

dr hab. Sylwia Morawska,
prof. SGH
Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie
Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie
e-mail: smoraw@sgh.waw.pl
ORCID: 0000-0001-6708-338X

dr hab. Przemysław Banasik,
prof. PG
Politechnika Gdańska
Wydział Zarządzania i Ekonomii
e-mail: przemyslawbanasik@tlen.pl
ORCID: 0000-0002-9231-6066

mgr Katarzyna Pustułka-Wiater
Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie
Szkoła Doktorska
e-mail: kp64102@doktorant.sgh.
waw.pl
ORCID: 0000-0003-0534-3195

Słowa kluczowe:
polityka publiczna, ewaluacja,
restrukturyzacja, polityka
drugiej szansy

Keywords:
public policies, evaluation,
restructuring, New Chance
Policy

Polityka restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw – sukces czy porażka? Przykład Polski

Restructuring and Second Chance Policy – success or failure? The case of Poland

Streszczenie: Celem artykułu jest podkreślenie potrzeby systematycznej ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw, której nadrzędnym celem jest zapobieganie upadłości dłużników, mimo ich trudnej sytuacji finansowej. W artykule zwrócono uwagę na istotny problem, jakim jest brak publicznie dostępnych danych pozwalających na jej pełną analizę, w tym ocenę jej krótko- i długoterminowych rezultatów rozumianych jako liczba faktycznie zrealizowanych układów z wierzycielami oraz czas funkcjonowania przedsiębiorstwa w obrocie gospodarczym po zakończeniu procesu restrukturyzacji. W odpowiedzi na te wyzwania, w artykule zaproponowano autorskie założenia do modelu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw opartego na pięciu kluczowych kryteriach: skuteczności, efektywności, trafności, użyteczności oraz trwałości. W artykule zawarto także rekomendacje na przyszłość, takie jak utworzenie specjalistycznego think tanku, który analizowałby dane dotyczące polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw w Polsce oraz porównywał je z danymi pochodzącymi z pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Abstract: The purpose of this article is to emphasize the need for a systematic evaluation of the restructuring and rescue policies for enterprises, whose primary aim is to prevent the bankruptcy of debtors despite their difficult financial situation. The article highlights a significant

JEL:
D73, G33, G38

issue, namely the lack of publicly available data that would allow for a comprehensive analysis of these policies, including the assessment of both their short- and long-term results, understood as the number of successfully executed agreements with creditors and the duration of the enterprise's operation in the market after the restructuring process has been completed. In response to these challenges, the article proposes an original framework for a policy evaluation model for restructuring and rescuing enterprises, based on five key criteria: effectiveness, efficiency, relevance, utility, and sustainability. The article also includes recommendations for the future, such as the creation of a specialized think tank that would evaluate restructuring and rescue policies in Poland and compare these data with other European Union countries.

Wprowadzenie

Polityka restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw tak jak każda inna polityka publiczna wymaga systematycznej ewaluacji. Ewaluacja powinna określać, na ile cele polityki odpowiadają rzeczywistym problemom i potrzebom, a także jakie są jej rezultaty. Rzetelna i konstruktywna ewaluacja może pomóc zdiagnozować deficyty w polityce i ocenić zmiany, które zachodzą w wyniku jej wdrożenia. W Polsce istotnym problemem jest niedostateczna dostępność danych publicznych, które pozwalałyby na przeprowadzenie analizy i oceny skuteczności polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw. Bez odpowiednich danych nie można bowiem rzetelnie ocenić czy cele tej polityki są realizowane. Chociaż dostępne są dane dotyczące liczby przedsiębiorców korzystających z postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, jak również ich formy prawnej, to wciąż brakuje danych dotyczących efektywności procedur restrukturyzacyjnych oraz ich krótko- i długoterminowych rezultatów. Informacje na temat faktycznego wykonania układu zawartego z wierzycielami, jak również informacje o tym jak długo przedsiębiorcy, u których przeprowadzono restrukturyzację przetrwali w obrocie gospodarczym, są kluczowe dla analizy efektywności polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw. Konieczne jest także prowadzenie badań jakościowych wśród przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, które umożliwią zidentyfikowanie barier utrudniających osiągnięcie celów polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw.

Celem artykułu jest podkreślenie roli systematycznej ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw na przykładzie Polski. W artykule zwrócono uwagę na brak dostępu do kluczowych danych, które są niezbędne do przeprowadzenia rzetelnej oceny skuteczności tej polityki. W końcu zaproponowano założenia do modelu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw opartego na pięciu podstawowych

kryteriach: skuteczności, efektywności, trafności, użyteczności oraz trwałości. W podsumowaniu przedstawiono najważniejsze wnioski oraz rekomendacje dotyczące usprawnienia procesu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw w Polsce.

Regulacje dotyczące polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw w Polsce

Polityka restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw ma na celu wspieranie dłużników w trudnej sytuacji finansowej poprzez dostarczanie narzędzi prawnych, finansowych i organizacyjnych, które umożliwiają restrukturyzację przedsiębiorstwa i zapobiegają jego likwidacji [Tajti, 2018; KE, 2016]. W teorii takie działania mają pozytywnie wpływać na gospodarkę, minimalizując społeczne i ekonomiczne koszty upadłości. Jest to istotny element interwencji państwa w gospodarkę, szczególnie w obliczu kryzysów gospodarczych, prowadzących często do masowych upadłości, bezrobocia i destabilizacji rynku.

Polityka restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw w Polsce jest regulowana przez szereg aktów prawnych, zarówno unijnych jak i krajowych, a także aktów typu soft law. Do najważniejszych aktów prawa unijnego w tym zakresie należą:

- 1) Zalecenie Komisji 2014/135/UE z dnia 12 marca 2014 r. dotyczące nowego podejścia do niepowodzenia w działalności gospodarczej i niewypłacalności (Dz. U. UE L 74/65 z 14.03.2014);
- 2) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 (Dz. U. UE L 172/18 z 26.06.2019);
- 3) wnioskowana Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności (COM/2022/702 final).

Na poziomie krajowym kluczowym aktem prawnym z zakresu polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw jest ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1428 z późn. zm.).

W tabeli 1 zestawiono oraz krótko scharakteryzowano wymienione wyżej akty prawne.

Tabela 1. Kluczowe akty prawne regulujące politykę restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw w Polsce

Akt prawny	Cel	Krótką charakterystyka
Zalecenie Komisji 2014/135/UE z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie nowego podejścia do niepowodzenia w działalności gospodarczej i niewypłacalności	Wspieranie państw członkowskich w tworzeniu narzędzi umożliwiających wczesne wykrywanie trudności finansowych w przedsiębiorstwach oraz promowanie restrukturyzacji na wczesnym etapie zadłużenia.	Podstawowe założenia Zalecenia to: - ochrona dłużnika przed roszczeniami wierzycieli podczas procedury restrukturyzacyjnej. Dzięki tej ochronie, wierzyciele nie mogą podejmować działań egzekucyjnych, takich jak zajęcie majątku czy wszczęcie postępowań sądowych, co daje dłużnikowi czas na przygotowanie i realizację planu naprawczego, zwiększając jego szanse na wyjście z trudnej sytuacji finansowej; - umorzenie długów uczciwych dłużników w rozsądnym czasie (idea tzw. drugiej szansy).
Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132	Ujednolicenie przepisów dotyczących restrukturyzacji zapobiegawczej w krajach UE i poprawa skuteczności postępowań restrukturyzacyjnych.	Ostateczne brzmienie Dyrektywy było wynikiem długotrwałych negocjacji w Radzie Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim [Rotaru, 2019]. Dyrektywa ustanowiła ramy prawne umożliwiające przedsiębiorstwom zmagającym się z trudnościami finansowymi skorzystanie z procedur restrukturyzacyjnych jeszcze przed ogłoszeniem niewypłacalności. Dyrektywa rozwija w dużej mierze założenia wskazane w Zaleceniu z dnia 12 marca 2014 r. [Britcongne i in., 2016; Carpus Carcea i in., 2015]. Do kluczowych założeń Dyrektywy należą: - zapewnienie dłużnikom dostępu do procedur restrukturyzacyjnych już na wczesnym etapie niewypłacalności; - ochrona dłużników przed roszczeniami wierzycieli polegająca na wstrzymaniu czynności egzekucyjnych; - umorzenie długów uczciwych dłużników w rozsądnym czasie; - skrócenie czasu trwania postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych.
wnioskowana Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności	Poprawa efektywności procesów upadłościowych i likwidacyjnych oraz zwiększenie ochrony wierzycieli w UE.	Projekтована Dyrektywa jest częścią szerszej strategii UE mającej na celu ujednolicenie przepisów dotyczących upadłości przedsiębiorstw w państwach członkowskich. Wniosek zakłada: - ochronę masy upadłościowej przed wyłączeniem aktywów; - dostęp do procedury przygotowanej likwidacji (tzw. pre-pack); - nałożenie na członków zarządu obowiązku maksymalizacji wartości masy upadłościowej; - uproszczone postępowania likwidacyjne dla mikropodsiębiorstw; - zwiększenie przejrzystości przepisów dotyczących upadłości.

Akt prawny	Cel	Krótka charakterystyka
Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne	Ochrona przedsiębiorstw przed upadłością poprzez umożliwienie dłużnikom zawarcia układu z wierzycielami.	Ustawa Prawo restrukturyzacyjne przewiduje cztery typy restrukturyzacji sądowej: 1) postępowanie o zatwierdzenie układu – najprostszą formą restrukturyzacji, w której przedsiębiorstwo negocjuje układ z wierzycielami, a sąd zatwierdza porozumienie. W praktyce wymaga to zgodnej woli obu stron; 2) przyspieszone postępowanie układowe – skierowane do firm, których zadłużenie nie przekracza 15% wartości ich aktywów. Postępowanie jest stosunkowo szybkie i pozwala firmie na osiągnięcie porozumienia z wierzycielami w krótkim czasie; 3) postępowanie układowe – skierowane do bardziej zadłużonych przedsiębiorstw, umożliwiające firmie restrukturyzację poprzez układ z wierzycielami. Wierzyciele muszą wyrazić zgodę na zmiany dotyczące spłaty zadłużenia; 4) postępowanie sanacyjne – najbardziej kompleksowa forma restrukturyzacji, obejmująca działania naprawcze, do których mogą należeć sprzedaż majątku, zmniejszenie zatrudnienia czy zmiany operacyjne. Sanacja pozwala przedsiębiorstwom na tymczasowe zawieszenie spłat długu, co daje czas na wdrożenie planu naprawczego.

Źródło: opracowanie własne.

Potrzeba ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw w Polsce

Ewaluacja polityki publicznej jest niezbędnym elementem skutecznego zarządzania państwem i zasobami publicznymi [Reichardt, 2011]. Przede wszystkim pozwala ona ocenić, czy wdrażana polityka i programy osiągają zamierzone cele oraz czy przynoszą pożądane efekty. Dzięki ewaluacji możliwe jest dokładne zbadanie, na ile środki publiczne są wykorzystywane efektywnie i czy podejmowane działania rzeczywiście przekładają się na poprawę jakości życia obywateli. Ponadto ewaluacja dostarcza cennych informacji, które umożliwiają korektę błędów i wprowadzanie ulepszeń w istniejącej polityce. Taka analiza pozwala wyciągać wnioski z wcześniejszych doświadczeń i adaptować działania do zmieniających się warunków społeczno-gospodarczych [Krupnik, 2021].

Ewaluacja ma również istotne znaczenie w kontekście odpowiedzialności i przejrzystości działań publicznych. Dzięki regularnym analizom instytucje publiczne mogą lepiej uzasadniać swoje decyzje i działania obywatelom, co sprzyja budowaniu zaufania społecznego. Przejrzystość procesu decyzyjnego oraz ocena wyników działań publicznych pomagają w utrzymaniu wysokich standardów zarządzania oraz w lepszym rozdziale środków budżetowych. Ostatecznie, ewaluacja polityki publicznej to kluczowy mechanizm pozwalający na monitorowanie postępów i podejmowanie lepszych decyzji w przyszłości, tak by odpowiadać na realne potrzeby społeczeństwa.

Pierwsze badania nad sprawnością i efektywnością postępowań upadłościowych prowadzone były w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie przez Morawską, Staszkievicza i Banasika [badania prowadzone za lata 2004–2012 i 2016–2018]. Wyniki przeprowadzonych przez nich badań wskazują na bardzo niską skuteczność instytucji upadłości. Jak wynika z badania aktowego przeprowadzonego w Sądzie Rejonowym w Gdańsku, Wrocławiu i Warszawie, stopa odzysku dla wierzycieli w postępowaniach upadłościowych za lata 2004–2012 wynosi jedynie 17% [Morawska i in., 2017]. Rezultaty badań prowadzonych w Kolegium Nauk o Przedsiębiorstwie Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie prezentowane były w licznych monografiach poświęconych zagadnieniom bankructwa, upadłości oraz ochrony praw wierzycieli [Gołaczyński, Mączyńska, 2017; Mączyńska, Morawska, 2015; Mączyńska, 2014]. Oceną skuteczności prawa upadłościowego i restrukturyzacyjnego zajmowały się również Kruczałak-Jankowska, Machnikowska i Maśnicka [2019] w ramach międzynarodowego Projektu ACURIA – „Assessing Courts’ Undertaking of Restructuring and Insolvency Actions: best practices, blockages and ways of improvement” [2017–2019]. Badanie przeprowadzone na podstawie akt postępowań sądowych służyło głównie ocenie efektywności systemu prawa upadłościowego w perspektywie wierzycieli oraz zidentyfikowaniu barier efektywności postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych w Polsce.

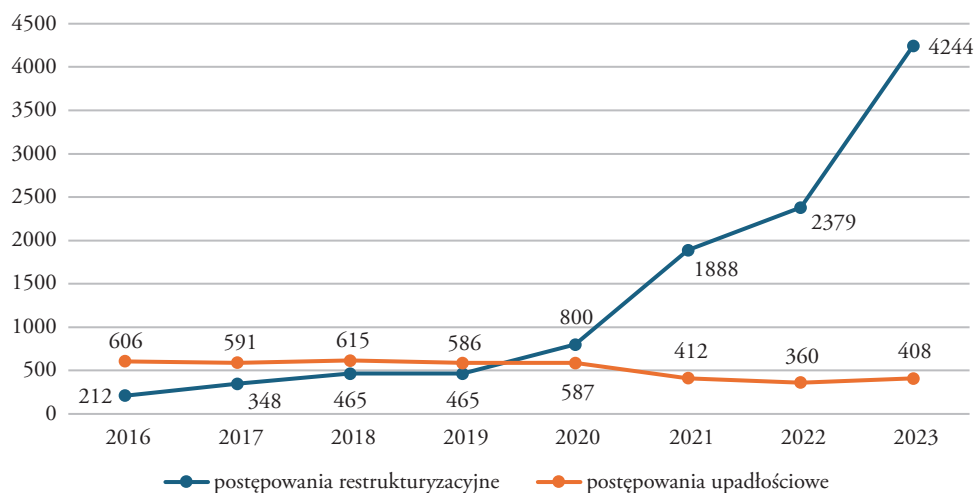
Ewaluacja polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw jest kluczowa także dla rozwoju gospodarki. Badania Armoura i Cumminga [2008] potwierdzają, że skuteczność prawa upadłościowego sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości. Podobnie Braunerhjelm i Eklund [2014] oraz Fu, Wennberg i Falkenhall [2020] wskazują, że dobrze funkcjonujące instytucje prawne pozytywnie oddziałują na wskaźniki przedsiębiorczości i innowacji. Z kolei García-Posada i Mora-Sanguinetti [2015] dowodzą, że istnieje bezpośredni związek między efektywnością prawa insolwencyjnego a liczbą nowych przedsiębiorstw. Ponadto, jak wskazują Anderson [2008] oraz Lorenzani i Lucidi [2014], skuteczność systemów upadłościowych pozytywnie wpływa na handel międzynarodowy oraz bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

Dotychczas w naszym kraju nie prowadzono badań nad skutecznością polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw rozumianej jako zapobieganie upadłościom. Mimo uzasadnionych założeń teoretycznych tej polityki, w praktyce pojawiają się liczne trudności związane z ewaluacją i monitorowaniem skuteczności podejmowanych w jej ramach działań. Ograniczony dostęp do danych dotyczących realizacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw w Polsce powoduje, że brak jest skutecznych mechanizmów oceny jej efektywności. To utrudnia rzetelną ocenę, na ile działania restrukturyzacyjne rzeczywiście przeciwdziałają upadłościom i wspierają firmy w kryzysie.

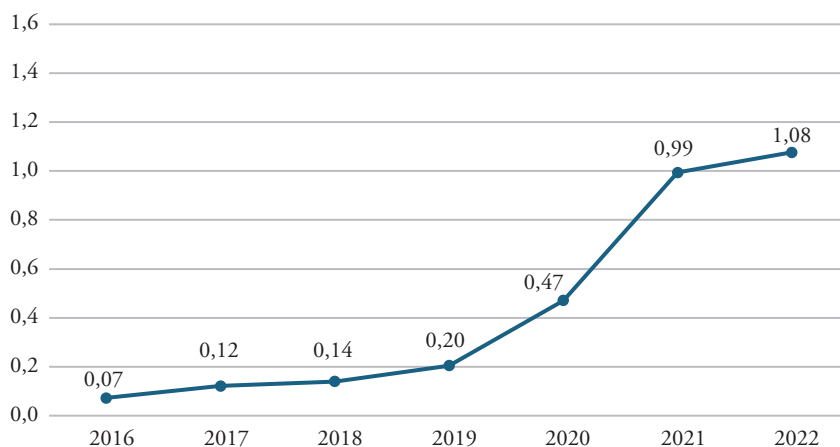
Trudności związane z dokonaniem rzetelnej analizy i oceny skuteczności polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw

W ostatnich latach zauważalny jest wzrost zainteresowania postępowaniami restrukturyzacyjnymi w stosunku do postępowań upadłościowych (wykres 1), jednak ich liczba wciąż pozostaje niewielka w porównaniu z ogólną liczbą likwidacji (wykres 2). Pomimo wprowadzenia nowych regulacji, narzędzia restrukturyzacyjne nie są w pełni wykorzystywane, co może świadczyć o istniejących barierach lub ograniczonej skuteczności dostępnych mechanizmów wsparcia.

Z danych wynika, że w 2020 r. nastąpił gwałtowny wzrost liczby wszczętych postępowań restrukturyzacyjnych, aż o 72% w stosunku do roku poprzedniego. Wzrost ten wiązał się głównie z wejściem w życie nowych przepisów dotyczących uproszczonych postępowań restrukturyzacyjnych gwarantujących przedsiębiorcom nową formę ochrony przed niewypłacalnością spowodowaną pandemią COVID-19 [Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1072 z późn. zm.)]. Liczba postępowań upadłościowych utrzymywała się w badanym okresie na stosunkowo stabilnym poziomie.

Wykres 1. Liczba postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych wszczętych w latach 2016–2023

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gromadzonych przez Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej [COIG, 2024a; 2024b].

Wykres 2. Stosunek postępowań restrukturyzacyjnych do likwidacji przedsiębiorstw w Polsce w latach 2016–2022 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z GUS i PARP opublikowanych przez Ministerstwo Aktywów Państwowych [MAP, 2023].

Jednocześnie średni stosunek liczby przedsiębiorstw wszczynających postępowania restrukturyzacyjne do liczby firm decydujących się na zakończenie działalności wyniósł

w badanym okresie zaledwie 0,5%, osiągając maksymalnie nieco ponad 1%. To skłania do refleksji nad przyczynami niewielkiego zainteresowania procedurami restrukturyzacyjnymi wśród polskich przedsiębiorców. Jednym z kluczowych czynników ograniczających ich popularność może być niski poziom świadomości na temat dostępnych narzędzi restrukturyzacyjnych oraz ich potencjalnych korzyści. Procedury te często postrzegane są jako skomplikowane, czasochłonne oraz kosztowne, co w połączeniu z wysokimi wydatkami na obsługę prawną i finansową zniechęca przedsiębiorców do korzystania z tego rozwiązania. Dodatkowo bariery administracyjne takie jak nadmierna biurokracja oraz długi czas trwania postępowania mogą ograniczać atrakcyjność postępowań restrukturyzacyjnych, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. W momencie, gdy restrukturyzacja przestaje być postrzegana jako atrakcyjna, przedsiębiorcy zaczynają preferować alternatywne rozwiązania takie jak likwidacja działalności gospodarczej lub nieformalne negocjacje z wierzycielami.

Dostępne dane publiczne pozwalają wyłącznie na analizę ogólnych trendów dotyczących zagadnień restrukturyzacji i upadłości. Brakuje szczegółowych informacji, które umożliwiłyby pełną ewaluację polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw. Kluczowe dane takie jak liczba faktycznie zrealizowanych układów zatwierdzonych przez sąd oraz czas, przez jaki restrukturyzowane przedsiębiorstwa funkcjonowały po zakończeniu procesu, są często niedostępne lub niepublikowane w formie ułatwiającej kompleksową ocenę. Bez tych danych trudno dokładnie ocenić, jak skuteczne są procedury restrukturyzacyjne. Dostępność i transparentność danych dotyczących realizacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw są kluczowe dla oceny jej skuteczności. Takie dane umożliwiłyby badaczom, analitykom oraz interesariuszom przeprowadzenie rzetelnych analiz skuteczności i efektywności tych procedur. Ponadto większa transparentność zwiększyłaby zaufanie do procesów restrukturyzacyjnych zarówno wśród dłużników, jak i wierzycieli.

Dodatkowym problemem jest brak skoordynowanego systemu raportowania, który umożliwiałby ocenę efektywności polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw na poziomie krajowym oraz unijnym. W szczególności brak jest publicznie dostępnych danych dotyczących realizacji zawartych układów. Dłużnicy, którzy zawierają układ z wierzycielami, zobowiązują się w nim do realizacji planu naprawczego, jednak dostępne dane nie pozwalają na ocenę, czy te układy są faktycznie realizowane. Podobnie brak jest danych, które pozwalałyby monitorować, które z przedsiębiorstw, po zrealizowaniu układu, faktycznie funkcjonują z powodzeniem na rynku, a wobec których z nich w niedługim czasie ogłoszono upadłość. Wszystko to sprawia, że badacze nie są w stanie dokładnie ocenić, w jakim stopniu wdrożone mechanizmy restrukturyzacyjne osiągają swoje cele, takie jak zachowanie ciągłości działalności dłużnika czy utrzymanie miejsc pracy. Bez dostępu do wiarygodnych i kompleksowych danych, ocena efektywności polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw staje się niemożliwa. W Polsce

wciąż brakuje wyspecjalizowanej instytucji, takiej jak think tank, która kompleksowo zajmowałaby się zagadnieniami restrukturyzacji i upadłości. Tego typu jednostka mogłaby odgrywać kluczową rolę w systematycznym gromadzeniu, analizie i porównywaniu danych dotyczących efektywności i skuteczności polityki restrukturyzacyjnej, zarówno w skali krajowej, jak i w odniesieniu do innych państw członkowskich UE. Brak takiej instytucji nie tylko ogranicza możliwości prowadzenia regularnych badań, ale także utrudnia opracowywanie strategicznych rekomendacji, które mogłyby wspierać rozwój efektywnej polityki publicznej w tej dziedzinie.

Polityka restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw wiąże się z dużymi nakładami finansowymi, zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Unia Europejska przeznaczająca znaczne środki na wsparcie działań restrukturyzacyjnych w różnych sektorach gospodarki, które mają przynieść określone korzyści ekonomiczne i społeczne. Jednak w sytuacji, gdy brakuje systematycznej oceny efektywności tych działań, trudno stwierdzić czy wydatkowanie tych środków jest ekonomicznie zasadne. Brak monitorowania stopnia wykonania przez dłużnika zatwierdzanych układów restrukturyzacyjnych sprawia, że nie wiadomo czy cele takie jak zachowanie ciągłości działalności dłużnika oraz utrzymanie miejsc pracy są faktycznie realizowane. Co więcej, brak długoterminowej ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw może prowadzić do sytuacji, w której wobec dłużników, którzy przetrwali dzięki wdrożeniu procedur restrukturyzacyjnych, w niedługim czasie ogłasza się upadłość.

Proponowane założenia do modelu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw

Wobec powyższego, konieczne jest opracowanie modelu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw, który umożliwi jej rzetelną ocenę i analizę. Taki model pozwoliłby na identyfikację obszarów wymagających poprawy oraz służyłby jako narzędzie do wprowadzania istotnych usprawnień w procedurach restrukturyzacyjnych, zwiększając tym samym efektywność tej polityki. Na schemacie 1 zaprezentowano autorskie założenia do modelu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw opartego na pięciu typowych kryteriach ewaluacji – skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności i trafności [Mathot, Giannini, 2022; OECD, 2021; 2020; Pollitt, Bouckaert, 2016].

Schemat 1. Proponowane założenia do modelu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw – kryteria i wskaźniki analizy



Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD [2021; 2020] i C. Pollitt, G. Bouckaert [2016].

1. Skuteczność

Skuteczność jest jednym z najważniejszych kryteriów ewaluacji polityk publicznych, ponieważ pozwala ocenić, w jakim stopniu realizowane działania przyczyniają się do realizacji zamierzonych celów. Mając na uwadze omówione wyżej cele polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw za podstawowy miernik jej skuteczności należy przyjąć liczbę przedsiębiorstw, które dzięki przeprowadzonym procedurom restrukturyzacyjnym zdołały uniknąć upadłości. Aby zapewnić rzetelną i kompleksową ocenę skuteczności tej polityki warto wprowadzić dodatkowy wskaźnik, który będzie informował, ile z zatwierdzonych przez sąd układów rzeczywiście zostało zrealizowanych. O faktycznym sukcesie restrukturyzacji decyduje bowiem nie samo zawarcie układu z wierzycielami, które formalnie kończy postępowanie restrukturyzacyjne, ale przede wszystkim jego realizacja. Kluczowe jest, aby dłużnik rzeczywiście wywiązywał się ze zobowiązań ustalonych w ramach układu.

2. Efektywność

Efektywność mierzy jak dobrze zasoby (czas, pieniądze, wsparcie doradcze) zostały wykorzystane w stosunku do uzyskanych rezultatów. Jest to kluczowy aspekt oceny polityki publicznej, ponieważ nawet najbardziej skuteczne działania mogą okazać się nieefektywne, jeśli wiążą się z nadmiernymi kosztami. Za kluczową miarę efektywności polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw należałoby przyjąć jednostkowy koszt przeprowadzonej restrukturyzacji liczony jako udział całkowitych kosztów restrukturyzacji w łącznej kwocie wierzytelności odzyskanych przez wierzycieli.

3. Trwałość

Trwałość odnosi się do czasu, w jakim pozytywne efekty wprowadzonych działań utrzymują się po ich zakończeniu. Jako główną miarę trwałości proponuje się przyjąć okres funkcjonowania przedsiębiorstwa w obrocie gospodarczym po zakończeniu procesu restrukturyzacji. Rekomenduje się także na bieżąco monitorować, czy po pewnym czasie dłużnik ponownie nie doświadcza trudności finansowych, co mogłoby wskazywać na niedostateczne rozwiązanie pierwotnych problemów, tj. nieskuteczność procesów restrukturyzacji (patrz punkt 1 modelu – *Skuteczność*).

4. Użyteczność

Użyteczność jest istotnym kryterium oceny skuteczności restrukturyzacji przedsiębiorstw, ponieważ określa na ile działania restrukturyzacyjne odpowiadają rzeczywistym potrzebom wszystkich zainteresowanych stron takich jak przedsiębiorcy oraz wierzyciele. Wskaźniki oceny użyteczności mogą obejmować m.in. poziom zadowolenia dłużników i wierzycieli z efektów restrukturyzacji, w tym poziomu zaspokojenia wierzycieli.

5. Trafność

Trafność odnosi się do stopnia, w jakim cele, działania i instrumenty danej polityki odpowiadają na rzeczywiste potrzeby społeczne lub gospodarcze, które mają być rozwiązane. Jest to kluczowy wskaźnik oceny polityki, ponieważ pozwala stwierdzić, czy interwencje publiczne są odpowiednio zaprojektowane i ukierunkowane na realne problemy. Trafność polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw można mierzyć głównie za pomocą następujących kryteriów: dostosowania polityki do realnych potrzeb przedsiębiorców, tj. oceny czy zaproponowane procedury restrukturyzacji rzeczywiście odpowiadają na wyzwania, z którymi mierzą się przedsiębiorcy oraz dostępności procedur restrukturyzacyjnych.

Podsumowanie

W artykule podkreślono kluczową rolę systematycznej ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw. Ewaluacja ta jest niezbędna, aby ocenić, czy cele polityki takie jak zapobieganie upadłości przedsiębiorstw oraz utrzymanie miejsc pracy są skutecznie realizowane. Niestety, brak szczegółowych danych dotyczących efektywności postępowań restrukturyzacyjnych uniemożliwia pełną ewaluację polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw. W artykule zwrócono uwagę, że oprócz statystyk

dotyczących liczby wszczynanych postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, konieczne jest udostępnienie danych dotyczących jej rezultatów krótko- i długoterminowych, takich jak liczba faktycznie zrealizowanych układów zatwierdzonych przez sąd czy okres funkcjonowania przedsiębiorstw w obrocie gospodarczym po zakończeniu restrukturyzacji. W artykule zaproponowano także autorskie założenia do modelu ewaluacji polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw opartego na pięciu kryteriach: skuteczności, efektywności, trwałości, użyteczności oraz trafności. W ocenie autorów model oparty na tych założeniach pozwoliłby na rzetelną ocenę i analizę polityki restrukturyzacji i ratowania przedsiębiorstw, a w konsekwencji usprawnienie procedur restrukturyzacyjnych.

Sugerowane dalsze działania powinny obejmować utworzenie specjalistycznego think tanku zajmującego się kwestiami restrukturyzacji i upadłości. Zadaniem takiej instytucji byłoby gromadzenie danych dotyczących zawieranych układów restrukturyzacyjnych, monitorowanie ich realizacji oraz ocena długoterminowych efektów tych działań. Ponadto instytucja ta mogłaby regularnie analizować dane porównawcze z innych krajów UE, co pozwoliłoby lepiej dostosować krajową politykę do zmieniających się warunków rynkowych i globalnych wyzwań gospodarczych.

Bibliografia

- Anderson J.E. [2008], *International Trade Theory. The New Palgrave Dictionary of Economics*, w: Durlauf N., Blume L.E. (red.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave Macmillan, London, s. 1–10.
- Armour J., Cumming D.J. [2008], *Bankruptcy law and entrepreneurship*, „American Law and Economics Review”, vol. 10(2), s. 303–350.
- Braunerhjelm P., Eklund J. [2014], *Taxes, tax administrative burdens and new firm formation*, „Kylos”, vol. 67(1), s. 1–11, DOI: 10.1111/kykl.12040.
- Bricongne J.-C., Demertzis M., Pontuch P., Turrini A. [2016], *Macroeconomic Relevance of Insolvency Frameworks in a High-debt Context: An EU Perspective*, *European Economy*, „Discussion Paper”, no. 32.
- Carpus Carcea M., Ciriaci D., Cuerpo C., Lorenzani D., Pontuch P. [2015], *The Economic Impact of Rescue and Recovery Frameworks in the EU*, „European Economy Discussion Paper”, no. 4.
- COIG [2024a], *2023 Restrukturyzacje firm*, Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej, https://www.coig.com.pl/2023-restrukturyzacje-firm_grudzien.php (data dostępu: 29.09.2024).
- COIG [2024b], *2023 upadłości firm*, Centralny Ośrodek Informacji Gospodarczej, https://www.coig.com.pl/2023-upadlosci-firm_grudzien.php (data dostępu: 29.09.2024).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1023 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie ram restrukturyzacji zapobiegawczej, umorzenia długów i zakazów prowadzenia działalności oraz w sprawie środków zwiększających skuteczność postępowań dotyczących restrukturyzacji, niewypłacalności i umorzenia długów, a także zmieniająca dyrektywę (UE) 2017/1132 (Dz.U. UE L 172/18 z 26.06.2019).

- Fu K., Wennberg K., Falkenhall B. [2020], *Productive entrepreneurship and the effectiveness of insolvency legislation: a cross-country study*, "Small Business Economics", vol. 54(2), s. 383–404, DOI: 10.1007/s11187-018-0040-6.
- García-Posada M., Mora-Sanguinetti J. [2015], *Entrepreneurship and enforcement institutions: disaggregated evidence for Spain*, "European Journal of Law and Economics", vol. 40(1), s. 49–74.
- Gołaczyński J., Mączyńska E. (red.) [2017], *Ochrona praw wierzycieli w Polsce*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- KE [2016], Wniosek w sprawie Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej ram prawnych restrukturyzacji zapobiegawczej, drugiej szansy i środków zwiększających skuteczność postępowań restrukturyzacyjnych, upadłościowych i w zakresie umorzenia oraz zmieniająca dyrektywę 2012/30/UE, COM (2016) 723 final, Komisja Europejska.
- Kruczalak-Jankowska J., Machnikowska A., Maśnicka M. [2019], *Działalność sądów w postępowaniach restrukturyzacyjnych i upadłościowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Krupnik S. [2021], *Ewaluacja polityk publicznych*, w: Pasierbek W., Szlachta B. (red.), *Słowniki społeczne*, t. 2, Akademia Ignatianum, Kraków, s. 91–106.
- Lorenzani D., Lucidi F. [2014], *The Economic Impact of Civil Justice Reforms*, "Economic Papers", no. 530.
- MAP [2023], *Przedsiębiorczość w Polsce w okresie 2015–2021*, Ministerstwo Aktywów Państwowych, <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/przedsiębiorczosc-w-polsce-w-okresie-2015-2021> (data dostępu: 20.11.2024).
- Mathot A., Giannini F. [2022], *Evaluation Framework and Practices: A comparative analysis of five OECD countries*, "OECD Journal on Budgeting", vol. 22(2), s. 1–32.
- Mączyńska E. (red.) [2014], *Bankructwa przedsiębiorstw. Wybrane aspekty instytucjonalne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Mączyńska E., Morawska S. [2015], *Efektywność procedur upadłościowych. Bankructwa przedsiębiorstw, katharsis i nowa szansa*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Morawska S., Staszkievicz P., Banasik P. [2017], *Ochrona praw wierzycieli w przypadku niewypłacalności*, w: Gołaczyński J., Mączyńska E. (red.), *Ochrona praw wierzycieli w Polsce*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.
- OECD [2020], *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons from Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD [2021], *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*, OECD Publishing, Paris.
- Pollitt C., Bouckaert G. [2016], *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, New York.
- Reichardt I. [2011], *Ewaluacja jako narzędzie analizy polityk publicznych*, „Zarządzanie Publiczne”, vol. 1(13), s. 11–23.
- Rotaru V. [2019], *The Restructuring Directive: a functional law and economics analysis from a French law perspective*, Droit & Croissance/Rules for Growth Institute, Paris.
- Tajti T. [2018], *Bankruptcy stigma and the second chance policy: the impact of bankruptcy stigma on business restructurings in China, Europe and the United States*, "China-EU Law Journal", vol. 6(4), s. 1–31.
- Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. 2024, poz. 1428 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (t.j. Dz.U. 2021, poz. 1072 z późn. zm.).

Wniosek dotyczący Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji pewnych aspektów prawa dotyczącego niewypłacalności (COM/2022/702 final).

Zalecenie Komisji 2014/135/UE z dnia 12 marca 2014. r. w sprawie nowego podejścia do niepowodzenia w działalności gospodarczej i niewypłacalności (Dz.U. UE L 74/65 z 14.03.2014).

