MAŁOPOLSKA SZKOŁA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ
UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W KRAKOWIE

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

ZAŁOŻENIA INSTRUMENTU SZYBKIEGO REAGOWANIA ORAZ STRATEGIA JEGO WDRAŻANIA W POLSCE

Opracowanie powstało w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Podziałanie 2.1.3 – projekt systemowy PARP „*Instrument Szybkiego Reagowania*" (zadanie 1, etap 1), współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI
PARP
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

SPIS TREŚCI

1. SYNTEZA 4
2. WPROWADZENIE 9
3. DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE WE WDRAŻANIU SYSTEMÓW SZYBKIEGO REAGOWANIA 11
   - 3.1. SYSTEM SZYBKIEGO REAGOWANIA W STANACH ZJEDNOCZONYCH 11
     - 3.1.1. Uwarunkowania prawne i funkcjonalne *Systemu Szybkiego Reagowania* w Stanach Zjednoczonych 11
     - 3.1.2. Przykłady wdrożenia narzędzi szybkiego reagowania 17
     - 3.1.3. Podsumowanie 18
   - 3.2. SYSTEM SZYBKIEGO REAGOWANIA W WIELKIEJ BRYTANII 19
     - 3.2.1. Usługa Szybkiego Reagowania w Wielkiej Brytanii 19
     - 3.2.2. Zakres działania *Jobcentre Plus* 20
     - 3.2.3. Warunki otrzymania wsparcia w ramach usługi szybkiego reagowania 21
     - 3.2.4. Dostępne formy pomocy 22
     - 3.2.5. Organizacja usługi *RRS* 23
4. KONCEPCJA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 25
   - 4.1. PRZESŁANKI WPROWADZENIA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 25
   - 4.2. ISTOTA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 27
   - 4.3. FUNKCJE SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 29
   - 4.4. UWARUNKOWANIA STOSOWANIA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 35
     - 4.4.1. Warunki udzielania pomocy 36
     - 4.4.2. Przedsiębiorstwa uprawnione do ubiegania się o pomoc 37
     - 4.4.3. Przedsiębiorstwa nieuprawnione do ubiegania się o pomoc 39
5. NARZĘDZIA *INSTRUMENTU SZYBKIEGO REAGOWANIA* 42
   - 5.1. SYSTEMATYKA NARZĘDZI *INSTRUMENTU SZYBKIEGO REAGOWANIA* 42
   - 5.2. NARZĘDZIA ISR W KOMPONENCIE MONITOROWANIA 43
     - 5.2.1. System wczesnego ostrzegania 44
     - 5.2.2. Dane przetworzone o stanie gospodarki 48
     - 5.2.3. Wyniki monitoringu stanu gospodarki 52
   - 5.3. NARZĘDZIA *ISR* W KOMPONENCIE PROGRAMOWANIA 53
     - 5.3.1. Rekomendacje dla polityk publicznych 53

5.3.2. Przygotowanie polityk publicznych 55
5.4. NARZĘDZIA *ISR* W KOMPONENCIE IMPLEMENTACYJNYM 56
5.4.1. Wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania 56
5.4.2. Narzędzia polityki drugiej szansy 64
5.4.3. Narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw 67
5.5. NARZĘDZIA *ISR* W KOMPONENCIE EWALUACYJNYM 68
5.5.1. Ewaluacja narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania* 68
5.5.2. Ewaluacja *Instrumentu Szybkiego Reagowania* 69
6. UKŁAD INSTYTUCJONALNY *INSTRUMENTU SZYBKIEGO REAGOWANIA* 70
6.1. WPROWADZENIE 70
6.2. ARCHITEKTURA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 71
6.3. MECHANIZMY KOORDYNACJI W RAMACH SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 76
6.4. CENTRUM MONITOROWANIA ZMIANY GOSPODARCZEJ 77
6.5. ORGANIZACJA I ZASADY DZIAŁANIA CENTRUM MONITOROWANIA ZMIANY GOSPODARCZEJ 79
7. ŚCIEŻKA IMPLEMENTACJI SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA* 80

1. SYNTEZA

1. Celem opracowania *„Założenia systemu Instrument Szybkiego Reagowania oraz strategia jego wdrażania w Polsce”* jest przedstawienie kierunkowych propozycji celów, zasad i funkcji oraz narzędzi, które konstytuować będą podstawę dla instytucjonalizacji nowego systemowego rozwiązania służącego wspieraniu procesów restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorstw.
2. Intensyfikacja powiązań i sieci kooperacyjnych przedsiębiorstw prowadzi do ich narastającej współzależności. Zjawisko to niesienie za sobą wiele pozytywnych efektów, wiążą się z nim jednak również skutki negatywne. Silne i rozległe powiązania kooperacyjne przedsiębiorstw prowadzić mogą do pojawienia się klasycznie pojmowanego efektu domina – problemy ekonomiczne i finansowe lub upadek dużego przedsiębiorstwa prowadzi do bankructwa jego kooperantów, a w skrajnych przypadkach do istotnych zakłóceń w określonych sektorach gospodarki.
3. Istnieją dwie zasadnicze strategie reagowania na zjawiska istotnych turbulencji finansowych i ekonomicznych zachodzących w przedsiębiorstwach. Pierwsza z tych strategii oparta jest na założeniach klasycznego liberalizmu ekonomicznego (określamy je jako *strategia neutralności*). Zakłada się w niej, iż upadek przedsiębiorstwa to naturalny mechanizm eliminacji przedsiębiorstw nieefektywnych oraz źle zarządzanych i jako taki ma służyć wzmacnianiu gospodarki wolnorynkowej.
4. Strategia druga, to myślenie o potrzebie systemowego i regularnego badania kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw celem podejmowania, z wykorzystaniem zasobów publicznych, działań naprawczych ograniczających niebezpieczeństwo uznania przedsiębiorstwa za przedsiębiorstwo zagrożone (określamy je jako *strategia zaangażowania*).
5. System *Instrument Szybkiego Reagowania* odnosi się do *strategii zaangażowania* i prowadzonych w jej ramach działań na rzecz restrukturyzacji przedsiębiorstw.
6. System *Instrument Szybkiego Reagowania* to intencjonalna i precyzyjnie określona forma pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw dotkniętych skutkami spowolnienia gospodarczego lub/i globalnym kryzysem finansowym. Istotą tej pomocy

jest wsparcie procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa i pomoc w jego przeprowadzeniu.

7. System *Instrument Szybkiego Reagowania* powinien służyć realizacji czterech podstawowych funkcji:
   a) badaniu sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw celem oceny ich kondycji i identyfikacji zjawisk wskazujących na jej istotne pogorszenie (wczesne ostrzeganie) oraz monitorowanie stanu gospodarki (*komponent monitorowania*),
   b) konstruowanie pakietów pomocy publicznej służących podjęciu działań restrukturyzacyjnych ograniczających/eliminujących niebezpieczeństwo upadku przedsiębiorstwa (*komponent programowania*),
   c) implementacja pakietów pomocy publicznej służących wsparciu działań restrukturyzacyjnych ograniczających/eliminujących niebezpieczeństwo upadku przedsiębiorstwa (*komponent implementacyjny*),
   d) ewaluacja efektów pomocy publicznej w zakresie wsparcia działań restrukturyzacyjnych służących ograniczeniu/eliminacji niebezpieczeństwa upadku przedsiębiorstwa (*komponent ewaluacyjny*).
8. Do ubiegania się o wsparcie w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* uprawnione są mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP).
9. Funkcjonowanie systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* obwarowane powinno być szeregiem precyzyjnie zdefiniowanych warunków, które z jednej strony zapobiegałyby nadmiernej interwencji pomocy publicznej w mechanizmy gospodarki rynkowej, z drugiej zaś – zapobiegałby pokusie jej nadużywania przez przedsiębiorstwa.
10. Do przedsiębiorstw wyłączonych ze wsparcia w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* zaliczamy: duże przedsiębiorstwa, przedsiębiorstwa, na których ciąży obowiązek zwrotu pomocy, przedsiębiorstwa zagrożone, ale tylko te, którym taką kwalifikację można przypisać także przed 1 lipca 2008 r.
11. Narzędzia jakie będą wykorzystywane w ramach zinstytucjonalizowanego *Instrumentu Szybkiego Reagowania* stanowią odzwierciedlenie funkcji, jakie instrument ten będzie pełnił. Zestaw narzędzi *ISR* tworzą:
    a) narzędzia monitorowania,
    b) narzędzia programowania,
    c) narzędzia implementacyjne,

d) narzędzia ewaluacji.

12. W komponencie monitorowania wdrożone zostaną następujące narzędzia:
    a) system wczesnego ostrzegania,
    b) dane przetworzone o stanie gospodarki,
    c) wyniki monitoringu stanu gospodarki.
13. System wczesnego ostrzegania będzie służył identyfikacji przedsiębiorstw, z których docierają symptomy pogarszania się ich sytuacji ekonomiczno-finansowej i bankructwa. System wczesnego ostrzegania będzie bazował na systemie przygotowanym w maju 2009 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie oraz wdrożonym i testowanym w projekcie systemowym *Instrument Szybkiego Reagowania*.
14. Dane przetworzone o stanie gospodarki stanowią drugi strumień zasilania informacyjnego komponentu monitorowania *Instrumentu Szybkiego Reagowania*. W ramach tego narzędzia będą prowadzone analizy danych o gospodarce, branżach i przedsiębiorstwach, gromadzonych i przetwarzanych przez instytucje publiczne, branżowe oraz inne organizacje specjalizujące się w analizach i prognozach gospodarczych.
15. Kluczowym etapem działań realizowanych w komponencie monitorowanie gospodarki jest opracowanie wyników z monitoringu stanu gospodarki. Przyjmuje się, że uzyskane wyniki będą pozwalały zakwalifikować aktualny, w danym okresie czasu, stan gospodarki polskiej do jednej z następujących kategorii sytuacji:
    a) stabilizacja gospodarcza – brak symptomów osłabiania koniunktury gospodarczej w skali całej gospodarki,
    b) dekoniunktura w branżach – symptomy pogarszania kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw w niektórych branżach gospodarki,
    c) dekoniunktura w gospodarce – symptomy pogarszania kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw w większości branż gospodarki,
    d) kryzys gospodarczy – przekroczone stany zagrożenia kryzysem w gospodarce państwa.
16. W komponencie programowania przewiduje się wdrożenie dwóch narzędzi *Instrumentu Szybkiego Reagowania*:
    a) rekomendacje dla polityk publicznych,
    b) przygotowanie polityk publicznych.

17. Następstwem identyfikacji stanów zagrożenia lub podwyższonego zagrożenia gospodarki lub jej branż jest określenie, w formie rekomendacji dla polityk publicznych, proponowanych kierunków działań naprawczych. Przyjmuje się, że rekomendowane kierunki działań naprawczych będą stanowić główny przedmiot analiz poprzedzających wybór przez gremia rządowe określonych ścieżek reform.
18. Projekty polityk publicznych będą przygotowywane i przyjmowane do realizacji przez instytucje publiczne, zgodnie z zakresami ich zadań i kompetencji.
19. Komponent implementacyjny *Instrumentu Szybkiego Reagowania* będzie wykorzystywany w celu: wdrażania polityki ekonomicznej państwa dostosowanej do warunków zdiagnozowanych zagrożeń oraz prowadzenia działań wspierających procesy restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw – stosowanie narzędzi i procedur kwalifikowania ubiegających się o wsparcie przedsiębiorstw do udzielenia pomocy ze strony władz publicznych. Potencjalne spektrum narzędzi, jakimi dysponują władze publiczne w celu ratowania zagrożonych upadkiem przedsiębiorstw czy też tworzeniu warunków dla rozwoju ich działalności, jest szerokie. Najbardziej adekwatnymi do aktualnej sytuacji gospodarczej narzędziami implementacyjnymi są:
    a) Wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania.
    b) Narzędzia polityki drugiej szansy.
    c) Narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw.
20. W ramach komponentu ewaluacyjnego *Instrumentu Szybkiego Reagowania* stosowane będą dwa rodzaje narzędzi:
    a) Ewaluacja narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania*.
    b) Ewaluacja *Instrumentu Szybkiego Reagowania*.
21. Wdrażanie polityk publicznych wiąże się z koniecznością prowadzenia badań ewaluacyjnych, których celem jest dokonywanie oceny realizowanych polityk. Przyjmuje się, że badaniami ewaluacyjnymi będą objęte wszystkie wyłonione do implementacji narzędzia *Instrumentu Szybkiego Reagowania*. Przesłanką dla prowadzenia ewaluacji narzędzi implementacyjnych *ISR* jest konieczność stałego doskonalenia metod interwencji do aktualnych w danym czasie potrzeb i warunków.

22. Odrębnym zadaniem ewaluacyjnym jest dokonywanie okresowej ewaluacji funkcjonowania *Instrumentu Szybkiego Reagowania* w jego zasadniczych wymiarach: merytorycznym oraz proceduralno-organizacyjnym.
23. Architektura systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* jest wielopoziomowa. Konstytuują ją podmioty o zróżnicowanych zasobach, wykonujące role nierzadko względem siebie antagonistyczne. Wyróżniamy w niej cztery poziomy:
    a) premier i rada ministrów,
    b) ministrowie resortowi, w szczególności zaś ministrowie właściwi ds. gospodarki, finansów i rozwoju regionalnego,
    c) agendy podległe ministrowi ds. gospodarki (np. Agencja Restrukturyzacji Przemysłu), w szczególności zaś Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i powołane w przyszłości w jej ramach – Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej,
    d) samorządy województw, powiązane z nimi relacjami właścicielskimi i zarządczymi agencje rozwoju regionalnego i lokalnego oraz instytucje rynku pracy,
    e) integralnym elementem tej architektury powinny stać się organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz reprezentacje branżowe.
24. Wskazani powyżej instytucjonalni aktorzy pełniliby w systemie zróżnicowane, ale komplementarne względem siebie role, i tak:
    a) premier i rada ministrów – rola strategiczna,
    b) ministrowie resortowi, w szczególności zaś ministrowie właściwi ds. gospodarki, finansów i rozwoju regionalnego – rola uzgodnieniowo-koordynacyjna,
    c) agendy podległe ministrowi ds. gospodarki (szczególnie Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości) – rola analityczno-projekcyjna i koordynacyjna,
    d) samorządy województw oraz agencje rozwoju regionalnego, instytucje rynku pracy – rola konsultacyjno-implementacyjna,
    e) organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz reprezentacje branżowe, w tym sektora bankowego – rola informacyjno-konsultacyjna.
25. Podstawowym operatorem systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* powinna stać się jednostka funkcjonująca w ramach PARP. Proponujemy określić ją jako Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej.
26. Realizacja zadań Centrum powinna odbywać się w formule sieciowej opartej o współdziałanie z wiodącymi uczelniami wyższymi i ośrodkami badawczymi.

2. WPROWADZENIE

Celem opracowania *„Założenia systemu Instrument Szybkiego Reagowania oraz strategia jego wdrażania w Polsce”* jest przedstawienie propozycji celów, zasad i funkcji oraz narzędzi, które konstytuować będą podstawę dla instytucjonalizacji nowego systemowego rozwiązania służącego wspieraniu procesów restrukturyzacji małych i średnich przedsiębiorstw.[1] Propozycje opisane w tym dokumencie mają charakter kierunkowy. Przyjęte w nim założenia poddane zostaną praktycznej weryfikacji, która nastąpi poprzez realizację projektu *Instrument Szybkiego Reagowania*.[2] Wyniki tego projektu posłużą do przedstawienia całościowej koncepcji systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*.[3]

W pierwszej części opracowania opisano rozwiązania międzynarodowe w zakresie stosowania instrumentu szybkiego reagowania w gospodarce. Przywołano rozwiązania, które uznano za wartościowe i użyteczne z punktu widzenia budowania analogicznego rozwiązania systemowego w Polsce. Za takie uznano te występujące w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Rozwiązania te, posiadające cechy tzw. dobrych praktyk, przedstawione zostały w oparciu o jednolitą konwencję opisu.

Koncepcję systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* przedstawiono w części drugiej opracowania. Opisano w niej jego zasady i funkcje oraz wskazano przesłanki uzasadniające jego wprowadzenie jako specyficznego rodzaju wsparcia dla procesów restrukturyzacji małych i średnich polskich przedsiębiorstw. Integralnym elementem opisu zawartego w tej

[1] Zakres podmiotowy zastosowania systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* zasadniczo ograniczamy do małych i średnich przedsiębiorstw wiążąc go instytucjonalnie z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości. Przedsiębiorstwa duże znajdują się w zakresie działań Agencji Rozwoju Przemysłu.

[2] Propozycje opisane w tym konceptualnym opracowaniu wykraczają poza zakres działań założonych w projekcie *Instrument Szybkiego Reagowania*.

[3] Działaniem do pewnego stopnia paralelnym względem projektu *ISR* są prace prowadzone w Ministerstwie Gospodarki nad dokumentem *„Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju”*. Projekt tego dokumentu z dnia 22.01.2009 zakłada podjęcie działań, których celem jest przeciwdziałanie negatywnym skutkom spowolnienia gospodarczego i w konsekwencji wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gospodarki i przedsiębiorstw. Bezpośrednio dedykowane polityce „drugiej szansy” jest działanie *4.1. Przeciwdziałanie upadłości przedsiębiorstw oraz prowadzenie polityki „drugiej szansy”*. Ministerstwo Gospodarki deklaruje bezpośrednie zaangażowanie się w przeprowadzenie kampanii mającej na celu przeciwdziałanie upadłości przedsiębiorstw oraz zmianę postrzegania przedsiębiorców, którzy zbankrutowali.

części opracowania jest określenie warunków, których wystąpienie uprawnia do uruchomienia działań naprawczych i rozwojowych przewidzianych w ramach tego systemu.

Przedmiotem trzeciej części opracowania jest opis systematyki narzędzi interwencji publicznych wykorzystywanych w ramach *Instrumentu Szybkiego Reagowania* oraz ich charakterystyka. Sporządzona została ona w oparciu o takie kategorie porządkowe, jak narzędzia monitorowania, programowania, implementacji i ewaluacji. Charakterystyka tych narzędzi została przedstawiona w oparciu o następującą strukturę opisu: tytuł narzędzia, jego charakterystyka, podmiot odpowiedzialny, produkty, rezultaty oraz częstotliwość stosowania.

W części kolejnej przedstawiona została propozycja układu instytucjonalnego systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*. Opisane zostały jego zasady konstytutywne, sposób jego zorganizowania oraz mechanizmy zarządzania. Przyjęto, że logika na której należy oprzeć konstrukcje instytucjonalną i funkcjonalną tego systemu powinna mieć charakter sieciowy i zdecentralizowany.

Zagadnienie ścieżki implementacyjnej systemu *Instrumentu Szybkiego Reagowania* przedstawione zostało w ostatniej części opracowania. W jej ramach zaprezentowane zostały zasady oraz mechanizmy, w oparciu o które powinien następować proces instytucjonalizacji tego systemu. Elementem tej części dokumentu jest również opis warunków, których spełnienie jest konieczne dla zapewnienia wysokiej funkcjonalności jego działania.

W strukturze opracowania wyróżniamy również załączniki. Zawarte w nich informacje stanowią egzemplifikację lub/i uzupełnienie zagadnień poruszanych w części zasadniczej dokumentu.

3. DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE WE WDRAŻANIU SYSTEMÓW SZYBKIEGO REAGOWANIA

3.1. System Szybkiego Reagowania w Stanach Zjednoczonych

3.1.1. Uwarunkowania prawne i funkcjonalne *Systemu Szybkiego Reagowania* w Stanach Zjednoczonych

Geneza wdrażania rozwiązań, nazywanych obecnie systemami szybkiego reagowania, sięga w Stanach Zjednoczonych lat 70. i 80. Przesłanką do ich podejmowania była prowadzona w tamtych latach restrukturyzacja przemysłu ciężkiego i samochodowego, z której wynikła potrzeba wdrożenia instrumentów, mających na celu kompleksowe wsparcie pracowników restrukturyzowanych przedsiębiorstw.

W katalogu aktów prawnych normujących funkcjonowanie przedsiębiorstw amerykańskich przewidziano zestaw narzędzi, które może zaliczyć do kategorii *ISR*. Celem tych rozwiązań prawnych jest zapewnienie systemowego wsparcia dla pracowników zagrożonych zwolnieniami, ale także wsparcie dla przedsiębiorstw i otoczenia, w którym one funkcjonują. System ma silne umocowanie instytucjonalne w postaci jednostek szybkiego reagowania, których aktywność pozwala na wielopłaszczyznowe oddziaływanie i szybkie reagowanie na pojawiające się problemy, a także – co ważniejsze – na realizację działań o charakterze antycypacyjnym.

Worker Adjustment and Retraining Notification Act – to ustawa z 1989 r., która nakłada na pracodawców zatrudniających ponad 100 osób obowiązek poinformowania o planowanych zwolnieniach obejmujących ponad 50 osób lub o zamknięciu zakładu: po pierwsze pracowników, po drugie stanowej jednostki szybkiego reagowania i po trzecie samorządu lokalnego. Informacja musi zostać przekazana co najmniej 60 dni przed planowanymi działaniami. Ten akt prawny stanowi podstawę systemu szybkiego reagowania,

gdyż nakłada na firmy obowiązek odpowiednio wczesnego poinformowania o problemach przedsiębiorstwa, dzięki czemu możliwe jest podjęcie przez instytucje publiczne działań wyprzedzających.

W poradniku dla pracodawców opracowanym przez Departament Pracy istotę tego rozwiązania opisuje się w następujący sposób *„W dynamicznej gospodarce, wiele przedsiębiorstw restrukturyzuje swoje działania aby utrzymać konkurencyjną pozycję na rynku. Działania te służą wzmacnianiu ich konkurencyjności ale mogą one również skutkować utratą miejsc pracy. W 1980 r. Kongres przyjął Worker Adjustment and Retraining Notification (WARN) Act celem zapewnienia pracownikom odpowiednich warunków tak aby mogli przygotować się do okresu przejściowego pomiędzy sytuacją, w której mają oni jeszcze pracę, a sytuacją związaną z koniecznością poszukiwania i podjęcia nowej pracy. Okres tego przejścia wiąże się z zapewnieniem im informacji gdzie mogą znaleźć pracę lub może się to wiązać z zapewnieniem innych możliwości zatrudnienia lub szkoleń zawodowych*”.[4]

Stanowe jednostki szybkiego reagowania (JSR) funkcjonują w oparciu o *Workforce Investment Act* – ustawę, która nakłada na administrację stanową obowiązek ich tworzenia. Działalność JSR obejmuje:

1. Prowadzenie wizji lokalnych (natychmiast po otrzymaniu informacji o planowanych zwolnieniach) w celu oceny skali zwolnień, możliwości ich uniknięcia, alternatywnych rozwiązań, potencjalnych potrzeb szkoleniowych w zakresie zmiany kwalifikacji, możliwości zatrudnienia na lokalnym rynku pracy oraz dostępnych zasobów.
2. Przekazywanie zwalnianym pracownikom informacji na temat zakresu usług, z których mogą skorzystać – w tym ubezpieczenia od bezrobocia, zintegrowanych centrów zatrudnienia oraz pomocy z programów *Trade Adjustment Assistance*/*NAFTA-Transitional Adjustment Assistance*, zapewniających wsparcie finansowe dla pracodawców dotkniętych konkurencją ze strony importerów.
3. Powoływanie lokalnych komitetów do wdrożenia strategii pomocy pracownikom zagrożonych przedsiębiorstw.
4. Wspieranie administracji lokalnej w rozwiązywaniu doraźnych problemów jak i pomoc w tworzeniu kompleksowych strategii (w tym możliwe jest także wnioskowanie

[4] *The Worker Adjustment and Retraining Notification (WARN) Act, Employer's Guide to Advance Notice of Closings and Layoffs*, United States of Department of Labor, July 2003.

o specjalny grant federalny – *National Emergency Grant*).

Ponadto JSR jako część administracji stanowej może realizować dodatkowe zadania, w tym:

1. Wspólnie z innymi podmiotami publicznymi, a także organizacjami pracodawców i stowarzyszeniami branżowymi mogą opracowywać strategie interwencji na rynku pracy w warunkach zagrożenia wzrostem bezrobocia, tworzyć programy zniechęcające do stosowania zwolnień grupowych, tworzyć instrumenty służące wymianie informacji dotyczących planów likwidacji przedsiębiorstw, dostępnych narzędzi pomocy dla pracowników zagrożonych zwolnieniem.
2. Wspólnie z właściwymi organami stanowymi, mogą one zbierać i analizować informacje związane z niepokojącymi zjawiskami zachodzącymi na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zwolnień i likwidacji zakładów, a także agregować informacje w celu stworzenia podstaw dla efektywnego zarządzania programem szybkiego reagowania, a także rozwijać instrumenty kontroli i ewaluacji takich programów.
3. Brać udział w działaniach edukacyjnych na rzecz poprawy jakości pomocy pracownikom dotkniętym zwolnieniami.
4. Uczestniczyć w przygotowywaniu i realizacji strategii na rzecz:
   - przeciwdziałania zwolnieniom grupowym (w tym finansowanie analiz dotyczących możliwości restrukturyzacji przedsiębiorstw lub ich przejęcia przez inny podmiot gospodarczy, w tym jej pracowników,
   - przekwalifikowania pracowników,
   - udzielania pożyczek dla pracowników celem podnoszenia ich kwalifikacji zawodowych.

Kroki postępowania w ramach systemu szybkiego reagowania:

I. Diagnoza – analiza, która opiera się na danych o planowanych zwolnieniach przekazanych przez przedsiębiorstwa, jako drugi kanał informacyjny wykorzystywane są wyniki badań rynku pracy (i szerzej gospodarki) w następujących aspektach:

- analiza i ocena oddziaływania zakłóceń wywoływanych przez turbulencje finansowe i gospodarcze na danym rynku pracy. Celem analizy jest identyfikacja zagrożonych gałęzi gospodarki oraz zapewnienie administracji stanowej i lokalnej dostępu do niezbędnych informacji celem podjęcia działań na rzecz ograniczenia groźby upadku przedsiębiorstw,
- ocena gospodarki regionalnej i krajowej w celu zidentyfikowania szans na zrekompensowanie utraconych miejsc pracy w innych branżach lub/i na innych obszarach,
- badanie pracowników, pod kątem ich kompetencji zawodowych, w celu oceny szans na znalezienie im innej pracy w regionie,
- rozpoznanie możliwości świadczenia usług edukacyjnych i szkoleniowych w regionach dla osób zagrożonych utratą pracy.

II. Ocena oddziaływania skutków upadku przedsiębiorstw na rynek pracy za pomocą modelu ekonometrycznego. Model ten oparty jest na analizie przepływów międzygałęziowych i pozwala, przy przyjęciu określonych założeń, ocenić wpływ na gospodarkę w regionie, jaki spowoduje likwidacja określonej liczby miejsc pracy w konkretnych przedsiębiorstwach. Wpływ mierzony jest utraconymi miejscami pracy oraz spadkiem przychodów. Pozwala to na przeprowadzenie analizy kosztów/korzyści dla rozważanych przez administrację wariantów działania. Model uzupełniany jest informacjami ze strony dotkniętych skutkami zakłóceń finansowo-gospodarczych pracodawców (poziom wynagrodzeń, lista kooperantów itp.).

III. Analiza i ocena gospodarki regionalnej w celu zidentyfikowania możliwości zatrudnienia pracowników w innym gałęziach gospodarki przy jednoczesnym założeniu, iż działanie to wzmocni regionalną gospodarkę i uchroni ją przed ponownymi zaburzeniami. Realna szansa znalezienia alternatywy spełniającej wszystkie wymienione kryteria jest niska, jednak poziom ich spełnienia stanowi wyznacznik oceny możliwych wariantów. Pierwszym etapem działań jest poszukiwanie przedsiębiorstw w tej samej lub pokrewnej branży do tej, w której działa przedsiębiorstwo ograniczające działalność, co zawęża

zakres koniecznych do podjęcia działań dostosowawczych. Jeżeli jednak trudności dotykają całą branżę, wówczas należy przenieść wysiłki na inne, bardziej rozwojowe branże. Aby minimalizować koszty przekwalifikowań, poszukiwane są branże zatrudniające pracowników o podobnych umiejętnościach (stosuje się analizę kluczowych grup zawodowych w likwidowanym przedsiębiorstwie, a następnie macierz branż i zawodów). W poszukiwaniu branż komplementarnych do regionalnej struktury gospodarki może być pomocny model nakładów i wyników.

IV. Profilowanie pracowników pod kątem wykonywanego zawodu. Aby efektywnie udzielać pomocy pracownikom zagrożonym zwolnieniami, analizuje się dane w zakresie: ich historii zatrudnienia, wykształcenia, umiejętności i kwalifikacji, preferencji zawodowych, skłonności do zmiany miejsca zamieszkania itd. Poznanie struktury zatrudnienia zagrożonych zwolnieniami według klasyfikacji *SOC* (*Standard Occupational Classification System*) pozwala na identyfikację branż zdolnych zatrudnić zwalnianych pracowników przy minimalnych nakładach na przekwalifikowanie. Gromadzone dane statystyczne pozwalają ocenić, gdzie na terenie stanu lub stanów sąsiadujących, wybrane branże są reprezentowane, a w oparciu o rejestr statystyczny *NAICS* (*North American Industry Classification System*) można w dalszej kolejności wytypować konkretnych pracodawców, potencjalnie zainteresowanych zatrudnieniem pracowników, posługując się dostępnymi bazami danych jak *infoUSA*.

V. Profilowanie kwalifikacji pracowników pod kątem oczekiwań pracodawców. Najprostszą metodą jest rozpoznanie kwalifikacji wymaganych do wykonywania konkretnego zawodu w oparciu o model *SOC-O*NET*, opisujący w 6 kategoriach elementy klasyfikacji *SOC* (profil pracownika wykonującego dany zawód, wymagania wobec pracowników obejmujące umiejętności i wykształcenie, wymagane doświadczenie zawodowe, specyficzne dla stanowiska zadania i atrybuty, charakterystyki stanowiska z punktu widzenia parametrów rynku pracy oraz społeczny i kulturowy kontekst stanowiska pracy). Porównując różne zawody pod kątem podobieństwa ww. atrybutów można zidentyfikować takie zawody, które wymagają najmniejszych nakładów na przeszkolenie. Także sami pracownicy mogą na własną rękę skorzystać z testów oceny stanowiska

pracy w celu opracowania listy pokrewnych zawodów, do wykonywania których mogliby zostać przekwalifikowani.

VI. Diagnoza możliwości szkoleniowych na poziomie ponadlicealnym. Wstępne badanie może być przeprowadzone za pośrednictwem bazy danych *IPEDS* (*Integrated Post-Secondary Education Data System*), prowadzonej przez Narodowe Centrum Statystyki Edukacyjnej przy Departamencie Edukacji, do którego raportują obligatoryjnie wszystkie szkoły na poziomie ponadlicealnym. Identyfikacja możliwości na danym obszarze obejmować może dostępne aktualnie programy oraz ich możliwości szkoleniowe, a także perspektywy dla wdrożenia nowych programów dostosowanych do potrzeb pracowników i pracodawców. Szczególnie w warunkach, gdy pracownicy mogą mieć problemy w uzyskaniu zatrudnienia odpowiadającego ich doświadczeniom i umiejętnościom, szkolenie zawodowe staje się kluczowym elementem działań szybkiego reagowania.

Zaletą ustawy *Workforce Investment Act* jest to, że w sposób precyzyjny określa ona zasady dotyczące wdrażania programów rozwoju zasobów ludzkich, w których centralne miejsce zajmują pracownicy. Wszelakie inwestycje w kapitał ludzki powinny spełniać następujące wymagania:

1. Usługi szkoleniowe, edukacyjne i pośrednictwa pracy powinny prowadzić do powstawania wysokiej jakości miejsc pracy, które gwarantują utrzymanie rodzin oraz stabilny rozwój lokalnych społeczności.
2. Powinny być administrowane przez instytucje publiczne, które zapewniają sprawiedliwy i równy dostęp do usług dla wszystkich pracowników.
3. Powinny być stosowane w celu ograniczenia istniejącej w gospodarce luki dochodowej, tworząc jednocześnie pracownikom warunki do realizacji ścieżki kariery zawodowej poprzez dostęp do lepiej płatnych oraz wymagających wyższych kwalifikacji zawodowych miejsc pracy.

4. Oferowane na rzecz dorosłych pracowników usługi edukacyjne z zakresu przekwalifikowania zawodowego oraz reintegracji zawodowej powinny gwarantować poprawę możliwości zawodowych oraz środki utrzymania w długim okresie czasu.
5. Wsparcie udzielane na rzecz młodych ludzi powinno opierać się na poradnictwie ze strony osób dorosłych. Ponadto konieczne jest tworzenie warunków przyjaznych do zdobywania przez młodych ludzi wiedzy akademickiej oraz nabywania doświadczeń zawodowych, które sprzyjają ich rozwojowi a nie są narzędziem drenażu.
6. Usługi powinny być dostarczane w środowisku, w którym potrzebujący wsparcia pracownicy zajmują miejsce centralne, a ich prawa godność i prywatność są w pełni respektowane.
7. Korzystający z usług powinni być informowani o prawach pracowniczych w miejscu pracy oraz innych instrumentach ochrony prawnej, wynikających przede wszystkim z: *Fair Labor Standards Act*, *the Occupational Health & Safety Act*, *the National Labor Relations Act* oraz *the Civil Rights Act*.
8. Powinny być przestrzegane i upowszechniane zasady partycypacji wszystkich interesariuszy – pracowników, pracodawców, instytucji szkoleniowo-edukacyjnych oraz organizacji lokalnych zarówno w toku przygotowywania programów, jak i świadczenia usług.

3.1.2. PRZYKŁADY WDROŻENIA NARZĘDZI SZYBKIEGO REAGOWANIA

Instrumentem, który pośrednio wpisuje się system szybkiego reagowania, jest program realizowany przez *National Institute of Standards and Technology*. Jego celem jest optymalizacja działalności małych i średnich przedsiębiorstw służąca podniesieniu konkurencyjności gospodarki amerykańskiej. W ramach tego programu przedsiębiorstwa otrzymują wsparcie w postaci: usług szkoleniowych i specjalistycznego doradztwa. Program współfinansowany jest przez budżet federalny, który pokrywa ok. 30% kosztów świadczonych usług.

Innym programem, który stanowi przykład implementacji zasad szybkiego reagowania jest wdrożony z inicjatywy Departamentu Pracy program pt. Model Partnerstwa

Lokalnego. W ramach tego programu przygotowano system wsparcia przedsiębiorstw oraz zatrudnionych w tych przedsiębiorstwach pracowników, objętych planami masowych zwolnień. Kluczowymi partnerami, którzy uzupełniali układ podmiotowy systemu były również przedsiębiorstwa tworzące nowe miejsca pracy oraz społeczności lokalne, dla których skutki zwolnień były najdotkliwsze.

Po zdobyciu pierwszych praktycznych doświadczeń, wypracowany system bazował na 3 zasadniczych założeniach:

- świadczenia pieniężne dla pracowników (np. odprawy) winny być koniecznym, ale nie jedynym instrumentem,
- konieczne jest kompleksowe wsparcie wszystkich interesariuszy, tj.: pracowników, przedsiębiorstw i lokalnej społeczności,
- udzielanie pomocy należy zapoczątkować jeszcze przed zwolnieniami, tak aby pracownicy, przedsiębiorstwa oraz ich otoczenie byli przygotowani do tego procesu.

3.1.3. PODSUMOWANIE

Zaprezentowany powyżej system instrumentów szybkiego reagowania funkcjonujący w USA ma kompleksowy charakter (dostarcza wsparcie wszystkim zaangażowanym podmiotom), działa szybko dzięki rozwiniętym narzędziom badawczym i procedurom przekazywania danych, ale o jego skuteczności decydują przede wszystkim silne umocowanie w systemie prawnym i instytucjonalnym oraz dotychczasowe doświadczenia.

Część aktów prawnych, na których oparto system funkcjonuje już od lat 70., co pozwoliło na zdobycie doświadczeń i dopracowanie praktycznych rozwiązań. Zbudowanie takiego systemu nie byłoby możliwe w oparciu o niewiarygodne dane, lub o wąski zakres informacji. Wprowadzenie obligatoryjnych systemów raportowania o zagrożeniach, a także korzystanie z istniejących baz danych, analiz itp. informacji tworzonych permanentnie, pozwala na efektywne prognozowanie.

Utworzenie Jednostek Szybkiego Reagowania stanowi także gwarancję rzetelnej realizacji działań, ponieważ wyraźnie wskazano zakres obowiązków tych instytucji, przenosząc na nie w ten sposób odpowiedzialność. Teoretycznie działania te mogłyby być realizowane przez instytucje rynku pracy oraz inne organy administracji, jednakże wtedy ich skoordynowanie byłoby praktycznie niemożliwe, ponadto prowadziłoby to do zatarcia zakresów odpowiedzialności aktorów zaangażowanych w ten proces.

3.2. System Szybkiego Reagowania w Wielkiej Brytanii

3.2.1. Usługa Szybkiego Reagowania w Wielkiej Brytanii

Przedmiotem tej części opracowania jest przedstawienie rozwiązania brytyjskiego określanego jako *Rapid Response Service* (Usługa Szybkiego Reagowania – RRS), którą stosuje *Department for Work and Pensions*.[5] Filozofia tego rozwiązania różni się zasadniczo od podejścia amerykańskiego. W USA w ramach działań systemu szybkiego reagowania administracja publiczna koncentruje się przede wszystkim na współpracy z pracodawcami. W Wielkiej Brytanii adresatem usług tego systemu są bezpośrednio pracownicy zagrożeni zwolnieniem lub pozostający już bez pracy. Zakres współdziałania administracji publicznej z pracodawcami zasadniczo ogranicza się do porad dotyczących sposobów przeprowadzenia proces redukcji zatrudnienia.

Utrata miejsc prac powoduje szereg problemów o charakterze ekonomicznym, jak i społecznym. Dotykają one zarówno osoby bezrobotne, jak i społeczności lokalne, w których osoby te mieszkają. Podnoszenie ich negatywnych konsekwencji przez brytyjskie związki zawodowe zaowocowało decyzją o stworzeniu Funduszu Szybkiego Reagowania (1998 r.). W 2002 r. Fundusz został włączony do *Jobcentre Plus* oraz nowo tworzonej Usługi Szybkiego Reagowania (*RRS*).

[5] W 2004 r. *Department for Work and Pensions* poinformował, że skuteczność instrumentów polityki zatrudnienia pozostających w jego dyspozycji sięgała 60% w ciągu trzech miesięcy i 90% w ciągu 9 miesięcy.

RRS pomaga pracownikom zagrożonym masowymi zwolnieniami poprzez rozszerzenie usług *Jobcentre Plus* w dwóch wymiarach. Priorytetem jest szybkie działanie, pozwalające przynajmniej niektórym pracownikom na znalezienie nowej pracy jeszcze przed utratą pracy dotychczasowej. Ponadto poprzez *RRS*, *Jobcentre Plus* oferuje zwalnianym szeroki zakres usług, niedostępnych zazwyczaj dla poszukujących pracy w normalnym trybie. Tym samym adresatem działań *RRS* są zasadniczo pracownicy, w zdecydowanie mniejszym zakresie pracodawcy.

3.2.2. ZAKRES DZIAŁANIA *JOBCENTRE PLUS*

Jobcentre Plus jest częścią *Department for Work and Pensions*, wcześniej znanego jako Służba Zatrudnienia. Został on utworzony celem realizacji jednego z priorytetów rządu Blaira: „*work for those who can, security for those who cannot*". W jego ramach dokonano integracji instrumentów aktywnego poszukiwania pracy oraz narzędzi wsparcia socjalnego. Działania te realizowano w ramach reformy rynku pracy zainicjowanej przez Blaira pod hasłem „*Welfare to Work*". Obejmowała ona, obok usługi szybkiego reagowania, także decentralizację służb zatrudnienia, wprowadzenie płacy minimalnej oraz uzależnienie świadczeń socjalnych od aktywnego poszukiwania pracy.

Jobcentre Plus uruchomiło Usługę Szybkiego Reagowania w kwietniu 2002 r. *RRS* pracuje wyłącznie z przedsiębiorstwami zagrożonymi „znaczną" liczbą zwolnień, interweniując gdy istniejące rozwiązania nie przynoszą zakładanych rezultatów. W praktyce *Jobcentre Plus* może zaoferować selektywne instrumenty wsparcia dla każdej firmy, która jest zmuszona do zwolnień, także te dostępne zasadniczo w ramach *RRS* – takie jak badanie kondycji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstw, formułowanie rekomendacji i współdziałanie z innymi agencjami rządowymi, a także informacje i doradztwo w zakresie technik poszukiwania pracy, dostępnych miejsc pracy oraz możliwości szkoleń zawodowych.

3.2.3. WARUNKI OTRZYMANIA WSPARCIA W RAMACH USŁUGI SZYBKIEGO REAGOWANIA

Zasadniczo istnieją trzy kryteria, których spełnienie warunkuje otrzymanie pomocy w ramach *RRS*:

1. Przedsiębiorstwo musi planować „znaczące" zwolnienia, które w sposób istotny wpłynęłyby na pogorszenie sytuacji na lokalnym rynku pracy. Ten szeroki sposób zdefiniowania skali bezrobocia wyposaża kierowników biur *Jobcentre Plus* w możliwość podejmowania elastycznych działań. Zwykle progiem, którego przekroczenie uruchamia świadczenie usług w ramach *RRS* jest zwolnienie powyżej dwudziestu osób.
2. Pracownicy objęci pomocą muszą mieć status zagrożonych zwolnieniem, lub poinformowanych o planowanym zwolnieniu. Pełen zakres usług w ramach *RRS* może być świadczony wówczas, gdy pracodawca poinformował pracowników o planowanych zwolnieniach i do upływu wyznaczonego terminu zwolnienia pozostaje nie więcej niż 12 tygodni. Doradztwo może być świadczone już wcześniej, jednak środki na szkolenia zawodowe i wsparcie indywidualne mogą być uruchomione dopiero w okresie owych 12 tygodni, choć stosowna aplikacja może zostać złożona z wyprzedzeniem.
3. Trzecim kryterium jest powołanie Partnerstwa na rzecz wdrożenia pakietu wsparcia. Partnerstwa działają pod egidą *FRESA* (*Framework for Regional Employment and Skills Action*). Każdy projekt redukcji zatrudnienia ma swoją specyfikę, jednak w skład Partnerstw muszą wchodzić *Jobcentre Plus*, *RDAs* (*Regional Development Agencies*, uruchomione w 1999 r. celem wspierania rozwoju regionalnego) oraz *LSC* (*Learning Skills Council*, istniejąca od 2001 r. pozarządowa agencja, której celem działania jest podnoszenie konkurencyjności krajowego rynku pracy poprzez poprawę kwalifikacji pracowników), a uzupełniać je mogą:
   a) przedstawiciele związków zawodowych,
   b) przedstawiciele biznesu,
   c) pracodawcy,
   d) samorząd lokalny,
   e) izby handlowe,

f) parlamentarzyści,

g) inne organy administracji centralnej,

h) firmy wyspecjalizowane w świadczeniu usług outplacementu.

3.2.4. DOSTĘPNE FORMY POMOCY

RRS z założenia jest instrumentem elastycznym, stąd nie ma zamkniętego katalogu usług. Korzystając ze swojego doświadczenia *Jobcentre Plus* może oferować pracodawcom swoje usługi doradcze w zakresie zarządzania procesem redukcji zatrudnienia. Zasadniczo jednak działania *RRS* zorientowane są na pomoc zatrudnionym zwalnianym przez pracodawcę poprzez:

- szeroki zakres doradztwa zawodowego,
- powołanie doraźnego punktu doradztwa i pośrednictwa pracy na miejscu przeprowadzanych redukcji, który w przypadku zakładów w ruchu wielozmianowym może być czynny nawet 24 godziny na dobę,
- pracownicy mogą uzyskiwać informacje o wolnych miejscach pracy, technikach poszukiwania pracy, profesjonalnym przygotowaniu CV i listu motywacyjnego oraz przygotowaniu do rozmów kwalifikacyjnych. W niektórych przypadkach poszczególni pracownicy mogą uzyskać poradnictwo na temat poszukiwania pracy za granicą,
- poradnictwo w zakresie samozatrudnienia, świadczeń socjalnych i emerytalnych,
- *Jobcentre Plus* oferuje pracownikom wysokiej jakości spersonalizowaną analizę umiejętności (*Skills and Training Analysis*), która jest podstawowym elementem pakietu oferowanego pracownikom – pozwala ona na zidentyfikowanie posiadanych umiejętności przydatnych na rynku lokalnym, a także umiejętności, które należy pozyskać, aby poprawić swoją konkurencyjność na tym rynku,
- w przypadku, gdy wyniki analizy wskazują istnienie luk kompetencyjnych, *RRS* może zaoferować dostęp do programów edukacyjnych, np. *Work Based Learning for Adults*.

RRS posiada także dostęp do funduszy oferujących dodatkową pomoc dla osobom, które utraciły pracę:

- *RRS Job Focused Training* – środki przeznaczone są na reorientację zawodową, w sytuacjach kiedy występuje przewaga popytu nad podażą wykwalifikowanych pracowników. Fundusz finansuje szkolenia zawodowe pozwalające m.in. na zdobycie zaświadczenia o uzyskaniu umiejętności, nie potwierdzanych innymi certyfikatami,
- *Action funding* – środki na jednorazowe pokonanie barier utrudniających zdobycie pracy, w szczególności zakup specjalistycznych narzędzi lub pokrycie kosztów podróży,
- uprawnieni pracownicy mają dostęp do usługi *RRS* na 12 tygodni przed oraz 12 tygodni po zwolnieniu, choć w szczególnych wypadkach ten ostatni okres może ulec wydłużeniu nawet do 12 miesięcy.

Zasadniczo wartość dodana oferowana przez *Jobcentre Plus*, w ramach *RRS*, sprowadza się do zapewnienia i sfinansowania spersonalizowanej analizy umiejętności pracowników, zaoferowania adekwatnych szkoleń mających na celu podniesienie ich umiejętności pracowników oraz jednorazowe wsparcie finansowe na pokonanie specyficznych barier utrudniających zdobycie zatrudnienia.

3.2.5. ORGANIZACJA USŁUGI *RRS*

W regionalnych ośrodkach *Jobcentre Plus* zatrudnieni są menedżerowie usługi RRS. Są oni odpowiedzialni za przyjmowanie, opiniowanie i procedowanie aplikacji o udzielenie pomocy oraz koordynację działań podejmowanych przez administrację oraz jej partnerów.

Wnioski z reguły powinny być składane przez Partnerstwa obejmujące także przedstawicieli *Jobcentre Plus*, a nie przez poszczególnych pracodawców. Menedżer *RRS* rekomenduje w dalszej kolejności wniosek do krajowej centrali *Jobcentre Plus*, która rozpatruje go, podejmuje decyzję kierując się jego jakością oraz pozostającymi w jej ramach

zasobami finansowymi. Z uwagi na specyfikę działań wnioski Partnerstw rozpatrywane są w przyspieszonym trybie, w ciągu 3 dni roboczych.

4. KONCEPCJA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

4.1. PRZESŁANKI WPROWADZENIA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

Intensyfikacja powiązań i sieci kooperacyjnych przedsiębiorstw prowadzi do ich narastającej współzależności. Zjawisko to niesie za sobą wiele pozytywnych efektów stanowiąc *signum temporis* nowoczesnej coraz bardziej globalizującej się gospodarki. Ze zjawiskiem tym wiążą się również negatywne efekty uboczne. Jednym z nich jest problem naruszenia więzi kooperacyjnych między przedsiębiorstwami w okresie silnej dekoniunktury lub kryzysu finansowo-gospodarczego. Jedną z jego implikacji jest spadek popytu i powiązany z nim brak płynności finansowej przedsiębiorstw, co prowadzić może do ich upadłości. Silne i rozległe powiązania kooperacyjne przedsiębiorstw w takich sytuacjach prowadzić mogą do pojawienia się klasycznie pojmowanego efektu domina – problemy ekonomiczne i finansowe lub upadek dużego przedsiębiorstwa prowadzi do bankructwa jego kooperantów, a w skrajnych przypadkach do istotnych zakłóceń w określonych sektorach gospodarki. Trafnie zwraca uwagę E. Mączyńska: *„Podstawowym problemem w funkcjonowaniu współczesnych przedsiębiorstw jest gwałtowność i zawiłość przemian cywilizacyjnych, jakim obecnie podlega gospodarka w skali światowej i lokalnej. Przemiany te sprawiają, że obok ich beneficjentów rośnie liczba „ofiar"*.[6]

Istnieją dwie zasadnicze strategie reagowania na zjawiska istotnych turbulencji finansowych i ekonomicznych zachodzących w przedsiębiorstwach funkcjonujących w określonych sektorach gospodarki. Pierwsza z tych strategii oparta jest na założeniach klasycznego liberalizmu ekonomicznego (określamy je jako *strategia neutralności*). Zakłada się w niej, iż upadek przedsiębiorstw to naturalna konsekwencja spontanicznego ładu i wolnorynkowej konkurencji oraz powiązanego z nią, w sposób immanentny, ryzyka przedsiębiorcy. Bankructwo postrzegane jest jako naturalny mechanizm eliminacji przedsiębiorstw nieefektywnych oraz źle zarządzanych i jako taki ma służyć wzmacnianiu gospodarki wolnorynkowej stanowiącej podstawowy mechanizm wymiany dóbr

[6] E. Mączyńska, *Termometr dla gospodarki, Badania w toku*, Mikroekonomia ACADEMIA, Nr 1 (5) 2006, str. 36.

i koordynacji transakcji społeczno-ekonomicznych. To podejście bliskie jest myśleniu o twórczej destrukcji w jej schumpeterowskim rozumieniu.

Strategia druga, które zdaje się zyskiwać coraz większą rzeszę zwolenników, to myślenie o potrzebie systemowego i regularnego badania kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw celem podejmowania, z wykorzystaniem zasobów publicznych, działań naprawczych ograniczających niebezpieczeństwo uznania przedsiębiorstwa za przedsiębiorstwo zagrożone[7] (określamy je jako *strategia zaangażowania*). „*Wprawdzie z makroekonomicznego punktu widzenia okres kryzysu gospodarczego jest niejednokrotnie traktowany jako najlepszy czas dla procesów restrukturyzacyjnych, które prowadzą do ogólnego wzmocnienia rynku i pozostałych na nim instytucji, jednak w ujęciu mikroekonomicznym koszty społeczne i gospodarcze związane z upadłością przedsiębiorcy są wysokie*”.[8]

W ramach wytyczonych przez to podejście możliwe są dwa zasadnicze kierunki działań:

a) pierwszy z nich to doprowadzenie poprzez upadłość do:
   - zachowania przedsiębiorstwa upadłego w rozmiarze umożliwiającym dalsze prowadzenie działalności gospodarczej,
   - utworzenia nowego przedsiębiorstwa na bazie majątku upadłego.
b) sposób drugi to działania restrukturyzacyjne eliminujące/ograniczające niebezpieczeństwo uznania przedsiębiorcy za przedsiębiorcę zagrożonego.

W podejściu, które określamy jako *strategia zaangażowania*, nacisk kładzie się na analizę kondycji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstw, szacowanie ryzyka ich upadłości oraz podejmowanie skoordynowanych działań na rzecz ich restrukturyzacji.

W naszym rozumieniu restrukturyzacja to proces, na który składa się zarówno:

a) upadłość firmy poprzez postępowanie ugodowe,

[7] W rozumieniu pkt 9-11 *Komunikatu Komisji w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw* (Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004, s. 2). Szerzej cechy przedsiębiorstwa zagrożonego specyfikujemy w dalszej części opracowania.

[8] P. Wajda, *Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Przegląd Corporate Governance, (17), 2009, str. 29.

b) działania naprawcze mające na celu zapobieżeniu uznania przedsiębiorcy za przedsiębiorcę zagrożonego.

Dla przejrzystości wywodu w dalszej części opracowania, dla oznaczenia tych dwóch kategorii działań używamy pojęcia „proces restrukturyzacji" lub „działania restrukturyzacyjne" traktując je jako terminy tożsame.

Z tak pojmowaną koncepcją restrukturyzacji wiążemy system *Instrument Szybkiego Reagowania* lokując go w sferze *strategii zaangażowania.* Jej podstawowymi wyznacznikami są:

a) systematyczne, antycypacyjne badania kondycji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstw,
b) podejmowanie, w oparciu o wyniki badań i analiz kondycji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstw, decyzji o publicznym wsparciu działań restrukturyzacyjnych,
c) precyzyjne określenie warunków wsparcia publicznego dla realizacji działań restrukturyzacyjnych,
d) podejmowanie działań restrukturyzacyjnych w okolicznościach wyjątkowych tj. czasach kryzysu finansowego i/lub istotnego spowolnienia gospodarczego. Decyzje te mają charakter jednostkowy – dotyczą przedsiębiorstw a nie branż.

4.2. ISTOTA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

Istotą systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* jest analiza kondycji ekonomicznej i finansowej przedsiębiorstw. Tak pomyślane systemy mają za zadanie *„(…) przede wszystkim ujawnienie pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa, a w szczególności wychwycenie elementów wskazujących na zagrożenie upadłością*". W oparciu o wiedzę na temat pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw podejmuje się działania publiczne celem wsparcia procesu ich

restrukturyzacji bowiem *„(…) w wielu przypadkach jest to lepszym rozwiązaniem, niż likwidacja firmy*”.[9]

System *Instrument Szybkiego Reagowania* to intencjonalna i precyzyjnie określona forma pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw dotkniętych skutkami spowolnienia gospodarczego lub/i globalnego kryzysu finansowego prowadzącymi do zakłócenia mechanizmów działania gospodarki rynkowej. Istotą tej pomocy jest wsparcie procesu restrukturyzacji przedsiębiorstwa i pomoc w jego przeprowadzeniu. Adresatami tego wsparcia są przedsiębiorcy, którzy nie są w stanie uzyskać finansowania niezbędnego do opracowania i wdrożenia strategii restrukturyzacyjnej.

System *Instrument Szybkiego Reagowania* to podejście wpisujące się w nurt zarządzania strategicznego, o czym przesądza jego zorientowanie na przyszłość, świadome kształtowanie planów i refleksyjne eliminowanie zagrożeń dla rozwoju przedsiębiorstw, a zarazem wykorzystywanie szans, które przed nimi stoją. To próba dostosowania się do dynamicznie zmieniających się uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej, oparta o zastosowanie sieciowych mechanizmów sterowania działaniami w tym celu podejmowanymi. Podejście to wpisuje się w *„(...) nurt badań ukierunkowany na ilościowe modele predykcji zagrożenia upadłością. I o ile sama teoria bankructwa rozwija się stosunkowo wolno, to nurt ukierunkowany na kreowanie ilościowych modeli predykcji bankructwa cechuje dynamiczny rozwój, czemu sprzyja bezprecedensowo szybki postęp w zakresie technik i programów komputerowych*”.[10]

Specyfika funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania uzasadnia jego przypisanie do grupy metod zarządzania ryzykiem. Podzielamy opinię, iż *„Systemy wczesnego ostrzegania są interesującym i użytecznym narzędziem szacowania ryzyka upadłości przedsiębiorstwa, tym samym mogą być traktowane jako istotny wskaźnik pozwalający na dokonanie oceny aktualnej sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorcy i wykrycie ewentualnych zagrożeń. Równocześnie dzięki generowanym sygnałom, systemy wczesnego*

[9] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W jaki sposób przezwyciężyć piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz polityki drugiej szansy – Realizacja partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*”, Komisja Wspólnot Europejskich Bruksela, dnia 5.10.2007 KOM(2007).

[10] E. Mączyńska, M. Zawadzki, *Dyskryminacyjne modele predykcji bankructwa przedsiębiorstw*, Ekonomista, 2006, nr 2, str. 4.

ostrzegania mogą być wykorzystywane jako narzędzie pozwalające ograniczyć ryzyko wystąpienia upadłości przedsiębiorcy".[11]

4.3. FUNKCJE SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

W systemie *Instrument Szybkiego Reagowania* wyróżniamy cztery podstawowe funkcje. Pierwsza z nich ma charakter trwały – jest realizowana w sposób ciągły. Jej istotą jest systemowe monitorowanie kondycji przedsiębiorstw. Trzy pozostałe mają charakter warunkowy i incydentalny – są uruchamiane w przypadku wystąpienia oznak kryzysu finansowego lub istotnego spowolnienia gospodarczego.

System *Instrument Szybkiego Reagowania* spełniać będzie następujące funkcje:

a) badanie sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw celem oceny jego kondycji i identyfikacji zjawisk wskazujących na jej istotne pogorszenie (wczesne ostrzeganie) oraz monitorowanie stanu gospodarki (*komponent monitorowania*),
b) konstruowanie pakietów pomocy publicznej, służących podjęciu działań restrukturyzacyjnych ograniczających/eliminujących niebezpieczeństwo upadku przedsiębiorstwa (*komponent programowania*),
c) implementacja pakietów pomocy publicznej, służących wsparciu działań restrukturyzacyjnych ograniczających/eliminujących niebezpieczeństwo upadku przedsiębiorstwa (*komponent implementacyjny*),
d) ewaluacja efektów pomocy publicznej w zakresie wsparcia działań restrukturyzacyjnych służących ograniczeniu/eliminacji niebezpieczeństwa upadku przedsiębiorstwa (*komponent ewaluacyjny*).

Zamieszczony poniżej rysunek przedstawia komponenty systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*.

[11] P. Wajda, *Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Przegląd Corporate Governance, (17), 2009, str. 29.

Rysunek 1. Komponenty systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*

Źródło: opracowanie własne.

Komponent monitorowania

Pierwsza z funkcji, związana z wczesnym ostrzeganiem, może być realizowana poprzez wykorzystanie narzędzi szacowania ryzyka upadku przedsiębiorstwa w oparciu o wskaźniki dotyczące oceny jego kondycji ekonomiczno-finansowej. Znawcy zagadnienia zwracają uwagę, iż *„(…) metodami oceny zagrożenia działalności przedsiębiorstwa są te, które wykorzystując statystyczną analizę jednego parametru lub określonego zestawu wybranych wskaźników służą predykcji bankructwa, w wąskim zaś uważa się za nie wieloczynnikowe modele predykcji bankructwa oparte na statystycznej analizie danych*”.[12] Metody te mogą mieć charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy lub też cechy dla nich wspólne (opis podstawowych modeli przedstawimy w dalszej części opracowania).

Ich zastosowanie nabiera szczególnego znaczenia w czasach turbulencji gospodarczych, jak i jest szczególnie ważne w krajach, w których brak jest ugruntowanych praktyk ich stosowania. Poprawną ścieżką ich konstruowania jest tworzenie propozycji metodologicznych dobrze wpisujących się w kontekst gospodarki krajowej. Imitacyjne ich przenoszenie rzadko prowadzi do osiągnięcia zamierzonego efektu.

[12] J. Rutkowska, *Ocena przydatności metod prognozowania bankructwa w warunkach polskich*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2006.

Do podstawowych zalet systemów wczesnego ostrzegania zalicza się:

a) brak subiektywizmu,
b) ograniczenie liczby wskaźników do najważniejszych, a w efekcie końcowym – do jednego wskaźnika globalnego,
c) stosunkowo wysoka skuteczność,
d) niskie koszy analiz.[13]

W zbiorze słabości zbioru systemów wczesnego ostrzegania ujmuje się m.in. następujące ich cechy:

- nie są one jedynymi i ostatecznymi miernikami oceny kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw,
- brak ujęcia dynamicznego,
- niski poziom uniwersalizacji skutkujący koniecznością tworzenia systemów dla przedsiębiorstw działających w różnych branżach oraz przedsiębiorstw prowadzących różną sprawozdawczość,
- konieczność ich adaptacji do kontekstu gospodarek krajowych,
- brak ujęcia prognostycznego.[14]

Ich istotnym ograniczeniem jest uproszczona ocena kondycji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstwa. Jej źródłem jest jej oparcie o sprawozdania finansowe, co implikuje następujące konsekwencje:

a) sprawozdania finansowe mają charakter analizy historycznej,
b) istnieje ryzyko manipulowania przez przedsiębiorcę wynikami finansowymi na dany dzień bilansowy,
c) sprawozdania finansowe, na których systemy wczesnego ostrzegania bazują, mają charakter danych ilościowych,

[13] Zestawienie opracowane w oparciu o P. Wajda, *Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Przegląd Corporate Governance, (17), 2009.
[14] P. Wajda, *Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Przegląd Corporate Governance, (17), 2009, str. 32.

d) sprawozdanie finansowe nie przedstawia wartości danego przedsiębiorstwa zbliżonej do jego wartości rynkowej.[15]

Pomimo przywołanych powyżej immanentnych ograniczeń systemów wczesnego ostrzegania ich stosowanie jest uprawnione. Przesądza o tym m.in. skuteczność prognoz sporządzanych w oparciu o te systemy. Kształtuje się ona na poziomie powyżej 90% trafności.

Skuteczny system wczesnego ostrzegania powinien:

- *„pozwolić na jednoznaczne i prawidłowe kwalifikowanie przedsiębiorców do jednej z dwóch grup: przedsiębiorców, którzy charakteryzują się niskim ryzykiem wystąpienia upadłości oraz przedsiębiorców, którzy charakteryzują się wysokim ryzykiem upadłości,*
- *dawać szybki rezultat tzn. pozwalać na zaliczenie przedsiębiorcy do odpowiedniej grupy z takim wyprzedzeniem czasowym, aby możliwe było podjęcie stosownych działań nakierowanych na poprawę kondycji finansowej przedsiębiorcy,*
- *być maksymalnie dostosowany do specyfiki polskiego systemu gospodarczego, tym samym powinien uwzględniać w swojej konstrukcji specyfikę jego działania, zmiany jakim on podlega oraz rodzaj i charakter instytucji, które funkcjonują w jego obrębie, tak by stale zapewniać jego adekwatność do wymagań rynkowych i tym samym właściwe i efektywne jego funkcjonowanie*”.[16]

W procesie projektowania i stosowania systemów wczesnego ostrzegania należy pamiętać, iż „*najistotniejszą dobrą lub złą konsekwencją pomiaru przedsiębiorczości jest jego wpływ na polityki publiczne. Jeśli system pomiaru jest dobrze zaprojektowany może z wyprzedzeniem informować o zagrożeniach. Nawet jeśli jest dobrze zaprojektowany to jego niepoprawne stosowanie może prowadzić do podejmowania niewłaściwych interwencji publicznych skutkujących negatywnymi efektami społecznymi i ekonomicznymi bez jakiegokolwiek pozytywnego wpływu na rozwój przedsiębiorczości. Jest to szczególnie ważne*

[15] Zestawienie opracowane w oparciu o P. Wajda, *Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Przegląd Corporate Governance, (17), 2009.

[16] P. Wajda, *Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Przegląd Corporate Governance, (17), 2009, str. 33.

w małych, otwartych gospodarkach. W tego typu gospodarkach realokacja mocno ograniczonych zasobów publicznych źle adresowanych oznacza ograniczenie szans rozwojowych całej gospodarki".[17]

Komponent programowania

Funkcja druga odnosi się do konstruowania pakietów pomocy publicznej służącej podjęciu działań restrukturyzacyjnych ograniczających/eliminujących niebezpieczeństwo upadku przedsiębiorstwa (*komponent programowania*). Podstawą dla uruchomienia działań służących realizacji tej funkcji są informacje i dane uzyskane poprzez zastosowanie metod wczesnego ostrzegania. Warto jednak podkreślić, iż wyniki pozyskane poprzez ich zastosowanie jedynie informują o występowaniu określonych zjawisk, skali ich intensywności itp. „*System wczesnego ostrzegania (…) nie dostarcza natomiast żadnych wskazówek, w jaki sposób można poprawić kondycję ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa. Jest on więc wstępnym narzędziem analitycznym, które powinno zostać wzmocnione całym procesem monitorowania kondycji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa*".[18]

To w ramach tej funkcji powinien pojawić się taki namysł, i to w jej ramach projektuje się rodzaj, zakres i formy wsparcia działań naprawczych ograniczających niebezpieczeństwo upadku przedsiębiorstwa. To od ich jakości w dużej mierze zależeć będą efekty, które zostaną osiągnięte dzięki ich implementacji. Równie ważna w ramach tej funkcji będzie zdolność do szybkiego programowania tych pakietów i formalnego ich zatwierdzania, jak również umiejętność budowania sprawnych i elastycznych układów organizacyjnych dla ich wdrożenia.

Komponent implementacyjny

Funkcja implementacyjna związana jest z wdrażaniem ww. pakietów pomocy publicznej. Dla jej sprawnego wykonywania niezbędne jest zapewnienie odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej oraz sprawnych mechanizmów koordynacji tego procesu (*komponent implementacyjny*). Podstawą ich konstruowania powinna stać się zasada

[17] K. Kukoc, D. Regan, *Measuring entrepreneurship*, Economic Roundup Summer, The Australian Treasury, 2008.
[18] S. Jędrzejewski, *Identyfikacja ryzyka upadłości przedsiębiorstw*, Ostrów Wielkopolski, 2005, s. 72.

wynikowa oparta o mechanizm zarządzania przez cele (określenie celów i powiązanych z nimi zadań, przy relatywnie dużej przestrzeni do autonomicznego określania sposobu ich osiągnięcia). Niezbędne jest również zapewnienie operatorowi systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* możliwości wnioskowania o przeprowadzenie w trybie szybkim stosownych zmian prawno-formalnych jeśli okazałoby się, że jest to niezbędne dla osiągnięcia celów przed nim postawionych. Zakładamy, że w ramach wykonywania tej funkcji będzie udzielane wsparcie dla przeprowadzenia działań restrukturyzacyjnych ograniczających/eliminujących niebezpieczeństwo ich upadku. Zakres przedmiotowy tego wsparcia to:

a) planowanie strategiczne,
b) zarządzanie kadrami,
c) zarządzanie finansami, rachunkowość i controlling,
d) zarządzanie technologią,
e) marketingu i sprzedaż,
f) produkcja i logistyka,
g) przekształcenia prawne.

Komponent ewaluacyjny

Funkcja ewaluacyjna polegać będzie na dokonywaniu oceny efektów pomocy publicznej dedykowanej wsparciu procesu działań restrukturyzacyjnych ograniczających niebezpieczeństwo bankructwa przedsiębiorstwa. To zagadnienie szczególnie istotne co najmniej z dwóch powodów.

Po pierwsze, każda interwencja publiczna (a bez wątpienia taką będzie publiczne wsparcie procesów restrukturyzacyjnych) niesienie za sobą niezamierzone efekty negatywne. Aby w sposób odpowiedzialny podejmować decyzję o uruchamianiu tego rodzaju interwencji konieczna jest wiedza na temat efektów, które niesie ona za sobą.

Po drugie, stosowanie systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* wiąże się z publicznym oddziaływaniem na procesy rynkowe. Niezbędna jest zatem wnikliwa analiza, tak krótkookresowych, jak i długookresowych skutków tego oddziaływania dla zachowania zasady konkurencyjności i równości podmiotów gospodarczych oraz ocena stopnia

i charakteru oddziaływania tych instrumentów na mechanizmy rynkowe. Wydaje się, że zastosowanie klasycznych kryteriów ewaluacji takich jak trafność, efektywność, skuteczność, użyteczność i trwałość byłoby uzasadnione w tym przypadku. Ponadto proponuje się przedmiotem ewaluacji uczynić zagadnienia substytucji, wyparcia oraz efektu netto. Ewaluacja ta – kierując się momentem jej przeprowadzenia – powinna być realizowana jako ewaluacja średniookresowa oraz ewaluacja końcowa.

4.4. UWARUNKOWANIA STOSOWANIA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

Funkcjonowanie systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* obwarowane powinno być szeregiem precyzyjnie zdefiniowanych warunków, które z jednej strony zapobiegałyby nadmiernej interwencji pomocy publicznej w mechanizmy gospodarki rynkowej, z drugiej zaś – zapobiegałby pokusie jej nadużywania przez przedsiębiorstwa.

System ten nie może substytuować mechanizmów rynkowych, ma jedynie służyć wsparciu lub/i wyeliminowaniu ich negatywnych konsekwencji dla przedsiębiorstw występujących w warunkach spowolnienia gospodarczego lub/i globalnego kryzysu finansowego. Nie może on również być sposobem na wspieranie źle zarządzanych przedsiębiorstw, ukrytą formą ich dotowania i polem do tworzenia pokus nadużywania zasobów publicznych: *„(…) nie byłoby uzasadnione sztuczne utrzymywanie przy życiu przedsiębiorstwa w sektorze posiadającym długoterminową i strukturalną nadprodukcję, jak również przedsiębiorstwa, które może przetrwać tylko w wyniku powtarzających się interwencji państwa*”.[19]

Jego celem nie może być utrzymywanie na rynku nieefektywnych i źle zarządzanych przedsiębiorstw: *„opuszczanie rynku przez przedsiębiorstwa nieefektywne jest zjawiskiem normalnym. Sytuacja, w której zagrożone przedsiębiorstwo jest wspomagane przez państwo, nie może być normą. Pomoc w celu ratowania i restrukturyzacji była w przeszłości źródłem*

[19] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu regionów „W jaki sposób przezwyciężyć piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz polityki drugiej szansy Realizacja partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”*, Komisja Wspólnot Europejskich Bruksela, dnia 5.10.2007 KOM(2007).

jednych z najbardziej kontrowersyjnych przypadków pomocy państwa i należy do rodzajów pomocy państwa powodujących największe zakłócenia".[20]

4.4.1. Warunki udzielania pomocy

Pomoc w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* powinna być udzielana przedsiębiorstwom dotkniętym skutkami spowolnienia gospodarczego lub/i globalnego kryzysu finansowego. Adresatem tej pomocy powinny stać się przedsiębiorstwa, które z jednej strony nie są w stanie pozyskać na rynku środków finansowych na podjęcie działań restrukturyzacyjnych, z drugiej zaś strony ich kondycja finansowo-ekonomiczna jest na tyle dobra, iż osiągnięcie przez nie celów restrukturyzacyjnych jest wysoce prawdopodobne.

Poniżej opisujemy uwarunkowania systemowe uprawniające do wsparcia publicznego procesów restrukturyzacji przedsiębiorstw w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*. Katalogujemy je poprzez siedem zasad (*katalog pozytywny*):

a) po pierwsze, z czterech wymienionych przez nas funkcji tylko pierwsza z nich[21] wykonywana jest w sposób ciągły, pozostałe mają zastosowanie warunkowe,
b) po drugie, wsparcie publiczne działań restrukturyzacyjnych jest uruchamiane tylko w przypadku istotnego spowolnienia gospodarczego lub/i globalnego kryzysu finansowego,
c) po trzecie, wsparciem tym może zostać objęte tylko przedsiębiorstwo, w przypadku którego istnieje wysokie prawdopodobieństwo powodzenia procesu restrukturyzacyjnego, a przedsiębiorca nie jest w stanie pozyskać ze źródeł rynkowych środków finansowych na jego przeprowadzenie,
d) po czwarte, publiczne wsparcie działań restrukturyzacyjnych odbywa się w oparciu o formułę „*pierwszy i ostatni raz*", tj. wsparcie to będzie mieć charakter wyjątkowy, jednostkowy i niepowtarzalny. Idzie o to aby *wyeliminować zagrożenie subsydiowania nieefektywnych i źle zarządzanych przedsiębiorstw na rynku*,

[20] Komunikat Komisji *Wytyczne Wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w cele ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw* (2004/C 244/02).
[21] Badanie sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw.

e) po piąte, wsparcie o którym mowa powyżej jest czasowo ograniczone – jego ramy czasowe są precyzyjnie wytyczone,
f) po szóste, wsparcie publiczne działań restrukturyzacyjnych odbywa się w oparciu o precyzyjnie ustalone kryteria kwalifikujące, określające szczegółowe zasady i warunki jego otrzymywania, w tym tryb współfinansowania tych działań ze strony przedsiębiorstw,
g) po siódme, podstawą wsparcia publicznego będą jednostkowe decyzje tj. dotyczące konkretnej firmy (przedmiotem wsparcia będą firmy a nie branża).

4.4.2. Przedsiębiorstwa uprawnione do ubiegania się o pomoc

Do ubiegania się o wsparcie w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* uprawnione są mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP).

Przynależność do kategorii MŚP uzależniona jest od spełnienia warunków określonych w załączniku I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz.Urz.UEL 214 z 09.08.2008, str. 3).[22]

Za przedsiębiorstwo uważa się podmiot prowadzący działalność gospodarczą bez względu na jego formę prawno-organizacyjną. W szczególności do grupy przedsiębiorstw zalicza się:

- osoby prowadzące działalność na własny rachunek,
- przedsiębiorstwa rodzinne zajmujące się rzemiosłem lub inną działalnością,
- spółki lub konsorcja prowadzące regularną działalność gospodarczą (art. 1 załącznika I do rozporządzenia Komisji 800/2008).

[22] Zob.: *Zalecenie Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 roku w sprawie definicji mikro, małego i średniego przedsiębiorstwa* (Dz.Urz.UEL. 124 z 20.5.2003, s. 36).

Wyodrębnienie poszczególnych kategorii przedsiębiorstw w ramach MŚP, jak i samej kategorii MŚP opiera się na:

a) kryterium zatrudnienia oraz,
b) kryterium pułapu finansowego:
   - roczny obrót,
   - całkowity bilans roczny.

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 do kategorii *„MŚP”* zalicza zarówno mikroprzedsiębiorstwa, jak i małe i średnie przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników, i których roczny obrót nie przekracza 50 milionów EURO a/lub całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów EURO.

W przypadku, gdy niezbędne jest rozróżnienie pomiędzy mikroprzedsiębiorstwem, małym i średnim przedsiębiorstwem stosuje się następujące kryteria (mierniki):

a) Kryteria wyodrębnienia mikroprzedsiębiorstw:
   - zatrudnia mniej niż 10 pracowników,
   - jego roczny obrót netto lub całkowity bilans roczny nie przekracza 2 milionów euro.
b) Kryteria wyodrębnienia małych przedsiębiorstw:
   - zatrudnia mniej niż 50 pracowników,
   - jego roczny obrót netto lub całkowity bilans roczny nie przekracza 10 milionów euro.
c) Kryteria wyodrębnienia średnich przedsiębiorstw:
   - zatrudnia mniej niż 250 pracowników,
   - jego roczny obrót netto nie przekracza 50 milionów euro a/lub,
   - całkowity bilans roczny nie przekracza 43 milionów euro.

Utrata lub uzyskanie statusu średniego, małego lub mikroprzedsiębiorstwa następuje tylko wówczas, gdy przekroczenie lub obniżenie progów zatrudnienia lub pułapu finansowego będzie miało miejsce w ciągu dwóch kolejnych okresów obrachunkowych.

Przedsiębiorstwa niespełniające powyższych kryteriów zaliczane są do „*dużych przedsiębiorstw*”.

Kolejnym kryterium kwalifikacji przedsiębiorstw do kategorii MŚP jest ustalenie, czy przedsiębiorstwo jest samodzielne, partnerskie, czy też powiązane (kryterium niezależności). Zakwalifikowanie przedsiębiorstwa do jednej z tych kategorii przesądza o braku lub konieczności dodania do własnych danych, danych innych przedsiębiorstw. Takie działanie ostatecznie przesądza o zachowaniu (albo nie) statusu MŚP.

4.4.3. Przedsiębiorstwa nieuprawnione do ubiegania się o pomoc

Do przedsiębiorstw wyłączonych ze wsparcia w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* zaliczamy:

a) duże przedsiębiorstwa,
b) przedsiębiorstwa, na których ciąży obowiązek zwrotu pomocy,
c) przedsiębiorstwa zagrożone, ale tylko te, którym taką kwalifikację można przypisać także przed 1 lipca 2008 r.

Kategorie wskazane w pkt. a) i b) wydają się nie wymagać komentarza, dlatego skupimy się na przedsiębiorstwach zagrożonych.

Ze względu na brak definicji wspólnotowej „przedsiębiorstwa zagrożonego", Komisja (WE) dokonała takiego zdefiniowania w Komunikacie Komisji „Wytyczne Wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw"[23] (2004/C 244/02).[24] Tekst mający znaczenie dla EOG.[25]

Komisja dla celów w/w wytycznych za przedsiębiorstwo zagrożone uważa *przedsiębiorstwo, które ani przy pomocy środków własnych, ani środków, które mogłoby uzyskać od właścicieli (udziałowców / akcjonariuszy) lub wierzycieli, nie jest w stanie*

[23] Choć wytyczne czy komunikaty Komisji (WE) nie są aktami powszechnie obowiązującymi, to jednak postępowanie zgodnie z nimi jest swoistą gwarancją poprawności działania i daje pewność, że owo działanie zostanie zaakceptowane przez Komisję.
[24] Zgodnie z pkt 102 Komunikatu 2004/C 244/02, Komisja będzie stosować przedmiotowe wytyczne ze skutkiem od dnia 10 października 2004 r. do 9 października 2009 r.
[25] Dz.Urz.UEC 244 z 1.10.2004, s. 2.

powstrzymać strat, które bez zewnętrznej interwencji władz publicznych prawie na pewno doprowadzą do jego zniknięcia z rynku w perspektywie krótko- lub średnioterminowej. W szczególności – z zasady i niezależnie od wielkości przedsiębiorstwa – za przedsiębiorstwo zagrożone jest uznane przedsiębiorstwo (wytyczne 2004/C 244/02):

a) w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – jeżeli ponad ½ jej zarejestrowanego kapitału została utracona, w tym ponad ¼ tego kapitału w okresie poprzedzających 12 miesięcy,
b) w przypadku spółki, której przynajmniej niektórzy członkowie są w sposób nieograniczony odpowiedzialni za długi spółki (m.in. spółka jawna, komandytowa) – jeżeli ponad ½ jej kapitału według sprawozdania finansowego została utracona, w tym ponad ¼ w okresie poprzedzających 12 miesięcy,
c) niezależnie od rodzaju spółki – jeżeli spełnia ona kryteria w prawie krajowym w zakresie podlegania zbiorowej procedurze upadłościowej.

Zgodnie z wytycznymi 2004/C 244/02 za przedsiębiorstwo zagrożone może być uznane przedsiębiorstwo, gdy w szczególności występują typowe oznaki zagrożenia, takie jak: rosnące straty, malejący obrót, zwiększanie się zapasów, nadwyżki produkcji, zmniejszający się przepływ środków finansowych, rosnące zadłużenie, rosnące kwoty odsetek i zmniejszająca się lub zerowa wartość aktywów netto.

W niektórych przypadkach, przedsiębiorstwo może już znajdować się w sytuacji niewypłacalności lub być przedmiotem zbiorowego postępowania upadłościowego prowadzonego zgodnie z prawem krajowym.

W każdym przypadku przedsiębiorstwo zagrożone kwalifikuje się do pomocy tylko wtedy, gdy ewidentnie nie może odzyskać płynności dzięki środkom własnym lub środkom uzyskanym od właścicieli / akcjonariuszy lub ze źródeł rynkowych.

Objęta wytycznymi 2004/C 244/02 pomoc publiczna ma na celu zarówno ratowanie, jaki i restrukturyzację dotyczy przedsiębiorstw zagrożonych. Przy czym, pomoc w celu ratowania jest „wsparciem czasowym i odwracalnym". Podstawowym jej celem jest zachowanie płynności finansowej niewydolnego przedsiębiorstwa na czas konieczny dla opracowania planu restrukturyzacji lub likwidacji. Taka pomoc jest ograniczona do

niezbędnego minimum i nie może trwać dłużej niż 6 miesięcy, a ponadto „musi się składać ze zwrotnego wsparcia płynności finansowej i mieć formę gwarancji kredytowych lub pożyczek o stopie procentowej przynajmniej porównywalnej do pożyczek dla przedsiębiorstw w dobrej sytuacji finansowej i w szczególności do stawek referencyjnych przyjętych przez Komisję".

Pomoc restrukturyzacyjna opiera się na „wykonalnym, spójnym i dalekosiężnym planie, którego celem jest przywrócenie długoterminowej rentowności przedsiębiorstwa". Zazwyczaj składa się ona z kilku elementów, a w szczególności z reorganizacji i racjonalizacji działalności przedsiębiorstwa (rezygnacja z działalności przynoszącej straty, restrukturyzacja działalności, podjęcie nowych i rentownych rodzajów działalności). Przy restrukturyzacji istotne jest to, że działania restrukturyzacyjne nie mogą ograniczać się tylko do pomocy finansowej, która wyrówna straty bez usunięcia przyczyn tych strat.

W dobie kryzysu finansowego i gospodarczego zasady przyznawania pomocy publicznej zostały przez Komisję WE zliberalizowane w sposób „zapewniający maksymalną elastyczność w zażegnywaniu kryzysu, przy jednoczesnym zachowaniu jednakowych warunków dla wszystkich podmiotów oraz unikaniu nadmiernego ograniczenia konkurencji". Ramy „nowego" podejścia do interpretacji i oceny pomocy publicznej obecnie wyznacza „Komunikat Komisji - Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego" (2009/C 16/01)[26] zmienionego Komunikatem Komisji (2009/C 83/01).[27] Zgodnie z nim z środków „nowego" podejścia można korzystać tylko w okresie od dnia 1 lipca 2008 r. do dnia 31 grudnia 2010 r.

Do ważniejszych zasad na jakich opiera się pomoc w dobie kryzysu jest to, że:

- pułap pomocy publicznej przyznawanej w ramach pomocy *de minimis* zostaje podniesiony i wynosi 500 000 euro,
- pomoc w ramach środków „nowego" podejścia może być stosowana także w odniesieniu do przedsiębiorstw zagrożonych, gdy taką kwalifikację można im przypisać dopiero po 1 lipca 2008 r.

[26] Dz.UrzUEC. 16 z 22.1.2009, s. 1.
[27] Dz.UrzUEC. 83 z 07.04.2009, s. 1.

Państwa członkowskie zawsze – zarówno w dobie kryzysu, jak i w warunkach normalnych – mogą korzystać z instrumentów, które nie są uznawane za pomoc państwa (pomoc publiczną). Takimi zwłaszcza są środki dostępne dla wszystkich przedsiębiorców (gdy nie mamy do czynienia z selektywnością pomocy).

5. NARZĘDZIA *INSTRUMENTU SZYBKIEGO REAGOWANIA*

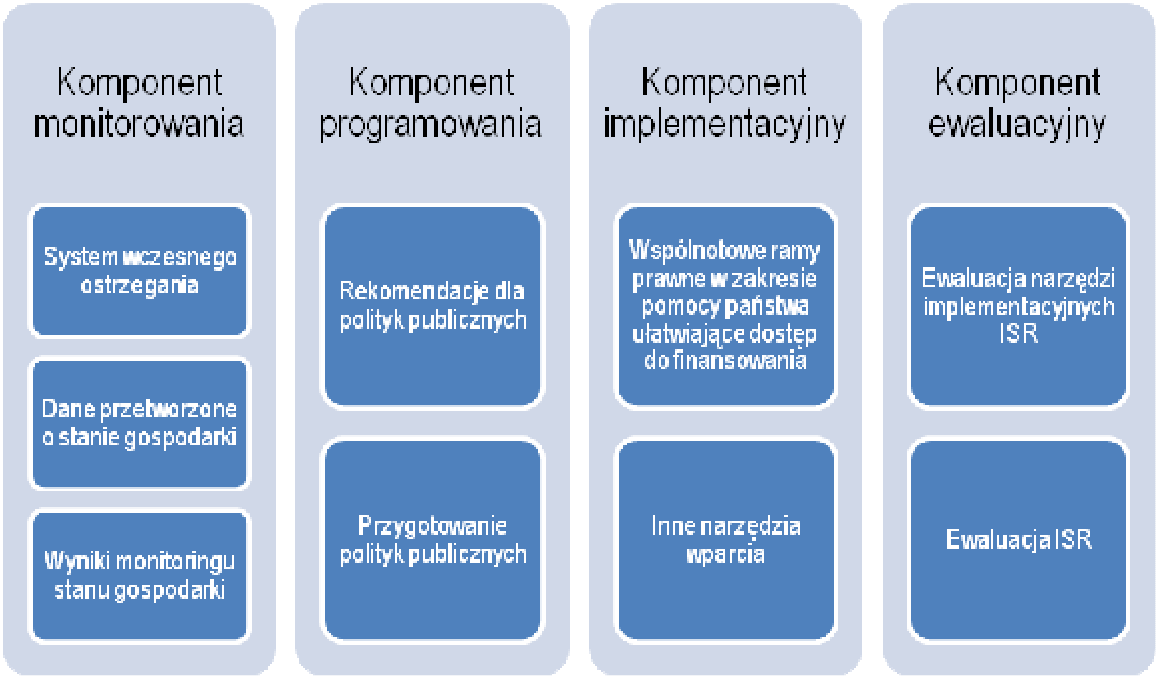
5.1. SYSTEMATYKA NARZĘDZI *INSTRUMENTU SZYBKIEGO REAGOWANIA*

Systematyka narzędzi, jakie będą wykorzystywane w ramach zinstytucjonalizowanego *Instrumentu Szybkiego Reagowania* jest pochodną funkcji, jakie Instrument ten będzie pełnił, a których odzwierciedlenie stanowią 4 komponenty systemu *Instrumentu Szybkiego Reagowania*, tj.:

a) komponent monitorowania,
b) komponent programowania,
c) komponent implementacyjny,
d) komponent ewaluacyjny.

W tabeli 1. przedstawiona została proponowana struktura narzędzi wdrażanych w poszczególnych komponentach *Instrumentu Szybkiego Reagowania.*

Tabela 1. Narzędzia *Instrumentu Szybkiego Reagowania* w przekroju jego czterech komponentów



Źródło: opracowanie własne.

5.2. NARZĘDZIA ISR W KOMPONENCIE MONITOROWANIA

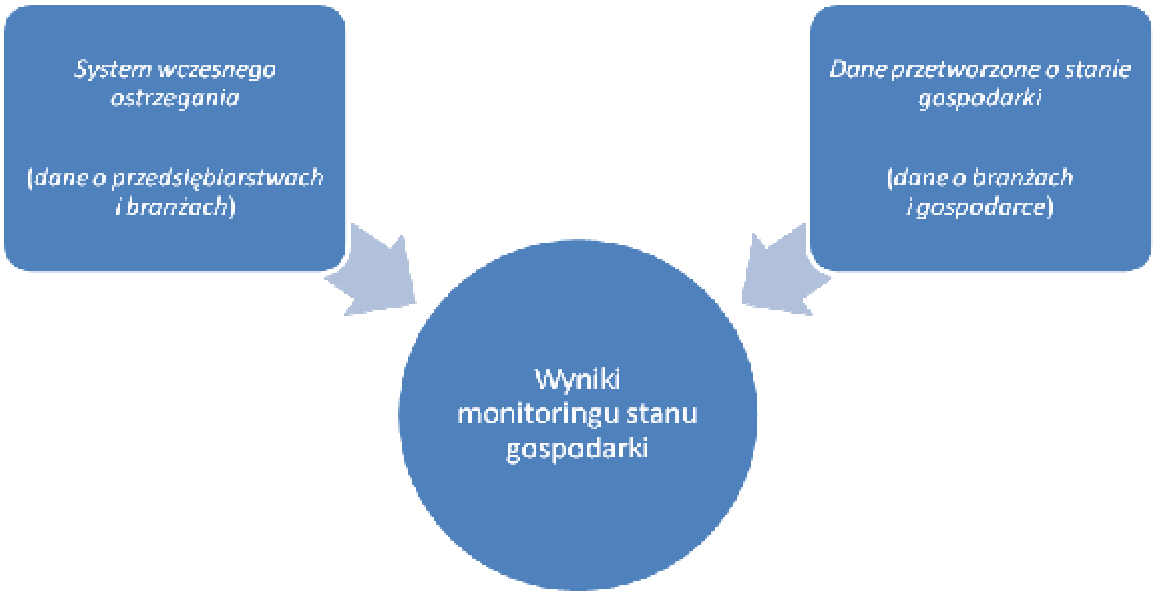
Zgodnie z koncepcją *Instrumentu Szybkiego Reagowania*, jego podstawową funkcją będzie bieżące monitorowanie i analizowanie sytuacji przedsiębiorstw i branż gospodarki oraz informowanie i inicjowanie działań zaradczych wobec przedsiębiorstw, branż i gospodarki, w przypadku kiedy sytuacja przedsiębiorstw i pogarsza się.

W celu realizacji tak zarysowanej funkcji *Instrumentu Szybkiego Reagowania* proponuje się wdrożenie następujących narzędzi:

1. System wczesnego ostrzegania.
2. Dane przetworzone o stanie gospodarki.
3. Wyniki monitoringu stanu gospodarki.

Relacje między poszczególnymi narzędziami wdrażanymi w komponencie monitorowanie gospodarki przedstawia rysunek 2.

Rysunek 2. Narzędzia *Instrumentu Szybkiego Reagowania* w komponencie monitorowanie gospodarki



Źródło: opracowanie własne.

5.2.1. System wczesnego ostrzegania

Charakterystyka narzędzia

Fundamentem komponentu *Instrumentu Szybkiego Reagowania* pn. monitorowanie gospodarki jest system wczesnego ostrzegania, bazujący na mikroekonomicznej analizie sytuacji przedsiębiorstw. Narzędzie to będzie jednym z dwóch wykorzystywanych w celu zasilania systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* w dane przydatne do analizy i wnioskowania o sytuacji przedsiębiorstw i gospodarki.

System wczesnego ostrzegania będzie służył identyfikacji przedsiębiorstw, z których docierają symptomy pogarszania się ich sytuacji ekonomiczno-finansowej i bankructwa. System wczesnego ostrzegania będzie bazował na systemie przygotowanym w maju 2009 r. na Uniwersytecie Ekonomicznym w Krakowie oraz wdrożonym i testowanym w projekcie systemowym *Instrument Szybkiego Reagowania*, w którym będzie pełnił funkcję instrumentu

selekcji przedsiębiorstw kwalifikujących się do uzyskania wsparcia szkoleniowego i doradczego w ramach tego projektu.[28]

W systemie wczesnego ostrzegania, planowanym do wdrożenia w projekcie systemowym *Instrument Szybkiego Reagowania*, przyjęty został sześcioetapowy proces kwalifikacji i monitorowania przedsiębiorstw w ramach projektu *ISR*:

1. Ocena wypełnienia wymogów ekonomicznych w zakresie definicyjnym przedsiębiorstwa zagrożonego oraz możliwości korzystania z pomocy władz publicznych w świetle przepisów prawa wspólnotowego.
2. Ocena stopnia zagrożenia przedsiębiorstwa względem przyjętej cezury czasowej i podokresów analizy z wykorzystaniem wielowymiarowych dyskryminacyjnych modeli predykcji bankructwa przedsiębiorstw, wzorcowych układów nierówności oraz wskaźnika ogólnej sytuacji finansowej.
3. Wykorzystanie jednowymiarowych narzędzi analizy wskaźnikowej sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw, jako uzupełniających obszar prowadzonej oceny stopnia zagrożenia przedsiębiorstw.
4. Wykorzystanie wyników zastosowania wielowymiarowych dyskryminacyjnych modeli predykcji bankructwa przedsiębiorstw w zakresie oceny stanu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstwa, przy przejściu od nominalnych wartości planowanej pomocy na jej wartości zaktualizowane oraz dopasowywanie nominalnego poziomu dofinansowania ze środków publicznych do maksymalnej intensywności pomocy.
5. Wykorzystanie wyników zastosowania wielowymiarowych dyskryminacyjnych modeli predykcji bankructwa przedsiębiorstw w zakresie oceny stanu ekonomiczno-finansowego przedsiębiorstwa przy ustalaniu poziomu zabezpieczeń oraz poziomu marży rekompensującej ryzyko związane z udzielaną pomocą publiczną.
6. Kontynuacja stosowania zdefiniowanego zbioru narzędzi wraz z odpowiednimi procedurami w zakresie monitorowania efektów działania programu *ISR* po stronie oceny zmian sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw korzystających z pomocy publicznej.[29]

[28] J. Kaczmarek, K. Kolegowicz, A. Zyguła, A. Mituś, *System kryteriów uczestnictwa podmiotów w projekcie Instrument Szybkiego Reagowania*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
[29] Tamże.

Etap pierwszy ma zastosowanie dla działań realizowanych w projekcie systemowym *Instrument Szybkiego Reagowania*, gdzie ze względów formalnych wsparcie nie może być udzielone przedsiębiorstwom spełniającym kryteria „przedsiębiorstwa zagrożonego".

W ramach etapu drugiego zbudowany został model dyskryminacyjny, dla którego odniesieniem były modele skutecznie przetestowane w gospodarce polskiej oraz gwarantujące wysoką, ponad 95% sprawność prognoz. W Załączniku nr 1 przedstawione zostały podstawowe założenia systemu wczesnego ostrzegania planowanego do wdrożenia w projekcie *Instrument Szybkiego Reagowania*.

Przewiduje się, że w projekcie systemowym *Instrument Szybkiego Reagowania* system wczesnego ostrzegania będzie zasilany danymi dostarczanymi przez przedsiębiorstwa zainteresowane uzyskaniem wsparcia. Dane te będą gromadzone za pośrednictwem sprzęgniętego z internetowym systemem rejestracji przedsiębiorstw formularza on-line, służącego gromadzeniu danych o sytuacji przedsiębiorstw, ich przetwarzaniu i tworzeniu rankingu przedsiębiorstw kwalifikujących się do uzyskania wsparcia.

Docelowo system wczesnego ostrzegania, działający w ramach zinstytucjonalizowanego *Instrumentu Szybkiego Reagowania* winien być wykorzystywany w celu przeprowadzania mikroekonomicznych analiz sytuacji przedsiębiorstw i branż. Jednym z potencjalnych źródeł zaopatrywania systemu wczesnego ostrzegania w dane o sytuacji przedsiębiorstw są sprawozdania finansowe przedsiębiorstw (F01), gromadzone i przetwarzane w ramach systemu statystyki publicznej. Jednakże z uwagi na to, że obowiązek ich sporządzania nie spoczywa na ogóle przedsiębiorstw, a zakres danych w nich zawartych jedynie w części zasila system wczesnego ostrzegania, sprawozdania te nie mogą być wyłącznym źródłem zasilania tego systemu.

Podmiot odpowiedzialny

Podmiotem odpowiedzialnym za administrowanie systemem wczesnego ostrzegania będzie Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej. Jego zadaniem będzie przetwarzanie, z wykorzystaniem modelu analitycznego, danych o przedsiębiorstwach uzyskiwanych z systemu statystyki publicznej (co wymaga rozszerzenia aktualnego zakresu

sprawozdawczości) lub danych pochodzących bezpośrednio z przedsiębiorstw (co z kolei stawia pod znakiem zapytania powszechny charakter tego systemu).

Produkty

Zasadniczą kategorię produktów, które będą przygotowywane w ramach systemu wczesnego ostrzegania stanowić będą:

- raporty o sytuacji przedsiębiorstw i branż gospodarczych.

Rezultaty

Podstawowymi rezultatami uzyskiwanymi z systemu wczesnego ostrzegania będą:

- dane o sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw,
- dane o skali zjawiska „przedsiębiorstwa zagrożonego”,
- dane o sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstw w przekroju branż gospodarki,
- dane o skali zjawiska „przedsiębiorstwa zagrożonego” w przekroju branż gospodarki.

Częstotliwość stosowania narzędzia

- cykl trzymiesięczny – w okresach stabilizacji gospodarczej,
- cykl miesięczny – w okresach przewidywanych kryzysów.

5.2.2. Dane przetworzone o stanie gospodarki

Charakterystyka narzędzia

Dane przetworzone o stanie gospodarki stanowią drugi strumień zasilania informacyjnego komponentu monitorowania *Instrumentu Szybkiego Reagowania*. Poza korzystaniem z systemu wczesnego ostrzegania, Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej będzie prowadzić analizy danych o gospodarce, branżach i przedsiębiorstwach, gromadzonych i przetwarzanych przez instytucje publiczne, branżowe oraz inne organizacje specjalizujące się w analizach sytuacji gospodarczej oraz prognozach gospodarczych.

Zasadniczym celem ustanowienia tego komplementarnego z systemem wczesnego ostrzegania narzędzia monitorowania jest:

- konfrontowanie i weryfikacja danych o sytuacji przedsiębiorstw i branż, uzyskiwanych z systemu wczesnego ostrzegania,
- uwzględnianie na potrzeby prowadzonych analiz danych o sytuacji branż i gospodarki, które nie są możliwe do pozyskania z systemu wczesnego ostrzegania.

Przyjmuje się, że dane przetworzone o stanie gospodarki będą pochodzić głównie z następujących źródeł:

1. Administracja rządowa (m.in. Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Główny Urząd Statystyczny) – w zakresie badań i analiz stanu gospodarki, prognoz oraz badań ewaluacyjnych opracowywanych w ramach działalności statutowej tych jednostek.
2. Narodowy Bank Polski – w zakresie badań, analiz i prognoz prowadzonych w jego jednostkach organizacyjnych, w tym Instytutu Ekonomicznego NBP.
3. Administracja samorządowa (urzędy marszałkowskie, wojewódzkie urzędy pracy, wojewódzkie urzędy statystyczne) – w zakresie badań ewaluacyjnych oraz monitoringu gospodarki regionów.

4. Jednostki naukowe (szkoły wyższe, instytuty badawcze) – w zakresie badań, analiz i prognoz.
5. Organizacje pracodawców – w zakresie monitoringu gospodarki.
6. Związki zawodowe – w zakresie monitoringu zatrudnienia.
7. Organizacje branżowe – w zakresie monitoringu branż gospodarki.
8. Eksperci – w zakresie badań, analiz i prognoz.
9. Firmy doradcze – w zakresie badań i analiz.

Wśród danych przetworzonych o gospodarce znajdą się również stosowane w wielu krajach wskaźniki wczesnego ostrzegania, które klasyfikowane są m.in. w następujących kategoriach:

- wskaźniki makroekonomiczne,
- wskaźniki przepływu kapitału,
- wskaźniki wrażliwości finansowej.

Dane przetworzone o stanie gospodarki, poddawane analizie w ramach *Instrumentu Szybkiego Reagowania*, wymagają wypracowania określonej konwencji ich strukturyzacji. Będzie to z jednej strony konieczne w celu wdrożenia odpowiedniej metody ich pozyskiwania i analizy, z drugiej zaś zapewnienia przejrzystego i czytelnego sposobu ich prezentacji. Jednym z punktów wyjścia, użytecznym do przygotowania systematyki danych gromadzonych w ramach tego narzędzia, jest struktura wskaźników wykorzystywanych przez OECD i Eurostat w celu pomiaru instytucjonalnych czynników determinujących działalność przedsiębiorstw.

Tabela 2. Instytucjonalne determinanty działalności przedsiębiorstw oraz wskaźniki ich pomiaru (OECD i Eurostat)

System regulacyjny
•Obciążenia administracyjne dotyczące wejścia do przedsiębiorstw na rynek
•Obciążenia administracyjne dotyczące wzrostu przedsiębiorstw
•Prawa upadłościowe
•Regulacje dotyczące bezpieczeństwa, zdrowia i ochrony środowiska
•Regulacje produktowe
•Regulacje rynku pracy
•Środowisko prawne i działalność sądów
•Bezpieczeństwo socjalne i zdrowotne
•Podatki dochodowe, majątkowe i od spadku
•Podatki od działalności gospodarczej i podatkowe
B+R, technologie
•Inwestycje w B+R
•Współpraca nauka–przemysł
•Współpraca technologiczna między przedsiębiorstwami
•Dyfuzja technologii
•Szerokopasmowy dostęp do internetu
•System i standardy patentowe
Umiejętności przedsiębiorcze
•Wyższe wykształcenie absolwentów przedsiębiorców
•Poziom wykształcenia w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej i przedsiębiorczości
•Infrastruktura kształcenia biznesu
•Imigracje
Kultura
•Społeczna akceptowalność ryzyka
•Stosunek do przedsiębiorców
•Skłonność do podejmowania działalności gospodarczej
•Skłonność do kształcenia w zakresie przedsiębiorczości
Dostępność środków finansowych
•Dostęp do kredytów i pożyczek
•Anioły biznesu
•Dostęp do funduszy kapitału podwyższonego ryzyka
•Dostęp do kapitałów innego rodzaju
•Rynki kapitałowe
Warunki rynkowe
•Prawa antymonopolowe
•Konkurencyjność
•Dostęp do rynku krajowego
•Dostęp do rynków zagranicznych
•Publiczne inwestycje
•Prawo zamówień publicznych

Źródło: *Measuring Entrepreneurship*, OECD 2007 za: *Study: Measuring and benchmarking the structural adjustment performance of EU industry.*

Innym sposobem podejścia do strukturyzacji danych przetworzonych są diagnozy opracowywane w przekroju branż gospodarki.

Podmiot odpowiedzialny

Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej.

Produkty

Podstawową kategorią produktów powstałą w ramach narzędzia dane przetworzone o stanie gospodarki będą:

- raporty o stanie gospodarki narodowej,
- raporty o sytuacji w branżach gospodarki,
- raporty o sytuacji przedsiębiorstw,
- raporty o czynnikach instytucjonalnych działalności przedsiębiorstw.

Rezultaty

Zasadniczą kategorię produktów, które będą przygotowywane w ramach systemu wczesnego ostrzegania stanowić będą:

- dane o stanie gospodarki narodowej,
- dane o sytuacji w branżach gospodarki,
- dane o sytuacji przedsiębiorstw,
- dane o czynnikach instytucjonalnych działalności przedsiębiorstw.

Częstotliwość stosowania narzędzia

- cykl trzymiesięczny – w okresach stabilizacji gospodarczej,
- cykl miesięczny – w okresach przewidywanych kryzysów.

5.2.3. Wyniki monitoringu stanu gospodarki

Charakterystyka narzędzia

Kluczowym etapem działań realizowanych w komponencie *Instrumentu Szybkiego Reagowania* pt. monitorowanie gospodarki jest opracowanie wyników z monitoringu stanu gospodarki. Przyjmuje się, że uzyskane wyniki będą pozwalały zakwalifikować aktualny, w danym okresie czasu, stan gospodarki polskiej do jednej z następujących kategorii sytuacji:

1. Stabilizacja gospodarcza – brak symptomów osłabiania koniunktury gospodarczej w skali całej gospodarki.
2. Dekoniunktura w branżach – symptomy pogarszania kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw w niektórych branżach gospodarki.
3. Dekoniunktura w gospodarce – symptomy pogarszania kondycji ekonomicznej przedsiębiorstw w większości branż gospodarki.
4. Kryzys gospodarczy – przekroczone stany zagrożenia kryzysem w gospodarce państwa.

Zdiagnozowanie określonych kategorii zagrożeń dla gospodarki będzie podstawą do uruchomienia komponentu programowania *Instrumentu Szybkiego Reagowania* oraz wdrożenia właściwych dla tego komponentu narzędzi.

Podmiot odpowiedzialny

- Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej.

Produkty

- raporty o zagrożeniach dla gospodarki.

Rezultaty

- dane o zagrożeniach dla gospodarki.

Częstotliwość stosowania narzędzia

- cykl trzymiesięczny – w okresach stabilizacji gospodarczej,
- cykl miesięczny – w okresach przewidywanych kryzysów.

5.3. NARZĘDZIA *ISR* W KOMPONENCIE PROGRAMOWANIA

Zgodnie z przyjętą koncepcją, projektowany *Instrument Szybkiego Reagowania* będzie pełnił funkcje:

- wiodącą względem innych jednostek administracji rządowej w zakresie zadań realizowanych w ramach komponentu monitorowania gospodarki oraz komponentu ewaluacji,
- wspomagającą względem innych jednostek administracji rządowej w zakresie problematyki objętej komponentem programowania i implementacji.

W komponencie programowania przewiduje się wdrożenie następujących narzędzi *Instrumentu Szybkiego Reagowania*:

1. Rekomendacje dla polityk publicznych.
2. Przygotowanie polityk publicznych.

5.3.1. Rekomendacje dla polityk publicznych

Charakterystyka narzędzia

Bezpośrednim następstwem identyfikacji stanów zagrożenia lub podwyższonego zagrożenia gospodarki lub jej branż jest określenie, w formie rekomendacji dla polityk publicznych, proponowanych kierunków działań naprawczych. Przyjmuje się, że

opracowywane w Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej rekomendowane kierunki działań naprawczych będą stanowić główny przedmiot analiz poprzedzających wybór przez gremia rządowe określonych ścieżek reform.

Podmiot odpowiedzialny

- Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej – w zakresie wynikającym z monitorowania stanu gospodarki,
- inne podmioty – zgodnie z zakresami zadań i kompetencji.

Produkty

- założenia do ustaw i rozporządzeń,
- założenia do zmian ustaw i rozporządzeń,
- założenia programów rządowych,
- zalecenia dla polityk intraregionalnych,
- założenia do zmian programów rządowych,
- koncepcje instrumentów interwencji uwzględniane w projektach ustaw, rozporządzeń programów itd.,
- koncepcje instrumentów oddziaływania na podmioty niezależne.

Rezultaty

- rekomendowane kierunki działań naprawczych w gospodarce,
- rekomendowane kierunki działań naprawczych w przedsiębiorstwach i branżach.

Częstotliwość stosowania narzędzia

- zgodnie z potrzebami.

5.3.2. Przygotowanie polityk publicznych

Charakterystyka narzędzia

Projekty polityk publicznych będą przygotowywane i przyjmowane do realizacji przez instytucje publiczne, zgodnie z zakresami ich zadań i kompetencji.

Podmiot odpowiedzialny

- rząd, premier, ministrowie, kierownicy urzędów centralnych – zgodnie z podziałem zadań i kompetencji,
- samorządy województw – w zakresie polityki intraregionalnej.

Produkty

- projekty ustaw i rozporządzeń,
- projekty zmian ustaw i rozporządzeń,
- projekty programów rządowych i regionalnych,
- projekty zmian programów rządowych i regionalnych,
- koncepcje instrumentów interwencji uwzględniane w projektach ustaw, rozporządzeń programów itd.,
- koncepcje instrumentów oddziaływania na podmioty niezależne (zachęty i bodźce).

Rezultaty

- projekty polityk publicznych.

Częstotliwość stosowania narzędzia

- zgodnie z potrzebami.

5.4. NARZĘDZIA *ISR* W KOMPONENCIE IMPLEMENTACYJNYM

Komponent implementacyjny *Instrumentu Szybkiego Reagowania* będzie wykorzystywany w celu:

- wdrażania polityki ekonomicznej państwa dostosowanej do warunków zdiagnozowanych zagrożeń,
- prowadzenia działań wspierających procesy restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw – stosowanie narzędzi i procedur kwalifikowania ubiegających się o wsparcie przedsiębiorstw do udzielenia pomocy ze strony władz publicznych.

Potencjalne spektrum narzędzi, jakimi dysponują władze publiczne w celu ratowania zagrożonych upadkiem przedsiębiorstw czy też tworzeniu warunków dla rozwoju ich działalności, jest niezwykle szerokie. W tej części skoncentrujemy się jedynie na najbardziej adekwatnych z perspektywy aktualnej sytuacji gospodarczej narzędziach, które zostaną przedstawione w następującym porządku:

1. Wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania.
2. Narzędzia polityki drugiej szansy.
3. Narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw.

5.4.1. Wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania

Globalny kryzys finansowy i gospodarczy skłonił instytucje Unii Europejskiej do podjęcia szczególnych działań mających na celu ograniczenie negatywnych skutków recesji oraz ożywienia gospodarczego w krajach wspólnoty. W tym celu w dniu 26 listopada 2008 r.

Komisja przyjęła komunikat pt. „*Europejski plan naprawy gospodarczej*”[30] mówiący o tym, jak wyprowadzić Europę z obecnego kryzysu finansowego. Plan opiera się na dwóch głównych elementach:

1. Środki krótkoterminowe mające na celu zwiększenie popytu, ochronę miejsc pracy i przywrócenie zaufania.
2. „Inteligentne inwestycje”, które w dłuższej perspektywie czasowej mają zapewnić wyższą stopę wzrostu i trwały dobrobyt.

W ślad za przyjęciem tego planu został ogłoszony Komunikat Komisji – *Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego*.[31] Komunikat ten kataloguje najważniejsze z wcześniej obowiązujących oraz ustanowione na czas kryzysu regulacje dotyczące udzielania pomocy publicznej przedsiębiorstwom krajów członkowskich Unii Europejskiej. Wymienione w tym komunikacie instrumenty należy traktować jako jedną z głównych kategorii narzędzi implementacyjnych, jakie mogą być wdrażane w ramach *Instrumentu Szybkiego Reagowania*.

5.4.1.1. Pomoc *de minimis*

Pomoc *de minimis* jest podstawowym instrumentem wsparcia publicznego na inwestycje przedsiębiorstw realizowane zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju oraz wspierające wdrożenie strategii lizbońskiej, zatrudnienia i konkurencyjności. Ponadto w ostatnich latach weszło w życie wiele ułatwień dla państw członkowskich w zakresie korzystania z tego instrumentu wsparcia. Szczególny nacisk został położony na zwiększenie możliwości udzielania pomocy MŚP. Uproszczone zostały również zasady udzielania przez państwo tej pomocy, a niektóre rodzaje tej pomocy zostały uznane za zgodne ze wspólnym

[30] Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, COM(2008) 800.
[31] 2009/C 16/01.

rynkiem.[32] Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych zawiera specjalne zasady dotyczące pomocy inwestycyjnej i na zatrudnienie, które mają zastosowanie wyłącznie do MŚP. Dla podmiotów tego sektora dostępne są wszystkie z 26 środków przewidzianych w tym rozporządzeniu. Państwo członkowskie może wspierać MŚP na każdym etapie ich rozwoju, pomagając im w różnych obszarach, począwszy od dostępu do finansowania, poprzez badania i rozwój, innowacje, szkolenia, zatrudnienie, środki w zakresie ochrony środowiska itp.

Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie pomocy *de minimis*[33] środki wsparcia o wartości nieprzekraczającej 200 000 euro na przedsiębiorstwo w dowolnym, ustalonym okresie trzyletnim nie stanowią pomocy państwa w rozumieniu Traktatu. Zgodnie z tym samym rozporządzeniem, gwarancje do wysokości 1,5 mln euro nie przekraczają progu *de minimis* i w związku z tym nie stanowią pomocy państwa.

5.4.1.2. Pomoc państwa na ochronę środowiska

Państwo dysponuje wieloma możliwościami udzielania wsparcia na ochronę środowiska, które wynikają z przyjętego na początku 2008 r. pakietu działań w obszarze energii i zmian klimatu.[34] Pomoc państwa może być udzielana m.in. na:

- pomoc dla przedsiębiorstw, które spełniają wymogi surowsze niż normy wspólnotowe, lub które podnoszą poziom ochrony środowiska w przypadku braku norm wspólnotowych; dozwolona jest również pomoc na wcześniejsze dostosowanie do przyszłych norm wspólnotowych oraz na badania środowiska,
- w obszarze energii ze źródeł odnawialnych i kogeneracji państwa członkowskie mogą przyznać pomoc operacyjną na pokrycie wszystkich dodatkowych kosztów produkcji,
- aby osiągnąć cele w zakresie oszczędzania energii i ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, państwa członkowskie mogą przyznać pomoc umożliwiającą

[32] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych), Dz.U. L 214 z 9.8.2008.
[33] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*, Dz.U. L 379 z 28.12.2006.
[34] Dz.U. C 82 z 1.4.2008.

przedsiębiorstwom uzyskanie oszczędności energii oraz pomoc na odnawialne źródła energii i kogenerację.

5.4.1.3. Pomoc państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną

Przyjęte w grudniu 2006 r. nowe wspólnotowe zasady ramowe dotyczące pomocy państwa na działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną[35] zawierają szereg możliwości lepszego ukierunkowania pomocy dla MŚP na tworzenie miejsc pracy i zwiększanie wzrostu gospodarczego. Pomoc państwa w tej dziedzinie może być przyznawana m.in. na:

- pomoc na projekty B+R, szczególnie pomoc na badania podstawowe oraz pomoc na badania przemysłowe,
- pomoc dla młodych innowacyjnych przedsiębiorstw, pomoc dla klastrów innowacyjnych, pomoc na usługi doradcze w zakresie innowacji i usługi wsparcia innowacji,
- pomoc na wypożyczenie wysoko wykwalifikowanego personelu, na techniczne studia wykonalności, na innowacje w obrębie procesów i innowacje organizacyjne w sektorze usług oraz na pokrycie kosztów praw własności przemysłowej dla MŚP.

5.4.1.4. Wsparcie szkoleń

Ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych[36] umożliwia państwom członkowskim przyznawanie pomocy dla przedsiębiorstw na szkolenia specjalistyczne i ogólne w wysokości do 80% kosztów kwalifikowalnych.

5.4.1.5. Wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach

Wytyczne w sprawie pomocy państwa na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka w małych i średnich przedsiębiorstwach zostały przyjęte w lipcu

[35] Dz.U. L 323 z 30.12.2006.
[36] Dz.U. L 214 z 9.8.2008.

2006 r.[37] Pomoc państwa jest skierowana do innowacyjnych i szybko rozwijających się MŚP, najważniejszych z punktu widzenia strategii lizbońskiej. Nowy „próg bezpieczeństwa" został ustanowiony w wysokości 1,5 mln euro na docelowe MŚP. Poniżej tego pułapu Komisja uznaje zasadniczo, że na rynku brak jest alternatywnych środków finansowania. Pomoc na wspieranie inwestycji kapitału podwyższonego ryzyka włączono również do ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych.

5.4.1.6. Pomoc dla przedsiębiorstw w regionach o niekorzystnym położeniu

Zgodnie z obowiązującymi od stycznia 2007 r. wytycznymi w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007-2013,[38] w regionach o niekorzystnym położeniu, państwa członkowskie mogą przyznać pomoc inwestycyjną na utworzenie nowego zakładu, rozbudowę istniejącego zakładu lub dywersyfikację jego produkcji. Wytyczne te wprowadzają również nową formę pomocy, mającą na celu dostarczenie zachęty do zakładania nowych firm i wspieranie początkowego etapu rozwoju małych przedsiębiorstw na obszarach objętych pomocą.

5.4.1.7. Ratowanie i restrukturyzacja zagrożonych przedsiębiorstw

Wytyczne wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw[39] umożliwiają państwom członkowskim przyznawanie pomocy przedsiębiorstwom potrzebującym wsparcia publicznego. W tym celu państwa członkowskie mogą zgłosić programy pomocy dla MŚP przeznaczonej na ratowanie lub restrukturyzację. W oparciu o istniejące możliwości przyznawania pomocy państwa Komisja zatwierdziła już wiele programów, które państwa członkowskie mogą wykorzystać w obecnej sytuacji finansowej.

[37] Dz.U. C 194 z 18.8.2006.
[38] Dz.U. C 54 z 4.3.2006.
[39] Dz.U. C 244 z 1.10.2004.

5.4.1.8. Ograniczona kwota pomocy zgodna z przepisami

Z uwagi na obecną sytuację gospodarczą wprowadzone zostało tymczasowe dopuszczenie możliwości udzielania ograniczonych kwot pomocy, która będzie wchodzić w zakres art. 87 ust. 1 Traktatu, pomimo tego, że przekracza pułap określony w rozporządzeniu w sprawie pomocy *de minimis*. Pomoc ta jest zgodna ze wspólnym rynkiem, jeżeli spełnione zostaną wszystkie niżej wymienione warunki:

a) *„pomoc nie przekracza 500 000 EUR w formie dotacji pieniężnej na przedsiębiorstwo; wszystkie dane liczbowe muszą zostać podane w kwotach brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat; jeżeli pomoc przyznaje się w formie innej niż dotacja, kwotę pomocy wyraża się jako ekwiwalent dotacji brutto;*
b) *pomoc jest przyznawana w formie programów pomocy;*
c) *pomoc jest przyznawana przedsiębiorstwom, które nie były zagrożone w dniu 1 lipca 2008 r.; może zostać przyznana przedsiębiorstwom, które nie były zagrożone w tym dniu, ale które później znalazły się w takiej sytuacji w wyniku światowego kryzysu finansowego i gospodarczego;*
d) *program pomocy nie ma zastosowania do przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze rybołówstwa;*
e) *środek nie jest środkiem pomocy eksportowej ani do pomocy faworyzującej produkty krajowe względem produktów przywożonych;*
f) *pomocy udziela się nie później niż do dnia 31 grudnia 2010 r.;*
g) *przed udzieleniem pomocy, państwo członkowskie uzyskuje od zainteresowanego przedsiębiorstwa deklarację, w formie pisemnej lub elektronicznej, dotyczącą wszelkiej innej pomocy de minimis oraz pomocy związanej z tym środkiem, którą przedsiębiorstwo to otrzymało w ciągu danego roku obrachunkowego oraz sprawdza, czy w wyniku udzielenia pomocy całkowita kwota pomocy otrzymanej przez przedsiębiorstwo w okresie od 1 stycznia 2008 r. do dnia 31 grudnia 2010 r. nie przekroczy pułapu 500 000 EUR;*
h) *program pomocy nie ma zastosowania do przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze produkcji pierwotnej produktów rolnych; może mieć zastosowanie do przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze przetwórstwa produktów rolnych,*

o ile kwota pomocy została ustalona na podstawie ceny lub ilości takich produktów zakupionych od producentów surowców lub wprowadzonych na rynek przez dane przedsiębiorstwo lub gdy pomoc jest uwarunkowana jej przeniesieniem w części lub całości na producentów surowców".[40]

5.4.1.9. Gwarancje kredytów

W 2008 r. Komisja przyjęła obwieszczenie w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE do pomocy państwa w formie gwarancji[41], które precyzuje, w jakich warunkach państwowe gwarancje kredytów nie stanowią pomocy państwa. Zgodnie z tym obwieszczeniem, gwarancji nie uważa się za pomoc państwa, jeśli zapłacono za nią cenę rynkową. Obwieszczenie wprowadza również po raz pierwszy specjalne „bezpieczne stawki" dla MŚP, umożliwiające łatwiejsze, ale bezpieczne skorzystanie z gwarancji w celu wsparcia finansowania MŚP.

5.4.1.10. Dopłaty do oprocentowania

Komunikat Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych[42] określa metodę obliczania stopy referencyjnej w oparciu o jednoroczną międzybankową oferowaną stopę referencyjną (IBOR), powiększoną o marżę w wysokości od 60 do 1 000 punktów bazowych w zależności od zdolności kredytowej przedsiębiorstwa i zaproponowanych zabezpieczeń. Stosowanie tej metody przez państwa członkowskie sprawia, że stopa procentowana nie stanowi pomocy państwa.

Nowym instrumentem jest zgoda Komisji na udzielanie kredytów przez podmioty publiczne lub prywatne przy zastosowaniu stopy procentowej co najmniej równej stopie oprocentowania depozytów jednodniowych banku centralnego powiększonej o marżę

[40] Komunikat Komisji — *Tymczasowe wspólnotowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa ułatwiające dostęp do finansowania w dobie kryzysu finansowego i gospodarczego* (2009/C 16/01), s 5.
[41] Dz.U. C 155 z 20.6.2008.
[42] Dz.U. C 14 z 19.1.2008.

odpowiadającą różnicy między średnią stopą roczną na rynku międzybankowym a średnią stopą oprocentowania depozytów jednodniowych banku centralnego w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. oraz o marżę za ryzyko kredytowe odpowiadającą profilowi ryzyka kredytobiorcy, zgodnie z komunikatem Komisji w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych. Warunkiem uznania zgodności tej formy pomocy z prawem wspólnotowym jest spełnienie szeregu kryteriów, o których mowa w Komunikacie.[43]

5.4.1.11. Krótkoterminowe ubezpieczenia kredytów eksportowych

Komunikat Komisji dotyczący stosowania art. 92 i 93 Traktatu do krótkoterminowych ubezpieczeń kredytów eksportowych[44] stanowi, że ryzyko rynkowe nie może być objęte ubezpieczeniem kredytów eksportowych wspieranym przez państwa członkowskie. Ryzyko rynkowe to ryzyko handlowe i polityczne związane z publicznymi i niepublicznymi dłużnikami z siedzibami w krajach wymienionych w załączniku do tego komunikatu.

5.4.2. Narzędzia polityki drugiej szansy

Drugą kategorię narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania* stanowią narzędzia służące realizacji polityki drugiej szansy. Terminem tym, najogólniej rzecz ujmując, charakteryzuje się działania podejmowane w celu zmiany negatywnego wizerunku upadłości przedsiębiorstw lub problemów, z jakimi przedsiębiorstwa te się borykają, na rzecz postrzegania ich jako naturalnego rozwoju wydarzeń w działalności gospodarczej. W październiku 2007 r. Komisja Europejska przyjęła Komunikat dotyczący przezwyciężania

[43] Komunikat Komisji — *Tymczasowe wspólnotowe...*, op.cit., s.6.
[44] Dz.U. C 281 z 17.9.1997.

piętna porażki w działalności gospodarczej,[45] w którym wytyczone zostały zasadnicze kierunki realizacji polityki drugiej szansy.

Przesłanką do upowszechniania w krajach Wspólnoty polityki drugiej szansy jest przekonanie o tym, że społeczeństwo, które wspiera przedsiębiorców oraz chylące się do bankructwa przedsiębiorstwa, może zapobiec ich upadkom. Dlatego też zakłada się, że tworzenie bardziej przychylnego przedsiębiorcom klimatu społecznego w Europie, w którym karane są tylko działania o charakterze nielegalnym i przestępczym, będzie sprzyjać wzrostowi kreatywności przedsiębiorców, pobudzaniu przedsiębiorczości, promocji innowacyjności oraz tworzeniu nowych miejsc pracy. Istotą polityki drugiej szansy jest zatem akceptacja nieuchronności ryzyka w prowadzeniu działalności gospodarczej. Naturalnym elementem gospodarki rynkowej są bowiem zarówno sukcesy przedsiębiorstw, jak i bankructwa prowadzące do powstawania nowych przedsiębiorstw, przed którymi otwierają się szanse na rozwój.

Zgodnie z danymi Eurostatu, 50% przedsiębiorstw w krajach UE-25 nie jest w stanie przetrwać pierwszych pięciu lat swojej działalności, a przeciętnie 7% przedsiębiorstw jest zamykanych co roku.[46] W Stanach Zjednoczonych odsetek przedsiębiorstw działających nieprzerwanie w okresie czteroletnim jest niższy niż w państwach Europy kontynentalnej.[47] Dane te dowodzą, że upadłość przedsiębiorstw nie stoi w sprzeczności z dynamiką gospodarczą, a proces twórczej destrukcji, w wyniku którego niewydajne przedsiębiorstwa są zastępowane nowymi, jest efektem wzrostu globalnej konkurencji, która stymuluje przedsiębiorców do szybszego i elastycznego reagowania.

Narzędzia polityki drugiej szansy:

1. Kształcenie i wpływanie na opinię publiczną:
   a. debaty publiczne na temat korzyści płynących z aktywności gospodarczej rozpoczynanej na nowo,

[45] *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. W jaki sposób przezwyciężyć piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz polityki drugiej szansy. Realizacja partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, KOM (2007) 584.

[46] *European business. Facts and figures. Data 1995-2004*, Eurostat, 2006 za: Komunikat KOM (2007) 584, s. 3.

[47] *The sources of economic growth in OECD countries*, OECD, 2003; i *Business Demography: growth in the population of enterprises,* Eurostat, Statistics in focus nr 48/2007 za: Komunikat KOM (2007) 584, s 4.

b. kampanie promocyjne służące zwiększaniu świadomości o problematyce bankructwa i zakładania przedsiębiorstw, ograniczaniu stereotypowego utożsamiania bankructwa z działalnością kryminalną itp.,
c. wdrażanie programów kształcenia (w tym ustawicznego), służących rozwijaniu i doskonaleniu umiejętności związanych z przedsiębiorczością i prowadzeniem działalności gospodarczej,
d. publikacja broszur informujących o przypadkach przedsiębiorców zbankrutowanych oraz sukcesach, jakie odnieśli rozpoczynając działalność po raz kolejny.

2. Zmiana prawa upadłościowego:
   a. upraszczanie procedur upadłościowych w celu skrócenia czasu ich przeprowadzania,
   b. obniżanie kosztów postępowania upadłościowego,
   c. wprowadzenie rozróżnienia przyczyn bankructwa przedsiębiorstw na: spowodowane działaniami niezgodnymi z prawem, z uwagi na czyjąś nieodpowiedzialność, czy też z przyczyn, które nie leżą w sposób oczywisty po stronie właściciela bądź kierownika, tj. doszło do niego w sposób uczciwy,
   d. unikanie surowych restrykcji prawnych wobec przedsiębiorców, których upadłość nie wynika z przyczyn niezgodnych z prawem oraz zachowywanie czynnych i biernych praw wyborczych tych osób,
   e. stworzenie możliwości zmniejszenia długu uczciwych bankrutów, w przypadku gdy ich majątek osobisty nie jest wystarczająco duży,
   f. umożliwianie korzystania przez uczciwych bankrutów z planów spłaty długów oraz gwarancji automatycznego regulowania zobowiązań,
   g. szybkie uwalnianie uczciwych bankrutów od zobowiązań (np. w ciągu 1 roku) oraz surowe restrykcje wobec bankrutów nieuczciwych lub nieodpowiedzialnych.
3. Wspieranie przedsiębiorstw zagrożonych (wczesne ostrzeganie):
   a. upowszechnianie wśród przedsiębiorstw metod i narzędzi wczesnego ostrzegania (zasoby on-line, w tym narzędzia do samooceny, publikacje, działania promocyjne, szkolenia, doradztwo),
   b. bezpośrednie angażowanie instytucji przygotowanych do śledzenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw,

c. wspieranie przedsiębiorstw rentownych, ale z powodu tymczasowych problemów zmierzających ku niewypłacalności, poprzez zapewnienie im dostępu do wiedzy i usług doradczych,
d. zapewnienie dodatkowego finansowania pozwalającego przezwyciężyć niestabilny okres,
e. informacje dla przedsiębiorców, którzy mają problemy finansowe o tym, gdzie mogą skorzystać z porad, które są dystrybuowane, np. w treści upomnień o niezapłaconym podatku VAT,
f. wykupywanie przez przedsiębiorców polis ubezpieczeniowych pokrywających wydatki (na porady prawne i wynagrodzenie mediatora) przeznaczone na uregulowanie zadłużenia na wczesnym etapie niewypłacalności.

4. Wspieranie przedsiębiorców ponownie rozpoczynających działalność:
   a. pożyczki udzielane przez banki publiczne na przygotowanie planu upadłości, planu dalszego funkcjonowania firmy lub ponownego rozpoczęcia działalności po zakończeniu postępowania upadłościowego,
   b. szkolenia i porady psychologiczne dla zbankrutowanych przedsiębiorców.

5.4.3. Narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw

Narzędzia restrukturyzacji przedsiębiorstw tworzą podstawowy zestaw środków, których stosowanie jest bezpośrednio lub pośrednio wspierane przez władze publiczne, zarówno w czasach kryzysu, jak i stabilizacji gospodarczej. Ogólnym celem restrukturyzacji jest dokonywanie zmian strukturalnych na różnych etapach rozwoju przedsiębiorstw w celu poprawy jego funkcjonowania.

Wśród najczęściej wyróżnianych rodzajów restrukturyzacji znajdują się m.in.:

1. Rozwojowa (kreatywna).
2. Antycypacyjna.
3. Dostosowawcza.
4. Naprawcza.

5. Przedmiotowa: przekształcenia techniczno-technologiczne i asortymentowe (osiągnięcie lub utrzymanie pozycji dominującej w produkcji konkretnej grupy wyrobów w kraju lub zagranicą, dostosowanie asortymentu do przewidywanego popytu, wzrost ilościowy produkcji, wzrost rentowności przedsiębiorstwa, poprawa warunków i bezpieczeństwa, ograniczenie zakłóceń środowiska naturalnego).
6. Podmiotowa: organizacyjna (zmiany technologii, procesów, struktury, strategii, kultury, ludzi), finansowa, własnościowa.

5.5. NARZĘDZIA *ISR* W KOMPONENCIE EWALUACYJNYM

W ramach komponentu ewaluacyjnego *Instrumentu Szybkiego Reagowania* stosowane będą dwa rodzaje narzędzi:

1. Ewaluacja narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania*.
2. Ewaluacja *Instrumentu Szybkiego Reagowania*.

5.5.1. Ewaluacja narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania*

Charakterystyka narzędzia

Wdrażanie polityk publicznych wiąże się z koniecznością prowadzenia badań ewaluacyjnych, których celem jest dokonywanie oceny realizowanych polityk, z wykorzystaniem kryteriów ewaluacyjnych. Przyjmuje się, że badaniami ewaluacyjnymi będą objęte wszystkie wyłonione do implementacji narzędzia *Instrumentu Szybkiego Reagowania*. Przesłanką dla prowadzenia ewaluacji narzędzi implementacyjnych *ISR* jest konieczność stałego doskonalenia metod interwencji do aktualnych w danym czasie potrzeb i warunków.

Podmiot odpowiedzialny

Odpowiedzialność za koordynację procesu ewaluacji narzędzi implementacyjnych spoczywać będzie na Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej. Można założyć, że rolą tej jednostki będzie również kreowanie metodologii badań oraz dbałość o jej stosowanie. Odpowiedzialność za prowadzenie ewaluacji narzędzi implementacyjnych będzie rozproszona wśród jednostek implementujących poszczególne polityki wsparcia przedsiębiorstw.

Produkty

Produktami jakie będą powstawać w ramach ewaluacji narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania*, będą:

- raporty ewaluacyjne nt. skutków wdrażania narzędzi interwencji *ISR*.

Rezultaty

Podstawowymi rezultatami uzyskiwanymi z ewaluacji narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania* będą:

- dane o rezultatach wdrażania narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania*, w tym o rezultatach obowiązywania aktów prawnych, wdrażania programów, projektów, pakietów narzędzi itd. w przekroju przyjętych kryteriów.

Częstotliwość stosowania narzędzia

- w zależności od specyfiki danego narzędzia implementacyjnego, jednakże w trybie zapewniającym skorygowanie jego wdrażania.

5.5.2. Ewaluacja *Instrumentu Szybkiego Reagowania*

Charakterystyka narzędzia

Odrębnym zadaniem ewaluacyjnym jest dokonywanie okresowej ewaluacji funkcjonowania *Instrumentu Szybkiego Reagowania* w jego zasadniczych wymiarach: merytorycznym oraz proceduralno-organizacyjnym.

Podmiot odpowiedzialny

- ewaluator zewnętrzny.

Produkty

Produktami jakie będą powstawać w ramach ewaluacji narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania*, będą:

- raport ewaluacyjny nt. funkcjonowania *Instrumentu Szybkiego Reagowania*.

Rezultaty

Podstawowymi rezultatami uzyskiwanymi z ewaluacji narzędzi implementacyjnych *Instrumentu Szybkiego Reagowania*, będą:

- dane o mocnych i słabych stronach *Instrumentu Szybkiego Reagowania* wraz z rekomendowanymi kierunkami wdrożenia usprawnień.

Częstotliwość stosowania narzędzia

- cykl roczny.

6. UKŁAD INSTYTUCJONALNY *INSTRUMENTU SZYBKIEGO REAGOWANIA*

6.1. WPROWADZENIE

Jednym z wyróżników współczesnej gospodarki jest jej dynamiczna zmienność, której prognozowanie, jak również reagowanie na wynikające z niej zmiany wymagają budowania

nowych rozwiązań instytucjonalnych i konstruowania instrumentarium odmiennego od dotychczas stosowanego. Bez istotnego wzmocnienia zdolności rządu i jego agend w zakresie prognozowania, programowania, implementacji i oceny działań dedykowanych wspieraniu procesów gospodarczych jego wpływ na kształt i skutki tych procesów staje się w coraz większym stopniu iluzoryczny.

Jedną z wielu negatywnych konsekwencji tego stanu jest niezdolność rządu do efektywnego i skutecznego wsparcia firm w procesach ich permanentnej adaptacji do warunków wynikających ze zmian tak globalnych, jak i regionalnych uwarunkowań prowadzenia działalności gospodarczej. Jakość wsparcia procesu adaptacji podmiotów gospodarczych staje się zagadnieniem szczególnie ważnym w okresie silnych turbulencji gospodarczych. W sytuacjach takich jego niska jakość prowadzi m.in. do upadłości wielu firm i wysokiego bezrobocia.

Projektowany system *Instrument Szybkiego Reagowania* jest jedną z wielu możliwych form instytucjonalnych budowania potencjału umożliwiającego szybkie, elastyczne i poprawnie adresowane wsparcie dla przedsiębiorstw. Systemy o tym charakterze funkcjonują w wielu krajach od dawna (szerzej piszemy o tym w pierwszej części opracowania), i ich ogólna ocena jest pozytywna.

6.2. ARCHITEKTURA SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

Architektura systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* jest wielopoziomowa. Konstytuują ją podmioty o zróżnicowanych zasobach, wykonujące role nierzadko względem siebie antagonistyczne. Wyróżniamy w niej cztery poziomy:

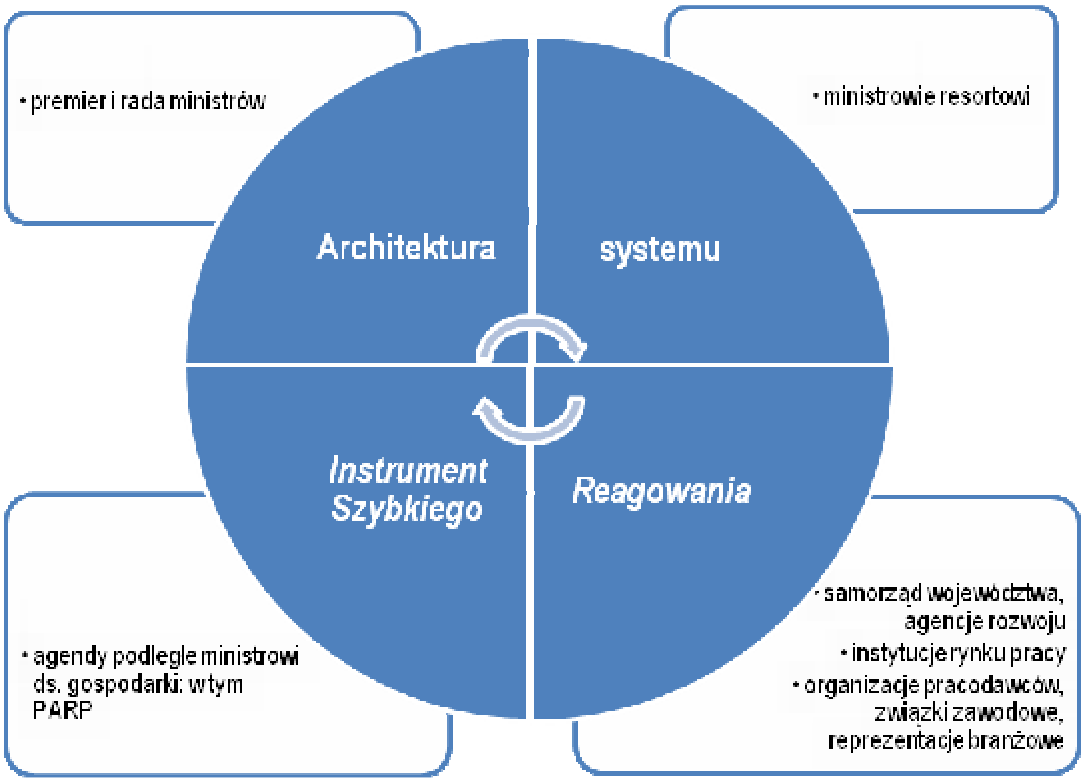
a) premier i rada ministrów,
b) ministrowie resortowi, w szczególności zaś ministrowie właściwi ds. gospodarki, finansów i rozwoju regionalnego,
c) agendy podległe ministrowi ds. gospodarki (np. Agencja Restrukturyzacji Przemysłu), w szczególności zaś Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i powołane w przyszłości w jej ramach – Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej,

d) samorządy województw, powiązane z nimi relacjami właścicielskimi i zarządczymi agencje rozwoju regionalnego i lokalnego oraz instytucje rynku pracy,

e) integralnym elementem tej architektury powinny stać się organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz reprezentacje branżowe.

Architekturę systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* przedstawia rysunek 3.

Rysunek 3. Architektura systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*



Źródło: Opracowanie własne.

Wskazani powyżej instytucjonalni aktorzy pełniliby w systemie zróżnicowane, ale komplementarne względem siebie role, i tak:

a) Premier i rada ministrów pełniliby rolę strategiczną polegającą na:

- ocenie czy zaistniały przesłanki – wynikające z kryzysu finansowego lub/i istotnego spowolnienia gospodarczego – uzasadniają uruchomienie działań w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania,*

- określaniu celów wsparcia i analizowania – w ujęcie *ex ante* – ich ekonomiczno-finansowych i społecznych efektów,
- podejmowaniu decyzji o rodzaju, zakresie i warunkach wsparcia przedsiębiorstw oraz – jeśli byłoby to zasadne – o ich modyfikacji,
- akceptacji raportów ewaluacyjnych dotyczących efektów wsparcia przedsiębiorstw (w ujęciu *mid-term* i *ex post*).

b) Ministrowie resortowi, w szczególności zaś ministrowie właściwi ds. gospodarki, finansów i rozwoju regionalnego pełniliby rolę uzgodnieniowo-koordynacyjną polegającą na:
   - przygotowywaniu zawartości pakietów implementacyjnych i określaniu warunków ich wdrażania,
   - określaniu ról podmiotów zaangażowanych w ich implementację oraz ustalaniu mechanizmów ich współdziałania, tak na poziomie administracji centralnej i agencji, jak i na poziomie samorządu regionalnego oraz organizacji pracodawców i reprezentacji branżowych,
   - nadzorowaniu procesu wsparcia przedsiębiorstw w ramach systemu (ocena stopnia realizacji założonych celów),
   - akceptacja raportów ewaluacyjnych dotyczących przebiegu procesu wsparcia przedsiębiorstw (w ujęciu *mid-term*) i przedkładanie premierowi i radzie ministrów stosownych informacji.

c) Agendy podległe ministrowi ds. gospodarki. Szczególną rolę może pełnić Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości i wykreowane w jej ramach Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej. Byłaby to rzecz ogólnie ujmując rola analityczno-projekcyjna i koordynacyjna. Polegałaby ona na:
   - monitorowaniu i analizowaniu kondycji finansowej i ekonomicznej przedsiębiorstw oraz bieżącym informowaniu ministra właściwego ds. gospodarki o ich sytuacji,
   - przygotowywaniu prognoz (w tym wariantowych) dotyczących kondycji finansowej i ekonomicznej przedsiębiorstw i bieżącym informowaniu ministra właściwego ds. gospodarki o ich sytuacji,
   - opracowywaniu scenariusza wsparcia przedsiębiorstw w sytuacji wystąpienia symptomów kryzysu finansowego lub/i spowolnienia gospodarczego,

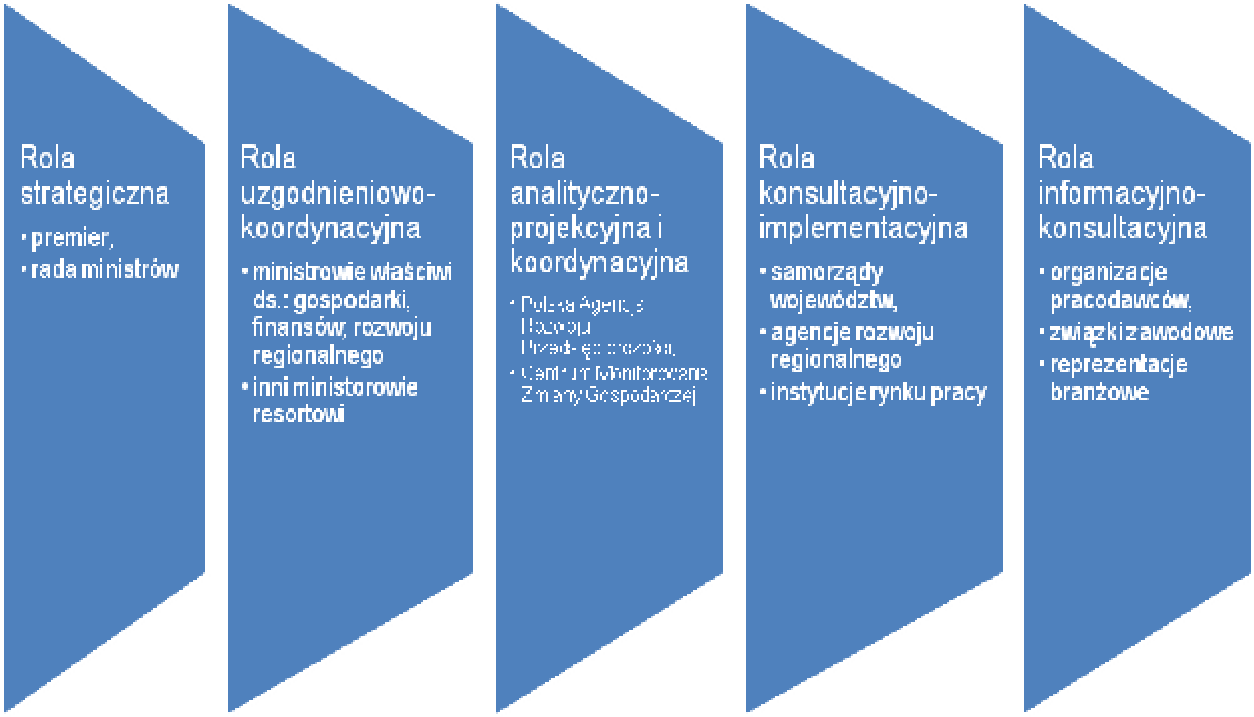
- operacyjnej koordynacji działań służących wsparciu przedsiębiorstw w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* realizowanych głównie poprzez ministerstwa, urzędy, agencje, instytucje rynku pracy,
- sporządzania raportów ewaluacyjnych służących ocenie efektów wsparcia przedsiębiorstw (*ex ante*, *mid-term*, *ex post*).

d) Samorządy województw oraz agencje rozwoju regionalnego, instytucje rynku pracy – pełniłyby rolę konsultacyjno-implementacyjną polegającą na:
   - konsultowaniu decyzji o rodzaju, zakresie i warunkach wsparcia przedsiębiorstw,
   - udziale w implementacji części działań wspierających przedsiębiorstwa, zarówno finansowanych ze środków rzędu centralnego, jak i budżetów województw.

e) Organizacje pracodawców, związki zawodowe oraz reprezentacje branżowe, w tym sektora bankowego. Pełniłyby one rolę informacyjno-konsultacyjną, która polegałaby na:
   - informowaniu o kondycji finansowej i ekonomicznej przedsiębiorstw działających w określonych sektorach,
   - konsultowaniu decyzji o rodzaju, zakresie i warunkach wsparcia przedsiębiorstw.

Role pełnione w systemie *Instrument Szybkiego Reagowania* przedstawia rysunek 4.

Rysunek 4. Role pełnione w systemie *Instrument Szybkiego Reagowania*



Źródło: opracowanie własne.

6.3. MECHANIZMY KOORDYNACJI W RAMACH SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

Istotą tak pomyślanej architektury systemu *Instrument Wczesnego Reagowania* byłoby funkcjonalne uporządkowanie relacji pomiędzy różnymi aktorami tworzącymi ekosystem działania przedsiębiorstw. Nie idzie w tym przypadku aby konstruować zupełnie nowy system organizacyjny, ale o to aby uporządkować relacje między istniejącymi aktorami i oprzeć je o następujące założenia:

- tworzący go aktorzy posiadają zasoby względem siebie komplementarne i niezbędne dla efektywnego i skutecznego wsparcia przedsiębiorstw,
- bez integracji tych zasobów, opartej o poszanowanie zasady autonomii, osiągniecie celów ustanowionych dla systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* będzie niezmiernie trudne, jeśli w ogóle możliwe,
- bez sprawnych mechanizmów uzgodnień i zdolności do koordynacji, w szczególności poziomej, wdrażanie pakietów implementacyjnych w ramach tego systemu cechować będzie się niską efektywnością i skutecznością.

Kwestią o znaczeniu podstawowym jest zapewnienie odpowiednich mechanizmów koordynacji działań w ramach systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*. Wydaje się, że w tym przypadku szczególnie ważne będzie zapewnienie odpowiedniej jakości mechanizmów koordynacji poziomej, w mniejszym stopniu opartych o logikę imperatywną w większym zaś – bazujących na zasadach uzgodnieniowych i koncyliacyjnych. Złożoność systemu *Instrument Szybkiego Reagowania per se*, jak i złożoność ekosystemu jego funkcjonowania wątpliwym czynią założenie o możliwości oparcia jego koordynacji wyłącznie na mechanizmach władczych.

W systemie *Instrument Szybkiego Reagowania* wyróżniamy następujące mechanizmy koordynacji:

a) konsultacje,
b) uzgodnienia,

c) decyzje,
d) rozstrzyganie kwestii spornych.

6.4. CENTRUM MONITOROWANIA ZMIANY GOSPODARCZEJ

Operatorem systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* powinna stać się jednostka funkcjonująca w ramach PARP. Proponujemy określić ją jako Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej (zwane dalej Centrum). Jednostka ta pełniąc rolę analityczno-projekcyjną i koordynacyjną (o czym mowa powyżej), byłaby odpowiedzialna za wykonywanie czterech podstawowych funkcji systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* tj. monitorowania, prognozowania, koordynacyjną i ewaluacji.

Realizacja tych funkcji służyłaby:

a) wyposażeniu decydentów publicznych w aktualne informacje i dane, które stanowić będą podstawę podejmowania (lub niepodejmowania) działań restrukturyzacyjnych,
b) wyposażeniu decydentów publicznych w wiedzę prognostyczną opartą o analizy wariantowe,
c) zapewnieniu decydentom publicznym propozycji rozwiązań w zakresie wsparcia procesu restrukturyzacji przedsiębiorstw w okresie kryzysu finansowego lub/i istotnego spowolnienia gospodarczego,
d) efektywności i skuteczności procesu wparcia przedsiębiorstw poprzez zapewnienie sprawnej koordynacji działań podejmowanych w tym zakresie,
e) generowaniu wiedzy strategicznej na temat efektywności i skuteczności podjętych działań w zakresie wsparcia przedsiębiorców celem budowania podstaw do strategicznego namysłu stanowiącego podstawę podejmowania działań o tym charakterze w przyszłości,
f) wprowadzaniu nowoczesnego instrumentarium zarządzania politykami publicznymi w sferze społecznej i gospodarczej,
g) zmianie podejścia władzy publicznej do ograniczania negatywnych konsekwencji zjawisk społeczno-gospodarczych z podejścia reaktywnego na podejście aktywne

(antycypacyjne).

6.5. Organizacja i zasady działania Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej

Proponuje się, aby Centrum stanowiło jednostkę Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP). Uzasadnienie dla tego rozwiązania stanowią potencjał kadrowy PARP oraz jej bogate doświadczenia w zakresie realizacji programów zorientowanych na wzmacnianie konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw, w tym programów o charakterze restrukturyzacyjnym. Centrum powinno stanowić jednostkę sztabową, która powinna stać się swoistego rodzaju integratorem wiedzy rozproszonej w różnych sieciach jej generowania. Aby wypełniać taką funkcję jego pracownicy powinni posiadać bardzo wysokie kwalifikacje merytoryczne i odpowiednie doświadczenia w zakresie:

a) analiz ekonomicznych i finansowych,
b) prognozowania rozwoju społeczno-gospodarczego,
c) projektowania interwencji publicznych w zakresie wspierania przedsiębiorstw,
d) ewaluacji tej interwencji.

Realizacja zadań Centrum powinna odbywać się w formule sieciowej tj. Centrum powinno prowadzić zarówno własne analizy i badania, jak i współpracować z krajowymi i regionalnymi ośrodkami badania procesów zmiany gospodarczej i oceny zjawisk rynku pracy (np. obserwatoria tworzone przez samorządy województw oraz obserwatoria konstytuowane w ramach organizacji pracodawców). Dzięki tej formule możliwe byłoby zarówno obniżenie kosztów działania Centrum, jak i podniesienie wartości i użyteczności efektów jego prac.

Praktycznym sposobem realizacji zasady sieciowego działania Centrum powinno stać się powierzenie części z przypisanych mu zadań podmiotom zewnętrznym. Postuluje się rozważenie celowości zastosowania formuły operatora zadania. W tym przypadku predestynowane dla pełnienia tej roli mogłyby się okazać wiodące uczelnie wyższe i ośrodki badawcze. Zorganizowane w formule konsorcjum, mogłyby one stać się ważnym

instytucjonalnym partnerem Centrum. Konsorcjum to mogłoby współdziałać z Centrum w trojaki sposób:

a) po pierwsze, wspierać metodologicznie i merytorycznie prace Centrum w zakresie każdego z przypisanych mu zadań,
b) po drugie, realizować na rzecz Centrum określone, relatywnie autonomiczne i wyodrębnione zadania (wydaje się, że prowadzenia analiz ekonomiczno-finansowych, jak i ewaluacja działań podejmowanych w ramach *ISR* mogłyby stanowić tego rodzaju zadania),
c) po trzecie, możliwe jest również, i to wydaje się być najbardziej racjonalnym zadaniem, połączenie powyżej zarysowanych podejść.

Celem osiągnięcia efektu synergii, działania Konsorcjum, powinny być skojarzone z aktywnością krajowych i regionalnymi ośrodkami badania procesów zmiany gospodarczej i oceny zjawisk rynku pracy, o których wspominamy powyżej.

Aby opisywana formuła współpracy Centrum z konsorcjum uczelni wyższych i ośrodków badawczych w ramach *ISR* była efektywna i skuteczna konieczne byłoby spełnienie m.in. następujących warunków: współpraca ta powinna mieć charakter wieloletni i strategiczny (idzie o instytucjonalizację sieci generowania wiedzy na rzecz tworzenia dobrych polityk publicznych nie zaś o jednostkowe i fragmentaryczne przedsięwzięcia) a jej zasady powinny być oparte o jasno określone obowiązki i korzyści stron porozumienia.

7. ŚCIEŻKA IMPLEMENTACJI SYSTEMU *INSTRUMENT SZYBKIEGO REAGOWANIA*

Przedsięwzięcie, o którym mowa w tym dokumencie, to zamierzenie złożone i wieloaspektowe. Jego zakres instytucjonalny i funkcjonalny, skłaniają do wnikliwego namysłu co do jego celów, funkcji oraz konstrukcji. Wrażliwość i ważność problemów, dla rozwiązywania których jest on konstruowany z jednej strony, z drugiej zaś – niebezpieczeństwo przeobrażenia go w „system wszystkiemu służący" czyli rozwiązanie

nieskuteczne, nieefektywne i zbiurokratyzowane (niesterowalne), to dodatkowe przesłanki uzasadniające tak projekcyjną, jak i implementacyjną ostrożność.

Zważywszy na powyższe proponujemy rozważenie następującej sekwencji działania:

a) przyjęcie kierunkowej akceptacji dla postulowanych w tym dokumencie rozwiązań lub wskazanie zmian, które należałoby w nim wprowadzić,
b) rozważenie sposobu w jakim projektowany system powinien zostać wkomponowany w szerszy strategiczny system wsparcia przedsiębiorstw,
c) w przypadku generalnej akceptacji dla proponowanych rozwiązań należałoby podjąć prace służące ich operacjonalizacji tj. precyzyjnemu określeniu:
   - funkcji, które mają być poprzez ten system realizowane oraz powiązanych z nimi narzędzi,
   - podmiotów konstytuujących wyżej wymieniony system, ich ról oraz zasad i mechanizmów ich działania,
   - procedur zarządzania tym systemem, w tym struktur i reguł działania Centrum Monitorowania Zmiany Gospodarczej oraz zarządzania tym podmiotem,
d) oszacowanie kosztów funkcjonowania systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*,
e) uzyskanie strategicznej (politycznej) akceptacji dla proponowanych rozwiązań (ze strony premiera, rady ministrów),
f) przygotowanie zmian legislacyjnych dla uruchomienia systemu *Instrument Szybkiego Reagowania* oraz ich przeprowadzenie,
g) przygotowanie dokumentów formalnych (zasad, procedur itp.) stanowiących operacyjną podstawę funkcjonowania systemu *Instrument Szybkiego Reagowania*.

Niezwykle pomocne dla poprawnego skonstruowania i wdrożenia tego systemu będą wyniki prac prowadzonych w ramach projektu *Instrument Szybkiego Reagowania*. Zebrane informacje stanowić będą cenne źródło praktycznej i empirycznie zweryfikowanej wiedzy.

Przy projektowaniu i wdrażaniu tak złożonych systemów wsparcia publicznego rozważyć należy dynamikę i charakter procesu ich wdrażania. Rozpoczynamy od pierwszej z kwestii. Zasadniczo możliwe są dwa podejścia tj. radykalne i inkrementalne. Każde z nich posiada tak zalety, jaki i ograniczenia. Poniżej przedstawiamy je (Tabela 3. Zalety

i ograniczenia podejścia radykalnego i inkrementalnego). Celowo nie formułujemy w tym przypadku rekomendacji co do wyboru któregoś z nich, wychodząc z założenia, że bilans za i przeciw może zostać przeprowadzony tylko przez decydentów rządowych. Dla jego dokonania konieczne jest zestawienie dwóch parametrów: celów politycznych rządu i dostępnych zasobów. W obu tych przypadkach wiedza tego rodzaju przynależy do rządu.

Tabela 3. Zalety i ograniczenia podejścia radykalnego i inkrementalnego

Podejście radykalne	Zalety	Ograniczenia
	Wysoka dynamika wprowadzanych rozwiązań	Wysokie ryzyko przyjęcia niepoprawnych założeń
	Ich pakietowe (całościowe) ujęcie pozwala zachować ich integralność	Może prowadzić do kosztownych pomyłek
	Wyrazistość przekazu i klarowny obraz wprowadzanych rozwiązań	W krótkim okresie czasu konieczne jest zmobilizowanie dużych zasobów (np. ludzkich, finansowych, materialnych)
	Wysoki poziom mobilizacji osób zaangażowanych we wprowadzanie rozwiązań	Konieczność silnego zaangażowania politycznego kluczowych członków rządu
	Możliwość szybkiego zastosowania rozwiązania (rozwiązania/złagodzenia problemów, dla których zostało ono wdrożone)	Brak czasu na konsultacje i korygowanie wprowadzanego rozwiązania
Podejście inkrementalne	Możliwość uczenia się poprzez doświadczenie i redefiniowania rozwiązania w zależności od potrzeb	Dłuższy okres implementacji
	Zdolność przystosowania rozwiązania do zmian w zachodzących w jego otoczeniu	Ryzyko utraty determinacji we wdrażaniu rozwiązania
	Koszty reformy rozłożone w czasie	Mniejsza spójność wprowadzanego rozwiązania
	Więcej czasu na zbudowanie poparcia dla wprowadzanego rozwiązania	Możliwość defragmentaryzacji wdrażanego rozwiązania polegająca na wprowadzaniu jego elementów, które są względem siebie dysfunkcjonalne
	Więcej czasu na zbudowanie zdolności zarządczych	Paralelne działania dwóch rozwiązań (istniejącego i wprowadzanego) powodujące chaos oraz niską efektywność i skuteczność
	Więcej czasu na indywidualne wsparcie dla zarządzającego/ operatora systemu	Wysokie koszty równoległego funkcjonowania dwóch rozwiązań

Źródło: opracowanie własne.

Jeśli idzie o charakter procesu wdrażania instrumentów o charakterze takim jak system *Instrument Szybkiego Reagowania*, to zwyczajowo wyróżnia się ich dwa rodzaje tj. podejście zdecentralizowane i scentralizowane. Poniżej opisujemy ich zalety i ograniczenia.

Tabela 4. Zalety i ograniczenia podejścia zdecentralizowanego i scentralizowanego

	Korzyści	Zagrożenia
Podejście scentralizowane	Silniejsza presja na wprowadzenie rozwiązania	Niska elastyczność w zakresie projektowania, wdrażania i stosowania rozwiązania
	Wysoki poziom spójności wprowadzonego rozwiązania	Nadmierne usztywnienie procesu decyzyjnego (centralizacja wiąże się z koniecznością wysokiej formalizacji)
	Kumulacja informacji i wiedzy na poziomie centralnym, co ułatwia podejmowanie decyzji	Wprowadzanie zbyt rozbudowanego zakresu raportowania, co prowadzi do marnowania zasobów
	Lepsza koordynacja i monitoring wprowadzanych zmian	Brak identyfikacji aktorów z rozwiązaniem (proceduralizm i dysfunkcje)
Podejście zdecentralizowane	Większa elastyczność	Inercja spowodowana brakiem presji
	Zdolność dostosowania kształtu rozwiązania do potrzeb jego adresatów	Zbyt trudne i czasochłonne wdrożenie tych rozwiązań
	Lepiej adresowana interwencja	Brak sprawnej koordynacji
	Poczucie współodpowiedzialności podmiotów projektujących i wprowadzających rozwiązanie	Brak na poziomie centrum informacji dla podejmowania decyzji
		Brak spójności wprowadzanego rozwiązania

Źródło: opracowanie własne.

Bibliografia

- *Działania Ministerstwa Gospodarki na rzecz stabilności i rozwoju*, Projekt dokumentu z dnia 22.01.2009
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o Komitetu regionów *„W jaki sposób przezwyciężyć piętno porażki poniesionej w działalności gospodarczej – działania na rzecz polityki drugiej szansy Realizacja partnerstwa lizbońskiego na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*", Komisja Wspólnot Europejskich Bruksela, dnia 5.10.2007 KOM(2007)
- Komunikat Komisji w sprawie wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE C 244 z 01.10.2004, s. 2).
- Komunikat Komisji Wytyczne Wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w cele ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (2004/C 244/02).
- K. Kukoc, D. Regan, *Measuring entrepreneurship*, Economic Roundup Summer, The Australian Treasury, 2008.
- E. Mączyńska, *Termometr dla gospodarki, Badania w toku*, Mikroekonomia ACADEMIA, Nr 1 (5) 2006, str. 36
- E. Mączyńska, M. Zawadzki, *Dyskryminacyjne modele predykcji bankructwa przedsiębiorstw*, Ekonomista, 2006, nr 2, str. 4.
- Official Journal L 107 z 30.04.1996 r.
- *Prawo działalności gospodarczej* z 19.11.1999 roku (Dz. U. Nr 101 p. 1178)
- J. Rutkowska, *Ocena przydatności metod prognozowania bankructwa w warunkach polskich*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2006
- *Systemy wczesnego ostrzegania w identyfikacji ryzyka upadłości przedsiębiorstwa*
- P. Wajda, Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw, Przegląd Corporate Governance, (17), 2009, str. 29.
- *Zarządzanie kryzysem, Wykorzystywane analizy dyskryminacyjnej w cenie ryzyka upadłości przedsiębiorstw*

- D. Zarzecki, *O metodach oceny zagrożenia bankructwem i możliwościach ich wykorzystania*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2000, s. 361 i nast. przywołane za J. Rutkowska, „Ocena przydatności metod prognozowania bankructwa w warunkach polskich", Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie 2006

Źródła:

ACT WorkKeys Assessment Test, http://www.act.org/workkeys/index.html

Code of Federal Regulations, 20CFR665.300-340, http://www.gpoaccess.gov/cfr/index.html

Department of Education, National Center for Education Statistics, http://nces.ed.gov.U.S.

Department of Labor, Office of Compliance Assistance Policy "*Plant Closings and Layoffs*", http://www.dol.gov/compliance/topics/plant-closings-layoffs.htm

EMSI Resource Library, "*Using Data to Support Rapid Response Activities*", http://www.economicmodeling.com

European Employment Observatory, http://www.eu-employment-observatory.net

Jobcentre Plus, http://www.jobcentreplus.gov.uk/JCP/Employers/redundancies/index.html

O*NET Center Online, www.onetcenter.org

National Institute of Standards and Technology, Manufacturing Extension Partnership, http://www.mep.nist.gov/

Trade Union Congress, http://www.tuc.org.uk

U.S. Bureau of Labor Statistics, www.bls.gov.U.S.