



MINISTERSTWO GOSPODARKI
DEPARTAMENT INNOWACJI I PRZEMYSŁU

POLITYKA NOWEJ SZANSY

OPRACOWANIE:

Departament Innowacji i Przemysłu: Anna Żebrowska, Monika Drózdź

AKCEPTACJA:

Jerzy Majchrzak, Dyrektor Departamentu Innowacji i Przemysłu

Grażyna Henclewska, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki

WSPÓŁPRACA:

Departament Strategii i Analiz, MG

Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, MG

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Ministerstwo Sprawiedliwości

Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

Maciej Roch Pietrzak, syndyk licencjonowany

PROJEKT, SKŁAD I DRUK:

www.studiograficzne.pl

SPIS TREŚCI:

1. Wstęp	4
2. Streszczenie	6
3. Powiązanie ze strategiami i innymi dokumentami	9
4. Definicje i ważne pojęcia	11
5. Diagnoza	13
6. Bariery dotyczące przeżywalności przedsiębiorstw	26
7. Wnioski dla polityki gospodarczej	28
8. Cel główny <i>Polityki Nowej Szansy</i>	28
9. Działania kierunkowe <i>Polityki Nowej Szansy</i>	31
Działanie 1: Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw	31
Działanie 2: Ograniczanie ryzyka przedwczesnej likwidacji przedsiębiorstw	38
Działanie 3: Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw	50
Działanie 4: Nowa szansa (ponowne rozpoczęcie działalności gospodarczej) ...	56
10. Promocja <i>Polityki Nowej Szansy</i>	60
11. System wdrażania i monitorowania <i>Polityki Nowej Szansy</i>	63
11.1 Koordynacja wdrażania	63
11.2 Harmonogram wdrażania	65
11.3 Finansowanie wdrażania <i>Polityki Nowej Szansy</i>	66
11.4 System monitorowania i oceny realizacji działań	69
12. Wykaz skrótów	71
13. Spis tabel i wykresów	73
14. Bibliografia	74
15. Załącznik nr 1 Wstępne szacunkowe koszty wdrożenia programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP	78
16. Załącznik nr 2 Wstępne szacunkowe koszty szkoleń z zakresu wiedzy ekonomicznej i finansowej dla sędziów	85
17. Załącznik nr 3 Wstępne szacunkowe koszty wsparcia dla osób ponownie rozpoczynających działalność gospodarczą	87

1. Wstęp

W społeczeństwie od lat istnieje raczej negatywne pojęcie bankructwa, będącego skutkiem niewypłacalności przedsiębiorcy. Wynika ono z utrwalonego przekonania, że niewypłacalność jest skutkiem świadomego złego działania, które jednocześnie może być oceniane pod kątem moralnym. Jednakże następujące w ostatnich dekadach dynamiczne zmiany w funkcjonowaniu procesów gospodarczych, polegające na rosnącej niepewności gospodarczej i wynikającym z tego wzroście ryzyka, pozwoliły na zmianę spojrzenia na porażkę biznesową. Stała się ona wypadkową wielu czynników, niekoniecznie zwinionych, lecz wręcz nie podlegających wpływowi poszczególnych przedsiębiorców. Zaczęto zdawać sobie sprawę, że globalna gospodarka, w której następują ciągłe zmiany i tylko one są pewne w odróżnieniu od pewności istnienia przedsiębiorstwa, wymaga zreformowania podejścia do kwestii porażki biznesowej.

Obecna gospodarka funkcjonuje w oparciu o niezliczoną ilość powiązań pomiędzy poszczególnymi przedsiębiorstwami lub grupami przedsiębiorstw. Używając analogii z zakresu medycyny, można zaryzykować stwierdzenie, że przedsiębiorstwo dotknięte sytuacją kryzysową może „zainfekować” inne przedsiębiorstwa, co w konsekwencji może doprowadzić do większej lub mniejszej zapaści w ramach branży, czy inaczej zdefiniowanej grupy. Dlatego też działania państwa w obszarze wspierania przedsiębiorstw w sytuacjach kryzysowych, powinny koncentrować się na zminimalizowaniu negatywnych skutków tych sytuacji, ale nie poprzez przeciwdziałanie upadłości, która tak naprawdę stanowi naturalny element prowadzenia działalności gospodarczej, czy poprzez karanie tych podmiotów, które doznały porażki biznesowej. Tym niemniej, przedsiębiorcy rzetelnemu i uczciwemu, który stwarza minimum gwarancji, że zaciągnięte w przyszłości zobowiązania będzie wykonywał, państwo powinno stworzyć warunki legislacyjno-instytucjonalne, umożliwiające przeprowadzenie szybkiej, możliwie taniej i skutecznej upadłości. Ponadto należy przeciwdziałać stygmatyzowaniu tych podmiotów, a co więcej stworzyć im warunki ułatwiające ich powrót na rynek przy wykorzystaniu ich dotychczasowego doświadczenia.

Polityka Nowej Szansy będzie obejmowała zagadnienia związane z:

1. prewencją niewypłacalności, polegające na promowaniu strategicznego podejścia do zarządzania firmą, przejawiające się przede wszystkim w różnego rodzaju instrumentach wczesnego ostrzegania przed mogącymi nastąpić sytuacjami kryzysowymi w przedsiębiorstwie,
2. wspieraniem przedsiębiorstwa znajdującego się w kryzysie, zarówno poprzez stworzenie rozwiązań prawnych umożliwiających szybką i mało kosztowną procedurę upadłościową (likwidacja przedsiębiorstwa) oraz wsparcie finansowe przeznaczone na ratowanie i restrukturyzację (naprawa, układ), oraz
3. wsparcie doradcze, informacyjne, psychologiczne dla przedsiębiorców na etapie ponownego podejmowania działalności gospodarczej.

Działania, które również wchodzi w zakres *Polityki Nowej Szansy* rozumianej szerzej, obejmują przeciwdziałanie piętnu porażki, które stygmatyzuje przedsiębiorcę na różnych płaszczyznach, począwszy od trudności w uzyskaniu wsparcia pochodzącego od instytucji otoczenia biznesu, oferowanego w ramach wspierania rozwoju przedsiębiorczości, a skończywszy na braku wsparcia psychologicznego.

Działania będą realizowane w latach 2014-2020 i koncentrują się na następujących obszarach:

- Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw (systemy wczesnego ostrzegania),
- Ograniczanie ryzyka likwidacji przedsiębiorstw (pozasądowe formy naprawy i restrukturyzacji),
- Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw (sądowe formy restrukturyzacji i likwidacji),
- Nowa szansa (oddłużenie, działania po ogłoszeniu upadłości przedsiębiorstwa, ponowne podjęcie działalności gospodarczej),
- Działania promocyjne (kampania informacyjno-promocyjna na rzecz promocji dobrego zarządzania oraz racjonalnego podejścia do zagadnienia porażki biznesowej).

2. Streszczenie

Opracowana w Ministerstwie Gospodarki *Polityka Nowej Szansy* (PNS), to pierwszy dokument, który w sposób kompleksowy opisuje problematykę zarządzania przedsiębiorstwem w sytuacji kryzysowej. Rozwiązania w niej zapisane przygotowane zostały z myślą o właścicielach małych i średnich firm, narażonych na trudności na poszczególnych etapach prowadzenia biznesu. System ten będzie również obejmował wsparcie dla tych przedsiębiorców, którzy zamierzają ponownie rozpocząć działalność gospodarczą. *Polityka Nowej Szansy* to program rozwoju zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), który będzie realizowany w latach 2014-2020.

Naszym celem jest zwiększenie przeżywalności przedsiębiorstw, które są narażone na sytuacje kryzysowe. Jak pokazuje praktyka, odpowiednio wczesne zmierzenie się z trudnościami gwarantuje większe szanse na uratowanie firmy. Im wcześniej następuje rozpoznanie problemu i interwencja, tym lepsze rezultaty restrukturyzacyjne można osiągnąć. Stąd pomysł upowszechnienia wykorzystania systemów wczesnego ostrzegania, które pomogą przedsiębiorcy dostrzec odpowiednio wcześniej ewentualne problemy, m. in. zagrożenie niewypłacalnością. Równie istotne jest także upowszechnianie oraz ułatwienie dostępu do szkoleń z zakresu zarządzania ryzykiem, zarządzania zmianą, itp.

Kolejnym elementem *Polityki Nowej Szansy* jest wdrożenie instrumentów pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstwa znajdującego się w kryzysie. System będzie opracowany zgodnie z obowiązującymi unijnymi przepisami o pomocy publicznej. Warunkiem otrzymania takiej pomocy jest podjęcie przez właściciela firmy działań naprawczych.

Polityka Nowej Szansy będzie dotyczyła także ograniczania ryzyka upadłości oraz sprawnego przeprowadzenia upadłości przedsiębiorstw poprzez lepsze wykorzystanie możliwości, jakie stwarzają przepisy prawne w zakresie procedur upadłościowych i naprawczych.

Zdaniem Ministerstwa Gospodarki należy dążyć do większego upowszechnienia procesu naprawy przedsiębiorstw. Oznacza to konieczność podejmowania najpierw decyzji o wszczęciu postępowania naprawczego, w dalszej kolejności układowego a dopiero w braku przesłanek do restrukturyzacji - postępowania likwidacyjnego. Jednym z podstawowych celów postępowania powinna być kontynuacja działalności funkcjonujących organizmów gospodarczych we wszystkich tych przypadkach, w których jest to zgodne z racjonalnym gospodarowaniem. Daje to szanse m.in. na utrzymanie dotychczasowych miejsc pracy. Wytuczna utrzymania na rynku tych przedsiębiorstw (lub ich zorganizowanych części), które podjęły wysiłki związane z restrukturyzacją i dostosowaniem się do zmienionego otoczenia gospodarczego, powinna wynikać bezpośrednio ze znowelizowanych przepisów prawa.

Kolejne ważne zmiany w przepisach prawnych powinny obejmować przede wszystkim zmiany definicji niewypłacalności oraz zagrożenia niewypłacalnością, które pozwolą przedsiębiorcom na bardziej realistyczne określenie momentu, w którym zachodzi konieczność przystąpienia do działań restrukturyzacyjnych. Jednocześnie, z uwagi na wskazany wcześniej prymat restrukturyzacji nad likwidacją przedsiębiorstwa, należy zapewnić przedsiębiorcy elastyczne ramy prawne dla przeprowadzenia skutecznych i szybkich działań sanacyjnych, które pozwolą na utrzymanie przedsiębiorstwa na rynku. W tym celu zostanie rozszerzony katalog postępowań restrukturyzacyjnych, zmierzających do uzdrowienia przedsiębiorstwa i zawarcia porozumienia z wierzycielami.

Kwestią niezmiernie istotną dla upowszechnienia działań z zakresu restrukturyzacji, ale również dla sprawnego przeprowadzenia procesu upadłości przedsiębiorstwa i umożliwienia przedsiębiorcy podjęcia kolejnej działalności gospodarczej, jest zapewnienie możliwie szybkich i tanich procedur wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. W tym celu planowane jest uproszczenie dokumentów wymaganych w postępowaniu przed sądem oraz wprowadzenie obowiązkowego elektronicznego obiegu dokumentów do czynności wykonywanych w trakcie postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych.

Należy jednocześnie pamiętać, że upadłość przedsiębiorstwa stanowi naturalny element w prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie można jej traktować wyłącznie jako zjawiska negatywnego. W niektórych przypadkach pełni ona funkcję regulującą przebieg zjawisk gospodarczych z uwagi na fakt, że może przyczynić się do eliminowania z rynku firm nieefektywnych czy źle zarządzanych.

Rolą państwa jest minimalizowanie negatywnych skutków kryzysowej sytuacji w przedsiębiorstwie, a nie przeciwdziałanie upadłości za wszelką cenę. Gdy dana firma nie może dalej funkcjonować, państwo powinno umożliwić przedsiębiorcy zakończenie działalności na drodze szybkiej, przejrzystej i taniej procedury upadłościowej. Umożliwia to zaspokojenie zobowiązań upadłego w jak największym stopniu oraz szybkie podjęcie przez przedsiębiorcę kolejnej działalności gospodarczej z czystym kontem, w oparciu o dotychczasowe doświadczenia.

Ważnym elementem zapewnienia efektywności całego systemu *Polityki Nowej Szansy* jest stały dostęp do nowych informacji dotyczących problematyki upadłości. W tym celu planujemy uruchomić kompleksowy system badań i analiz oraz powołać zespół ekspertów do spraw *Polityki Nowej Szansy*. Znajdą się w nim przedstawiciele wszystkich stron zaangażowanych w proces przeciwdziałania oraz efektywnego przeprowadzania upadłości przedsiębiorstw. Za koordynację wdrażania dokumentu będzie odpowiadał minister właściwy ds. gospodarki.

Chcemy także przeciwdziałać „złej sławie”, jaka wiąże się obecnie ze zjawiskiem upadłości, oraz stygmatyzacji przedsiębiorców, którzy doświadczyli porażki biznesowej. Problem

ten dotyczy wrażliwej materii, jaką jest świadomość nie tylko przedsiębiorców, ale i całego społeczeństwa. Dlatego planujemy przeprowadzenie możliwie szerokiej kampanii informacyjnej w społeczeństwie, na temat mechanizmów funkcjonowania gospodarki, które mogą doprowadzić przedsiębiorstwo do problemów finansowych, skutkujących upadłością. W naszym społeczeństwie wciąż pokutuje stwierdzenie, że upadłość równa się porażce biznesowej. Ministerstwo Gospodarki wyciąga rękę do przedsiębiorców przeżywających trudności ekonomiczne, dając im nową szansę na zaistnienie na rynku.

3. Powiązanie ze strategiami i innymi dokumentami

Polityka Nowej Szansy jest programem rozwoju, zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.), który ma na celu stworzenie kompleksowego systemu wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorców (MŚP), pozostających w trudnej sytuacji finansowej oraz tych którzy zamierzają rozpocząć ponowną działalność gospodarczą. Zapewnienie optymalnych możliwości funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw jest niezbędnym elementem strategii i programów rozwoju gospodarki oraz skutecznym sposobem na przezwycięzenie lub przynajmniej ograniczenie kryzysu gospodarczego.

Opracowanie dokumentu wynika zarówno z wytycznych Komisji Europejskiej, jak również dokumentów strategicznych określających cele i priorytety polskiej polityki gospodarczej w perspektywie najbliższych lat.

Unia Europejska w sposób zdecydowany umieściła małe i średnie przedsiębiorstwa w centrum realizowanej od 2000 r. *Strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*¹, szczególnie od 2005 r. poprzez zaproponowanie wdrażania polityki wobec MSP w ścisłej współpracy partnerskiej z państwami członkowskimi². Aby potwierdzić istotne znaczenie MŚP w polityce UE oraz urzeczywistnić wizję szefów państw i rządów UE z 2000 r., czyli uczynić z UE światowej klasy otoczenie dla małych i średnich przedsiębiorstw, Komisja Europejska (KE) 25 czerwca 2008 r. opublikowała Komunikat „*Think Small First*”. A „*Small Business Act*” for Europe³, który ma kluczowe znaczenie dla działań podejmowanych w ramach *Polityki Nowej Szansy*. Określił on dziesięć głównych zasad, którymi powinny kierować się polityki Unii Europejskiej i państw członkowskich w odniesieniu do MŚP. Zasada nr 2 odnosi się wprost do *Polityki Nowej Szansy*: - „Zagwarantowanie, by uczciwi przedsiębiorcy, których przedsiębiorstwo zostało postawione w stan upadłości, dostali szybko drugą szansę”.

Zagadnienia te zostały podniesione także w Komunikacie Komisji do Rady Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regonów: *W jaki sposób przezwyciężyć piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz polityki drugiej szansy. Realizacja partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, COM(2007) 584, z dnia 18 października 2007 r. oraz Komunikacie z dnia 23 lutego 2011 r. *Przegląd programu „Small Business Act” dla Europy* COM(2011)78.

¹ W czerwcu 2010 r. Rada Europejska przyjęła nową Strategię na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu – Europa 2020, która zastąpiła Strategię Lizbońską

² „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego - Nowoczesna polityka wzrostu i zatrudnienia dla małych i średnich przedsiębiorstw” - COM(2005) 551 wersja ostateczna z 10.11.2005.

³ Komunikat z dnia 25 czerwca 2008 r. „Najpierw myśl na małą skalę, Program Small Business Act dla Europy” COM(2008)394,

Podstawy do opracowania *Polityki Nowej Szansy* znajdują się również w strategicznych dokumentach krajowych, takich jak: Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”, Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020, jak również pośrednio w Strategii Rozwoju Kraju 2020.

Polityka Nowej Szansy wynika bezpośrednio z zapisów Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki „Dynamiczna Polska 2020”. Działania zaprojektowane w programie mają na celu wdrożenie działania kierunkowego 1.1.3, stanowiącego jeden z elementów realizacji celu 1. ww. Strategii, którym jest „dostosowanie otoczenia regulacyjnego i finansowego do potrzeb innowacyjnej gospodarki”.

Wskazany w programie cel główny oraz działania kierunkowe w znaczącym zakresie wpisują się w obszary strategiczne *Strategii Rozwoju Kraju 2020*: I Sprawne i efektywne państwo oraz II Konkurencyjna gospodarka i są z nimi spójne.

Zaprojektowany system wsparcia w ramach PNS wynika również bezpośrednio z zapisów Krajowego Programu Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020” – Aktualizacja KPR 2013/2014, który jest podstawowym instrumentem realizacji na poziomie państw członkowskich strategii „Europa 2020”, przyjętej w 2010 roku.

Działania zaprojektowane w PNS będą wpisywały się również w szczegółową koncepcję systemu wsparcia przedsiębiorstw w Polsce w ramach Programu Rozwoju Przedsiębiorstw do 2020 r. poprzez realizację celu 1 Programu: Uwolnienie ducha przedsiębiorczości, działanie: Przeciwdziałanie upadłości i *Polityka Nowej Szansy*.

Program *Polityki Nowej Szansy* będzie realizowany w latach 2014-2020. Realizacja celu głównego, tj. zwiększenie przeżywalności przedsiębiorstw oraz wsparcie ponownego podejmowania działalności gospodarczej jak największej liczbie podmiotów, przyczyni się do wzrostu gospodarczego w perspektywie do 2020 r.

4. Definicje i ważne pojęcia

- **Przedsiębiorca** – osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową⁴.
- **Mały i średni przedsiębiorca (MŚP)** – przedsiębiorca spełniający warunki wprowadzone definicją MŚP zgodnie z Rekomendacją Komisji Europejskiej z 6 maja 2003 r. dotyczącą definicji mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa (2003/361/EC) (Dziennik Urzędowy L 124 z 20 maja 2003). Definicja obowiązuje od 1 stycznia 2005 r. i jest dostępna na stronie: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_pl.htm
- **Polityka Nowej Szansy** – system wsparcia obejmujący działania mające na celu wczesne ostrzeżenie o ewentualnych trudnościach w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz ułatwienie przedsiębiorcom, których firmy zostały zlikwidowane w wyniku porażki biznesowej, ponownego rozpoczęcia działalności gospodarczej. Celem systemu jest także ograniczenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom tego zjawiska.
- **Pomoc na ratowanie** – ograniczone w czasie wsparcie finansowe w celu umożliwienia przedsiębiorcy podtrzymania prowadzenia działalności gospodarczej przez czas niezbędny do dokonania koniecznych analiz oraz opracowanie planu restrukturyzacji albo likwidacji działalności⁵
- **Pomoc na restrukturyzację** – pomoc przewidziana w planie restrukturyzacji, udzielana przedsiębiorcy w celu realizacji procesu restrukturyzacji i ograniczona do minimum niezbędnego do przywrócenia jego długoterminowej zdolności do konkurencyjności na rynku⁶.
- **Tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne** – pomoc w odzyskaniu płynności, której celem jest wsparcie restrukturyzacji przedsiębiorstwa poprzez stworzenie warunków niezbędnych beneficjentowi w celu zaplanowania i wdrożenia odpowiedniego działania na rzecz przywrócenia jego długoterminowej rentowności⁷.

⁴ Art. 43 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (Dz.U.nr 16 z 1964 r., poz. 93 z późn. zm)

⁵ Komunikat Komisji Wytoczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1 października 2004 r.)

⁶ *Ibidem*

⁷ Nowa forma wsparcia dla MŚP znajdujących się w trudnej sytuacji zawarta w projekcie Wytocznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

- **Przedsiębiorca zagrożony niewypłacalnością** – przedsiębiorca, który nie jest obecnie niewypłacalny, tzn. wykonuje swoje zobowiązania w terminie, ale biorąc pod uwagę rozsądną ocenę sytuacji ekonomicznej nie ulega wątpliwości, że stanie się niewypłacalny (*art. 492 ust. 2 Puin*).
- **Przedsiębiorca w trudnościach** – przedsiębiorca, co do którego można przewidzieć, że w niedalekiej przyszłości może znaleźć się w trudnej sytuacji, ale nie kwalifikuje się jeszcze do kategorii zagrożonych w rozumieniu odpowiednich przepisów prawa UE dotyczących ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw⁸.
- **Przedsiębiorstwo zagrożone** – przedsiębiorstwo w rozumieniu Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1 października 2004 r.)⁹
- **Program pomocowy** – akt normatywny określający dokładnie krąg beneficjentów, formę udzielanego wsparcia, jego przeznaczenie, organy udzielające, maksymalną wielkość pomocy i czas obowiązywania programu. System udzielania ograniczonej pomocy na ratowanie, pomocy na restrukturyzację lub tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego MŚP wymaga notyfikowania do Komisji Europejskiej, która wydaje decyzję co do zgodności środka pomocowego ze wspólnym rynkiem.

⁸ Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1.10.2004 r.) - obecnie obowiązujące, z zastrzeżeniem, iż w najbliższym czasie zostaną zastąpione nowymi wytycznymi

⁹ Definicja przedsiębiorstwa zagrożonego może ulec zmianie, gdy wejdą w życie nowe wytyczne dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

5. Diagnoza

Małe i średnie przedsiębiorstwa w Polsce

Na koniec 2011 r. w systemie REGON zarejestrowanych było 3.869,9 tys. podmiotów¹⁰ gospodarki narodowej (bez osób prowadzących indywidualne gospodarstwa w rolnictwie), i było to o 39,9 tys. mniej niż na koniec 2010 r.¹¹ Natomiast w pierwszym półroczu 2012 r. liczba podmiotów w rejestrze REGON rosła i na koniec czerwca wynosiła 3.902,3 tys. jednostek¹².

Według ostatnich danych GUS na temat działalności przedsiębiorstw, w 2010 r. w Polsce aktywnych było 1.727 tys. przedsiębiorstw¹³, wobec 1.674 tys. przedsiębiorstw w 2009 r., co oznacza wzrost o 3,2%. Tak jak w latach poprzednich, wśród wszystkich przedsiębiorstw dominowały jednostki małe, stanowiąc 98,9% całej populacji (mikroprzedsiębiorstwa o liczbie pracujących do 9 osób – 95,9%). Udział jednostek średnich i dużych, stanowił odpowiednio 0,9% i 0,2% wszystkich przedsiębiorstw.¹⁴

W 2011 roku liczba nowo zarejestrowanych podmiotów wyniosła 346 tys., i była niższa o 55 tys. niż w 2010 roku. Jednocześnie w ostatnich trzech latach znacząco wzrosła (z 245 do 383 tys.) liczba podmiotów wyrejestrowanych, na co zasadniczy wpływ miała m.in. aktualizacja rejestru REGON, wynikająca z wprowadzenia nowej klasyfikacji PKD 2007 oraz informacje z Krajowego Rejestru Sądowego. Na wzrost liczby wyrejestrowanych podmiotów miało wpływ również utrzymujące się spowolnienie gospodarcze, skutkujące m.in. problemami części przedsiębiorstw z zachowaniem płynności finansowej. Sektory, w których wzrost liczby wyrejestrowanych podmiotów był największy to: administracja publiczna i obrona narodowa, *rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i leśnictwo, górnictwo i wydobywanie oraz ochrona zdrowia*.

W pierwszym półroczu 2012 r. zarejestrowano 171,2 tys. nowych podmiotów i liczba ta była zbliżona do tej za pierwszą połowę 2011 r. Najwięcej podmiotów powstawało w sekcjach:

¹⁰ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w 2011 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

¹¹ Na spadek liczby podmiotów w 2011 r. miała wpływ aktualizacja rejestru REGON w oparciu o informacje o osobach zmarłych uzyskane z rejestru PESEL oraz aktualizacja w oparciu o informacje z Krajowego Rejestru Sądowego o podmiotach wykreślonych z KRS.

¹² *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, I półrocze 2012 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

¹³ Przedsiębiorstwa niefinansowe – wg klasyfikacji GUS są to przedsiębiorstwa nie obejmujące jednostek zaklasyfikowanych według PKD 2007 do sekcji A (Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo), K (Działalność finansowa i ubezpieczeniowa) oraz O (Administracja publiczna i obrona narodowa, obowiązkowe zabezpieczenie społeczne).

¹⁴ *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

Handel, Budownictwo oraz Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna. Jednocześnie w pierwszej połowie 2012 r. wyrejestrowanych zostało 138.1 tys. podmiotów¹⁵.

O wadze sektora MŚP dla rozwoju gospodarki świadczy przyjęta i stosowana, zarówno przez Unię Europejską, jak i państwa członkowskie zasada MŚP przede wszystkim (ang.: think small first). Powinna ona znajdować odzwierciedlenie w kształtowaniu polityki wspierającej MŚP oraz tworzeniu przejrzystych i łatwych w stosowaniu przepisów prawnych. Celem podejmowanych na jej podstawie działań jest: poprawa dostępu do finansowania, uproszczenie procedur administracyjnych, ułatwienie przedsiębiorcom wejścia na rynek, promowanie przedsiębiorczości, zachęcanie do wymiany najlepszych rozwiązań, zachęcanie MŚP do prowadzenia działalności na skalę międzynarodową oraz promowanie współpracy i dialogu z organizacjami reprezentującymi MŚP.

Struktura przedsiębiorstw

Mikroprzedsiębiorstwa, czyli firmy zatrudniające do 9 pracowników, stanowią zdecydowaną większość przedsiębiorstw aktywnych, a więc faktycznie prowadzących działalność gospodarczą w Polsce.

W porównaniu do struktury firm działających w UE-27, uwagę zwraca ponad dwukrotnie większy w UE odsetek firm małych, dość zbliżony udział firm średnich oraz identyczny odsetek firm dużych. Może to wskazywać na pewne strukturalne problemy mikroprzedsiębiorstw w Polsce, które utrudniają części z nich przechodzenie na wyższy stopień rozwoju, a dalej zwiększanie liczby zatrudnionych.¹⁶

Według danych statystycznych Eurostatu, za wyjątkiem Grecji, Polska charakteryzuje się najwyższym odsetkiem mikroprzedsiębiorstw w ogólnej liczbie przedsiębiorstw spośród wszystkich badanych krajów w latach 2010-2011. Średni udział mikroprzedsiębiorstw dla UE-27 wynosi 92,1%, podczas gdy dla Polski odsetek ten kształtuje się na poziomie 96,1%.¹⁷

Najwyższa liczba przedsiębiorstw aktywnych w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców występuje w województwie zachodniopomorskim (63) oraz mazowieckim (53). Najgorzej pod tym względem wypada województwo podkarpackie, lubelskie oraz podlaskie (odpowiednio 30, 33 i 34 firm na tysiąc mieszkańców).¹⁸

¹⁵ Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON 2012, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2013

¹⁶ Przedsiębiorczość w Polsce, Raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2011.

¹⁷ SBA Fact Sheets 2010-2011, Eurostat / European Commission, Bruxelles 2012.

¹⁸ Przedsiębiorczość w Polsce, Raport Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2011, str. 36.

Biorąc pod uwagę struktury organizacyjno-prawne zarejestrowanych podmiotów, w 2011 r. zaobserwowano wzrost rejestracji spółek handlowych, fundacji oraz stowarzyszeń i organizacji społecznych, spadek natomiast liczby zarejestrowanych przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.¹⁹

Warto podkreślić, iż Polacy pokazują generalnie pozytywną postawę względem przedsiębiorczości oraz pracy na własny rachunek. Z badania Amway Europe/GfK zrealizowanego w 2011 r., wynika, iż prawie dwie trzecie Polaków przejawia pozytywną postawę w stosunku do samozatrudnienia. Jedna trzecia respondentów dodatkowo może sobie wyobrazić, że rozpoczyna pracę na własny rachunek. Jedynie 22% respondentów ma negatywny stosunek do kwestii samozatrudnienia. Wyniki badania stawiają Polskę wśród krajów europejskich o przeciętnym wyniku.²⁰

Kondycja finansowa przedsiębiorstw

W roku 2009 Polska doświadczyła spowolnienia gospodarczego, co przełożyło się na gorsze nastroje potencjalnych przedsiębiorców i miało wpływ na spadek liczby zarejestrowanych nowych przedsiębiorstw. W roku 2009 powstało 275 tys. nowych podmiotów, przy czym ponad 90% z nich to osoby fizyczne.

Wskutek ogólnoświatowej recesji gospodarczej polskie przedsiębiorstwa od 2009 r. musiały stawić czoło licznym wyzwaniom, jakimi są: zmniejszenie popytu na produkty i usługi czy utrudnienia w dostępie do finansowania zewnętrznego spowodowane zaostrzeniem polityki kredytowej banków. Czynnikiem hamującym rozwój polskich przedsiębiorstw była zauważalna niepewność na międzynarodowych rynkach kapitałowych. Pomimo tego przedsiębiorstwa, zdołały nieznacznie zwiększyć przychody, a nawet wypracować większy zysk niż w roku 2008. Zysku firmy nie przeznaczały jednak na zwiększenie majątku trwałego (wartość nakładów inwestycyjnych była niższa niż w roku poprzednim), lecz na zmniejszenie zadłużenia (zobowiązań krótkookresowych), czy też inwestycje krótkoterminowe (na rynkach finansowych).

W 2010 r. przychody z całokształtu działalności w przedsiębiorstwach uległy zwiększeniu o 5,6%. Wzrost ten był zasługą firm z sektora prywatnego, w sektorze publicznym bowiem przychody spadły kolejny rok z rzędu. Najszybciej przychody zwiększały firmy małe i duże, wśród firm średnich natomiast przychody w porównaniu z rokiem 2009 spadły. Najwyższą dynamikę przychodów zaobserwowano w sekcjach: E - *Dostawa wody, gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją*; N - *Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca* oraz Q - *Opieka zdrowotna i pomoc społeczna*. Przychody spadły natomiast w sekcjach D - *Wytwarzanie*

¹⁹ Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON w 2010 r., Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2012.

²⁰ European Survey on Self-Employment 2011, Amway Europe/GfK, 2011.

nie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze oraz R – Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją.

Dynamika przychodów w przedsiębiorstwach była zbliżona do dynamiki kosztów, choć nieznacznie wyższa. W efekcie wypracowany wynik finansowy brutto wzrósł z 116 do 131 mld zł. Zwiększenie wyniku finansowego odnotowały prawie wszystkie grupy firm (za wyjątkiem średnich). W sektorze publicznym wynik finansowy brutto dosyć znacząco wzrósł (o 63%), z kolei wśród firm z sektora prywatnego wzrost wyniósł 7%.

Rok 2010 był kolejnym rokiem spadku wielkości nakładów inwestycyjnych w przedsiębiorstwach. Nakłady spadły w firmach dużych (o 6%) oraz średnich (o 3%), jedynie w grupie firm małych odnotowano ich niewielki wzrost.

Natomiast w 2011 r. przedsiębiorstwa zwiększyły przychody o blisko 14% w stosunku do roku poprzedniego²¹. Przychody wzrosły zarówno w sektorze publicznym (o 6%) jak również w sektorze prywatnym (o 15%). W firmach małych wzrost przychodów był wyższy niż w grupie firm średnich i dużych. Jednocześnie dynamika kosztów (wzrost o nieco ponad 14%) była nieco wyższa niż dynamika przychodów. W efekcie w 2011 r. przedsiębiorstwa zwiększyły wynik finansowy brutto o 9 mld zł (ze 132 do 141 mld zł). W grupie firm małych wynik finansowy brutto spadł o połowę (z blisko 22 do 11 mld zł), wśród firm średnich utrzymał się na poziomie z roku 2010, zaś firmy duże zwiększyły jego poziom z 83 do 103 mld zł.

W 2011 r. w przedsiębiorstwach nastąpił szybki przyrost zobowiązań zarówno krótkoterminowych (wzrost o 13%) jak również długoterminowych (wzrost o 20%). W pierwszym przypadku zobowiązania najszybciej rosły wśród firm małych, w drugim przypadku były to zarówno firmy małe jak i duże. W efekcie nastąpiło pogorszenie współczynników charakteryzujących zadłużenie przedsiębiorstw. Nieznacznemu zmniejszeniu uległy również wskaźniki płynności finansowej w przedsiębiorstwach.

Wielkość nakładów inwestycyjnych w 2011 r. osiągnęła wartość 127 mld zł. Choć było to więcej niż w roku 2010, to jednocześnie wielkość ta była zbliżona do tej z roku 2007. Nakłady inwestycyjne wzrosły we wszystkich grupach firm (zarówno małych, średnich jak i dużych).

²¹ Dane pochodzą z bazy danych Ministerstwa Gospodarki: <https://insigos.mg.gov.pl/Glowna.aspx>

Przeżywalność przedsiębiorstw

W Unii Europejskiej co roku upada około 150 tys. przedsiębiorstw, a pracę traci około 1,7 mln osób.²² Przeciętnie w krajach UE zamykanych jest co roku ok. 7% przedsiębiorstw²³, pięciu pierwszych lat swojej działalności nie jest w stanie przetrwać 50% przedsiębiorstw, a upadłość, jako jedna z procedur zakończenia działalności, dotyczy 15% wszystkich zamykanych przedsiębiorstw.²⁴

Poziom przeżywalności polskich przedsiębiorstw, mierzony wskaźnikiem przeżycia pierwszego roku działalności, pozostaje od kilku lat na relatywnie stałym poziomie od 62,3% do 66,5%²⁵. W ostatnich trzech latach wskaźnik przeżywalności był jednak dużo wyższy i przekraczał 70% (patrz Wykres 1.) Analizy przeżywalności przedsiębiorstw w dłuższym okresie pokazują jednak, że przeżywalność ta dość znacznie spada w miarę kolejnych lat działalności firm. Wg danych za lata 2006-2011, 68,7% przedsiębiorstw funkcjonowało krócej niż pięć lat²⁶, przeżywalność w tym okresie była więc znacznie niższa, niż średnio w krajach UE.

Spośród 286,2 tys. małych przedsiębiorstw zarejestrowanych w roku 2010 w rejestrze REGON, 77,8% utrzymało się na rynku do końca roku 2011. Zaobserwowana zatem od roku 2007 tendencja wzrostu przeżywalności nadal się utrzymuje. Wzrosło przy tym zróżnicowanie przeżywalności podmiotów w zależności od ich formy prawnej i wielkości - 79,5% przedsiębiorstw będących osobami prawnymi przetrwało na rynku pierwszy rok działalności, dla osób fizycznych wskaźnik ten wyniósł 77,6%.

²² Insolvencies In Europe 2009/2010, A survey by the Creditreform Economic Research Unit.

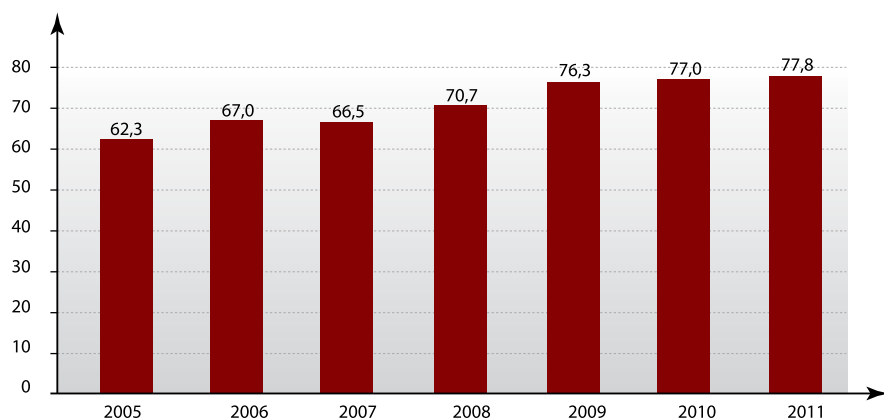
²³ European business. Facts and figures. 1995-2004, Eurostat, 2006.

²⁴ Report of the Expert Group, A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start, European Commission, DG ENTR, 2011.

²⁵ Dane GUS, cyt. za: A. Tamowicz, Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce, Raport z badań, Warszawa - Gdańsk, 2010. także: Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007-2008, PARP, Warszawa, 2009; oraz na podstawie danych opublikowanych w Monitorze Sadowym i Gospodarczym (MSiG) za lata 2009 i 2010 (10/2009 - 255/2009, a także 1/2010 - 151/2010) oraz informacji z Banku Danych Regionalnych GUS (stan bazy danych aktualny na dzień: 16.08.2010 r.), cyt. za: raport „Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce w I połowie 2010 r.”, Dr Paweł Antonowicz, Warszawa-Gdańsk 2010.

²⁶ Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2006-2010, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.

Wykres 1. Wskaźnik przeżycia pierwszego roku dla przedsiębiorstw powstających w Polsce w latach 2004-2011



Uwaga: Wykres pokazuje czy przedsiębiorstwo powstałe w roku n będzie aktywne w roku n+1 (wskaźnik przeżycia). Np. Wskaźnik dla roku 2005 pokazuje jaki procent przedsiębiorstw założonych w 2004 r. przetrwał do 2005 r. Źródło: *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2005-2010*, Główny Urząd Statystyczny, 2011.

Po pięciu latach, spośród 241,3 tys. przedsiębiorstw utworzonych w 2006 roku, funkcjonowało nadal 75,5 tys. jednostek, co stanowi 31,3% zbiorowości. Zdecydowanie stabilniejsze okazały się osoby prawne, których 58,0% pozostało aktywnych, podczas gdy przeżywalność firm osób fizycznych wyniosła zaledwie 29,7%. Wskaźnik przeżycia wykazał także silny związek z wielkością przedsiębiorstwa. Tylko 24,8% przedsiębiorstw bez pracowników najemnych, przetrwało do roku 2011. W przedsiębiorstwach zatrudniających od samego początku pracowników najemnych aktywnych pozostało 55,4%.²⁷

Najtrudniejszym dla przedsiębiorstwa jest pierwszy rok działalności. Do roku 2007 przeżyło zaledwie 66,5% przedsiębiorstw powstałych w 2006. W kolejnych latach odsetek jednostek utrzymujących się na rynku zwiększał się do 86,4% między rokiem 2010 i 2011. Zdecydowanie najwyższym wskaźnikiem przeżywalności do 2011 r. charakteryzowały się podmioty działające w ochronie zdrowia (50,1%). Najmniej przetrwało przedsiębiorców prowadzących hotele i restauracje (23,1%) oraz pośredników finansowych (24,9%). Niższy od przeciętnego wskaźnik przeżycia odnotowano też dla jednostek handlowych, budowlanych, a także świadczących pozostałe działalności usługowe.

²⁷ Ibidem.

Tworzenie nowych przedsiębiorstw, a później ich przetrwanie jest zjawiskiem, które jest uzależnione od wielu czynników. Są to zarówno czynniki wewnętrzne, związane z osobistymi predyspozycjami potencjalnych przedsiębiorców, jak również uwarunkowania zewnętrzne, tj. otoczenie prawno-ekonomiczne, w którym musi funkcjonować nowa jednostka i problemy, które musi przewyżycić. Przetrwanie wchodzących na rynek przedsiębiorstw jest zdeterminowane warunkami, w jakich powstają, środkami, jakimi dysponują, profilem prowadzonej działalności, dostępem do subwencji, pożyczek, kredytów i innego rodzaju kapitału, zasięgu tej działalności i jej wyników finansowych, ale i zdolnością przewidywania i reagowania na różnorakie sytuacje kryzysowe oraz umiejętnością i sprawnością wdrażania procedur restrukturyzacyjnych.

Skala upadłości przedsiębiorstw w ujęciu globalnym

Globalny Wskaźnik Upadłości Euler Hermes, który mierzy światowe tendencje w zakresie upadłości spadł w 2010 r. o znaczące 5% po wzroście o 64% w latach 2007-2009. Rok 2010 dla Europy w ostatecznym rozrachunku okazał się mało optymistyczny. Liczba upadłości rosła w południowej części Europy (Grecja, Włochy, Portugalia). Wyjątkiem była Hiszpania z 5-procentowym spadkiem liczby upadłości, wynik ten był jednak kontynuacją pięciokrotnego wzrostu tego czynnika w ciągu poprzednich trzech lat. Poprawę odnotowano w Europie Wschodniej (Węgry, Polska, Czechy, Rosja i Słowacja) oraz w niektórych innych krajach takich, jak Belgia, Dania, Irlandia, Luksemburg i Szwajcaria. Niewielką poprawę (spadek jedynie o 2%) zauważono we Francji i w Niemczech. Mimo, że poprawa ta była bardziej widoczna w Finlandii, Norwegii, Holandii i Wielkiej Brytanii, nie udało się zniwelować bardzo dużego wzrostu upadłości w poprzednich latach²⁸.

W 2011 r. liczba upadłości przedsiębiorstw w ujęciu globalnym wciąż malała (spadek o 3%). Z kolei w roku 2012 Euler Hermes spodziewa się wzrostu liczby upadłości o 12% w Europie oraz wyraźnego odbicia na świecie – wzrostu o 3%. Można się spodziewać, że wzrost liczby upadłości w 2012 r. nastąpi w dwudziestu pięciu spośród trzydziestu trzech analizowanych krajów. Na szczycie listy znajdują się kraje europejskie, zwłaszcza z regionu śródziemnomorskiego (wzrost o 19%), które zostały poważnie osłabione przez trwający kryzys. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w dużo słabszych perspektywach wzrostu²⁹.

W ogólnym rozrachunku spadek globalnego wskaźnika w latach 2010-2012 nie wystarczy, by zrównoważyć rekordowe wzrosty z lat 2008-2009. Innymi słowy, poziom upadłości w roku 2012 był w wielu krajach nadal wyższy niż w 2007 r.³⁰

²⁸ Analiza Umiarkowany spadek liczby upadłości firm w latach 2011-2012 nie zniweluje jeszcze ich silnego wzrostu podczas kryzysu, Euler Hermes, Paryż-Warszawa 2011.

²⁹ Analizy i prognozy: Gospodarka światowa balansuje na krawędzi, Euler Hermes, Warszawa 2012

³⁰ Analiza Umiarkowany spadek liczby upadłości firm w latach 2011-2012 nie zniweluje jeszcze ich silnego wzrostu podczas kryzysu, Euler Hermes, Paryż-Warszawa 2011.

Upadłości przedsiębiorstw w Polsce

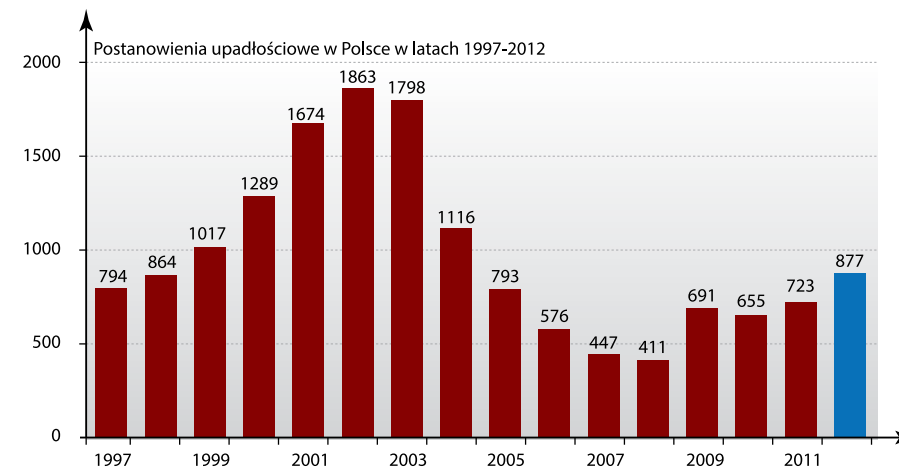
W 2012 roku polskie sądy ogłosiły upadłość 877 podmiotów, co oznacza zdecydowany wzrost o 21,3 proc. w stosunku do roku 2011. Wzrost w liczbie podmiotów ogłaszających upadłość obserwuje się od 2009 roku, choć jak widać na wykresie poniżej, jest on niższa od tej z początku dekady, kiedy to przekraczała średniorocznie tysiąc. Liczba upadłości jest ujemnie skorelowana ze wzrostem gospodarczym. Lata 2001-2002 w których to zaobserwowano najwyższą liczbę w liczbie upadłych przedsiębiorstw, były zarazem okresem bardzo niskiego wzrostu PKB tylko nieznacznie przekraczającego 1% w skali roku.³¹

W latach 2009-2011 w Polsce podobnie jak i w innych państwach Europy, odczuwalne były bezpośrednie skutki ogólnoświatowej recesji gospodarczej, co odzwierciedlał właśnie wzrost liczby upadłości.

Uwagę zwraca spora różnica pomiędzy liczbą zgłoszonych wniosków o upadłość – w 2009 r. było to 3719 - a liczbą faktycznie ogłoszonych upadłości – w 2009 r. liczba ta wyniosła jedynie 695. Biorąc pod uwagę powyższe, jedynie 18% ze zgłoszonych w 2009 r., przez dłużników lub wierzycieli wniosków, zostało rozpatrzonych pozytywnie przez sąd, co oznacza, że spełniały one wszystkie wymogi formalno-merytoryczne. Głównym powodem oddalenia wniosków o ogłoszenie postępowania upadłościowego jest brak wystarczającego majątku na pokrycie kosztów postępowania w momencie składania wniosku.

Wykres 2. Postanowienia upadłościowe w Polsce w latach 1997-2012

rodzaj postępowania upadłościowego	2008	2009	2010	zmiana 2010/11	2011	zmiana 2011/12	2012
Upadłości w celu likwidacji majątku	348	572	538		620		711
Upadłości z możliwością zawarcia układu	63	119	117		103		166
ogółem	411	691	655	10,4%	723	21,3%	877



Źródło: Materiały prasowe dot. upadłości w Polsce w 2012 r., w tym raporty opracowane przez Coface Poland

W 2012 roku polskie sądy ogłosiły upadłość 877 podmiotów, co oznacza zdecydowany wzrost o 21,3 proc. w stosunku do roku 2011. Istnieje wiele przyczyn upadłości przedsiębiorców. Za decydujący czynnik należy uznać załamanie koniunktury gospodarczej i tzw. „efekt domino”. Innym elementem wpływającym na liczbę postępowań upadłościowych jest zwiększona świadomość prawną przedsiębiorców, przede wszystkim dotycząca odpowiedzialności odszkodowawczej, w przypadku nie złożenia w ustawowym terminie wniosku o ogłoszenie upadłości zarządzanego przedsiębiorstwa, powodującego narażenie wierzycieli na szkodę.³²

Analizując struktury upadłości w Polsce, należy podkreślić, że w roku 2012 znacząco wzrósł odsetek przedsiębiorstw, które zdecydowały się wystąpić z propozycjami układowymi, czyli zaproponowały częściową spłatę zadłużenia i zamierzają kontynuować działalność. Takich firm było aż o 61% więcej niż w roku 2011, a postępowania układowe stanowiły blisko 1/5 wszystkich spraw. Analizując dane upadłościowe należy jednak pamiętać, że ogłoszenie upadłości przedsiębiorstwa to następujący z reguły z opóźnieniem efekt końcowy z reguły dość długotrwałego procesu. Poprzedzają go zwykle problemy natury płynnościowej czy strukturalnej.

³¹ Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce w 2011 r., Dr Paweł Antonowicz, Warszawa-Gdańsk 2012.

³² Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2010 r., Dr Paweł Antonowicz, Warszawa-Gdańsk 2011.

Wzrostowi postanowień o ogłoszeniu upadłości w latach 2009-2010 towarzyszy śladowe wykorzystanie instrumentu postępowania naprawczego, czy też zoptymalizowanej egzekucji z dochodów przedsiębiorstw.

W okresie od początku obowiązywania ustawy Puin (1 października 2003 r.) do końca I półrocza 2010 r. przedsiębiorcy złożyli łącznie 474 oświadczenia o wszczęciu postępowania naprawczego uregulowanego przepisami tej ustawy. Najwyższa liczba oświadczeń (143) przypada na rok 2004. W kolejnych latach zainteresowanie przedsiębiorców postępowaniem naprawczym znacząco spadło w porównaniu do roku 2004³³ - co prawdopodobnie było wynikiem uświadomienia sobie przez przedsiębiorców, że postępowanie naprawcze mogło dotyczyć tylko i wyłącznie podmiotów gospodarczych jeszcze całkowicie wypłacalnych tj. posiadających wyłącznie nieprzeterminowane zobowiązania pieniężne. Znamienne jest, że tendencja znikomego zainteresowania przedsiębiorców postępowaniem naprawczym utrzymała się także w latach 2009-2010, kiedy Polskę dotknęły skutki ogólnoświatowego kryzysu gospodarczego. Pomimo częściowej zmiany przepisów ustawy Puin, w maju 2009 roku, która umożliwiła stosowanie postępowań naprawczych także przez przedsiębiorców znajdujących się w stanie niewypłacalności nieznacznej, wspomniana tendencja nie uległa zmianie. W 2009 r. złożono jedynie 52 wnioski o wszczęcie postępowania naprawczego w relacji do 3719 wniosków o ogłoszenie upadłości. Z kolei do końca I półrocza 2010 r. złożono odpowiednio 10 oświadczeń o wszczęciu postępowania naprawczego w relacji do 1572 wniosków o ogłoszenie upadłości³⁴.

Zbiorcze dane uzyskane z Ministerstwa Sprawiedliwości nie wskazują na liczbę doprowadzonych do końca postępowań naprawczych (w rozumieniu faktycznego stwierdzenia wykonania układów zawartych w tych postępowaniach), co spowodowane jest charakterystyczną cechą polskiego postępowania naprawczego, które przewiduje udział sądu w postępowaniu po zawarciu układu jedynie w zakresie ewentualnego uchylecia układu, nie zaś stwierdzenia jego wykonania.³⁵

Regionalny rozkład upadłości przedsiębiorstw

W trzech z szesnastu województw Polski w 2012 roku liczba upadłości była niższa niż w roku 2011, w jednym była porównywalna do roku poprzedniego, w pozostałych zaś wzrosła (najbardziej w województwach opolskim, świętokrzyskim, pomorskim i wielkopolskim). W ujęciu ilościowym największą liczbę upadłości według regionów zanotowano w województwie mazowieckim, co odzwierciedla też największą liczbę zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. Na drugim i trzecim miejscu znajdują się województwa dolnośląskie i śląskie.

³³ Oświadczenia o wszczęciu postępowania naprawczego na gruncie Puin, suma oświadczeń w kolejnych latach (dane Ministerstwa Sprawiedliwości): 2003 r. – 86, 2004 r. – 143, 2005 r. – 73, 2006 r. – 50, 2007 r. – 29, 2008 r. – 31, 2009 r. – 52, I półrocze 2010 r. – 10.

³⁴ Wnioski o ogłoszenie upadłości na gruncie Puin, suma wniosków w kolejnych latach (dane Ministerstwa Sprawiedliwości): 2003 r. – 3446, 2004 r. – 7053, 2005 r. – 5252, 2006 r. – 3878, 2007 r. – 2599, 2008 r. – 2469, 2009 r. – 3719, I półrocze 2010 r. – 1572.

³⁵ Analiza możliwości wykorzystania instrumentu prawa naprawczego jako narzędzia ratowania działalności gospodarczej, Kancelar kondycji przedsiębiorstwa, Instytut Allerhanda, Kraków 2010.

Tabela 1. Upadłości przedsiębiorstw w latach 2009 - 2012 r. w podziale administracyjnym Polski

Region Polski (województwo) sortowanie według liczby upadłości w 2010 r.	Upadłości przedsiębiorstw w 2009 roku		Upadłości przedsiębiorstw w 2010 roku		Upadłości przedsiębiorstw w 2011 roku		Upadłości przedsiębiorstw w 2012 roku	
	[jedn.]	[%]	[jedn.]	[%]	[jedn.]	[%]	[jedn.]	[%]
mazowieckie	118	16,98 %	136	20,18%	143	19,92%	168	19,16%
śląskie	107	15,40 %	96	14,24%	82	11,42%	103	11,74%
dolnośląskie	86	12,37 %	79	11,72%	85	11,84%	110	12,54%
zachodniopomorskie	61	8,78 %	66	9,79%	70	9,75%	64	7,30%
wielkopolskie	46	6,62 %	56	8,31%	66	9,19%	103	11,74%
małopolskie	52	7,48 %	53	7,86%	66	9,19%	51	5,82%
kujawsko-pomorskie	44	6,33 %	38	5,64%	31	4,32%	43	4,90%
łódzkie	34	4,89 %	27	4,01%	38	5,29%	29	3,31%
warmińsko-mazurskie	22	3,17 %	25	3,71%	20	2,79%	28	3,19%
podkarpackie	32	4,60%	24	3,56%	23	3,20%	25	2,85%
pomorskie	19	2,73 %	22	3,26%	27	3,76%	47	5,36%
lubelskie	32	4,60 %	17	2,52%	23	3,20%	38	4,33%
opolskie	3	0,43 %	12	1,78%	10	1,39%	17	1,92%
lubuskie	21	3,02 %	8	1,19%	11	1,53%	19	2,17%
świętokrzyskie	11	1,58 %	8	1,19%	8	1,11%	16	1,82%
podlaskie	7	1,01 %	7	1,04%	15	2,09%	16	1,82%
Ogółem	695	100%	674	100%	718	100%	877	100%

Źródło: Obliczenia na podstawie danych opublikowanych w MSiG za lata 2009 i 2010 (10/2009 - 255/2009, a także 1/2010 - 151/2010) oraz informacji z Banku Danych Regionalnych GUS (stan bazy danych aktualny na dzień: 16.08.2010 r.), cyt. za: Raport Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2010, Dr Paweł Antonowicz, Warszawa-Gdańsk 2011. Liczba upadłości w 2011 roku określona została podstawie postanowień sądowych ogłoszonych od 1.01.2011 do 31.01.2012 r., na podstawie statystyk z Banku Danych Lokalnych GUS, informacji zawartych w MSiG (nr: 12/2010-20/2012) oraz danych z Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości RP, cyt. za: Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce w 2011 r. Raport różny z badań, Dr Paweł Antonowicz, Warszawa-Gdańsk 2012 r.

Upadłości w Polsce w 2012 r., w podziale na branże

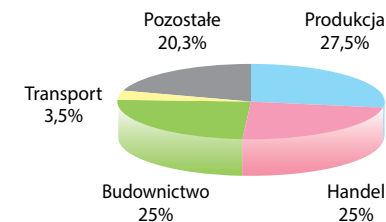
Najwyższy wzrost upadłości w 2012 r. odnotowano w sektorze budowlanym. Sądy ogłosiły upadłość 218 przedsiębiorstw zajmujących się pracami budowlanymi, co oznacza wzrost o 53 proc. r/r. Bankructwa firm z tego sektora stanowiły w 2012 roku 25% wszystkich upadłości, podczas gdy w roku kryzysowym 2009 udział ten wynosił około 10%. Poza wzrostem w budownictwie (i wśród deweloperów), wzrost liczby upadłości widoczny był też w handlu detalicznym, co odzwierciedla zdecydowane pogorszenie sytuacji w tym sektorze.

Firmy budowlane to około 1/4 wszystkich ogłoszonych w 2012 r. upadłości. Drugą z branż, z podobnym udziałem w ogólnej liczbie bankructw, jak wcześniej wspomniano jest handel detaliczny, którego problemy, szczególnie z perspektywy mniejszych podmiotów wynikają z nasilającej się konsolidacji rynku, wzrastającej konkurencji i pogarszających się nastrojów konsumenckich. W przypadku handlu problem upadłości nie narasta jednak tak lawinowo jak w budownictwie, dynamika wzrostu liczby upadłości to ok. 15% (w tym ok. 46% stanowią upadłości w handlu detalicznym).

Zdecydowanie zmniejszyła się natomiast liczba upadłości w sektorze produkcji przemysłowej. W 2012 roku firmy produkcyjne stanowiły 27,5% wszystkich bankructw, podczas gdy w 2009 roku było to 41%. Szczegółowe informacje dotyczące upadłości wg sektorów w latach 2010-2012 oraz zmianę procentową skali upadłości w poszczególnych branżach za lata 201-2012 przedstawiono poniżej.

Wykres 3. Upadłości wg branż w latach 2010-2012

branża	liczba upadłości 2010	liczba upadłości 2011	liczba upadłości 2012	zmiana 2011/2012
Przetwórstwo przemysłowe, w tym m. in.:	250	218	227	+4%
Produkcja metali i metalowych wyrobów gotowych	50	47	39	-17%
Produkcja artykułów spożywczych i napojów	35	34	37	+9%
Produkcja odzież i wyrobów tekstylnych	28	15	23	+53%
Produkcja maszyn, urządzeń i urządzeń elektrycznych	18	17	22	+30%
Produkcja mebli	15	12	17	+42%
Produkcja wyrobów z pozostałych minerałów surowców niemetalicznych (w tym materiały budowlane)	20	6	14	+133%
Poligrafia i reprodukcja	15	10	14	+40%
Produkcja wyrobów z drewna, z wyłączeniem mebli	23	22	11	-50%
Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	15	21	11	-48%
Produkcja pozostała	45	34	39	+15%
Handel, w tym m.in.:	147	180	208	+15,5%
Handel hurtowy	107	115	124	+8%
Handel detaliczny	25	46	67	+46%
Transport i gospodarka magazynowa	40	40	31	-22%
Budownictwo	98	143	218	+53%
Działalność związana z nieruchomościami	12	28	37	+32%
Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna	25	20	34	+70%
Pozostałe branże	83	94	122	+30%
ogółem	655	723	877	+21,3%



6. Bariery dotyczące przeżywalności przedsiębiorstw

Przyczyn upadłości przedsiębiorstw można upatrywać zarówno w ich otoczeniu zewnętrznym (regulacje, konkurencja), jak też wewnątrz nich. Z przyczyn zewnętrznych wymienić można np. zdarzenia globalne (kryzysy światowe) jak i zdarzenia regionalne (przejęcie stałych klientów przez konkurencję, trudności w pozyskaniu nowych zamówień i spadającą sprzedaż, upadek kluczowego odbiorcy i zadziaływanie „zasady domino”). Mogą to być przyczyny finansowe, ale równie często mają one charakter personalny, np. choroba osoby zarządzającej przedsiębiorstwem. Wydarzenie takie może wywołać kryzys operacyjny w firmie nieprzygotowanej na tego rodzaju zagrożenie. Trudności płynnościowe czy zagrożenie upadłością mogą zostać spowodowane nie tylko przez złe zarządzanie, ale również przez siłę wyższą, np. zagrożenie powodzią wymuszające wstrzymanie produkcji i zabezpieczenie maszyn uniemożliwia wykonanie zamówień, co może doprowadzić do naliczenia kar umownych i niewypłacalności finansowej. Tymczasem, zła sytuacja operacyjna i następnie finansowa firmy, przekłada się zwykle na gorsze warunki kredytowe oraz inne, wcześniej nieprzewidziane, koszty.

Duże znaczenie ma także otoczenie regulacyjne, które powinno zapewniać warunki do efektywnej i dostępnej dla firm procedury naprawczej lub upadłościowej oraz umożliwiać wierzycielom przychylenie się do proponowanych rozwiązań układowych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy zjawiska upadłości w Polsce, zauważa się występowanie szeregu barier, wpływających na niską przeżywalność przedsiębiorstw. Są to w szczególności:

Bariery edukacyjne i świadomościowe:

- słabo rozwinięta kultura współpracy i zaufania,
- brak elementów związanych z zagadnieniami dotyczącymi prowadzenia działalności gospodarczej w obowiązujących programach nauczania różnych szczebli,
- niedostateczna wiedza po stronie przedsiębiorców w zakresie zarządzania, rozwiązywania problemów w sytuacjach kryzysowych, metod restrukturyzacji i prawnych narzędzi ochrony przed niewypłacalnością,
- brak podejścia strategicznego do zarządzania firmą, zwłaszcza wśród MŚP,
- brak wystarczającej wiedzy w zakresie problematyki ekonomicznej po stronie pracowników wymiaru sprawiedliwości co utrudnia orzekanie w sprawach dotyczących upadłości przedsiębiorstw,
- ograniczona znajomość prawa wśród przedsiębiorców, w tym w zakresie procedur restrukturyzacyjnych i upadłościowych,
- stygmatyzacja przedsiębiorcy, który poniósł porażkę biznesową, w szczególności przez instytucje finansowe, ale również przez społeczeństwo.

Bariery regulacyjne

- niedostateczne wykorzystanie rozwiązań prawa naprawczego,
- nieprecyzyjnie zdefiniowane przesłanki wszczęcia postępowania naprawczego oraz upadłościowego,
- brak korelacji regulacji pomiędzy poszczególnymi rodzajami postępowań – co uniemożliwia płynne przechodzenie z jednego rodzaju postępowania w inny (np. z egzekucji przez zarząd przymusowy w upadłość likwidacyjną), przy podobnych skutkach złożenia wniosku przez przedsiębiorcę,
- wysokie koszty prowadzenia postępowania upadłościowego,
- niewystarczająca liczba procedur pozasądowych umożliwiających przedsiębiorcom wyjście z problemów ekonomicznych – brak alternatywy dla postępowania naprawczego i upadłościowego, które same w sobie są skomplikowane i długotrwałe.

Bariery systemowe

- brak wsparcia doradczego dla przedsiębiorców w sytuacji kryzysowej, w tym także w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością,
- brak instrumentów finansowania kryzysowego (np. gwarancyjnych, pożyczkowych) dla przedsiębiorców niewypłacalnych, ale posiadających zdolność naprawy i restrukturyzacji,
- długotrwałość postępowań upadłościowych, niewystarczające wykorzystanie dostępnych narzędzi komunikacji elektronicznej, brak zbiorów danych i wskaźników oceny efektywności postępowań,
- niska efektywność pracy sądów, sędziów komisarzy, syndyków, zarządców, itp., spowodowana ich niewystarczającym doświadczeniem rynkowym oraz niewłaściwą strukturą organizacyjną sądów³⁶,
- brak kompleksowych badań i danych statystycznych obejmujących wszystkich upadających przedsiębiorców (likwidowanych w ramach Puin i ksh).

Bariery instytucjonalne

- brak specjalistycznego ośrodka naukowego badającego zjawisko upadłości w Polsce, jak np. *American Bankruptcy Institute* w USA,
- brak spójności działań administracji centralnej w zakresie przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki nowej szansy (fragmentaryzacja zagadnienia pomiędzy różne instytucje, tj. np. MG, MS, MF, MSP, PAPP, ARP).

³⁶ W sądach rejonowych, gdzie są wydzielone osobne wydziały upadłościowe, w większości przypadków dostępna wiedza, jak i możliwości organizacyjne pozwalają na rozpoznanie wniosku o upadłość w rozsądnym terminie. Natomiast w sądach, gdzie w sprawach upadłościowych orzekają sędziowie wydziałów gospodarczych sprawność ta jest ograniczona. Jest to spowodowane faktem, że oprócz spraw upadłościowych, sędziowie ci orzekają również w innych sprawach gospodarczych, jak również tym, że sędziowie specjalizujący się w jednej kategorii spraw nabierają naturalnej biegłości właśnie w tych sprawach. *II szansa dla przedsiębiorczych, Raport z badań, PAPP, 2011, str. 78.*

7. Wnioski dla polityki gospodarczej

Wyraźnie przejawiającymi się w ostatnich latach cechami gospodarki w zakresie funkcjonowania przedsiębiorstwa są rosnące ryzyko i niepewność. Przedsiębiorstwa są coraz częściej poddawane nieoczekiwanym splotom wydarzeń oraz negatywnym, trudnym do przewidzenia zjawiskom gospodarczym.

Nieodłącznym elementem współczesnej gospodarki jest dynamiczny postęp technologiczny i dokonujące się z jego udziałem istotne przemiany w kontekście funkcjonowania przedsiębiorstw. Na przemiany cywilizacyjno-technologiczne nakładają się również te, które są związane z coraz większą internacjonalizacją gospodarki i postępującą globalizacją. W takich warunkach, przedsiębiorstwa napotykać na rozmaite, trudne do przewyżnienia bariery, jak np. trudności z kształtowaniem długookresowych strategii rozwojowych, których brak naraża przedsiębiorstwa na kosztowne błędy w zarządzaniu, mogące prowadzić do upadku.³⁷

Postępujące procesy globalizacyjne, rozwój rynków kapitałowych przedsiębiorstw ponadnarodowych oraz złożona sieć powiązań sprawiają, że nie tylko gospodarka, ale też ryzyko, ulegają globalizacji.³⁸ W warunkach gospodarki opartej na wiedzy czynnik związany z zarządzaniem wiedzą i informacją odgrywa coraz większą rolę.

W warunkach niepewności polityka gospodarcza wymaga planowania długoterminowego, elastyczności i dostosowania do szybko zmieniających się uwarunkowań gospodarczych. Stąd też szereg działań, podejmowanych przez rządy państw, ukierunkowanych jest na przewyżnienie wskazanych wyżej czynników.

Brak myślenia strategicznego ma niekorzystny wpływ na politykę gospodarczą i warunki funkcjonowania przedsiębiorstw. Zauważalna jest również konieczność podjęcia kompleksowych badań zagadnień niepewności i ryzyka, wyjaśniających mechanizmy przetrwania i upadłości przedsiębiorstw w celu racjonalizacji polityki gospodarczej.

Badania organizacji międzynarodowych takich jak OECD³⁹, Bank Światowy⁴⁰, a także prace KE⁴¹, wskazują na zasadność podejmowania działań na rzecz promocji przedsiębiorczości w sytuacjach kryzysowych w następujących obszarach:

- zapobieganie (*prevention*),

³⁷ Meandry upadłości przedsiębiorstw. Klęska czy druga szansa?, E. Mączyńska (red.), SGH, Warszawa 2009.

³⁸ Ekonomiczne aspekty upadłości przedsiębiorstw w Polsce, E. Mączyńska (red.), SGH, Warszawa 2005, cyt. za: Meandry(...)

³⁹ Entrepreneurship policy indicators for bankruptcy legislation in OECD member and non-member economies. Final Report, Working Party for Small and Medium-sized Enterprises and Entrepreneurship, OECD CFE/SME(2006)3.

⁴⁰ Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems, the World Bank, 2001.

⁴¹ Report of the Expert Group, A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start, European Commission, DG ENTR, 2011.

- rozwiązania pozasądowe (*out-of-court settlements*),
- rozwiązania sądowe (*in-court settlements*) oraz
- nowa szansa (*new chance*).

Najczęstsze formy podejmowanej interwencji w zakresie przeciwdziałania upadłości i polityki nowej szansy, można usystematyzować wg podziału zaproponowanego przez KE, obejmującego:

- przeciwdziałanie,
- upraszczanie (*simplification*),
- instrumenty wsparcia (*support*),
- brak dyskryminacji (*non-discrimination*).

Biorąc pod uwagę powyższe, a także diagnozę przeprowadzanych dotychczas postępowań upadłościowych i naprawczych w Polsce, **proponuje się podjęcie działań w ramach Polityki Nowej Szansy** w następujących obszarach:

1. Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw
2. Ograniczanie ryzyka przedwczesnej upadłości przedsiębiorstw
3. Sprawne przeprowadzenie upadłości przedsiębiorstwa
4. Nowa szansa

Działania podjęte w czterech wyszczególnionych obszarach będą równolegle uzupełniane przez **działania promocyjno-informacyjne**, szerzej opisane w rozdziale *Promocja Polityki Nowej Szansy*.

Poniżej znajduje się prosta ilustracja horyzontu zdarzeń kryzysowych oraz procesu restrukturyzacji i odpowiadające temu procesowi fazy reagowania. Zacienione miejsca, oznaczające: systemy wczesnego ostrzegania, postępowanie pozasądowe, reorganizację i likwidację oraz zakończenie i oddłużenie (*ang. discharge*), stanowią główne obszary będące przedmiotem zainteresowania *Polityki Nowej Szansy* (schemat 1).

Schemat 1: Logika interwencji w ramach Polityki Nowej Szansy



Źródło: Opracowanie własne.

8. Cel główny Polityki Nowej Szansy.

Aby zaoferować konkretną pomoc dla przedsiębiorców dotkniętych problemami finansowymi, które mogą skutkować niewypłacalnością, Ministerstwo Gospodarki we współpracy z partnerami społeczno-gospodarczymi, opracowało założenia do tzw. polityki nowej szansy, która będzie obejmowała szereg działań mających na celu ułatwienie przedsiębiorcom przezwyciężenia sytuacji kryzysowej i trudności w zarządzaniu firmą, a tym którzy ponieśli porażkę, ponownego rozpoczęcia działalności gospodarczej. Polityka będzie również obejmowała zagadnienia związane z ograniczeniem ryzyka poniesienia porażki i przeciwdziałanie negatywnym skutkom likwidacji przedsiębiorstwa, a w szczególności minimalizowanie siły oddziaływania negatywnie kojarzonej upadłości likwidacyjnej na inne procedury restrukturyzacyjne i na działalność przedsiębiorstw. Przesłanką do sformułowania tej polityki jest wykorzystanie potencjału i doświadczenia przedsiębiorców, którzy doznali porażki biznesowej. Jest to istotne także z uwagi na fakt, że w firmach założonych przez osoby ponownie rozpoczynające działalność gospodarczą odnotowywane są większe obroty oraz wzrost zatrudnienia, większa rozważa decyzyjna w porównaniu z firmami prowadzonymi przez przedsiębiorców, którzy prowadzą swoją pierwszą działalność lub nigdy nie ponieśli porażki. Jednocześnie, dzięki upowszechnianiu oraz wspieraniu możliwości powtórne podjęcia działalności gospodarczej, możliwe jest uzyskanie pozytywnego wpływu na postawy przedsiębiorcze całego społeczeństwa.

Głównym celem Polityki Nowej Szansy jest **przeciwdziałanie upadłości przedsiębiorstw i ułatwienie ponownego rozpoczęcia działalności gospodarczej**. Cel ten będzie realizowany poprzez następujące działania kierunkowe:

1. Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw (systemy wczesnego ostrzegania),
2. Ograniczanie ryzyka przedwczesnej likwidacji przedsiębiorstw (pozasądowe i sądowe formy naprawy i restrukturyzacji),
3. Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw (sądowe formy restrukturyzacji i likwidacji),
4. Wsparcie ponownego podejmowania działalności gospodarczej – tzw. nowy start.

9. Działania kierunkowe Polityki Nowej Szansy

Działanie 1: Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw

Wielu przedsiębiorców w trakcie prowadzenia działalności doświadcza trudności finansowych i zachwiania płynności. Należy jednak zauważyć, że trudności finansowe nie muszą oznaczać nierentowności lub braku perspektyw rozwoju biznesu. Nowe i małe przedsiębiorstwa są często niestabilne finansowo, a ich problemy mogą wynikać z wielu czynników, np. recesji, utraty kluczowego dostawcy lub klienta, niezapłaconych zobowiązań, niewłaściwego zarządzania, braku kontroli nad płynnością finansową, braku specjalistycznej wiedzy na temat takich obszarów, jak księgowość i marketing, wysokiego tempa wzrostu, jak również z powodów osobistych, np. choroby.

Z punktu widzenia korzyści wynikających z rozwoju firmy oraz utrzymania miejsc pracy, w przypadku wystąpienia przejściowych trudności finansowych, a nawet poważnej niewypłacalności przedsiębiorstwa, dużo bardziej opłacalne, zarówno dla samego przedsiębiorcy, jego pracowników, jak i gospodarki, jest restrukturyzacja i kontynuowanie prowadzenia działalności gospodarczej, niż jej natychmiastowa likwidacja. Dlatego tak ważne są skuteczne procedury ochronne, pomagające zagrożonym niewypłacalnością przedsiębiorstwom w ochronie bieżącej płynności oraz kontynuowaniu działalności operacyjnej, a w konsekwencji przywrócenie rentowności, ponowne generowanie zysku oraz spłata wierzycieli przy zachowaniu bytu podmiotu gospodarczego.

Warunkiem skutecznego zarządzania przedsiębiorstwem jest nie tylko dostrzeżenie i odpowiednia reakcja na czynniki zewnętrzne, determinujące rozwój firmy, takie jak specyfika otoczenia konkurencyjnego, warunki demograficzne, społeczne, kulturowe, ale również czynniki wewnętrzne, uwarunkowane, np. sposobem zarządzania firmą, doborem współpracowników czy też relacjami z partnerami biznesowymi.

Jak pokazuje praktyka, odpowiednio wczesne zmierzenie się z trudnościami gwarantuje większe szanse na uratowanie firmy – im wcześniej następuje rozpoznanie problemu i interwencja, tym lepsze rezultaty restrukturyzacyjne można osiągnąć.

Kwestią kluczową jest właściwe rozpoznanie głównych czynników kryzysowych i wczesne ostrzeżenie przed zagrożeniami w działalności gospodarczej i stanem niewypłacalności powodującymi upadłość przedsiębiorcy. Są to warunki konieczne do podejmowania trafnych decyzji biznesowych.⁴²

Należy przy tym zwrócić uwagę na zapewnienie możliwości reagowania na zagrożenie w sposób dyskretny z punktu widzenia przedsiębiorcy. Dla wielu z nich bowiem ujawnienie zaistniałych trudności może nie tylko obniżyć prestiż czy negatywnie odbić się na wizerunku firmy, ale przede wszystkim może uruchomić łańcuch zdarzeń przyspieszają-

⁴² *Meandry upadłości przedsiębiorstw. Klęska czy druga szansa?*, E. Mączyńska (red.), SGH, Warszawa 2009.

cych negatywne zjawiska w przedsiębiorstwie – np. utratę części kontrahentów w wyniku ujawnienia informacji dotyczących złej sytuacji finansowej. Jest to jedna z istotnych przyczyn, które powodują, że przedsiębiorcy do ostatniej chwili ukrywają swoje kłopoty i podejmują nieudane próby samodzielnej naprawy przedsiębiorstwa.

Już w 2003 r. Komisja Europejska podkreślała znaczenie systemów wczesnego ostrzegania,⁴³ których wprowadzenie ma na celu wykrywanie sytuacji kryzysowych i trudności finansowych zanim firma stanie się niewypłacalna. Dzięki, na przykład, odpowiedniej kombinacji wskaźników ekonomiczno-finansowych, charakteryzujących jednostkę gospodarczą, można z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć jej porażkę. Istnieją również narzędzia, przy pomocy których można np. określić skłonność przedsiębiorcy do ekspozycji na ryzyko upadłości. Ta forma zarządzania ryzykiem jest jeszcze mało popularna, szczególnie wśród mikroprzedsiębiorców, tym samym rzadko stosowana w praktyce. Wsparcie tworzenia i stosowania systemów wczesnego ostrzegania, to jeden ze sposobów poprawy wskaźników przeżywalności przedsiębiorstw oraz utrzymania aktywności gospodarczej bez konieczności zmniejszania zakresu ochrony wierzycieli.

W celu wdrożenia efektywnego systemu diagnozowania kondycji finansowej przedsiębiorstw z sektora MŚP, niezbędne jest uwzględnienie specyfiki przedsiębiorstw z tego sektora pod kątem np. dostępu do informacji finansowo-księgowej.⁴⁴

Z uwagi na fakt, że przedsiębiorcy doświadczający trudności w zarządzaniu firmą, bardzo często nie mogą sobie pozwolić na drogie porady prawne, należy zapewnić im jak największą dostępność takich usług. W tym celu dobrym rozwiązaniem jest wykorzystanie możliwości wsparcia, oferowanych obecnie na rynku przez sieci instytucji otoczenia biznesu, szczególnie w ramach usług informacyjnych i doradczych..

Przykładem takiego rozwiązania jest realizowany obecnie przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości projekt pilotażowy, skierowany do przedsiębiorców, którzy odczuwają problemy ekonomiczne, ale nie osiągnęli jeszcze statusu przedsiębiorstwa zagrożonego. Projekt, pod nazwą **Instrument Szybkiego Reagowania (ISR)**, dotyczy systemu działań prewencyjnych wobec przedsiębiorstw, a jego celem jest ustabilizowanie trudnej sytuacji przedsiębiorcy i złagodzenie negatywnych skutków zmiany gospodarczej dzięki podjęciu szybkiej interwencji na skutek wczesnej identyfikacji problemu. W wyniku podjętych działań, przedsiębiorcy otrzymają kompleksową pomoc przy opracowaniu i wdrażaniu Planu Rozwoju, który będzie stanowił podstawę do podjęcia działań naprawczych lub rozwojowych.

⁴³ Best project on "Restructuring, Bankruptcy and a Fresh Start", 2003.

⁴⁴ Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Gospodarki *Instrument badania kondycji przedsiębiorstwa*, Instytut Allerhanda, Kraków 2010.

Opracowanie Planu Rozwoju jest poprzedzone działaniami w zakresie:

- identyfikacji zagrożenia w oparciu o analizę oznak wskazujących, że w najbliższej przyszłości firma może mieć kłopoty na rynku,
- opracowania diagnozy stanu rzeczy, np. przyczyn problemów w firmie oraz przewidywanych skutków braku reakcji na pojawiające się problemy.

Wsparcie, jakie firmy otrzymają przy przygotowaniu Planu Rozwoju, będzie miało formę indywidualnego doradztwa dla przedsiębiorcy w ramach pomocy publicznej de minimis..

Udostępnienie przedsiębiorcom instrumentów zapobiegawczych, takich jak narzędzie on-line, umożliwiające monitoring ich sytuacji finansowej czy działania podejmowane w ramach ISR, mają na celu identyfikację przedsiębiorców, którzy znajdują się we wczesnym stadium trudności. Tacy przedsiębiorcy kwalifikują się do otrzymania wszelkiej pomocy publicznej, w granicach wyznaczonych przez reguły dopuszczalności ustanowione na szczelbu UE dla różnych przeznaczeń (celów) pomocy publicznej. Możliwość zastosowania tych rozwiązań pozwala przede wszystkim na zminimalizowanie obowiązków w zakresie przygotowywania stosownej dokumentacji i nie wymaga uzyskania uprzedniej zgody Komisji na udzielenie pomocy publicznej .

W kategorii instrumentów zapobiegawczych, które wpisują się w działanie 1. *Polityki Nowej Szansy*, możliwe jest udzielanie pomocy publicznej de minimis oraz pomocy publicznej objętej wyłączeniem grupowym, bez względu na to, czy pomoc ta pochodzi wyłącznie z budżetu krajowego, czy też przewidziano ją w programach pomocowych przewidujących udzielanie pomocy publicznej w ramach programów operacyjnych oraz bez względu na to, jaki podmiot udziela takiej pomocy.

Niewystarczająca wiedza i świadomość przedsiębiorców o możliwych zagrożeniach, a tym bardziej sposobach w jaki można na zagrożenia reagować⁴⁵ przemawia za wprowadzeniem specjalistycznego doradztwa w ramach pomocy de minimis, które zapewniłoby identyfikację możliwych rozwiązań i podjęcie stosownych działań, w celu uniknięcia dalszych kłopotów.

Zasadne jest jednak zwrócenie uwagi, że dla zapewnienia efektywności działań, konieczne jest przyjęcie założenia, że wszelka pomoc de minimis oraz pomoc publiczna dopuszczalna dla przedsiębiorców, którzy nie są zagrożeni w rozumieniu wytycznych restrukturyzacyjnych, powinna służyć rozwiązaniu ich problemów.

⁴⁵ „Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Gospodarki dotycząca przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki drugiej szansy”, Warszawa 2012 r., str. 56-58.

Zaletą tego rozwiązania jest możliwość wykorzystania już istniejących, zaprojektowanych instrumentów, tak aby mogły być przeznaczone na nowy cel ukierunkowany na rozwiązywanie problemów przedsiębiorcy⁴⁶.

Można zatem jednoznacznie stwierdzić, że na etapie zapobiegania sytuacjom kryzysowym w przedsiębiorstwie, niezwykle ważne jest stworzenie warunków, które umożliwią podnoszenie poziomu wiedzy i umiejętności przedsiębiorców w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem, również zarządzania kryzysowego. Należy przy tym pamiętać, że doradztwo świadczone firmom, które znajdują się jeszcze w niezłej kondycji finansowej może być skuteczniejsze od doradztwa, które jest przeznaczone dla przedsiębiorstw doświadczających trudności⁴⁷. Dlatego też działania szkoleniowo-doradcze w ramach prewencji upadłości powinny koncentrować się przede wszystkim na przybliżaniu przedsiębiorcom możliwości zaistnienia zagrożeń i porażek w działalności biznesowej, umiejętności rozpoznawania sygnałów świadczących o zbliżającej się sytuacji kryzysowej oraz poszerzeniu świadomości na temat istniejących form pomocy i restrukturyzacji w obliczu problemów finansowych przedsiębiorstwa. Nie bez znaczenia jest również fakt, że tego typu usługi powinny w dużej mierze opierać się na przekazie „praktycznym”, z udziałem osób, które miały już podobne doświadczenia.

⁴⁶ Oznacza to, że mogłoby ono zostać wdrożone bez konieczności podejmowania działań legislacyjnych, w celu opracowania aktów prawnych (programów pomocowych) adresowanych do przedsiębiorców w trudnościach, ale nie zagrożonych w rozumieniu wytycznych restrukturyzacyjnych. Zbudowanie zresztą takiego rozróżnienia w przepisach byłoby bardzo trudne. Dodatkowo, wymaga podkreślenia, że wdrożenie takiego rozwiązania oznaczałoby przyjęcie „z dobrodziejstwem inwentarza” wszystkich szczegółowych warunków, jakie towarzyszą udzielaniu pomocy przewidzianej istniejącymi programami pomocowymi. W szczególności odnosiloby się to do formy pomocy, w tym tego, czy jest to pomoc zwrotna, czy bezzwrotna.

⁴⁷ „II szansa dla przedsiębiorców. Raport z badań”, PARP, Warszawa, 2011 r.

Tabela 2: Rekomendacje w ramach działania kierunkowego Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw

Działania podejmowane na rzecz przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji powinny koncentrować się na następujących obszarach:

- opracowanie i uruchomienie narzędzia on-line, które pomoże przedsiębiorcy dostrzec odpowiednio wcześniej ewentualne problemy w prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym zagrożenie niewypłacalnością, jak również będzie stanowiło instrument popularyzacji działań restrukturyzacyjnych;
- zapewnienie przedsiębiorcy, który znalazł się w sytuacji kryzysowej, możliwości uzyskania wsparcia w celu opracowania planu rozwoju działalności;
- upowszechnianie oraz ułatwienie dostępu do szkoleń z zakresu zarządzania ryzykiem, zarządzania zmianą, itp. w następstwie wyników uzyskanych w drodze badania dotyczącego systemu przewidywania zmiany gospodarczej;
- uruchomienie usług informacyjnych i doradczych dla przedsiębiorców w zakresie zarządzania zmianą, zarządzania finansami, itp. w następstwie wyników uzyskanych w drodze badania dotyczącego systemu przewidywania zmiany gospodarczej;
- analiza i ewentualna aktualizacja treści nauczania zawartych w podstawie programowej przedmiotów: podstawy przedsiębiorczości oraz ekonomia w praktyce, realizowanych w szkołach ponadgimnazjalnych w zakresie treści dotyczących etapów prowadzenia działalności gospodarczej – z uwzględnieniem kwestii dotyczących zachowań przedsiębiorcy w trudnej sytuacji ekonomicznej, a także etapu zamykania działalności;
- realizowanie przez właściwe resorty działań promujących przekazywanie przez wyższe uczelnie wiedzy z zakresu sposobów działania w sytuacji zagrożenia firmy upadłością, w szczególności pozyskiwania pomocy finansowej oraz znajomości przepisów prawa upadłościowego;
- promocja zróżnicowanych źródeł finansowania działalności gospodarczej oraz źródeł finansowania restrukturyzacji (opracowywanie przewodników, organizacja seminariów, warsztatów).

**Tabela 3: Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego
Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw**

Działanie	Kategoria instrumentu	Opis działania	Termin realizacji	Instytucja odpowiedzialna/współpracująca
1	2	3	5	6
Uruchomienie narzędzia o charakterze informacyjno-promocyjnym, mającego na celu badanie kondycji przedsiębiorstwa	System wczesnego ostrzegania	Udostępnione zostanie narzędzie on-line umożliwiające przedsiębiorcy identyfikację ewentualnych zagrożeń dotyczących kondycji finansowej przedsiębiorstwa, w tym również zagrożenie niewypłacalnością. Narzędzie będzie ponadto stanowiło instrument promocji takiej postawy przedsiębiorcy, która będzie się przejawiała w gotowości do samodzielnego poszukiwania sposobów na radzenie sobie z sytuacjami kryzysowymi w firmie.	2013-2015	MG/PARP
Instrument Szybkiego Reagowania – część badawcza	Badanie System przewidywania zmiany gospodarczej	Celem projektu jest wypracowanie i wdrożenie rozwiązania systemowego pozwalającego na prowadzenie działań prewencyjnych wobec firm i pracowników, które pozwoli na wczesną identyfikację zagrożeń oraz kompleksowe i adekwatne reagowanie. W tym celu prowadzone są badania dotyczące antycypacji zmiany dynamiki kluczowych trendów makroekonomicznych, zjawisk ekonomicznych, zachodzących na poziomie określonych branż gospodarczych. ISR, dzięki wczesnej identyfikacji problemu, umożliwi podjęcie szybkiej interwencji oraz integrowanie działań stabilizujących sytuację pracodawcy i pracowników.	2010-2015	PARP/MPiPS
Instrument Szybkiego Reagowania – część szkoleniowo-doradcza	Wsparcie szkoleniowo-doradcze	Efektom wsparcia kierowanego do przedsiębiorstw i ich pracowników będzie opracowanie i wdrożenie planu rozwoju przedsiębiorstwa. Wdrożenie planu może obejmować szkolenia, doradztwo i outplacement, o ile takie działania zostaną wskazane w planie rozwoju. Działania te realizowane są w ramach pomocy de minimis.	2011-2015	PARP/MPiPS
Przegląd podstawy programowej pod kątem jej udoskonalenia	Analiza treści nauczania zawartych w podstawie programowej	Efektom analizy treści nauczania zawartych w podstawie programowej będzie ewentualne ich uzupełnienie w zakresie występowania sytuacji kryzysowych w prowadzeniu działalności gospodarczej i sposobów radzenia sobie w takich sytuacjach. Uzupełnienie treści nauczania może nastąpić po zakończeniu pełnego okresu wdrożenia podstawy programowej, tj. po 2015 r.	2015	MEN
Wsparcie uczelni w procesie dostosowywania programów kształcenia do realiów prowadzenia działalności gospodarczej	Promowanie przekazywania przez wyższe uczelnie wiedzy z zakresu sposobów działania w sytuacji zagrożenia firmy upadłością	Opracowanie rekomendacji dotyczących przekazywania studentom wiedzy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej oraz sposobów działania w sytuacji zagrożenia firmy, w tym w szczególności w obszarze uzyskiwania pomocy finansowej oraz znajomości przepisów prawa upadłościowego	2015	MNiSW
Usługi informacyjno-doradcze dla przedsiębiorców w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym	Wsparcie doradcze	Efektom tego rodzaju wsparcia będzie umożliwienie przedsiębiorcom uzyskania konkretnej pomocy informacyjno-doradczo-szkoleniowej zgodnej z aktualnymi potrzebami przedsiębiorcy, w zakresie identyfikacji możliwych źródeł finansowania działalności. Wsparcie będzie realizowane w ramach pomocy de minimis.	2014-2020	MG/PARP/ instytucje na szczeblu regionalnym/
Ogólnopolska kampania promocyjna dotycząca prowadzenia działalności gospodarczej w aspekcie mogących wystąpić trudności ⁴⁸	Konferencje, materiały informacyjne, seminaria, warsztaty	Efektom działania będzie zmiana świadomości społecznej w zakresie postrzegania przedsiębiorców w sytuacjach kryzysowych oraz zmiana postaw przedsiębiorców w obliczu zagrożenia problemami finansowymi	2014-2018	MG/PARP

Wyjaśnienia do tabeli:

1. *Działanie* – zadanie już realizowane lub planowane do realizacji.
2. *Kategoria instrumentu* – np. wsparcie finansowe, badanie, promocja, itp.
3. *Opis działania* – krótka informacja o tym, co zostanie uzyskane w wyniku realizacji działania.
4. *Termin realizacji* – termin realizacji zadania (np. licząc od daty przyjęcia *Polityki Nowej Szansy* przez RM).
5. *Instytucja odpowiedzialna/współpracująca* – organ odpowiedzialny i współpracujący.

⁴⁸ Działanie jest jednym z elementów kampanii promującej *Politykę Nowej Szansy* zawartej w tabeli nr 11: Propozycje finansowania działań podejmowanych w ramach wdrażania *Polityki Nowej Szansy*, w pkt 7

Działanie 2: Ograniczanie ryzyka przedwczesnej likwidacji przedsiębiorstw

Przedsiębiorcy, którzy doświadczają problemów finansowych – i mają ograniczone zasoby – często nie są w stanie pozwolić sobie na długi proces restrukturyzacji z udziałem zewnętrznych doradców, ponieważ generuje to znaczne koszty dodatkowe. Możliwie tanie i proste procedury restrukturyzacji są zatem niezbędne.

Działania państwa w zakresie ograniczania ryzyka przedwczesnej upadłości są adresowane do przedsiębiorców, których sytuacja ekonomiczna jest już na tyle poważna, że wymaga od nich aktywnej postawy w tym zakresie. Na tym etapie kluczową kwestią dla przeżycia przedsiębiorstwa jest zapewnienie mu warunków do przeprowadzenia skutecznej restrukturyzacji, co przywróci mu zdolność do konkurencyjności na rynku i tym samym przyczyni się do zwiększenia przeżywalności przedsiębiorstw w skali kraju. Jednocześnie nie należy zapominać, że na wczesnym etapie problemów w przedsiębiorstwie, do porozumienia pomiędzy przedsiębiorcą a jego wierzycielami można wykorzystać wszelkie pozasądowe formy rozstrzygnięcia sporów, które mogą doprowadzić do rozpoczęcia naprawy przedsiębiorstwa równoległe z restrukturyzacją jego zadłużenia.

Aktualnie wykorzystanie pozasądowych metod zawierania porozumienia między przedsiębiorcą a wierzycielami, takich jak mediacja czy arbitraż jest w Polsce znikome. Mimo, że mediacja sądowa uregulowana jest od 2005 r. w kodeksie postępowania cywilnego, a na rynku funkcjonuje ok. 4 tys. mediatorów, do mediacji trafia jedynie promil spraw gospodarczych. Co do skali mediacji pozasądowej, nie ma potwierdzonych danych. Tymczasem właściwe wykorzystanie tych instrumentów przyczyniłoby się do zmniejszenia kosztów i zredukowania czasu trwania procedur sądowych w zakresie spraw gospodarczych.

Postępowanie naprawcze (restrukturyzacja przedsiębiorstwa)

W chwili obecnej prawnym instrumentem do przeprowadzenia restrukturyzacji przedsiębiorstwa jest postępowanie naprawcze uregulowane w części czwartej ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze (Puin). Jednakże zarówno statystyki, jak i codzienna praktyka wskazują na znikome zastosowanie instytucji prawa naprawczego przez polskich przedsiębiorców.

Zasadniczym celem postępowania naprawczego jest poprawa kondycji przedsiębiorstwa, co w konsekwencji ma przywrócić mu zdolność do konkurencyjności na rynku. Oznacza to, że przedsiębiorcy powinni kojarzyć procedurę naprawczą jako instrument, który może zostać wykorzystany na etapie, kiedy przedsiębiorstwo nie kwalifikuje się jeszcze do rozpoczynania procedury upadłościowej. Należy zatem wypromować sposób myślenia o postępowaniach naprawczych jako o narzędziach reagowania na pojawiające się problemy o charakterze faktycznym, jeszcze niepieniężnym, choć mogącym w przyszłości wywołać negatywne skutki finansowe.

Nie sprzyja temu umieszczenie przepisów naprawczych w jednym akcie z regulacją dotyczącą procedur upadłościowych, ponieważ procedura naprawcza zbyt kojarzy się z upadłością (niewypłacalnością), co nie wpływa korzystnie na jej upowszechnienie jako instrumentu ratowania przedsiębiorstwa. Prawne usankcjonowanie odrębności postępowania naprawczego, z punktu widzenia jego celu i roli na rynku, przyczyniłoby się w dużej mierze do poprawy jego postrzegania i faktycznego wykorzystania.

Procedura naprawcza powinna być prowadzona w interesie przedsiębiorcy, jednakże należy pamiętać, że procedura ta ma również na celu zabezpieczenie interesów wierzycieli. Chroniąc przedsiębiorcę przez pewien określony czas przed zbyt pochopnymi działaniami windykacyjnymi potencjalnych wierzycieli, ma ona na celu umożliwienie mu poprawy kondycji jego przedsiębiorstwa, ratując go tym samym przed upadłością. Utrzymanie działalności takiego przedsiębiorstwa w dalszej kolejności ratuje i chroni bieżący obrót handlowy innych dostawców. Podtrzymuje to dochodowość przedsiębiorstw tych kontrahentów-wierzycieli oraz wywołuje pozytywne skutki z punktu widzenia gospodarki. Prawne usankcjonowanie odrębności postępowania naprawczego z punktu widzenia jego celu i roli na rynku wyraźnie temu służy.

Ministerstwo Sprawiedliwości pracuje aktualnie nad przygotowaniem projektu nowej ustawy – *Prawo restrukturyzacyjne* oraz zmian w ustawie z dnia 28 lutego 2003 r. – *Prawo upadłościowe i naprawcze*. Propozycje nowych regulacji, uwzględniające wnioski płynące z dokonanej analizy funkcjonowania dotychczasowych przepisów, będą miały zastosowanie do wszystkich rodzajów przedsiębiorstw, niezależnie od ich wielkości.

Przyjęcie zupełnie nowej ustawy – *Prawo restrukturyzacyjne* – zapewni instytucjonalną odrębność postępowań restrukturyzacyjnych od postępowań upadłościowych, które mogą stanowić element stygmatyzujący przedsiębiorcę.

W zakresie postępowania wobec niewypłacalnego przedsiębiorcy zmianie ulegnie przede wszystkim dotychczasowy cel tego postępowania. Upadłość dłużnika i likwidacja jego majątku będzie traktowana jako ostateczność. Głównym celem prowadzonych postępowań będzie restrukturyzacja zobowiązań dłużnika w sposób uzgodniony z wierzycielami, co umożliwi zachowanie przedsiębiorstwa dłużnika, a w konsekwencji również miejsc pracy. W związku z tym rozszerzony zostanie katalog postępowań restrukturyzacyjnych, które będą bardziej elastyczne i lepiej dostosowane do rzeczywistych potrzeb dłużników.

Stworzenie nowych rodzajów postępowań restrukturyzacyjnych ma na celu przede wszystkim:

- a) maksymalne uproszczenie procedur,
- β) umożliwienie przedsiębiorcom samodzielnego wyboru dogodnej dla nich ścieżki restrukturyzacji,

- χ) skrócenie czasu niezbędnego do zawarcia skutecznego układu z wierzycielami,
- δ) umożliwienie przeprowadzenia realnej restrukturyzacji całokształtu działalności przedsiębiorstwa pod ochroną sądu.

Wszystkie procedury restrukturyzacyjne powinny być skierowane zarówno do przedsiębiorców niewypłacalnych, jak i też zagrożonych niewypłacalnością zgodnie z podejściem, że likwidacja przedsiębiorstwa może nastąpić wyłącznie w sytuacji braku przesłanek do restrukturyzacji.

Ponadto zgodnie z kierunkiem zmian zawartym w Założeniach do ustawy *Prawo restrukturyzacyjne*, przesłanką dla uznania dłużnika za niewypłacalnego będzie niemożność regulowania jego zobowiązań pieniężnych utrzymująca się powyżej 3 miesięcy, co oznacza, że stan taki powinien wykazywać pewną trwałość (przesłanka płynnościowa). Utrata zdolności regulowania zobowiązań powinna wynikać z oceny stanu finansowego przedsiębiorstwa dłużnika. Dodatkowym kryterium, stanowiącym o niewypłacalności dłużnika będzie stan, w którym suma zobowiązań przewyższy łączną wartość zbywczą majątku dłużnika (przesłanka zadłużeniowa)⁴⁹.

Dominująca w ustawie Prawo upadłościowe i naprawcze zasada, określająca prymat interesów wierzycieli nad interesami niewypłacalnego dłużnika, powinna znajdować najszersze zastosowanie jedynie w przypadku postępowania likwidacyjnego. Aby umożliwić przedsiębiorcy przeprowadzenie skutecznej restrukturyzacji, w postępowaniu układowym i naprawczym interesy wierzycieli i dłużnika powinny być chronione w podobny sposób. Brak zrównoważenia ochrony praktycznie uniemożliwia przedsiębiorcy takie wykonywanie działalności gospodarczej, które przyniosłoby efekt w postaci wyjścia z zagrożenia niewypłacalnością i przetrwanie przedsiębiorstwa.

Egzekucja z dochodów przedsiębiorstwa

W przypadku przedsiębiorstw z zachwianą płynnością finansową i popadających w niewypłacalność, system egzekwowania należności powinien dążyć do odzyskania wierzytelności, jednakże powinien również chronić samo przedsiębiorstwo i nie utrudniać mu dodatkowo i tak już trudnej sytuacji operacyjnej i finansowej. W celu umożliwienia egzekwowania należności z przedsiębiorstw bez nadmiernej szkodliwości dla ich funkcjonowania, polskie prawo od 2005 r., w ramach procedury cywilnej⁵⁰ przewiduje dwie

⁴⁹ Należy mieć na uwadze, że podstawą do uzyskania pomocy finansowej na ratowanie i/lub restrukturyzację będzie spełnienie warunków określonych w Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację. Ponadto należy podkreślić iż, przedsiębiorcy objęci postępowaniem restrukturyzacyjnym wynikającym z przepisów projektowanej ustawy Prawo restrukturyzacyjne, będzie mógł ubiegać się o pomoc publiczną wyłącznie w ramach postępowania sanacyjnego. Objęcie postępowaniem restrukturyzacyjnym na podstawie ustawy nie będzie tożsame z uzyskaniem pomocy publicznej w ramach programu pomocowego.

⁵⁰ Art. 1064¹ – 1064²³ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.

metody dochodzenia należności, tj.: egzekucję z dochodów przedsiębiorstwa przez zarząd przymusowy nad przedsiębiorstwem dłużnika oraz egzekucję przez sprzedaż przedsiębiorstwa w całości, również poprzez ustanowienie zarządu przymusowego. Egzekucja przez zarząd przymusowy stanowi więc swego rodzaju formę wdrożenia restrukturyzacji przez wprowadzenie fachowego zarządzania kryzysowego na zlecenie wierzyciela.

Celem zarządu przymusowego jest zaspokojenie wierzycieli z dochodu generowanego przez przedsiębiorstwo dłużnika, a nie z jego poszczególnych składników potrzebnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Dla osiągnięcia tego celu zarządca musi zadbać o skuteczne zarządzanie wszelkimi procesami w przedsiębiorstwie, aby utrzymać zdolność generowania dochodu, zachowując przy tym wartość przedsiębiorstwa, ponieważ po osiągnięciu celu, dla którego ustanowiono zarząd, przedsiębiorstwo wraca do dłużnika.

Jeśli przedsiębiorstwo nie jest w stanie wypracować dochodu, możliwe jest zastosowanie egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa w całości. Ta forma egzekucji stwarza gwarancję, że przedsiębiorstwo dłużnika nie zostanie podzielone na kawałki i po wygaszeniu działalności – rozprzedane w częściach. Wartością chronioną jest tutaj integralność przedsiębiorstwa, jego wartość jako zorganizowanego działającego podmiotu gospodarczego, wyłącznie z zapewnieniem ochrony miejsc pracy.

W przypadku egzekucji z dochodów przedsiębiorstwa, dłużnik po jej zakończeniu odzyska przedsiębiorstwo i możliwość zarządzania nim. W przypadku egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa w całości dłużnik zapewni miejsca pracy swym pracownikom i uzyska możliwość zaspokojenia swych wierzycieli często w całości a nawet z nadwyżką, która pozostanie w jego rękach. Stosowanie egzekucji przez zarząd przymusowy ma także ważny wymiar promocyjny, ponieważ wierzyciel egzekwując z sukcesem swoje należności, nie powoduje negatywnych konsekwencji w postaci zlikwidowanych miejsc pracy w doprowadzonym do upadku przedsiębiorstwie.

Wsparcie finansowe małych i średnich przedsiębiorstw w sytuacji kryzysowej

Dla przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej kwalifikujących się do restrukturyzacji, *Polityka Nowej Szansy* proponuje wprowadzenie wsparcia finansowego dla małych i średnich przedsiębiorców, które wspomogłoby proces naprawy i restrukturyzacji.

Wsparcie będzie stanowiło systemowe rozwiązanie, mające na celu wyeliminowanie przyczyn ich trudnej sytuacji ekonomicznej oraz zapewnienie im długoterminowej rentowności. Ograniczenie wsparcia wyłącznie do małych i średnich przedsiębiorców wynika z postulatów zawartych w następujących dokumentach: „Small Business Act” for Europe oraz raportu przygotowanego przez KE we współpracy z grupą ekspertów z państw członkowskich pn. „A Second chance for entrepreneurs. Prevention

ofbankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start”. Zarówno w Polsce, jak i w całej Europie, MŚP są szczególną grupą przedsiębiorstw, które narażone na problemy finansowe, często nie mogą sobie pozwolić na długi proces restrukturyzacji i związane z tym wysokie koszty⁵¹.

Pomimo, iż w chwili obecnej w Polsce funkcjonują już narzędzia służące pomocy w celu ratowania i restrukturyzacji, w przeważającej części skierowane są one do dużych przedsiębiorców (pomoc udzielana przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. i Ministra Skarbu Państwa⁵²). Minister Skarbu Państwa może udzielić MŚP, będącym w trudnej sytuacji, pomocy publicznej na ratowanie lub restrukturyzację, należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z przepisami europejskimi, dotyczącymi pomocy państwa dla przedsiębiorców, udzielenie przedsiębiorcy pomocy na ratowanie lub restrukturyzację jest każdorazowo uwarunkowane uzyskaniem wcześniejszej zgody Komisji Europejskiej. W praktyce średni czas oczekiwania na wydanie przez KE decyzji w sprawie projektu pomocy indywidualnej na restrukturyzację wynosi ok. 15 miesięcy. Długotrwałe postępowania notyfikacyjne obniżają efektywność planowanej pomocy, gdyż istnieje ryzyko, że przedsiębiorca, będący w trudnościach finansowych, zostanie postawiony w stan likwidacji lub upadłości, zanim zostanie wydana decyzja KE pozwalająca na jej udzielenie.

Zapewnienie małym i średnim przedsiębiorcom możliwości uzyskania pomocy bez długiego oczekiwania na decyzję KE może stanowić o ich szybszym powrocie do rentowności, jak również zminimalizować ryzyko upadłości. Mając na celu stworzenie systemu kompleksowej pomocy państwa dla przedsiębiorców pozostających w sytuacji kryzysowej, opracowany zostanie program pomocowy na ratowanie i restrukturyzację MŚP.

Pomoc będzie przeznaczona na wsparcie płynności finansowej w przypadku wsparcia na ratowanie lub tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego oraz na realizację działań naprawczych (restrukturyzacyjnych) podejmowanych przez przedsiębiorcę w sytuacji, w której działania zapobiegawcze (opisane w działaniu kierunkowym 1 niniejszego dokumentu) nie zostały podjęte albo nie dały spodziewanych rezultatów.

Wsparcie będzie stanowiło pomoc publiczną, dlatego też system jego udzielenia dla małych i średnich przedsiębiorców musi uwzględniać unijne przepisy dotyczące pomocy publicznej. System będzie oparty na następujących zasadach:

⁵¹ Raport Grupy Ekspertów “A Second chance for entrepreneurs. Prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start”

⁵² Pomoc udzielana jest ze środków finansowych, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.).

- wsparcie będzie udzielane na podstawie **aktów normatywnych**⁵³ stanowiących **program pomocowy**⁵⁴ - ze względu na fakt, że wsparcie zostanie skierowane do przedsiębiorców będących w trudnej sytuacji ekonomicznej, program pomocowy musi przewidywać warunki dopuszczalności pomocy, określone w wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji⁵⁵. Oznacza to w szczególności, że wsparcie finansowe będzie obejmować małych i średnich przedsiębiorców, którzy znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw. Akty normatywne będą określały warunki udzielania pomocy, jak również pozostałe zasady dotyczące jej wydatkowania, sprawozdawczości oraz monitorowania.;
- wsparcie będzie przeznaczane na pokrycie **kosztów restrukturyzacji**, która ma doprowadzić do odzyskania długoterminowej rentowności przedsiębiorcy. Do przykładowych kosztów restrukturyzacji należą np.: koszty modernizacji lub odtworzenia majątku, nowe inwestycje (tylko w przypadku gdy jest to niezbędne do przywrócenia rentowności przedsiębiorcy), redukcja zatrudnienia (np. koszty odpraw);
- wsparcie będzie miało charakter **instrumentu zwrotnego**⁵⁶ – za przyjęciem tego rozwiązania przemawia, po pierwsze to, że instrumenty zwrotne pozwalają na korzystanie z tych samych środków przez więcej niż jednego beneficjenta. Po drugie, instrumenty inżynierii finansowej są zdecydowanie bardziej efektywne. Pozwalają bowiem na osiągnięcie nierzadko takich samych celów jak dotacja, angażując jednak w zdecydowanie większym stopniu środki przedsiębiorców. Po trzecie, udzielanie pomocy poprzez instrumenty inżynierii finansowej znacznie ogranicza wielkość pomocy, zmniejszając tym samym poziom zakłócenia konkurencji⁵⁷. Pomoc na ratowanie i restrukturyzację powinna być ograniczona do minimum niezbędnego do przywrócenia przedsiębiorcy długoterminowej rentowności oraz możliwości samodzielnego istnienia, funkcjonowania i konkurowania na rynku. Podstawą do ubiegania się o pomoc

⁵³ Program pomocowy będzie składał się z dwóch rozporządzeń: rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na podstawie delegacji zawartej w projektowanej ustawie – Prawo restrukturyzacyjne oraz rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa, wydanego na podstawie delegacji zawartej w *ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa*”.

⁵⁴ Program pomocowy będzie podlegał notyfikacji w Komisji Europejskiej w trybie i na zasadach określonych w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. 2007 Nr 59, poz. 404). Program pomocowy musi zostać zaakceptowany przez Komisję zanim na jego podstawie rozpocznie się udzielanie pomocy. Zgoda Komisji na wdrożenie programu pomocowego oznacza zgodę na wszystkie indywidualne przypadki udzielania pomocy na podstawie programu.

⁵⁵ Obowiązujące wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1.10.2004 r.) zostało przedłużone przez Komisję Europejską do momentu wejścia w życie nowych wytycznych.

⁵⁶ Badania jakościowe przeprowadzone w ramach *Ekspertyzy dotyczącej przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki drugiej szansy*, str. 46 (Warszawa 2012 r.) wykazały, że tylko pomoc udzielana w formach zwrotnych zmusza przedsiębiorców do podejmowania działań realnie wpływających na redukcję kosztów prowadzenia biznesu, realnego prognozowania przychodów przedsiębiorstwa, jak również mobilizuje do skutecznego działania.

⁵⁷ Ekspertyza dotycząca przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki drugiej szansy, Warszawa 2012 r., str. 21.

będą wnioski o udzielenie pomocy na ratowanie/restrukturyzację⁵⁸. W ramach rozpatrywania wniosków, dokonywana będzie wszechstronna analiza sytuacji przedsiębiorcy w celu weryfikacji i oceny realności założeń oraz prognoz kształtowania się przyszłych efektów ekonomiczno – finansowych danego przedsiębiorstwa. Forma zabezpieczenia wnioskowanej pomocy będzie ustalana każdorazowo w zależności od rodzaju, stopnia płynności oraz sytuacji finansowo - ekonomicznej przedsiębiorstwa. W uzasadnionych przypadkach zastosowanie będzie miało oświadczenie o poddaniu się egzekucji wprost w trybie art. 777 Kodeksu postępowania cywilnego.

- **środki na realizację programu będą pochodziły** z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorstw, którego dysponentem jest Minister Skarbu Państwa⁵⁹ Wsparcie finansowe udzielane przez ministra właściwego do spraw skarbu państwa będzie udzielane zarówno przedsiębiorcom objętym postępowaniami restrukturyzacyjnym na podstawie Prawa restrukturyzacyjnego, jak również przedsiębiorcom, którzy spełniają przesłanki przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji zgodnie z Wytycznymi na ratowanie i restrukturyzację, ale nie są objęci postępowaniami przewidzianymi w ustawie Prawo restrukturyzacyjne.
- **instytucje wdrażające program** będą legitymować się właściwą wiedzą ekspercką o funkcjonowaniu rynku i doświadczeniem. Podmiotem wdrażającym program w zakresie wsparcia finansowego będzie minister ds. skarbu państwa, który zagwarantuje efektywne wykorzystanie powierzonych środków, przy jak najmniejszym udziale projektów naprawczych (restrukturyzacyjnych) zakończonych niepowodzeniem; wsparcia w zakresie restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych będą udzielać m. in. właściwe organy skarbowe, ZUS;
- **ekspertka ocena** zgłaszanych projektów naprawczych (restrukturyzacyjnych) - wnioski będą oceniane przez ekspertów instytucji wdrażającej przede wszystkim pod kątem możliwości odzyskania przez przedsiębiorcę długookresowej rentowności;
- **krótki czas** rozpatrywania wniosków o pomoc – jest to istotne z punktu widzenia efektywności pomocy w celu ratowania i restrukturyzacji;
- **nabór wniosków** o udzielenie pomocy publicznej na ratowanie lub restrukturyzację prowadzony będzie na bieżąco do wyczerpania środków na dany rok budżetowy⁶⁰;
- **ewaluacja efektywności programu** – zostanie dokonana po czterech latach od uruchomienia programu pomocowego⁶¹.

⁵⁸ Wzory wniosków o udzielenie pomocy na ratowanie/restrukturyzację będą stanowiły załączniki do rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa, będącego częścią programu pomocowego i zostaną określone na etapie projektowania przedmiotowego programu.

⁵⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106 poz. 193 ze zm.)

⁶⁰ Ograniczenie dotyczące wyczerpania środków finansowych na dany rok odnosi się wyłącznie do środków pochodzących z budżetu państwa.

⁶¹ Zgodnie z zapisami projektu Wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji „Komisja może zobowiązać państwa członkowskie do ograniczenia czasu trwania określonych systemów (zazwyczaj do nie dłuższej niż czterech lat) oraz przeprowadzenia oceny tych systemów”.

W kontekście powyższego opisu systemu pomocy na ratowanie i restrukturyzację, należy zauważyć, że zmiana wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji nastąpi w 2014 r. Z tego względu przewiduje się opracowanie programu pomocowego już po wejściu w życie nowych wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji. Stąd też, na tym etapie programowania *Polityki Nowej Szansy*, nie jest możliwe wskazanie szczegółowych warunków dopuszczalności pomocy na ratowanie i restrukturyzację.

Dla celów przedmiotowego wsparcia wykorzystany zostanie Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw (FRP), którego dysponentem jest Minister Skarbu Państwa⁶². FRP zasilany jest ze środków, o których mowa w art. 56 ust.1 pkt 2 *ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji* (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 z późn. zm.). Jednym z celów Funduszu jest udzielanie pomocy publicznej, mającej na celu zapewnienie przedsiębiorcy możliwości funkcjonowania do czasu przygotowania planu restrukturyzacji (pomoc na ratowanie) oraz przywrócenie pełnej zdolności do funkcjonowania na rynku (pomoc na restrukturyzację). Jest to w pełni zgodne z celem projektowanego programu pomocowego. Należy dodatkowo podkreślić, że wykorzystanie środków z FRP na ratowanie i restrukturyzację nie będzie wymagało zmiany wspomnianej wyżej ustawy.

Pomoc na ratowanie i restrukturyzację małych i średnich przedsiębiorstw z FRP, na podstawie programu pomocowego, będzie udzielana do wysokości środków przeznaczonych na ten cel w planie finansowym Funduszu; z uwzględnieniem prognozowanej wysokości wydatków FRP zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa.

W wielu przypadkach problemy finansowe przedsiębiorców związane są również z utratą zdolności do terminowego regulowania należności publicznoprawnych, w szczególności zobowiązań podatkowych oraz składek na ubezpieczenie społeczne. Obecnie brakuje przedsiębiorcom rzeczywistej możliwości uzgodnienia z organem podatkowym, czy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych elastycznej formy regulowania zobowiązań, chociaż przepisy prawa stwarzają taką możliwość. Na podstawie m.in. ordynacji podatkowej możliwe jest udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Jednocześnie przepisy ordynacji podatkowej znajdują zastosowanie w odniesieniu do większości należności publicznoprawnych.

Mając na uwadze grupę docelową programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację, obejmującą przedsiębiorstwa zagrożone, wszelkie ulgi w spłacie zobowiązań, udzielane na podstawie odpowiednich przepisów podatkowych ww. grupie przedsiębiorców będą stanowiły pomoc publiczną na ratowanie lub restrukturyzację, a tym samym będą wymagały przeprowadzenia procedury notyfikacyjnej. Ponadto biorąc pod uwagę sądową wykładnię przesłanek udzielenia ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, należy przyjąć, że

⁶² Zgodnie z ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106 poz. 193 ze zm.)

organ wyrazi zgodę na udzielenie takiej ulgi jedynie wobec wnioskodawcy, znajdującego się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. W takim przypadku możliwe będzie jedynie udzielenie pomocy na ratowanie lub restrukturyzację, co z kolei wymaga spełnienia szeregu warunków wynikających z wytycznych restrukturyzacyjnych oraz przeprowadzenia procedury notyfikacyjnej.

W celu zapewnienia kompleksowego wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w trudnościach, wskazane jest zatem włączenie do programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację możliwości równoległej restrukturyzacji niektórych zadłużeń publiczno-prawnych. Jednocześnie biorąc pod uwagę fakt, iż zaprojektowane działania mają charakter zapobiegawczy i restrukturyzacyjny, zasadne jest **włączenie do systemu pomocowego wyłącznie ulg w zakresie odraczania terminu spłaty należności oraz rozkładania na raty**⁶³.

W ramach programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację, przedsiębiorcy z sektora MŚP będą mogli skorzystać z restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych wyłącznie w ramach postępowania sanacyjnego, uregulowanego przepisami projektowanej ustawy Prawo restrukturyzacyjne. Jednakże, biorąc pod uwagę realizację celu głównego Polityki Nowej Szansy, o wsparcie finansowe udzielane przez ministra właściwego do spraw skarbu państwa będą mogli ubiegać się zarówno przedsiębiorcy objęci postępowaniem sanacyjnym, jak również podmioty spełniające kryteria przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w rozumieniu Wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, nie objęte postępowaniem restrukturyzacyjnym uregulowanym Prawem restrukturyzacyjnym.

W głównej mierze Polityka Nowej Szansy skierowana jest do małych i średnich przedsiębiorstw, jednakże mając na uwadze możliwości jakie stwarza polski system podatkowy, dopuszczalne jest zastosowanie art. 67 b §3 *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 Ordynacja podatkowa* wobec dużych przedsiębiorstw.

Argumenty przemawiające za stworzeniem kompleksowego systemu wsparcia dla MŚP znajdujących się w trudnej sytuacji:

- Indywidualna pomoc na ratowanie i restrukturyzację udzielana przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A.⁶⁴ skierowana jest wyłącznie do dużych przedsiębiorstw. Ewentualna pomoc na ratowanie i restrukturyzację dla MŚP może być udzielana wyłącznie jako pomoc indywidualna, a każdy plan jej przyznania musi zostać uprzednio zaakceptowany przez Komisję Europejską zgodnie z procedurą wynikającą z art. 108 ust. 3 TFUE i Rozporządzenia Nr 659/1999⁶⁵. Brakuje kompleksowego wsparcia na ratowanie i restrukturyzację dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;

⁶³ Ekspertyza dotycząca przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki drugiej szansy, Warszawa 2012 r., str. 68.

⁶⁴ Pomoc udzielana jest ze środków finansowych, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397, z późn. zm.).

⁶⁵ Ekspertyza dotycząca przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki drugiej szansy, Warszawa 2012 r.

- z informacji pozyskanych od nadzorców sądowych, powoływanych w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu lub ustanowionych po wszczęciu postępowania naprawczego wynika, że nawet stosunkowo niewielkie wsparcie finansowe pozwalające odzyskać przedsiębiorcy utraconą płynność, mogłoby umożliwić wielu z nich wyjście z trudnej sytuacji;
- możliwość skorzystania z takiego wsparcia finansowego stałaby się rodzajem **zachęty**, dla przedsiębiorców w trudnej sytuacji finansowej, do rozpoczynania postępowania naprawczego lub poddania się egzekucji przez zarząd przymusowy (po wspomnianych wcześniej niezbędnych zmianach). W kontekście dużych oporów mentalnych przedsiębiorców przed ogłaszaniem o ich trudnej sytuacji, dostępność finansowania „ostatniej szansy” może być główną, jeśli nie jedyną metodą, aby prawo naprawcze przestało być w Polsce prawem martwym;
- objęcie pomocą tych przedsiębiorców w trudnej sytuacji, którzy weszliby pod ochronę i kontrolę sądu, zwiększa bezpieczeństwo finansowania z punktu widzenia dysponenta pomocy. Nadzorczy sądowi, którzy współpracują z firmą przy opracowywaniu planu restrukturyzacji oraz opiniują ten plan, z uwagi na wymóg posiadania licencji syndyka, są wykwalifikowani w doradztwie gospodarczym, z biegiem czasu nabierają też niezbędnego doświadczenia w prowadzeniu spraw firm w trudnej sytuacji oraz ich restrukturyzacji. Ponadto nadzorczy sądowi, będąc wyznaczonymi przez sąd niezależnymi ekspertami, mają w restrukturyzowanym przedsiębiorstwie kompetencje zbliżone do kompetencji zarządu, a więc gwarantują swoją osobą rzetelność przedstawianych dokumentów i celowość wykonywanych operacji. Ich obecność w firmie uniemożliwia jej właścicielom ewentualne zmarnowanie lub sprzeniewierzenie dodatkowych środków uzyskanych z programu.

Dodatkowym zabezpieczeniem dla programu finansowania byłby również mechanizm weryfikacji programów naprawczych/restrukturyzacyjnych, dokonywany przez ekspertów instytucji wdrażających. Należy jednak znaleźć właściwe proporcje pomiędzy zapewnianiem bezpieczeństwa a szybkością rozpatrywania wniosków – jest ważne, aby system oceny był możliwie jak najkrótszy.

W celu zapewnienia większej efektywności i skuteczności udzielanego wsparcia, przy projektach o wyższej wartości, brane jest pod uwagę, wprowadzenie wypłaty w transzach. Podzielenie tworzonych planów biznesowych na przedziały czasowe lub etapy wyróżnione na podstawie podejmowanych działań oraz sukcesywne rozliczanie z efektów przyznawanej pomocy jest jednym z czynników, który może wpływać motywująco na przedsiębiorców, którym taka pomoc zostanie udzielona.⁶⁶

⁶⁶ Badania jakościowe przeprowadzone w ramach ekspertyzy zleconej przez Ministerstwo Gospodarki dotyczącej przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki drugiej szansy, Warszawa 2012 r.

Oparcie systemu wsparcia finansowego na instrumentach inżynierii finansowej, zmusza przedsiębiorców do podejmowania działań realnie wpływających na redukcję kosztów prowadzenia biznesu oraz realnego prognozowania przychodów przedsiębiorstwa.

Tabela 4: Rekomendacje w ramach działania kierunkowego
Ograniczanie ryzyka przedwczesnej likwidacji przedsiębiorstw

<p><i>Działania powinny koncentrować się na następujących obszarach skierowanych na rzecz pełnej realizacji kierunku dotyczącego umożliwienia uzdrowienia przedsiębiorstwa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Przeprowadzenie zmian prawnych w zakresie rozszerzenia dostępnych instrumentów restrukturyzacji w kierunku uelastyczenia i odformalizowania procedur przy zachowaniu maksymalnej ochrony praw wierzycieli; ● Promocja prawnych instrumentów restrukturyzacji przedsiębiorstwa, określonych w obowiązujących przepisach (Puin, kpc); ● Wprowadzenie uregulowania prawnego w zakresie możliwości stosowania testu prywatnego wierzyciela w postępowaniach restrukturyzacyjnych; ● Uruchomienie instrumentów pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację MŚP znajdujących się w kryzysie, pod warunkiem podjęcia działań zmierzających do ich naprawy; ● Umożliwienie restrukturyzacji niektórych zadłużeń publicznoprawnych MŚP, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej; ● Edukacja przedsiębiorców w zakresie możliwości wykorzystania dostępnych instrumentów pozasądowego rozstrzygnięcia sporów; ● Wykorzystanie nowoczesnych narzędzi komunikacyjnych, w tym wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów, związanych z procedurami sądowymi.

Tabela 5: Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego
Ograniczanie ryzyka likwidacji przedsiębiorstw

Działanie	Kategoria instrumentu	Opis działania	Termin realizacji	Instytucja odpowiedzialna/współpracująca
1	2	3	4	5
Założenia do projektu ustawy Prawo restrukturyzacyjne	Rozwiązanie legislacyjne	Zmiany legislacyjne w zakresie: <ul style="list-style-type: none"> ■ zapewnienia instytucjonalnej autonomii postępowań restrukturyzacyjnych, ■ zapewnienia przedsiębiorcom i ich kontrahentom skutecznych instrumentów do restrukturyzacji przy jednoczesnej maksymalizacji ochrony praw wierzycieli poprzez zwiększenie liczby ścieżek restrukturyzacji, pozwalające na dostosowanie procedury restrukturyzacji do sytuacji finansowej przedsiębiorcy, stosunków z wierzycielami oraz wielkości przedsiębiorstwa, ■ wprowadzenia zasady, subsydiarności postępowania upadłościowego wobec ekonomicznego fiaska restrukturyzacji, ■ odformalizowania postępowań i szerszego wykorzystania w nich nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych, ■ zwiększenia odpowiedzialności nierzetelnych dłużników. 	2014	MS we współpracy z MG
Opracowanie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP	Rozwiązanie legislacyjne	Opracowanie programu pomocowego dla MŚP będących w trudnej sytuacji ekonomicznej, będzie miało na celu stworzenie kompleksowego systemu wsparcia. W aktualnym stanie prawnym udzielenie pomocy na ratowanie i restrukturyzację MŚP każdorazowo jest uwarunkowane uzyskaniem wcześniejszej zgody Komisji Europejskiej, co powoduje znaczące wydłużenie okresu oczekiwania przedsiębiorców na wsparcie i ograniczoną efektywność udzielanej pomocy. Opracowanie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację pozwoli na znaczące skrócenie czasu trwania postępowań prowadzonych w zakresie możliwości udzielania pomocy publicznej, ponieważ ograniczy je jedynie do postępowań przed krajowym organem udzielającym pomocy.	2014-2015	MG/UOKiK/ MSP/MF/ZUS

Wdrożenie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP	Wsparcie finansowe	Wprowadzenie aktami normatywnymi programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP obejmującego: <ol style="list-style-type: none"> 1. ratowanie 2. restrukturyzację; 3. tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne; 4. restrukturyzację niektórych należności publicznoprawnych (wyłącznie odroczenie spłaty lub rozkładanie na raty zobowiązań), w ramach postępowań restrukturyzacyjnych sanacyjnych, uregulowanych w projektowanej ustawie Prawo restrukturyzacyjne.. 	2016-2020	MG/MSP/ZUS/urzędy skarbowe/institucje wdrażające program
---	--------------------	---	-----------	--

Wyjaśnienia do tabeli:

1. *Działanie* – zadanie już realizowane lub planowane do realizacji.
2. *Kategoria instrumentu* – np. wsparcie finansowe, badanie, promocja, itp.
3. *Opis działania* – krótka informacja o tym, co zostanie uzyskane w wyniku realizacji działania.
4. *Termin realizacji* – termin realizacji zadania (np. licząc od daty przyjęcia *Polityki Nowej Szansy* przez RM).
5. *Instytucja odpowiedzialna/ współpracująca* – organ odpowiedzialny i współpracujący.

Działanie 3: Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw

Upadłość jest nieodłącznym ryzykiem towarzyszącym każdej aktywności gospodarczej. Stanowi naturalny mechanizm selekcji w biznesie i eliminacji z rynku jednostek, które nie są w stanie sprostać wymogom konkurencji.

Dla osób, które kończą prowadzenie działalności gospodarczej wskutek niewypłacalności, szczególne znaczenie mają przyjazne dla nich regulacje dotyczące upadłości, umożliwiające ich oddłużenie, a jednocześnie gwarantujące wierzycielom zaspokojenie ich roszczeń w jak najwyższym stopniu.

Obecnie, wskutek dynamicznych zmian na rynku, jak również z powodu błędów popełnianych bezpośrednio przez przedsiębiorców, wiele firm staje w obliczu kryzysu przejawiającego się niewypłacalnością przedsiębiorstwa.

Jeżeli nie jest możliwa reorganizacja firmy przy pomocy istniejących instrumentów restrukturyzacyjnych, (objętych działaniem kierunkowym 2 niniejszego dokumentu), przedsiębiorstwo może zostać zreorganizowane poprzez formalne procedury sądowe w toku postępowania upadłościowego. Obejmują one opracowanie planu restrukturyzacji i umożliwiają, np. redukcję części długu. Podobnie jak w przypadku procedur pozasądowych (w tym również procedury naprawczej), takie rozwiązanie może być korzystne zarówno dla dłużników, jak i wierzycieli, biorąc pod uwagę, że firma może przetrwać dzięki przeprowadzonej restrukturyzacji.

Bank Światowy podkreśla, że prawo upadłościowe powinno stanowić skuteczny instrument weryfikujący przedsiębiorców, prowadzący w dalszej kolejności do likwidacji tych, których nie da się uzdrowić, ponieważ ich likwidacja zapewni większy zwrot na rzecz wierzycieli. Jednocześnie prawo upadłościowe układowe powinno umożliwiać rehabilitację rentownego przedsiębiorstwa i uczciwego przedsiębiorcy.⁶⁷

Zagrożenie niewypłacalnością może skłonić przedsiębiorców do działania polegającego na dokonaniu takich zmian w dotychczasowym zarządzaniu zasobami firmy, które mogą zapobiec ostatecznej likwidacji przedsiębiorstwa. **Tym samym procedura naprawcza oraz upadłość układowa powinny być preferowane w przypadku wystąpienia oznak sytuacji kryzysowej w przedsiębiorstwie. Prawo powinno preferować tego rodzaju podejście przed ostatecznym rozwiązaniem, jakim jest upadłość likwidacyjna.** Obecny stan rzeczy skłania natomiast przedsiębiorców do podejmowania prób ratowania firm na własną rękę.

Sprawą kluczową dla efektywnego systemu prawa upadłościowego jest fakt, że zjawiska upadłości likwidacyjnej, obok wspomnianej wyżej funkcji weryfikującej i motywującej przedsiębiorców, charakteryzują się przede wszystkim szeregiem aspektów niekorzystnych, zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i społecznego. Przede wszystkim powstaje efekt domina, kiedy jedna upadłość likwidacyjna może pociągnąć za sobą inne, dotyczące kontrahentów niewypłacalnego przedsiębiorcy. W tym momencie efektywne prawo upadłościowe, umożliwiające sprawne przeprowadzenie procedury pozwalającej na zaspokojenie jak największej ilości wierzycieli, przyczynia się do ograniczenia tego zjawiska.

Niska efektywność i wysoki stopień skomplikowania procedur prawa upadłościowego, długi czas ich trwania oraz niedostateczna wiedza po stronie sędziów, zarządców i syndyków, szczególnie w zakresie ekonomii, powodują, że prawo upadłościowe nie spełnia swojej funkcji, polegającej na szybkim uzdrowieniu sytuacji kryzysowej przedsiębiorstwa. Wierzyciele nie są zaspokajani w odpowiednim stopniu, a przedsiębiorcy, którzy znaleźli się w sytuacji kryzysowej popadają we frustrację, która zniechęca ich do ponownego podejmowania działalności gospodarczej poprzez proste porównanie potencjalnych korzyści do potencjalnych zagrożeń.

Regulacje dotyczące upadłości mają na celu zrównoważenie dwóch sprzecznych interesów. Z jednej strony, muszą być chronione interesy wierzyciela, czego przykładem jest ustanowienie tzw. „prawa odrębności” dla wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo, które umożliwia im uzyskiwanie pierwszeństwa przed innymi w zaspokajaniu się z określonych składników majątku dłużnika. Z drugiej strony takie rozwiązanie może mieć negatywny wpływ na możliwość przeprowadzenia procedur restrukturyzacyjnych i zawarcia układu, poprzez umożliwienie wierzycielom kontynuowania egzekucji syngularnych, które z kolei uniemożliwiają wykonanie zawartego układu. Sprzeczności te wpływają na gotowość

⁶⁷ *Principles and Guidelines on Effective Insolvency and Creditor Rights Systems*, World Bank 2001.

i zdolność do podejmowania ryzyka przez przedsiębiorcę, w tym również na jego skłonność do uruchomienia nowej firmy. Częściowe ograniczenie ochrony interesów wierzycieli zabezpieczonych rzeczowo (np. poprzez objęcie ich układem, lecz bez prawa do redukcji należnych im wierzytelności pieniężnych) może spowodować pozytywne skutki dla wdrażanych postępowań układowych i w konsekwencji wpłynąć na przetrwanie i rozwój restrukturyzowanych przedsiębiorstw. Odsetek niepowodzeń może z kolei również wzrosnąć ze względu na zmniejszenie się zakresu oferty kredytowej, wzrastające koszty kredytu dla podmiotów zagrożonych niewypłacalnością i niewypłacalnych, kiedy też trudniejsze staje się odzyskanie długu od kontrahenta.⁶⁸

Dla funkcjonowania skutecznego prawa upadłościowego niezmiernie istotne jest właściwe wyważenie kwestii ochrony wierzyciela, która zapewnia mu jak najszersze zaspokojenie roszczeń oraz umożliwienie dłużnikowi przeprowadzenia z sukcesem restrukturyzacji przedsiębiorstwa. W centrum zainteresowania *Polityki Nowej Szansy* znajduje się przedsiębiorca i ryzyko, które on podejmuje, zakładając i prowadząc działalność gospodarczą. Z przeprowadzonych badań wynika, że dla rozwoju przedsiębiorczości korzystne byłoby przeprowadzenie szeregu zmian w obowiązującym prawie upadłościowym. Regulacje upadłościowe w większości krajów były projektowane pod kątem ochrony wierzycieli, nie brano przy tym pod uwagę ich potencjalnego wpływu na rozwój przedsiębiorczości. Należy bowiem zauważyć, że prawo upadłościowe może zawierać zbędne bariery dla przedsiębiorczości, które mogłyby być usunięte bez zmniejszania ochrony wierzycieli, jak np. przepisy mające na celu ochronę zagrożonych niewypłacalnością przedsiębiorstw przed upadłością.⁶⁹

W opinii ekspertów istnieje znaczna potrzeba dokonania zmian w zakresie przepisów prawa upadłościowego, które mogą realnie przyczynić się do zwiększenia efektywności procedur upadłościowych w kierunku ich skrócenia i zmniejszenia związanych z nimi kosztów. Mając na uwadze powyższe, Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło prace w zakresie przeprowadzenia zmian w przepisach dotyczących upadłości w celu wprowadzenia możliwości skutecznej restrukturyzacji i szybkiej likwidacji firm, jeśli restrukturyzacja będzie niemożliwa.

Nowelizacja Prawa upadłościowego będzie w dużej mierze dotyczyła zmian wynikających z konieczności zapewnienia spójności z regulacjami Prawa restrukturyzacyjnego (np. uchylenie przepisów dotyczących postępowania naprawczego), natomiast niezmienione pozostaną cele, główne instytucje oraz zasadnicze elementy procedury prawa upadłościowego.⁷⁰

⁶⁸ Por.: Berkowitz & White, 2004, *Bankruptcy and Small Firms Access to Credit*, Gropp et al, 1996, *Personal Bankruptcy and Credit Supply and Demand.*, cyt. za: *Entrepreneurship policy indicators for bankruptcy legislation in OECD member and non-member economies*. Final Report, Working Party for Small and Medium-sized Enterprises and Entrepreneurship, OECD CFE/SME(2006)3.

⁶⁹ *Entrepreneurship policy indicators for bankruptcy legislation in OECD member and non-member economies*. Final Report, Working Party for Small and Medium-sized Enterprises and Entrepreneurship, OECD CFE/SME(2006)3.

⁷⁰ Założenia do projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2014 r.

Planowane zmiany w prawie upadłościowym będą dotyczyły m.in.

1. nowego zdefiniowania stanu niewypłacalności - przesłanką dla uznania dłużnika za niewypłacalnego będzie niemożność regulowania jego zobowiązań pieniężnych utrzymująca się powyżej 3 miesięcy, co oznacza, że stan taki powinien wykazywać pewną trwałość (przesłanka płynnościowa). Utrata zdolności regulowania zobowiązań powinna wynikać z oceny stanu finansowego przedsiębiorstwa dłużnika. Dodatkowym kryterium, stanowiącym o niewypłacalności dłużnika będzie stan, w którym suma zobowiązań przewyższy łączną wartość zbywczą majątku dłużnika (przesłanka zadłużeniowa);
2. zmiany w zakresie obowiązku składania wniosku o ogłoszenie upadłości – m. in. wydłużenie terminu na złożenie wniosku z 2 tygodni do 1 miesiąca, oraz skutków nieprawidłowego złożenia wniosku;
3. zmian w zakresie kosztów postępowania w przedmiocie ogłoszenia upadłości oraz kosztów postępowania po ogłoszeniu upadłości;
4. zmian w zakresie uprawnień i obowiązków syndyka;
5. zwiększenie efektywności procedur dotyczących likwidacji majątku upadłego;
6. zmian w zakresie oddłużenia osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą;
7. zmian w zakresie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej.

Postępowania upadłościowe i naprawcze są postępowaniami bardzo sformalizowanym. Wprowadzenie obowiązkowego elektronicznego obiegu dokumentów do takich czynności jak: zgłoszenie wierzytelności, przesłanie sądowi listy wierzytelności przez syndyka, plany podziałów czy wnoszenie sprzeciwów mogłoby znacznie skrócić czas jego prowadzenia. Wprowadzenie jednolitych wzorów formularzy, wykorzystywanych w procesie, a także eliminacja wszelkich załączników, które nie są niezbędne dla podjęcia decyzji o samym wszczęciu właściwej procedury powinny zwiększyć atrakcyjność omawianych procedur dla przedsiębiorców. Wydaje się, że wykorzystanie rozwiązań informatycznych w jak najszerszym zakresie może się przyczynić zarówno do optymalizacji czasowej i kosztowej postępowań, jak też zapewniłoby wysoki poziom transparentności.

Dla osiągnięcia powyższych celów Ministerstwo Sprawiedliwości proponuje utworzenie Centralnego Rejestru Upadłości, prowadzonego w formie elektronicznej, który będzie miejscem zamieszczania obwieszczeń i ogłoszeń wymaganych w prowadzonych postępowaniach oraz będzie stanowił portal informacyjny, zarówno dla sądów, jak i dla restrukturyzowanych i upadłych przedsiębiorców oraz ich wierzycieli. Rejestr pozwoli skrócić czas potrzebny na dokonanie różnych czynności podejmowanych w ramach postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego oraz znacząco ograniczyć jego koszty.

Tabela 6: Rekomendacje w ramach działania kierunkowego
Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw

<p>Działania mające na celu sprawne przeprowadzanie upadłości/likwidacji przedsiębiorstw powinny koncentrować się na następujących obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dostosowanie definicji niewypłacalności do praktyki życia gospodarczego; • Wprowadzenie możliwości uzupełniania lub weryfikowania wniosków o upadłość odrzuconych z przyczyn formalnych; • Wyeksponowanie upadłości układowej jako zasady, a nie wyjątku; natomiast stosowanie upadłości likwidacyjnej jako ostateczności; • Przyspieszenie procedur – postępowanie upadłościowe nie powinno trwać dłużej niż 1 rok (m.in. zgodnie z rekomendacjami KE); • Uregulowanie stosunku egzekucji przez zarząd przymusowy do postępowań upadłościowych z określeniem warunków złożenia wniosku o upadłość po wszczęciu egzekucji przez zarząd przymusowy; • Stworzenie i stosowanie instrumentów zachęcających przedsiębiorców do składania terminowo wniosków o ogłoszenie upadłości (zamiast lub obok stosowania sankcji w postaci odpowiedzialności za wyrządzenie szkody lub odpowiedzialności własnym majątkiem członków zarządu za zobowiązania przedsiębiorstwa); • Podnoszenie wiedzy sędziów upadłościowych w zakresie wiedzy ekonomicznej oraz finansowej (obejmującej wskazanie efektów ekonomicznych wynikających z prowadzonych postępowań, np. przewlekłości sprawy, zastosowania likwidacji zamiast układu, przewagi wartości pieniądza w czasie – niż stosowania długotrwałych procedur sprzedaży dla uzyskania subiektywnie wyższej ceny, a bez uwzględnienia kosztów rzeczywistych i kosztów alternatywnych); • Podnoszenie wiedzy przedsiębiorców w zakresie ich aktywnego uczestnictwa w postępowaniu upadłościowym – w ramach ogólnej edukacji dostarczającej wiedzy potrzebnej do prowadzenia przedsiębiorstwa; • Standaryzacja czynności sądowych skutkująca skróceniem czasu postępowania i zmniejszeniem kosztów, np. z wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych w trakcie prowadzenia postępowania.
--

Tabela 7: Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego
Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw

Działanie	Kategoria instrumentu	Uzasadnienie potrzeby wprowadzenia rozwiązań	Termin realizacji	Instytucja odpowiedzialna/współpracująca
1	2	3	5	6
Założenia do projektu ustawy Prawo restrukturyzacyjne, obejmującego również szeroką nowelizację ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze	Rozwiązanie legislacyjne	Zmiany w Puin w zakresie prawa upadłościowego dotyczące w szczególności: α) zmiana definicji stanu niewypłacalności i tym samym „przesłanki” ogłoszenia upadłości, β) wydłużenie terminu do złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości z dwóch tygodni do miesiąca, γ) zmiana w zakresie przepisów regulujących procedurę odzyskiwania majątku przez syndyka, w postaci ułatwienia zaskarżenia czynności prawnych upadłego zdziałanych przed ogłoszeniem upadłości, δ) wprowadzenie nowych kryteriów wynagrodzenia syndyka, motywujących do szybszego i efektywniejszego prowadzenia likwidacji majątku upadłego.	2014	MS we współpracy z MG
Szkolenia dla sędziów orzekających w sprawach upadłościowych z zakresu wiedzy ekonomicznej i finansowej	Usługa szkoleniowa	Celem działania jest poszerzenie wiedzy wśród pracowników wymiaru sprawiedliwości, na temat zagadnień ekonomicznych, które, obok uregulowań prawnych, mają wpływ na sytuację przedsiębiorcy podlegającego procedurze restrukturyzacyjnej lub upadłościowej oraz wynik postępowania. Realizacja działania wpłynie na podniesienie efektywności postępowań upadłościowych poprzez m.in. skrócenie ich czasu, zwiększenie kwot wypłacanych wierzycielom oraz utrzymanie większej ilości miejsc pracy.	2014-2020	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP)
Kampania informacyjna dla przedsiębiorców na temat ich aktywnego uczestnictwa w procedurach upadłościowych ⁷¹	Publikacje, seminaria	Efektom działania będzie zmiana postaw przedsiębiorców w kierunku zwiększenia ich aktywności w procedurach związanych z upadłością	2014-2018	MG/PARP

⁷¹ Działanie jest jednym z elementów kampanii promującej *Politykę Nowej Szansy* zawartej w tabeli nr 11: Propozycje finansowania działań podejmowanych w ramach wdrażania *Polityki Nowej Szansy* w pkt 7

Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów związanych z procedurami sądowymi	Narzędzie informatyczne	Centralny System Sądowy (CaSuS) – celem projektu jest budowa i wdrożenie jednolitego elektronicznego systemu dwukierunkowej komunikacji obywatela z sądem przy użyciu dokumentu elektronicznego przesyłanego siecią Internet, który zostanie osiągnięty przez budowę i wdrożenie scentralizowanego systemu zarządzania sprawami sądowymi, w tym upadłościowymi. System obejmie swoimi usługami także wydziały gospodarcze ds. upadłościowych i naprawczych w sądach powszechnych. Centralny System Sądowy (CaSuS) - Moduł restrukturyzacyjno-upadłościowy - Celem projektu jest wypracowanie i wdrożenie jednolitego elektronicznego systemu repertoryjnego, który będzie służył do obsługi obiegu dokumentów postępowań, w tym upadłościowych i restrukturyzacyjnych, w sądzie.	2014 – 2020	MS
--	-------------------------	--	-------------	----

Wyjaśnienia do tabeli:

1. *Działanie* – zadanie już realizowane lub planowane do realizacji.
2. *Kategoria instrumentu* – np. wsparcie finansowe, badanie, promocja, itp.
3. *Opis działania i uzasadnienie potrzeby wprowadzenia rozwiązań* – krótka informacja o tym, co zostanie uzyskane w wyniku realizacji działania.
4. *Termin realizacji* – termin realizacji zadania (np. licząc od daty przyjęcia *Polityki Nowej Szansy* przez RM).
5. *Instytucja odpowiedzialna/ współpracująca* – organ odpowiedzialny i współpracujący.

Działanie 4: Wsparcie ponownego podejmowania działalności gospodarczej – nowy start

Możliwość zastosowania skutecznych procedur zamknięcia przedsiębiorstwa nabiera szczególnej wagi w momencie, gdy jest ono lub w najbliższym czasie stanie się nierentowne lub niewyplacalne. Podjęcie działalności gospodarczej wiąże się bowiem z naturalnym ryzykiem niepowodzenia. Jeśli prawo nie rozróżnia jasno uczciwych przedsiębiorców, którym nie powiodła się działalność gospodarcza, od osób działających niezgodnie z prawem, wtedy ci uczciwi mogą być napiętnowani przez negatywne skojarzenia ze zjawiskiem upadłości w ogóle.

Stygmatyzacja uczciwego przedsiębiorcy, który doświadczył upadłości może hamować zachowania przedsiębiorcze i ograniczać zamiar ponownego rozpoczęcia przez niego działalności gospodarczej, a także zniechęcać do jej rozpoczęcia inne osoby potencjalnie zainteresowane. Niezbędna jest zmiana postrzegania porażki biznesowej – nie powinna być ona kojarzona z oszustwem. Bardzo ważną rolę społeczną w kształtowaniu *Polityki Nowej Szansy* odgrywają media, które przedstawiając korzyści z ponownego podejmowania działalności, poprawiają w ten sposób odbiór tych przedsiębiorców przez opinię publiczną.

Ważne jest postrzeganie upadłości jako doświadczenia, które może mieć również pozytywne skutki. Dlatego też *Polityka Nowej Szansy*, obok upowszechniania korzystania z dostępnych procedur upadłościowych i restrukturyzacyjnych, zmierza do stworzenia dogodnych warunków dla osób, które po doświadczeniu porażki biznesowej, chciałyby ponownie rozpocząć nową działalność gospodarczą.

Obok zapewnienia przedsiębiorcy, który zakończył dotychczasową działalność w drodze postępowania upadłościowego, prawnych możliwości oddłużenia, co przewiduje obowiązujące prawo, a przygotowywana przez MS nowelizacja jeszcze rozwinie, planowane jest również podjęcie działań o charakterze doradczym i informacyjnym, dedykowanych tej grupie.

Przeprowadzane badania potwierdzają, że niejednokrotnie przedsiębiorcy, którzy doświadczyli porażki, prowadząc kolejną działalność, radzą sobie lepiej z uwagi na posiadane doświadczenie. Jedno z badań wskazuje, że w Dolinie Krzemowej (*Silicon Valley*) porażka jest postrzegana jako nauka, a przedsiębiorcy, których dotknęła, mogą z powodzeniem zacząć od nowa.⁷² Także przeprowadzone badania ilościowe potwierdzają, że przedsiębiorcy radzą sobie lepiej po raz drugi zakładając firmę.⁷³

Jak już zostało kilkakrotnie wspomniane, zakończenie działalności gospodarczej wskutek upadłości przedsiębiorstwa, jest naturalnym elementem ryzyka związanego z prowadzeniem firmy, nawet jeśli dotyczy tylko części przedsiębiorców. Brak zrozumienia takiego stanu rzeczy powoduje stygmatyzowanie tych przedsiębiorców w społeczeństwie, do czego przyczynia się również brak dedykowanego wsparcia ze strony państwa. Aktualna oferta instytucji wspierających szeroko rozumianą przedsiębiorczość m. in. Krajowego Systemu Usług, Sieci Enterprise Europe Network czy powiatowych urzędów pracy dla osób bezrobotnych, kierowana jest do istniejących przedsiębiorstw lub osób zakładających firmę po raz pierwszy. Tymczasem analiza potrzeb osób, które zamknęły działalność wskazuje, że potrzebują one zupełnie innych usług niż te, które oferowane są dla funkcjonujących przedsiębiorców lub osób, które zaczynają rozwijać firmę. Funkcjonujący system wsparcia nie przewiduje specjalnie dedykowanej pomocy byłym przedsiębiorcom, planującym ponownie rozpocząć działalność gospodarczą⁷⁴. W ich przypadku w dużej mierze występuje potrzeba wsparcia o charakterze psychologicznym, jak również doradczym, ale ukierunkowanym już na konkretną branżę czy rodzaj działalności, a nie na podstawowe kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Dlatego też idea *Polityki Nowej Szansy* sprowadza się, obok pomocy dla przedsiębiorstw znajdujących się

⁷² *Bankruptcy and a fresh start: Stigma on failure and legal consequences of bankruptcy*, Komisja Europejska 2002, także: *Entrepreneurship and the Stigma of Failure*, Landier, 2004, *The Silicon Valley Edge: A Habitat for Innovation and Entrepreneurship*, Lee, Miller, Hancock, Rowen, 2000.

⁷³ *A Report on Entrepreneurial Restarters, Setting the Phoenix Free*, Boston Consulting Group, 2002, także: *No-vice, Portfolio, and Serial Founders: Are They Different?*, Westhead, Wright, 1998.

⁷⁴ Raport z badań: II szansa dla przedsiębiorców, PARP, Warszawa 2011 r.

w trudnościach finansowych, do wsparcia *nowego startu* dla tych, którzy po doznaniu porażki biznesowej, zdecydowali się na powtórne zaistnienie na rynku.

Podjęcie interwencji w ramach *nowego startu* adresowane będzie wyłącznie do przedsiębiorców, którzy wykazują aktywną postawę i aplikują o pomoc na zrealizowanie planów biznesowych, z uwzględnieniem dotychczasowych doświadczeń. Co więcej, ukierunkowanie wsparcia na takich przedsiębiorców, wpłynie pozytywnie na postrzeganie w społeczeństwie koncepcji nowego startu. Podjęte działania zniwelują negatywny wydźwięk zjawiska upadłości oraz będą stanowiły jeden z etapów przeciwdziałania stygmatyzacji przedsiębiorców, którzy doświadczyli porażki biznesowej.

Zaprojektowany system działań w ramach tzw. nowej szansy powinien zapewniać wsparcie informacyjne, doradcze oraz psychologiczne, szczególnie dla przedsiębiorców doświadczonych upadłością. Co do zasady nowa szansa skierowana będzie do MŚP, które:

- 1) chcą zrealizować nowy pomysł biznesowy w oparciu o dotychczasowe doświadczenie i przedstawią biznes plan, który zostanie pozytywnie oceniony przez eksperta,
- 2) chcą podjąć na nowo poprzednią działalność, eliminując z niej czynniki, które wpłynęły na porażkę biznesową, oraz mają wstępną wizję swojej nowej strategii działalności gospodarczej i są w stanie wykazać, iż dołożyli należytej staranności do prowadzenia poprzedniego biznesu.

Ze względu na specyfikę instrumentu (m. in. konieczność bezpośredniego kontaktu beneficjentów z instytucjami wdrażającymi) oraz w celu zapewnienia większej efektywności i skuteczności udzielanego wsparcia, zasadne jest, aby jego wdrażanie odbywało się na poziomie regionalnym. W kontekście powyższego, niezbędne jest zaangażowanie regionów oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia w poszczególnych Regionalnych Programach Operacyjnych w zakresie ułatwienia podejmowania ponownej działalności gospodarczej. Instrument *nowy start* będzie finansowany wyłącznie z Regionalnych Programów Operacyjnych.

Tabela 8: Rekomendacje w ramach działania kierunkowego

Wsparcie ponownego podejmowania działalności gospodarczej - nowy start

Działania mające na celu umożliwienie przedsiębiorcy nowego startu powinny koncentrować się na następujących obszarach:

- Zapewnienie dostępu do usług psychologicznych, doradczych i informacyjnych (coaching, mentoring),
- Promocja korzyści płynących z ponownego rozpoczynania działalności gospodarczej (programy edukacyjne, kampanie informacyjne), pokazująca, że kilkakrotne próby odpowiadają zwykłemu procesowi uczenia się, badania i odkrywania; promocja przykładów przedsiębiorców, którzy skorzystali z likwidacji przedsiębiorstwa i założyli ponownie działalność gospodarczą.

Tabela 9: Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego
Wsparcie ponownego podejmowania działalności gospodarczej - nowy start

Działanie	Kategoria instrumentu	Opis działania	Termin realizacji	Instytucja odpowiedzialna/współpracująca
1	2	3	4	5
Wsparcie psychologiczne oraz wsparcie typu coaching, mentoring – Nowy start	Wsparcie informacyjne	Celem tego instrumentu jest udzielenie wsparcia finansowego na uzyskanie doradztwa psychologicznego oraz doradztwa umożliwiającego wykorzystanie posiadanego przez przedsiębiorcę doświadczenia w ponownym podjęciu działalności gospodarczej. Wsparcie będzie udzielane w ramach pomocy de minimis.	2014-2020	MG
Kampania promująca ponowne podejmowanie działalności gospodarczej ⁷⁵	Seminaria, konferencje, publikacje	Działanie to ma na celu przeciwdziałanie stygmatyzowaniu przedsiębiorców dotkniętych upadłością i promowaniu w społeczeństwie obrazu przedsiębiorcy, który przeszedł upadłość jako podmiotu posiadającego doświadczenie przydatne w prowadzeniu firmy.	2014-2020	MG/PARP

Wyjaśnienia do tabeli:

1. *Działanie* – zadanie już realizowane lub planowane do realizacji.
2. *Kategoria instrumentu* – np. wsparcie finansowe, badanie, promocja, itp.
3. *Opis działania* – krótka informacja o tym, co zostanie uzyskane w wyniku realizacji działania.
4. *Termin realizacji* – termin realizacji zadania (np. licząc od daty przyjęcia *Polityki Nowej Szansy* przez RM).
5. *Instytucja odpowiedzialna/ współpracująca* – organ odpowiedzialny i współpracujący

⁷⁵ Działanie jest jednym z elementów kampanii promującej *Politykę Nowej Szansy* zawartej w tabeli nr 11: Propozycje finansowania działań podejmowanych w ramach wdrażania *Polityki Nowej Szansy* w pkt 7

10. Promocja *Polityki Nowej Szansy*

Polityka Nowej Szansy może osiągnąć swój cel jedynie wtedy, gdy w społeczeństwie zbuduje się powszechne przekonanie, że upadłość firmy jest jednym z ewentualnych i naturalnych etapów prowadzenia działalności gospodarczej, a odpowiednie zarządzanie przedsiębiorstwem może stanowić skuteczny sposób na uniknięcie porażki.

Zmiana podejścia do tej kwestii powinna także, a może nawet przede wszystkim, dokonać się w świadomości publicznej. Należy uznać, że najważniejszym krokiem w kierunku zmiany postaw społecznych, w szczególności przedsiębiorców, w odniesieniu do porażki biznesowej jest utrwalenie przekonania, iż instrumenty w ramach *Polityki Nowej Szansy* są skierowane do przedsiębiorców rzetelnych i uczciwych. Pozostaje to w ścisłym związku z tym, że porażka biznesowa nie tylko jest normalnym zjawiskiem rynkowym, ale nie musi mieć żadnego związku z działaniem ocenianym powszechnie jako nieuczciwe.

Budowanie świadomości przedsiębiorców, w szczególności w kontekście alarmistycznych informacji o tym, że poziom wiedzy na temat prowadzenia działalności gospodarczej jest bardzo niski, wydaje się być jednym z podstawowych z priorytetów polityki państwa w zakresie nowej szansy oraz mechanizmu wczesnego ostrzeżenia.

Powszechność działania budowanego systemu wsparcia w ramach *Polityki Nowej Szansy*, w dużej mierze zależy od form jego promocji. Rozwiązanie organizacyjne w tym przypadku będą stanowić następujące działania:

- kampania społeczno-informacyjna na rzecz promocji postaw przedsiębiorczych oraz dobrego zarządzania - informacje przekazywane w ramach takich kampanii powinny mieć charakter jak najbardziej praktyczny i pozostawać w silnym związku z rzeczywistymi warunkami prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce,
- edukacyjna kampania reklamowa, upowszechniająca formy wsparcia dedykowane dla przedsiębiorców w trudnościach;
- promowanie działań publicznych na rzecz przedsiębiorców przez funkcjonujące organizacje, stowarzyszenia i związki branżowe, które pełniłyby rolę przekątnika informacji o systemie wsparcia⁷⁶;
- promowanie dobrej kooperacji ze stowarzyszeniami przedsiębiorców oraz promowanie działań mających na celu zrzeszanie się MŚP jako istotny instrument wspólnego oddziaływania i współpracy dla rozwiązywania problemów oraz ich odpowiedzialnie wczesnej identyfikacji;

⁷⁶ Badania jakościowe przeprowadzone w ramach ekspertyzy wykonanej na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, dotyczącej przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw i polityki drugiej szansy, Warszawa 2012 r. eksperci wskazali, że jednak aby wsparcie takie cieszyło się popularnością wśród przedsiębiorców należy zadbać, o klarowność i przejrzystość wniosków i materiałów informacyjnych związanych z systemem.

- popularyzacja strategicznego myślenia i modeli wczesnego ostrzeżenia przed zagrożeniami w działalności gospodarczej⁷⁷;
- konferencje i spotkania konsultacyjno-informacyjne w ramach wdrażania *Polityki Nowej Szansy*;
- upowszechnianie informacji na temat upadłości oraz dostępnej pomocy dla przedsiębiorców zagrożonych niewypłacalnością, upadłością oraz ponownie otwierających działalność gospodarczą poprzez utworzenie specjalnej strony internetowej (np. www.drugaszan-sa.gov.pl), która zawierałaby informacje o systemie i odsyłała do stron ze informacjami szczegółowymi;
- publikacja dokumentu na stronach internetowych MG, MS, PARP i partnerów społeczno-gospodarczych.

Celem wszystkich wskazanych powyżej działań jest zwiększenie świadomości przedsiębiorców na temat możliwych zagrożeń w działalności gospodarczej oraz sposobów w jaki można na nie reagować.

Działania promocyjno-informacyjne, w tym przeprowadzenie kampanii społecznej o zasięgu ogólnokrajowym na rzecz zmiany emocjonalnego postrzegania upadku przedsiębiorstwa jako życiowej porażki na racjonalne podejście do procedur upadłościowych oraz promocji dobrego zarządzania, stałyby się elementem spajającym wszystkie działania w ramach *Polityki Nowej Szansy*.

Z badań przeprowadzonych w 2009 r. na zlecenie Ministerstwa Gospodarki⁷⁸ wynika, że obawa przed niepowodzeniem, brak przekonania o posiadaniu wystarczających umiejętności i kwalifikacji do prowadzenia firmy stanowi jedną z najbardziej istotnych barier w podjęciu decyzji o rozpoczęciu działalności gospodarczej.

Z kolei porażka **jest postrzegana bardzo różnie** – w zależności od faktu prowadzenia przedsiębiorstwa, czy też bycia potencjalnym przedsiębiorcą. Potencjalni przedsiębiorcy częściej uznają upadłość za wynik zewnętrznej sytuacji rynkowej, niż wewnętrznej „winy” przedsiębiorcy. Osoby prowadzące działalność gospodarczą, z kolei, są skłonne większą winę przypisywać samym przedsiębiorcom, chociaż nie w sensie nieuczciwości, tylko braku potrzebnych kompetencji merytorycznych lub psychologicznych.

Dla obu grup respondentów, przedsiębiorca doświadczony upadłością, to ktoś, kto budzi współczucie. Badanie nie wykazało więc istnienia negatywnego stereotypu osoby, która poniosła porażkę.

⁷⁷ Raport z badań: II szansa dla przedsiębiorców, PARP, Warszawa 2011,

⁷⁸ Analiza na zlecenie Ministerstwa Gospodarki: *Koncepcja kampanii promocyjnej w ramach polityki przeciwdziałania upadłości i polityki drugiej szansy*, Fabryka Komunikacji Społecznej, Warszawa 2009.

Według wyników badań, **wspieranie przedsiębiorców, którzy doświadczyli upadłości, umożliwienie im nowej szansy, spotkało się ze zrozumieniem i przychylnym przyjęciem respondentów.** Dla potencjalnych przedsiębiorców takie działanie mogłoby osłabić ich obawy i zwiększyć gotowość do rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej. Osoby prowadzące swoje firmy, z kolei, nie unikałyby współpracy z przedsiębiorcą doświadczonym upadłością, chociaż uważnie obejrzałyby jego ofertę i dowiedziały się o szczegółach jego porażki po to, żeby ocenić czy nie wpłynie to negatywnie na działalność innych podmiotów.

Według wskazanych badań, Ministerstwo Gospodarki jest postrzegane jako wiarygodny nadawca komunikatów związanych z przedsiębiorczością oraz potencjalne źródło wsparcia przedsiębiorców, zarówno początkujących, jak i znajdujących się w trudnej sytuacji. W opinii badanych, osoba podejmująca się założenia własnej działalności gospodarczej jest w dużym stopniu zdana sama na siebie – prowadzenie własnej firmy wiąże się z dużą samodzielnością w działaniu i podejmowaniu decyzji, ale także z dużą odpowiedzialnością za wszelkie konsekwencje podejmowanych działań. Taka forma pracy wymaga kompetencji – wiedzy i zróżnicowanych umiejętności (oceny sytuacji rynkowej, umiejętności zarządzania ludźmi, prowadzenia spraw formalnych, kompetencji zawodowych), a także szczęścia, ponieważ w wielu sytuacjach powodzenie przedsiębiorstwa może być zależne od innych podmiotów lub od ogólnej sytuacji gospodarczej. Własna firma, w opinii respondentów, daje większe perspektywy rozwoju i sukcesu finansowego, ale w porównaniu z innymi rodzajami pracy jest obciążona większym ryzykiem niepowodzenia. Może to być praca stabilna, dająca poczucie bezpieczeństwa, ale dopiero po pewnym czasie istnienia firmy i pod warunkiem, że jej profil działania został dobrze wybrany. Dwie najczęściej wskazywane bariery zniechęcające do założenia własnej firmy miały charakter ekonomiczny – tj. niepewność dochodu (51% odpowiedzi) oraz możliwość utraty pieniędzy zainwestowanych w biznes (41%). Następne wskazania to trudności prawne i administracyjne (39%) oraz możliwość poniesienia porażki (35%).

11. System wdrażania i monitorowania Polityki

11.1. Koordynacja wdrażania *Polityki Nowej Szansy*

Przyjęcie *Polityki* przez Radę Ministrów stanowi pierwszy etap akceptacji zaproponowanych rekomendacji i założeń szeroko rozumianej *Polityki Nowej Szansy*. Zaproponowane działania będą stanowiły kompleksowy system wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w obszarze ograniczania ryzyka poniesienia porażki i przeciwdziałania negatywnym skutkom likwidacji przedsiębiorstwa. Inicjatywy i propozycje działań wynikają m. in. z przeprowadzonych badań i analiz w zakresie potrzeby wsparcia wartościowych przedsiębiorstw pozostających w niestabilnej sytuacji finansowo-ekonomicznej, jak również zagadnienia upadłości przedsiębiorstw.

Przyjęcie *Polityki Nowej Szansy* przez Radę Ministrów będzie stanowiło umocowanie dla podmiotów publicznych do realizowania działań przewidzianych w dokumencie.

Warunkiem efektywnego wdrożenia *Polityki Nowej Szansy* jest stworzenie sprawnie działającego systemu instytucjonalnego. Wskazanie podmiotów (organów/instytucji/agencji) odpowiedzialnych za realizację spójnych, wzajemnie uzupełniających się inicjatyw, wpłynie pozytywnie na poprawę warunków realizacji nowego podejścia do polityki przedsiębiorczości. Nowe podejście do zapobiegania sytuacjom kryzysowym w przedsiębiorstwie będzie miało bezpośredni wpływ na wzrost odsetka przeżywalności firm. Znikoma wiedza przedsiębiorców na temat ewentualnych zagrożeń pojawiających się w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej⁷⁹ oraz brak wsparcia dla MŚP ze strony organów państwowych, często skutkuje likwidacją działalności gospodarczej. Edukacja w zakresie możliwości podejmowania inicjatyw i przysługujących praw i obowiązków w dużej mierze może mieć przełożenie na wskaźnik przeżywalności przedsiębiorstw w Polsce. Natomiast zniwelowanie złej sławy zjawiska likwidacji podmiotu gospodarczego, jak również ułatwienie ze strony państwa w zakresie podejmowania kolejnej działalności gospodarczej, będzie miało bezpośrednie przełożenie na zmianę podejścia do podmiotów doświadczonych niepowodzeniem. Tym samym właściciele firm, doświadczeni ich likwidacją, ale posiadający duże doświadczenie i potencjał, będą podejmować kolejną szansę, aby je wykorzystać w nowej działalności, co w konsekwencji sprzyja tworzeniu wzrostu gospodarczego i miejsc pracy.

Minister właściwy ds. gospodarki będzie mógł powołać Zespół do spraw *Polityki Nowej Szansy*, stanowiący wsparcie dla koordynacji całości prac, w celu zapewnienia spójności prowadzonych działań, w szczególności poprzez: przygotowanie i opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w tym projektów: założeń do aktów prawnych, aktów prawnych, programów, instrumentów i raportów dotyczących w szczególności:

⁷⁹ Raport z badań: II szansa dla przedsiębiorców, PARP, Warszawa 2011 r.

- przepisów restrukturyzacyjnych i upadłościowych,
- systemów wczesnego ostrzegania przed sytuacjami kryzysowymi w prowadzonej działalności gospodarczej, w konsekwencji mogącymi skutkować upadłością,
- określenia potrzeb analitycznych dla kształtowania opartej na wynikach analiz *Polityki Nowej Szansy (evidence-based policy)*,
- środków pomocowych przeznaczanych na wsparcie *Polityki Nowej Szansy*,
- rozwoju badań i dziedzin nauki, wspomagających rozwój wiedzy, dotyczącej zarządzania przedsiębiorstwem i zagadnień restrukturyzacyjno – insolwencyjnych,
- mechanizmów współpracy administracji oraz organizacji pozarządowych w sprawach rozwoju idei nowej szansy.

Zespół będzie zapewniał koordynację *Polityki Nowej Szansy* w Polsce, co jest zasadne z uwagi na wieloaspektowy i horyzontalny charakter podejmowanych działań w zakresie tej polityki, a także z uwagi na różnorodność podmiotów zaangażowanych w działania. Zespół zapewni platformę dialogu między wszystkimi partnerami, co pozwoli możliwie szybko identyfikować pojawiające się bariery i proponować niezbędne działania w zakresie ich likwidacji.

W skład Zespołu, obok przedstawicieli resortów kluczowych dla *Polityki Nowej Szansy*, tj. m.in.: gospodarki, sprawiedliwości, finansów, skarbu państwa, rozwoju regionalnego, pracy, polityki społecznej, wejdą także partnerzy społeczno-gospodarczy. Zespół będzie mógł także powoływać grupy robocze, które będą pracować nad danym zagadnieniem, jak np., opracowaniem projektu programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP.

11.2 Harmonogram wdrażania *Polityki Nowej Szansy*

Polityka Nowej Szansy stanowi katalog rozwiązań, mających na celu budowę kompleksowego systemu wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw w obszarze ograniczania ryzyka poniesienia porażki i przeciwdziałania negatywnym skutkom likwidacji przedsiębiorstwa. Proponowane rozwiązania dedykowane są właścicielom firm narażonych na trudności na poszczególnych etapach prowadzenia działalności gospodarczej. System ten będzie również obejmował wsparcie dla tych przedsiębiorców, którzy zamierzają ponownie rozpocząć działalność gospodarczą.

Istotne znaczenie będzie miało wdrożenie działań, związanych ze zmianami podejścia społeczeństwa do zjawiska sytuacji kryzysowych w przedsiębiorstwie i samej upadłości oraz budową kultury myślenia strategicznego, ale także wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań legislacyjnych, które umożliwią częstsze i efektywniejsze stosowanie narzędzi prawnych, umożliwiających restrukturyzację, jak i przeprowadzenie efektywnej upadłości. Równoległe do realizowania instrumentów obecnie określonych w Polityce, będą prowadzone prace analityczne nad nowymi instrumentami *Polityki Nowej Szansy*.

Tabela 10. Harmonogram wdrażania *Polityki Nowej Szansy* – zestawienie zbiorcze

Lp.	Działanie	Podmiot odpowiedzialny	Termin realizacji
1.	Powołanie Zespołu ds. <i>Polityki Nowej Szansy</i>	MG	W ciągu 3 m-cy od przyjęcia dokumentu przez RM
2.	Uruchomienie pomocniczego narzędzia badania kondycji przedsiębiorstwa	MG	2013-2015
3.	Opracowanie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP	MG/UOKiK/MSP/MF/ZUS	2014-2015
4.	Wdrożenie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP	MSP/ZUS/urzędy skarbowe/institucje wdrażające program	2016-2020
5.	Opracowanie założeń do zmian przepisach prawnych usprawniających restrukturyzację przedsiębiorstw	MS we współpracy z MG	2013-2014
6.	Opracowanie założeń do zmian przepisach prawnych w celu usprawnienia procedury upadłościowej	MS we współpracy z MG	2013-2014
7.	Przedłożenie pod obrady Rady Ministrów projektu ustawy <i>Prawo restrukturyzacyjne</i> , obejmującego również szeroką nowelizację ustawy <i>Prawo upadłościowe i naprawcze</i>	MS we współpracy z MG	2014
8.	Opracowanie koncepcji kampanii społecznej	MG/PARP	2014
9.	Przeprowadzenie kampanii	MG/PARP	2015-2018
10.	Instrument Szybkiego Reagowania – część badawcza	PARP	2011-2015
11.	Instrument Szybkiego Reagowania – część szkoleniowo-doradcza	PARP	2011-2015

11.3. Finansowanie wdrażania *Polityki Nowej Szansy*

Nowe podejście do polityki przedsiębiorczości, zaprojektowane w ramach PNS potrzebuje przede wszystkim sprawnego systemu wsparcia dla potencjalnych beneficjentów. Docelowa grupa wsparcia programu oraz zaprojektowane działania w ramach programu, w dużej mierze stanowią pionierskie inicjatywy, które do tej pory nie funkcjonowały w Polsce.

Dla realizacji celu głównego *Polityki Nowej Szansy*, zaplanowano 4 działania kierunkowe programu, w ramach których zaprojektowano inicjatywy w następujących obszarach:

- systemy wczesnego ostrzegania - prewencja niewypłacalności, polegająca na promowaniu strategicznego podejścia do zarządzania firmą, przejawiająca się przede wszystkim w różnego rodzaju instrumentach wczesnego ostrzegania przed mogącymi nastąpić sytuacjami kryzysowymi w przedsiębiorstwie,
- pozasądowe i sądowe formy naprawy i restrukturyzacji - wspieranie przedsiębiorstwa znajdującego się w kryzysie, zarówno poprzez stworzenie rozwiązań prawnych umożliwiających szybką i mało kosztowną procedurę upadłościową (likwidacja przedsiębiorstwa) oraz wsparcie finansowe przeznaczone na ratowanie i restrukturyzację (naprawa, układ),
- sądowe formy restrukturyzacji i likwidacji - sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw,
- wsparcie doradcze, informacyjne, psychologiczne dla przedsiębiorców na etapie ponownego podejmowania działalności gospodarczej - nowy start,
- kampania informacyjno-promocyjna na rzecz promocji dobrego zarządzania oraz racjonalnego podejścia do zagadnienia porażki biznesowej.

Poszczególne inicjatywy, w zależności od działania będą finansowane m. in. z funduszy strukturalnych, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz dostępnych środków budżetowych, będących w dyspozycji danego dysponenta (ministra właściwego). Istotnym źródłem realizacji inicjatyw w zakresie systemu wczesnego ostrzegania, nowego startu oraz działań informacyjno-promocyjnych będą środki UE, pochodzące głównie z Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój oraz Regionalnych Programów Operacyjnych.

Działania związane z obsługą zespołu ministra właściwego ds. gospodarki do spraw *Polityki Nowej Szansy* będą finansowane ze środków budżetu państwa, dla których dysponentem jest minister ds. gospodarki w ramach limitu wydatków.

Należy jednak podkreślić, że określenie źródeł i wysokości nakładów na realizację *Polityki* w całym okresie realizacyjnym (do roku 2020) jest obciążone znacznym czynnikiem niepewności z uwagi na jej pionierski charakter.

Tabela 11: Propozycje finansowania działań podejmowanych w ramach wdrażania *Polityki Nowej Szansy*

	Działanie	Budżet na realizację do roku 2020 (szacowane nakłady w tys. PLN oraz źródło finansowania)
1.	Uruchomienie narzędzia o charakterze informacyjno-promocyjnym, mającego na celu badanie kondycji przedsiębiorstwa	300 - PO KL – projekt systemowy PARP „Instrument Szybkiego Reagowania”
2.	Instrument Szybkiego Reagowania – część badawcza	4 550 PO KL – projekt systemowy PARP „Instrument Szybkiego Reagowania”
3.	Instrument Szybkiego Reagowania – część szkoleniowo-doradcza	56 400 PO KL – projekt systemowy PARP „Instrument Szybkiego Reagowania”
4.	Przegląd podstawy programowej pod kątem jej udoskonalenia	bezkosztowo
5.	Wsparcie uczelni w procesie dostosowywania programów kształcenia do realiów prowadzenia działalności gospodarczej	bezkosztowo
6.	Usługi informacyjno-doradcze dla przedsiębiorców w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym	7 200 (ISR – część badawcza) projekt PO WER; 100 000 – regionalne programy operacyjne ⁸⁰
7.	Kampania promująca <i>Politykę Nowej Szansy</i>	7 372 Budżet państwa - środki, dla których dysponentem jest minister właściwy ds. gospodarki w ramach limitu wydatków, fundusze strukturalne
8.	Założenia do projektu ustawy <i>Prawo restrukturyzacyjne</i>	bezkosztowo
9.	Opracowanie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP	bezkosztowo
10.	Wdrożenie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP	216 000 ⁸¹ , Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorstw Budżet państwa ⁸² , jednostki samorządu terytorialnego, jednostki sektora finansów publicznych
11.	Założenia do projektu ustawy <i>Prawo restrukturyzacyjne</i> , obejmującego również szeroką nowelizację ustawy <i>Prawo upadłościowe i naprawcze</i>	bezkosztowo
12.	Szkolenia dla sędziów orzekających w sprawach upadłościowych z zakresu wiedzy ekonomicznej i finansowej	1 562 ⁸³ PO WER

⁸⁰ Podane kwoty są szacunkami Ministerstwa Gospodarki. Obecnie trudno jest oszacować tę kategorię środków. Wynika to z faktu, że środki w ramach opracowywanych Regionalnych Programów Operacyjnych podzielone są na priorytety inwestycyjne i nie w każdym z nich mogą występować zaproponowane działania.

⁸¹ Szczegółowe wyliczenia zawarte zostały w załączniku nr 1 do przedmiotowego dokumentu.

⁸² W zakresie art. 111, pkt 1 ustawy o finansach publicznych (Dz.U.2013.885 z późn. zm.)

⁸³ Szczegółowe wyliczenia zawarte zostały w załączniku nr 2 do przedmiotowego dokumentu.

13.	Wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów związanych z procedurami sądowymi	4 790 ⁸⁴ Fundusze strukturalne (PO KL), budżet państwa - środki, dla których dysponentem jest minister właściwy ds. sprawiedliwości w ramach limitu wydatków,
14.	Wsparcie doradcze, psychologiczne oraz wsparcie typu coaching, mentoring – <i>Nowy start</i>	347 402 ⁸⁵ regionalne programy operacyjne ⁸⁶
15.	Obsługa zespołu ministra właściwego ds. gospodarki do spraw <i>Polityki Nowej Szansy</i>	Max. 7,5 ⁸⁷ budżet państwa - środki, dla których dysponentem jest minister właściwy ds. gospodarki w ramach limitu wydatków

⁸⁴ Dane uzyskane z Testu Regulacyjnego z 20 listopada 2013 r. do projektu założeń projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne, pkt 8 – wersja przyjęta przez Komitet Stały Ministrów do Spraw Cyfryzacji i skierowana pod obrady Komitetu Stałego Rady Ministrów.

⁸⁵ Szczegółowe wyliczenia zawarte zostały w załączniku nr 3 do przedmiotowego dokumentu.

⁸⁶ Podane kwoty są szacunkami Ministerstwa Gospodarki. Obecnie trudno jest oszacować tę kategorię środków. Wynika to z faktu, że środki w ramach opracowywanych Regionalnych Programów Operacyjnych podzielone są na priorytety inwestycyjne i nie w każdym z nich mogą występować zaproponowane działania.

⁸⁷ W zależności od potrzeby przewidywane jest od 4 do 8 spotkań rocznie, przy czym średni koszt spotkania będzie wynosił ok. 1 500 pln.

11.4. System monitorowania i oceny realizacji działań

Minister właściwy ds. gospodarki jako organ odpowiedzialny za koordynację i monitorowanie postępów realizacji podejmowanych działań, corocznie będzie dokonywał oceny wdrażania *Polityki Nowej Szansy* – przeprowadzając stosowne konsultacje z instytucjami wdrażającymi i odpowiedzialnymi za realizację poszczególnych inicjatyw.

System monitorowania osiągnięcia celu głównego PNS będzie się opierał o wskaźniki przedstawione w tabeli nr 11 i dane pozyskane z GUS, EUROSTAT, Monitora Sądowego i Gospodarczego, corocznego raportu Doing Business Banku Światowego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (ilość wdrożonych planów naprawy w ramach ISR), jak również liczby przeprowadzonych przedsięwzięć w ramach zniwelowania złej sławy zjawiska porażki biznesowej i ponownego podejmowania działalności gospodarczej.

Jeden z zasadniczych elementów monitorowania wdrażania *Polityki* stanowić będą **informacje dotyczące realizacji poszczególnych zadań, przekazywane raz w roku (I kwartał danego roku) do ministra właściwego ds. gospodarki przez podmioty wskazane w *Polityce* jako odpowiedzialne za realizowanie określonych działań.** W oparciu o zebrane informacje, raz w roku MG przygotowuje raport ukazujący stopień realizacji działań kierunkowych, który pozwoli nie tylko określić poziom postępu we wdrażaniu programu, ale wskaże również obszary wymagające zintensyfikowania/modyfikacji działań. Przygotowane roczne raporty z wdrażania *Polityki Nowej Szansy*, przedkładane będą przez ministra właściwego ds. gospodarki Radzie Ministrów.

Zestawienie działań ujętych w *Polityce Nowej Szansy* z informacjami przedstawionymi w corocznych raportach z wdrażania *Polityki* pozwoli na dokonanie oceny stopnia realizacji poszczególnych działań, a tym samym oceny osiągniętych postępów w zwiększaniu poziomu przeżywalności przedsiębiorstw.

Realizacja poszczególnych działań zaproponowanych w *Polityce* i ich wpływ na zwiększanie przeżywalności przedsiębiorstw w Polsce będzie mierzony za pomocą następujących wskaźników:

Tabela 12: Wskaźniki monitorowania realizacji *Polityki Nowej Szansy*

Wskaźnik	Wartość bazowa wskaźnika 2012	Zakładana wartość wskaźnika w roku docelowym (2020)	Częstotliwość pomiaru wskaźnika	Źródło danych
Liczba przedsiębiorstw, które utrzymały działalność (%): - po upływie 12 miesięcy (%)	76,6 (2011-2012) +0,1 vs 2008-2009	Więcej niż 80	corocznie	GUS
- w perspektywie pięcioletniej (%)	31,8 (2007-2012) +0,4 vs 2004-2009	Więcej niż 40		
Liczba złożonych wniosków o upadłość	4 091	2 500	corocznie	MS
Liczba ogłoszonych upadłości (udział % ze złożonych wniosków)	877	50% złożonych wniosków	corocznie	MSiG
Stosunek liczby upadłości układowych do likwidacyjnych (%)	166/711	(50/50)	corocznie	MSiG
Średni czas postępowania upadłościowego	36 miesięcy	12 miesięcy	corocznie	MS/ World Bank Raport „Doing Business”
Liczba MŚP, którzy otrzymali wsparcie na ratowanie i restrukturyzację	3	100	corocznie	MG
Liczba planów naprawy wdrożonych w ramach ISR	9	100	corocznie	PARP
Liczba przeprowadzonych przedsięwzięć promocyjnych polityki drugiej szansy (kampanie, publikacje, portale, konferencje, seminaria)	0	min. 10	corocznie	ZM

12. Wykaz skrótów używanych w dokumencie

BP	budżet państwa
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego,
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej,
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
EFS	Europejski Fundusz Społeczny,
FRP	Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców
GUS	Główny Urząd Statystyczny,
IOB	instytucje otoczenia biznesu,
ISR	Instrument Szybkiego Reagowania,
JST	jednostki samorządu terytorialnego,
KE	Komisja Europejska,
KFK	Krajowy Fundusz Kapitałowy,
KFPK	Krajowy Fundusz Poręczeń Kredytowych,
kpc	Kodeks postępowania cywilnego,
KPR	Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020,
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów,
KRM	Komitet Rady Ministrów,
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy,
ksh	Kodeks spółek handlowych,
KSSiP	Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury
KSU	Krajowy System Usług dla MŚP,
MEN	Ministerstwo Edukacji Narodowej,
MF	Ministerstwo Finansów,
MG	Ministerstwo Gospodarki,
MNiSW	Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego,
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej,
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości,
MSiG	Monitor Sądowy i Gospodarczy,
MSP	Ministerstwo Skarbu Państwa,
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa,
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju,
OSR	Ocena skutków regulacji,
PARP	Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
PKB	Produkt krajowy brutto,
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki,
PO RPW	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej,
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PPP	Partnerstwo Publiczno-Prywatne,
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich,

PSFP	Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych,
Puin	Prawo upadłościowe i naprawcze,
RCL	Rządowe Centrum Legislacji,
RM	Rada Ministrów,
RPO	Regionalne Programy Operacyjne,
RPP	Rada Polityki Pieniężnej,
SIEG	Strategia Innowacyjności i Efektywności Gospodarki,
TSF	MŚP przede wszystkim (ang.: think small first),
UE	Unia Europejska,
UE-27	Państwa członkowskie UE,
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
UZP	Urząd Zamówień Publicznych,
ZBP	Związek Banków Polskich,

13. Spis tabel i wykresów

Tabela 1.	Upadłości przedsiębiorstw w latach 2009-2011 r. w podziale administracyjnym Polski
Tabela 2.	Rekomendacje w ramach działania kierunkowego <i>Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorców</i>
Tabela 3.	Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego <i>Zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorców</i>
Tabela 4.	Rekomendacje w ramach działania kierunkowego <i>Ograniczanie ryzyka likwidacji przedsiębiorstw</i>
Tabela 5.	Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego <i>Ograniczanie ryzyka likwidacji przedsiębiorstw</i>
Tabela 6.	Rekomendacje w ramach działania kierunkowego <i>Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw</i>
Tabela 7.	Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego <i>Sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw</i>
Tabela 8.	Rekomendacje w ramach działania kierunkowego <i>Nowy start</i>
Tabela 9.	Harmonogram wdrażania w ramach działania kierunkowego <i>Nowy start</i>
Tabela 10.	Harmonogram wdrażania <i>Polityki Nowej Szansy</i> – zestawienie zbiorcze
Tabela 11.	Propozycje finansowania działań podejmowanych w ramach wdrażania <i>Polityki Nowej Szansy</i>
Tabela 12.	Wskaźniki monitorowania realizacji <i>Polityki Nowej Szansy</i>
Wykres 1.	Wskaźnik przeżycia pierwszego roku dla przedsiębiorstw w Polsce w latach 2004-2011
Wykres 2.	Postanowienia upadłościowe w Polsce w latach 1997-2012
Wykres 3.	Upadłości wg branż w latach 2010-2012
Schemat 1.	Logika interwencji <i>Polityki Nowej Szansy</i>

14. Bibliografia

Regulacje i akty prawne:

- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U.2007.59.404 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.2013.672 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013.885 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. 2012.749 j.t. z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks Cywilny (Dz.U.2014.121 j. t.)
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 roku – Kodeks Postępowania Cywilnego (Dz.U.2014.101.j. t.)
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. Nr 60, poz. 535 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 15 czerwca 2007 roku o licencji syndyka (Dz.U.2007.123.850 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz.U.2007.42.275 z późn. zm.)

Wytyczne wspólnotowe – Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004)⁸⁸

Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości dnia 1 marca 2011 r. w sprawie egzaminu dla osób ubiegających się o licencję syndyka oraz opłaty egzaminacyjnej (Dz.U.2013.648 j.t.)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego z dnia 29 maja 2000 r. (Dz. UE. L. 2000.160.1 z późn. zm.)

Założenia do projektu ustawy – Prawo restrukturyzacyjne przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2014 r.

Komunikaty Komisji Europejskiej:

- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *W jaki sposób przetrwać piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz polityki drugiej szansy. Realizacja partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, COM(2007) 584, z dnia 18 października 2007 r.;
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *“Think Small First, a Small Business Act” for Europe* (SBA), COM(2008)394, z dnia 25 czerwca 2008 r.;
- Komunikat Komisji do Rady Europejskiej *„Europejski plan naprawy gospodarczej – European Recovery Economic Plan*, COM(2008) 800, z dnia 26 listopada 2008 r.;
- Konkluzje Rady odnośnie do Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *“Think Small First, a Small business Act” for Europe*, z dnia 1-2 grudnia 2008 r.;

⁸⁸ Obecnie obowiązujące, z zastrzeżeniem, iż w najbliższym czasie zostaną zastąpione nowymi wytycznymi dotyczącymi pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji.

- Aneks do Konkluzji Rady z dnia 1-2 grudnia 2008 r., *„Plan działań na rzecz SBA dla Europy” (The Council’s action plan for a Small Business Act for Europe)*;
- Commission Working Document – Report on the implementation of the SBA, z dnia 7 stycznia 2010 r.;
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *„Europa 2020 – Strategia dla Wzrostu Inteligentnego, Zrównoważonego i Sprzyjającego Włączeniu Społecznemu”*, COM(2010) 2020 z dnia 3 marca 2010 r.;
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Przegląd Small Business Act dla Europy*, COM(2011) 078, z dnia 23 lutego 2011 r.

Raporty, publikacje zawarte i artykuły

- Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Gospodarki dotycząca przeciwdziałania upadłości przedsiębiorstw oraz polityki drugiej szansy, Warszawa 2012 r.
- „II szansa dla przedsiębiorców. Raport z badań”, PARP, Warszawa, 2011 r.
- *„Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw”* - praca zbiorowa pod redakcją Elżbiety Mączyńskiej, Oficyna wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2010 r.
- S. Gurgul *„Prawo upadłościowe i naprawcze. Komentarz”*, C.H. Beck, 2010 r.
- Analiza możliwości wykorzystania instrumentu prawa naprawczego jako narzędzia ratowania działalności gospodarczej, Wardyński i Wspólnicy sp. k., Warszawa 2010 r.
- Euler Hermes, Raport dotyczący upadłości w Polsce, wyniki do II kwartału 2010 r., Warszawa 2010 r.
- Euler Hermes, Analizy i prognozy: Gospodarka światowa balansuje na krawędzi, Warszawa 2012 r.
- Euler Hermes, Umiarkowany spadek liczby upadłości firm w latach 2011-2012 nie zniweluje jeszcze ich silnego wzrostu podczas kryzysu, Paryż-Warszawa 2011 r.
- Fabryka Komunikacji Społecznej, Raport z badań na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Koncepcja kampanii promocyjnej w ramach polityki przeciwdziałania upadłości i polityki drugiej szansy, Warszawa 2009 r.
- Główny Urząd Statystyczny, Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2004-2008, Warszawa 2010 r.
- Maciej Roch Pietrzak, *„Polskie środki egzekucji sądowej dedykowane do egzekwowania należności pieniężnych od przedsiębiorców (ocena wpływu poszczególnych środków egzekucyjnych na funkcjonowanie podmiotów gospodarczych i ich zagrożenie upadłością)”*, Warszawa Konferencja INSO I/II 2009-2010.
- Dr Paweł Antonowicz, Raport *„Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce w I połowie 2010 r.”*, Warszawa-Gdańsk 2010 r.
- Dr Paweł Antonowicz, Raport *„Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2010”*, Warszawa-Gdańsk 2011 r.
- PARP, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007-2008, Warszawa, 2009 r.
- Report of the Expert Group, *A second chance for entrepreneurs: prevention of bankruptcy, simplification of bankruptcy procedures and support for a fresh start*, European Commission, DG ENTR, 2011.
- P. Tamowicz, *Procesy upadłościowe przedsiębiorstw w Polsce*, Raport z badań, Warszawa - Gdańsk, 2010 r.
- Ministerstwo Gospodarki, *Przedsiębiorczość w Polsce*, Warszawa 2011 r.

- Kancelaria Syndyków, Zarządców i Likwidatorów „PMR” Sp. z o.o. - Propozycja założeń do Programu Przeciwdziałania Upadłości Przedsiębiorstw oraz Polityki Drugiej Szansy, Kalisz, sierpień 2009.
- Kancelaria Wardyński i Wspólnicy, Analiza możliwości wykorzystania instrumentu prawa naprawczego jako narzędzia ratowania działalności gospodarczej, Warszawa 2010 r.
- Instytut Allerhanda, Ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Gospodarki, Instrument badania kondycji przedsiębiorstwa, Kraków 2010 r.
- OECD, Studies on SMEs and Entrepreneurship. Poland. Key issues and policies, Paris 2010.
- OECD, Entrepreneurship policy indicators for bankruptcy legislation in OECD member and non-member economies. Final Report, Working Party for Small and Medium-sized Enterprises and Entrepreneurship, CFE/SME(2006), 2006.
- J. Armour, D. Cumming, Bankruptcy Law and Entrepreneurship, 2008.
- J. Adriaanse, Restructuring in the Shadow of the Law, Informal reorganisation in the Netherlands, 2005.
- Landier, Entrepreneurship and the Stigma of Failure, 2004.
- Boston Consulting Group, A Report on Entrepreneurial Restarters, Setting the Phoenix Free, 2002.
- Bankruptcy and a fresh start: Stigma on failure and legal consequences of bankruptcy, European Commission, 2002.
- World Bank, Principles and Guidelines for Effective Insolvency and Creditor Rights Systems, 2001.
- The Silicon Valley Edge: A Habitat for Innovation and Entrepreneurship, Lee, Miller, Hancock, Rowen, 2000.
- Westhead, Wright, Novice, Portfolio, and Serial Founders: Are They Different?, 1998.
- Berkowitz & White, Bankruptcy and Small Firms Access to Credit, Gropp, 1996.

Zbiornicze dane statystyczne:

- Monitor Sądowy i Gospodarczy za lata 2009, 2010, 2011, 2012
- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego,
- Zbiór danych statystycznych Ministerstwa Sprawiedliwości,
- Flash Eurobarometer „Entrepreneurship” No 192, 2007 r.,
- Insolvencies In Europe 2009/2010, A survey by the Creditreform Economic Research Unit,
- European business. Facts and figures. 1995-2004, Eurostat, 2006 r.

Źródła internetowe

- www.allerhand.pl
- www.cofacecentraleurope.com.
- www.eulerhermes.pl
- www.europa.eu
- www.kpf.pl
- www.oecd.org
- www.mg.gov.pl
- www.ms.gov.pl
- www.parp.gov.pl
- www.puin.pl
- www.stat.gov.pl

Załącznik nr 1 do Polityki Nowej Szansy

Wstępne szacunkowe koszty wdrożenia programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP

Wprowadzenie programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację MŚP jest pionierską inicjatywą - do tej pory w Polsce nie funkcjonował program pomocowy w ww. zakresie. Mając na uwadze powyższe oraz brak konkretnych danych dotyczących kosztów wprowadzenia systemu wsparcia MŚP, znajdujących się w trudnej sytuacji, szacowanie kosztów oparto o informacje pozyskane z następujących źródeł:

- PARP – w ramach realizacji projektu systemowego Instrument Szybkiego Reagowania,
- Pomocy udzielonej MŚP z Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców przez Ministra Skarbu Państwa,
- Zbiorczej informacji o zaległościach przedsiębiorstw we wpłatach świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych w celu oceny potencjalnej skali pomocy publicznej, opracowywanej przez Ministerstwo Finansów,
- Analiz i ekspertyz w zakresie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację MŚP,
- Projektu Komunikatu Komisji Wytoczne dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, oraz
- Stanu faktycznego i doświadczeń w zakresie udzielania pomocy na ratowanie i restrukturyzację MŚP.

Program pomocowy na ratowanie i restrukturyzację MŚP co do zasady będzie obejmował:

1. ratowanie,
2. restrukturyzację,
3. tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne,
4. restrukturyzację niektórych należności publiczno prawnych.

Mając na uwadze, iż realizacja programu pomocowego obejmuje dwa aspekty, szacowania nakładów finansowych dokonano w podziale na koszty dla Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców oraz koszty dla budżetu państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak podkreślić, że określenie wysokości nakładów na realizację programu pomocowego w całym okresie realizacyjnym (do roku 2020) jest obciążone znacznym czynnikiem niepewności z uwagi na jego pionierski charakter.

■ Wstępne szacowanie kosztów na realizację wsparcia na ratowanie, restrukturyzację i tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne

Tabela nr 1. Średnia kwota pomocy udzielona z FRP na ratowanie i restrukturyzację MŚP w latach 2010-2012.

Rok	Rodzaj pomocy	Kwota wsparcia w PLN	Forma pomocy	Wielkość przedsiębiorstwa	Ilość przedsiębiorstw objętych wsparciem	Ogólna kwota wsparcia w PLN
2010	ratowanie	203 190	pożyczka	mały	1	3 390 867
		3 187 677		średni	3	
2011	ratowanie	3 349 573,80	pożyczka	średni	2	3 349 573,80
2012	ratowanie	340 865,78	pożyczka	średni	1	340 865,78

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych, otrzymanych z Ministerstwa Skarbu Państwa, dotyczących wsparcia na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw z FRP. Tabela zawiera wyłącznie wykaz kwot i rodzajów wsparcia, które mogą się odnosić do prywatnych przedsiębiorstw. Należy mieć na uwadze, iż wsparcie udzielane na ratowanie i restrukturyzację MŚP z FRP udzielane było wyłącznie przedsiębiorstwom z udziałem Skarbu Państwa.

Podsumowując powyższą tabelę należy przyjąć, iż średnia kwota wsparcia z FRP dla MŚP, w skali rocznej, wyniosła 1 011 615 PLN. Należy jednak pamiętać, iż dane dotyczą przedsiębiorstw z udziałem Skarbu Państwa, które w rozumieniu Wytocznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1.10.2004 r.) traktowane są jako duże przedsiębiorstwa i każdorazowa pomoc wymaga indywidualnej notyfikacji.

Mając na uwadze powyższe oraz grupę docelową programu, jak również zapisy projektu Komunikatu Komisji w zakresie wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, przyjęto iż kwota 1 000 000 zł na wsparcie wszelkich działań pomocowych będzie wystarczająca. Przy kalkulacji kosztów należy wskazać, iż KE, w projekcie nowych wytycznych na ratowanie i restrukturyzację, zaproponowała co najmniej 50% wkład przedsiębiorstwa w koszty restrukturyzacji. Ponadto należy podkreślić, iż pomoc będzie miała charakter zwrotny.

Potencjalna ilość przedsiębiorstw, ubiegających się o wsparcie na ratowanie, restrukturyzację lub tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne, została oszacowana w oparciu o dane otrzymane z Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości zbierane w ramach realizacji Instrumentu Szybkiego Reagowania (ISR) w raportach kwartalnych. Mając na uwadze, iż w Polsce nie pozyskuje się danych na temat liczby przedsiębiorstw zagrożonych, za wy-

znacznik przyjęto Działy PKD, które posiadają najwyższy stopień zagrożenia upadłością zidentyfikowane w ramach komponentu badawczego ISR. Tym samym dane zawarte w ww. raportach w dużej mierze umożliwiają identyfikację potencjalnej liczby przedsiębiorstw zagrożonych.

Projekt systemowy ISR realizowany jest w ramach trzech komponentów: badawczego, szkoleniowo-doradczego oraz promocyjnego. Na potrzeby przedmiotowej analizy wykorzystano informacje z komponentu badawczego oraz szkoleniowo-doradczego.

W ramach komponentu badawczego określono ilość przedsiębiorstw potencjalnie kwalifikujących się do kategorii „przedsiębiorstwa zagrożonego”, przyjmując za wyznacznik Działy PKD, które mają najwyższy stopień zagrożenia upadłością oraz pojawiają się w badaniach realizowanych w ramach komponentu badawczego ISR. Przyjęto, iż PKD, pojawiające się kilkakrotnie w cokuwartalnych raportach, tworzą pewien trend, umożliwiając kwalifikację firm jako podmiotów potencjalnie zagrożonych w rozumieniu Komunikatu Komisji Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 1 października 2004 r.) Przedstawia to poniższa tabela.

Tabela nr 2. Firmy potencjalnie zagrożone niewypłacalnością w ujęciu ilościowym z podziałem na działy PKD.

Dział PKD	Liczba MŚP (bez mikro)
Produkcja urządzeń elektrycznych (PKD Dział: 27)	340
Produkcja napojów (PKD Dział: 11)	108
Produkcja komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych (PKD Dział: 26)	270
Produkcja pozostałego sprzętu transportowego (PKD Dział: 30)	107
Handel detaliczny z wyłączeniem handlu detalicznego pojazdami samochodowymi (PKD Dział: 47)	4 934
Handel hurtowy i detaliczny pojazdami samochodowymi; naprawa pojazdów samochodowych (PKD Dział: 45)	1 356
Magazynowanie i działalność usługowa wspomagająca transport (PKD Dział: 52)	468
Roboty związane z budową obiektów inżynierii lądowej i wodnej (PKD Dział: 42)	1 435
Roboty budowlane specjalistyczne (PKD Dział: 43)	1 585
Roboty budowlane związane ze wznoszeniem budynków (PKD Dział: 41)	1 969
ŁĄCZNIE	12 572

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji otrzymanych od Zespołu ds. ISR, PARP w zakresie systemu wczesnego ostrzegania, którego celem jest wypracowanie antycypacyjnej, kompleksowej metody badania zmian gospodarki. Informacje przygotowane zostały w oparciu o kwartalne raporty przygotowywane w ramach ISR w przedziale czasowym: IV kwartał 2010 r. – II kwartał 2013 r.

Dodatkowo, w ramach realizacji ISR, w procedurze czterech naborów w ramach komponentu szkoleniowo-doradczego ISR, którego celem jest złagodzenie negatywnych skutków zmiany gospodarczej, spośród 447 MŚP (w tym 92 mikro), które wprowadziły dane finansowe, 143 MŚP (36 mikro) zostały uznane za „przedsiębiorstwa zagrożone”. Nabór podzielony był na cztery terminy czasowe naboru do projektu (7.10.2011 -7.11.2011; 5.03.2012 – 4.04.2012; 3.09.2012 -31.10.2012; 28.12.2012 – 28.02.2013). Średni czas naboru do projektu wynosił 1,5 m-ca.

Sytuacja makroekonomiczna znajduje odzwierciedlenie w kondycji sektora przedsiębiorstw. Największą odporność na skutki spowolnienia gospodarczego wykazują duże firmy o obrotach powyżej 50 mln zł, ze względu na większą elastyczność finansową w przypadku problemów płynnościowych. Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowiły w 2013 r. aż 88% łącznej liczby upadających firm. Analiza obrotów firm, których upadłość ogłoszono w 2013 roku wskazuje, że problem niewypłacalności dotyczy przede wszystkim MŚP.

Jak wynika z badań⁸⁹, do kategorii mikroprzedsiębiorstw zalicza się ponad 1,654 mln przedsiębiorstw, co stanowi około 96% wszystkich firm. Mikrofirmy w Polsce działają głównie w handlu i usługach, w mniejszym natomiast stopniu w przemyśle i budownictwie.

Wyłączenie mikroprzedsiębiorstw z pomocy finansowej w celu dostosowania działalności do zmieniających się warunków rynkowych, w szczególności wywołanych kryzysem gospodarczym i finansowym lub w celu przywrócenia zdolności do konkurencyjności na rynku wynika z faktu, iż jedna piąta mikroprzedsiębiorstw to podmioty sezonowe, które w roku funkcjonują krócej niż 11 miesięcy, natomiast co 12 taka firma działa do pięciu miesięcy w roku. Dodatkowo, przeżywalność mikroprzedsiębiorstw jest niska – dla pierwszego roku wskaźnik ten wyniósł w ostatnich latach około 66% (w rzeczywistości może on być nieco niższy, co jest związane ze skomplikowanymi i czasochłonnymi procedurami zakończenia działalności). Specyfika mikroprzedsiębiorstw, w tym w szczególności brak wystarczającego majątku na pokrycie zobowiązań w toku postępowania sądowego sprawia, że upadłość ogłaszana jest niezwykle rzadko. Zdecydowanie częściej ma miejsce zawieszenie działalności lub jej wygaśnięcie.

Również potencjalny upadek pojedynczego mikroprzedsiębiorstwa nie pociąga za sobą negatywnych skutków dla rynku pracy. Porównując dane dotyczące osób pracujących w mikroprzedsiębiorstwach z danymi dotyczącymi zatrudnienia (mikrofirmy w Polsce zatrudniają 1,36 mln osób, czyli 20,8% zatrudnionych ogółem), widać, że zaledwie nieco więcej niż co trzeci pracujący w mikroprzedsiębiorstwie jest osobą zatrudnioną na podstawie stosunku pracy. Zestawienie tych liczb z ogólną liczbą pracujących w tych przed-

⁸⁹ „Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2009-2010” - opracowany przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP),

siębiorstwach wskazuje więc, że takie firmy opierają się w głównej mierze na pracy samych właścicieli oraz członków ich rodzin.

Potencjalna liczba przedsiębiorstw z sektora MŚP ubiegających się o pomoc na ratowanie i restrukturyzację:

$$(143 - 36) \times 2^{90} = 214$$

Kwalifikacja przedsiębiorstw do komponentu szkoleniowo-doradczego odbywała się w oparciu o dane finansowe poszczególnych firm. W związku z powyższym uznano, iż grupa ta najbardziej adekwatnie odzwierciedla stan faktyczny kondycji polskich MŚP.

Dokonując wstępnego szacowania ilości przedsiębiorstw, które będą ubiegały się o wsparcie na ratowanie i restrukturyzację, należy wziąć pod uwagę, również poniższe przesłanki:

- wysoki wkład własny w koszty restrukturyzacji przedsiębiorstwa ubiegającego się o wsparcie na restrukturyzację (50 % według projektu nowych wytycznych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji);
- z założenia wsparcie z programu pomocowego na ratowanie i restrukturyzację będzie udzielane przedsiębiorstwom w trudnej sytuacji w rozumieniu przepisów UE, które nie spełnią kryteriów do uzyskania pomocy de minimis;
- małe zainteresowanie MŚP wsparciem na ratowanie i restrukturyzację (w 2013 roku o wsparcie na ratowanie i restrukturyzację ubiegało się 6 przedsiębiorstw z sektora MŚP);
- skomplikowana procedura wypełniania wniosków o udzielenie pomocy na ratowanie i restrukturyzację oraz przygotowania planu restrukturyzacyjnego.

Mając na uwadze powyższe, przyjęto że liczba przedsiębiorstw ubiegających się o pomoc na ratowanie i restrukturyzację będzie stanowiła ok. 25 % MŚP, spełniających kryteria przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji.

Reasumując, przyjęto iż średnia kwota wsparcia w ramach programu będzie wynosiła **1 000 000 PLN**, natomiast liczba potencjalnie zainteresowanych podmiotów, spełniających warunki oraz rokujących na przyszłość zamknie się w granicach 54 przedsiębiorstw z sektora MŚP.

Wyliczenia dotyczące szacunkowych kosztów:

Ilość potencjalnych przedsiębiorców x kwota wsparcia = szacunkowe koszty

$$54 \times 1\,000\,000 \text{ PLN} = 54\,000\,000 \text{ PLN}$$

Szacowane koszty x okres wdrażania = całkowity szacunkowy koszt

$$54\,000\,000 \text{ PLN} \times 4 \text{ lata} = 216\,000\,000 \text{ PLN}$$

⁹⁰ Średni czas naboru do projektu wynosił 1,5 m-ca, w trakcie 4 naborów 107 małych i średnich przedsiębiorstw zakwalifikowano jako przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji.

■ Wstępne szacowanie w zakresie restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych

Jak wynika z danych zawartych w *Zbiorczej informacji o zaległościach przedsiębiorstw we wpłatach świadczeń na rzecz sektora finansów publicznych w celu oceny potencjalnej skali pomocy publicznej*, opracowywanej przez Ministerstwo Finansów, przedsiębiorcy posiadają najwięcej zaległości wobec organów skarbowych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Łączne zaległości wobec tych organów na koniec 2012 roku stanowiły 85,19% ogółu zaległości, w tym: zaległości wobec organów skarbowych wynosiły 24 110,78 mln zł, co stanowiło 48,06% ogółu zaległości, natomiast zaległości wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, obejmujące zaległości we wpłatach na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, wynosiły 18 627,18 mln zł, co stanowiło 37,13% ogółu zaległości. Dane te dotyczą wyłącznie tych przedsiębiorców, którzy na dzień 31 grudnia 2012 r. prowadzili działalność gospodarczą.

Należy jednak mieć na uwadze, iż powyższe dane dotyczą zaległości wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od wielkości, czasu funkcjonowania na rynku oraz ich sytuacji ekonomicznej, dlatego też brakuje możliwości oszacowania wyłącznie wartości kosztów restrukturyzacji niektórych należności publiczno-prawnych.

Przyznania ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych uwarunkowane jest wydaniem decyzji przez właściwy organ skarbowy, który w pierwszej kolejności musi stwierdzić, że uzasadnione jest to „ważnym interesem podatnika” lub „interesem publicznym”. Są to kryteria ustawowe, których wystąpienie w konkretnej sprawie umożliwia, ale nie zobowiązuje organów podatkowych do przyznania wnioskowanej ulgi. Należy także podkreślić, że „ważny interes podatnika” oraz „ważny interes publiczny” są pojęciami nieostrymi, które nie zostały zdefiniowane w żadnych przepisach, a stwierdzenie ich występowania leży po stronie organu podatkowego. W przypadku przedsiębiorców, którzy np. z przyczyn gospodarczych mają problemy z płatnościami wobec ZUS, mogą oni wystąpić z wnioskiem o rozłożenie należności na raty lub odroczenie terminu płatności składek. W tych przypadkach jednostki organizacyjne ZUS, rozważając zastosowanie ww. możliwości odnośnie do konkretnego wnioskodawcy, są zwłaszcza zobowiązane do zbadania „możliwości płatniczych” dłużników i wpływu odroczenia lub rozłożenia na raty na „stan finansów ubezpieczenia”.

Biorąc pod uwagę grupę docelową projektowanego programu pomocowego, którą będą stanowiły „przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji” w rozumieniu *Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw*, należy podkreślić, że znacznie ograniczy to liczbę potencjalnych beneficjentów. Ponadto w ramach programu pomocowego, z restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych przedsiębiorcy z sektora MŚP, będą mogli skorzystać **wyłącznie w ramach postępowania restrukturyzacyjnego sanacyjnego**, uregulowanego przepisami projektowanej ustawy Prawo restrukturyzacyjne. Istotne jest także, iż zgodnie z ww. Wytycznymi, wsparcie na restrukturyzację **nie może** być udzielane przedsiębiorstwom nowoutworzonym, co również znacznie zawęzi grupę odbiorców.

Warto jednak podkreślić, iż włączenie restrukturyzacji niektórych należności publicznoprawnych do programu pomocowego dla MŚP w ramach PNS **nie będzie miało wpływu na zakres kompetencji organów krajowych udzielających pomocy**, jedynie wpłynie na skrócenie procedury, co w przypadku przedsiębiorstw będących w trudnej sytuacji ekonomicznej odgrywa istotne znaczenie. Opracowanie programu pomocowego na restrukturyzację pozwoli na znaczące skrócenie czasu trwania postępowań prowadzonych w zakresie możliwości udzielania pomocy na restrukturyzację w formie ulg w spłacie niektórych rodzajów obciążeń publicznoprawnych, ponieważ ograniczy je jedynie do postępowania przed krajowym organem udzielającym pomocy. Zapewnienie małym i średnim przedsiębiorcom możliwości uzyskania pomocy, bez długiego oczekiwania na decyzję Komisji, może stanowić o ich szybszym powrocie do rentowności, jak również pozwoli zminimalizować ryzyko upadłości. Tym samym wpłynie to na ich szybszy powrót do funkcjonowania na rynku i terminowego regulowania należności.

Należy również podkreślić, że zaprojektowane działania mają charakter zapobiegawczy i restrukturyzacyjny, dlatego proponuje się **włączenie do programu pomocowego jedynie odraczanie spłaty lub rozkładanie na raty zobowiązań**.

Załącznik nr 2 do Polityki Nowej Szansy

Szacunkowe wyliczenie kosztów szkoleń z zakresu wiedzy ekonomicznej i finansowej dla sędziów orzekających w sprawach upadłościowych, czyli wszystkich sędziów gospodarczych.

Dokonując szacowania potencjalnej wartości szkoleń przyjęto następujące założenia:

- przeszkolonych zostanie 750 sędziów/przewidywana liczba wszystkich sędziów gospodarczych w latach 2015-2016/;
- szkolenia odbędą się w Ośrodku Szkoleniowym KSSiP w Dębie, gdzie dzień pobytu dla 1 uczestnika wynosi aktualnie 258,98 zł;
- szkolenie będzie trwało 5 dni /40 godzin lekcyjnych/;
- z uwagi na liczbę uczestników odbędzie się 15 edycji tego szkolenia;
- szkolenie będzie miało formę warsztatów, prowadzonych w dwóch grupach po ok. 25 osób;
- stawka dla wykładowców - 400 zł za godz. lekcyjną.
- wyliczenia zawierają koszty materiałów szkoleniowych w ramach każdej edycji (1000 zł) oraz koszty transportu uczestników z Wa-wy do Dębego (łącznie 2500zł).

Łączny koszt szkolenia wyniesie 1 561 945,50 zł⁹¹.

⁹¹ Wyliczenie może ulec zmianie w związku z konkretnym terminem przeprowadzenia szkolenia, ew. wzrostem cen ośrodka, stawek wykładowców czy kosztów transportu.

I. DZIAŁ CYWILNY										
l.p.	plano- wana ilość uczest.	liczba go- dzin	wynagrodzenie wykładowców		koszt ośrodka		razem (5+6+7+8+9)		uwagi	razem (5+6+7+8+9)
			stawka za godz.	wynagr wykła- dowcy 3x4	wykład.	uczest.	wyżywie- nie i za- kwater.	mate- riały szkole- niowe		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
SZKOLENIA DLA SĘDZIÓW GOSPODARCZYCH										
1.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
2.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
3.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
4.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
5.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
6.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
7.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
8.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
9.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
10.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
11.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
12.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
13.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
14.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
15.	53	80	400	32 000	1 000	1 500	68 629,70	1 000	warsztaty	104 129,70
RAZEM										1 561 945,50

Załącznik nr 3 do Polityki Nowej Szansy**Szacunkowe koszty pomocy doradczej dla osób ponownie rozpoczynających działalność gospodarczą.**

Koszty wsparcia dla osób podejmujących ponownie działalność gospodarczą po doznaniu porażki biznesowej zostały oszacowane w oparciu o dane pozyskane z GUS, CEIDG, MSiG oraz Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, posiadającej wieloletnie doświadczenie w udzielaniu wsparcia doradczo-informacyjnego.

Z uwagi na fakt, że dedykowane wsparcie dla przedsiębiorców ponownie rozpoczynających działalność gospodarczą po doznaniu porażki biznesowej nie występowało do tej pory i tym samym będzie to nowy rodzaj pomocy, poniższe szacunki nie stanowią wartości wiążących. Należy jednak podkreślić, że określenie wysokości nakładów na ww. wsparcie w całym okresie realizacyjnym (do roku 2020) jest obciążone znacznym czynnikiem niepewności.

Punktem wyjścia do przyjęcia liczby potencjalnych beneficjentów przedmiotowego wsparcia jest informacja o podmiotach, które zakończyły działalność gospodarczą w oparciu o procedury upadłościowe lub decyzję o zamknięciu działalności.

	2010	2011*	2012	2013**
Liczba zamkniętych działalności w CEIDG	bd	14 513	250 671	134 380
Liczba likwidacji wszystkich podmiotów zarejestrowanych w KRS	2 651	2 789	2 864	1 412
Liczba upadłości firm ogółem	681	710	880	485
	w tym podmioty zarejestrowane w KRS			
	557	582	674	374
	w tym działalność indywidualna i sc			
	124	128	206	111

*III i IV kwartał 2011

**I i II kwartał 2013

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z CEIDG oraz danych otrzymanych z GUS.

Ze względu na to, że osoby, które doznały porażki biznesowej spotykają się z różnymi negatywnymi reakcjami ze strony społeczeństwa, co może zniechęcić ich do ponownego podejmowania działalności gospodarczej, w celu ustalenia szacunkowej wartości nakładów przyjęto, że kolejną próbę założenia firmy podejmie 25% z nich.

Jak wynika z informacji otrzymanych z Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, komponent doradczo-informacyjny w ramach „nowego startu” powinien obejmować następujące rodzaje usług:

- 1) konsultacje nt. profilu planowanej działalności,
- 2) analizę SWOT planowanej działalności,
- 3) analizę form i źródeł finansowania działalności,

- 4) pomoc w przygotowaniu biznesplanu,
- 5) wybór formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej,

PARP zapewnia świadczenie usług informacyjnych i doradczych z zakresu rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej. Koszt jednej godziny doradztwa przewidziano na 120 zł. Usługa doradcza asysty w prowadzeniu działalności gospodarczej trwa do 24 godzin, a jej zakres obejmuje następujące zagadnienia:

1. spełnienie wymogów formalno-prawnych
2. marketing przedsiębiorstwa
3. organizację przedsiębiorstwa
4. finanse przedsiębiorstwa.

Mając na uwadze, iż wsparcie dla osób doświadczonych porażką biznesową jest bardziej skomplikowane, dlatego też przyjęto, że optymalny wymiar doradztwa dla osoby ponownie rozpoczynającej działalność gospodarczą, zapewniający osiągnięcie celu w postaci zminimalizowania błędów prowadzących do porażki biznesowej, powinien wynosić 40 godz.

Dodatkowo, w ramach *nowego startu* dla przedsiębiorców przewidziano wsparcie w postaci coachingu. Koszt godziny coachingu, zgodnie z szacunkami PARP wynosi 350 zł. Usługa ta będzie obejmowała coaching biznesowy dla przedsiębiorcy zakładającego firmę, na bazie dotychczasowych doświadczeń i gotowego pomysłu na kolejną działalność gospodarczą.

Wyliczenia dotyczące szacunkowych kosztów:

Ilość potencjalnych beneficjentów

Liczba zamkniętych działalności w CEIDG+ Liczba zlikwidowanych wszystkich podmiotów zarejestrowanych w KRS - Liczba upadłych firm ogółem = liczba firm, które zakończyły działalność
 $250\ 671 + 2\ 864 - 880 = 252\ 655$

Przyjęta liczba 25% ogólnej liczby firm, które zakończyły działalność jako potencjalnych beneficjentów: **63 164**

Koszt wsparcia dla jednego przedsiębiorcy ponownie rozpoczynającego działalność gospodarczą doradztwo

$120\ \text{zł} \times 40\ \text{godzin} = 4\ 800\ \text{zł}$

Coaching

$350\ \text{zł} \times 2\ \text{h} = 700\ \text{zł}$

Koszt całości wsparcia dla wszystkich potencjalnych beneficjentów

$5\ 500\ \text{zł} \times 63\ 164 = 347\ 402\ 000\ \text{zł}$
