



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE



FUNDACJA  
UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO  
W KRAKOWIE

86%

62%

# RESTRUKTURYZACJA SEKTORÓW GOSPODARKI I PRZEDSIĘBIORSTW

Wybrane zagadnienia

Redakcja naukowa:

JÓZEFA FAMIELEC I MAŁGORZATA KOŻUCH

RESTRUKTURYZACJA  
SEKTORÓW GOSPODARKI I PRZEDSIĘBIORSTW

WYBRANE ZAGADNIENIA





UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE



# RESTRUKTURYZACJA SEKTORÓW GOSPODARKI I PRZEDSIĘBIORSTW

## WYBRANE ZAGADNIENIA

Pod redakcją naukową  
Józefy Famielec i Małgorzaty Kożuch

Kraków 2018

Autorzy:

Prof. dr hab. Józefa Famielec

Dr hab. Małgorzata Kożuch, prof. UEK

Dr Katarzyna Cisowska-Mleczek

Dr inż. Stanisław Famielec

Dr Katarzyna Król

Dr Krzysztof Wąsowicz

Dr Renata Żaba-Nieroda

Mgr Agnieszka Mazurek-Czarnecka

Redakcja naukowa:

Prof. dr hab. Józefa Famielec

Dr hab. Małgorzata Kożuch, prof. UEK

Recenzent:

Dr hab. Andrzej Szplit, prof. UJK

Publikacja została dofinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego (umowa nr 012/WFiP-KPPE/01/2017/S/7012).

© Copyright by Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2018

ISBN 978-83-65907-17-2 (oprawa miękka)

ISBN 978-83-65907-18-9 (online pdf)

Wydawnictwo:

Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

## Spis treści

Wstęp .....	9
-------------	---

### Rozdział I

#### Teoretyczne podstawy definiowania oraz badania struktury i restrukturyzacji (*Józefa Famielec*)

1. Wprowadzenie .....	13
2. Struktura jako przedmiot badań oraz narzędzie kształtowania ustrojów gospodarczych .....	14
3. Teoria struktury produkcji .....	18
4. Struktura przemysłowa .....	23
5. Sektory w gospodarce .....	27
6. Struktura prawna i ekonomiczna przedsiębiorstwa .....	34
7. Restrukturyzacja przedsiębiorstw .....	41
8. Zakończenie .....	42

### Rozdział II

#### Restrukturyzacja organizacyjna i finansowa polskiego sektora przemysłu obronnego (*Renata Żaba-Nieroda*)

1. Wprowadzenie .....	49
2. Restrukturyzacja jako proces zmian .....	49
3. Uwarunkowania restrukturyzacji sektora polskiego przemysłu obronnego .....	51
4. Procedura utworzenia oraz cele Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA .....	58
5. Polski rynek uzbrojenia .....	61
6. Przemysł obronny w nowej polityce przemysłowej Unii Europejskiej .....	64
7. Cele i efekty restrukturyzacji wybranego przedsiębiorstwa przemysłowego potencjału obronnego .....	65
8. Zakończenie .....	70

## Rozdział III

## Restrukturyzacja sektora gospodarki odpadami komunalnymi

*(Józefa Famielec, Stanisław Famielec)*

- |  |    |
|--|----|
| 1. Wprowadzenie .....  | 75 |
| 2. Podstawy prawne restrukturyzacji gospodarki opadami komunalnymi ..... | 76 |
| 3. Zmiany struktury odpadów komunalnych w Polsce .....                   | 81 |
| 4. Zakończenie .....   | 92 |

## Rozdział IV

## Reforma oświaty jako przesłanka zmian w realizacji zadań

edukacyjnych w gminie *(Katarzyna Cisowska-Mleczek,**Katarzyna Król)*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Wprowadzenie .....  | 99  |
| 2. Istota i znaczenie edukacji oraz systemu oświaty .....  | 99  |
| 3. Elementy systemu edukacyjnego w Polsce .....  | 103 |
| 3. Przegląd ważniejszych zmian w polskim systemie oświaty ...  | 113 |
| 4. Analiza wybranych zmian w funkcjonowaniu samorządu po wprowadzeniu reformy oświatowej w 2017 roku na przykładzie gminy miejskiej Kraków ..... | 127 |
| 6. Zakończenie .....   | 138 |

## Rozdział V

## Przejawy restrukturyzacji rozwojowej w przedsiębiorstwach z sektora

MŚP *(Agnieszka Mazurek-Czarnecka)*

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Wprowadzenie .....  | 141 |
| 2. Charakterystyka przedsiębiorstw z sektora MŚP w Polsce ..                     | 141 |
| 3. Uwarunkowania i determinanty rozwoju przedsiębiorstw z sektora MŚP .....      | 144 |
| 4. Bariery ograniczające rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorstw .....   | 148 |
| 5. Symptomy restrukturyzacji rozwojowej w przedsiębiorstwach z sektora MŚP ..... | 150 |
| 6. Zakończenie .....   | 154 |

## Rozdział VI

Restrukturyzacja organizacyjna i zarządcza przedsiębiorstwa  
komunikacji miejskiej w sytuacji kryzysowej (*Krzysztof Wąsowicz*)

1. Wprowadzenie ..... 159
2. Przesłanki zmian i specyfika procesu restrukturyzacji  
w komunalnym przedsiębiorstwie lokalnego transportu  
zbiorowego ..... 160
3. Rozwiązywanie kluczowych problemów zarządczych  
w przedsiębiorstwie komunikacji zbiorowej  
z wykorzystaniem eksperymentalnej gry decyzyjnej ..... 163
4. Elementy programu restrukturyzacji w przedsiębiorstwie  
komunikacji miejskiej ..... 170
5. Zakończenie ..... 177

## Rozdział VII

Przesłanki, procedury i instrumenty restrukturyzacji naprawczej  
przedsiębiorstwa (*Małgorzata Kozuch*)

1. Wprowadzenie ..... 181
2. Przesłanki podejmowania i specyfika restrukturyzacji  
naprawczej ..... 182
3. Elementy procesu restrukturyzacji naprawczej  
przedsiębiorstwa i pomiar jego efektów ..... 185
4. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstwa i jej narzędzia .. 194
5. Znaczenie pomocy publicznej w procesie restrukturyzacji  
naprawczej przedsiębiorstwa ..... 197
6. Zakończenie ..... 208





## WSTĘP

Postrzeganie świata jako zbioru systemów i powszechne poczucie systemowej zależności wykształciło teorię systemów<sup>1</sup>. Teoria systemów znalazła zastosowanie w niemal wszystkich gałęziach nauk przyrodniczych i społecznych, a współcześnie także w naukach humanistycznych<sup>2</sup>. Badacze stawiają sobie pytania: jaka jest relacja części do całości? jak wiedząc o właściwościach części, objaśnić mechanizm działania całości? Do odpowiedzi na takie pytania wykorzystuje się zwłaszcza analizę strukturalną. Analiza strukturalna w wymiarze globalnym może dotyczyć szerokiego spektrum zagadnień: form własności, wielkości podmiotów, sytuacji finansowej przedsiębiorców, krajów, branż, sektorów, zasobów, dochodów, rodzajów działalności gospodarczej<sup>3</sup>.

Analiza strukturalna pozwala na dostosowania struktur do wymogów rozwoju społeczno-gospodarczego, rozwoju gospodarki, sektorów oraz podmiotów. Te dostosowania – czyli zmiany struktur – nazywane są procesami restrukturyzacji. Dostosowania strukturalne stanowią czynnik pozytywny zmian struktury systemów, ale stanowią także poważne zagrożenia rozwoju. Zagrożenia te, poprzez niedostosowania zmian skali i siły zmian poszczególnych elementów konstrukcyjnych systemów i ich wzajemnych powiązań, wyrażają się m.in. konfliktami społecznymi oraz niekorzystnymi zmianami struktury systemów, w tym konfliktami pomiędzy rozwojem sfery realnej i sfery finansowej gospodarki. Zmiany strukturalne – restrukturyzacyjne powinny zapewnić niezawodność i otwartość systemów. Niezawodność systemu oznacza zdolność jego elementów składowych i ich powiązań (czyli wewnętrznej struktury) do realizacji stawianych danemu systemowi

---

<sup>1</sup> Warto wymienić takie fundamentalne publikacje w tym zakresie, jak: J. Habr, J. Veprek, *Systemowa analiza i synteza*, Wydawnictwo PWE Warszawa 1976; E. Laszlo, *Systemowy obraz świata*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1978.

<sup>2</sup> J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania. Humanistyczna perspektywa ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 38-39.

<sup>3</sup> S.M. Szukalski, *Zagrożenia globalne wynikające ze zmian strukturalnych*, w: *Kryzysy finansowe* pod red. naukową E. Mączyńskiej, J.J. Michałek, J. Niżnik, PAN, Komitet Prognoz „Polska 2000”, Warszawa 2013, s. 203.

wymogów<sup>4</sup>. Systemy gospodarcze są zawsze systemami otwartymi, ale stopień tego otwarcia bywa zróżnicowany.

Otwarcie systemu – gospodarki narodowej, przedsiębiorstw można mierzyć zakresem i intensywnością powiązań z innymi gospodarkami narodowymi, przedsiębiorstwami, w szczególności więzi handlowych. W ewolucji struktury systemów kluczowe znaczenie ma proces adaptacji, zarówno wewnątrz w nich, jak i w relacjach zewnętrznych. Od wieków najważniejsza dla egzystencji systemów jest ich zdolność do dostosowania się do otoczenia przyrodniczego. W ostatnich dekadach szczególnego znaczenia nabiera powszechna informatyzacja i postęp w systemach komunikacyjnych<sup>5</sup>.

Systemowa teoria struktury i restrukturyzacji znajduje swoje rozwinięcie w nauce o zarządzaniu w kształtowaniu złożoności organizacji. W tej perspektywie warto przywołać mniej znane dotąd kategorie struktur organizacyjnych: chaos strukturalny, struktury sieciowe, struktury klastrowe, struktury projektowe. Kategorie te rozpatrywane są z punktu widzenia granic ich strukturalnej złożoności<sup>6</sup>. Granice ostrzegają przed skutkami nadmiernie złożonych struktur systemów.

Systemowa analiza strukturalna pozwala identyfikować i wyjaśniać systemy różnej wielkości. Wyjaśnia powiązania między elementami systemu ekonomicznego i pozwala oceniać, jak te powiązania wpływają na zachowania ludzi i podmiotów w gospodarce oraz na efekt gospodarowania niewystarczającymi zasobami.

Niniejsza monografia zawiera analizę teoretyczną oraz wyniki badań procesów zmiany struktur wybranych systemów. Tezą opracowania jest uznanie procesów, podmiotów jako systemów współzależnych, otwartych, które – bez

---

<sup>4</sup> Teoria niezawodności odnosi się do systemów w ogóle, ale w szczególności została ona rozwinięta w odniesieniu do złożonych układów technicznych. Cybernetyka wykorzystuje tę teorię do opisu, diagnozy i doskonalenia organizmów żywych (np. organizmu człowieka). Teoria niezawodności bazuje na wyodrębnieniu dwóch ważnych struktur elementów systemu – powiązanych równolegle i powiązanych szeregowo. Podstawowa zasada mówi, że poziom niezawodności wzrasta przy spadku liczby elementów zależnych od siebie, czyli powiązanych równolegle (elementy zapasowe), a spada przy wzroście liczby elementów zależnych – powiązanych szeregowo. W tym przypadku utrata sprawności jednego tylko elementu powoduje awarie całego systemu. Wykorzystanie teorii niezawodności w układzie, systemie ekonomicznym, jakim jest kooperacja przemysłowa, ma sporo miejsca w dorobku naukowo-badawczym J. Famielec. Pierwszą publikacją w tym względzie jest: J. Famielec, *Wykorzystanie teorii niezawodności wyrobów do kształtowania niezawodności układów kooperacyjnych*, „*Ekonomika i Organizacja Pracy*” 1981, nr 2. Warto też przywołać: J. Famielec, *Kształtowanie niezawodności układów kooperacyjnych (na przykładzie przemysłu motoryzacyjnego)*, Instytut Ekonomiki Przemysłu Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1982 (rozprawa doktorska).

<sup>5</sup> J. Wilkin, *Instytucjonalne i kulturowe podstawy gospodarowania*, op. cit., s. 40.

<sup>6</sup> *Granice strukturalnej złożoności organizacji* pod red. naukową A. Sopińskiej, S. Gregorczyka, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014.

względu na ich wielkość – muszą być analizowane kompleksowo i restrukturyzowane – optymalizowane z uwzględnieniem skutków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Metodą opracowania poszczególnych rozdziałów monografii jest: zdefiniowanie badanego systemu, wskazania zmian restrukturyzacyjnych – ich podstaw prawnych oraz faktycznych lub/i potencjalnych skutków tych zmian dla funkcjonowania i rozwoju danego systemu.

Dobór badanych struktur i ich zmian wynika z zainteresowań naukowych poszczególnych autorów. Podporządkowano je głównemu celowi monografii, którym jest próba teoretycznej analizy procesów dostosowań restrukturyzacyjnych w wybranych sektorach gospodarki oraz przedsiębiorstwach w Polsce.

Restrukturyzację uznano za wymuszone lub/i strategiczne – celowe przekształcanie struktur systemów – sektorów i przedsiębiorstw. Podstawy teoretyczne i metodyczne badania procesów i podmiotów restrukturyzacji rozwija rozdział pierwszy. Dowodzi się w nim, że podstawowym obszarem wykorzystania teorii struktury są etapy produkcji w gospodarce narodowej, sprowadzone – niesłusznie – w rachunku PKB do konsumpcji i tylko do finalnych dóbr kapitałowych.

W odniesieniu do sektorów w monografii zamieszczono analizę strukturalną przemysłu obronnego (rozdział drugi), gospodarki odpadami komunalnymi (rozdział trzeci), sektora MŚP (rozdział piąty). Specyficznym sektorem analizy strukturalnej jest oświata i jej reformy jako proces restrukturyzacji zadań gminy (rozdział czwarty). Przedsiębiorstwa są podmiotem analizy strukturalnej w rozdziale drugim – Polska Grupa Zbrojeniowa oraz w rozdziale szóstym – przedsiębiorstwo lokalnego transportu zbiorowego.

Formy i instrumenty restrukturyzacji w badanych sektorach i przedsiębiorstwach są różne: powstanie grupy kapitałowej w przemyśle obronnym, unijna hierarchia postępowania z odpadami komunalnymi, gra decyzyjna w przedsiębiorstwie transportu lokalnego.

Szczególnym celem procesów restrukturyzacyjnych jest zmiana struktury finansowej zarówno gospodarki, jak i sektorów, a w nich przedsiębiorstw. W rozdziale siódmym dokonano analizy teoretycznej restrukturyzacji finansowej o charakterze naprawczym, przedsiębiorstw – dłużników, którzy tracą rentowność i pozycję na rynku. Naprawa ich sytuacji finansowej może się odbywać z pomocą publiczną, ale ważna jest także restrukturyzacja ich majątku, rynku, struktury organizacyjnej i zarządczej.

Problematyka monografii jest interdyscyplinarna, różnorodna i wykracza poza wiedzę ekonomiczną<sup>7</sup>. Zawiera wyniki badań zespołu badawczego

<sup>7</sup> „Ekonomista nie może być specjalistą. Rozpatrując każdy problem, musi mieć zawsze na uwadze cały system”. L. von Mises, *Ludzkie działanie. Traktat o ekonomii*, Wydawnictwo Instytutu Ludwiga von Misesa, Warszawa 2007, s. 59.

pracowników Katedry Polityki Przemysłowej i Ekologicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz jej doktorantów. Od dawna tworzą oni swój dorobek w zakresie ekonomii przemysłowej, ekonomiki i programowania rozwoju przemysłu oraz ekonomiki przedsiębiorstw ze szczególnym uwzględnieniem sektora komunalnego. Obszarem zainteresowań badawczych autorów są nie tylko tradycyjne sektory gospodarki jak: przemysł, energetyka, transport czy sektor zbrojeniowy, ale także usługi użyteczności publicznej, oświata, sport oraz ochrona środowiska. Interdyscyplinarność problemów badawczych została zapewniona przez udział autorów z inżynierii środowiska, w tym technologii termicznego przekształcania odpadów komunalnych oraz wykorzystanie doświadczeń badawczych niektórych autorów w zespołach realizujących projekty ze specjalistami, praktykami i ekspertami, od lat współpracującymi z Katedrą.

*Prof. dr hab. Józefa Famielec*

Józefa Famielec

## ROZDZIAŁ I

# TEORETYCZNE PODSTAWY DEFINIOWANIA ORAZ BADANIA STRUKTURY I RESTRUKTURYZACJI

### 1. Wprowadzenie

Autorka niniejszego rozdziału monografii wypracowała dorobek naukowy i promocyjny z nauk ekonomicznych (w zakresie ekonomii – ekonomiki przemysłu). Własna wiedza naukowa, wieloletnie doświadczenia badawcze, a nade wszystko wykształcenie i udział w uznanej w Polsce i za granicą szkole krakowskiej ekonomiki i programowania rozwoju przemysłu profesorów: Józefa Gajdy, Bronisława Byrskiego oraz Emila Luchtera, zobowiązują do traktowania tytułowej kategorii tej monografii – restrukturyzacji jako zmian (przemian) struktury<sup>1</sup>. Strukturę natomiast proponuje opisywać jako instytucjonalny czynnik/element/ład systemowy każdego zjawiska, procesu gospodarczego, a nade wszystko rozwoju gospodarki w dążeniu do poprawy dobrobytu obywateli.

Celem rozdziału jest próba zdefiniowania kategorii struktury – ładu gospodarczego jako podstawy i przesłanki jej przemian, nazywanych restrukturyzacją w ujęciu szerszym niż czyni to postępująca *finansjeryzacja* gospodarki i niektórzy autorzy zarządzania i finansów, sprowadzających restrukturyzację tylko do finansowej – odzyskiwania rentowności, płynności finansowej oraz oddłużania przedsiębiorstw – zwanej naprawczą dla dłużników, ale najczęściej

---

<sup>1</sup> Z ogromnego dorobku tej szkoły warto przywołać pierwszy w Polsce podręcznik: *Ekonomika i programowanie rozwoju przemysłu*, praca zbiorowa pod red. J. Gajdy, Wyd. II zmienione i uzupełnione, Wydawnictwo PWE Warszawa 1987. „W latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ważny przedmiot badań stanowiły porównania struktur przemysłowych krajów o różnym stopniu zaawansowania w procesie industrializacji. Znaczącą rolę w tych badaniach odegrały zespoły katedr ekonomiki przemysłu kierowane w Krakowie przez Profesora Józefa Gajdę i w Warszawie przez Profesora Jerzego Lisikiewicza” – stwierdzają: S. Jurek-Stępień, A. Sosnowska, *Tendencje restrukturyzacji przemysłu w Polsce – dostosowania do zmian systemowych i globalnych*, w: *Rola mezoekonomii w rynkowym systemie zarządzania gospodarką*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996, s. 59.

kosztem wierzycieli. Też opracowania jest traktowanie restrukturyzacji jako przemian/poprawy całej struktury przedsiębiorstw i sektorów, a nie tylko jej struktury finansowej. Co więcej, skuteczna naprawa struktury finansowej nie może być dokonana bez poprawy struktury organizacyjnej, zarządczej, prawnej, własnościowej, technologicznej przedsiębiorstw i procesów gospodarczych (nazywanych w naukach o zarządzaniu także biznesem).

Wartością dodaną rozdziału jest rozwinięcie centralnej kategorii makroekonomii, jaką jest struktura produkcji, ograniczana obecnie do dwóch stadiów aktywności gospodarczej, to jest konsumpcji i inwestycji mierzonej produktem krajowym brutto (PKB). Proces gospodarczy jest o wiele bardziej złożony, a w wielu jego pośrednich etapach tworzone są także dobra kapitałowe, niewidoczne w rachunku PKB. Utrwała to mit dominacji wydatków konsumpcyjnych jako klucz zachowań ekonomicznych, groźnych w polityce gospodarczej, w tym na giełdzie.

W definiowaniu struktury i restrukturyzacji wskazano ich mechanizm działania i wpływ na kształtowanie struktury i polityki społeczno-gospodarczej na przykładzie tworzenia ordoliberalnego ładu/ustroju gospodarczego.

W rozdziale zdefiniowano przedsiębiorstwo i sektor jako obszar (prze-strzeń) i obiekty, realizujące procesy restrukturyzacyjne o charakterze reorganizacji, zmiany procedur, zmiany kontraktów, reform, redystrybucji, równoważenia, co stanowi jednocześnie zapowiedź form i instrumentów restrukturyzacji omawianych w kolejnych rozdziałach monografii.

## **2. Struktura jako przedmiot badań oraz narzędzie kształtowania ustrojów gospodarczych**

Kategoria struktury<sup>2</sup> jest spotykana w każdej dziedzinie wiedzy, nauki i praktyki, w szczególności wszędzie tam, gdzie stosuje się podejście systemowe w kształtowaniu i badaniu zjawisk i procesów. System to całościowy i uporządkowany układ, zbiór przedmiotów, zasad, twierdzeń, reguł

---

<sup>2</sup> Synonimami struktury są: konstrukcja, budowa, architektura, architektonika, kształt, proporcje, kompozycja, skład, konfiguracja, rozplanowanie, rozkład, układ, ukształtowanie, ułożenie, uformowanie, dyspozycja, organizacja, schemat, forma, plan, profil, konstytucja, machina, siatka, sieć, pajęczyna, system. Zastosowanie ich zależy od obszaru i przedmiotu badań. Struktura krystaliczna w krystalografii i mineralogii – jest to szczególne ułożenie atomów lub cząsteczek w ciele stałym. W chemii organicznej mówi się m.in. o strukturze białek – czyli uporządkowaniu w cząsteczkach białek. Są struktury pierwszo-, drugo-, trzecio- i czwartorzędowe – związane jest to z ułożeniem aminokwasów w łańcuchu (I rząd) i układem przestrzennym (kolejne rzędy). W chemii generalnie struktura oznacza po prostu budowę (np. struktura atomu, struktura cząsteczek) <https://sjp.pwn.pl/slowniki/struktura.html> (data 23.10.2017).

postępowania. Każdy system jest zwartą i niepodzielną całością, którą można wyodrębnić z otoczenia. Jest to całość zorganizowana, ponieważ odzwierciedla wzajemne związki między częściami składowymi. Jakakolwiek zmiana któregoś z elementów pociąga za sobą w sposób konieczny zmiany pozostałych elementów, a w konsekwencji całego systemu<sup>3</sup>.

Systemy mogą być różnie opisywane (np. modelem matematycznym) i różnie prezentowane. Najważniejszym sposobem opisu systemu jest jego struktura – elementy, ich rozmieszczenie, proporcje, sposób, w jaki części jakiegokolwiek całości są powiązane ze sobą, sposób ich zorganizowania. Struktura jest tym, co nadaje całości jedność, jest stałym elementem zorganizowanej całości<sup>4</sup>.

Słowo struktura pochodzi z j. łacińskiego i oznacza budowlę, budowę, sposób budowania, układ określonych elementów, które są sobie przyporządkowane i stanowią całość, ustrój.

Warto zwrócić uwagę na znaczenie struktury w kształtowaniu ustroju<sup>5</sup>. W poszukiwaniu skutecznej recepty dla polityki gospodarczej i przywracania równowagi w gospodarce J.M. Keynes proponował kierować wysiłki na kreowanie przez państwo dodatkowego globalnego popytu, a ordoliberalni myśliciele skupiali swoje wysiłki badawcze wokół kształtowania przez państwo ładu gospodarczego. Do nich zaliczyć trzeba zwłaszcza W. Euckena (urodzonego w 1891 roku) i L. Erharda (urodzonego w 1897 roku). Potrzebna była prosta koncepcja i określenie roli ekonomii wobec innych nauk oraz relacji między nauką sferą i innymi sferami życia. Próby takiej podjął się W. Eucken, tworząc swój dorobek stopniowo. Ze szkoły historycznej przyswoił sobie dążenie do przedstawienia rzeczywistości, a w sporze z nią przekonał się, że analizowanie rzeczywistości polega na przykładaniu teorii do konkretnych zjawisk. W. Eucken stawiał ekonomii zawsze zadanie wyjaśnienia rzeczywistości gospodarczej, ale wiedział, że zadania tego nie da się wykonać bez teorii. Zajmował się więc sam najpierw teorią, którą postanowił rozbudować do obszernego aparatu, który byłby przydatny do abstrakcyjnego badania gospodarczej równowagi, do analizy sposobu powstawania równowagi z uwzględnieniem wszelkich możliwych zmian parametrów. W. Eucken wybrał trudną i rzetelną drogę tego objaśniania – obserwował konkretne zjawiska gospodarcze i formułował teorię, której punktem centralnym stała się idea ustroju gospodarczego. W tych poszukiwaniach pomogła mu kooperacja z dwoma

<sup>3</sup> *Proces kształcenia – podejście systemowe*, UNESCO, Warszawa 1986, s. 9.

<sup>4</sup> *Słownik techniczno-ekonomiczny*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1999, s. 331-332.

<sup>5</sup> Szerzej: J. Famielec, *Rozwój zrównoważony a ordoliberalna koncepcja ładu gospodarczego*, w: *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, pod red. naukową P. Pysza, A. Grabskiej, M. Mozyńskiego, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2014, s. 197-210.



innymi badaczami – członkami tzw. szkoły freiburskiej. Byli to F. Böhm i H. Großmann-Doerth, którzy także zajmowali się zagadnieniami ustroju gospodarczego, z początku niezależnie od W. Euckena. Trzej uczeni podjęli współpracę, której efektem była wspólnie wydawana seria pt. *Ordnung der Wirtschaft (Ustrój gospodarki)*.

Doświadczenie badawcze skutkowało u W. Euckena zamiarem stworzenia teorii (morfologii, struktury) form gospodarki i współzależności różnych porządków życia – gospodarczego, prawnego i politycznego. W. Eucken wyodrębnił formy ustrojowe gospodarki, oddzielając je wyraźnie od jej przebiegu. Teoria form ustrojowych, potem teoria przebiegu procesów gospodarczych przewyciężyły „wielką antynomię” między poglądem indywidualno-historycznym a ogólnoteoretycznym, udokumentowaną w oryginalnej, niezależnej i ponadczasowej publikacji pt. *Grundlagen der Nationalökonomie (Podstawy ekonomii politycznej)*, wydanej w 1939 roku. Powstało instrumentarium umożliwiające teoretyczne ogarnięcie konkretnej rzeczywistości gospodarczej, co wiąże się z możliwością jej kształtowania. „Dobry ustrój gospodarczy nie powstaje samorzutnie, lecz musi zostać zaprowadzony”, ukształtowany przez politykę gospodarczą. Dlatego też koncepcję W. Euckena nazywa się łaodem stanowionym (procesem odgórnym, konkretyzującym reguły życia gospodarczego), w odróżnieniu od koncepcji ładu spontanicznego F. Hayeka (jako procesu oddolnego, tworzącego niesformalizowane reguły gry, normy i zachowania). Łady te wzajemnie się określają, a tworzenie ustroju gospodarczego musi brać pod uwagę fakt, że gospodarka nie istnieje sama dla siebie, lecz jest powiązana z wieloma innymi dziedzinami.

W procesie badawczym W. Eucken zapewnił systemowe podejście do nauki i do gospodarki. W systemie tym znalazły miejsce: zadania ekonomii politycznej, jej metoda, nastawienie do polityki gospodarczej i do innych nauk społecznych. Uwieńczeniem dorobku życia, analizy teoretycznej i prowadzonych badań Euckena była publikacja dzieła, współcześnie traktowanego za wyjątkowe, pt. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik (Zasady polityki gospodarczej)*, wydanej po śmierci autora w 1952 roku. Sformułowane w niej zasady noszą miano *konkurencyjnego ładu gospodarczego*, określającego ustrój wolnościowy godny człowieka. Dzieło to zawiera swoisty testament i konstytucję wolnej, konkurencyjnej gospodarki. Składają się na nią: teoria form ładu, teoria przebiegu, idea współzależności porządków życiowych i przede wszystkim idea kształtowania ustroju gospodarczego jako najważniejszego zadania polityki gospodarczej. Teoria ta obala poglądy zarówno przedstawicieli leseferyzmu, jak i zwolenników nieuchronnego rozwoju<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańska Biblioteka Niemiecka, Poznań 2005, s. 423.

Opracowanie koncepcji ładu konkurencyjnego przez W. Euckena stanowiło ogromny wkład w budowę nowego wolnościowego ładu gospodarczego. Euckena uznaje się także za najważniejszego współtwórcę, obok L. Erharda, ordoliberalnej koncepcji społecznej gospodarki rynkowej. L. Erhard wypełnił lukę w koncepcji W. Euckena, polegającą na abstrahowaniu od jednostki ludzkiej jako czynnika realizacji materialnego zadania gospodarki i jej celów społecznych. L. Erhard poszukiwał odpowiedzi – czy polityka społecznej gospodarki rynkowej, ukształtowana według zasad konkurencyjnego ładu gospodarczego, mogłaby sprzyjać umacnianiu skłonności do przejmowania przez wolne jednostki ludzkie gospodarczej odpowiedzialności za siebie i za społeczeństwo oraz czy możliwe stanie się w wyniku tego połączenie ekonomicznej efektywności rynku ze sprawiedliwością społeczną? Można więc uznać, że koncepcja instytucjonalnego ładu gospodarczego i logika przebiegu procesu gospodarowania W. Euckena zostały wypełnione „duchową treścią” i kryteriami oceny, wśród których wolność jednostki, sprawiedliwość społeczna i efektywność rynku są kluczowe.

Teoria ładu gospodarczego W. Euckena, określanego mianem stanowionego, wywarła znaczący wpływ na wykształcenie się tzw. społecznej gospodarki rynkowej (SGR), sformułowanej przez A. Müllera-Armacka w 1947 roku, wykorzystanej i rozwiniętej w oryginalny sposób przez L. Erharda w jego polityce gospodarczej. Istotą SGR jest kompromis równości społecznej i zasady wolności na rynku. Według L. Erharda tylko ład gospodarczy jest w stanie połączyć te dwie warunkujące się wolności z odpowiedzialnością jednostki za korzystanie z wolności – ze swobód. Uzasadnione pragnienie jednostki – wolności, większego bezpieczeństwa materialnego i socjalnego może być wypełnione – zdaniem L. Erharda – jedynie poprzez wzrost powszechnego dobrobytu, co zapewnić może każdemu poczucie jego ludzkiej godności, a poprzez to pewności i niezależności od wszelkich władz<sup>7</sup>.

Elementy struktury bywają często traktowane jako czynniki zmian danego procesu, makro- i mikrokategorii. Warto dodać, że elementami struktury bywają nie tylko obiekty, zjawiska mierzalne, ale także – jak u L. Erharda i W. Euckena – cechy psychologiczne/społeczne w danym systemie. W modelach wzrostu gospodarczego, obok tradycyjnych czynników takich jak: kapitał rzeczowy, siła robocza, produktywność (technologia, wiedza), ekonomiści – statystycy i ekonometrycy wprowadzają: zaufanie, skłonność do pomocy, uczciwość, które kształtują kapitał społeczny,

<sup>7</sup> L. Erhard, *Dobrobyt dla wszystkich*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2012, s. 297 i dalsze.

interakcje i współdziałanie, skłonność do respektowania zasad jednostek uczestniczących w procesie wzrostu/rozwoju gospodarczego<sup>8</sup>. Zaufanie, skłonność do pomocy, uczciwość uznano za komponenty – elementy struktury kapitału współpracy, który ma krótkookresowy i długookresowy wpływ na wzrost gospodarczy.

### 3. Teoria struktury produkcji

Struktura produkcji to centralna kategoria ekonomii podażowej i ma szczególne znaczenie w odpowiedzi na pytanie – co napędza gospodarkę i jakie są jej rezultaty? Zgodnie z prawem J.M. Keynesa „popyt tworzy podaż”, czyli konsumpcja napędza proces produkcji. Prawo J.B. Saya natomiast widzi ten proces inaczej, to „podaż tworzy popyt”, czyli produkcja napędza konsumpcję. A największe znaczenie mają oszczędności i inwestycje, technologia i produktywność. W ekonomii od dawna trwa debata nad tym, które podejście jest poprawne, co jest kluczem rozwoju gospodarczego? Przejaw zgody w tych podejściach dotyczy zadań polityki gospodarczej, która powinna zmierzać do sprzyjania rozwojowi przez inwestycje, aż do osiągnięcia pełnego zatrudnienia, dzięki konsumowaniu produkcji. Ekonomisci deklarują, że oszczędności i inwestycje są kluczem do długookresowego rozwoju i ostrzegają, że stopa oszczędności w niektórych państwach jest zbyt niska<sup>9</sup>. Stopa oszczędności jest wyznacznikiem stabilnych zasobów kapitałowych. Jeśli jest wysoka, gospodarka ma zbyt duży zasób kapitału, jeśli jest zbyt niska, gospodarka ma zbyt niski kapitał i zbyt niską produkcję<sup>10</sup>. Ekonomisci różnią się poglądami co do sposobów zwiększania stopy oszczędności. W jednym podejściu kluczem oszczędzania jest rozwój, a nie zapobiegliwość, w innym ujęciu wzrost oszczędności zapewnia pełne zatrudnienie i związany z tym wzrost dochodów. Innymi słowy, konsumpcja wyprzedza oszczędzanie, a nawyki wydawania nie powinny być ograniczane. Słuszność tej tezy i zasadność prawa J.M. Keynesa potwierdza fakt, że w Stanach Zjednoczonych i uprzemysłowionych państwach świata, także w Polsce, konsumpcja stanowi dwie trzecie produktu krajowego brutto (PKB), który jest funkcją czterech elementów:

<sup>8</sup> Oryginalne i nowatorskie wyniki badań w tym zakresie zawiera artykuł: E. Ambroziak, P. Starosta, J.J. Sztudynger, *Zaufanie, skłonność do pomocy i uczciwość a wzrost gospodarczy*, „*Ekonomista*” 2016, nr 5, s. 647-673.

<sup>9</sup> M. Skousen, *Struktura produkcji. Gięda, kapitał, konsumpcja*, Wydawnictwo Fijor Publishing Company, Warszawa 2011, s 8-9.

<sup>10</sup> N.G. Mankiw, *Macroeconomics*, wyd. 2, New York: Worth 1994, s. 86.

$$PKB = C + I + G + NX$$

gdzie:

- $C$  – osobiste wydatki konsumpcyjne,
- $I$  – krajowe inwestycje prywatne,
- $G$  – państwowe wydatki konsumpcyjne i inwestycje brutto,
- $NX$  – eksport netto (eksport minus import).

Kynesowski model makroekonomiczny dokonuje zbytniego uproszczenia, wyodrębniając tylko dwa stadia aktywności gospodarczej, czyli konsumpcję i inwestycje, przy założeniu, że inwestycje są wyłączną funkcją konsumpcji<sup>11</sup>.

Zgodnie z obowiązującymi rachunkami narodowymi oraz ich ujęciem w statystykach krajowych i międzynarodowych, w każdym państwie osobiste wydatki konsumpcyjne stanowią zdecydowanie największy sektor<sup>12</sup> PKB. Mark Skousen udowadnia, że PKB jest podobny do agregatywnej struktury produkcji, ale w istocie różni się od niej znacznie, co oznacza, że PKB nie jest odzwierciedleniem struktury gospodarczej, a konsumpcja nie stanowi największego sektora w strukturze produkcji, uwzględniających etapy jej tworzenia, a nie tylko wartość produkcji finalnej<sup>13</sup>.

Obecne statystyki PKB, stworzone przez S. Kuzneta i innych pionierów statystyk gospodarczych, wykorzystują keynesowskie podejście agregatywne, w którym dobra kapitałowe ujęte są razem, a nie uwzględniają etapów w agregatywnej strukturze produkcji<sup>14</sup>. W produkcji przemysłowej powinny być wyodrębniane co najmniej następujące etapy<sup>15</sup>:

- etap 1 – surowce rolne i przemysłowe,
- etap 2 – wyprodukowane dobra,
- etap 3 – dobra hurtowe,
- etap 4 – finalne dobra detaliczne.

PKB nie reprezentuje całości wydatków we wszystkich etapach produkcji (sektorach gospodarki), bierze tylko pod uwagę produkcję dóbr i usług sprzedawanych ostatecznym użytkownikom. PKB zawiera zatem tylko wartość dodaną przez wszystkie etapy produkcji, bez dóbr pośrednich. Oznacza to,

<sup>11</sup> M. Skousen, *Narodziny współczesnej ekonomii. Żywoty i idee współczesnej ekonomii*, Wydawnictwo Fijor Publishing Company, Warszawa 2011, s. 506.

<sup>12</sup> To mniej znane wykorzystanie kategorii sektora do opisu struktury PKB. Por. M. Skousen, *Struktura produkcji. Gięda, kapitał, konsumpcja*, Wydawnictwo Fijor Publishing Company, Warszawa 2011, s. 8-9.

<sup>13</sup> M. Skousen, *Struktura produkcji*, op. cit., s. 223-252.

<sup>14</sup> M. Skousen, *Narodziny współczesnej ekonomii*, op. cit., s. 504 i dalsze.

<sup>15</sup> M. Skousen, *Struktura produkcji*, op. cit., s. 215 oraz 224.

że rachunkiem PKB obejmuje się wszystkie dobra konsumpcyjne i usługi, ale tylko mały odsetek dóbr kapitałowych. Uwzględnia się zakup maszyn i urządzeń, narzędzi, bo to są finalne dobra kapitałowe, nie uwzględnia się natomiast nietrwałych dóbr kapitałowych oraz półproduktów<sup>16</sup>. PKB obejmuje zatem rzeczowe aktywa trwałe (zwane także kapitałem trwałym), ale nie obejmuje aktywów obrotowych (tzw. kapitału cyrkulującego).

Ekonomiści niebezpiecznie ignorują prawdziwą naturę procesu gospodarczego. Niemalże implikują, że producenci, wytwórcy i pośrednicy nie zasługują na ujęcie w rachunku wartości produkcji (co ma swoje odzwierciedlenie w podwójnej rachunkowości – w osobnym rachunku PKB i w osobnym rachunku przychodów ze sprzedaży przedsiębiorstw i sektora przedsiębiorstw).

Działalność gospodarcza jest procesem w czasie. Zamiar podejmowania i rozwiązywania współczesnych problemów rozwojowych powinien zmierzać do rozwoju społeczno-gospodarczego w perspektywie czasowej<sup>17</sup>. W procesach ekonomicznych powinny funkcjonować mechanizmy ograniczające niekorzystne skutki strukturalnych procesów destrukcyjnych dla gospodarki, społeczeństwa i środowiska przyrodniczego, które ujawniły się w ostatnich dziesięcioleciach. Powinny one zapewnić wartość testamentu, w tym odpowiedzialnej struktury produkcji dla następnych pokoleń.

Koncepcja produkcji jako procesu w czasie nie jest tylko dziełem austriackich ekonomistów<sup>18</sup>, chociaż ci stoczyli w tej sprawie największą teoretyczną walkę. Stoi także u podstaw prac brytyjskich ekonomistów klasycznych i jest zdecydowanie starsza niż A. Smith. Jest to pogląd typowego przedsiębiorcy, współcześnie także pogląd księgowego, a w dawnych czasach kupca. W latach trzydziestych XX wieku toczyła się aktywna debata na temat roli kapitału między Austriakami a ekonomistami głównego nurtu. Walkę na teorię wygrali Austriacy. W strukturalnych analizach kapitału zwrócili uwagę na fakt, że rzeczywisty kapitał w społeczeństwie jest komplementarny. Struktury produkcji i kapitału składają się z wielu części, powiązanych ze sobą w różny, skomplikowany sposób. Struktury te mogą się harmonijnie zmieniać tylko

<sup>16</sup> Tamże, s. 215 oraz 224-225.

<sup>17</sup> Badania nad czasem należą do najważniejszych wyzwań współczesnej nauki. Z pojęciem czasu wiążą się zagadnienia ruchu, zmian, relacje następstwa, równoczesności, trwania, odwracalności i nieodwracalności. Problem czasu to także identyfikacja przeszłości, teraźniejszości i przyszłości. Czas jako przedmiot badań występuje w każdej dyscyplinie współczesnego ludzkiego myślenia – pozanaukowego i naukowego. Por. St. Czaja, *Czas w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 7-8.

<sup>18</sup> Warto wymienić takich ekonomistów jak: Mark Skousen (twórca agregatowej struktury produkcji), Carl Menger, Eugen von Böhm-Bawerk, Friedrich von Wieser, Ludwig von Mises, Hans Mayer, Murray Rothbard, Friedrich Hayek, Israel Kirzner.

wtedy, gdy zmiany następują powoli, nie powodując braku równowagi między częściami składowymi<sup>19</sup>.

Rynek zaś tworzy długą serią procesów produkcji, które znajdują się na różnych stopniach ukończenia. Przedsiębiorca pełni rolę swoistego mediatora między surowcami a finalnymi produktami. Niezależnie od tego, kim on jest: producentem, detalistą, hurtownikiem czy wydobywa surowce naturalne, musi podejmować trzy czasochłonne działania: kupno czynników wytwórczych, przekształcenie tych czynników w nowy produkt lub usługę, sprzedaż produktu do następnej fazy produkcji. Czynniki niezbędne do produkcji dóbr i usług mogą być proste lub skomplikowane, co wpływa na ich cenę. Przekształcony produkt trzeba sprzedać po cenie wyższej niż cena czynników produkcji, aby osiągnąć wartość dodaną – źródło oszczędności/inwestycji.

Sednem gospodarki rynkowej jest specyficzność dóbr kapitałowych. Dobra kapitałowe są specyficzne z natury, ale jedne są bardziej specyficzne w zastosowaniu, inne mniej. Niespecyficzność dóbr kapitałowych oznacza, że mogą być one zdadne do wykorzystania w więcej niż w jednym etapie produkcji. Dobra należy klasyfikować zatem pod względem ich międzyokresowego zastosowania, a nie fizycznych atrybutów. Powinny być one określone przez to, co robią, a nie, czym są. „Problemy pojawiają się, gdy próbuje się uporządkować dobra, a nie ich zastosowanie”<sup>20</sup>. Przykład rachunku węgla – używany do produkcji ciepła w domu zalicza się do dóbr konsumpcyjnych, zaś węgiel używany do produkcji energii w elektrowni zalicza się do dóbr produkcyjnych. To nie węgiel powinien być klasyfikowany, ale cele, do jakich jest on wykorzystywany. W obu przypadkach jest to produkcja energii – dobra kapitałowe.

Dobra konsumpcyjne traktowane są jako dobra sprzedawane konsumentom, ale często okazuje się, że część z nich oddalona jest od ostatecznej konsumpcji i trafia na wtórny rynek, co może oznaczać ich produkcyjne zastosowanie (np. dom mieszkalny sprzedany przedsiębiorcy w celu ulokowania w nim biznesu). To zatem zbywalność, a nie trwałość powinna być głównym kryterium odróżniania dobra kapitałowego (inwestycyjnego) od konsumpcyjnego<sup>21</sup>. Nie tylko dobra materialne, ale i usługi kształtują strukturę produkcji. Usługi stanowią taką samą część procesu przekształcania jak cokolwiek innego. Termin produkcji oznacza ruch czynników produkcji

<sup>19</sup> C.G. Uhr, *Economic Doctrines of Knut Wicksell*, University of California Press, Berkeley 1960, s. 113-114.

<sup>20</sup> H. Piquet, *The Economic Axioms*, New York: Vintage Press, New York 1978, s. 7.

<sup>21</sup> R.B. Garisson, *The Austrian-Neoclassical Relation. A Study in Monetary Dynamics*, praca doktorska, University of Virginia 1981, s. 45.

i obejmuje każdą usługę, która przybliży produkt do etapu konsumpcji<sup>22</sup> (np. koszty marketingu, reklamy itp.).

Dóbr kapitałowych i surowców używa się w celu wytworzenia innych dóbr produkcyjnych, w ramach długiego łańcucha działalności ekonomicznej, której głównym i ostatecznym celem jest zaspokojenie finalnych potrzeb konsumentów. W procesie produkcji niezbędny jest określony porządek etapów produkcji. Produkt jednego etapu procesu przemysłowego dostarcza materiałów do następnego, z kolei produkt tego etapu stanowi źródło materiałów dla jeszcze kolejnego<sup>23</sup>. Im bardziej dobra są trwałe – zarówno kapitałowe, jak i konsumpcyjne, tym lepiej powodzi się gospodarce.

Współczesna gospodarka jest trudnym obiektem badań, nawet proste produkty wymagają długiego łańcucha procesów – od surowców, z jakich jest wytwarzany, do gotowego produktu wykorzystywanego przez różnych użytkowników<sup>24</sup>. Każde dobro i usługa ma linearną genealogię – zespół etapów produkcji, z których każdy dodaje wartość, aż dobro jest skończone i gotowe do natychmiastowej i stopniowej konsumpcji. Prześledzenie pochodzenia i określenie, gdzie na strukturze czasowej dane dobro się znajduje, może być bardzo trudne, ale dla każdego dobra i usługi w gospodarce istnieje łańcuch podaży i osiągniętych przychodów oraz ponoszonych kosztów, które powinny uczestniczyć w badaniu struktury produkcji<sup>25</sup>.

F. Hayek zauważa, że ilość pieniędzy wydawana na dobra produkcyjne w jakimkolwiek okresie może być znacznie większa, niż ilość pieniędzy wydana na dobra konsumenckie w tym samym czasie<sup>26</sup>. Zatem jeśli przeprowadzimy granicę między dobrami konsumenckimi a produkcyjnymi, z uwzględnieniem agregatowej struktury etapów produkcji, zawsze uzyskamy przewagę dóbr kapitałowych, a nie jak wynika ze statystyki PKB – dóbr konsumenckich.

Agregatowa struktura produkcji jest poprawnym odzwierciedleniem procesu gospodarczego i pozwala agregować wartość produkcji na każdym etapie w gospodarce. Liczba etapów jest duża i nieokreślona, co stanowi wyraz zróżnicowanej i złożonej gospodarki. Agregatowa struktura produkcji (ASP) daje się zapisać matematycznie:

<sup>22</sup> M.N. Rothbard, *Ekonomia wolnego rynku*, t. 2, Wydawnictwo Fijor Publishing Company, Warszawa 2007-2008, s. 24.

<sup>23</sup> A.H. Hansen, *Buisiness – Cycle Theory*, Westport CT: Hyperion Press 1979, s. 125.

<sup>24</sup> F.W. Taussig, *Principles of Economics*, wyd. 3 poprawione, New York: Macmillan 1933, s. 15.

<sup>25</sup> M. Skousen, *Struktura produkcji*, op. cit., s. 213-214.

<sup>26</sup> F.A. Hayek, *Prices and Production*, wyd. 2, New York: Augustus M. Kelley 1967, s. 47-48.

$$A = (i/r) (e^{rt} - 1), \text{ gdy } r \text{ jest r\u00f3\u017cne od zera.}$$

Ca\u0142owit\u0105 konsumpcj\u0119 w danym roku mo\u017cna zmierzy\u0107 jako:

$$c = i x e^{rt}$$

gdzie:

- $A$  – produkcja brutto w danym roku (obszar ASP w jednostajnie wiruj\u0105cej gospodarce),
- $i$  – ASP pocz\u0105tkowa,
- $r$  – stopa procentowa (sta\u0142a we wszystkich etapach),
- $e$  – etapy produkcji,
- $c$  – konsumpcja,
- $t$  – czas.

Teoria etap\u00f3w produkcji nie bierze pod uwag\u0119 przesz\u0142ej produkcji sta\u0142ych d\u00f3br kapita\u0142owych, nie uwzgl\u0119dnia tak\u017ce przesz\u0142ej produkcji d\u00f3br konsumpcyjnych. Bierze za to pod uwag\u0119 obecn\u0105 produkcj\u0119 poszczeg\u00f3lnych trwa\u0142ych d\u00f3br kapita\u0142owych i konsumenckich. Musz\u0105 one by\u0107 alokowane zgodnie z okresami produkcji na czasowej strukturze kapita\u0142owej. ASP mierzy jedynie produkcj\u0119 jednego roku. Warto\u015bci projekt\u00f3w wieloletnich powinny by\u0107 uwzgl\u0119dnione w roku, w kt\u00f3rym zostan\u0105 one uko\u0144czone i sprzedane u\u017cytkownikom. Dla projekt\u00f3w niezako\u0144czonych uwzgl\u0119dni\u0107 nale\u017cy w odpowiedniej fazie produkcji koszty poniesione (bada\u0144, pracy) i oszacowa\u0107 czas do ostatecznej jego konsumpcji.

Analizuj\u0105c struktur\u0119 produkcji, mo\u017cna okre\u015bli\u0107 korzystne i szkodliwe skutki publicznych i prywatnych dzia\u0142a\u0144. ASP mo\u017ce pokaza\u0107 brak równowagi w makro gospodarce, ale nie mo\u017ce dowie\u015b\u0107 zale\u017cno\u015bci mi\u0119dzy inflacj\u0105 pieni\u0119\u017cn\u0105 a og\u00f3lnym wzrostem cen. Mo\u017ce pozwoli\u0107 ustali\u0107 wzgl\u0119dne zmiany cen i produkcji mi\u0119dzy szerokimi etapami produkcji, ale nie pozwala ocenia\u0107 zmian w og\u00f3lnym poziomie cen lub produkcji narodowej.

#### 4. Struktura przemys\u0142owa

Przemys\u0142em nazywany jest w literaturze dzia\u0142 gospodarki narodowej (obecnie sekcje B, C, D), w kt\u00f3rym na du\u017c\u0105 skal\u0119, przy u\u017cyciu maszyn i urz\u0105dze\u0144 wydobywa si\u0119 zasoby przyrody (surowce) i przetwarza je na \u015bredki produkcji i przedmioty spo\u017cywania. Skala dzia\u0142alno\u015bci produkcyjnej i stopie\u0144 jej wyposa\u017cenia w maszyny i urz\u0105dzenia odr\u00f3\u017ania przemys\u0142 od



rzemiosła, a granice między nimi są określone umownie w poszczególnych krajach<sup>27</sup>. Przemysł tworzy znaczną część dochodu narodowego, ma istotny udział w zatrudnieniu osób zawodowo czynnych, stanowi bazę dostaw surowcowo-materiałowych w gospodarce, dostarcza większość dóbr konsumpcji i dóbr kapitałowych, charakteryzuje się wyższą wydajnością pracy niż inne działy gospodarki narodowej, jest podstawą rozwoju nauki, źródłem wynalazków.

W przemyśle miały miejsce rewolucje, które przekształciły układy sił politycznych – wewnątrz państw, między państwami, między cywilizacjami. Zmieniły też porządek społeczny, sposób myślenia oraz sposoby wytwarzania<sup>28</sup>.

W XVIII wieku w okresie rewolucji przemysłowej wiele wynalazków przemieniło brytyjski przemysł włókienniczy. Zrodził się nowy sposób produkcji – system fabryczny. Fabrykę wówczas i współcześnie rozumie się jako zakład produkcyjny tworzący jedną całość (robotnicy zebrani są w jednym miejscu, pod nadzorem), korzystający z jednego źródła energii<sup>29</sup> (przeważnie nieożywionej). Liczne przemiany w wielu gałęziach/branżach przemysłu pociągały za sobą dalsze osiągnięcia i w innych obszarach. Innowacjami rządziły trzy zasady:

1. Maszyny – szybkie, regularnie pracujące, precyzyjne, niezmordowane, zastępowały siłę ludzkich mięśni.
2. Energia nieożywiona zastąpiła ożywioną, zwłaszcza wraz z wynalezieniem maszyn zamieniających ciepło na pracę, co stworzyło możliwość prawie nieograniczonej podaży energii.
3. Zastosowano nowe surowce, występujące w nieporównywanie większej obfitości (minerały, a następnie sztucznie wytwarzane surowce zastąpiły substancje pochodzenia roślinnego i zwierzęcego).

Wszystkie te czynniki pociągały za sobą wzrost wydajności pracy, a co za tym idzie i dochodu na osobę, kreowały samonapędzający się wzrost. We wcześniejszych epokach polepszenie standardu życia powodowało zawsze przyrost ludności i konsumowano wszystko, co zdołano wytworzyć. Ta rewolucja przemysłowa sprawiła, że pierwszy raz w dziejach ludzkości, zarówno gospodarka, jak i nauka rozwijały się wystarczająco szybko, aby zapewnić nieustający dopływ różnych ulepszeń. Zaprzestano mówić o ograniczeniach

<sup>27</sup> *Ekonomika i programowanie rozwoju przemysłu*, praca zbiorowa pod red. J. Gajdy, wydanie II zmienione i uzupełnione, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1987, s. 25,

<sup>28</sup> D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, wydanie IV, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2017, s. 216 i dalsze.

<sup>29</sup> Zakład bez takiego źródła energii nazywano manufakturą.

Thomasa Malthusa, zamilkli przepowiadacze stagnacji, nastawał czas nadziei<sup>30</sup>.

W kolejnych epokach i krajach miały miejsce dalsze, szybkie zmiany w strukturze przemysłu – zwane obecnie także transformacją lub dostosowaniami strukturalnymi. Jednak w tych zmianach chodzi nie tyle o szybkość, co o ich głębokość, a także o przyjazną dla ludzi i środowiska technikę. Przemysł jest bowiem oskarżany o przysporzenie obecnie coraz bardziej dotkliwej bariery ekologicznej wzrostu/rozwoju gospodarczego, choć z drugiej strony to od przemysłu oczekuje się dostarczania najlepszych dostępnych technik (BAT) ograniczania emisji i likwidacji skutków zanieczyszczeń środowiska.

Skromna objętość rozdziału zmusza do przejścia do współczesnych dostosowań strukturalnych w przemyśle. Takie miano nadaje się: „procesom zmian struktur przemysłowych, które mają charakter zmian pozytywnych i przebiegają zgodnie z ogólnoswiatowym trendem adaptacji podmiotowej i przedmiotowej struktury gospodarki (*struktural adjustment*) do nowych uwarunkowań technicznych, ekologicznych i ekonomiczno-społecznych końca XX wieku”<sup>31</sup>. Przykładowe tendencje zawiera tabela 1.1.

Badanie struktury produkcji przemysłu światowego i polskiego pozwala na formułowanie dalszych tendencji ważnych dla kształtowania polityki gospodarczej, w tym przemysłowej oraz ekologicznej w świecie, w Unii Europejskiej i w Polsce.

Takim przykładem powiązania struktury z polityką gospodarczą jest emisja gazów cieplarnianych. Z badań wynika, że jest ona funkcją struktury gospodarczej kraju, położenia geograficznego oraz struktury i poziomu aktywności gospodarczej. Jest również funkcją polityki, a odpowiedni dobór instrumentów polityki ma duży wpływ na decyzje i inwestorów, a tym samym na prognozowane emisje. Duże znaczenie dla inwestorów ma nie tylko polityka branżowa – klimatyczna, ale także szerszy kontekst polityki energetycznej i gospodarczej<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, op. cit., s. 216 -217.

<sup>31</sup> *Structural Change and Adjustment in the World*, ed. El Pasinetti, P. Loyd, Macmillan Press 1987, cyt. za: S. Jurek-Stępień, A. Sosnowska, *Tendencje restrukturyzacji przemysłu w Polsce – dostosowania do zmian systemowych i globalnych*, w: *Rola mezoekonomii w rynkowym systemie zarządzania gospodarką*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996, s. 60.

<sup>32</sup> G. Peszko, *Skuteczność instrumentów polityki klimatycznej na przykładzie Federacji Rosyjskiej*, w: *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw*, pod red. naukową J. Famielec, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 139.

Tabela 1.1. Globalne dostosowania strukturalne przemysłu (przykłady – koniec XX wieku)

<b>Świat</b>	<b>Polska</b>
Wzrost intensywności przemian technologicznych absorbujących osiągnięcia nauki i techniki w takich dziedzinach jak: mikroelektronika z optoelektroniką, biotechnologia, chemia i fizyka materiałów kompozytowych	Brak wyraźnych takich tendencji, słaby rozwój przemysłu wysokiej techniki
Wdrażanie nowego paradygmatu technologicznego – rozwój przemysłów wytwarzających urządzenia dla tworzenia, przekazywania i wykorzystania informacji (rozwój przemysłu komputerowego, rozwój sieci komputerowych)	Znaczący spadek produkcji państwowego przemysłu elektronicznego, powstawanie nowych prywatnych podmiotów montujących sprzęt komputerowy z importowanych podzespołów, stopniowy rozwój podmiotów softwarowych
Obniżenie globalnej energochłonności produkcji przemysłowej, osłabienie znaczenia sektora wytwarzania energii w produkcji energii ogółem	Wzrost znaczenia przemysłu paliwowo-energetycznego, stopniowa poprawa relacji przemysł energetyczny – przemysł przetwórczy
Wzrost produkcji spełniającej standardy ekologiczne i technologie przyjazne środowisku (BAT), rozwój produkcji urządzeń do ochrony środowiska	Likwidacja zakładów uciążliwych dla środowiska, wdrażanie w przemyśle standardów ekologicznych, programy odsalania wód kopalnianych
Dyferencjacja struktur produktowych i dostosowanie ich technologii do wymagań globalnego rynku. Rozszerzenie asortymentu wyrobów dla zróżnicowanych segmentów rynku	Niewielka skala dyferencjacji produktów
Tworzenie wzajemnych powiązań organizacyjno-produkcyjnych pomiędzy sektorami dojrzałymi a nowoczesnymi, pracującymi dla finalnych odbiorców (chemia – farmacja – biotechnologia )	Niewielka skala takich procesów

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Jurek-Stępień, A. Sosnowska, *Tendencje restrukturyzacji przemysłu w Polsce – dostosowania do zmian systemowych i globalnych* [w:] *Rola mezoekonomii w rynkowym systemie zarządzania gospodarką*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996, s. 60.

## 5. Sektory w gospodarce

Słowo *sektor* ma wiele znaczeń i obszarów wykorzystania. Synonimy sektora są bardzo liczne, ale z podjętą problematyką wiąże się zwłaszcza branża, domena, obszar, sfera, region, resort. Branżowe podejście do sektora oznacza, że stanowi on ogół przedsiębiorstw wytwarzających wyroby lub usługi o podobnym przeznaczeniu<sup>33</sup>. W takim ujęciu wyróżnia się trzy sektory gospodarki<sup>34</sup>:

1. Sektor pierwszy (rolniczy) – obejmujący rolnictwo, leśnictwo, rybołówstwo i przemysł wydobywczy.
2. Sektor drugi (przemysłowy) – obejmujący przemysł przetwórczy i budownictwo.
3. Sektor trzeci (usługowy) – obejmujący szeroko rozumiane usługi.

Teoria rozwoju gospodarczego trzech sektorów została stworzona w latach trzydziestych XX wieku i wyjaśnia ścieżki rozwoju gospodarczego, jakimi podążają wszystkie gospodarki narodowe<sup>35</sup>. W myśl tej teorii rozwój ekonomiczny krajów podzielony jest chronologicznie na trzy etapy:

1. *Preindustrialny* (przedprzemysłowy) – okres, w którym dominuje zatrudnienie i produkcja w sektorze pierwszym (rolnictwo, zbieractwo, myślistwo, rybołówstwo i hodowla), a gospodarka jest słabo rozwinięta. Był on charakterystyczny dla wszystkich krajów aż do przemian rewolucji przemysłowej, kiedy nagły rozwój gospodarki w Wielkiej Brytanii, a następnie pozostałych państwach Europy Zachodniej i USA doprowadził do zmiany struktury gospodarczej i zwiększenia zatrudnienia w przemyśle. Obecnie na tym etapie rozwoju znajduje się duża liczba gospodarek krajów środkowej Afryki, niektóre kraje Azji i Oceanii.
2. *Industrialny* (przemysłowy) – okres, w którym dominuje zatrudnienie i produkcja w sektorach pozarolniczych (powyżej 60%), w szczególności zaś w sektorze drugim (przemysł, górnictwo, hutnictwo, budownictwo, energetyka). Natomiast sektor pierwszy charakteryzuje się zwiększoną produktywnością, tak by zaspokajać potrzeby pracowników fizycznych niewytwarzających produktów spożywczych. Ta faza rozwoju była charakterystyczna dla Europy Zachodniej, USA, Kanady i Australii od połowy XIX wieku do lat 60. XX w.; w Japonii od lat 20. do początku lat 70. XX wieku, a w ZSRR od lat 40. do lat 90. XX wieku. W Polsce faza industrialna przypada na okres od lat

<sup>33</sup> W. Šmid, *Leksykon przedsiębiorcy*, Wydawnictwo „Poltext”, Warszawa 2010, s. 216.

<sup>34</sup> A. Runge, J. Runge, *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Videograf Edukacja, Katowice 2008, s. 292.

<sup>35</sup> M. Noga, *Makroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2000, s. 56.

50. do lat 90. XX wieku. Współcześnie na tym etapie jest większość państw arabskich, Białoruś, Chiny czy Korea Północna.

3. *Postindustrialny* (poprzemysłowy) – okres, który poprzez serwicyzację gospodarki charakteryzuje się przewagą zatrudnienia i produkcji w sektorze trzecim (handel, finanse, nauka, usługi). Dzięki większej dostępności do wiedzy dotychczas słabo wykształceni pracownicy fizyczni z sektora pierwszego i drugiego mogą kształcić się i zdobywać kwalifikacje potrzebne do wykonywania pracy usługowej. Na tym etapie rozwoju gospodarczego znajdują się obecnie przede wszystkim większość krajów Europy, Izrael, USA, Australia, Nowa Zelandia, Kanada, Japonia, azjatyckie tygrysy, Argentyna i Urugwaj.

Po rewolucji informacyjnej coraz częściej dostrzega się wagę informacji w rozwoju światowej gospodarki, stąd coraz częściej wyróżnia się czwarty etap – *gospodarki opartej na wiedzy*. Kluczową rolę odgrywają w niej wysoko wykształceni pracownicy i dostęp do informacji, natomiast praca przy produkcji przemysłowej ma być w coraz większym zakresie zautomatyzowana.

Ekonomia, jak każda inna nauka, ma wypracowane fundamentalne kanony teorii, także w zakresie rozwoju sektorów gospodarki. Ich wykorzystanie w reformach, w realizacji nawet starannie przemyślanych programów i projektów rozwojowych, bywa niekiedy nieskuteczne, bowiem nie przynosi spodziewanych efektów, a co więcej, pogarsza niekiedy stan dobrobytu społecznego, traktowanego za najważniejsze kryterium oceny wszelkich przedsięwzięć rozwojowych. Dlatego też ekonomiści podejmują stale próby weryfikowania niektórych kanonów teorii, doskonaląc modele i narzędzia opisu procesów gospodarczych i społecznych<sup>36</sup>. Jednym z ważniejszych dokonań w tym zakresie w ostatnich dekadach XX i początkach XXI wieku było sformułowanie paradygmatu nowej ekonomii instytucjonalnej (NEI), którą docenia się zwłaszcza za odwagę podważenia modelu neoklasycznego jako nierealistycznego i naruszającego koncepcję idealnej jednostki. NEI przyjmuje odmienną interpretację przesłanek kształtowania stosunków społecznych, wzrostu gospodarczego, powstawania przedsiębiorstw, zawierania transakcji. Do klasycznych czynników rozwoju, to jest ziemi, kapitału i pracy, dodaje się *instytucje* jako reguły postępowania, ograniczenia tworzone przez normy prawne i normy etyczne oraz różne organizacje, w tym w szczególności państwo, które zmniejszają niepewność, zapewniają symetrię informacji oraz koordynację relacji publicznych i prywatnych<sup>37</sup>.

W ramach NEI wyróżnia się trzy kierunki badań: ekonomię kosztów transakcyjnych (funkcjonowania różnorodnych kontraktów), teorię wyboru

<sup>36</sup> A. Wojtyła, *Alternatywne modele kapitalizmu*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 9, s. 9.

<sup>37</sup> M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 31 i dalsze.

publicznego oraz nową historię gospodarczą<sup>38</sup>. Wspólnym ogniwem tych obszarów jest objaśnienie koordynacji działań jednostki konkurującej o rzadkie zasoby, czemu towarzyszą koszty transakcyjne, zależne od porządku instytucjonalnego. Koszty transakcyjne zaś są kosztami obsługi instytucji nieodłącznie im towarzyszącymi<sup>39</sup>. NEI „nie próbuje zastąpić ekonomii neoklasycznej, lecz rozszerzyć jej pole badawcze przez wyjaśnienie czynników instytucjonalnych pojmowanych jako dane, takich jak prawa własności czy struktury rządu”<sup>40</sup>.

Teoria NEI stanowi źródło formułowania zwłaszcza ekonomii sektora publicznego. Klasyczna teoria ekonomii sektora publicznego<sup>41</sup>:

- identyfikuje sektor publiczny i jego relacje z sektorem prywatnym, z uwzględnieniem zawodności rynku i niezbędnej interwencji państwa,
- formułuje obszary działalności państwa i dochody niezbędne na ich realizację,
- rozwija ekonomię dobrobytu o ocenę efektywności i zawodności rynku, dodaje kryteria sprawiedliwości do oceny podziału dochodów i skali nierówności społecznych,
- rozwija teorię dóbr publicznych i dóbr prywatnych pochodzących ze źródeł publicznych, w tym wyodrębnia tzw. dobra czyste i nieczyste (z punktu widzenia kosztu krańcowego udostępnienia ich jednej osobie),
- formułuje i ocenia publiczne mechanizmy alokacji zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem kryteriów politycznych, związanych z zasadami głosowania i rozwoju demokracji, które stanowią źródło użyteczności wyborców,
- rozwija formy organizacyjno-prawne produkcji publicznej, w tym monopoli oraz przedsiębiorstw państwowych, identyfikując źródła ich nieefektywności oraz przesłanki do prywatyzacji,

<sup>38</sup> Spośród nich za najważniejszą uznaje się teorię kosztów transakcyjnych, zwaną też nową teorią przedsiębiorstw, której uznanym twórcą jest noblista z 2009 roku O.E. Williamson. Por. O.E. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 30. Zgodnie z hipotezą O.E. Williamsona, każdy problem wymiany można interpretować jako kontrakt, a kryterium kosztów transakcyjnych daje się zastosować do wszelkich instytucji życia społecznego. Dorobek O.E. Williamsona skupiony jest na badaniu warunków osiągnięcia harmonijnej współpracy przedsiębiorstw i rozwiązywaniu konfliktów za pomocą dobrze skonstruowanych instytucji.

<sup>39</sup> B. Zbroińska, *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11-12, s. 97-116.

<sup>40</sup> A. Wojtyła, *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 10, s. 11.

<sup>41</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. V-XVII.

- ujmuje efekty zewnętrzne, w szczególności w środowisku, rozwijając ich przyczyny, internalizację oraz działania państwa na rzecz ich ograniczania,
- formułuje zasady analizy wydatków publicznych z punktu widzenia ich efektywności i sprawiedliwości,
- poszerza tradycyjny rachunek efektywności o kryteria społeczne, definiując powszechnie stosowaną analizę korzyści i kosztów, z uwzględnieniem wartości czasu, wartości życia i wartości zasobów naturalnych oraz oceny ryzyka,
- formułuje podstawy funkcjonowania i rolę państwa w obszarach publicznych takich jak: opieka zdrowotna, obrona narodowa i technika, ubezpieczenia społeczne, edukacja, pomoc społeczna,
- rozwija teorię opodatkowania pracy, oszczędności, dochodu, kapitału, przedsiębiorstw, w tym zniekształcenia w tym zakresie oraz tarcze podatkowe,
- rozwija politykę fiskalną i finansowanie państwa z deficytu budżetowego w państwach federacyjnych, na szczeblu lokalnym dla zapewnienia świadczeń społecznych i utrzymania ludzi starszych.

Takie zainteresowania ekonomii sektora publicznego jako najważniejszej dziedziny NEI jest przedmiotem wielu innych publikacji<sup>42</sup> i sprowadza się ono m.in. do:

- identyfikacji dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny,
- analizy zakresu, problemów rozwojowych i roli państwa w sektorze publicznym innych krajów (UE, Niemiec, Wielkiej Brytanii, USA<sup>43</sup>, Arabii Saudyjskiej<sup>44</sup>),

<sup>42</sup> Warto przytoczyć: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, praca zbiorowa pod red. J. Kleera, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005.

<sup>43</sup> Jest wiele analiz instytucjonalnych sektora publicznego USA, ale na uwagę zasługuje analiza przedsiębiorczości rządu i władzy w ogóle, opublikowana w okresie rozpadu Europy Wschodniej, kształtowania się nowych ram Unii Europejskiej, przed strategią lizbońską. Wartością dodaną tej analizy jest identyfikacja i opis mechanizmów działania 36 rynkowych metod świadczenia usług publicznych przez władze i wskazanie, jak rząd i państwo może funkcjonować jak przedsiębiorca w odniesieniu do swoich klientów, którymi są: wyborcy, pracownicy, producenci, konsumenci, obywatele, podmioty prywatne i publiczne, organizacje pozarządowe itp. Por. D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

<sup>44</sup> Przykład Arabii Saudyjskiej jest ciekawym studium przypadku, z uwagi na dominujący w niej udział państwa w gospodarce, na znaczne przyzwolenie na błędy i nieefektywność polityki państwa, silne oddziaływanie islamu na życie społeczne, gospodarcze i polityczne, a z drugiej strony na ogromną potęgę pod względem udziału w światowych zasobach ropy naftowej (ponad 20%) i związane z tym uzależnienie gospodarek innych systemów społeczno-politycznych i religijnych. Por. *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, praca zbiorowa pod red. J. Kleera, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005, s. 245-270.

- prób oceny efektywności sektora publicznego,
- finansowania dóbr sektora publicznego przez budżet państwa, gospodarstwa domowe i sektor prywatny,
- wypracowywania modelu sektora publicznego i wzajemnych relacji między sektorem dóbr publicznych i sektorem dóbr prywatnych.

W podstawowym modelu sektora publicznego wyodrębnia się zestaw czystych dóbr publicznych i uniwersalnych dóbr mieszanych (tab. 1.2). Czyste dobra publiczne to takie, które wcale nie są dostarczane przez rynek, albo są dostarczane w niewystarczającej ilości. Mają one dwie ekonomiczne cechy. Po pierwsze, konsumpcja czystych dóbr publicznych nie jest przedmiotem rywalizacji, co oznacza, że koszt korzystania z nich przez dodatkową osobę jest równy zeru, po drugie, wykluczenie kogokolwiek z udziału w korzystaniu z czystego dobra publicznego jest trudne lub niemożliwe<sup>45</sup>. Pojawia się wówczas problem gapowicza, oznaczający niechęć jednostek do dobrowolnego finansowania dóbr publicznych (jednostki wolą być pasażerami na gapę), bowiem i tak nie zostaną wykluczeni z konsumpcji danego dobra. Z tego też powodu powstaje problem opodatkowania niektórych dóbr publicznych, np. dóbr środowiskowych.

Uniwersalne dobra mieszane różnią się od czystych dóbr publicznych kilkoma właściwościami<sup>46</sup>. Tylko częściowo ma miejsce przymus uczestnictwa w ich konsumpcji, występuje częściowa ich odpłatność (ale mogą być także bezpłatne), ich podaż może być zapewniona zarówno przez sektor publiczny, jak i prywatny, a także na zlecenia państwa, jak i przez współdziałanie sektora publicznego z prywatnym (np. w formie partnerstwa publiczno-prywatnego), różne jest zainteresowanie ich konsumpcją przez różne grupy społeczne, zawodowe czy populacje wiekowe, ich zestaw nie musi mieć charakteru trwałego (poziom cywilizacyjny i system kulturowy może zestaw ten zmieniać), występowaniem pełnego kompleksu uniwersalnych dóbr publicznych zainteresowane jest państwo jako organizacja spajająca społeczność żyjącą na danym terytorium. Uniwersalne dobra publiczne mogą być komercjalizowane, a także dostarczane przez sektor prywatny. Decyzje w tym zakresie może podejmować państwo i uzależnione są one od poziomu gospodarczego, modelu społeczno-ekonomicznego oraz systemu politycznego.

Czyste dobra publiczne nazywane są także dobrami wspólnymi, które – z różnych powodów – są dostępne dla każdego obywatela, a ich finansowanie odbywa się przez fundusze publiczne. W takim rozumieniu tworzą one zbiorową konsumpcję społeczeństwa.

<sup>45</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, op. cit., s. 94 i 156-157.

<sup>46</sup> *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, praca zbiorowa pod red. J. Kleera, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005, s. 275 i dalsze.



Tabela 1.2. Dobra czyste i uniwersalne sektora publicznego

<b>Czyste dobra publiczne</b>	<b>Uniwersalne dobra publiczne mieszane</b>
1. Obronność suwerennego państwa 2. Ład prawno-instytucjonalny zapewniający sprawne funkcjonowanie państwa, w tym z zapewnienie ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju 3. Bezpieczeństwo wewnętrzne 4. Ochrona własności prywatnej oraz wolności jednostek gwarantowane w społeczeństwie demokratycznym	1. Edukacja 2. Ochrona zdrowia 3. Infrastruktura gospodarcza 4. Ochrona środowiska (działania zapobiegające zanieczyszczeniom i likwidujące ich skutki) 5. Sektor badań i rozwoju 6. Pomoc socjalna 7. Sektor samorządowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, pod red. J. Kleera, Wydawnictwo fachowe CeDeWu.pl, Warszawa 2005, s. 277.

Omawiany tu sektor publiczny, jako podstawowy przedmiot zainteresowania NEI, wyodrębniają kryteria rodzaju konsumpcji i roli państwa w podaży dóbr i usług. W ekonomii występuje drugie jeszcze, powiązane z tym, ale odmienne pojmowanie publicznego charakteru podmiotów i jednostek. Jest nim forma własności kapitału, którą może być własność publiczna oraz prywatna. Pozwalają one wyróżnić sektory, a w nich przedsiębiorców publicznych oferujących dobra o charakterze publicznym (tworzących dobra konsumpcji zbiorowej, zwanej też publiczną), prywatnym (tworzących dobra konsumpcji indywidualnej, ale i zbiorowej)<sup>47</sup>. Przedsiębiorcy publiczni charakteryzują się własnością państwową kapitału (Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych), komunalną (jednostek samorządu terytorialnego, komunalnych jednostek organizacyjnych) oraz mieszaną (z przewagą kapitału publicznego). Przedsiębiorcy prywatni charakteryzują się takimi formami własności kapitału jak: kapitalistyczną, drobnotowarową i pracowniczą. Prywatny właściciel kapitału (obiektu, przedsiębiorstwa) może wyłączyć inne osoby fizyczne i prawne z korzystania z należących do niego zasobów, a także ma możliwość przekazania im (nieodpłatnie lub odpłatnie) swoich uprawnień własnościowych. Taka zasada wyłączności i przekazywalności nie obowiązuje w przypadku własności publicznej kapitału. Członkowie społeczeństwa, w imieniu których działają właściciele publiczni, mają bardzo ograniczone możliwości bezpośredniego wpływu na podejmowane decyzje,

<sup>47</sup> A. Szewc-Rogalska, *Efektywność restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw w Polsce. Ujęcie sektorowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004, s. 48.

poddawane nadzorowi administracji centralnej i lokalnej. Pośrednią formą własności kapitału pomiędzy publiczną i prywatną jest własność spółdzielcza. Spółdzielnie jako podmioty prawa i własności spółdzielczej mają swoją specyfikę, związaną z wnoszonymi przez członków spółdzielni (czyli właścicieli) udziałami.

Powiązanie pomiędzy konsumpcją publiczną (zbiorową) i prywatną (indywidualną) a właścicielami kapitału (publicznymi i prywatnymi) koordynuje państwo (tab. 1.3) i ono także powinno rozwiązywać konflikty w tym zakresie, w ramach dostarczania czystego dobra publicznego, jakim jest tworzenie ładu prawnoinstytucjonalnego. Konflikty mogą być powodowane tym, że właściciele publiczni nie są wyłącznym dostawcą dóbr publicznych, a właściciele prywatni nie są wyłącznym dostawcą dóbr prywatnych. Ponadto konsumpcja zarówno publiczna, jak i indywidualna może odbywać się zarówno w sektorze własności publicznej, jak i państwowej. Powstaje swoiste pomieszczenie praw i obowiązków tych sektorów i w obu tendencje do „jazdy na gapę”, czyli unikania finansowania konsumpcji czystych i uniwersalnych dóbr publicznych, niezbędnych w sektorze właścicieli publicznych, jak i prywatnych. Niewątpliwie obszarem do powstawania tego typu konfliktów jest ochrona środowiska, której zapewnienie jest konstytucyjnym zadaniem państwa, a działania ochronne oraz ich finansowanie są obowiązkiem także prywatnych przedsiębiorców i osób fizycznych.

Tabela 1.3. Macierz konsumpcji oraz własności kapitału sektora publicznego i prywatnego

<b>Konsumpcja</b>	<b>Kapitał</b>	
	<b>publiczny</b>	<b>prywatny</b>
Konsumpcja publiczna (zbiorowa) Czyste i uniwersalne dobra publiczne	Podaż dóbr publicznych (czyste i uniwersalne dobra publiczne) Konsumpcja dóbr publicznych	Podaż dóbr publicznych (uniwersalne dobra publiczne) Konsumpcja dóbr publicznych
Konsumpcja prywatna (indywidualna) Dobra prywatne	Podaż dóbr prywatnych Konsumpcja dóbr prywatnych	Podaż dóbr prywatnych Konsumpcja dóbr prywatnych

Źródło: opracowanie własne.

## 6. Struktura prawna i ekonomiczna przedsiębiorstwa

Przedsiębiorstwo jest formą podejmowania i organizacji działalności gospodarczej. *Działalność gospodarcza* oznacza zarobkową aktywność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły<sup>48</sup>.

Działalność gospodarcza bywa nazywana mianem przedsiębiorczości. *Przedsiębiorczość* – pomimo różnych poglądów i podjęć w jej definiowaniu, jest zgodnie odnoszona do działań ludzi, umięjących załatwić wszystkie sprawy, pełnych inicjatywy, energii, pomysłów, zaradnych i rzutkich<sup>49</sup>.

Jednostki wykonujące we własnym imieniu działalność gospodarczą określane są mianem *przedsiębiorców*. Są to osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonujące we własnym imieniu działalność gospodarczą. Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej<sup>50</sup>. Przedsiębiorcami mogą więc być wszystkie podmioty stosunków cywilnoprawnych, w zakresie stosunków publiczno-prawnych, jeśli spełniają określone warunki. Tak definiuje przedsiębiorcę ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Nie są traktowani jako przedsiębiorcy rolnicy prowadzący działalność wytwórczą w rolnictwie lub świadczący tzw. usługi agroturystyczne. Warunkiem posiadania statusu prawnego przedsiębiorcy jest, aby dany podmiot we własnym imieniu podejmował i wykonywał działalność gospodarczą<sup>51</sup>. Przedsiębiorcę definiuje także kodeks cywilny<sup>52</sup> i w nim znajduje się określenie

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm. Prawo działalności gospodarczej aspiruje do pełnienia roli „konstytucji gospodarczej”. Por. C. Kosikowski, M. Etel, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014, s. 39. Załącznik 1 tej publikacji wymienia 10 innych ustaw, które stosują „legalną definicję działalności gospodarczej”. Są to m.in. ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawa o podatku od towarów i usług, ustawa ordynacja podatkowa.

<sup>49</sup> St. Sudół, *Przedsiębiorczość – jej pojmowanie, typy i czynniki ją kształtujące*, w: *Uwarunkowania przedsiębiorczości – różnorodność i zmienność*, pod red. K. Jaremczuka, Wydawnictwo PWSZ, Tarnobrzeg 2008, s. 29 i dalsze.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

<sup>51</sup> Warunki te omawia w zrozumiałym sposób: J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko. Część I. Zagadnienia ogólne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015, rozdział IV, s. 75-130.

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 14 lutego 2003 roku o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2003, nr 49, poz. 408. Wymienia się aż 21 ustaw, które stosują „legalną definicję przedsiębiorcy”, inne niż ustawa o działalności gospodarczej. Są to m.in. kodeks cywilny, prawo bankowe, ustawa o restrukturyzacji niektórych należności publiczno-prawnych.

*przedsiębiorstwa* jako warsztatu pracy, struktury jego składników, systemu umów, zapewniających pozyskiwanie czynników wytwórczych, ich własności, wiarygodności, praw materialnych i niematerialnych.

Przedsiębiorstwo jest zatem kategorią prawa gospodarczego i prawa cywilnego<sup>53</sup>. Jednak jego definiowanie, opis, analiza sprawiają nadal wiele problemów teoretycznych i metodycznych, także w nauce o zarządzaniu i w nauce o finansach. Niewątpliwie prawo powinno stanowić fundament prac badawczych, weryfikacyjnych, empirycznych analiz porównawczych. Odmienne zdefiniowany przedmiot badań, jakim jest przedsiębiorstwo, daje inne wyniki i prowadzi do formułowania fałszywych wniosków, których w wielu publikacjach nie brakuje. Badaczowi wolno swobodnie dobierać i określać badane kategorie, ale jest zawsze zobowiązany w ocenach dynamiki, struktury i względności zjawisk oraz procesów zapewniać porównywalność badanych kategorii. Kryterium prawne dla porównywalności kategorii w czasie i w przestrzeni jest fundamentalne.

„Pojęcie przedsiębiorstwa w znaczeniu ekonomicznym różni się oczywiście od znaczenia prawnego” – stwierdza J. Gospodarek<sup>54</sup>. W *ujęciu ekonomicznym przedsiębiorstwo* oznacza jednostkę wyodrębnioną organizacyjnie i finansowo, wytwarzającą dobra lub świadczącą usługi i dążącą do maksymalizacji zysku<sup>55</sup>. Natomiast w ujęciu prawnym wyróżnia się znaczenie funkcjonalne, podmiotowe i przedmiotowe przedsiębiorstwa. Funkcjonalny charakter oznacza, że jest ono stałą działalnością gospodarczą prowadzoną samodzielnie w celu zarobkowym. W znaczeniu podmiotowym przez przedsiębiorstwo rozumie się podmiot praw i obowiązków związanych ze stałą działalnością gospodarczą, prowadzoną samodzielnie w celu zarobkowym. W znaczeniu przedmiotowym przedsiębiorstwo to kompleks składników niematerialnych i materialnych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Tak też definiuje przedsiębiorstwo art. 55<sup>1</sup> kodeksu cywilnego.

Zorganizowany zespół składników niematerialnych i materialnych, przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej stanowiących

<sup>53</sup> J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, op. cit., s. 45 i dalsze.

<sup>54</sup> Tamże, s. 46 i dalej w rozdziale III.

<sup>55</sup> Istotnie osiągnięcie zysku odróżnia przedsiębiorstwo od innych form aktywności społeczno-gospodarczej, których celem może być osiągnięcie innych efektów niż dochody. Jednak we współczesnej teorii przedsiębiorstwa i teorii finansów coraz częściej maksymalizacja zysku zastępowana jest innymi miernikami celów działalności, jak np. zysk niezbędny, zysk optymalny (np. z punktu widzenia opodatkowania), zysk wystarczający, zysk przeciętny. Dopuszcza się też fazę rozpoczynania działalności przedsiębiorstwa z akceptowaną stratą (np. okres inwestowania, dojrzewania) po to, aby w dalszym czasie cyklu życia osiągnąć ponadprzeciętny zysk. Dążeniu tylko do maksymalizacji zysku zaprzecza też prawo spadającej stopy zysku w miarę wzrostu podaży dóbr i usług na rynku.

przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym w ujęciu kodeksu cywilnego, stanowi jego podstawową strukturę i obejmuje w szczególności:

- nazwę przedsiębiorstwa – jego indywidualizacyjne określenie (oznaczające firmę),
- własność i inne prawa rzeczowe do nieruchomości i ruchomości,
- prawa z umów najmu, dzierżawy, leasingu oraz inne prawa do korzystania z nieruchomości i rzeczy ruchomych,
- wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne,
- koncesje, licencje i zezwolenia,
- patenty i inne prawa własności przemysłowej,
- majątkowe prawa autorskie i pokrewne,
- tajemnice przedsiębiorstwa,
- księgi i dokumenty związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Takie ujęcie prawne składników struktury przedsiębiorstwa pozwala uznać je za odrębny przedmiot stosunków cywilnoprawnych (jako całości lub jego zorganizowanych części). Prawne znaczenie przedsiębiorstwa znakomicie dopełnia jego ekonomiczne rozumienie, bowiem pozwala określić zakres i sposób jego wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego. Jako przykład konieczności takiego wyodrębnienia można podać proces wyceny wartości przedsiębiorstwa jako odrębnego przedmiotu, która to wartość istotnie różni się od sumy wartości poszczególnych składników niematerialnych i materialnych. J. Gospodarek podkreśla: „Przedsiębiorstwo to nie jest zbiór odrębnych rzeczy oraz innych składników materialnych i niematerialnych”<sup>56</sup>. To odrębny podmiot praw i obowiązków, co w teorii przedsiębiorstwa bywa nazywane jego *kontraktualną strukturą* (przedsiębiorstwo jako kompleks kontraktów – umów cywilnoprawnych, a majątek, rzeczy mogą być tylko przedmiotem niektórych z tych kontraktów, np. dzierżawa budynku, maszyny itp.).

Znaczenie przedmiotowe przedsiębiorstwa zostało ściśle powiązane z pojęciem przedsiębiorcy. Kategoria *przedsiębiorcy* została wprowadzona do kodeksu cywilnego dopiero w 2003 roku i spotyka się z licznymi zarzutami. Kategoria ta sugeruje jej osobowy (podmiotowy) charakter, bowiem przedsiębiorca prowadzi przedsiębiorstwo, ale rozumiane w znaczeniu przedmiotowym. Wbrew niektórym poglądom, kategoria przedsiębiorcy nie oznacza dawnego kupca<sup>57</sup> jako osoby prowadzącej we własnym imieniu przedsiębiorstwo zarobkowe. Nie jest to także tzw. kupiec rejestrowy, czyli taki, który prowadził przedsiębiorstwo zarobkowe w większym rozmiarze (takim kupcem były spółki handlowe, zobowiązane do wpisu do rejestru handlowego). Jest

<sup>56</sup> J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, op. cit., s. 47.

<sup>57</sup> Zdefiniowanego przez kodeks spółek handlowych z 1934 roku, nie obowiązujący już od 1965 roku.

to podmiot prawa – osoba prawna, która prowadzi działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa.

*Firma* wiąże kategorię przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorcy. Przepisy kodeksu spółek handlowych z 1934 roku odnosiły firmę wyłącznie do spółek handlowych. Obecnie każdy przedsiębiorca działa pod firmą, przy czym trzeba odróżnić nazwę przedsiębiorstwa prowadzonego przez przedsiębiorcę od oznaczenia danego przedsiębiorcy, pod którym on działa<sup>58</sup>.

Przedsiębiorca prowadzi przedsiębiorstwo i działa pod firmą. Firma przedsiębiorcy powinna się odróżniać dostatecznie od firm innych przedsiębiorców, prowadzących działalność na tym samym rynku. Firma nie może wprowadzać w błąd, w szczególności co do osoby przedsiębiorcy, przedmiotu działalności przedsiębiorcy, miejsca działalności, źródeł zaopatrzenia.

Firmą osoby fizycznej jest jej imię i nazwisko. Nie wyklucza to włączenia do firmy pseudonimu lub określeń wskazujących na przedmiot działalności przedsiębiorcy, miejsce jej prowadzenia oraz innych określeń dowolnie obranych. Firmą osoby prawnej jest jej nazwa. Firma zawiera określenie formy prawnej osoby prawnej, które może być podane w skrócie, a ponadto może wskazywać na przedmiot działalności, siedzibę tej osoby oraz inne określenia dowolnie obrane. Przedsiębiorca może posługiwać się skrótem firmy.

Firma jako oznaczenie przedsiębiorcy spełnia kilka funkcji: indywidualizującą, informacyjną, reklamową (promocyjną), gwarancyjną. Firma jest traktowana jako dobro niematerialne przedsiębiorstwa, przysparzające nowej wartości (dobrego imienia), nie znajduje ono jednak miejsca w bilansowych składnikach przedsiębiorstwa, ale jej wartość powstaje najczęściej w procesach sprzedaży przedsiębiorstw lub ich zorganizowanych części, tworząc wówczas podstawy do wyceny wartości spółki ponad jej wartość materialną (wartość jej aktywów netto). Należy dodać, że ocena firmy (pozycji, wiarygodności, zaufania, ryzyka rozwoju) przedsiębiorstwa może osłabiać wyższą jego wartość majątkową, co znajduje swój wyraz w tzw. ujemnej wartości firmy, zmniejszającej wartość aktywów netto, czyli wartość kapitałów własnych przedsiębiorstwa.

Istnieją zasady określania firmy, jej skrótu, swobody wyboru firmy, wyłączności, prawdziwości, jedności, ciągłości, jawności i ochrony prawnej firmy, co ma poważne znaczenie dla ekonomiki i finansów przedsiębiorstwa. Firma jest kategorią często stosowaną zamiennie z przedsiębiorstwem. Jako jego oznaczenie może być skrótem myślowym określania także jego

<sup>58</sup> Przedsiębiorca może prowadzić więcej niż jedno przedsiębiorstwo (np. odrębne spółki) i każde z nich odrębnie oznaczać, co zalicza się do jego składników, natomiast firma przedsiębiorcy może być jedna i nie może być zaliczana wówczas do składników poszczególnych przedsiębiorstw, J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, op. cit., s. 51.

tożsamości, ale są to dwie bardzo odmienne kategorie. Ich zamienne używanie jest groźne zwłaszcza w procesie obrotu przedsiębiorstwami i ich rynkowej wyceny (wartość spółki a wartość firmy to dwie różne wartości, obie uczestniczą w określaniu ceny za przedsiębiorstwo, ale żadna z nich nie oznacza tej ceny).

W regulacjach polskich stosowano wcześniej różne kategorie określające przedsiębiorstwo w znaczeniu podmiotowym (np. jednostka<sup>59</sup> gospodarcza, podmiot gospodarczy, jednostka gospodarki społecznej, jednostka gospodarki nieuspołecznionej). W niniejszej monografii kategorii przedsiębiorstwa używamy do opisu struktury jego działalności gospodarczej, zaś kategorię przedsiębiorcy do opisu podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa i podmiotów zmian struktury (organizacyjnej, zarządczej, finansowej). Firmę zaś traktujemy jako nazwę, wyróżnik przedsiębiorcy, która ma określony wpływ także na jego uznanie na rynku i kondycję finansową.

Przedsiębiorcy korzystają z fundamentalnych praw, do których J. Gospodarek zalicza: zasadę wolności gospodarczej (zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług), zasadę równości prawnej przedsiębiorców (gwarancja autonomii i równego traktowania przedsiębiorców przez prawo), zasadę wolnej konkurencji i solidaryzmu społecznego (m.in. zakaz zajmowania się interesami konkurencyjnymi), zasadę ochrony własności i innych praw przedsiębiorców<sup>60</sup>.

Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców musi spełniać szereg warunków, w tym wymogi rejestru, pozyskania koncesji i zezwoleń. Na uwagę zasługują także zasady zawieszania działalności gospodarczej, jej zakończenia oraz postępowania upadłościowego i naprawczego. Te trzy sytuacje są traktowane jako proces decyzyjny (proces wyboru zarządzających i nadzoru przedsiębiorców) i uczą, że te procesy mogą mieć charakter pozytywny – ostrzegawczy, naprawczy, restrukturyzacyjny.

Pomimo dostosowania już polskiego prawa gospodarczego do podstawowych regulacji Unii Europejskiej nadal nie ma podstaw do jednoznacznego porównywania kategorii przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy w ujęciu prawa polskiego i wspólnotowego. Przedsiębiorstwo w przepisach prawa wspólnotowego (*Unternehmen, entreprise*) nie jest jednoznacznie uregulowane<sup>61</sup>. Pojęcie przedsiębiorstwa występuje w wielu źródłach prawa Unii Europejskiej,

<sup>59</sup> Warto dodać, że kategoria jednostki została wykorzystana jako adresat rachunkowości w obowiązującej obecnie ustawie o rachunkowości z 1994 roku i oznacza m.in. spółki prawa handlowego, a więc przedsiębiorców, ale także np. jednostki samorządu terytorialnego, które nie mogą być określone kategorią przedsiębiorcy w rozumieniu kodeksu cywilnego.

<sup>60</sup> J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, op. cit., rozdział I.

<sup>61</sup> *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, praca zbiorowa pod red. naukową K. Sobczaka, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002, s. 57 i dalsze.

które z reguły go nie definiują<sup>62</sup>. Pojęcie przedsiębiorstwa w prawie unijnym jest rozumiane szeroko, obejmując każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, niezależnie od jej formy prawnej, zamiaru osiągnięcia zysku czy sposobu finansowania. Warto dodać, że prawnie niesamodzielne zakłady czy przedstawicielstwa handlowe nie są traktowane przez prawo unijne jako przedsiębiorstwa (jedynie jako części przedsiębiorstw). Prawo UE wyraźnie akcentuje istnienie przedsiębiorstw publicznych, którym państwa członkowskie UE przyznały prawa specjalne lub wyłączne<sup>63</sup> (przy jednoczesnym zakazie UE w odniesieniu do tego sektora wszelkiej dyskryminacji lub działań zakłócających konkurencję na jednolitym rynku ze względu na przynależność państwową).

Mimo różnic w definiowaniu i określaniu kategorii przedsiębiorstwa i przedsiębiorcy w prawie UE i poszczególnych państw członkowskich, uznaje się za istotę ich tożsamości: wykonywanie w sposób stały i ciągły samodzielnej działalności gospodarczej o charakterze zarobkowym w innym państwie członkowskim.

Do przedsiębiorstw w prawie wspólnotowym zalicza się:

- jednostki państwowe i samorządowe, nieposiadające odrębnej osobowości prawnej, zaangażowane w działalność komercyjną,
- przedsiębiorstwa i spółki wyposażone w osobowość prawną,
- spółki cywilne,
- spółdzielnie,
- stowarzyszenia, związki zawodowe,
- izby gospodarcze,
- indywidualną działalność osób fizycznych, w tym wykonywaną w ramach wolnych zawodów,

ale np. nie agentów (przedstawicieli handlowych) z powodu pomocniczej ich funkcji w stosunku do działalności przedsiębiorstwa głównego.

Dyskusje prawne dotyczą pojmowania przedsiębiorstw w dużych strukturach gospodarczych. W świetle prawa o konkurencji kilka formalnie niezależnych przedsiębiorstw należy traktować jako jeden organizm gospodarczy (jedno przedsiębiorstwo) w sytuacji, gdy podlegają one wspólnej kontroli ze strony przedsiębiorstwa dominującego, przy czym kontrola ta znajduje swe uzasadnienie zarówno w przepisach prawa, jak i okolicznościach faktycznych, związanych z funkcjonowaniem danej grupy, a więc jest faktycznie wykonywana. W niektórych ujęciach nie wymaga się faktycznie tego wpływu.

Dyskusja dotyczy także spółek joint venture – stawia się pytanie, czy to jedno przedsiębiorstwo, czy kilka samodzielnych? Bada się stopień

<sup>62</sup> Stwierdza: J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, op. cit., s. 45.

<sup>63</sup> J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, op. cit., s. 46



rzeczywistej samodzielności spółki joint venture w stosunku do spółek lub innych podmiotów macierzystych.

Regulacje, ograniczenia wolnej konkurencji w UE odnoszone są także do państwa jako przedsiębiorcy, czyli jako konsumenta kształtującego popyt lub oferenta towarów lub usług świadczonych odpłatnie. Oznacza to, że państwo oraz jego przedsiębiorstwa nie są już zwolnione z ustalonych przez samo państwo reguł wolnej konkurencji, tylko przez samo dążenie do osiągnięcia dowolnych celów publicznych<sup>64</sup>.

Terminem prawa wspólnotowego jest nie tylko przedsiębiorstwo, ale i działalność gospodarcza. Jest nią działalność produkcyjna, dystrybucyjna, usługowa. Dyskutuje się, czy związki zawodowe prowadzą działalność gospodarczą. Podobne problemy dotyczą działalności gospodarczej na rzecz własnych potrzeb jednostki (konsumenta).

W uznaniu podmiotu za przedsiębiorstwo nie wymaga się odpłatności, a więc i motywu zysku. Oznacza to, że organizacje *non profit* mogą być także przedsiębiorstwami. Nie wymaga się też ciągłości działalności gospodarczej, ale konieczna jest działalność gospodarcza na rzecz rynku (a nie w ramach np. przedsiębiorstwa wielozakładowego).

W polskiej ustawie o rachunkowości nie wyróżnia się ani przedsiębiorstw, ani przedsiębiorców<sup>65</sup>. Ustawa posługuje się kategorią jednostek, zaliczając do nich podmioty i osoby prawne stosujące przepisy ustawy. Wyróżnia wśród nich następujące kategorie:

- jednostki dominujące,
- znaczącego inwestora,
- jednostki zależne,
- jednostki współzależne,
- jednostki stowarzyszone,
- jednostki podporządkowane,
- jednostki powiązane,
- grupy kapitałowe.

Głównym kryterium ich rozróżnienia jest stopień wpływu wywieranego wzajemnie na siebie przez poszczególne jednostki, w zależności od posiadanych udziałów kapitałowych i liczby głosów w organie stanowiącym.

Za jednostkę ustawa o rachunkowości uznaje następujące formy prawno-organizacyjne podmiotów:

---

<sup>64</sup> J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, op. cit., s. 68.

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz. U. 1994 nr 21, poz. 591, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 marca 2002 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rachunkowości, Dz. U. 2002, nr 76, poz. 694 z późn. zm.

- spółki handlowe,
- osoby fizyczne, spółki cywilne osób fizycznych, spółki jawne,
- jednostki prawa bankowego, prawa o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych,
- gminy, powiaty, województwa i ich związki,
- oddziały i przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych,
- jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej,
- jednostki, które otrzymują na realizację zadań zleconych dotacje lub subwencje z budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub funduszy celowych.

Wynika stąd, że ustawa o rachunkowości adresuje swoje regulacje także do innych jednostek niż przedsiębiorcy. W załącznikach ustawa ta określa zakres informacji wykazywanych w sprawozdaniu finansowym dla czterech grup jednostek:

- innych niż banki, zakłady ubezpieczeń, zakłady reasekuracji i jednostek mikro (załącznik 1),
- dla banków (załącznik 2),
- dla zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji (załącznik 3),
- dla jednostek mikro (załącznik 4).

Trzy pierwsze załączniki zostały uregulowane już w ustawie z 1994 roku (później modyfikowane). Natomiast załącznik 4 został uchwalony w 2014 roku<sup>66</sup> i nawiązuje do obowiązującego już od wielu lat w UE i w Polsce podziału przedsiębiorców ze względu na ich wielkość (skalę działalności).

## 7. Restrukturyzacja przedsiębiorstw

W miarę wzrostu złożoności i zmienności otoczenia istotnym ograniczeniem ulegają możliwości oddziaływania na niego przedsiębiorstw, wzrasta zaś ich uzależnienie od otoczenia. Przedsiębiorstwo wytrącane ze stanu równowagi wewnętrznej i zewnętrznej, wdraża odpowiednie procesy dostosowawcze i antycypacyjne, poprzez podejmowanie bieżących i perspektywicznych decyzji gospodarczych, zmieniających zakres, metody i logikę funkcjonowania, celem zapewnienia, utrwalania lub/i przywrócenia równowagi w funkcjonowaniu i rozwoju. Decyzje te kreują ciągle, zasadnicze i gruntowne zmiany w przedsiębiorstwie, polegające na przeobrażeniach w sferze systemów – struktur organizacyjnych, technicznych,

---

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zmianie ustawy o rachunkowości, Dz. U. 2014, poz. 1100.

produkcyjnych, ekonomicznych, które można nazwać *procesami restrukturyzacyjnymi*<sup>67</sup>.

Potrzeba dokonywania zmian dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, niezależnie od ich wielkości, potencjału produkcyjno-usługowego, kondycji finansowej<sup>68</sup>. W nowej globalnej gospodarce przedsiębiorstwa zmuszone zostały nie tylko do poszukiwania i tworzenia przedsięwzięć adaptacyjnych lub antyadaptacyjnych do coraz bardziej turbulentnego otoczenia, ale jednocześnie do takiej przebudowy systemowej i zmian strukturalnych w swoich materialnych i niematerialnych aktywach, które pozwalają na nabywanie nowych cech, procedur, niezbędnych do przeobrażeń, ekspansywności oraz wdrażania nowoczesnych metod zarządzania.

Zmiany restrukturyzacyjne w przedsiębiorstwie wymagają znajomości przyczyn ich powstawania, ale także ich rodzajów, zasięgu, czasu trwania oraz spodziewanych efektów i kosztów ich wdrażania. Zmiany te można różnie klasyfikować i różnie czynią to dyscypliny: ekonomia, nauki o zarządzaniu, finanse<sup>69</sup>. W nauce o ekonomice i organizacji przedsiębiorstw stosuje się klasyfikację najbardziej przydatną do potrzeb niniejszej monografii (tab. 1.4).

## 8. Zakończenie

Badanie struktury wymaga rozpoznania systemu – obiektu badanego – jego istoty, elementów składowych, mechanizmów działania tych elementów, a nade wszystko celu działania. Mogą być różne cele wyodrębniania i badania struktury systemu, ale najważniejsza jest ocena wpływu jego struktury i jej zmian (restrukturyzacji) na skuteczność, czyli stopień osiągania celów. Szczególnym kryterium oceny skuteczności zmian struktury jest jej efektywność.

---

<sup>67</sup> Słowo restrukturyzacja ma bardzo wiele synonimów. Przydatne dla podjętej analizy teoretycznej są: reorganizacja, redystrybucja, reforma, równoważnie, tworzenie sieci struktur.

<sup>68</sup> R. Borowiecki, *Wyzwania i dylematy praktyki zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, w: *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw*, pod red. naukową J. Famielec, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 51.

<sup>69</sup> Różnie czynią to także autorzy kolejnych rozdziałów w niniejszej monografii, z uwagi na pojemność kategorii restrukturyzacji i jej przydatności w rozwiązywaniu problemów zarządzanych, rozwojowych i naprawczych przedsiębiorstw i sektorów.

Tabela 1.4. Rodzaje zmian restrukturyzacyjnych w przedsiębiorstwie

Kryterium klasyfikacji	Rodzaje zmian	Przykłady działań
Cel zmiany	Zachowawcza (reprodukcyjna)	Poprawa istniejących rozwiązań Utrzymanie dotychczasowej sprawności procesów produkcyjnych
	Rozwojowa	Nowe cele działania Nowe obszary działania Nowe technologie i zmiany organizacyjne Nowe projekty inwestycyjne
	Naprawcza	Sprzedaż zbędnego majątku Oddłużenie Pozyskanie nowego rynku Zawarcie i realizacja programu naprawczego
Przyczyny zmian	Dobrowolna (samodzielna)	Spontaniczne działania usprawniające pracowników i zarządzających
	Przymusowa (wymuszona, nakazana)	Wniosek do sądu o postępowanie naprawcze/upadłościowe Negocjacje z wierzycielami Opracowanie programu naprawczego Wdrożenie nowej technologii – wymogi ekologiczne
Głębokość zmian	Morfostaza (zmiana typu I)	Modyfikacja istniejących rozwiązań (wzorów)
	Morfogeneza (zmiana typu II)	Diagnoza przeszłości i interpretacja bieżącej działalności
Zakres zmiany	Cząstkowa (odcinkowa)	Poprawa wybranych – słabych elementów, ogniw, wąskich gardeł
	Całościowa (kompleksowa)	Zmiany rozwiązań w podstawowych obszarach działalności
Zasięg zmiany	Prosta (niewielka)	Proste działania, nie przysparzają trwałych efektów
	O szerszym zakresie i większej intensywności	Działania w wybranych obszarach, przysparzające trwałych efektów
	Złożona (o dużym zakresie)	Działania specjalistyczne, dotyczące wszystkich ważnych obszarów działalności przedsiębiorstwa
	Wewnętrzna (w przedsiębiorstwie)	Zmiany w strukturze wewnętrznej przedsiębiorstwa

	Zewnętrzna (w otoczeniu)	Zmiany w otoczeniu – zmiana rynku dostawców, odbiorców
	Lokalna	Zmiana relacji z interesariuszami lokalnymi
	Globalna	Zmiana relacji z interesariuszami globalnymi – bankami, UE, konkurentami zagranicznymi
Czas trwania	Ewolucyjna	Zmiana przyszłości, ale dokonywana powoli, spokojnie
	Rewolucyjna	Zmiana przyszłości, dokonywana gwałtownie, np. nowe wynalazki i ich wdrożenie
Możliwość przewidywania warunków zmian	Reaktywna	Zmiany w reakcji na zaistniałe fakty, warunki
	Proaktywna (wyprzedzająca)	Zmiany działań w dostosowaniu do przyszłych warunków (np. do planowanego wzrostu kosztów odsetek)
Efekt zmian	Pozytywne	Zmiany powodujące efekt netto (korzyści większe od kosztów)
	Negatywne	Zmiany przysparzające większych kosztów niż korzyści, ale np. niezbędne
	Obojętne	Bez wpływu na wynik finansowy
Obszar zmian	Organizacja	Zmiana struktury organizacyjnej Zmiana formy prawnej
	Zarządzanie	Zmiana kryteriów wynagradzania i premiowania zarządu oraz pracowników
	Finanse	Zmiany w strukturze majątku, kapitałów, wyniku finansowym i przepływach pieniężnych
	Produkcja	Zmiana oferty sprzedaży
	Technologia	Zmiana surowców, materiałów, wprowadzenie linii technologicznej
	Kadry	Zmiana sposobu doboru kadr, ich kontroli oraz motywowania
	Ekologiczne	Wdrożenie standardów ekologicznych, np. wycieszenie hałasu
Instrumenty zmian	Prawne (ustawowe)	Ustawy, rozporządzenia, dyrektywy
	Administracyjne (nakazowe)	Zakaz korzystania z określonych mediów, stosowania określonych materiałów
	Ekonomiczne	Regulacje cen, podatków, opłat
	Rynkowe	Nabycie prawa do emisji zanieczyszczeń
	Społeczne	Monitoring zadowolenia klientów

Kryteria oceny zmian	Funkcja celu (skuteczność zmian)	Wprowadzenie systemu badania stopnia osiągnięcia celów strategicznych
	Funkcja produkcji	Badanie zależności między kosztami a wzrostem produkcji
	Skutki integracyjne (teoria trzech soczewek)	Wdrożenie controllingu korzyści i kosztów: bilansowych, wynikowych i pieniężnych
	Zagrożenie upadłością	Monitoring zagrożenia upadłością
	Wartość przedsiębiorstwa i wartość firmy	Badanie wpływu zmian na wartość przedsiębiorstwa i wartość jego firmy
	Społeczna odpowiedzialność	Raportowanie z działań społecznie odpowiedzialnych
	Konkurencyjność	Badanie pozycji rynkowej w ważniejszych segmentach

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Lachiewicz, A. Zakrzewska-Bielawska, *Restrukturyzacja organizacji i zasobów kadrowych przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 21; R. Borowiecki, *Wyzwania i dylematy praktyki zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, w: *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw*, pod red. J. Famielec, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011, s. 51-52 oraz własny dorobek badawczy J. Famielec.

## Bibliografia

1. Ambroziak E., Starosta P., Sztudynger J.J., *Zaufanie, skłonność do pomocy i uczciwość a wzrost gospodarczy*, „Ekonomista” 2016, nr 5.
2. Borowiecki R., *Wyzwania i dylematy praktyki zarządzania współczesnym przedsiębiorstwem*, w: *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw*, pod red. J. Famielec, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
3. Czaja St., *Czas w ekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
4. *Ekonomika i programowanie rozwoju przemysłu*, pod red. J. Gajdy, wydanie II zmienione i uzupełnione, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1987.
5. Erhard L., *Dobrobyt dla wszystkich*, Wydawnictwo PTE, Warszawa 2012.
6. Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Wydawnictwo Poznańska Biblioteka Niemiecka, Poznań 2005.
7. *Europejskie prawo gospodarcze w działalności przedsiębiorstw*, pod red. K. Sobczaka, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002.

8. Famielec J., *Rozwój zrównoważony a ordoliberalna koncepcja ładu gospodarczego*, w: *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, pod red. P. Pysza, A. Grabskiej, M. Moszyńskiego, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2014.
9. Garisson R.B., *The Austrian-Neoclassical Relation. A Study in Monetary Dynamics*, praca doktorska, University of Virginia 1981.
10. Gospodarek J., *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko. Część I. Zagadnienia ogólne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2015.
11. Hansen A.H., *Buisiness – Cycle Theory*, Westport Conn.: Hyperion Press 1979.
12. Hayek F.A., *Prices and Production*, wyd. 2, New York: Augustus M. Kelley 1967.
13. <https://sjp.pwn.pl/slowniki/struktura.html>
14. Jurek-Stepień S., Sosnowska A., *Tendencje restrukturyzacji przemysłu w Polsce – dostosowania do zmian systemowych i globalnych*, w: *Rola mezoekonomii w rynkowym systemie zarządzania gospodarką*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996.
15. Kosikowski C., Etel M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2014.
16. Lachiewicz S., Zakrzewska-Bielawska A., *Restrukturyzacja organizacji i zasobów kadrowych przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
17. Landes D.S., *Bogactwo i nędza narodów. Dlaczego jedni są tak bogaci, a inni tak ubodzy*, wydanie IV, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza SA, Warszawa 2017.
18. Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.
19. Mankiw N.G., *Macroeconomics*, wyd. 2, New York: Worth 1994.
20. Noga M., *Makroekonomia*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2000.
21. Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Wydawnictwo Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992,
22. Peszko G., *Skuteczność instrumentów polityki klimatycznej na przykładzie Federacji Rosyjskiej*, w: *Ekologiczne uwarunkowania rozwoju gospodarki oraz przedsiębiorstw*, pod red. J. Famielec, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2011.
23. Piquet H., *The Economic Axioms*, New York: Vintage Press 1978.
24. *Proces kształcenia – podejście systemowe*, UNESCO, Warszawa 1986.
25. Rothbard M.N., *Ekonomia wolnego rynku*, t. 2, Wydawnictwo Fijor Publishing Company, Warszawa 2007-2008.

26. Runge A., Runge J., *Słownik pojęć z geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Videograf Edukacja, Katowice 2008.
27. *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, pod red. J. Kleera, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2005.
28. Skousen M., *Narodziny współczesnej ekonomii. Żywoty i idee współczesnej ekonomii*, Wydawnictwo Fijor Publishing Company, Warszawa 2011.
29. Skousen M., *Struktura produkcji. Gięda, kapitał, konsumpcja*, Wydawnictwo Fijor Publishing Company, Warszawa 2011.
30. *Słownik techniczno-ekonomiczny*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1999.
31. Šmid W., *Leksykon przedsiębiorcy*, Wydawnictwo „Poltext”, Warszawa 2010.
32. Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
33. *Structural Change and Adjustment in the World*, ed. El Pasinetti, P. Loyd, Macmillan Press 1987.
34. Sudoł St., *Przedsiębiorczość – jej pojmowanie, typy i czynniki ją kształtujące, w: Uwarunkowania przedsiębiorczości – różnorodność i zmienność*, pod red. K. Jaremczuka, Wydawnictwo PWSZ, Tarnobrzeg 2008.
35. Szewc-Rogalska A., *Efektywność restrukturyzacji własnościowej przedsiębiorstw w Polsce. Ujęcie sektorowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.
36. Taussig F.W., *Principles of Economics*, wyd. 3 poprawione, New York: Macmillan 1933.
37. Uhr C.G., *Economic Doctrines of Knut Wicksell*, Berkley: University of California Press 1960.
38. Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, Dz. U. 2014, poz. 1100.
39. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.
40. Ustawa z dnia 14 lutego 2003 roku o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2003, nr 49, poz. 408.
41. Wiliamsen O.E., *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu. Firmy, rynki, relacje kontraktowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
42. Wojtyna A., *Alternatywne modele kapitalizmu*, „Gospodarka Narodowa” 2005, nr 9.
43. Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa” 2002, nr 10.
44. Zbroińska B., *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, „Gospodarka Narodowa” 2009, nr 11-12.





## **ROZDZIAŁ II**

# **RESTRUKTURYZACJA ORGANIZACYJNA I FINANSOWA POLSKIEGO SEKTORA PRZEMYSŁU OBRONNEGO**

### **1. Wprowadzenie**

Produkcja oraz obrót uzbrojeniem i sprzętem wojskowym podlega szczególnym regulacjom ustawowym. Poza obowiązkiem posiadania koncesji przepisy te przewidują obowiązki i prawa dla przedsiębiorców działających w branży obronnej. Należą do nich także prawa i obowiązki związane z utrzymaniem mocy produkcyjnych. Wraz ze zmianą sytuacji politycznej i gospodarczej w kraju w okresie ostatnich kilkudziesięciu lat zmieniła się sytuacja i położenie ekonomiczne przedsiębiorstw realizujących zadania (produkcję) na rzecz wojska, Policji, Straży Granicznej. To właśnie ta zmiana wymusiła i dalej wymusza przekształcenia na rynku uzbrojenia, którym przedsiębiorstwa będące w grupie podmiotów zajmujących się produkcją uzbrojenia, muszą sprostać. Na światowym i europejskim rynku związanym z uzbrojeniem możemy zaobserwować łączenie się przedsiębiorstw w konsorcja, grupy producentów, proponujące szerszą, bogatszą ofertę rynkową, tym samym mogących konkurować na rynku wewnętrznym, ale i coraz szerzej wychodzić z ofertą na rynki zagraniczne. Proces konsolidacji tych podmiotów nasilił się w USA i Europie Zachodniej w ostatniej dekadzie ubiegłego wieku.

### **2. Restrukturyzacja jako proces zmian**

Pojęcie restrukturyzacji jako procesu stało się przedmiotem wielu analiz po rozpoczęciu transformowania polskiej gospodarki. Tło dla tych badań stanowiła bowiem zmiana ustrojowa (polityczna), pociągająca za sobą zmianę systemu gospodarczego i głębokie zmiany własnościowe. W potocznym rozumieniu pojęcie „restrukturyzacja” kojarzone było i jest jedynie z reakcją na

złą sytuację przedsiębiorstwa. Jeszcze węższej „restrukturyzacja” postrzegana jest poprzez pryzmat restrukturyzacji zatrudnienia, pojmowanej jako redukcja zatrudnienia. Jedynie naukowcy oraz praktycy zarządzania postrzegają restrukturyzację jako proces złożony, który może i winien występować zarówno w przedsiębiorstwie o złej, jak i dobrej kondycji, i obejmować właściwie wszystkie obszary działalności przedsiębiorstwa, zarówno o charakterze organizacyjnym, technicznym, jak i ekonomicznym, a także kulturowym.

Cechą wspólną definicji restrukturyzacji zawartych w literaturze jest to, że wszyscy autorzy są zgodni, iż jest ona zmianą, przy czym zmiana ta ma charakter gruntowny (radikalny), obejmujący istotne obszary aktywności gospodarczej. W literaturze restrukturyzacja jest bardzo różnie definiowana ze względu na różnorodność płaszczyzn występowania zmian, które mogą dotyczyć: systemu gospodarczego państwa, poszczególnych jego sektorów, regionów czy też konkretnych przedsiębiorstw lub ich zgrupowań. Jednak wszystkie te definicje mają pewien punkt styczny – jest nim cel zmian. Celem tym jest poprawa racjonalności i efektywności gospodarowania zasobami oraz czynnikami wytwórczymi, nadanie strukturze gospodarczej cech nowoczesności, elastyczności, innowacyjności i adaptacyjności.

Według R. Szulca w literaturze spotyka się najczęściej cztery ujęcia restrukturyzacji. Jest to restrukturyzacja<sup>1</sup>:

- rzeczowa, mezo- i makroekonomiczna, dotyczy przekształceń w rzeczowej strukturze gospodarki narodowej, gałęzi lub regionów, które dokonywane są w sposób celowy przez określone podmioty władzy. Polega na promowaniu jednej gałęzi i hamowaniu rozwoju lub ograniczaniu działalności innych po to, aby uzyskać określone cele, jak zmniejszenie zużycia surowców i energochłonność, wzrost innowacyjności gospodarki narodowej, poprawę pozycji kraju na arenie międzynarodowej poprzez poprawę m.in. sytuacji ekologicznej itp.;
- systemowo-instytucjonalna gospodarki narodowej, której efektywność zależy od sprawności mechanizmu rynkowego. Restrukturyzacja ta polega głównie na: prywatyzacji, stymulowaniu konkurencji przez liberalizację cen, demonopolizację, usuwanie barier utrudniających mobilność kapitału, siły roboczej, na reformie systemu bankowego dla potrzeb rynku itp.;
- gospodarcza, czyli istotne jakościowe zmiany w funkcjonowaniu gospodarki, obejmujące wszystkie jej obszary. Ta restrukturyzacja

<sup>1</sup> R. Szulc, *Restrukturyzacja gospodarcza, pojęcie i doświadczenia międzynarodowe*, w: *Studia regionalne i lokalne*, pod red. A. Kuklińskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993, s.75.

ma charakter globalny, a zmiany mają charakter skokowy i oddzielają cykle procesów gospodarczych;

- przedsiębiorstwa, czyli świadome, zaplanowane i celowe działanie, którego przedmiotem jest konkretna jednostka gospodarcza, a przedmiotem kierownictwo tej jednostki lub czynniki zewnętrzne.

W przypadku przedsiębiorstwa restrukturyzacja odnosi się zarówno do majątku, kapitałów, zatrudnienia, jak i organizacji czy też struktury własnościowej<sup>2</sup>. Według I. Durlika restrukturyzacja określona jest najczęściej jako systemowa przebudowa, modernizacja i unowocześnienie, czy też dostosowanie do współczesnego poziomu techniki i rozwoju myśli organizatorsko-menedżerskiej struktury przedsiębiorstwa, czy instytucji<sup>3</sup>. Z kolei A. Stabryła definiuje ją następująco: „restrukturyzacja stanowi postępowanie diagnostyczne – projektowe, mające na celu usprawnienia systemu zarządzania i systemu eksploatacyjnego przedsiębiorstwa, przy czym zmiany odnoszą się przede wszystkim do przekształcania formy organizacyjnej, systemów decyzyjnych zarządzania, zasobów ludzkich”<sup>4</sup>. Natomiast Z. Sapijaszka uważa, że restrukturyzacja jest to radykalna zmiana w co najmniej jednym spośród trzech wymiarów organizacji, tzn. zakresie działania, strukturze kapitałowej lub organizacji wewnętrznej jednostki. Celem tej zmiany jest przywrócenie przedsiębiorstwu równowagi wewnętrznej i/lub równowagi z otoczeniem<sup>5</sup>. P. Drucker twierdzi, iż restrukturyzacja przedsiębiorstwa oznacza przemyślaną reorientację jego celów (misji), stosowanie do zaszyłych lub mających zajść w przyszłości zmian w otoczeniu i przystosowanie do tego techniki, organizacji, ekonomiki oraz kadr<sup>6</sup>.

### 3. Uwarunkowania restrukturyzacji sektora polskiego przemysłu obronnego

Sektor przemysłu obronnego, zwany także zbrojeniowym, a zgodnie z ustawą o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego

<sup>2</sup> M. Kożuch, *Przesłanki, rodzaje i narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie”, Kraków 2010, nr 12, s. 80.

<sup>3</sup> I. Durlik, *Restrukturyzacja procesów gospodarczych. Reengineering. Teoria i praktyka*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1998, s. 23.

<sup>4</sup> A. Stabryła, *Zarządzanie rozwojem firmy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001, s. 20.

<sup>5</sup> Z. Sapijaszka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Proces zarządzania zmianami*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1996, s. 24.

<sup>6</sup> P.F. Drucker, *Praktyka zarządzania*, Wydawnictwo MT Biznes, Warszawa 2003, s. 83.

i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>7</sup> – sektorem przemysłowego potencjału obronnego<sup>8</sup> – odmiennie niż inne sektory gospodarki narodowej – obejmuje przedsiębiorców prowadzących bardzo różnorodną działalność produkcyjną oraz oferujących bardzo szeroki asortyment wyrobów. Wynika to z faktu, że wspólnym kryterium dla wszystkich przedsiębiorstw tej branży nie jest rodzaj prowadzonej aktywności gospodarczej – stosownie do podziału wynikającego z Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)<sup>9</sup> – lecz produkcja finalna uzbrojenia i sprzętu wojskowego (niezależnie od udziału tej produkcji w ogólnej wartości sprzedaży) przydatnego i niezbędnego dla obronności kraju i zaspokojenia potrzeb tzw. odbiorców specjalnych, tj. w głównej mierze Ministerstwa Obrony Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej MSWiA) i podległych mu jednostek (m.in. Policji i Straży Granicznej), na które łącznie przypada ok. 80 proc. tych zamówień. Zakłady sektora obronnego (ppo) są w stanie wytworzyć, jeśli powstanie taka potrzeba, szeroką gamę uzbrojenia i sprzętu wojskowego (w ramach produkcji „S”), a także wiele wyrobów przeznaczonych na rynek cywilny (tzw. produkcja „C”). Pod względem asortymentu wyrobów „S” w sektorze zbrojeniowym wyodrębnić można siedem zasadniczych grup producentów, a mianowicie: broni strzeleckiej, amunicji i rakiet, materiałów wybuchowych, sprzętu radioelektronicznego, sprzętu lotniczego, sprzętu pancernego i sprzętu logistycznego.

Zasadnicze zmiany strukturalne w polskim przemyśle obronnym są ściśle związane z upadkiem ustroju socjalistycznego i rozpadem jego struktur instytucjonalnych, tj. Układu Warszawskiego (UW) oraz Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG). W konsekwencji na obecny stan tego sektora w dużym stopniu wciąż rzutuje jeszcze spuścizna po wieloletnim uczestnictwie Polski w UW, w ramach którego obowiązywały:

- wspólne planowanie militarno-obronne, zdominowane przez b. ZSRR,
- brak dostępu do najnowocześniejszych konstrukcji i technologii oraz utrudnione warunki do rozwoju własnych wyrobów,

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 7 października 1999 roku o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1999, nr 83, poz. 932 z późn. zm.

<sup>8</sup> Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 Ustawy o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, przemysłowy potencjał obronny obejmuje zasoby materialne i niematerialne istniejące w przemyśle, zabezpieczające potrzeby obronne państwa, w tym potrzeby Sił Zbrojnych, w uzbrojenie lub sprzęt wojskowy.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz. U. 2007, nr 251, poz. 1885 z późn. zm.

- duże rozkooperowanie produkcji pomiędzy poszczególnymi krajami
  - członkami UW,
- zamówienia obronne o dużej skali i długim horyzoncie czasowym.

Rozpad Układu Warszawskiego ujawnił wiele skutków, które w nowej sytuacji miały charakter negatywny i skumulowany. Dotyczyły one przede wszystkim:

- nieelastycznych technologii,
- uzależnienia od dostaw części zamiennych i remontów,
- zerwanej kooperacji międzynarodowej,
- niewykorzystanych, wąsko specjalizowanych mocy produkcyjnych.

Szczytowe zdolności wytwórcze krajowe zakłady zbrojeniowe osiągnęły w latach 1985-1988. Wówczas około 150 polskich podmiotów miało status przedsiębiorstwa przemysłu obronnego. Sektor ten wtedy niemal w całości zajmował się wytwarzaniem wyrobów specjalnych dla ówczesnej – liczącej ponad czterysta tysięcy żołnierzy – polskiej armii, jak również na potrzeby armii innych państw, głównie działających w ramach UW.

Nowe realia polityczno-gospodarcze, w jakich znalazła się Polska po 1989 roku, były podstawą do redefinicji roli oraz możliwości krajowego przemysłu obronnego. Inaczej niż w przypadku innych sektorów gospodarki, przemysł obronny odnosi się bezpośrednio do finalnych dostawców uzbrojenia i sprzętu wojskowego, które zgodnie z ustawą o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, trafiają do odbiorców podlegających MON, MSWiA oraz jednostkom podległym (Ministerstwu Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwu Administracji i Cyfryzacji).

Dotychczasowa struktura sektora zbrojeniowego, ukształtowana na początku lat 50. XX wieku (przystosowana do ok. 400-tysięcznej armii) musiała zostać poddana gruntownej restrukturyzacji i dostosowana do nowych wyzwań stojących przed młodą demokracją.

Początek reorganizacji polskiego przemysłu obronnego datuje się na wczesne lata 90. minionego wieku. Priorytetami ówczesnej transformacji gospodarczej były stabilizacja i walka z inflacją, natomiast problemy sektora zbrojeniowego odsunięto na dalszy plan<sup>10</sup>. Ministerstwo Przemysłu i Handlu (MPiH) próbowało w latach 1991-1994 na nowo sformułować politykę przemysłową (Założenia polityki przemysłowej uzupełnione w 1993 roku o Program realizacji polityki przemysłowej w latach 1993-1995), aby po 1995 roku zrezygnować z defensywnego typu polityki przemysłowej i rozpocząć

---

<sup>10</sup> R. Bill, *Restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego (specjalnego) w Polsce po 1989 roku. Wymiar administracyjny, organizacyjny i finansowy. Obronność*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2014, nr 4, s. 17-35.

promocję branż eksportowych i przyszłościowych (odzwierciedlone w „Rankingu szans rozwojowych sektorów przemysłowych Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z 6 grudnia 1995 roku”)<sup>11</sup>.

Na początku dekady polskie władze przyjęły tzw. opcję zerową. Zrezygnowano z roszczeń wobec ZSRR, dotyczących zaległych należności za dostarczony sprzęt i uzbrojenie, w zamian za przekazanie pozostawionej na terenie kraju infrastruktury radzieckich baz wojskowych. Polskie przedsiębiorstwa obronne znalazły się w bardzo niekorzystnej sytuacji – zagrożona została ich płynność finansowa. Dodatkowo utracono liczne rynki eksportowe na Wschodzie przez jednostronną decyzję o wymianie dewizowej<sup>12</sup>, przy czym polski rząd nie wspierał przedsięwzięć promocyjnych rodzimych wyrobów tzw. zbrojeniówki. Kolejne gabinety nie potrafiły opracować jednolitej koncepcji z jasno określonymi zadaniami oraz możliwościami dla sektora zbrojeniowego. Fala niepokojów społecznych w 1993 roku doprowadziła do stworzenia listy sektorów strategicznych, wśród których znalazł się również sektor obronny. Jednak dopiero w 1996 roku rząd sformułował stanowisko w odniesieniu do przemysłu obronnego i lotniczego. Nie zmienia to faktu, że realizacja pewnych założeń przebiegała opieszale<sup>13</sup>. Ta delikatna gałąź polskiej gospodarki została pozostawiona mechanizmom wolnego rynku, bez uwzględnienia jej specyfiki.

Bezrobocie, które dotknęło branżę zbrojeniową, było pochodną polityk: monetarnej, fiskalnej i płacowej, realizowanych w ramach tzw. planu Balcero-wicza<sup>14</sup>. Rygory finansowe i kredytowe, którymi obarczono przedsiębiorstwa, osłabiły ich efektywność. Silne skoncentrowanie zakładów zbrojeniowych w południowo-wschodniej części kraju oraz ich lokalizacja w pobliżu średnich lub małych ośrodków miejskich spowodowały, że przedsiębiorstwa zbrojeniowe występowały tam często jako jedyny pracodawca.

Działania restrukturyzacyjne podejmowane były na dwóch płaszczyznach: mikro – obejmującej zmianę asortymentu oraz profilu produkcyjnego przedsiębiorstw oraz makro – z udziałem państwa. W Polsce zmiany

<sup>11</sup> B. Pełka, *Przemysł Polski w perspektywie strategicznej: polityka przemysłowa, strategia rozwoju i restrukturyzacja*, Wydawnictwo Instytutu Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 1998, s. 12.

<sup>12</sup> M. Kowalski, *Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat, w: Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarcze, Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998, s. 49.

<sup>13</sup> J. Czarzasty, *Spoleczne aspekty zmian struktury przemysłu zbrojeniowego w Polsce*, Polskie Centrum Monitorowania Stosunków Przemysłowych, Warszawa 2005, s. 206-207.

<sup>14</sup> Z. Gach, *Leszek Balcero-wicz. Wyrwać*, Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza Interim, Warszawa 1993, s. 54.

rozpoczęto od restrukturyzacji przedsiębiorstw. W przypadku przemysłu obronnego proces zmian organizacyjnych, finansowych, produkcyjnych itd. rozpoczął się z pewnym opóźnieniem. Sytuacja wymagała podjęcia zdecydowanych działań (zwłaszcza w latach 1991-1992). Rozwiązania doraźne podjęte przez same przedsiębiorstwa dotyczyły m.in. redukcji zatrudnienia, rozszerzenia skali produkcji wyrobów cywilnych, pozyskiwania nowych kredytów. Stopniowa normalizacja przypadła na lata 1994-1996. W przedsiębiorstwach przemysłu obronnego zaczęto systematycznie realizować zyski oraz efektywniej gospodarować potencjałem. Wpływ na poprawę koniunktury miały również starania o członkostwo Polski w NATO, a co za tym idzie – potrzeba zwiększenia interoperacyjności produkowanego sprzętu i uzbrojenia.

Możliwości produkcyjne sektora zbrojeniowego w pierwszym etapie restrukturyzacji były nadmiernie rozbudowane. W nowych realiach gospodarki rynkowej dawne zamierzenia okazały się niemożliwe do zrealizowania. Eksport był prowadzony po cenach dumpingowych. Mimo że system nie był produktywny, jeszcze na początku 1990 roku obowiązywała zasada pełnego zatrudnienia. Struktura organizacyjna opierała się na zarządzaniu centralnym, a decyzje były podyktowane często względami pozaekonomicznymi. W pierwszym etapie przekształceń strukturalnych nie przewidywano likwidacji majątku przedsiębiorstw obronnych. Planowano natomiast wydzielenie z nich spółek córek (z własnymi radami nadzorczymi), które miały zasilić przyszłe holdingi zbrojeniowe. Po zaproponowaniu systemu przyszłych holdingów miał rozpocząć się proces przekształceń własnościowych. Polskie reformy po 1989 roku sprzyjały jedynie rozproszeniu organizacji gospodarczych. Przedsiębiorstwa podejmowały próbę utworzenia kapitałowych grup. Stworzenie organizacji holdingów znalazło swoje zastosowanie jedynie przy restrukturyzacji największych przedsiębiorstw przemysłu obronnego, takich jak: Huta Stalowa Wola (HSW), WSK PZL-Mielec, Zakłady Tworzyw Sztucznych Gamrat, ZM Bumar Łabędy. Spółki wydzielone z tych podmiotów, obok wyodrębnionej specjalizacji, miały z reguły formę spółek z ograniczoną odpowiedzialnością.

Spadek zamówień MON postawił w trudnej sytuacji finansowej wiele placówek badawczo-rozwojowych. Przedsiębiorstwa zostały pozbawione dotychczasowych przywilejów i preferencji związanych z wykonywaniem zadań na rzecz obrony. Profil specjalny tych jednostek uniemożliwiał swobodę funkcjonowania w systemie wolnego rynku.

Zmianę struktury produkcji w latach 1992-1997 można ocenić pozytywnie z ekonomicznego punktu widzenia. Już w 1992 roku rozpoczęto zmiany ilościowe w sektorze. Liczbę zakładów o największym udziale w produkcji „S” zawężono do 3140 (status spółki akcyjnej), a 500 pozostałych przedsiębiorstw



i blisko 200 współpracujących ze zbrojeniówką<sup>15</sup> otrzymało uprawnienia do podjęcia swobodnej działalności. Natomiast 31 spółek stanowić miało trzon przemysłu obronnego (dla 25 jedynym akcjonariuszem był Skarb Państwa). Jednak do 1999 roku prywatyzacja nie objęła żadnego przedsiębiorstwa sektora zbrojeniowego. Znaczącą rolę w procesach konsolidacyjnych i restrukturyzacyjnych odgrywała Agencja Rozwoju Przemysłu działająca od 1991 roku. Podejmowała wiele działań mających na celu m.in. poszukiwanie strategicznych inwestorów oraz prywatyzację i wchodzenie spółek przemysłu obronnego na giełdę. Również sami przedsiębiorcy podjęli kroki w celu efektywniejszego zaangażowania w proces zmian.

Za początek konsolidacji, a zarazem jej pierwszy etap, można uznać przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 14 maja 2002 roku „Strategii przekształceń strukturalnych przemysłowego potencjału obronnego w latach 2002-2005” i związane z tym powołanie Grupy Bumar. Powstała w ten sposób grupa była holdingiem operacyjnym, w którym Bumar sp. z o.o. była spółką dominującą, w rozumieniu kodeksu spółek handlowych, w stosunku do pozostałych spółek. Misją Grupy Bumar był rozwój wyodrębnionej, zorganizowanej części przemysłowego potencjału obronnego RP w celu zapewnienia siłom zbrojnym nowoczesnego uzbrojenia oraz osiągnięcie i umocnienie wysokiej pozycji zrzeszonych w grupie spółek na globalnym rynku wyrobów obronnych i cywilnych oraz na rynku specjalistycznych usług. Spółki zależne wchodzące w skład Grupy Bumar prowadziły samodzielną działalność gospodarczą, polegającą na realizacji zadań określonych w ich statucie lub akcie założycielskim oraz wytycznych spółki dominującej. Grupa liczyła 20 spółek, które zatrudniały ogółem około 13 tys. pracowników, a jej obroty zbliżały się do poziomu 1,5 mld USD w skali roku. Zakładano, że restrukturyzacja sektora dokona się po części za sprawą realizacji kilku programów offsetowych. W praktyce w projektach offsetowych uczestniczy jednak niewiele przedsiębiorstw sektora<sup>16</sup>.

Drugi etap konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego rozpoczął się w połowie 2007 roku. 31 sierpnia 2007 roku Rada Ministrów przyjęła „Strategię konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012”<sup>17</sup>. Do głównych działań zapisanych w Strategii 2007-2012 należało zwiększenie możliwości realizacji potrzeb na rzecz bezpieczeństwa

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 lutego 1993 roku o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. 1993, nr 16, poz. 69 z późn. zm.

<sup>16</sup> J. Hausner, *Pętla rozwoju: o polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007, s. 76.

<sup>17</sup> Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012, <http://wprp.gрудziadz.com/IMAGES/31.08.2007%20Strategia%202007-2012.pdf>.

państwa w sektorze obronnym oraz umożliwienie uczestnictwa polskich przedsiębiorstw potencjału obronnego na europejskim i światowym rynku handlu uzbrojeniem. Celami szczegółowymi były m.in.: dostosowanie potencjału produkcyjnego oraz badawczo-rozwojowego polskiego przemysłu obronnego do potrzeb odbiorców krajowych oraz możliwości eksportowych, rozszerzenie oferty asortymentowej polskiego przemysłu obronnego w zakresie nowoczesnego uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wzmocnienie kapitałowe i technologiczne, racjonalizacja kosztów produkcji uzbrojenia, skoordynowanie polityki w zakresie badań naukowych i prac rozwojowych w dziedzinie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, wzrost eksportu wytwarzanego w Polsce uzbrojenia.

Działania, jakie miały zostać podjęte w osiągnięciu założeń Strategii 2007-2012<sup>18</sup>, to w szczególności: udzielanie przez Skarb Państwa gwarancji i poręczeń na opłacalne kontrakty dla odbiorców krajowych i zagranicznych, ustanowienie jednolitości procedur promujących eksport przemysłowego potencjału obronnego, wsparcie restrukturyzacji z budżetu państwa, wykorzystanie offsetu w celu unowocześnienia produkcji i modernizacji uzbrojenia, rozszerzenie kooperacji przemysłu obronnego z firmami zagranicznymi, obniżenie kosztów produkcji wytwarzanego uzbrojenia, a także finansowanie dostaw dla Sił Zbrojnych RP poprzez przyjęcie 26 maja 2009 roku przez Radę Ministrów dokumentu „Wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu SA inicjatyw pobudzających polską gospodarkę”. Strategia 2007-2012 zakładała również konsolidację i wcielenie w struktury Grupy Bumar wojskowych przedsiębiorstw remontowo-produkcyjnych. W strategii w ramach przemysłowego potencjału obronnego wchodziły cztery grupy:

- przedsiębiorstwa Grupy Bumar (produkcja głównie dla potrzeb wojsk lądowych),
- przedsiębiorstwa oferujące produkty na rynek lotniczy i cywilny wchodzące w skład Agencji Rozwoju Przemysłu SA,
- wojskowe przedsiębiorstwa remontowo-produkcyjne (WRPR) wykonujące modernizację techniczną dla SZ RP na zlecenie MON,
- instytuty naukowo-badawcze i rozwojowe (zajmujące się rozwojem nowych technologii).

W 2011 roku w skład Grupy Bumar wchodziły 22 przedsiębiorstwa, a w Grupie ARP znajdowało się 11 przedsiębiorstw. Najważniejsze zadania strukturalne nie zostały wykonane terminowo z braku wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za skoordynowanie celów zawartych w Strategii 2007-2012. Niewystarczająca okazała się współpraca MON, MSP i MG w koordynacji

<sup>18</sup> Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012, <http://wprp.gurdziadz.com/IMAGES/31.08.2007%20Strategia%202007-2012.pdf>.

działań dotyczących sektora obronnego. Z siedmiu zadań zawartych w dokumencie udało się zrealizować tylko jedno z nich. Trzy cele uległy dezaktualizacji, natomiast dwa zadania nie zostały zrealizowane (stworzenie warunków dla polskiego przemysłu obronnego do dalszych przekształceń restrukturyzacyjnych i strukturalnych oraz opracowanie podstawy prawnej dla MON w celu prowadzenia promocji PPO za granicą).

W maju 2013 roku Grupa Bumar przekształciła się w Polski Holding Obronny, przyjmując strukturę koncernu, w skład którego weszło 40 spółek. Nadzór nad PHO sprawują odpowiednio Ministerstwo Skarbu Państwa i Agencja Rozwoju Przemysłu SA.

Trzeci etap konsolidacji polskiego przemysłu zbrojeniowego, tym razem bez stosownej strategii rządowej, oparto jedynie na bieżących decyzjach Rady Ministrów. W drugiej połowie 2013 roku powołano nową spółkę Skarbu Państwa pod nazwą Polska Grupa Zbrojeniowa SA, której wyznaczono w zasadzie identyczne zadania konsolidacyjne jak to było w poprzednim etapie.

#### **4. Procedura utworzenia oraz cele Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA**

Spółka Polska Grupa Zbrojeniowa SA została zawiązana przez ministra Skarbu Państwa 26 listopada 2013 roku i zarejestrowana w rejestrze przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego 5 grudnia 2013 roku. Kapitał zakładowy spółki PGZ SA wynosił wówczas 200 tys. zł i został podzielony na 200 tys. akcji imiennych o wartości nominalnej 1 zł za każdą. Przed zarejestrowaniem spółki została wpłacona kwota 200 tys. zł i wszystkie akcje zostały objęte przez Skarb Państwa, co oznacza, że utworzony podmiot z prawnego punktu widzenia stanowił jednoosobową spółkę Skarbu Państwa (JSSP). W kwestii uprawnień związanych z wykonywaniem nadzoru właścicielskiego nad spółką PGZ SA prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Na stanowisko prezesa zarządu spółki została powołana osoba, która w tym czasie pełniła jednocześnie funkcję prezesa zarządu innej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa, jaką jest Agencja Rozwoju Przemysłu SA (ARP SA). Łączenie przez jedną osobę funkcji prezesa zarządu w dwóch JSSP trwało do połowy 2014 roku.

W czerwcu 2014 roku poinformowano opinię publiczną o złożeniu rezygnacji z zajmowanego stanowiska przez prezesa zarządu ARP SA, przedstawiając argumentację odnoszącą się do potrzeby skoncentrowania się na budowie PGZ SA, spółki, która ma stać się ważnym elementem bezpieczeństwa narodowego. Agencja Rozwoju Przemysłu SA wyjaśniała,

że rezygnacja ma związek z objęciem funkcji prezesa zarządu PGZ SA i rozpoczęciem przez spółkę działalności operacyjnej. Podmiot działający pod firmą PGZ SA został utworzony na czas nieoznaczony. Siedzibą spółki jest Radom, a spółka prowadzi działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i poza jej granicami. Spółka może otwierać i prowadzić oddziały, zakłady, biura i przedstawicielstwa oraz inne jednostki, a także uczestniczyć w innych spółkach i przedsięwzięciach na terytorium kraju i poza jego granicami. W statucie zdefiniowano, że głównym celem działalności spółki jest zaspokajanie potrzeb bezpieczeństwa i obronności państwa w zakresie badań naukowych, prac rozwojowych, produkcji, serwisowania, obsługiwanie, modyfikacji, modernizacji i remontów oraz napraw sprzętu wojskowego, a także jego promocja i obrót. Przedmiot działalności spółki obejmuje również inne obszary aktywności, m.in. sprzedaż hurtową odpadów i złomu, magazynowanie i przechowywanie pozostałych towarów, transport drogowy towarów, wynajem i zarządzanie nieruchomościami własnymi lub dzierżawionymi, pozostałe pośrednictwo pieniężne, działalność holdingów finansowych, leasing finansowy, pozostałe pośrednictwo pieniężne. Charakter przedsięwzięć gospodarczych, w które zgodnie ze statutem może się angażować spółka, nie zawęża się jedynie do spraw stricte związanych z obszarem bezpieczeństwa i obronności państwa. Takie rozwiązanie stwarza szansę na dywersyfikację wertykalną i horyzontalną realizowanych procesów biznesowych, co w rezultacie może stanowić źródło pozyskiwania przychodów z tytułu innych działań niż te, które wiążą się z realizacją głównego celu, dla którego spółka została zawiązana. Podstawowym zamierzeniem (uzasadnieniem) dla utworzenia PGZ SA jest potrzeba przeprowadzenia konsolidacji spółek polskiego przemysłu obronnego, których obszar działalności odgrywa ważną rolę z punktu widzenia zadań związanych z procesem modernizacji polskiej armii.

Chodzi zatem o konsolidację podmiotów mających istotne znaczenie dla obronności państwa. Spółka PGZ jest podmiotem dominującym (holderem) grupy kapitałowej, w której są skoncentrowane spółki sektora. Takie rozwiązanie pozwoli na efektywne wykorzystanie potencjału krajowego przemysłu obronnego, jak również umożliwi skorelowanie działań inwestycyjnych i badawczo-rozwojowych. Kolejnym podawanym argumentem jest potrzeba wyeliminowania zjawiska wzajemnej konkurencji pomiędzy spółkami obronnymi, które rywalizują o zamówienia dla polskiej armii.

W drugiej połowie 2013 roku rząd RP dokonał wyboru modelu konsolidacji polskiego sektora obronnego i podjął decyzję o utworzeniu narodowego koncernu obronnego na bazie nowej spółki akcyjnej PGZ. Ministerstwo Skarbu Państwa brało pod uwagę dwa możliwe warianty konsolidacji kapitałowej podmiotów zaliczanych do sektora obronnego, tj.:

- utworzenie nowego podmiotu o charakterze holdingowym (nowa spółka Skarbu Państwa),
- przejęcie spółek przez dotychczasowy podmiot dominujący (Grupa Polskiego Holdingu Obronnego).

Procesy decyzyjne poprzedziła: „pogłębiona analiza poszczególnych scenariuszy, towarzyszących im uwarunkowań i ryzyk, a także uzgodnienia przeprowadzone z resortem obrony narodowej”. Idea struktur holdingowych polega na tworzeniu jednostki centralnej, tzw. podmiotu dominującego, który posiada większościowy lub kontrolny pakiet akcji w innych spółkach, tzw. podmiotach zależnych. Jednostka centralna wywiera wpływ na procesy gospodarcze w podmiotach zależnych na mocy prawa własności do całości lub części kapitałów, w które ugrupowanie jest wyposażone. Funkcją celu staje się optymalizowanie wykorzystania zasobów całej grupy kapitałowej<sup>19</sup>.

Ustalenia na temat dokonanego wyboru modelu konsolidacji podano do publicznej wiadomości 16 września 2013 roku, natomiast 21 stycznia 2014 roku Rada Ministrów przyjęła wniosek ministra Skarbu Państwa, wyrażając zgodę na inny niż publiczny, określony w art. 33 ust. 1 ustawy z 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji, tryb zbycia akcji w 12 spółkach sektora obronnego (w tym: 11 spółek z grupy Wojskowych Przedsiębiorstw Remontowo-Produkcyjnych oraz Huty Stalowa Wola SA) należących do Skarbu Państwa. W dalszej kolejności w grupie kapitałowej zostały skonsolidowane: Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej SA, spółki nadzorowane przez ARP SA oraz podmioty produkcyjne i handlowe skupione w Grupie Polskiego Holdingu Obronnego.

5 marca 2014 roku rząd przyjął wniosek ministra Skarbu Państwa o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na inny niż publiczny, określony we wspomnianej ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji, tryb zbycia akcji spółki Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej SA w Gdyni poprzez wniesienie akcji tejże spółki należących do Skarbu Państwa do spółki PGZ SA w zamian za objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym PGZ SA. Na podstawie zgłoszeń złożonych do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów 20 lutego oraz 12 marca 2014 roku PGZ SA uzyskała zgodę Prezesa UOKiK nr DKK-47/2014 i DKK-48/2014 z 15 kwietnia 2014 roku na dokonanie koncentracji polegającej na przejęciu kontroli przez PGZ SA nad następującymi przedsiębiorstwami: Wojskowe Zakłady Motoryzacyjne SA w Poznaniu, Wojskowe Zakłady Uzbrojenia SA w Grudziądzu, Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 2 SA w Bydgoszczy, Wojskowe Zakłady Mechaniczne SA w Siemianowicach Śląskich, Wojskowe Zakłady Łączności nr 2 SA

<sup>19</sup> J. Famielec, *Strategie rozwoju przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997, s. 70-76.

w Czernicy, Wojskowe Biuro Konstrukcyjno-Technologiczne SA w Warszawie, Wojskowe Zakłady Elektroniczne SA w Zielonce, Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 1 SA w Łodzi, Wojskowe Zakłady Łączności nr 1 SA w Zegrzu, Wojskowe Zakłady Lotnicze nr 4 SA w Warszawie, Wojskowe Zakłady Inżynieryjne SA w Dęblinie, Huta Stalowa Wola SA w Stalowej Woli, Ośrodek Badawczo-Rozwojowy Centrum Techniki Morskiej SA w Gdyni, Fabryka Broni „Łucznik Radom” sp. z o.o. w Radomiu, Wytwórnia Sprzętu Komunikacyjnego „PZL Kalisz” SA w Kaliszu, Nano Carbon sp. z o.o. w Warszawie, MS Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych SA w Warszawie.

Polska Grupa Zbrojeniowa SA między innymi produkuje: sprzęt pancerny (KTO Rosomak, wozy zabezpieczenia technicznego WZT-4), systemy obrony powietrznej (głównie radary), sprzęt optoelektroniczny i pomiarowy (celowniki, kamery, peryskopy, systemy kierowania ogniem), uzbrojenie pokładowe i indywidualne żołnierzy (BERYL, PM-98 moździerz LM-60D), amunicję i materiały wybuchowe (amunicja, rakiety przeciwlotnicze, PPK Spike, PPZR Grom), ponadto modernizuje i remontuje sprzęt eksploatowany przez Siły Zbrojne RP.

## 5. Polski rynek uzbrojenia

W Polsce armia kupuje rocznie uzbrojenie warte około 1,5 mld USD. Na badania i rozwój wydaje równowartość ok. 100 mln USD. Dla porównania USA na zakupy uzbrojenia przeznaczają rocznie około 125 mld USD, a na badanie i rozwój około 95 mld USD, natomiast kraje UE na zakupy uzbrojenia przeznaczają około 40 mld USD, a na prace badawcze około 17 mld USD. Największy koncern zbrojeniowy USA Lockheed Martin osiąga roczne przychody w branży wojskowej ponad 40 mld USD, drugi Boeing o 5 mld USD mniej. Największy europejski koncern zbrojeniowy BAE Systems sprzedaje uzbrojenie warte rocznie około 25 mld USD, drugi EADS osiąga wyniki dwa razy mniejsze. Na tym tle sprzedaż największych polskich przedsiębiorstw z sektora obronnego jest bardzo skromna: PIT-RADWAR ok. 200 mln USD, ZM Bumar Łabędy ok. 150 mln USD, PZL Świdnik ok. 120 mln USD, ZM Meskook ok. 120 mln USD, HSW Stalowa Wola ok. 100 mln USD.

Dotychczasowy proces konsolidacji polskiego przemysłu obronnego nie przyniósł rezultatów na miarę potrzeb i oczekiwań. Poprzednie strategie konsolidacji (w ramach Grupy Bumar, a następnie Polskiego Holdingu Obronnego SA) zostały zrealizowane tylko częściowo. W tym czasie przyspieszone zostały działania na rzecz wspólnego rynku uzbrojenia Unii Europejskiej. Zaimplementowana w 2013 roku do polskiego prawa dyrektywa obronna UE stwarza lepszą sytuację dla dużych, skonsolidowanych przedsiębiorstw

zbrojeniowych w UE, zaś podmioty mniejsze, będące dopiero na początku procesu konsolidacyjnego będą zmuszane do realizacji zadań pomocniczych w ramach ważniejszych kontraktów zbrojeniowych.

Polska obecnie realizuje program modernizacji armii. We wrześniu 2017 roku parlament przyjął ustawę o modernizacji i finansowaniu Sił Zbrojnych, która przewiduje, że do 2021 roku wydatki na obronność mają wzrosnąć do poziomu 2,1 proc. PKB. W 2030 roku Polska ma przeznaczać na ten cel minimum 2,5 proc. PKB<sup>20</sup>.

Zmiana przepisów spowoduje wzrost wydatków na obronność, przekraczający 117 mld zł w ciągu najbliższych 10 lat. Dla porównania w 2017 roku budżet na ten cel wynosił niecałe 37,4 mld zł (2,01 proc. planowanego PKB). Program modernizacji polskiej armii zakłada wielomiliardowe inwestycje m.in. w artylerię, wojska raketowe i obrony powietrznej oraz środki rozpoznania. Najbliższe priorytety to m.in. przeciwlotniczy i przeciwrakietowy zestaw rakietowy średniego zasięgu „Wisła”, zakup okrętów podwodnych nowego typu w ramach programu „Orka”, system obrony powietrznej krótkiego zasięgu „Narew”, zakup śmigłowców wielozadaniowych oraz śmigłowców uderzeniowych w ramach programu „Kruk”, wyrzutnie rakietowe „Homar” oraz warte w sumie ok. 2,5 mld zł programy „Orlik” i „Wizjer” na bezzałogowe systemy powietrzne (drony) dla wojska<sup>21</sup>.

Zwiększając wydatki na obronność, Polska wypełnia zobowiązania państw członkowskich NATO zawarte w 2014 roku w Newport i potwierdzone na szczycie w Warszawie w 2016 roku. W 2016 roku Kanada i państwa europejskie zrzeszone w sojuszu wydały na cele obronne łącznie ok. 10 mld USD więcej (wzrost o 3,8 proc. rok do roku). Statystycznie europejskie kraje NATO przeznaczyły na ten cel średnio 1,47 proc. PKB. Ustawa o modernizacji i finansowaniu sił zbrojnych zakłada zmianę sposobu obliczania udziału wydatków obronnych w PKB i ich wzrost<sup>22</sup>. Wydatki na obronność mają w 2018 roku wynieść co najmniej 2 proc. PKB, w roku 2020 mają wrosnąć do 2,1 proc. PKB, a docelowo do minimum 2,5 proc. PKB w 2030 roku.

Zwiększenie wydatków obronnych ma umożliwić reorganizację struktury i systemu dowodzenia sił zbrojnych i przyspieszyć modernizację „przy aktywnym zaangażowaniu polskiego przemysłu obronnego”. Zwiększenie

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 29 września 2017 roku o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2017, poz. 2018.

<sup>21</sup> Prezydent podpisał ustawę zwiększającą wydatki obronne do 2,5 proc. [http://www.wnp.pl/przemyslobronny/prezydent-podpisał-ustawe-zwiekszajaca-wydatki-obronne-do-2-5-proc-pkb,309034\\_1\\_0\\_0.html](http://www.wnp.pl/przemyslobronny/prezydent-podpisał-ustawe-zwiekszajaca-wydatki-obronne-do-2-5-proc-pkb,309034_1_0_0.html).

<sup>22</sup> <https://dorzeczy.pl/kraj/41485/Takiego-budzetu-armia-nie-miala-od-1989-roku-Sejm-przyjal-ustawe.htm>.

stanu etatowego sił zbrojnych wiąże się z formowaniem Wojsk Obrony Terytorialnej, które docelowo mają liczyć ponad 50 tys. osób. Według szacunków zmiana przepisów spowoduje wzrost wydatków obronnych o ponad 117,2 mld zł w ciągu 10 lat<sup>23</sup>.

Nowelizacja ustawy pozwoli także na zwiększenie maksymalnej kwoty wysokości zaliczek udzielanych przy zamówieniach uzbrojenia i sprzętu wojskowego (z 25 proc. do 33 proc. wartości zamówienia). Zapis ten ma pozytywnie wpłynąć na tempo osiągania zdolności operacyjnych przez Siły Zbrojne dzięki możliwości zaangażowania przez przedsiębiorców sektora zbrojeniowego większej ilości środków finansowych, ale i utrzymania płynności finansowej podmiotów realizujących zamówienia<sup>24</sup>.

30 listopada 2016 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat w sprawie przyjęcia Europejskiego Planu Działania na rzecz Obronności (European Defence Action Plan – EDAP). Plan wskazuje, że Unia Europejska potrzebuje wzmocnienia zdolności obronnych państw członkowskich poprzez wspólne pozyskiwanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego, rozwój i utrzymanie pełnego spektrum zdolności operacyjnych na lądzie, morzu i w powietrzu<sup>25</sup>.

W planie jest również mowa o znaczącym spadku wydatków obronnych państw członkowskich wobec ich wzrostu w Rosji i Chinach. By temu przeciwdziałać, Komisja Europejska chce powołać Europejski Fundusz Obronny (European Defence Fund), który ma być instrumentem wsparcia finansowania prac badawczo-rozwojowych prowadzonych przez unijne przedsiębiorstwa zbrojeniowe. Fundusz będzie się składał z tzw. dwóch okien – *research window* oraz *capability window*. Pierwsze okno będzie polegać na bezpośrednim finansowaniu przez UE projektów B+R. Do 2020 roku budżet w tej części planu wyniesie łącznie 90 mln euro, a po 2020 roku – 500 mln euro rocznie. Drugie okno zakłada dofinansowywanie przez unijny budżet projektów finansowanych z różnych źródeł takich jak budżety krajowe czy budżety samych przedsiębiorstw. Komisja przeznaczy na drugie okno 5 mld euro rocznie<sup>26</sup>.

Na dodatkowe wsparcie mogą liczyć małe i średnie przedsiębiorstwa, które w opinii Komisji stanowią rdzeń europejskiego przemysłu obronnego. Są autorami wielu innowacyjnych rozwiązań technicznych oraz pełnią ważną rolę w łańcuchach dostaw. Poprzez plan Komisja chce również wspierać rynek

<sup>23</sup> <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/arttykul/sejm-wydatki-obrona-narodowa-kownacki-ustawa,204,0,2365900.html>.

<sup>24</sup> <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,778, chcemy-miec-silna-i-sprawna-polska-armie.html>.

<sup>25</sup> <http://sldsdefence.pl/?p=2391>.

<sup>26</sup> <https://biznes.newseria.pl/news/polska-modernizuje-armie,p284532957>.



wewnętrzny w obszarze obronności oraz budować Europejski Rynek Sprzętu Wojskowego (European Defence Equipment Market). Plan obejmuje krytykę offsetu jako instrumentu, który prowadzi do niepewności w funkcjonowaniu przemysłu zbrojeniowego.

Ponadto Komisja zamierza wzmocnić efektywność stosowania przez państwa członkowskie dyrektywy obronnej. Chce w tym celu wydać w latach 2017-2018 nowe wytyczne w sprawie interpretacji wybranych przepisów dyrektywy. Dla Komisji istotne jest również wzmocnienie bezpieczeństwa dostaw sprzętu wojskowego, zbudowanie katalogu Kluczowych Technologii Dostępu (Key Enabling Technologies), maksymalizacja cywilnych i militarnych synergii pomiędzy poszczególnymi unijnymi politykami UE (UE Policies)<sup>27</sup>.

Europejski Plan Działania na rzecz Obronności stanowi niewątpliwie ciekawą inicjatywę Komisji Europejskiej, która stawia na wzmocnienie unijnego potencjału przemysłowego oraz zwiększenie zdolności operacyjnych armii państw członkowskich. Fundusz na prace B+R zbliżony do funduszu Shift2Rail skierowanego do branży kolejowej będzie dodatkowym bodźcem do ich inicjowania, ale mechanizm finansowania musi być skonstruowany w prosty i przejrzysty sposób. Większa współpraca przemysłowa oraz otwieranie rynków krajowych dla dostawców z innych państw członkowskich będzie zapewne napotykać duże trudności, ponieważ poszczególne kraje od lat są niechętnie takiemu rozwiązaniu i stawiają na ochronę własnych koncernów.

## **6. Przemysł obronny w nowej polityce przemysłowej Unii Europejskiej**

Komisja Europejska zaprezentowała 18 września 2017 roku kluczowe inicjatywy składające się na jej nową politykę przemysłową. Wśród celów administracji unijnej jest stworzenie nowych miejsc pracy, wzrost konkurencyjności europejskiej gospodarki, pobudzenie inwestycji i innowacyjności w tworzeniu czystych i cyfrowych technologii oraz ochrona regionów i pracowników najbardziej zagrożonych przez zmiany gospodarcze. Wzmocnienie europejskiego przemysłu i zwiększenie jego konkurencyjności ma dotyczyć w szczególności bazy produkcyjnej oraz 32 mln pracowników, którzy stanowią jej trzon.

W centrum zainteresowania unijnej polityki przemysłowej będzie przemysł zbrojeniowy i kosmiczny. Przygotowano założenia regulujące

<sup>27</sup> <http://www.defence24.pl/505938,plan-ke-nie-poprawi-sytuacji-europejskiej-zbrojeniowki-of-fset-zostanie-utrzymany>.

funkcjonowanie zarówno Europejskiego Funduszu Obronnego (European Defence Fund), jak i stałą współpracę strukturalną w obszarze obronności. Postawiono za cel główny utworzenie do 2025 roku w pełni funkcjonalnej Europejskiej Unii Obrony<sup>28</sup>.

W ramach nowej polityki przemysłowej UE istotną rolę ma odegrać Europejski Fundusz Obronny, który ma przyczynić się do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności europejskiego przemysłu obronnego. Nowe środki zostaną skierowane do małych i średnich przedsiębiorstw. Do 2020 roku Komisja Europejska chce przeznaczyć 590 mln euro na wsparcie przemysłu obronnego. Ponadto wśród jej propozycji jest alokacja co najmniej 1,5 mld euro co roku, aby uzupełniać i wzmacniać nakłady krajowe. Europejski Fundusz Obronny ma wspomóc badania oraz rozwój prototypów w obszarze elektroniki, metamateriałów, kryptologii i robotyki. Warto zauważyć, że nowa unijna polityka przemysłowa jest realizowana również przez unijne agencje. We wrześniu 2017 roku Europejska Agencja Obrony wystosowała do europejskich przedsiębiorstw zbrojeniowych prośbę o udzielenie do 8 grudnia 2017 roku informacji (Request for Information – RFI) w zakresie możliwości optymalizacji zdolności bojowych czołgu podstawowego Leopard 2A4 (projekt OMBT-Leo2).

## **7. Cele i efekty restrukturyzacji wybranego przedsiębiorstwa przemysłowego potencjału obronnego**

Badana spółka przed podjęciem działań restrukturyzacyjnych w 2007 roku miała ograniczoną ofertę produktową. Wytwarzała uzbrojenie oraz sprzęt wojskowy, obrabiarki do metali, a także świadczyła usługi produkcyjne. Zajmowała obszar o powierzchni 29,5 ha i zatrudniała 833 pracowników. Podstawowe wskaźniki ekonomiczne przedsiębiorstwa były ujemne, zarówno wskaźnik zwrotu z kapitału własnego ROE, jak i wskaźnik rentowności aktywów ROA. Spółka nie miała zaplecza rozwojowego produktów. Zmagając się z takimi problemami, celem spółki realizowanym od 2008 roku stało się przeprowadzenie procesu kompleksowej restrukturyzacji przedsiębiorstwa, oddłużenie, a docelowo wprowadzenie go na ścieżkę systematycznego rozwoju wraz ze stworzeniem stabilnych podstaw, umożliwiających w przyszłości trwałe wypracowywanie nadwyżek finansowych.

Działania restrukturyzacyjne w badanym przedsiębiorstwie rozpoczęte zostały w 2008 roku, kiedy zarząd spółki zaprezentował autorski „Program restrukturyzacji na lata 2009-2011”. Program ten formalnie został

<sup>28</sup> <http://www.defence24.pl/675184,zbrojeniewka-w-centrum-polityki-przemyslowej-ue>.

zatwierdzony przez Walne Zgromadzenie Akcjonariuszy w lutym 2009 roku (po uprzedniej pozytywnej opinii Rady Nadzorczej). W latach 2008-2010 w badanej spółce miały miejsce istotne działania restrukturyzacyjne. I tak w zakresie restrukturyzacji organizacyjnej do kluczowych działań należało: zmiana struktury organizacyjnej spółki poprzez utworzenie samodzielnych jednostkach biznesowych, powołanie jednoosobowego zarządu, wydzielenie ze struktur restrukturyzowanego przedsiębiorstwa i sprzedaż produkcji cywilnej. W efekcie podstawową działalnością spółki od 2010 roku stała się produkcja uzbrojenia.

W ramach restrukturyzacji finansowo-majątkowej dokonano analizy posiadanego przez spółkę majątku – w kontekście art. A ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>29</sup>. W wyniku tych działań nastąpiło wyłączenie w deklaracji podatkowej z przedmiotu opodatkowania określonego majątku, który nie był wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej ze względów technicznych. Uzyskano oszczędności w wysokości około 500 tys. zł rocznie. Nastąpiła także restrukturyzacja zadłużenia spółki wobec gminy miasta, a w jej efekcie umorzono odsetki z tytułu zaległości w podatku od nieruchomości oraz przekazano zbędne nieruchomości w zamian za wygaśnięcie zaległości podatkowych. Ponadto restrukturyzacja zadłużenia wobec właściciela, tj. Bumar sp. z o.o., nastąpiła w formie podwyższenia kapitału zakładowego do kwoty 16 623 370 zł, a w stosunku do Agencji Restrukturyzacji Przemysłu SA spłacono część zobowiązań z tytułu odsetek za opóźnienie od pożyczki EFSAL w kwocie 1 084 tys. zł w drodze przelewu wierzytelności od dłużnika. Ponadto przeprowadzono restrukturyzację zadłużenia z tytułu składek na ZFŚS.

W zakresie restrukturyzacji zatrudnienia nastąpiła redukcja etatów z 839 (1.01.2008) do 430 etatów (30.06.2011). Zakończono także spór zbiorowy spółki ze związkami zawodowymi. W obszarze restrukturyzacji produktowej po raz pierwszy w historii spółki uzyskano finansowanie przez MNiSW projektu rozwojowego w kwocie 8 mln zł. Wdrożono także do produkcji nowe wyroby.

W latach 2008-2010 spółka odnotowała dodatnie wyniki ekonomiczne. W 2008 roku uzyskała wynik ze sprzedaży w wysokości 294,7 tys. zł, wynik finansowy netto w kwocie 2819 tys. zł oraz przychody ze sprzedaży na poziomie 72 764,8 tys. zł. W 2009 roku spółka zmniejszyła wynik finansowy netto do 938 tys. zł, a osiągnięte przychody ze sprzedaży spadły do poziomu 46 272 tys. zł.

W dniu 28 maja 2009 roku przedsiębiorstwo wystąpiło do ARP z wnioskiem o udzielenie jej pomocy indywidualnej na ratowanie, w formie pożyczki w wysokości 4,8 mln zł, w ramach której 3,8 mln zł miało być skierowane

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 1991, nr 9, poz. 31 z późn. zm.

na zakup materiałów przeznaczonych do produkcji „S” na rynek krajowy, a 1,0 mln zł na wynagrodzenia pracowników zatrudnionych przy tej produkcji. Zakładano, że wsparcie spowoduje uratowanie około 700 stanowisk pracy, a dzięki wdrożonemu planowi restrukturyzacji pozwoli odzyskać płynność finansową, długoterminową rentowność oraz zdolność konkurowania na rynku.

Jednym z zabezpieczeń pożyczki miało być poręczenie udzielone przez Bumar sp. z o.o. na kwotę 4,8 mln zł. Uchwałą z dnia 12 listopada 2009 roku Zarząd ARP SA wyraził zgodę na udzielenie przedsiębiorcy pomocy na opisanych warunkach. Rada Nadzorcza Agencji zaakceptowała decyzję zarządu w dniu 26 listopada 2009 roku.

W dniu 11 stycznia 2010 roku w związku z odmową udzielenia poręczenia przez Bumar sp. z o.o., przedsiębiorstwo wniosło do ARP SA o obniżenie kwoty pożyczki do 1,0 mln zł i przeznaczenie jej wyłącznie na wynagrodzenia dla pracowników.

W dniu 21 stycznia 2010 roku spółka złożyła poprawiony wniosek, w którym napisano, że zamierza ona ubiegać się o pomoc na restrukturyzację (przewidzianą do przeprowadzenia w latach 2009-2011 w obszarach organizacyjnym, finansowym, majątkowym i produkcyjnym). W konsekwencji od 2011 roku w strukturze spółki miały funkcjonować tylko zakłady produkcji specjalnej – wojskowej. Umowę pożyczki zawarto w dniu 8 lutego 2010 roku. Do dnia 30 lipca 2010 roku do ARP SA nie wpłynął jednak program restrukturyzacji. W sytuacji jego niedostarczenia nie było możliwe przesunięcie terminu spłaty pożyczki. O problemach z dotrzymaniem umownego terminu sporządzenia wstępnej wersji planu restrukturyzacji informowano także MSP i PHZ Bumar sp. z o.o. Ostatecznie w dniu 20 sierpnia 2010 roku spółka spłaciła całą pożyczkę.

Kluczowe dla niepowodzenia całego przedsięwzięcia były: niekonkurencyjne w stosunku do innych instytucji finansowych warunki i procedury oferowane przez Agencję wsparcia finansowego, brak kontraktów zawieranych przez przedsiębiorców sektora przemysłowego potencjału obronnego z MON na poziomie adekwatnym do zagwarantowanych w ramach tego programu środków finansowych.

Działania podejmowane w badanej spółce w zakresie pozyskiwania zamówień i jednoczesnego zachowania gotowości do wykonywania produkcji specjalnej, a także kompensowanie niewykorzystywanych mocy produkcyjnych wytwarzaniem wyrobów cywilnych, nie powiodły się. Pomimo wygenerowania zysku netto w 2008 i 2009 roku sytuacja płatnicza spółki nadal była trudna. Osiągnięty zysk nie pozwolił na znaczną redukcję zobowiązań. Wskaźniki ekonomiczno-finansowe w 2008 roku były korzystne, ale już w roku następnym uległy pogorszeniu. Złożyło się na to zmniejszenie sprzedaży ogółem o 37,6 proc., w tym istotne zmniejszenie sprzedaży wyrobów specjalnych,

a także zalegające od lat zapasy materiałów i wyrobów gotowych o łącznej wartości 2,5 mln zł. Po uzyskaniu zdolności kredytowej w 2008 roku spółka utraciła ją w 2009 roku.

Przy braku gwarancji ustabilizowanych zamówień MON i słabnącym eksporcie wyrobów (ostatnią dostawę na kwotę 0,8 mln zł zrealizowano w 2009 roku) istniało ryzyko całkowitej utraty płynności przy ograniczonej możliwości kredytowania produkcji. Stąd konieczność intensyfikacji działań zmierzających do urentownienia sprzedaży wyrobów i aktualizacji programu restrukturyzacyjnego.

W 2012 roku miała miejsce konsolidacja, w ramach której do badanej spółki włączono przedsiębiorstwo z innej branży. Główne działania w zakresie integracji polegały na połączeniu działalności rozwojowej i handlowej, poprawie jakości i wydajności produkcji, rozwoju nowych produktów i technologii, optymalizacji zatrudnienia, majątku i infrastruktury oraz jego pełniejszego wykorzystania.

Celem konsolidacji było zagospodarowanie majątku, zasobów ludzkich i rynku produktów i usług obu spółek, wykorzystanie kompetencji obu spółek do restrukturyzacji oferty produktów zbrojeniowych i usług przemysłowych, w tym kreacji nowych potrzeb w tym zakresie, zoptymalizowanie rozmiarów, struktury działalności i produkcji obu spółek, wkomponowanie strategii obu połączonych spółek w strategię Grupy Bumar oraz w politykę obronności kraju, poprawienie rentowności i płynności finansowej poprzez wejście na nowe rynki, likwidacja zbędnego majątku i optymalizacja zatrudnienia, pozyskanie nowych źródeł finansowania, z zapewnieniem wzrostu stopnia samofinansowania w dłuższym okresie oraz utrzymanie zdolności badawczo-rozwojowych z niezbędnym zapleczem.

Przedsiębiorstwo sukcesywnie realizując w kolejnych latach wiele inwestycji w nowoczesne maszyny i nowe technologie, prowadząc wiele prac badawczo-rozwojowych zakończonych wdrożeniem, dokonało skoku technologicznego. Poszerzono i przeorganizowano ofertę produktową. Należy dodać, że dzięki inwestycjom w nowoczesne technologie oraz wdrożeniu nowych prac B+R w latach 2014-2015 spółki zajęły pierwsze miejsce w rankingu firm innowacyjnych Listy 2000 „Rzeczpospolitej”. Utworzono Centrum Badawczo-Rozwojowe, wyposażone w najnowocześniejszy sprzęt komputerowy i oprogramowanie dla celów projektowania innowacyjnych wyrobów, aparaturę badawczo-pomiarową oraz centra obróbcze, a także rozpoczęto modernizację budynków infrastruktury. Jest to jedyna w kraju inwestycja w obszar badań i rozwoju w przemyśle sektora obronnego przeprowadzona przy udziale dofinansowania ze środków unijnych.

Wszystkie przedsięwzięcia inwestycyjne są prowadzone zgodnie z obowiązującymi w spółce oraz instytucjach współfinansujących procedurami. Ponadto inwestycje te są nadzorowane przez Radę Nadzorczą oraz audytowane

przez wspomniane instytucje współfinansujące. W tabeli 2.1 zestawiono podjęte przez przedsiębiorstwo działania restrukturyzacyjne we wszystkich obszarach jego funkcjonowania.

Tabela 2.1. Podjęte przez przedsiębiorstwo działania restrukturyzacyjne

<b>Obszar restrukturyzacji</b>	<b>Podejmowane działania</b>
Restrukturyzacja organizacyjna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dialog społeczny</li> <li>– porozumienie ze związkami zawodowymi</li> <li>– akceptacja właściciela spółki</li> <li>– porozumienie z władzami lokalnymi</li> <li>– wyjaśnienie sytuacji i zmotywowanie pracowników</li> <li>– zapewnienie odpraw dla odchodzących pracowników</li> </ul>
Restrukturyzacja finansowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– pozyskanie finansowania restrukturyzacji</li> <li>– gromadzenie środków własnych</li> <li>– pozyskanie inwestorów na zbędne aktywa (produkcja obrabiarek, sprzedaż budynków i terenów)</li> <li>– uwolnienie kosztów utrzymania niewykorzystanych obiektów (wyburzenia, wynajem)</li> <li>– wyodrębnienie projektów cząstkowych i pozyskanie finansowania (środki Ministerstwa Gospodarki, PO Innowacyjna Gospodarka)</li> <li>– Program Dobrowolnych Odejść</li> <li>– Komputerowo Wspomagane Centrum Wytwarzania Elementów Uzbrojenia</li> <li>– Centrum Badawczo-Rozwojowe</li> </ul>
Restrukturyzacja produktowa	<p>Oparcie restrukturyzacji produktowej na rozwoju zaplecza badawczo-rozwojowego i nowych technologii wytwarzania</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– realizacja projektu Centrum Badawczo-Rozwojowe</li> <li>– wzrost potencjału badawczego z dofinansowaniem ze środków Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – poddziałanie 4.5.2 „Wsparcie inwestycji w sektorze usług nowoczesnych”</li> <li>– zmiana struktury wyrobów</li> <li>– wymiana parku maszynowego na obrabiarki sterowane numerycznie</li> <li>– wzrost nakładów na projekty rozwojowe</li> </ul>
Restrukturyzacja majątkowa	<p>Optymalizacja infrastruktury:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sprzedaż zbędnych nieruchomości</li> <li>– wynajem nieruchomości nieużytkowanych</li> <li>– likwidacja obiektów nienadających się do użytkowania (wyburzenie obiektów)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

W 2010 roku spółka uzyskała wynik finansowym netto na poziomie 3 262 tys. zł, przychody ze sprzedaży na poziomie 50 118 tys. zł. W tabeli 2.2 zaprezentowano podstawowe dane finansowe badanego przedsiębiorstwa w latach 2010-2016. Badane przedsiębiorstwo systematycznie zwiększa sprzedaż (z 50,1 mln zł w 2010 roku do 90,8 mln w 2016 roku). Sprzedaż w 2016 roku była znacząca i wzrosła w stosunku do 2010 roku o 257 proc. Dzięki ciągłym inwestycjom wartość spółki także systematycznie rosła z 43,5 mln zł w 2011 roku do 95,4 mln zł w 2015 roku i 109,3 mln zł w 2016.

Spółka wdrożyła zintegrowany system zarządzania zgodny z normami ISO 9001:2009, ISO14001:2005, AQAP 2110:2009, ma certyfikat Wewnętrzny Systemu Kontroli Obrotu. Powyższe systemy zarządzania są co roku pomyślnie audytowane przez niezależne zewnętrzne firmy certyfikujące. Wdrożono nowoczesny zintegrowany system informatyczny Infor ERP, który pozwala na płynne i prawidłowe zarządzanie majątkiem obrotowym oraz finansami. Spółka pomyślnie przechodzi badania sprawozdań finansowych przez niezależnych biegłych rewidentów.

Warunkami skutecznej restrukturyzacji w badanym przedsiębiorstwie było pozyskanie zewnętrznego wsparcia w zakresie doradztwa i nadzoru nad procesami restrukturyzacyjnymi, stworzenie kompetentnego i zaangażowanego zespołu ludzi, obiektywny dobór kadry kierowniczej, rekrutacja specjalistów spoza spółki, szkolenia personelu, budowa nowej struktury organizacji. W zakresie restrukturyzacji produktowej do głównych czynników pozwalających na odniesienie sukcesu w tym obszarze należy zaliczyć: rozwój technologiczny przedsiębiorstwa, wymianę parku maszynowego na obrabiarki CNC, integrację informatyczną konstrukcji, technologii i produkcji, dostosowanie konstrukcji wyrobów do nowych technologii, nowe rozwiązania organizacyjne w produkcji – *leanmanufacturing*, rozwój bazy dla tworzenia innowacyjnych wyrobów, rozwój personalny i techniczny pracowni konstrukcyjnych, modernizację i rozwój zaplecza badawczego. W zakresie organizacyjnym opracowano i wdrożono: nową funkcjonalną strukturę organizacyjną, wykorzystanie efektów synergii, zarządzanie z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi informatycznych (ERP), wzmocnienie struktur współpracy z odbiorcami.

## 8. Zakończenie

Ogólną zasadą polskiej polityki bezpieczeństwa jest posiadanie nowoczesnego przemysłu obronnego, stanowiącego jeden z podstawowych – obok Sił Zbrojnych – czynników zapewnienia niezawisłości państwa oraz niezbędną przesłankę realizacji jego strategii bezpieczeństwa. Restrukturyzacja

Tabela 2.2. Wybrane informacje finansowe badanego przedsiębiorstwa w latach 2010-2016

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 2010
	w tys. zł							w %
Aktywa ogółem	58 239,1	74 688,8	92 729,3	100 319,3	125 398,8	178 934,6	183 237,8	314,6
Aktywa trwałe	26 888,8	32 675,9	35 155,4	42 087,3	56 644,1	107 920,4	120 248,2	447,2
Rzeczowe aktywa trwałe	19 199,3	18 442,7	24 491,6	31 479,0	45 511,6	70 914,6	83 323,2	434,6
Środki trwałe	19 170,9	15 981,0	24 198,8	25 119,6	37 062,6	70 730,3	83 109,2	433,5
Inwestycje	1 630,4	4 062,8	4 726,4	11 032,7	14 509,1	38 883,7	21 571,8	1323
Nakłady na B+R	–	11 382,4	7 372,6	16 983,0	32 532,0	29 009,8	11 818,0	266,1
Kapitał (fundusz) własny	27 367,6	30 128,9	32 793,3	39 412,1	64 336,6	69 525,4	72 849,2	357,5
Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	30 871,5	44 559,8	59 936,0	60 907,2	61 062,2	109 209,2	110 388,6	181
Przychody netto ze sprzedaży produktów	50 118,3	59 549,7	55 955,8	55 334,0	45 087,9	69 058,2	90 868,2	357
Amortyzacja	3 417,6	2 376,4	3 488,8	3 699,6	4 545,5	6 000,9	12 209,5	115
Zysk/strata netto	3 262,1	2 412,8	3 421,3	1 905,6	727,6	2 123,1	4 173,1	314,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych analizowanego przedsiębiorstwa za lata 2010-2016.



zadłużenia była jednym z kluczowych obszarów zmian restrukturyzacyjnych wdrażanych w przedsiębiorstwach polskiego przemysłu obronnego po 1989 roku. Dla wielu przedsiębiorstw jej przeprowadzenie było czynnikiem umożliwiającym dalsze funkcjonowanie oraz warunkującym skuteczne prowadzenie procesów restrukturyzacyjnych w innych obszarach działalności. Restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw przemysłowego potencjału obronnego, prowadzona w oparciu o rządowe programy makrorestrukturyzacji sektora, była jednym z kluczowych obszarów podejmowanych zmian restrukturyzacyjnych, warunkującym prowadzenie skutecznych procesów restrukturyzacyjnych w innych obszarach funkcjonowania przedsiębiorstw. Zasadniczy cel prowadzonych działań restrukturyzacyjnych sektora przemysłu obronnego, tj. zapewnienie stabilności finansowej i perspektyw rozwoju branży, nie został w pełni osiągnięty. Mimo że w badanym okresie w sektorze tym dokonało się wiele zmian strukturalnych realizowane programy rządowe dotyczące tej branży okazywały się, mimo słuszych założeń, nieskuteczne i kosztowne. Pozytywnie należy ocenić ostatni etap konsolidacji polskiego przemysłu obronnego, którego efektem jest powstanie w Polsce silnej grupy zbrojeniowej. Restrukturyzacja ośrodków decyzyjnych odpowiedzialnych za planowanie, finansowanie, realizację prac badawczo-rozwojowych i programów zbrojeniowych zdecydowanie poprawiła pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw sektora. Jest to ważne, bowiem przemysł obronny jest integralną częścią systemu bezpieczeństwa narodowego.

## Bibliografia

1. Bill R., *Restrukturyzacja przemysłu zbrojeniowego (specjalnego) w Polsce po 1989 roku. Wymiar administracyjny, organizacyjny i finansowy. Obronność*. „Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej” 2014, nr 4.
2. Czarzasty J., *Spoleczne aspekty zmian struktury przemysłu zbrojeniowego w Polsce*, Polskie Centrum Monitorowania Stosunków Przemysłowych, Warszawa 2005.
3. Drucker P., *Praktyka zarządzania*, Wydawnictwo MT Biznes, 2003.
4. Durlik I., *Restrukturyzacja procesów gospodarczych. Reengineering. Teoria i praktyka*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1998.
5. Famielec J., *Rachunek ekonomiczny w strategii integracji produkcyjnej przedsiębiorstwa*, w: *Problemy transformacji systemowej krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, pod red. S. Lisa, Wydawnictwo MWSE, Tarnów 1998.
6. Famielec J., *Strategie rozwoju przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997.
7. Gach Z., *Leszek Balcerowicz. Wytwać*, Oficyna Wydawnicza Interim, Warszawa 1993.

8. Hausner J. *Pętle rozwoju: o polityce gospodarczej lat 2001-2005*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007.
9. <http://sldsdefence.pl/?p=2391>.
10. <http://www.defence24.pl/675184,zbrojeniowka-w-centrum-polityki-przemyslowej-ue>.
11. <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,778, chcemy-miec-silna-i-sprawna-polska-armie.html>.
12. <https://dorzeczy.pl/kraj/41485/Takiego-budzetu-armia-nie-miala-od-1989-roku-Sejm-przyjal-ustawe.htm>.
13. <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/sejm-wydatki-obrona-narodowa-kownacki-ustawa,204,0,2365900.html>.
14. Informacja o wynikach kontroli restrukturyzacji sektora obronnego, Naczelną Izbą Kontroli, Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Warszawa, luty 2004.
15. Kowalski M., *Niszczenie polskiego przemysłu zbrojeniowego na przestrzeni ostatnich lat*, w: *Miejsce polskiego przemysłu zbrojeniowego w gospodarce polskiej*, Wydawnictwo Polskie Stowarzyszenie Morskie i Gospodarcze, Fundacja Uniwersytecka w Stalowej Woli, Toruń 1998.
16. Kożuch M., *Przesłanki, rodzaje i narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie”, Kraków 2010, nr 12.
17. Nalepka A., *Zarys problematyki restrukturyzacji przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 1998.
18. Pełka B., *Przemysł Polski w perspektywie strategicznej: polityka przemysłowa, strategia rozwoju i restrukturyzacja*, Wydawnictwo Instytutu Organizacji i Zarządzania w Przemysle „Orgmasz”, Warszawa 1998.
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), Dz. U. 2007, nr 251, poz. 1885 z późn. zm.
20. Sapijaszka Z., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Proces zarządzania zmianami*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 1996.
21. Stabryła A., *Zarządzanie rozwojem firmy*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2001.
22. Stabryła A., *Zarządzanie rozwojem firmy*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 1995.
23. Strategia konsolidacji i wspierania rozwoju polskiego przemysłu obronnego w latach 2007-2012, <http://wprp.grudziadz.com/IMAGES/31.08.2007%20Strategia%202007-2012.pdf>.

24. Szulc R., *Restrukturyzacja gospodarcza, pojęcie i doświadczenia międzynarodowe*, w: *Studia regionalne i lokalne*, pod red. A. Kuklińskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1993.
25. Ustawa z dnia 29 września 2017 roku o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawy – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. 2017, poz. 2018.
26. Ustawa z dnia 7 października 1999 roku o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1999, nr 83, poz. 932 z późn. zm.
27. Ustawa z dnia 5 lutego 1993 roku o przekształceniach własnościowych niektórych przedsiębiorstw państwowych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki państwa, Dz. U. 1993, nr 16, poz. 69 z późn. zm.
28. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 1991, nr 9, poz. 31 z późn. zm.

Józefa Famielec  
Stanisław Famielec

## ROZDZIAŁ III

# RESTRUKTURYZACJA SEKTORA GOSPODARKI ODPADAMI KOMUNALNYMI

### 1. Wprowadzenie

Rozdział stanowi rozwinięcie problematyki gospodarki odpadami komunalnymi jako działalności gospodarczej w ogólnym interesie gospodarczym oraz funkcjonowania zamówień *in house* w zakładach termicznego przekształcania odpadów komunalnych, zawartej w wydanej już monografii Katedry Polityki Przemysłowej i Ekologicznej, dotyczącej pomocy publicznej<sup>1</sup>. Rozwinięcie to zawiera nowe wyzwania prawne, technologiczne i ekologiczne dla gospodarki odpadami komunalnymi w gminie oraz próbę oceny ich krótkookresowych i długookresowych skutków strukturalnych<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Famielec, *Gospodarka odpadami komunalnymi jako działalność gospodarcza realizowana w ogólnym interesie gospodarczym* oraz J. Famielec, S. Famielec, *Pomoc państwa i zamówienia in house w procesach i zakładach termicznego przekształcania odpadów komunalnych*, w: *Pomoc publiczna. Doświadczenia wybranych sektorów gospodarki*, pod red. M. Koźuch, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017, s. 117-150 oraz 151-172.

<sup>2</sup> Dokonano analizy regulacji prawnych – krajowych i Komisji Europejskiej po modyfikacji w 2016 roku – ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2016, poz. 250, 1020, 1250. Wykorzystano doświadczenia własne z pracy w Zespole ds. Restrukturyzacji Zintegrowanego Systemu Gospodarki Opadami w Krakowie, powołanego przez zarządzającego tym systemem – MPO sp. z o.o. w Krakowie. W koncepcji rozdziału przydatne zwłaszcza były niepublikowane wyniki badań: Henryka Kultysa – prezesa MPO, Marka Kabacińskiego – wiceprezesa MPO, Marcina Chełkowskiego – dyrektora Oddziału Ove ARUP & Partners Ltd, Sławomira Podgórskiego – radcy prawnego z Kancelarii Radców Prawnych Hańczakowski i Podgórski, Mariusza Szubry – prezesa Zarządu IMS sp. z o.o.

## 2. Podstawy prawne restrukturyzacji gospodarki odpadami komunalnymi

Jednym z krajowych dokumentów strategicznych, który stanowi ramy dla dalszych prac programowych i wdrożeniowych gospodarki odpadami w ogóle, w tym odpadami komunalnymi, jest przyjęta w 2014 roku Strategia Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko<sup>3</sup>. Celem głównym strategii jest: „zapewnienie wysokiej jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń z uwzględnieniem ochrony środowiska oraz stworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju nowoczesnego sektora energetycznego, zdolnego zapewnić Polsce bezpieczeństwo energetyczne oraz konkurencyjną i efektywną gospodarkę”. Strategia formułuje trzy cele szczegółowe:

1. Zrównoważone gospodarowanie zasobami środowiska.
2. Zapewnienie gospodarce krajowej bezpiecznego i konkurencyjnego zaopatrzenia w energię.
3. Poprawa stanu środowiska.

Strategia ta stanowi podstawę planów krajowego<sup>4</sup> i wojewódzkich<sup>5</sup> gospodarki odpadami<sup>6</sup> do 2022 roku.

W podziale odpadów wyodrębnia się odpady komunalne, w tym odpady żywności (nowa grupa) i inne odpady ulegające biodegradacji. Do innych odpadów ulegających biodegradacji, które powinny być zbierane i zagospodarowane przez gminy, zaliczono: papier i tekturę, odzież i tekstylia z materiałów naturalnych, odpady z terenów zielonych, odpady kuchenne i ogrodowe, drewno, odpady wielomateriałowe.

W planie gospodarki odpadami są opisane i regulowane m.in. rodzaje, źródła, ilość i jakość wytwarzanych odpadów. Ilość odpadów komunalnych zebranych jest ściśle skorelowana z kondycją ekonomiczną poszczególnych regionów kraju. W szczególności są to następujące parametry (wybrane z nich dla Polski i woj. małopolskiego zawiera tab. 3.1):

- rodzaj obszaru (miasto, wieś),
- gęstość zaludnienia,

<sup>3</sup> Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 roku w sprawie przyjęcia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 roku, M.P. 2014, poz. 469.

<sup>4</sup> Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 roku w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami 2022, M.P. 2016, poz. 784.

<sup>5</sup> Przykład: *Plan gospodarki odpadami woj. małopolskiego na lata 2016-2022*, załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2017 roku.

<sup>6</sup> Plany te mają podstawę prawną także w Ustawie z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach, Dz. U. 2013, poz. 21.

Tabela 3.1. Podstawowe wielkości kształtujące zmiany podaży odpadów komunalnych

<b>Czynnik zmian</b>	<b>Polska (2016-2030)</b>	<b>Województwo małopolskie (2016-2028)</b>
Prognoza ludności	<ul style="list-style-type: none"> <li>– do 2030 roku wzrost o ok. 300 tys. (o 2,1%)</li> <li>– w miastach ciągle spadek ludności</li> <li>– ujemny przyrost naturalny – 0,2% rocznie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– spadek o ok. 22 tys. (o 0,64%)</li> </ul>
Prognoza ilości wytwarzanych odpadów	<ul style="list-style-type: none"> <li>– KPGO z 2014 roku: wzrost 1,2-1,6% rocznie, czyli ok. 13 mln Mg odpadów rocznie, a zebrano o 2 mln Mg mniej</li> <li>– w prognozie przyjęto 0,6% rocznie (wskaźnik niski) przy założeniu tempa wzrostu naturalnego – 0,15% rocznie oraz 1% (wskaźnik wysoki)</li> <li>– prognoza ilości odbieranych odpadów średnio o 7,34% w stosunku do 2014 roku (9,2% dla hipotezy wysokiej i 5,5% dla hipotezy niskiej)</li> <li>– średni prognozowany wzrost wytwarzanych odpadów do 2030 roku (w stosunku do 2014) 10,89% rocznie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzrost jednostkowego wskaźnika wytwarzania odpadów komunalnych o 1% rocznie w latach 2021-2028</li> <li>– wzrost jednostkowego wskaźnika wytwarzania odpadów komunalnych o 0,5% rocznie</li> </ul>
Pakiet gospodarki o obiegu zamkniętym	<ul style="list-style-type: none"> <li>– osiągnięcie wskaźnika recyklingu odpadów komunalnych 65% do 2030 roku</li> <li>– osiągnięcie wskaźnika recyklingu odpadów opakowaniowych 75% do 2030 roku</li> <li>– reedukacja składowania odpadów do maksymalnie 10% do 2030 roku</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– minimalizowanie masy odpadów z procesów termicznych – żużli, popiołów</li> <li>– duża ilość nagromadzonych tych odpadów w poprzednich latach</li> <li>– zalecenie składowania tych odpadów</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 roku w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP 2016, poz. 784 oraz załącznik nr 1 do uchwały nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2017 roku pt. Plan gospodarki odpadami województwa małopolskiego na lata 2016-2022.

- typ zabudowy – jednorodzinna/wielorodzinna,
- liczba turystów,
- obecność obiektów użyteczności publicznej,
- obecność, rodzaj, liczba i wielkość placówek handlowych i drobnego przemysłu/usług.

Cele w gospodarce odpadami komunalnymi mają charakter: społeczny, technologiczny, ekologiczny, ekonomiczny. Wymagana jest określona hierarchia postępowania z odpadami (rys. 3.1) oraz spełnienie standardów dla odpadów komunalnych, w szczególności:

- osiągnięcie poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji: papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła z odpadów komunalnych w wysokości minimum 50% ich masy<sup>7</sup> do 2020 roku,
- udział masy termicznie przekształcanych odpadów komunalnych oraz odpadów pochodzących z przetworzenia odpadów komunalnych w stosunku do wytworzonych odpadów komunalnych nie może przekraczać 30% do 2020 roku,
- recyklingowi powinno być poddawane 60% odpadów komunalnych do 2025 roku,
- recyklingowi powinno być poddawane 65% odpadów komunalnych do 2030 roku,
- redukcja składowania odpadów komunalnych do maksymalnie 10% do 2030 roku,
- wprowadzenie we wszystkich gminach w kraju systemów selektywnego odbierania odpadów zielonych i innych bioodpadów u źródła – do końca 2021 roku.

Niezależnie od konieczności osiągnięcia docelowych standardów w gospodarce odpadami komunalnymi do 2020 i 2030 roku, ukazały się w 2017 roku dwie ważne legislacje w sprawie gospodarki odpadami komunalnymi, które wymuszają wzrost nakładów inwestycyjnych i kosztów eksploatacyjnych systemu gospodarki odpadami komunalnymi, w tym kosztów składowania odpadów komunalnych. Są to:

- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego selektywnego zbierania wybranych odpadów<sup>8</sup> – skutkujące koniecznością poniesienia nakładów inwestycyjnych na zorganizowanie pięciu pojemników zbiórki odpadów,

<sup>7</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 w sprawie poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz. U. 2016, poz. 2167.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego selektywnego zbierania wybranych odpadów, Dz. U. 2017, poz. 19

- rozporządzenie RM z dnia 6 marca 2017 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska<sup>9</sup> – skutkujące przede wszystkim wzrostem opłaty za składowanie odpadów.

Rysunek 3.1. Umieszczenie procesów przetwarzania odpadów w energię w unijnej hierarchii postępowania z odpadami



Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Znaczenie przetwarzania odpadów w energię o gospodarce o obiegu zamkniętym*, Bruksela 21.01.2017, COM 2017, 34.

Inwestycyjne potrzeby wynikają z tego, że gminy zobowiązane są do wprowadzenia pojemników spełniających nowe wymagania w terminie nie dłuższym niż pięć lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Komisja Europejska uzależniła przekazanie Polsce środków z funduszy europejskich na inwestycje w zakresie gospodarki odpadami od spełnienia warunków *ex ante*, między innymi w zakresie ustanowienia jednolitych standardów selektywnej zbiórki odpadów w całym kraju.

Gminy zobowiązane są do wprowadzenia pięciu pojemników spełniających nowe wymagania w terminie nie dłuższym niż pięć lat od dnia wejścia w życie rozporządzenia. Rozporządzenie pozwala bowiem na prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów według dotychczas obowiązujących zasad do czasu wygaśnięcia obecnie realizowanych umów na odbieranie i zagospodarowanie odpadów.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dz. U. 2017, poz. 723.



Do odpadów biodegradowalnych, które powinny być gromadzone w brązowym pojemniku lub worku, zalicza się:

- odpadki warzywne i owocowe (w tym obierki itp.),
- gałęzie drzew i krzewów,
- skoszoną trawę, liście, kwiaty,
- trociny i korę drzew,
- resztki jedzenia.

Ta regulacja ma charakter nie tylko prawny, ale i organizacyjno-technologiczny, i ma sprzyjać wzrostowi skuteczności w osiągnięciu celów ekologicznych w gospodarce odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie osiągnięcia wyższego poziomu recyklingu i przygotowania do ponownego użycia frakcji odpadów, dominujących w strukturze zbieranych odpadów komunalnych, wymagających zagospodarowania.

Koszty eksploatacyjne przedsiębiorców kierujących odpady na składowiska podwyższy podniesienie opłaty za składowanie odpadów. Warto przypomnieć, że składowanie odpadów, w tym komunalnych, jest uznane przez prawo ochrony środowiska za ważną formę korzystania przedsiębiorców ze środowiska<sup>10</sup>. Formami ponoszenia kosztów zanieczyszczeń są opłaty za korzystanie ze środowiska, które są zobowiązaniem podatkowym.

Opłaty za korzystanie ze środowiska – zgodnie z prawem ochrony środowiska – są ponoszone za:

- wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, w tym za przydzielone uprawnienia do emisji na zasadach określonych w Ustawie z dnia 12 czerwca 2015 roku o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>11</sup>,
- wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- pobór wód,
- składowanie odpadów.

Opłaty za korzystanie ze środowiska podmiot korzystający ze środowiska wnosi na rachunek urzędu marszałkowskiego właściwego ze względu na miejsce korzystania ze środowiska. Z tego też powodu stosowane potocznie jest określenie „opłata marszałkowska”. Podlega ona dalszej redystrybucji w systemie funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Działanie tej opłaty jako instrumentu ekonomicznego ma zmierzać, po pierwsze, do ograniczania strumienia odpadów kierowanego na składowiska, a po drugie,

<sup>10</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lutego 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2017, poz. 519.

<sup>11</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. U. 2017, poz. 568.

do utworzenia funduszy celowych na gospodarkę odpadami. Opłata ta jest elementem wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, podwyższając jej poziom uchwalany przez gminy. Opłata ta stanowi urzeczywistnienie zasady „zanieczyszczający płaci” w gospodarce odpadami komunalnymi.

Stawki opłat za umieszczanie odpadów na składowisku w Polsce przedstawiono w tabeli 3.2.

Tabela 3.2. Nowe stawki opłat za umieszczenie odpadów na składowisku w Polsce [zł/Mg]

Rodzaj	Kod	2018	2019	2020
Niesegregowane zmieszane odpady komunalne	2003 01	140,00 <sup>b</sup>	170,00	170,00
Inne odpady z mechanicznej przeróbki odpadów	19 12 12	140,00 <sup>c</sup>	170,00	270,00
Inne odpady z tlenowej przeróbki odpadów <sup>a</sup>	1905 99	140,00 35,00 <sup>a</sup>	170,00 42,50 <sup>a</sup>	270,00 67,50 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Z wyłączeniem opłat dla 190599 i 190604 po biologicznym przetworzeniu zmieszanych odpadów komunalnych, dla których stosowany będzie wskaźnik 0,25,

<sup>b</sup> W 2016 roku 120,8 zł/Mg,

<sup>c</sup> W 2016 roku 74,3 zł/Mg,

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dz. U. 2017, poz. 723.

### 3. Zmiany struktury odpadów komunalnych w Polsce

Ograniczona objętość rozdziału pozwala przedstawić tylko dwie struktury gospodarki odpadami komunalnymi – organizacyjno-zarządczą (tab. 3.3) oraz podażowo-technologiczną (tab. 3.4). W strukturze organizacyjno-zarządczej dominują spółki miejskie. Są one także inwestorami nowych instalacji, w tym termicznego przekształcania odpadów. Do odmiennych form przedsiębiorców w systemach gospodarki odpadami komunalnymi należą związki międzygminne, spółki prywatne w partnerstwie prywatno-publicznym. Zwraca uwagę także proces powstania spółek gminnych w gospodarce odpadami komunalnymi poprzez przekształcanie zakładów budżetowych i prywatyzację/komunalizację przedsiębiorstw państwowych.

Tabela 3.3. Podmioty w gospodarce odpadami komunalnymi i ich właściciele w miastach wojewódzkich Polski

Województwo	Miasto	Podmiot prowadzący gospodarkę odpadami komunalnymi	Ważniejsze zadania
Dolnośląskie	Wrocław	Ekosystem sp. z o.o. – spółka miejska (dominuje udział miasta Wrocławia)	Spółka odpowiada za realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie gminy Wrocław, w szczególności: <ul style="list-style-type: none"> <li>– organizowanie przetargów,</li> <li>– nadzór nad odbiorem odpadów komunalnych,</li> <li>– utrzymanie czystości we Wrocławiu,</li> <li>– analizowanie stanu gospodarki odpadami komunalnymi.</li> </ul>
Kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz	Międzygminny Kompleks Unieszkodliwiania Odpadów ProNatura sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziału gminy Bydgoszcz)	Spółka została zawiązana w celu realizacji zadań własnych gminy w zakresie gospodarki odpadami, utrzymania czystości i porządku w gminie oraz ochrony środowiska. Spółka prowadzi działalności w zakresie przyjmowania odpadów do unieszkodliwiania/przetwarzania, segregowania odpadów, odbierania odpadów od bezpośrednich wytwórców oraz oczyszczania miasta. Spółka posiada instalacje o statusie RIPOK w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> <li>– składowania,</li> <li>– termicznego przekształcania,</li> <li>– kompostowania odpadów zielonych.</li> </ul>
Kujawsko-pomorskie	Toruń	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziału gminy Toruń)	Spółka posiada instalację RIPOK (składowisko, sortownia, kompostownia) oraz zajmuje się wywozem odpadów.

Lubelskie	Lublin	Lubelskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziałów gminy Lublin)	Zarządza PSZOK-iem. Organizacją gospodarki odpadami w Lublinie zajmuje się Wydział Ochrony Środowiska Urzędu Miasta Lublina. Odbiorem odpadów zajmują się prywatne spółki, m.in. KOM-EKO SA, spółka ta posiada też instalację RIPOK do MBP odpadów. MPO Lublin zostało w latach 90. sprywatyzowane, obecnie jest to spółka SUEZ Wschód sp. z o.o.
Lubuskie	Gorzów Wielkopolski	Związek Celowy Gmin MG-6 – spółka miejska (obejmuje oprócz Gorzowa Wlkp. pięć przyległych gmin wiejskich)  INNEKO sp. z o.o. (100% udziałów gminy Gorzów Wlkp.)	Związek Celowy Gmin jest zarządzającym systemem gospodarowania odpadami – organizuje przetargi, wyposaża nieruchomości w pojemniki na odpady.  Spółka prowadzi RIPOK (MBP, sortownia, kompostownia) oraz m.in. grzebowisko dla zwierząt, transport odpadów w ograniczonym zakresie. Spółka córka INNEKO RCS prowadzi utrzymanie dróg w Gorzowie Wlkp.
Lubuskie	Zielona Góra	Zakład Gospodarki Komunalnej (zakład budżetowy)	Zajmuje się odbieraniem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych na terenie miasta Zielona Góra. Zarządza RIPOK-iem.
Łódzkie	Łódź	Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania – Łódź sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziałów gminy Łódź)	Prowadzi działalność w zakresie wywozu odpadów (obsługuje dwa z pięciu sektorów w Łodzi). Spółka dysponuje też specjalistycznymi pojazdami do sprzątnięcia ulic i placów oraz odśnieżania. Od gminy Łódź MPO dzierżawi sortownię odpadów na Lublinku oraz zarządza zlokalizowanym przy sortowni składowiskiem balastu.

Małopolskie	Kraków	<p>Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta sp. z o.o. w Krakowie – spółka miejska (100% udziałów gminy Kraków)</p>	<p>MPO sp. z o.o. jako zarządzający ZSGOK w gminie Kraków:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– przygotowuje i przekazuje do gminy projekty uchwał i zmian do uchwał w zakresie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,</li> <li>– obsługuje system składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,</li> <li>– zapewnia zagospodarowanie odpadów komunalnych w odpowiednich instalacjach (w tym w swoich: lamusownia, składowisko odpadów „Barycz”, kompostownia, zakład segregacji),</li> <li>– przygotowuje i przeprowadza przetargi na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na zagospodarowanie odpadów,</li> <li>– nadzoruje realizację zadań powierzonych podmiotom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości oraz podmiotom zagospodarującym odpady komunalne, a także wypełnianie obowiązków przez właścicieli nieruchomości w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi,</li> <li>– prowadzi PSZOK-i,</li> <li>– koordynuje i prowadzi działania informacyjne i edukacyjne w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnego zbierania odpadów komunalnych,</li> <li>– dokonuje corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi, w celu weryfikacji możliwości technicznych i organizacyjnych gminy miejskiej Kraków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi.</li> </ul>
-------------	--------	--	--

		<p>Małopolskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami sp. z o.o. – spółka córka MPO (100% udziałów gminy Kraków)</p> <p>Krakowski Holding Komunalny SA – operator Zakładu Termicznego Przetwarzania Odpadów (udziałowcy KHK SA – spółki gminy Kraków)</p>	<p>Świadczenie usług polegających na odbieraniu, zbieraniu i transporcie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.</p> <p>ZTPO jest jedną z instalacji, do których kierowane są odpady w ramach ZSGOK w gminie miejskiej Kraków. Do ZTPO odpady dostarczane są przez MPO sp. z o.o. na podstawie zawartej umowy w ilościach uzgadnianych na bieżąco przez ZTPO.</p>
<p>Mazowieckie</p>	<p>Warszawa</p>	<p>Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w m. st. Warszawie sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziałów miasta stołecznego Warszawy)</p>	<p>Zajmuje się odbiorem odpadów ze znacznej części miasta. Obsługuje składowisko i instalację MBP. Zarządza Zakładem Unieszkodliwiania Stałych Odpadów Komunalnych i prowadzi jego rozbudowę (będzie to największa w Polsce spalarnia o nominalnej wydajności 305 tys. Mg odpadów rocznie, planowe zakończenie inwestycji w 2019 roku).</p> <p>Urząd Miasta poprzez m.in. Biuro Gospodarki Odpadami Komunalnymi zarządza gospodarką odpadami w m.st. Warszawie (jedno z zadań biura: organizacja i wdrożenie oraz nadzór nad systemem gospodarowania odpadami komunalnymi w m.st. Warszawie).</p>

Opolskie	Opole	Zakład Komunalny sp. z o.o. – Spółka miejska (100% udziałów gminy Opole)	<p>Realizuje zadania użyteczności publicznej w obszarze gospodarki komunalnej, m.in. dotyczące gospodarki odpadami. Zarządza Centrum Przetwarzania Odpadów (RIPOK). Sprawuje nadzór nad realizacją umowy pomiędzy przedsiębiorcą odbierającym odpady a gminą Opole, która jest zarządzającym systemem gospodarki odpadami komunalnymi. Część zadań gospodarki odpadami (np. kontakt z mieszkańcami, deklaracje itp.) prowadzą wydziały i referaty Urzędu Miasta w Opolu (m.in. Wydział Gospodarki Odpadami Komunalnymi).</p> <p>Wywóz odpadów realizują prywatne spółki, m.in. Elkom sp. z o.o., której udziałowcem są pracownicy i Elektrownia Opole, której właścicielem jest Skarb Państwa.</p>
Podkarpacie	Rzeszów	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej – Rzeszów sp. z o.o. – Spółka miejska (100% udziałów gminy Rzeszów)	Spółka prowadzi odbiór odpadów oraz RIPOK, sortownię i kompostownię.
Podlaskie	Białystok	PUHP „Lech” sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziałów gminy Białystok)	<p>Przedsiębiorstwo Usługowo-Handlowo-Produkcyjne „Lech” sp. z o.o. zarządza kompleksowym systemem gospodarki odpadami komunalnymi oraz targowiskiem miejskim.</p> <p>W ramach systemu gospodarki odpadami komunalnymi spółka prowadzi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Biuro Zarządzania Systemem Gospodarki Odpadami,</li> <li>– organizację i nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem odbioru i transportu odpadów komunalnych,</li> <li>– kontrolę prawidłowości realizacji usługi odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości,</li> <li>– selektywną zbiórkę odpadów,</li> <li>– działania edukacyjne i informacyjne,</li> </ul>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>– Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku (spalarnia odpadów),</li> <li>– Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Hryniewiczach (sortownia, PSZOK, kompostownia, pola składowe).</li> </ul> <p>W Białymstoku jest też MPO sp. z o.o. – spółka prywatno-pracownicza sprywatyzowana w 1991 roku. Obsługuje wywóz odpadów z niektórych sektorów, prowadzi sortownię.</p>
Pomorskie	Gdańsk	<p>Zakład Utylizacyjny sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziałów gminy Gdańsk)</p> <p>Gdański Zarząd Dróg i Zieleni (jednostka organizacyjna i budżetowa miasta Gdańska)</p>	<p>Realizuje zadania publiczne dotyczące gospodarki odpadami komunalnymi w ramach zadań własnych gminy i miasta Gdańsk – zarządzający systemem gospodarki odpadami komunalnymi. Prowadzi m.in. RIPOK, składowisko. Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– efektywny, proekologiczny odzysk surowców,</li> <li>– przekazanie odpadów do unieszkodliwienia,</li> <li>– bezpieczne składowanie odpadów w sytuacji braku możliwości zagospodarowania ich w inny sposób,</li> <li>– eksploatacja składowiska oraz instalacji.</li> </ul> <p>Organizacja i nadzorowanie odbioru, transportu oraz przekazywanie odpadów komunalnych do zagospodarowania, pobieranie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na zasadach określonych przez Radę Miasta Gdańska.</p> <p>Odbioru odpadów w Gdańsku dokonuje SUEZ PÓŁNOC sp. z o.o.</p>



Śląskie	Katowice	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej sp. z o.o. w Katowicach – spółka miejska (100 % udziałów gminy Katowice)	<p>Prowadzi działalność w zakresie m.in. odbioru odpadów, utrzymania czystości ulic, przetwarzania odpadów (Zakład Odzysku i Unieszkodliwiania Odpadów – MBP, składowisko), prowadzenie gminnych punktów zbiórki odpadów.</p> <p>Systemem zarządza Urząd Miasta Katowice, Wydział Kształtowania Środowiska, Referat ds. Systemu Gospodarowania Odpadami Komunalnymi.</p>
Świętokrzyskie	Kielce	Przedsiębiorstwo Gospodarki Odpadami sp. z o.o. w Kielcach – spółka miejska (100% udziałów gminy Kielce)	<p>Przedsiębiorstwo powstało z przekształcenia zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi w spółkę prawa handlowego. Zadania:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– gospodarowanie odpadami – zarządzanie składowiskiem odpadów w Promniku oraz Barczy,</li> <li>– unieszkodliwianie odpadów poprzez składowanie na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Promniku,</li> <li>– selektywna zbiórka i sortowanie odpadów opakowaniowych,</li> <li>– produkcja energii elektrycznej i ciepłej z odnawialnych źródeł energii.</li> </ul> <p>Zarządzającym (deklaracje, przetargi) jest Urząd Miasta w Kielcach (Wydział Usług Komunalnych i Zarządzania Środowiskiem).</p> <p>Odbiorem odpadów zajmuje się prywatna spółka Eneris Surowce SA.</p>

Warmińsko-mazurskie	Olsztyn	<p>Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. w Olsztynie – spółka miejska (udziałowcy: 37 gmin)</p> <p>Olsztyński Zakład Komunalny sp. z o.o. – spółka miejska (100% udziałów gminy Olsztyn)</p>	<p>Zakład GOK realizuje projekt dofinansowany z UE Unii Europejskiej pn. „System zagospodarowania odpadów komunalnych w Olsztynie. Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów”. Zakład komunalny prowadzi mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów komunalnych z odzyskiem materiałowym (otwarty w 2015 roku), pełni funkcję RIPOK-u.</p> <p>Realizuje zadania własne gminy Olsztyn w zakresie tworzenia i prowadzenia PSZOK. Prowadzi instalację do unieszkodliwiania odpadów medycznych i weterynaryjnych.</p> <p>Odbiorem odpadów zajmuje się prywatna spółka (obecnie Remondis AG &amp; Co KG – oddział w Olsztynie).</p>
Wielkopolskie	Poznań	<p>Zakład Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu sp. z o.o. – spółka miejska (z udziałami gminy Poznań)</p> <p>Związek Międzygminny „Gospodarka Odpadami Aglomeracji Poznańskiej”</p>	<p>Spółka powstała w wyniku przekształcenia samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą: Zakład Zagospodarowania Odpadów w Poznaniu poprzez likwidację w celu utworzenia spółki prawa handlowego, realizującej zadania własne o charakterze użyteczności publicznej miasta Poznań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi. Prowadzi m.in. składowisko odpadów, biokompostownię, PSZOK-i.</p> <p>Związek Międzygminny powołany do realizacji zadań związanych ze zmianą ustawy o utrzymaniu czystości z 2011 roku wprowadził nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, rozstrzygnął przetargi na ich odbiór i zagospodarowanie i opracował regulamin utrzymania porządku i czystości w gminach. Ustalone zostały stawki opłat za odbiór odpadów komunalnych oraz sposób ich obliczania.</p>

			<p>Odbiorem odpadów zajmują się prywatne spółki (m.in. Remondis AG &amp; Co KG – Oddział Poznań, Sanitech Poznań sp. z o.o., Alkom – spółka komandytowa, Oddział Poznań).</p> <p>Instalacja termicznego przekształcania odpadów powstała w PPP: miasta Poznań oraz prywatnego partnera SUEZ Zielona Energia, obejmuje zaprojektowanie, budowę, finansowanie i eksploatację obiektu. Miasto Poznań przekazało partnerowi prywatnemu działkę pod budowę instalacji, natomiast partner prywatny z własnych środków zrealizował inwestycję i będzie nią zarządzał przez 25 lat. Władze miasta w umowie o PPP zobowiązały się dostarczyć odpowiednią ilość odpadów. Miasto Poznań rozlicza się z partnerem, pokrywając koszty inwestycji oraz bieżącego funkcjonowania spalarni. W zamian za dostarczenie odpadów SUEZ Zielona Energia zobowiązana jest do przekazania przychodów ze sprzedaży energii cieplnej i elektrycznej do budżetu miasta.</p>
Zachodniopomorskie	Szczecin	<p>Zakład Unieszkodliwiania Odpadów sp. z o.o. w Szczecinie – spółka miejska (100% udziałów gminy Szczecin)</p> <p>Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania sp. z o.o. – spółka miejska (51% udziałów gminy Szczecin oraz 49% udziałów Suez Polska sp. z o.o.)</p>	<p>ZUO został powołany przez miasto Szczecin dla przygotowania i realizacji budowy Zakładu Termicznego Unieszkodliwiania Odpadów.</p> <p>Spółka zajmuje się wywozem odpadów.</p> <p>RIPOK-i w Szczecinie prowadzą spółki prywatne SUEZ Jantra sp. z o.o. i Remondis AG &amp; Co KG Remondis – Oddział Szczecin.</p>

PSZOK – punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

RIPOK – regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych.

ZSGOK – zintegrowany system gospodarki odpadami komunalnymi.

Źródło: opracowanie własne na podstawie stron internetowych gmin oraz badań własnych.

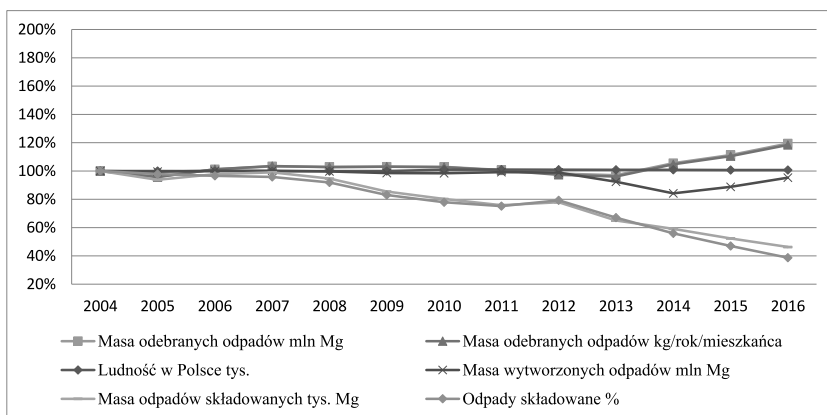
Dominuje powierzenie przez gminy zarządzania systemem gospodarki odpadami spółkom miejskim, w niektórych tylko przypadkach funkcje te wykonują jednostki gminy, a odbiór odpadów i ich transport do instalacji regionalnych kontraktuje się u prywatnych podmiotów.

Zadań związanych z zagospodarowaniem odpadów komunalnych przybywa mimo prognozy spadku (w niektórych miastach) oraz stabilizacji liczby ludności (w Polsce). Realizacja pakietu wymagań gospodarki o obiegu zamkniętym wymaga nowych urządzeń (np. pojemników) i instalacji, zwłaszcza termicznego przekształcania odpadów. Stanowią one ostatnie ogniwo zagospodarowania odpadów i ich wykorzystania do odzysku energii, ale ich udział w zagospodarowaniu odpadów komunalnych ograniczono docelowo do 30%.

Strumienie odpadów powinny wykazywać określone zależności wobec liczby mieszkańców i podaży odpadów z nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych. Wykres 3.1 pozwala stwierdzić mocną stronę struktury gospodarki odpadami komunalnymi, czyli wyraźny spadek dynamiki odpadów składowanych i ich udziału w odpadach odebranych, w stosunku do dynamiki liczby ludności i masy odebranych odpadów. Słabą stroną jest wyższa dynamika emisji odpadów na 1 mieszkańca, w stosunku do dynamiki liczby ludności ogółem.

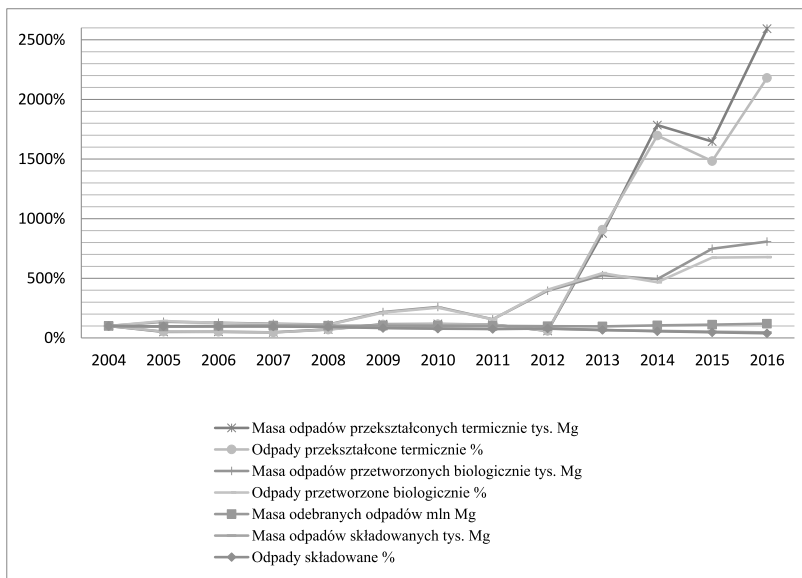
Wykres 3.2 pozwala zauważyć korzystną tendencję wzrostu masy i odsetka odpadów przetworzonych termicznie (najczęściej w energię wykorzystywaną w gospodarce odpadami, w ogrzewaniu mieszkań). Najniższą dynamiką charakteryzują się masa i odsetek odpadów składowanych.

Wykres 3.1. Dynamika zmian ilości wytworzonych odpadów oraz ilości odpadów składowanych na tle zmian liczby ludności w Polsce w latach 2004-2016 (rok bazowy 2004 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 3.4.

Wykres 3.2. Dynamika zmian ilości odpadów przetwarzanych termicznie, biologicznie i poprzez składowanie w latach 2004-2016 (rok bazowy 2004 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych tabeli 3.4.

#### 4. Zakończenie

Dalsza restrukturyzacja gospodarki odpadami komunalnymi musi być podporządkowana określonej hierarchii postępowania (rys. 3.1). Procesy przetwarzania odpadów w źródła energii mogą odegrać istotną rolę w przechodzeniu na gospodarkę o obiegu zamkniętym, o ile stosuje się unijną hierarchię postępowania z odpadami jako zasadę przewodnią oraz o ile dokonywane wybory nie uniemożliwiają osiągnięcia wyższych wskaźników w zakresie zapobiegania powstawaniu odpadów, ich wykorzystywania i recyklingu. Co więcej, przestrzeganie hierarchii postępowania z odpadami może zmaksymalizować – w kontekście produkcji energii z odpadów – wkład gospodarki o obiegu zamkniętym w dekarbonizację, zgodnie ze strategią unii energetycznej<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Plan stworzenia unii energetycznej opartej na pięciu priorytetach został opublikowany przez KE w lutym 2015 roku. Priorytety te to: bezpieczeństwo energetyczne, solidarność i zaufanie, zintegrowany rynek energii, efektywność energetyczna zmniejszająca popyt na energię, dekarbonizacja, badania naukowe, innowacje i konkurencyjność. *Unia energetyczna* według stanu na 17.10.2017, Biblioteka Sejmowa.

i z porozumieniem paryskim<sup>13</sup>. Zapobieganie powstawaniu odpadów i recykling przysparzać mogą oszczędności energii i redukcji emisji gazów cieplarnianych, co sprzyjać może skutecznej restrukturyzacji przemysłu, zwłaszcza energetyki i poprawie stanu środowiska.

## Bibliografia

1. Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 roku w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej, porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz. Urz. UE 2016, L 282/4.
2. *Infrastruktura komunalna w 2016 roku*, GUS, Warszawa 2017.
3. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. *Znaczenie przetwarzania odpadów w energię o gospodarce o obiegu zamkniętym*, Bruksela 21.01.2017, COM (2017) 34.
4. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 marca 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Dz. U. 2017, poz. 568.
5. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lutego 2017 roku w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo ochrony środowiska, Dz. U. 2017, poz. 519.
6. *Plan gospodarki odpadami woj. małopolskiego na lata 2016-2022*, uchwała nr XXXIV/509/17 Sejmiku Województwa Małopolskiego z dnia 27 marca 2017 roku.
7. *Pomoc publiczna. Doświadczenia wybranych sektorów gospodarki*, pod red. M. Koźuch, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017.
8. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie szczegółowego selektywnego zbierania wybranych odpadów, Dz. U. 2017, poz. 19.
9. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 14 grudnia 2016 roku w sprawie poziomu recyklingu, przygotowania do ponownego użycia i odzysku innymi metodami niektórych frakcji odpadów komunalnych, Dz. U. 2016, poz. 2167. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 2017 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska, Dz. U. 2017, poz. 723.

---

<sup>13</sup> Powszechnie i prawnie wiążące światowe porozumienie dotyczące klimatu podpisane 22 kwietnia 2016 roku, ratyfikowane przez UE 5 października 2016 roku. Decyzja Rady (UE) 2016/1841 z dnia 5 października 2016 roku w sprawie zawarcia w imieniu Unii Europejskiej porozumienia paryskiego przyjętego na mocy Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, Dz. Urz. UE 2016, L 282/4.

10. Uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 roku w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP 2016, poz. 784.
11. Uchwała nr 58 Rady Ministrów z dnia 15 kwietnia 2014 roku w sprawie przyjęcia Strategii Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko – perspektywa do 2020 roku, M.P. 2014, poz. 469.
12. *Unia energetyczna według stanu na 17.10.2017*, Biblioteka Sejmowa.
13. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach, Dz. U. 2013, poz. 2.
14. Ustawa z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. 2016, poz. 250, 1020, 1250.

Tabela 3.4. Struktura odpadów komunalnych w Polsce w latach 2004-2016

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Ludność w Polsce tys.	38173,8	38157,1	38125,5	38115,6	38135,9	38167,3	38529,9	38538,4	38533,3	38495,7	38478,6	38437,2	38433,0
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	100,0%	99,9%	99,8%	99,9%	100,0%	100,9%	101,0%	100,9%	100,8%	100,8%	100,7%	100,7%
Masa odebranych odpadów mln Mg	9,76	9,35	9,88	10,08	10,04	10,05	10,04	9,83	9,58	9,47	10,30	10,86	11,65
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	95,8%	101,2%	103,3%	102,9%	103,0%	102,9%	100,7%	98,2%	97,0%	105,5%	111,3%	119,4%
Masa odebranych odpadów kg/rok/mieszkańca	256	245	259	265	263	264	263	257	249	246	268	283	303
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	95,7%	101,2%	103,5%	102,7%	103,1%	102,7%	100,4%	97,3%	96,1%	104,7%	110,5%	118,4%
Masa wytworzonych odpadów mln Mg	12,23	12,17	12,24	12,26	12,19	12,05	12,04	12,13	12,09	11,30	10,30	10,86	11,65
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	99,5%	100,1%	100,2%	99,7%	98,5%	98,4%	99,2%	98,9%	92,4%	84,2%	88,8%	95,3%
Masa odpadów przekształconych termicznie tys. Mg	87,4	44,4	45,3	41,0	62,7	101,1	102,5	98,3	50,7	766,0	1560	1439	2266,3
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	50,8%	51,8%	46,9%	71,7%	115,7%	117,3%	112,5%	58,0%	876,4%	1784,9%	1646,5%	2593,0%



Odpady przekształcone termicznie %	0,89	0,47	0,46	0,41	0,62	1,00	1,02	1,00	0,53	8,08	15,1	13,2	19,4
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	52,8%	51,7%	46,1%	69,7%	112,4%	114,6%	112,4%	59,6%	907,9%	1696,6%	1483,1%	2179,8%
Masa odpadów przetworzonych biologicznie tys. Mg	234	318	297	278	262	508	608	366	926	1230	1154	1750	1890
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	135,9%	126,9%	118,8%	112,0%	217,1%	259,8%	156,4%	395,7%	525,6%	493,2%	747,9%	807,7%
Odpady przetworzone biologicznie %	2,39	3,39	3,01	2,75	2,61	5,06	6,06	3,72	9,67	12,99	11,17	16,10	16,20
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	141,8%	125,9%	115,1%	109,2%	211,7%	253,6%	155,6%	404,6%	543,5%	467,4%	673,6%	677,8%
Masa odpadów składowanych tys. Mg	9194	8623	8986	9098	8693	7859	7369	6967	7158	5979	5437	4808	4255
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	93,8%	97,7%	99,0%	94,6%	85,5%	80,2%	75,8%	77,9%	65,0%	59,1%	52,3%	46,3%
Odpady składowane %	94,21	92,18	90,99	90,24	86,62	78,18	73,36	70,89	74,71	63,11	52,63	44,30	36,50
Dynamika, gdy 2004 = 100	100,0%	97,8%	96,6%	95,8%	91,9%	83,0%	77,9%	75,2%	79,3%	67,0%	55,9%	47,0%	38,7%

Odpady poddane przekształceniu termicznemu, przetworzeniu biologicznemu i składowaniu % odpadów odebranych	97,49	96,04	94,46	93,40	89,85	84,24	80,44	75,61	84,91	84,18	78,90	73,60	72,10
Masa odpadów poddana recyklingowi tys. Mg	245	365	551	663	1022	1581	1960	2399	1445	1495	2149	2863	3239
Odpady poddane recyklingowi – % odpadów odebranych	2,51	3,96	5,54	6,60	10,15	15,76	19,56	24,39	15,09	15,82	21,10	26,40	27,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Infrastruktura komunalna w 2016 roku*, GUS, Warszawa 2017 oraz uchwała nr 88 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2016 roku w sprawie krajowego planu gospodarki odpadami 2022, MP 2016, poz. 784.



Katarzyna Cisowska-Mleczek  
Katarzyna Król

## **ROZDZIAŁ IV**

# **REFORMA OŚWIATY JAKO PRZESŁANKA ZMIAN W REALIZACJI ZADAŃ EDUKACYJNYCH W GMINIE**

### **1. Wprowadzenie**

System oświaty w Polsce od początku lat 90. ubiegłego wieku poddawany był licznym zmianom obejmującym zarówno wąskie problemy obszaru edukacji, ale także dotykające całą sferę szkolnictwa w Polsce. Celem tej części opracowania jest przedstawienie najważniejszych z nich i pokazanie, jak wpływają one na konieczność wprowadzenia zmian w organizacji, realizacji oraz finansowaniu zadań oświatowych przez jednostki samorządu terytorialnego. „Reforma oświaty” w tym ujęciu będzie rozumiana jako zmiana systemu, z którym mają do czynienia samorządy, podobnie jak to ma miejsce w odniesieniu do przedsiębiorstw czy też całych sektorów gospodarki w przypadku procesów restrukturyzacyjnych. W rozdziale opisano na wstępie istotę edukacji oraz scharakteryzowano głównych „aktorów” polskiego systemu szkolnictwa. Następnie przeanalizowano najważniejsze z wprowadzonych zmian w tym obszarze w latach 1990-2017. W ostatniej części dokonano przeglądu najważniejszych zmian, jakie wprowadzono w wyniku reformy oświaty w 2017 roku, ze szczególnym naciskiem na zaprezentowanie skutków, jakie niesie ona dla samorządów w aspekcie realizacji obligatoryjnych zadań edukacyjnych.

### **2. Istota i znaczenie edukacji oraz systemu oświaty**

Edukacja umożliwia rozwój, samospełnienie oraz realizację założonych zamierzeń, zarówno zawodowych, jak i osobistych. Jej rolą jest wyposażenie człowieka w fundament myślenia, w narzędzia poznawcze i w umiejętność

rozdzielania, wartościowania i samodzielnego decydowania. Do podstawowych funkcji edukacji należy<sup>1</sup>:

- socjalizacja – polegająca na przyuczeniu jednostki do życia w większej społeczności, uczynieniu jej zdolną do kontrolowania i okazywania emocji w powszechnie akceptowany sposób, do rozwiązywania konfliktów poprzez dialog i dyskusje,
- wyzwalamie – polegające na uniezależnieniu jednostki od dominacji innych osób, grupy społecznej, środowiska, w którym się znajduje, do wykraczania poza ustalone granice w celu rozwoju twórczego myślenia, inicjowania działań w tym zakresie przy wykorzystaniu nowych praktyk i form, sposobów zmierzających do poprawy życia jednostki.

Edukacja jest nieodzownym warunkiem naturalnego, twórczego rozwoju oraz czynnikiem kształtowania tożsamości człowieka. W teorii ekonomii edukacja stanowi ważną determinantę poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego danego państwa. Jest to proces zmierzający do odpowiedniego przygotowania zasobu ludzkiego do wypełniania różnych funkcji i ról w systemie społeczno-gospodarczym. Jest to również działanie zmierzające do wyposażenia zasobu ludzkiego w umiejętności odpowiedniego wykorzystania dostępnego kapitału rzeczowego.

Na istotną rolę edukacji zwraca uwagę A. Jeżowski. Twierdzi on, że edukacja jest: „ inwestycją w kapitał ludzki danego narodu, która pozwala wydajnie przyczynić się do rozwoju społeczeństwa”<sup>2</sup>. Jest to inwestycja długoterminowa, której zyski wynikające z konsumpcji tego dobra są oddalone w czasie.

Od XVIII wieku pojęcie edukacja używane było zamiennie z terminem oświata czy też oświecenie, rozumianym jako działalność umożliwiająca ludzkości przejście na wyższy poziom rozwoju umysłowego oraz cywilizacyjnego<sup>3</sup>. Aktualnie, w związku z procesem integracji europejskiej i powszechnej

<sup>1</sup> B. Śliwerski, *Encyklopedia pedagogiczna XXI w.*, t. 1, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003, s. 906-907.

<sup>2</sup> A. Jeżowski, *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Wydawnictwo ABC Wolter Kluwers business, Warszawa 2012, s. 4.

<sup>3</sup> Potwierdzeniem tego są tytuły rozpraw naukowych przedstawicieli polskiego oświecenia. H. Kołłątaj w swoim dziele o systemie kształcenia *Stan oświecenia w Polsce w ostatnich latach panowania Augusta III (1730-1764)* używa zamiennie z pojęciem oświecenie terminu edukacja. Rozdział pierwszy książki S. Staszica *Uwagi nad życiem Jana Zamoyskiego* nosi tytuł *Edukacja*. O stosowaniu obu pojęć zamiennie świadczą również raporty opracowane pod koniec XX wieku w Polsce. Pierwszy z nich nosi tytuł *Raport o stanie oświaty w PRL* i został opracowany przez Komitet Ekspertów w 1973 roku. Drugi, sporządzony w 1989 roku zatytułowany został *Raport o stanie i kierunkach rozwoju edukacji narodowej w PRL*. Oba raporty, mimo że nazwane zostały inaczej, dotyczą tych samych zagadnień.

globalizacji w wielu krajach Unii Europejskiej rozpowszechnił się termin edukacja jako pojęcie ogólniejsze, szersze niż oświata.

W ogólnych założeniach edukacja obejmuje trzy poziomy kształcenia: podstawowy, średni i wyższy. Od przygotowania przedszkolnego, poprzez szkolnictwo podstawowe, zawodowe, średnie, kształcenie praktyczne i ustawiczne, do poziomu szkolnictwa wyższego. Ponadto terminem edukacja określane są również różne formy poszerzania wiedzy i rozwijania umiejętności organizowane w ramach zajęć pozaszkolnych.

Zgodnie z treścią nauk filozoficznych edukacja wykazuje cechy dobra, które definiowane jest przez Arystotelesa jako: „byt dla kogoś – innego bytu, który służy rozwojowi i odpowiada dążeniom innego bytu”<sup>4</sup>. Uwzględniając twierdzenie Arystotelesa, wskazujące, że: „dobro jest celem wszelkiego dążenia” (łac. *bonum est quod omnia appetunt*)<sup>5</sup>, można stwierdzić, że edukacja jest dobrem w rozumieniu celu dążenia do zaspokojenia najwyższej potrzeby, tzw. potrzeby samorealizacji, czyli uzyskania odpowiedniej wiedzy, nabycia umiejętności, kompetencji oraz ukształtowania właściwej postawy<sup>6</sup>.

Literatura przedmiotu wprowadza podział dóbr na publiczne oraz prywatne. Dobra publiczne obejmują czyste (klasyczne) dobra publiczne, dobra społeczne oraz mieszane dobra publiczne (o czym wspomniano już w rozdziale I monografii)<sup>7</sup>.

Ze względu na powszechny dostęp do edukacji, możliwość korzystania z tego dobra przez wiele osób bez utraty jego wartości oraz fakt, że korzystanie z tego dobra przez jedną osobę nie wyklucza możliwości skorzystania z tego dobra przez inną osobę, edukacja zaliczana jest do kategorii dóbr publicznych sensu largo.

Potrzeby edukacyjne podlegają ciągłym ewolucjom. Ze względu na nadmierny przyrost informacji we współczesnej cywilizacji wzrasta potrzeba posiadania umiejętności wyszukiwania, oceniania wartości oraz użyteczności informacji. Równolegle istotna okazuje się umiejętność gromadzenia, przetwarzania i prezentowania tych informacji. Tym sposobem wzrasta rola narzędzi informatycznych ułatwiających weryfikację dostępnych danych. Zmiany te powodują konieczność przemian edukacji z procesu nakierowanego na zapamiętywanie na rzecz rozwoju myślenia, w szczególności myślenia

<sup>4</sup> K. Wojtyła, *W poszukiwaniu podstaw perfekcjonizmu w etyce*, „Roczniki Filozoficzne” 1957, t. 5, nr 4, s. 303-317.

<sup>5</sup> G. Dogiel, *Metafizyka*, Wydawnictwo Instytut Teologiczny Księży Misjonarzy, Kraków 1992, s. 88.

<sup>6</sup> O czym mowa w dalszej części pracy.

<sup>7</sup> S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, wyd. III zm., s. 28 i dalsze.

krytycznego i twórczego. Myślenie reaktywne powoli jest zastępowane myśleniem konstruktywnym.

Na świecie funkcjonują różne rozwiązania w zakresie struktury szkolnictwa. Podział i charakterystykę szkolnictwa w systemie oświaty przedstawia tabela 4.1.

Tabela 4.1. Kryteria podziału oraz charakterystyka struktury szkolnictwa w systemie oświaty

<b>Kryteria podziału</b>	<b>Rodzaje/charakterystyka</b>
Właścicielskie (kto jest właścicielem) i kontrolne (pod czyją kontrolą pozostaje szkolnictwo)	Struktura, w której dominują szkoły państwowe
	Struktura, w której dominują szkoły społeczne
	Struktura, w której dominują szkoły prywatne
Sposób kierowania działalnością	Struktura scentralizowana – zarządzana przez jeden podmiot – państwo
	Struktura zdecentralizowana – mająca rozproszone ośrodki podejmowania decyzji, np. decyzje podejmowane są przez administrację rządową i samorządową
Zróżnicowanie organizacyjne struktury i stopień dostępu kręgów społecznych do szkolnictwa	Struktura jednolita – w której zróżnicowania organizacyjne nie wiążą się z odpowiadającymi im społecznymi nierównościami szans oświatowych uczniów
	Struktura dualistyczna – w której funkcjonują obok siebie dwa edukacyjne tory kształcenia, przeznaczone w istocie dla różnych warstw społeczeństwa.
	Obok sektora publicznego równolegle funkcjonuje sektor prywatny usług edukacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Pęcharski, *System oświatowy w Polsce Ludowej na tle porównawczym*, Wydawnictwo PAN, Warszawa 1981, s. 13.

W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych system szkolny traktowany był jako podstawa czy też centrum koordynacyjne całego systemu oświaty. Wynikało to z przekonania, że wiedza i umiejętności nabywane w szkole są niezbędne do funkcjonowania w innych instytucjach systemu oświaty (SO)<sup>8</sup>. Współcześnie zwraca się uwagę na szersze ujęcie systemu oświaty, wskazując, że stanowi on strukturę umożliwiającą efektywną realizację procesu edukacji,

<sup>8</sup> *Encyklopedia pedagogiczna*, pod red. W. Pomykały, Wydawnictwo Fundacja Innowacyjna, Warszawa 1997, s. 750-753.

zmierzącą do osiągnięcia celów zgodnych z rzeczywistymi potrzebami edukacyjnymi grupy, dla której został stworzony. Na system ten składają się zarówno organizacje i instytucje powołane do kształcenia, wychowania i opieki, jak i polityki edukacyjnej, administracja (porządkująca w specyficzny sposób instytucje edukacyjne i rozdzielająca środki finansowe), struktura nauczania (obejmująca poziomy edukacji, populację uczniów i nauczycieli, programy, style i metody nauczania) oraz służby wspierające działalność systemu, np. opieka psychologiczna, społeczna lub zdrowotna<sup>9</sup>.

W związku z tym, że w praktyce pojęcie systemu oświaty używane jest zamiennie z określeniem system edukacji, warto zwrócić uwagę na różnicę, jaka występuje między tymi pojęciami. Zgodnie z literaturą przedmiotu system edukacji jest zagadnieniem szerszym i obejmuje wszelkie formy edukacyjne prowadzące do podniesienia wiedzy, kwalifikacji, umiejętności jednostki rozumianej nie tylko jako ucznia, słuchacza czy uczestnika, ale i również studenta. System edukacji obejmuje bowiem system oświaty i szkolnictwo wyższe. W opracowaniu przyjęto, że *system oświaty* jest to struktura prawna i organizacyjna składająca się z sieci różnych podmiotów, które zajmują się procesem kształcenia od poziomu przedszkola do poziomu szkoły średniej, zawodowej wraz z kształceniem praktycznym i ustawicznym. System oświaty w swej strukturze może uwzględniać zarówno publiczne, jak i prywatne podmioty. Może również opierać się wyłącznie na podmiotach państwowych (administracji centralnej – administracji rządowej) albo być fragmentem działalności administracji samorządowej. Struktura systemu jest wynikiem przyjętego w danym państwie podziału zadań zmierzających do zaspokojenia potrzeb edukacyjnych.

### 3. Elementy systemu edukacyjnego w Polsce

Cały system edukacji w Polsce jest zarządzany przez dwie instytucje centralne: Ministerstwo Edukacji Narodowej (MEN) oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (MNiSW). MEN wraz z regionalnymi kuratorami oświaty pełni nadzór pedagogiczny nad szkołami. System szkolnictwa wyższego jest kierowany przez MNiSW, a istotną funkcję doradczą pełni Rada Główna Szkolnictwa Wyższego. Uczelnie wyższe pozostają jednak autonomiczne w zakresie regulowania spraw wewnętrznych i w kwestiach związanych z nauką. Tematem niniejszego rozdziału są zmiany w systemie

---

<sup>9</sup> M. Cylkowska-Nowak, *Główne tendencje w zakresie struktur funkcjonowania systemów edukacyjnych w świecie*, w: *Pedagogika* pod red. Z. Kwiecińskiego, B. Śliwierskiego, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2014, t. 2, s. 367.



oświaty rozumianym jako obszar działań realizowanych przez Ministra Edukacji Narodowej. Założenia polityki edukacyjnej ustanawiane są na szczeblu centralnym. Odpowiedzialność za kierowanie przedszkolami, szkołami podstawowymi i średnimi jest natomiast delegowana do władz lokalnych. Sprawy administracyjne i organizacyjne oraz decyzje dotyczące wykorzystywania środków finansowych przez szkoły są przedmiotem konsultacji pomiędzy szkołą i organem prowadzącym szkołę, tj. gminą (w przypadku publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i wygaszanych obecnie gimnazjów) lub powiatem (w przypadku publicznych szkół ponadgimnazjalnych). Większość środków finansowych przeznaczanych na edukację pochodzi z budżetu państwa. Wysokość subwencji oświatowej dla wszystkich samorządów jest ustalana co roku i określana w ustawie budżetowej.

W polskim systemie oświatowym oddzielono obowiązek szkolny od obowiązku nauki. Pierwszy z nich dotyczy dzieci i młodzieży w wieku 7-15 lat, drugi zaś odnosi się do młodzieży w wieku 15-18 lat. Obowiązek szkolny zakłada uczęszczanie do placówki szkolnej w wymaganym okresie, a obowiązek nauki może być realizowany zarówno w formie szkolnej, jak i pozaszkolnej, np. w ramach przygotowania zawodowego u pracodawcy. Obowiązkowy jest również rok przygotowania przedszkolnego dla dzieci 6-letnich.

W wyniku decentralizacji zadań oświatowych<sup>10</sup>, polegającej na przekazaniu kompetencji, zadań i środków finansowych, organy władzy samorządowej przejęły od organów władzy państwowej część praw i obowiązków w zakresie oświaty. Ustanowiony podział zadań oświatowych pomiędzy kontraktorami, czyli organami władzy państwowej i organami władzy samorządowej, przedstawia tabela 4.2.

Organy władzy państwowej – ustawodawcze i sądownicze, zgodnie z tabelą 4.2 odpowiadają za stanowienie prawa oświatowego, przestrzeganie wprowadzonych norm i reguł oraz rozstrzygania sporów w tym zakresie. Minister Edukacji Narodowej odpowiada za przygotowanie założeń do polityki oświatowej, w tym ustalenie podstawowych kierunków jej realizacji, przygotowanie projektów regulacji prawnych w zakresie oświaty, a następnie ich wdrożenie. Minister<sup>11</sup> nadzoruje i koordynuje sposób wykonywania nadzoru pedagogicznego, czyli kontroli jakości nauczania na terenie kraju, w szczególności podejmuje działania służące do zapewnienia sprawności

<sup>10</sup> *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483, art. 15.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 2016, poz. 1943 z późn. zm., art. 22 ust. 2, a od 1 września 2017 roku ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 59, art. 60.

Tabela 4.2. Zadania oświatowe organów władzy państwowej i organów władzy samorządowej

Grupa/typ organizacji	Rodzaj organu	Zadania oświatowe
Organy władzy państwowej	Organ ustawodawczy: Sejm, Senat	Zapewnienie ładu prawnego w systemie oświaty (SO) oraz źródeł finansowania zadań oświatowych poprzez uchwalanie regulacji prawnych normujących: <ul style="list-style-type: none"> <li>– prawa i obowiązki podmiotów SO,</li> <li>– zakres i podział zadań oświatowych,</li> <li>– strukturę organizacyjną SO,</li> <li>– system finansowania zadań oświatowych.</li> </ul>
	Organ wykonawczy: Prezydent RP, Rada Ministrów, w tym minister ds. oświaty i wychowania oraz minister ds. finansów	<ul style="list-style-type: none"> <li>– kreowanie, koordynacja i realizacja polityki oświatowej państwa i współdziałanie w tym zakresie z wojewodami oraz z innymi organami i jednostkami organizacyjnymi,</li> <li>– opracowanie podziału zadań i koordynowanie sposobu realizacji zadań oświatowych,</li> <li>– ustalanie podstawowych kierunków realizacji polityki oświatowej państwa,</li> <li>– publikowanie regulacji prawnych w zakresie oświaty,</li> <li>– zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek, dla których poszczególne ministerstwa są organem prowadzącym.</li> </ul>
	Organ sędziowski	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zapewnienie przestrzegania prawa przez organizacje KE,</li> <li>– badanie zgodności stanowionych aktów prawnych z zapisami Konstytucji RP.</li> </ul>
Organy władzy samorządowej	Województwo samorządowe: <ul style="list-style-type: none"> <li>– organ uchwałodawczy: sejmik wojewódzki,</li> <li>– organ wykonawczy – zarząd</li> </ul>	Wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli poprzez: <ul style="list-style-type: none"> <li>– zakładanie i prowadzenie publicznych placówek, dla których samorząd województwa jest organem prowadzącym,</li> <li>– zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w szkołach prowadzonych przez samorząd województwa.</li> </ul>

	<p>Powiat:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– organ uchwałodawczy – rada</li> <li>– organ wykonawczy – zarząd</li> </ul>	<p>Wykonywanie w zakresie edukacji publicznej określonych ustawami zadań publicznych o charakterze ponadgminnym poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustalenie planu sieci szkół ponadgimnazjalnych/ponadpodstawowych,</li> <li>– zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek, dla których powiat jest organem prowadzącym,</li> <li>– zapewnienie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat, zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w szkołach prowadzonych przez powiat.</li> </ul>
	<p>Gmina:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– organ uchwałodawczy – rada</li> <li>– organ wykonawczy – wójt, burmistrz, prezydent</li> </ul>	<p>Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie podstawowej edukacji publicznej poprzez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustalenie planu sieci publicznych przedszkoli, szkół podstawowych i gimnazjów<sup>a</sup> oraz określenie ich obwodów,</li> <li>– zakładanie i prowadzenie publicznych szkół i placówek, dla których gmina jest organem prowadzącym,</li> <li>– zapewnienie dodatkowej, bezpłatnej nauki języka polskiego dla osób niebędących obywatelami polskimi, a podlegającymi obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki,</li> <li>– zapewnienie kształcenia, wychowania i opieki, w tym kształcenia specjalnego i profilaktyki społecznej w szkołach prowadzonych przez gminę,</li> <li>– zapewnienie uczniom niepełnosprawnym bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do najbliższej szkoły podstawowej i gimnazjum<sup>a</sup>, a uczniom z niepełnosprawnością ruchową, upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym – także do najbliższej szkoły ponadgimnazjalnej/ponadpodstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 21. roku życia,</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>– zapewnienie m.in. dzieciom i młodzieży z upośledzeniem umysłowym z niepełnosprawnościami sprzężonymi, bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu do ośrodka umożliwiającego tym dzieciom i młodzieży realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki, nie dłużej jednak niż do ukończenia 25. roku życia,</li> <li>– zwrot kosztów przejazdu ucznia, o którym mowa w pkt 5 i 6 oraz jego opiekuna do szkoły lub ośrodka na zasadach określonych w umowie zawartej między wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta) a rodzicami, jeżeli dowożenie i opiekę zapewniają rodzice.</li> </ul>
--	--	--

<sup>a</sup> Obowiązywał do 31.08.2017 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2016, poz. 446 z późn. zm., art. 7 ust. 1 pkt 8; Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. 2016, poz. 814 z późn. zm., art. 4 ust. 1 pkt 1; Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa, Dz. U. 2016, poz. 486 z późn. zm., art. 11 ust. 2 pkt 4; Ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 2016, poz. 1943 z późn. zm., art. 21 ust. 1 i 2, art. 22 ust. 2, art. 35, a od dnia 1 września 2017 roku ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 59, art. 11 ust. 2-4, art. 29.

i efektywności tego nadzoru, określa zakres merytoryczny egzaminów zewnętrznych oraz sposób kontroli ich przeprowadzania. Do kompetencji MEN należy określenie wielu instytucji formalnych, w tym<sup>12</sup>:

1. Ramowych planów nauczania, czyli obowiązującego wymiaru godzin zajęć edukacyjnych dla poszczególnych etapów edukacji.
2. Podstaw programowych: wychowania przedszkolnego, kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, kształcenia w zawodach.
3. Sposobu prowadzenia przez szkoły dokumentacji przebiegu nauczania, działalności wychowawczej i opiekuńczej, ich rodzaju, podstawy wydawania świadectw i dyplomów.
4. Warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez szkoły i placówki, uwzględniających możliwości wprowadzania

<sup>12</sup> Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej wydane na podstawie ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, art. 22 ust. 2, a od dnia 1 września 2017 roku ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, art. 47, art. 111.

nowych rozwiązań programowych, organizacyjnych i metodycznych w zakresie działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej.

5. Organizacji roku szkolnego – uwzględniającej terminy rozpoczęcia i kończenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych, przerw świątecznych i ferii szkolnych.
6. Zasad udzielania i organizacji pomocy psychologiczno-pedagogicznej w szkołach.
7. Liczby uczniów w oddziale klas I–III szkoły podstawowej ogólnodostępnej, w oddziale szkoły specjalnej, oddziale szkoły integracyjnej, oddziale specjalnym i oddziale integracyjnym w szkole ogólnodostępnej oraz liczbę uczniów pod opieką nauczyciela wychowawcy w świetlicy.
8. Szczegółowej organizacji pracy przedszkola, w tym w szczególności organizacji oddziału i liczby uczniów w oddziale.
9. Zakresu informacji, jakie w szczególności powinny być zawarte w arkuszu organizacji szkoły i przedszkola oraz terminów jego opracowywania, opiniowania i zatwierdzania, mając na uwadze liczbę pracowników szkoły i przedszkola, liczbę oddziałów poszczególnych klas, liczbę uczniów w poszczególnych oddziałach, tygodniowy wymiar godzin zajęć obowiązkowych w poszczególnych oddziałach oraz tygodniowy wymiar godzin zajęć dodatkowych.

Minister Edukacji Narodowej we współpracy z Ministrem Finansów ustala zasady finansowania zadań oświatowych. Minister Finansów przedstawia w projekcie budżetu państwa propozycję kwoty wydatków przeznaczonych na oświatę, w podziale na kwotę części oświatowej subwencji ogólnej oraz dotacji celowych przewidzianych na dofinansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego i niepubliczne organy prowadzące szkoły. Minister Finansów odpowiada za uruchamianie transz subwencji i dotacji, a następnie kwoty rezerwy oświatowej.

Minister Edukacji część swoich zobowiązań ceduje na powołane do tego celu organizacje: kuratorów oświaty oraz komisje egzaminacyjne. Kurator oświaty odpowiada za realizację polityki oświatowej na poziomie województwa, jest obowiązany do współdziałania z organami władzy samorządowej w tworzeniu i realizowaniu odpowiednio regionalnej i lokalnej polityki oświatowej, jego obowiązkiem jest zapewnienie zgodności realizowanej polityki regionalnej i lokalnej z polityką oświatową państwa. Kurator wykonuje swoje zadania za pomocą kuratorium, funkcjonującym w formie państwowej jednostki organizacyjnej wchodzącej w skład zespolonej administracji rządowej. Kurator oświaty sprawuje bezpośredni nadzór pedagogiczny nad

szkołami, które znajdują się na obszarze danego województwa. Sprawowany przez niego nadzór pedagogiczny polega na<sup>13</sup>:

1. Ocenianiu stanu warunków działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej szkół, placówek oświatowych i nauczycieli oraz analizowaniu i ocenianiu efektów działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej szkół, w tym badaniu:
  - zgodności zatrudniania nauczycieli z wymaganymi kwalifikacjami,
  - realizacji podstaw programowych i ramowych planów nauczania,
  - przestrzegania zasad oceniania, kwalifikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzania egzaminów, a także przestrzegania przepisów dotyczących obowiązku szkolnego oraz obowiązku nauki,
  - przestrzegania statutu szkoły/placówki oświatowej,
  - przestrzegania praw dziecka i praw ucznia oraz upowszechniania wiedzy o tych prawach, zapewnienia uczniom bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.
2. Udzielaniu pomocy szkołom i nauczycielom w wykonywaniu ich zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych.
3. Inspirowaniu nauczycieli do innowacji pedagogicznych, metodycznych i organizacyjnych.

Kurator oświaty wykonuje zadania organu wyższego stopnia w stosunku do:

1. Organów władzy samorządowej – w sprawach szkół zakładanych i prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne.
2. Szkół (dyrektorów szkół) – w sprawach z zakresu kontroli obowiązku szkolnego i obowiązku nauki.

Komisje egzaminacyjne, w tym Centralna Komisja Egzaminacyjna (CKE) i podległe jej okręgowe komisje egzaminacyjne (OKE) są zobowiązane do sprawowania nadzoru nad organizacją i koordynacją sposobu przeprowadzania egzaminów zewnętrznych. Do obowiązków komisji egzaminacyjnych należy<sup>14</sup> w szczególności: przygotowanie i ustalanie materiałów do przeprowadzenia egzaminów (arkuszy egzaminacyjnych), przygotowywanie i ustalanie zasad oceniania rozwiązań zadań wykorzystywanych do przeprowadzania egzaminów, organizowanie druku i dystrybucji materiałów egzaminacyjnych, analizowanie wyników, przygotowywanie materiałów szkoleniowych dla

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, op. cit., art. 33, a od dnia 1 września 2017 roku ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, op. cit., art. 55.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, op. cit., art. 9a i 9c.

kandydatów na egzaminatorów i egzaminatorów. Organizacje te mogą inicjować lub organizować badania i analizy oraz opracowywać nowe rozwiązania w zakresie egzaminowania. Do ich zadań należy ogłaszanie komunikatów w sprawie terminów przeprowadzania egzaminu, w tym ogłaszania i przekazywania szkołom wyników egzaminu.

W zakresie swoich kompetencji kuratorzy oświaty i komisje egzaminacyjne sprawują zwierzchnią władzę w relacji do szkół/placówek oświatowych i ich organów prowadzących. Zarówno kuratorzy oświaty, jak i komisje egzaminacyjne są organizacjami, których działalność jest bezpośrednio nadzorowana przez MEN.

Do podstawowych zadań organów władzy samorządowej zgodnie z zakresem przedstawionym w tabeli 4.2 należy stanowienie prawa oświatowego obowiązującego na poziomie lokalnym i regionalnym. Akty prawa miejscowego dotyczące oświaty ustanawiane są w granicach delegacji ustawowo określonej przez organy władzy państwowej. Drugą rolą samorządu terytorialnego, czyli gmin, powiatów i województw, jest zakładanie i prowadzenie wskazanych przez ustawodawcę szkół/placówek oświatowych. Organy samorządowe są również donatorami innych organizacji – rynkowych, które zgodnie z wolą ustawodawcy mogą zakładać i prowadzić publiczne i niepubliczne szkoły/placówki oświatowe. Organy uchwałodawcze władzy samorządowej podejmują uchwały dotyczące szczegółowych zasad wynagradzania nauczycieli, sposobu dotowania organizacji rynkowych, liczby i typu/rodzaju oraz miejsca prowadzenia szkół na obszarze danej jednostki samorządowej (m.in. o założeniu, reorganizacji czy likwidacji szkoły). Organy wykonawcze władzy samorządowej (zarząd, prezydent, wójt, burmistrz) dbają o realizację procesu edukacji w powołanych do tego celu organizacjach – szkołach/placówkach oświatowych.

Jednostki samorządu terytorialnego, ministerstwa oraz niepubliczne organy prowadzące są organami prowadzącymi szkoły (OPS), które odpowiadają w szczególności za<sup>15</sup>:

1. Zapewnienie warunków działania szkoły/placówki oświatowej, w tym bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, wychowania i opieki.
2. Wykonywanie remontów obiektów szkolnych oraz zadań inwestycyjnych w tym zakresie.
3. Zapewnienie obsługi administracyjnej, w tym prawnej, obsługi finansowej, w tym w zakresie wykonywania czynności związanych z prowadzeniem rachunkowości i obsługi organizacyjnej szkoły/placówki oświatowej,

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, op. cit., art. 5 ust. 7, a od dnia 1 września 2017 roku ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, op. cit., art. 10 ust. 1.

4. Wyposażenie szkoły w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczo-profilaktycznych, przeprowadzania egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych.
5. Wykonywanie czynności w sprawach z zakresu Prawa pracy w stosunku do dyrektora szkoły/placówki oświatowej.

Organy prowadzące szkoły sprawują nadzór administracyjny nad szkołą/placówką oświatową, który polega na badaniu<sup>16</sup>:

1. Prawidłowości dysponowania przyznanymi szkole/placówce oświatowej środkami budżetowymi oraz pozyskanymi przez szkołę środkami pochodzącymi z innych źródeł, a także gospodarowania mieniem.
2. Przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy pracowników i uczniów.
3. Przestrzegania przepisów dotyczących organizacji pracy szkoły/placówki oświatowej.

Szkoła/placówka oświatowa jest miejscem prowadzenia procesu edukacji, w którym mają zostać zapewnione<sup>17</sup> optymalne warunki realizacji działalności dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej oraz innej działalności statutowej, zapewniającej każdemu uczniowi warunki niezbędne do jego rozwoju, podnoszenia jakości pracy szkoły/placówki oświatowej i jej rozwoju organizacyjnego. Szkoła/placówka oświatowa tworzy ofertę edukacyjną dostosowaną do potrzeb i zainteresowań uczniów oraz potrzeb rynku pracy.

Do zadań publicznej szkoły/placówki oświatowej należy<sup>18</sup>:

1. Zapewnienie bezpłatnego nauczania w zakresie ramowych planów nauczania.
2. Przeprowadzenie rekrutacji uczniów w oparciu o zasadę powszechnej dostępności.
3. Zatrudnienie nauczycieli posiadających odpowiednie kwalifikacje.
4. Realizowanie:
  - a. programów nauczania uwzględniających podstawę programową,
  - b. ramowych planów nauczania.
5. Realizowanie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów oraz przeprowadzenie sprawdzianu i egzaminów.
6. Zapewnienie uczniom dostępu do internetu oraz zabezpieczenie dostępu do treści, które mogą stanowić zagrożenie dla ich prawidłowego rozwoju.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, op. cit., art. 34a, a od dnia 1 września 2017 roku ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, op. cit., art. 57.

<sup>17</sup> Tamże, art. 21, a od dnia 1 września 2017 roku art. 44.

<sup>18</sup> Tamże, art. 7, a od dnia 1 września 2017 roku art. 14 i art. 27.



Jednostką reprezentującą szkołę/placówkę oświatową jest jej dyrektor<sup>19</sup>, który kieruje działalnością szkoły/placówki oświatowej, sprawuje nadzór pedagogiczny, dba o dydaktyczny i wychowawczy poziom szkoły, sprawuje opiekę nad uczniami oraz stwarza warunki harmonijnego rozwoju psychofizycznego poprzez aktywne działania prozdrowotne. Do podstawowych obowiązków dyrektora szkoły/placówki oświatowej należy realizacja uchwał organów szkoły (rady szkoły oraz rady pedagogicznej), podjętych w ramach ich kompetencji stanowiących oraz zarządzeń organów nadzorujących szkołę. Dyrektor szkoły/placówki oświatowej odpowiada przed organem prowadzącym daną organizację.

Nauczyciele stanowią w szkole/placówce oświatowej dominującą grupę zawodową, która odpowiada przed dyrektorem szkoły i kuratorem oświaty. Nauczyciele prowadzą działalność dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, określają wymagania edukacyjne niezbędne do uzyskania oceny pozytywnej oraz ustalają sposoby sprawdzania osiągnięć edukacyjnych uczniów. Nauczyciele jako przedstawiciele zawodu zaufania publicznego są w obowiązku<sup>20</sup>:

1. Rzetelnie realizować powierzone im zadania.
2. Wspierać każdego ucznia w jego rozwoju.
3. Dążyć do pełni własnego rozwoju osobowego.
4. Kształcić i wychowywać młodzież w umiłowaniu ojczyzny, w poszanowaniu Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w atmosferze wolności sumienia i szacunku dla każdego człowieka.
5. Dbać o kształtowanie u uczniów postaw moralnych i obywatelskich zgodnie z ideą demokracji, pokoju i przyjaźni między ludźmi różnych narodów, ras i światopoglądów.
6. Zapewnić uczniom bezpieczeństwo w czasie zajęć.

Nauczyciele są również obowiązani indywidualizować pracę z uczniem na zajęciach edukacyjnych odpowiednio do potrzeb rozwojowych i edukacyjnych oraz możliwości psychofizycznych ucznia<sup>21</sup>. Przy wykonywaniu swoich obowiązków nauczyciele powinni kierować się dobrem uczniów, troską o ich zdrowie, postawę moralną i obywatelską z poszanowaniem godności osobistej ucznia<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, op. cit., art. 39 ust. 1 i 2, art. 44 zzs, a od dnia 1 września 2017 roku ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, op. cit., art. 68 oraz ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta nauczyciela, Dz. U. 2014 roku, poz. 191 z późn. zm., art. 7.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta nauczyciela, op. cit., art. 6.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, op. cit., art. 44c ust. 1.

<sup>22</sup> Tamże, art. 4

Rodzice ucznia odpowiadają za dopełnienie obowiązków związanych ze zgłoszeniem dziecka do przedszkola/szkoły, zapewnieniem regularnego uczęszczania dziecka na zajęcia i zapewnieniem dziecku warunków umożliwiających przygotowywanie się do zajęć. Jeżeli dziecko realizuje w innym miejscu obowiązek szkolny, w tym obowiązek rocznego przygotowania przedszkolnego, rodzic jest w obowiązku poinformować szkołę tzw. obwodową (inaczej rejonową) o miejscu realizacji tego obowiązku<sup>23</sup>.

W przypadku wyboru szkoły ponadgimnazjalnej (ponadpodstawowej) mającej siedzibę w innym powiecie, pełnoletni uczeń lub jego rodzic jest w obowiązku powiadomić organ wykonawczy powiatu, w którym jest zameldowany, o realizacji obowiązku nauki w szkole prowadzonej przez inny powiat.

Uczeń biorący udział w procesie edukacji realizowanym w systemie szkolnym jest w obowiązku regularnie uczęszczać na zajęcia edukacyjne, rzetelnie przygotowywać się do zajęć, odrabiać zadania domowe. Uczeń jest zobowiązany godnie reprezentować szkołę na zewnątrz i odpowiednio zachowywać się na terenie szkoły oraz poza nią, zgodnie z wymaganiami zapisanymi w statucie danej szkoły. Zachowanie oraz wyniki nauki ucznia podlegają ocenie przeprowadzanej przez nauczyciela.

System edukacji jest dość skomplikowany, składa się z wielu organizacji i jednostek, których działalność i zasady współpracy regulują przepisy prawne. Podział zadań i kompetencji potwierdza hierarchiczność relacji występujących między organizacjami/ jednostkami biorącymi udział w procesie edukacji realizowanym w systemie oświaty.

#### **4. Przegląd ważniejszych zmian w polskim systemie oświaty**

Polski system oświaty od 1990 roku podlegał nieustannym zmianom, zarówno w zakresie dotyczącym jakości nauczania, ale także w sposobie organizacji obowiązku szkolnego i obowiązku do nauki. Tabela 4.3 przedstawia najważniejsze z nich. Warto zauważyć, że polski system edukacyjny nie był objęty tylko jedną lub dwiema dużymi reformami, które często pojawiają się w opinii publicznej, a licznymi zmianami aktów prawnych, które w znaczący sposób wpływały na konieczność wprowadzania dalszych zmian zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym.

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, op. cit., art. 40, a od dnia 1 września 2017 roku ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, op. cit., art. 40.

Tabela 4.3. Istotne zmiany w systemie oświaty w Polsce wprowadzone w latach 1990-2016 oraz planowane na lata 2017-2023

Zakres zmian	Rok/data wprowadzenia zmiany	Podstawowe akty prawne wprowadzające zmianę
<b>Reforma systemu oświaty w latach 1990-1996</b>		
Wprowadzenie dla gmin subwencji ogólnej, w tym na zadania własne dla szkół oraz innych placówek przekazanych do prowadzenia gminie.	1991	Ustawa z dnia 14.12.1990 roku o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 roku oraz o zmianie ustaw o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 89, poz. 518
Usankcjonowanie możliwości zakładania i prowadzenia przez osoby fizyczne i osoby prawne szkół niepublicznych.	1991	Ustawa z dnia 7.09.1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425 oraz rozporządzenia wykonawcze do ustawy
Przekazanie gminom zadania polegającego na udzielaniu dotacji dla niepublicznych przedszkoli i szkół podstawowych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne.		
Zmiany w zakresie podstawy programowej (wprowadzenie minimów programowych): zmiana nauczania j. obcych, wprowadzenie religii rzymskokatolickiej.		
Poszerzenie skali ocen, dodanie ocen 1 (najniższa), 6 (najwyższa), wprowadzenie oceny 2 – miernej (zmiana w 1999/2000 na dopuszczającą).		

Przekazanie przedszkoli do prowadzenia gminom jako ich obowiązkowe zadanie własne.	1992	Ustawa z dnia 17.05.1990 roku o podziale zadań i kompetencji
Przejęcie przez gminy w charakterze zadania własnego do prowadzenia publicznych szkół podstawowych, z wyjątkiem szkół podstawowych specjalnych (w tym szkół przy zakładach karnych oraz zakładach poprawczych i schroniskach dla nieletnich) – szkoły artystyczne przekazane ministerstwu w 2001 roku – szkoły rolne i leśne – przekazane ministerstwom w 2008 roku.	1994-1996	określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 1990, nr 34, poz. 198 z późn. zm. Ustawa z dnia 7.09.1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425 oraz rozporządzenia wykonawcze do ustawy
Przekazanie gminom o statusie miasta do prowadzenia w charakterze zadania własnego publicznych szkół ponadpodstawowych i publicznych szkół podstawowych specjalnych oraz innych placówek oświatowych.		
Wzrost udziału miast we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych – na utrzymanie szkół ponadpodstawowych.	1994	Ustawa z dnia 10.12.1993 roku o finansowaniu gmin, Dz. U. 1993, nr 129, poz. 600 z późn. zm.
<b>Reforma systemu oświaty w latach 1999-2004</b>		
Powołanie Centralnej Komisji Egzaminacyjnej i podległych jej okręgowych komisji egzaminacyjnych jako organizacji ds. nadzoru procesu egzaminowania.	1999	Ustawa z dnia 25.07.1998 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. 1998, nr 117, poz. 759
Wprowadzenie zmian w treści nauczania, m.in.: wprowadzenie pluralizmu programowego, wprowadzenie nauczania zintegrowanego, blokowego w szkołach podstawowych, wprowadzenie nowych minimów programowych i programów nauczania z możliwością modyfikacji przez nauczycieli zakresu przekazywanej wiedzy oraz sposobu, metod jej przekazywania.	1999	Rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 15.02.1999 roku w sprawie podstawy programowej kształcenia ogólnego, Dz. U. 1999, nr 14, poz. 129

<p>Wprowadzenie możliwości tworzenia wewnątrzszkolnego systemu oceniania, wprowadzenie oceny opisowej w klasach I-III szkoły podstawowej.</p>	<p>1999</p>	<p>Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 19.04.1999 roku w sprawie zasad oceniania, klasyfikowania i promowania uczniów i słuchaczy oraz przeprowadzania egzaminów i sprawdzianów w szkołach publicznych, Dz. U. 1999, nr 41, poz. 413</p>
<p>Wprowadzenie niezależnego od szkoły systemu egzaminów zewnętrznych (państwowych):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– sprawdzian dla uczniów szkół podstawowych i egzamin dla gimnazjalistów od 2002 roku,</li> <li>– powszechnie obowiązujący egzamin maturalny od 2005 roku dla liceum ogólnokształcącego, od 2006 roku dla technikum</li> <li>– egzamin potwierdzający kwalifikacje w zawodzie od 2004 roku</li> </ul>	<p>1999-2004</p>	<p>Art. 9 ust. 1 Ustawy z 7.09.1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 2004, nr 256, poz. 2572 z późn. zm.</p>
<p>Zmiany strukturalne: od 1999 roku (zmodyfikowane w 2001 roku):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. skrócenie czasu trwania szkoły podstawowej o 2 lata z 8-letniej na 6-letnią,</li> <li>2. wprowadzenie 3-letniego gimnazjum,</li> <li>3. skrócenie nauki w szkołach ponadgimnazjalnych o 1 rok, w liceum ogólnokształcącym do 3 lat, w technikum do 4 lat i zasadniczych szkołach zawodowych do 2-3 lat;</li> </ol>	<p>1999-2002</p>	<p>Ustawa z dnia 8.01.1999 roku. Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego, Dz. U. 1999, nr 12, poz. 96</p>

<p>od 2002 roku:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. wprowadzenie 3-letnich liceów profilowanych,</li> <li>2. wprowadzenie 2-letnich szkół zawodowych (po gimnazjum),</li> <li>3. wprowadzenie rocznych lub 2-letnich szkół policealnych,</li> <li>4. wprowadzenie liceów uzupełniających dla absolwentów szkół zawodowych.</li> </ol>		
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ustalenie kwoty przeznaczonej na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w łącznej wysokości nie mniejszej niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa.</li> <li>2. Ustalenie wielkości rezerwy w wysokości 1% kwoty stanowiącej część oświatową subwencji ogólnej.</li> </ol>	1999	Ustawa z dnia 26.11.1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.
<p>Wprowadzenie systemu awansu zawodowego nauczycieli i ich doskonalenia ustawicznego oraz zmian zasad wynagradzania nauczycieli.</p>	2000	Ustawa z dnia 18.02.2000 roku o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2000, nr 19, poz. 239
<p>Zmiany źródeł i sposobu finansowania zadań szkolnych, w tym poprzez zaprzestanie finansowania zadań oświatowych tzw. wielkich miast gmin na prawach powiatu dodatkowym udziałem w podatku dochodowym od osób fizycznych, równocześnie przeznaczając na powyższy cel odpowiednie środki w ramach subwencji oświatowej.</p>	1999	Ustawa z dnia 26.11.1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000, Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983
<p>Poszerzenie autonomii szkół poprzez umożliwienie tworzenia własnych koncepcji pracy szkoły, własnych planów i programów nauczania, oddanie nauczycielom decyzji dotyczących wyboru podręczników.</p>	2003	Ustawa z dnia 27.06.2003 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2003, nr 137, poz. 1304

Zniesienie ustalonego % dochodów budżetu państwa jako kwoty przeznaczonej na subwencję oświatową. Ustalenie kwoty subwencji oświatowej dla wszystkich JST w wysokości nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.	2004	Ustawa z 13.11. 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966
Wprowadzenie obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego dla dzieci 6-letnich.	2004	Ustawa z dnia 27.06. 2003 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2003, nr 137, poz. 1304
<b>Reforma systemu oświaty w latach 2009-2015</b>		
Wprowadzenie obowiązku prowadzenia zajęć rozwijających umiejętności i zdolności uczniów w ramach dodatkowych godzin do dyspozycji dyrektora (2 godziny tygodniowo dla nauczycieli szkół podstawowych i gimnazjów, 1 godzina dla nauczycieli szkół ponadgimnazjalnych).	1.01.2009	Ustawa z dnia 21.11.2008 roku o zmianie ustawy – Karta nauczyciela, Dz. U. 2008, nr 1, poz. 1
Zmiana zasad (wskaźników) określania średnich wynagrodzeń dla nauczycieli, sposobu ich kontroli, zmiana wysokości wynagrodzenia nauczycieli, wprowadzenie obowiązku obliczania wynagrodzeń wypłaconych do średnich wynagrodzeń, dodatku uzupełniającego.		

<p>Stopniowe wprowadzanie nowej podstawy programowej dla wszystkich typów szkół:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– szybka specjalizacja kształcenia,</li> <li>– ograniczanie treści przedmiotów abstrakcyjnych: fizyki oraz humanistycznych: historii, j. polskiego.</li> </ul>	<p>1.09.2009 – 2012/2013</p>	<p>Rozporządzenie MEN z dnia 23.12.2008 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2009, nr 4 poz. 17, a następnie rozporządzenie MEN z dnia 27.08.2012 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz. U. 2012, poz. 977</p>
<p>Zniesienie przepisów dot. zalecanych do użytku środków dydaktycznych.</p>	<p>1.09.2009</p>	<p>Ustawa z dnia 19.03.2009 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. 2009, nr 56, poz. 458</p>
<p>Dopuszczenie do użytku innych programów nauczania i podręczników.</p>		
<p>Obniżanie wieku rozpoczynania rocznego obowiązku przygotowania przedszkolnego do 5 lat i obowiązku szkolnego do wieku 6 lat, wprowadzenie obowiązku szkolnego dla 6-latków od 2012/2013 przesunięto ostatecznie do roku szkolnego 2014/2015.</p>		
<p>Upowszechnianie edukacji przedszkolnej – wprowadzenie od 2011/2012 obowiązku przedszkolnego dla 5-latków, a docelowo od roku szkolnego 2017/2018 wszystkich dzieci w wieku 3-5 lat.</p>		
<p>Umożliwienie przekazywania szkół publicznych osobom fizycznym i osobom prawnym innym niż JST.</p>		



Wprowadzenie możliwości tworzenia oddziałów międzynarodowych.		
Wprowadzenie zasad realizacji nauczania domowego.		
Unormowanie zasad przyjmowania cudzoziemców w polskim systemie oświaty.		
Zmiany w systemie dotowania szkół publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż JST – zasady ustalania kwoty dotacji i terminy jej przekazywania.		
Określenie zasad refundacji kosztów dotacji gminom w przypadku, gdy do przedszkoli niepublicznych albo publicznych placówek wychowania przedszkolnego położonych na ich terenie uczęszczają dzieci niebędące ich mieszkańcami.	1.01.2010	Ustawa z dnia 5.11.2009 roku zmieniająca ustawę o systemie oświaty oraz ustawę o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009, nr 219, poz. 1705
Zmiana w zakresie terminów rozliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli.	1.01.2010	Ustawa z dnia 19.11.2009 roku o zmianie ustawy – Karta nauczyciela, Dz. U. 2009, nr 213, poz. 1650
Zmiany w kształceniu zawodowym, w tym wprowadzenie kwalifikacyjnych kursów zawodowych oraz zasad dotowania szkół publicznych i niepublicznych realizujących tego typu kursy.	1.09.2012	Ustawa z dnia 19.08.2011 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2011, nr 205, poz. 1206
Wygaszanie części szkół ponadgimnazjalnych. Zaprzestanie naboru od 1.09.2012 roku do: – liceów profilowanych dla młodzieży i dorosłych, – uzupełniających liceów ogólnokształcących dla młodzieży i dorosłych, – technikum uzupełniającego dla młodzieży,	2012-2013	

<p>– zasadniczej szkoły zawodowej dla dorosłych, Od 1.09.2013 roku zaprzestanie naboru do technikum uzupełniającego dla dorosłych.</p>		
<p>Ustanowienie zmian w zasadach gromadzenia i przekazywania danych do Systemu Informacji Oświatowej z odroczonym terminem realizacji zmiany.</p>	20.04.2012	Ustawa z dnia 15.04.2011 roku o systemie informacji oświatowej, Dz. U. 2011, nr 139, poz. 814
<p>Wprowadzenie konkursu w celu wyboru przedszkoli niepublicznych: – dotowanych w 100% oraz – innych niepublicznych form wychowania publicznego w 50%.</p>	1.09.2013	Ustawa z 13.06.2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013, poz. 827
<p>Zmiana zasad i terminów przekazywania dotacji, zmiana zasad ustalania podstawy dotacji dla przedszkoli publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne, sposobu wykorzystania dotacji.</p>		
<p>Wprowadzenie możliwości realizowania wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka w innych formach wychowania przedszkolnego.</p>		
<p>Wprowadzenie możliwości organizowania przez gminę dowozu dzieci do placówki wychowania przedszkolnego lub do szkoły podstawowej, gdy odległość jest mniejsza niż 3 km.</p>		
<p>Wprowadzenie możliwości połączenia szkół podstawowych z przedszkolem w jeden zespół.</p>		
<p>Wprowadzenie dotacji celowej na dziecko w placówce wychowania przedszkolnego przekazywanej corocznie gminom.</p>		
<p>Wprowadzenie realizacji obowiązku edukacji – nauczania poza szkołą.</p>		

Wprowadzenie możliwości dotowania przedszkoli niepublicznych w wysokości 100% wydatków bieżących przedszkoli samorządowych, gdy opłaty będą pobierane jak w przedszkolu samorządowym.		
Wprowadzenie granicznej kwoty opłaty za pobyt dziecka w przedszkolu ponad czas ustalony przez organ prowadzący, tj. ponad 5 godzin – do 1 zł za 1 godz.		
Ustalenie maksymalnej liczebności dla oddziałów klas I w szkołach podstawowych (następnie w klasach I-III szkoły podstawowej).	1.09.2014	Ustawa z dnia 30.08.2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz ustawy o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013, poz. 1265
Wprowadzenie możliwości zatrudnienia asystenta nauczyciela w klasach I-III szkoły podstawowej, gdy liczebność oddziału przekracza 25 uczniów nie więcej niż o 2 uczniów oraz asystenta świetlicy.	1.09.2014	Ustawa z dnia 24.04.2014 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty, Dz. U. 2014, poz. 642
Uruchomienie dotacji dla szkół publicznych i niepublicznych prowadzonych przez osoby fizyczne i osoby prawne: <ul style="list-style-type: none"> <li>– na wczesne wspomaganie rozwoju dziecka,</li> <li>– kwalifikacyjne kursy zawodowe.</li> </ul>	2014	Ustawa z dnia 6.12.2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 7
Zmiana zasad przyjmowania dzieci/uczniów do przedszkoli/szkół, zmiana kryteriów w zakresie rekrutacji do publicznej placówki wychowania przedszkolnego/zasad przyjmowania do szkół/placówek.	2014	

Wprowadzenie dla uczniów szkół podstawowych i gimnazjów prawa do bezpłatnego dostępu do podręczników, materiałów edukacyjnych lub materiałów ćwiczeniowych, przeznaczonych do obowiązkowych zajęć edukacyjnych z zakresu kształcenia ogólnego, określonych w ramowych planach nauczania ustalonych dla tych szkół.	2014	Ustawa z dnia 30.05.2014 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2014, poz. 811
Wprowadzenie dotacji celowej na wyposażenie publicznych szkół podstawowych, gimnazjów, szkół artystycznych w bezpłatne podręczniki, materiały edukacyjne oraz materiały ćwiczeniowe.	2014	
<b>Reforma systemu oświaty zaplanowana na lata 2016-2023</b>		
Podniesienie wieku realizacji obowiązku szkolnego i rocznego obowiązku przygotowania przedszkolnego.	2016	Ustawa z dnia 29.12.2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 35, 668, 1010
Przesunięcie na 1.09.2019 rok przekształcenia oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych.		
Wprowadzenie prawa dziecka w wieku od 3 do 5 lat do korzystania z wychowania przedszkolnego.		
Przesunięcie na 1.09.2019 rok wprowadzenia nowych przepisów dotyczących statutów publicznych szkół.		
Ujednolicenie gratyfikacji dla nauczycieli, którzy uzyskali tytuł profesora oświaty.		
Objęcie nauczycieli przepisami o odpowiedzialności dyscyplinarnej – wprowadzenie centralnego rejestru orzeczeń dyscyplinarnych dla nauczycieli.		

Likwidacja dodatkowych godzin, tzw. godzin karcianych.	1.09.2016	Ustawa z 18.03.2016 roku o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 668
Zniesienie konieczności zgłaszania innowacji pedagogicznych do kuratora oświaty i organu prowadzącego.		Ustawa z dnia 7.09.1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 2016, poz. 1943
Wzmocnienie roli kuratora (obowiązek opiniowania likwidacji szkoły) – przywrócenie weta dla kuratora oświaty w przypadku likwidacji szkół.		
Wprowadzenie dla wszystkich nauczycieli wymogu niekaralności.		Ustawa z 18.03.2016 roku o zmianie ustawy – Karta nauczyciela oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 668
Likwidacja sprawdzianu dla uczniów klas 6 szkół podstawowych.	1.09.2016	Ustawa z dnia 23.06.2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1010
Uszczelnienie systemu dotacji dla szkół publicznych i niepublicznych prowadzonych przez inne podmioty.		
Powołanie Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego, do którego będzie możliwość odwołania się od wyników egzaminów.		
Wprowadzenie możliwości odwołania od wyniku egzaminu maturalnego i egzaminu potwierdzającego kwalifikacje w zawodzie do niezależnego Kolegium Arbitrażu Egzaminacyjnego.		
Uruchomienie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji.		

Zmiana rozporządzenia dotyczącego sklepików szkolnych.	2016	Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26.07.2016 roku w sprawie grup środków spożywczych przeznaczonych do sprzedaży dzieciom i młodzieży w jednostkach systemu oświaty oraz wymagań, jakie muszą spełniać środki spożywcze stosowane w ramach żywienia zbiorowego dzieci i młodzieży w tych jednostkach, Dz. U. 2016, poz. 1154
Zmiana zasad naliczania subwencji na ucznia realizującego nauczanie domowe.	1.01.2017	Ustawa z dnia .12.2016 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1985. Rozporządzenie z dnia 22.12.2016 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2017, Dz. U. 2016, poz. 2298
Wprowadzenie kwoty subwencji dla dzieci 6-letnich realizujących roczny obowiązek przygotowania przedszkolnego.		
Zniesienie opłaty za pobyt w publicznym przedszkolu ponad czas ustalony przez organ prowadzący (ponad 5 godzin) dla dzieci 6-letnich.	1.01.2017	Ustawa z dnia 1.12.2016 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1985

<p>Zmiana struktury organizacyjnej systemu szkolnego:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. likwidacja gimnazjów, zasadniczych szkół zawodowych,</li> <li>2. przedłużenie edukacji: <ul style="list-style-type: none"> <li>– w szkole podstawowej do 8 lat,</li> <li>– w liceum ogólnokształcącym do lat 4,</li> <li>– w technikum do lat 5;</li> </ul> </li> <li>3. wprowadzenie szkoły branżowej: <ul style="list-style-type: none"> <li>– I-stopniowej – 3-letniej,</li> <li>– II-stopniowej – 2-letniej.</li> </ul> </li> </ol>	2017-2022	<p>Ustawa z dnia 14.12.2016 roku – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 59</p> <p>Ustawa z dnia 14.12.2016 roku przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 60</p>
<p>Wprowadzenie nowelizacji podstawy programowej w zakresie wychowania przedszkolnego i edukacji wczesnoszkolnej.</p>		<p>Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14.02.2017 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej, Dz. U. 2017, poz. 356</p>
<p>Wprowadzenie nowelizacji podstaw programowych dla wszystkich typów szkół.</p>		<p>Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 14.02.2017 roku w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkoły podstawowej, w tym dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu umiarkowanym lub znacznym, kształcenia ogólnego dla branżowej szkoły I stopnia, kształcenia ogólnego dla szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz kształcenia ogólnego dla szkoły policealnej, Dz. U. 2017, poz. 356</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji <http://prawo.sejm.gov.pl/> (data 1.04.2017).

## **5. Analiza wybranych zmian w funkcjonowaniu samorządu po wprowadzeniu reformy oświatowej w 2017 roku na przykładzie gminy miejskiej Kraków**

Kraków, realizując zadania gminy i powiatu, prowadzi 476 różnego typu szkół i placówek umiejscowionych w 325 jednostkach organizacyjnych, zapewniając bezpieczne i higieniczne warunki nauki, wychowania i opieki, w tym także umożliwiające stosowanie specjalnej organizacji nauki i metod pracy dla dzieci i młodzieży o specjalnych potrzebach edukacyjnych. W ramach ustawowych zadań wykonywane były remonty obiektów szkolnych oraz realizowano zadania inwestycyjne. Szkoły i placówki na bieżąco doposażano w pomoce dydaktyczne i sprzęt niezbędny do pełnej realizacji programów nauczania, programów wychowawczych, przeprowadzania sprawdzianów i egzaminów oraz wykonywania innych zadań statutowych. Zapewniano obsługę administracyjną, w tym prawną, obsługę finansową i obsługę organizacyjną.

Realizując zadania gminy miasto Kraków w 2017 roku prowadziło:

- 131 przedszkoli (w tym 8 przedszkoli specjalnych),
- 98 szkół podstawowych (w tym 13 szkół integracyjnych lub z oddziałami integracyjnymi, 19 szkół sportowych lub z oddziałami sportowymi),
- 53 gimnazja dla młodzieży (w tym 10 gimnazjów integracyjnych lub z oddziałami integracyjnymi, 10 gimnazjów sportowych lub z oddziałami sportowymi, 5 gimnazjów z oddziałami terapeutycznymi, 7 gimnazjów z oddziałami dwujęzycznymi, 2 gimnazja z oddziałami przysposabiającymi do pracy),
- 1 gimnazjum dla dorosłych (brak naboru),
- 1 ogólnokształcącą szkołę muzyczną.

Wykonując zadania powiatu miasto Kraków w 2017 roku, prowadziło:

- 15 szkół podstawowych specjalnych,
- 16 gimnazjów specjalnych,
- 24 szkoły ponadgimnazjalne specjalne: 4 licea ogólnokształcące, 2 technika, 5 zasadniczych szkół zawodowych, 10 szkół przysposabiających do pracy, 3 szkoły policealne,
- 81 szkół ponadgimnazjalnych dla młodzieży: 33 licea ogólnokształcące, 23 technika, 22 zasadnicze szkoły zawodowe, 3 szkoły policealne,
- 20 szkół dla dorosłych na podbudowie gimnazjum, szkoły zasadniczej lub liceum ogólnokształcącego: 11 liceów ogólnokształcących, 9 szkół policealnych,



- 3 szkoły muzyczne I stopnia (w tym jedną w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym dla Dzieci Niewidomych i Słabowidzących),
- 1 szkołę muzyczną II stopnia,
- 3 międzyszkolne ośrodki sportowe,
- 3 bursy,
- 8 poradni psychologiczno-pedagogicznych,
- 11 młodzieżowych domów kultury,
- 1 młodzieżowy ośrodek wychowawczy,
- 2 młodzieżowe ośrodki socjoterapii,
- 2 schroniska młodzieżowe (1-sezonowe),
- Ośrodek Doksztalcania i Doskonalenia Zawodowego,
- Centrum Kształcenia Praktycznego,
- 19 internatów zlokalizowanych w specjalnych ośrodkach szkolno-wychowawczych (8) i w zespołach szkół (11).

Ponadto gmina prowadzi ewidencję szkół i placówek niepublicznych, wydawała i nadal wydaje osobom prawnym oraz fizycznym zezwolenia na założenie publicznych szkół i przedszkoli oraz udzielała dotacji dla tych szkół i placówek. W Krakowie według stanu na dzień 31 sierpnia 2017 roku zarejestrowanych było 675 szkół i placówek prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż gmina miejska Kraków, w tym dotowanych było 451 szkół i placówek niesamorządowych (194 przedszkola, 22 punkty przedszkolne, 53 szkoły podstawowe, 54 gimnazja, 103 szkoły ponadgimnazjalne dla młodzieży i dorosłych oraz 25 placówek innego typu).

Do samorządowych szkół i przedszkoli w roku szkolnym 2016/2017 uczęszczało 93 963 (71%) dzieci, młodzieży i dorosłych. Wśród nich było 359 uczniów szkół przyszpitalnych oraz 1076 uczniów szkół muzycznych. Ponadto 87 osób z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu głębokim realizowało obowiązek szkolny/nauki w formie zajęć rewalidacyjno-wychowawczych. Do szkół i przedszkoli prowadzonych przez inne organy uczęszczało 38 070 (29%) uczniów. W sumie było to 132 033 uczniów, dla porównania w poprzednim roku uczniów było 130 604.

W roku szkolnym 2016/2017 w szkołach i placówkach samorządowych 12 364 nauczycieli zatrudnionych było na 10 994,97 etatu. W roku szkolnym 2015/2016 w szkołach samorządowych 12 193 nauczycieli zatrudnionych było na 10 851,54 etatu, z tego 95,82% to nauczyciele o najwyższych kwalifikacjach, posiadający stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego, tytuł zawodowy magistra z przygotowaniem pedagogicznym. Najwyższy stopień awansu zawodowego – nauczyciela dyplomowanego – miało 60,79% nauczycieli.

W roku szkolnym 2016/2017 w szkołach i placówkach samorządowych 4393 pracowników administracji i obsługi zatrudnionych było na 3736,91 etatu. Dla porównania w roku szkolnym 2015/2016 w szkołach samorządowych 4337 osób z administracji i obsługi zatrudnionych było na 3664,95 etatu.

Budżet wydatków oświatowych w 2016 roku stanowił 1/3 wydatków bieżących gmin miejskiej Kraków ogółem. Tabela 4.4 przedstawia zestawienie wydatków bieżących na zadania oświatowe poniesione w 2016 roku nieuwzględniające inwestycji. Pokazano także procentowy udział w wydatkach środków pochodzących z dochodów własnych gminy.

Tabela 4.4. Wydatki bieżące na zadania oświatowe w Krakowie w 2016 roku

Wyszczególnienie	Kwota w zł lub % dopłaty
<b>WYDATKI BIEŻĄCE na zadania oświatowe</b> (bez inwestycji):	
– wydatki bieżące bez inwestycji	1 364 854 646
– subwencja oświatowa i dotacja na wychowanie przedszkolne	817 642 892
– dopłata miasta do zadań oświatowych	547 211 754
– % dopłaty miasta do zadań oświatowych ogółem	40,09%
Z tego:	
<b>a) wydatki bieżące na zadania objęte subwencją:</b>	
– wydatki bieżące na zadania objęte subwencją oświatową	1 105 227 426
– subwencja oświatowa	781 270 762
– dopłata miasta do zadań objętych subwencją	323 956 664
– % dopłaty miasta do zadań objętych subwencją	29,31%
<b>b) wydatki bieżące na zadania nieobjęte subwencją:</b>	
– wydatki bieżące na zadania nieobjęte subwencją oświatową	259 627 219
– dotacja celowa na wychowanie przedszkolne	36 372 130
– dopłata miasta do zadań nieobjętych subwencją	236 693 101
– % dopłaty miasta do zadań nieobjętych subwencją	91,17%

Źródło: opracowanie własne.

Wydatki związane z oświatą, podobnie jak w innych miastach Polski, stanowią 1/3 wielkości całego budżetu miasta. Warto zaznaczyć, że w dalszym

ciągu poziom dopłat do zadań oświatowych z dochodów własnych miasta jest nadal na bardzo wysokim poziomie (40%).

Reforma ustroju szkolnego w Polsce oparta o przepisy ustawy Prawo oświatowe i przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe polega w szczególności na wygaszaniu gimnazjów, wydłużeniu czasu nauki w szkołach podstawowych z sześciu do ośmiu lat, w liceach ogólnokształcących z trzech lat do czterech lat, w technikach z czterech do pięciu i przekształcaniu szkół ponadgimnazjalnych w ponadpodstawowe, w tym zasadniczych szkół zawodowych w szkoły branżowe. Oznacza, że stopniowo, poczynając od dnia 26 stycznia 2017 roku zwiększa się liczba przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie oświaty, zarówno ogólnokrajowych, jak i podejmowanych przez Radę Miasta Krakowa.

W obecnym stanie prawnym dla oceny stanu faktycznego mają zastosowanie odpowiednio przepisy:

1. Ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty<sup>24</sup> i wydane na jej podstawie przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przepisy wykonawcze.
2. Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe<sup>25</sup> i wydane na jej podstawie przez Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego przepisy wykonawcze.
3. Ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe<sup>26</sup>.

Omawiana reforma oświaty poprzedzona została wprowadzeniem znaczących zmian w ustawie o systemie oświaty pod koniec roku 2015 i w czerwcu 2016 roku. Reforma ustroju szkolnego wiązała się też z nałożeniem na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązku przygotowania i uchwalenia do 30 marca 2017 roku obowiązującej od 1 września 2017 roku uchwały o sieci szkół. Aby dopełnić ten obowiązek, Rada Miasta Krakowa przyjęła następujące akty prawa miejscowego:

1. Uchwałę Nr LXIV/1408/17 Rady Miasta Krakowa z 15 lutego 2017 roku w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe

oraz

2. Uchwałę Nr LXIV/1409/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie projektu dostosowania sieci szkół

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 2016, poz. 1943, 1954, 1985 i 2169, oraz Dz. U. 2017, poz. 60, 949 i 1292.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 59 i 949.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 60 i 949.

ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków.

Uchwały te zostały przekazane do zaopiniowania związkom zawodowym oraz Małopolskiemu Kuratorowi Oświaty i po uwzględnieniu uwag Małopolskiego Kuratora Oświaty wniesionych pismem z 10 marca 2017 roku, Prezydent Miasta Krakowa przygotował projekty sieci szkół na okres od dnia 1 września 2017 do dnia 31 sierpnia 2019 roku, które zostały przyjęte następującymi uchwałami:

1. Uchwałą Nr LXVIII/1677/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2017 roku w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe, na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku

oraz

2. Uchwałą Nr LXVIII/1678/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2017 roku w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych, mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków, do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków, na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku.

Uchwały te stały się aktami założycielskimi dla szkół powstałych z przekształcenia gimnazjów. Obecnie trwają prace legislacyjne nad uchwaleniem ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Zgodnie z przedstawionym projektem ustawa ta ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku. Przepisy tej ustawy mają regulować kwestie:

- związane z częścią oświatową subwencji ogólnej,
- finansowania placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek nieprowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego,
- finansowania placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek w formie dotacji z budżetu państwa,
- możliwości pobierania opat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz rozliczeń finansowych pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Wejście w życie tej ustawy będzie oznaczało uchylenie odpowiednich przepisów ustawy o systemie oświaty, a w przypadku gminy miejskiej Kraków również konieczność podjęcia przez Radę Miasta Krakowa nowej uchwały w sprawie programu wspierania edukacji uzdolnionych dzieci

i młodzieży w miejsce obowiązującej obecnie uchwały Nr IX/155/15 Rady Miasta Krakowa z dnia 18 marca 2015 roku w sprawie szczegółowych warunków wspierania edukacji uzdolnionych uczniów, form i zakresu tego wsparcia, trybu postępowania w ramach „Krakowskiego programu wsparcia uzdolnionych uczniów”.

W wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty<sup>27</sup> w 2016 roku zmianie uległ sposób wybierania dyrektorów szkół samorządowych, w wyniku zmiany składu komisji konkursowej w ten sposób, że do dnia 31 sierpnia 2016 roku w skład komisji konkursowej wchodziło:

- 3 przedstawicieli organu prowadzącego,
- 2 przedstawicieli organu nadzoru pedagogicznego,
- 1 przedstawiciel rady pedagogicznej,
- 1 przedstawiciel rady rodziców,
- 1 przedstawiciel zakładowych organizacji związkowych.

Natomiast od dnia 1 września 2016 roku w skład komisji konkursowej wchodzi:

- 3 przedstawicieli organu prowadzącego,
- 3 przedstawicieli organu nadzoru pedagogicznego,
- 2 przedstawicieli rady pedagogicznej,
- 2 przedstawicieli rady rodziców,
- po 1 przedstawicielu zakładowych organizacji związkowych zrzeszających nauczycieli.

Ponadto zgodnie z przepisem art. 36a ust. 4 ustawy o systemie oświaty:

- do dnia 31 sierpnia 2016 roku, jeżeli do konkursu nie zgłosił się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierzał to stanowisko ustalonemu przez siebie kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej,
- od dnia 1 września 2016 roku, jeżeli do konkursu nie zgłosił się żaden kandydat albo w wyniku konkursu nie wyłoniono kandydata, organ prowadzący powierza to stanowisko ustalonemu, w porozumieniu z organem prowadzącym nadzór pedagogiczny, kandydatowi, po zasięgnięciu opinii rady szkoły lub placówki i rady pedagogicznej.

Reguły zawarte w art. 36a ustawy o systemie oświaty w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 września 2016 roku są powtórzone w art. 63 ustawy Prawo oświatowe i obowiązują od dnia 1 września 2017 roku.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1010.

Kolejne zmiany związane z zarządzaniem i administrowaniem oświatą wiążą się z Kartą nauczyciela. W wyniku nowelizacji Karty<sup>28</sup> w 2016 roku zmianie uległy zasady oceny pracy dyrektora oraz nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora szkoły w ten sposób, że:

- do dnia 31 grudnia 2016 roku oceny pracy dyrektora oraz nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora, dokonywał organ prowadzący w porozumieniu z organem sprawującym nadzór pedagogiczny,
- od dnia 1 stycznia 2017 roku oceny pracy dyrektora oraz nauczyciela, któremu czasowo powierzono pełnienie obowiązków dyrektora, dokonuje organ sprawujący nadzór pedagogiczny w porozumieniu z organem prowadzącym.

Zmiana treści tego przepisu oznacza, że nastąpiła zamiana ról obu organów w procesie oceny pracy.

Przed reformą ustroju szkolnego arkusze organizacji i zmiany w zatwierdzonym arkuszu organizacji były zatwierdzane przez organ prowadzący. Arkusz organizacji był opracowywany przez dyrektora i przed przedłożeniem organowi prowadzącemu był opiniowany przez radę pedagogiczną oraz związku zawodowe. Kompetencje rady pedagogicznej były wywodzone z art. 41 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oświaty, a kompetencje związków zawodowych z porozumienia, jakie związki zawodowe zawarły z Prezydentem Miasta Krakowa. Wraz z wprowadzaniem nowego ustroju szkolnego zmiany zaszły również w tym obszarze. Kompetencje związków zawodowych w zakresie opiniowania arkuszy organizacji i zmian do zatwierdzonego arkusza organizacji przedszkoli i szkół wynikają z art. 110 ust. 2 Prawa oświatowego, a dla arkuszy placówek ze wspomnianego porozumienia. Kompetencje rady pedagogicznej w tym obszarze wynikają natomiast z art. 70 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa oświatowego. W proces opiniowania został włączony, co jest nowością, kurator. Opinie wydane w sprawie arkusza organizacji i zmian do zatwierdzonego arkusza organizacji nie mają charakteru wiążącego dla gminy miejskiej Kraków.

W wyniku nowelizacji ustawy o systemie oświaty poczynionej ustawą z dnia 29 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>29</sup> wzrosły kompetencje kuratora oświaty w ten sposób, że od dnia 23 stycznia 2016 roku jednostka samorządu terytorialnego może

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1010.

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 35.

zlikwidować lub przekształcić szkołę lub placówkę tylko po uzyskaniu pozytywnej opinii kuratora oświaty, a w przypadku szkoły artystycznej po uzyskaniu pozytywnej opinii ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego. Rozwiązanie to jest powtórzone w obowiązującym Prawie oświatowym.

Osobnym zagadnieniem w obszarze zarządzania i administrowania oświatą jest rola, którą zgodnie z treścią art. 208 i 215 ustawy przepisy wprowadzające ustawę Prawo oświatowe pełnił kurator oświaty w procesie redagowania treści dwóch uchwał Rady Miasta Krakowa, tj.:

1. Uchwała Nr LXVIII/1677/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2017 roku w sprawie dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe, na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku oraz
2. Uchwała Nr LXVIII/1678/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 29 marca 2017 roku w sprawie dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych, mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków, do nowego ustroju szkolnego wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych, mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków, na okres od dnia 1 września 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku.

Zgodnie z treścią, odpowiednio, art. 210 i art. 217 ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe Rada Miasta Krakowa mogła podjąć obie uchwały tylko wtedy, jeżeli wcześniej podjęte uchwały, tj.:

1. Uchwała Nr LXIV/1408/17 Rady Miasta Krakowa z 15 lutego 2017 roku w sprawie projektu dostosowania sieci szkół podstawowych i gimnazjów do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz
2. Uchwała Nr LXIV/1409/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 15 lutego 2017 roku w sprawie projektu dostosowania sieci szkół ponadgimnazjalnych i specjalnych mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków do nowego ustroju szkolnego, wprowadzonego ustawą – Prawo oświatowe oraz ustalenia sieci szkół ponadpodstawowych i specjalnych mających siedzibę na terenie gminy miejskiej Kraków, otrzymały pozytywną opinię kuratora oświaty, gdzie zgodnie z treścią art. 208 oraz 215 ustawy przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe kurator oświaty w wydanej przez siebie opinii mógł wskazać zmiany, które Rada Miasta Krakowa powinna uwzględnić, jeśli chciała podjąć uchwały, które rozpatrywała i ostatecznie podjęła w dniu 29 marca 2017 roku.

W związku z wprowadzaną reformą ustroju szkolnego w Polsce gmina miejska Kraków zawarła też z Małopolskim Kuratorem Oświaty w dniu

2 lutego 2017 roku porozumienie z zakresu tworzenia i realizowania lokalnej polityki oświatowej.

Zmiany w zakresie określenia wieku dziecka, którego osiągnięcie skutkowało nabyciem prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego oraz obowiązkiem odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego, rozpoczęły się ustawą z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw<sup>30</sup>. Obecnie, zgodnie z art. 31 ustawy – Prawo oświatowe:

1. Wychowanie przedszkolne obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach dziecko, które ukończyło 2,5 roku.
2. Prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego mają dzieci w wieku 3-5 lat.
3. Obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne obowiązuje jest odbyć dziecko w wieku 6 lat.

Opisane zmiany powodują nałożenie na samorządy obowiązku zapewnienia dodatkowych miejsc w przedszkolach coraz młodszym dzieciom (pięciolatek/czterolatek, trzylatek), które nabędą prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego oraz miejsc dla pięciolatek/sześciolatek, które są obowiązuje odbyć roczne przygotowanie przedszkolne.

Na wypadek sytuacji, w której gmina miejska Kraków nie zapewnia wszystkim dzieciom, którym ma obowiązek zapewnić możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego, będzie ona obowiązana przeprowadzić otwarty konkurs ofert dla niepublicznych przedszkoli. Bowiern Rada Miasta Krakowa podjęła uchwałę Nr LXIX/1686/17 z dnia 12 kwietnia 2017 roku w sprawie przyjęcia regulaminu otwartego konkursu ofert dla położonych na terenie gminy miejskiej Kraków: niepublicznych przedszkoli, niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego, oddziałów przedszkolnych w niepublicznych szkołach podstawowych oraz określenia kryteriów wyboru oferty.

W celu zapewnienia dodatkowych miejsc dla dzieci w wieku przedszkolnym gmina miejska Kraków budowała nowe przedszkola, pozyskiwała nowe pomieszczenia w przedszkolach i szkołach oraz remontowała je na potrzeby oddziałów przedszkolnych, adaptowała klasy w szkołach do standardu oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej.

Gmina miejska Kraków nie przeprowadziła ani w 2016, ani w 2017 roku konkursu ofert na realizację zadania publicznego pt. Zapewnienie

---

<sup>30</sup> Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013, poz. 827.



możliwości korzystania z wychowania przedszkolnego dla dzieci w wieku przedszkolnym zamieszkałym na terenie gminy miejskiej Kraków, które nie zostały przyjęte do położonych na terenie gminy miejskiej Kraków przedszkoli publicznych, innych publicznych form wychowania przedszkolnego oraz oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych, gdyż zapewnia dzieciom możliwość korzystania z wychowania przedszkolnego w położonych na terenie gminy miejskiej Kraków odpowiednio do tego przystosowanych placówkach.

Wprowadzenie reformy z punktu widzenia realizacji zadań oświatowych przez samorząd należy także rozpatrywać poprzez pryzmat finansowy. W 2017 roku rozdysponowane zostały środki finansowe na doposażenie pracowni przedmiotowych w specjalistyczny sprzęt oraz pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji nowej podstawy programowej w wysokości 4 808 610,00 zł. Dofinansowanie otrzymało łącznie:

- 65 szkół podstawowych na kwotę 2 451 040,00 zł,
- 30 szkół technicznych na kwotę 1 000 000,00 zł,
- 12 zespołów szkół ogólnokształcących na kwotę 266 000,00 zł,
- 11 liceów ogólnokształcących na kwotę 435 400,00 zł,
- 10 gimnazjów na kwotę 185 000,00 zł,
- 8 zespołów szkolno-przedszkolnych na kwotę 270 170,00 zł,
- 5 zespołów szkół ogólnokształcących integracyjnych na kwotę 103 000,00 zł,
- 4 zespoły szkół specjalnych na kwotę 78 000,00 zł,
- 1 zespół szkół na kwotę 20 000,00 zł.

Ponadto na dofinansowanie gimnazjów przekształconych z dniem 1 września 2017 roku w szkoły podstawowe oraz zespoły szkół, które z dniem 1 września 2017 roku stały się szkołami podstawowymi, gmina miejska Kraków otrzymała zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej (z 0,4% rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2017) w wysokości 970 945 złotych z przeznaczeniem na:

- dofinansowanie doposażenia pomieszczeń do nauki w meble niezbędne do przyjęcia uczniów z młodszych roczników – kwota 238 436 zł,
- dofinansowanie remontów bieżących sanitariatów w celu dostosowania ich do potrzeb dzieci młodszych – kwota 377 800 zł,
- dofinansowanie doposażenia świetlic w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne – kwota 354 709 zł.

Dodatkowymi pozycjami kosztowymi związanymi z wprowadzoną reformą są koszty odpraw z tytułu zwolnienia nauczycieli. Tabela 4.5 szczegółowo obrazuje te kwestie. Z przedstawionych danych wynika, że znaczna część kwoty wypłaconych odpraw dotyczyła nauczycieli zatrudnionych w gimnazjach lub zespołach szkół, w skład których wchodziło gimnazjum.

Tabela 4.5. Wyplacone odprawy zwolnieniowe dla nauczycieli krakowskich szkół samorządowych w roku szkolnym 2016/2017

	<b>Rok szkolny 2016/2017</b>	<b>Liczba odpraw zwolnieniowych z przyczyn dotyczących zakładu pracy</b>	<b>Kwota wyplaconych odpraw</b>	<b>Liczba etatów nauczycieli, którzy otrzymali odprawę zwolnieniową</b>
<b>Ogółem:</b>	Odprawa zwolnieniowa wypłacona we wszystkich samorządowych szkołach i placówkach	128	1 800 021,53 zł	105,84
<b>w tym:</b>	Odprawa zwolnieniowa wypłacona w gimnazjach lub zespołach szkół, w skład których wchodziło gimnazjum	79	1 135 671,72 zł	66,44

Źródło: dane z ewidencji księgowej Zintegrowanego Systemu Zarządzania Oświatą prowadzonego w GMK.

Istotnym kosztem zmian są wydatki na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych dodatkowo, w wyniku reform, w krakowskich szkołach samorządowych. Według danych udostępnionych przez gminę miejska Kraków liczba etatów nauczycieli we wrześniu 2017 roku (rok szkolny 2017/2018) wzrosła w stosunku do sierpnia 2017 roku (rok szkolny 2016/2017) o ponad 309 etatów.

Przedstawione dane potwierdzają, że wprowadzenie reformy oświaty w Krakowie od strony finansowej nie spowodowało drastycznego wzrostu wydatków z tytułu wypłaconych odpraw czy doposażenia pracowni w poszczególnych placówkach, biorąc pod uwagę skalę budżetu gminy miejskiej Kraków na zadania oświatowe łącznie (jest to ok. 1,4 mld zł), co więcej, zmiany systemu oświaty wpłynęły pozytywnie na wzrost zatrudnienia wśród nauczycieli.

Miasto Kraków złożyło w październiku 2017 roku do Ministerstwa Edukacji Narodowej wniosek o 0,4% rezerwy oświatowej dotyczącej dofinansowania kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli

w szkołach i placówkach oświatowych w trybie art. 20 Karty nauczyciela albo art. 225 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, w tym także przechodzących na emeryturę na podstawie art. 88 Karty nauczyciela w łącznej kwocie 1,7 mln złotych. Obecnie ten wniosek jest na etapie rozpatrywania przez MEN (stan na listopad 2017 roku).

## 6. Zakończenie

Polski system oświaty od 1990 roku podlegał nieustannym zmianom, zarówno w zakresie dotyczącym jakości nauczania, ale także w sposobie organizacji obowiązku szkolnego i obowiązku do nauki. W tej części monografii wskazano, że polski system edukacyjny nie był objęty tylko jedną lub dwiema dużymi reformami, które często pojawiają się w opinii publicznej, a licznymi zmianami aktów prawnych, które w znaczący sposób wpływały na konieczność wprowadzania zmian zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym. Niezwykle istotny jest fakt, że większość zadań edukacyjnych zleconych do realizacji samorządom, po wprowadzeniu reformy oświaty musiały zostać na nowo wprowadzone, zarówno w aspekcie organizacyjnym, jak i finansowym. Z punktu widzenia gminy miejskiej Kraków, miasta realizującego także zadania edukacyjne przypisane powiatowi, wprowadzenie reformy wiązało się i nadal wiąże się z licznymi zmianami przepisów w prawie lokalnym (do listopada 2017 roku wprowadzono ponad 500 zmian w uchwałach Rady Miasta Krakowa i zarządzeniach Prezydenta Miasta Krakowa), zmianą organizacyjną funkcjonowania placówek samorządowych, a także sposobem dotowania placówek niesamorządowych.

## Bibliografia

1. Cyłkowska-Nowak M., *Główne tendencje w zakresie struktur funkcjonowania systemów edukacyjnych w świecie*, w: *Pedagogika*, pod red. Z. Kwiecińskiego, B. Śliwierskiego, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2014.
2. Dogiel G., *Metafizyka*, Wydawnictwo Instytut Teologiczny Księży Misjonarzy, Kraków 1992.
3. *Encyklopedia pedagogiczna*, pod red. W. Pomykały, Wydawnictwo Fundacja Innowacyjna, Warszawa 1997.
4. Jeżowski A., *Ekonomika oświaty w zarządzaniu szkołą*, Wydawnictwo ABC Wolter Kluwers business, Warszawa 2012.
5. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483.

6. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
7. Śliwowski B., *Encyklopedia pedagogiczna XXI w.*, t. 1, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 2003.
8. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 59 i 949.
9. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 roku przepisy wprowadzające ustawę – Prawo oświatowe, Dz. U. 2017, poz. 60 i 949.
10. Ustawa z dnia 23 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 1010.
11. Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2016, poz. 35.
12. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2013, poz. 827.
13. Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, Dz. U. 2016, poz. 1943, 1954, 1985 i 2169 oraz Dz. U. 2017, poz. 60, 949 i 1292.
14. Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 roku – Karta nauczyciela, Dz. U. 2014, poz. 191 z późn. zm.
15. Wąsowicz K., *Własność wspólna w teorii noblistki Elinor Ostrom*, w: *Ekonomia przemysłowa w warunkach kryzysu finansowego* pod red P. Małeckiego, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2012.
16. Wojtyła K., *W poszukiwaniu podstaw perfekcjonizmu w etyce*, „Roczniki Filozoficzne” 1957, t. 5, nr 4.



## ROZDZIAŁ V

### PRZEJAWY RESTRUKTURYZACJI ROZWOJOWEJ W PRZEDSIĘBIORSTWACH Z SEKTORA MŚP

#### 1. Wprowadzenie

Za dynamiczny rozwój gospodarczy w naszym kraju w przeważającej większości odpowiadają przedsiębiorstwa z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Działają one w niestabilnym otoczeniu ze względu m.in. na wciąż zmieniające się wymagania konsumentów oraz wzrost konkurencyjności innych przedsiębiorstw z sektora. Popieranie wszelkich przejawów przedsiębiorczości oraz tworzenie korzystnych warunków umożliwiających podejmowanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej wpływa w sposób stymulujący na rozwój przedsiębiorstw z tego sektora, a szczególnie przedsiębiorstw mikro i małych. Sektor MŚP stanowi trzon wszystkich gospodarek krajów Unii Europejskiej, a także gospodarek pozostałych krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej<sup>1</sup>. Celem niniejszego rozdziału jest analiza i próba oceny przejawów restrukturyzacji rozwojowej przedsiębiorstw z sektora MŚP, z podkreśleniem znaczenia przedsiębiorczości oraz czynników niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej w procesie zmian.

#### 2. Charakterystyka przedsiębiorstw z sektora MŚP w Polsce

W ujęciu ekonomicznym przedsiębiorstwo jest podmiotem o charakterze wytwórczym, który koncentruje się na zaspokojeniu potrzeb i oczekiwaniu

---

<sup>1</sup> I. Lichniak, *Rozwój przedsiębiorczości w Polsce*, w: *Determinanty rozwoju przedsiębiorczości w Polsce. Studia i Analizy Instytutu przedsiębiorstwa*, pod red. I. Lichniak, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie Kolegium Nauk o Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 13-14.

za ich spełnienie pośredniej lub bezpośredniej zapłaty<sup>2</sup>. Różnorodność przedsiębiorstw z sektora MŚP powoduje, iż podejmując próbę zdefiniowania przedsiębiorstwa, nie należy stosować jednego kryterium klasyfikacji, a łączyć jego ilościowe i jakościowe charakterystyki<sup>3</sup>. J. Engelhardt dokonuje klasyfikacji przedsiębiorstw ze względu na ich formę organizacyjno-prawną, rodzaj (charakter) działalności, sektor własności, wielkość, kryterium podmiotowości czy obszar działania<sup>4</sup>.

Od 1 stycznia 2005 roku weszła w życie rekomendacja Komisji Europejskiej z dnia 6 maja 2003 roku<sup>5</sup>, która zawiera definicję mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Jako rezultat dostosowania prawa polskiego do standardów Unii Europejskiej wprowadzono w Polsce kategorię mikro przedsiębiorstwa oraz na nowo sformułowano definicje małego i średniego przedsiębiorstwa<sup>6</sup>. Pojęcia te zostały zapisane w artykułach 104-106 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>7</sup>. I tak za:

1. *Mikro przedsiębiorstwa* uważa się przedsiębiorstwa:
  - zatrudniające mniej niż 10 pracowników,
  - których roczny obrót nie przekracza 2 mln euro lub całkowity roczny bilans nie przekracza 2 mln euro.
2. *Małe przedsiębiorstwa* to przedsiębiorstwa:
  - zatrudniające mniej niż 50 pracowników,
  - których roczny obrót nie przekracza 10 mln euro lub całkowity roczny bilans nie przekracza 10 mln euro.
3. *Średnie przedsiębiorstwa* to przedsiębiorstwa:
  - zatrudniające mniej niż 250 pracowników,
  - których roczny obrót nie przekracza 50 mln euro lub całkowity roczny bilans nie przekracza 43 mln euro.

W Polsce działa około 1,84 mln aktywnych, niefinansowych przedsiębiorstw. Spośród nich aż 99,8% zaliczanych jest do sektora MŚP. Cały sektor przedsiębiorstw tworzy w naszym kraju ponad 73% PKB, z czego

<sup>2</sup> E. Czarny, J. Miroński, *Alternatywne wizje przedsiębiorstwa w teorii mikroekonomii i nauce o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej. Szkoła Główna Handlowa” 2005, nr 17, s. 146.

<sup>3</sup> M. Krawczyk, *Finansowanie działalności innowacyjnej MŚP. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 13-19.

<sup>4</sup> J. Engelhardt, *Typologia przedsiębiorstw*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2009, s. 15.

<sup>5</sup> Zalecenie Komisji nr 2003/361/WE z 6 maja 2003 roku dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, Dz. Urz. UE 2003, L 124, s.4.

<sup>6</sup> B. Kotowska, *Informacja finansowa w małym przedsiębiorstwie*, w: *Finanse przedsiębiorstwa i finanse publiczne*, pod red. A. Uziębło, M. Kalinowski, M. Pronobis, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku” 2010, nr 6, s. 45.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.

mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa odpowiadają za generowanie około 50% PKB. Największy udział w tworzeniu PKP, przekraczający 30% mają mikro przedsiębiorstwa<sup>8</sup>. Wielu ekonomistów uważa, iż to właśnie sektor MŚP i przedsiębiorczość, którą przejawiają osoby zaangażowane w ich funkcjonowanie, odgrywają główną rolę we wzroście gospodarczym. Dane zaprezentowane w tabeli 5.1 potwierdzają duże znaczenie sektora MŚP w krajowej gospodarce. W przedsiębiorstwach z tego sektora w 2013 roku zatrudnionych było niemal 70% wszystkich pracujących. Udział w wartości przychodów sektora MŚP wynosił około 56%, a nakładów na środki trwałe ponad 49%. Warto podkreślić, iż na szczególne traktowanie, wsparcie i opiekę zasługują mikro przedsiębiorstwa. To one zatrudniają niemal 38% osób spośród ogólnej liczby pracujących.

Tabela 5.1. Udział mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w wybranych wielkościach makroekonomicznych w 2013 roku (w %)

Wyszczególnienie	Liczba przedsiębiorstw	Liczba pracujących	Przychody ogółem	Nakłady na środki trwałe
Mikro przedsiębiorstwa (<9)	95,6	37,9	20,6	16,3
Małe przedsiębiorstwa (10-49)	3,3	13,7	14,8	11,2
Średnie przedsiębiorstwa (50-249)	0,9	17,9	20,2	21,1
Duże przedsiębiorstwa (>250)	0,2	30,5	44,4	51,4
Razem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Małe i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce w latach 2009-2013*, GUS, Warszawa 2015.

Zdaniem autorki rozdziału pojęcie sektor MŚP integralnie powiązane jest z przedsiębiorczością, a dokładniej z podmiotowym podejściem do przedsiębiorczości, w którym to przedsiębiorca odgrywa najważniejszą rolę. Przedsiębiorca odpowiada za pozyskanie zasobów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Większość przedsiębiorstw z sektora MŚP prowadzona jest przez osoby fizyczne, które odpowiadają całym swym

<sup>8</sup> *Raport o stanie sektora MŚP w Polsce*, PARP, Warszawa 2016.



majątkiem za zobowiązania zaciągnięte przez prowadzone przez nich przedsiębiorstwo. Wszelkie rozważania dotyczące przedsiębiorstw z sektora MŚP powinny być zatem prowadzone również w kontekście przedsiębiorczości oraz czynników na nią wpływających, ponieważ to one stanowią trzon w dalszych działaniach przedsiębiorstwa o charakterze rozwojowym.

### 3. Uwarunkowania i determinanty rozwoju przedsiębiorstw z sektora MŚP

Wszystkie przedsiębiorstwa z sektora MŚP w wyniku prowadzonej działalności gospodarczej i działań w ramach niej podejmowanych dokonują przekształcenia zasobów w produkty lub usługi. Od stanu posiadanych czynników wytwórczych oraz intensywności ich wykorzystania uzależniony jest potencjał danego przedsiębiorstwa. W literaturze przedmiotu występuje wiele różnych klasyfikacji czynników niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Według J.B. Sayera czynnikami produkcji są: ziemia, kapitał i praca, natomiast A. Marshall wyodrębnia jeszcze organizację i przedsiębiorczość<sup>9</sup>.

W literaturze przedmiotu poszczególne rodzaje zasobów utożsamiane są z kapitałem przedsiębiorstwa. Podział zasobów w tym ujęciu dokonywany jest na cztery kategorie. Wymienić zatem można kapitał<sup>10</sup>:

- *fizyczny* – składający się z materialnych elementów majątku przedsiębiorstwa,
- *finansowy* – do którego należy zaliczyć posiadane przez przedsiębiorstwo środki finansowe oraz wszelkie możliwości ich pozyskania,
- *ludzki* – w skład którego wchodzi: doświadczenie, umiejętności, potencjał intelektualny, a także cechy osobowości zatrudnionych pracowników,
- *organizacyjny* – czyli cechy i atrybuty przedsiębiorstwa, do których można zaliczyć wizerunek, strukturę organizacyjną, stosunki wewnętrzne, wewnętrzne systemy regulacyjne, styl zarządzania, kulturę organizacyjną i relacje przedsiębiorstwa z otoczeniem.

Według innej klasyfikacji wyodrębnia się zasoby: materialne, ludzkie i niematerialne przedsiębiorstwa<sup>11</sup>. Zgodnie z tym podziałem do zasobów

<sup>9</sup> *Elementy nauki o przedsiębiorstwie* pod red. S. Marek, Wydawnictwo Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001, s. 275-276.

<sup>10</sup> A. Sopińska, *Kapitał intelektualny w zarządzaniu od teorii do praktyki – wizja przyszłości*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2007, nr 41, s. 142.

<sup>11</sup> *Uwarunkowania i sposoby wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw*, pod red. M. Białosiewicz, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2009, s. 144-145.

materialnych zaliczyć należy zasoby naturalne, a także zasoby kapitałowe (fizyczne i finansowe). Zasoby ludzkie obejmują cechy oraz kompetencje zatrudnionych w przedsiębiorstwie pracowników. Ostatnią grupę stanowią zasoby niematerialne urzeczywistniane przez ludzi i ich kompetencje oraz urzeczywistnione przez samo przedsiębiorstwo. Z przedstawionych klasyfikacji zasobów wynika, że do czynników niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej zaliczyć można wszystko to, co przedsiębiorstwo posiada i co umożliwia mu funkcjonowanie i konkurowanie na rynku.

Dokonyując porównania różnych krajów, regionów, a nawet poszczególnych przedsiębiorstw na terenie tego samego państwa, zauważyć można, że poziom i zakres przedsiębiorczości jest niezwykle zróżnicowany. Przyczyn tej rozbieżności upatrywać należy w uwarunkowaniach o charakterze społecznym, ekonomicznym oraz politycznym<sup>12</sup>.

Według S. Sudoła najważniejszy wpływ na przedsiębiorczość wywierają następujące czynniki<sup>13</sup>:

- *system zarządzania przedsiębiorstwem oraz jego sprawność,*
- *infrastruktura rynkowa* – funkcjonowanie wielu instytucji finansowych takich jak banki, giełdy, firmy ubezpieczeniowe,
- *ekonomiczno-społeczna polityka państwa* – przejawiająca się stabilnością, przejrzystością i jednolitością przepisów regulujących życie gospodarcze oraz społeczne,
- *polityczno-społeczno-ekonomiczny system kraju* – otwarta gospodarka, odpowiednio chroniona własność prywatna oraz szeroki zakres swobód gospodarczych i politycznych,
- *system ekonomiczny kraju* – sytuacja na rynku pracy, poziom życia ludności, sytuacja na rynku finansowym oraz poziom rozwoju społecznego.

Istotny wpływ na przedsiębiorczość mają również czynniki ściśle związane z osobowością ludzi z nią powiązanych. Cechami szczególnie pożądanymi są: wytrwałość, pracowitość, ambicja, kreatywność, chęć osiągnięcia korzyści materialnych, skłonność do podejmowania ryzyka, niezależność i poczucie władzy. Pozytywny wpływ na przedsiębiorczość wyraża również wykształcenie oraz wiek, przy czym znacznie bardziej przedsiębiorcze są młode osoby<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> W. Czemieli-Grzybowska, *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Szanse i zagrożenia otwierania działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 35.

<sup>13</sup> S. Sudoł, *Przedsiębiorczość, jej pojmowanie, typy i czynniki ją kształtujące*, w: *Uwarunkowania przedsiębiorczości – różnorodność i zmienność* pod red. K. Jaremczuk, Wydawnictwo PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2008, s. 40-41.

<sup>14</sup> W. Czemieli-Grzybowska, *Zarządzanie...*, op. cit., s. 35.

Czynniki, które mają wpływ na przedsiębiorczość, można podzielić na makroekonomiczne uzależnione od zasięgu terytorialnego (od światowego do lokalnego), sektorowe oraz instytucjonalne<sup>15</sup>. Wśród czynników makroekonomicznych należy wymienić<sup>16</sup>:

- poziom rozwoju gospodarczego (PKB *per capita*),
- wsparcie dla upowszechnienia wysokiej technologii,
- zmiany w strukturze przemysłu,
- udział kobiet na rynku pracy,
- bezrobocie,
- kulturowe wskazania do unikania niepewności oraz indywidualizmu.

Negatywny wpływ na przedsiębiorczość na terenie danego kraju mają przede wszystkim dwa czynniki makroekonomiczne, tj. bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz konkurencyjność produktów importowanych<sup>17</sup>. A. Weber podkreśla, że przy wyborze miejsca na prowadzenie działalności gospodarczej istotne znaczenie odgrywa kwestia kosztów i zysków<sup>18</sup>. Czynniki regionalne pełnią ważną rolę podczas podejmowania decyzji o prowadzeniu działalności gospodarczej na danym terenie. P. Mueller zauważa, że decyzje przedsiębiorcze związane są z warunkami lokalnymi, które w początkowych etapach oddziałują na potencjalnych przedsiębiorców i dalsze ich losy<sup>19</sup>. W tym ujęciu decyzje o rozpoczęciu działalności gospodarczej podejmowane są przede wszystkim w oparciu o wcześniejsze doświadczenie zawodowe lub doświadczenie w prowadzeniu własnego biznesu w przeszłości.

Sukces to pojęcie wielowymiarowe, subiektywne i uzależnione od otoczenia ściśle powiązane z celami realizowanymi przez dane przedsiębiorstwo. Wśród dominujących celów przedsiębiorstwa można wymienić<sup>20</sup>:

- maksymalizację wielkości sprzedaży,
- pozyskanie nowych nabywców,
- utrzymanie posiadanego udziału w rynku,

<sup>15</sup> B. Rogoda, *Granice przedsiębiorczości – aspekt ekonomiczny, technologiczny i społeczny*, w: *Formy i przejawy współczesnej przedsiębiorczości w Polsce*, pod red. K. Zielińskiego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014, s. 44.

<sup>16</sup> Z.J. Acs, D.B. Audretsch, D.S. Evans, *Why does the Self-Employment Rate Vary Across Countries and Over Time?*, Discussion Paper No. 871, CEPR, London 1994.

<sup>17</sup> K. De Backer, L. Sleuwaegen, *Does Foreign Direct Investment Crowd Out Domestic Entrepreneurship?* „Review of Industrial Organization” 2003, Vol. 22.

<sup>18</sup> A. Weber, *Theory of the location of industries*, Chicago University Press, Chicago 1997.

<sup>19</sup> P. Mueller, *Entrepreneurship in the Region: Breedig Ground for Nascent Entrepreneurs?*, „Small Business Economics” 2006, No. 27, s. 41-58.

<sup>20</sup> M.W. Kopertyńska, *Satysfakcja pracowników jako istotny czynnik sukcesu organizacji*, w: *Sukces organizacji. Ujęcie zasobowe i procesowe*, pod red. Z. Kreft „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2005, nr 5, s. 114-115.

- zwiększenie udziału w rynku,
- wyłączenie konkurentów z rynku,
- zwrot w określonym czasie założonych wielkości poniesionych nakładów inwestycyjnych.

Na powstawanie przedsiębiorstw z sektor MŚP, dalszy ich rozwój i przeżywalność wpływ mają także czynniki regionalne, do których zaliczyć należy: rynki produkcji, zasobów materialnych, siły roboczej, kapitału oraz zasobów informacyjnych. Spośród nich można wymienić: czynniki demograficzne (liczba mieszkańców), czynniki kształtujące siłę nabywczą oraz popyt ludności (wielkość oraz struktura dochodów poszczególnych gospodarstw domowych), posiadane umiejętności i kwalifikacje, poziom edukacji społecznej, infrastrukturę społeczno-gospodarczą, położenie geograficzne i jego zasoby naturalne, lokalne przepisy prawa, potencjał gospodarczy i zasoby instytucjonalne<sup>21</sup>.

Przedsiębiorca, aby mógł się stać liczącym na rynku konkurentem, musi w sposób nieustanny poszukiwać szans<sup>22</sup>. Można odnieść wrażenie, że rywalizacja o udział w szansach stała się obecnie celem działań konkurencyjnych, natomiast na drugi plan zeszło dążenie do osiągnięcia zwiększonego udziału w rynku<sup>23</sup>. Z natury szanse powiązane są z przewagą konkurencyjną<sup>24</sup>, która utożsamiana jest z wyróżnieniem lub asymetrycznością w dowolnym wymiarze przedsiębiorstwa, dotyczącym jakiegoś atrybutu lub czynnika, dzięki któremu jest ono w stanie np. lepiej zadbać o klientów poprzez dostarczenie im więcej wartości przekładającej się na większą efektywność<sup>25</sup>. Przewaga konkurencyjna oparta jest na aktywnym zespalaniu tworzonych wartości z szansami<sup>26</sup>. Zgodnie z myślą zaprezentowaną przez W. Churchilla: „jeśli nie chwycisz zmiany za rękę, z czasem ona cię złapie za gardło”<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> R. Lisowska, *Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach zmarginalizowanych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 41.

<sup>22</sup> J. Politis, D. Politis, *The Relationship of Mainstream Leadership Styles to Entrepreneurial Orientation*, „Leadership & Governance” 2009, s. 202-211.

<sup>23</sup> G. Hamel, C. Prahalad, *Przewaga konkurencyjna jutra*, Wydawnictwo Business Press, Warszawa 1999, s. 17.

<sup>24</sup> M. Schindehutte, M.H. Morris, *Advancing Strategic Entrepreneurship Research. The Role of Complexity Science in Shifting the Paradigm*, „Entrepreneurship. Theory & Practice” 2009, Vol. 33, No. 1, s. 241-276.

<sup>25</sup> H. Ma, *Creation and Preemption for Competitive Advantage*, „Management Decision” 1999, No. 259-266.

<sup>26</sup> M. Bratnicki, *Strategiczna rola przedsiębiorczości w kształtowaniu rozwoju organizacji*, w: *Zarządzanie strategiczne. Problemy, kierunki badań*, pod red. R. Krupińskiego, Wydawnictwo Wałbrzyska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Wałbrzych 2009, s. 50.

<sup>27</sup> W. Błaszczyk, J. Czekał, *Stan i perspektywy rozwoju metod organizacji i zarządzania*, w: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, pod red. S. Lachiewicz, B. Nogalińskiego, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 472.

Zmiany zachodzące w otoczeniu wymuszają niejako podążanie za nimi, gdyż trwanie na aktualnej pozycji dla przedsiębiorstwa równoznaczne jest z jego cofaniem się<sup>28</sup>.

#### 4. Bariery ograniczające rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorstw

Zasięg działania oraz wpływ na otoczenie, w którym funkcjonują poszczególne przedsiębiorstwa z sektora MŚP, zazwyczaj jest niewielki, jednak ich ogromna liczba sprawia, że wszystkie przedsiębiorstwa z tego sektora odgrywają istotne znaczenie w kształtowaniu gospodarki. Niemniej jednak sytuacja przedsiębiorstw z sektora MŚP nie jest łatwa. Istnieje wiele niekorzystnych czynników, które uniemożliwiają przedsiębiorstwom ich prawidłowe funkcjonowanie i przyczyniają się do ograniczania ich dalszego rozwoju. Niektóre z nich przybierają charakter ponadczasowy, a inne zmieniają się w zależności od warunków gospodarowania. W tabeli 5.2 zaprezentowano bariery ograniczające funkcjonowanie przedsiębiorstw z sektora MŚP w Polsce.

Tabela 5.2. Bariery ograniczające funkcjonowanie mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce

Rodzaj bariery	Cechy
Bariery prawne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– niejasność i niestabilność regulacji prawnych,</li> <li>– brak harmonizacji prawa z unijnym porządkiem prawnym,</li> <li>– rozbudowanie, niejasność kompetencji aparatu kontroli państwa,</li> <li>– przewlekłość postępowań sądowych,</li> <li>– skomplikowane procedury związane z uruchamianiem i prowadzeniem działalności gospodarczej</li> </ul>
Bariery kapitałowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– utrudniony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania,</li> <li>– ograniczony dostęp do zamówień publicznych,</li> <li>– trudności z poręczeniem kredytu bankowego,</li> <li>– krótki termin realizacji płatności,</li> <li>– wahania kursowe</li> </ul>
Bariery rynkowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ograniczony popyt,</li> <li>– rosnąca konkurencja</li> </ul>

<sup>28</sup> A. Kaleta, *Istota i znaczenie zmian strategicznych we współczesnych przedsiębiorstwach*, w: *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, pod red. A. Stabryły, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 362.

Bariery wynikające z polityki wobec MŚP	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak zainteresowania ze strony polityków,</li> <li>– nieprzyjazna polityka rządu,</li> <li>– nadmierny fiskalizm,</li> <li>– niekorzystna polityka na rynku pracy oraz ubezpieczeń społecznych,</li> <li>– skomplikowany system podatkowy,</li> <li>– ograniczona pomoc publiczna,</li> <li>– niejasność regulacji podatkowych</li> </ul>
Bariery informacyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ograniczony dostęp do informacji,</li> <li>– brak informacji o działaniach władz publicznych,</li> <li>– brak informacji gospodarczej</li> </ul>
Bariery infrastrukturalne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– trudności i duże koszty związane z możliwością dostępu do infrastruktury</li> </ul>
Bariery społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak akceptacji pracy na własny rachunek,</li> <li>– niska mobilność rynku pracy,</li> <li>– przeważający negatywny wizerunek przedsiębiorcy</li> </ul>

Źródło: K. Liszewska, *Istota i znaczenie sektora MŚP w Polsce*, w: *System finansowy małego i średniego przedsiębiorstwa*, pod red. E. Wrońskiej, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015, s. 46.

Wiedza stała się jednym z najistotniejszych zasobów w nieustannie zmieniającym się środowisku przedsiębiorstwa<sup>29</sup>. Mikro przedsiębiorstwa nie doceniają znaczenia wiedzy i nie uważają jej za czynnik kreujący rozwój i innowacje. Wiedzę o potrzebach rynku, nowych technologiach i brak działu badawczo-rozwojowego jest przez nich postrzegany jako czynnik o niskim znaczeniu<sup>30</sup>.

Bariera edukacyjna jest jedną z ważniejszych barier wewnętrznych hamujących rozwój przedsiębiorstw z sektora MŚP. Słaba znajomość nowoczesnych metod zarządzania, słaba kultura przedsiębiorczości, ograniczony dostęp do informacji gospodarczej oraz nieumiejętność pozyskiwania, gromadzenia i wykorzystania informacji, a także znikome wykorzystanie internetu oraz innych narzędzi IT są najistotniejszymi czynnikami utrudniającymi rozwój współczesnych przedsiębiorstwa<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> C.N. Wee Janet, Y.K. Chua Alton, *The peculiarities of knowledge management processes in SMEs. The case of Singapore*, „Journal of Knowledge Management” 2013, No. 6, Vol. 17.

<sup>30</sup> M. Juchniewicz, B. Grzybowska, *Innowacyjność mikro przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2010, s. 101-102.

<sup>31</sup> M. Koziół, *Wykorzystanie e-learningu w procesie szkolenia pracowników małych i średnich przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2013, t. 22, nr 1, s. 47.

## 5. Symptomy restrukturyzacji rozwojowej w przedsiębiorstwach z sektora MŚP

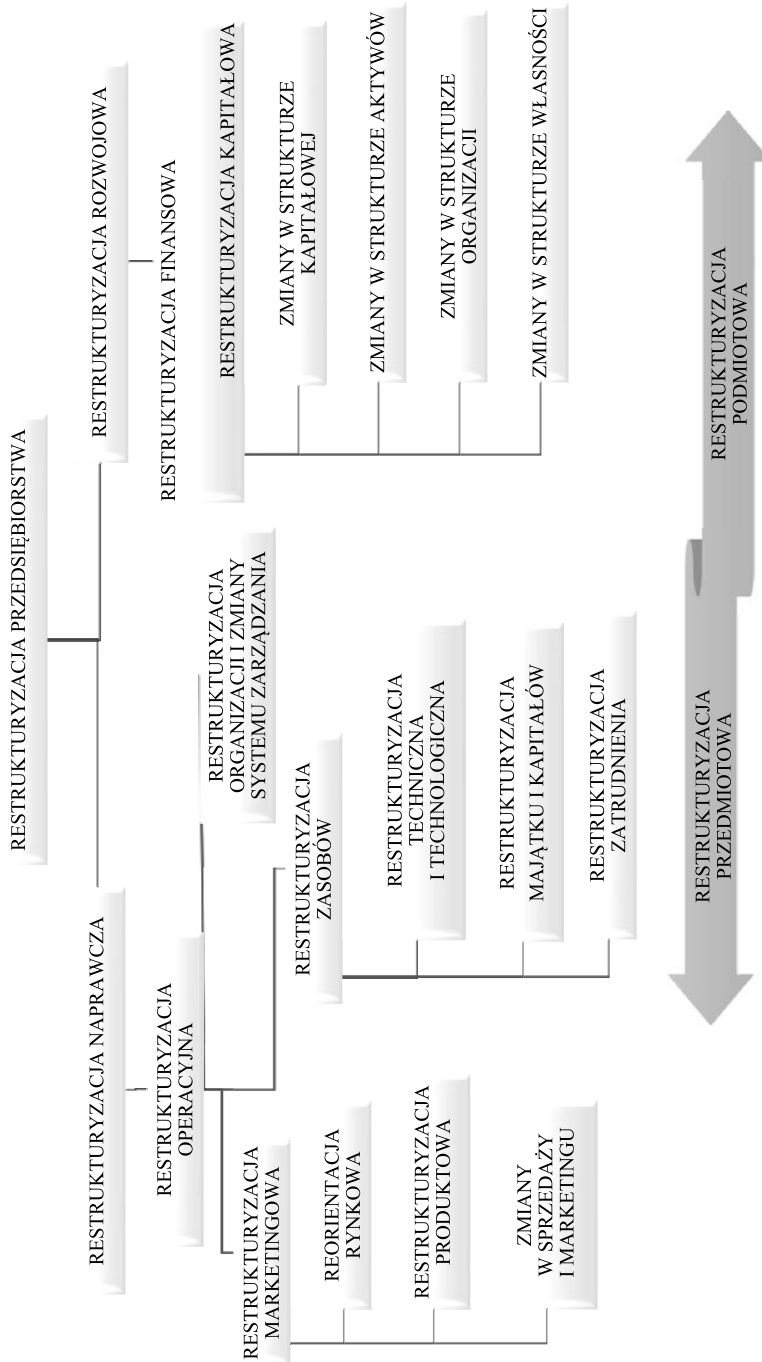
Rozważania dotyczące restrukturyzacji należy rozpocząć od próby przybliżenia samego pojęcia, jakim jest restrukturyzacja. W literaturze przedmiotu napotkać można na wiele różnych definicji restrukturyzacji, co już podkreślano w poprzednich częściach monografii. Niemniej jednak w zależności od występujących uwarunkowań determinujących potrzebę restrukturyzacji oraz głównych celów zmian, do jakich ma ona doprowadzić, rozróżnić należy dwa podstawowe rodzaje restrukturyzacji: restrukturyzację naprawczą oraz restrukturyzację rozwojową<sup>32</sup>. Rodzaje restrukturyzacji przedsiębiorstw zostały zaprezentowane na rysunku 5.1. Zgodnie ze schematem restrukturyzacja rozwojowa będzie obejmowała zmiany w strukturze kapitałów, aktywów, zmiany w strukturze organizacji lub/i zmiany w strukturze własności.

Autorka zauważa jednak, że postrzeganie restrukturyzacji rozwojowej jedynie przez pryzmat restrukturyzacji finansowej bądź kapitałowej dla przedsiębiorstw z sektora MŚP jest niewystarczające chociażby dlatego, że znaczna większość przedsiębiorstw z tego sektora korzysta z uproszczonych form opodatkowania.

W tabeli 5.3 zaprezentowano strukturę przedsiębiorstw z sektora MŚP w Polsce pod względem stosowanych form opodatkowania i systemów ewidencyjnych w 2015 roku. Z danych tych wynika, że spośród 1 910 709 przedsiębiorstw zaliczanych do sektora MŚP, 89% z nich korzysta z uproszczonych form opodatkowania (podatkowa księga przychodów i rozchodów, ewidencja przychodów, karta podatkowa), tylko 21% przedsiębiorstw z tego sektora zobligowanych jest do prowadzenia ksiąg rachunkowych i w przeważającej większości są to przedsiębiorstwa prowadzone przez osoby prawne. Autorka dokonując analizy danych z tabeli 5.3 oraz rysunku 5.1, wyciąga wnioski, że restrukturyzacja rozwojowa dotycząca jedynie sfery finansowej i kapitałowej przedsiębiorstwa będzie możliwa w niewielkiej liczbie przedsiębiorstw z tego sektora. Należy zwrócić uwagę na fakt, że większość przedsiębiorstw z sektora MŚP, a zwłaszcza tych należących do mikro przedsiębiorstw, prowadzona jest w bardzo uproszczony sposób przez osoby fizyczne.

<sup>32</sup> H. Jagoda, J. Lichtarski, *Problemy i wytyczne restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstw*, w: *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji rynkowej*, pod red. R. Borowickiego, Wydawnictwo TNOiK – Oddział w Krakowie, Kraków 1995, s. 150-160.

Rysunek 5.1. Rodzaje restrukturyzacji przedsiębiorstw



Źródło: C. Suszyński, *Obszary zmian i rodzaje restrukturyzacji przedsiębiorstw w warunkach transakcji gospodarczej*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 4.



Tabela 5.3. Liczba przedsiębiorstw z sektora mikro, małych i średnich w Polsce pod względem stosowanych form opodatkowania i systemów ewidencyjnych w 2015 roku

Wyszczególnienie	Księga rachunkowa	Podatkowa księga przychodów i rozchodów	Ewidencja przychodów	Karta podatkowa
Mikro przedsiębiorstwa (<9)	164 631	1 260 192	332 083	81 459
Małe przedsiębiorstwa (10-49)	37 783	18 854	70	6
Średnie przedsiębiorstwa (50-249)	15 336	295	-	-
Razem sektor MŚP (1 910 709)	217 750	1 279 341	332 153	81 465
Duże przedsiębiorstwa (>250)	3 432	-	-	-
Razem (1 914 141)	221 182	1 279 341	332 153	81 465

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2015 roku*, GUS, Warszawa 2016.

Restrukturyzacja rozwojowa przedsiębiorstw z sektora MŚP postrzegana powinna być również jako proces ciągłego dążenia przedsiębiorstwa do podejmowania działań zmierzających w kierunku poprawy funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku poprzez wzrost jego innowacyjności, zmiany procesu technologicznego, zmiany asortymentu, zmiany opakowań produktów, metod reklamy itd. Autorka rozdziału jest bliższa poglądom, które prezentuje C. Suszyński, według którego restrukturyzacja rozwojowa powinna się opierać na decyzjach strategicznych danego przedsiębiorstwa, a jej charakter jest długotrwały i obejmuje okres od 2 do 5 lat i charakteryzuje się<sup>33</sup>:

- dokonywaniem wszelkich niezbędnych zmian jakościowych i strukturalnych,
- wysoką innowacyjnością produkcyjną, techniczną oraz marketingową,
- ponadprzeciętnym ryzykiem podczas podejmowania przedsięwzięć,
- antycypacyjnym podejściem do rozwiązywania zaistniałych problemów.

<sup>33</sup> C. Suszyński, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1999, s. 130.

W przeciwieństwie do restrukturyzacji naprawczej restrukturyzacja rozwojowa przeprowadzana jest w przedsiębiorstwach, których kondycja ekonomiczna jest dobra. Podejmowane w ramach niej działania mają przyczynić się do podwyższenia sprawności i efektywności danego przedsiębiorstwa, a także podniesienia jego atrakcyjności<sup>34</sup>. Działania w ramach restrukturyzacji rozwojowej zmierzać będą w kierunku rozwijania przedsiębiorstwa i polegać będą w szczególności na<sup>35</sup>:

- otwieraniu nowych biznesów,
- postępie technologicznym,
- postępie organizacyjnym,
- odnowie asortymentu produkcji,
- pozyskaniu nowych kontraktów handlowych,
- zdobywaniu nowych rynków zbytu,
- innych działaniach o charakterze rozwojowym.

T. Sztucki za główne czynniki sukcesu przedsiębiorstwa uznaje: rynkowe nastawienie i pozyskiwanie wciąż nowych nabywców, wysoką jakość podejmowanych działań i produkowanych wyrobów, stałe poszukiwanie i wdrażanie innowacji, wysoką troskę o pracowników, rozwój zasobów niematerialnych oraz dążenie do unikalności przedsiębiorstwa<sup>36</sup>.

Na charakter, strukturę i dynamikę procesów rozwojowych – restrukturyzacyjnych przedsiębiorstw oddziałuje wiele czynników. Podstawowymi są czynniki wewnętrzne, do których zaliczyć należy<sup>37</sup>:

- *opisujące osobę przedsiębiorcy*: motywację, wiek, płeć, doświadczenie i tradycje rodzinne,
- *charakteryzujące przedsiębiorstwo*: sektor, wiek, stan prawny, wielkość, lokalizację oraz własność,
- *rodzaj strategii rozwoju*: dopasowanie do rynku, koncentrację na kliencie, strategię cenową, pozycjonowanie rynku, jakość produktów.

Wszelkie działania podejmowane przez przedsiębiorstwa z sektora MŚP, które doprowadzą do korzystnej zmiany w przedsiębiorstwie i polegać będą na jak najlepszym wykorzystaniu czynników niezbędnych do prowadzenia

<sup>34</sup> L. Berliński, *Przedsiębiorstwo. Zarządzanie zasobami*, Wydawnictwo AJG, Bydgoszcz 2003, s. 79.

<sup>35</sup> M. Porada-Rachoń, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw jako ciągły proces dostosowawczy*, w: *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie adaptacji do współczesnego otoczenia. Perspektywa międzynarodowa*, pod red. M. Porady-Rachoń, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 72.

<sup>36</sup> T. Sztucki, *Encyklopedia marketingu. Definicje, zasady, metody*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa 1998, s. 316.

<sup>37</sup> D. Storey, *Understanding the Small Business Sector*, Routledge, London 1994, s. 123.

działalności gospodarczej, a także nadarzających się szans w sposób jak najbardziej skuteczny i efektywny, będą nosiły znamiona działań rozwojowych – restrukturyzacyjnych.

## 6. Zakończenie

Funkcjonowanie przedsiębiorstw z sektora MŚP w obecnych utrudnionych realiach gospodarczych powoduje, że chcąc utrzymać się na rynku, muszą one szukać nowatorskich instrumentów konkurowania, podejmować wyzwania, szybko reagować na potrzeby klienta oraz przewidywać jego oczekiwania, a także reagować na coraz to nowe problemy społeczne, prawne oraz podatkowe<sup>38</sup>.

Do czynników umożliwiających podjęcie działań rozwojowych – restrukturyzacyjnych w przedsiębiorstwach z sektora MŚP zaliczyć można wszystko to, co przedsiębiorstwo posiada i co umożliwi mu funkcjonowanie oraz konkurowanie na rynku. Przedsiębiorczość osób zaangażowanych w działanie każdego przedsiębiorstwa stanowi kluczowy element w procesie prawidłowego wykorzystania zarówno posiadanych przez przedsiębiorstwo zasobów, jak i nadarzających się szans. Należy jednak pamiętać, że konsekwencją podjętych działań zawsze musi być zmiana. Tylko ona bowiem jest w stanie przyczynić się do wzrostu atrakcyjności oferty przedsiębiorstwa oraz jego przetrwania na wciąż zmieniającym się i bezwzględny konkurencyjnym rynku.

## Bibliografia

1. Acs Z.J., Audretsch D.B., Evans D.S., *Why does the Self-Employment Rate Vary Across Countries and Over Time?*, Discussion Paper No. 871, CEPR, London 1994.
2. Berliński L., *Przedsiębiorstwo. Zarządzanie zasobami*, Wydawnictwo AJG, Bydgoszcz 2003.
3. Błaszczak W., Czekała J., *Stan i perspektywy rozwoju metod organizacji i zarządzania*, w: *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, S. Lachiewicz, B. Nogaliski, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
4. Bratnicki M., *Strategiczna rola przedsiębiorczości w kształtowaniu rozwoju organizacji*, w: *Zarządzanie strategiczne. Problemy, kierunki badań*, pod red. R. Krupskiego, Wydawnictwo Wałbrzyska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania, Wałbrzych 2009.

---

<sup>38</sup> D. Janczewska, *Działania logistyczne wspierające transfer wiedzy ze sfery B+R do sektora MSP*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie – SAN w Łodzi. Zarządzanie Logistyczne” 2011, nr 16, s. 54.

5. Czarny E., Miroński J., *Alternatywne wizje przedsiębiorstwa w teorii mikroekonomii i nauce o zarządzaniu*, „Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej. Szkoła Główna Handlowa” 2005, nr 17.
6. Czemiel-Grzybowska W., *Zarządzanie przedsiębiorstwem. Szanse i zagrożenia otwierania działalności gospodarczej*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
7. De Backer K., Sleuwaegen L., *Does Foreign Direct Investment Crowd Out Domestic Entrepreneurship?*, „Review of Industrial Organization” 2003, Vol. 22.
8. *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2015 roku*, GUS, Warszawa 2016.
9. *Elementy nauki o przedsiębiorstwie*, pod red. S. Marek, Wydawnictwo Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2001.
10. Engelhardt J., *Typologia przedsiębiorstw*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2009.
11. Hamel G., Prahalad C., *Przewaga konkurencyjna jutra*, Wydawnictwo Business Press, Warszawa 1999.
12. Jagoda H., Lichtarski J., *Problemy i wytyczne restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstw*, w: *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie transformacji rynkowej*, pod red. R. Borowieckiego, Wydawnictwo TNOiK – Oddział w Krakowie, Kraków 1995.
13. Janczewska D., *Działania logistyczne wspierające transfer wiedzy ze sfery B+R do sektora MSP*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie – SAN w Łodzi. Zarządzanie Logistyczne” 2011, nr 16.
14. Juchniewicz M., Grzybowska B., *Innowacyjność mikro przedsiębiorstw w Polsce*, PARP, Warszawa 2010.
15. Kaleta A., *Istota i znaczenie zmian strategicznych we współczesnych przedsiębiorstwach*, w: *Doskonalenie systemów zarządzania w społeczeństwie informacyjnym*, pod red. A. Stabryły, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
16. Kopertyńska M.W., *Satysfakcja pracowników jako istotny czynnik sukcesu organizacji*, w: *Sukces organizacji. Ujęcie zasobowe i procesowe*, pod red. Z. Krefr, „Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego” 2005, nr 5.
17. Kotowska B., *Informacja finansowa w małym przedsiębiorstwie*, w: *Finanse przedsiębiorstwa i finanse publiczne*, pod red. A. Uziębło, M. Kalinowski, M. Pro-nobis, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Gdańsku” 2010, nr 6.
18. Kozioł M., *Wykorzystanie e-learningu w procesie szkolenia pracowników małych i średnich przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie” 2013, t. 22, nr 1.
19. Krawczyk M., *Finansowanie działalności innowacyjnej MŚP. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

20. Lichniak I., *Rozwój przedsiębiorczości w Polsce*, w: *Determinanty rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, pod red. I. Lichniak, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie Kolegium Nauk o Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.
21. Lisowska R., *Zarządzanie rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw w obszarach zmarginalizowanych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
22. Liszewska K., *Istota i znaczenie sektora MŚP w Polsce*, w: *System finansowy małego i średniego przedsiębiorstwa*, pod red. E. Wrońskiej, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2015.
23. Ma H., *Creation and Preemption for Competitive Advantage*, „Management Decision” 1999.
24. *Małe i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce w latach 2009-2013*, GUS, Warszawa 2015.
25. Mueller P., *Entrepreneurship in the Region: Breedig Ground for Nascent Entrepreneurs?*, „Small Business Economics” 2006, No. 27.
26. Politis J., Politis D., *The Relationship of Mainstream Leadership Styles to Entrepreneurial Orientation*, „Leadership & Governance” 2009, s. 202-211.
27. Porada-Rachoń M., *Restrukturyzacja przedsiębiorstw jako ciągły proces dostosowawczy*, w: *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie adaptacji do współczesnego otoczenia. Perspektywa międzynarodowa*, pod red. M. Porady-Rachoń, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
28. *Raport o stanie sektora MSP w Polsce*, PARP, Warszawa 2016.
29. Rogoda B., *Granice przedsiębiorczości – aspekt ekonomiczny, technologiczny i społeczny*, w: *Formy i przejawy współczesnej przedsiębiorczości w Polsce*, pod red. K. Zielińskiego, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2014.
30. Schindehutte M., Morris M.H., *Advancing Strategic Entrepreneurship Research: The Role of Complexity Science in Shifting the Paradigm*, „Entrepreneurship Theory & Practice” 2009, No. 1, Vol. 33.
31. Sopińska A., *Kapitał intelektualny w zarządzaniu od teorii do praktyki – wizja przyszłości*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 2007, nr 41.
32. Storey D., *Understanding the Small Business Sector*, Routledge, London 1994.
33. Sudoł S., *Przedsiębiorczość, jej pojmowanie, typy i czynniki ją kształtujące*, w: *Uwarunkowania przedsiębiorczości – różnorodność i zmienność*, pod red. K. Jaremczuk, Wydawnictwo PWSZ w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg 2008.
34. Suszyński C., *Obszary zmian i rodzaje restrukturyzacji przedsiębiorstw w warunkach transakcji gospodarczej*, „Przegląd Organizacji” 2004, nr 4.
35. Suszyński C., *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1999.

36. Sztucki T., *Encyklopedia marketingu. Definicje, zasady, metody*, Agencja Wydawnicza „Placet”, Warszawa 1998.
37. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.
38. *Uwarunkowania i sposoby wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw*, pod red. Białasiewicz, Wydawnictwo Economicus, Szczecin 2009.
39. Weber A., *Theory of the location of industries*, Chicago University Press, Chicago 1997.
40. Wee Janet C.N, Chua Alton Y.K., *The peculiarities of knowledge management processes in SMEs. The case of Singapore*, „Journal of Knowledge Management” 2013, No. 6, Vol. 17.
41. Zalecenie Komisji z 6 maja 2003 roku dotyczące definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich, Dz. Urz. UE 2003, L 124.



Krzysztof Wąsowicz

## **ROZDZIAŁ VI**

# **RESTRUKTURYZACJA ORGANIZACYJNA I ZARZĄDCZA PRZEDSIĘBIORSTWA KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ W SYTUACJI KRYZYSOWEJ**

### **1. Wprowadzenie**

Otoczenie nakłada na przedsiębiorstwa obowiązek szybkiego reagowania na zachodzące zmiany. Każdy współczesny menedżer powinien systematycznie opracowywać plan przemian wewnątrz przedsiębiorstwa, powstały na bazie diagnozy aktualnego stanu otoczenia i znajomości jednostki. Szczególne znaczenie mają zmiany o charakterze radykalnym, określane mianem restrukturyzacji. Restrukturyzacja jest procesem bardzo silnie powiązaniem z charakterem działalności danego przedsiębiorstwa, stąd też wymaga ona w każdym przypadku zastosowania indywidualnego podejścia w zależności od specyfiki jego działalności, zidentyfikowanych problemów oraz warunków, w których funkcjonuje. W tej części opracowania zaprezentowano proces zarządzania (restrukturyzacji) komunalnym przedsiębiorstwem komunikacji zbiorowej w sytuacji kryzysowej.

Celem teoretycznym tego rozdziału jest przedstawienie kluczowych zagadnień dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstw komunalnych lokalnego transportu zbiorowego. Za metodyczny cel uznano prezentację procesu restrukturyzacyjnego w przedsiębiorstwie komunikacji miejskiej. Aplikacyjny charakter ma eksperymentalna gra decyzyjna, obrazująca podejmowanie kluczowych problemów zarządczych w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstwa komunikacji zbiorowej.



## 2. Przesłanki zmian i specyfika procesu restrukturyzacji w komunalnym przedsiębiorstwie lokalnego transportu zbiorowego

Prawidłowe funkcjonowanie każdego przedsiębiorstwa, w tym również komunalnego przedsiębiorstwa transportowego, wymaga odpowiedniej organizacji i sprawnego zarządzania. Kluczowym miernikiem prawidłowego funkcjonowania podmiotu gospodarczego jest zachowanie równowagi finansowej, opisanej sytuacją, w której podmiot posiada zdolność do terminowego regulowania swoich płatności przy jednoczesnym przestrzeganiu zasady racjonalnego działania. Reguła ta jest uniwersalna i nadrzędna względem szczegółowych celów określonych np. przez właściciela podmiotu, a dotyczących maksymalizacji zysku, wydajności pracy itp. Jest to szczególnie ważne we współczesnej gospodarce przy dynamicznym otoczeniu. Zmieniające się warunki gospodarowania wymuszają na przedsiębiorstwie podejmowanie trudnych decyzji, a osoby zarządzające potrzebują metod szybkiego rozwiązywania zróżnicowanych i pilnych problemów ekonomicznych. Wiele jest technik wspomagających podejmowanie decyzji, ale większość stosowanych dziś narzędzi i metod ma charakter finansowy, co wskazuje na fakt, że skuteczne zarządzanie nowoczesnym przedsiębiorstwem umożliwia optymalizacja ekonomiczna. Mierniki przyjmowane standardowo przez instytucje kredytujące czy też badające wiarygodność do oceny kondycji przedsiębiorstw, dotyczące np. stopy zwrotu na zainwestowanym kapitale, czy też zdolności do generowania zysku itp., muszą ulegać specjalnej transformacji na potrzeby przedsiębiorstw komunalnych, które realizują zadania z grupy użyteczności publicznej. Pośród tych przedsiębiorstw szczególną rolę odgrywają przedsiębiorstwa komunikacyjne, gdzie podejście komercyjne pozostaje często w sprzeczności z zadaniami postawionymi przed przedsiębiorstwem. Stąd też zarządzanie finansami przedsiębiorstwa komunalnego świadczącego usługi przewozowe w praktyce oznacza zachowanie zasady równowagi finansowej wyrażanej przez<sup>1</sup>:

- gospodarność, czyli umiejętność oszczędnego wykorzystania czynników produkcji pozostających w dyspozycji jednostki gospodarczej,
- rentowność, czyli wyraz akceptowania produktów (usług) danej jednostki gospodarczej poprzez jej otoczenie.

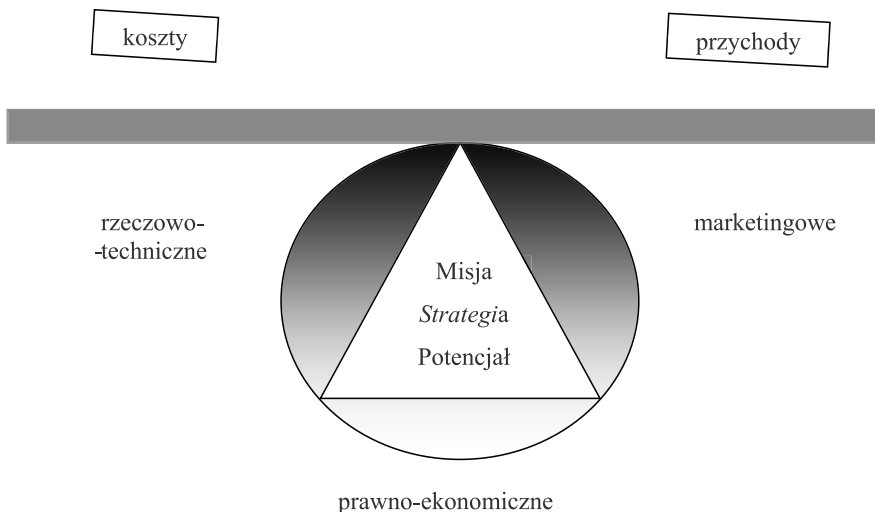
---

<sup>1</sup> J. Famielec, *Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015 (materiały do druku).

Ekonomiczne warunki działania przedsiębiorstwa (również tego komunalnego z branży komunikacji publicznej) kształtowane przez czynniki zewnętrzne i wewnętrzne przedstawia schemat 6.1.

Otoczenie zasila przedsiębiorstwo, a dodatkowo jest odbiorcą rezultatów jego działania. Zatem przedsiębiorstwo jest obserwatorem i jednocześnie uczestnikiem zmian w otoczeniu, które oddziałując na jego wszystkie procesy, uniemożliwia mu uniknięcie przekształceń wewnętrznych w celu dostosowania jego postawy w odniesieniu do zmieniających się warunków. Niepewność otoczenia nakłada na przedsiębiorstwa obowiązek szybkiego reagowania na zachodzące zmiany. Brak umiejętności szybkiego i skutecznego rozwiązywania problemów, które pojawiają się w związku z niedostosowaniem przedsiębiorstw do warunków zewnętrznych, a także niedostrzeżenie potrzeby dokonywania zmian w odpowiednim czasie, może doprowadzić do utraty rentowności, poważnych kryzysów zagrażających przetrwaniu i efektywnemu funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, a nawet bankructwa. Odnosząc to do schematu 6.1, może nastąpić znaczne przeważenie ciężaru kosztów nad przychodami. Wtedy dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa, nieuniknione staje się wprowadzenie zmian o charakterze radykalnym, które określane są restrukturyzacją przedsiębiorstwa.

Schemat 6.1. Kształtowanie ekonomicznych warunków działania przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne.

Definicja restrukturyzacji – jak już podkreślano w poprzednich rozdziałach – jest w różny sposób ujmowana w literaturze związanej z badanym zagadnieniem i różni się w zależności od kontekstu przeprowadzania procesu (tab. 6.1). Wspólnym mianownikiem większości definicji jest ujęcie restrukturyzacji jako zmiany zachodzącej w przedsiębiorstwie w różnych jego obszarach.

Restrukturyzacja przedsiębiorstwa stanowi złożony proces, który wiąże się z dokonywaniem określonych działań i nakładów. Można go podzielić na dwa główne etapy: etap przygotowawczy obejmujący prace analityczne oraz etap realizacji procesu restrukturyzacji. Na schemacie 6.2 przedstawiono elementy restrukturyzacji przedsiębiorstwa.

Tabela 6.1. Definicje restrukturyzacji według wybranych autorów

Autor	Definicja
I. Durlik	„Restrukturyzacja określana jest najczęściej jako systemowa przebudowa, modernizacja i unowocześnienie czy też dostosowanie do współczesnego poziomu techniki i rozwoju myśli organizatorsko-menedżerskiej struktury przedsiębiorstwa, firmy czy instytucji. W warunkach polskich jednak restrukturyzacja kojarzy się z prywatyzacją i zmianami makroekonomicznymi”
A. Nalepka	„Restrukturyzacja przedsiębiorstwa oznacza przemyślaną reorientację celów (misji) przedsiębiorstwa stosownie do zaszłych lub mających zajść w przyszłości zmian w otoczeniu i przystosowanie do tego techniki, organizacji, ekonomiki i kadr”
B. Pełka	„Restrukturyzacja przedsiębiorstwa to zmiany systemowe w przedsiębiorstwie odniesione do techniki, technologii, form organizacji produkcji, systemu zarządzania, ekonomiki i rynku oraz statusu organizacyjno-prawnego tego przedsiębiorstwa”
A. Stabryła	„Restrukturyzacja stanowi postępowanie diagnostyczno-projektowe, mające na celu usprawnienie systemu zarządzania i systemu eksploatacyjnego przedsiębiorstwa, przy czym zmiany odnoszą się przede wszystkim do przekształcania formy organizacyjnej, systemów decyzyjnych zarządzania i zasobów ludzkich”

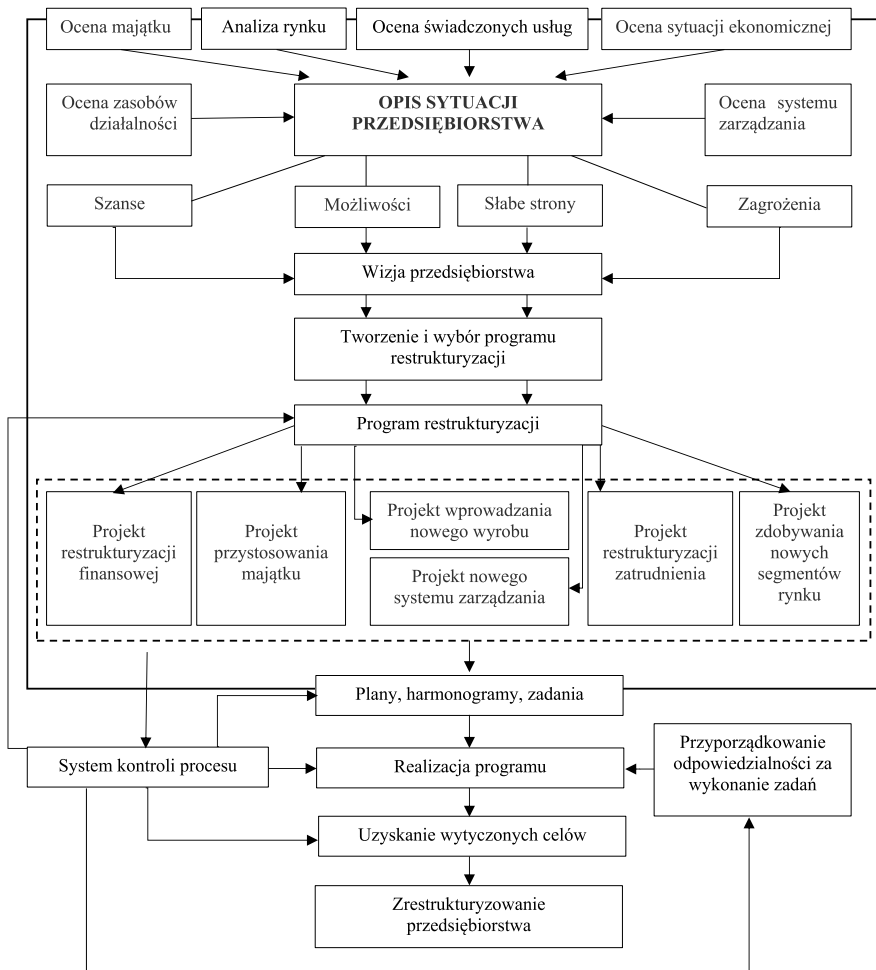
Źródło: I. Durlik, *Restrukturyzacja procesów gospodarczych, Reengineering. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 1998, s. 45; A. Nalepka, *Zarys problematyki restrukturyzacji przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 1998, s. 21; B. Pełka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa przemysłowego*, Wydawnictwo Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle Orgmasz, Warszawa 1994, s. 7; A. Stabryła, *Zarządzanie rozwojem firmy*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 1995, s. 16; M. Garstka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa podział przez wydzielenie*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2006, s. 19.

### **3. Rozwiązywanie kluczowych problemów zarządczych w przedsiębiorstwie komunikacji zbiorowej z wykorzystaniem eksperymentalnej gry decyzyjnej**

Dla pełnego przedstawienia istoty funkcjonowania przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego konieczne jest określenie głównych sfer zewnętrznego oddziaływania otoczenia ekonomicznego na tego typu przedsiębiorstwo. Jedną z nich jest ewolucja przyzwyczajęń komunikacyjnych ludności. Samochód jako wyznacznik pozycji społecznej, synonim luksusu przestaje być dobrem rzadkim. Efektem tego zjawiska o istotnym podłożu psychologicznym jest stały wzrost wskaźnika motoryzacji (liczba pojazdów indywidualnych na 1000 osób). Praktycznie jest on nieunikniony do momentu nasycenia, wyznaczanego przez poziom zamożności społeczeństwa. Wzrost bezwzględnego poziomu zamożności jednostek (gospodarstw domowych) powoduje zwiększenie wymagań jakościowych w ramach zgłaszanych transportowych postulatów przewozowych.

Wzrost wymagań jakościowych wymusza na przewoźnikach dostosowanie oferty do potrzeb rynku, przy usprawiedliwionym przełożeniu wzrostu kosztu jednostkowego na pojedynczego użytkownika. Wraz z procesem zmian jakościowych celowe jest także podwyższenie poziomu rozwiązań ekologicznych. Kolejną sferą oddziaływania czynników ekonomicznych na przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej jest ekonomizacja wszelkich przejawów społecznej aktywności człowieka. Jest to najistotniejsza sfera ze względu na jej powiązania z każdą inną. Nie można określić dziedziny życia społeczno-gospodarczego żadnej lokalnej jednostki samorządowej bez podporządkowania jej rachunkowi ekonomicznemu. Jest to naturalna konsekwencja funkcjonowania przedsiębiorstwa komunikacji zbiorowej, będącego komponentem gospodarki rynkowej. Rachunek ten w głównym stopniu zdeterminowany jest przyjętym modelem organizacji komunikacji miejskiej, z którego wynika sposób i zasady finansowania działalności przewoźnika komunalnego. Z finansowaniem transportu łączą się takie pojęcia jak taryfa, dopłaty, zapłata za usługi komunikacyjne. Dzięki sprawnemu zarządzaniu polityką przewozową przedsiębiorstwa jest możliwe uzyskanie stanu, w którym z wpływów pokrywane będą w pełni koszty bieżące (eksploatacyjne). Problem zrównoważenia bieżącego bilansu płatności z rozróżnieniem wagi poszczególnych składników majątku jest wyznaczony granicą wewnętrznej efektywności przedsiębiorstwa komunikacyjnego, jego zdolnością do minimalizacji kosztów stałych. Spośród wyróżnionych sfer oddziaływania, które definiują ekonomiczne determinanty funkcjonowania przedsiębiorstwa komunikacji publicznej, na schemacie 6.3 przedstawiono dwa przykładowe problemy zarządcze w przedsiębiorstwie lokalnego transportu zbiorowego.

Schemat 6.2. Proces restrukturyzacji w przedsiębiorstwie

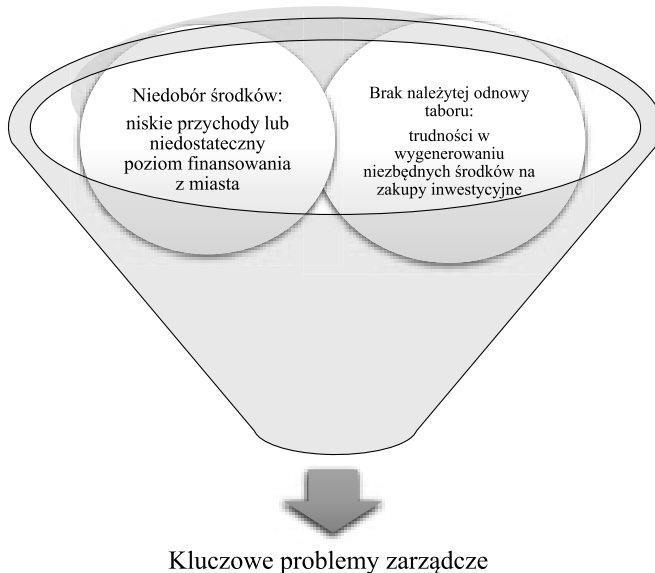


Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Rosłanowska-Plichcińska, *Metodyka restrukturyzacji*, Wydawnictwo OPO, Bydgoszcz 1999, s. 57-58.

Zarządzanie przedsiębiorstwem dotyczy kwestii strukturalnych (sposób funkcjonowania, zachodzące procesy), procesów podstawowych (technologia), zatrudnienia (płace, układ zbiorowy), inwestycji (zakupy, remonty) itp. Nie istnieje jedynie słuszna metoda i narzędzia działania. Są uznane i sprawdzone sposoby i standardy, które można stosować w zależności od rodzaju występujących problemów. W tym opracowaniu, aby skonfrontować istniejące problemy ze sposobem ich rozwiązywania, opisano przebieg autorskiej gry decyzyjnej, w której kilkadziesiąt osób podzielono na grupy i przydzielono im role występujące w przedsiębiorstwie komunikacji miejskiej – zarząd/dyrekcja,

pasażerowie, właściciel, pracownicy. Każda grupa otrzymała dwa komplety kart decyzyjnych. Pierwszy komplet kart oznaczony został jako A. Przyjęto założenie, że następuje istotne ograniczenie środków wpływających do przedsiębiorstwa. Zadania, jakie można przedsięwziąć, zestawiono w tabeli 6.2. Należało im przypisać punkty w zależności od wagi przedsięwzięcia.

Schemat 6.3. Podstawowe problemy zarządcze w przedsiębiorstwie lokalnego transportu zbiorowego



Kluczowe problemy zarządcze

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6.2. Rodzaje zadań restrukturyzacyjnych w przypadku A

Podjęte działanie	Istotność działania wyrażona w punktach (0-5 pkt)	Obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa
Ograniczyć pracę przewozową		Eksploatacyjny
Przebudować taryfę		Eksploatacyjny
Skorzystać z kredytu		Finansowy
Zmniejszyć zatrudnienie		Personalny
Ograniczyć inwestycje do niezbędnego minimum		Finansowy
Zmienić przebieg procesów w firmie celem poprawy efektywności		Organizacyjny

Ograniczyć zaplecze techniczne i wydzielić na zewnątrz		Techniczny
Renegocjować układ zbiorowy pracy		Personalny
Rozwinąć działalność pomocniczą, np. przewozy komercyjne, celem uzyskania dodatkowych wpływów		Techniczny
Zmienić strukturę organizacyjną celem poprawy efektywności układu		Organizacyjny

Źródło: opracowanie własne.

Drugi komplet kart oznaczony został jako B, a założono, że usługi komunikacyjne są świadczone na poziomie technicznym nieakceptowanym dla pasażerów. W tabeli 6.3 przedstawiono przedsięwzięcia, jakie można zrealizować.

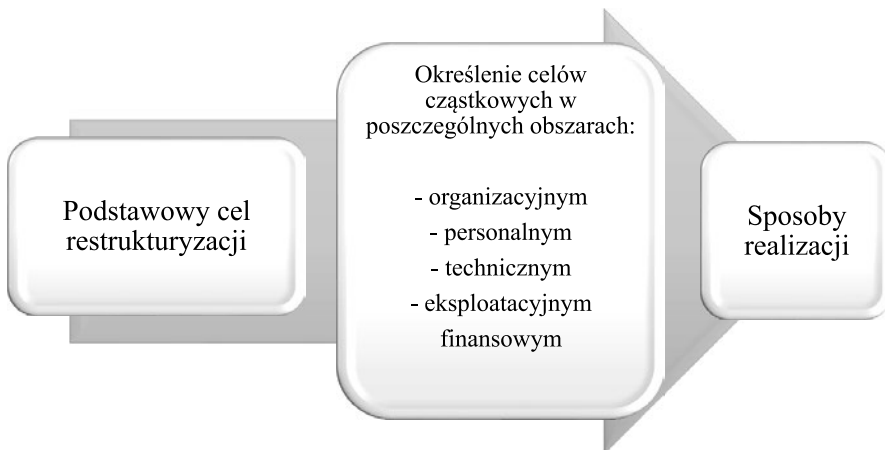
Tabela 6.3. Rodzaje zadań restrukturyzacyjnych w przypadku B

<b>Podjęte działanie</b>	<b>Istotność działania wyrażona w punktach (0-5 pkt)</b>	<b>Obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa</b>
Wyeliminować połączenia obsługiwane starym taborem		Techniczny
Dokonać kredytowego zakupu taboru		Finansowy
Zmniejszyć zatrudnienie i uwolnić środki na zakup taboru		Personalny
Zmienić sposób obsługi usługi przewozowej (obcy prowadzący, obcy przewoźnik)		Eksploatacyjny
Zmiana struktury zarządzania celem zwiększenia sprawności układu		Organizacyjny
Zakupić tabor wraz z obsługą serwisową (czarter pojazdów)		Organizacyjny
Wystąpić o zwiększenie finansowania z taryfy lub wprost z miasta/gminy		Finansowy
Obniżenie płac celem pozyskania środków na inwestycje		Personalny
Rozwinąć dodatkową działalność przewozową		Eksploatacyjny
Zwiększyć zakres remontów		Techniczny

Źródło: opracowanie własne.

Gra decyzyjna polega na tym, że w kolumnie *istotność działania wyrażona w punktach* poszczególnym rozwiązaniom z kolumny 1 przedstawiciele poszczególnych grup przyporządkowują punkty. Łącznie do dyspozycji (na 10 wyróżnionych działań w ramach jednego problemu) mają od 18 do 25 punktów. Pojedynczemu rozwiązaniu, jeśli uznają je za niezbędne z perspektywy danego problemu, mogą maksymalnie przyporządkować 5 pkt. Jeśli natomiast uznają, że dane działanie jest zupełnie nieistotne lub jest dla nich niekorzystne, to mogą przyznać 0 pkt. W tej grze bardzo ważne jest podejmowanie decyzji nie tylko z perspektywy jej znaczenia dla przedsiębiorstwa, ale przede wszystkim grupy interesu, którą reprezentują poszczególni uczestnicy. Bowiem w praktyce gospodarczej partykularne interesy pracowników, właściciela, zarządu czy pasażerów przedsiębiorstwa komunikacji zbiorowej nie zawsze są tożsame. Na przykład bardzo rzadko, pomimo złej sytuacji finansowej podmiotu, pracownicy zgadzają się na obniżenie płac lub zmniejszenie zatrudnienia. W trzeciej kolumnie tabeli 6.2 i 6.3 każdy z zaproponowanych sposobów rozwiązywania problemów przyporządkowano do jednego z pięciu podstawowych obszarów funkcjonowania przedsiębiorstwa komunalnego lokalnego transportu zbiorowego. Na schemacie 6.4 zaprezentowano podstawowe obszary zmian w przedsiębiorstwie komunalnym, wyróżniając obszar: organizacyjny, personalny, techniczny, eksploatacyjny oraz finansowy.

Schemat 6.4. Podstawowe obszary w przedsiębiorstwie komunalnym



Źródło: opracowanie własne.



Wprowadzanie istotnych zmiany w tych obszarach można określić mianem restrukturyzacji. Restrukturyzacja odnosi się zarówno do majątku, kapitałów, zatrudnienia, jak i organizacji czy też struktury własnościowej<sup>2</sup>. Restrukturyzacja pozwala na poprawę uzyskiwanych przez przedsiębiorstwo wyników ekonomicznych, a jednocześnie identyfikuje i eliminuje wąskie gardła utrudniające jego efektywne funkcjonowanie.

W eksperymencie przeprowadzonym w maju 2017 roku wzięło udział czterdziestu studentów Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie. Wyniki opracowania rezultatów decyzyjnych poprzez zebranie kart decyzyjnych, które zostały zliczone i sklasyfikowane, zaprezentowano na wykresach 6.1, 6.2, 6.3 i 6.4.

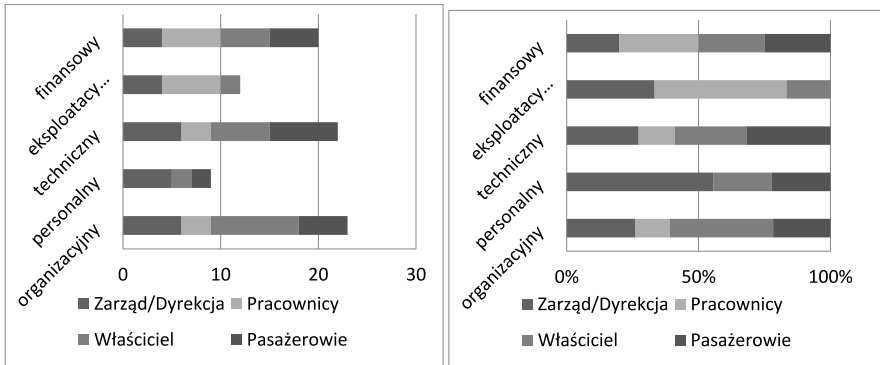
Analiza wyników gry decyzyjnej odnoszącej się do istotnego ograniczenia środków wpływających do przedsiębiorstwa wskazuje, że głównie w trzech obszarach (organizacyjnym, technicznym i finansowym) wyróżnione grupy (tj. zarząd, pracownicy, właściciel, pasażerowie) podjęły działania. Najmniej aktywne okazały się poczynania w obszarze personalnym, co wynika z oczywistych faktów: niechęci pracowników i publicznego właściciela do zmian oraz niewielkiego zainteresowania pasażerów tym obszarem. Jedynie rozsądnie funkcjonujący zarząd podjął się zdecydowanych kroków również i w tym obszarze. Zresztą zbliżony poziom aktywności we wszystkich dziedzinach funkcjonowania przedsiębiorstwa świadczy o właściwości podejmowanych decyzji przez zarządzających. Istotne jest również wsparcie inicjatyw dyrekcji przez świadomego i rozsądnego właściciela. Wyniki eksperymentu wskazują, że pozostałe dwie grupy (pracownicy i pasażerowie) rozważają możliwość rozwiązywania problemów głównie przez pryzmat własnych korzyści.

Z analizy łącznych wyników z obu postawionych problemów wynika, że zmiany w obszarze finansowym, technicznym i organizacyjnym są najistotniejsze z perspektywy uczestników eksperymentu. Zmiany w obszarze eksploatacyjnym i personalnym zyskały mniejsze uznanie, głównie ze względów na znaczenie tzw. własnego interesu. Wyniki zaprezentowane na wykresie 6.4, według wyznaczonych ról, wskazują na największą aktywność zarządu, który każdemu z obszarów poświęca praktycznie identyczne zainteresowanie. Świadczy to o właściwym podejściu tej grupy do rozwiązywania problemów zarządczych w przedsiębiorstwie. Na drugim miejscu jest właściciel, który w tym eksperymencie jawi się jako dobry gospodarz. Kolejną grupą są pasażerowie, członkowie lokalnej społeczności, dla których komunalne przedsiębiorstwo komunikacji miejskiej to podmiot dostarczający usługi na

<sup>2</sup> M. Kożuch, *Przesłanki, rodzaje i narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2010, nr 12, s. 80.

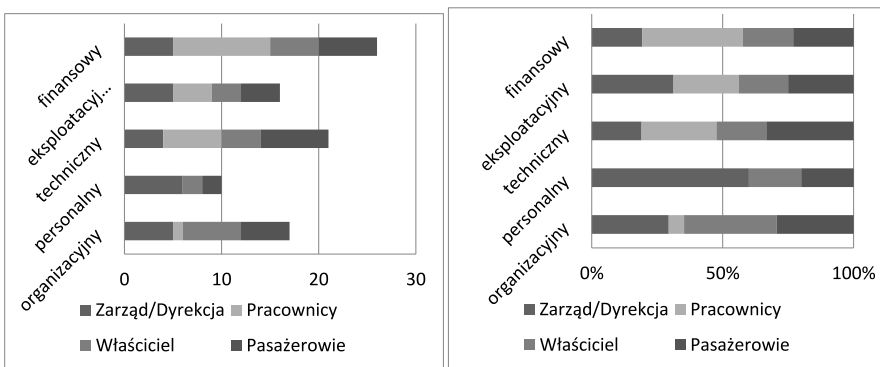
określonym poziomie oraz tzw. dobro wspólne, z którym się identyfikują. Ostatnia grupa to pracownicy. Uczestnicy tego eksperymentu wyjątkowo dobrze odwzorowali zachowania tej grupy, występujące w praktyce gospodarczej.

Wykres 6.1. Wyniki gry decyzyjnej w odniesieniu do problemu A (brak środków finansowych)



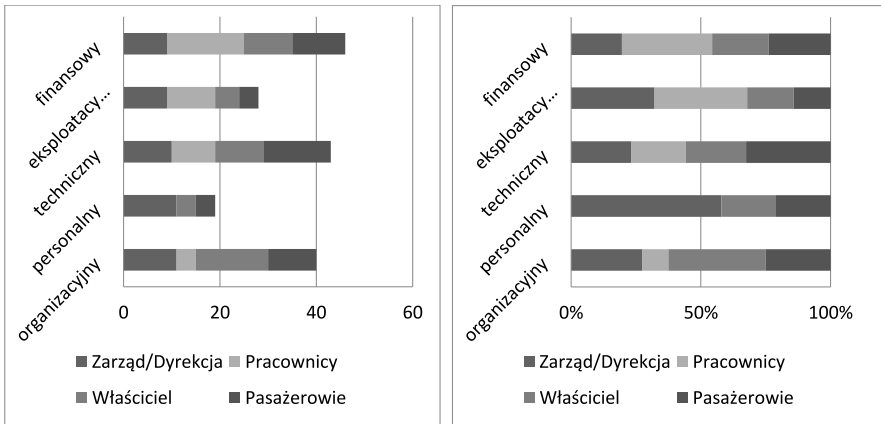
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 6.2. Wyniki gry decyzyjnej w odniesieniu do problemu B (odnowa taboru)



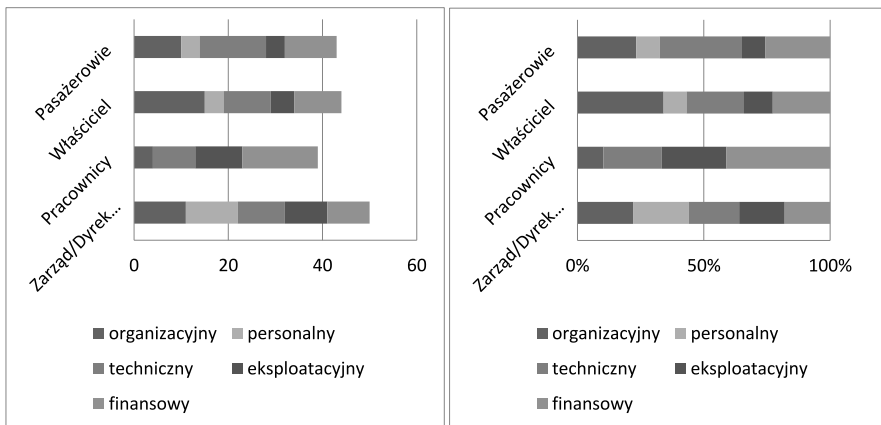
Źródło: opracowanie własne.

Wykres 6.3. Wyniki rezultatów gry decyzyjnej, gdy brak środków i odnowa taboru (problem A+B)



Źródło: opracowanie własne

Wykres 6.4. Wyniki rezultatów według ról problem A+B: brak środków i odnowa taboru



Źródło: opracowanie własne.

#### 4. Elementy programu restrukturyzacji w przedsiębiorstwie komunikacji miejskiej

Opis gry decyzyjnej w poprzedniej części rozdziału z wyszczególnionymi rolami jest przyczynkiem do omówienia zmian w poszczególnych obszarach funkcjonowania komunalnego przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego, które pomogą we właściwym jego działaniu. Na schemacie 6.5 przedstawiono sposób tworzenia programu restrukturyzacji przedsiębiorstw lokalnego transportu zbiorowego.

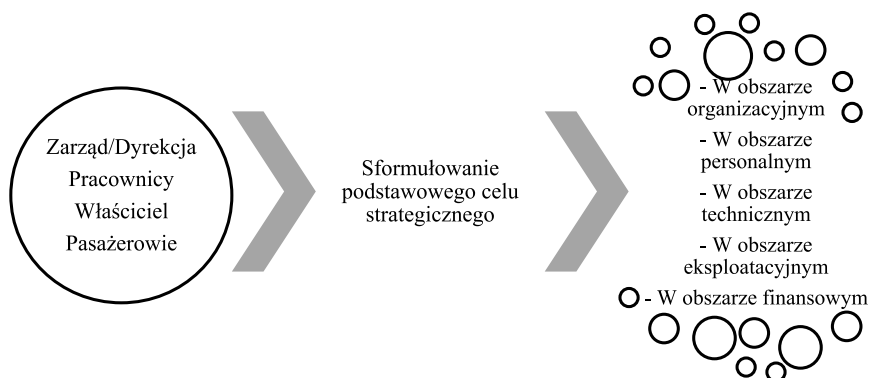
Proces restrukturyzacji w każdym z obszarów funkcjonalnych przedsiębiorstwa różni się zastosowanymi narzędziami, a zwłaszcza działaniami dokonywanymi w celu poprawy efektywności jego funkcjonowania. *Restrukturyzacja organizacyjna* to jedna z form restrukturyzacji przedsiębiorstwa, która dotyczy modyfikacji struktury wewnątrzorganizacyjnej, przez dostosowanie wewnętrznych struktur i procedur w przedsiębiorstwie do realizacji przyjętej strategii. W praktyce restrukturyzacja organizacyjna jako samodzielny proces rozpoczynana jest przeważnie w przypadku spadku wyników działania i ograniczenia możliwości do ich poprawy, a więc spadku efektywności. Stworzenie organizacji sprawniejszej i efektywniejszej jest celem o ogromnym znaczeniu, przede wszystkim w kontekście dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa w przyszłości. Budując plan restrukturyzacji w obszarze organizacyjnym, należy mieć na uwadze system tak zwanych kluczowych czynników, czyli<sup>3</sup>:

- cel działalności, w tym podział na cele szczegółowe – właściwe każdej organizacji, formułowane w kategoriach strategicznych i bieżących,
- funkcje i procesy – związane z realizacją celów, postrzegane najczęściej przez pryzmat scharakteryzowanych wcześniej procesów podstawowych, pomocniczych i regulacyjnych,
- struktury organizacyjne – układ stanowisk pracy, komórek i pionów wraz z ustalonymi między nimi powiązaniem,
- zasoby – zespół ludzi oraz środki rzeczowe i finansowe w przedsiębiorstwie.

Podstawowe narzędzia restrukturyzacji organizacyjnej przedsiębiorstwa zaprezentowano na schemacie 6.6.

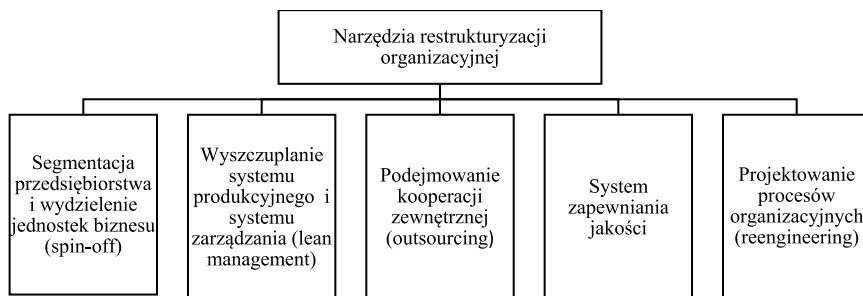
<sup>3</sup> C. Suszyński, *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2003, s. 51; A. Bitkowska, *Procesy restrukturyzacyjne warunkujące poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010, s. 63.

### Schemat 6.5. Tworzenie programu restrukturyzacji przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej



Źródło: opracowanie własne.

### Schemat 6.6. Narzędzia restrukturyzacji organizacyjnej przedsiębiorstw



Źródło: M. Garstka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa. Podział przez wydzielenie*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2006, s. 42.

Segmentację przedsiębiorstwa i wydzielenie jednostek biznesu stosuje się w przypadku przedsiębiorstw rozbudowanych organizacyjnie, w których istnieje konieczność uproszczenia budowy wewnętrznej poprzez dezintegrację. Działania te polegają na wydzieleniu jednostek lub komórek organizacyjnych, które mogą funkcjonować jako samodzielne podmioty gospodarcze oparte na własnym rozrachunku gospodarczym<sup>4</sup>. Wyszczuplanie systemu produkcyjnego i systemu zarządzania stanowi zbiór zasad, pojęć, technik,

<sup>4</sup> A. Nalepka, *Zarys problematyki restrukturyzacji przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 1998, s. 126.

których celem jest eliminacja marnotrawstwa oraz wdrożenie efektywnego systemu produkcji<sup>5</sup>.

Podejmowanie kooperacji zewnętrznej to przedsięwzięcie polegające na wydzieleniu ze struktury organizacyjnej macierzystego przedsiębiorstwa niektórych pełnionych przez nie funkcji i przekazywanie ich do realizacji innym podmiotom gospodarczym<sup>6</sup>. Z kolei system zapewnienia jakości jest sposobem zarządzania organizacją skoncentrowanym na jakości, opartym na udziale wszystkich członków organizacji i nakierowanym na osiągnięcie długotrwałego sukcesu dzięki zadowoleniu klientów oraz korzyściom dla wszystkich członków organizacji i dla społeczeństwa<sup>7</sup>.

Projektowanie procesów organizacyjnych określa się jako metodę gruntownego przekształcania całościowych procesów w przedsiębiorstwie celem optymalizowania trzech podstawowych wyznaczników efektywności: jakości, kosztów i terminu realizacji, która niezbędna jest do utrzymania elastyczności i konkurencyjności przedsiębiorstwa. Założeniem tej metody jest konieczność wprowadzenia kompleksowych zmian w procesach funkcjonowania oraz propozycja przebudowania całej organizacji (jako instytucji), jeżeli ma ona zachować rentowność, wypłacalność i poprawić obsługę klienta<sup>8</sup>.

Egzemplifikacją procesu restrukturyzacji w tym obszarze komunalnego przedsiębiorstwa komunikacji miejskiej jest struktura organizacyjna zaprezentowana na schemacie 6.7. Mając na uwadze podniesienie skuteczności i efektywności działania, przedsiębiorca powinien koordynować restrukturyzację organizacyjną ze zmianami zachodzącymi w innych obszarach działalności przedsiębiorstwa, np. personalnym. Istotą restrukturyzacji zatrudnienia w przedsiębiorstwie jest przywrócenie równowagi wewnętrznej i równowagi w stosunkach z otoczeniem, przez odpowiednio zaawansowane zmiany zarówno w kwestii liczebności załogi, jej kwalifikacji, zakresu obowiązków i odpowiedzialności każdego pracownika oraz pełnego wykorzystania posiadanych kadr<sup>9</sup>. W tym obszarze ważne jest stosowanie modeli systemów motywacyjnych. System motywacyjny jest czynnikiem, dzięki któremu możliwe jest osiąganie znacznych rezultatów w pracy, jak i w efektach ekonomicznych przedsiębiorstwa. Kształtowanie motywacji jest uznane za jedną z głównych

<sup>5</sup> M. Lisiński, B. Ostrowski, *Lean management w restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Antykwa, Kluczbork 2006, s. 69.

<sup>6</sup> M. Trocki, *Outsourcing*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2001, s. 13.

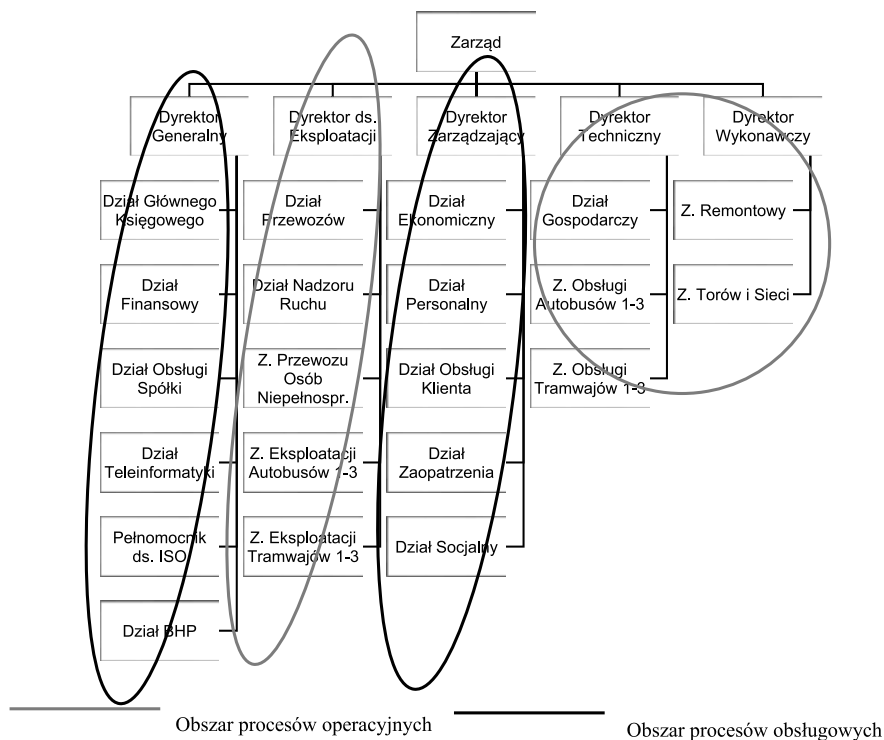
<sup>7</sup> A. Hamrol, *Zarządzanie jakością z przykładami*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008, s. 68-69.

<sup>8</sup> K. Wąsowicz, *Reengineering w programach naprawczych przedsiębiorstw*, „Nauka i Gospodarka. Zastosowanie Gospodarcze Wyników Badań i Prac Badawczych w Dziedzinie Nauk Ekonomicznych” 2009, nr 2.

<sup>9</sup> H. Grudzewski, I. Hejduk, *Projektowanie systemów zarządzania*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001, s. 296.

funkcji kierowniczych. W dobie wzmożonej konkurencji sukces będzie odnosiło tylko to przedsiębiorstwo, które będzie potrafiło umiejętnie zmieniać system motywacyjny, jak również obserwować swoje koszty, analizować ich strukturę oraz wyciągać z tego wnioski na przyszłość. Umiejętność ścisłego powiązania celów przedsiębiorstwa z celami pracowników jest najważniejszym elementem skutecznego systemu motywowania. Okazuje się, że w polskich realiach często niemożliwe jest zwiększenie efektywności kierowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, dlatego też coraz powszechniejsze staje się zawieranie kontraktów menedżerskich (należących do kategorii umów cywilnoprawnych), polegających na zawarciu umowy o wynik ekonomiczny. Rozwiązanie to bardzo korzystnie wpływa na poprawę efektywności gospodarowania<sup>10</sup>.

Schemat 6.7. Struktura organizacyjna w komunalnym przedsiębiorstwie lokalnego transportu zbiorowego



Źródło: opracowanie własne.

<sup>10</sup> K. Wąsowicz, *Motywowanie w centrum odpowiedzialności*, „Nauka i Gospodarka. Zastosowanie Gospodarcze Wyników Badań i Prac Badawczych w Dziedzinie Nauk Ekonomicznych” 2010, nr 1.

W przedsiębiorstwie komunalnym lokalnego transportu zbiorowego zmiany w obszarze personalny obejmują:

- uproszczenie układu zbiorowego pracy,
- uczynienie wynagrodzeń,
- powiązanie wynagrodzeń z rynkiem,
- upowszechnienie systemu oceny i motywacji pracowników,
- wprowadzenie indywidualnych umów o pracę z jednoznacznym określeniem zadań,
- wzrost wydajności pracy (parametryczne określenie zapotrzebowania na pracowników),
- ograniczenie specjalizacji.

Restrukturyzacja stanowi proces bardzo silnie powiązany z charakterem działalności danego przedsiębiorstwa, szczególnie uwidacznia się to w obszarze technicznym oraz eksploatacyjnym. Procedurę restrukturyzacji w obszarze technicznym i eksploatacyjnym przedstawiono na schemacie 6.8. W przedsiębiorstwie komunikacji miejskiej restrukturyzacja obszaru technicznego i eksploatacyjnego to:

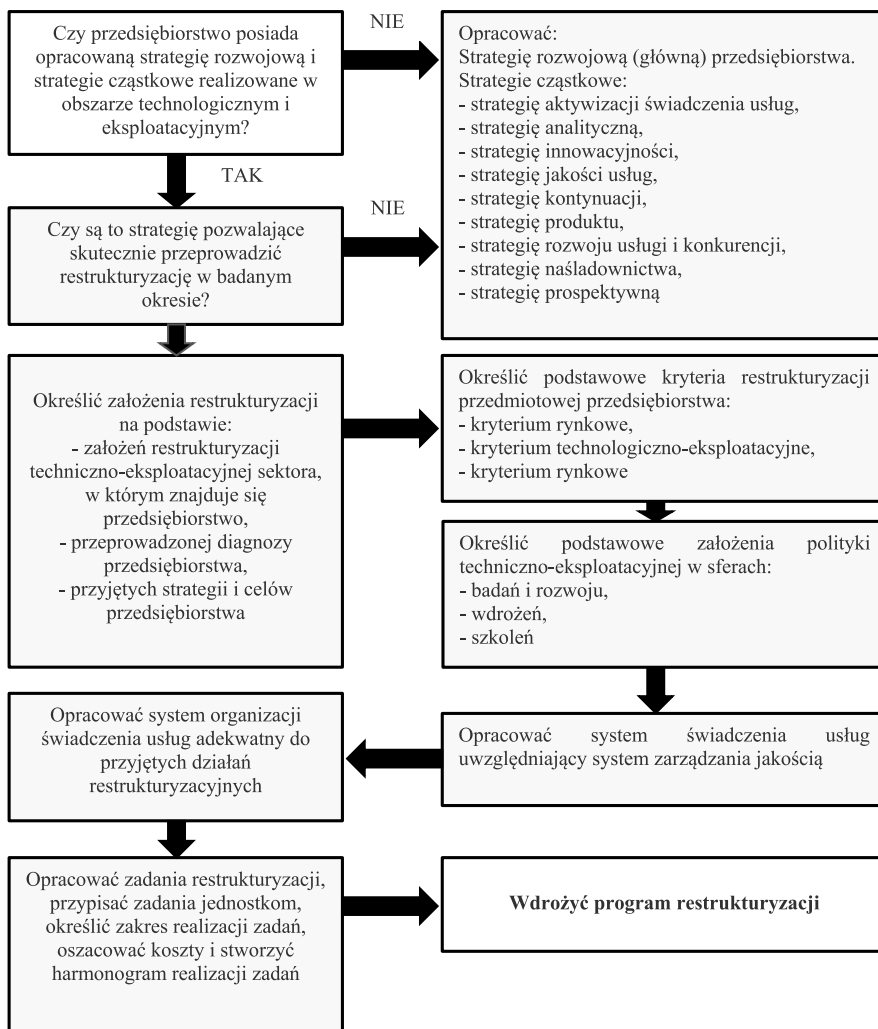
- sprecyzowanie norm zatrudnienia w zapleczu technicznym,
- wyznaczenie strategii gospodarowania majątkiem,
- optymalizacja systemu zaopatrzenia, w tym w zakresie dostaw i zużycia,
- rozwój działalności pomocniczej w celu efektywniejszego wykorzystania potencjału jednostki,
- sprawność techniczna adekwatna do budżetu,
- nacisk na poprawę relacji prowadzący – klient,
- dyscyplinowanie zużycia energii i materiałów pędnych,
- przegląd i weryfikacja układu komunikacyjnego, także w zakresie optymalizacji czasu prowadzących pojazdy.

Restrukturyzacja finansowa jest jednym z najbardziej istotnych i zarazem najtrudniejszych obszarów restrukturyzacji. Sytuacja finansowa stanowi ściśle odzwierciedlenie aktualnej kondycji przedsiębiorstwa, jego zdolności do funkcjonowania. Osiągnięcie dobrej kondycji ekonomiczno-finansowej nie jest możliwe bez właściwie ustrukturyzowanej polityki rynkowej przedsiębiorstwa, ponieważ od niej zależy, czy podmiot uzyska właściwy poziom przychodów, aby być rentownym. Restrukturyzacja finansowa obejmuje szeroki zakres działań, do których należy zaliczyć:

- planowanie w aspekcie finansowym zamierzonych działań,
- kontrola wydatków i przepływów,
- budżetowanie i monitoring miejsc powstawania kosztów i przychodów,
- zintegrowany system komputerowy,
- utrwalenie narzędzi controllingowych,



### Schemat 6.8. Procedura restrukturyzacji w obszarze technicznym i eksploatacyjnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Pełka, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa przemysłowego*, cz. 2: *Szczegółowe procedury restrukturyzacji*, Wydawnictwo Orgmasz, Warszawa 1994, s. 18-19 za M. Mozalewski, *Rodzaje i metody restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, nr 2, s. 223.

- kontrakty dla kierowników obszarów,
- wzajemne rozliczenia pomiędzy samodzielnymi komórkami,
- wykonywanie zadań (zużywanie zasobów) wyłącznie pod zamówienia,
- pozyskanie partnera finansowego,
- restrukturyzacja elementów bilansowych (majątkowych, kapitałowych, a zwłaszcza należności i zobowiązań).

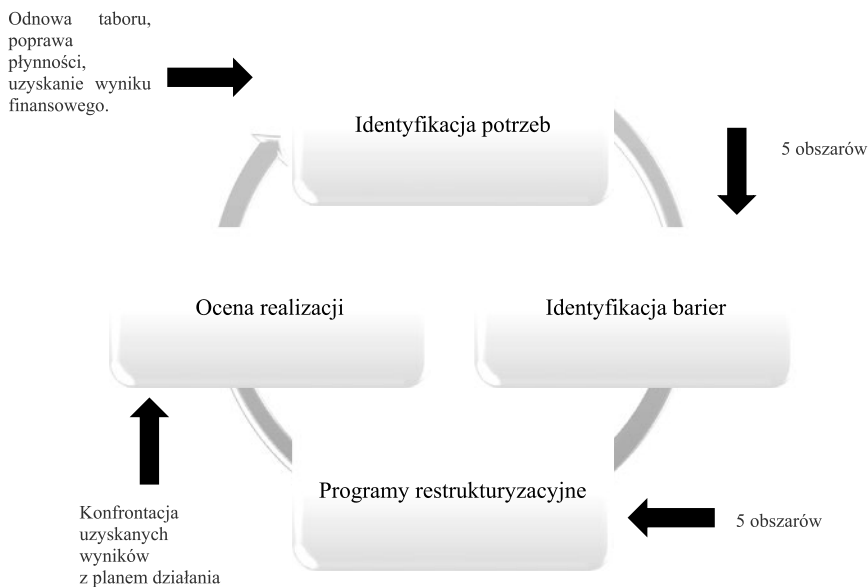
Restrukturyzacja elementów bilansowych to techniki oparte na zmianach w aktywach i pasywach bilansu przedsiębiorstwa, o czym szerzej w następnej części opracowania.

## 5. Zakończenie

Otoczenie przedsiębiorstwa komunalnego wymusza przyjęcie odpowiedniej postawy wobec nowej rzeczywistości oraz dostosowanie się do panujących uwarunkowań. Obecnie często okazuje się, że dotychczas stosowane typowe przedsięwzięcia usprawniające okazują się niewystarczające, aby przedsiębiorstwo komunalne mogło osiągać stan równowagi. Wówczas, w sytuacji kryzysowej niezbędne jest przeprowadzenie zdecydowanych zmian o charakterze radykalnym, które określa się restrukturyzacją przedsiębiorstwa. Używając do implementacji procesu restrukturyzacji metod i doświadczeń z obszaru zarządzania, można dojść do wniosku, że każdy proces w przedsiębiorstwie da się ulepszyć. Należy jednak przyjąć właściwą postawę i skorzystać z odpowiednich narzędzi.

Proces restrukturyzacji obejmuje wiele elementów, zaczynając od analizy stanu przedsiębiorstwa, przez sformułowanie celów restrukturyzacyjnych: strategicznego i operacyjnych w poszczególnych obszarach (organizacyjnym, personalnym, technicznym, eksploatacyjnym i finansowym), po ustalenie mierników stopnia ich realizacji. W restrukturyzacji ważne jest także przypisanie odpowiedzialności, określenie harmonogramu realizacji, a także monitoring oraz działania korygujące cele, sposoby działania i harmonogram. Strukturę tego rozdziału skonstruowano zgodnie z prezentowanym w tym opracowaniu przebiegiem procesu restrukturyzacji komunalnego przedsiębiorstwa komunikacji zbiorowej, czego egzemplifikacją jest schemat 6.9, który prezentuje rozwój i prawidłowe funkcjonowanie komunalnego przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego z zastosowaniem odpowiednich działań. Empiryczną analizę procesu restrukturyzacji na przykładzie wybranego przedsiębiorstwa zastąpiono autorską grą decyzyjną, w której sformułowano przykładowe cele w poszczególnych obszarach funkcjonowania przedsiębiorstwa. Wybór wykorzystywanych rozwiązań w tym eksperymencie często wyznaczały powierzone role, które występują w przedsiębiorstwie komunikacji miejskiej.

Schemat 6.9. Rozwój i prawidłowe funkcjonowanie komunalnego przedsiębiorstwa lokalnego transportu zbiorowego poprzez ciągłe działanie



Źródło: opracowanie własne.

## Bibliografia

1. Bitkowska A., *Procesy restrukturyzacyjne warunkujące poprawy konkurencyjności przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2010.
2. Durlik I., *Restrukturyzacja procesów gospodarczych, Reengineering. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 1998.
3. Famielec J., *Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2015 (materiały do druku).
4. Garstka M., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa podział przez wydzielenie*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2006.
5. Grudzewski H., Hejduk I., *Projektowanie systemów zarządzania*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2001.
6. Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008.
7. Kozuch M., *Przesłanki, rodzaje i narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Bankowości w Krakowie” 2010, nr 12.

8. Lisiński M., Ostrowski B., *Lean management w restrukturyzacji przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo Antykwa, Kluczbork 2006.
9. Mozalewski M., *Rodzaje i metody restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2010, nr 2.
10. Nalepka A., *Zarys problematyki restrukturyzacji przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Antykwa, Kraków 1998.
11. Pełka B., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa przemysłowego*, Wydawnictwo Instytut Organizacji i Zarządzania w Przemśle, Orgmasz, Warszawa 1994.
12. Rosłanowska-Plichcińska K., *Metodyka restrukturyzacji*, Wydawnictwo OPO, Bydgoszcz 1999.
13. Stabryła A., *Zarządzanie rozwojem firmy*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 1995.
14. Suszyński C., *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2003.
15. Suszyński C., *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1999.
16. Trocki M., *Outsourcing*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 2001.
17. Wąsowicz K., *Motywowanie w centrum odpowiedzialności*, „Nauka i Gospodarka. Zastosowanie Gospodarcze Wyników Badań i Prac Badawczych w Dziedzinie Nauk Ekonomicznych” 2010, nr 1.
18. Wąsowicz K., *Reengineering w programach naprawczych przedsiębiorstw*, „Nauka i Gospodarka. Zastosowanie Gospodarcze Wyników Badań i Prac Badawczych w Dziedzinie Nauk Ekonomicznych” 2009, nr 2.



Małgorzata Kozuch

## ROZDZIAŁ VII

# PRZESŁANKI, PROCEDURY I INSTRUMENTY RESTRUKTURYZACJI NAPRAWCZEJ PRZEDSIĘBIORSTWA

### 1. Wprowadzenie

Restrukturyzacja utożsamiana z potrzebą zmian stanowi imperatyw współczesnej gospodarki rynkowej i jest wpisana w funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw. Zawsze bowiem istnieje alternatywa dla działań i możliwości rozwojowych, pozycji na rynku oraz stanu organizacyjnego i kondycji ekonomicznej przedsiębiorstwa. Potrzeba dokonywania zmian prowadzących do zwiększenia efektywności gospodarowania dotyczy wszystkich przedsiębiorstw, zarówno małych, średnich i dużych, o złych wynikach ekonomicznych, szukających możliwości przetrwania, jak i stabilnych ekonomicznie, ale stojących przed koniecznością walki konkurencyjnej na dynamicznie zmieniającym się rynku<sup>1</sup>. Restrukturyzacja jest więc zjawiskiem, które dotyczy lub będzie dotyczyło każdego przedsiębiorstwa. Zmienność warunków rynkowych, trudność funkcjonowania narzucana przez konkurencję czy też nowe potrzeby konsumentów sprawiają, że przedsiębiorstwo stoi przed koniecznością dokonywania nieustannych zmian w technice i technologii produkcji, w metodach zarządzania oraz finansowania.

Działania restrukturyzacyjne wprowadzone zbyt późno w przedsiębiorstwie przybierają charakter naprawczy. W tej części monografii podjęto próbę syntetycznego ujęcia procedur, podstaw prawnych i etapów restrukturyzacji naprawczej, ze szczególnym uwzględnieniem istoty i instrumentów restrukturyzacji finansowej.

---

<sup>1</sup> B. Haus, H. Jagoda, G. Osbert-Pociecha, *Zarządzanie firmą na podstawie kontraktu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1996, s. 101.

## 2. Przesłanki podejmowania i specyfika restrukturyzacji naprawczej

Przesłanki działań restrukturyzacyjnych w przedsiębiorstwie mają różny charakter, ale najczęściej opisywane są w podziale na egzogeniczne (niezależne bezpośrednio od przedsiębiorstwa) oraz endogeniczne (wewnętrzne). Do czynników zewnętrznych zalicza się czynniki makroekonomiczne, czynniki branżowe, jak i zjawiska nadzwyczajne czy klęski żywiołowe. Do czynników makroekonomicznych wpływających na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstwa należą m.in.: prowadzona przez państwo polityka fiskalna, polityka pieniężna banku centralnego, zmiany kursów walut, inflacja bądź deflacja, niekorzystne lub częste zmiany przepisów prawnych, a nawet rygorystyczne normy związane z ochroną środowiska<sup>2</sup>. Z kolei czynnikiem branżowym może być spadek popytu rynkowego, silna konkurencja czy też niekorzystne zmiany cen w sektorze, w jakim działa przedsiębiorstwo. Przesłanki zewnętrzne działań restrukturyzacyjnych mają więc charakter prawno-finansowy, rynkowy, jak i technologiczny.

Coraz częściej podkreśla się w literaturze znaczenie nowych technologii w stymulowaniu zmian. Wykorzystanie nowych technologii, zwłaszcza informacyjnych umożliwiłoby uruchomienie potencjału pozytywnych efektów synergicznych. Technologie te sprzyjają monitorowaniu różnych zagrożeń i budowaniu systemów wczesnego ostrzegania przed kryzysami, zwiększają szanse przeciwdziałania bankructwom przedsiębiorstw, a w przypadku ich wystąpienia poszerzają możliwości podejmowania działań naprawczych. Z nowymi technologiami wiąże się jednak ryzyko wystąpienia synergii negatywnej (narastająca niepewność, zmienność i nieciągłość). „...Nowe podejście do innowacji, nowe metody wytwarzania bogactwa i nowe siły, które radykalnie obniżają koszty współpracy międzyludzkiej, umożliwiają społecznościom rozwiązywanie problemów i realizację przedsięwzięć”<sup>3</sup>, ale są także dużym wyzwaniem dla przedsiębiorców, zmieniając warunki ich funkcjonowania i konkutowania na rynku w warunkach tzw. trzeciej rewolucji przemysłowej.

Na wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa wpływ ma nie tylko dynamicznie zmieniające się otoczenie, ale także (a może przede wszystkim) wewnętrzna polityka jego zarządu. Przesłankami działań restrukturyzacyjnych o charakterze endogenicznym mogą być:

<sup>2</sup> *Restrukturyzacja ekonomiczna przedsiębiorstw*, pod red. L. Dorozika, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2006, s. 34.

<sup>3</sup> E. Mączyńska, *Upadłości przedsiębiorstw – kontekst globalny*, w: *Bankructwa, upadłości i procesy naprawcze przedsiębiorstw. Wybrane aspekty regulacyjne*, pod red. E. Mączyńskiej, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015, s. 35.

- błędne decyzje inwestycyjne (nadmierne inwestycje rzeczowe, nie-  
trafione inwestycje finansowe),
- błędy w zarządzaniu kapitałem obrotowym (nadmierne zapasy, wysoki  
poziom należności, długi cykl konwersji gotówki),
- wzrost kosztów działalności przedsiębiorstwa nieskorelowany ze  
wzrostem przychodów ze sprzedaży lub zmiana struktury tych  
kosztów,
- słaby marketing,
- brak umiejętności walki z konkurencją,
- błędna polityka finansowa (nadmierne zadłużanie się),
- bałagan organizacyjny,
- roszczeniowa postawa pracowników.

Czynniki zewnętrzne wraz z czynnikami wewnętrznymi zakłócają sta-  
bilność funkcjonowania przedsiębiorstwa i prowadzą do kryzysu. Do naj-  
częstszych symptomów zagrożenia należy zaliczyć<sup>4</sup>:

- zmniejszanie się przychodów przedsiębiorstwa i spadek udziału  
w rynku,
- zmniejszanie się zysku i pogarszające się wskaźniki rentowności,
- problemy z utrzymaniem płynności finansowej przedsiębiorstwa,
- wyprzedaż majątku i zapasów po zaniżonej cenie,
- zmniejszające się wskaźniki wykorzystania majątku przedsię-  
biorstwa,
- niski poziom technologiczny produkcji,
- wzrost liczby reklamacji dotyczących jakości i ukrytych wad,
- strata na rzecz konkurencji kluczowych klientów,
- obniżenie środków przeznaczanych na reklamę oraz prace badaw-  
czo-rozwojowe.

Pogarszająca się sytuacja przedsiębiorstwa jest wynikiem zaistnienia  
kompilacji kilku przyczyn. Niewątpliwie najgroźniejszą przesłanką kry-  
zysu w przedsiębiorstwie jest zachwiana płynności finansowa (lub groźba  
jej utraty), z czym związane jest zwiększone zapotrzebowanie na gotówkę  
realizowane przez wzmoczoną akcją kredytową, factoring, prolongaty lub  
obniżanie rat kredytowych, opóźnienia w spłacie zobowiązań wobec kon-  
trahentów lub/i pracowników, zaleganie z podatkami i płatnościami wobec  
na przykład Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Zaobserwowanie symptomów oraz zdiagnozowanie przyczyn pogar-  
szania się wyników finansowych przedsiębiorstwa jest początkiem zmian  
prowadzących do uzdrowienia jednostki. Tym, co wyróżnia restrukturyza-  
cję od dowolnego typu zmian w przedsiębiorstwie, jest zakres oraz sposób

<sup>4</sup> *Restrukturyzacja ekonomiczna przedsiębiorstw*, op. cit., s. 36.



dokonywania tych zmian. Restrukturyzacja to zmiany dla przedsiębiorstwa istotne, w znacznym stopniu wpływające na jego sytuację finansową, organizację oraz funkcjonowanie. W przypadku działań naprawczych często są to zmiany radykalne. Cechą wyróżniającą restrukturyzację od innych typów zmian w przedsiębiorstwie jest zatem intensywność i zakres zmian, perspektywa czasowa, przyczyny oraz koszty finansowe, a niekiedy także koszty społeczne<sup>5</sup>.

*Restrukturyzacja* szeroko ujęta jest to zmiana wprowadzana w różnych obszarach przedsiębiorstwa, która nie zawsze musi być podejmowana w sytuacjach kryzysowych. Choć restrukturyzacja dotyczy głównie przedsiębiorstw, których wyniki finansowe wskazują, że brak szybkich działań (zmian) może doprowadzić nawet do ich upadłości ekonomicznej, to podejmowana jest również w przedsiębiorstwach o stabilnej pozycji, chcących podnieść, a przede wszystkim utrwalić efektywność działania oraz podnieść wartość firmy.

W zależności od sytuacji wywołujących konieczność wdrażania przedsięwzięć usprawniających oraz od momentu wprowadzenia zmian można wskazywać następujące *rodzaje restrukturyzacji*<sup>6</sup>:

- *kreatywna* – podejmowana w sposób względnie niezależny od aktualnych lub przewidywanych zmian zachodzących wokół przedsiębiorstwa w celu m.in. wywarcia wpływu na otoczenie;
- *antycypacyjna* – jest następstwem przewidywania przez kierownictwo przedsiębiorstwa istotnych zmian w jego otoczeniu. W przypadku trafnych prognoz umożliwia ona wyprzedzające dostosowanie struktury organizacyjnej, zasad funkcjonowania oraz programu produkcji do zachodzących zmian wokół przedsiębiorstwa i w efekcie uzyskania przewagi konkurencyjnej, aż do objęcia przez przedsiębiorcę pozycji lidera;
- *dostosowawcza* – inaczej adaptacyjna, polega na szybkim i skutecznym wprowadzeniu zmian strukturalnych w reakcji na stwierdzone zmiany w otoczeniu. Przy dobrej identyfikacji powstałych zmian oraz dostatecznej głębokości i kompleksowości ich wprowadzania może skutecznie zapobiegać pogarszaniu się pozycji konkurencyjnej i ekonomicznej przedsiębiorstwa, zapewniając mu trwałą byt;
- *naprawcza* – jako szczególna odmiana restrukturyzacji adaptacyjnej przyjmuje charakter działań stabilizujących, a jej celem jest przywrócenie przedsiębiorstwu utraconej sprawności.

<sup>5</sup> P. Cabała, K. Bartusik, *Restrukturyzacja w jednostkach gospodarczych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006, s. 9.

<sup>6</sup> A. Fornalczyk, J. Choroszczak, M. Mikulec, *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2008, s. 20.

Restrukturyzacja kreatywna, antycypacyjna i dostosowawcza są z reguły przeprowadzane w przedsiębiorstwach o dobrej kondycji ekonomicznej w celu podwyższenia ich sprawności i efektywności działania oraz podniesienia konkurencyjności. Ten przypadek zmian w przedsiębiorstwie nazywany jest „restrukturyzacją ofensywną” lub „restrukturyzacją rozwojową”.

Morfologicznie restrukturyzacja oznacza zmianę struktury. Zmiana taka jest szczególnie potrzebna w przypadku zaistnienia pierwszych symptomów złej kondycji przedsiębiorstwa. Z tych powodów restrukturyzację wiąże się przede wszystkim z jego niekorzystną sytuacją. Poszukując sposobów wyjścia z kryzysu, wskazuje się na konieczność zmian własnościowych, kapitałowych, modernizacji produkcji, technologii, reorientacji rynkowej, sektorowej, produktowej, jak i na konieczność zmian w metodach zarządzania przedsiębiorstwem (o czym pisano także w poprzednich rozdziałach monografii w kontekście restrukturyzacji rozwojowej).

*Restrukturyzacja naprawcza* realizowana jest wtedy, gdy wskutek niewprowadzania zmian strukturalnych we właściwym czasie bądź wprowadzania ich, ale w niedostatecznym zakresie, pojawia się zagrożenie dalszego stabilnego i efektywnego funkcjonowania przedsiębiorstwa<sup>7</sup>. Często jest alternatywą dla likwidacji i upadku przedsiębiorstwa. Restrukturyzację naprawczą charakteryzuje bezwzględna konieczność wprowadzania zmian (jest to warunek przetrwania przedsiębiorstwa) oraz ich uciążliwość. Różnice między restrukturyzacją rozwojową a naprawczą przedstawia tabela 7.1. Restrukturyzacja naprawcza powinna być wstępem do dalszych zmian w przedsiębiorstwie, wyjściem z trudnej sytuacji do stanu równowagi, do odzyskania pozycji na rynku, a w dalszej kolejności do rozwoju i sukcesu<sup>8</sup>.

Skuteczność restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstwa zależy od przygotowanego programu naprawczego oraz wdrażania zaprojektowanych w nim działań.

### **3. Elementy procesu restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstwa i pomiar jego efektów**

Cel restrukturyzacji wydaje się jasny. Restrukturyzacja ma zmienić przedsiębiorstwo i przystosować jego działalność do efektywnego funkcjonowania

<sup>7</sup> M. Porada-Rochoń, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie adaptacji do współczesnego otoczenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 71.

<sup>8</sup> M. Kożuch, *Przesłanki, rodzaje i narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe. Finanse i Bankowość” 2010, nr 6, s. 83.

w zmieniającym się otoczeniu. Musi to być jednak zmiana korzystna. Pozytywne rezultaty restrukturyzacji, a więc jej skuteczność, zależą od<sup>9</sup>:

- poprawności metodologicznej procesu zmian,
- skali i uwarunkowań zmian,
- stopnia wykorzystania wewnętrznych i zewnętrznych czynników sprzyjających zmianom,
- możliwości pokonania barier i oporów występujących w przedsiębiorstwie,
- umiejętności ominięcia lub przeciwdziałania zagrożeniom z otoczenia.

Tabela 7.1. Charakterystyczne cechy restrukturyzacji rozwojowej i naprawczej przedsiębiorstwa

<b>Kryterium porównań</b>	<b>Restrukturyzacja rozwojowa (głęboka)</b>	<b>Restrukturyzacja naprawcza (płytką, bieżąca)</b>
Przesłanka podjęcia działań	długofalowy rozwój	groźba bankructwa
Cykl życia przedsiębiorstwa	– faza wzrostu – okres dojrzałości, w którym nie ma jeszcze trudności ze zbytem	– okres dojrzały – często okres schyłkowy – niekiedy przedsiębiorstwa bardzo młode
Cel działań	– rozwijanie przewag konkurencyjnych na rynkach – wzrost wartości przedsiębiorstwa – likwidacja przewagi, jaką osiągnęła konkurencja nad przedsiębiorstwem	– ochrona przed upadkiem – odzyskanie równowagi finansowej – odzyskanie/utrzymanie pozycji na rynku – stworzenie warunków do dalszych zmian
Specyfika działania	– koncentracja wokół decyzji strategicznych – plan działania powyżej 1 roku (2 – 10 lat) – zmiany jakościowe i strukturalne	– działanie selektywne, doraźne, nastawione na wybrane obszary przedsiębiorstwa – horyzont do 1 roku

<sup>9</sup> A. Nalepka, *Istota, zakres i metodyka restrukturyzacji przedsiębiorstw*, w: *Restrukturyzacja a konkurencyjność przedsiębiorstw*, pod red. naukową R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997, s. 27.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– innowacyjność rozwiązań technicznych, produkcyjnych, marketingowych</li> <li>– ponadprzeciętne ryzyko podejmowanych przedsięwzięć</li> <li>– proaktywne, wyprzedzające (antycypacyjne) rozwiązywanie problemów przedsiębiorstwa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nacisk na poprawę (odzyskanie) płynności finansowej</li> <li>– koncentracja na utrzymaniu dotychczasowej pozycji rynkowej</li> <li>– dążenie do uzyskania szybko odczuwalnych korzyści umożliwiających przetrwanie</li> </ul>
Obszary i kierunki zmian	<ul style="list-style-type: none"> <li>– dywersyfikacja działalności</li> <li>– odnowa asortymentu produkcji</li> <li>– poszukiwanie nowych rynków zbytu</li> <li>– wzrost innowacyjności technologicznej</li> <li>– postęp organizacyjny</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zmiany w ramach istniejącego potencjału gospodarczego (usprawnienie sposobu zarządzania, lepsza organizacja pracy, obniżenie kosztów, poprawa jakości wyrobów, doskonalenie kadr)</li> <li>– „odchudzenie” przedsiębiorstwa (likwidacja części przedsiębiorstwa, sprzedaż mienia produkcyjnego, dzierżawa, redukcja zatrudnienia, ograniczenia asortymentowe)</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: C. Suszyński, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw. Proces zarządzania zmianami*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 1999, s. 132.

Przedsiębiorstwo ma różne możliwości wyboru ścieżki ratunkowej. Może to być ugoda cywilna z wierzycielem (ugoda bilateralna), układ sądowy (postępowanie restrukturyzacyjne) lub działania naprawcze podjęte w oparciu o dedykowane do wybranych przedsiębiorstw lub sektorów ustawy restrukturyzacyjne, np. ustawa o restrukturyzacji PKP<sup>10</sup>, ustawa o restrukturyzacji

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. 2000, nr 84, poz. 948 oraz Dz. U. 2017, poz. 680 z późn. zm.

hutnictwa żelaza i stali<sup>11</sup>, ustawa o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP<sup>12</sup> czy ustawa o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy<sup>13</sup>.

W praktyce wybór ścieżki jest ograniczony ze względu na realną sytuację finansową przedsiębiorcy oraz możliwości porozumienia z głównymi wierzycielami. Wybór ten ma aspekt ekonomiczny i prawny, bowiem wiąże się z dopuszczalnymi rozwiązaniami prawnymi (ustawą, na mocy której prowadzona będzie naprawa przedsiębiorstwa) oraz z sytuacją ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa i proponowanymi technikami restrukturyzacyjnymi.

Podstawą prawną *ugód bilateralnych* są przepisy kodeksu cywilnego<sup>14</sup>. Porozumienie takie zazwyczaj ma charakter dwustronny, co w przypadku zadłużenia przedsiębiorstwa u wielu wierzycieli (instytucje finansowe, wierzyciele handlowi, urzędy skarbowe, ZUS) sprawia, że przedsiębiorstwo – dłużnik musi zawrzeć serię takich ugód. Warunki wynegocjowanych porozumień mogą być niejednolite, a w konsekwencji trudne do zrealizowania w praktyce. Nieudane podejście przedsiębiorstwa – dłużnika do zawarcia ugody bilateralnej może spowodować konieczność wybrania innej ścieżki restrukturyzacyjnej. Aktem prawnym regulującym obecnie w naszym kraju wszczęcie, prowadzenie oraz zakończenie różnych rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych jest ustawa Prawo restrukturyzacyjne. Zgodnie z jej zapisami działania restrukturyzacyjne obejmują<sup>15</sup>:

- postępowanie o zatwierdzenie układu,
- przyspieszone postępowanie układowe,
- postępowanie układowe,
- postępowanie sanacyjne.

*Postępowanie restrukturyzacyjne* stanowi zorganizowany ciąg czynności. Jego adresatami są przedsiębiorstwa niewypłacalne i zagrożone bankructwem. Wyłączeniu z możliwości korzystania z postępowania restrukturyzacyjnego podlegają jedynie Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, banki

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali, Dz. U. 2001, nr 111, poz. 1196 z późn. zm.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 7 października 1999 roku o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, Dz. U. 1999, nr 83, poz. 932 z późn. zm.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu na rynku pracy, Dz. U. 2002, nr 213, poz. 1800 z późn. zm.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, Dz. U. 2017, poz. 459 z późn. zm., art. 353<sup>1</sup>.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, Dz. U. 2015, poz. 978 oraz Dz. U. 2017, poz. 1508.

państwowe, zakład ubezpieczeń i zakłady reasekuracji oraz fundusze inwestycyjne<sup>16</sup>. Co ważne, wniosek o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego ma pierwszeństwo przed wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Ustawa Prawo restrukturyzacyjne określając cel prowadzenia postępowania restrukturyzacyjnego jako uniknięcie ogłoszenia upadłości dłużnika, kładzie nacisk, aby działania te zabezpieczały także prawa wierzycieli. Dzieje się tak poprzez umożliwienie mu restrukturyzacji w drodze zawarcia układu z wierzycielami, a w przypadku postępowania sanacyjnego również przez przeprowadzenie działań sanacyjnych. Ochronie wartości ekonomicznej przedsiębiorstwa – dłużnika towarzyszy poszanowanie praw wierzycieli przez zwiększenie ich uprawnień w toku postępowania<sup>17</sup>. Charakterystyczne cechy postępowań przedstawiono w tabeli 7.2.

Podjmując decyzje o sposobie przeprowadzenia procesu naprawy przedsiębiorstwa, należy pamiętać, że otwarcie postępowania sanacyjnego zgodnie z ustawą Prawo restrukturyzacyjne zawiesza lub uchyla dotąd zawarte indywidualne porozumienia o restrukturyzacji zadłużenia w ramach ugód bilateralnych. Wówczas negocjacje z wierzycielami muszą rozpocząć się na nowo w ramach postępowania sanacyjnego<sup>18</sup>.

Proces naprawy konkretnego przedsiębiorstwa zawsze jest procesem wyjątkowym, silnie powiązany ze specyfiką obszaru jego działania, a restrukturyzacja musi mieć charakter świadomy. Sprawne, skuteczne i efektywne przeprowadzenie restrukturyzacji naprawczej wymaga przygotowania przez przedsiębiorcę programu restrukturyzacji. Sporządzenie takiego programu musi poprzedzać identyfikacja źródeł kryzysu przedsiębiorstwa oraz ocena, czy przedsiębiorstwo przetrwa okres przygotowywania i wdrażania programu naprawczego.

Z kolei *plan restrukturyzacyjny*, będący najważniejszym dokumentem w procesie naprawy przedsiębiorstwa, powinien zawierać następujące elementy<sup>19</sup>:

1. Analizę sytuacji przedsiębiorstwa na tle zewnętrznych uwarunkowań oraz procesów występujących wewnątrz przedsiębiorstwa i wskazanie obszarów zmian.
2. Opracowanie projektu zmian restrukturyzacyjnych wewnątrz przedsiębiorstwa, czyli wyznaczenie kierunków i narzędzi przebudowy.

<sup>16</sup> K. Czerkas, B. Teisseyre, *Restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw. Od ugód bilateralnych do postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2016, s. 39.

<sup>17</sup> *Restrukturyzacja i upadłość przedsiębiorstw 2.0*, pod red. A. Hrycaj, P. Filipiaka, M. Geromin, B. Groele, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 25.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., art. 252 i 304.

<sup>19</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 31 lipca 2014 roku w sprawie wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz. Urz. UE 2014, C 249/01, załącznik II oraz ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., rozdział 3.

Tabela 7.2. Działania restrukturyzacyjne zapisane w ustawie Prawo restrukturyzacyjne

<b>Rodzaj postępowania</b>	<b>Główne założenia</b>
Postępowanie o zatwierdzenie układu	<ul style="list-style-type: none"> <li>– samodzielne zbieranie głosów wierzycieli przez dłużnika bez udziału sądu,</li> <li>– aktywne negocjacje z wierzycielami i przedstawienie ich wyników sądowi,</li> <li>– dłużnik sam wybiera licencjonowanego doradcę restrukturyzacyjnego, który weryfikuje propozycje układowe pod względem prawnym i formalnym</li> </ul>
Przyspieszone postępowanie układowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sporządzenie przez dłużnika spisu wierzytelności,</li> <li>– zwołanie przez sąd zgromadzenia wierzycieli,</li> <li>– zatwierdzenie wierzytelności w trybie uproszczonym,</li> <li>– zawieszenie egzekucji wierzytelności objętych układem (zabezpieczenie majątku dłużnika)</li> </ul>
Postępowanie układowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– sporządzenie przez dłużnika spisu wierzytelności,</li> <li>– zwołanie przez sąd zgromadzenia wierzycieli,</li> <li>– zatwierdzenie wierzytelności w trybie uproszczonym,</li> <li>– pozostawienie dłużnikowi zarządu majątkiem,</li> <li>– objęcie układem zobowiązań wobec ZUS</li> </ul>
Postępowanie sanacyjne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wniosek o otwarcie postępowania sanacyjnego składa dłużnik lub wierzyciel, a w szczególnych przypadkach kurator,</li> <li>– restrukturyzacji podlegają zobowiązania, majątek i zatrudnienie,</li> <li>– postępowaniem kieruje i sprawuje restrykcyjny nadzór sędzia komisarz,</li> <li>– następuje zabezpieczenie majątku dłużnika przez ustanowienie tymczasowego nadzorcy sądowego (ograniczenia w zarządzaniu majątkiem) lub zarządcy masy sanacyjnej (pozbawienie dłużnika praw do zarządzania majątkiem),</li> <li>– plan sanacyjny sporządza nadzorca sądowy lub zarządca masy wspólnie z dłużnikiem,</li> <li>– następuje wygaśnięcie pełnomocnictw udzielonych przez dłużnika oraz zawieszenie egzekucji z majątku wchodzącego w skład masy sanacyjnej,</li> <li>– zakaz obciążania majątku w celu zabezpieczenia wierzytelności powstałej przed otwarciem postępowania,</li> <li>– prowadzenie postępowań sądowych i administracyjnych wyłącznie przez zarządcę,</li> <li>– zakaz wypowiedania dłużnikowi umów najmu, leasingu, ubezpieczeń, pożyczki itp.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, Dz. U. 2015, poz. 978 oraz Dz. U. 2017, poz. 1508.

3. Oszacowanie kosztów procesu restrukturyzacji i wskazanie źródeł jego finansowania.
4. Analizę i ocenę efektów ekonomiczno – finansowych restrukturyzacji.
5. Dodatkowo test prywatnego wierzyciela lub test prywatnego inwestora stanowiący ocenę, czy wsparcie udzielone w postępowaniu restrukturyzacyjnym i w trakcie wykonywania układu będzie stanowiło pomoc publiczną lub też ocenę, czy wsparcie takie spełnia kryteria uznania go za pomoc *de minimis*.

Restrukturyzacja naprawcza jest często koniecznością, gdyż opóźnienia w jej przeprowadzeniu mogą doprowadzić do upadłości przedsiębiorstwa. Przebiega ona według ściśle opracowanego i przyjętego do realizacji programu. Podstawą takiego programu jest jasno sprecyzowany cel działania oraz odpowiednio dobrane do jego realizacji narzędzia opisane w planie restrukturyzacyjnym. Ważnym atrybutem programu naprawczego jest radykalność proponowanych rozwiązań oraz określona chronologia w ściśle wyznaczonym czasie.

Proces restrukturyzacji jest przedsięwzięciem trudnym, wymagającym wysiłku organizacyjnego i finansowego. A jego efekty mogą odbiegać od postawionego na początku działań celu. Stąd restrukturyzacja może zakończyć się:

- trwałym uzdrowieniem przedsiębiorstwa (udane przeprowadzenie strategii naprawczej, uzyskanie ponadprzeciętnych wyników w długim okresie),
- uratowaniem przed upadkiem (przetrwanie sytuacji trudnej/kryzysowej, ale są wątpliwości co do trwałego uzdrowienia),
- przetrwaniem na „krótką metę” (dotyczy przedsiębiorstw, które przez 3-5 lat będą zachowywały się jak uzdrowione, ale w ostateczności zbankrutują, bo nie będą umiały wypracować stałej przewagi konkurencyjnej),
- fiaskiem restrukturyzacji.

Fiasko restrukturyzacji dotyczy przedsiębiorstw, które nie potrafią działać jako rentowne i samodzielne nawet w krótkim czasie, dlatego są narażone na upadek, a ich restrukturyzacja jest ekonomicznie nieopłacalna. Do jednostek takich należą przedsiębiorstwa, które:

- wykazują schyłek działalności podstawowej,
- posiadają niepodzielne aktywa,
- mają wysokie koszty stałe w relacji do wartości dodanej,
- tracą zaufanie klientów,
- odnotowują spadek popytu na swoje wyroby.

Często fiasko restrukturyzacji dotyka przedsiębiorstw walczących o przetrwanie, ale stosujących błędną strategię, jak też przedsiębiorstw naśladowujących



działanie innych, ale nie nadążających za tempem zmian dyktowanych przez jednostki najbardziej ekspansywne, i coraz bardziej tracących dystans.

Efekty każdej restrukturyzacji przedsiębiorstw są rozłożone w czasie. W przypadku restrukturyzacji naprawczej ich analiza związana jest z bieżącym monitoringiem zachodzących zmian. Jego istota polega na porównywaniu osiągniętych w danym czasie efektów z założeniami przyjętymi w planie restrukturyzacyjnym. Kontrola powinna odnosić się nie tylko do realizacji samego planu naprawczego, ale także do warunków, w jakich jest on realizowany. Aby ułatwić monitoring, plan ten powinien być rozpisany na krótkie odcinki czasowe, a uzyskane w tych odcinkach efekty powinny być analizowane. Zakres analizy powinien być szczegółowy, a jednym z ważniejszych obszarów monitoringu powinien być dopływ środków pieniężnych. Kontrola, a następnie analiza powinna obejmować zarówno wielkość wpływów finansowych, źródła i strukturę wpływów, jak i udział przychodów ze sprzedaży w przychodach ogółem czy też rytmiczność dopływu środków pieniężnych do przedsiębiorstwa<sup>20</sup>.

Efektom restrukturyzacji naprawczej będzie zatrzymanie negatywnych symptomów w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa, odsunięcie widma bankructwa, zahamowanie spadku przychodów ze sprzedaży, wzrostu kosztów, pogłębiających się strat i rosnącego zadłużenia. Ocena procesu restrukturyzacji może być prowadzona z wykorzystaniem parametrów, które A. Stabryła dzieli na:

- parametry o wymaganym wzroście ich wartości,
- parametry o wymaganym spadku ich wartości.

Do pierwszej grupy zaliczane są wskaźniki rentowności sprzedaży, płynności finansowej, wydajności, poziomu jakości, których wzrost jest wyrazem pozytywnych zmian restrukturyzacyjnych. Poprawa parametrów typu „wzrostowego” ma miejsce, gdy<sup>21</sup>:

$$Qw = \frac{Wr}{Wf} > 1$$

gdzie:

$Qw$  – wskaźnik poprawy parametrów o wymaganym wzroście,

$Wr$  – wartość parametru po lub w trakcie restrukturyzacji,

$Wf$  – wartość parametru przed restrukturyzacją.

<sup>20</sup> W. Gabrusiewicz, *Zagadnienia metodyczne analizy efektów restrukturyzacji przedsiębiorstw*, w: *Restrukturyzacja a poprawa efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwie*, pod red. naukową R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998, s. 473.

<sup>21</sup> A. Stabryła, *Zmiana i rozwój w zarządzaniu firmą*, w: *Restrukturyzacja a konkurencyjność przedsiębiorstw*, pod red. naukową R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997, s. 123.

W drugiej grupie pozwalającej ocenić efektywność procesu restrukturyzacji naprawczej są wskaźniki zadłużenia, ruchliwości pracowniczej, kosztów zarządzania, wadliwości wyrobów oraz koszty jednostkowe. Wskaźniki w tej grupie powinny maleć, a poprawa parametrów typu „spadkowego” jest określona następującą nierównością<sup>22</sup>:

$$Qk = \frac{Kf}{Kr} > 1$$

gdzie:

$Qk$  – wskaźnik poprawy parametrów o wymaganym spadku,

$Kf$  – wartość parametru przed restrukturyzacją,

$Kr$  – wartość parametru po lub w trakcie restrukturyzacji.

Do oceny skuteczności podjętych w przedsiębiorstwie działań restrukturyzacyjnych można wykorzystać także efektywność generalną restrukturyzacji, którą wyraża następujący wzór<sup>23</sup>:

$$E(R) = \frac{VA}{\frac{1}{T}Kr + Ke}$$

gdzie:

$E(R)$  – efektywność generalna restrukturyzacji,

$VA$  – wartość dodana,

$T$  – graniczny okres zwrotu nakładów na restrukturyzację,

$Kr$  – koszty restrukturyzacji,

$Ke$  – koszty eksploatacyjne.

Wielkość  $\frac{1}{T}$  jest odwrotnością granicznego okresu zwrotu nakładów i nosi nazwę współczynnika opłacalności. Natomiast nakłady na restrukturyzację obejmują m.in. koszty ekspertyz, badań doświadczalnych, opracowania dokumentacji projektowej, a także nakłady inwestycyjne (w tym raty spłat kredytów i koszty operacji finansowych). Koszty eksploatacyjne  $Ke$  są wyrażone przez techniczny koszt wytworzenia lub koszt własny produkcji. Wskaźnik  $E(R)$  rozpatrywany w czasie ocenia się pozytywnie, jeżeli wykazuje on tendencję rosnącą. Oznacza to, że w wyniku podjętych działań restrukturyzacyjnych koszty eksploatacyjne maleją w odniesieniu do wartości dodanej wytworzonej w przedsiębiorstwie.

Na efektywność restrukturyzacji przedsiębiorstwa wpływają także czynniki związane ze stanem technicznym parku maszynowego, poziomem nowoczesności, stopniem zużycia majątku, metodami zarządzania procesem

<sup>22</sup> Tamże, s. 123.

<sup>23</sup> Tamże, s. 124.

produkcji oraz kapitałem ludzkim, a także kwalifikacje i umiejętności pracowników. Czynniki te z jednej strony stwarzają możliwości wzrostu efektywności restrukturyzacji, z drugiej strony stanowią warunki ograniczające, gdyż określają maksymalny wzrost efektywności możliwy do osiągnięcia bez ponoszenia dodatkowych nakładów inwestycyjnych<sup>24</sup>.

#### 4. Restrukturyzacja finansowa przedsiębiorstwa i jej narzędzia

Proces restrukturyzacji przedsiębiorstwa obejmuje wiele jego obszarów funkcjonalnych oraz decyzyjnych, tj. restrukturyzację własnościową, majątkową, organizacyjną, finansową, zatrudnienia, technologiczną, a nawet ekologiczną. Wprowadzane zmiany mają przywrócić równowagi cząstkowe, których brak zakłóca prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstwa. Najbardziej ogólnym wyrazem braku równowagi przedsiębiorstwa jest brak równowagi finansowej, widoczny w dysproporcjach m.in. pomiędzy strumieniem przychodów i kosztów, wpływów i wydatków, rozmiarami zadłużenia i możliwością jego terminowej spłaty. Restrukturyzacja finansowa jest podstawą przywracania takiej równowagi w przedsiębiorstwie.

*Restrukturyzacja finansowa* szeroko ujęta jest to zmiana struktury aktywów i źródeł ich finansowania, w tym wyniku finansowego oraz zmiana struktury przepływów pieniężnych, czyli wpływów i wydatków pieniężnych, pozwalająca na poprawę zdolności płatniczej przedsiębiorstwa. Z kolei wąsko pojęta restrukturyzacja finansowa to zmiana struktury źródeł finansowania, polegająca na wzroście udziału kapitałów własnych w finansowaniu aktywów. Jest to dopasowanie obsługi zaległych zobowiązań do możliwości finansowych dłużnika, w okresie wdrażania działań rozwojowych lub/i przy założeniu wdrożenia akceptowanego przez wierzycieli programu naprawczego.

Restrukturyzacja finansowa ma na celu zwiększenie efektywności zarządzania przedsiębiorstwem, utrzymanie płynności finansowej i trwałą poprawę kondycji przedsiębiorstwa, a w konsekwencji wzrost jego wartości, jak również zwiększenie możliwości rozwoju.

W procesie naprawy przedsiębiorstwa zmiany w obszarze jego finansów mają na celu w pierwszej kolejności:

- zmniejszenie „trudnych/złych długów”,
- poprawę lub przywracanie płynności finansowej (naprawczy charakter działań),
- jeśli to konieczne, zapoczątkowanie przekształceń własnościowych.

<sup>24</sup> P. Cabała, K. Bartusik, *Restrukturyzacja w jednostkach gospodarczych*, op. cit., s. 42.

Restrukturyzacja finansowa, będąc ważnym elementem całego procesu przekształceń w przedsiębiorstwie, wywołuje zmiany w strukturze aktywów, kapitałów, własności oraz organizacji przedsiębiorstwa. Zmiany w strukturze aktywów mają na celu wygenerowanie środków płatniczych i ich efektywne inwestowanie oraz wykorzystanie ich do obsługi bieżących i długoterminowych zobowiązań przedsiębiorstwa. Efektywnie przeprowadzona restrukturyzacja aktywów przedsiębiorstwa niewątpliwie wpływa na wzrost wartości spółki i wartość firmy. Z kolei zmiany w strukturze kapitałowej mają doprowadzić do optymalnej relacji między kapitałem własnym a kapitałem obcym, która zapewni równowagę między poziomem oczekiwanego zwrotu kapitału i wielkością akceptowanego ryzyka rozpatrywaną przez właścicieli, wierzycieli i potencjalnych inwestorów.

Restrukturyzacja finansowa poprzez zmiany w strukturze własności ma na celu stworzenie korzystnego kapitałowo układu władzy w przedsiębiorstwie, dzięki któremu będzie ono efektywnie zarządzane, przy jednoczesnym pomnażaniu jego wartości rynkowej. Natomiast restrukturyzacja organizacyjna jest często pochodną wcześniejszych zmian wprowadzonych w ramach restrukturyzacji finansowej i polega na przekształceniu oraz dopasowaniu struktury organizacyjnej do potrzeb restrukturyzowanego przedsiębiorstwa, aby poprawić sprawność jego funkcjonowania<sup>25</sup>.

Działania restrukturyzacyjne przeprowadzane są z wykorzystaniem różnych instrumentów, przez niektórych ekonomistów określanych *technikami restrukturyzacyjnymi* (tab. 7.3). W praktyce instrumenty restrukturyzacji finansowej są łączone w pakiety działań (programów) w zależności od przyczyn i kierunków przeprowadzanych zmian.

Restrukturyzacja finansowa obejmuje działania nie tylko związane z oddłużeniem przedsiębiorstwa, ale także z przyspieszeniem ściągальności własnych należności, zabezpieczeniem ryzyka kursowego czy zastosowaniem factoringu. Narzędzia restrukturyzacji finansowej są wykorzystywane także do przeprowadzania zmian w ramach innych obszarów działalności przedsiębiorstwa (np. działalności operacyjnej, inwestycyjnej). Przykładowo, konwersja długów na kapitały własne jest elementem zarówno restrukturyzacji finansowej, jak i własnościowej. Dotychczasowy wierzyciel w zamian za pakiet udziałów uzyskuje status wspólnika.

Przedsięwzięcia związane z odzyskaniem płynności finansowej są działaniami krótkookresowymi i nie wymagają gruntownej naprawy przedsiębiorstwa. W tym etapie procesu restrukturyzacji podstawowe zadania naprawcze, jakie przedsiębiorstwo powinno rozpocząć, związane są z redukcją wydatków, poszukiwaniem źródeł pozyskiwania środków pieniężnych

<sup>25</sup> M. Porada-Rochoń, *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie adaptacji do współczesnego otoczenia*, op. cit., s. 82-84.

Tabela 7.3. Techniki restrukturyzacji finansowej zorientowane na zmiany w aktywach przedsiębiorstwa i źródłach ich finansowania

<b>Techniki wpływające na zmiany w aktywów</b>	
Uplynnianie aktywów	Pomnażanie aktywów
a) sprzedaż aktywów przedsiębiorstwa, które nie są wykorzystywane lub które są poza głównym obszarem działalności przedsiębiorstwa b) leasing aktywów bez ich wykupu c) utworzenie spółki córki i przekazanie jej aktywów wraz z niektórymi długami, w celu oddzielenia aktywów od aktywów firmy matki d) sprzedaż spółki córki za gotówkę lub za gotówkę i kredyt e) podział przedsiębiorstwa na nowe spółki, które nie są ze sobą powiązane i koncentrują się na podstawowych celach działania	a) zakup aktywów niezbędnych do modernizacji głównych obszarów działalności b) leasing aktywów niewykorzystywanych i pozyskanie strumienia dochodów c) przejęcie aktywów przez firmę matkę w celu ich wymiany na akcje będące w jej posiadaniu, rozwiązanie firmy córki d) zakup firmy córki w celu pozyskania niezbędnych aktywów lub technologii e) utworzenie nowego przedsiębiorstwa przez połączenie w celu przyspieszenia wzrostu lub uzyskania pozycji monopolisty
<b>Techniki odnoszące się do źródeł finansowania aktywów</b>	
Zmniejszanie stopnia zadłużenia	Optymalizacja stopnia zadłużenia
a) zamiana wierzytelności na udziały/akcje b) zamiana wierzytelności na wierzytelności: – bezpośrednia (negocjacje z kredytodawcą w sprawie restrukturyzacji długu lub nowego rozłożenia płatności) – pośrednia (zrefinansowanie starego długu pożyczką u nowego kredytodawcy) c) zamiana udziałów na udziały (emisja nowych akcji zwykłych w celu wykupienia poprzednio wyemitowanych własnych akcji kredytodawcy) d) zaciągnięcie nowych pożyczek lub zakup aktywów na kredyt w celu zabezpieczenia operacji bieżących e) rekaptalizacja – zwiększenie stanu gotówki przez sprzedaż nowych akcji zwykłych	a) zamiana udziałów/akcji na wierzytelności b) zamiana wierzytelności na wierzytelności: – bezpośrednia (negocjacje z kredytodawcą w sprawie restrukturyzacji długu lub nowego rozłożenia płatności) – pośrednia (zrefinansowanie starego długu pożyczką u nowego kredytodawcy) c) zamiana udziałów na udziały (emisja nowych akcji zwykłych w celu wykupienia poprzednio wyemitowanych własnych akcji kredytodawcy) d) spłnienie długu gotówką lub innymi aktywami e) wykup własnych akcji zwykłych za gotówkę lub inne aktywa

Źródło: opracowanie własne oraz C. Suszyński, *Restrukturyzacja, konsolidacja, globalizacja przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Naukowe PWE, Warszawa 2003, s. 164-165.

dla przedsiębiorstwa czy też z poprawą zarządzania finansami w jednostce. Ograniczanie wydatków wiąże się z restrukturyzacją niefinansowych obszarów funkcjonowania przedsiębiorstwa i może polegać na m.in. czasowym zatrzymaniu wzrostu zatrudnienia, ograniczeniu działalności inwestycyjnej, zmniejszeniu kosztów administracyjnych, wstrzymaniu produkcji wyrobów nieprzynoszących zysku. Dyscyplinowanie wydatków powinno się odnosić do wszystkich komórek przedsiębiorstwa i do wszystkich pracowników. Ograniczeniom tym powinno towarzyszyć jednoczesne poszukiwanie nowych źródeł pozyskania gotówki. Do działań takich można zaliczyć sprzedaż zbędnych składników majątku, wynajem niewykorzystywanego majątku, sprzedaż długów czy też inkasowanie zaległych należności<sup>26</sup>.

Dbłość o pozyskiwanie środków pieniężnych i bieżąca kontrola wydatków pozwoli przywrócić i zachować płynność finansową w przedsiębiorstwie. Działania te są jednak niewystarczające do przywrócenia równowagi przedsiębiorstwa, dlatego równie ważne są długofalowe przedsięwzięcia ujęte w jego programie naprawczym. Wraz ze zmianami rzeczowymi i organizacyjnymi przeprowadzane są również zmiany w obszarze finansów. A jednym z najważniejszych działań w ramach restrukturyzacji finansowej jest oddłużenie przedsiębiorstwa. Oddłużenie jest procesem mającym na celu spłatę w określonym czasie całości lub części zobowiązań z zastosowaniem różnych technik restrukturyzacyjnych (tab. 7.3). Restrukturyzacja zobowiązań może być prowadzona, jak już wskazano, zarówno w formie indywidualnych ugód z wierzycielami, jak i w ramach jednej ze ścieżek postępowania zapisanych w ustawie Prawo restrukturyzacyjne. Nowe warunki spłaty zobowiązań wobec wierzycieli mogą polegać na<sup>27</sup>:

- wydłużeniu okresu spłaty zobowiązań,
- konwersji wierzytelności na wierzytelności,
- zamianie wierzytelności na udziały kapitałowe,
- karencji w spłacie kapitału lub/i odsetek,
- umorzeniu części zobowiązań,
- rozłożeniu na raty zobowiązań,
- zmianie waluty zobowiązań,
- zmianie w zabezpieczeniu prawnym wierzytelności,
- ustanowieniu dodatkowych zabezpieczeń,
- zaangażowaniu osób trzecich w proces naprawy przedsiębiorstwa (przykładowo poręczenia cywilne lub wekslowe w przypadku indywidualnych ugód, przystąpienie do długu lub przejęcie długu).

<sup>26</sup> W. Gabrusiewicz, *Restrukturyzacja finansowa jako metoda przywracania równowagi przedsiębiorstwa*, w: *Restrukturyzacja a konkurencyjność przedsiębiorstw*, op. cit., s. 45.

<sup>27</sup> K. Czerkas, B. Teisseyre, *Restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw*, op. cit., s. 183.

W sytuacji kryzysowej przedsiębiorstwo może rozpocząć negocjacje z urzędem skarbowym lub Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w sprawie restrukturyzacji zobowiązań publiczno-prawnych. Z zapisów ustawy ordynacja podatkowa wynika, że organ podatkowy może podatnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą udzielić ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o ile nie stanowią one pomocy publicznej lub stanowią pomoc *de minimis*<sup>28</sup>. Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych mogą polegać na<sup>29</sup>:

- odroczeniu terminu płatności podatku lub rozłożeniu zapłaty podatku na raty,
- odroczeniu lub rozłożeniu na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetek od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek,
- umorzeniu w całości lub w części zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej.

Udzielenie takich ulg odbywa się na podstawie ogólnych przesłanek, czyli ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Tryb i dopuszczalność udzielenia ulgi uzależnione są od jej charakteru prawnego, czyli ustalenia, czy jest ona pomocą publiczną, pomocą *de minimis*, czy też nie stanowi tego rodzaju pomocy. W szczególnych przypadkach organ podatkowy może udzielić ulg w spłacie zobowiązań podatkowych będących pomocą publiczną. Wówczas są one przyznawane na mocy przepisów regulujących dopuszczalność tego rodzaju pomocy<sup>30</sup>. Przedsiębiorca dłużnik w ramach indywidualnego porozumienia może zwrócić się także do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z wnioskiem o rozłożenie składek na raty lub w wyjątkowych przypadkach o umorzenie zaległych składek. Rozłożeniu na raty podlega całość zadłużenia, czyli składki na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy oraz na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Rozłożeniu na raty podlegają też odsetki za zwłokę. Odroczenie terminu płatności stosowane jest wyłącznie do składek bieżących, których ustawowy termin płatności nie upłynął. Z kolei umorzenie zadłużenia przez ZUS ma charakter wyjątkowy i ta forma restrukturyzacji należności od przedsiębiorcy dłużnika stosowana jest, gdy inne sposoby ich odzyskania zostaną wykorzystane. Oznacza to, że ZUS ma możliwość umorzenia należności tylko, gdy jest nieściągalna. W przypadku restrukturyzacji zadłużenia wobec ZUS w ramach postępowań restrukturyzacyjnych umorzenie zaległości z tytułu składek nie jest możliwe. Restrukturyzacja może obejmować wyłącznie rozłożenie na raty lub odroczenie

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, nr 137, poz. 926 oraz Dz. U. 2017, poz. 201 z późn. zm., art. 67b.

<sup>29</sup> Tamże, art. 67 a.

<sup>30</sup> K. Czerkas, B. Teisseyre, *Restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw*, op. cit., s. 192.

terminu płatności składek na ubezpieczenia społeczne w części finansowanej przez dłużnika jako pracodawcę. Ustawa Prawo restrukturyzacyjne dopuszcza możliwość spłaty zaległości przez osobę trzecią, jeżeli układ przewiduje przejęcie całości majątku dłużnika przez osobę trzecią lub wierzyciela<sup>31</sup>.

Choć oddłużenie przedsiębiorstwa nie wiąże się bezpośrednio z pozyskaniem dodatkowych zasobów gotówki, to odroczenie terminu spłaty długu, redukcja jego części czy też konwersja wierzytelności na akcje dla wierzycieli sprawiają, że środki pieniężne przedsiębiorstwa wypracowane w toku bieżącej działalności nie muszą być kierowane na obsługę zadłużenia, lecz wykorzystane na działania naprawcze. Oddłużenie przedsiębiorstwa jest podstawą do rozpoczęcia dalszych działań restrukturyzacyjnych, mających na celu poprawę efektywności funkcjonowania jednostki. W procesie naprawy przedsiębiorstwa powinny być także uwzględnione działania związane ze zmianą struktury kapitałowej oraz wzrostem rentowności. Przywracaniu równowagi finansowej musi towarzyszyć identyfikacja czynników kształtujących wynik finansowy jednostki i wybór tych, których skuteczność z punktu widzenia jego poprawy jest najwyższa.

Ważna jest również struktura kapitału, bowiem w przedsiębiorstwach w trudnej sytuacji finansowej przeważa udział kapitałów obcych, a korzystanie z finansowania zewnętrznego wiąże się z dodatkowymi kosztami<sup>32</sup>. W procesie naprawczym przedsiębiorstwa mogą korzystać z pomocy publicznej.

## 5. Znaczenie pomocy publicznej w procesie restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstwa

Jednym z ważniejszych instrumentów oddziaływania państwa na procesy gospodarcze są wydatki publiczne, będące pomocą lub wsparciem dziedzin szczególnie ważnych z punktu widzenia pełnionych przez państwo funkcji. Część z tych wydatków, kierowanych na restrukturyzację ważnych dla państwa sektorów gospodarczych czy pojedynczych przedsiębiorstw, ma cechy pomocy publicznej. *Pomoc publiczna* jest przede wszystkim pojęciem prawa unijnego. O jej charakterze prawnym stanowi art. 107 (dawny art. 87) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, gdzie zapisano, że: „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji

<sup>31</sup> Tamże, s. 203.

<sup>32</sup> *Struktura kapitału w przedsiębiorstwie w warunkach ekspansji, kryzysu i zjawisk upadłościowych*, pod red. J. Grzywacza, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015, s. 38-40.



poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”<sup>33</sup>.

Specyficzną cechą pomocy publicznej jest jej selektywny charakter, czyli ukierunkowanie na wybrane przedsiębiorstwa, sektory gospodarki, regiony kraju lub wskazane wyroby. Pomoc publiczna dotyczy tylko tych przedsięwzięć, które ze względu na kryterium opłacalności nie byłyby finansowane przez inwestorów prywatnych (z uwagi na brak lub niski zwrot z kapitału). Pomoc publiczna jest więc sposobem na angażowanie środków publicznych w sytuacji, gdy udział środków prywatnych nie jest możliwy lub też nie znajduje ekonomicznego uzasadnienia.

Pomoc publiczna w rozumieniu traktatu jest ujęta bardzo szeroko. Jeżeli jej stosowanie nie narusza zasad rynkowych i jest zgodne ze wspólnotowymi oraz krajowymi przepisami prawa, to jest ona uzupełnieniem niezbędnych środków dla inwestora, proporcjonalnie do luki finansowej oszacowanej dla określonego projektu inwestycyjnego. Może też być na szczególnych zasadach stosowana w procesie restrukturyzacji naprawczej przedsiębiorstwa. Istotą pomocy publicznej jest to, że ma ona wspierać, a nie zastępować mechanizmy rynkowe<sup>34</sup>.

Prawo wspólnotowe nie określa precyzyjnie, kto może udzielać pomocy publicznej. Pomocą taką mogą być środki pochodzące zarówno z budżetu państwa, z budżetów władz samorządowych (regionalnych lub lokalnych), jak i innych jednostek dysponujących środkami publicznymi. Bez znaczenia jest struktura organów państwowych wynikająca z ustroju państwa i podziału administracyjnego. Z przepisów wspólnotowych wynika, że pojęcie pomocy publicznej odnosi się wyłącznie do pomocy udzielanej przedsiębiorcom<sup>35</sup>.

Zakres stosowania pomocy i wykorzystywane narzędzia zależą od kierunków i celów polityki gospodarczej realizowanej w danym kraju. Można wyróżnić trzy kategorie pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorcom w oparciu o art. 107, ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest to pomoc:

- regionalna,
- horyzontalna,
- sektorowa.

Kryterium, zgodnie z którym daną pomoc można uznać za *pomoc regionalną*, jest miejsce prowadzenia działalności gospodarczej. Pomoc taką

<sup>33</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 202, art. 107, ust. 1.

<sup>34</sup> Szerzej o pomocy publicznej w: *Pomoc publiczna. Doświadczenia wybranych sektorów gospodarki*, pod red. M. Kożuch, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017.

<sup>35</sup> Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 262/1.

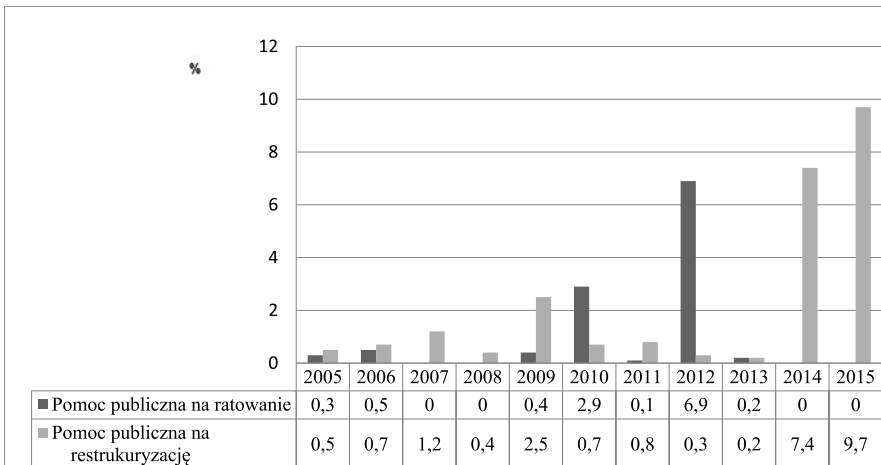
mogą otrzymać wyłącznie te podmioty, które prowadzą swoją działalność na obszarze o niskim poziomie rozwoju gospodarczego w porównaniu do sytuacji w całej UE. *Pomoc horyzontalna* o charakterze międzysektorowym kierowana jest do wszystkich przedsiębiorców, którzy otrzymując wsparcie finansowe, będą przyczyniali się do realizacji określonych celów poprawiających warunki ich funkcjonowania i niepozostających w sprzeczności z celowością pomocy horyzontalnej. Z kolei dopuszczalność *pomocy sektorowej* określana jest na podstawie przynależności danego przedsiębiorstwa do sektora, do którego pomoc ta jest adresowana.

Na gruncie obowiązujących przepisów wspólnotowych wyróżnić można dwa rodzaje pomocy publicznej skierowanej do przedsiębiorstw w trudnej sytuacji finansowej. Jest to pomoc na ratowanie (pomoc doraźna) oraz pomoc na restrukturyzację przedsiębiorstw (pomoc restrukturyzacyjna). Pomoc publiczna na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw zaliczana jest do pomocy horyzontalnej. Jej udział w wartości pomocy horyzontalnej w Polsce w latach 2005-2015 przedstawia wykres 7.1. Pomoc na ratowanie i na restrukturyzację przedsiębiorstw stanowi niewielką część pomocy horyzontalnej (w 2015 roku było to 5,1%), choć z roku na rok systematycznie się zwiększa. W 2005 roku pomoc na ratowanie przedsiębiorstw wynosiła 4,6 mln zł, co stanowiło 0,3% pomocy horyzontalnej. Zdecydowanie wyższa była pomoc na restrukturyzację przedsiębiorstw, bo wynosiła 8,5 mln zł, czyli około 0,5% pomocy horyzontalnej. Łącznie pomoc na ratowanie i na restrukturyzację stanowiła około 0,36% pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w 2005 roku.

W latach 2007-2008 pomoc na ratowanie nie występowała. Wyraźny wzrost wartości pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w trudnej sytuacji nastąpił w 2012 roku. Choć pomoc na restrukturyzację wynosiła jedynie 17,7 mln zł, (0,3% pomocy horyzontalnej), to pomoc na ratowanie przedsiębiorstw stanowiła 6,9% pomocy horyzontalnej i przekroczyła wartość 401 mln zł. Udział pomocy na ratowanie i restrukturyzację w pomocy ogółem udzielonej przedsiębiorcom w 2012 roku wzrósł do 2,5%. W latach 2014-2015 ponownie pomoc publiczna na ratowanie przedsiębiorstw nie wystąpiła. Jednak wzrósł w tym okresie wskaźnik udziału pomocy na restrukturyzację w pomocy horyzontalnej. W 2015 roku wyniósł on 9,69% i był najwyższy w badanym okresie. Przy czym wartość tej pomocy wynosiła 770,3 mln zł i było to 5,1% pomocy publicznej ogółem udzielonej wówczas przedsiębiorcom. Organem udzielającym pomocy była Agencja Rozwoju Przemysłu SA, a pomoc polegała na wniesieniu kapitału w wysokości 770,3 mln zł do przedsiębiorstwa Przewozy Regionalne sp. z o.o. w ramach pomocy indywidualnej<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2015 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2016, s. 36.

Wykres 7.1. Udział pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw w pomocy horyzontalnej w Polsce w latach 2005-2015



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2015 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2016, s. 16 i lata wcześniejsze.

Warto przypomnieć, że największy udział pomocy na restrukturyzację, wynoszący 3597,2 mln zł i stanowiący aż 80% pomocy horyzontalnej, został odnotowany w naszym kraju w 2004 roku. Wówczas pomoc na ratowanie i na restrukturyzację przedsiębiorstw przekroczyła 41% pomocy publicznej ogółem. Od momentu wejścia Polski do UE, zgodnie z zaleceniami Wspólnoty, pomoc tego typu została ograniczona i w latach 2005-2015 wahała się w przedziale 0,3 – 9,7% pomocy horyzontalnej.

Unia Europejska rozróżnia pomoc na ratowanie od pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw. *Pomoc w celu ratowania to*<sup>37</sup>:

- wsparcie czasowe i zwrotne,
- udzielone w celu udrożnienia zatorów płatniczych na czas potrzebny do opracowania planu restrukturyzacji i/lub likwidacji,
- ma ograniczony poziom (wartość) do koniecznego minimum,
- daje krótkotrwałe „wytnienie”, trwające nie dłużej niż sześć miesięcy.

Pomoc w celu ratowania przedsiębiorstw musi się składać ze zwrotnego wsparcia i mieć formę gwarancji kredytowych lub pożyczek o stopie procentowej przynajmniej porównywalnej do pożyczek dla przedsiębiorstw

<sup>37</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 31 lipca 2014 roku w sprawie wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz. Urz. UE 2014, C 249/01, pkt 55.

w dobrej sytuacji finansowej. Ponadto musi być uzasadniona poważnymi konsekwencjami społecznymi. Musi też być ograniczona ściśle do kwot niezbędnych do utrzymania przedsiębiorstwa. Do ratowania przedsiębiorstwa nie mogą być zastosowane fundusze strukturalne, które zasilają jego kapitały/fundusze własne w sposób bezzwrotny. Pomoc na ratowanie ma więc charakter pilny i tymczasowy.

Od momentu, w którym plan restrukturyzacji, dla którego wnioskowano o pomoc, został ustanowiony i jest wdrażany, każda kolejna pomoc przyznana przedsiębiorcy jest uznawana za *pomoc w celu restrukturyzacji*. Pomoc na restrukturyzację wiąże się z dłuższym wsparciem i musi przywrócić długoterminową rentowność przedsiębiorstwa na podstawie wykonalnego, spójnego i dalekosiężnego planu restrukturyzacyjnego. Dodatkowo Komisja Europejska dopuszcza zastosowanie tzw. *tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego*. Jest to wsparcie płynności, którego celem jest umożliwienie realizacji planu restrukturyzacyjnego przedsiębiorstwa poprzez stworzenie warunków do zaplanowania i wdrożenia odpowiedniego działania na rzecz przywrócenia długoterminowej rentowności. Może być przyznawane wyłącznie małym lub średnim przedsiębiorstwom<sup>38</sup>. Pomoc taka dedykowana jest do przedsiębiorstw, które mogą przeprowadzić restrukturyzację bez pomocy na restrukturyzację, pod warunkiem że otrzymają środki zapewniające utrzymanie płynności finansowej na okres dłuższy niż w przypadku pomocy na ratowanie, czyli 6 miesięcy. Tymczasowe wsparcie może być udzielone w formie gwarancji kredytowej lub pożyczki na okres nie dłuższy niż 18 miesięcy<sup>39</sup>.

Pomoc publiczna na ratowanie oraz pomoc publiczna na restrukturyzację przedsiębiorstw należą do tych rodzajów wsparcia, jakie wywołują kontrowersje i dyskusje, stąd Komisja Europejska wprowadziła obostrzenia w ich przyznawaniu, zapisane w *Wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji*<sup>40</sup>. Komisja stoi na stanowisku, że skoro pomoc taka powoduje największe zakłócenia na rynku, to:

1. Zasada zakazująca przyznawania pomocy publicznej powinna być regułą, a odstępstwa od niej powinny być ograniczone.
2. Pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji można traktować jako zgodną z prawem tylko pod pewnymi warunkami.
3. Zasada „pierwszy i ostatni raz” powinna zostać wzmocniona.

<sup>38</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 31 lipca 2014 roku w sprawie wytycznych, op. cit., pkt 27-28.

<sup>39</sup> Tamże, pkt 6.6.

<sup>40</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 31 lipca 2014 roku w sprawie wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz. Urz. UE 2014, C 249/01.

W oparciu o wytyczne Komisji strona polska przygotowała w 2015 roku rozporządzenie w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców regulujące tryb, szczegółowe warunki i formy udzielania takiego wsparcia<sup>41</sup>. W tym samym roku regulacje związane z wykorzystaniem pomocy publicznej w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstwa zostały wprowadzone także do ustawy Prawo restrukturyzacyjne<sup>42</sup>. Zgodnie z jej zapisami zasada „pierwszy i ostatni raz” obowiązuje i ma zapobiec wielokrotnemu udzielaniu wsparcia finansowego ze środków publicznych w celu sztucznego utrzymywania przedsiębiorstw na rynku, ze szkodą dla innych bardziej rentownych jednostek. Oznacza to, że przedsiębiorstwu może zostać udzielona pomoc, jeżeli wcześniej nie otrzymało ono takiego wsparcia, wliczając w to pomoc na ratowanie oraz tymczasową pomoc publiczną na restrukturyzację. W przypadku, gdy takie dofinansowanie wystąpiło, musi minąć co najmniej 10 lat, licząc od dnia wystąpienia najpóźniejszego z następujących zdarzeń<sup>43</sup>:

- przyznania pomocy publicznej,
- zakończenia realizacji poprzedniego planu restrukturyzacyjnego,
- zaprzestania realizacji poprzedniego planu restrukturyzacyjnego.

Jeżeli wsparcie stanowi pomoc publiczną, to może zostać przeznaczone wyłącznie na restrukturyzację. Pomoc taka nie jest dostępna dla każdego przedsiębiorstwa. Warunkiem jej udzielenia jest:

- trudna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstwa,
- prowadzenie działalności gospodarczej w danym sektorze przynajmniej od 3 lat,
- wkład własnych środków przedsiębiorstwa.

Proces restrukturyzacji i naprawy przedsiębiorstwa związany jest nie tylko z oddłużeniem jednostki, ale także z wprowadzeniem zmian w majątku, w organizacji jego działalności bieżącej, a czasem też inwestycyjnej. Działania te wymagają zaangażowania środków własnych przedsiębiorstwa, a pomoc publiczna na restrukturyzację stanowi jedynie ich uzupełnienie w zakresie niezbędnym do realizacji celu. Do realizacji planu restrukturyzacyjnego wykorzystane mogą być także środki pochodzące od akcjonariuszy, udziałowców przedsiębiorstwa lub innych przedsiębiorców należących do tej samej grupy kapitałowej co przedsiębiorstwo, jak i środki finansowe pochodzące od wierzycieli.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 roku w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, Dz. U. 2015, poz. 531 z późn. zm.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., art. 140 i dalsze.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., art. 143.

Udział pomocy publicznej w kosztach restrukturyzacji, czyli kosztach zastosowania instrumentów restrukturyzacyjnych wskazanych w planie restrukturyzacyjnym oraz kosztach związanych ze środkami restrukturyzacyjnymi poniesionymi przed otwarciem postępowania restrukturyzacyjnego w ramach tego samego procesu restrukturyzacji, nie może być wyższy niż 25% w przypadku małego przedsiębiorstwa, 40% średniego oraz 50% w pozostałych przypadkach. Oznacza to, że wartość pomocy publicznej uzależniona jest od wielkości przedsiębiorstwa, a największe wsparcie mogą otrzymać przede wszystkim przedsiębiorstwa najbardziej narażone na kłopoty z zachowaniem równowagi finansowej, czyli podmioty małe i średnie.

Przedsiębiorstwo zagrożone niewypłacalnością może uzyskać pomoc publiczną, jeżeli<sup>44</sup>:

- wysokość niepokrytych strat przekracza kapitał zapasowy i 50% kapitału zakładowego – w przypadku spółki akcyjnej, spółki z o.o. oraz spółki komandytowo-akcyjnej,
- wysokość niepokrytych strat przekracza 50% wartości wszystkich udziałów w spółce – w przypadku spółki jawnej, spółki komandytowej oraz spółki partnerskiej,
- gdy w przedsiębiorstwie innym niż małe lub średnie w ciągu dwóch ostatnich lat relacja długów do kapitału własnego była większa niż 7,5, a zysku operacyjnego wraz z amortyzacją do odsetek niższa niż 1.

Z pomocy wyłączone są przedsiębiorstwa prowadzące działalność w sektorze hutnictwa i stali, górnictwa węgla oraz w sektorze finansowym. O pomoc na restrukturyzację nie mogą starać się też przedsiębiorstwa nowo powstałe lub utworzone w wyniku likwidacji poprzedniej jednostki.

Pomoc publiczna na restrukturyzację może zostać udzielona w szczególnych przypadkach, tj.<sup>45</sup>:

- w celu realizacji planu restrukturyzacyjnego, który umożliwi przedsiębiorstwu przywrócenie długookresowej zdolności do konkutowania na rynku,
- gdy sposób restrukturyzacji jest właściwy dla usunięcia przyczyn trudnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa,
- jeśli zapobiega trudnościom społecznym lub prowadzi do przezwyciężenia niedoskonałości rynku.

Pomoc taka nie może zostać udzielona, jeżeli środki określone w planie restrukturyzacyjnym ograniczają się wyłącznie do restrukturyzacji zobowiązań lub przewidują nowe inwestycje, z wyjątkiem tych, które są niezbędne do

<sup>44</sup> Tamże, art. 141 ust. 2.

<sup>45</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., art. 142.

przywrócenia przedsiębiorcy długookresowej zdolności do konkutowania na rynku.

Przygotowany plan restrukturyzacyjny (jego elementy opisano w poprzednim punkcie rozdziału) musi być wykonalnym, spójnym i daleko siężnym programem, którego celem jest przywrócenie długoterminowej rentowności przedsiębiorstwa w jak najkrótszym czasie. Działania restrukturyzacyjne, do realizacji których zaplanowano wykorzystanie pomocy publicznej, muszą:

- poprawić sytuację przedsiębiorstwa,
- umożliwić pokrycie wszystkich kosztów (w tym amortyzacja i opłaty finansowe oraz koszty społeczne, np. odprawy emerytalne, odprawy i zwolnienia grupowe),
- przynieść zwrot zaangażowanego kapitału, jaki pozwoli przedsiębiorstwu poddanemu restrukturyzacji na odzyskanie konkurencyjności na rynku na podstawie własnych osiągnięć.

O ile pomoc w celu ratowania przedsiębiorstw występuje w formie pożyczki lub gwarancji, to w przypadku pomocy na restrukturyzację ustawodawca przewidział różne jej formy, tj.:

- pożyczka,
- dotacja,
- dopłata,
- objęcie przez właściwego ministra ds. gospodarki akcji lub udziałów w kapitale zakładowym restrukturyzowanego przedsiębiorstwa,
- objęcie obligacji,
- zmiana terminów spłaty zobowiązań wobec ministra,
- konwersja pożyczki na ratowanie na udziały lub akcje przedsiębiorstw.

Szczególną formą pomocy publicznej mogą być – o czym już wspomniano – ulgi w spłacie zadłużenia wobec urzędu skarbowego oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W celu sprawdzenia, czy odroczenie terminu płatności lub rozłożenie raty zobowiązań publiczno-prawnych jest pomocą publiczną, stosuje się test prywatnego wierzyciela i test prywatnego inwestora. W ustawie Prawo restrukturyzacyjne zapisano, że przez *test prywatnego wierzyciela* należy rozumieć ocenę działań wierzyciela publicznego planowanych w postępowaniu restrukturyzacyjnym, dokonywaną w celu sprawdzenia, czy wierzyciel publiczny zachowuje się jak wierzyciel prywatny, działający w warunkach rynkowych, w szczególności, czy prywatny wierzyciel zaakceptowałby przewidziane w propozycjach układowych warunki spłaty zobowiązań<sup>46</sup>. Z kolei przez *test prywatnego inwestora* należy rozumieć

<sup>46</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., art. 140 ust. 2.

ocenę działań podejmowanych przez podmiot finansujący, dokonywaną w celu stwierdzenia, czy wsparcie nie stanowi pomocy publicznej. Pomoc nie jest pomocą publiczną, gdy jest dokonywana na warunkach akceptowanych również dla inwestora prywatnego<sup>47</sup>.

Jeżeli w procesie naprawy przedsiębiorstwa przewidziane jest wykorzystanie pomocy publicznej, to informacja o tym musi znaleźć się w planie restrukturyzacyjnym wraz z testem prywatnego wierzyciela. Plan taki musi zostać doręczony wierzycielowi, który powinien udzielić pomocy razem z kartą do głosowania przy samodzielnym zbieraniu głosów lub jeszcze przed wyznaczeniem zgromadzenia wierzycieli w celu głosowania nad układem. Takie działanie pozwala na ewentualną zmianę lub zgłoszenie nowych propozycji układowych w celu uniknięcia sytuacji, gdy przyjęcie układu mogłoby zostać uznane za udzielenie pomocy publicznej.

Przedsiębiorstwo, które uzyskało pomoc publiczną na restrukturyzację, jest zobowiązane do zastosowania tzw. środków wyrównawczych – strukturalnych, behawioralnych lub otwarcia rynku. Środkiem strukturalnym wyrównującym zakłócenia konkurencji na rynku może być:

- zbycie części aktywów,
- ograniczenie zdolności produkcyjnych,
- ograniczenie udziału przedsiębiorcy w rynku.

Środki behawioralne polegają na:

- nienabywaniu akcji lub udziałów w okresie restrukturyzacji,
- niepodejmowaniu działań zmierzających do zdobywania nowych rynków,
- nierozpowszechnianiu informacji wskazujących, że produkty lub usługi przedsiębiorcy mają przewagę konkurencyjną nad innymi produktami (usługami) ze względu na otrzymaną pomoc na restrukturyzację.

Z kolei środki otwarcia rynku polegają na ułatwianiu wejścia na rynek innym przedsiębiorstwom<sup>48</sup>. Rodzaj i zakres zastosowanych środków wyrównawczych zależą od wielkości, formy i warunków udzielenia pomocy na restrukturyzację, udziału środków własnych zaangażowanych w realizację planu restrukturyzacyjnego, wielkości przedsiębiorstwa i jego pozycji na rynku oraz oceny wpływu środków wyrównujących zakłócenia konkurencji na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Środki wyrównawcze nie mogą jednak zagrażać rentowności przedsiębiorstwa.

Pomoc publiczna na restrukturyzację nie podlega indywidualnej notyfikacji Komisji Europejskiej, jeżeli jest udzielana zgodnie z zapisami

<sup>47</sup> Tamże, art. 140 ust. 4.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., art. 145.



art. 141-147 ustawy Prawo restrukturyzacyjne<sup>49</sup>, przedsiębiorstwo jest zaliczane do grupy małych lub średnich podmiotów, a całkowita wielkość udzielonej i wnioskowanej pomocy publicznej na restrukturyzację wraz z pomocą na ratowanie lub tymczasową pomocą na restrukturyzację, udzielona w ramach tego samego procesu restrukturyzacji nie przekracza 10 mln euro. Gdy wartość takiej pomocy jest wyższa, wówczas wymagana jest zgoda Komisji Europejskiej na jej udzielenie<sup>50</sup>. Notyfikacji podlega też pomoc na restrukturyzację udzielana dużym przedsiębiorstwom.

## 6. Zakończenie

Współczesne przedsiębiorstwa, aby przetrwać i utrzymać się na wymagającym, dynamicznie zmieniającym się rynku, muszą umieć przewidywać i trafnie oceniać swoją sytuację, czyli zdolność efektywnego działania i zdolność rozwoju, a także ciągle podejmować decyzje określające sposób, formę, tempo realizacji, zakres, głębokość i kompleksowość zmian strukturalnych<sup>51</sup>.

Utrata płynności finansowej oraz groźba niewypłacalności są najczęstszymi czynnikami stymulującymi przedsiębiorcę do rozpoczęcia działań restrukturyzacyjnych. Należy jednak pamiętać, że restrukturyzacja szeroko ujęta to zmiana wprowadzana w różnych obszarach przedsiębiorstwa, która nie zawsze musi być podejmowana w sytuacji zbliżającego się kryzysu. Choć restrukturyzacja dotyczy głównie przedsiębiorstw, których wyniki finansowe wskazują, że brak szybkich działań (zmian) spowoduje upadek jednostki w najbliższej przyszłości, to podejmowana jest również w przedsiębiorstwach o stabilnej pozycji, w których zarząd chce podnieść efektywność działania, stawia na długofalowy rozwój oraz podnoszenie wartości firmy.

Restrukturyzacja przedsiębiorstw jest procesem ciągłym, nieodzownym, dynamicznym i często kosztownym. Przedsiębiorstwa zawsze będą zgłaszały potrzebę rozpoczęcia działań restrukturyzacyjnych, gdyż ich celem

<sup>49</sup> Kryteria udzielania pomocy publicznej zapisane w art. 141-147 ustawy z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, Dz. U. 2017, poz. 1508 są zgodne z kryteriami zawartymi w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 31 lipca 2014 roku w sprawie wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz. Urz. UE 2014, C 249/01.

<sup>50</sup> Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, op. cit., art. 148.

<sup>51</sup> R. Borowiecki, *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa jako proces zwiększania efektywności jego działania*, w: *Restrukturyzacja a poprawa efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwie*, pod red. naukową R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998, s. 22.

jest zwiększanie efektywności funkcjonowania. W procesach restrukturyzacyjnych wykorzystywane są różne instrumenty i techniki oddziaływania, które podlegają modyfikacjom, gdyż zmienia się otoczenie, w którym działa przedsiębiorstwo. Przykładowo w miejsce pomocy publicznej o charakterze bezzwrotnym wprowadzane są instrumenty i rozwiązania rynkowe.

## Bibliografia

1. Borowiecki R., *Restrukturyzacja przedsiębiorstwa jako proces zwiększania efektywności jego działania*, w: *Restrukturyzacja a poprawa efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwie*, pod red. R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998.
2. Cabała P., Bartusik K., *Restrukturyzacja w jednostkach gospodarczych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2006.
3. Czerkas K., Teisseyre B., *Restrukturyzacja zadłużenia przedsiębiorstw. Od ugód bilateralnych do postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych*, Wydawnictwo ODDK, Gdańsk 2016.
4. Fornalczyk A., Choroszczak J., Mikulec M., *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2008.
5. Gabrusiewicz W., *Zagadnienia metodyczne analizy efektów restrukturyzacji przedsiębiorstw*, w: *Restrukturyzacja a poprawa efektywności gospodarowania w przedsiębiorstwie*, pod red. R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1998.
6. Haus B., Jagoda H., Osbert-Pociecha G., *Zarządzanie firmą na podstawie kontraktu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 1996.
7. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 31 lipca 2014 roku w sprawie wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, Dz. Urz. UE 2014, C 249/01.
8. Kożuch M., *Przesłanki, rodzaje i narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe. Finanse i Bankowość” 2010, nr 6.
9. Mączyńska E., *Upadłości przedsiębiorstw – kontekst globalny*, w: *Bankructwa, upadłości i procesy naprawcze przedsiębiorstw. Wybrane aspekty regulacyjne*, pod red. E. Mączyńskiej, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015.
10. Nalepka A., *Istota, zakres i metodyka restrukturyzacji przedsiębiorstw*, w: *Restrukturyzacja a konkurencyjność przedsiębiorstw*, pod red. R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997.
11. *Pomoc publiczna. Doświadczenia wybranych sektorów gospodarki*, pod red. M. Kożuch, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2017.

12. Porada-Rochoń M., *Restrukturyzacja przedsiębiorstw w procesie adaptacji do współczesnego otoczenia*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
13. *Raport o pomocy publicznej w Polsce udzielonej przedsiębiorcom w 2015 roku*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2016.
14. *Restrukturyzacja ekonomiczna przedsiębiorstw*, pod red. L. Dorozika, Wyd. Naukowe PWE, Warszawa 2006.
15. *Restrukturyzacja i upadłość przedsiębiorstw 2.0*, pod red. A. Hrycaj, P. Filipiaka, M. Geromin, B. Groele, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016.
16. Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 marca 2015 roku w sprawie pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, Dz. U. 2015, poz. 531 z późn. zm.
17. Stabryła A., *Zmiana i rozwój w zarządzaniu firmą*, w: *Restrukturyzacja a konkurencyjność przedsiębiorstw*, pod red. R. Borowieckiego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1997.
18. *Struktura kapitału w przedsiębiorstwie w warunkach ekspansji, kryzysu i zjawisk upadłościowych*, pod red. J. Grzywacza, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2015.
19. Ustawa z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne, Dz. U. 2015, poz. 978 oraz Dz. U. 2017, poz. 1508.
20. Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu na rynku pracy, Dz. U. 2002, nr 213, poz. 1800 z późn. zm.
21. Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 roku o restrukturyzacji hutnictwa żelaza i stali, Dz. U. 2001, nr 111, poz. 1196 z późn. zm.
22. Ustawa z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. 2000, nr 84, poz. 948 oraz Dz. U. 2017, poz. 680 z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 7 października 1999 roku o wspieraniu restrukturyzacji przemysłowego potencjału obronnego i modernizacji technicznej Sił Zbrojnych RP, Dz. U. 1999, nr 83, poz. 932 z późn. zm.
24. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku ordynacja podatkowa, Dz. U. 1997, nr 137, poz. 926 oraz Dz. U. 2017, poz. 201 z późn. zm.
25. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny, Dz. U. 2017, poz. 459 z późn. zm., art. 353<sup>1</sup>.
26. *Wersje skonsolidowane Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2016, C 202, art. 107.
27. Zawiadomienie Komisji Europejskiej w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016, C 262/1.

