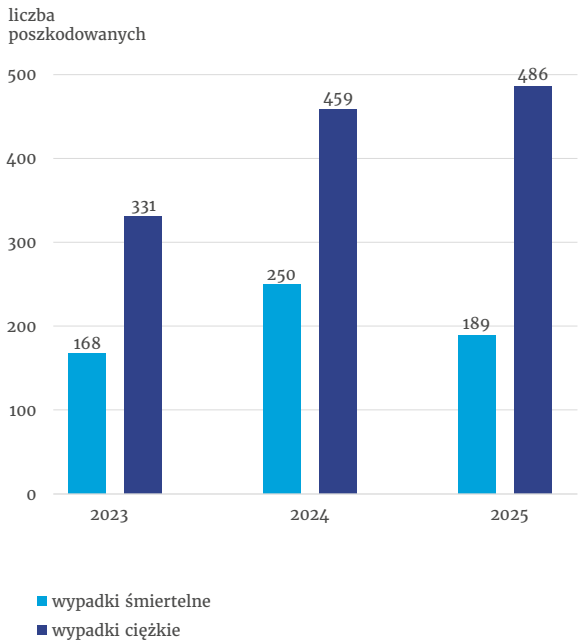
Najważniejsze jest jednak to, że pogorszenie w segmencie zdarzeń najcięższych nastąpiło wbrew ogólnemu trendowi. Łączna liczba poszkodowanych w wypadkach przy pracy spadła w 2024 r. o 2,4 proc., do 67,0 tys. osób, a wskaźnik wypadkowości obniżył się z 4,85 do 4,74 na 1000 pracujących (GUS, 2025b). Innymi słowy: wypadków było mniej, ale ich skutki były znacznie poważniejsze. Rozbieżność między tymi dwiema statystykami jest sygnałem, którego nie da się wyjaśnić ani zmianą liczby pracujących, ani zmianą sposobu rejestracji zdarzeń. Dane wstępne za 2025 r. (GUS, 2026) przynoszą częściową korektę, wskazując na 189 ofiar śmiertelnych wypadków przy pracy, ale liczba osób poszkodowanych w wypadkach ciężkich nadal rosła, osiągając 486, przy niemal niezmienionej liczbie poszkodowanych ogółem (66,7 tys.). Ponieważ dane te mają charakter wstępny i podlegają rewizji (w 2024 r. korekta objęła blisko 50 ofiar śmiertelnych), pełny obraz roku 2025 będzie znany dopiero pod koniec 2026 r.

Struktura poszkodowanych w wypadkach wskazuje na konkretny mechanizm tego zjawiska.

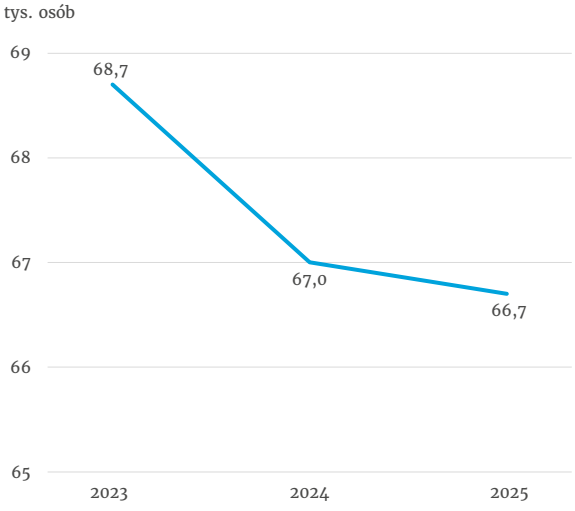
Wypadków przy pracy było w 2024 r. mniej, ale ich skutki były znacznie poważniejsze. Liczba ofiar śmiertelnych wzrosła o 48,8 proc.

WYKRES 81. Wypadki przy pracy w Polsce według danych GUS, 2023–2025

Wypadki śmiertelne i ciężkie



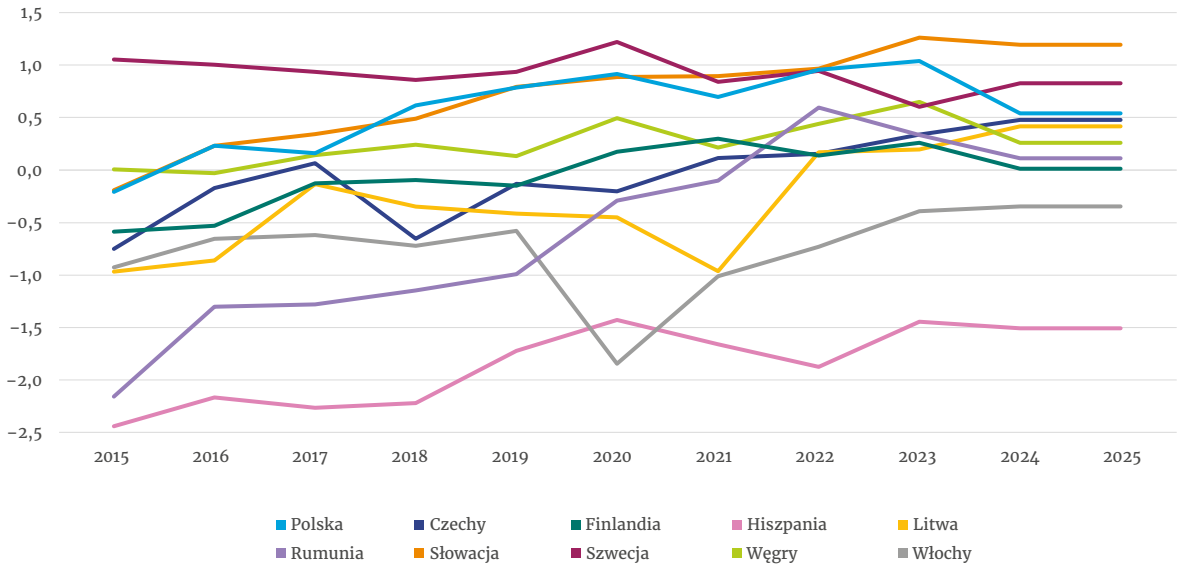
Poszkodowani ogółem



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS („Wypadki przy pracy" – dane ostateczne za 2023 i 2024 r., dane wstępne za 2025 r.). * dane wstępne, podlegające rewizji.

Według GUS (2025b) 41,2 proc. osób poszkodowanych w wypadkach śmiertelnych w 2024 r. miało staż pracy u obecnego pracodawcy nieprzekraczający roku, a 96,0 proc. stanowili mężczyźni. Po 19,6 proc. ofiar przypadło na robotników budowlanych oraz kierowców i operatorów pojazdów. Jest to bezpośrednie połączenie wymiaru 2 z wymiarem 1 Indeksu: krótki staż pracy nie jest wyłącznie kwestią ochrony prawnej i dostępu do świadczeń, lecz także, a może przede wszystkim, kwestią bezpieczeństwa fizycznego pracowników. Osoby nowo zatrudnione, w tym pracownicy agencyjni i cudzoziemscy, stanowią grupę o nieproporcjonalnie wysokim ryzyku śmiertelnych wypadków.

WYKRES 82. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 32. 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	2025
Polska	-0,20	0,23	0,16	0,61	0,78	0,91	0,69	0,95	1,03	0,54	0,54
Czechy	-0,74	-0,17	0,06	-0,65	-0,13	-0,20	0,11	0,15	0,33	0,47	0,47
Finlandia	-0,58	-0,53	-0,13	-0,10	-0,15	0,17	0,29	0,13	0,25	0,01	0,01
Hiszpania	-2,43	-2,17	-2,26	-2,22	-1,73	-1,44	-1,67	-1,88	-1,46	-1,52	-1,52
Litwa	-0,96	-0,85	-0,14	-0,35	-0,41	-0,45	-0,95	0,17	0,19	0,41	0,41
Rumunia	-2,15	-1,30	-1,28	-1,15	-0,99	-0,29	-0,11	0,59	0,33	0,11	0,11
Słowacja	-0,18	0,24	0,35	0,49	0,79	0,88	0,89	0,96	1,25	1,19	1,19
Szwecja	1,05	1,00	0,94	0,86	0,94	1,21	0,84	0,95	0,61	0,83	0,83
Węgry	0,01	-0,02	0,15	0,24	0,14	0,49	0,22	0,44	0,64	0,26	0,26
Włochy	-0,93	-0,66	-0,63	-0,73	-0,58	-1,84	-1,01	-0,74	-0,40	-0,36	-0,36

Źródło: opracowanie własne

W wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy najwyższe wartości odnotowują Słowacja (1,19), Szwecja (0,83) i Polska (0,54). Trzecia pozycja Polski jest wynikiem długookresowego, bardzo wyraźnego postępu: liczba wypadków skutkujących absencją wynoszącą co najmniej cztery dni spadła z 689 na 100 tys. pracujących w 2008 r. do 465 w 2024 r., a liczba wypadków śmiertelnych – z 3,95 do wartości poniżej 1,2 na 100 tys. pracujących w 2023 r.

Najgorsza sytuacja utrzymuje się w Hiszpanii (-1,52) i we Włoszech (-0,36), gdzie skutki wypadków przy pracy są nieporównanie bardziej dotkliwe. W Hiszpanii wskaźnik wypadków z długą absencją wynosi 2 241 na 100 tys. pracujących, czyli blisko pięciokrotnie więcej niż w Polsce.

Wymiar 3. Niestandardowe zatrudnienie

Udział zatrudnienia niepewnego, mierzonego odsetkiem umów nieprzekraczających trzech miesięcy, wynosi w Polsce 2,2 proc., co jest drugą najwyższą wartością w analizowanej grupie, po Finlandii (2,4 proc.). Dla porównania, na Węgrzech jest to 0,9 proc., w Czechach i na Litwie – 0,4 proc., a w Rumunii i na Słowacji – 0,3 proc. Polska nie należy zatem – jak sugerowały wcześniejsze obliczenia – do krajów o znikomym udziale najkrótszych umów, lecz do tych, w których zjawisko to pozostaje wyraźnie obecne.

Perspektywa długookresowa jest przy tym korzystna: udział zatrudnienia niepewnego obniżył się w Polsce z 4,7 proc. w 2014 r. do 2,0 proc. w 2024 r. Jest to jedna z najbardziej konsekwentnych zmian strukturalnych w ostatniej dekadzie. W 2025 r. wskaźnik ten jednak wzrósł do 2,2 proc., a równolegle rósł udział pracy w niepełnym wymiarze czasu: z 5,1 proc. w 2021 r. do 6,0 proc. w 2025 r. Oba wskaźniki pogorszyły się jednocześnie, co przełożyło się na spadek wartości indeksu w tym wymiarze z 0,12 do 0,00.

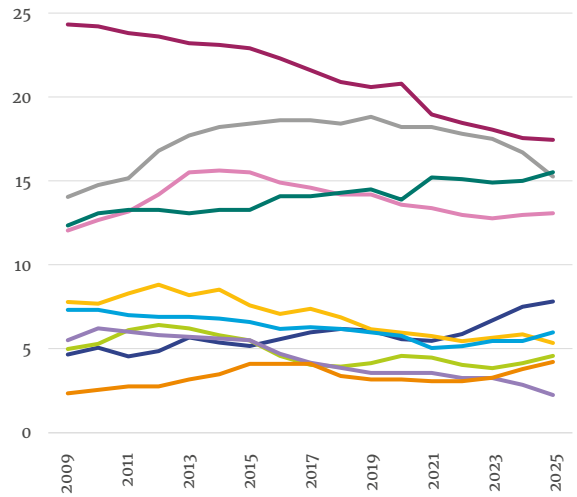
Umowy krótsze niż trzy miesiące obejmują w Polsce 2,2 proc. pracujących – po Finlandii najwięcej w badanej grupie.

Wzrost pracy w niepełnym wymiarze czasu wymaga ostrożnej interpretacji: może być zarówno przejawem pogorszenia jakości zatrudnienia, jak i efektem upowszechnienia elastycznych form pracy wybieranych dobrowolnie, zwłaszcza przez osoby łączące pracę z opieką lub nauką. Rozstrzygnięcie wymagałoby danych pozwalających ocenić niedobrowolny charakter takiej pracy; w skali UE dotyczy on 6,5 mln pracowników. Wzrost udziału najkrótszych umów jest natomiast sygnałem jednoznacznie negatywnym, tym bardziej że współwystępuje ze wzrostem udziału umów na czas określony opisanym w wymiarze 1 oraz – jak pokazano wyżej – z ponadprzeciętnym ryzykiem wypadku wśród osób o najkrótszym stażu.

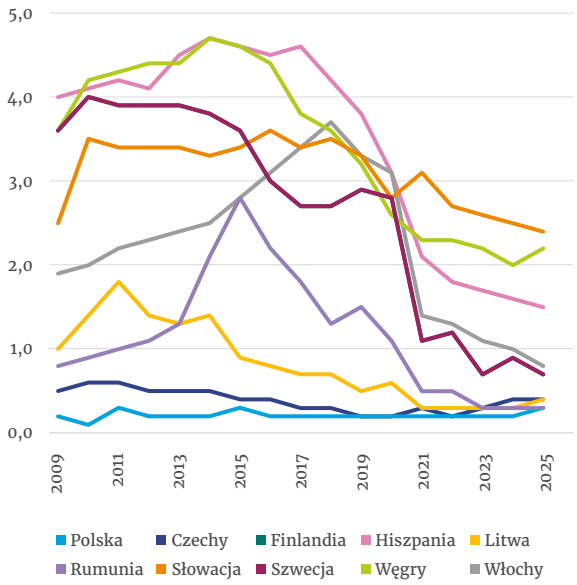
Znaczenie ostrożności interpretacyjnej dobrze ilustruje przypadek krajów nordyckich, które w tym wymiarze zajmują dwa ostatnie miejsca: Finlandia (-1,08) i Szwecja (-0,70), choć jednocześnie są liderami całego obszaru. Odsetek pracujących w niepełnym wymiarze czasu wynosi tam 15,5 proc. i 17,5 proc., ale w obu krajach jest to w przeważającej mierze praca dobrowolna, powiązana z wysokim wskaźnikiem zatrudnienia kobiet i osób starszych. Konstrukcja wskaźnika traktuje ten sam fakt jako sygnał negatywny, co należy uwzględniać przy interpretacji wyników.

Umowy krótsze niż trzy miesiące obejmują w Polsce 2,2 proc. pracujących – po Finlandii najwięcej w badanej grupie.

WYKRES 83. Praca w niepełnym wymiarze (proc. zatrudnionych 20–64 lata)

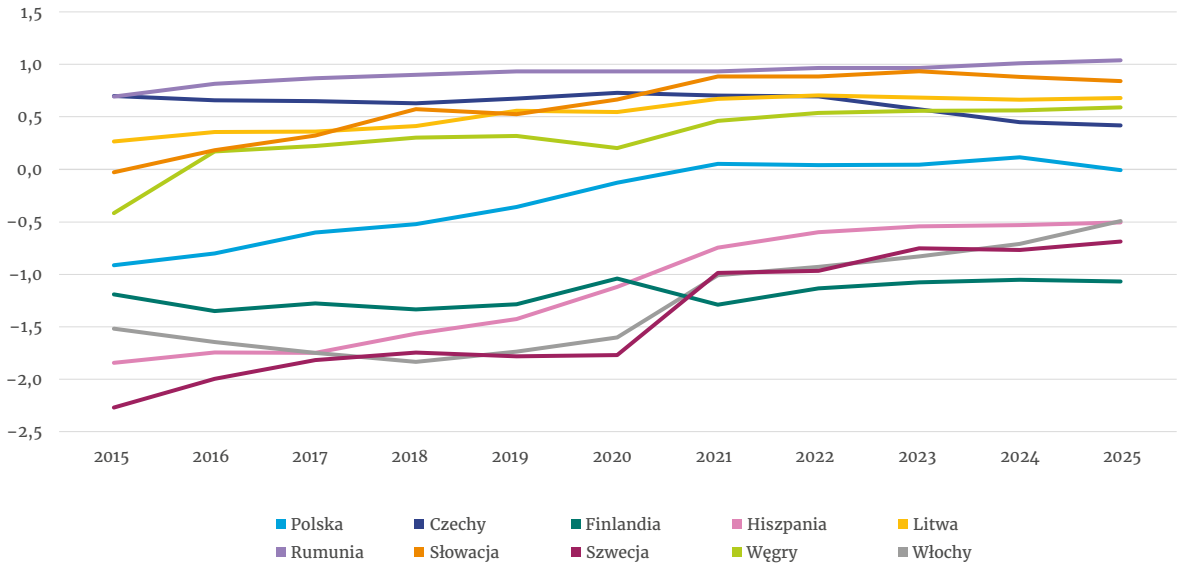


WYKRES 84. Niepewne zatrudnienie – umowy na okres do 3 miesięcy (w proc.)



Źródło: Eurostat

WYKRES 85. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze niestandardowe zatrudnienie



Źródło: opracowanie własne

TABELA 33. 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	2025
Polska	-0,91	-0,80	-0,60	-0,52	-0,36	-0,13	0,04	0,03	0,04	0,11	-0,02
Czechy	0,69	0,65	0,65	0,62	0,67	0,72	0,70	0,69	0,57	0,45	0,42
Finlandia	-1,20	-1,35	-1,28	-1,34	-1,29	-1,05	-1,29	-1,14	-1,09	-1,06	-1,08
Hiszpania	-1,84	-1,75	-1,75	-1,57	-1,43	-1,12	-0,76	-0,61	-0,55	-0,54	-0,52
Litwa	0,27	0,36	0,36	0,41	0,56	0,54	0,67	0,70	0,68	0,66	0,67
Rumunia	0,70	0,82	0,87	0,90	0,93	0,93	0,93	0,96	0,96	1,00	1,03
Słowacja	-0,03	0,18	0,32	0,57	0,52	0,66	0,88	0,88	0,93	0,88	0,83
Szwecja	-2,27	-2,00	-1,82	-1,75	-1,79	-1,77	-0,99	-0,98	-0,76	-0,78	-0,70
Węgry	-0,42	0,17	0,22	0,30	0,31	0,20	0,45	0,53	0,55	0,56	0,58
Włochy	-1,52	-1,65	-1,75	-1,84	-1,74	-1,61	-1,01	-0,94	-0,84	-0,72	-0,50

Źródło: opracowanie własne

W wymiarze niestandardowe zatrudnienie najkorzystniejsze wartości osiągają Rumunia (1,03), Słowacja (0,83), Litwa (0,67) i Węgry (0,58). Polska z wynikiem -0,02 zajmuje 6. miejsce, co oznacza, że jest to jedyny wymiar, w którym wartość indeksu dla Polski przestała być dodatnia w 2025 r.

Wynik ten jest efektem korekty danych opisanej w części metodycznej i istotnie zmienia obraz przedstawiany w poprzednich edycjach.

Wymiar 4. Zaangażowanie na rynku pracy

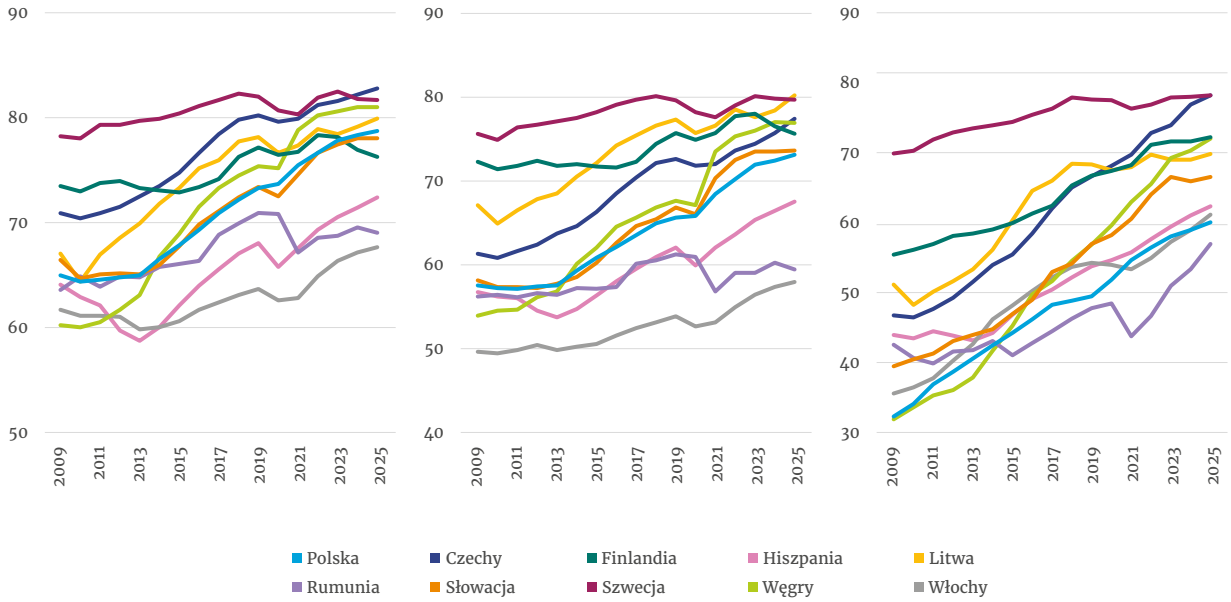
Pozycja Polski w analizowanym wymiarze wynika z jego konstrukcji, w której 80 proc. wagi przypada na dwie grupy niedoreprezentowane na rynku pracy: kobiety oraz osoby w wieku 55–64 lat. To właśnie w tych grupach dystans pozostaje największy. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata wynosi w Polsce 60,1 proc. wobec 78,3 proc. w Szwecji i Czechach, 72,3 proc. w Finlandii i 72,1 proc. na Węgrzech. Różnica wynosząca 18 pkt proc. wobec czołówki oznacza w praktyce kilkaset tysięcy osób pozostających poza rynkiem pracy. W przypadku kobiet dystans jest mniejszy, ale nadal wyraźny: 73,2 proc. w Polsce wobec 80,3 proc. na Litwie, 79,8 proc. w Szwecji i 77,5 proc. w Czechach.

Na poziomie unijnym Polska formalnie osiągnęła już swój krajowy cel zatrudnienia na 2030 r. (78,3 proc.), a wskaźnik bezrobocia (3,0 proc. w kwietniu 2026 r. wobec 6,0 proc. w UE) należy do najniższych we Wspólnocie (Eurostat, 2026a). Sytuacja ta może jednak tworzyć złudzenie wyczerpania rezerw. Analiza *Employment and Social Developments in Europe* (Komisja Europejska, 2025b) pokazuje, że rezerwy te są znaczne i mają charakter jakościowy, a nie ilościowy: wymagają usunięcia barier po stronie

WYKRES 86. Wskaźnik zatrudnienia ogółem (20–64 lata) (w proc.)

WYKRES 87. Wskaźnik zatrudniania kobiet (20–64 lata) (w proc.)

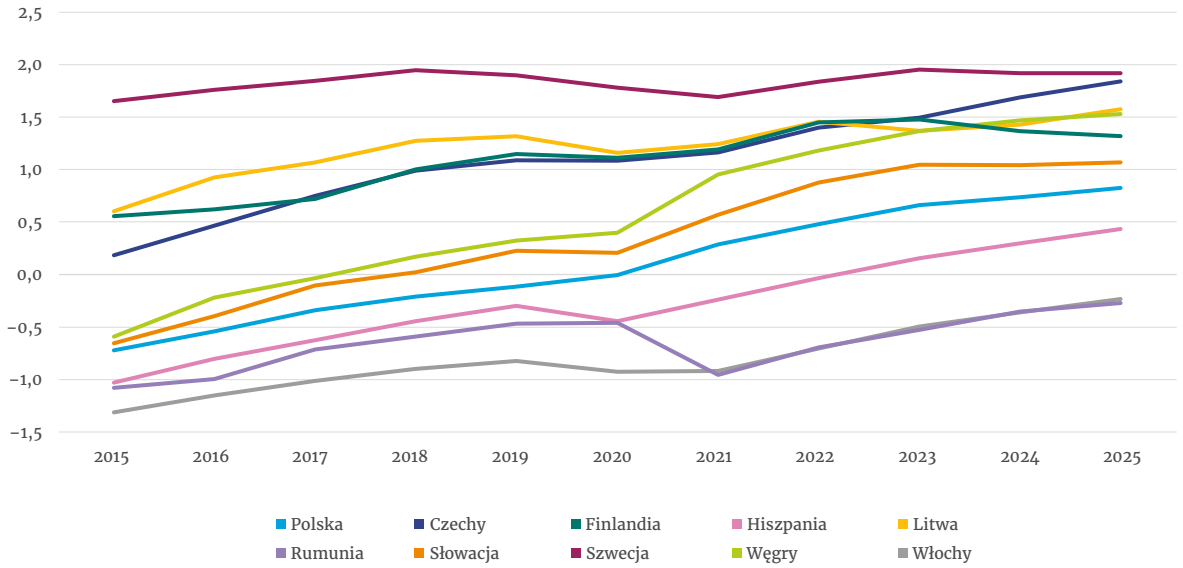
WYKRES 88. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55–64 lata (w proc.)



Źródło: Eurostat

opieki, zdrowia i kompetencji, a nie samego zwiększenia popytu na pracę. Warto również odnotować, że zróżnicowanie wartości indeksu w tym wymiarze powoli maleje (odchylenie standardowe obniżyło się z 0,90 w 2015 r. do 0,76 w 2025 r.), a Polska nadrabia dystans wolniej niż pozostałe kraje regionu: różnica wobec lidera zmniejszyła się z 2,38 pkt w 2015 r. do 1,10 pkt w 2025 r. W tym czasie Czechy awansowały z 4. na 2. miejsce, a Węgry z 5. na 4., podczas gdy Polska pozostała na 7. miejscu.

WYKRES 89. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze zaangażowanie na rynku pracy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 34. 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	2025
Polska	-0,72	-0,54	-0,34	-0,21	-0,11	0,00	0,29	0,48	0,66	0,73	0,82
Czechy	0,19	0,47	0,75	0,99	1,09	1,09	1,16	1,40	1,49	1,69	1,84
Finlandia	0,56	0,63	0,73	1,00	1,15	1,11	1,19	1,45	1,47	1,36	1,32
Hiszpania	-1,02	-0,80	-0,62	-0,44	-0,30	-0,44	-0,24	-0,03	0,15	0,30	0,43
Litwa	0,61	0,93	1,07	1,27	1,32	1,16	1,24	1,45	1,37	1,43	1,57
Rumunia	-1,07	-0,99	-0,71	-0,59	-0,47	-0,46	-0,95	-0,69	-0,53	-0,36	-0,28
Słowacja	-0,65	-0,39	-0,10	0,02	0,23	0,21	0,57	0,87	1,04	1,04	1,06
Szwecja	1,66	1,76	1,84	1,94	1,90	1,78	1,70	1,84	1,95	1,92	1,92
Węgry	-0,59	-0,21	-0,03	0,17	0,32	0,40	0,95	1,18	1,36	1,47	1,53
Włochy	-1,31	-1,15	-1,01	-0,90	-0,82	-0,93	-0,92	-0,70	-0,50	-0,37	-0,24

Źródło: opracowanie własne

Wymiar zaangażowania na rynku pracy, o najwyższej wadze wraz z dochodem z pracy, charakteryzuje się najbardziej konsekwentną poprawą w całym analizowanym okresie. W 2025 r. najwyższe wartości osiągnęły Szwecja (1,92), Czechy (1,84), Litwa (1,57) i Węgry (1,53). Najniżej w zestawieniu uplasowały się Rumunia (-0,28) oraz Włochy (-0,24).

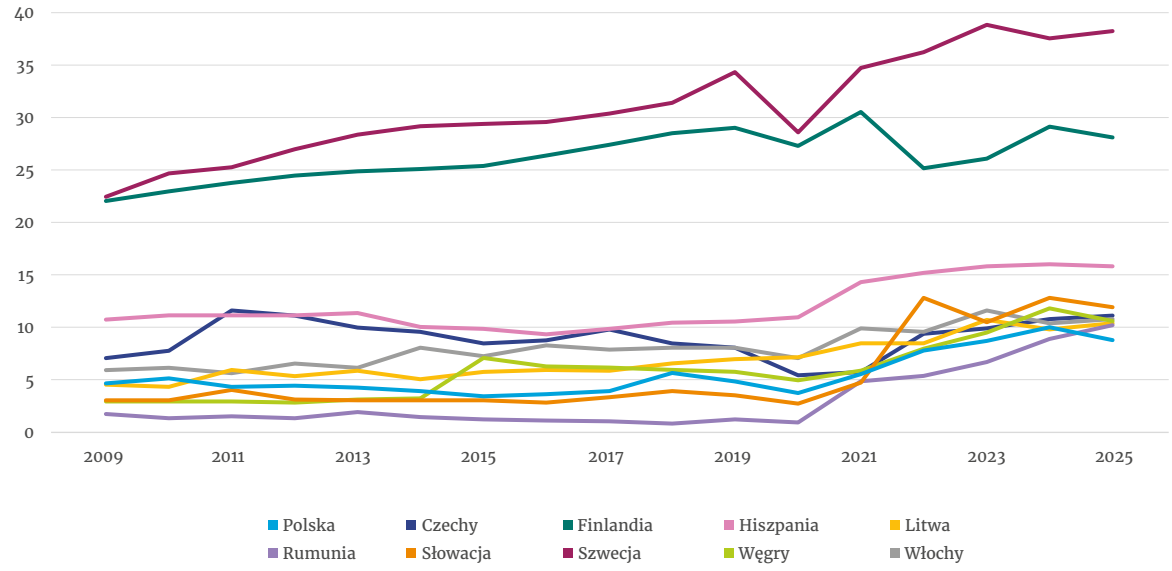
Polska, z wynikiem 0,82, zajmuje 7. miejsce, mimo historycznie najwyższych wskaźników zatrudnienia: 78,8 proc. w grupie osób w wieku 20–64 lata, 73,2 proc. wśród kobiet i 60,1 proc. w grupie osób w wieku 55–64 lata.

Wymiar 5. Uczenie się przez całe życie

Skala dystansu Polski do benchmarku nordyckiego jest w tym wymiarze bezprecedensowa. W Szwecji uczestnictwo wynosi 38,2 proc., w Finlandii 28,1 proc., czyli odpowiednio ponad cztero- i trzykrotnie więcej niż w Polsce. Wartość indeksu dla Szwecji sięga 8,57, dla Finlandii – 5,69. Konsekwencje dla oceny syntetycznej są bardzo konkretne: cała różnica między Polską a Szwecją w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy wynosi 0,82 pkt, podczas gdy sam wkład wymiaru uczenie się przez całe życie w tę różnicę to 0,84 pkt. Innymi słowy, gdyby Polska dorównała Szwecji wyłącznie w tym jednym wymiarze, wyprzedziłaby ją w całym obszarze.

Cała różnica między Polską a Szwecją w tym obszarze mieści się w jednym wymiarze – w inwestycji w kompetencje dorosłych.

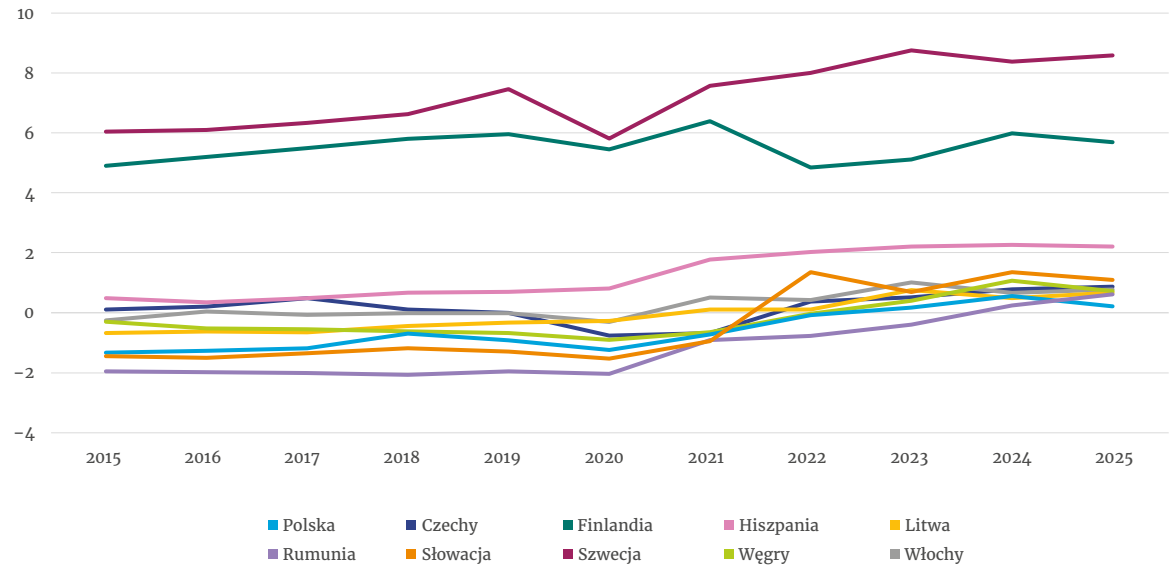
WYKRES 90. Uczestnictwo dorosłych w kształceniu i szkoleniach (ostatnie 4 tygodnie)(w proc.)



Źródło: Eurostat

Obraz ten potwierdzają dane wykorzystywane w monitoringu celów UE. Uczestnictwo dorosłych w kształceniu w okresie dwunastu miesięcy wynosi w Polsce 20,3 proc. wobec celu krajowego 51,7 proc. na 2030 r. i celu unijnego 60 proc. (Rada Unii Europejskiej, 2026). Jest to największa luka w realizacji celu spośród wszystkich wskaźników Europejskiego Filaru Spraw Socjalnych monitorowanych dla Polski. Strategia *Union of Skills* (Komisja Europejska, 2025a) czyni ten obszar priorytetem polityki europejskiej, wyznaczając cele dotyczące kompetencji podstawowych, cyfrowych i STEM (*Science, Technology, Engineering, Mathematics*). W kontekście prognoz dotyczących wpływu sztucznej inteligencji, który według analizy KE (2026c) będzie netto pozytywny, ale bardzo nierównomiernie rozłożony, z największym ryzykiem dla pracowników nisko-wykwalifikowanych i osób młodych, niski poziom uczestnictwa dorosłych w kształceniu przestaje być kwestią odległej perspektywy rozwojowej i staje się bieżącym ryzykiem dla stabilności zatrudnienia.

WYKRES 91. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze uczenie się przez całe życie



Źródło: opracowanie własne

TABELA 35. 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	2025
Polska	-1,31	-1,25	-1,17	-0,68	-0,91	-1,22	-0,71	-0,09	0,17	0,54	0,20
Czechy	0,11	0,20	0,48	0,11	0,00	-0,74	-0,65	0,37	0,51	0,77	0,85
Finlandia	4,93	5,21	5,49	5,81	5,95	5,47	6,38	4,87	5,12	5,98	5,69
Hiszpania	0,51	0,37	0,51	0,68	0,71	0,83	1,77	2,02	2,19	2,25	2,19
Litwa	-0,65	-0,60	-0,63	-0,43	-0,31	-0,26	0,11	0,11	0,74	0,48	0,65
Rumunia	-1,94	-1,96	-1,99	-2,05	-1,94	-2,02	-0,91	-0,77	-0,40	0,23	0,60
Słowacja	-1,42	-1,48	-1,34	-1,17	-1,28	-1,51	-0,94	1,34	0,68	1,34	1,08
Szwecja	6,06	6,12	6,35	6,63	7,46	5,84	7,57	8,00	8,74	8,37	8,57
Węgry	-0,28	-0,51	-0,54	-0,60	-0,65	-0,88	-0,63	-0,03	0,40	1,05	0,71
Włochy	-0,23	0,06	-0,06	0,00	0,00	-0,28	0,51	0,43	1,00	0,65	0,77

Źródło: opracowanie własne

Uczenie się przez całe życie jest wymiarem, w którym Polska zajmuje najniższą pozycję i jedynym, w którym plasuje się na ostatnim miejscu wśród dziesięciu krajów. Wartość indeksu obniżyła się w 2025 r. z 0,54 do 0,20. Bezpośrednią przyczyną jest spadek uczestnictwa dorosłych w kształceniu i szkoleniach w okresie ostatnich czterech tygodni z 10,0 proc. w 2024 r. do 8,8 proc. w 2025 r. – po okresie wyraźnego wzrostu z około 4 proc. przed 2020 r. W analizowanym wymiarze najlepsze wyniki osiągnęły kraje nordyckie – Szwecja (8,57) oraz Finlandia (5,69).

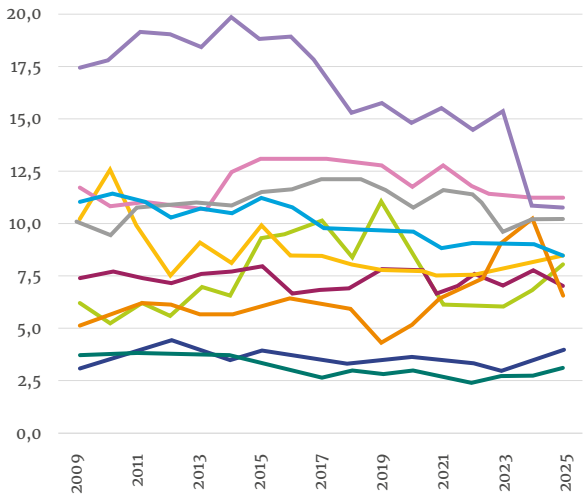
Wymiar 6. Dochód z pracy

Na wynik w tym wymiarze składają się dwa wskaźniki. Ryzyko ubóstwa pracujących obniżyło się w Polsce z 9,1 proc. do 8,4 proc.; dla porównania w 2008 r. wynosiło 11,5 proc. Wartość ta plasuje Polskę w środkowej części stawki – niżej wypadają Finlandia (3,1 proc.), Czechy (4,0 proc.), Słowacja (6,5 proc.), Szwecja (7,1 proc.) i Węgry (8,1 proc.), na tym samym poziomie znajduje się Litwa (8,4 proc.), a wyżej Włochy (10,2 proc.), Rumunia (10,8 proc.) i Hiszpania (11,2 proc.).

O 1. miejscu przesądza drugi wskaźnik: luka płci w wynagrodzeniach wynosi w Polsce 4,0 proc. i jest drugą najniższą w grupie, po Rumunii (3,7 proc.). To połączenie umiarkowanego ubóstwa pracujących z bardzo niską luką płci jest w badanej dziesiątce unikatowe – Rumunia ma równie niską lukę, ale znacznie wyższe ubóstwo pracujących, natomiast Czechy i Słowacja mają niskie ubóstwo pracujących przy lukach płci na poziomie 18,5 proc. i 15,7 proc.

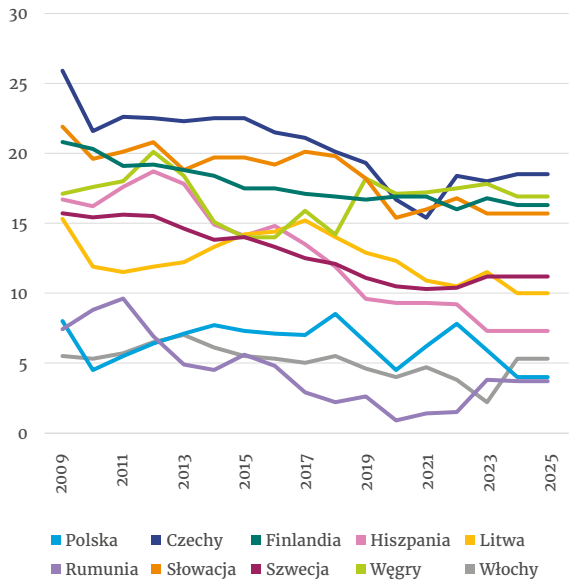
Ten korzystny obraz wymaga jednak trzech zastrzeżeń.

WYKRES 92. Ryzyko ubóstwa pracujących (w proc.)



Źródło: Eurostat

WYKRES 93. Luka płci w wynagrodzeniach (w proc.)



W wymiarze dochodu z pracy Polska jest w 2025 r. liderem badanej grupy. To jedyny wymiar, w którym wyprzedza wszystkie pozostałe dziewięć krajów.

Po pierwsze, jak wskazywano już w poprzedniej edycji Indeksu, niska luka płci w wynagrodzeniach zwykle współwystępuje z niższym poziomem aktywności zawodowej kobiet, jest więc częściowo efektem selekcji, a nie wyrównywania szans. Mechanizm ten dobrze opisuje koncepcja „niedokończonej rewolucji" Espinga-Andersena (2009): dopóki podział obowiązków opiekuńczych pozostaje asymetryczny, na rynku pracy pozostają przede wszystkim kobiety o najwyższych kwalifikacjach, co sztucznie

zawęża mierzoną lukę. Kraje o najwyższym zatrudnieniu kobiet – Litwa (80,3 proc.), Szwecja (79,8 proc.) i Czechy (77,5 proc.) – notują luki płci na poziomie odpowiednio 10,0 proc., 11,2 proc. i 18,5 proc.

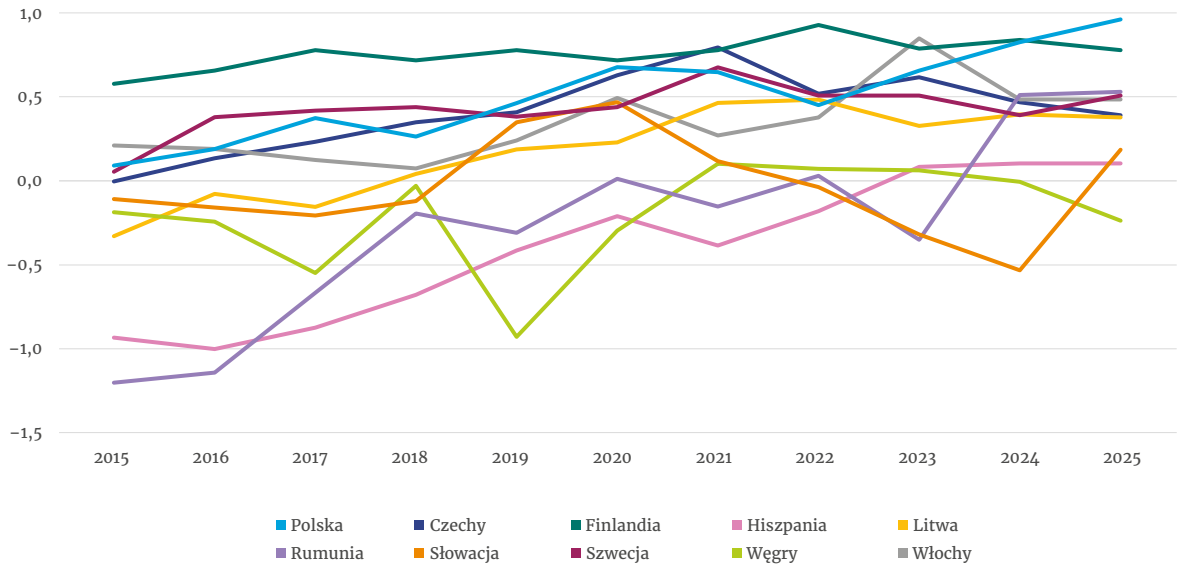
Po drugie, w skali unijnej ubóstwo pracujących pozostaje silnie powiązane z formą zatrudnienia: dotyczy 13,3 proc. osób na umowach na czas określony wobec 5,1 proc. osób na umowach bezterminowych (Rada Unii Europejskiej, 2026). Odwrócenie trendu spadkowego w udziale umów czasowych i najkrótszych umów w Polsce, opisane w wymiarach 1 i 3, stanowi zatem realne ryzyko również dla tego wymiaru.

Po trzecie, wskaźnik luki płci pochodzi z danych za 2024 r., a więc pierwsze efekty wdrożenia dyrektywy o jawności wynagrodzeń nie są jeszcze w nim jeszcze widoczne.

Zwraca uwagę wysoka zmienność tego wymiaru w krajach regionu. Wynik Słowacji poprawił się w 2025 r. o 0,72 pkt (z -0,53 do 0,19) wyłącznie na skutek spadku ryzyka ubóstwa pracujących z 10,2 proc. do 6,5 proc.; rok wcześniej równie duża zmiana, także w kierunku poprawy, o 0,86 pkt, dotyczyła Rumunii, gdzie ryzyko ubóstwa pracujących spadło z 15,3 proc. do 10,9 proc. Tak duże roczne zmiany pojedynczych wskaźników sugerują ostrożność w interpretowaniu jednorocznych ruchów w tym wymiarze i skłaniają do odczytywania go przede wszystkim w perspektywie długookresowego trendu.

W wymiarze dochodu z pracy Polska jest w 2025 r. liderem badanej grupy. To jedyny wymiar, w którym wyprzedza wszystkie pozostałe dziewięć krajów.

WYKRES 94. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze dochód z prac



Źródło: opracowanie własne

TABELA 36. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze dochód z pracy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,10	0,20	0,38	0,27	0,47	0,68	0,65	0,45	0,66	0,82	0,96
Czechy	0,00	0,14	0,24	0,35	0,41	0,63	0,79	0,52	0,62	0,47	0,39
Finlandia	0,59	0,66	0,78	0,72	0,78	0,72	0,78	0,93	0,79	0,84	0,78
Hiszpania	-0,93	-1,00	-0,87	-0,68	-0,41	-0,21	-0,38	-0,18	0,08	0,10	0,10
Litwa	-0,32	-0,07	-0,15	0,04	0,19	0,23	0,46	0,48	0,33	0,39	0,37
Rumunia	-1,20	-1,14	-0,66	-0,19	-0,31	0,01	-0,15	0,03	-0,35	0,51	0,53
Słowacja	-0,11	-0,16	-0,20	-0,12	0,35	0,46	0,12	-0,04	-0,31	-0,53	0,19
Szwecja	0,06	0,38	0,42	0,44	0,38	0,44	0,67	0,51	0,51	0,39	0,51
Węgry	-0,19	-0,25	-0,55	-0,03	-0,92	-0,30	0,10	0,07	0,06	-0,01	-0,24
Włochy	0,22	0,20	0,13	0,08	0,25	0,50	0,28	0,38	0,85	0,49	0,49

Źródło: opracowanie własne

Dochód z pracy jest wymiarem, w którym Polska osiąga w 2025 r. najlepszy wynik w całej badanej grupie. Wartość indeksu wynosi 0,96, co stanowi najwyższy poziom w całym analizowanym okresie, i daje 1. miejsce, przed Finlandią (0,78), Rumunią (0,53) i Szwecją (0,51). Jest to również wymiar, który w 2025 r. wniósł największy dodatni wkład do syntetycznej oceny Polski (0,19 pkt z 0,51).

Najgorzej w tym wymiarze wypadają Węgry (-0,24, jedyny kraj z wartością ujemną) oraz Hiszpania (0,10). Węgierski wynik jest szczególnie znamienny, ponieważ w 2025 r. pogorszył się najbardziej spośród wszystkich krajów (-0,23), co szerzej omawiamy w dalszej części rozdziału.

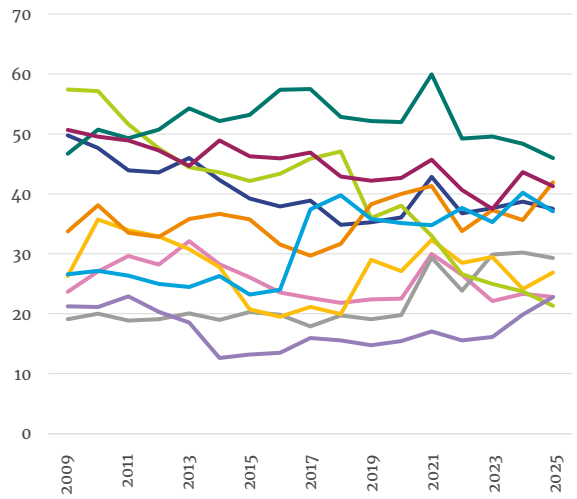
Wymiar 7. Ochrona przed ubóstwem

Ostatni wymiar mierzy zdolność systemu transferów społecznych do ograniczania ubóstwa. Polska utrzymuje pozycję w czołówce, ale w 2025 r. odnotowała największy spadek w tym wymiarze spośród wszystkich krajów – z 0,69 do 0,44. Transfery społeczne ograniczały ubóstwo kobiet o 37,1 proc. wobec 40,2 proc. rok wcześniej, a ubóstwo mężczyzn o 40,9 proc. wobec 42,7 proc. Warto przypomnieć, że skokowa poprawa tego wskaźnika nastąpiła w Polsce po 2016 r., wraz z wprowadzeniem świadczenia wychowawczego, a kolejny impuls przyniosło jego podniesienie do 800 zł w 2024 r. Obserwowany obecnie spadek wskazuje na erozję realnej wartości świadczeń w warunkach skumulowanej inflacji – mechanizm, którego skutki najpełniej ilustruje przypadek węgierski.

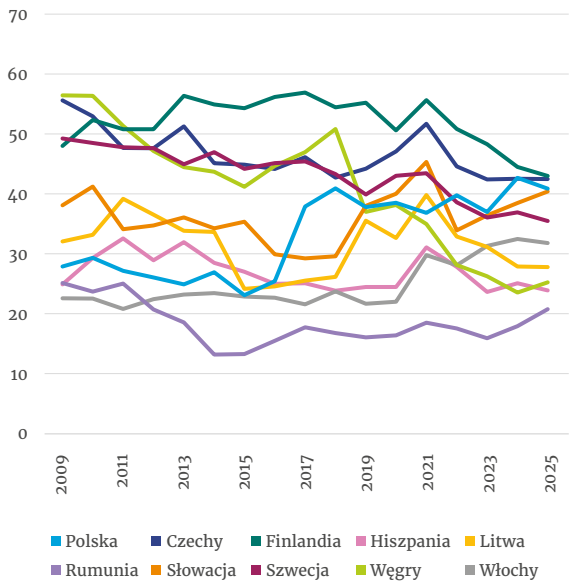
Systemy transferów społecznych w Hiszpanii, we Włoszech i na Litwie w mniejszym stopniu chronią przed ubóstwem niż rozwiązania stosowane w Czechach, Polsce i na Słowacji. Wyjątkiem wśród krajów V4 są Węgry, których wynik omawiamy osobno w dalszej części rozdziału. Uwagę zwraca również stopniowe obniżanie się wartości tego wskaźnika w krajach nordyckich – w Finlandii z 1,93 w 2015 r. do 0,99 w 2025 r., a w Szwecji z 1,07 do 0,37 – co odzwierciedla zmiany w konstrukcji systemu świadczeń oraz rosnący udział dochodów z pracy w budżetach gospodarstw domowych.

WYKRESY 95–96. Wskaźniki pierwotne wymiaru ochrona przed ubóstwem

Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa – kobiety

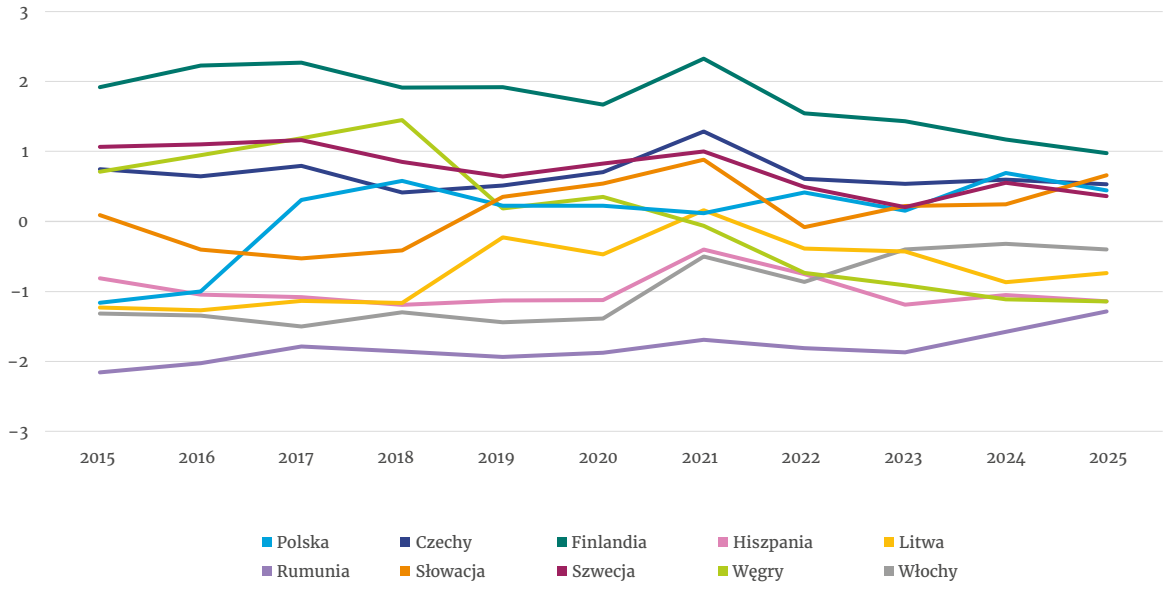


Rola transferów społecznych w ograniczeniu ubóstwa – mężczyźni



Źródło: Eurostat

WYKRES 97. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy w wymiarze ochrona przed ubóstwem



Źródło: opracowanie własne

TABELA 37. 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	2025
Polska	-1,15	-0,99	0,31	0,58	0,22	0,23	0,12	0,41	0,16	0,69	0,44
Czechy	0,75	0,65	0,80	0,43	0,53	0,71	1,28	0,62	0,55	0,61	0,54
Finlandia	1,93	2,23	2,27	1,92	1,92	1,68	2,33	1,55	1,44	1,19	0,99
Hiszpania	-0,81	-1,04	-1,08	-1,18	-1,12	-1,12	-0,41	-0,75	-1,18	-1,04	-1,13
Litwa	-1,22	-1,26	-1,13	-1,16	-0,23	-0,47	0,16	-0,39	-0,43	-0,86	-0,73
Rumunia	-2,15	-2,02	-1,78	-1,85	-1,93	-1,88	-1,69	-1,81	-1,87	-1,58	-1,29
Słowacja	0,10	-0,39	-0,52	-0,40	0,36	0,55	0,88	-0,08	0,23	0,25	0,66
Szwecja	1,07	1,10	1,16	0,86	0,65	0,83	1,00	0,50	0,22	0,56	0,37
Węgry	0,71	0,95	1,19	1,45	0,19	0,35	-0,06	-0,73	-0,90	-1,10	-1,13
Włochy	-1,31	-1,34	-1,49	-1,29	-1,43	-1,38	-0,51	-0,86	-0,40	-0,32	-0,40

Źródło: opracowanie własne

W 2025 r. najwyższą wartość odnotowała Finlandia (0,99), przed Słowacją (0,66), Czechami (0,54) i Polską (0,44). Najsłabiej wypadają Rumunia (-1,29), Hiszpania i Węgry (po -1,13) oraz Litwa (-0,73).

Podsumowanie

V edycja IWEP potwierdza, że Ochrona i bezpieczeństwo pracy zajmuje 2. miejsce wśród najwyżej ocenianych wymiarów polskiej wiarygodności ekonomicznej, ustępując jedynie obszarowi Jakość usług publicznych. Wartość indeksu dla Polski wynosi 0,50 i pozostaje dodatnia od 2020 r. W latach 2015–2025 Polska odnotowała największy wzrost w grupie dziesięciu krajów – o 1,21 pkt, przed Słowacją (+1,16) i Rumunią (+1,15). W dużej mierze jest to zasługa uwarunkowań demograficznych, które przekształciły polski rynek pracy w rynek pracownika, oraz wieloletniej poprawy w zakresie ograniczania umów czasowych, obniżania ubóstwa pracujących i zwiększania roli transferów społecznych.

W czterech z siedmiu wymiarów Polska wypada dziś lepiej od Szwecji. Mimo to przegrywa ocenę obszaru – bo jeden wymiar waży więcej niż tamte cztery razem.

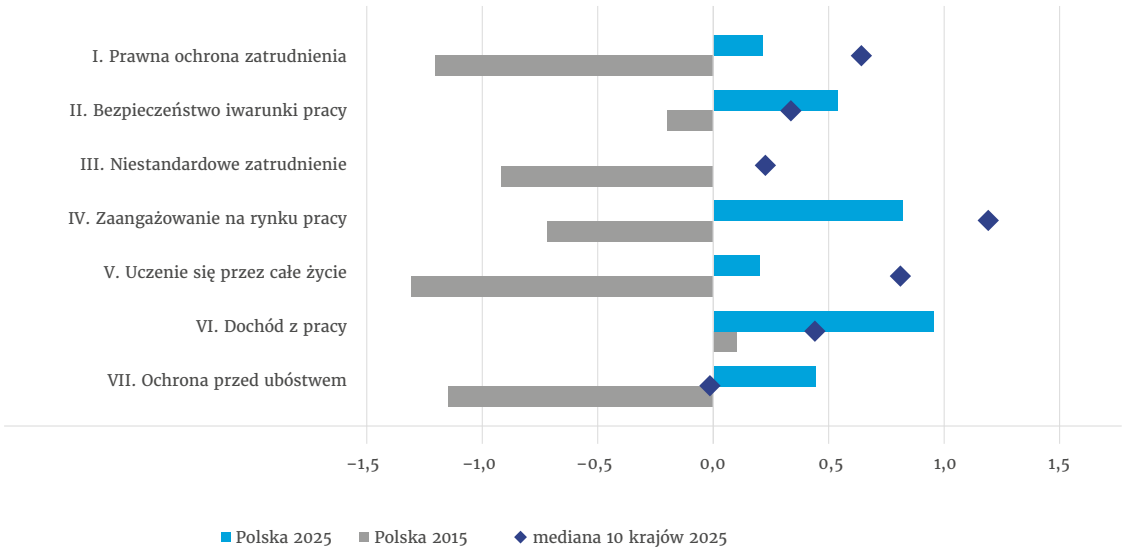
W 2025 r. nastąpiła jednak zmiana: po raz pierwszy od dekady wartość indeksu spadła, o 0,05 pkt, a pogorszenie objęło cztery z siedmiu wymiarów.

Struktura polskiego wyniku pozostaje przy tym silnie asymetryczna. Z jednej strony Polska jest liderem grupy w wymiarze dochód z pracy (0,96) i zajmuje 3. miejsce w wymiarze bezpieczeństwo i warunki pracy (0,54) oraz 4. miejsce w wymiarze ochrona przed ubóstwem (0,44).

Z drugiej strony wypada wyraźnie poniżej czołówki w wymiarach: prawna ochrona zatrudnienia (0,22, 7. miejsce), zaangażowanie na rynku pracy (0,82, 7. miejsce), niestandardowe zatrudnienie (–0,02, 6. miejsce) oraz, przede wszystkim, uczenie się przez całe życie (0,20, ostatnie miejsce). Dwa wymiary – dochód z pracy i zaangażowanie na rynku pracy – odpowiadają łącznie za 0,36 z 0,50 pkt oceny syntetycznej; pozostałe pięć wnosi razem 0,14.

Zestawienie profilu Polski z 2015 i 2025 r. (wykres 98) pokazuje, że dekada przyniosła poprawę we wszystkich siedmiu wymiarach bez wyjątku, ale poprawę bardzo nierówną. Najsilniej wzrosły wartości w wymiarach: ochrona przed ubóstwem (+1,60), zaangażowanie na rynku pracy (+1,54), uczenie się przez całe życie (+1,51) i prawna ochrona zatrudnienia (+1,42); najsłabiej w wymiarach: bezpieczeństwo i warunki pracy (+0,74) oraz dochód z pracy (+0,86), przy czym te dwa wymiary były w 2015 r. jedynymi, w których Polska plasowała się powyżej mediany. Innymi słowy: największy postęp dokonał się tam, gdzie punkt startowy był najniższy, a więc w dużej mierze przez nadrabianie zaległości, nie przez budowanie przewagi.

WYKRES 98. Polska: profil wymiarów Indeksu WEP, 2015 i 2025



Źródło: opracowanie własne

Mimo dekady poprawy Polska pozostaje powyżej mediany dziesięciu krajów tylko w trzech wymiarach – dochód z pracy (+0,52 wobec mediany), ochrona przed ubóstwem (+0,46) i bezpieczeństwo warunków pracy (+0,21) – a poniżej mediany w czterech wymiarach, w tym najgłębiej w: uczenie się przez całe życie (-0,61), prawna ochrona zatrudnienia (-0,42) i zaangażowanie na rynku pracy (-0,37). Bilans jest zatem lepszy niż dekadę temu (wtedy powyżej mediany były dwa wymiary), ale zmiana o jeden wymiar w ciągu dziesięciu lat pokazuje, że pozostałe kraje poprawiały się w tym czasie w podobnym tempie. Polska poprawiła swoją pozycję absolutną znacznie bardziej niż względną.

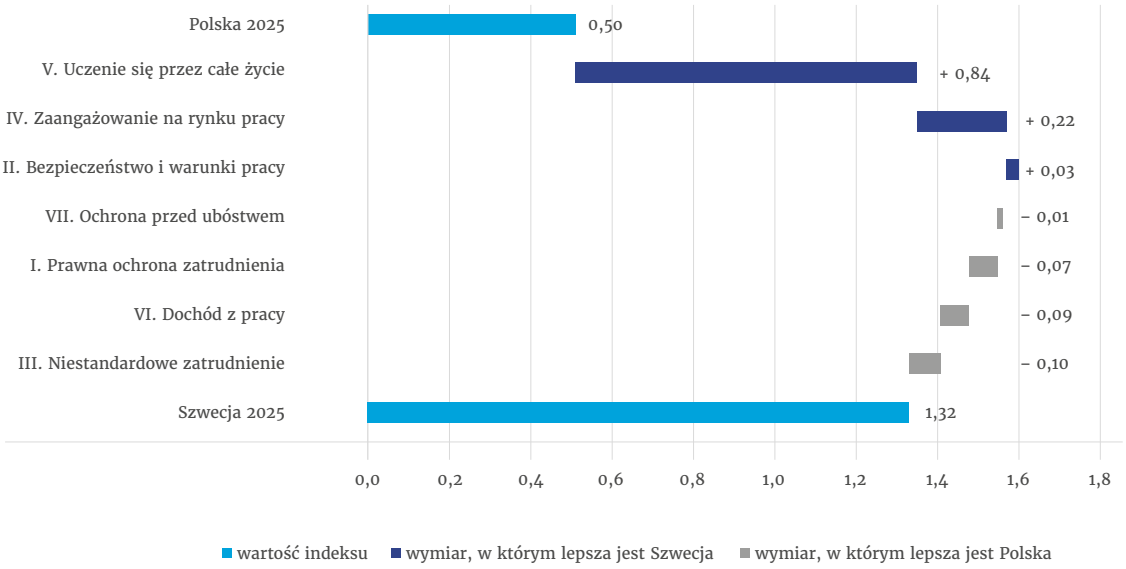
Rozszerzenie próby o Finlandię i Szwecję ma tu wartość diagnostyczną, która wykracza poza sam ranking. Analiza dekompozycji różnicy między Polską a liderem obszaru pokazuje, że cała luka 0,82 pkt wobec Szwecji jest z nadwyżką wyjaśniana przez jeden wymiar, tj. uczenie się przez całe życie (0,84 pkt). W pozostałych wymiarach Polska wypada lepiej od Szwecji w czterech przypadkach (prawna ochrona zatrudnienia, niestandardowe zatrudnienie, dochód z pracy, ochrona przed ubóstwem), a gorzej w dwóch (bezpieczeństwo i warunki pracy, zaangażowanie na rynku pracy). Wobec Słowacji, drugiego kraju w rankingu, struktura dystansu jest inna: 51 proc. różnicy wynika z prawnej ochrony zatrudnienia, a kolejne 32 proc. z niestandardowego zatrudnienia. Oznacza to, że dwa różne wzorce polityki publicznej w obszarze rynku pracy – nordycki, oparty na inwestycji w kompetencje, i wyszehradzki, oparty

na stabilizacji form zatrudnienia – prowadzą do lepszych wyników niż polski.

Infografika 1 pokazuje tę zależność w formie, która ma bezpośrednie znaczenie dla ustalania priorytetów w zakresie jakości pracy. Gdyby Polska dorównała Szwecji wyłącznie w wymiarze uczenie się przez całe życie, jej wartość indeksu wzrosłaby z 0,50 do 1,34, czyli powyżej poziomu szwedzkiego (1,33). Wszystkie pozostałe sześć wymiarów niemal dokładnie się znosi, a ich łączny wkład to zaledwie -0,01 pkt, co sprowadza wartość do szwedzkich 1,33. Cztery z nich działają przy tym na korzyść Polski: niestandardowe zatrudnienie (0,10 pkt przewagi), dochód z pracy (0,09), prawna ochrona zatrudnienia (0,07) i ochrona przed ubóstwem (0,01). Innymi słowy, w czterech z siedmiu wymiarów obszaru Polska wypada dziś lepiej od kraju uznawanego za wzorzec, a mimo to przegrywa ocenę syntetyczną o 0,82 pkt, ponieważ jeden wymiar waży więcej niż cztery pozostałe razem wzięte.

INFOGRAFIKA 1. Dekompozycja dystansu Polski do lidera obszaru, 2025 r.

Cały dystans Polski do lidera mieści się w jednym wymiarze.
Dekompozycja różnicy 0,82 pkt między Polską a Szwecją w Indeksie WEP dla obszaru Ochrona i bezpieczeństwo pracy.
Wkłady ważone udziału wymiaru w ocenie syntetycznej.



Źródło: opracowanie własne na podstawie Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski (edycja 2026) oraz danych Eurostat

To ustalenie ma trzy konsekwencje dla polityki publicznej. Po pierwsze, hierarchia priorytetów wynika tu z arytmetyki, a nie z preferencji: żadne realistyczne działanie w wymiarach, w których Polska jest już lepsza od Szwecji, nie zmieni jej pozycji w tym obszarze. Po drugie, dystans nie jest rozproszony, więc nie wymaga równoległych reform we wszystkich siedmiu obszarach – wymaga jednej, konsekwentnie prowadzonej przez lata. Po trzecie, i to jest ostrzeżenie, tak silna koncentracja dystansu w jednym wymiarze oznacza również, że pogorszenie akurat w nim uderza w ocenę syntetyczną mocniej niż gdziekolwiek indziej. W 2025 r. właśnie to się wydarzyło: uczenie się przez całe życie wniosło najsilniejszy ujemny wkład w roczną zmianę indeksu.

W czterech z siedmiu wymiarów Polska wypada dziś lepiej od Szwecji. Mimo to przegrywa ocenę obszaru – bo jeden wymiar waży więcej niż tamte cztery razem.

Trzy sygnały ostrzegawcze zasługują na osobne odnotowanie. Pierwszy i najpoważniejszy to wzrost liczby wypadków śmiertelnych przy pracy:

ze 168 do 250 osób poszkodowanych według danych GUS, co odpowiada wzrostowi wskaźnika z 1,18 do 1,77 na 100 tys. pracujących. Wzrost ten nastąpił przy jednoczesnym spadku ogólnej liczby wypadków, co wyklucza wyjaśnienia czysto statystyczne. Drugi to jednoczesny wzrost obu wskaźników niepewności zatrudnienia: udziału umów na czas określony (do 12,4 proc., najwyżej od 2020 r.) oraz udziału umów krótszych niż trzy miesiące (do 2,2 proc.). Trzeci to spadek uczestnictwa dorosłych w kształceniu z 10,0 proc. do 8,8 proc., przerywający korzystny trend zapoczątkowany w 2021 r. Żaden z nich nie jest samodzielnie rozstrzygający, ale ich jednoczesne wystąpienie sugeruje, że rezerwy łatwej poprawy w tym obszarze zostały wyczerpane.

Trzeba przy tym podkreślić, że te trzy zjawiska nie są od siebie niezależne. Struktura ofiar wypadków śmiertelnych, wśród których 41,2 proc. to osoby o stażu pracy u obecnego pracodawcy nieprzekraczającym roku, pokazuje, że rosnąca rotacja i skracanie umów przekładają się bezpośrednio na ryzyko utraty życia w pracy. Niski poziom uczestnictwa w szkoleniach oznacza z kolei, że pracownicy wchodzący do nowego środowiska pracy rzadziej otrzymują przygotowanie wykraczające poza minimum ustawowe. Bezpieczeństwo pracy, stabilność zatrudnienia i inwestycja w kompetencje tworzą jeden mechanizm, a nie trzy odrębne obszary polityki.

Zestawienie tych trzech wskaźników obok siebie (infografika 2) uwidacznia cechę, która w rozproszonym omówieniu poszczególnych wymiarów łatwo umyka: wszystkie trzy odwrócenia trendu nastąpiły w tym samym roku i wszystkie dotyczą tej samej grupy pracowników. Osoby nowo zatrudnione, na krótkich umowach, rzadziej objęte szkoleniem, są jednocześnie tymi, które najczęściej giną w wypadkach przy pracy. Nie jest to zbieg okoliczności trzech niezależnych statystyk, lecz obraz jednego segmentu rynku pracy, w którym w 2025 r. pogorszyły się warunki.

Warto zestawić ten obraz z doświadczeniami Węgier. Kraj ten przez ponad dekadę poprawiał wskaźniki ilościowe: zatrudnienie ogółem, kobiet i osób starszych, tracąc jednocześnie zdolność do zapewnienia bezpieczeństwa dochodowego; w Indeksie WEP wygląda to jak wzrost

INFOGRAFIKA 2. Trzy sygnały ostrzegawcze roku 2025

Wskaźniki obszaru ochrony i bezpieczeństwa pracy, które w ostatnim roku zmieniły się na niekorzyść po dekadzie poprawy. Każdy z nich obniżył wartość Indeksu WEP dla Polski.

SYGNAŁ 1
Ofiary śmiertelnych wypadków przy pracy
250 osób
w 2024 r. wobec 168 w 2023 r.
WZROST O 48,8%
Liczba wypadków ogółem spadła w tym czasie o 2,4 proc. Rosną skutki, a nie częstotliwość.

SYGNAŁ 2
Umowy na czas określony
12,4 proc.
w 2025 r. wobec 11,8 proc. w 2024 r.
WZROST O 0,6 PKT PROC.
Równolegle wzrósł udział umów krótszych niż trzy miesiące: z 2,0 do 2,2 proc Najwyższy poziom od 2020 r.

SYGNAŁ 3
Uczestnictwo dorosłych w kształceniu
8,8 proc.
w 2025 r. wobec 10 proc. w 2024 r.
SPADEK O 1,2 PKT PROC.
Przerwany trend wzrostowy z lat 2021–2024. W Szwecji wskaźnik wynosi 38,2 proc, a Finlandii 28,1 proc.

Te trzy zjawiska nie są od siebie niezależne. 41,2 proc. osób, które zginęły w pracy w 2024 r., pracowało u swojego pracodawcy krócej niż rok. Rosnąca rotacja, skracanie umów i niska inwestycja w kompetencje tworzą jeden mechanizm, a nie trzy odrębne obszary polityki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski (edycja 2026) oraz danych Eurostat

Osoby nowo zatrudnione, na krótkich umowach, rzadziej objęte szkoleniem, są jednocześnie tymi, które najczęściej giną w wypadkach przy pracy.

wymiaru 4. przy jednoczesnym załamaniu wymiarów 6. i 7.

Polska jest dziś w sytuacji odwrotnej: to właśnie dochód z pracy i ochrona przed ubóstwem są jej najmocniejszymi stronami, a dystans dotyczy zaangażowania na rynku pracy i kompetencji. Ryzyko nie polega więc na powtórzeniu węgierskiej trajektorii, lecz na tym, że jej najmocniejsze punkty są zarazem tymi, które w 2025 r. zaczęły się osuwać – ochrona przed ubóstwem spadła o 0,25 pkt, najsilniej ze wszystkich dziesięciu krajów. Węgierska lekcja brzmi: przewaga zbudowana na realnej wartości świadczeń i dochodów jest przewagą nietrwałą, jeżeli nie towarzyszy jej mechanizm chroniący ją przed inflacją.

Wiarygodność na rynku pracy mierzy się nie tym, ilu ludzi pracuje, lecz tym, czy praca chroni przed ubóstwem i pozwala się rozwijać.

W tle pozostają wyzwania sygnalizowane w poprzednich edycjach, które zachowują pełną aktualność. Rosnące znaczenie pracowników cudzoziemskich wymaga zapewnienia im równego dostępu do ochrony i bezpieczeństwa pracy oraz monitorowania praktyk pracodawców. Restrukturyzacja rynku pracy pod wpływem sztucznej inteligencji i zielonej transformacji,

Wiarygodność na rynku pracy mierzy się nie tym, ilu ludzi pracuje, lecz tym, czy praca chroni przed ubóstwem i pozwala się rozwijać.

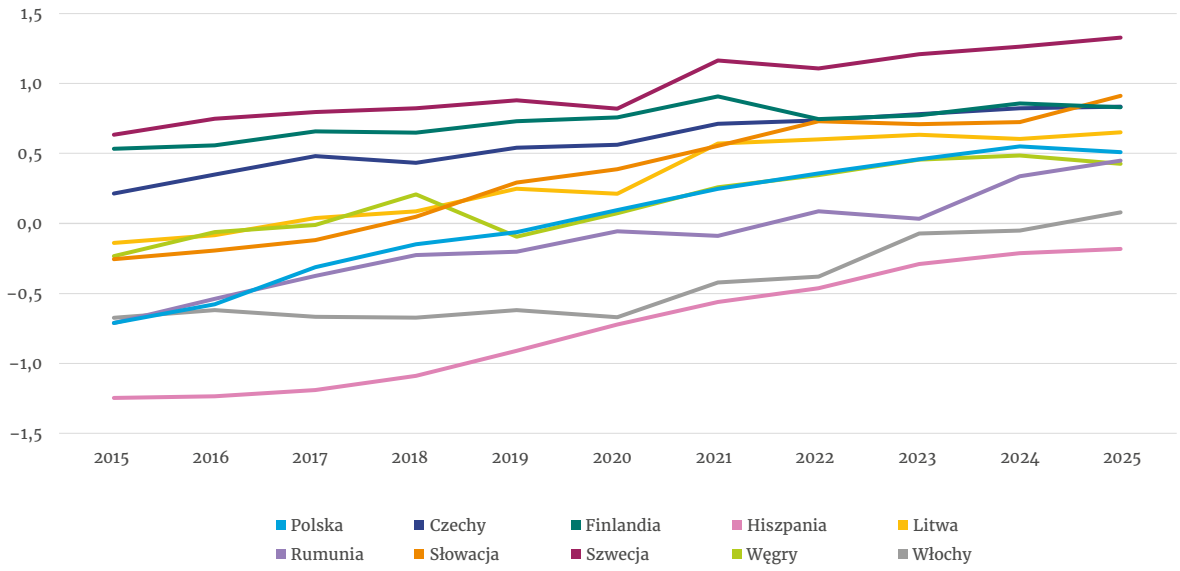
według szacunków OECD (2024), dotykająca w Polsce ponad 1/3 miejsc pracy, wymaga budowy zdolności do przekwalifikowania na skalę, której obecny system kształcenia dorosłych nie zapewnia. Nowe ryzyka zdrowotne, zwłaszcza psychospołeczne oraz związane z zarządzaniem algorytmicznym, nie są dziś w Polsce systematycznie monitorowane, mimo że obejmują – w skali unijnej – od $^1/_4$ do 1/3 pracowników.

W 2025 r. najwyższą wartość indeksu w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy odnotowała Szwecja (1,32), przed Słowacją (0,91), Czechami (0,83), Finlandią (0,83) i Litwą (0,65). Polska z wynikiem 0,50 zajęła 6. miejsce wśród dziesięciu krajów, wyprzedzając Rumunię (0,44), Węgry (0,42), Włochy (0,07) i Hiszpanię (–0,19). Warto podkreślić, że dziewięć z dziesięciu krajów osiągnęło w 2025 r. wartości dodatnie – po raz pierwszy w całym analizowanym okresie – a wszystkie bez wyjątku poprawiły wartość indeksu względem 2015 r. Nie oznacza to jednak poprawy pozycji w rankingu przez wszystkie kraje – w tym samym czasie Włochy spadły z 7. na 9. miejsce, a Węgry z 5. na 8.

W perspektywie dekady to właśnie Polska jest krajem o największym postępie w tym obszarze: wartość indeksu wzrosła między 2015 a 2025 r. o 1,21 pkt, przed Słowacją (+1,16) i Rumunią (+1,15). Punktem wyjścia była jednak bardzo słaba pozycja – w 2015 r. Polska z wynikiem –0,71 zajmowała 9. miejsce wśród dziesięciu krajów, wyprzedzając jedynie Hiszpanię. Awans o trzy miejsca w ciągu dekady, przy postępie o około połowę większym niż przeciętny postęp pozostałych krajów grupy (+0,80), pokazuje skalę zmian na polskim rynku pracy, ale też to, jak wiele z nich miało charakter nadrabiania zaległości.

Na tle tej długookresowej poprawy wyróżnia się jednak wynik Polski w 2025 r. Wartość indeksu obniżyła się z 0,55 do 0,50. Był to pierwszy spadek od 2015 r. i pierwszy od momentu, gdy w 2020 r. wskaźnik dla Polski trwale

WYKRES 99. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy



Źródło: opracowanie własne

TABELA 38. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Bezpieczeństwo i ochrona pracy

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,71	-0,57	-0,31	-0,15	-0,06	0,10	0,25	0,35	0,46	0,55	0,50
Czechy	0,22	0,35	0,48	0,43	0,54	0,56	0,71	0,73	0,78	0,82	0,83
Finlandia	0,54	0,56	0,66	0,65	0,73	0,76	0,90	0,75	0,77	0,86	0,83
Hiszpania	-1,24	-1,23	-1,19	-1,09	-0,91	-0,72	-0,56	-0,47	-0,29	-0,22	-0,19
Litwa	-0,14	-0,08	0,04	0,09	0,25	0,21	0,57	0,60	0,63	0,60	0,65
Rumunia	-0,71	-0,54	-0,37	-0,23	-0,20	-0,06	-0,09	0,09	0,03	0,33	0,44
Słowacja	-0,25	-0,19	-0,11	0,05	0,29	0,39	0,55	0,73	0,71	0,72	0,91
Szwecja	0,64	0,75	0,80	0,82	0,88	0,82	1,16	1,11	1,21	1,26	1,32
Węgry	-0,23	-0,06	-0,01	0,21	-0,09	0,07	0,26	0,34	0,45	0,48	0,42
Włochy	-0,67	-0,62	-0,66	-0,67	-0,62	-0,67	-0,42	-0,38	-0,07	-0,05	0,07

Źródło: opracowanie własne

przekroczył zero. Zmiana jest niewielka, ale jej struktura ma istotne znaczenie: ujemny wkład wniosły uczenie się przez całe życie (-0,034), ochrona przed ubóstwem (-0,025), niestandardowe zatrudnienie (-0,019) oraz prawna ochrona zatrudnienia (-0,010), a jedynie częściowo skompensowały je dochód z pracy (+0,027) i zaangażowanie na rynku pracy (+0,018). Spadek nie wynika zatem z jednorazowego zdarzenia, lecz z jednoczesnego, choć niewielkiego, pogorszenia sytuacji w czterech z siedmiu wymiarów. Poza Polską wartość indeksu obniżyły w 2025 r. jeszcze tylko Węgry (-0,06) i nieznacznie Finlandia (-0,03).

Po raz pierwszy od dekady Indeks WEP dla Polski w obszarze ochrony i bezpieczeństwa pracy nie wzrósł.

Doświadczenia Węgier w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Wśród krajów objętych Indeksem WEP Węgry są przypadkiem szczególnym. To jedyna gospodarka regionu, która w 2025 r. odnotowała głębszy spadek wartości indeksu w obszarze Ochrona i bezpieczeństwo pracy niż Polska (z 0,48 do 0,42) i jedyna, w której wieloletni, trwały regres dotyczy wymiarów bezpośrednio związanych z bezpieczeństwem ekonomicznym pracujących. W efekcie Węgry, jeszcze w 2023 r. wyprzedzające Rumunię, spadły w 2025 r. na 8. miejsce. Analiza sytuacji na Węgrzech ma dla polskiej debaty publicznej szczególne znaczenie, ponieważ pokazuje, w jaki sposób wysokie wskaźniki zatrudnienia mogą przez lata maskować erozję jakości pracy.

Węgierski profil wymiarów jest wewnętrznie sprzeczny. W wymiarze zaangażowanie na rynku pracy Węgry osiągają 1,53, tj. czwarty wynik w grupie i jeden z największych wzrostów w całej Europie Środkowej. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata wzrósł z 61,5 proc. w 2008 r. do 81,1 proc. w 2025 r., a w grupie 55–64 lata – z 30,9 proc. do 72,1 proc., czyli o ponad 41 pkt proc. Zatrudnienie kobiet wzrosło z 54,8 proc. do 77,0 proc. Pod względem samego wykorzystania zasobów pracy Węgry wyprzedzają dziś Polskę we wszystkich trzech analizowanych grupach.

Jednocześnie Węgry są jedynym krajem z ujemną wartością w wymiarze dochód z pracy (-0,24) i zajmują 9. miejsce w wymiarze ochrony przed ubóstwem (-1,13). Właśnie ten drugi wynik jest najbardziej drastyczną zmianą odnotowaną w całej historii indeksu w tym obszarze. W 2008 r. Węgry były w tym wymiarze absolutnym liderem grupy z wartością 2,47, natomiast w 2025 r. plasują się wśród krajów najsłabszych. Transfery społeczne ograniczały ubóstwo kobiet o 58,3 proc. w 2008 r. i o 21,4 proc. w 2025 r., a w przypadku mężczyzn wskaźnik spadł z 60,1 proc. do 25,2 proc. Ryzyko ubóstwa pracujących wzrosło z 6,1 proc. w 2023 r., przez 6,9 proc. w 2024 r., do 8,1 proc. w 2025 r., a luka płci w wynagrodzeniach – druga najwyższa w grupie, po Czechach – wynosi 16,9 proc. wobec 14,0 proc. w 2015 r.

Warto przy tym odnotować, że w wymiarze niestandardowego zatrudnienia Węgry wypadają dziś lepiej od Polski (0,58 wobec –0,02). Udział umów krótszych niż trzy miesiące spadł tam z 3,5 proc. w 2015 r. do 0,9 proc. w 2025 r., a praca w niepełnym wymiarze czasu obejmuje jedynie 4,6 proc. zatrudnionych. Węgry poprawiły więc formalną stabilność zatrudnienia, tracąc jednocześnie zdolność do zapewnienia bezpieczeństwa dochodowego. To zestawienie – stabilna forma umowy przy erodującej wartości dochodu i świadczeń – jest istotą węgierskiego problemu.

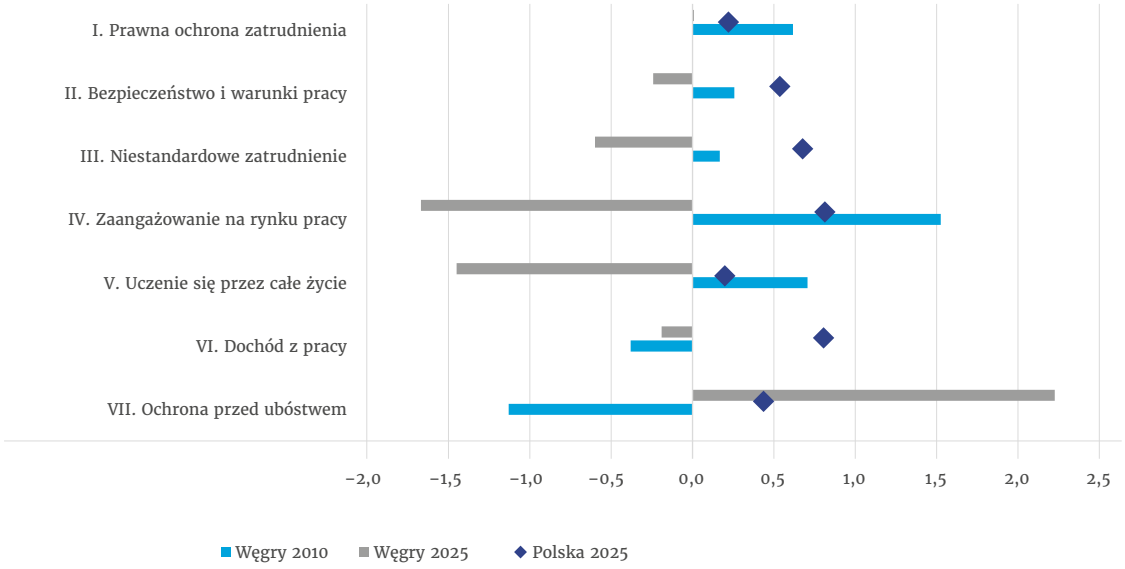
W 2008 r. węgierskie transfery społeczne ograniczały ubóstwo kobiet o 58 proc. W 2025 r. o 21 proc.

Raport *Koniec orbanomiki: od lidera do outsidera. Lekcje dla Polski z węgierskiej stagnacji*, przygotowany przez Spotdata dla Fundacji Przyjazny Kraj (Chrostowski, Sudołowicz i Morawski, 2026), pozwala osadzić te wyniki w szerszym kontekście makroekonomicznym i instytucjonalnym. Wskazuje on na cztery mechanizmy, które bezpośrednio przekładają się na obraz węgierskiego rynku pracy w Indeksie WEP.

Po pierwsze, model wzrostu oparty na niskich kosztach pracy.

Strategia przyciągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, zwłaszcza w motoryzacji i produkcji baterii, opierała się na utrzymywaniu konkurencyjnego poziomu kosztów pracy. Jak ujmuje to cytowany w raporcie Ákos Kozák z Equilibrium Institute: „jeśli utrzymujemy niskie koszty pracy, by przyciągać kapitał, nie budujemy produktywności ludzi i ograniczamy ich potencjał konsumpcyjny" (Chrostowski, Sudołowicz i Morawski, 2026., 2026, s. 13). W Indeksie

WYKRES 100. Węgry: wysokie zatrudnienie, słabnące zabezpieczenie dochodu



Źródło: opracowanie własne

WEP mechanizm ten znajduje odzwierciedlenie w rozchodzeniu się dwóch wymiarów: rosnącego zaangażowania na rynku pracy (z -1,67 w 2010 r. do 1,53 w 2025 r.) i pogarszającego się dochodu z pracy (z 0,23 do -0,24).

Po drugie, szok inflacyjny i erozja realnej wartości świadczeń.

Węgry przeszły najgłębszy kryzys inflacyjny w regionie: inflacja HICP (Harmonised Index of Consumer Prices) osiągnęła w szczytowym momencie 26,2 proc. r/r, wobec 17,2 proc. w Polsce i 19,1 proc. w Czechach (Chrostowski, Sudołowicz i Morawski, 2026). Świadczenia społeczne, których nominalna wartość nie nadążała za wzrostem cen, straciły swoją zdolność ochrony przed ubóstwem. To bezpośrednio wyjaśnia załamanie wymiaru 7, którego skala – spadek o 3,6 pkt indeksu w ciągu siedemnastu lat – nie znajduje odpowiednika w żadnym innym analizowanym kraju.

Po trzecie, podporządkowanie transferów cyklowi wyborczemu.

Chrostowski, Sudołowicz i Morawski (2026) wskazują, że w latach 2021–2023 średnie saldo pierwotne finansów publicznych Węgier wyniosło -3,5 proc. PKB wobec -1,9 proc. w Polsce, głównie za sprawą pakietu transferów wdrożonego w roku wyborczym 2022: trzynastej emerytury, pełnych zwrotów PIT dla rodziców i premii w sektorze publicznym. Wydatki te miały charakter jednorazowy i konsumpcyjny, a nie systemowy i redystrybucyjny, przez co nie przyczyniły się do trwałej poprawy ochrony przed ubóstwem, natomiast podsyciły presję inflacyjną.

Po czwarte, niska produktywność jako bariera wzrostu płac.

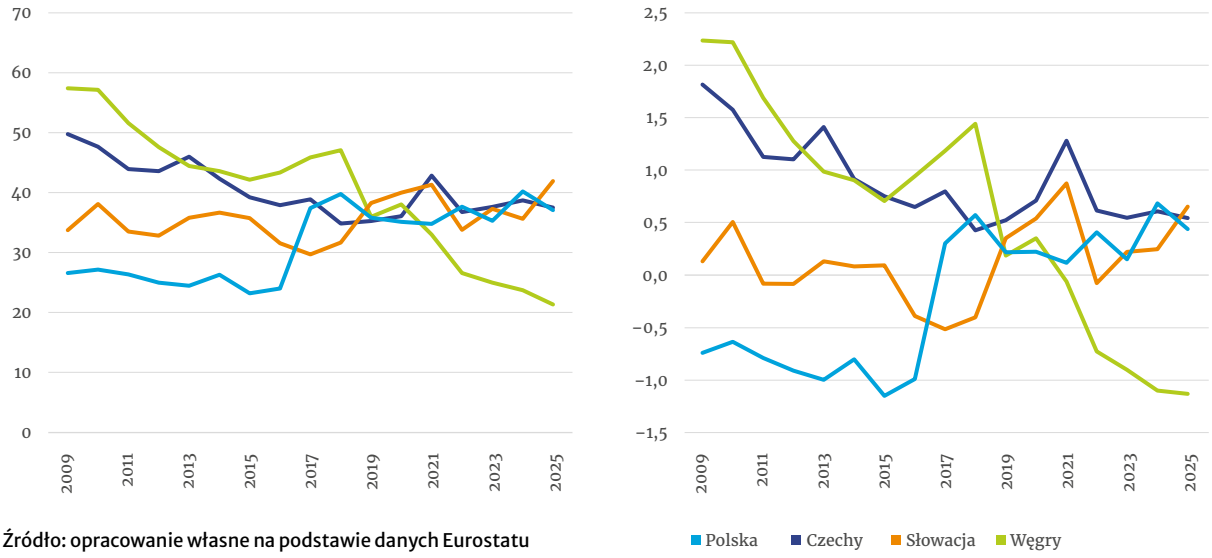
Wydajność pracy w węgierskich mikrofirmach wynosiła w 2023 r. 17 tys. euro rocznie na pracownika, przy średniej regionalnej wynoszącej 22 tys. euro, a luka produktywności między firmami krajowymi a zagranicznymi sięgała 54,7 proc., wobec 39,0 proc. w Polsce. Średni wzrost PKB w latach 2022–2025 wyniósł na Węgrzech 1,1 proc., wobec 3,1 proc. w Polsce (Chrostowski, Sudołowicz i Morawski, 2026). Gospodarka o takiej strukturze nie generuje warunków do trwałego wzrostu wynagrodzeń, co utrwala wysokie ryzyko ubóstwa pracujących mimo rekordowego zatrudnienia.

Dopełnieniem tego obrazu jest wymiar kompetencyjny.

Uczestnictwo dorosłych w kształceniu i szkoleniach, które na Węgrzech wzrosło do 11,8 proc. w 2024 r., obniżyło się w 2025 r. do 10,6 proc., a wartość indeksu w tym wymiarze spadła z 1,05 do 0,71. Kraj, którego model rozwojowy opiera się na jednym łańcuchu wartości – produkcji pojazdów elektrycznych i baterii – i który jednocześnie ogranicza inwestycje w kompetencje dorosłych, buduje bardzo wąską bazę odporności na wstrząsy sektorowe.

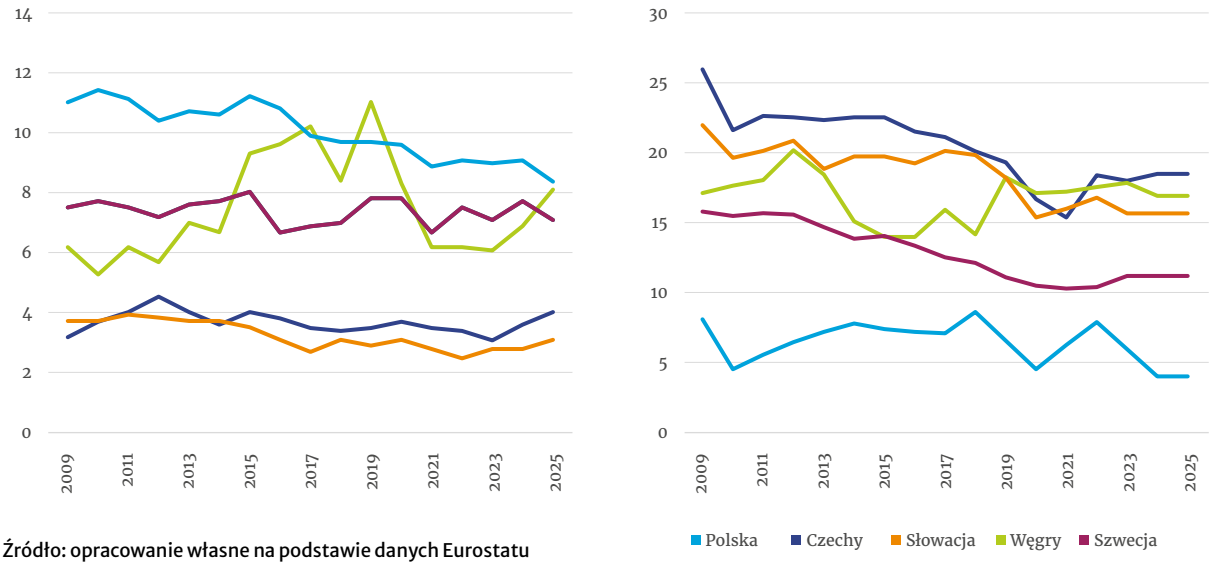
Jaki wniosek płynie z tego dla Polski? Przede wszystkim taki, że wiarygodność w obszarze rynku pracy nie jest tożsama z wysokim zatrudnieniem. Węgry przez ponad dekadę poprawiały wskaźniki ilościowe, jednocześnie tracąc zdolność do ochrony osób pracujących.

WYKRESy 101–102. Rola transferów społecznych w ograniczaniu ubóstwa i wymiar VII Indeksu WEP (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

WYKRESY 103–104. Jakość dochodu z pracy: ryzyko ubóstwa pracujących i luka płci w wynagrodzeniach (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu

W Indeksie WEP oba te procesy są widoczne równolegle i wzajemnie się znoszą – co tłumaczy, dlaczego kraj o czwartym najwyższym zaangażowaniu na rynku pracy zajmuje 8. miejsce w tym obszarze.

Polska znajduje się dziś w sytuacji dokładnie odwrotnej. W wymiarze dochody z pracy jest liderem grupy (0,96), przy węgierskim wyniku −0,24, a w ochronie przed ubóstwem osiąga 0,44 wobec −1,13 na Węgrzech. Różnica w tych dwóch wymiarach, ważonych łącznie 30 proc., wynosi 0,40 pkt i jest jedynym czynnikiem, dla którego Polska wyprzedza Węgry w ocenie syntetycznej. W wymiarach zaangażowanie na rynku pracy, uczenie się przez całe życie, prawna ochrona zatrudnienia i niestandardowe zatrudnienie to Węgry wypadają lepiej. Warto jednak zauważyć, że w 2025 r. kierunek zmiany w wymiarze 7 jest w Polsce ujemny (−0,25) – z tej samej przyczyny, która na Węgrzech okazała się destrukcyjna: erozji realnej wartości świadczeń. Sygnał jest wczesny i słaby, ale wart uwagi.

Wysokie zatrudnienie nie jest tożsame z bezpieczną pracą. Węgry są tego najlepszym dowodem.

Druga lekcja dotyczy struktury inwestycji publicznych. Zamrożenie 19 mld euro funduszy unijnych, kwoty odpowiadającej dwuletnim inwestycjom publicznym i około 10 proc. PKB, doprowadziło na Węgrzech do recesji inwestycyjnej, w wyniku której w 2024 r. nominalny poziom inwestycji publicznych odpowiadał poziomowi z 2018 r., podczas gdy w Polsce w tym samym okresie wzrósł o 75 proc. (Chrostowski, Sudołowicz i Morawski, 2026). Zdolność do absorpcji środków europejskich i przewidywalność ram instytucjonalnych przekładają się zatem na jakość rynku pracy nie w sposób abstrakcyjny, lecz poprzez konkretne kanały: inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia, opieki i edukacji dorosłych, które warunkują aktywność zawodową grup niedoreprezentowanych.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Znaczenie jakości usług publicznych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Jakość usług publicznych jest ważnym elementem wiarygodności ekonomicznej państwa. Państwo zdolne do zapewnienia obywatelom usług na odpowiednim poziomie pokazuje, że potrafi nie tylko pozyskiwać i redystrybuować środki publiczne, lecz także skutecznie przekładać je na konkretne rezultaty. Dobra szkoła, sprawny system ochrony zdrowia czy skuteczna administracja wzmacniają produktywność gospodarki, ułatwiają aktywność zawodową i ograniczają koszty społeczne wynikające z zaniedbań. Słaba jakość tych usług może natomiast prowadzić do narastania nierówności, zwiększać obciążenia gospodarstw domowych oraz osłabiać zaufanie do instytucji publicznych.

O jakości państwa coraz częściej świadczy nie tylko zakres oferowanych usług, ale także zdolność instytucji do szybkiego reagowania na nowe potrzeby, współpracy między różnymi szczeblami administracji oraz wykorzystywania technologii bez tworzenia nowych barier dla osób zagrożonych wykluczeniem.

Znaczenie usług publicznych rośnie również wraz ze zmianami demograficznymi, technologicznymi i społecznymi. Starzenie się ludności zwiększa zapotrzebowanie na świadczenia zdrowotne i opiekuńcze, migracje stawiają przed szkołami i samorządami nowe zadania integracyjne, a cyfryzacja zmienia sposób kontaktu obywatela z administracją. O jakości państwa coraz częściej świadczy więc nie tylko zakres oferowanych usług, ale także zdolność instytucji do szybkiego reagowania na nowe potrzeby, współpracy między różnymi szczeblami administracji oraz wykorzystywania technologii bez tworzenia nowych barier dla osób zagrożonych wykluczeniem.

Szczególnie istotna pozostaje jakość edukacji, ponieważ o długookresowym potencjale rozwojowym gospodarki decyduje nie tylko czas spędzony w systemie kształcenia, lecz przede wszystkim rzeczywisty poziom nabytych kompetencji. Badania empiryczne wskazują na istotny związek między

poziomem umiejętności poznawczych a długookresowym wzrostem gospodarczym i produktywnością (Hanushek i Woessmann, 2008; Altinok i Aydemir, 2017; Égert, de la Maisonneuve i Turner, 2023).

Problem ten zyskał dodatkowe znaczenie po pandemii COVID-19. Metaanaliza Betthäusera, Bach-Mortensena i Engzella (2023), opublikowana w *Nature Human Behaviour* i obejmująca 42 badania z 15 państw, wykazała trwałe straty edukacyjne, szczególnie duże w matematyce oraz wśród uczniów z mniej uprzywilejowanych środowisk społeczno-ekonomicznych. W tym kontekście obserwowane w wielu krajach pogorszenie wyników międzynarodowych badań kompetencji nie powinno być traktowane wyłącznie jako problem polityki oświatowej. Jeżeli ma charakter trwały, może w kolejnych dekadach wpływać na jakość kapitału ludzkiego, zdolność gospodarki do absorpcji nowych technologii oraz tempo wzrostu produktywności. Z punktu widzenia wiarygodności państwa znaczenie ma zatem nie tylko wysokość nakładów na edukację, ale przede wszystkim zdolność systemu do przekładania dostępnych zasobów na rzeczywiste kompetencje uczniów.

Drugim obszarem, którego znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej wyraźnie wzrosło, jest bezpieczeństwo narodowe. Wojna w Ukrainie i wzrost ryzyka geopolitycznego wymuszają na państwach europejskich zwiększanie nakładów na obronność i trwałą zmianę struktury ich priorytetów fiskalnych. Celem tego wysiłku jest przede wszystkim wzmocnienie zdolności odstraszania poprzez zwiększenie kosztów potencjalnej agresji oraz uwiarygodnienie zdolności państwa i jego sojuszników do skutecznej odpowiedzi. Jednocześnie wzrost wydatków obronnych oznacza konieczność przeznaczania na ten cel zasobów, które mogłyby zostać wydane na inne funkcje państwa, w tym na ochronę zdrowia, edukację, infrastrukturę czy inwestycje rozwojowe. Najnowsze badanie dotyczące Polski wskazuje, że zwiększone nakłady wojskowe mogą w krótkim okresie oddziaływać negatywnie na wzrost gospodarczy, choć w dłuższej perspektywie potencjalne korzyści mogą wynikać z poprawy bezpieczeństwa i ograniczenia ryzyka geopolitycznego (Dimitraki, Emmanouilidis i Waszkiewicz, 2026). Sama wysokość nakładów nie przesądza jednak o skali uzyskanych zdolności obronnych. Zależy ona również od jakości zakupów, wyszkolenia, organizacji, gotowości operacyjnej, logistyki oraz sposobu wykorzystania dostępnych zasobów (Biddle, 2004). Z perspektywy wiarygodności ekonomicznej państwa kluczowe staje się więc nie tylko zapewnienie odpowiedniej skali finansowania obronności, lecz także efektywne wykorzystanie tych środków i takie kształtowanie części wydatków, aby – obok wzmacniania zdolności obronnych – sprzyjały rozwojowi innowacyjnych technologii, kompetencji oraz krajowego potencjału przemysłowego.

Cyfryzacja gospodarki powoduje jednocześnie, że tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa trzeba rozszerzyć o odporność cybernetyczną. Cyberataki mogą dziś oddziaływać daleko poza instytucję lub przedsiębiorstwo, które jest ich bezpośrednim celem. Crosignani, Macchiavelli i Silva (2023), analizując skutki dużego cyberataku, wykazali, że straty rozprzestrzeniające się poprzez łańcuchy dostaw mogą wielokrotnie przewyższać bezpośrednie konsekwencje dla zaatakowanych przedsiębiorstw. Cyberbezpieczeństwo staje się tym samym jednym z warunków ciągłości funkcjonowania gospodarki i podstawowych usług publicznych, a nie wyłącznie technicznym problemem administracji lub przedsiębiorstw. Wraz z rozwojem e-administracji, cyfrowych usług finansowych i infrastruktury połączonej sieciowo wzrasta znaczenie ciągłości działania systemów, zdolności szybkiego odtwarzania usług oraz współpracy państwa i sektora prywatnego w zarządzaniu ryzykiem.

Dobrym przykładem rosnącej roli technologii w świadczeniu usług publicznych jest postępująca cyfryzacja polskiej administracji. Przyjęta w 2026 r. Strategia Cyfryzacji Państwa zakłada dalsze przenoszenie kluczowych usług

Polscy piętnastolatkowie nadal osiągają rezultaty wyraźnie powyżej średniej OECD.

do kanałów cyfrowych, a równolegle rozwijane są rozwiązania w obszarze ochrony zdrowia, m.in. centralna e-rejestracja i nowe narzędzia e-zdrowia. Rozwój usług cyfrowych nie jest jednak celem samym w sobie. Ich rzeczywistą miarą pozostają łatwiejszy dostęp, krótszy czas obsługi, bezpieczeństwo danych oraz zdolność instytucji do skutecznego odpowiadania na potrzeby obywateli.

Istotnym warunkiem wiarygodności pozostaje przy tym sposób zarządzania usługami publicznymi. Obywatele oczekują nie tylko ich dostępności i odpowiedniej jakości, lecz także racjonalnego wykorzystania środków pochodzących z podatków, przejrzystych zasad podejmowania decyzji i rozliczalności instytucji. Jeżeli państwo potrafi wykazać, że zasoby publiczne są wykorzystywane efektywnie i zgodnie z jasno określonymi celami, wzmacnia zaufanie zarówno obywateli, jak i uczestników życia gospodarczego.

Usługi publiczne nie są zatem wyłącznie zbiorem świadczeń zapewnianych przez administrację. Są jednym z podstawowych mechanizmów budowania kapitału ludzkiego i społecznego, wyrównywania szans oraz wzmacniania zdolności państwa do działania. Sposób, w jaki obywatele oceniają sprawność, dostępność i rzetelność instytucji publicznych, wpływa również na poziom zaufania do państwa oraz gotowość do respektowania ustanawianych przez nie reguł. W dłuższej perspektywie zdolność do łączenia wysokiej jakości usług, sprawności instytucjonalnej i efektywnego wykorzystania zasobów publicznych stanowi jeden z fundamentów wiarygodności ekonomicznej kraju.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Jakość usług publicznych

Dobrane wskaźniki z jednej strony mierzą działania podejmowane przez władze publiczne (wskaźniki produktu), a z drugiej – osiągane efekty (wskaźniki rezultatu). W obszarze Jakość usług publicznych uwzględniamy pięć wymiarów: edukacja, zdrowie, bezpieczeństwo, e-administracja oraz cyberbezpieczeństwo.

Wagi dla każdego z wymiarów przedstawia poniższa tabela.

TABELA 39. 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 tutaj z jednej strony dane o wynikach uczniów w międzynarodowych badaniach umiejętności PISA oraz o nauczaniu języków obcych, z drugiej zaś wskaźnik określający, jaka część wydatków publicznych jest przeznaczana na edukację. W wymiarze zdrowie wskaźnikami służącymi do oceny były: odsetek osób, które postrzegają swoje zdrowie jako złe lub bardzo złe, trwanie życia w zdrowiu dla mężczyzn w wieku 50 lat oraz odsetek wydatków publicznych na zdrowie w relacji do PKB. Wymiar bezpieczeństwo uwzględnia aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego (liczbę umyślnych zabójstw, rozbojów oraz przypadków przemocy seksualnej na 100 tys. mieszkańców) oraz bezpieczeństwa zewnętrznego (wydatki na obronę narodową jako udział w PKB). E-administracja była oceniana z perspektywy wskaźnika E-Government Development Index

(EGDI), publikowanego przez Organizację Narodów Zjednoczonych, a podstawą oceny cyberbezpieczeństwa był wskaźnik liczby ataków na systemy komputerowe w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców.

TABELA 40. 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. Cyber-bezpieczeństwo	Global Cybersecurity Index (rank)	100

Źródło: opracowanie własne

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Jakość usług publicznych

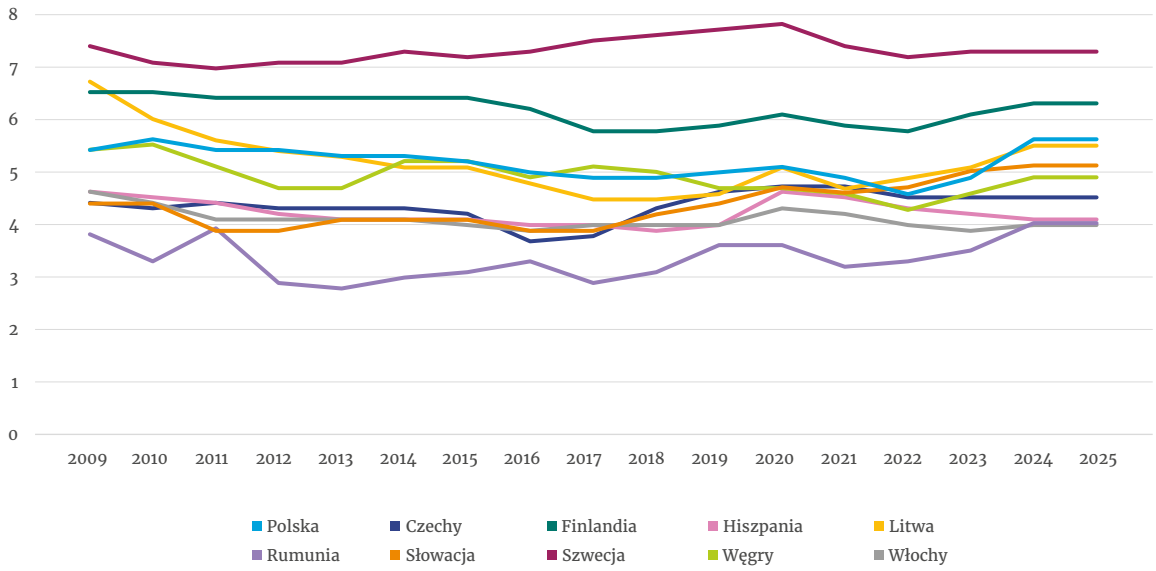
Poniżej przedstawiono wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Jakość usług publicznych.

Wymiar 1. Edukacja

Według najnowszych dostępnych danych nakłady publiczne na edukację w Polsce wynoszą 5,6 proc. PKB. Oznacza to wyraźny wzrost w porównaniu z poziomem 4,9 proc. PKB odnotowanym w 2023 r. i jednocześnie jeden z najwyższych poziomów w analizowanej grupie państw. Większy udział wydatków edukacyjnych w PKB odnotowują jedynie Szwecja i Finlandia, natomiast Polska wyprzedza m.in. Litwę, Słowację, Węgry i Czechy. Ponieważ dla 2025 r. nie są jeszcze dostępne nowsze, porównywalne dane; w zestawieniu utrzymano wartość z 2024 r. Wzrost nakładów wzmacnia finansowe podstawy systemu, choć ostatecznie dla wiarygodności państwa istotne jest nie tylko to, ile środków przeznacza na edukację, lecz także to, w jakim stopniu wydatki te przekładają się na rozwój kompetencji uczniów oraz jakość kapitału ludzkiego.

Najważniejszą nową informacją w tegorocznej edycji są opublikowane 8 września 2026 r. wyniki badania PISA 2025. Obraz polskiej edukacji, który z nich wynika, jest niejednoznaczny. Średni wynik Polski w trzech podstawowych obszarach wyniósł 487 pkt wobec 492,3 pkt w poprzedniej edycji. OECD wskazuje jednak, że zmiany między 2022 a 2025 r. nie były w Polsce statystycznie istotne: wynik obniżył się o 4 pkt w naukach przyrodniczych, 5 pkt w matematyce i 7 pkt w czytaniu. Jednocześnie polscy piętnastolatkowie nadal osiągają rezultaty wyraźnie powyżej średniej OECD we wszystkich trzech dziedzinach – 495 pkt w naukach przyrodniczych wobec średniej OECD wynoszącej 482 pkt, 484 pkt w matematyce wobec 463 pkt oraz 482 pkt w czytaniu wobec 461 pkt.

WYKRES 105. Wydatki publiczne na edukację jako proc. PKB



Źródło: opracowanie własne

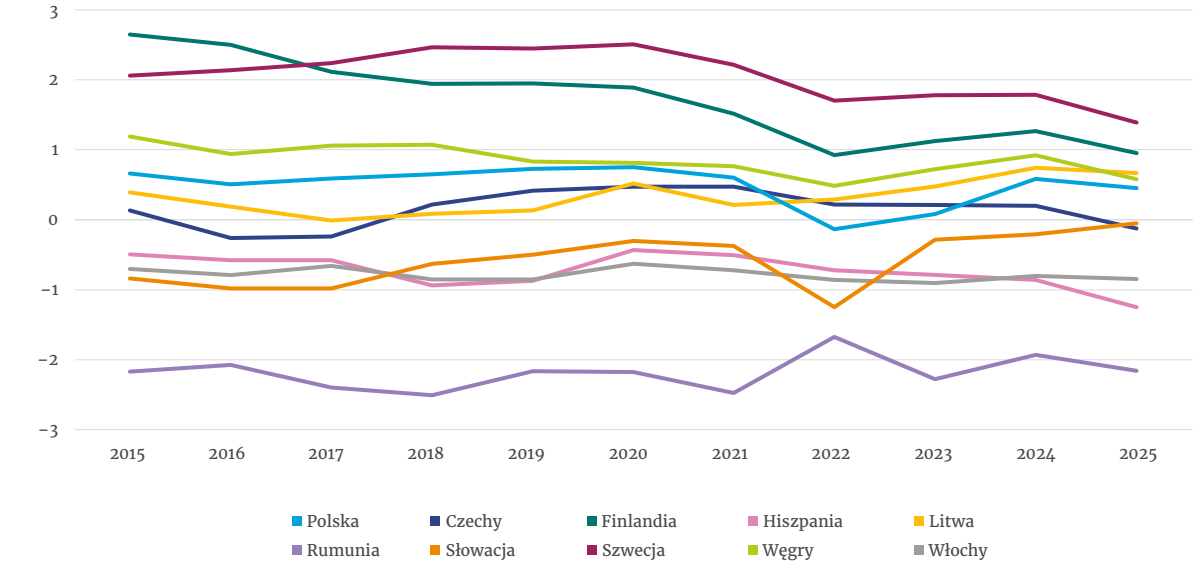
Wyniki można więc interpretować raczej jako stabilizację po wcześniejszym pogorszeniu. Polska pozostaje poniżej poziomów osiąganych przed pandemią, choć na tle analizowanej grupy państw jej pozycja jest obecnie stosunkowo silna. Średni wynik 487 pkt jest wyższy m.in. niż w Czechach (478,3 pkt), na Litwie (474 pkt), na Słowacji (464 pkt), na Węgrzech (463,7 pkt), a także – co jeszcze kilkanaście lat temu byłoby trudne do wyobrażenia – w Finlandii (482,3 pkt).

Trzeba przy tym podkreślić, że pogorszenie wyników nie jest wyłącznie polskim zjawiskiem. Szczególnie interesującym punktem odniesienia jest kryzys wyników edukacyjnych w Finlandii, której system przez lata uchodził za jeden z najskuteczniejszych na świecie. Średni rezultat Finlandii w zestawieniu obniżył się z 543,7 pkt w 2009 r. do 482,3 pkt w 2025 r. OECD ocenia, że najnowsze rezultaty przedłużają trwający od około dwóch dekad trend spadkowy; w 2025 r. Finlandia osiągnęła gorsze wyniki niż w 2022 r. w matematyce i czytaniu, a wyniki we wszystkich trzech dziedzinach są niższe niż w każdej edycji sprzed 2022 r. Nie oznacza to oczywiście załamania fińskiego systemu edukacji, ale skala i trwałość pogorszenia podważyły przekonanie o trwałej przewadze tamtejszego modelu. Fińskie instytucje wskazują m.in. na osłabienie podstawowych umiejętności i czytelnictwa, problemy z koncentracją i motywacją oraz szersze zmiany społeczne, zastrzegając jednocześnie, że spadku nie można sprowadzić do jednej przyczyny.

Kryzys fińskiej szkoły to efekt splotu nietrafionych reform systemowych oraz nowych wyzwań społecznych. Przesadne oparcie nauki na samodzielności uczniów oraz bezkrytyczna, pospieszna cyfryzacja drastycznie obniżyły poziom dyscypliny i zdolność do dłuższego skupienia uwagi. Sytuację dodatkowo pogorszyło masowe wprowadzenie edukacji włączającej bez odpowiedniego zaplecza finansowego, co doprowadziło do skrajnego przeciążenia nauczycieli, podczas gdy rosnące zróżnicowanie demograficzne i majątkowe ostatecznie zachwiało legendarną skandynawską równością szans.

Reakcją władz było m.in. zwiększenie od 2025 r. liczby godzin przeznaczonych na język ojczysty, czytanie i matematykę, podjęcie reformy

WYKRES 106. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze edukacja



Źródło: opracowanie własne

systemu wsparcia uczniów oraz ograniczenie korzystania z telefonów podczas lekcji.

Na tle analizowanej grupy państw Polska wyróżnia się również wysokim upowszechnieniem nauki języków obcych. W 2024 r. języka angielskiego uczyło się 99,3 proc. uczniów szkół podstawowych, 98,5 proc. uczniów na poziomie niższego szkolnictwa średniego i 96,0 proc. uczniów na poziomie wyższego szkolnictwa średniego. Polska należy tym samym do grupy państw, w których nauka języka angielskiego jest niemal powszechna.

Szczególnie charakterystyczna jest jednak pozycja języka niemieckiego: na poziomie niższego szkolnictwa średniego uczyło się go 39,3 proc. polskich uczniów, a na poziomie wyższym aż

TABELA 41. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze edukacja

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,65	0,50	0,58	0,64	0,72	0,74	0,59	-0,13	0,08	0,58	0,45
Czechy	0,13	-0,26	-0,23	0,21	0,40	0,46	0,46	0,21	0,20	0,19	-0,13
Finlandia	2,64	2,49	2,11	1,94	1,95	1,89	1,52	0,93	1,13	1,27	0,96
Hiszpania	-0,51	-0,59	-0,59	-0,94	-0,88	-0,45	-0,52	-0,73	-0,80	-0,86	-1,25
Litwa	0,39	0,18	-0,01	0,09	0,13	0,51	0,21	0,29	0,47	0,73	0,66
Rumunia	-2,18	-2,09	-2,40	-2,51	-2,17	-2,18	-2,48	-1,69	-2,29	-1,94	-2,16
Słowacja	-0,84	-0,99	-0,98	-0,63	-0,51	-0,31	-0,39	-1,25	-0,30	-0,22	-0,06
Szwecja	2,06	2,13	2,23	2,46	2,44	2,50	2,21	1,70	1,78	1,79	1,40
Węgry	1,18	0,94	1,05	1,06	0,83	0,81	0,76	0,49	0,72	0,92	0,58
Włochy	-0,71	-0,79	-0,67	-0,85	-0,86	-0,64	-0,73	-0,86	-0,90	-0,81	-0,85

Źródło: opracowanie własne

62,1 proc. – najwięcej spośród analizowanych państw. Wskazuje to na relatywnie szeroką ekspozycję polskich uczniów na dwa języki o dużym znaczeniu dla europejskiego rynku pracy.

W 2025 r. najwyższe oceny w wymiarze edukacja utrzymały Szwecja (1,40) i Finlandia (0,96), choć w obu przypadkach widoczny jest wyraźny spadek względem wcześniejszych lat. Szczególnie silne pogorszenie dotyczy Finlandii, której wynik obniżył się z 2,64 w 2015 r. do 0,96 w 2025 r., co potwierdza stopniową utratę przewagi przez system edukacyjny, który przez wiele lat był uważany za jeden z najlepszych w Europie.

Wśród państw Europy Środkowej najlepiej wypada obecnie Litwa (0,66), wyprzedzając Węgry (0,58) i Polskę (0,45). W przypadku Polski wynik pogorszył się względem 2024 r., kiedy wynosił 0,58, ale pozostaje wyraźnie wyższy niż w latach 2022–2023, gdy spadł odpowiednio do –0,13 i 0,08.

Słabiej prezentują się Czechy, które w 2025 r. osiągnęły wynik ujemny (–0,13) po kilku latach utrzymywania się nieznacznie powyżej zera. Z kolei Słowacja kontynuuje stopniową poprawę i z wynikiem –0,06 zbliżyła się do poziomu neutralnego, znacząco ograniczając dystans względem lat wcześniejszych.

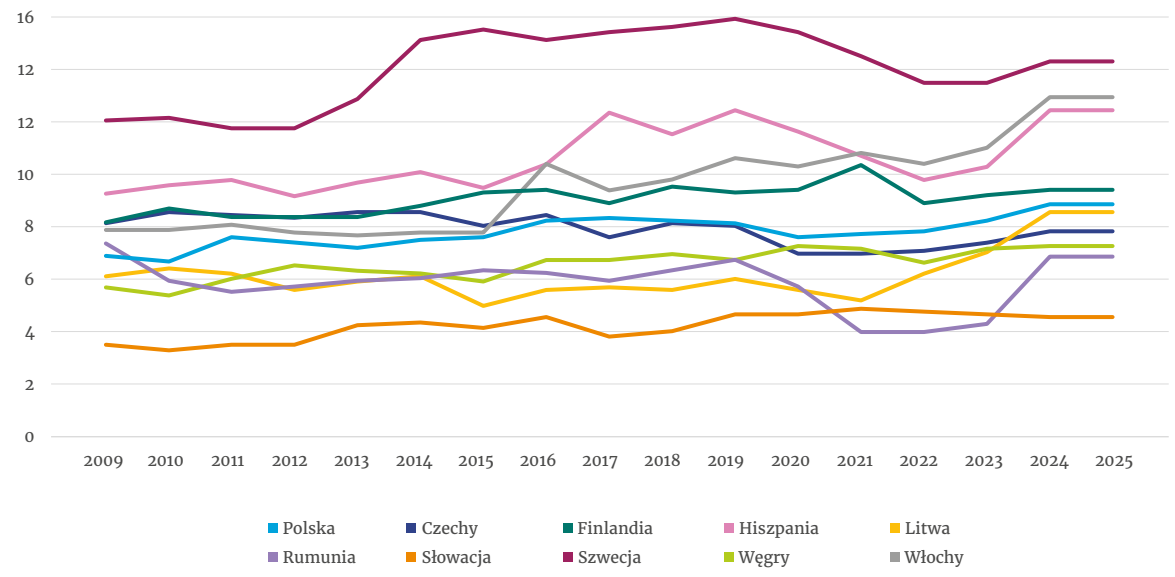
Na końcu zestawienia pozostaje Rumunia (–2,16), a ujemne wartości utrzymują również Hiszpania (–1,25) i Włochy (–0,85).

Dane pokazują zatem, że podział między państwami nie przebiega już w prosty sposób między Europą Środkową a pozostałymi subregionami Europy unijnej. Coraz bardziej widoczne są indywidualne trajektorie poszczególnych systemów edukacyjnych: osłabienie dotychczasowych liderów, relatywnie mocna pozycja Litwy oraz poprawa sytuacji w części państw, które jeszcze kilka lat temu notowały wyraźnie ujemne wyniki.

Wymiar 2. Zdrowie

Dane dotyczące oczekiwanej liczby lat zdrowego życia mężczyzn w wieku 65 lat pokazują utrzymujące się duże zróżnicowanie między analizowanymi państwami. Najwyższe wartości odnotowują Szwecja – 14,3 roku, Włochy – 12,9 roku

WYKRES 107. Oczekiwane lata zdrowego życia mężczyzn w wartości bezwzględnej w wieku 65 lat



Źródło: opracowanie własne

oraz Hiszpania – 12,4 roku. Polska z wynikiem 8,8 roku pozostaje wyraźnie poniżej liderów, ale znajduje się powyżej Czech, Węgier, Rumunii i Słowacji. W dłuższej perspektywie widoczna jest przy tym stopniowa poprawa sytuacji Polski: wskaźnik wzrósł z 7,0 lat w 2008 r. i 7,6 lat w 2015 r. do 8,8 lat w najnowszych dostępnych danych. Oznacza to stopniowe zmniejszanie dystansu wobec państw osiągających najlepsze wyniki, choć skala różnic nadal pozostaje znaczna.

Podobnie pozytywny – choć w ostatnim okresie trend słabnie – obraz wyłania się z danych dotyczących samooceny zdrowia. Odsetek osób w Polsce określających swój stan zdrowia jako zły lub bardzo zły zmniejszył się z 14,3 proc. w 2015 r. do 9,8 proc. w 2024 r. i na tym samym poziomie utrzymał się w 2025 r. Długookresowo jest to wyraźna poprawa, zbliżona do zmian obserwowanych m.in. na Węgrzech i Litwie. Polska nadal wypada jednak słabiej od Finlandii, Włoch, Hiszpanii czy Rumunii, gdzie odsetek negatywnych ocen zdrowia jest niższy. Szczególnym przypadkiem jest Litwa, która mimo dużej poprawy – z 17,7 proc. w 2015 r. do 12,6 proc. w 2025 r. – nadal pozostaje najsłabszym państwem w analizowanej grupie pod względem tego wskaźnika. W przypadku Słowacji również utrzymuje się relatywnie wysoki poziom negatywnych ocen stanu zdrowia, wynoszący 11,5 proc.

Rosnąca skala finansowania nie oznacza jednak automatycznie proporcjonalnej poprawy jakości i dostępności świadczeń.

Najbardziej znacząca zmiana w tegorocznych danych dotyczy jednak finansowania ochrony zdrowia. W Polsce wydatki publiczne i obowiązkowe wydatki składkowe na ochronę zdrowia wzrosły z 5,54 proc. PKB w 2023 r. do 6,03 proc. w 2024 r., a następnie do 6,95 proc. PKB w 2025 r. Jest to zasadnicza zmiana w porównaniu z wcześniejszym okresem, gdy Polska przez wiele lat pozostawała w grupie państw o najniższym poziomie finansowania ochrony zdrowia. Jeszcze w 2015 r. wskaźnik ten wynosił zaledwie 4,41 proc. PKB, a do 2021 r. utrzymywał się poniżej 5 proc. W najnowszych danych Polska wyprzedza już pod tym względem m.in. Hiszpanię, Włochy, Słowację, Litwę, Węgry i Rumunię, ustępując w analizowanej grupie jedynie Finlandii, Szwecji i nieznacznie Czechom.

Rosnąca skala finansowania nie oznacza jednak automatycznie proporcjonalnej poprawy jakości i dostępności świadczeń. Z perspektywy wiarygodności państwa coraz ważniejsze staje się więc

TABELA 42. Samoocena zdrowia (odsetek odpowiedzi ze złą i bardzo złą oceną w proc.)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	7,60	8,20	8,30	8,20	8,10	7,60	7,70	7,80	8,20	8,80	8,80
Czechy	8,00	8,40	7,60	8,10	8,00	7,00	7,00	7,10	7,40	7,80	7,80
Finlandia	9,30	9,40	8,90	9,50	9,30	9,40	10,30	8,90	9,20	9,40	9,40
Hiszpania	9,50	10,40	12,30	11,50	12,40	11,60	10,70	9,80	10,30	12,40	12,40
Litwa	5,00	5,60	5,70	5,60	6,00	5,60	5,20	6,20	7,00	8,50	8,50
Rumunia	6,30	6,20	5,90	6,30	6,70	5,70	4,00	4,00	4,30	6,80	6,80
Słowacja	4,10	4,50	3,80	4,00	4,60	4,60	4,80	4,70	4,60	4,50	4,50
Szwecja	15,50	15,10	15,40	15,60	15,90	15,40	14,50	13,50	13,50	14,30	14,30
Węgry	5,90	6,70	6,70	6,90	6,70	7,20	7,10	6,60	7,10	7,20	7,20
Włochy	7,80	10,40	9,40	9,80	10,60	10,30	10,80	10,40	11,00	12,90	12,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

nie tylko zwiększanie nakładów, ale również efektywność ich wykorzystania – w szczególności zdolność systemu do skracania czasu oczekiwania na świadczenia, poprawy profilaktyki oraz przekładania wyższych wydatków na lepszy stan zdrowia społeczeństwa.

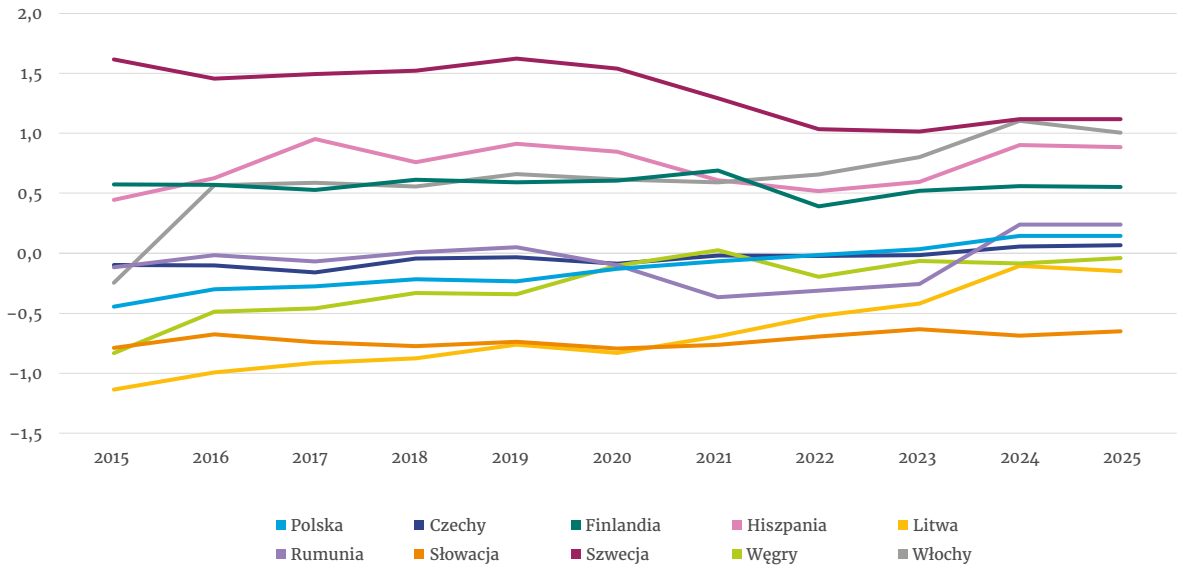
TABELA 43. Wydatki publiczne na ochronę zdrowia jako odsetek PKB

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	4,41	4,53	4,53	4,47	4,59	4,64	4,72	4,98	5,54	6,03	6,95
Czechy	6,18	6,21	6,15	6,27	6,36	7,92	7,94	7,20	7,08	7,19	b.d.
Finlandia	7,46	7,21	7,02	7,01	7,18	7,67	7,84	7,75	8,48	b.d.	b.d.
Hiszpania	6,45	6,35	6,27	6,28	6,40	7,78	7,51	7,05	6,75	6,68	b.d.
Litwa	4,35	4,43	4,28	4,35	4,61	5,20	5,32	4,85	4,89	5,23	5,19
Rumunia	3,86	3,98	4,08	4,43	4,61	5,01	5,08	4,53	4,39	4,76	b.d.
Słowacja	5,37	5,58	5,38	5,32	5,51	5,67	6,09	6,16	5,82	6,30	6,30*
Szwecja	9,16	9,23	9,27	9,40	9,30	9,85	9,72	9,40	9,69	9,60	9,34
Węgry	4,67	4,74	4,64	4,56	4,29	5,12	5,31	4,87	4,72	4,76	4,82
Włochy	6,55	6,45	6,37	6,35	6,31	7,25	6,92	6,52	6,11	6,23	6,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Wyniki indeksu w wymiarze zdrowie pokazują stopniową poprawę pozycji Polski w całym analizowanym okresie. Wartość wskaźnika wzrosła z –0,44 w 2015 r. do poziomu dodatniego w 2023 r. (0,03), a następnie do 0,14 w 2024 r., utrzymując ten sam poziom również w 2025 r. Oznacza to wyraźne ograniczenie wcześniejszego dystansu i przejście Polski z grupy państw o ujemnych wynikach do grupy krajów osiągających wartości dodatnie.

WYKRES 108. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze zdrowie



Źródło: opracowanie własne

TABELA 44. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze zdrowie

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,44	-0,30	-0,27	-0,22	-0,23	-0,13	-0,07	-0,02	0,03	0,14	0,14
Czechy	-0,10	-0,10	-0,15	-0,04	-0,03	-0,08	-0,02	-0,02	-0,02	0,05	0,06
Finlandia	0,57	0,57	0,53	0,61	0,59	0,60	0,69	0,40	0,52	0,56	0,55
Hiszpania	0,45	0,63	0,95	0,76	0,91	0,84	0,61	0,52	0,60	0,90	0,88
Litwa	-1,13	-0,99	-0,91	-0,87	-0,76	-0,83	-0,69	-0,52	-0,42	-0,11	-0,15
Rumunia	-0,12	-0,02	-0,07	0,01	0,05	-0,10	-0,36	-0,31	-0,25	0,23	0,23
Słowacja	-0,78	-0,68	-0,74	-0,77	-0,74	-0,79	-0,76	-0,69	-0,64	-0,69	-0,65
Szwecja	1,61	1,46	1,49	1,52	1,62	1,54	1,29	1,04	1,02	1,12	1,12
Węgry	-0,83	-0,49	-0,46	-0,33	-0,34	-0,11	0,02	-0,20	-0,07	-0,09	-0,04
Włochy	-0,24	0,57	0,59	0,56	0,66	0,61	0,59	0,66	0,80	1,10	1,00

Źródło: opracowanie własne

Najwyższe wyniki w 2025 r. osiągnęły Szwecja (1,12), Włochy (1,00), Hiszpania (0,88) i Finlandia (0,55). Wśród państw Europy Środkowej relatywnie dobrze prezentuje się również Rumunia (0,23), która w ostatnich latach odnotowała wyraźną poprawę.

Czechy z wynikiem 0,06 pozostają nieznacznie powyżej poziomu neutralnego, natomiast Węgry (–0,04), Litwa (–0,15) i przede wszystkim Słowacja (–0,65) nadal osiągają wartości ujemne.

Całościowo dane wskazują więc na długookresową poprawę pozycji Polski w wymiarze zdrowie, ale także na utrzymujący się dystans wobec państw, które osiągają najlepsze rezultaty zarówno pod względem stanu zdrowia ludności, jak i funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

Polska znajduje się obecnie w grupie państw o niskiej liczbie rejestrowanych rozbojów, choć jeszcze niższe wartości osiągają Słowacja i Węgry.

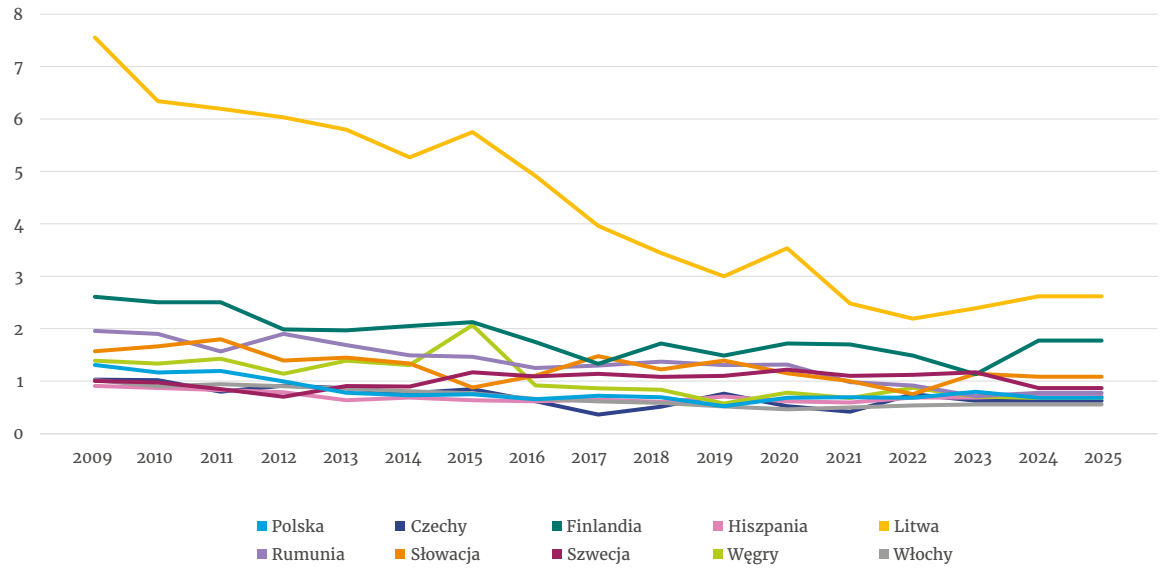
Wymiar 3. Bezpieczeństwo

Bezpieczeństwo publiczne obejmuje dwa powiązane, ale odmienne obszary. Pierwszym jest bezpieczeństwo wewnętrzne, związane przede wszystkim ze skalą przestępczości i zdolnością państwa do ochrony obywateli. Drugim jest bezpieczeństwo zewnętrzne, którego znaczenie w ostatnich latach wyraźnie wzrosło pod wpływem wojny w Ukrainie oraz szerszych napięć geopolitycznych.

Dane dotyczące zabójstw umyślnych wskazują, że Polska pozostaje krajem o relatywnie wysokim poziomie bezpieczeństwa wewnętrznego. Według najnowszych dostępnych danych wskaźnik wynosi 0,69 zabójstwa na 100 tys. mieszkańców, wobec 1,21 w 2008 r. i 0,76 w 2015 r. Podobne lub nieco niższe wartości osiągają Czechy, Węgry, Hiszpania i Włochy.

Wyraźnie wyższy poziom utrzymuje się natomiast na Litwie, gdzie wskaźnik wynosi 2,63, a także w Finlandii (1,78) i na Słowacji (1,09). W przypadku Polski można więc mówić o długookresowej stabilizacji na niskim poziomie, mimo niewielkich wahań obserwowanych w poszczególnych latach. W przekazanym zestawieniu wartości za 2025 r. są w przypadku tego wskaźnika powtórzeniem ostatnich dostępnych

WYKRES 109. Zabójstwa umyślne na 100 tys. mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

Polska znajduje się obecnie w grupie państw o niskiej liczbie rejestrowanych rozbojów, choć jeszcze niższe wartości osiągają Słowacja i Węgry.

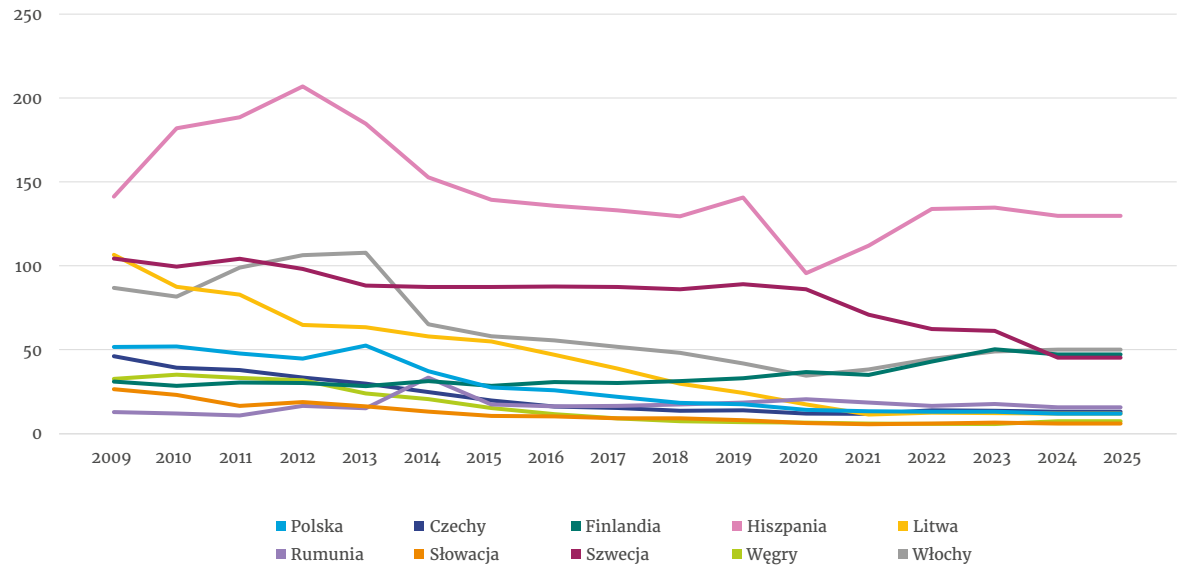
danych, dlatego nie należy ich interpretować jako kolejnej zmiany rok do roku.

Jeszcze wyraźniejsza poprawa widoczna jest w liczbie rozbojów. W Polsce wskaźnik ten spadł z 55,3 przypadków na 100 tys. mieszkańców w 2008 r. do 26,9 w 2015 r. i 11,6 w najnowszych danych. Oznacza to redukcję o ponad połowę w ciągu ostatniej dekady. Polska znajduje się obecnie w grupie państw o niskiej liczbie rejestrowanych rozbojów, choć jeszcze niższe wartości osiągają Słowacja i Węgry.

Odmienna sytuacja występuje w Hiszpanii, gdzie wskaźnik pozostaje zdecydowanie najwyższy w analizowanej grupie i wynosi około 130 przypadków na 100 tys. mieszkańców. Relatywnie wysokie wartości notują również Włochy, Finlandia i Szwecja. Jednocześnie w Szwecji widoczny jest znaczący spadek – z ponad 86 przypadków w 2015 r. do około 45 w najnowszych danych.

Ostrożnej interpretacji wymagają statystyki dotyczące przemocy seksualnej. Polska odnotowuje 9,56 zarejestrowanego przypadku na 100 tys. mieszkańców, podczas gdy w Finlandii i Szwecji wartości są wielokrotnie wyższe. Nie można jednak na tej podstawie bezpośrednio wnioskować o rzeczywistej skali zagrożenia w poszczególnych państwach. Eurostat podkreśla, że porównywalność policyjnych statystyk przestępczości między krajami jest ograniczona przez różnice w przepisach prawa, definicjach przestępstw, praktykach ich rejestrowania oraz skłonności ofiar do zgłaszania zdarzeń. Dotyczy to szczególnie przestępstw seksualnych, w przypadku których wysoka liczba zgłoszeń może częściowo odzwierciedlać większą gotowość do ich ujawniania i skuteczniejszą rejestrację przez instytucje publiczne. Z tego względu wskaźnik ten traktujemy przede wszystkim jako uzupełnienie obrazu bezpieczeństwa, a nie jako samodzielną miarę pozwalającą jednoznacznie porządkować państwa.

WYKRES 110. Rozboje na 100 tys. mieszkańców



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

W wymiarze bezpieczeństwo zewnętrzne w ostatnich latach nastąpiła zasadnicza zmiana skali zaangażowania państw europejskich. Rosnące napięcia geopolityczne oraz wojna w Ukrainie doprowadziły do zwiększenia nakładów na potencjał obronny w niemal całej analizowanej grupie. Zjawisko to nie ogranicza się przy tym do państw bezpośrednio sąsiadujących z obszarem konfliktu. Według Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) wydatki wojskowe w Europie wzrosły w 2025 r. o 14 proc. w ujęciu realnym, wpisując się w szerszy, trwający już jedenasty rok z rzędu wzrost globalnych nakładów wojskowych.

W 2025 r. Polska miała najwyższy udział wydatków wojskowych w PKB spośród wszystkich państw NATO.

TABELA 45. Wydatki na obronność jako odsetek PKB

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	1,24	1,02	0,96	1,16	1,14	1,53	1,47	1,44	2,73	3,43	4,40
Czechy	-0,43	-0,22	-0,16	-0,03	-0,09	0,21	0,33	0,01	0,11	0,83	0,78
Finlandia	-1,44	-1,50	-1,30	-1,71	-1,84	-1,90	-2,54	-2,17	-1,96	-2,79	-2,29
Hiszpania	-0,98	-1,18	-1,09	-1,12	-1,37	-0,67	-0,95	-1,20	-1,17	-1,29	-0,43
Litwa	-2,90	-1,91	-1,07	-0,42	-0,08	-0,15	0,29	1,22	1,45	1,74	1,66
Rumunia	0,04	0,13	0,52	0,54	0,59	0,80	0,72	0,59	0,43	1,12	1,27
Słowacja	-0,12	-0,24	-0,45	-0,17	0,38	0,72	0,58	0,86	0,62	0,96	1,02
Szwecja	-4,60	-5,17	-5,47	-5,45	-5,53	-5,74	-5,82	-5,15	-4,71	-4,06	-3,44
Węgry	-1,16	-0,15	0,15	-0,06	0,54	0,95	0,46	1,01	1,36	1,48	1,38
Włochy	-0,25	-0,03	-0,02	0,06	0,05	0,69	0,54	0,41	0,27	0,31	0,70

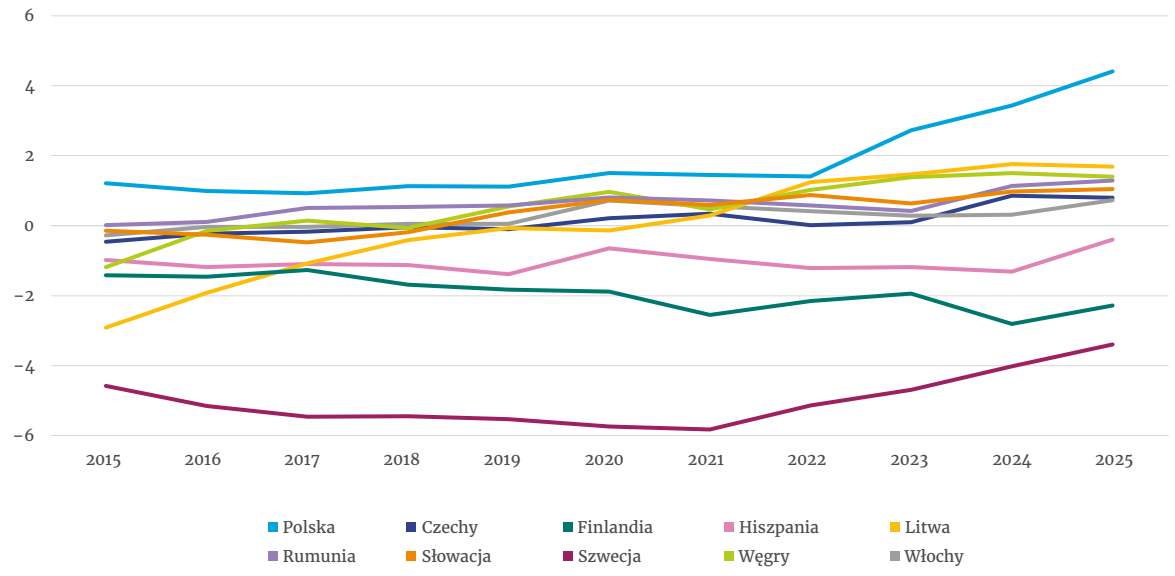
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych SIPRI

Na tym tle szczególnie wyróżnia się Polska. Wydatki wojskowe zwiększyły się z 2,20 proc. PKB w 2022 r. do 3,26 proc. w 2023 r., 3,75 proc. w 2024 r. i 4,50 proc. PKB w 2025 r. Oznacza to, że w ciągu zaledwie trzech lat udział nakładów obronnych w PKB wzrósł ponad dwukrotnie. Polska osiąga tym samym zdecydowanie najwyższy poziom w analizowanej grupie państw, wyprzedzając Litwę (3,08 proc.), Finlandię (2,57 proc.), Szwecję (2,47 proc.) i Rumunię (2,28 proc.). SIPRI wskazuje również, że w 2025 r. Polska miała najwyższy udział wydatków wojskowych w PKB spośród wszystkich państw NATO.

Rosnące nakłady nie są jednak wyłącznie polską specyfiką. Litwa zwiększyła wydatki z 1,13 proc. PKB w 2015 r. do ponad 3 proc. w 2025 r., Finlandia z 1,46 proc. do 2,57 proc., a Szwecja z 1,07 proc. do 2,47 proc. Wyraźne przyspieszenie widoczne jest także w Hiszpanii, gdzie udział wydatków wojskowych w PKB wzrósł z 1,46 proc. w 2024 r. do 2,13 proc. w 2025 r. W rezultacie niemal wszystkie analizowane państwa przeznaczają obecnie na obronność większą część swoich zasobów gospodarczych niż jeszcze kilka lat temu. Tendencja ta potwierdza zmianę priorytetów polityki publicznej w Europie i rosnącą wagę bezpieczeństwa zewnętrznego w strukturze wydatków państwa.

Z perspektywy wiarygodności ekonomicznej wysoki poziom wydatków wojskowych można interpretować jako wyraz zdolności państwa do mobilizacji zasobów na rzecz bezpieczeństwa i budowy potencjału obronnego. Sama wysokość nakładów nie jest jednak równoznaczna ze wzrostem rzeczywistych zdolności obronnych – znaczenie mają również struktura wydatków, tempo realizacji inwestycji oraz efektywność wykorzystania środków. W przypadku Polski dodatkowym wyzwaniem jest skala zmiany: utrzymywanie wydatków na poziomie około 4–5 proc. PKB oznacza istotne i trwałe obciążenie finansów publicznych oraz zwiększa znaczenie wyborów dotyczących podziału środków między bezpieczeństwem a pozostałymi zadaniami państwa. Tym samym wysoki poziom

WYKRES 111. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze bezpieczeństwo



Źródło: opracowanie własne

nakładów wzmacnia ocenę Polski w przyjętym w indeksie wymiarze bezpieczeństwo, ale jego długookresowe znaczenie dla wiarygodności ekonomicznej będzie zależało również od efektywności tych wydatków oraz możliwości ich finansowania.

TABELA 46. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze bezpieczeństwo

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	1,24	1,02	0,96	1,16	1,14	1,53	1,47	1,44	2,73	3,43	4,40
Czechy	-0,43	-0,22	-0,16	-0,03	-0,09	0,21	0,33	0,01	0,11	0,83	0,78
Finlandia	-1,44	-1,50	-1,30	-1,71	-1,84	-1,90	-2,54	-2,17	-1,96	-2,79	-2,29
Hiszpania	-0,98	-1,18	-1,09	-1,12	-1,37	-0,67	-0,95	-1,20	-1,17	-1,29	-0,43
Litwa	-2,90	-1,91	-1,07	-0,42	-0,08	-0,15	0,29	1,22	1,45	1,74	1,66
Rumunia	0,04	0,13	0,52	0,54	0,59	0,80	0,72	0,59	0,43	1,12	1,27
Słowacja	-0,12	-0,24	-0,45	-0,17	0,38	0,72	0,58	0,86	0,62	0,96	1,02
Szwecja	-4,60	-5,17	-5,47	-5,45	-5,53	-5,74	-5,82	-5,15	-4,71	-4,06	-3,44
Węgry	-1,16	-0,15	0,15	-0,06	0,54	0,95	0,46	1,01	1,36	1,48	1,38
Włochy	-0,25	-0,03	-0,02	0,06	0,05	0,69	0,54	0,41	0,27	0,31	0,70

Źródło: opracowanie własne

Wyniki indeksu wiarygodności ekonomicznej w wymiarze bezpieczeństwo wskazują na bardzo silne umocnienie pozycji Polski w ostatnich latach. Po względnie stabilnym okresie 2015–2022, kiedy wartość wskaźnika oscylowała między 0,94 a 1,53, nastąpiło gwałtowne przyspieszenie: wynik wzrósł do 2,73 w 2023 r., 3,43 w 2024 r. i 4,40 w 2025 r. Polska osiąga tym samym zdecydowanie najwyższą wartość spośród analizowanych państw. Wzrost ten współwystępuje przede wszystkim z bardzo szybkim zwiększaniem nakładów na bezpieczeństwo zewnętrzne – udział wydatków wojskowych w polskim PKB wzrósł z 2,20 proc. w 2022 r. do 4,50 proc. w 2025 r.

W pozostałych państwach Europy Środkowej obraz jest bardziej zróżnicowany. Litwa pozostaje na 2. miejscu z wynikiem 1,66, choć w 2025 r. odnotowała niewielkie pogorszenie względem 1,74 rok wcześniej. Węgry również pozostają wysoko, jednak ich wynik obniżył się z 1,48 do 1,38. Jednocześnie poprawę odnotowały Rumunia – z 1,12 do 1,27 – oraz Słowacja, która przekroczyła poziom 1,0. Czechy, po dużej poprawie w 2024 r., zanotowały niewielki spadek do 0,78. W dłuższej perspektywie szczególnie wyraźna pozostaje zmiana na Litwie, której wynik wzrósł z –2,90 w 2015 r. do wartości wyraźnie dodatnich w ostatnich latach.

Interesująca zmiana jest również widoczna w przypadku państw Europy Północnej i Południowej. Hiszpania poprawiła wynik z –1,29 w 2024 r. do –0,43 w 2025 r., a Włochy z 0,31 do 0,70. Poprawiły się także wyniki Finlandii i Szwecji, choć pozostają one zdecydowanie ujemne – odpowiednio –2,29 i –3,44.

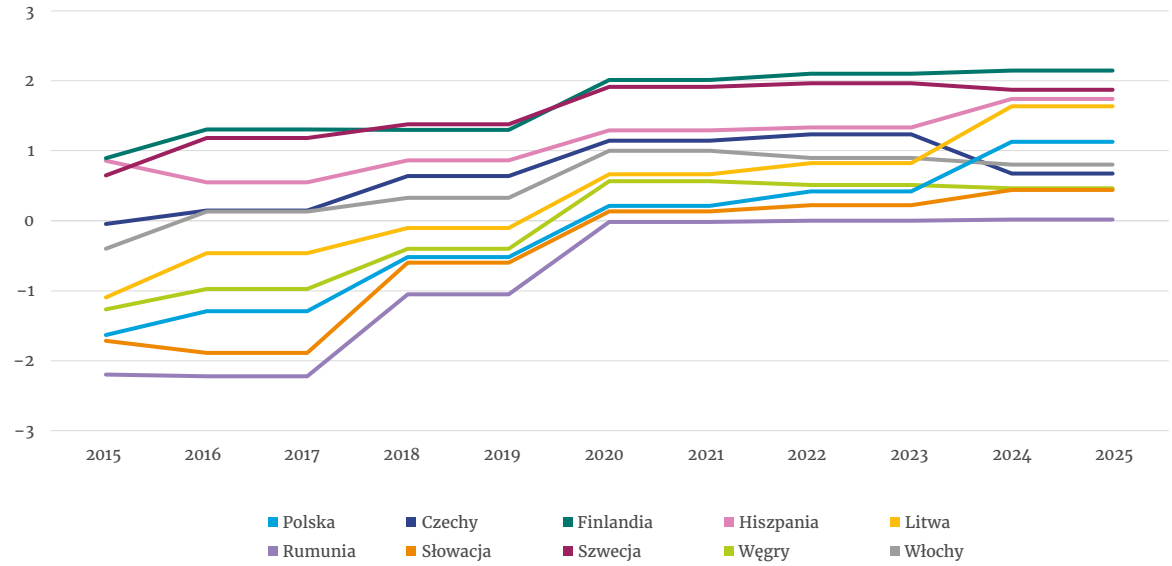
Nie należy tego odczytywać jako prostego dowodu niskiego poziomu bezpieczeństwa tych państw. Na wartość syntetycznego wskaźnika wpływają m.in. dane o rejestrowanej przestępczości, w tym przemocy seksualnej i rozbojach,

które są silnie zależne od różnic w definicjach prawnych, praktykach rejestracji oraz skłonności obywateli do zgłaszania przestępstw.

Wymiar 4. E-administracja

Rozwój e-administracji jest istotnym elementem wiarygodności ekonomicznej państwa, ponieważ pokazuje jego zdolność do sprawnego świadczenia usług publicznych, wykorzystywania nowych technologii oraz ograniczania kosztów transakcyjnych ponoszonych przez obywateli i przedsiębiorstwa. Znaczenie tego wymiaru wzrosło szczególnie po pandemii COVID-19, która przyspieszyła cyfryzację administracji w całej Europie i zwiększyła oczekiwania społeczne dotyczące możliwości zdalnego korzystania z usług państwa.

WYKRES 112. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze e-administracji



Źródło: opracowanie własne

TABELA 47. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze e-administracja

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	−1,63	−1,29	−1,29	−0,52	−0,52	0,21	0,21	0,42	0,42	1,12	1,12
Czechy	−0,04	0,15	0,15	0,64	0,64	1,14	1,14	1,23	1,23	0,67	0,67
Finlandia	0,90	1,31	1,31	1,30	1,30	2,00	2,00	2,09	2,09	2,14	2,14
Hiszpania	0,86	0,56	0,56	0,87	0,87	1,29	1,29	1,33	1,33	1,73	1,73
Litwa	−1,09	−0,46	−0,46	−0,10	−0,10	0,66	0,66	0,82	0,82	1,63	1,63
Rumunia	−2,19	−2,22	−2,22	−1,05	−1,05	−0,02	−0,02	−0,01	−0,01	0,01	0,01
Słowacja	−1,71	−1,88	−1,88	−0,60	−0,60	0,13	0,13	0,22	0,22	0,43	0,43
Szwecja	0,66	1,18	1,18	1,38	1,38	1,91	1,91	1,96	1,96	1,87	1,87
Węgry	−1,26	−0,97	−0,97	−0,40	−0,40	0,56	0,56	0,51	0,51	0,46	0,46
Włochy	−0,39	0,13	0,13	0,33	0,33	0,99	0,99	0,89	0,89	0,80	0,80

Źródło: opracowanie własne

W analizowanym okresie widoczna jest wyraźna poprawa poziomu e-administracji we wszystkich badanych państwach, choć tempo zmian było zróżnicowane.

Polska należy do krajów, które w ciągu ostatniej dekady dokonały jednego z większych postępów. Wartość wskaźnika wzrosła z –1,63 w 2015 r. do 1,12 w najnowszej części zestawienia. Pozwoliło to Polsce znacząco zmniejszyć dystans wobec państw tradycyjnie osiągających najlepsze wyniki oraz wyprzedzić m.in. Czechy, Włochy, Węgry, Słowację i Rumunię.

Jednocześnie wyżej oceniane pozostają Finlandia (2,14), Szwecja (1,87), Hiszpania (1,73) i Litwa (1,63). Szczególnie wyraźny postęp, obok Polski, odnotowała Litwa, która z ujemnej wartości w połowie poprzedniej dekady przesunęła się do grona europejskich liderów. Na drugim końcu zestawienia pozostaje Rumunia (0,01), której wynik jest wprawdzie znacznie lepszy niż dziesięć lat wcześniej, ale nadal wyraźnie odbiega od pozostałych analizowanych państw.

KE w raporcie *Cyfrowa dekada 2026* wskazuje, że Polska osiąga istotne postępy w zwiększaniu dostępności cyfrowych usług publicznych. Szczególnie dobrze oceniany jest dostęp obywateli do elektronicznej dokumentacji medycznej, który znajduje się powyżej średniej UE. Jednocześnie KE zwraca uwagę na nadal występujące problemy z interoperacyjnością między systemami różnych szczebli administracji oraz transgranicznym korzystaniem z usług cyfrowych.

Widocznym przejawem rosnącego wykorzystania e-administracji jest rozwój aplikacji mObywatel. W maju 2026 r. liczba jej użytkowników osiągnęła 12 mln, wobec 5,7 mln na koniec 2023 r., co oznacza ponad dwukrotny wzrost w ciągu około dwóch i pół roku. Ministerstwo Cyfryzacji podaje również, że aplikacja odnotowuje około 1,5 mln logowań dziennie.

Skala wykorzystania tego rozwiązania pokazuje, że cyfryzacja administracji nie ogranicza się już do udostępniania pojedynczych usług online, lecz coraz częściej stanowi podstawowy kanał kontaktu obywatela z państwem. Znaczenie ma również rozwój cyfrowej tożsamości – mObywatel ma zostać zintegrowany z europejskim portfelem tożsamości cyfrowej, co w przyszłości może ułatwić korzystanie z usług publicznych także poza granicami Polski.

KE wskazuje także, że podstawowe umiejętności cyfrowe Polaków nadal pozostają poniżej średniej unijnej, przy czym szczególnie widoczne są różnice między mieszkańcami miast i obszarów wiejskich oraz między grupami wiekowymi. Oznacza to, że dalszy rozwój e-administracji powinien obejmować nie tylko zwiększanie liczby dostępnych usług, lecz także poprawę ich prostoty, dostępności i interoperacyjności oraz przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu.

Widocznym przejawem rosnącego wykorzystania e-administracji jest rozwój aplikacji mObywatel.

Wymiar 5. Cyberbezpieczeństwo

Postępująca cyfryzacja administracji, przedsiębiorstw i infrastruktury krytycznej sprawia, że zakłócenia w działaniu systemów teleinformatycznych mogą prowadzić nie tylko do strat finansowych, ale również do przerw w świadczeniu podstawowych usług publicznych i gospodarczych. Zdolność państwa do zapobiegania incydentom, reagowania na nie oraz zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony podmiotom publicznym i prywatnym jest więc coraz istotniejszym warunkiem sprawnego funkcjonowania gospodarki.

TABELA 48. Zarejestrowane ataki komputerowe na 100 tys. mieszkańców

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Polska	7,57	7,51	14,59	16,11	16,31	19,36	17,51	28,31
Czechy	7,41	8,42	10,25	12,03	17,44	27,08	17,63	12,08
Finlandia	16,99	16,65	20,70	28,85	37,21	42,00	301,64	41,76
Hiszpania	9,54	9,81	11,67	13,19	15,78	15,26	18,94	24,04
Litwa	22,09	19,40	15,71	16,46	25,22	32,68	22,29	19,92
Rumunia	5,47	6,76	6,31	6,22	7,82	11,33	12,33	15,94
Słowacja	0,48	1,05	1,30	1,14	1,32	0,81	0,70	0,83
Szwecja	70,61	87,22	88,48	86,65	111,43	88,97	107,93	98,69
Węgry	51,74	37,04	33,17	44,02	39,67	60,81	111,52	191,81
Włochy	15,56	19,91	24,93	30,16	33,94	55,43	49,04	44,15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat

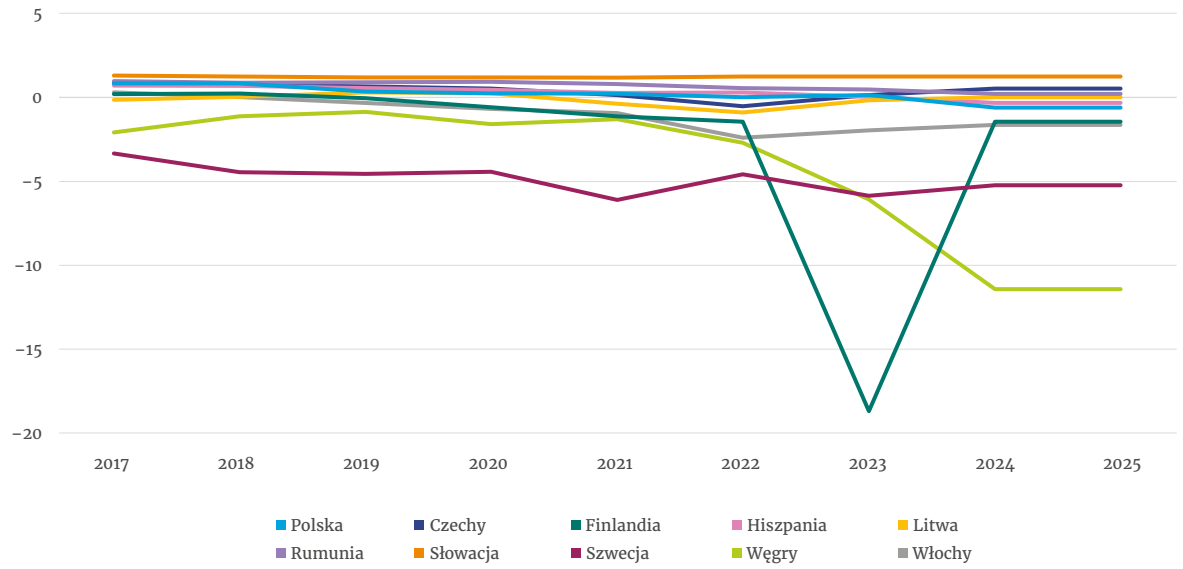
Dane Eurostatu dotyczące zarejestrowanych czynów przeciwko systemom komputerowym pokazują rosnącą skalę tego rodzaju przestępczości w wielu państwach europejskich. W Polsce wskaźnik zwiększył się z 7,57 przypadku na 100 tys. mieszkańców w 2017 r. do 28,31 w 2024 r. Szczególnie wyraźny wzrost nastąpił w ostatniej obserwacji – z 17,51 rok wcześniej. Polska znajduje się obecnie mniej więcej w środku analizowanej grupy: wyższe wartości notują Węgry, Szwecja, Włochy i Finlandia, natomiast niższe – Hiszpania, Litwa, Rumunia, Czechy i Słowacja. Oznacza to zmianę względem wcześniejszych lat, kiedy Polska należała do państw o relatywnie niewielkiej liczbie rejestrowanych zdarzeń.

Skala zagrożeń jest widoczna znacznie wyraźniej w danych operacyjnych CERT Polska. W 2025 r. zespół otrzymał 658,3 tys. zgłoszeń, o 10 proc. więcej niż rok wcześniej, a na ich podstawie zarejestrował 260,8 tys. unikalnych incydentów cyberbezpieczeństwa. Było to aż o 152 proc. więcej niż w 2024 r. Dominującą kategorią pozostawały oszustwa komputerowe – CERT Polska odnotował ponad 253 tys. takich przypadków, odpowiadających za około 97 proc. wszystkich zarejestrowanych incydentów. Tak gwałtowny wzrost nie musi oznaczać proporcjonalnego pogorszenia bezpieczeństwa: CERT wskazuje również na rosnącą świadomość użytkowników oraz poprawę możliwości monitorowania i identyfikowania zagrożeń. Pokazuje jednak skalę presji, z jaką obecnie mierzą się użytkownicy, przedsiębiorstwa i instytucje publiczne.

Coraz większe znaczenie mają przy tym zagrożenia wykraczające poza typową cyberprzestępczość finansową. Przykładem były skoordynowane ataki z 29 grudnia 2025 r., wymierzone m.in. w co najmniej 30 farm wiatrowych i fotowoltaicznych, przedsiębiorstwo produkcyjne oraz dużą elektrociepłownię dostarczającą ciepło dla prawie pół miliona odbiorców (CERT, 2025). Ataki objęły zarówno systemy informatyczne, jak i fizyczne urządzenia przemysłowe. Ostatecznie nie doprowadziły do przerwania dostaw energii ani ciepła. Przypadek ten pokazuje, że cyberbezpieczeństwo staje się bezpośrednio powiązane z bezpieczeństwem infrastruktury krytycznej oraz odpornością całej gospodarki.

Istotną zmianą instytucjonalną było wdrożenie w Polsce unijnej dyrektywy NIS2. Nowe przepisy weszły w życie 3 kwietnia 2026 r. i znacząco rozszerzyły zakres podmiotów objętych obowiązkami z zakresu cyberbezpieczeństwa. Według szacunków Ministerstwa Cyfryzacji przepisy mogą objąć około 38 tys. organizacji, w tym około 27 tys. podmiotów publicznych.

WYKRES 113. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze cyberbezpieczeństwo



Źródło: opracowanie własne

TABELA 49. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych w wymiarze cyberbezpieczeństwo

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,78	0,79	0,32	0,22	0,20	0,00	0,12	−0,59	−0,59
Czechy	0,79	0,73	0,61	0,49	0,13	−0,51	0,12	0,48	0,48
Finlandia	0,16	0,18	−0,09	−0,63	−1,18	−1,50	−18,71	−1,48	−1,48
Hiszpania	0,65	0,63	0,51	0,41	0,24	0,27	0,03	−0,31	−0,31
Litwa	−0,18	0,00	0,24	0,19	−0,39	−0,88	−0,19	−0,04	−0,04
Rumunia	0,92	0,84	0,87	0,87	0,77	0,53	0,47	0,23	0,23
Słowacja	1,25	1,21	1,20	1,21	1,20	1,23	1,24	1,23	1,23
Szwecja	−3,40	−4,50	−4,58	−4,46	−6,10	−4,61	−5,87	−5,26	−5,26
Węgry	−2,14	−1,17	−0,91	−1,63	−1,34	−2,75	−6,11	−11,43	−11,43
Włochy	0,25	−0,04	−0,37	−0,71	−0,97	−2,39	−1,97	−1,64	−1,64

Źródło: opracowanie własne

Indeks cyberbezpieczeństwa wskazuje jednocześnie na pogorszenie względnej pozycji Polski. Po dodatnich wynikach w latach 2017–2021 oraz wartości bliskiej neutralnej w latach 2022–2023 wynik obniżył się do −0,59 w najnowszej części zestawienia. Polska znajduje się tym samym poniżej Czech (0,48), Rumunii (0,23) i przede wszystkim Słowacji (1,23), która przez cały analizowany okres utrzymuje bardzo korzystny wynik.

Znacznie słabsze wartości osiągają jednak Włochy (−1,64), Finlandia (−1,48), Szwecja (−5,26), a szczególnie Węgry (−11,43). W przypadku Finlandii warto zwrócić uwagę na wyjątkowo wysoką obserwację z 2023 r., która powoduje silne jednoroczne pogorszenie wyniku indeksu i utrudnia interpretację długookresowego trendu.

Dane CERT Polska pokazują, że coraz większa liczba zdarzeń jest identyfikowana dzięki

Coraz większe znaczenie mają zagrożenia wykraczające poza typową cyberprzestępczość finansową.

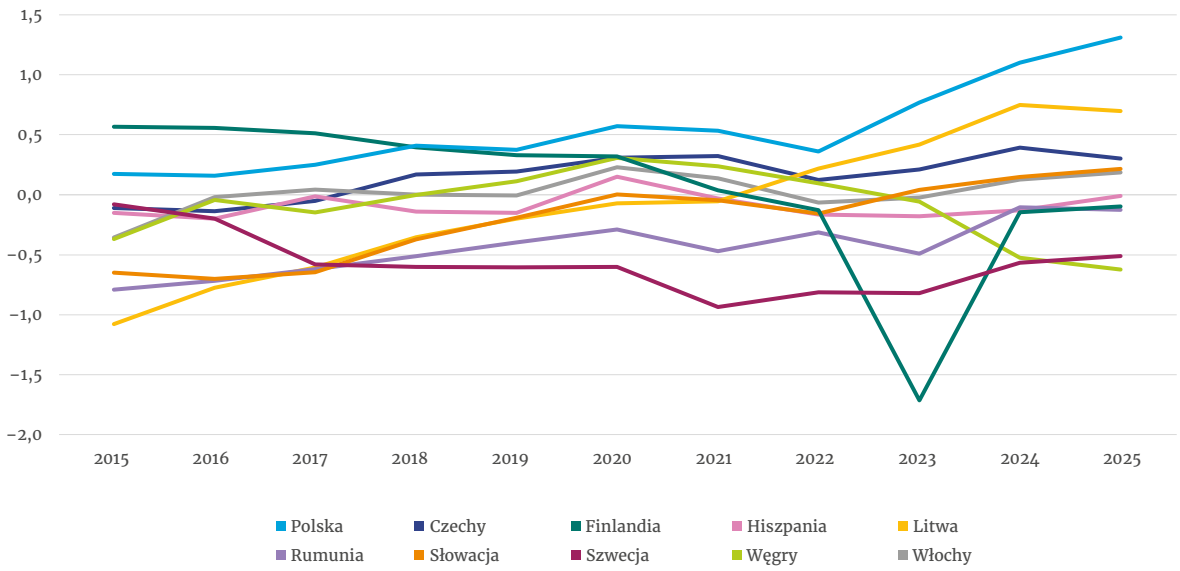
bardziej aktywnemu monitorowaniu oraz większej świadomości użytkowników. Jednocześnie gwałtowny wzrost liczby incydentów, rosnące zagrożenia dla infrastruktury krytycznej oraz intensywność oszustw internetowych wskazują, że presja na krajowy system cyberbezpieczeństwa rzeczywiście wzrasta.

Z perspektywy wiarygodności ekonomicznej najważniejszym wyzwaniem na najbliższe lata będzie zatem nie samo ograniczenie liczby rejestrowanych incydentów, lecz zwiększenie odporności instytucji publicznych i przedsiębiorstw: zdolności do zapobiegania skutecznym atakom, szybkiego wykrywania naruszeń, ograniczania ich skutków oraz przywracania usług po incydencie.

Podsumowanie

Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Jakość usług publicznych wskazuje na wyraźne umocnienie pozycji Polski w ostatnich latach. Polska utrzymuje dodatni wynik przez cały analizowany okres, a wartość indeksu wzrosła z 0,18 w 2015 r. do 1,31 w 2025 r. Szczególnie silne przyspieszenie nastąpiło po 2022 r. – z 0,36 do 0,77 w 2023 r., 1,10 w 2024 r. i 1,31 w 2025 r. W najnowszej obserwacji Polska osiąga zdecydowanie najwyższy wynik spośród analizowanych państw, wyprzedzając Litwę (0,69), Czechy (0,30), Słowację (0,21) oraz Włochy (0,18).

WYKRES 114. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych



Źródło: opracowanie własne

TABELA 50. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Jakość usług publicznych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,18	0,16	0,25	0,41	0,38	0,57	0,54	0,36	0,77	1,10	1,31
Czechy	−0,11	−0,13	−0,05	0,17	0,19	0,31	0,32	0,12	0,21	0,39	0,30
Finlandia	0,56	0,55	0,51	0,39	0,32	0,32	0,03	−0,13	−1,71	−0,15	−0,10
Hiszpania	−0,15	−0,20	−0,01	−0,14	−0,15	0,14	−0,03	−0,16	−0,18	−0,13	−0,01
Litwa	−1,08	−0,77	−0,61	−0,35	−0,20	−0,07	−0,06	0,21	0,42	0,74	0,69
Rumunia	−0,79	−0,72	−0,62	−0,51	−0,40	−0,29	−0,47	−0,32	−0,49	−0,11	−0,13
Słowacja	−0,65	−0,70	−0,64	−0,37	−0,19	0,00	−0,05	−0,16	0,03	0,14	0,21
Szwecja	−0,09	−0,20	−0,58	−0,60	−0,61	−0,60	−0,93	−0,81	−0,82	−0,57	−0,51
Węgry	−0,37	−0,05	−0,15	−0,01	0,11	0,30	0,23	0,09	−0,06	−0,52	−0,62
Włochy	−0,35	−0,02	0,04	0,00	−0,01	0,22	0,13	−0,07	−0,02	0,12	0,18

Źródło: opracowanie własne

Na poprawę łącznej oceny Polski składają się jednak bardzo różne tendencje w poszczególnych wymiarach. Najsilniej działa obecnie komponent bezpieczeństwa, przede wszystkim za sprawą bezprecedensowego wzrostu wydatków obronnych i wynikającego z niego bardzo wysokiego rezultatu we wskaźniku bezpieczeństwa zewnętrznego.

Jednocześnie Polska dokonała dużego postępu w e-administracji i znajduje się dziś wyraźnie wyżej niż jeszcze kilka lat temu, choć nadal ustępuje najbardziej zaawansowanym cyfrowo państwom w analizowanej grupie.

Stopniowa poprawa jest widoczna również w obszarze zdrowia, gdzie Polska przeszła od wartości ujemnych do dodatnich, czemu towarzyszy zarówno wzrost nakładów na ochronę zdrowia, jak i poprawa niektórych wskaźników zdrowotnych.

Bardziej niejednoznaczna pozostaje sytuacja w edukacji. Polska nadal osiąga wyniki lepsze od wielu państw regionu i utrzymuje poziom powyżej średniej OECD w badaniu PISA, jednak rezultaty są wyraźnie słabsze niż w okresie największych sukcesów polskiego systemu edukacyjnego. Najnowsze dane sugerują raczej stabilizację po wcześniejszym spadku niż zdecydowane odwrócenie negatywnego trendu. Jednocześnie wzrost nakładów na edukację poprawia warunki funkcjonowania systemu, choć jego wpływ na jakość kształcenia będzie widoczny dopiero w dłuższym okresie.

Największym wyzwaniem pozostaje cyberbezpieczeństwo. Rosnąca liczba rejestrowanych incydentów powoduje pogorszenie pozycji Polski w tym wymiarze, mimo równoległego wzmacniania zdolności instytucjonalnych państwa. W tym przypadku sam wzrost liczby zdarzeń nie powinien być utożsamiany wyłącznie z pogorszeniem bezpieczeństwa, ponieważ częściowo wynika również z lepszego wykrywania i raportowania incydentów. Nie zmienia to jednak faktu, że presja na system cyberbezpieczeństwa rośnie wraz z postępującą cyfryzacją gospodarki i usług publicznych.

Na tle pozostałych państw zwraca uwagę również duża zmienność wyników. Litwa dokonała jednego z największych postępów w całym okresie, przesuwając się z −1,08 w 2015 r. do 0,69 w 2025 r. Stopniowo poprawia się również pozycja Słowacji, podczas gdy Czechy utrzymują umiarkowanie dodatnie wartości.

Z kolei Węgry, mimo stosunkowo dobrych wyników w części wskaźników bezpieczeństwa,

obniżyły łączną ocenę do −0,62, głównie pod wpływem bardzo słabego wyniku w cyberbezpieczeństwie. Ujemne wartości osiągają również Szwecja, Rumunia, Finlandia i nieznacznie Hiszpania.

W przypadku części państw – szczególnie Szwecji i Finlandii – wyniki te należy interpretować ostrożnie, ponieważ na indeks silnie oddziałują wskaźniki o ograniczonej porównywalności międzynarodowej, zwłaszcza te dotyczące rejestrowanej przestępczości i incydentów cybernetycznych.

Z perspektywy długookresowej wiarygodności ekonomicznej Polski kluczowe będzie zatem nie tylko utrzymanie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i dalszy rozwój usług cyfrowych, lecz także skuteczne przełożenie rosnących nakładów publicznych na trwałą poprawę jakości edukacji, zdrowia oraz odporności cyfrowej państwa.

Doświadczenia Węgier w obszarze Jakość usług publicznych

Przypadek Węgier pokazuje, że jakość usług publicznych może rozwijać się bardzo nierównomiernie: postęp w części obszarów nie musi przekładać się na poprawę całego systemu. W niniejszym raporcie łączny wynik Węgier w obszarze Jakość usług publicznych wyniósł w naszym Indeksie −0,62, wobec −0,37 w 2015 r. W międzyczasie kraj osiągał wartości dodatnie, jednak po 2022 r. nastąpiło ponowne pogorszenie. Nie oznacza to jednak, że wszystkie usługi charakteryzują się równie niską jakością. Relatywnie dobrze wypadają bezpieczeństwo (1,38) i e-administracja (0,46), natomiast szczególnie słaby rezultat dotyczy cyberbezpieczeństwa (−11,43). Edukacja osiąga wynik 0,58, a zdrowie pozostaje blisko poziomu neutralnego (−0,04).

W edukacji obraz jest niejednoznaczny. Wyniki PISA 2025 sytuują Węgry blisko średniej OECD w naukach przyrodniczych i matematyce, ale poniżej tej średniej w czytaniu. Ważniejszy jest jednak kierunek zmian: od 2022 r. wynik obniżył się o 13 pkt w matematyce i aż o 21 pkt w czytaniu. OECD wskazuje również na silny związek osiągnięć uczniów ze statusem społeczno-ekonomicznym – różnica wyników z nauk przyrodniczych między uczniami z najbardziej i najmniej uprzywilejowanych środowisk wynosi 103 pkt, wobec 85 pkt przeciętnie w OECD (2026d). Węgierskie doświadczenie zwraca więc uwagę nie tylko na przeciętny poziom kształcenia, ale również na problem zdolności systemu edukacyjnego do wyrównywania szans.

Większe słabości widoczne są w ochronie zdrowia. Według OECD przeciętna długość życia na Węgrzech wynosi 76,7 roku, czyli o 4,4 roku mniej niż średnio w państwach OECD. Jedynie 41 proc. badanych deklaruje zadowolenie z dostępności dobrej jakości opieki zdrowotnej, wobec 64 proc. przeciętnie w OECD, a liczba

pielęgniarek – 5,5 na 1000 mieszkańców – jest znacznie niższa od średniej OECD wynoszącej 9,2 (2025). Dane te wskazują, że jednym z najważniejszych problemów pozostaje nie tylko finansowanie, ale również dostępność kadr medycznych i efektywność systemu.

Inaczej przedstawia się cyfryzacja usług publicznych. KE ocenia Węgry relatywnie dobrze pod względem cyfrowych usług dla obywateli, w szczególności dostępu do elektronicznej dokumentacji medycznej. Jednocześnie słabszymi elementami pozostają kompetencje cyfrowe społeczeństwa oraz cyfryzacja małych i średnich przedsiębiorstw (Komisja Europejska, 2026). Pokazuje to, że rozwój e-administracji może postępować nawet przy słabszych wynikach innych usług publicznych. Jednocześnie bardzo niski wynik Węgier w naszym indeksie cyberbezpieczeństwa wskazuje na rosnące znaczenie odporności cyfrowej.

Szerszym kontekstem jest zdolność państwa do finansowania i modernizowania usług publicznych. Autorzy raportu Fundacji Przyjazny Kraj wiążą osłabienie węgierskiego modelu rozwojowego m.in. z pogorszeniem jakości instytucji, ograniczeniem konkurencji oraz większą rolą państwa w alokacji zasobów (Spotdata, 2026). Zwracają również uwagę, że ograniczenie dostępu do części funduszy europejskich zbiegło się z silnym osłabieniem inwestycji publicznych; według przytoczonych w raporcie danych inwestycje publiczne w 2024 r. pozostawały nominalnie na poziomie z 2018 r. W raporcie wskazano także na społeczne niezadowolenie związane m.in. z pogarszającą się jakością usług publicznych poza największymi ośrodkami.

Doświadczenie Węgier sugeruje zatem, że dla trwałej poprawy usług publicznych nie wystarcza rozwój pojedynczych, dobrze funkcjonujących segmentów, takich jak e-administracja czy bezpieczeństwo. Kluczowe są równocześnie stabilne finansowanie, jakość instytucji, zdolność do inwestowania oraz mechanizmy pozwalające kierować środki tam, gdzie przynoszą największą poprawę jakości usług.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Znaczenie klimatu i środowiska dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Klimat i stan środowiska mają coraz większe znaczenie dla warunków funkcjonowania gospodarki, a tym samym dla wiarygodności ekonomicznej państwa. Sposób wykorzystania energii i zasobów naturalnych, skala emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń oraz gospodarowanie wodą i odpadami wpływają m.in. na koszty produkcji i produktywność, bezpieczeństwo energetyczne i surowcowe oraz atrakcyjność inwestycyjną gospodarki. Nadmierna presja na środowisko może prowadzić do wzrostu kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa, gospodarstwa domowe i sektor publiczny, a także zwiększać podatność gospodarki na przyszłe szoki związane z dostępnością i cenami energii oraz zasobów.

Wiarygodność państwa przejawia się także w zdolności do przekładania przyjętych zobowiązań na spójną, przewidywalną i skuteczną krajową politykę publiczną.

Z perspektywy wiarygodności ekonomicznej istotny jest jednak nie tylko sam poziom presji wywieranej przez gospodarkę na klimat i środowisko, lecz także zdolność państwa do jej trwałego ograniczania. Obejmuje ona tworzenie stabilnych i przewidywalnych ram regulacyjnych, mobilizowanie inwestycji oraz skuteczne wdrażanie polityk prowadzących do ograniczenia emisyjności i zanieczyszczeń, bardziej efektywnego wykorzystania energii i zasobów oraz poprawy sposobu gospodarowania wodą i odpadami. Wiarygodność w tym obszarze znajduje więc odzwierciedlenie zarówno w osiąganych wynikach środowiskowych, jak i w zdolności do konsekwentnej poprawy tych wyników w długim okresie.

Działania te są prowadzone w ramach szerszych zobowiązań europejskich i międzynarodowych. Państwa UE funkcjonują w ramach wspólnej polityki klimatycznej i środowiskowej oraz zobowiązań wynikających m.in. z Porozumienia Paryskiego. O ile skala globalnej zmiany klimatu zależy od łącznych emisji wszystkich gospodarek, o tyle sposób realizacji tych zobowiązań na poziomie krajowym ma bezpośrednie znaczenie gospodarcze. Struktura

miksu energetycznego, tempo ograniczania emisji zanieczyszczeń oraz efektywność wykorzystania zasobów wpływają na koszty funkcjonowania gospodarki, jej konkurencyjność oraz ekspozycję na szoki energetyczne, surowcowe i regulacyjne. Wiarygodność państwa przejawia się zatem także w zdolności do przekładania przyjętych zobowiązań na spójną, przewidywalną i skuteczną krajową politykę publiczną.

Znaczenie tego obszaru wzmacnia długookresowy charakter procesów klimatycznych i środowiskowych. Infrastruktura energetyczna, technologie produkcji oraz sposoby wykorzystania zasobów charakteryzują się dużą trwałością, dlatego decyzje inwestycyjne i regulacyjne podejmowane obecnie mogą na wiele lat kształtować strukturę kosztów i konkurencyjność gospodarki. Opóźnianie zmian może prowadzić do utrwalania nieefektywnych i wysokoemisyjnych struktur oraz zwiększać koszty ich późniejszej transformacji. Jednocześnie brak odpowiednio szybkich działań zwiększa obciążenia gospodarcze związane ze zmianą klimatu i degradacją środowiska; szacunki wskazują, że koszty skutków zmiany klimatu w Polsce mogą sięgać w 2050 r. około 2,2 proc. PKB rocznie (Stefańczyk, Śniegocki i Wojtyło, 2025).

Polityka klimatyczna i środowiskowa warunkuje utrzymanie gospodarki na ścieżce długofalowego wzrostu. Istotne jest, czy państwo potrafi łączyć realistyczne cele z konsekwentnym wdrażaniem działań i ograniczać presję środowiskową bez kumulowania kosztów, które w przyszłości wymuszałyby gwałtowne dostosowania. W dalszej analizie znaczenie mają zatem trzy składowe: bieżący poziom wskaźników, ich trajektoria oraz zdolność państwa do realizacji zapowiedzianych zmian.

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 i zasoby. Wymiar klimat uwzględnia aspekt skali emisji gazów cieplarnianych wynikających z działalności gospodarczej. Wymiar powietrze odnosi się do emisji zanieczyszczeń i ich wpływu na zdrowie publiczne. W ramach wymiaru odpady uwzględniana jest skala ich wytwarzania i zagospodarowania, natomiast wymiary woda i zasoby odzwierciedlają zdolność gospodarki do gospodarowania zasobami naturalnymi i efektywność ich wykorzystania. Łącznie wymiary te pozwalają ocenić zarówno skalę presji środowiskowej wywieranej przez gospodarkę, jak i zdolność państwa do ograniczania tej presji, a tym samym do stworzenia warunków umożliwiających trwały i stabilny wzrost gospodarczy. Wagi wymiarów prezentuje tabela 51.

TABELA 51. Wymiary i wagi w obszarze Klimat i Środowisko (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Klimat	30
2. Powietrze	30
3. Odpady	15
4. Woda	15
5. Zasoby	10

Źródło: opracowanie własne

Głównym źródłem danych pozostaje Europejski Urząd Statystyczny (Eurostat), co wynika z wysokiej jakości i porównywalności danych wykorzystywanych do konstrukcji Indeksu w tym obszarze.

W bieżącej edycji doszło do kilku istotnych zmian w konstrukcji Indeksu. Najważniejsze dotyczą dwóch wskaźników.

Wskaźnik odpady ogółem na mieszkańca został zastąpiony odsetkiem wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym, tak aby indeks lepiej odzwierciedlał wdrażanie zasad gospodarki obiegu zamkniętego. Nowy wskaźnik mierzy zdolność gospodarki do ponownego wykorzystania materiałów oraz ograniczania zależności od surowców pierwotnych.

Natomiast wskaźnik produktywność energetyczna został usunięty, ponieważ po dodaniu do zestawienia Szwecji i Finlandii jego użyteczność zmalała ze względu na duże różnice w strukturze gospodarczej krajów uwzględnionych w próbie.

W szczególności wysoki udział sektorów energochłonnych w gospodarce, któremu mogą sprzyjać relatywnie niskie koszty pozyskania energii, może prowadzić do niskiej produktywności energetycznej na poziomie całej gospodarki, nawet jeśli poszczególne sektory wykorzystują energię efektywnie na tle swoich odpowiedników w innych państwach. W takich warunkach wskaźnik w większym stopniu odzwierciedla różnice w strukturze gospodarek niż rzeczywiste różnice w produktywności wykorzystania energii.

Pozostałe zmiany dotyczą przyjętej konwencji dokonywania obliczeń oraz innych pomniejszych dostosowań metodologicznych, takich jak zamiana używanych jednostek czy źródeł danych.

Ostatecznie w obszarze Klimat i środowisko analizowanych jest łącznie pięć wymiarów oraz dziewięć wskaźników. Wagi wskaźników w analizowanym obszarze prezentuje tabela 52.

TABELA 52. Wymiary i wagi w obszarze Klimat i Środowisko (w proc.)

Wymiar	Wskaźnik	Waga
1. Klimat	Udział energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii	50
	Emisja gazów cieplarnianych na mieszkańca	–50
2. Powietrze	Emisja pyłów PM 2,5 na mieszkańca	–50
	Przedwczesne zgony wywołane zanieczyszczonym powietrzem	–50
3. Odpady	Odpady komunalne wytworzone przez mieszkańca	–50
	Odsetek wykorzystania materiału cyrkularnego	50
4. Woda i ścieki	Zużycie wody ogółem (na mieszkańca)	–50
	Ludność objęta oczyszczaniem ścieków	50
5. Zasoby	Produktywność zasobów	100

Źródło: opracowanie własne

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Klimat i środowisko

Poniżej przedstawiono wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Klimat i środowisko.

Wymiar 1. Klimat

Wiarygodność ekonomiczna w wymiarze klimat została oceniona na podstawie dwóch komplementarnych wskaźników: udziału energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii oraz emisji gazów cieplarnianych na mieszkańca. Pierwszy z nich pokazuje znaczenie jednego z kluczowych kanałów transformacji energetycznej – zastępowania paliw kopalnych odnawialnymi źródłami energii. Drugi pozwala szerzej ocenić rezultat transformacji całej gospodarki, uwzględniając również wykorzystanie innych technologii niskoemisyjnych (takich jak energetyka jądrowa czy wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla – CCS) oraz zmiany wzorców konsumpcji.

W całej UE wskaźnik uzależnienia od importu paliw wynosił ok. 58,4 proc. w 2023 r. (Eurostat, 2025b).

TABELA 53. Udział energii odnawialnej w całkowitej konsumpcji energii (w proc.)

	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	8,68	11,45	11,06	15,60	18,70
Czechy	9,98	13,93	14,80	17,61	19,10
Finlandia	31,05	36,63	40,86	42,82	53,00
Hiszpania	12,96	15,08	17,12	20,55	26,00
Litwa	19,80	22,69	26,04	28,17	38,50
Rumunia	22,16	23,89	24,45	23,87	25,60
Słowacja	9,37	10,13	11,47	17,42	16,30
Szwecja	47,02	50,15	53,39	62,53	65,40
Węgry	11,67	16,21	13,56	14,13	19,60
Włochy	12,78	16,74	18,27	18,89	20,50

Źródło: opracowanie własne

Najwyższym udziałem OZE w analizowanej grupie charakteryzują się Szwecja, gdzie w 2025 r. wynosił on 65,4 proc., oraz Finlandia z wynikiem 53,0 proc. Wyraźnie wyprzedzają one pozostałe państwa. Trzeci najwyższy wynik osiągnęła Litwa – 38,5 proc., która w ostatnich latach odnotowała także jeden z najszybszych wzrostów udziału energii odnawialnej. W latach 2020–2025 udział OZE zwiększył się tam o 11,7 pkt proc., a w Finlandii o 9,1 pkt proc. Znaczący wzrost odnotowały również Węgry, Szwecja i Hiszpania – odpowiednio o 5,8, 5,3 i 4,8 pkt proc. Oznacza to, że w części analizowanych państw transformacja miksu energetycznego wyraźnie przyspieszyła w ciągu ostatnich pięciu lat.

Odmiennie kształtuje się sytuacja na Słowacji. Po wzroście udziału OZE do 17,4 proc. w latach 2020–2021 wskaźnik pozostawał niestabilny, a w 2025 r. spadł do 16,3 proc., czyli poniżej poziomu z 2020 r. Częściowo można to wiązać z dużą rolą energetyki jądrowej, odpowiadającej za ponad 66 proc. (EMBER, 2026) generacji energii elektrycznej i ok. 30 proc. (Komisja Europejska, 2026d) całkowitego zużycia energii, co ogranicza znaczenie OZE jako narzędzia dekarbonizacji miksu energetycznego. Dodatkowo istotną część słowackiej produkcji energii odnawialnej stanowi hydroenergetyka. Może to powodować okresowe wahania udziału OZE.

Wpływ polskiej gospodarki na klimat poprawia się, ale w tempie zbyt wolnym, aby osiągnąć cele transformacji.

Udział OZE w całkowitej konsumpcji energii w Polsce wynosi 18,7 proc., co stanowi drugi najniższy wynik w analizowanej stawce. Słaba pozycja Polski wynika przede wszystkim z historycznie względnie dużej zależności gospodarki od paliw kopalnych, zwłaszcza węgla, oraz późniejszego niż w wielu krajach UE rozwoju energetyki odnawialnej.

W latach 2020–2025 wskaźnik w Polsce wzrósł o 2,6 pkt proc. – mniej niż m.in. na Litwie, w Finlandii, na Węgrzech, w Szwecji i Hiszpanii. Oznacza to, że Polska stopniowo zwiększa wykorzystanie OZE, ale tempo zmian pozostaje niewystarczające, aby szybko zmniejszać dystans do państw bardziej zaawansowanych w transformacji energetycznej.

Istotne jest także porównanie dotychczasowego tempa zmian z deklarowanymi celami. Przy udziale OZE wynoszącym 18,7 proc. w 2025 r. osiągnięcie zapisanego w Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu (KPEiK) celu 32,6 proc. w 2030 r. wymagałoby wzrostu o kolejne 13,9 pkt proc. w ciągu pięciu lat. Oznacza to, że średnie tempo przyrostu udziału OZE musiałoby być w kolejnych pięciu latach ponad pięciokrotnie wyższe niż w latach 2020–2025. Mimo prowadzonych inwestycji w odnawialne źródła energii, w tym w morską energetykę wiatrową, istnieje zatem istotne ryzyko niezrealizowania założeń KPEiK. Transformacja przebiega przy tym nierównomiernie w poszczególnych sektorach: relatywnie szybko postępuje w elektroenergetyce, podczas gdy wykorzystanie OZE w transporcie oraz w produkcji ciepła rośnie wolniej. Ma to szczególne znaczenie, ponieważ cel dotyczący

udziału OZE odnosi się do całkowitego zużycia energii, a nie wyłącznie do produkcji energii elektrycznej.

W analizowanym okresie postępom w rozwoju energetyki odnawialnej w krajach UE towarzyszyła redukcja emisji gazów cieplarnianych w przeliczeniu na mieszkańca. W ciągu dekady rozpoczynającej się w 2015 r. poziom emisji gazów cieplarnianych w przeliczeniu na mieszkańca został zredukowany w większości krajów z analizowanej grupy, z wyjątkiem Litwy i Rumunii. Pod względem dynamiki zmian w tym okresie wyraźnie odstają od pozostałych krajów cztery państwa Europy Środkowej: Litwa, Rumunia, Polska i Węgry. W ich gronie wartość emisji na mieszkańca pogorszyła się lub polepszyła o nie więcej niż 6 proc., podczas gdy w pozostałych pozytywne zmiany zachodziły znacznie szybciej, a wartość wskaźnika poprawiła się o co najmniej 14 proc.

TABELA 54. Emisja gazów cieplarnianych na mieszkańca (t CO_2e/mieszkańca)

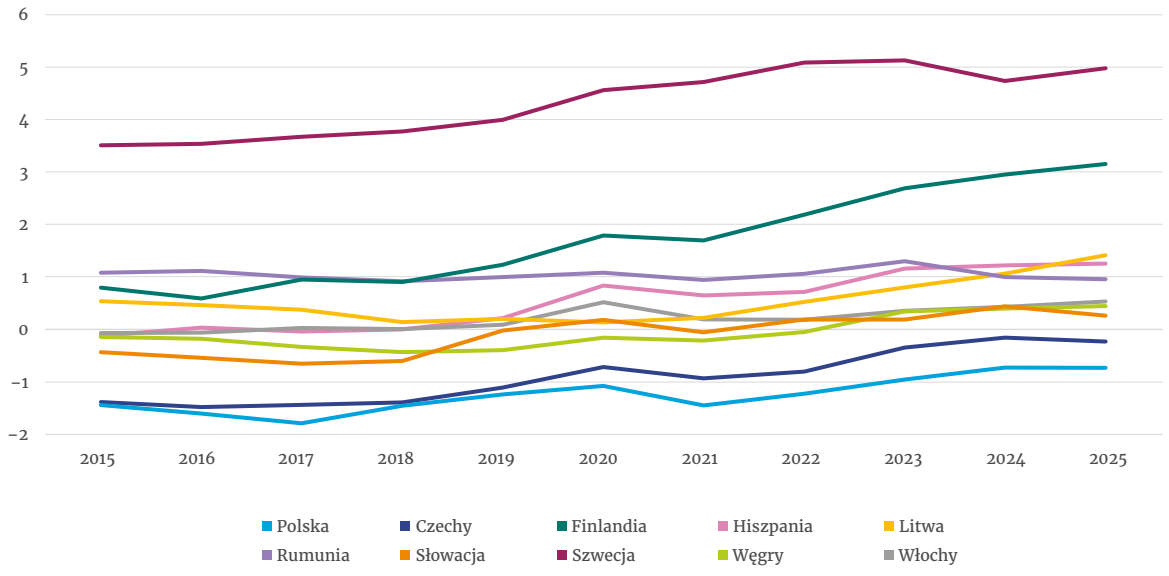
	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	10,4	10,5	11,2	11,3	10,0
Czechy	12,1	11,3	11,1	10,3	8,5
Finlandia	13,4	12,2	10,7	8,9	7,1
Hiszpania	8,1	7,0	7,4	6,2	5,8
Litwa	7,0	7,5	8,5	9,5	8,6
Rumunia	6,4	6,0	6,1	6,2	6,6
Słowacja	8,3	7,7	7,8	7,5	6,2
Szwecja	6,7	6,0	5,6	4,9	4,8
Węgry	7,1	6,5	7,3	7,1	6,6
Włochy	8,8	7,8	7,5	7,1	6,5

Źródło: opracowanie własne

Polska charakteryzuje się jednocześnie najwyższym poziomem emisji gazów cieplarnianych na mieszkańca w całej analizowanej grupie. W 2025 r. wynosiły one 10,0 t CO_2e na osobę[10], wobec 8,6 t na Litwie, 8,5 t w Czechach i 7,1 t w Finlandii. Najniższy poziom odnotowała Szwecja – 4,8 t. Relatywnie wysokie emisje w Polsce są związane przede wszystkim z utrzymującą się dużą rolą paliw kopalnych, w szczególności

10 10,0 t CO_2e – dziesięć ton ekwiwalentu dwutlenku węgla

WYKRES 115. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze klimat



Źródło: opracowanie własne

węgla, w krajowym systemie energetycznym oraz z późniejszym rozpoczęciem transformacji energetycznej. Znaczenie ma również brak energetyki jądrowej, z której korzysta większość państw grupy odniesienia, z wyjątkiem Włoch i Litwy.

Historyczne uwarunkowania polskiej gospodarki, w tym jej silne uzależnienie od węgla, nie wyjaśniają jednak w pełni wolnego tempa redukcji emisji. Wskazuje na to porównanie z Czechami i Słowacją, które mierzyły się z częściowo podobnymi uwarunkowaniami transformacji gospodarczej, a w ciągu ostatniej dekady

Historyczne uwarunkowania polskiej gospodarki, w tym jej silne uzależnienie od węgla, nie wyjaśniają w pełni wolnego tempa redukcji emisji.

ograniczyły emisje gazów cieplarnianych na mieszkańca odpowiednio o 23 proc. i 17 proc. W Polsce spadek wyniósł w tym samym okresie zaledwie 3 proc.

TABELA 55. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze klimat

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-1,46	-1,62	-1,80	-1,47	-1,26	-1,10	-1,47	-1,24	-0,97	-0,75	-0,76
Czechy	-1,40	-1,49	-1,46	-1,41	-1,12	-0,73	-0,95	-0,82	-0,36	-0,18	-0,25
Finlandia	0,79	0,59	0,94	0,90	1,23	1,79	1,70	2,18	2,69	2,95	3,15
Hiszpania	-0,13	0,02	-0,05	0,00	0,21	0,83	0,64	0,70	1,15	1,21	1,24
Litwa	0,53	0,46	0,37	0,13	0,19	0,13	0,21	0,52	0,79	1,05	1,40
Rumunia	1,07	1,11	0,99	0,92	0,99	1,07	0,94	1,06	1,29	1,00	0,95
Słowacja	-0,45	-0,55	-0,66	-0,61	-0,04	0,17	-0,07	0,17	0,17	0,42	0,25
Szwecja	3,52	3,54	3,68	3,78	4,00	4,57	4,72	5,10	5,14	4,74	4,99
Węgry	-0,16	-0,19	-0,34	-0,44	-0,40	-0,17	-0,22	-0,06	0,33	0,38	0,43
Włochy	-0,08	-0,07	0,02	0,00	0,08	0,50	0,18	0,17	0,34	0,42	0,52

Źródło: opracowanie własne

Łączna ocena potwierdza wyraźną przewagę państw nordyckich. W 2025 r. najwyższy wynik osiągnęła Szwecja (4,99), a następnie Finlandia (3,15). Relatywnie wysokie wyniki uzyskały również Litwa (1,40) i Hiszpania (1,24), które zarazem wyraźnie poprawiły swoją pozycję w porównaniu z początkiem analizowanego okresu. Na uwagę zasługują także Czechy: mimo nadal ujemnego wyniku (–0,25) odnotowały znaczący postęp, rozpoczynając analizowany okres z poziomu niższego niż Polska, która z wynikiem –0,76 zamyka zestawienie.

Wymiar 2. Powietrze

Do oceny wiarygodności ekonomicznej w wymiarze powietrze wybrano dwa komplementarne wskaźniki: emisję pyłów PM2,5 na mieszkańca oraz liczbę przedwczesnych zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza w przeliczeniu na 100 tys. mieszkańców. Pierwszy z nich pokazuje skalę presji związanej z emisją jednego z najbardziej szkodliwych dla zdrowia rodzajów zanieczyszczeń powietrza (WHO, 2013), drugi natomiast pozwala przybliżyć jej konsekwencje zdrowotne. Z perspektywy wiarygodności ekonomicznej znaczenie jakości powietrza wykracza poza kwestie środowiskowe: zanieczyszczenia mogą zwiększać koszty ochrony zdrowia, obniżać produktywność pracy i negatywnie wpływać na jakość kapitału ludzkiego.

Polska jest krajem o najniższej jakości powietrza, pozostając daleko za liderami zestawienia – Szwecją i Finlandią.

Emisje pyłów PM2,5, które powstają przy spalaniu węgla, drewna i paliw kopalnych, były redukowane w wybranej grupie krajów szybciej niż emisje gazów cieplarnianych. Ich ilość została obniżona o co najmniej 20 proc. w trakcie ostatniej dekady, dla której dostępne są dane. Wyjątek stanowi Rumunia, w której spadek wyniósł znacznie mniej – 7 proc. Stawce krajów przewodzi Szwecja, z dużą przewagą nad kolejną grupą państw o porównywalnym poziomie wskaźnika: Hiszpanią, Finlandią, Włochami i Słowacją. Warto zauważyć, że to starsze państwa członkowskie UE dominują w czołówce zestawienia.

Polska jest krajem o najniższej jakości powietrza, pozostając daleko za liderami zestawienia – Szwecją i Finlandią.

Polska pozostaje zatem krajem o najwyższym poziomie emisji pyłów PM2,5 na mieszkańca w analizowanej grupie. W 2023 r. wartość wskaźnika była o około 21 proc. wyższa niż w zajmującej przedostatnią pozycję Rumunii oraz ponad czterokrotnie wyższa niż w Szwecji. W porównaniu z państwami o najniższych emisjach dystans Polski pozostaje bardzo duży. Wysoki poziom emisji można wiązać m.in. ze strukturą wytwarzania i zużycia energii oraz utrzymującym się wykorzystaniem paliw stałych, w tym węgla, w ogrzewnictwie, a także ze strukturą floty pojazdów, charakteryzującą się wysokim średnim wiekiem i związanym z nim gorszym stanem technicznym. Co więcej, Polska należy do krajów, w których postęp w redukcji emisji zachodzi najwolniej, wyprzedzając pod względem tempa poprawy jedynie Rumunię i Włochy.

TABELA 56. Emisja pyłów PM2,5 na mieszkańca (kg/mieszkańca)

	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	8,62	8,58	7,81	7,98	6,35
Czechy	7,03	7,99	7,14	5,60	3,94
Finlandia	4,13	3,63	3,22	2,64	2,35
Hiszpania	3,63	3,56	2,91	2,80	2,29
Litwa	5,11	5,11	4,78	4,14	3,20
Rumunia	6,14	5,67	5,60	5,95	5,25
Słowacja	4,36	4,33	3,80	3,00	2,43
Szwecja	2,85	2,45	1,79	1,43	1,36
Węgry	4,71	5,91	4,88	3,92	3,42
Włochy	3,51	2,93	2,76	2,56	2,36

Źródło: opracowanie własne

Jeżeli tempo redukcji emisji PM2,5 w Polsce pozostanie wolniejsze niż u liderów, dystans w jakości powietrza może się utrzymywać mimo dalszej poprawy wartości krajowego wskaźnika. Ma to znaczenie gospodarcze, ponieważ skutki zanieczyszczeń kumulują się poza samym sektorem środowiskowym: przekładają się na absencję chorobową, produktywność, wydatki na zdrowie oraz jakość życia.

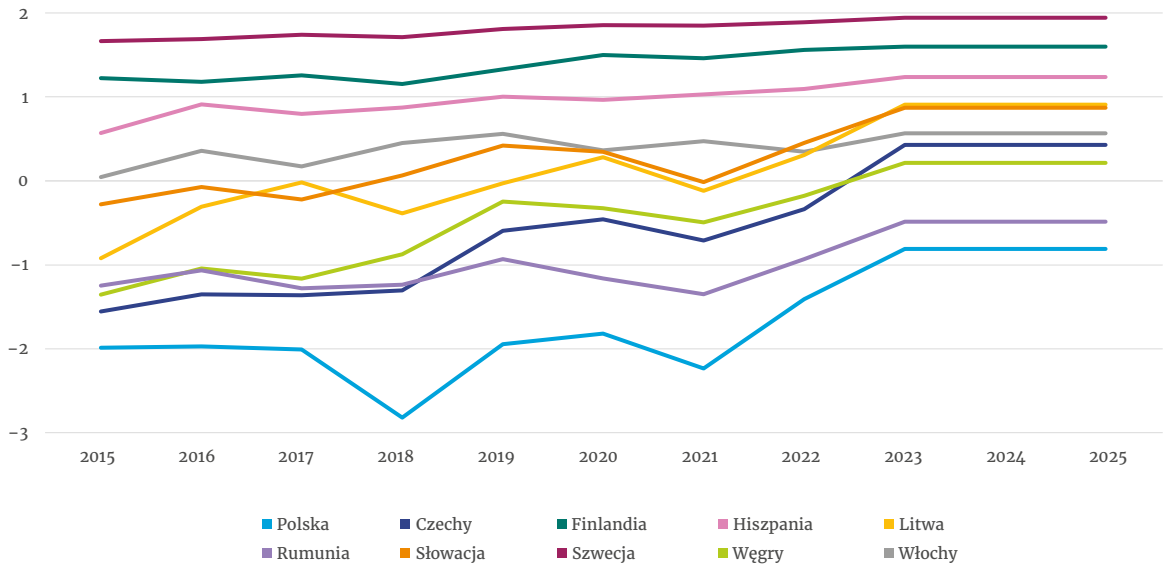
Historycznie wysoki poziom emisji zanieczyszczeń, w tym pyłów PM2,5, przekłada się na znaczny odsetek przedwczesnych zgonów spowodowanych zanieczyszczonym powietrzem. W Polsce ich liczba wynosi 69 na 100 tys. mieszkańców i jest porównywalna z wartościami odnotowywanymi na Węgrzech, w Rumunii i we Włoszech. Jednocześnie w ostatnich latach nastąpiła pod tym względem wyraźna poprawa: w porównaniu z 2021 r., kiedy wskaźnik wynosił 126 zgonów na 100 tys. mieszkańców, jego wartość spadła o około 45 proc. Mimo to dystans do krajów skandynawskich pozostaje bardzo duży: Finlandia i Szwecja, charakteryzujące się najlepszymi wynikami w zestawieniu, odnotowują około 1–2 tego rodzaju zgonów na 100 tys. mieszkańców.

TABELA 57. Przedwczesne zgony wywołane zanieczyszczonym powietrzem (osoby/100 tys. mieszkańców)

	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	109	119	115	126	69
Czechy	97	102	86	80	43
Finlandia	11	7	2	3	1
Hiszpania	51	32	42	29	28
Litwa	66	79	52	75	28
Rumunia	129	115	119	115	74
Słowacja	97	96	90	96	50
Szwecja	17	8	4	6	2
Węgry	134	117	129	107	71
Włochy	96	88	89	74	73

Źródło: opracowanie własne

WYKRES 116. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze powietrze



Źródło: opracowanie własne

TABELA 58. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze powietrze

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-1,99	-1,98	-2,01	-2,82	-1,95	-1,82	-2,23	-1,42	-0,82	-0,82	-0,82
Czechy	-1,55	-1,34	-1,35	-1,30	-0,59	-0,46	-0,71	-0,34	0,43	0,43	0,43
Finlandia	1,25	1,21	1,28	1,18	1,35	1,51	1,48	1,57	1,61	1,61	1,61
Hiszpania	0,60	0,93	0,81	0,89	1,02	0,98	1,04	1,10	1,24	1,24	1,24
Litwa	-0,91	-0,30	-0,01	-0,38	-0,02	0,29	-0,11	0,32	0,91	0,91	0,91
Rumunia	-1,24	-1,06	-1,27	-1,23	-0,93	-1,15	-1,34	-0,93	-0,49	-0,49	-0,49
Słowacja	-0,26	-0,06	-0,20	0,08	0,43	0,35	0,00	0,46	0,87	0,87	0,87
Szwecja	1,70	1,72	1,77	1,74	1,83	1,87	1,87	1,90	1,95	1,95	1,95
Węgry	-1,34	-1,03	-1,16	-0,87	-0,25	-0,32	-0,49	-0,17	0,21	0,21	0,21
Włochy	0,07	0,36	0,19	0,45	0,56	0,37	0,48	0,36	0,57	0,57	0,57

Źródło: opracowanie własne

Łączna ocena pokazuje wyraźną przewagę państw nordyckich. W 2025 r. najwyższe wyniki osiągnęły Szwecja (1,95) i Finlandia (1,61). Na przeciwległym końcu zestawienia znajdują się Rumunia (–0,49) oraz Polska (–0,82), która uzyskała najniższy wynik w analizowanej grupie. Na wysoką pozycję państw nordyckich, obok prowadzonej polityki środowiskowej, wpływają również korzystne z punktu widzenia jakości powietrza uwarunkowania geograficzne.

W przypadku Polski łączny wynik potwierdza, że mimo widocznej poprawy dystans do większości państw grupy odniesienia pozostaje znaczny. Szczególnie istotne jest porównanie z Czechami – krajem o wysokim poziomie uprzemysłowienia, gęstej sieci transportowej i uwarunkowaniach sprzyjających koncentracji zanieczyszczeń, który osiąga wyraźnie lepszy wynik. Wskazuje to, że działania na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce były dotychczas niewystarczające, zwłaszcza poza sektorem energetycznym – w budynkach i transporcie.

Wymiar 3. Odpady

W ramach wymiaru odpady do porównania wybrano dwa wskaźniki: odpady komunalne wytworzone przez jednego mieszkańca oraz odsetek wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym. Pierwszy z nich pokazuje skalę wytwarzania odpadów związaną z konsumpcją gospodarstw domowych i funkcjonowaniem gospodarki, drugi natomiast wskazuje, w jakim stopniu materiały pochodzące z odzysku są ponownie wykorzystywane w procesach gospodarczych. Łącznie pozwalają więc ocenić zarówno presję związaną z powstawaniem odpadów, jak i zdolność gospodarki do ograniczania zapotrzebowania na surowce pierwotne poprzez zamykanie obiegu materiałów.

Jak wskazują dane z tabeli 59, w ostatniej dekadzie ilość odpadów komunalnych wytwarzanych średnio przez jednego mieszkańca rosła w prawie wszystkich państwach. Niewielkie spadki odnotowano jedynie we Włoszech, Finlandii oraz Szwecji. Brakuje też wyraźnej różnicy w poziomie odpadów komunalnych na mieszkańca między krajami Europy Środkowej a gospodarkami Europy Północnej i Południowej – kraje naszego regionu znajdują się zarówno na szczycie (Czechy, Słowacja), jak i na końcu rankingu (Polska, Rumunia).

W zakresie gospodarki odpadami brakuje znaczących postępów – zarówno w krajach Europy Środkowej, jak i w krajach, które dołączyły do UE przed 2004 rokiem.

TABELA 59. Odpady komunalne wytworzone przez mieszkańca (kg/mieszkańca)

	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	316,0	297,0	315,0	370,0	387,0
Czechy	317,0	307,0	489,0	570,0	538,0
Finlandia	480,0	493,0	510,0	630,0	457,0
Hiszpania	542,0	455,0	473,0	482,0	464,0
Litwa	381,0	432,0	453,0	479,0	462,0
Rumunia	381,0	254,0	272,0	302,0	305,0
Słowacja	307,0	304,0	378,0	497,0	489,0
Szwecja	472,0	455,0	452,0	418,0	427,0
Węgry	430,0	379,0	387,0	420,0	414,0
Włochy	539,0	490,0	493,0	495,0	489,0

Źródło: opracowanie własne

Polska nadal jest jednym z krajów, w których ilość odpadów komunalnych generowanych przez jednego mieszkańca jest stosunkowo niska – w analizowanej grupie zajmuje pod tym względem 2. miejsce po Rumunii. Jednocześnie szybko tracimy tę przewagę, gdyż od 2014 r. wielkość ta wzrosła w Polsce o ponad 40 proc. Tylko w Czechach i na Słowacji przyrost odpadów komunalnych w przeliczeniu na mieszkańca w tym okresie był szybszy. Szybki przyrost odpadów komunalnych w Polsce wynika przede wszystkim z dynamicznych zmian społeczno-gospodarczych oraz ewolucji stylu życia – wzrostu dochodu rozporządzalnego oraz większej dostępności dóbr konsumpcyjnych. Wpływ na wyższe zmierzone poziomy odpadów komunalnych na osobę w ostatnich latach może mieć także zachodzące jednocześnie uszczelnienie systemu gospodarki odpadami.

Kolejny wskaźnik w tym wymiarze – odsetek wykorzystania materiału cyrkularnego – pokazuje, jaka część wykorzystywanych w gospodarce materiałów pochodzi ze źródeł wtórnych, a więc została ponownie wprowadzona do obiegu.

TABELA 60. Wykorzystanie materiałów w obiegu zamkniętym (proc.)

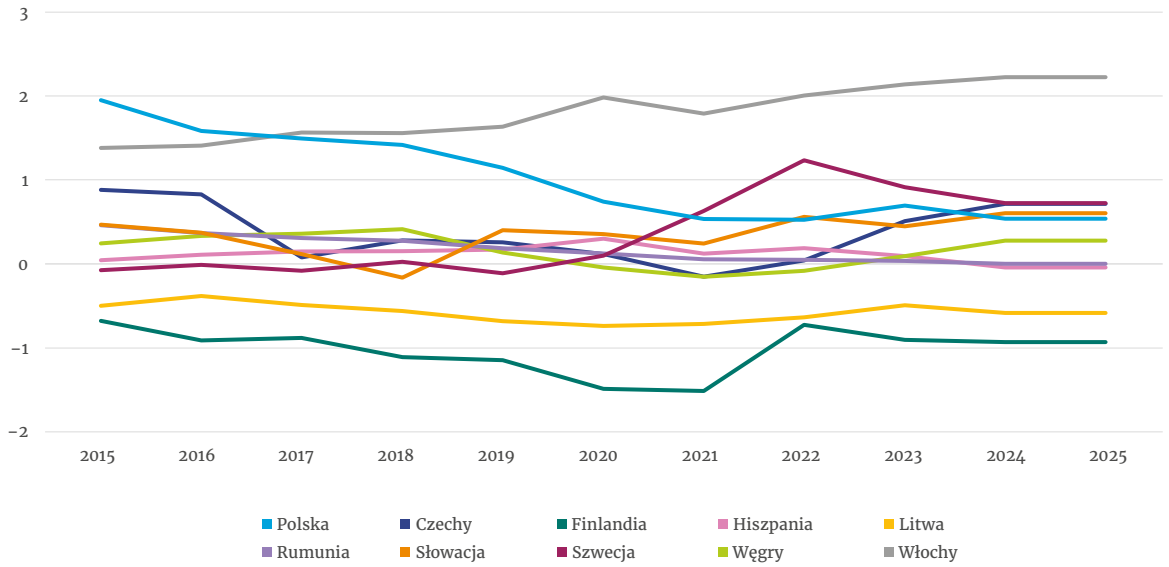
	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	11,10	12,20	10,40	7,00	7,70
Czechy	5,30	6,70	9,10	11,00	14,80
Finlandia	10,50	8,50	4,40	5,50	2,00
Hiszpania	10,40	8,90	8,90	9,10	7,40
Litwa	3,90	3,10	4,40	4,10	4,20
Rumunia	3,50	2,50	1,80	1,50	1,30
Słowacja	5,00	4,50	4,90	10,40	12,20
Szwecja	7,20	7,20	6,70	9,50	10,40
Węgry	5,20	6,10	6,70	5,00	7,30
Włochy	11,30	15,60	17,90	19,30	21,60

Źródło: opracowanie własne

W całym analizowanym okresie w połowie krajów z wybranej grupy wykorzystanie materiału cyrkularnego uległo poprawie, a w drugiej połowie wartość wskaźnika spadła. Włochy wyróżniają się pozytywnie na tle pozostałych krajów, ponieważ ich przewaga nad kolejnymi w stawce Czechami wynosi blisko 50 proc. Wysoki poziom wykorzystania materiałów cyrkularnych we Włoszech wynika głównie z bardzo wysokiego wskaźnika ponownego użycia rud metali (ok. 50 proc.), co jest też efektem metody obliczeniowej, która pomija pośrednie przepływy tych surowców. Wynik ten dodatkowo wzmacnia ciągły wzrost odzysku materiałów na przestrzeni lat oraz nowe przepisy wspierające krajowy recykling (Europejska Agencja Energetyczna, 2025).

Z drugiej strony, zdecydowanie najniższe wartości wskaźnika obserwuje się w Rumunii i Finlandii. Według Europejskiej Agencji Energetycznej (2025) spadek wskaźnika od 2012 r. prawdopodobnie wynika ze zmian w strukturze gospodarki, m.in. z ograniczenia produkcji papieru z włókien pochodzących z recyklingu, a także z wysokiego zużycia materiałów w Finlandii, związanego ze znaczeniem przemysłu wydobywczego i rozbudowaną infrastrukturą w słabo zaludnionym kraju. W Rumunii niski poziom wynika m.in. z niskiego poziomu recyklingu materiałów (Europejska Agencja Energetyczna, 2025).

WYKRES 117. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze odpady



Źródło: opracowanie własne

TABELA 61. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze odpady

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	1,96	1,59	1,50	1,42	1,15	0,74	0,53	0,52	0,69	0,53	0,53
Czechy	0,89	0,83	0,07	0,28	0,25	0,11	-0,16	0,04	0,51	0,72	0,72
Finlandia	-0,68	-0,92	-0,89	-1,12	-1,16	-1,51	-1,53	-0,73	-0,91	-0,94	-0,94
Hiszpania	0,04	0,10	0,15	0,15	0,17	0,30	0,12	0,18	0,09	-0,05	-0,05
Litwa	-0,51	-0,38	-0,50	-0,57	-0,69	-0,75	-0,73	-0,65	-0,50	-0,59	-0,59
Rumunia	0,46	0,37	0,31	0,27	0,18	0,12	0,05	0,04	0,03	-0,01	-0,01
Słowacja	0,47	0,37	0,11	-0,17	0,40	0,35	0,24	0,56	0,45	0,61	0,61
Szwecja	-0,08	-0,02	-0,09	0,02	-0,12	0,09	0,63	1,24	0,91	0,72	0,72
Węgry	0,24	0,33	0,36	0,42	0,13	-0,05	-0,16	-0,09	0,09	0,28	0,28
Włochy	1,38	1,41	1,57	1,56	1,63	1,99	1,79	2,01	2,15	2,23	2,23

Źródło: opracowanie własne

Polska zajmuje miejsce w środku stawki, jednak po 2014 r. dominowała tendencja spadkowa. Sytuacja nie ulega poprawie pomimo przyjęcia w 2019 r. „Mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym", która, mimo słusznej diagnozy problemów i wyznaczania właściwych kierunków działań, nie została wdrożona w skuteczny sposób, m.in. ze względu na incydentalny charakter zrealizowanych działań, brak aktywnej koordynacji międzyresortowej i niewystarczające monitorowanie postępów (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2026).

Łączna ocena w wymiarze odpady pokazuje duże zróżnicowanie wyników. W 2025 r. zdecydowanym liderem są Włochy (2,23), które znacząco poprawiły swoją pozycję względem 2008 r. Kolejne miejsca zajmują Czechy i Szwecja, z wynikiem 0,72, przy czym ich trajektorie

były odmienne: wynik Czech pozostawał w analizowanym okresie relatywnie stabilny, natomiast Szwecja odnotowała wyraźną poprawę. Z kolei Litwa (0,59), Polska (0,53) i Finlandia (–0,94) osiągają wyniki słabsze niż na początku analizowanego okresu.

W przypadku Polski łączna ocena wskazuje na słabość ścieżki przechodzenia do gospodarki o obiegu zamkniętym: rosnącej ilości wytwarzanych odpadów nie towarzyszy trwały wzrost wykorzystania materiałów wtórnych ani rozwój innych rozwiązań sprzyjających cyrkularności. W efekcie relatywnie korzystne warunki wyjściowe coraz słabiej kompensują rosnącą presję na system gospodarowania odpadami, a jednocześnie nie powstaje wystarczająco silny mechanizm ograniczający zapotrzebowanie na surowce pierwotne. W dłuższym okresie może to zwiększać koszty systemu odpadowego oraz ekspozycję gospodarki na zmiany cen i dostępności materiałów, co wskazuje na potrzebę skuteczniejszego wdrażania rozwiązań gospodarki o obiegu zamkniętym.

Wymiar 4. Woda i ścieki

W ramach wymiaru woda i ścieki wybrano dwa wskaźniki: zużycie wody na mieszkańca, które pozwala ocenić skalę wykorzystania zasobów wodnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, oraz ludność objętą oczyszczaniem ścieków, mierzącą odsetek mieszkańców korzystających z systemów oczyszczania ścieków. Ich analiza pozwala z jednej strony ocenić intensywność wykorzystania zasobów wodnych, a z drugiej – poziom rozwoju infrastruktury sanitarnej i ograniczania presji na środowisko wodne.

Z punktu widzenia gospodarki szczególnie istotne jest to, czy wzrost produkcji i dochodów można stopniowo oddzielać od wzrostu zapotrzebowania na wodę.

Dane wskazują na to, że w trakcie dekady od 2014 r. doszło do wyraźnego wzrostu zużycia wody na mieszkańca w Polsce, na Węgrzech i na Litwie – o ponad 11 proc. w każdym z tych krajów. Jednocześnie w tych państwach poziom zużycia pozostaje względnie niski. Nie oznacza to jednocześnie, że zużycie wody w tych krajach musiało wzrosnąć wraz z rozwojem gospodarczym – dla porównania, zużycie wody w Czechach zostało nieznacznie zredukowane w omawianym okresie, a jego poziom jest obecnie niższy niż na Węgrzech i w Polsce.

TABELA 62. Zużycie wody ogółem (m³ na mieszkańca)

	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	40,5	40,0	41,7	44,0	45,5
Czechy	49,1	45,5	45,6	45,6	44,0
Finlandia	49,1	48,7	46,5	49,6	49,2
Hiszpania	83,5	78,1	77,1	69,5	69,5
Litwa	31,9	33,9	36,4	39,6	38,9
Rumunia	43,2	48,7	38,4	41,9	45,8
Słowacja	58,9	54,3	54,1	54,6	54,9
Szwecja	78,7	73,7	69,4	67,7	67,7
Węgry	48,1	44,1	46,5	49,6	49,2
Włochy	91,9	84,8	79,8	78,5	78,1

Źródło: opracowanie własne

Relatywnie niski poziom zużycia wody pozostaje więc mocną stroną Polski, jednak długookresowy trend jest niekorzystny. W 2014 r. zużycie wody wynosiło 40,4 m³ na mieszkańca, natomiast w 2024 r. – 45,5 m³, co oznacza wzrost o około 12,6 proc. Ma to szczególne znaczenie w przypadku Polski ze względu na relatywnie wysoki poziom stresu wodnego[11].

Drugim wskaźnikiem jest odsetek ludności objętej oczyszczaniem ścieków. Pokazuje on stopień rozwoju infrastruktury sanitarnej oraz zdolność państwa do ograniczania zanieczyszczenia wód wynikającego z działalności gospodarstw domowych i innych użytkowników systemu

11 Zgodnie z danymi Eurostatu wartość wskaźnika wykorzystania zasobów wodnych WEI+ w Polsce jest czwarta co do wielkości spośród dziesięciu krajów uwzględnionych w zestawieniu.

Polska należy do liderów pod względem dostępu do oczyszczania ścieków i nadal zużywa relatywnie mało wody na mieszkańca, jednak ta druga przewaga stopniowo maleje. Biorąc pod uwagę podwyższony poziom stresu wodnego, coraz ważniejsza staje się też zdolność do ograniczania wodochłonności wzrostu gospodarczego.

kanalizacyjnego. Wysoka wartość wskaźnika ogranicza ryzyko szkód środowiskowych i zdrowotnych oraz związanych z nimi kosztów publicznych, dlatego pozytywnie wpływa na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa.

TABELA 63. Ludność objęta oczyszczaniem ścieków (proc.)

	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	90,00	95,20	94,96	96,92	97,58
Czechy	78,30	80,00	82,30	84,70	84,50
Finlandia	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Hiszpania	96,00	88,57	89,81	89,27	89,52
Litwa	71,05	74,18	77,57	79,77	80,69
Rumunia	32,10	46,20	51,50	58,30	60,53
Słowacja	84,15	84,29	86,06	86,99	87,01
Szwecja	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Węgry	68,80	72,76	79,19	82,02	80,68
Włochy	84,15	84,29	86,06	86,99	87,01

Źródło: opracowanie własne

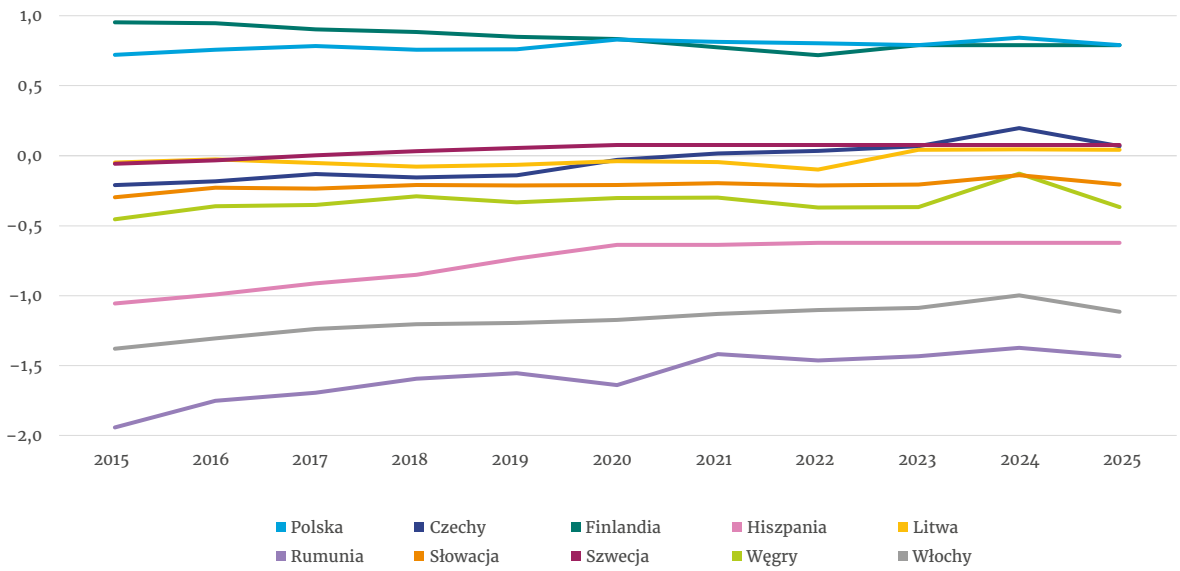
W trakcie dekady od 2014 r. wszystkie kraje odnotowały poprawę pod względem dostępu do oczyszczania ścieków. Wyjątek stanowią dwa państwa, w których wskaźnik ten osiągnął już maksymalny poziom dekady temu – Szwecja i Finlandia. Spośród pozostałych krajów Polska jest najbliżej dołączenia do ich grona, z wartością wskaźnika równą 98,4 proc., wyraźnie wyprzedzając pozostałe państwa w rankingu. Choć w horyzoncie ostatniej dekady zdecydowanie szybszy postęp zanotowały Węgry oraz Rumunia, to w Polsce tempo poprawy było porównywalne z dynamiką w reszcie grupy.

Infrastruktura ściekowa jest wyraźnie mocniejszym elementem polskiego wyniku niż trajektoria zużycia wody.

Łączna ocena w wymiarze woda i ścieki charakteryzuje się stosunkowo niewielką zmiennością w czasie. W 2025 r. najwyższy wynik osiągają Polska i Finlandia (po 0,80), choć ich trajektorie są odmienne: Polska poprawiła wynik względem mniej korzystnej pozycji z 2008 r., podczas gdy w Finlandii obecny poziom oznacza pogorszenie względem najlepszych wyników osiąganych w połowie poprzedniej dekady. Niewielkie dodatnie wyniki uzyskują także Czechy, Litwa i Szwecja (0,04–0,07). Pozostałych pięć państw osiąga wartości ujemne, przy czym najniższe wyniki odnotowują Rumunia (–1,45) i Włochy (–1,12). Oba te kraje poprawiły jednak swoją pozycję względem początku analizowanego okresu.

Polska należy do liderów pod względem dostępu do oczyszczania ścieków i nadal zużywa relatywnie mało wody na mieszkańca, jednak ta druga przewaga stopniowo maleje. Biorąc pod uwagę podwyższony poziom stresu wodnego, coraz ważniejsza staje się też zdolność do ograniczania wodochłonności wzrostu gospodarczego.

WYKRES 118. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze woda i ścieki



Źródło: opracowanie własne

TABELA 64. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze woda i ścieki

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	0,73	0,77	0,79	0,77	0,77	0,83	0,82	0,81	0,80	0,84	0,80
Czechy	-0,20	-0,18	-0,13	-0,15	-0,13	-0,03	0,02	0,04	0,07	0,19	0,07
Finlandia	0,95	0,95	0,91	0,89	0,85	0,84	0,78	0,73	0,80	0,80	0,80
Hiszpania	-1,05	-0,99	-0,91	-0,85	-0,74	-0,65	-0,65	-0,63	-0,63	-0,63	-0,63
Litwa	-0,05	-0,03	-0,05	-0,07	-0,06	-0,04	-0,04	-0,09	0,04	0,04	0,04
Rumunia	-1,95	-1,76	-1,70	-1,60	-1,57	-1,65	-1,43	-1,48	-1,45	-1,39	-1,45
Słowacja	-0,29	-0,23	-0,23	-0,21	-0,21	-0,21	-0,20	-0,21	-0,21	-0,15	-0,21
Szwecja	-0,05	-0,03	0,00	0,03	0,05	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Węgry	-0,45	-0,36	-0,35	-0,29	-0,33	-0,30	-0,30	-0,37	-0,37	-0,13	-0,37
Włochy	-1,38	-1,31	-1,24	-1,21	-1,20	-1,18	-1,14	-1,11	-1,10	-1,01	-1,12

Źródło: opracowanie własne

Wymiar 5. Zasoby

Produktywność wykorzystania zasobów to wskaźnik, który pozwala ocenić, jak efektywnie gospodarka wykorzystuje dostępne zasoby naturalne w procesie wytwarzania dóbr i usług. Pokazuje relację między wartością dodaną wytwarzaną w gospodarce a ilością wykorzystywanych zasobów, co pozwala ocenić postępy w kierunku bardziej zrównoważonego modelu gospodarczego,

w którym wzrost gospodarczy w coraz mniejszym stopniu zależy od dostępnych zasobów.

Produktywność zasobów jest istotna przede wszystkim jako miara materiałochłonności modelu wzrostu. Gospodarka wytwarzająca większą wartość przy mniejszym zużyciu materiałów jest mniej narażona na wzrost cen surowców i zakłócenia podaży. Wyższa produktywność może również zmniejszać zależność od importowanych surowców, a tym samym zwiększać odporność gospodarki na zewnętrzne szoki podażowe.

Dane w tabeli 65 przedstawione są w jednostkach parytetu siły nabywczej, co oznacza, że wartości zostały przeliczone w taki sposób, aby uwzględnić różnice w poziomie cen między poszczególnymi gospodarkami oraz ich zmiany na przestrzeni lat. Dzięki temu możliwe jest bardziej miarodajne porównywanie danych między krajami.

Najwyższe wartości wskaźnika osiągają Włochy i Hiszpania, które od 2008 r. przodują w zestawieniu. Jednak w długim okresie produktywność zasobów poprawia się w całej UE – także w państwach członkowskich, które przystąpiły do niej później – a tempo poprawy tego wskaźnika przyspiesza. Dane wskazują zatem na postępujące rozdzielenie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów.

W dwóch krajach – Finlandii i Rumunii – poziom wydajności zasobów wyraźnie odbiega negatywnie od pozostałych państw w analizowanej grupie. W Finlandii jest to podyktowane w dużej mierze uwarunkowaniami strukturalnymi i geograficznymi (relatywnie wysokim udziałem przemysłów zasobochłonnych), a w Rumunii – niższym startowym poziomem rozwoju gospodarczego i wolniejszym tempem nadrabiania strat ekonomicznych niż w pozostałych krajach grupy.

Produktywność zasobów w ostatniej dekadzie najszybciej rosła w czterech krajach Grupy Wyszehradzkiej – w Czechach, na Słowacji, w Polsce i na Węgrzech.

Zmianę tę można wiązać przede wszystkim z modernizacją gospodarek regionu po okresie komunizmu, wzrostem produktywności oraz stopniowym ograniczaniem materiałochłonności produkcji. Istotną rolę odegrały także zmiany strukturalne, w tym rosnące znaczenie sektorów o wyższej wartości dodanej.

TABELA 65. Produktywność zasobów (standard siły nabywczej na 1 kg zasobu naturalnego)

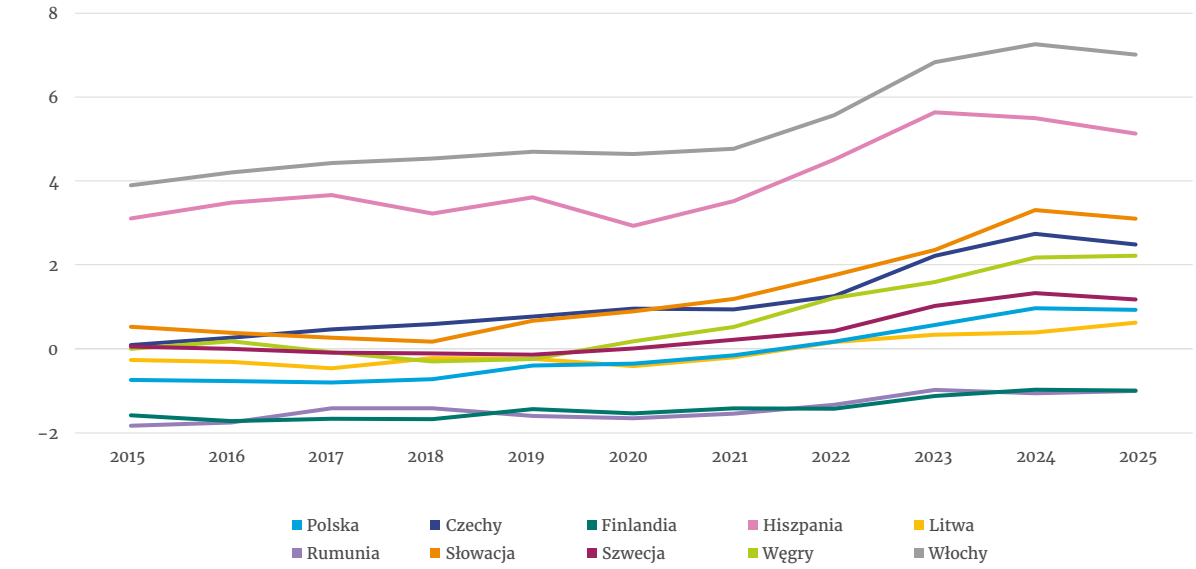
	2009	2013	2017	2021	2025
Polska	0,93	1,06	1,15	1,43	1,91
Czechy	1,24	1,52	1,71	1,92	2,60
Finlandia	0,90	0,66	0,77	0,87	1,05
Hiszpania	1,71	2,83	3,13	3,07	3,77
Litwa	1,24	1,23	1,30	1,41	1,77
Rumunia	0,73	0,79	0,87	0,82	1,05
Słowacja	1,28	1,78	1,62	2,03	2,87
Szwecja	1,56	1,44	1,46	1,60	2,02
Węgry	1,45	1,76	1,47	1,74	2,48
Włochy	2,13	3,05	3,47	3,62	4,61

Źródło: opracowanie własne

Pomimo dynamicznego wzrostu Polska nadal charakteryzuje się względnie niskim poziomem produktywności zasobów – najniższym spośród krajów V4, a zaledwie siódmym w całym zestawieniu. Utrzymanie się tendencji z ostatniej dekady oznaczałoby zatem, że Polska będzie konwergować do liderów grupy, ale Czechy, Węgry i Słowacja nadrobią ten dystans szybciej.

W zestawieniu zdecydowanie przodują Włochy (7,04) i Hiszpania (5,14), a dobre wyniki notują także Słowacja (3,10), Czechy (2,48) i Węgry (2,21). Środek stawki zajmują Szwecja (1,16), Polska (0,91) i Litwa (0,61). Zestawienie z niemal identycznymi wynikami zamykają Finlandia (–1,02) i Rumunia (–1,03). Progres polskiego wyniku w porównaniu z 2008 r. jest zauważalny, ale znacznie niższy niż w przypadku liderów tej kategorii.

WYKRES 119. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze zasoby



Źródło: opracowanie własne

TABELA 66. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko w wymiarze zasoby

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,74	-0,77	-0,80	-0,72	-0,41	-0,36	-0,16	0,16	0,55	0,95	0,91
Czechy	0,09	0,26	0,46	0,59	0,77	0,96	0,94	1,25	2,21	2,74	2,48
Finlandia	-1,59	-1,73	-1,67	-1,68	-1,45	-1,55	-1,44	-1,44	-1,15	-1,00	-1,02
Hiszpania	3,13	3,51	3,68	3,24	3,63	2,95	3,54	4,52	5,65	5,51	5,14
Litwa	-0,27	-0,32	-0,46	-0,22	-0,24	-0,42	-0,21	0,16	0,32	0,38	0,61
Rumunia	-1,84	-1,76	-1,44	-1,44	-1,61	-1,67	-1,56	-1,36	-1,01	-1,08	-1,03
Słowacja	0,52	0,38	0,27	0,17	0,67	0,90	1,19	1,75	2,35	3,31	3,10
Szwecja	0,05	0,00	-0,09	-0,11	-0,14	0,01	0,21	0,42	1,01	1,31	1,16
Węgry	0,00	0,18	-0,08	-0,30	-0,24	0,18	0,52	1,21	1,58	2,17	2,21
Włochy	3,92	4,23	4,45	4,56	4,72	4,66	4,79	5,59	6,86	7,28	7,04

Źródło: opracowanie własne

Oznacza to, że dotychczasowa poprawa jest realna, lecz ma przede wszystkim charakter nadrabiania zaległości; aby przełożyła się na wyraźną zmianę pozycji, tempo wzrostu efektywności musiałoby być trwale wyższe niż w gospodarkach porównawczych.

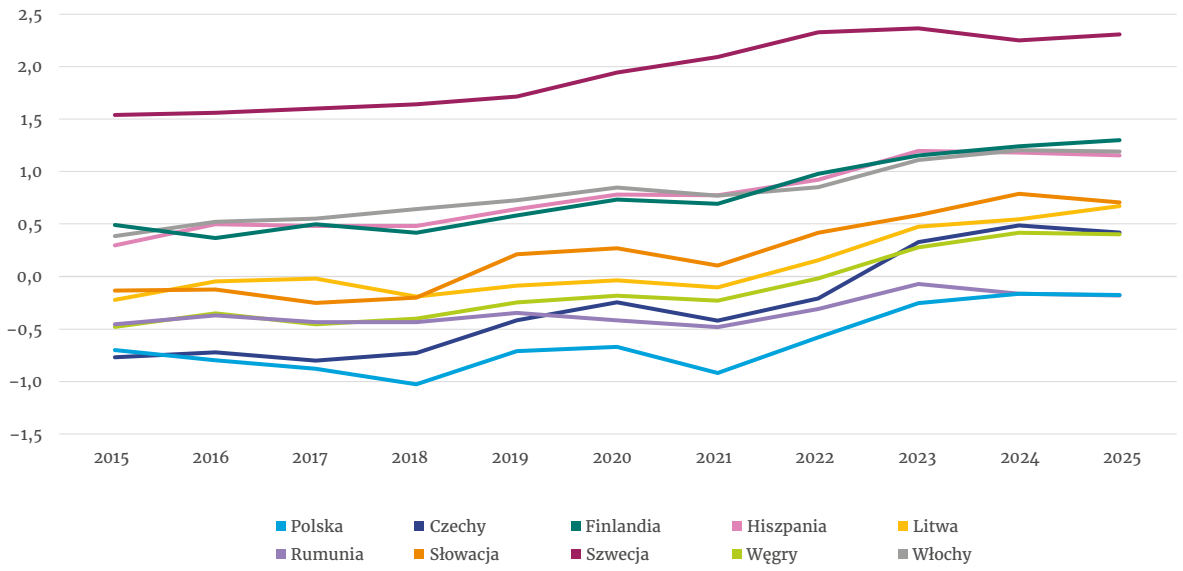
Produktywność zasobów w ostatniej dekadzie najszybciej rosła w czterech krajach Grupy Wyszehradzkiej – Czechach, Słowacji, Polsce i Węgrzech.

Historyczne uwarunkowania i wspólne dziedzictwo transformacji gospodarczej nie wyjaśniają w pełni obecnych różnic między państwami regionu.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wskaźników dla obszaru Klimat i środowisko pozwoliła obliczyć Indeks wiarygodności ekonomicznej państwa w tym obszarze. W zestawieniu zdecydowanie przoduje Szwecja (2,32). Kolejne miejsca zajmują Finlandia (1,30), Włochy (1,20) i Hiszpania (1,16), a następnie Słowacja (0,71) oraz Litwa (0,67). Nieco niższe wyniki osiągają Czechy (0,42) i Węgry (0,40), natomiast zestawienie z jednakowym wynikiem (–0,18) zamykają Polska i Rumunia.

WYKRES 120. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko



Źródło: opracowanie własne

TABELA 67. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Klimat i środowisko

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,71	-0,80	-0,88	-1,03	-0,72	-0,68	-0,92	-0,58	-0,26	-0,17	-0,18
Czechy	-0,77	-0,73	-0,80	-0,73	-0,42	-0,25	-0,42	-0,21	0,33	0,49	0,42
Finlandia	0,49	0,37	0,50	0,42	0,58	0,74	0,70	0,98	1,16	1,25	1,30
Hiszpania	0,30	0,50	0,48	0,48	0,64	0,78	0,78	0,93	1,20	1,18	1,16
Litwa	-0,22	-0,05	-0,02	-0,19	-0,09	-0,04	-0,10	0,16	0,47	0,54	0,67
Rumunia	-0,46	-0,37	-0,44	-0,44	-0,35	-0,42	-0,48	-0,31	-0,08	-0,17	-0,18
Słowacja	-0,13	-0,12	-0,25	-0,20	0,21	0,27	0,11	0,42	0,59	0,79	0,71
Szwecja	1,55	1,57	1,61	1,65	1,73	1,96	2,10	2,34	2,38	2,26	2,32
Węgry	-0,48	-0,35	-0,46	-0,40	-0,25	-0,18	-0,23	-0,02	0,28	0,42	0,40
Włochy	0,39	0,53	0,55	0,65	0,73	0,85	0,78	0,85	1,12	1,21	1,20

Źródło: opracowanie własne

W większości analizowanych państw w długim okresie widoczna jest poprawa wyników, jednak jej tempo jest nierównomierne. Co istotne, kraje znajdujące się na końcu zestawienia poprawiały swoje wyniki relatywnie wolniej, co wskazuje na brak wyraźnej konwergencji między liderami a państwami osiągającymi najsłabsze wyniki.

Wynik Polski jest zróżnicowany w poszczególnych wymiarach. Relatywnie korzystnie wypada ona pod względem części wskaźników związanych z gospodarką wodno-ściekową oraz poziomem wytwarzania odpadów komunalnych na mieszkańca. Jednocześnie słabsze wyniki dotyczą przede wszystkim emisyjności gospodarki, jakości powietrza oraz wydajności zasobów. W tych wymiarach problemem pozostaje nie tylko obecny poziom wskaźników, lecz również wolniejsze tempo poprawy w porównaniu z większością państw referencyjnych.

Dotyczy to w szczególności wskaźników związanych z emisjami oraz jakością powietrza, gdzie tempo poprawy jest wolniejsze niż w części krajów liderujących w zestawieniu.

Mimo poprawy innych wskaźników nie należy oczekiwać samoistnego ograniczenia presji środowiskowej. Konwergencja w zakresie wiarygodności ekonomicznej w obszarze Klimat i środowisko nie nastąpi automatycznie wraz z rozwojem gospodarczym, lecz będzie wymagała konsekwentnego wdrażania celowych polityk publicznych.

Szczególnie istotne jest porównanie Polski z Czechami. Oba kraje rozpoczynały analizowany okres z relatywnie podobnej pozycji, a w przypadku niektórych wskaźników Czechy początkowo wypadały gorzej. W kolejnych latach jednak zdołały wypracować wyraźną przewagę. Wskazuje to, że historyczne uwarunkowania i wspólne dziedzictwo transformacji gospodarczej nie wyjaśniają w pełni obecnych różnic między państwami regionu. Znaczenie mają również tempo modernizacji gospodarki, kierunek polityki publicznej oraz skuteczność jej wdrażania.

Doświadczenia Węgier w obszarze Klimat i środowisko

Węgry osiągnęły relatywnie niską emisyjność gospodarki dzięki połączeniu energetyki jądrowej i dynamicznego rozwoju fotowoltaiki, jednak nie przełożyło się to na równie wysoki poziom bezpieczeństwa energetycznego ani na postęp we wszystkich wymiarach polityki środowiskowej.

Węgry stanowią szczególnie interesujący punkt odniesienia dla Polski, ponieważ pokazują alternatywną ścieżkę ograniczania emisyjności gospodarki. W końcowym zestawieniu Indeksu ten kraj, podobnie jak Czechy i Litwa, znajduje się powyżej Polski i Rumunii. Co istotne, przewaga Węgier nie wynika z wyjątkowo wysokiego udziału energii odnawialnej. Udział OZE w całkowitej konsumpcji energii wynosi 19,6 proc., a więc pozostaje zbliżony do poziomu Polski (18,7 proc.). O lepszej pozycji Węgier decyduje przede wszystkim niższa o około ⅓ emisja gazów cieplarnianych na mieszkańca.

Jednocześnie korzystny obraz emisyjności współwystępuje z wysoką zależnością od rosyjskich surowców energetycznych oraz ograniczonym postępem w obszarach takich jak gospodarka odpadami i gospodarka o obiegu zamkniętym. Węgierskie doświadczenie pokazuje zatem, że niska emisyjność nie musi automatycznie oznaczać wysokiej odporności gospodarki na ryzyka energetyczne, środowiskowe i geopolityczne.

Fundamentem węgierskiego miksu elektroenergetycznego pozostaje energetyka jądrowa. Elektrownia w Paks, działająca od początku lat 80. XX wieku, od kilkunastu lat odpowiada za około 40–50 proc. krajowej produkcji energii elektrycznej (Clean Energy Wire, 2026). Drugim filarem niskoemisyjnej produkcji energii stała się w ostatnich latach szybko rozwijająca się fotowoltaika: po wprowadzeniu w 2017 r. aukcyjnego systemu wsparcia METÁR tempo przyrostu mocy słonecznych wyraźnie przyspieszyło

(International Energy Agency, 2022) – tylko w 2023 r. zainstalowano około 1,6 GW nowych mocy, zwiększając ich łączną wielkość do 5,6 GW (Enerdata, 2024), a w 2025 r. energia słoneczna odpowiadała już za ponad jedną czwartą produkcji energii elektrycznej (Gas Outlook, 2026).

Obraz ten tylko częściowo znajduje jednak odzwierciedlenie w udziale OZE w całkowitej konsumpcji energii, który jest niższy niż w większości analizowanych państw. Wynika to po pierwsze z konstrukcji samego wskaźnika, który nie zalicza energetyki jądrowej do źródeł odnawialnych, a po drugie z utrzymującego się znaczenia paliw kopalnych poza elektroenergetyką, przede wszystkim w ogrzewnictwie, przemyśle i transporcie.

To właśnie poza sektorem elektroenergetycznym widoczne są największe słabości węgierskiego modelu energetycznego. Kraj pozostaje silnie uzależniony od importowanych paliw kopalnych z Rosji. W przypadku ropy udział Rosji w imporcie wzrósł w ostatnich latach z 61 proc. do ponad 90 proc., a równocześnie utrzymywana jest współpraca z rosyjskim Rosatomem przy rozbudowie elektrowni jądrowej Paks. Oznacza to, że pomimo postępów w dekarbonizacji elektroenergetyki Węgry pozostają narażone na ryzyka wynikające z koncentracji dostaw energii.

Dla Polski jest to ważna lekcja: rozwój energetyki jądrowej i odnawialnej może skutecznie obniżać emisje, lecz nie zastąpi działań na rzecz dywersyfikacji źródeł energii i paliw.

Znacznie mniej korzystny obraz wyłania się z danych dotyczących jakości powietrza. Emisja pyłów PM2,5 na mieszkańca spadła z 4,71 w 2009 r. do 3,42 w 2023 r., czemu towarzyszyło zmniejszenie liczby przedwczesnych zgonów związanych z zanieczyszczeniem powietrza ze 134 do 71 na 100 tys. mieszkańców. Oznacza to wyraźną poprawę, jednak skala problemu pozostaje znacząca. Dla porównania, w Czechach wskaźnik ten wynosi 43 zgony na 100 tys. mieszkańców, a w krajach skandynawskich zaledwie 1–2.

Źródłem zanieczyszczeń pozostaje przede wszystkim indywidualne ogrzewnictwo wykorzystujące paliwa stałe. Pokazuje to, że dekarbonizacja elektroenergetyki nie prowadzi automatycznie do poprawy jakości powietrza. Doświadczenia Węgier potwierdzają, że realizacja celów klimatycznych i poprawa warunków zdrowotnych mieszkańców wymagają równoległych działań w sektorze budynków i ogrzewnictwa. Wysoki poziom zanieczyszczeń wiąże się z wyższymi kosztami ochrony zdrowia, niższą produktywnością pracy oraz dodatkowymi obciążeniami fiskalnymi, które w długim okresie mogą wpływać na konkurencyjność gospodarki.

W pozostałych wymiarach analizy węgierskie wyniki są znacznie mniej jednoznaczne. W obszarze gospodarki odpadami brakuje wyraźnego postępu: ilość odpadów komunalnych na mieszkańca pozostaje od 2009 r. na zbliżonym poziomie (430 kg wobec 414 kg w 2024 r.), a odsetek wykorzystania materiałów w obiegu zamkniętym wahał się w tym czasie w przedziale 5,0–7,3 proc. bez trwałej tendencji wzrostowej.

Więcej postępów przyniosła rozbudowa infrastruktury sanitarnej – odsetek ludności objętej oczyszczaniem ścieków wzrósł z 68,8 proc. w 2009 r. do 84,5 proc. w 2024 r., przy stabilnym poziomie zużycia wody. Podobnie jak Czechy, Słowacja i Polska, Węgry należą też do krajów, w których od 2015 r. najszybciej rosła produktywność zasobów – niemal się podwoiła (z 1,45 do 2,5), choć wciąż pozostaje wyraźnie niższa niż we Włoszech czy Hiszpanii.

Doświadczenie węgierskie nabiera dodatkowego znaczenia w świetle zmiany politycznej z kwietnia 2026 r., gdy wygrana partii TISZA zakończyła 16-letni okres rządów Viktora Orbána. Jednym z istotnych elementów programu nowego ugrupowania była zmiana dotychczasowej polityki energetycznej, w tym ograniczenie

zależności od rosyjskich surowców. Nowy rząd zadeklarował podwojenie udziału energii odnawialnej do 2040 r. oraz zakończenie zależności od rosyjskiej energii do 2035 r. (Carbon Brief, 2026). Deklarowany termin jednak wykracza poza obowiązujący harmonogram UE dotyczący rosyjskiego gazu: przyjęte w 2026 r. przepisy przewidują zasadniczo zakończenie importu rosyjskiego gazu rurociągowego w ramach długoterminowych kontraktów do jesieni 2027 r. Rozbieżność ta podkreśla skalę wyzwania stojącego przed Węgrami: nawet przy woli politycznej zmiany kierunku odwrócenie wieloletnich zależności infrastrukturalnych i inwestycyjnych wymaga czasu wykraczającego poza pojedynczy cykl polityczny.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Znaczenie respektowania zobowiązań międzynarodowych dla wiarygodności ekonomicznej państwa

Rządy prawa, polegające na respektowaniu przez państwa członkowskie *acquis communautaire* (wspólnotowego dorobku prawnego), odgrywają podstawową rolę w funkcjonowaniu UE i jednolitego rynku. Fundamentalne znaczenie respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych wynika z wysokiego poziomu internacjonalizacji polskiej gospodarki, zwłaszcza w ramach Europy. Współpraca ekonomiczna, głównie z krajami unijnymi, obejmuje handel towarami i usługami, bezpośrednie i pośrednie inwestycje zagraniczne, turystykę, mały ruch graniczny, przekazy finansowe z zagranicy itp. Znaczenie mają również członkostwo Polski w UE, związany z nim dostęp do funduszy unijnych oraz wynikająca z tego członkostwa przynależność do jednolitego rynku, na którym obowiązują zasady swobodnego przepływu usług, towarów, kapitału i osób. 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 drugiej prezydentury Donalda Trumpa w USA (od 2024 r.).

W obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa unijnego, nastąpiło zdecydowane pogorszenie wyników Polski.

Wiarygodność Polski w kwestii przestrzegania zobowiązań międzynarodowych jest kształtowana przede wszystkim przez politykę władz polskich (implementację traktatów międzynarodowych i unijnego prawodawstwa, 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 wyroki sądownictwa europejskiego oraz niezależność ściśle powiązana

z kwestią unijnej warunkowości dotyczącej dostępu do środków finansowych z budżetu).

Organizacje monitorujące systemy polityczne na świecie (np. Freedom House – FH, Varieties of Democracy – V-Dem, Economist Intelligence Unit) podkreślają, że poziom praworządności jest silnie skorelowany z jakością demokracji. Raporty tych organizacji pokazują, że Europa Środkowa (np. Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry) wyróżnia się w UE poparciem dla ugrupowań skrajnie prawicowych i lewicowo-konserwatywnych nacjonalistów[12] oraz często niewystarczającą identyfikacją sił głównego nurtu z podstawowymi wartościami UE. Ta sytuacja nierzadko przekłada się na problemy z demokracją, którym towarzyszy podważanie rządów prawa. W przypadku krajów Europy Południowej (np. Hiszpania, Włochy) ich scena polityczna charakteryzuje się dużą polaryzacją (Hiszpania) lub silną pozycją prawicy, w tym jej „twardej" odmiany (Włochy). Te kraje od wielu lat borykają się z problemami z praworządnością, przede wszystkim z rosnącą w ostatnich latach korupcją, która obecnie jest na poziomie zbliżonym do średniej Europy Środkowej. Na ich tle pozytywnie prezentują się państwa bałtyckie (np. Litwa), a szczególnie Szwecja i Finlandia. Te dwa ostatnie kraje są uznawane za państwa o najwyższym poziomie rządów prawa oraz za najsprawniej działające demokracje w UE.

Metodyka obliczania Indeksu w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Obszar Respektowanie zobowiązań międzynarodowych opracowano na podstawie analizy wskaźników w trzech wymiarach: unijny, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPCz) i naruszenie prawa wspólnotowego.

12 W tych krajach poparcie dla wspomnianych partii w sondażach jesienią 2026 r. oraz w ostatnich wyborach wynosi od około 45 proc. do około 50 proc.

TABELA 68. Wymiary i wagi w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych (w proc.)

Wymiar	Waga
1. Unijny	40
2. Europejski Trybunał Praw Człowieka	40
3. Naruszenie prawa wspólnotowego	20

Źródło: opracowanie własne

Pierwszy wymiar obejmuje trzy wskaźniki: wyroki TSUE stwierdzające uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, nowe sprawy w TSUE ws. stwierdzenia uchybienia i nowe odesłania prejudycjalne do TSUE. Wymiar drugi obejmuje następujące wskaźniki: skargi podjęte przez ETPCz, orzeczenia wydane przez ETPCz i orzeczenia kluczowe ETPCz niewykonane przez dany kraj. Ostatni wymiar dotyczy tylko jednego wskaźnika, czyli liczby nowych naruszeń prawa wspólnotowego wszczętych przez KE przeciw danemu krajowi.

TABELA 69. 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

Wynik wyborów parlamentarnych w Polsce z 15 października 2023 r. miał kluczowe, pozytywne znaczenie dla powstrzymania jej dalszej de-demokratyzacji. Zwycięstwo wyborcze Koalicji Obywatelskiej (KO) i jej sojuszników nie spowodowało jednak radykalnej i szybkiej poprawy

rządów prawa w Polsce. Można mówić nawet o pewnym pogorszeniu lub stagnacji (poziom korupcji). Co więcej, w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa unijnego, nastąpiło zdecydowane pogorszenie wyników Polski.

Polityka de-demokratyzacji prowadzona przez Prawo i Sprawiedliwość (PiS) w latach 2015–2023 doprowadziła do wyjątkowego pogorszenia praworządności w Polsce. Natomiast duża część orzeczeń TSUE i ETPCz dotyczących łamania prawa unijnego przez PiS została wydana już po odsunięciu tej partii od władzy. Co więcej, kolejnym wyzwaniem jest ich implementacja, gdyż wypełnianie tych fundamentalnych zobowiązań zdecydowanie utrudnia stosowanie weta na bezprecendesową skalę przez prezydenta Karola Nawrockiego, wybranego w czerwcu 2025 r. Jednocześnie podejmowane w tych warunkach przez rząd reformy wymiaru sprawiedliwości także stwarzają potencjalne wyzwanie dla respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych.

Co więcej, zmiany prawne przeprowadzone przez rząd w latach 2024–2026, dotyczące praw migrantów oraz osób starających się o azyl w Polsce, także – według polskich organizacji praw człowieka i środowisk prawniczych – łamią *acquis communautaire* i mogą doprowadzić do niekorzystnych dla Polski orzeczeń sądów europejskich.

Analiza wiarygodności ekonomicznej w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Poniżej przedstawiono wymiary składające się na ocenę wiarygodności ekonomicznej państwa w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych.

Wymiar 1. Unijny

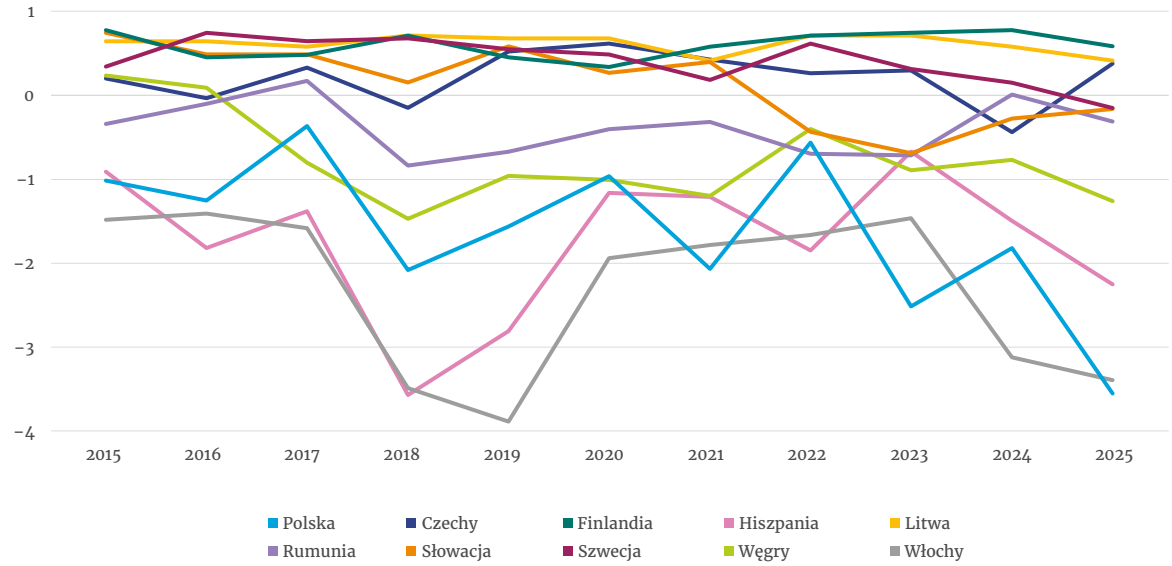
W 2025 r. Polska wypadła najgorzej spośród wszystkich badanych krajów w wymiarze unijnym, osiągając wynik –3,56. Pomiędzy 2024 r. a 2025 r. doszło do zdecydowanego pogorszenia indeksu Polski.

TABELA 70. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze unijnym

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-1,02	-1,26	-0,37	-2,09	-1,57	-0,96	-2,07	-0,57	-2,52	-1,82	-3,56
Czechy	0,21	-0,03	0,34	-0,14	0,53	0,62	0,43	0,27	0,30	-0,43	0,38
Finlandia	0,78	0,46	0,49	0,72	0,46	0,35	0,59	0,72	0,75	0,78	0,59
Hiszpania	-0,91	-1,82	-1,39	-3,58	-2,81	-1,17	-1,22	-1,85	-0,67	-1,50	-2,26
Litwa	0,65	0,65	0,59	0,72	0,68	0,68	0,43	0,72	0,72	0,59	0,43
Rumunia	-0,34	-0,10	0,17	-0,83	-0,67	-0,40	-0,31	-0,69	-0,71	0,01	-0,31
Słowacja	0,75	0,49	0,49	0,16	0,59	0,27	0,40	-0,43	-0,68	-0,27	-0,16
Szwecja	0,35	0,75	0,65	0,68	0,56	0,49	0,19	0,62	0,32	0,16	-0,14
Węgry	0,24	0,09	-0,80	-1,47	-0,96	-1,00	-1,19	-0,40	-0,89	-0,77	-1,26
Włochy	-1,49	-1,42	-1,59	-3,50	-3,90	-1,95	-1,79	-1,67	-1,47	-3,13	-3,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Court of Human Rights oraz Court of Justice of the European Union

WYKRES 121. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze unijnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Court of Human Rights oraz Court of Justice of the European Union

Jedynie nieznacznie lepszy wynik niż Polska uzyskały Włochy (−3,40). Oba kraje wyraźnie odstawały od pozostałych państw. Najlepsze wyniki osiągnęły: Finlandia (0,59), Litwa (0,43) oraz Czechy (0,38).

Wymiar 2. Europejski Trybunał Praw Człowieka

W przypadku wymiaru ETPCz wyraźnie najgorszy wynik uzyskały Włochy i Polska, odpowiednio −2,64 i −2,63, a nieznacznie lepszy – Rumunia (−2,48). Wskaźniki tych krajów były zdecydowanie gorsze niż w pozostałych państwach.

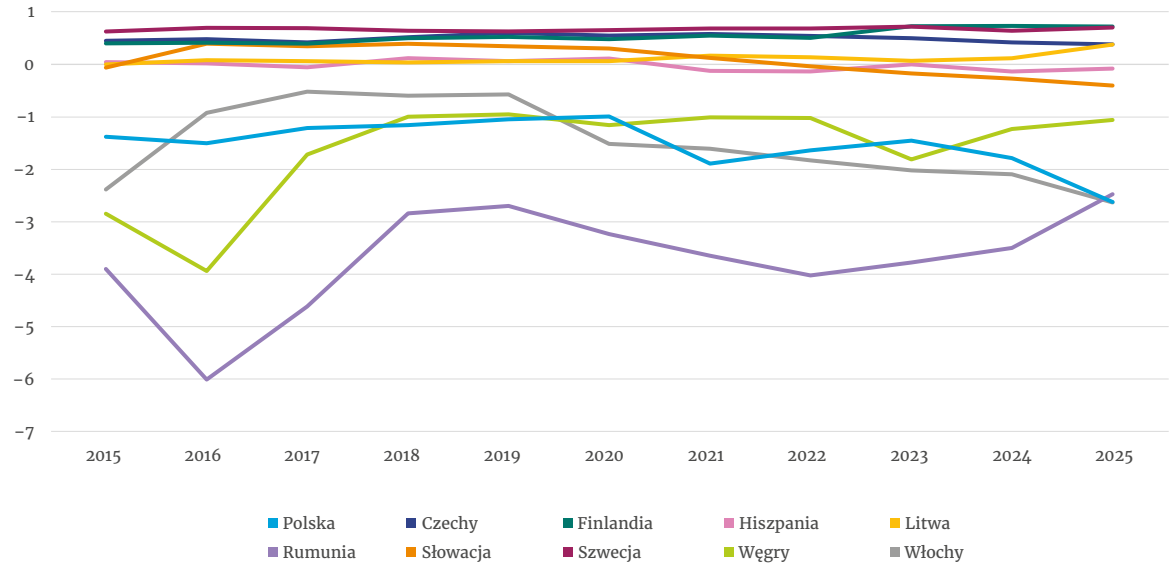
Liderami wymiaru zostały Finlandia (0,73) oraz Szwecja (0,71).

TABELA 71. 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	2025
Polska	-1,38	-1,51	-1,21	-1,16	-1,05	-0,99	-1,90	-1,64	-1,45	-1,79	-2,63
Czechy	0,45	0,49	0,43	0,52	0,60	0,55	0,59	0,55	0,50	0,42	0,39
Finlandia	0,40	0,42	0,40	0,51	0,53	0,49	0,56	0,51	0,73	0,74	0,73
Hiszpania	0,05	0,03	-0,05	0,12	0,06	0,12	-0,12	-0,13	0,00	-0,13	-0,08
Litwa	0,00	0,09	0,06	0,04	0,07	0,07	0,17	0,14	0,07	0,12	0,38
Rumunia	-3,91	-6,03	-4,63	-2,85	-2,71	-3,25	-3,66	-4,04	-3,79	-3,51	-2,48
Słowacja	-0,06	0,40	0,35	0,40	0,35	0,31	0,13	-0,03	-0,17	-0,27	-0,40
Szwecja	0,63	0,70	0,70	0,65	0,64	0,66	0,69	0,69	0,73	0,65	0,71
Węgry	-2,85	-3,95	-1,72	-1,00	-0,95	-1,16	-1,01	-1,02	-1,82	-1,23	-1,06
Włochy	-2,39	-0,92	-0,52	-0,59	-0,57	-1,52	-1,61	-1,84	-2,03	-2,10	-2,64

Źródło: opracowanie własne na podstawie European Court of Human Rights oraz Court of Justice of the European Union

WYKRES 122. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze Europejski Trybunał Praw Człowieka



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Court of Human Rights oraz Court of Justice of the European Union

Wymiar 3. Naruszenie prawa wspólnotowego

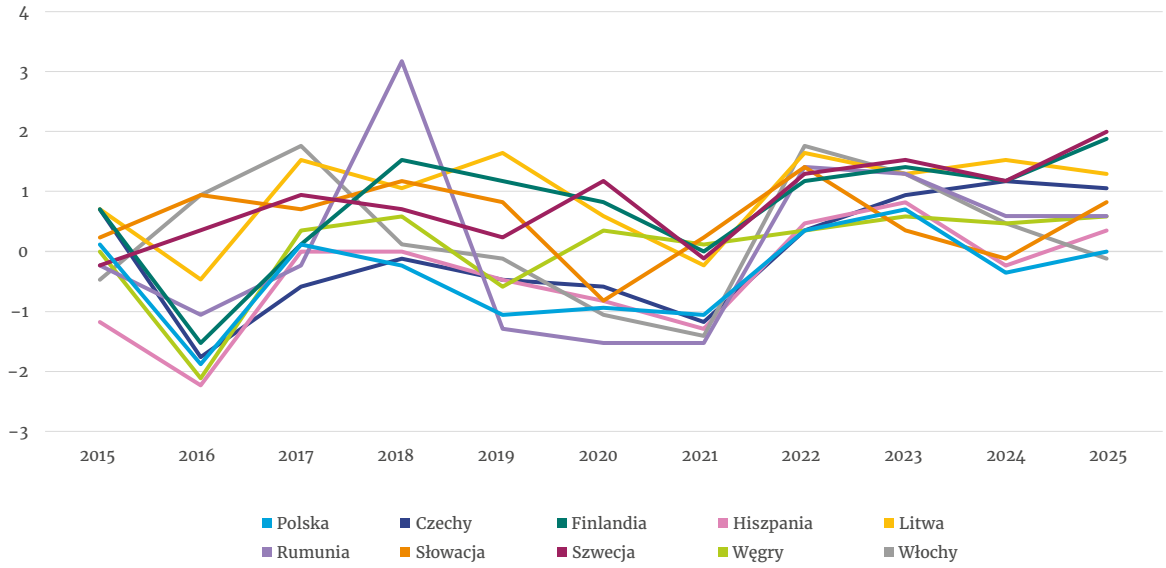
W wymiarze naruszania prawa wspólnotowego wyniki badanych krajów są zdecydowanie lepsze w porównaniu z poprzednimi wymiarami.

TABELA 72. 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	2025
Polska	0,12	-1,88	0,12	-0,24	-1,06	-0,94	-1,06	0,35	0,71	-0,35	0,00
Czechy	0,71	-1,76	-0,59	-0,12	-0,47	-0,59	-1,18	0,35	0,94	1,18	1,06
Finlandia	0,71	-1,53	0,12	1,53	1,18	0,82	0,00	1,18	1,41	1,18	1,88
Hiszpania	-1,18	-2,24	0,00	0,00	-0,47	-0,82	-1,29	0,47	0,82	-0,24	0,35
Litwa	0,71	-0,47	1,53	1,06	1,65	0,59	-0,24	1,65	1,29	1,53	1,29
Rumunia	-0,24	-1,06	-0,24	3,18	-1,29	-1,53	-1,53	1,41	1,29	0,59	0,59
Słowacja	0,24	0,94	0,71	1,18	0,82	-0,82	0,24	1,41	0,35	-0,12	0,82
Szwecja	-0,24	0,35	0,94	0,71	0,24	1,18	-0,12	1,29	1,53	1,18	2,00
Węgry	0,00	-2,12	0,35	0,59	-0,59	0,35	0,12	0,35	0,59	0,47	0,59
Włochy	-0,47	0,94	1,76	0,12	-0,12	-1,06	-1,41	1,76	1,29	0,47	-0,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Court of Human Rights oraz Court of Justice of the European Union

WYKRES 123. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w wymiarze naruszenie prawa wspólnotowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Court of Human Rights oraz Court of Justice of the European Union

Nastąpiła także zdecydowana poprawa wskaźników od 2008 r. Wówczas we wszystkich krajach były one ujemne, natomiast obecnie są dodatnie, z wyjątkiem Włoch, które w tym wymiarze uzyskały najgorszy wynik (−0,12), choć nie różni się on znacząco od wyniku Polski. Liderami wymiaru są kraje nordyckie: Szwecja (2,00) oraz Finlandia (1,88).

Podsumowanie

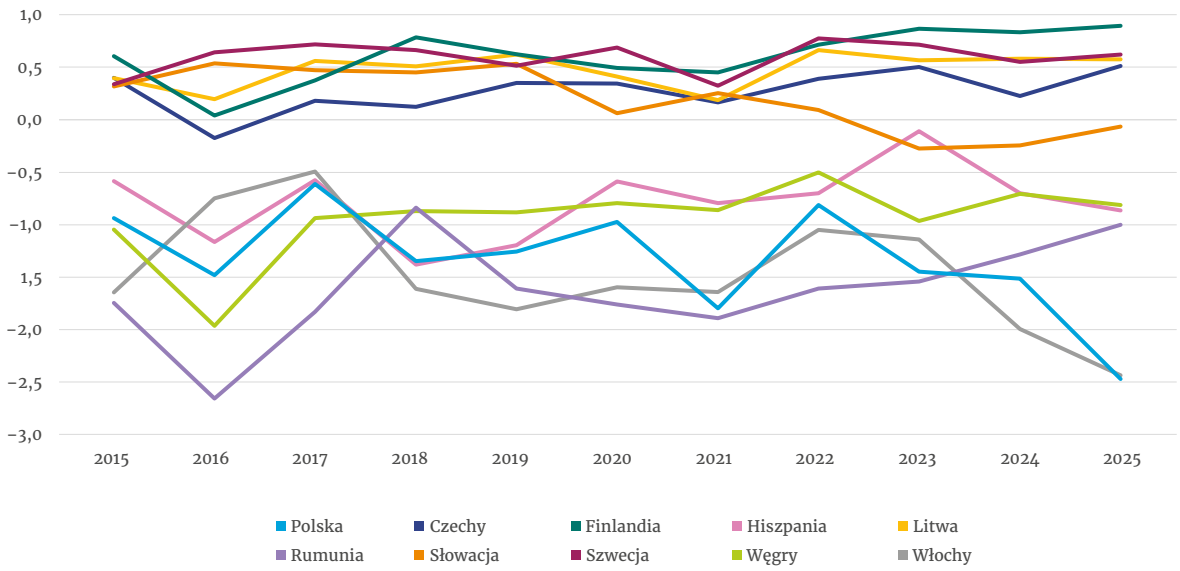
Nawet w przypadku jedynie statystycznych danych ilościowych widać, że Polska i Włochy pod względem stopnia przestrzegania zobowiązań międzynarodowych wobec UE różnią się zdecydowanie na niekorzyść od Czech, Litwy i Szwecji, a szczególnie od Finlandii (0,90). Pomiędzy nimi znajdują się Słowacja, Rumunia, Hiszpania i Węgry. Wartość indeksu w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w UE wyniosła dla Polski w 2025 r. −2,48. Był to najgorszy wynik spośród wszystkich badanych krajów. Włochy uzyskały jedynie nieznacznie lepszy wynik niż Polska.

W Polsce prawdopodobieństwo poprawy rządów prawa w najbliższym czasie – i w konsekwencji większego respektowania zobowiązań międzynarodowych – jest bardzo ograniczone.

W Polsce, ze względu na zwycięstwo Karola Nawrockiego w wyborach prezydenckich w czerwcu 2025 r. oraz wspomniane różne słabości elity rządzącej, prawdopodobieństwo poprawy rządów prawa w najbliższym czasie – i w konsekwencji większego respektowania zobowiązań międzynarodowych – jest bardzo ograniczone.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych w Polsce, ale także we Włoszech oraz w państwach z gorszymi wskaźnikami, będzie zależeć przede wszystkim od wyników wyborów parlamentarnych, które odbędą się w tych krajach w 2027 r. (Hiszpania, Polska, Słowacja, Włochy; prawdopodobne wybory przedterminowe

WYKRES 124. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych



Źródło: opracowanie własne

w Rumunii). Istnieje spore prawdopodobieństwo zaostrzenia polaryzacji, przejęcia władzy lub utrzymania się przy niej sił politycznych otwarcie podważających rządy prawa lub mających selektywny stosunek do *acquis communautaire.*

TABELA 73. Łączna ocena wiarygodności ekonomicznej państwa dla obszaru Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Polska	-0,94	-1,48	-0,61	-1,35	-1,26	-0,97	-1,80	-0,81	-1,45	-1,52	-2,48
Czechy	0,41	-0,17	0,19	0,13	0,36	0,35	0,17	0,40	0,51	0,23	0,52
Finlandia	0,61	0,05	0,38	0,79	0,63	0,50	0,46	0,73	0,88	0,84	0,90
Hiszpania	-0,58	-1,17	-0,57	-1,38	-1,19	-0,58	-0,79	-0,70	-0,10	-0,70	-0,86
Litwa	0,40	0,20	0,57	0,51	0,63	0,42	0,19	0,67	0,57	0,59	0,58
Rumunia	-1,75	-2,66	-1,83	-0,84	-1,61	-1,76	-1,89	-1,61	-1,54	-1,28	-1,00
Słowacja	0,32	0,55	0,48	0,46	0,54	0,07	0,26	0,10	-0,27	-0,24	-0,06
Szwecja	0,35	0,65	0,73	0,67	0,52	0,70	0,33	0,78	0,72	0,56	0,63
Węgry	-1,05	-1,97	-0,94	-0,87	-0,88	-0,79	-0,86	-0,50	-0,97	-0,70	-0,81
Włochy	-1,65	-0,75	-0,49	-1,61	-1,81	-1,60	-1,64	-1,05	-1,14	-2,00	-2,44

Źródło: opracowanie własne

Przypadek Włoch (wyraźny regres w ostatnich latach) i, w mniejszym stopniu, Hiszpanii (znaczące pogorszenie sytuacji) pokazuje, że problemy z respektowaniem zobowiązań międzynarodowych wynikają z uwarunkowań kulturowych, społecznych, ekonomicznych i politycznych, które utrudniają budowę państwa prawa. Nie da się ich sprowadzić do dziedzictwa komunizmu oraz późniejszej akcesji do UE, które dotyczą Europy Środkowej.

Doświadczenia Węgier w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Węgry pod rządami Viktora Orbána (2010–2026) stały się jedynym krajem UE uznanym przez FH za częściowo wolny i reżim hybrydowy, a przez V-Dem za wyborczą autokrację. Na Węgrzech nastąpił także bezprecedensowy w historii UE wzrost korupcji; w konsekwencji stały się one najbardziej skorumpowanym krajem Wspólnoty (obok Bułgarii).

W tym okresie Węgry były jedynym państwem objętym badaniem, które odnotowało pogorszenie wyniku w zakresie respektowania zobowiązań międzynarodowych, zwłaszcza wynikających z członkostwa w UE – z –0,72 w 2008 r. do –0,81 w 2025 r. Jednocześnie w 2025 r. Węgry uzyskały znacznie lepszy wynik niż Polska i Włochy oraz, w mniejszym stopniu, wyprzedziły Rumunię i Hiszpanię.

Ta sytuacja wynika z tego, że posiadając większość konstytucyjną w parlamencie, rząd Orbána miał znacznie większe pole manewru w kształtowaniu systemu prawnego w kraju i reagowaniu na orzeczenia sądów europejskich dotyczące łamania *acquis*.

Po drugie, przez pierwsze kilka lat rządów Orbána jego polityka wewnętrzna nie wywołała poważniejszej reakcji ze strony instytucji unijnych, w tym TSUE i ETPCz.

Rosnąca popularność partii skrajnie prawicowych i polityka demontażu rządów prawa prowadzona przez PiS po wygranych wyborach w 2015 r. spowodowały stopniową zmianę stanowiska europejskiego sądownictwa wobec Węgier – na bardziej asertywne. Zdecydowane zwycięstwo węgierskiej opozycji w wyborach parlamentarnych w kwietniu 2026 r. – uzyskanie większości konstytucyjnej – stanowi wielką szansę na poprawę stanu rządów prawa na Węgrzech i w efekcie większe respektowanie przez władze węgierskie zobowiązań międzynarodowych wynikających z członkostwa w UE.

Z drugiej strony, bezprecedensowy zakres kontroli struktur państwa przez zwycięską partię Tisza, niewyróżniającą się szczególnie silnym przywiązaniem do wartości podstawowych, może okazać się poważnym wyzwaniem dla realizacji prounijnych reform.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Przedstawione w poszczególnych rozdziałach Raportu wyniki i analizy skłaniają do przyjęcia poniższych konkluzji dotyczących wiarygodności ekonomicznej Polski.

Sprawność wymiaru sprawiedliwości nadal się pogarsza: postępowania są coraz dłuższe, narasta zapaść kadrowa, a chaos wywołany podważaniem statusu części sędziów sprawia, że system sądowy nie pełni efektywnie roli gwaranta bezpieczeństwa prawnego.

Kwestię praworządności należy silniej wiązać z suwerennością ekonomiczną jednostki. Sprawny sąd jest instytucją, która wyrównuje pozycję negocjacyjną: pozwala mniejszemu kontrahentowi realnie egzekwować umowę od większego: pracownikowi – od pracodawcy, konsumentowi – od korporacji, a obywatelowi – od administracji. Gdy rozstrzygnięcia przychodzą po latach, silniejsza strona sporu może traktować przewlekłość jako element taktyki sądowej. Opóźnianie płatności czy przeciąganie postępowań staje się opłacalne, bo koszt pieniądza w czasie oraz koszty procesu ponosi słabszy podmiot. Niesprawność wymiaru sprawiedliwości działa więc jak regresywny, ukryty podatek – najbardziej obciąża tych, którzy nie są w stanie zrekompensować strat wynikających z opóźnień w egzekucji należności poprzez bieżącą działalność dochodową. Każda zwłoka w statystykach sądowych oznacza zatem realne kurczenie się pola wolności gospodarczej jednostek, nawet jeśli formalny katalog ich praw pozostaje nienaruszony.

Kiedy państwo, z powodu nierozwiązanego konfliktu ustrojowego, samo ogranicza dopływ kadr do przeciążonych sądów, a jednocześnie dostarcza stronom narzędzi do torpedowania procesów, staje się modelowym przykładem tego, jak chaos instytucjonalny przekłada się na codzienną niesprawność wymiaru sprawiedliwości.

Polska znajduje się w stanie strukturalnego kryzysu praworządności, który (mimo pewnych korekt) nie został opanowany, a w obszarze sądownictwa wręcz się pogłębia.

Raz naruszone fundamenty państwa prawa bardzo trudno odbudować, ponieważ ich osłabienie jest w istocie wygodne dla każdej władzy – również tej, która przychodzi je naprawiać. To mocny argument za rozwiązaniem opartym na szerokim konsensusie, a nie na jednostronnym wykorzystaniu chwilowej przewagi.

Barierą dla przedsiębiorczości stają się rosnące koszty energii elektrycznej.

Jednocześnie wymogi środowiskowe są coraz trudniejsze do spełnienia dla małych i średnich przedsiębiorstw. Przykładem może być unijne rozporządzenie w sprawie opakowań, które zaczęło obowiązywać w sierpniu 2026 r. Nakłada ono na przedsiębiorstwa wymóg uwzględnienia kosztów środowiskowych używanych opakowań w ich rachunku ekonomicznym. Wymogi dokumentacyjne generują wyraźny wzrost kosztów, dotkliwszy dla mniejszych przedsiębiorstw.

Pod względem powiększenia premii za ryzyko związane z utrzymywaniem długu skarbowego Polska uzyskała najniższą ocenę spośród wszystkich dziesięciu analizowanych państw. Pogorszenie wyniku było związane przede wszystkim ze wzrostem długu publicznego, zwiększeniem deficytu nominalnego i strukturalnego oraz utrzymywaniem się relatywnie wysokich kosztów obsługi długu. Jeszcze w 2021 r. Polska zajmowała w analizowanej grupie dziesięciu państw 3. miejsce, za Szwecją i Litwą, natomiast w 2025 r. spadła na miejsce ostatnie.

Aż 20 proc. Polaków całkowicie nie ufa sposobowi wydatkowania środków publicznych, przyznając mu ocenę „0" w skali od 0 do 10. To niezwykle poważny sygnał ostrzegawczy.

Ważnym wymiarem wiarygodności finansów publicznych jest sposób podziału zadań i środków między władze centralne a samorządy. Decentralizacja może sprzyjać lepszemu dostosowaniu usług publicznych do potrzeb mieszkańców, realizacji zasady pomocniczości oraz zwiększeniu odpowiedzialności władz wobec wspólnot lokalnych. Samorządy odgrywają także istotną rolę w inwestycjach publicznych, tworząc infrastrukturę służącą rozwojowi i poprawie jakości życia. Znaczenie ma przy tym rzeczywista autonomia dochodowa, czyli możliwość wpływania na własne dochody, a nie jedynie udział samorządów w wydatkowaniu środków publicznych.

W 2025 roku oczekiwania inflacyjne gospodarstw domowych wzrosły we wszystkich badanych krajach. Powszechność tego wzrostu wskazuje na jego wspólne, w znacznej części zewnętrzne źródła. Należały do nich wojny handlowe wywołane przez prezydenta Trumpa. Powodują one poważne zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, i to w czasie, gdy w następstwie pandemii COVID-19 następuje ich przebudowa. Zakłócenia te zwiększają niepewność co do przyszłych cen.

Patrząc przez pryzmat stabilności finansowej, głównym powodem do niepokoju jest istotny wzrost udziału należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków. Skala tego wzrostu była u nas, obok Węgier, najwyższa w badanej grupie. Nie jest dziełem przypadku, że kraje o największych deficytach fiskalnych mają zarazem banki najsilniej obciążone długiem własnych rządów.

Dynamika kredytu pozostała niższa niż dynamika PKB potencjalnego, powiększona o cel inflacyjny, co oznacza, że znaczenie kredytu w polskiej gospodarce nadal malało. W szczególności banki w coraz mniejszym zakresie (w stosunku do rozmiarów gospodarki) kierują oszczędności do produktywnych zastosowań, mobilizują duże kapitały na inwestycje czy ułatwiają rozpoczęcie działalności, poszerzając dostęp do zewnętrznego finansowania.

Banki w Polsce nigdy nie były tak zyskowne, co sprzyjało na tyle szybkiemu zwiększaniu kapitałów, że potencjał do kredytowania gospodarki przestał pozostawać w tyle za jej wzrostem (a nawet zaczął się odbudowywać, nieznacznie wyprzedzając jej wzrost). Zarazem jednak ten potencjał nigdy nie przekładał się w tak małym stopniu na kredyt dla sektora niefinansowego.

W obszarze dotyczącym bezpieczeństwa i warunków pracy obserwujemy trzy zjawiska, które należy uznać za sygnały ostrzegawcze. Po pierwsze, wzrost liczby wypadków śmiertelnych przy pracy, co odpowiada wzrostowi wskaźnika z 1,18 do 1,77 na 100 tys. pracujących. Wzrost ten nastąpił przy jednoczesnym spadku ogólnej liczby wypadków, co wyklucza czysto statystyczne wyjaśnienia. Jednocześnie odnotowuje się wzrost obu wskaźników niepewności zatrudnienia: udziału umów na czas określony (do 12,4 proc., najwyższy od 2020 r.) oraz udziału umów na czas krótszy niż trzy miesiące (do 2,2 proc.). Trzeci sygnał to spadek uczestnictwa dorosłych w kształceniu z 10,0 proc. do 8,8 proc., przerywający korzystny trend zapoczątkowany w 2021 r.

Te trzy zjawiska nie są od siebie niezależne. Struktura ofiar wypadków śmiertelnych, wśród których 41,2 proc. to osoby o stażu pracy u obecnego pracodawcy nieprzekraczającym roku, pokazuje, że rosnąca rotacja i skracanie umów przekładają się bezpośrednio na ryzyko utraty życia w pracy. Niski poziom uczestnictwa w szkoleniach oznacza z kolei, że pracownicy wchodzący do nowego środowiska pracy rzadziej otrzymują przygotowanie wykraczające poza minimum ustawowe. Osoby nowo zatrudnione, na krótkich umowach, rzadziej objęte szkoleniem, są jednocześnie tymi, które najczęściej giną w wypadkach przy pracy.

Krótki staż pracy nie jest wyłącznie kwestią ochrony prawnej i dostępu do świadczeń, lecz także, a może przede wszystkim, kwestią bezpieczeństwa fizycznego. Osoby nowo zatrudnione, w tym pracownicy agencyjni i cudzoziemscy, stanowią grupę o nieproporcjonalnie wysokim ryzyku śmiertelnego wypadku.

Ochrona i bezpieczeństwo pracy przestają być wyłącznie kwestią regulacyjną, a stają się elementem zdolności gospodarki do utrzymania i produktywnego wykorzystania kurczących się zasobów pracy.

Nowym ryzykiem dla rynku pracy jest zarządzanie z wykorzystaniem algorytmów. KE ostrożnie szacuje, że od ¼ do ⅓ pracowników w UE doświadcza dziś jakiejś formy zarządzania algorytmicznego: od automatycznego przydzielania zadań i czasu pracy po zautomatyzowaną ocenę wyników.

W kontekście prognoz dotyczących wpływu sztucznej inteligencji niski poziom uczestnictwa dorosłych w kształceniu przestaje być kwestią odległej perspektywy rozwojowej i staje się bieżącym ryzykiem dla stabilności zatrudnienia.

Nasze analizy wskazują na długookresową poprawę pozycji Polski w obszarze zdrowia, ale także na utrzymujący się dystans wobec państw, które osiągają najlepsze rezultaty zarówno pod względem stanu zdrowia ludności, jak i funkcjonowania systemu ochrony zdrowia.

Osiągamy istotne postępy w zwiększaniu dostępności cyfrowych usług publicznych. Szczególnie ważny jest dostęp obywateli do elektronicznej dokumentacji medycznej. Niestety, nadal występują problemy z interoperacyjnością między różnymi szczeblami administracji.

Widocznym przejawem rosnącego wykorzystania e-administracji jest rozwój aplikacji mObywatel. W maju 2026 r. liczba jej użytkowników osiągnęła 12 mln, wobec 5,7 mln na koniec 2023 r. Skala wykorzystania tego rozwiązania pokazuje, że cyfryzacja administracji nie ogranicza się już do udostępniania pojedynczych usług online, lecz coraz częściej stanowi podstawowy kanał kontaktu obywatela z państwem.

Z drugiej strony, podstawowe umiejętności cyfrowe Polaków nadal pozostają poniżej średniej unijnej, przy czym szczególnie widoczne są różnice między mieszkańcami miast i obszarów wiejskich oraz między grupami wiekowymi.

Najważniejszym wyzwaniem na najbliższe lata będzie nie samo ograniczenie liczby rejestrowanych incydentów cyfrowych, lecz zwiększenie odporności instytucji publicznych i przedsiębiorstw pod względem zdolności do zapobiegania skutecznym atakom, szybkiego wykrywania naruszeń, ograniczania ich skutków oraz odtwarzania usług po incydencie.

Polska stopniowo zwiększa wykorzystanie OZE, ale tempo zmian pozostaje niewystarczające, aby szybko zmniejszać dystans do państw bardziej zaawansowanych w transformacji energetycznej.

Jeżeli tempo redukcji emisji PM2,5 pozostanie wolniejsze niż u liderów, dystans w jakości powietrza może się utrzymywać mimo dalszej poprawy wartości krajowego wskaźnika. Skutki zanieczyszczeń kumulują się poza samym sektorem środowiskowym: przekładają się na absencję chorobową, produktywność, wydatki zdrowotne i jakość życia.

Szczególnie istotne jest porównanie z Czechami – krajem o wysokim poziomie uprzemysłowienia, gęstej sieci transportowej i uwarunkowaniach sprzyjających koncentracji zanieczyszczeń, który osiąga wyraźnie lepszy wynik. Wskazuje to, że działania na rzecz poprawy jakości powietrza w Polsce dotychczas były niewystarczające, zwłaszcza poza sektorem energetycznym – w budownictwie i transporcie.

Rosnącej ilości wytwarzanych odpadów nie towarzyszy trwały wzrost wykorzystania materiałów wtórnych ani rozwój innych rozwiązań sprzyjających cyrkularności. W efekcie relatywnie korzystne warunki wyjściowe coraz słabiej kompensują rosnącą presję na system gospodarowania odpadami, a jednocześnie nie powstaje wystarczająco silny mechanizm ograniczający zapotrzebowanie na surowce pierwotne. W dłuższym okresie może to zwiększać koszty systemu odpadowego oraz ekspozycję gospodarki na zmiany cen i dostępności materiałów.

Pomimo dynamicznego wzrostu gospodarczego Polska nadal charakteryzuje się względnie niskim poziomem produktywności zasobów.

Ostrzeżeniem dla nas powinien być przykład Węgier, które dla polskich środowisk prawicowych stały się wzorem. Węgry charakteryzują się trwale niską wiarygodnością ekonomiczną. Ogólna wartość ich indeksu jest przez cały analizowany okres ujemna. Węgry zdecydowanie najgorzej wyglądają pod względem praworządności. Także w obszarze usług publicznych wynik tego kraju jest najgorszy i świadczy o postępującym regresie cywilizacyjnym.

TABELA 74. Indeks wiarygodności ekonomicznej Węgier w latach 2015–2025

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Węgry	-0,18	-0,14	-0,09	-0,11	-0,19	-0,29	-0,30	-0,51	-0,51	-0,13	-0,07

Źródło: opracowanie własne

Lekcja z szesnastu lat rządów Viktora Orbána dla Polski jest jasna. Poprawa wskaźników makroekonomicznych nie jest trwała, jeżeli towarzyszy jej erozja instytucji, w tym podporządkowywanie polityki pieniężnej, banków i regulacji celom politycznym. Deficyt zaufania do pieniądza i systemu finansowego podnosi koszty finansowania nawet w czasie dobrej koniunktury. W rezultacie obniża odporność gospodarki na wstrząsy.

Węgry przez ponad dekadę traciły zdolność zapewnienia swoim obywatelom bezpieczeństwa dochodowego, przede wszystkim w wyniku wysokiej inflacji. Jednocześnie, z powodu systematycznego naruszania praworządności, KE zamroziła 19 mld euro funduszy unijnych, kwotę odpowiadającą dwuletnim inwestycjom publicznym i ok. 10 proc. PKB. Doprowadziło to na Węgrzech do recesji inwestycyjnej, w wyniku której w 2024 r. nominalny poziom inwestycji publicznych odpowiadał poziomowi z 2018 r., podczas gdy w Polsce w tym samym okresie inwestycje publiczne wzrosły o 75 proc. (Chrostowski, Sudołowicz i Morawski, 2026).



INDEKS WIARYGODNOŚCI EKONOMICZNEJ POLSKI 2026

Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Praworządność

Pierwszym obszarem wymagającym zdecydowanej interwencji jest sprawność sądownictwa powszechnego – niezależnie od rozstrzygnięcia sporów ustrojowych. Obecny model trzystopniowy jest nadmiernie rozbudowany i trudny do racjonalnego zarządzania, a jednocześnie nie przekłada się 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. Zmiana ta powinna iść w parze z dalszą cyfryzacją obiegu spraw, zwiększeniem mobilności sędziów w zależności od przeciążeń poszczególnych jednostek, ustawowym uregulowaniem statusu i zasad wynagradzania biegłych sądowych oraz realnym – a nie deklaratywnym – upowszechnieniem mediacji, która obecnie obejmuje znikomy odsetek spraw nadających się do polubownego rozwiązania. Kluczowe jest, aby tej reformy nie traktować jako pretekstu do czystki kadrowej. Jej celem musi być poprawa sprawności, a nie wymiana personalna.

Drugi filar niezbędnych zmian dotyczy uregulowania kwestii ustrojowych, które od lat są źródłem głębokiego kryzysu zaufania do państwa. Szczególnie palącym problemem pozostaje status sędziów powołanych z udziałem zreformowanej KRS oraz paraliż i utrata autorytetu TK. Dalsze funkcjonowanie w tym stanie oznacza utrzymywanie dwóch porządków prawnych, co w dłuższej perspektywie grozi całkowitą dezintegracją systemu wymiaru sprawiedliwości.

Tylko takie rozwiązanie, przyjęte jako polityczny i instytucjonalny reset, może zakończyć trwający impas i przywrócić orzecznictwu państwa należną powagę.

Swoboda działalności gospodarczej

Pierwszą rekomendacją jest konieczność monitorowania i czynnego zabiegania o konkurencyjność kosztową polskich przedsiębiorców. To dobrze, że przestajemy być krajem konkurującym niskimi płacami, ale tym pilniej trzeba reagować na wszelkie sygnały nierównego obciążenia państw członkowskich, w tym kosztami transformacji energetycznej. Nie pozostają one bez wpływu na zdolność do rywalizacji na rynkach międzynarodowych i dochodowość przedsiębiorstw.

Wskazujemy również na potrzebę wzmocnienia reprezentacji przedsiębiorców, w tym małych i średnich, w procesie legislacyjnym. Dotyczy to zarówno prawodawstwa unijnego, jak i w szczególności polskiego.

Po trzecie, rankingi, na których oparta jest ocena wiarygodności w obszarze Swoboda działalności gospodarczej, często opierają się na wynikach ankiet, w których nadreprezentowani mogą być przedstawiciele dużych międzynarodowych korporacji. Biorąc pod uwagę większą wrażliwość małych, lokalnych podmiotów na zmiany w otoczeniu regulacyjnym, rodzi to przypuszczenie, że przedsiębiorcy tacy mogliby oceniać je bardziej krytycznie.

Wiarygodność finansów publicznych

Konieczne jest pilne przygotowanie wiarygodnego i kompleksowego planu naprawy finansów publicznych. Plan ten powinien obejmować zarówno trwałą redukcję deficytu i zahamowanie wzrostu długu, 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, tak aby zapewnić zgodność ustawy budżetowej z art. 219 Konstytucji RP.

W polskim porządku prawnym powinna zostać przyjęta definicja długu odpowiadająca zakresowi stosowanemu w metodologii unijnej, obejmująca w szczególności zadłużenie funduszy ulokowanych w BGK. Równolegle należy stopniowo wygaszać mechanizmy finansowania zadań publicznych poza podstawowym procesem budżetowym, ograniczać liczbę funduszy i innych wehikułów pozabudżetowych oraz obejmować ich plany finansowe rzeczywistą kontrolą parlamentarną. Docelowym kierunkiem reformy powinno być przejście od wąsko rozumianego „budżetu państwa" do budżetu całego sektora centralnego, tak aby ustawa budżetowa ponownie przedstawiała możliwie pełny obraz polityki fiskalnej państwa, a parlament sprawował realną kontrolę nad całością finansów sektora centralnego.

Rekomendujemy pilne i trwałe wdrożenie średniookresowych ram budżetowych do krajowego procesu budżetowego. To obecnie najważniejsza luka w polskich ramach fiskalnych. Każdy kolejny budżet powinien być jednoznacznie odnoszony do poprzednio przyjętej ścieżki, a odstępstwa powinny być wyjaśniane. Planowanie wieloletnie musi zatem stać się integralnym elementem procesu budżetowego, a nie dokumentem informacyjnym pozostającym obok niego.

Samo istnienie Rady Fiskalnej nie gwarantuje podniesienia wiarygodności finansów publicznych. Rada powinna dysponować szerokim i jednoznacznym mandatem do oceny polityki fiskalnej w perspektywie wieloletniej, odpowiednim zapleczem analitycznym, stabilnym finansowaniem oraz pełnym i terminowym dostępem do danych niezbędnych do wykonywania ustawowych zadań. Jej niezależność powinna być chroniona zarówno formalnie, jak i w praktyce.

W obszarze finansów samorządowych konieczne jest zwiększenie stabilności i rzeczywistej autonomii dochodowej JST oraz przygotowanie systemu na skutki starzenia się ludności i depopulacji. Potrzebne są rozwiązania wspierające współpracę między JST, integrację funkcji i wspólne świadczenie usług oraz, tam gdzie jest to uzasadnione, konsolidację organizacyjną i racjonalizację infrastruktury publicznej. Należy ograniczać rozwiązania zwiększające zależność JST od uznaniowych transferów z budżetu centralnego, przy jednoczesnym utrzymaniu skutecznych reguł zapewniających dyscyplinę finansową samorządów.

Stabilność pieniądza i systemu finansowego

Oceniając realizację ubiegłorocznych rekomendacji, odnotowujemy przede wszystkim utrwalenie zmiany, którą postulowaliśmy od pierwszej edycji Indeksu, czyli skupienie banku centralnego na jego podstawowym zadaniu, którym jest dbanie o stabilny poziom cen. Inflacja została obniżona do celu. Komunikacja banku centralnego, choć mniej odległa od standardów niż w latach 2020–2023, nadal od nich odbiega, zwłaszcza w zakresie wystąpień publicznych.

Rekomendacja rezygnacji z podatku bankowego nie tylko nie została zrealizowana, ale polityka podatkowa poszła w przeciwnym kierunku. Ustawa podpisana w listopadzie 2025 r. podniosła CIT dla banków do 30 proc. w 2026 r. (docelowo 23 proc. od 2028 roku), odraczając obniżkę podatku bankowego – i to jedynie o około $^{1}/_{5}$ – do lat 2027–2028. Sposobem banków na utrzymanie zwrotu na kapitale, pomimo większych obciążeń, jest dalsze zwiększenie zaangażowania w obligacje skarbowe, które nie wymaga kapitałów własnych, gdyż nadaje mu się zerową wagę ryzyka.

Jednocześnie różnicowanie stawki CIT według sektora, uzasadniane jego wysoką bieżącą zyskownością, nosi znamiona domiaru podatkowego.

Częściowo zrealizowano natomiast mniej istotną rekomendację zwolnienia odsetek od depozytów z podatku od dochodów kapitałowych. Podpisana w sierpniu 2026 r. ustawa o Osobistych Kontach Inwestycyjnych (OKI) umożliwia od 2027 r. zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych dochodów z aktywów utrzymywanych na OKI. Cel ustawy jest jednak w dużym stopniu przeciwny temu, który stał za tym postulatem. Jego wprowadzenie miało obniżyć ryzyko, że gospodarstwa domowe będą zastępować depozyty bankowe bardziej ryzykownymi aktywami, których udział może wzrosnąć w warunkach łagodzenia polityki pieniężnej.

Ochrona i bezpieczeństwo pracy

Należy uczynić uczenie się dorosłych priorytetem o randze inwestycji infrastrukturalnej. Celem operacyjnym powinno być podwojenie udziału dorosłych w kształceniu do 2030 r. Instrumenty: powszechne indywidualne konta lub bony edukacyjne z gwarantowanym budżetem rocznym, rozszerzenie i uproszczenie Krajowego Funduszu Szkoleniowego, upowszechnienie walidacji efektów uczenia się pozaformalnego w ramach Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji oraz dedykowane zachęty dla mikro- i małych przedsiębiorstw, w których uczestnictwo w szkoleniach jest najniższe. Priorytetowe grupy docelowe to osoby w wieku 45+ oraz osoby o niskich kwalifikacjach – czyli te, których dotyczy największe ryzyko wynikające z automatyzacji zadań rutynowych.

Polityka zatrudnienia powinna być skoncentrowana na dwóch grupach: osobach w wieku 55–64 lat i kobietach. Dystans 18 pkt proc. w zatrudnieniu osób w wieku 55–64 lat w porównaniu z Czechami i Szwecją jest największą pojedynczą rezerwą zasobów pracy w Polsce. Jej uruchomienie wymaga działań wykraczających poza system emerytalny: rozwoju usług opieki długoterminowej i opieki nad dziećmi, które odciążą nieformalnych opiekunów (w przeważającej większości kobiety), programów zarządzania wiekiem i dostosowania stanowisk pracy, profilaktyki zdrowotnej ukierunkowanej na utrzymanie zdolności do pracy oraz konsekwentnego przeciwdziałania dyskryminacji ze względu na wiek.

Trzeba uznać obniżenie liczby wypadków śmiertelnych za priorytet polityki BHP i skierować działania prewencyjne do pracowników o krótkim stażu pracy.

Rekomendujemy obowiązkowy, rozszerzony program wdrożenia stanowiskowego dla pracowników w pierwszym roku zatrudnienia (ze szczególnym uwzględnieniem pracowników agencyjnych, delegowanych i cudzoziemskich,

w tym wymogu przeprowadzenia szkolenia w języku zrozumiałym dla pracownika), priorytetyzację kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w budownictwie i transporcie oraz podniesienie sankcji za zaniedbania skutkujące wypadkiem ciężkim lub śmiertelnym. Odrębnym zadaniem jest poprawa jakości postępowań powypadkowych, na których nieprawidłowości – niepełne ustalanie przyczyn, opóźnianie dochodzeń, przerzucanie odpowiedzialności na pracownika – wskazuje sama inspekcja.

Należy włączyć ryzyka psychospołeczne i zarządzanie algorytmiczne do krajowego systemu ochrony pracy. Równolegle niezbędna jest terminowa i pełna transpozycja dyrektywy o pracy platformowej (Dyrektywa 2024/2831, 2024), której termin upływa 2 grudnia 2026 r., wraz z jej rozdziałem dotyczącym zarządzania algorytmicznego: prawem do wyjaśnienia decyzji, nadzorem ludzkim i ograniczeniami w przetwarzaniu danych. Potrzebujemy krajowej diagnozy skali zarządzania algorytmicznego.

Rekomendujemy przyjęcie przejrzystej, ustawowej reguły waloryzacji kluczowych świadczeń rodzinnych i socjalnych oraz okresowy przegląd adekwatności progów dochodowych uprawniających do wsparcia. Doświadczenie węgierskie pokazuje, że utrata realnej wartości transferów może w ciągu kilkunastu lat zniwelować dobrą pozycję bez żadnej formalnej decyzji o ograniczeniu ochrony socjalnej.

Priorytetem pozostają: pełne oskładkowanie umów cywilnoprawnych, skuteczne ograniczanie fikcyjnego samozatrudnienia oraz objęcie ochroną grup dziś najsłabiej zabezpieczonych – pracowników platformowych, pracowników domowych i pracowników cudzoziemskich.

Wspólnym mianownikiem tych rekomendacji jest przesunięcie akcentu z ilości na jakość zatrudnienia. Polska osiągnęła już cele ilościowe, które jeszcze dekadę temu wydawały się odległe, w tym rekordowe wskaźniki zatrudnienia i jeden z najniższych poziomów bezrobocia w UE.

Dalsza poprawa wiarygodności ekonomicznej w tym obszarze nie przyjdzie już z samego wzrostu liczby pracujących. Przyjdzie z tego, na ile praca będzie bezpieczna, jak dobrze będzie chronić przed ubóstwem i czy pozwoli ludziom rozwijać kompetencje przez cały okres aktywności zawodowej.

Jakość usług publicznych

W obszarze edukacji priorytetem powinno być wzmocnienie jakości nauczania matematyki, czytania i nauk przyrodniczych, systematyczne monitorowanie efektów reform oraz rozwój kompetencji nauczycieli. Szczególnego znaczenia nabierają odbudowa atrakcyjności zawodu nauczyciela i stworzenie systemu rozwoju zawodowego premiującego jakość nauczania.

Priorytetem powinna być pełna interoperacyjność rejestrów publicznych, tak aby np. zmiana adresu zamieszkania zgłoszona przez obywatela w jednym systemie była automatycznie uwzględniana we wszystkich właściwych rejestrach i usługach publicznych, bez konieczności ponownego przekazywania tych samych informacji kolejnym urzędom. Ważny jest również dalszy rozwój aplikacji mObywatela jako podstawowego kanału dostępu do usług oraz działania na rzecz kompetencji cyfrowych i dostępności dla osób starszych oraz zagrożonych wykluczeniem.

W zakresie cyberbezpieczeństwa wsparcia wymagają JST, podmioty ochrony zdrowia i mniejsze przedsiębiorstwa infrastrukturalne, które dysponują słabszym zapleczem kadrowym w obszarze IT.

Klimat i środowisko

Pod względem postępu w zakresie klimatu i środowiska kluczową rekomendacją jest przyspieszenie przez Polskę transformacji energetycznej i przemysłowej, koncentrując działania przede wszystkim na elektryfikacji gospodarki, ograniczaniu emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń oraz rozwoju gospodarki o obiegu zamkniętym, w szczególności recyklingu. W tym celu pierwszym działaniem powinno być opracowanie długookresowej strategii osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. Polska jest jedynym krajem UE, który nie przyjął tego rodzaju strategii – pomimo że termin na złożenie dokumentu do KE upłynął w 2020 r. Ten dokument umożliwiłby inwestorom prywatnym uzyskanie wiedzy na temat planowanych kierunków zmian, ułatwiając im tym samym podejmowanie kluczowych, z punktu widzenia transformacji, decyzji inwestycyjnych. Jednocześnie budowanie gospodarki neutralnej klimatycznie zostałoby w ten sposób wzmocnione jako długookresowy cel strategiczny państwa, uniezależniając go od tymczasowych zmian politycznych.

Ze względu na silne powiązania między transformacją energetyczną a wszystkimi obszarami gospodarki przygotowanie strategii długookresowej powinno stworzyć przestrzeń dla uspójnienia pozostałych polskich dokumentów strategicznych, takich jak Krajowy Plan w dziedzinie Energii i Klimatu, Krajowy Plan Renowacji Budynków, Plan Społeczno-Klimatyczny, Polityka Energetyczna Polski, Plan Partnerstwa Krajowego i Regionalnego oraz strategie wojewódzkie i lokalne. Dokumenty te powinny uwzględniać wynikające z transformacji zmiany w funkcjonowaniu systemu socjoekonomicznego. Umożliwi to takie wyznaczanie celów i działań, które są spójne z interesem państwa nie tylko w krótkim okresie, ale także w perspektywie średnio- i długoterminowej, zapewniając tym samym efektywność wydatków publicznych ponoszonych w celu przeprowadzenia transformacji.

Konieczne jest również usprawnienie procedur inwestycyjnych i pozwoleniowych oraz stworzenie warunków sprzyjających większej elastyczności systemu energetycznego. W celu przyspieszenia elektryfikacji powinno się wyznaczyć sektory i obszary gospodarki o największym potencjale do jej zastosowania oraz stworzyć dedykowane instrumenty wsparcia dla elektryfikacji przemysłu, ciepłownictwa, budynków i transportu.

Poprawa jakości powietrza wymaga natomiast działań zakrojonych na szeroką skalę, wykraczających poza sektor energetyczny. Dotychczas brakowało instrumentów funkcjonujących w odpowiedniej do potrzeb skali w dwóch istotnych sektorach – budownictwie i transporcie. Powinno się zatem przyspieszyć tempo renowacji budynków, łącząc poprawę ich efektywności energetycznej z wymianą źródeł ciepła, a dostępne środki publiczne kierować przede wszystkim do gospodarstw najbardziej narażonych na ubóstwo energetyczne.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

Rząd polski powinien opracować w ścisłej współpracy z Komisją Wenecką i Komisją Europejską ustawy, których celem byłoby przywrócenie rządów prawa metodami zgodnymi z *acquis communautaire* i w efekcie zapewnienie respektowania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych wynikających z jej członkostwa w UE.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

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 2016–2021 dla Rumunii wskaźnika „Koszt energii elektrycznej dla klientów biznesowych" przyjęto średnią dla pozostałych krajów.
- W związku z brakiem danych w latach 2023–2024 dla Litwy wskaźnika „Koszt energii elektrycznej dla klientów biznesowych" przyjęto proporcjonalną zmianę dla punktów odniesienia w 2022 r. i 2025 r.
- 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.
- W związku z brakiem danych dla roku 2025 wskaźnika „Indeks złożoności podatkowej" przyjęto wartości z roku 2024.
- Z uwagi na brak danych dla 2015 r. wskaźnika Indeks złożoności podatkowej, wartość indeksu dla 2015 r. w obszarze Wiarygodność finansów publicznych nie uwzględnia tego jednego wskaźnika.

IV. Stabilność pieniądza systemu finansowego

- Brak wyjątków.

V. Ochrona i bezpieczeństwo pracy

- W wymiarze bezpieczeństwa i warunków pracy dane Eurostatu są dostępne do 2024 r. włącznie, podobnie jak dane dotyczące luki płci w wynagrodzeniach; w tych przypadkach wartość ostatniego dostępnego roku zastosowano również dla roku 2025. Ta sama zasada obowiązuje w przypadku pojedynczych braków danych dotyczących poszczególnych krajów.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Wypadki śmiertelne w pracy" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Wypadki w pracy skutkujące absencją dłuższą niż 4 dni" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych w latach 2022 i 2024 dla Rumunii wskaźnika „Niepewne zatrudnienie" przyjęto wartość odpowiednio z lat 2021 oraz 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 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Odsetek wydatków publicznych na edukację w PKB" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Oczekiwana długość życia w zdrowiu dla 65-letnich mężczyzn" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.

- W związku z brakiem danych dla Czech, Hiszpanii, Rumunii, Słowacji i Finlandii wskaźnika „Odsetek wydatków publicznych na służbę zdrowia w PKB" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla Polski, Czech, Hiszpanii, Litwy, Rumunii i Słowacji wskaźnika „Liczba umyślnych zabójstw na 100 000 mieszkańców" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Liczba przestępstw o charakterze seksualnym na 100 000 mieszkańców" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- 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 2025 dane z roku 2024.

VII. Klimat i środowisko

- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Emisja pyłów PM2,5 na mieszkańca" przyjęto w latach 2024 i 2025 dane z roku 2023.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Przedwczesne zgony wywołane zanieczyszczonym powietrzem" przyjęto w latach 2024 i 2025 dane z roku 2023.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Odpady komunalne wytworzone przez mieszkańca" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla Czech, Hiszpanii oraz Rumunii wskaźnika „Odpady komunalne wytworzone przez mieszkańca" przyjęto w roku 2024 dane z roku 2023.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Odsetek wykorzystania materiału cyrkularnego" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Zużycie wody na mieszkańca" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych dla Hiszpanii oraz Szwecji wskaźnika „Zużycie wody na mieszkańca" w latach 2021–2025 przyjęto wartość z roku 2020.
- W związku z brakiem danych dla Finlandii wskaźnika „Zużycie wody na mieszkańca" przyjęto w całym okresie medianę dla pozostałych krajów.
- W związku z brakiem danych dla wszystkich krajów wskaźnika „Ludność objęta oczyszczaniem ścieków" przyjęto w roku 2025 dane z roku 2024.
- W związku z brakiem danych w 2024 r. dla Hiszpanii oraz Szwecji wskaźnika „Ludność objęta oczyszczaniem ścieków" przyjęto z roku 2023.

- W związku z brakiem danych dla Włoch oraz Słowacji wskaźnika „Ludność objęta oczyszczaniem ścieków" przyjęto w całym okresie medianę dla pozostałych krajów.

Respektowanie zobowiązań międzynarodowych

- Brak wyjątków.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów

Acemoglu D. i Robinson J. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.

Acemoglu D. i Robinson J. (2014). *Dlaczego narody przegrywają*. Zysk i S-ka.

Acharya V., Drechsler I. i Schnabl P. (2014). A Pyrrhic victory? Bank bailouts and sovereign credit risk. *Journal of Finance*, *69*(6), 2689–2739. https://doi.org/10.1111/jofi.12206

Agh A. (2022). The Orbán regime as the „perfect autocracy": The emergence of the „zombie democracy" in Hungary. *Politics in Central Europe*, *18*(1), 127–152. https://doi.org/10.2478/pce-2022-0006

Alchian A. (1950). Uncertainty, evolution and economic theory. *Journal of Political Economy*, *58*(3), 211–221. https://doi.org/10.1086/256963

Alesina A. i Summers L. H. (1993). Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence. *Journal of Money, Credit and Banking*, *25*(2), 151–162. https://doi.org/10.2307/2077833

Altinok N. i Aydemir A. (2017). Does one size fit all? The impact of cognitive skills on economic growth. *Journal of Macroeconomics*, *53*, 176–190. https://doi.org/10.1016/j.jmacro.2017.06.008

Antal A. (2025). Concepts and dangers of authoritarian law and politics. *Politics in Central Europe*, *21*(4), 495–519. https://doi.org/10.2478/pce-2025-0020

Applebaum A. (2024). *Autocracy Inc. The dictators who want to rule the world*. Knopf Doubleday Publishing Group.

Arcand J.-L., Berkes E. i Panizza U. (2012). *Too much finance?* (IMF Working Paper nr 12/161). International Monetary Fund.

Asatryan Z., Feld L. P. i Geys B. (2015). Partial fiscal decentralization and sub-national government fiscal discipline: Empirical evidence from OECD countries. *Public Choice*, *163*(3–4), 307–320. https://doi.org/10.1007/s11127-015-0250-2

Åslund A. (2019). *Russia's crony capitalism. The path from market economy to kleptocracy*. Yale University Press.

Azoulay P., Fuchs E., Goldstein A. i Kearney M. (2018). *Funding breakthrough research: Promises and challenges of the "ARPA model"* (NBER Working Paper nr 24674). National Bureau of Economic Research.

Baccaro L., Blyth M. i Pontusson J. (2022). Introduction: Rethinking comparative capitalism. W L. Baccaro, M. Blyth i J. Pontusson (Red.), *Diminishing returns: The new politics of growth and stagnation* (s. 1–52). Oxford University Press.

Begenau J. (2020). Capital requirements, risk choice, and liquidity provision in a business-cycle model. *Journal of Financial Economics*, *136*(2), 355–378. https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2019.10.001

Bems R., Caselli F., Grigoli F. i Gruss B. (2021). Expectations' anchoring and inflation persistence. *Journal of International Economics*, *132*, art. 103516. https://doi.org/10.1016/j.jinteco.2021.103516

Bergaud A., Loesekrug-Pietri A. i Tirole J. (2025, 6 stycznia). Europe does not lack capital – it lacks scale. *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org

Bergeaud A. (2025). *The past, present and future of European productivity* (Programme on Innovation and Diffusion Paper nr 103). London School of Economics.

Betthäuser B. A., Bach-Mortensen A. M. i Engzell P. (2023). A systematic review and meta-analysis of the evidence on learning during the COVID-19 pandemic. *Nature Human Behaviour*, 7(3), 375–385. https://doi.org/10.1038/s41562-022-01506-4

Białek-Jaworska A. i Kopańska A. (2023). Do fiscal rules of local debt affect municipal off-budget activities? Analysis of various types of municipalities. *Meditari Accountancy Research*, *31*(7), 156–184. https://doi.org/10.1108/MEDAR-11-2021-1491

Biddle S. (2010). *Military power: Explaining victory and defeat in modern battle*. Princeton University Press.

Brunnermeier M. K., Garicano L., Lane P., Pagano M., Reis R., Santos T., Thesmar D., Van Nieuwerburgh S. i Vayanos D. (2016). The sovereign-bank diabolic loop and ESBies. *American Economic Review Papers and Proceedings*, *106*(5), 508–512. https://doi.org/10.1257/aer.p20161008

Buiter W. H. (2002). The fiscal theory of the price level: A critique. *Economic Journal*, *112*(481), 459–480. https://doi.org/10.1111/1468-0297.00061

Carbon Brief. (2026). *Q&A: What Magyar's defeat of Orbán in Hungary means for climate and energy*. https://www.carbonbrief.org/qa-what-magyars-defeat-of-orban--in-hungary-means-for-climate-and-energy

Chrostowski G., Sudołowicz M. i Morawski I. (2026). *Koniec orbanomiki: Od lidera do outsidera. Lekcje dla Polski z węgierskiej stagnacji*. Spotdata; Fundacja Przyjazny Kraj. https://spotdata.pl/research/download/150

Clean Energy Wire. (2026). *CLEW guide – Hungary sees solar boom but remains dependent on Russian energy, fossil fuels*. https://www.cleanenergywire.org/factsheets/clew-guide-hungary-energy-transition

CLRAE. (2024). *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Finland* (dok. CG(2024) 47-13). Council of Europe.

Cochrane J. H. (2023). *The fiscal theory of the price level*. Princeton University Press.

Court of Justice of the European Union. (b.d.-a). *Annual report*. https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5140/en/annual-report

Court of Justice of the European Union. (b.d.-b). *Judicial statistics*. https://curia.europa.eu/site/jcms/d2_5146/en/court-of-justice

Crosignani M., Macchiavelli M. i Silva A. F. (2023). Pirates without borders: The propagation of cyberattacks through firms' supply chains. *Journal of Financial Economics*, *147*(2), 432–448. https://doi.org/10.1016/j.jfineco.2022.12.003

Csillag I. (2020). Beyond the first glimpse (Analysis of the economic policy in Hungary from 1998–). *Acta Oeconomica*, *70*(3), 333–360. https://doi.org/10.1556/032.2020.00017

Delpla J. i von Weizsäcker J. (2011). *Eurobonds: The Blue Bond Concept and Its Implications* (Bruegel Policy Contribution nr 2011/02). Bruegel.

Dimitraki O., Emmanouilidis K. i Waszkiewicz G. (2026). Reassessing the military expenditure–economic growth nexus in the context of geopolitical risk: Evidence from Poland. *Defence and Peace Economics*, *37*(5), 761–796. https://doi.org/10.1080/10242694.2025.2568839

Dougherty S. i Phillips L. (2019). *The spending power of sub-national decision makers across five policy sectors* (OECD Working Papers on Fiscal Federalism nr 25). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/8955021f-en

Draghi M. (2024). *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe*. Komisja Europejska. https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en

Dudek S. (2026). The credibility of fiscal policy. W J. Hausner i A. Sławiński (Red.), *The Economic Credibility of the State: Governance, Institutions, and the Challenge of Populism*. Routledge.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2831 z dnia 23 października 2024 r. w sprawie poprawy warunków pracy za pośrednictwem platform. (2024). *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L, 2024/2831. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/2831/oj

Ebel R. D. i Yilmaz S. (2002). *Concept of Fiscal Decentralization and Worldwide Overview*. World Bank Institute.

Égert B., de la Maisonneuve C. i Turner D. (2023). *Quantifying the effect of policies to promote educational performance on macroeconomic productivity* (OECD Economics Department Working Papers). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/18151973

EIB. (2024). *EIB Investment Report 2023/2024: Transforming for competitiveness*. European Investment Bank. https://doi.org/10.2867/29813

Ember. (2026). *Electricity data explorer*. https://ember-energy.org/data/electricity-data-explorer/?entity=Slovakia&metric=pct_share

Enerdata. (2024, 15 stycznia). *Hungary's solar capacity surged by 1.6 GW in 2023 to 5.6 GW*. https://www.enerdata.net/publications/daily-energy-news/hungarys-solar-capacity-surged-1-6-gw-2023-56-gw.html

Esping-Andersen G. (2009). *The incomplete revolution: Adapting to women's new roles*. Polity Press.

EU-OSHA. (2025a). *ESENER 2024 – Third European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks: First findings*. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy.

EU-OSHA. (2025b). *OSH Pulse 2025: Occupational safety and health in post-pandemic workplaces*. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy.

EU-OSHA. (2026). *Healthy Workplaces Campaign 2026–2028: Together for mental health at work*. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy. https://healthy-workplaces.osha.europa.eu

Eurofound. (2026). *European Working Conditions Survey 2024: Overview report*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

European Court of Human Rights. (b.d.). *Annual reports*. https://www.echr.coe.int/annual-reports

European Economic and Social Committee. (2025). *Establishing the 28th Regime in Europe. A Unified Legal Framework to Support Growth and Business*. European Union.

European Labour Authority. (2026). *EURES report on labour shortages and surpluses 2025*. Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Europejska Agencja Środowiska. (2025). *Europe's environment report: Italy's country profile*. https://www.eea.europa.eu/en/europe-environment-2025/countries/italy/circular-material-use-rate

Eurostat. (2025a, 14 października). *3 298 fatal accidents at work in the EU in 2023* [Komunikat statystyczny]. https://ec.europa.eu/eurostat

Eurostat. (2025b). *Energy statistics – an overview*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/29046.pdf

Eurostat. (2026a, 28 kwietnia). *Non-fatal accidents at work in the EU in 2023* [Komunikat statystyczny]. https://ec.europa.eu/eurostat

Eurostat. (2026b, 1 czerwca). *Euro area unemployment at 6,3 proc.; EU at 6,0 proc.* [Komunikat prasowy 3-01062026-AP]. https://ec.europa.eu/eurostat

Farhi E. i Tirole J. (2018). Deadly embrace: Sovereign and financial balance sheets doom loops. *Review of Economic Studies*, *85*(3), 1781–1823. https://doi.org/10.1093/restud/rdx059

Fuchs E. R. M. (2010). Rethinking the role of the state in technology development: DARPA and the case for enlargement network governance. *Research Policy*, *39*(9), 1133–1137. https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.05.009

Fuest C., Gros D., Mengel P. L., Presidente G. i Rujan C. (2025, 3 grudnia). Why EU innovation policy fails to promote disruptive innovation. *CEPR VoxEU*. https://cepr.org/voxeu/columns/why-eu-innovation-policy-fails-promote-disruptive-innovation

Fuest C., Gros D., Mengel P. L., Presidente G. i Tirole J. (2024). *EU Innovation Policy. How to escape the middle-technology trap*. CESifo; Università Bocconi; Toulouse School of Economics.

Fundacja Batorego. (2025). *35 tez na 35-lecie samorządu*. Fundacja Batorego.

Funke M., Schularick M. i Trebesch K. (2023). Populist leaders and the economy. *American Economic Review*, *113*(12), 3249–3288. https://doi.org/10.1257/aer.20201395

Gallo M. E. (2018). *Defense Advanced Research Projects Agency: Overview and Issues for Congress*. Congressional Research Service.

Gardawski J. i Rapacki R. (2021). Patchwork Capitalism in Central and Eastern Europe – A New Conceptualization. *Warsaw Forum of Economic Sociology*, *12*(24), 7–38.

Gas Outlook. (2026). *Hungary's new PM faces tough choices amid energy policy rethink*. https://gasoutlook.com/analysis/hungarys-new-pm-faces-tough-choices-amid-energy-policy-rethink

Gennaioli N., Martin A. i Rossi S. (2014). Sovereign default, domestic banks, and financial institutions. *Journal of Finance*, *69*(2), 819–866. https://doi.org/10.1111/jofi.12124

Gianelle C., Sacchi A., Salotti S., Moisio A. i D'Apice P. (2026). Granular indicators of fiscal decentralisation from the REGOFI and MUNIFI databases. *International Tax and Public Finance*. https://doi.org/10.1007/s10797-026-09961-9

Główny Urząd Statystyczny. (2024). *Wypadki przy pracy w 2023 roku* [Dane ostateczne]. GUS.

Główny Urząd Statystyczny. (2025a). *Wypadki przy pracy w 2024 r. – dane wstępne*. GUS.

Główny Urząd Statystyczny. (2025b). *Wypadki przy pracy w 2024 r.* [Dane ostateczne]. GUS.

Główny Urząd Statystyczny. (2026). *Wypadki przy pracy w 2025 r. – dane wstępne*. GUS.

Góralczyk B. (2019). Węgry: zwrot do systemu nieliberalnego. W *Panorama Rocznika, Rocznik Statystyczny 2017/2018* (s. 327–341). Główny Urząd Statystyczny.

Grant Thornton. (2026). *Barometr prawa. Analiza stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce* (edycja 12). https://grantthornton.pl

Grigoriadis I. N. i Canpolat E. I. (2023). Elite Universities as Populist Scapegoats: Evidence from Hungary and Turkey. *East European Politics and Cultures*, *38*(2), 432–454. https://doi.org/10.1177/08883254231180295

Gros D. (2025, 15 października). More Impact, Not More Spending. *Bocconi University Opinions*.

Gross D. P. i Sampat B. N. (2023). America Jump-Started: World War II R&D and the Takeoff of the U.S. Innovation System. *American Economic Review*, *113*(12), 3323–3356. https://doi.org/10.1257/aer.20220300

Gürkaynak R. S., Levin A. i Swanson E. (2010). Does inflation targeting anchor long-run inflation expectations? Evidence from the U.S., UK, and Sweden. *Journal of the European Economic Association*, *8*(6), 1208–1242. https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00554.x

Halmainé Horváth E. A. (2025). The Borrowing System Of Hungarian Local Governments: Legal Framework, Economic Impact And Future Prospects. *Studia Iuridica Cassoviensia*, *13*(2). https://doi.org/10.33542/SIC2025-2-04

Hanushek E. A. i Woessmann L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, *46*(3), 607–668. https://doi.org/10.1257/jel.46.3.607

Hausner J. (2017). Wartości, normy, dobra. *Zarządzanie Publiczne*, *1*(39), 134–158.

Hayek F. A. (1931). *Prices and Production*. George Routledge & Sons.

Hayek F. A. (1944). *The Road to Serfdom*. George Routledge and Sons.

Heimes H., Marcos I. i Bengtsson J. (2025). *To unleash productivity growth in Europe, rewire your operations*. McKinsey & Company.
Holzner M. (2026). *The Illiberal Economy: The Long-term Development of the Hungarian Economy Under Viktor Orbán* (Policy Notes and Reports nr 107). WIIW.
Hoppe T., Schanz D., Sturm S. i Sureth-Sloane C. (2023). The Tax Complexity Index – A Survey-Based Country Measure on Tax Code and Framework Complexity. *European Accounting Review*, *32*(2), 239–273. https://doi.org/10.1080/09638180.2021.1951316
Huchzermeier A. i Loch C. H. (2001). Project Management Under Risk: Using Real Option Approach to Evaluate Flexibility in R&D. *Management Science*, *47*(1), 85–101. https://doi.org/10.1287/mnsc.47.1.85.10661
Ignatieff M. (2023, 6 sierpnia). Why the populist hates universities. *The Atlantic*. https://www.theatlantic.com
IMD World Competitiveness Center. (2026). *IMD world competitiveness yearbook 2026*. International Institute for Management Development. https://www.imd.org/m/wcc
Instytut Reform. (2026). *Elektryfikacja gospodarki – konkurencyjność Polski oparta na nowoczesnym systemie elektroenergetycznym*. https://ireform.eu/publikacja/elektryfikacja-gospodarki-konkurencyjnosc-polska-oparta-na-nowoczesnym-systemie-elektroenergetycznym/
International Energy Agency. (2022). *Hungary METÁR system*. https://www.iea.org/reports/hungary-2022/executive-summary
Johnson S. i Aghion P. (2026, czerwiec). Why is Europe's economy falling short? *Project Syndicate*. https://www.project-syndicate.org
Joint Research Centre. (2025). *Digital monitoring, algorithmic management and the platformisation of work in Europe: Evidence from the AIM-WORK survey*. Komisja Europejska.
Kaufmann D. i Kraay A. C. (2024). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and 2024 Update* (Policy Research Working Paper). World Bank Group.
Komisja Europejska. (2021). *Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027* (COM(2021) 323 final).
Komisja Europejska. (2025a). *Unia umiejętności* (COM(2025) 90 final).
Komisja Europejska. (2025b). *Employment and social developments in Europe 2025: Unlocking the potential of people – Promoting higher employment in the EU*. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
Komisja Europejska. (2025c). *Labour market and wage developments in Europe: Annual review 2025*. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
Komisja Europejska. (2025d). *Quality Jobs Roadmap* (COM(2025) 944 final).
Komisja Europejska. (2026a). *Hungary's 2026 Digital Decade Country Report*. https://digital-strategy.ec.europa.eu/pl/factpages/hungarys-2026-digital-decade-country-report
Komisja Europejska. (2026b). *Second-phase consultation of social partners on a possible Quality Jobs Act* (SWD(2026) 239 final).
Komisja Europejska. (2026c). *The future employment impact of artificial intelligence and emerging digital technologies in Europe*. Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.
Komisja Europejska. (2026d). *Energy 2026*. Komisja Europejska. https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/interactive-publications/energy-2026
Kopańska A. (2025). *Rewolucja w finansowaniu samorządów? Co zmieni ustawa uchwalona 1 października 2024 roku*. Fundacja Batorego.
Kopańska A., Lackowska M., Matczak R., Przedańska J. i Sześciło D. (2025). *Indeks Samorządności 2024*. Fundacja Batorego.
Kopańska A., Lackowska M., Przedańska J. i Sześciło D. (2026). *Indeks Samorządności 2025*. Fundacja Batorego.
Kornai J., Maskin E. S. i Roland G. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, *41*(4), 1095–1136. https://doi.org/10.1257/002205103771799999

Kose M. A., Kurlat S., Ohnsorge F. i Sugawara N. (2022). A cross-country database of fiscal space. *Journal of International Money and Finance*, *128*, art. 102682. https://doi.org/10.1016/j.jimonfin.2022.102682

Kruse A. (2021, 15 marca). *Lessons Learned From My Time at DARPA*. Medium. https://medium.com/prime-movers-lab

Laeven L. i Valencia F. (2020). Systemic Banking Crises: Database II. *IMF Economic Review*, *68*(2), 307–361. https://doi.org/10.1057/s41308-020-00107-3

Larch M., Malzubris J. i Santacroce S. (2023). Numerical compliance with EU fiscal rules: Facts and figures from a new database. *Intereconomics*, *58*(1), 32–42. https://doi.org/10.2478/ie-2023-0007

Leeper E. M. (1991). Equilibria under 'active' and 'passive' monetary and fiscal policies. *Journal of Monetary Economics*, *27*(1), 129–147. https://doi.org/10.1016/0304--3932(91)90007-B

Leeper E. M. i Leith C. (2016). Understanding inflation as a joint monetary–fiscal phenomenon. W J. B. Taylor i H. Uhlig (Red.), *Handbook of Macroeconomics* (T. 2B, s. 2305–2415). Elsevier B.V. https://doi.org/10.1016/bs.hesmac.2016.03.013

Levine R. (2005). Finance and growth: Theory and evidence. W P. Aghion i S. Durlauf (Red.), *Handbook of Economic Growth* (T. 1A, s. 865–934). Elsevier B.V. https://doi.org/10.1016/S1574-0684(05)01012-9

Levitsky S. i Way L. A. (2020). The new competitive authoritarianism. *Journal of Democracy*, *31*(1), 51–65. https://doi.org/10.1353/jod.2020.0004

Levitsky S. i Ziblatt D. (2018). *How democracies die*. Crown.

Liu S. (2020). DARPA: A global innovation differentiator. *IEEE Engineering Management Review*, *48*(2), 65–71. https://doi.org/10.1109/EMR.2020.2989100

Magyar B. (2016). *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*. Central European University Press.

Martinez-Vazquez J., Lago-Peñas S. i Sacchi A. (2014). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, *31*(4), 251–260. https://doi.org/10.1111/joes.12182

McAfee A. (2024, 2 grudnia). A Visualization of Europe's Non-Bubbly Economy. *The Geek Way*.

McCallum B. T. (2001). Indeterminacy, bubbles, and the fiscal theory of price level determination. *Journal of Monetary Economics*, *47*(1), 19–30. https://doi.org/10.1016/S0304-3932(00)00047-8

Mengden A. i Nieder A. (2025). *International Tax Competitiveness Index 2025*. Tax Foundation.

Mészáros G. (2022). *Rule Without Law in Hungary: The Decade of Abusive Permanent State of Exception* (Max Weber Programme Working Paper nr 2022/01). European University Institute.

Ministerstwo Finansów. (2023, 25 stycznia). *Odpowiedź na interpelację nr 37871 w sprawie indeksu skomplikowania systemu podatkowego*. Sejm RP, IX kadencja.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii. (2026). *Raport z realizacji mapy drogowej transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym*. MRiT.

Ministerstwo Sprawiedliwości. (2026). *Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości: Średni czas trwania postępowania sądowego w latach 2011–2025*. https://isws.ms.gov.pl

Moody's. (2018). *Nordic specialist lenders' sovereign ties and low credit risk support their credit profile*. Moody's Investor Service.

Mounk Y. (2018). *The people vs. democracy: Why our freedom is in danger and how to save it*. Harvard University Press.

Münchau W. (2024). *Kaput. The End of the German Miracle*. Swift Press.

Naím M. (2022). *The Revenge of Power. How Autocrats Are Reinventing Politics for the 21st Century*. St. Martin's Publishing Group.

Najwyższa Izba Kontroli. (2024). *Sprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości: Informacja o wynikach kontroli*. NIK.

Nelson R. R. i Winter S. G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Harvard University Press.
North D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
OECD. (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/9789264268920-en
OECD. (2022). *2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en
OECD. (2024). *OECD employment outlook 2024: The net-zero transition and the labour market*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/ac8b3538-en
OECD. (2025). *Health at a glance 2025: Hungary*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/health-at-a-glance-2025_15a55280-en/hungary_da09a524--en.html
OECD. (2026a). *The People and the Budget: Empowering Public Understanding of Public Finances*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/81674d37-en
OECD. (2026b). *AI and skills: What we know so far*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/f843b352-en
OECD. (2026c). *OECD employment outlook 2026: Geographic disparities in jobs and incomes*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/7e710f54-en
OECD. (2026d). *PISA 2025 results (Volume I): Hungary*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2025-results-volume-i-country-notes_2d4ff9ea-en/hungary_c8b1c5e7-en.html
Office of Tax Simplification. (2017). *The OTS Complexity Index*. OTS.
Państwowa Inspekcja Pracy. (2025). *Badanie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy: Dane za 2024 r.* PIP.
Perez-Montiel J. i Manera C. (2022). Government public infrastructure investment and economic performance in Spain (1980–2016). *Applied Economic Analysis*, *30*(90), 229–247. https://doi.org/10.1108/AEA-03-2021-0077
Persson B. (2008). *The Development of New Swedish Innovation Policy. A Historical Institutional Approach* (Research Policy Institute Working Paper nr 2008/02). Lund University.
Pizzinelli C. (2026). *The Fiscal Policy of Autonomous Communities: Its Macroeconomic Effects and the Role of the National Fiscal Rule* (IMF Selected Issues Paper nr 054). International Monetary Fund.
Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. (2025). *Raport z badania przedsiębiorczości; Global Entrepreneurship Monitor; Polska 2025*. PARP.
Porter M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. Free Press.
Przeworski A. (2019). *Crises of democracy*. Cambridge University Press.
Rada Unii Europejskiej. (2011). Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, L 306, 41–47.
Rada Unii Europejskiej. (2026). *Joint Employment Report 2026* (dok. ST 6605/2026; projekt: COM(2025) 958 final).
Reinhart C. M. (2009). The aftermath of financial crises. *American Economic Review*, *99*(2), 466–472. https://doi.org/10.1257/aer.99.2.466
Reinhart C. M. i Rogoff K. S. (2009a). *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
Reinhart C. M. i Rogoff K. S. (2009b). The aftermath of financial crises. *American Economic Review*, *99*(2), 466–472. https://doi.org/10.1257/aer.99.2.466
Reinhart C. M. i Rogoff K. S. (2011). From Financial Crash to Debt Crisis. *American Economic Review*, *101*(5), 1676–1706. https://doi.org/10.1257/aer.101.5.1676
Reuters. (2012, 6 września). *Hungary can fund itself without IMF: Orban*. https://www.reuters.com/article

Rzeczpospolita. (2026, styczeń). Miało być szybciej, a jest wolniej. Ile czekało się na wyrok sądu w 2025 r.? *Rzeczpospolita*. https://www.rp.pl/w-sadzie-i-w-urzedzie/art43932631--miało-byc-szybciej-a-jest-wolniej-ile-czekalo-sie-na-wyrok-sadu-2025-r

Sandel M. J. (2020). *The tyranny of merit: What's become of the common good?* Farrar, Straus and Giroux.

Sargent T. J. i Wallace N. (1981). Some unpleasant monetarist arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, *5*(3), 1–17.

Sawicki B. (2026, 19 września). ETS to już 50 proc. ceny prądu dla przemysłu. Polska chce zmian. *Rzeczpospolita*.

Scheiring A. (2020a, 8 września). Why businesses embrace populists and what to do about it: lessons from Hungary. *The Conversation*. https://theconversation.com

Scheiring G. (2020b). *Orbanomics. A polarising answer to the crisis of liberal dependent capitalism*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Scheiring G. (2020c). *The Retreat of Liberal Democracy: Authoritarian Capitalism and the Accumulative State in Hungary*. Palgrave Macmillan.

Scheppele K. L. (2013). Not Your Father's Authoritarianism: The Creation of the Frankenstate. *Newsletter of the European Politics and Society Section of the American Political Science Association*, 5–9.

Scheppele K. L. (2018). Autocratic Legalism. *University of Chicago Law Review*, *85*(2), 545–583.

Schumpeter J. A. (1995). *Kapitalizm, Socjalizm, Demokracja* (M. Rusiński, Tłum.). Wydawnictwo Naukowe PWN.

Sims C. A. (1994). A simple model for the study of the determination of the price level and the interaction of monetary and fiscal policy. *Economic Theory*, *4*(3), 381–399. https://doi.org/10.1007/BF01215378

Spinelli A. (2007). *From Ventotene to the European Constitution* (RECON Report nr 1). ARENA Centre for European Studies.

Stegarescu D. (2004). *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends* (ZEW Discussion Papers nr 04-74). Centre for European Economic Research.

Stefańczyk A., Śniegocki A. i Wojtyło M. (2025). *Koszt zmiany klimatu w Polsce. Dlaczego Polska potrzebuje aktywnej polityki klimatycznej?* Instytut Reform. https://ireform.eu/publikacja/polska-placi-miliardy-za-skutki-zmiany-klimatu-i-bedzie-placic-coraz-wiecej-raport-instytutu-reform-i-fundacji-clientearth/

Sztompka P. (2022). Dylematy wiarygodności w nauce. *Nauka*, (3), 7–16.

Szikra D. (2018). *Welfare for Wealthy. The Social Policy of the Orban-regime, 2010-2017*. Friedrich-Ebert-Stiftung.

Światowa Organizacja Zdrowia. (2013). *Health effects of particulate matter: Policy implications for countries in eastern Europe, Caucasus and central Asia*. https://iris.who.int/items/48ffc09d-5a7b-4a94-bbbb-801b98f57b47

The Heritage Foundation. (2026). *2026 Index of Economic Freedom*. https://economicfreedom.heritage.org/

Tóth J. i Hajdu M. (2018). *How does the Kleptocratic State Work in Hungary? A research note based on Hungarian public procurement data*. Corruption Research Center.

Villani D. i Mariscal de Gante Martin A. (2026). *Algorithmic management and working conditions in Europe: Evidence from the AIM-WORK survey* (JRC147505). Joint Research Centre.

Voigt S. (2013). How (not) to measure institutions. *Journal of Institutional Economics*, *9*(1), 1–26. https://doi.org/10.1017/S174413741200013X

Weinstein M. i Blanchard J. (2023). Autocratic Legalism and the Threat to Academic Freedom: Are We Learning the Right Lessons from Europe? *AAUP Journal of Academic Freedom*, *14*.

Williamson O. E. (2000). The new institutional economics: Taking stock, looking ahead. *Journal of Economic Literature*, *38*(3), 595–613. https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie. (2026). *Barometr zawodów 2026*. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. https://barometrzawodow.pl

Woodford M. (1995). Price level determinacy without control of a monetary aggregate. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, *43*, 1–48. https://doi.org/10.1016/0167-2231(95)90033-0

Woodford M. (2001). Fiscal requirements for price stability. *Journal of Money, Credit and Banking*, *33*(3), 669–728. https://doi.org/10.2307/2673890

World Bank. (2025). *Business Ready 2025*. World Bank Group. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2122-8

World Bank. (2026). *Worldwide Governance Indicators, 2026 Update Dataset*. www.govindicators.org

World Justice Project. (2025). *Rule of law index 2025*. https://worldjusticeproject.org



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Biogramy autorów

Komentarze ekspertów



Adam Balcer

Politolog specjalizujący się w Europie Środkowo-Wschodniej. Jest dyrektorem programowym Kolegium Europy Wschodniej (KEW) i 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 oraz licznych raportów, podcastów i artykułów.



dr hab. Bartłomiej Biga, prof. UEK

Wiceprzewodniczący Rady Programowej OEES oraz współtwórca ruchu ekonomii wartości Open Eyes Economy (oees.pl). Wykładowca (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Akademia Górniczo-Hutnicza, Uniwersytet WSB Merito), 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 (wdrożeniowej), jak i publicystycznej (medialnej). Najwięcej uwagi poświęca własności intelektualnej, ekonomii behawioralnej oraz gospodarce cyfrowej.



dr hab. gnieszka Chłoń-Domińczak, prof. SGH

Członkini Rady Programowej OEES. 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 pełniła funkcję podsekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, zasiadała również w Radzie Nadzorczej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych oraz była członkinią Komisji Nadzoru Finansowego. W latach 2007–2009 była wiceprzewodniczącą Komitetu ds. Ochrony Socjalnej Rady Europejskiej, a do połowy 2009 r. również członinią Komitetu ds. Zatrudnienia, Pracy i Polityki Społecznej OECD. W latach 2010–2017 w Instytucie Badań Edukacyjnych kierowała projektami związanymi z przygotowaniem do 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 zagadnień.



dr Sławomir Dudek

Członek Rady Programowej OEES. Przewodniczący Rady Fiskalnej, ekspert w dziedzinie finansów publicznych, założyciel 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 i 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 zmian technicznych dla gospodarki oraz rolą 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*.



prof. dr hab. Jerzy Hausner

Przewodniczący Rady Programowej Open Eyes Economy Summit, Fundacja GAP. Profesor doktor habilitowany nauk ekonomicznych, były wicepremier i minister gospodarki, pracy i polityki społecznej, poseł na Sejm w latach 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, Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie, Uniwersytetu Opolskiego oraz Uniwersytetu Łódzkiego. Profesor Honorowy Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.



dr hab. Agnieszka Kopańska, prof. UW

Ekonomistka, profesor uczelni na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, przez wiele lat kierowała na tym wydziale specjalnością Finanse Publiczne i Podatki. Specjalizuje się w ekonomii sektora publicznego i finansach publicznych, w szczególności w finansach i ekonomii samorządu terytorialnego. Jej badania dotyczą decentralizacji fiskalnej, finansowania inwestycji i zadłużania się samorządów, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz spółek komunalnych, a także lokalnych usług publicznych – edukacji, kultury, pomocy społecznej i usług komunalnych. Jest autorką i współautorka kilkudziesięciu publikacji naukowych z tego zakresu. Brała udział, w tym jako kierownik, w polskich i międzynarodowych projektach badawczych. Łączy pracę naukową z działalnością ekspercką i wdrożeniową, m.in. w Instytucie Badań Edukacyjnych i Głównym Urzędzie Statystycznym. Współpracowała i współpracuje m.in. z Bankiem Światowym, OECD, Komisją Europejską, USAID, Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Fundacją im. Stefana Batorego.



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 stosunkach pracy oraz warunkach funkcjonowania dialogu społecznego w Polsce i krajach UE. Ostatnie aktywności badawcze obejmują założenia polityki przemysłowej i jej wpływ na zatrudnienie, proces integracji społecznej i zawodowej obywateli Ukrainy, wpływ procesów cyfryzacji, robotyzacji i automatyzacji na rynek pracy oraz 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), a w latach 2012–2015 sekretarz stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej. Obecnie członek Rady Dialogu Społecznego i przewodniczący Zespołu Problemowego 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* oraz kolegium redakcyjnego *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. Andrzej Rzońca, prof. SGH

Wiceprzewodniczący Rady Programowej OEES. 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 w sektorze prywatnym (zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i w sektorze finansowym, w tym w funduszach hedgingowych), w sektorze publicznym (bank centralny, ministerstwo finansów), w międzynarodowych instytucjach finansowych (Bank Światowy, Europejski Bank Centralny) i w organizacjach 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 był członkiem Rady Polityki Pieniężnej (2004–2010), doradcą przewodniczącego KNF (2010–2011) oraz dyrektorem generalnym Instytutu Ekonomicznego NBP (2011–2017). Jego najnowsza książka, „Bankowość centralna. Ewolucja i przyszłość", została wydana w 2023 r.



Zofia Wetmańska

Wiceprezeska Instytutu Reform. Odpowiada za strategię rozwoju i ofertę Instytutu Reform oraz nadzoruje współpracę z partnerami i relacje z interesariuszami. Specjalizuje się w jakościowej i ilościowej ocenie europejskich i krajowych polityk, ze szczególnym uwzględnieniem polityki klimatycznej i energetycznej oraz systemowego podejścia do transformacji gospodarczej. Uczestniczy w projektach strategicznych i badaniach realizowanych na rzecz administracji publicznej, sektora pozarządowego i biznesu. Równocześnie jako menedżerka ds. taksonomii w Climate Bonds Initiative pracuje nad rozwojem narzędzi wspierających zrównoważone finansowanie. Jest absolwentką Imperial College London, gdzie specjalizowała się w ekonomii i polityce środowiskowej, oraz University of Southampton, gdzie studiowała klimatologię.



Wstęp

Wprowadzenie

Metodyka Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski

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

Podsumowanie

Rekomendacje

Nota metodyczna

Bibliografia

Komentarze ekspertów



Dr Tadeusz Białek
Prezes Zarządu
Związek Banków Polskich

Z satysfakcją przyjmuję, że Związek Banków Polskich już drugi rok uczestniczy w pracach nad Indeksem wiarygodności ekonomicznej Polski, współtworząc jego wymiar dotyczący finansowania gospodarki przez sektor bankowy. To dla nas ważne przedsięwzięcie, ponieważ pozwala spojrzeć na kondycję systemu finansowego nie tylko przez pryzmat jego bieżących wyników, ale przede wszystkim przez pryzmat jego zdolności do wspierania długofalowego rozwoju gospodarczego.

Sam Indeks jest inicjatywą ważną i potrzebną. Wiarygodność ekonomiczna państwa jest kategorią trudną do uchwycenia za pomocą pojedynczych wskaźników, a jednocześnie ma fundamentalne znaczenie dla decyzji gospodarstw domowych, przedsiębiorstw i inwestorów. Próba jej systematycznego pomiaru, obserwowania zmian w czasie oraz dokonywania porównań międzynarodowych dostarcza wartościowego materiału zarówno do debaty ekonomicznej, jak i do dyskusji o kierunkach polityki gospodarczej.

Szczególną wartością tego projektu jest połączenie perspektywy naukowej i analitycznej z wiedzą płynącą bezpośrednio z praktyki gospodarczej. Włączenie Związku Banków Polskich do prac nad bankowym wymiarem Indeksu pozwala konfrontować wnioski wynikające z danych i analiz porównawczych z doświadczeniami sektora, który każdego dnia finansuje gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa i inwestycje, a jednocześnie w istotnym stopniu uczestniczy w finansowaniu potrzeb pożyczkowych państwa. Taki dialog nauki z praktyką zwiększa zarówno wartość poznawczą badania, jak i jego użyteczność dla debaty publicznej.

Tegoroczne wyniki dostarczają interesującego materiału do takiej właśnie dyskusji. Pokazują polski sektor bankowy jako stabilny, rentowny i stopniowo odbudowujący swój potencjał do finansowania gospodarki. To ważna i pozytywna informacja. Nie powinna jednak prowadzić do nadmiernie optymistycznej oceny sytuacji. W przypadku sektora bankowego sama zdolność do finansowania gospodarki nie jest bowiem celem. Kluczowe jest to, czy istnieją warunki pozwalające tę zdolność rzeczywiście wykorzystać

i skierować kapitał tam, gdzie jest on najbardziej potrzebny z punktu widzenia rozwoju gospodarczego.

Autorzy raportu wskazują w tym kontekście na bardzo istotny paradoks. W 2025 r. wymiar finansowania gospodarki przez sektor bankowy był jedynym z analizowanych wymiarów, w którym wynik Polski się poprawił. Wzrosła rentowność banków oraz relacja ich kapitałów własnych do PKB, a więc zwiększył się potencjał do finansowania gospodarki. Jednocześnie mnożnik kredytowy ponownie się obniżył – do najniższego poziomu w całym analizowanym okresie i najniższego spośród wszystkich badanych państw. Banki zwiększają zatem swoją zdolność do finansowania gospodarki, ale zdolność ta w coraz mniejszym stopniu przekłada się na kredyt dla sektora niefinansowego.

To zjawisko powinno być przedmiotem szczególnej uwagi, ponieważ Polska wchodzi w okres wyjątkowo wysokich potrzeb inwestycyjnych. Transformacja energetyczna, modernizacja infrastruktury, cyfryzacja, zwiększenie innowacyjności i produktywności, inwestycje związane z bezpieczeństwem i obronnością oraz konieczność zwiększenia konkurencyjności polskich przedsiębiorstw będą wymagały mobilizacji kapitału na skalę, z jaką polska gospodarka dotychczas się nie mierzyła. Łączne potrzeby inwestycyjne Polski do 2040 r. można szacować na około 4 bln zł.

Nie da się sfinansować tej transformacji wyłącznie środkami publicznymi ani funduszami europejskimi. Konieczne będzie uruchomienie na dużą skalę kapitału prywatnego, a sektor bankowy pozostanie jednym z podstawowych mechanizmów jego mobilizacji. Według szacunków Związku Banków Polskich polskie banki posiadają potencjał umożliwiający wygenerowanie ponad 500 mld zł dodatkowego finansowania gospodarki. To ogromny zasób, którego uruchomienie może stać się jednym z istotnych impulsów rozwojowych najbliższych lat. Dlatego pytanie o zdolność sektora bankowego do finansowania rozwoju przestaje być pytaniem dotyczącym wyłącznie kondycji jednej branży. Staje się pytaniem o możliwości rozwojowe całej polskiej gospodarki.

W tym kontekście szczególnego znaczenia nabiera otoczenie fiskalne, regulacyjne i prawne działalności banków. Autorzy raportu zwracają uwagę na system bodźców, który może sprzyjać przesuwaniu aktywności banków od finansowania sektora prywatnego w kierunku finansowania państwa. Podatek od niektórych instytucji finansowych nie obejmuje obligacji skarbowych, papiery te korzystają z preferencyjnego traktowania regulacyjnego, podczas gdy działalność kredytowa wiąże się z wymogami kapitałowymi oraz ryzykiem prawnym. Od 2026 r. do tego katalogu doszło kolejne istotne obciążenie – podwyższona stawka CIT dla sektora bankowego.

Ma to szczególne znaczenie dla interpretacji tegorocznych wyników Indeksu. Analiza obejmuje rok 2025, a więc okres sprzed wejścia w życie

zwiększonego CIT dla banków. Zwiększone obciążenia fiskalne ograniczają zdolność banków do zatrzymywania zysków i budowania kapitału, a w sektorze bankowym kapitał nie jest wyłącznie buforem bezpieczeństwa. Jest także podstawą możliwości zwiększania finansowania gospodarki.

Jednocześnie banki w coraz większym stopniu uczestniczą w finansowaniu potrzeb pożyczkowych państwa. Pełnią w ten sposób ważną rolę dla stabilności krajowego rynku długu i zapewniają krajowy popyt na obligacje skarbowe. Rosnące powiązanie bilansów banków z finansami publicznymi ma jednak również drugą stronę.

Autorzy raportu wskazują, że w dziewięciu z dziesięciu analizowanych państw wzrósł udział należności od sektora finansów publicznych w aktywach banków. W Polsce skala tego zjawiska jest szczególnie duża. Udział tych należności osiągnął wartość nieobserwowaną wcześniej w całym analizowanym okresie. Oznacza to coraz silniejsze powiązanie kondycji sektora bankowego z kondycją finansów publicznych. Raport trafnie zwraca uwagę, że nadmierna koncentracja aktywów bankowych w długu własnego państwa może tworzyć mechanizm wzajemnego przenoszenia napięć pomiędzy sektorem publicznym i finansowym.

W efekcie mamy do czynienia z trzema równoległymi potrzebami. Państwo potrzebuje banków do finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych. Gospodarka potrzebuje banków do sfinansowania ogromnej skali przyszłych inwestycji. Jednocześnie zwiększone obciążenia fiskalne sektora ograniczają tempo budowy kapitałów, które są niezbędne do zwiększania skali finansowania. Znalezienie właściwej równowagi pomiędzy tymi trzema potrzebami będzie jednym z istotnych wyzwań polityki gospodarczej najbliższych lat.

Polska potrzebuje jednocześnie stabilnych finansów publicznych, stabilnego i silnego kapitałowo sektora bankowego oraz zdecydowanego wzrostu inwestycji. Cele te nie pozostają ze sobą w sprzeczności. Przeciwnie – są od siebie coraz silniej zależne. Dlatego dyskusja o kondycji sektora bankowego powinna coraz częściej dotyczyć nie tego, ile dodatkowych obciążeń jest on jeszcze w stanie udźwignąć, lecz tego, jak wykorzystać jego potencjał do finansowania przyszłego rozwoju Polski.



Leszek Kąsek
Starszy Ekonomista,
ING Bank Śląski

Komentarz ekonomistów ING Banku Śląskiego do V Edycji Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski. Edycja V. 2026

IWEP jako busola dla reformatorów: Okrągła V edycja Indeksu wiarygodności ekonomicznej Polski (IWEP) powstała na około rok przed ważnymi wyborami parlamentarnymi w Polsce, które przesądzą o kształcie polityki gospodarczej w kolejnych kilku latach. Polska stoi przed wielkimi wyzwaniami: zagrożeniem bezpieczeństwa, kryzysem demograficznym, transformacją energetyczną czy wdrożeniem AI. Życzylibyśmy sobie, aby uważna lektura IWEP stała się inspiracją dla reformatorów oraz przestrogą przed populistami. Źródłem inspiracji mogą być bardzo dobre wyniki IWEP dla Szwecji czy Finlandii – o te kraje zostało rozszerzone obecne wydanie raportu (łącznie 10 krajów). Natomiast przestrogą przez rządami populistów mogą być przywołane w raporcie doświadczenia Węgier za czasów 16-letnich rządów Viktora Orbána. Sprawiły one, że Węgry od kilku lat zajmują ostatnie miejsce w próbie krajów objętych badaniem IWEP.

Cenne uwagi o polityce innowacyjnej w UE i USA: Ciekawe wnioski płyną z przedstawionych w raporcie unijnych i amerykańskich doświadczeń wdrażania polityki innowacyjnej, która w istotnej mierze wyjaśnia powstałą lukę innowacyjną i lukę w produktywności między USA a Europą. Skuteczność amerykańskiej agencji DARPA (Defence Advanced Research Projects Agency) może być cenną lekcją dla Polski, która należy od kilku lat do krajów o najwyższych wydatkach na obronność (jako proc. PKB) spośród krajów członkowskich NATO. Wydatki zbrojeniowe stanowią swego rodzaju ubezpieczenie na wypadek wojny, ale w takich krajach jak USA, Izrael, Turcja, czy Korea Południowa, programy wydatków publicznych na zbrojenia prowadziły do usprawnień i innowacji także w sektorze cywilnym (dual use), tworzyły potencjał eksportowy i stanowiły trwały implus dla wzmocnienia potencjału gospodarki.

IWEP wskazuje na spowolnienie wysiłku reformatorskiego w Polsce, która w obecnej edycji badania zajęła trzecie miejsce od końca: Wyniki V Edycji IWEP są dla Polski niekorzystne, gdyż ogólna ocena w oparciu o dane z 2025 (–0,46) pogorszyła się w stosunku do 2024. Gorzej oceniono tylko Węgry (–0,62). Pierwsze miejsce zajęła Szwecja, przed Finlandią i Litwą. Dokładniejsza analiza wskaźników w 8 obszarach Indeksu pokazuje, że na pogorszenie polskiego IWEP ogółem w 2025 wpłynęły:

- lekka poprawa, ale przy utrzymaniu wartości negatywnych w obszarach: Praworządność (Polska na 6. miejscu), Swoboda działalności gospodarczej (Polska na 7. miejscu); Wiarygodność finansów publicznych (Polska na ostatnim 10. miejscu);
- lekkie pogorszenie już negatywnego wskaźnika w obszarze Klimat i środowisko (Polska na ostatnim miejscu, ex equo z Rumunią)
- silne pogorszenie już negatywnego wskaźnika w obszarze Respektowanie zobowiązań międzynarodowych (Polska na ostatnim 10. miejscu)

- nieznaczne pogorszenie, ale przy utrzymaniu neutralnego poziomu wskaźnika w obszarze: Stabilność pieniądza i systemu finansowego (Polska na 7. miejscu)
- lekkie pogorszenie, ale przy utrzymaniu pozytywnego poziomu wskaźnika wiarygodności w obszarze: Ochrona i bezpieczeństwo pracy (Polska na 6. miejscu)
- poprawa, przy utrzymaniu 1. miejsca wśród badanych krajów w obszarze: Jakość usług publicznych.

Pogorszenie „sentymentu" rynkowego wobec Polski z powodu sytuacji fiskalnej: Niska pozycja Polski w badaniu IWEP jest zbieżna z pogorszeniem „sentymentu" rynkowego w stosunku do Polski w ostatnich miesiącach. Jest to widoczne w wyraźnym wzroście rentowności krajowych obligacji skarbowych i po pierwszym od ponad 20 lat obniżeniu ratingu kredytowego Polski we wrześniu br. przez agencję Moody's. Pomimo skokowego wzrostu rentowności, które nastąpiło w ostatnich miesiącach na wielu rynkach, w naszej opinii „karząca ręka rynku" w stosunku do Polski wciąż w pełni nie działa. Wynika to m.in. z dużego udziału krajowego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu (głównie przez banki) oraz wysokiego wykorzystania nierynkowego finansowania z pożyczek unijnych (KPO i SAFE). Utrzymujący się komfort finansowania olbrzymich potrzeb pożyczkowych budżetu jest w naszej ocenie pozorny i przysłania głęboki problem strukturalny wysokiej nierównowagi fiskalnej i potrzeb pożyczkowych.

Przy zaniechaniach polityków rynki mogą wymusić bardziej bolesną korektę fiskalną w przyszłości: Przedstawiony w IWEP problem fiskalny Polski ma także w ostatnim czasie odzwierciedlenie w osłabieniu złotego, silniejszym niż w przypadku innych krajów CEE, oraz w wysokich stawkach asset swap, które są postrzegane m.in. jako miara rynkowego ryzyka kredytowego. W październiku osiągnęły poziom takiego kraju jak Republika Południowej Afryki (115pb w końcu października 2026). Niepokojące jest, że nieunikniona konsolidacja fiskalna nie przebija się odpowiednio w debacie publicznej, a szybko rosnący dług publiczny i wysokie koszty jego obsługi nie powstrzymują polityków przed zgłaszaniem propozycji obniżek podatków czy nowych wydatków o wątpliwym źródle finansowania (np. przez realizację zysków z wyceny złota w banku centralnym). Brak wiarygodnego planu konsolidacji fiskalnej w średnim terminie grozi koniecznością gwałtownego ograniczenia wydatków w przyszłości. Taka sytuacja wymuszonego obniżenia wydatków publicznych miała miejsce w ostatnich latach w Rumunii, a skutki cięć wydatków przełożyły się na spadek konsumpcji i spadek realnego PKB.

Konsolidacja fiskalna jest kluczowym wyzwaniem dla Polski w średnim terminie: W naszej ocenie konsolidacja fiskalna i ograniczenie dynamiki narastania długu publicznego jest największym wyzwaniem polityk publicznych w Polsce w średnim terminie. Zgodnie z analizą w ramach IWEP

efektywne oprocentowanie długu (relacja łącznych kosztów obsługi do stanu zadłużenia) osiągnęły w Polsce 4,9 proc. w 2025, w badanej próbie były wyższe tylko w Rumunii (5,6 proc.) i na Węgrzech (5,5 proc.). W Szwecji wynosiło zaledwie 1,8 proc, w Finlandii 2,0 proc, a w Czechach 3,2 proc. Zestawienie to dobrze pokazuje ograniczone pole manewru w polityce publicznej i możliwości realizacji wydatków publicznych o znaczeniu strategicznym w sytuacji, kiedy koszty obsługi długu absorbują znaczną przestrzeń fiskalną (ok. 2,5 proc PKB w 2025).

W świetle podwyższonego globalnie zapotrzebowania na finansowanie prywatne ze strony firm technologicznych (hyperscalers), można się spodziewać dalszego wzrostu kosztów obsługi długu publicznego w najbliższych latach, gdyż emitenci publiczni muszą konkurować o środki z sektorem prywatnym. Tym bardziej, że coraz bardziej zaawansowane będzie refinansowanie taniego długu, zaciągniętego w czasie pandemii, droższym długiem. Dostosowanie fiskalne jest nie tylko zadaniem strategicznym dla polityki gospodarczej, dla rządu, który powstanie po wyborach w 2027 roku, będzie także zadaniem pilnym. Przy utrzymaniu obecnego kursu w polityce fiskalnej konieczne dostosowanie fiskalne zostanie wymuszone przez presję rynkową, lub krajowe reguły sanacyjne i ostrożnościowe zawarte w ustawie o finansach publicznych i konstytucji (limity długu publicznego na poziomie 55 proc. i 60 proc PKB).

FUNDACJA GOSPODARKI I ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej (Fundacja GAP) jest dynamicznie rozwijającą się organizacją pozarządową, której dorobek to już ponad 20 lat działalności – w tym kilkadziesiąt projektów, dziesiątki wydarzeń o zasięgu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym, a także raporty, publikacje, podcasty i inne działania. Została powołana do życia w 2005 roku przez grono pracowników Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej oraz Małopolskiej Szkoły Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Powstaniu Fundacji GAP przyświecał cel wspierania środowiska studentów w aktywnych działaniach w sferze badawczo-naukowej, rozwoju przedsiębiorczości, aktywności turystyczno-sportowej oraz przedsięwzięć kulturalnych i artystycznych. W przeciągu kilkunastu lat naszej działalności nasze projekty i cele ewoluowały w stronę działań mających na celu wspieranie zrównoważonego rozwoju i budowanie społeczeństwa obywatelskiego.

Nasze działania skupione są wokół pięciu głównych obszarów:

- Tworzenie podstaw merytorycznych i edukacja w kierunku ekonomii wartości poprzez prowadzenie think tanku OEES HUB oraz działalność wydawniczo-ekspercką.
- Organizacja wydarzeń o zasięgu międzynarodowym, ogólnopolskim i lokalnym, których celem jest upowszechnianie wiedzy i promocja ekonomii wartości.
- Wspieranie rozwoju organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej oraz małych i średnich przedsiębiorstw poprzez działania doradcze, szkoleniowe i sieciujące.
- Wspieranie młodzieży, studentów i pracowników naukowych poprzez działania edukacyjne, aktywizacyjne i integracyjne.
- Wspieranie przedsięwzięć artystyczno-kulturalnych.

Zachęcamy do zapoznania się z naszymi działaniami!

Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej
ul. ks. I.J. Skorupki 22 , 31-519 Kraków , Tel. 12 423 76 05
e-mail: biuro@fundacjagap.pl
www.fundacjagap.pl
Kraków, 2026

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:

SGH 120 1906–2026 · LEWIATAN · UNIWERSYTET EKONOMICZNY W KRAKOWIE 1925–2025 · ifp instytut finansów publicznych · ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

Partner główny:

MSAP

Partnerzy:

ING · fundacja stocznia · FUNDACJA IM. STEFANA BATOREGO · RE:FORM

Darczyńcy:

MULTICO · JAKUBAS INVESTMENT

Partner medialny:

money.pl