

MONOGRAFIE, STUDIA, ROZPRAWY

M128

**PRZEMIANY
SPOŁECZNO-GOSPODARCZE
W POLSCE W LATACH 1989–2018**

**WYBRANE SEKTORY
MECHANIZMY
INSTRUMENTY WSPARCIA**

**pod redakcją
Marianny Kotowskiej-Jelonek**

Kielce 2019

MONOGRAFIE, STUDIA, ROZPRAWY NR M128

Redaktor Naukowy serii

NAUKI O ZARZĄDZANIU I JAKOŚCI

dr hab. Marianna KOTOWSKA-JELONEK, prof. PŚk

Recenzenci

prof. dr hab. Kazimierz ORTYŃSKI

dr hab. Helena ŻUKOWSKA, prof. KUL

Redakcja

Irena PRZEORSKA-IMIOŁEK

Projekt okładki

Tadeusz UBERMAN

© Copyright by Politechnika Świętokrzyska, Kielce 2019

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część tej pracy nie może być powielana czy rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie, w jakikolwiek sposób: elektroniczny bądź mechaniczny, włącznie z fotokopiowaniem, nagrywaniem na taśmy lub przy użyciu innych systemów, bez pisemnej zgody wydawcy.

PL ISSN 1897-2691

PL ISBN 978-83-65719-81-2

Wydawnictwo Politechniki Świętokrzyskiej

25-314 Kielce, al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 7

tel./fax 41 34 24 581

e-mail: wydawca@tu.kielce.pl

www.wydawnictwo.tu.kielce.pl

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (<i>Marianna Kotowska-Jelonek</i>)	5
1. Strategia rozwoju zrównoważonego a rozwój infrastruktury transportu w Polsce w latach 1989–2018 (<i>Paweł R. Kozubek</i>)	11
1.1. Wstęp	11
1.2. Idea rozwoju zrównoważonego	12
1.3. Rozwój zrównoważony w polityce transportowej Unii Europejskiej i Polski	16
1.4. Zmiany w infrastrukturze transportu w Polsce w latach 1998–2018 (wybrane zagadnienia)	22
1.5. Zakończenie	36
Bibliografia	37
2. Rozwój metodyki oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie w Polsce po 1989 roku (<i>Marianna Kotowska-Jelonek</i>)	40
2.1. Wstęp	40
2.2. Teoretyczne aspekty analizy efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie	42
2.3. Specyfika inwestycji infrastrukturalnych w transporcie a pomiar parametrów rachunku w ocenie ich efektywności	44
2.4. Ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie w okresie przedakcesyjnym oraz w latach 2004–2006	46
2.5. Analiza i ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie w perspektywie finansowej 2007–2013	49
2.6. Analiza i ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie w perspektywie finansowej 2014–2020	51
2.7. Wsparcie instytucjonalne	52
2.8. Zakończenie	52
Bibliografia	53
3. Procesy transformacyjne w sektorze handlu detalicznego w Polsce i jego ewolucja w latach 1989–2018 (<i>Bartłomiej Szymczyk</i>)	56
3.1. Wstęp	56
3.2. Rola handlu w gospodarce narodowej	57
3.3. Identyfikacja formatów handlu detalicznego i ich ewolucja	58
3.4. Procesy transformacyjne w handlu	67

3.5. Zakończenie	74
Bibliografia	75
4. Rachunek kosztów działań jako instrument poprawy efektywności publicznych szkół wyższych w Polsce (<i>Daria Moskwa-Bęczkowska</i>)	78
4.1. Wstęp	78
4.2. Sektor publicznych szkół wyższych w Polsce w okresie transformacji	79
4.3. Problemy pomiaru efektywności ekonomicznej sektora publicznych szkół wyższych w Polsce	83
4.4. System rachunku kosztów w uczelniach publicznych w Polsce	88
4.5. Rachunek kosztów działań jako narzędzie zarządzania kosztami publicznych szkół wyższych w Polsce	91
4.6. Zakończenie	94
Bibliografia	95
5. Rozwój instytucji otoczenia biznesu w Polsce w latach 1990–2017 (<i>Paulina Nowak</i>)	98
5.1. Wstęp	98
5.2. Pojęcie i rodzaje instytucji otoczenia biznesu	99
5.3. Oferta usług instytucji otoczenia biznesu	102
5.4. Ilościowa i jakościowa ocena funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu	105
5.5. Regionalne zróżnicowania w nasyceniu w instytucje otoczenia biznesu	109
5.6. Zakończenie	113
Bibliografia	114
6. Upadłość przedsiębiorstw i osób fizycznych w Polsce jako konsekwencja transformacji ustrojowej (<i>Edyta Piątek</i>)	115
6.1. Wstęp	115
6.2. Problemy zarządcze przedsiębiorcy w rozwijającej się gospodarce	115
6.3. Upadłość i jej przyczyny	120
6.4. Upadłość przedsiębiorstw w świetle polskiego prawodawstwa	125
6.5. Restrukturyzacja – sposób na upadłość	128
6.6. Upadłość osób fizycznych	130
6.7. Niewypłacalność – zmiany w definicji	133
6.8. Zakończenie	137
Bibliografia	138
Podsumowanie (<i>Marianna Kotowska-Jelonek</i>)	140

WPROWADZENIE

Przemiany społeczno-gospodarcze, jakie zaszły w Polsce w okresie minionych trzydziestu lat (1989–2018), miały szeroki i wieloaspektowy charakter i wymiar. Objęły one sferę instytucjonalną i realną gospodarki, sposób zarządzania procesami gospodarczymi, przestrzenną organizację życia społeczno-gospodarczego oraz instrumentarium polityki gospodarczej i społecznej. Przemiany te miały miejsce we wszystkich sektorach gospodarki, jakkolwiek ich tempo, zakres oraz oczekiwane efekty w ujęciu sektorowym są zróżnicowane.

Wieloaspektowy wymiar mają także badania dotyczące przekształceń strukturalnych i własnościowych w polskiej gospodarce w okresie minionego trzydziestolecia, prowadzone od wielu lat w Katedrze Ekonomii i Finansów na Wydziale Zarządzania i Modelowania Komputerowego Politechniki Świętokrzyskiej. Przedmiotem badań są procesy i zjawiska zarówno w ujęciu makro-, jak i mikroekonomicznym, w ujęciu sektorowym i regionalnym. Ich wyniki dotyczące w szczególności: analizy i oceny przebiegu procesów wzrostu i rozwoju gospodarczego Polski w tym okresie, polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, napływu kapitału zagranicznego, innowacyjności polskiej gospodarki oraz wpływu liberalizacji i prywatyzacji na strukturę podmiotową polskiej gospodarki zostały opublikowane w monografii pt. *Przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce w latach 1989–2018. Wybrane aspekty makroekonomiczne* (Wydawnictwo PŚk, 2019).

Niniejsza monografia zawiera wyniki badań dotyczących przemian w wybranych sektorach gospodarki, tj. w transporcie, w handlu oraz w sektorze publicznych szkół wyższych, a także badań dotyczących instytucji, mechanizmów oraz instrumentów wspierających przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce w tym okresie oraz mających wpływ na ich efektywność. Monografia została zatytułowana: *Przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce w latach 1989–2018. Wybrane sektory – mechanizmy – instrumenty wsparcia*.

Wybór sektorów (obszarów) badań został zdeterminowany przede wszystkim zainteresowaniami badawczymi pracowników Katedry, a także specyfiką i odmiennością poszczególnych sektorów gospodarki (cel i charakter działalności – publiczny czy rynkowy, rola i znaczenie w gospodarce), a co za tym idzie – zróżnicowaną „podatnością” na procesy liberalizacji, prywatyzacji oraz na przekształcenia strukturalno-własnościowe, tak charakterystyczne dla przemian analizowanego okresu. Chodziło też o identyfikację różnorodnych uwarunkowań zróżnicowanego tempa oraz efektywności przemian w tych sektorach.

Monografia podzielona została na sześć rozdziałów. Dwa pierwsze dotyczą przemian w sektorze transportu, a w szczególności w jego infrastrukturze. Infrastruktura transportu stanowi specyficzny segment gospodarki, w którym – ze względu na takie cechy, jak: wysoka kapitałochłonność, długi okres użytkowania i realizacji inwestycji, relatywnie duże zaangażowanie środków publicznych –

procesy modernizacji i rozwoju wymagają długookresowej i konsekwentnej strategii. Dlatego też w pierwszym rozdziale, zatytułowanym: ***Strategia rozwoju zrównoważonego a rozwój infrastruktury transportu w Polsce w latach 1989–2018***, jego autor Paweł R. Kozubek dokonał analizy i oceny zmian, jakie zaszły w infrastrukturze transportowej w Polsce w świetle idei zrównoważonego rozwoju transportu. Zrównoważony rozwój kraju i jego regionów wymaga sprawnego systemu transportu, który jest determinowany rozwojem sieci transportowej. Rozwój ten został zintensyfikowany po wejściu Polski do UE. Główną ideą polityki transportowej państw UE od 2001 roku, jest zrównoważony rozwój transportu, czyli taki rozwój, w którym cele gospodarcze są zintegrowane z celami społecznymi i środowiskowymi. Tymczasem w ostatnich kilkunastu latach inwestycje infrastrukturalne w Polsce realizowane były głównie w transporcie drogowym, a w znacznie mniejszym stopniu w transporcie kolejowym czy w żegludze śródlądowej, które to gałęzie transportu należą do najbardziej przyjaznych dla środowiska naturalnego.

Czynnikiem determinującym możliwość realizacji w Polsce kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych po 1989 roku zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju były środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej. Jednak ich pozyskanie poddane zostało specjalnym procedurom, w których istotną rolę odegrała analiza i ocena efektywności planowanych inwestycji infrastrukturalnych. Dlatego też w kolejnym rozdziale monografii, zatytułowanym: ***Rozwój metodyki oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie w Polsce po 1989 roku***, dokonana została syntetyczna charakterystyka tego instrumentu pozyskiwania środków finansowych z UE wraz z opisem jego ewolucji. Aplikowanie o środki finansowe z UE na realizację kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych wymaga dokonania oceny efektywności tych inwestycji i pozyskania odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania: czy dana inwestycja warta jest współfinansowania ze środków UE? i czy przedsięwzięcie potrzebuje wsparcia finansowego z funduszy UE? Celem rozdziału jest charakterystyka zmian, jakie zaszły w metodyce oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie w Polsce w okresie transformacji uwarunkowanych wymaganiami Unii Europejskiej. Analiza CBA – mimo jej niedoskonałości – stała się podstawowym narzędziem badawczym. Jej zastosowanie umożliwiło poprawę jakości prowadzonych badań, co z kolei wpłynęło pozytywnie na wiarygodność uzyskiwanych wyników. W efekcie przyczyniło się do wzrostu skuteczności pozyskiwania środków z UE na finansowanie kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych oraz do ilościowego i jakościowego rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce. Autorką tej części monografii jest Marianna Kotowska-Jelonek.

Wydarzenia ostatnich trzydziestu lat w Polsce i na świecie, począwszy od zmian w roku 1989, poprzez przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 czy też kryzys gospodarczy na początku XXI wieku, miały ogromny wpływ na obecny stan i kształt polskiego sektora handlu detalicznego. Transformacja ustrojowa oraz zachodzące przekształcenia gospodarcze i społeczne, otwarcie ryn-

ków i napływ kapitału zagranicznego doprowadziły do rozwoju różnorodnych form handlu detalicznego, wywołując istotne zmiany w sposobie organizacji działalności handlowej. Procesy prywatyzacji i internacjonalizacji polskiego handlu umożliwiły rozwój i pojawienie się innowacyjnych rozwiązań i technologii sprzedaży oraz nowoczesnych metod obsługi klientów. Dlatego też celem trzeciego rozdziału monografii, zatytułowanego: ***Procesy transformacyjne w sektorze handlu detalicznego w Polsce i jego ewolucja w latach 1989–2018***, jest charakterystyka przemian strukturalnych w sektorze handlu detalicznego w Polsce w ostatnim trzydziestoleciu oraz wskazanie ekonomicznych determinant rozwoju tego sektora. Realizacja tego celu wymagała przeprowadzenia badań i analizy zgromadzonych informacji w kierunku:

- ✓ identyfikacji i poznania procesów zachodzących w otoczeniu przedsiębiorstw w latach 1989–2018 oraz ich wpływu na obecny obraz handlu detalicznego w Polsce,
- ✓ określenia dokonujących się zmian i ich kierunku, w szczególności zmian strukturalnych w badanym sektorze.

Główna analiza literatury przedmiotu, prezentacja wybranych danych statystycznych dotyczących krajowego handlu detalicznego oraz badania własne umożliwiły autorowi, Bartłomiejowi Szymczykowi, identyfikację głównych czynników determinujących przeobrażenia strukturalno-własnościowe w tym sektorze w badanym okresie oraz ich kierunki.

Kolejny, czwarty rozdział dotyczy szczególnego sektora gospodarki, tj. sektora szkolnictwa wyższego w Polsce. Jego rolę i znaczenie w każdym okresie rozwoju kraju, a w szczególności w okresie przemian ustrojowych i społeczno-gospodarczych, trudno przecenić. Zwłaszcza w świetle koncepcji Gospodarki Opartej na Wiedzy. W sektorze szkolnictwa wyższego w minionych trzydziestu latach zaistniały również istotne zmiany strukturalne, jednak ich charakter oraz uwarunkowania były odmienne od przemian w tzw. klasycznych sektorach rynkowych. W latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Polsce miał miejsce znaczny przyrost liczby prywatnych szkół wyższych, oferujących – konkurencyjne w stosunku do uczelni publicznych – usługi edukacyjne. Mimo to w uczelniach publicznych w całym analizowanym okresie kształciło się zdecydowanie więcej studentów niż w uczelniach prywatnych. Rozwój niepublicznego szkolnictwa wyższego sprawił, że uczelnie publiczne poddane zostały regułom konkurencji rynkowej w odniesieniu do tego segmentu działalności, jakim jest edukacja i kształcenie. Wzrost liczby studentów uczelni publicznych spowodował istotny wzrost kosztów ich działalności. Dynamika wzrostu kosztów była jednak znacznie wyższa niż dynamika wzrostu przychodów – pojawił się problem tzw. luki finansowej oraz metod i sposobów jej eliminacji. W tej części monografii, zatytułowanej: ***Rachunek kosztów działań jako instrument poprawy efektywności publicznych szkół wyższych w Polsce***, zaprezentowana została koncepcja narzędzia, jakie stosowane jest coraz szerzej od lat osiemdziesiątych XX wieku w podmiotach sektora rynkowego. Umożliwia ono

efektywne zarządzanie kosztami, co ma istotny wpływ na poprawę efektywności tych podmiotów. Celem rozważań w tym rozdziale, autorstwa Darii Moskwy-Bęczkowskiej, jest prezentacja rachunku kosztów działań jako narzędzia możliwego do wykorzystania także w publicznych szkołach wyższych w celu efektywnego zarządzania kosztami tych podmiotów.

Kolejne dwa rozdziały monografii dotyczą mechanizmów i instrumentów, które wpierały procesy przemian społeczno-gospodarczych w Polsce w minionych trzydziestu latach lub były ich bezpośrednią konsekwencją. Wśród mechanizmów wsparcia znaczną rolę odegrały (i nadal odgrywają) instrumenty funkcjonujące w otoczeniu podmiotów gospodarczych, których zadaniem jest oferowanie infrastruktury dla prowadzenia biznesu i świadczenie różnorodnych usług z zakresu przedsiębiorczości i innowacyjności. Po roku 1989 instytucje wspierające biznes w Polsce dynamicznie rozwijały się, ulegając okresowym zmianom – tak w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym. O rozwoju instytucji wsparcia w dużej mierze zadecydowało wstąpienie Polski do Unii Europejskiej i możliwości korzystania z funduszy europejskich na tworzenie nowych i rozszerzanie oferty usług już istniejących. Sieć ośrodków podlegała też ciągłym przekształceniom w zależności od potrzeb zgłaszanych przez przedsiębiorców na lokalnych rynkach. Dlatego też celem kolejnego, piątego rozdziału monografii, zatytułowanego: ***Rozwój instytucji otoczenia biznesu w Polsce w latach 1990–2018***, jest charakterystyka instytucji otoczenia biznesu oraz ocena ich rozwoju ilościowego i jakościowego w badanym okresie. Analiza obejmuje także ewolucję w poziomie nasycenia tymi instytucjami w skali kraju, z uwzględnieniem aspektów regionalnych. Przedstawiono także zmiany, które zaszły w strukturze ośrodków, zwiększała się liczba pozabankowych instytucji finansowych kosztem ośrodków przedsiębiorczości. Współcześnie polski system instytucji otoczenia biznesu jest bogaty i różnorodny ze względu na rodzaj oferowanych usług. Funkcjonowanie ośrodków związane jest też z działaniami regionalnych władz publicznych, w wyniku których w jednych regionach aktywność tych instytucji zanika, a w innych istotnie wzrasta. Instytucje otoczenia biznesu są więc partnerami władz w kreowaniu i realizacji polityki rozwoju. Autorką piątego rozdziału monografii jest Paulina Nowak.

Ostatni, szósty rozdział monografii, zatytułowany: ***Upadłość przedsiębiorstw i osób fizycznych w Polsce jako konsekwencja transformacji ustrojowej***, którego autorką jest Edyta Piątek, podejmuje rozważania dotyczące nowego instrumentu, jaki pojawił się w przestrzeni gospodarczej w analizowanym okresie, a mianowicie: upadłości konsumenckiej. Przemiany społeczno-gospodarcze, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku, przyniosły ze sobą zasadnicze zmiany w zachowaniach ekonomicznych konsumentów, czyli osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz przedsiębiorstw. Przed 1989 rokiem w warunkach gospodarki socjalistycznej nie funkcjonowała w naszym kraju instytucja upadłości konsumenckiej, mimo że istniały niewypłacalne osoby fizyczne, tj. niezdolne do regulowania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. Również upadłość przedsię-

biorstw była zjawiskiem marginalnym, mającym konsekwencje dla „wspólnego majątku”, a nie konkretnej jednostki. Niewielka dostępność dóbr materialnych, powszechność zatrudnienia, bardzo ograniczona możliwość zadłużania się w drodze pożyczek i kredytów powodowały, że niewypłacalność nie miała istotnego znaczenia ekonomicznego w życiu polskiego społeczeństwa. Sytuację zmieniła transformacja ustrojowa i gospodarcza. Obecnie w polskim prawie gospodarczym funkcjonują procedury pozwalające skutecznie oddłużyć jednostkę i zaspokoić maksymalnie wierzycieli z poszanowaniem równości stron. Zasadniczym celem tej części monografii jest charakterystyka zmian w regulacjach prawnych upadłości i restrukturyzacji na tle zmian ekonomiczno-społecznych wywołanych transformacją ustrojową. W rozdziale tym zostały przedstawione również skutki ekonomiczne upadłości i restrukturyzacji dla budżetu państwa oraz wierzycieli. Podjęta została próba ustalenia skutków społecznych rozwiązań prawnych upadłości osób fizycznych.

Na zakończenie chciałabym gorąco podziękować pracownikom Katedry Ekonomii i Finansów – autorom poszczególnych rozdziałów niniejszej monografii – za udostępnienie na potrzeby tej publikacji wyników własnych badań dotyczących przemian społeczno-gospodarczych w Polsce po roku 1989. Mam głęboką nadzieję, że badania te przyczynią się do wyjaśnienia i zrozumienia istoty, skali i stopnia złożoności procesów rozwojowych realizowanych w minionych trzydziestu latach w Polsce. Dziękuję także za opracowanie poszczególnych tekstów w taki sposób, który umożliwił ich ujęcie w formie monograficznej. Dodatkowe słowa podziękowania kieruję do dr. inż. Pawła R. Kozubka za nieocenioną – jak zwykle – pomoc przy opracowaniu redakcyjnym także niniejszej monografii przed przekazaniem jej do Wydawnictwa.

Kielce, grudzień 2019

Marianna Kotowska-Jelonek

Paweł R. Kozubek

STRATEGIA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO A ROZWÓJ INFRASTRUKTURY TRANSPORTU W POLSCE W LATACH 1989–2018

1.1. WSTĘP

Współcześnie, w czasie gospodarki globalnej intensyfikacja wykorzystania kapitału naturalnego ulega ciągłemu pogłębieniu. W konsekwencji pojawiła się realna groźba wyczerpania nieodnawialnych zasobów naturalnych. Niekontrolowany, żywiołowy rozwój gospodarki globalnej prowadzi do wielu zagrożeń środowiskowych, ekonomicznych, społecznych i zdrowotnych [1]. Odpowiedzią na te zagrożenia ma być strategia rozwoju zrównoważonego, dążąca do racjonalnego i efektywnego wykorzystywania surowców i zasobów, co ma na celu zachowanie możliwości rozwojowych dla kolejnych pokoleń. Idea ta wdrażana jest na różnych szczeblach w politykach sektorowych.

Jednym z kluczowych czynników wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy jest system transportowy. Dlatego też zrównoważony rozwój kraju i jego regionów wymaga sprawnego systemu, który w sposób racjonalny i efektywny zaspokajałby potrzeby transportowe gospodarki i społeczeństwa. Bardzo ważnym elementem systemu transportowego, mającym istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, jest infrastruktura. Jej specyficzne cechy, takie jak długi okres powstawania i użytkowania, immobilność przestrzenna i funkcjonalna oraz wysoka kapitałochłonność i wysoka majątkochłonność, powodują, że zmiany w całym systemie transportowym wymagają czasu i dużych nakładów kapitałowych.

Polska od 1989 roku podlega wielkim przemianom, które w wielu obszarach znacznie przyspieszyły po akcesji do Unii Europejskiej. Dotyczyło to m.in. rozwoju infrastruktury transportu, którego bezpośrednimi efektami są poprawa dostępności transportowej oraz przeciwdziałanie wykluczeniu transportowemu. Główną ideą polityki transportowej państw UE od 2001 roku jest zrównoważony rozwój transportu, czyli taki rozwój, w którym cele gospodarcze są zintegrowane z celami społecznymi i środowiskowymi. Tymczasem w ostatnich kilkunastu latach inwestycje infrastrukturalne w Polsce realizowane były głównie w transporcie drogo-

wym, a w znacznie mniejszym stopniu w transporcie kolejowym czy żegludze śródlądowej, które to gałęzie transportu są najbardziej przyjazne dla środowiska naturalnego. Celem rozdziału pierwszego jest charakterystyka zmian, jakie zaszły w infrastrukturze transportu w Polsce, w szczególności po akcesji do UE, w świetle idei zrównoważonego rozwoju transportu. W analizie skupiono się na gałęziach transportu, które realizują przewozy zarówno ładunków, jak i pasażerów. Pominięty został transport rurociągowy, w którym z ekonomicznego punktu widzenia w zasadzie znaczenie ma transport dwóch ładunków: gazu oraz produktów ropopochodnych. Zakres prowadzonych analiz determinowany był dostępnością danych statystycznych.

1.2. IDEA ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO

W ciągu dwóch pierwszych dekad XXI wieku pojęcie „rozwoju zrównoważonego” stało się bardzo popularne i zyskało wiele różnych znaczeń. Określenie to jest odpowiednikiem angielskiego wyrażenia „sustainable development”, które na gruncie języka polskiego jest trudne do przełożenia, dlatego w literaturze można spotkać również określenia „ekorozwój”, „rozwój trwały”, „rozwój samopodtrzymujący się”, „rozwój z poszanowaniem dóbr przyrody” [2, 3]. O tej koncepcji dyskutuje się od lat 60. XX wieku, odnosząc ją z czasem do różnych dziedzin życia gospodarczego, choć należy zaznaczyć, że samo pojęcie „rozwój zrównoważony” pojawiło się już w 1713 roku, kiedy to w rozprawie „Syvicultura Oeconomica” H.C. von Carlowitz przedstawił ideę trwałego, niezmiennego użytkowania obszarów leśnych¹.

W połowie XX wieku zachwiania równowagi ekologicznej uwiaryściły się poprzez swoje oddziaływanie nie tylko na środowisko naturalne, ale także na sfery społeczną i ekonomiczną. Zagrożenia te, wynikające z dynamicznego wzrostu populacji oraz umasowienia produkcji, zostały po raz pierwszy przedstawione w 1962 roku przez R. Carson w książce *Cicha wiosna* (Silent Spring) [4]. W pracy autorka przedstawiła niebezpieczeństwa zaburzenia równowagi ekosystemów wynikające ze stosowania pestycydów. Opracowanie istotnie przyczyniło się do zmiany paradygmatu gospodarowania z „środowisko to część gospodarki” na „gospodarka to część środowiska” [5].

Degradacja środowiska naturalnego stała się ważnym tematem dyskusji i opracowań naukowych na przełomie lat 60. i 70. ubiegłego wieku. Istotnym głosem był raport Klubu Rzymskiego „Granice wzrostu” (Limits to Growth) z 1972 roku, w którym alarmowano o wyczerpywaniu się nieodtwarzalnych zasobów naturalnych ziemi. Jako konieczność dostrzeżono równoważenie rozwoju poprzez ograniczanie go w niektórych wymiarach.

W kontekście historycznym zwrotu „rozwój zrównoważony”, pod koniec lat 60. ubiegłego wieku, użyła B. Ward w celu zaznaczenia potrzeby integracji rozwoju gospodarczego z zachowaniem równowagi przyrodniczej. Ważna dla kształtowania

¹ Szerzej na temat genezy kształtowania koncepcji zrównoważonego rozwoju można przeczytać m.in. w: [2, 5].

idei zrównoważonego rozwoju była treść raportu Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju ONZ z 1987 roku. Dokument ten, zatytułowany Nasza wspólna przyszłość (Our Common Future), zwany również na cześć przewodniczącej Komisji, premier Norwegii G.H. Brundtland, jako „Raport Brundtland”, zawierał definicję zrównoważonego rozwoju jako takiego, który zaspokaja obecne potrzeby nie pozabawiając możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń [2]. W raporcie wnioskowano, by cele ekonomiczne, ekologiczne i społeczne były powiązane.

Istotne znaczenie dla rozpowszechnienia idei zrównoważonego rozwoju miała Międzynarodowa Konferencja pod auspicjami ONZ w Rio de Janeiro w 1992 roku, zwana Szczytem Ziemi. Konferencja ta doprowadziła do przyjęcia przez polityków wielu krajów ważnych deklaracji, zwłaszcza tzw. Deklaracji z Rio, oraz programu działań, znanego jako Agenda 21. Podczas obrad Szczytu Ziemi uzgodniono definicję zrównoważonego rozwoju, która jest dziś najczęściej przywoływana jako obowiązująca [5]. Definicja ta mówi, że „rozwój zrównoważony jest strategią przekształceń ekologicznych, społecznych, techniczno-technologicznych i organizacyjnych, których celem jest osiągnięcie racjonalnego i trwałego poziomu dobrobytu społecznego, umożliwiającego przekazanie go następnym pokoleniom bez obawy zagrożenia destrukcją zasobów przyrody i ekosystemów” [6]. Definicja ta jest jednak jedną z wielu. Jak zauważa Ł. Marczak, odniesienie zagadnienia sprawiedliwego podziału w wymiarach międzygeneracyjnym oraz wewnątrzgeneracyjnym daje przestrzeń do dyskusji w wielu specjalistycznych dziedzinach naukowych oraz rysuje wiele ram interpretacyjnych pojęcia „zrównoważony rozwój” w zależności od przyjętych celów [7]. Zagadnienie to jest przedmiotem rozważań m.in. w publikacjach z zakresu ekonomii, politologii, socjologii, filozofii czy też etyki chrześcijańskiej i katolickiej. Szeroki kontekst zainteresowań tą problematyką obrazuje krótki przegląd najczęściej spotykanych definicji, który przedstawił B. Ziółkowski (tab. 1.1).

W literaturze występuje ponad sto mniej lub bardziej różniących się interpretacji zrównoważonego rozwoju. Podejmowane próby systematyzacji tego zagadnienia wykazują, że niektóre definicje koncentrują się na rozwoju ekonomicznym, inne na rozwoju człowieka i społeczeństwa, a jeszcze inne na naturze i środowisku oraz aspektach ekologicznych [8]. Proponowane są także definicje, które wzajemnie się wykluczają. Niektórzy badacze twierdzą nawet, że nie można ostatecznie zdefiniować tego pojęcia. Ze względu na dużą liczbę i różnorodność występujących definicji bardziej istotna staje się sama interpretacja tej idei [7].

Najpopularniejszą interpretacją zrównoważonego rozwoju jest koncepcja równoważenia trzech obszarów: ekonomii, społeczeństwa oraz ekologii. Cele tych trzech obszarów zawarte były we wspomnianym już dokumencie Agenda 21. Katalog strukturalnych celów bazowych oparty był na: 1) globalnym usieciowieniu procesów społecznych, gospodarczych i ekologicznych, 2) dbałości o zasoby naturalne, 3) globalnej solidarności, nakierowanej na zmniejszanie nierównych standardów życiowych i likwidację ubóstwa, 4) sprawiedliwości międzypokoleniowej [9].

Tabela 1.1. Przykładowe definicje zrównoważonego rozwoju

Lp.	Źródło	Definicja
1.	II Sesja Rady Zarządzającej Programu Środowiskowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNEP)	Rozwój zrównoważony następuje wówczas, gdy nie dochodzi do istotnego i nieodwracalnego naruszenia środowiska życia człowieka, natomiast dokonuje się pogodzenie praw przyrody, ekonomii i rozwoju społeczeństw, a także równoważenie szans dostępu do zasobów obecnego pokolenia i przyszłych pokoleń. Oznacza to rozwój wynikający z działalności człowieka prowadzonej w harmonii z przyrodą.
2.	Światowa strategia ochrony przyrody	Rozwój zrównoważony to procesy przekształcania biosfery i wykorzystania zasobów (ludzkich, ekonomicznych oraz zasobów przyrody nieożywionej i ożywionej) dla zaspokojenia potrzeb człowieka i poprawy jakości jego życia, które uwzględniają równocześnie czynniki społeczne, ekologiczne, ekonomiczne i wielkość zasobów przyrody. W wypadku możliwości wyboru jednej z opcji rozwoju procesy te uwzględniają korzyści i straty wynikające z potencjalnego wyboru w perspektywie bliższej i odległej przyszłości.
3.	Raport Narodów Zjednoczonych z 1987 roku „Nasza wspólna przyszłość”	Rozwój zrównoważony to taki rozwój, który umożliwia zaspokojenie potrzeb obecnego pokolenia bez ograniczania możliwości zaspokajania tych potrzeb przez przyszłe pokolenia.
4.	Stefan Kozłowski	Rozwój zrównoważony to zespół wszystkich działań, które poprawiają warunki życia człowieka na Ziemi, nie powodując degradacji środowiska przyrodniczego.
5.	T. Madej	Rozwój zrównoważony to godzenie wymogów efektywności ekonomicznej z wymogami ekologicznymi.
6.	Kazimierz Górka, Bazyli Poskrobko, Wojciech Radecki	Rozwój zrównoważony odznacza się tym, że nie narusza istotnie i nieodwracalnie środowiska życia człowieka, godząc prawa przyrody i prawa ekonomii.
7.	Grzegorz Dobrzański, Bożena M. Dobrzańska, Dariusz Kielczewski	Rozwój zrównoważony powinien być to rozwój gospodarczy społecznie pożądanym, ekonomicznie uzasadnionym i ekologicznie dopuszczalnym. W takim modelu rozwoju wszelkie procesy zachodzące wewnątrz systemu społecznego są zharmonizowane z procesami zachodzącymi w systemie przyrodniczym, dzięki czemu między obiema sferami utrzymuje się stan równowagi.
8.		Rozwój zrównoważony polega na niezmnieszeniu żadnego elementu składowego wektora celów społecznych i ekonomicznych związanego z procesem rozwoju ekonomicznego. Dotyczy to także maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego przy jednoczesnym zachowaniu użyteczności i jakości zasobów naturalnych w długim okresie. Ponadto wymagana jest tu konsumpcja dóbr materialnych i usług, ograniczona do poziomu akceptowalnego z ekologicznego punktu widzenia – zwłaszcza z punktu widzenia potrzeby zachowania właściwej jakości środowiska dla przyszłych pokoleń – i dostępnego dla wszystkich ludzi.

Źródło: [4].

Rozwój zrównoważony był również tematem światowych szczytów Rio+10, który odbył się w Johannesburgu w 2002 roku, oraz Rio+20, który odbył się w Rio de Janeiro w 2012 roku. Wynikiem szczytu Rio+20 była m.in. decyzja o rozpoczęciu prac zmierzających do opracowania zestawu nowych Celów zrównoważonego rozwoju. Cele te, których jest 17, jak również 169 zadań zrównoważonego rozwoju zostały zawarte w dokumencie „Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju – 2030”. Dokument ten jest efektem Szczytu Zrównoważonego Rozwoju, który odbył się we wrześniu 2015 roku w Nowym Jorku w czasie sesji plenarnej Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Cele zrównoważonego rozwoju w nim zawarte są następujące [10]:

1. Wyeliminować ubóstwo we wszystkich jego formach na całym świecie.
2. Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie, promować zrównoważone rolnictwo.
3. Zapewnić wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowe życie oraz promować dobrobyt.
4. Zapewnić wszystkim edukację wysokiej jakości oraz promować uczenie się przez całe życie.
5. Osiągnąć równość płci i wzmocnić pozycję kobiet i dziewcząt.
6. Zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wody i warunków sanitarnych.
7. Zapewnić wszystkim dostęp do stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie.
8. Promować inkluzyjny i zrównoważony wzrost gospodarczy, produktywno zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi.
9. Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność.
10. Zmniejszyć nierówności w krajach i między krajami.
11. Uczynić miasta i osiedla ludzkie bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu.
12. Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji.
13. Podjąć pilne działania w celu przeciwdziałania zmianom klimatycznym i ich skutkom.
14. Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony.
15. Chronić, przywrócić oraz promować zrównoważone użytkowanie ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczanie pustoszczenia, powstrzymywanie i odwracanie proces degradacji gleby oraz powstrzymanie utratę różnorodności biologicznej.
16. Promować pokojowe i inkluzyjne społeczeństwa, zapewnić wszystkim ludziom dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz budować na wszystkich szczeblach skuteczne i odpowiedzialne instytucje, sprzyjające włączeniu społecznemu.
17. Wzmocnić środki wdrażania i ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Rozwój zrównoważony jest swoistym kompromisem między celami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi. Polega na zaspokojeniu potrzeb obecnego pokolenia, ale również zabezpieczeniu zasobów potrzebnych do zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń, zapewnieniu edukacji i rozwiązywaniu głównych problemów społecznych, bez przekraczania ustalonych granic ingerencji w biosferę. Idea zrównoważonego rozwoju jest zatem obecnie strategią równorzędnego rozwiązywania problemów gospodarczych, społecznych i ekologicznych od globalnych po lokalne.

1.3. ROZWÓJ ZRÓWNOWAŻONY W POLITYCE TRANSPORTOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ I POLSKI

Zrównoważony rozwój jest ideą, do której nawiązuje wiele aktów prawnych, dokumentów politycznych, strategii rozwojowych czy też polityk sektorowych nie tylko na szczeblu globalnym, ale także krajowym i lokalnym.

Początki rozwijania idei zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej należy łączyć z polityką ochrony środowiska. W ramach tej polityki podczas szczytu w Dublinie w 1990 roku rozwój zrównoważony stał się zasadą ustrojową UE i jednym z zasadniczych zadań UE. W świetle Traktatu o Unii Europejskiej, tzw. traktatu z Maastricht z 1992 roku, w Konstytucji Unii Europejskiej zapisano wejście Wspólnoty Europejskiej na drogę zrównoważonego rozwoju. W kolejnym, 1993 roku sformułowano V Program odnoszący się już bezpośrednio do zrównoważonego rozwoju, pt. „Na drodze do zrównoważonego rozwoju. Polityka i program działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju”. Zawarto w nim cele, zasady oraz ogólne ramy działań do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Zawierał również ogólne ramy do wprowadzenia w życie zaleceń Agendy 21. Z kolei w traktacie amsterdamskim z 1997 roku uznano postanowienia o zrównoważonym rozwoju za zadanie całej Unii Europejskiej. Kontynuacją V Programu był program VI „Nasza przyszłość, nasz wybór”, opracowany na lata 2001–2010, w którym postulowano zaangażowanie całego społeczeństwa w poszukiwanie skutecznych rozwiązań w zakresie ochrony środowiska naturalnego [11]. Ważnymi dokumentami programowymi UE, stanowiącymi rozwinięcie i uzupełnienie przyjętych założeń zrównoważonego rozwoju, są strategia lizbońska², będąca planem rozwoju UE przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w 2000 roku, oraz strategia zrównoważonego rozwoju³ ustanowiona w 2001 roku i zatwierdzona przez Radę Europejską na posiedzeniu

² Zadaniem strategii lizbońskiej było stworzenie z Unii Europejskiej najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej gospodarki na świecie, zdolnej do konkurowania z gospodarką USA. Ocena tego planu dokonana w 2004 roku przez zespół wysoko wykwalifikowanych ekspertów wykazała, że nie ma możliwości osiągnięcia założonych celów, co skutkowało modyfikacją strategii.

³ Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej.

w Göteborgu, którą odnowiono w 2006 roku⁴ [12]. Należy także wspomnieć o strategii „Europa 2020” przyjętej przez Komisję Europejską w 2010 roku. Strategia ta obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety [13]:

- ✓ rozwój inteligentny, tj. rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji,
- ✓ rozwój zrównoważony, tj. wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej,
- ✓ rozwój sprzyjający wyłączeniu społecznemu, tj. wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

W strategii „Europa 2020” kreślono także pięć nadrzędnych celów UE oraz siedem projektów przewodnich. Wszystkie priorytety, cele i projekty zawarte w strategii przyczyniają się do propagowania zasad zrównoważonego rozwoju. Zarówno poprawa warunków życia społeczeństwa, jak i redukcja zużycia zasobów naturalnych oraz wsparcie innowacji wpisują się bezpośrednio lub pośrednio w ideę zrównoważonego rozwoju [4].

W Polsce po 1989 roku, czyli od momentu rozpoczęcia transformacji systemowych, coraz ważniejsza stawała się ochrona środowiska. W 1990 roku została opracowana „Polityka ekologiczna państwa”, którą przyjął Sejm w 1991 roku. Zawarte w niej pojęcie „ekorozwój” zinterpretowane zostało jako podporządkowanie potrzeb państwa i społeczeństwa możliwościom środowiskowym [11]. W kolejnych latach idea zrównoważonego rozwoju zyskiwała na znaczeniu, czego odzwierciedleniem było wprowadzenie jej na grunt prawodawstwa krajowego. Paradigmat zrównoważonego rozwoju został zapisany w art. 5 Konstytucji RP z 1997 roku. Artykuł ten stanowi, że „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”. Uszczegółowienie tej zasady zostało wprowadzone do ustawodawstwa zwykłego w drodze nowelizacji z dnia 29 sierpnia 1997 roku o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Nowelizacja ta wprowadzała pojęcie zrównoważonego rozwoju do ustawy z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska. W preambule tego dokumentu po raz pierwszy w prawie polskim zdefiniowano zasadę zrównoważonego rozwoju [14].

W prawie unijnym, jak również w prawie polskim rozwój zrównoważony nie ogranicza się tylko do polityki ekologicznej. Rozumiany jest znacznie szerzej i uwzględniany jest w dokumentach określających polityki i strategię działania w różnych sektorach gospodarki, w tym w transporcie.

Polityka transportowa Wspólnoty kształtowana jest od 1957 roku, kiedy podpisane zostały traktaty rzymskie ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Autorzy traktatu podkreślili znaczenie wspólnej polityki transportowej, poświęca-

⁴ Strategia zrównoważonego rozwoju, Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie zmienionej strategii zrównoważonego rozwoju. Dz.Urz. UE 300E P6 TA.

jąc jej odrębny rozdział. Zapisy dotyczące współdziałania w tym zakresie zostały zawarte również w Traktacie o Unii Europejskiej. Zapisy zawarte w tych traktatach, a także w wielu innych dokumentach EWG⁵, dotyczące utworzenia wspólnego rynku transportowego do końca 1992 roku, okazały się niemożliwe do realizacji [15].

Na początku lat 90., obok otwarcia rynków transportowych i tworzenia warunków uczciwych konkurencji, w polityce transportowej Wspólnoty coraz większego znaczenia nabierały kwestie związane ze środowiskiem. Miało to odzwierciedlenie w publikacji w 1992 roku „Zielonej księgi” pt. „Strategia Wspólnoty w kierunku zrównoważonego przemieszczania” i „Białej księgi”. Przyszły rozwój wspólnej polityki transportowej. Globalne podejście do systemu zrównoważonego przemieszczania”. „Zielona księga” zawiera ocenę wpływu transportu na środowisko wyrażającego się poprzez emisję zanieczyszczeń, kongestię, zajęcie terenu oraz zagrożenia wynikające z przewozów ładunków niebezpiecznych. Zawarto w niej także propozycję działań umożliwiających realizację strategii zrównoważonego przemieszczania. W „Białej księdze” podkreślono potrzebę budowy zintegrowanego systemu transportowego Wspólnoty, zapewniającego bezpieczeństwo i zachowanie zasad zrównoważonego rozwoju [15]. W „Zielonej księdze” z 1995 roku pt. „Uczciwe i efektywne ceny w transporcie – polityczne koncepcje internalizacji kosztów transportu w Unii Europejskiej” podniesiono problem ograniczenia zagrożeń ekologicznych powodowanych przez transport oraz internalizacji kosztów zewnętrznych transportu. Natomiast w „Białej księdze” z 2001 roku pt. „Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji” podkreślono, że celem polityki transportowej UE jest zrównoważony rozwój. Do działań wspierających realizację strategii zrównoważonego rozwoju zaliczono: ożywienie kolei, poprawę jakości w transporcie drogowym, promowanie transportu morskiego i żeglugi śródlądowej, zachowanie równowagi pomiędzy wzrostem w transporcie lotniczym a środowiskiem naturalnym, zapewnienie intermodalności, budowę transeuropejskiej sieci transportowej, poprawę bezpieczeństwa na drogach, przyjęcie polityki w sprawie skutecznego pobierania opłat za transport, określenie praw i obowiązków użytkowników, rozwijanie wysokiej jakości transportu miejskiego, włączenie badań i technologii w służbę „czystego”, efektywnego transportu, wzmocnienie pozycji UE w polityce globalnej oraz opracowanie średnio- i długofalowych celów środowiskowych systemu zrównoważonego transportu [16].

Szybko zachodzące od początku XXI wieku zmiany w rzeczywistości politycznej, gospodarczej i społecznej spowodowały potrzebę ponownego rozpatrzenia wielu kwestii związanych z koncepcjami rozwoju transportu. Dlatego też w 2006 roku opracowano dokument pt. „Utrzymać Europę w ruchu – Zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu – Przegląd średniookresowy Białej księgi Komisji

⁵ Priorytetem europejskiej polityki transportowej było utworzenie liberalizowanego rynku transportowego, czego wyrazem była przyjęta w 1985 roku „Biała księga” w sprawie wprowadzenia rynku wewnętrznego. W 1985 roku przyjęto także „Master Plan” dotyczący celów, które miały być osiągnięte do końca 1992 roku we wszystkich rodzajach transportu.

Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 roku” W dokumencie tym podkreślono, że cele polityki transportowej UE, dotyczące także zrównoważonego rozwoju, pozostają nadal aktualne [17].

W 2011 roku opublikowana została kolejna „Biała księga” pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”. Zawarto w niej wizję konkurencyjnego i zrównoważonego systemu transportowego UE w perspektywie do 2050 roku. Na podstawie wcześniejszych doświadczeń w kształtowaniu systemu transportowego UE przedstawiono w niej cztery obszary działań [18]:

- ✓ zapewnienie wzrostu sektora transportu i wspieranie mobilności, przy jednoczesnym osiągnięciu celu obniżenia emisji o 60%,
- ✓ kształtowanie efektywnej sieci multimodalnego podróżowania i transportu między miastami,
- ✓ tworzenie równych szans na całym świecie do podróżowania na dalekie odległości i do międzykontynentalnego transportu towarów,
- ✓ kształtowanie ekologicznego transportu miejskiego.

W dokumencie zawarto również dziesięć celów na rzecz utworzenia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu oraz strategię działań zmierzających do realizacji tych celów.

Od początku XXI wieku zrównoważony rozwój jest ujmowany także w dokumentach określających podstawy polskiej polityki transportowej. Zaznaczyć należy, że pod koniec XX wieku brakowało spójnego programu zawierającego plany i sprecyzowane zasady rozwoju całego sektora i poszczególnych gałęzi transportu w Polsce. Podejmowane działania najczęściej wynikały z doraźnych potrzeb i uwarunkowań i często wynikały z konieczności nadrobienia zaległości rozwojowych w tym obszarze, w szczególności dotyczyło to infrastruktury. Ponadto opracowywane kolejne plany, np. dotyczące rozwoju infrastruktury kolejowej, były niespójne i często nie były realizowane w całości, co skutkowało dalszą jej degradacją i dekapitalizacją [19].

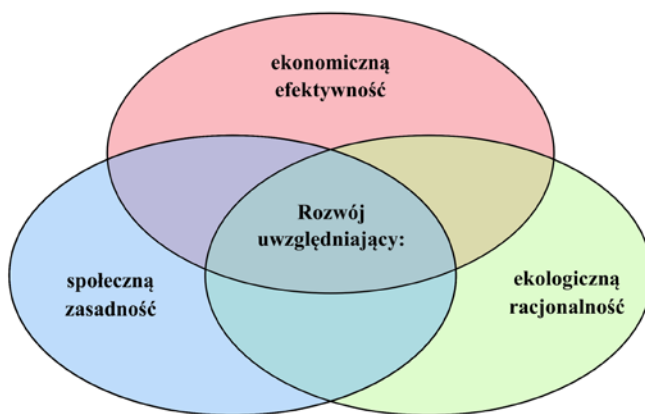
Przygotowania Polski do akcesji do UE były impulsem opracowania wielu dokumentów, w tym również dotyczących transportu. W latach 1993–1995 opracowano pierwszy dokument pt. „Polityka transportowa. Program działania w kierunku przekształcenia transportu w system dostosowany do wymogów gospodarki rynkowej i nowych warunków współpracy gospodarczej w Europie”. W 1999 roku Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej przygotowało dokument pt. „Założenia polityki transportowej państwa na lata 2000–2015 dla realizacji zrównoważonego rozwoju kraju”. Na podstawie tych dwóch dokumentów oraz wewnętrznych opracowań MTiGM w 2000 roku przedstawiono „Politykę transportową państwa na lata 2001–2015 dla zrównoważonego rozwoju kraju”. W 2002 roku opracowano następny dokument pt. „Strategia rozwoju sektora transportu w latach 2004–2006 dla wykorzystania środków z Funduszu Spójności Unii Europejskiej”, który oparty był na założeniach poprzednio wymienionych dokumentów. W 2005

roku Rada Ministrów przyjęła dokument pt. „Polityka transportowa państwa na lata 2006–2025”, wyposażony w identyczne narzędzia regulacyjne jak „Polityka transportowa państwa na lata 2001–2015” z 2001 roku. Jako zasadniczy cel przyjęto unowocześnienie podstawowej sieci transportowej, poprawę dostępności transportowej i zagwarantowanie wysokiej jakości usług transportowych, by transport mógł wносить właściwy wkład w rozwój gospodarczy kraju. Następny dokument pt. „Polityka transportowa państwa 2007–2020” został opracowany w 2007 roku. Nadmienić należy, że w tym okresie powstało szereg innych dokumentów dla różnych gałęzi transportu. Dlatego też w 2013 roku, w ramach przedsięwzięcia polegającego na uporządkowaniu i ograniczeniu liczby dotychczas obowiązujących strategii i programów rozwoju transportu, Rada Ministrów przyjęła „Strategię rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”. Jest to średniookresowy, sektorowy dokument strategiczny stanowiący integralny element spójnego systemu zarządzania krajowymi dokumentami strategicznymi. Jako cel główny przyjęto w nim zwiększenie dostępności transportowej, poprawę bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez tworzenie spójnego, zrównoważonego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym. Do celów operacyjnych zaliczono m.in. stworzenie nowoczesnej, spójnej sieci infrastruktury transportowej oraz racjonalne finansowanie inwestycji infrastrukturalnych [15, 19].

W dniu 24 września 2019 roku Rada Ministrów przyjęła najnowszy dokument strategiczny dotyczący rozwoju transportu pt. „Strategia zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 roku”⁶. W dokumencie przedstawiono główny cel polityki transportowej kraju jako „zwiększenie dostępności transportowej oraz poprawa bezpieczeństwa uczestników ruchu i efektywności sektora transportowego poprzez utworzenie spójnego, zrównoważonego, innowacyjnego i przyjaznego użytkownikowi systemu transportowego w wymiarze krajowym, europejskim i globalnym”. Już w słowie wstępnym i dalej w dokumencie stwierdza się, że jednym z najistotniejszych czynników pobudzających zrównoważony rozwój kraju jest wysokiej jakości infrastruktura [20].

W dokumencie tym, jak również w innych dokumentach wcześniej wymienionych używa się wyrażenia „zrównoważony rozwój transportu”, a także „zrównoważonego transportu”. Pojęć tych jednak nie można traktować zamiennie. W świetle przywoływanych dokumentów zrównoważony rozwój transportu to strategia, która uwzględnia ekonomiczną efektywność, społeczną zasadność oraz ekologiczną racjonalność, rozpatrywane z perspektywy całej Unii Europejskiej, jak i poszczególnych państw członkowskich (rys. 1.1).

⁶ Uchwała Rady Ministrów wejdzie w życie z dniem następującym po dacie ogłoszenia w Monitorze Polskim.



Rys. 1.1. Istota zrównoważonego rozwoju transportu

Źródło: opracowanie własne na podstawie [21].

Zrównoważony transport natomiast odnosi się potocznie do takich środków transportu, które minimalizują emisję CO₂ i inne szkodliwe dla środowiska substancje. Definicja zrównoważonego transportu uznawana za najbardziej reprezentatywną została przyjęta w 2004 roku przez Europejską Konferencję Ministrów Transportu. Za zrównoważony system transportu można uznać taki system, który ma następujące cechy [1]:

- ✓ „umożliwia spełnienie podstawowej potrzeby dostępu do niego przez jednostki i społeczeństwa w sposób bezpieczny i spójny z potrzebami zdrowia ludzkiego i ekosystemów oraz odpowiada wymogom wartości kapitałowych w obrębie danego pokolenia i w skali międzypokoleniowej,
- ✓ jest przystępny cenowo, skutecznie funkcjonuje, oferuje wybór środków transportu oraz wspiera prężnie rozwijającą się gospodarkę,
- ✓ ogranicza emisje i odpady z uwzględnieniem możliwości planety do ich absorpcji, minimalizuje zużycie zasobów nieodnawialnych, ogranicza konsumpcję zasobów odnawialnych do poziomu zrównoważenia, przetwarza i wtórnie wykorzystuje ich komponenty oraz minimalizuje wykorzystanie gruntów, a także ogranicza natężenie hałasu”.

W dokumentach dotyczących polityki transportowej od lat wskazuje się na konieczność integracji różnych gałęzi transportu oraz optymalizację ich wykorzystania, prowadzącą m.in. do redukcji kosztów zewnętrznych transportu, w tym zmniejszenia negatywnego oddziaływania na środowisko. Jest to zgodne z ideą zrównoważonego rozwoju transportu, która zakłada modernizację i rozwój gałęzi bardziej przyjaznych środowisku naturalnemu, tj. kolei i żeglugi śródlądowej. Tymczasem bardzo duża dominacja transportu samochodowego w przewozach w Polsce i Europie jest trudna do pogodzenia z tą ideą. W kształtowaniu struktury systemu transportowego, który byłby zgodny z zasadami rozwoju zrównoważonego, znaczącą rolę odgrywa infrastruktura transportu.

1.4. ZMIANY W INFRASTRUKTURZE TRANSPORTU W POLSCE W LATACH 1998–2018 (WYBRANE ZAGADNIENIA)

Infrastruktura transportu, której zadaniem jest umożliwienie i ułatwienie przemieszczania osób i ładunków, stanowi część infrastruktury gospodarczej. Podstawowy podział infrastruktury uwzględnia kryterium gałęziowe (podział na gałęzie – układ pionowy) oraz kryterium przestrzenne (układ poziomy). Kryterium przestrzenne pozwala do infrastruktury transportu zaliczyć:

- ✓ drogi transportowe: kolejowe, samochodowe, wodne, rurociągowie wraz z niezbędnym do ich funkcjonowania wyposażeniem trwałym w budowie inżynieryjne oraz urządzenia niezbędne do ich funkcjonowania – tzw. *infrastruktura liniowa*,
- ✓ punkty transportowe wszystkich gałęzi transportu wraz z niezbędnym do ich funkcjonowania wyposażeniem trwałym – tzw. *infrastruktura punktowa*⁷.

Rozwój infrastruktury transportu wiąże się z inwestycjami, które mają na celu zwiększenie jej stanu ilościowego lub poprawę jakości, wliczając w to wydajniejszą eksploatację obiektów i urządzeń infrastrukturalnych. Polski system transportowy jest systemem wielogałęziowym, z wyraźną dominacją transportu samochodowego w przewozach zarówno osób, jak i ładunków. Kluczowe dla rozwoju tej gałęzi transportu jest właściwe kształtowanie sieci drogowej. Drogi publiczne w Polsce od 1999 roku, ze względu na funkcje w sieci, dzieli się na [22]:

- ✓ drogi krajowe stanowiące własność Skarbu Państwa,
- ✓ drogi wojewódzkie stanowiące własność samorządów wojewódzkich,
- ✓ drogi powiatowe będące własnością samorządów powiatowych,
- ✓ drogi gminne, za które odpowiedzialne są samorządy gminne.

Przed rokiem 1999, czyli przed reformą terytorialno-administracyjną, w klasyfikacji dróg publicznych nie wyróżniano dróg powiatowych, dlatego też dane dotyczące stanu ilościowego sieci drogowej przedstawiono w dwóch tabelach. W tabeli 1.2 zaprezentowane zostały ogólne dane dotyczące dróg kołowych w wybranych latach z okresu 1989–2018, natomiast w tabeli 1.3 ujęto dane z wybranych lat z okresu 2000–2018 z podziałem na drogi krajowe, wojewódzkie, powiatowe oraz drogi gminne.

⁷ W literaturze przedmiotu występują duże rozbieżności w zakresie definiowania pojęć infrastruktura i infrastruktura transportu, jednak panuje powszechna zgodność co do jej podziału na liniową i punktową.

Tabela 1.2. Długość i gęstość dróg publicznych w Polsce w wybranych latach z okresu 1989–2018

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Drogi publiczne ogółem [tys. km]	364	371	373	381	406	420	425
o nawierzchni twardej*	218	237	250	254	274	291	304
o nawierzchni ulepszonej	183	196	206	227	250	268	282
autostrady	0,21	0,25	0,36	0,55	0,86	1,56	1,64
Gęstość dróg ogółem [km/100 km ²]	116	119	120	122	130	133	136
Gęstość dróg o nawierzchni twardej [km/100 km ²]	70	76	80	81	88	93	97
* W latach 1990, 1995 bez dróg zakładowych; w latach 2000, 2005, 2010, 2015 i 2018 długość dróg na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy o drogach publicznych.							

Źródło: opracowanie własne na podstawie [23, 24].

Tabela 1.3. Długość dróg publicznych w Polsce w wybranych latach z okresu 2000–2018 [km]

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2018
Drogi ogółem	372 977,0	381 462,8	406 122,1	419 636,4	424 563,9
o nawierzchni twardej	249 828,0	253 781,4	273 759,8	290 919,1	303 956,9
o nawierzchni gruntowej	123 149,0	127 681,4	132 362,3	128 717,3	120 607,0
Krajowe	18 030,0	18 287,3	18 607,9	19 292,8	19 403,1
o nawierzchni twardej	18 026,0	18 254,4	18 605,6	19 292,6	19 402,8
autostrady	358,0	551,7	857,4	1 559,2	1 636,8
drogi ekspresowe	193,0	257,7	674,7	1 492,2	2 077,1
o nawierzchni gruntowej	4,0	32,9	2,3	0,2	0,3
Wojewódzkie	28 274,0	28 476,3	28 461,1	29 108,6	28 924,4
o nawierzchni twardej	28 179,0	28 405,5	28 399,3	29 056,6	28 883,7
o nawierzchni gruntowej	95,0	70,8	61,8	52,0	40,7
Powiatowe	128 323,0	128 328,2	126 172,7	125 092,3	124 572,4
o nawierzchni twardej	112 547,0	114 447,4	114 478,0	114 712,3	114 874,2
o nawierzchni gruntowej	15 776,0	13 880,8	11 694,7	10 380,0	9 698,2

Wyszczególnienie	2000	2005	2010	2015	2018
Gminne	198 350,0	206 371,0	232 880,4	246 142,7	251 664,0
o nawierzchni twardej	91 076,0	92 674,1	112 276,9	127 857,6	140 796,2
o nawierzchni gruntowej	107 274,0	113 696,9	120 603,5	118 285,1	110 867,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [24].

W pierwszej dekadzie okresu transformacji systemowej w Polsce stan ilościowy liniowej infrastruktury drogowej nie uległ istotnym zmianom. Długość dróg kołowych ogółem wzrosła tylko o ok. 9 tys. km, a ich gęstość o 4 km/100 km². Większy wzrost nastąpił dróg o nawierzchni twardej⁸ (o ok. 32 tys. km), w tym ulepszonej (o ok. 23 tys. km), co spowodowało również wzrost gęstości dróg o nawierzchni twardej o 10 km/100 km².

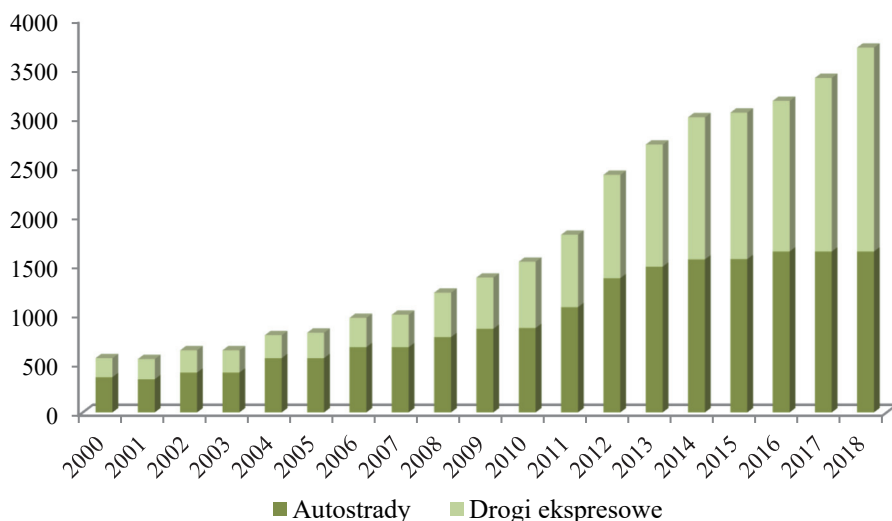
Na początku transformacji systemowej w Polsce brakowało przede wszystkim dróg szybkiego ruchu, czyli dróg o wysokim standardzie. Niedorozwój w tym obszarze stanowił istotną barierę w rozwoju kraju. Mimo takiego stanu nie realizowano żadnych wieloletnich programów inwestycyjnych, co wynikało m.in. z braku środków finansowych.

Pozyskanie przez Polskę środków pomocowych w okresie przedakcesyjnym, a następnie środków z funduszy unijnych po wstąpieniu do Unii Europejskiej w 2004 roku, spowodowało, że w kraju nastąpił niespotykany dotychczas rozwój infrastruktury drogowej. Ogólna długość dróg publicznych wzrosła w pierwszej dekadzie XXI wieku o ponad 33 tys. km, a w następnych ośmiu latach o ponad 18 tys. km, przy czym wzrost ten dotyczył przede wszystkim dróg gminnych o twardej nawierzchni. Długość dróg krajowych na przestrzeni osiemnastu lat wzrosła o 1373,1 km, dróg wojewódzkich o 650,4 km, a dróg gminnych aż o 53 314 km. Długość dróg powiatowych natomiast uszczupliła się o 3750,6 km. Dynamiczny przyrost długości dróg gminnych spowodował wzrost ich udziału w strukturze wszystkich dróg z 53,18% w 2000 roku do 59,25% w roku 2018, a także spadek udziałów dróg krajowych (z 4,83% do 4,57%) i dróg wojewódzkich (z 7,58% do 6,81%), mimo wzrostu ich długości.

Istotnym elementem w ocenie jakościowej sieci drogowej jest jej wyposażenie w autostrady i drogi ekspresowe. Jak już wspomniano, dużym mankamentem polskiej sieci drogowej na początku transformacji systemowej był w zasadzie brak

⁸ Drogi publiczne można podzielić na drogi o nawierzchni twardej (ulepszonej i nieulepszonej) oraz gruntowej. Drogi o nawierzchni twardej ulepszonej wykonane są z kostki kamiennej, klinieru, betonu, płyt kamienno-betonowych bądź bitumu. Do dróg o nawierzchni twardej nieulepszonej zalicza się drogi o nawierzchni tłuczniowej i brukowej. Drogi o nawierzchni gruntowej stanowią drogi o nawierzchni z gruntu rodzimego, utrwalone w wyniku specjalnych zabiegów i preparacji gruntu rodzimego przy pomocy mieszanin wykonanych z gliny, żwiru, żużlu, itp.

dróg szybkiego ruchu. Na początku lat 90. ubiegłego wieku długość autostrad w Polsce wynosiła 239 km, a dróg ekspresowych 254 km, czyli razem 493 km, co stanowiło tylko 0,16% zamiejskich dróg publicznych [25]. W 2000 roku długość tych dróg wynosiła: 358 km autostrad i 193 km dróg ekspresowych, łącznie 551 km. Oznacza to, że w okresie tym powstało w Polsce tylko 58 km nowych dróg szybkiego ruchu. Od roku 2000 roku następował powolny, ale systematyczny wzrost długości dróg o podwyższonym standardzie, który zauważalnie przyspieszył na początku drugiej dekady XXI wieku, co było związane z rozgrywanymi w Polsce w 2012 roku Mistrzostwami Europy w piłce nożnej. W latach 2000–2018 długość autostrad zwiększyła się z 358 km do 1636,8 km, a dróg ekspresowych z 193 km do 2077,1 km (rys. 1.2), nastąpił zatem ponadczterokrotny wzrost długości autostrad i dziesięciokrotny wzrost długości dróg ekspresowych.

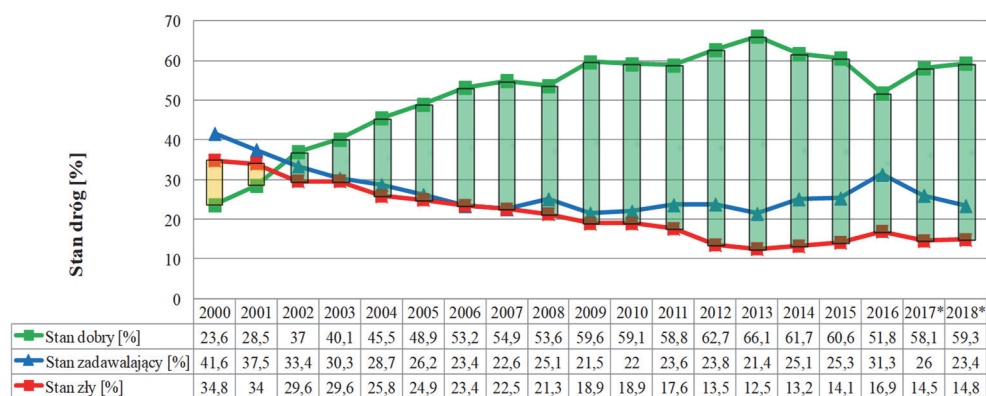


Rys. 1.2. Zmiany długości autostrad i dróg ekspresowych w Polsce w latach 2000–2018 [km]

Źródło: opracowanie własne na podstawie [24].

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 20 października 2009 roku łączna sieć dróg szybkiego ruchu w Polsce liczyć będzie 7300 km (2000 km autostrad i 5300 km dróg ekspresowych) [26]. Na koniec 2018 roku w Polsce było 3713 km dróg o wyższych standardach. Mimo że stan ilościowy dróg szybkiego ruchu w Polsce się poprawia, w dalszym ciągu ich sieć jest słabo rozwinięta w porównaniu z krajami UE i nie tworzy spójnego systemu drogowego. Budowa autostrad, ale również dróg ekspresowych warunkuje integrację Polski z Unią Europejską poprzez budowę sieci drogowej o zasięgu europejskim. Jest to koherentne ze wzmocnieniem spójności terytorialnej państw członkowskich, stanowiącym łącznie z wzmocnieniem spójności gospodarczej i społecznej cel państw członkowskich UE.

Jednym z istotniejszych kryteriów oceny jakościowej dróg jest stan techniczny ich nawierzchni. Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, utrzymanie nawierzchni drogi, chodników oraz drogowych obiektów inżynierskich należy do zarządcy drogi. Sieć dróg krajowych podlega okresowemu monitoringowi⁹, który od wielu lat prowadzony jest w ramach systemu oceny stanu nawierzchni (SOSN). Rezultaty tych badań publikowane są w rocznych raportach o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych. Na ich podstawie zarządca, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, stosownie do posiadanych środków finansowych, określa najpilniejsze potrzeby remontowe. W SOSN zbierane są informacje o stanie spękań, głębokości kolein, równości podłużnej, stanie powierzchni oraz właściwościach przeciwpoślizgowych nawierzchni. Parametry te ustalane są za pomocą pomiarów automatycznych i półautomatycznej oceny wizualnej w odniesieniu do czteropoziomowej klasyfikacji, tj.: stan dobry (klasa A), stan zadowalający (klasa B), stan niezadowalający (klasa C) i stan zły (klasa D). Zagregowane wyniki stanu technicznego nawierzchni z poszczególnych odcinków służą do wyznaczania oceny łącznej w skali trzystopniowej, tj. drogi w stanie dobrym, niezadowalającym oraz złym. Ocenę stanu nawierzchni dróg krajowych w latach 2000–2018 przedstawiono na rysunku 1.3.



* Przy prezentacji rozkładu procentowego stanu dróg w latach 2017 i 2018 nie ujęto danych niezagregowanych – z reguły długości odcinków w trakcie przebudów oraz remontów wieloletnich.

Rys. 1.3. Procentowy rozkład ocen stanu dróg krajowych w latach 2000–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie [28, 29].

Od początku XXI wieku wyraźnej poprawie uległa jakość dróg krajowych. Podczas gdy w 2000 r. zaledwie 23,6% tych dróg było w stanie dobrym, a ponad 75% wymagało remontów, w tym prawie 35% w trybie pilnym, to na koniec 2018 roku

⁹ Badania dotyczące stanu nawierzchni pozostałych dróg publicznych prowadzone są nieregularnie lub wcale, a ich wyniki nie są upubliczniane. Niemniej jednak w Polsce zauważalna jest poprawa stanu technicznego wszystkich dróg, co potwierdzają badania prowadzone na przykład wśród kierowców – patrz np. [27].

udział dróg o stanie nawierzchni dobrym wynosił prawie 60%, a tylko ok. 15% charakteryzowało się stanem złym. W latach 2000–2018 nastąpił zatem wzrost odsetka dróg krajowych w stanie dobrym o prawie 36 punktów procentowych i równoczesny spadek udziału dróg o złym stanie nawierzchni o 20 punktów procentowych.

Infrastruktura liniowa odgrywa także decydującą rolę w rozwoju transportu kolejowego. Na początku transformacji systemowej w Polsce eksploatowanych było przeszło 26 tys. km linii kolejowych. Przemiany polityczne i gospodarcze, jakie następowały w Polsce po 1989 roku, oraz wzrost znaczenia transportu samochodowego doprowadziły do dużych zmian w strukturze transportu. Kolej stopniowo traciła udział w przewozach ładunków, jak i pasażerów. Ponadto stan linii kolejowych ulegał systematycznemu pogorszeniu. Efektem spadku przewozów i pogarszającego się stanu technicznego infrastruktury było zamykanie kolejnych odcinków linii kolejowych i w konsekwencji zmniejszanie długości linii eksploatowanych (tab. 1.4).

Tabela 1.4. Długość linii kolejowych w Polsce w wybranych latach z okresu 1990–2018

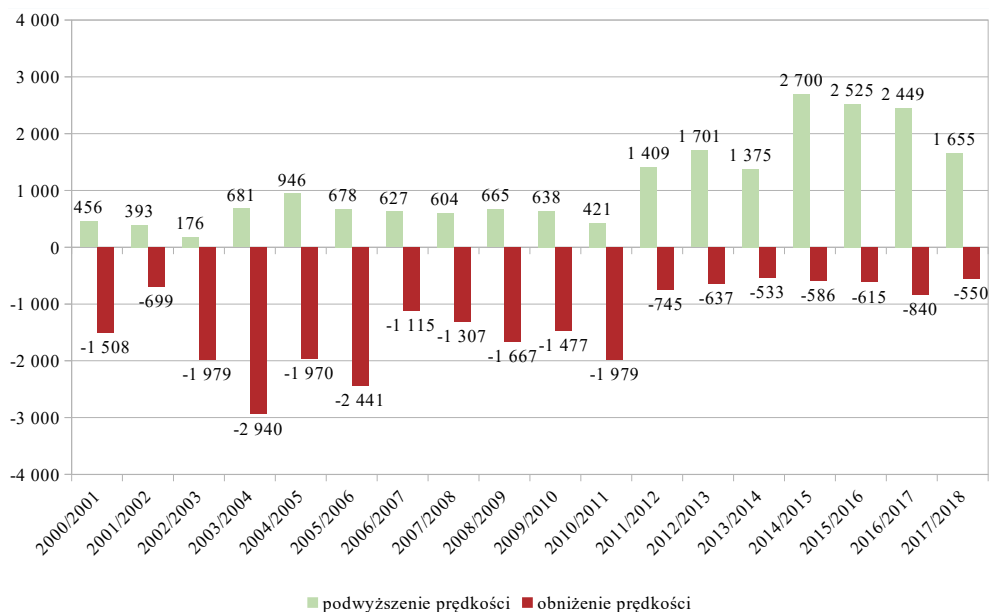
Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Linie kolejowe eksploatowane* [km]	26 228	23 986	22 560	20 253	20 228	19 231	19 235
normalnotorowe**	23 993	22 598	21 575	19 843	20 089	19 231	19 235
zelektryfikowane	11 387	11 627	11 905	11 884	11 916	11 865	11 894
wąskotorowe	2 235	1 388	985	410	139	–	–
Gęstość sieci kolejowej ogółem [km/100 km ²]	8,4	7,7	7,2	6,5	6,5	6,2	6,2
Gęstość linii normalnotorowych [km/100 km ²]	7,7	7,2	6,9	6,3	6,4	6,2	6,2
* Do 2001 r. sieć PKP, od 2002 r. sieć PKP oraz innych podmiotów będących zarządcami sieci kolejowej. ** Łącznie z szerokotorowymi, których długość odpowiednio wynosiła: w 2005 r. – 544 km, w 2010 r. – 543 km, w 2015 r. – 537 km, w 2018 r. – 537 km, za lata 1990–2000 GUS nie dysponuje danymi o długości linii szerokotorowych w Polsce.							

Źródło: opracowanie własne na podstawie [23, 24].

Postępujący proces zamykania linii kolejowych spowodował, że w 2000 roku całkowita długość eksploatowanych linii kolejowych w Polsce była mniejsza niż 10 lat wcześniej o ok. 3668 km, a w czasie kolejnej dekady zmniejszyła się o kolejne 2332 km. Spowodowało to zmniejszenie wskaźnika gęstości z 8,4 km/100 km² do 6,2 km/100 km². Największe zmniejszenie ilości eksploatowanych linii miało miejsce w okresie od 1990 do 2001 roku. W pierwszej dekadzie XXI wieku tempo wyłączania linii z eksploatacji wyraźnie się zmniejszyło. Prace, które były prowadzo-

ne w tym okresie, miały na celu utrzymanie istniejącego stanu infrastruktury, a w 2007 roku zanotowano fakt przywrócenia przewozów na niektórych odcinkach. W całym okresie 30 lat, od początku transformacji do 2018 roku, długość eksploatowanych linii normalno- i szerokotorowych zmniejszyła się o 20%, natomiast linie wąskotorowe zostały całkowicie wyłączone z eksploatacji w 2014 roku. Długość linii zelektryfikowanych wzrosła w tym czasie o ok. 880 km, ale w wyniku zamykania kolejnych odcinków dróg kolejowych, ich udział w całej sieci wzrósł z ok. 43% w 1990 roku do ok. 62% w roku 2018.

Oprócz niekorzystnych zmian ilościowych, w latach 90. XX wieku i pierwszej dekadzie XXI wieku pogarszał się stan techniczny linii kolejowych. Miarami oceny jakościowej w tym zakresie mogą być zmiany prędkości rozkładowych (rys. 1.4) oraz maksymalne prędkości eksploatacyjne na poszczególnych odcinkach sieci kolejowej (rys 1.5). Parametry te przedstawiono na podstawie raportów rocznych zarządcy narodowej sieci linii kolejowych, spółki PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., powstałej w 2001 roku w wyniku restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego Polskie Koleje Państwowe. PKP PLK S.A. zarządza ok. 96% linii kolejowych w Polsce.

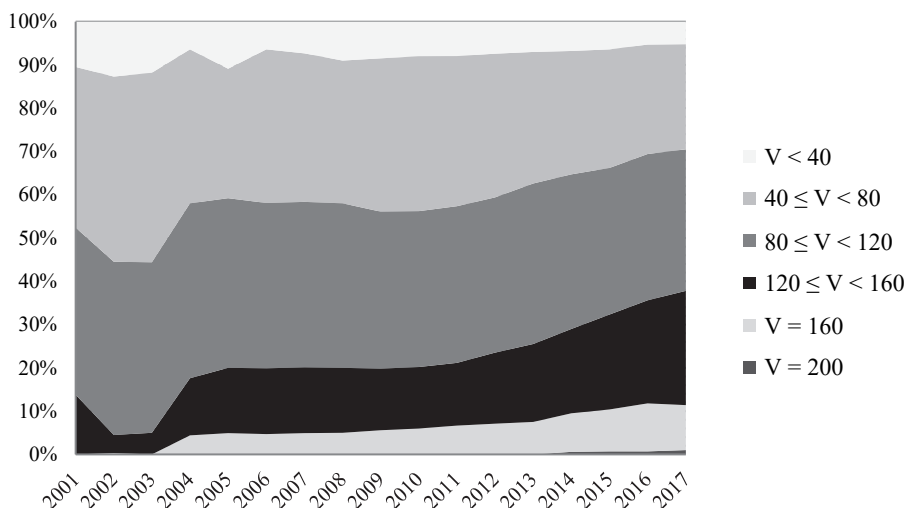


Rys. 1.4. Długość eksploatowanych torów linii kolejowych zarządzanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., na których wprowadzono zmiany maksymalnych prędkości rozkładowych (na dzień wprowadzenia RJP)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [30].

Zły stan techniczny polskiej sieci kolejowej, w szczególności linii o znaczeniu regionalnym i lokalnym, wynikający z wieloletnich zaniedbań, powodował konieczność ograniczania prędkości na wielu odcinkach. W latach 2000–2012 długo-

ści odcinków dróg kolejowych, na których wprowadzano obniżenie prędkości, były znacznie większe od długości odcinków, na których nastąpiło podwyższenie prędkości. Dopiero od rozkładu jazdy pociągów (RJP) 2012/2013 zauważalna jest przewaga długości odcinków linii, na których podwyższano prędkość w stosunku do długości linii, na których ją obniżano.

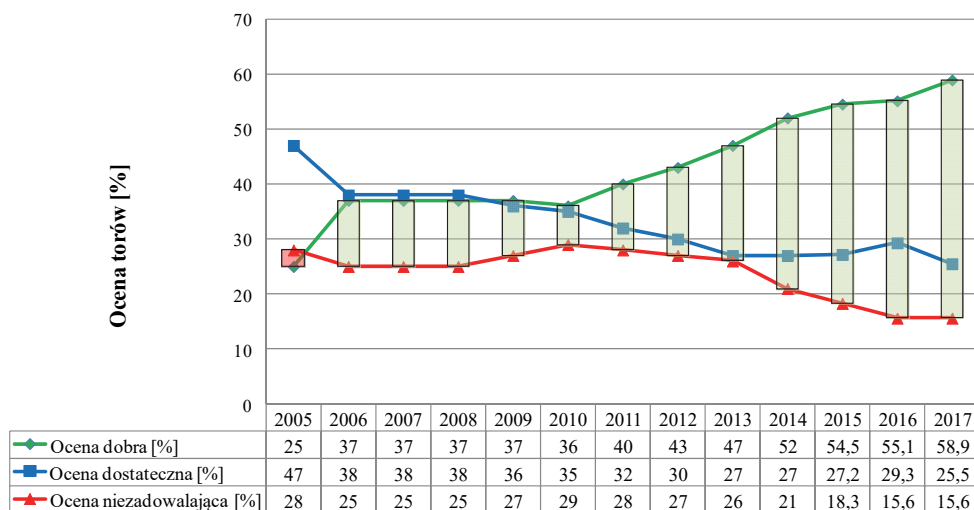


Rys. 1.5. Procentowa struktura maksymalnych prędkości rozkładowych w latach 2001–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie [30].

Wyraźne zmiany widać także w strukturze sieci kolejowej pod względem maksymalnej prędkości prowadzenia ruchu pociągów. Na przestrzeni lat 2001–2017 nastąpił wzrost udziału torów, na których mogą być prowadzone przewozy z większymi prędkościami. Udział torów o najgorszym stanie technicznym, na których maksymalna prędkość $V < 40$ km/h, zmniejszyła się z 10,5% do 5,2%, torów o prędkościach $40 \leq V < 80$ km/h z 37,1% do 24,3%, a torów z prędkościami prowadzenia ruchu pociągów $80 \leq V < 120$ km/h z 38,6% do 32,7%. Jednocześnie wzrosły udziały torów z wyższymi prędkościami. Udział torów, na których możliwe prędkości jazdy pociągów wynoszą $120 \leq V < 160$ km/h, wzrósł prawie dwukrotnie z 13,8% do 26,4%. Natomiast udział torów o prędkości maksymalnej prowadzenia ruchu 160 km/h, których w 2001 roku nie było, w roku 2017 wyniósł 10,4%. Od 2014 roku włączono do eksploatacji tory, na których można prowadzić przewozy z prędkością 200 km/h. Ich udział jest na razie znikomy i w 2017 roku wynosił zaledwie 1%. Niskie prędkości jazdy pociągów skutkują małą konkurencyjnością transportu kolejowego względem transportu samochodowego, szczególnie motoryzacji indywidualnej, co znajduje odbicie w podziale zadań przewozowych zarówno w transporcie ładunków, jak i pasażerów [32]. Przewaga transportu samochodowego pociąga za sobą znacznie wyższe koszty zewnętrzne, jakie generuje transport, i nie jest zgodna z celami polityki transportowej UE.

PKP PLK S.A. od 2005 roku w raportach rocznych przedstawia także syntetyczne miary stanu technicznego linii kolejowych. Do oceny tej stosuje skalę trzystopniową, która wyróżnia: ocenę dobrą (linie eksploatowane z założonymi parametrami), ocenę dostateczną (linie z obniżonymi prędkościami rozkładowymi) oraz ocenę niezadowalającą (linie ze znacznymi ograniczeniami prędkości). Ocenę stanu technicznego torów linii kolejowych w latach 2005–2017 przedstawiono na rysunku 1.6.



Rys. 1.6. Stan techniczny torów linii kolejowych w latach 2005–2017

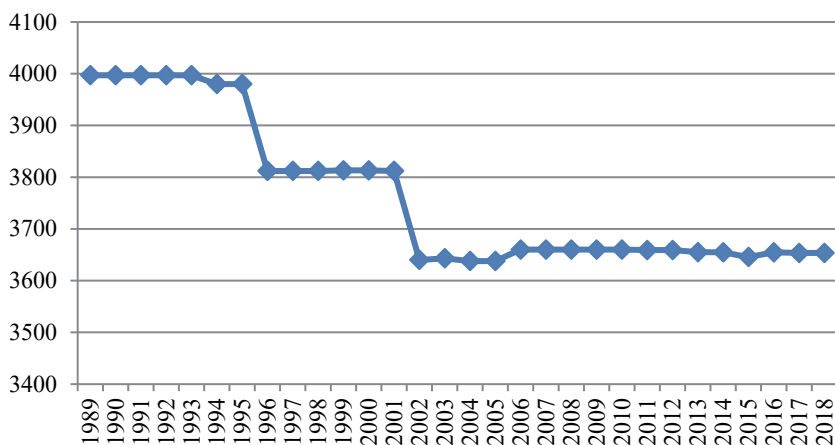
Źródło: opracowanie własne na podstawie [30].

W wyniku prowadzonych przez PKP PLK S.A. robót utrzymaniowo-naprawczych, a także realizacji zadań inwestycyjnych, długość torów linii kolejowych z dobrą oceną stanu technicznego od roku 2010 systematycznie wzrasta, a w całym okresie, za jaki zarządca udostępnia wyniki tej oceny, odsetek ten zwiększył się z 25% do 58,9% całkowitej długości torów. Jednocześnie spada odsetek długości torów linii kolejowych z oceną niezadowalającą – z 28% w 2005 roku do 15,6% w roku 2017. Mimo tych zmian w dalszym ciągu ok. 43% torów wymaga mniej lub bardziej pilnych napraw. Korzystne zmiany, jakie następują w infrastrukturze kolejowej, zwłaszcza po 2010 roku w wyniku wykorzystania środków pochodzących z funduszy UE, są w dalszym ciągu zbyt powolne i niewystarczające w stosunku do istniejących potrzeb. Rozwój transportu kolejowego jest bardzo ważny dla zrównoważonego rozwoju infrastruktury transportu. Odczuwalny jest brak linii kolejowych dużych prędkości, które pozwoliłyby konkurować przewozom kolejowym z transportem samochodowym i lotniczym.

W jeszcze gorszej sytuacji od transportu kolejowego znalazł się transport wodny śródlądowy. Żegluga śródlądowa, ze względu na swoje powszechnie znane zalety, do których można zaliczyć m.in. niskie zużycie energii, niską emisję zanieczyszczeń, małą terenochłonność oraz niskie zagrożenie bezpieczeństwa, zaliczana jest do gałęzi

transportu najbardziej przyjaznych dla środowiska naturalnego. Istotnym efektem odpowiedniego zagospodarowania śródlądowych dróg wodnych, ze społecznego punktu widzenia, jest zmniejszenie zagrożenia powodziowego [31]. Dlatego też rozwój tej gałęzi transportu zgodny jest z ideą zrównoważonego rozwoju transportu.

Podstawą żeglugi śródlądowej są drogi wodne wraz z ich zabudową hydrologiczną. Śródlądowe drogi wodne tworzą rzeki żeglowne uregulowane, skanalizowane odcinki rzek, kanały oraz inne drogi wodne, w tym jeziora żeglowne i zbiorniki retencyjne. Drogi wodne są głównym czynnikiem decydującym o roli i znaczeniu transportu wodnego śródlądowego w systemie transportowym kraju. Zmiany długości dróg wodnych w Polsce od początku transformacji systemowej przedstawiono na rysunku 1.7.



Rys. 1.7. Długość dróg wodnych śródlądowych w Polsce w latach 1989–2018 [km]

Źródło: opracowanie własne na podstawie [23, 24].

Długość dróg wodnych śródlądowych w ciągu ostatnich 30 lat zmniejszyła się z 3997 km w roku 1998 do 3653,5 km w 2018 roku, tj. o 8,6%. Należy jednak zaznaczyć, że długość dróg eksploatowanych w ostatnich latach było o ok. 9% mniejsza i w 2018 roku wynosiła 3336,2 km. W jej skład wchodziły uregulowane rzeki żeglowne – 2133,1 km, skanalizowane odcinki rzek – 611,8 km, kanały – 99,7 km, jeziora żeglowne – 258,6 km [24].

Długość szlaków wodnych wydaje się wystarczająca, by można było prowadzić sprawną żeglugę śródlądową. Jednakże głównym mankamentem jest zły stan tych dróg. W Polsce, na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 roku w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych, śródlądowe drogi wodne dzieli się na 7 klas. Najniższą klasą jest klasa Ia, a najwyższą Vb. Drogi klasy Ia, Ib, II i III są drogami wodnymi o znaczeniu regionalnym, a klasy IV, Va i Vb o znaczeniu międzynarodowym [33]. W tabeli 1.5 przedstawiono ich długość w wybranych latach od 2005 do 2018 roku.

Tabela 1.5. Drogi wodne śródlądowe żeglowne [km]

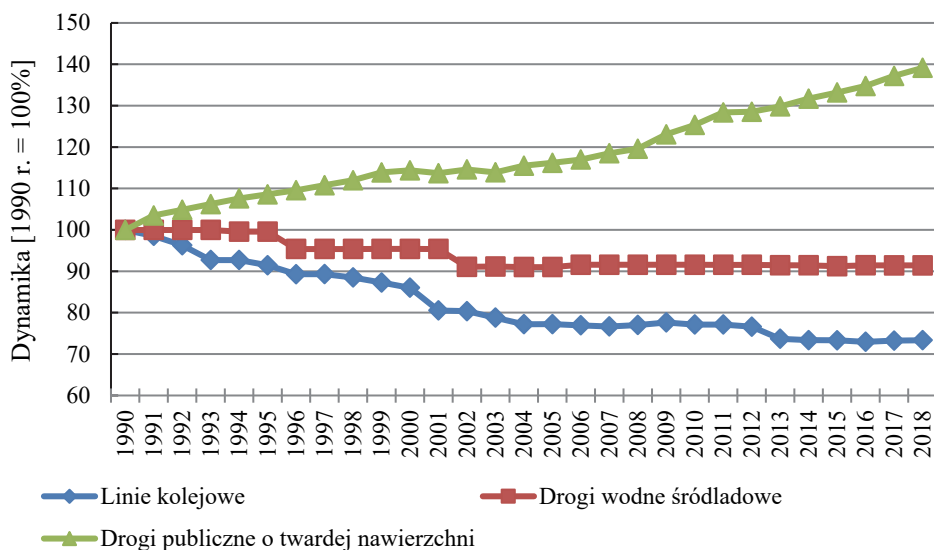
Wyszczególnienie	Klasa	2005	2010	2015	2018
Drogi wodne o znaczeniu regionalnym	Ia	1077	1085	1080	1080
	Ib	893	893	893	900
	II	1071	1071	1071	1071
	III	397	397	397	397
Drogi wodne o znaczeniu międzynarodowym	IV	38	38	38	38
	Va	55	55	55	47
	Vb	107	121	122	122
Drogi wodne ogółem:		3638	3660	3655	3654

Źródło: opracowanie własne na podstawie [24].

Wymagania stawiane drogom wodnym o znaczeniu międzynarodowym, czyli zaliczanych do IV i V klasy dróg, spełnia tylko niecałe 6% długości dróg wodnych (niewiele ponad 200 km). Są to odcinki ujściowe Odry i Wisły, odcinki Wisły skanalizowanej w rejonie Krakowa oraz Wisła na odcinku od Płocka do Włocławka. Stan ten utrzymuje się od 2005 roku. Pozostałe drogi mają znaczenie regionalne, są zaliczane do klas I–III. Ich łączna długość w 2018 roku wyniosła 3448 km (94,4% ogólnej długości dróg wodnych) i była o 10 km większa niż w 2005 roku. Ponadto istotnym problemem sieci dróg wodnych w Polsce jest duże zróżnicowanie techniczne, a także niskie parametry istniejących rozwiązań oraz małe głębokości tranzytowe. Różne są wysokości pod mostami i parametry śluz, szerokości szlaków żeglownych oraz promienie zakoli. Wiele budowli hydrotechnicznych jest przestarzałych, a nawet niesprawnych, co negatywnie wpływa również na bezpieczeństwo transportu wodnego [34].

Obecny, zły stan śródlądowych dróg wodnych, wynikający z braku inwestycji oraz wieloletnich zaniedbań, przyczynia się do marginalnego znaczenia żeglugi śródlądowej w systemie transportowym Polski [35]. Wieloletnie zaniedbania infrastruktury dróg wodnych powodują utratę wielu potencjalnych korzyści społeczno-gospodarczych, a także jest sprzeczne z ideą zrównoważonego rozwoju [31].

Przedstawione powyżej dane wskazują na duże dysproporcje w zakresie rozwoju infrastruktury liniowej transportu w Polsce. Od początku transformacji systemowej długość dróg publicznych zwiększyła się o 63,5 tys. km, w tym dróg szybkiego ruchu (autostrad i dróg ekspresowych) o ok. 3,2 tys. km (prawie 9-krotnie). Długość eksploatowanych linii kolejowych ogółem zmniejszyła się o 7,4 tys. km, a dróg wodnych o ok. 0,3 tys. km (rys. 1.8).



Rys. 1.8. Dynamika zmian długości dróg kołowych, kolejowych i wodnych w Polsce w latach 1990–2018 [%]

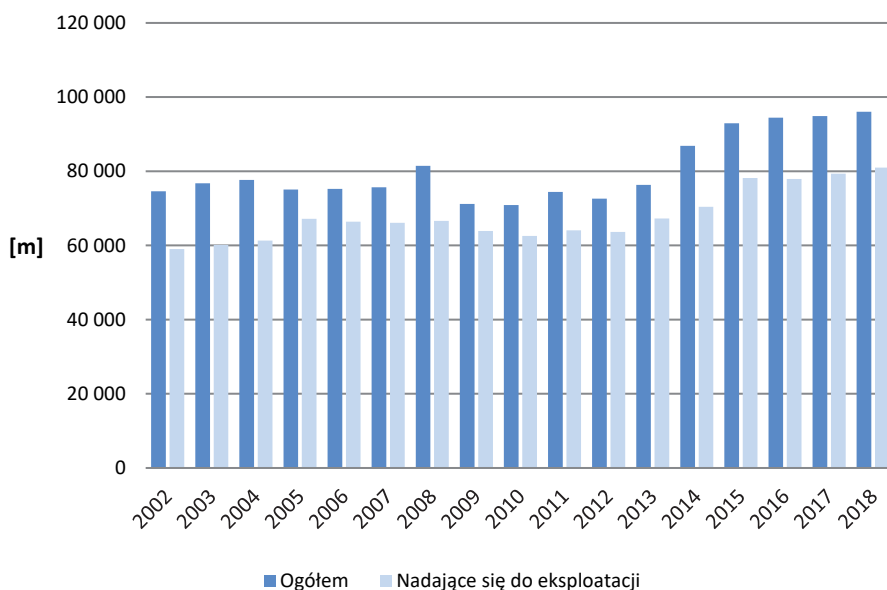
Źródło: opracowanie własne na podstawie [23, 24].

Priorytetowe traktowanie transportu samochodowego, niedoinwestowanie transportu kolejowego oraz wysokie opłaty za dostęp do infrastruktury kolejowej powodują, jak już wspomniano, niską konkurencyjność przewozów kolejowych i w konsekwencji dominującą rolę transportu samochodowego. Nie jest to korzystne, ponieważ transport samochodowy generuje znacznie wyższe koszty zewnętrzne niż transport kolejowy. Wynikają one z niskiego poziomu bezpieczeństwa drogowego, dużej emisji substancji toksycznych czy też kongestii [32].

W transporcie morskim i lotniczym kluczowe znaczenie ma infrastruktura punktowa, tj. porty morskie i lotnicze. Rozwój portów morskich ma istotne znaczenie przede wszystkim dla transportu ładunków, natomiast portów lotniczych dla przewozów pasażerów. Obydwie te gałęzie transportu w Polsce mają znaczenie przede wszystkim w transporcie międzynarodowym.

W Polsce znajdują się 32 porty morskie oraz 50 przystani morskich. Cztery porty mają podstawowe znaczenie dla gospodarki narodowej, są to porty w Gdańsku, Gdyni, Szczecinie i Świnoujściu. Pozostałe 28 portów ma znaczenie regionalne i lokalne. Do portów morskich o znaczeniu regionalnym należą porty w Darłowie, Elblągu, Helu, Kołobrzegu, Łebie, Policach, Stepnicy, Ustce i Władysławowie.

W rozwoju portów kluczowe znaczenie mają inwestycje w zakresie infrastruktury portowej, które zwiększają dostępność do portu od strony morza (tory podejścia), ale także i lądu (drogi samochodowe, linie kolejowe, drogi wodne śródlądowe). Istotnym elementem infrastruktury portowej są nadbrzeża. Ich długości w latach 2002–2018 przedstawiono na rysunku 1.9.



Rys. 1.9. Długości nabrzeży w portach morskich handlowych w latach 2002–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie [24].

W latach 2002–2018 w zmianie długości nadbrzeży ogółem, jak i nadbrzeży nadających się do eksploatacji wykazywały wahania. Po wyraźnym zmniejszeniu ich długości w latach 2007–2009 nastąpił systematyczny wzrost. Biorąc pod uwagę rok 2002 i 2018, należy zauważyć, że nastąpił wzrost długości nadbrzeży ogółem portów morskich w Polsce o ok. 29%, a nadbrzeży nadających się do eksploatacji o ok. 37%. W długości nadbrzeży ogółem nadbrzeża przeładunkowe nadające się do eksploatacji stanowią ok. 47%, natomiast nadbrzeża o głębokości powyżej 10,9 m, nadające się do eksploatacji, ok. 12%.

W XXI wieku, w szczególności po 2004 roku, dzięki wykorzystaniu środków z funduszy UE, nastąpiła także pewna poprawa stanu technicznego infrastruktury portowej. Wskaźniki zużycia głównych elementów infrastruktury w czterech portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zmniejszyły się z ok. 65% w 2004 roku do ok. 46–52% (w zależności od portu) w 2014 roku. Zmiany te są jednak zbyt małe w stosunku do oczekiwań. Zasadniczymi problemami w zakresie stanu części infrastruktury portowej pozostawały: 1) zbyt małe głębokości basenów i kanałów portowych, 2) niedostateczne dopuszczalne obciążenia nabrzeży, 3) niewystarczająco rozwinięte zaplecze nabrzeży przeładunkowych, 4) znaczna dekapitalizacja pozostałych elementów infrastruktury portowej [36].

Niezadowalający stan techniczny infrastruktury portowej przekłada się na możliwości przyjmowania w portach coraz większych statków, w tym kontenerowców. Rozwój przewozów intermodalnych jest szczególnie istotny z punktu widzenia wymagań zrównoważonego rozwoju transportu, dlatego bardzo ważną inwestycją

była budowa głębokowodnego terminalu kontenerowego (DCT) w Porcie Gdańskim, którego otwarcie nastąpiło w 2007 roku, oraz zakończona w 2016 roku jego rozbudowa zwiększyła przepustowość roczną do 3 mln TEU.

W transporcie pasażerskim na duże odległości szczególną rolę odgrywa transport lotniczy. Wstąpienie Polski do UE, liberalizacja przepisów dotyczących dostępu obcych przewoźników do polskiego rynku w 2004 roku oraz rozwój tanich linii lotniczych spowodowały dynamiczny rozwój tej gałęzi transportu. Zarówno liczba przewiezionych pasażerów, jak i wykonana praca przewozowa transportem lotniczym wzrosły od 2004 roku o ok. 2,7 razy. Rozwój tej gałęzi transportu obrazuje również wzrost liczby tras obsługiwanych przez przewoźników polskich (tab. 1.6).

Tabela 1.6. Liczba tras lotniczych

Wyszczególnienie	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Liczba tras ogółem	51	59	68	107	173	108	218
krajowych	5	6	10	10	8	11	20
zagranicznych	46	53	58	97	165	97	198

Źródło: opracowanie własne na podstawie [23, 24].

W 1990 roku regularna komunikacja lotnicza prowadzona była na 51 trasach, w tym 46 zagranicznych i 5 krajowych. W zasadzie stan ten zmieniał się w niewielkim zakresie do 2004 roku. W roku 2005, czyli tylko rok po wstąpieniu do UE, liczba obsługiwanych regularnie tras przez polskich przewoźników wzrosła ponad dwukrotnie w stosunku do 1990 roku. Liczba obsługiwanych tras wzrastała do 2010 roku, a następnie nastąpiła ich redukcja do 108 w 2015 roku. W ostatnich latach liczba tras lotniczych ponownie wzrosła. W 2018 roku regularna komunikacja lotnicza prowadzona była na 218 trasach, w tym 198 zagranicznych do 43 krajów.

Zmiany, jakie zachodziły w transporcie lotniczym w Polsce, wymagały odpowiedniego rozwoju infrastruktury portów lotniczych. Na początku lat 90. XX wieku w Polsce funkcjonował jeden krajowy port lotniczy w Warszawie oraz 11 portów regionalnych, które miały odgrywać pomocniczą rolę w stosunku do portu centralnego. Ich zadaniem było przyjmowanie pasażerów przylatujących z zagranicy lub wylatujących za granicę przez warszawski port lotniczy, który docelowo miał być *hub'em* przesiadkowym dla całej Polski. Po 2004 roku większość regionalnych portów lotniczych utworzyła swoje własne połączenia zagraniczne. Szczególne znaczenie miał w tym procesie rozwój niskokosztowych linii lotniczych.

W momencie akcesji Polski do UE w rejestrze Urzędu Lotnictwa Cywilnego było 12 portów lotniczych, tj. Chopina w Warszawie, Bydgoszcz-Szwederowo, Gdańsk-Rębiechowo, Katowice-Pyrzowice, Kraków-Balice, Łódź-Lublinek, Olsztyn-Mazury, Poznań-Ławica, Rzeszów-Jasionka, Szczecin-Goleniów, Wrocław-Strachowice, Zielona Góra-Babimost. Jednakże w tym okresie sieć lotnisk komu-

nikacyjnych w Polsce była ponad sześciokrotnie rzadsza niż w rozwiniętych krajach europejskich. W Polsce na jedno lotnisko przypadało 3 mln 178 tys. osób, podczas gdy średnia dla EU15 wynosi ok. 460 tys. osób [37].

Większość portów lotniczych w 2005 roku miała dużą rezerwę przepustowości, która była wyższa niż 50%. Wyjątkiem był port w Warszawie, który obsługiwał ok. 61,5% ruchu pasażerskiego i miał ujemną rezerwę przepustowości (ruch pasażerski był znacznie wyższy od przepustowości). W związku z coraz większym ruchem lotniczym konieczne stały się inwestycje mające na celu zwiększenie przepustowości terminalowej, jak i pola wzlotów. Na przestrzeni lat 2005–2015 infrastruktura transportu lotniczego w Polsce została zmodernizowana i unowocześniona. Wybudowane zostały trzy nowe porty lotnicze oraz wprowadzono zmiany infrastrukturalne w 8 portach już istniejących. W 2012 roku otworzony został port lotniczy Warszawa-Modlin oraz port lotniczy w Lublinie, a w 2014 roku port lotniczy Radom-Sadków. Inwestycje modernizacyjne dotyczyły portów lotniczych w Warszawie, Katowicach, Gdańsku, Krakowie, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie i Łodzi. Inwestycje te obejmowały m.in. budowę i modernizację terminali, przebudowy sieci dróg na lotnisku, przebudowy pasów startowych i płyt postojowych dla samolotów, budowy wież kontrolnych oraz dróg dojazdowych do lotnisk. W wyniku tych prac istotnie wzrosła przepustowość głównych polskich lotnisk komunikacyjnych. W 2016 roku wyniosła ona 41 mln pasażerów i była wykorzystywana niemal w 83%. Świadczy to o coraz większym zapotrzebowaniu na usługi transportu lotniczego, a także o konieczności integracji różnych gałęzi transportu.

1.5. ZAKOŃCZENIE

Infrastruktura transportu jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na rozwój gospodarczy kraju. Jej kształtowanie, determinujące funkcjonowanie całego systemu transportowego, zgodnie z prowadzoną polityką transportową w Unii Europejskiej i w Polsce, winno być zgodne z założeniami strategii zrównoważonego rozwoju. Oceniając proces zmian w polskiej infrastrukturze transportowej, należy zauważyć, że w początkowych latach transformacji systemowej inwestycje infrastrukturalne nie były traktowane priorytetowo. Zapóźnienia rozwojowe w tym obszarze, a także brak środków finansowych na inwestycje, a nawet na bieżące utrzymanie infrastruktury, powodowały, że jej zły i pogarszający się stan techniczny stanowiły istotną przeszkodę rozwojową. Sytuacja ta zaczęła się zmieniać wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej i możliwościami korzystania z funduszy wspólnotowych.

Od 2004 roku nastąpiły zarówno ilościowe, jak i jakościowe zmiany w infrastrukturze transportowej w Polsce. Nie dotyczy to jednak wszystkich gałęzi transportu w jednakowym stopniu. Ze względu na ograniczone środki finansowe władze państwa zmuszone były do ustalenia priorytetów inwestycyjnych. W wyniku czego największym beneficjentem przemian stał się transport drogowy, a zupełnie pominięto transport wodny śródlądowy. Niekorzystna, z punktu widzenia zrównoważo-

nego rozwoju, jest także rezygnacja z budowy kolei dużych prędkości, które w wielu krajach z powodzeniem konkurują z transportem samochodowym, a nieraz i lotniczym. Priorytetowe traktowanie transportu samochodowego prowadzi w konsekwencji do zachwiania równowagi gałęziowej. Powoduje to znaczny wzrost kosztów zewnętrznych, jakie generuje transport, i nie jest zgodne z ideą zrównoważonego transportu.

W ostatnim okresie zauważalne są działania wskazujące na zmianę w dotychczas realizowanej polityce transportowej. Przykładem może być utworzenie w grudniu 2015 roku Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, a następnie przygotowanie przez Ministerstwo i przyjęcie przez Radę Ministrów w 2016 roku „Założeń do planów rozwoju śródlądowych dróg wodnych w Polsce na lata 2016–2020 z perspektywą do roku 2030” czy też „Programu rozwoju polskich portów morskich do roku 2030” z 2019 roku. Dokument ten uwzględnia m.in. istotne, z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju transportu, potrzeby rozwoju infrastruktury dostępu do portów morskich od strony lądu, w tym korytarzy kolejowych i szlaków rzecznych, a także działania w celu ochrony środowiska i poprawy bezpieczeństwa. Kompleksowym dokumentem wyznaczającym aktualne kierunki kształtowania infrastruktury transportowej w Polsce ma być „Strategia zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 roku” przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2019 roku. Jej główny cel odnosi się m.in. do utworzenia zintegrowanego systemu transportowego, także poprzez inwestycje w infrastrukturę transportową.

Dalszy rozwój infrastruktury transportowej, w tym podejmowanie nowych, dużych inwestycji transportowych, takich jak budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską, Centralny Port Lotniczy, budowa nowych kolei dużych prędkości Warszawa-Łódź-Wrocław/Poznań, jak również budowy i modernizacji dróg wodnych E-30, E-40 i E-70 powinny być zgodne z wymogiem bezpieczeństwa zdrowotnego i ekologicznego społeczeństwa. Powinien także uwzględniać zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej, kryterium efektywności ekonomicznej oraz kryterium ograniczania wpływu na środowisko i wykorzystanie przestrzeni.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Pawłowska B.: *Zrównoważony rozwój sektora transportu w polityce Unii Europejskiej* [w:] Rydzkowski W. (red.): *Współczesna polityka transportowa*. PWE, Warszawa 2017.
- [2] Zabłocki G.: *Rozwój zrównoważony – idee, efekty, kontrowersje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2002.
- [3] Skowroński A.: *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*. Problemy ekorozwoju 2, t. 1, 2006.
- [4] Ziółkowski B.: „EUROPA 2020” w zarządzaniu zrównoważonym rozwojem Unii Europejskiej. „Humanities and Social Sciences” 20, t. XVIII, 2013.
- [5] Płachciak A.: *Geneza idei rozwoju zrównoważonego*. „Ekonomia” 17, 2011.

- [6] Dokumenty końcowe Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i rozwój”. Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1993.
- [7] Marczak Ł.: *Problem wieloznaczności pojęcia „zrównoważony rozwój”*. Studia Gdańskie 36, 2015.
- [8] Rokicka E., Woźniak W.: *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*. Katedra Socjologii Ogólnej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016.
- [9] Fel S., Marczak Ł.: *Powstanie i status zasady zrównoważonego rozwoju*. Roczniki Nauk Społecznych 2, t. 8(44), 2016.
- [10] *Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030*. Rezolucja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne w dniu 25 września 2015 r. http://www.un.org/files/164/Agenda2030_pl_2016_ostateczna.pdf. (dostęp: 05.09.2019).
- [11] Mazur-Wierzbicka E.: *Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy* 8, 2006.
- [12] Lewandowska A.: *Wdrażanie zrównoważonego rozwoju w Polsce i w krajach Unii Europejskiej*. „Acta Elbingensia” 4, t. XXIII, 2014.
- [13] Komisja Europejska: *EUROPA 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. KOM(2010) 2020 wersja ostateczna. https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf. (dostęp: 2.09.2019).
- [14] Olejarczyk E.: *Zasada zrównoważonego rozwoju w systemie prawa polskiego – wybrane zagadnienia*. „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2, 2015.
- [15] Poliński J.: *Determinanty zrównoważonego rozwoju transportu*. „Problemy Kolejnictwa” 155, 2012.
- [16] Mężyk A.: *Wytyczne dla zrównoważonego rozwoju transportu w Europie*. Transport. Prace Naukowe Politechnika Radomska im. K. Pułaskiego 2, Radom 2004.
- [17] Dyr T.: *Kierunki rozwoju transportu w Unii Europejskiej w drugiej dekadzie XXI w.* „Technika Transportu Szynowego” 10, 2010.
- [18] Komisja Europejska: *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. KOM(2011) 144. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_pl.pdf. (dostęp: 2.09.2019).
- [19] Kozubek P.R., Wojdygowski Z.: *Programy i strategie rozwoju infrastruktury kolejowej w Polsce po 1989 r.* „Technika Transportu Szynowego” 5-6, 2014.
- [20] Ministerstwo Infrastruktury: *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Transportu do 2030 roku*. <https://www.gov.pl/attachment/e268e9f9-d7ca-473e-a7b1-8731348155d9> (dostęp: 26.09.2019).

- [21] Wojewódzka-Król K.: *Dylematy zrównoważonego rozwoju infrastruktury transportu w Polsce*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego, Ekonomika Transportu i Logistyka, Rozwój i funkcjonowanie transportu w świetle idei zrównoważonego rozwoju II, 2017.
- [22] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60, z późn. zm.).
- [23] GUS: Roczniki Statystyczne Rzeczypospolitej Polskiej za lata 1991–2001.
- [24] GUS: Transport – wyniki działalności za lata 2001–2018, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/transport/> (dostęp: 30.09.2019).
- [25] Kotowska-Jelonek M.: *Rozwój infrastruktury transportowej Polski w latach 1989–2008* [w:] Jastrzębska-Smolaga H. (red.): *Gospodarka rynkowa w Polsce w latach 1989–2009*. Monografie, Studia, Rozprawy, M12, Kielce, Politechnika Świętokrzyska, Kielce 2010.
- [26] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz.U. Nr 187, poz. 1446).
- [27] Sendek-Matysiak E.: *Ocena stanu infrastruktury transportu drogowego w Polsce w latach 2000–2015 przez kierowców*. Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej. Transport 117, Warszawa 2017.
- [28] GDDP: *Raport o stanie technicznym nawierzchni dróg krajowych w 2000*, Warszawa 2001.
- [29] GDDKiA: *Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych na koniec 2018 roku*. Warszawa 2019.
- [30] PKP PLK S.A.: *Raport roczny PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. za 2017 rok*. Warszawa 2018.
- [31] Wojewódzka-Król K.: *Skutki rezygnacji z rozwoju śródlądowych dróg wodnych*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. „Problemy Transportu i Logistyki” 30, 2015.
- [32] Dyr T.: *Niezrównoważony rozwój infrastruktury transportu w Polsce*. „Technika Transportu Szybowego” 5, 2015.
- [33] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 maja 2002 r. w sprawie klasyfikacji śródlądowych dróg wodnych (Dz.U. Nr 77, poz. 695).
- [34] Kaup M.: *Znaczenie infrastruktury transportu wodnego śródlądowego w obsłudze ruchu pasażerskiego w Polsce*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. „Problemy Transportu i Logistyki” 27, 2014.
- [35] Kozubek P.R.: *Transport wodny śródlądowy w systemie transportowym Polski*. Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae 2, t. II, 2017.
- [36] Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej: *Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku)*. Warszawa 2017.
- [37] Ministerstwo Transportu: *Programu rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych*. Warszawa 2007.

Marianna Kotowska-Jelonek

ROZWÓJ METODYKI OCENY EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH W TRANSPORCIE W POLSCE PO 1989 ROKU

2.1. WSTĘP

Scharakteryzowany w pierwszym rozdziale niniejszej monografii rozwój infrastruktury transportowej w Polsce w latach 1989–2018 możliwy był dzięki środkom finansowym pochodzącym z funduszy Unii Europejskiej. Sektor transportu był bowiem jednym z największych beneficjentów pomocy finansowej, jaka kierowana była do Polski w ramach programów realizowanych po wejściu naszego kraju w 2004 roku do UE. Już w okresie przedakcesyjnym pojawiła się możliwość korzystania ze środków funduszu ISPA (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*)¹ oraz ze środków programu PHARE² na finansowanie rozwoju transportu i jego infrastruktury. W następnych latach, ujętych w okresach: 2004–2006 (niepełna perspektywa finansowa) oraz 2007–2013, 2014–2020 (dwie pełne perspektywy planowania finansowego w UE), pojawiły się niespotykane dotąd możliwości pozyskania środków na finansowanie rozwoju transportu, na realizację projektów inwestycyjnych w różnych gałęziach i obszarach transportu. Opracowane zostały kompleksowe programy rozwojowe: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), Program Operacyjny Polska Wschodnia (POPW) i Regionalne Programy Operacyjne dla konkretnych okresów programowania. Realizacja ujętych w nich inwestycji transportowych możliwa była dzięki wykorzystaniu środków pochodzących przede wszystkim z Funduszu Spójności oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W perspektywie 2014–2020 stworzony zo-

¹ Instrument przedakcesyjnej polityki strukturalnej – jeden z dwóch instrumentów finansowych Unii Europejskiej, z którego Polska mogła korzystać w okresie kandydowania do Wspólnoty na wsparcie inwestycji w transporcie.

² Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies – program dedykowany początkowo Polsce i Węgrom do wspierania i utrwalania przemian gospodarczych.

stał także nowy instrument finansowy pn. „Connectig Europe”, oferujący możliwości współfinansowania infrastrukturalnych inwestycji transportowych.

Pozyskiwanie wsparcia finansowego z funduszy UE na realizację inwestycji transportowych, w tym kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych, wymagało jednak spełnienia przez beneficjentów pewnych wymagań i realizacji określonych procedur. Kluczowe okazały się te wymagania i procedury, które dotyczyły analizy i oceny zasadności i celowości wsparcia finansowego projektów, zgodnie ze standardami i dobrymi praktykami Unii Europejskiej. W szczególności w procesie aplikowania o środki pochodzące z funduszy UE konieczne było udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: czy dana inwestycja warta jest współfinansowania ze środków UE? Jeśli tak, to czy przedsięwzięcie to potrzebuje wsparcia finansowego z funduszy UE? A zatem beneficjent musiał udowodnić nie tylko zasadność realizacji danej inwestycji, ujętej w stosownym programie rozwoju, ale też potrzebę pomocy finansowej, pochodzącej ze środków UE, wobec braku możliwości sfinansowania jej ze środków własnych. Beneficjent musiał także wiarygodnie określić wielkość pomocy finansowej.

Jak wspomniano, uzasadnienie potrzeby i celowości realizacji danego przedsięwzięcia inwestycyjnego wiązało się nie tylko z uwzględnieniem go w stosownym programie rozwoju transportu, ale także z wykazaniem spodziewanych ekonomicznych i społecznych efektów. Konieczne zatem było odwołanie się do rachunku ekonomicznego i wykorzystanie go do analizy i oceny szeroko rozumianej efektywności danego przedsięwzięcia. Przydatnym narzędziem, opracowanym koncepcyjnie w teorii ekonomii, stał się rachunek efektywności inwestycji. Jednak jego wykorzystanie w sektorze infrastruktury transportu sprawiało beneficjentom wiele kłopotów i trudności. W pierwszych latach transformacji sposób analizy i oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie zdeterminowany był wiedzą i doświadczeniem ekspertów wykonujących analizy – obciążony był zatem dużą dozą subiektywizmu. Z biegiem czasu pojawiające się problemy natury metodycznej ulegały stopniowej eliminacji poprzez wypracowanie na poziomie unijnym wspólnych zasad, rozwiązań i wytycznych oraz ich aplikację na poziomie krajowym, z uwzględnieniem uwarunkowań i specyfiki polskiej gospodarki. W kraju stopniowo rozwijało się wsparcie instytucjonalne i metodyczne dla beneficjentów aplikujących o środki pomocowe z funduszy UE. Z perspektywy minionych trzydziestu lat stwierdzić należy, że wsparcie to stało się kluczowe w procesie przekształcenia potencjalnych możliwości ogromnego wsparcia finansowego projektów inwestycyjnych w polskim transporcie ze środków unijnych w realne strumienie środków pieniężnych pozyskane przez beneficjentów.

Celem niniejszego rozdziału jest syntetyczna charakterystyka rozwoju metodyki oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie w Polsce w okresie transformacji, uwarunkowanej wymaganiami Unii Europejskiej. Analiza CBA (Cost – Benefit – Analysis) – mimo pewnych mankamentów – stała się podstawowym narzędziem analitycznym. Umożliwiło to poprawę jakości prowadzonych

ocen efektywności, a tym samym wiarygodności uzyskiwanych wyników. W rezultacie przyczyniło się do wzrostu skuteczności pozyskiwania środków UE na finansowanie kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych, a zatem do ilościowego i jakościowego rozwoju infrastruktury transportowej w Polsce.

2.2. TEORETYCZNE ASPEKTY ANALIZY EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH W TRANSPORCIE

Zagadnienie efektywności może być rozpatrywane na gruncie wielu nauk. Jest także integralną częścią rozważań w ekonomii. Kluczowy problem tej nauki sprowadza się bowiem do ograniczoności zasobów. Ograniczoność zasobów dotyczy: zasobów rzeczy (wykorzystywanych do produkcji dóbr i usług), zasobów ziemi i zasobów naturalnych, zasobów pracy, zasobów kapitału, technologii. Ograniczoność zasobów sprawia, że problem efektywnej ich alokacji i wykorzystania znajduje odzwierciedlenie w teoriach ekonomicznych w odniesieniu do wielu zjawisk i procesów gospodarczych [1].

Efektywna alokacja zasobów dotyczy także działalności inwestycyjnej. Potrzeba efektywnego rozdysponowania zasobów pomiędzy różne konkurencyjne przedsięwzięcia inwestycyjne sprawiła, że w teorii ekonomii rozwinął się nurt badań dotyczący metod i sposobów oceny efektywności inwestycji. Narzędziem umożliwiającym analizę i ocenę efektywności podejmowanych przedsięwzięć inwestycyjnych stał się rachunek ekonomiczny, określany jako rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych. Jego istota polega na ustaleniu wzajemnych relacji trzech zasadniczych elementów: nakładów inwestycyjnych, przyszłych kosztów eksploatacji obiektów zrealizowanych w ramach danego przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz przyszłych efektów uzyskiwanych z jego eksploatacji. Determinuje to konieczność rozstrzygnięcia wielu kwestii, w tym:

- ✓ zakresu (liczby) elementów (parametrów) uwzględnianych w rachunku oraz sposobu ich pomiaru,
- ✓ sposobu odniesienia względem siebie poszczególnych parametrów rachunku oraz sposobu interpretacji wyników poszczególnych formuł.

Proces rozwiązywania wymienionych wyżej problemów przesądził o wykształceniu się prostych i dyskontowych odmian rachunku efektywności inwestycji oraz o konkretnych formułach wskaźników efektywności, znanych i prezentowanych w literaturze przedmiotu [2-6].

Z punktu widzenia dalszych rozważań istotne jest, że w procesie oceny efektywności inwestycji, w tym także transportowych, niezmiennie przydatna okazała się tzw. analiza kosztów – korzyści (CBA – *cost – benefit analysis*). Jej istota sprowadza się do oszacowania i wzajemnego zrelatywizowania wszystkich kosztów i korzyści dotyczących danego projektu, odnoszących się zarówno do okresu jego realizacji, jak i eksploatacji. W okresie realizacji inwestycji powstają przede wszystkim nakłady inwestycyjne, natomiast eksploatacja projektu generuje koszty

eksploatacji, korzyści bezpośrednie (np. przychody ze sprzedaży dóbr i usług) oraz różnorodne koszty i korzyści zewnętrzne (dotyczące innych, niż inwestor, podmiotów, tj. konsumentów, ludności, organizacji, instytucji itp.). Z punktu widzenia analiz CBA wszystkie oszacowane koszty i korzyści w cyklu życia projektu (okres realizacji oraz przewidywany okres eksploatacji) ujęte są w dwa typy strumieni pieniężnych: strumień dodatni (korzyści bezpośrednie i pośrednie) oraz strumień ujemny (nakłady inwestycyjne, koszty eksploatacji, koszty zewnętrzne). Zatem w procesie ewaluacji efektywności inwestycji, wykorzystującej analizy CBA, kluczowym problemem jest przekształcenie możliwie szerokiego spektrum kosztów i korzyści, generowanych przez inwestycję w różnych jej fazach, w dodatni lub ujemny strumień pieniężny.

Poszczególne składniki kosztów i korzyści, tworzące ostateczny „przypływ gotówki”, nie mogą być porównywane ze sobą bezpośrednio, ponieważ występują w różnych okresach. Ze względu na zmienną wartość pieniądza w czasie następuje konieczność sprowadzenia przyszłych korzyści, jak też przyszłych kosztów (dotyczących zarówno nakładów inwestycyjnych, jak i kosztów eksploatacyjnych) do wartości bieżących w okresie sporządzania analiz CBA. Doprowadzenie do porównywalności strumieni pieniężnych odbywa się za pomocą techniki dyskonta, natomiast ocena efektywności inwestycji w świetle analiz CBA dokonywana jest przez pryzmat maksymalizacji wielkości strumienia gotówkowego netto, będącego różnicą między strumieniem gotówkowym dodatnim a strumieniem gotówkowym ujemnym.

Analiza efektywności przedsięwzięcia inwestycyjnego może być dokonywana zarówno z punktu widzenia inwestora projektu, jak też w szerszym ujęciu, z uwzględnieniem kosztów i korzyści generowanych przez projekt dla różnych grup społeczności (lokalnej, regionu, kraju), oraz z punktu widzenia wpływu na środowisko i szeroko rozumiane otoczenie. W pierwszym ujęciu efektywność ta zwana jest efektywnością finansową inwestycji, w drugim zaś efektywnością ekonomiczną. W obu przypadkach zakres kosztów i korzyści uwzględnionych w analizie jest różny.

Zasadniczym celem analizy finansowej jest określenie efektywności projektu z punktu widzenia inwestora, poprzez obliczenie odpowiednich wskaźników finansowej rentowności projektu. Ocena taka wymaga przygotowania wielu informacji o tzw. przepływach finansowych, związanych z projektem, a dotyczących inwestora. Są to: nakłady inwestycyjne, koszty i przychody operacyjne, źródła finansowania i zestawienie zbiorcze przepływów finansowych w cyklu życia projektu do oceny jego trwałości finansowej.

Analiza kosztów i korzyści przedsięwzięcia w ujęciu ekonomicznym ma na celu dokonanie oceny wkładu projektu we wzrost ekonomicznego dobrobytu regionu lub kraju. Dlatego też, oprócz strumieni pieniężnych dotyczących bezpośrednio inwestora projektu, uwzględnia ona także inne koszty oraz korzyści zewnętrzne i społeczne, ponoszone bądź planowane do uzyskania przez inne podmioty gospodarcze, organizacje, instytucje i ludność w związku z daną inwestycją. Ocena efektywności ekonomicznej przedsięwzięć inwestycyjnych powinna być przeprowa-

dzana szczególnie w przypadku tych inwestycji, które mają charakter obiektów użyteczności publicznej, ich oddziaływanie lub lokalizacja ma duży zasięg przestrzenny, albo takich, których duża rola i znaczenie dla życia społeczno-gospodarczego kraju bądź jego regionów wynika z funkcji, jakie spełniają. Takie właśnie cechy posiadają kolejowe inwestycje infrastrukturalne.

2.3. SPECYFIKA INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH W TRANSPORCIE A POMIAR PARAMETRÓW RACHUNKU W OCENIE ICH EFEKTYWNOŚCI

Wiarygodne oszacowanie wszystkich przewidywanych kosztów i korzyści, generowanych przez dane przedsięwzięcie inwestycyjne w okresie jego projektowania, realizacji i eksploatacji, czyli w całym cyklu życia projektu, jest warunkiem koniecznym dla prawidłowej oceny jego efektywności. W praktyce w procesie ewaluacji efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie pojawiają się różnorodne problemy dotyczące wyceny poszczególnych parametrów rachunku, determinowane przez specyfikę tego typu obiektów. Infrastruktura transportu, tak zresztą jak i pozatransportowe obiekty i urządzenia infrastrukturalne, posiada pewne specyficzne cechy i właściwości mające wpływ na działalność inwestycyjną. Cechy te są teoretycznie rozpoznane i były już w literaturze przedmiotu wielokrotnie przedstawiane [7-11]. Do cech tych zalicza się: pierwotność nakładów infrastrukturalnych, niepodzielność techniczną i ekonomiczną infrastruktury, długi okres budowy i eksploatacji, immobilność przestrzenną (nieprzenośność) i funkcjonalną (niemożliwość różnorodnego zastosowania), wysoką kapitałochłonność, dostarczanie korzyści całej gospodarce, dominujące angażowanie kapitału państwowego. Cechy te powodują, iż z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturze transportowej wiążą się:

- ✓ konieczność wygospodarowywania relatywnie dużych środków finansowych,
- ✓ długi okres realizacji i eksploatacji,
- ✓ przewaga inwestycji modernizacyjnych w obiektach już istniejących (rozbudowa, modernizacja, zakup obiektów i urządzeń),
- ✓ czasowa zmienność przyszłych kosztów eksploatacji, które zależą od natężenia ruchu i natężenia przewozów,
- ✓ funkcjonalne powiązanie wszystkich elementów biorących udział w procesie technologicznym przewozu, co warunkuje pożądany efekt ilościowy i jakościowy działalności przewozowej.

Cechy te mają wpływ na metodykę analizy i oceny efektywności infrastrukturalnych inwestycji transportowych, a w szczególności na sposób szacowania poszczególnych parametrów rachunku efektywności: nakładów inwestycyjnych, kosztów utrzymania i eksploatacji, korzyści bezpośrednich i pośrednich. Do typowych problemów i trudności, pojawiających się w trakcie wyceny, należą:

- ✓ w odniesieniu do nakładów inwestycyjnych: realistyczne podejście do wartości nakładów w celu uniknięcia ich niedoszacowania lub przeszacowania,

rozkład nakładów inwestycyjnych w czasie, w szczególności wówczas, gdy proces realizacji inwestycji jest stosunkowo długi, kwalifikowalność prawna nakładów, czyli możliwość ich uwzględnienia w rachunku z punktu widzenia wymagań i regulacji UE, ustalenie tzw. wartości rezydualnej, czyli wartości, jaką w ostatnim roku okresu eksploatacji może posiadać zrealizowana inwestycja infrastrukturalna, a która to wartość powinna być uwzględniona w rachunku efektywności inwestycji;

- ✓ w odniesieniu do kosztów utrzymania i eksploatacji obiektów infrastruktury transportowej: zakres kosztów koniecznych do uwzględnienia w rachunku efektywności inwestycji (tj. czy powinny być uwzględnione wszystkie koszty ponoszone przez zarządcę w związku z utrzymaniem i eksploatacją obiektów czy też tylko wybrane pozycje, uznane za najbardziej istotne i ulegające zmianom na skutek działań modernizacyjnych), szczegółowe metody ich szacowania, w tym przede wszystkim sposób określania wartości poszczególnych kosztów, w szczególności na obiektach zmodernizowanych, w całym cyklu życia projektu; uwzględniając długie okresy eksploatacyjne obiektów infrastrukturalnych, sięgające kilkudziesięciu lat, trudności w szacowaniu ex-ante tego typu elementów rachunku są w pełni uzasadnione;
- ✓ w odniesieniu do korzyści bezpośrednich: jakie korzyści bezpośrednie dla inwestora generuje dany obiekt infrastrukturalny transportu, w szczególności wówczas, gdy jest to obiekt udostępniany nieodpłatnie użytkownikom transportu w ramach świadczenia tzw. usług publicznych; rozdzielenie procesu zarządzania infrastrukturą transportu od działalności przewozowej spowodowało konieczność uregulowania relacji między podmiotami zarządzającymi a użytkownikami infrastruktury – relacje te mogą być całkowicie lub częściowo kształtowane przez mechanizm rynkowy lub z jego wyłączeniem, tj. z przejęciem przez władzę publiczną odpowiedzialności finansowej za utrzymanie i eksploatację obiektów infrastrukturalnych; jest to niezwykle istotny problem w analizie i ocenie efektywności w ujęciu finansowym, ponieważ w świetle przesłanek teoretycznych oraz ogólnie przyjmowanych założeń metodycznych korzyści bezpośrednie są to korzyści, które inwestor (zarządca infrastruktury) uzyskuje jako bezpośredni efekt planowanej inwestycji.

Kolejna grupa problemów dotyczy szacowania tzw. kosztów i korzyści zewnętrznych, tj. zarówno negatywnych, jak i pozytywnych skutków, przewidywanych poza sektorem transportu w wyniku realizacji przedsięwzięcia infrastrukturalnego. Korzyści te – zwane pośrednimi – obejmują wiele elementów, wśród których do najważniejszych należą: oszczędności czasu podróży, efekty zewnętrzne, efekty regionalne. Oszczędności czasu podróży wynikają ze skrócenia czasu przejazdu po określonej trasie, co jest następstwem modernizacji istniejącego obiektu lub budowy nowego o wyższych standardach i parametrach eksploatacyjnych. Efekty zewnętrzne są konsekwencją zmniejszenia negatywnego oddziaływania transportu na środowisko naturalne, powstałego w wyniku ograniczenia wypadko-

wości, zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza, emisji hałasu i negatywnego efektu zmian klimatycznych (np. poprzez przejęcie przez transport kolejowy części przewozów pasażerów, głównie z transportu drogowego czy lotniczego). Efekty regionalne zasadniczo wynikają ze wzrostu aktywizacji gospodarczej regionu, zwiększenia jego atrakcyjności inwestycyjnej. Problemy metodyczne szacowania korzyści pośrednich, w szczególności takich elementów jak oszczędności czasu, efekty zewnętrzne czy regionalne, wynikają z samej istoty tych korzyści. Dotyczą one wyrażenia w wartościach pieniężnych stosunkowo abstrakcyjnych, a przez to trudno mierzalnych efektów. Korzyści te są jednak szczególnie istotne w procesie ewaluacji tzw. efektywności ekonomicznej inwestycji infrastrukturalnych. Inwestycje opłacalne ekonomicznie i społecznie, a nieefektywne finansowo, mają szansę na pozyskanie środków na ich realizację z funduszy UE. Dlatego też wycena wszystkich zewnętrznych skutków takich inwestycji (środowiskowych i innych) oraz włączenie ich do analizy w ramach tzw. oceny ekonomicznej efektywności tych inwestycji jest niezmiernie istotna [12, 13].

2.4. OCENA EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH

W TRANSPORCIE W OKRESIE PRZEDAKCESYJNYM ORAZ W LATACH 2004–2006

Pozyskanie wsparcia finansowego z UE na realizację projektów infrastrukturalnych w sektorze transportu w okresie przedakcesyjnym, w tym przede wszystkim środków z funduszu ISPA, nie było łatwym zadaniem. Wynikało to zarówno z braku doświadczenia ekspertów wykonujących analizy, jak też z braku wsparcia metodologicznego na poziomie krajowym w postaci opracowań metodycznych, które stanowiłyby istotną pomoc w rozwiązywaniu problemów różnej natury.

W 1994 roku w Unii Europejskiej opracowany został wprowadzie pierwszy przewodnik *Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects. In the context of EC Regional Policies. 1994 1st edition* [14]. Jego celem było zebranie wskazówek i wytycznych do ujednolicenia metodyki analiz i ocen efektywności dużych projektów infrastrukturalnych. Był on jednak bardzo lakoniczny (28 stron) i zawierał przykłady analizy i oceny efektywności inwestycji zrealizowanych w kilku krajach członkowskich i spoza UE w wielu różnych sektorach gospodarki (transport kolejowy, transport miejski, żegluga śródlądowa, porty lotnicze, energetyka, ochrona środowiska, edukacja, kultura, telekomunikacja, badania i rozwój). Jego znaczenie z perspektywy polskiej było jednak niewielkie. Podobnie zresztą jak kolejnej edycji tego przewodnika, zaktualizowanej i rozszerzonej trzy lata później: *Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects. In the context of EC Regional Policy. 1997 edition* [15]. Przewodnik ten nie był również powszechnie znany w Polsce. Składał się z trzech części, spośród których dwie miały charakter informacyjno-metodologiczny, natomiast część trzecia zawierała przykładowe analizy i oceny efektywności tzw. dużych projektów inwestycyjnych z różnych sektorów gospodarki. Mimo swej ogólnikowości zawierał jednak istotne wskazówki metodyczne co do analiz i ocen efektywności ekonomicznej i finansowej projektów inwestycyj-

nych. Dotyczyły one – między innymi – konieczności wykorzystania przy sporządzaniu analiz jednego z głównych narzędzi, jakim jest analiza kosztów – korzyści (CBA – *cost – benefit analysis*). Jej istota była wprawdzie ogólnie znana, jednak praktyczne jej wykorzystanie narażało beneficjentom wiele trudności. Przewodnik ten nie dawał wystarczających podstaw metodycznych do rozstrzygnięcia wielu dylematów i problemów, jakie napotykały zespoły opracowujące oceny efektywnościowe. Dlatego też te części opracowań studialnych dla różnych projektów różniły się znacznie między sobą zakresem kosztów i korzyści zewnętrznych i regionalnych, uwzględnianych w analizach. Rozbieżności dotyczyły także sposobu ich wartościowej wyceny. Konieczne były także: wielokrotna iteracja przygotowanych analiz, sukcesywna wymiana poglądów między beneficjentami a przedstawicielami Komisji Europejskiej, wyjaśnienia ekspertów wykonujących analizy odnośnie specyfiki różnorodnych uwarunkowań krajowych, mających wpływ na przyjmowane rozwiązania metodyczne i metodologiczne. Wydłużało to proces opracowywania i akceptacji przez Komisję Europejską wniosków o dofinansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, czas pozyskiwania wsparcia finansowego z funduszy unijnych, a niekiedy także jego wielkość ze względu na ogólnikowość wytycznych co do obliczania tzw. luki finansowej. Stanowiła ona podstawę do określania wysokości unijnego wsparcia finansowego. W analizie i ocenie efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie drogowym przydatna była *Tymczasowa instrukcja oceny efektywności ekonomicznej przedsięwzięć drogowych i mostowych*, opracowana przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów w Warszawie, której kolejne edycje ukazywały się w latach dziewięćdziesiątych XX wieku.

Po wejściu Polski do UE zakres informacji przybierających różną postać (wytycznych, przewodników, zaleceń), stwarzających metodyczne podstawy do przeprowadzania analiz efektywnościowych, stopniowo ulegał zwiększeniu. Beneficjenci i eksperci mieli możliwość korzystania ze zaktualizowanego w 2002 roku i rozbudowanego (133 strony) przewodnika Komisji Europejskiej, który przetłumaczony został na język polski: *Analiza kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych: Przewodnik (Fundusz Strukturalny – EFRR, Fundusz Spójności i ISPA)* [16].

Ponadto do innych opracowań, zalecanych przez Komisję Europejską, a dotyczących problematyki efektywności inwestycji, należy zaliczyć:

- ✓ *Révision du taux d'actualisation des investissements publics*, Commissariat général du Plan, 2005,
- ✓ *Guidelines for Successful Public–Private Partnerships*, European Commission, DG Regional Policy, 2003,
- ✓ *HEATCO – Developing Harmonised European Approaches for Transport Costing and Project Assessment*, project funded under the 6th Framework Programme, coordinated by the University of Stuttgart, European Commission, 2006,
- ✓ *RAILPAG – Railway Project Appraisal Guidelines*, European Investment Bank and European Commission, 2005,

- ✓ *Can poor consumers pay for energy and water? An affordability analysis for transition countries*, Fankhauser S. and Tepic S., EBRD Working Paper n. 92, 2005,
- ✓ *Appraisal and evaluation in Central Government. The Green Book*, HM Treasury, HMSO, London 2003,
- ✓ *Cost Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*. Pearce D., Atkinson G. and Mourato S., OECD / Edward Elgar, Cheltenham, 2005,
- ✓ *Cost-benefit analysis of infrastructure projects in an enlarged European Union: an incentive-oriented approach*, Florio M., Vignetti S., DG Regional Policy, maj 2003,
- ✓ *Handbook on estimation of external cost in the transport sector*. Produced within the study Internalisation Measures and Policies for All external Cost of Transport (IMPACT). Version 1.0. CE Delft, December, 2007.

Z opracowań powstałych w Polsce wymienić należy tzw. *Niebieską księgę. Metodyka sporządzania analiz dla projektów realizowanych w Polsce, finansowanych z funduszy Unii Europejskiej. Podręcznik dla beneficjentów*, przygotowaną w 2004 roku na podstawie zaleceń UE w ramach pomocy zagranicznej Wspólnoty Europejskiej przez konsorcjum firm konsultingowych.

Szczegółowa charakterystyka zaleceń, wytycznych i poglądów, wynikających z wymienionych wyżej unijnych i krajowych przewodników i opracowań, przekracza ramy niniejszego rozdziału. W tym miejscu istotna jest jednak konkluzja, że mimo to sporządzanie analiz i ocen efektywnościowych projektowanych inwestycji transportowych, w tym infrastrukturalnych, w ramach wniosków o dofinansowanie inwestycji z funduszy UE, narażało beneficjentów na wiele trudności. Z przeglądu analiz ekonomiczno-finansowych, wykonanych w latach 2006–2007 w ramach studiów wykonalności dla dwunastu kolejowych projektów infrastrukturalnych, wynikało, że najwięcej problemów, kwestii spornych a także różnorodne podejście ekspertów generowały takie obszary, jak [17-20]:

- ✓ identyfikacja wariantu referencyjnego, tj. wariantu odniesienia dla wariantów inwestycyjnych przedsięwzięcia – wariant „nie robić nic” czy wariant „minimum”,
- ✓ zakres i zasadność stosowania metody przyrostowej (zwanej także różnicową) w obliczaniu wskaźników efektywności finansowej i efektywności ekonomicznej, tj. w oparciu o różnicę między wariantem inwestycyjnym a opcją „nie robić nic” bądź rozwiązaniem „minimum”,
- ✓ metodyka opracowywania prognoz przewozowych (przewozów pasażerów i ładunków) będących podstawą do określania przewidywanej pracy przewozowej i pracy eksploatacyjnej na projektowanej linii,
- ✓ prognozowanie poziomu stawek dostępu do infrastruktury kolejowej w przyjmowanym cyklu życia projektu, tj. najczęściej w okresie 30 lat,
- ✓ prognozowanie poziomu kosztów utrzymania i eksploatacji wszystkich analizowanych wariantów (inwestycyjnych i referencyjnych) także w powyższej perspektywie czasowej,

- ✓ zakres uwzględniania kosztów i korzyści zewnętrznych w analizie efektywności ekonomicznej przedsięwzięcia,
- ✓ metody wyceny kosztów i korzyści zewnętrznych dla potrzeb rachunku, w tym: wycena wartości czasu, życia ludzkiego, zajętości terenów, emisji spalin, hałasu itp.,
- ✓ sposób uwzględniania i wyceny ryzyka towarzyszącego projektowanym przedsięwzięciom inwestycyjnym.

2.5. ANALIZA I OCENA EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH W TRANSPORCIE W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2007–2013

W perspektywie finansowej, obejmującej lata 2007–2013, metodyczne podstawy analizy i oceny efektywności inwestycji transportowych, w tym infrastrukturalnych, współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej uległy istotnemu rozwinięciu i konkretyzacji, zarówno na poziomie unijnym, jak też krajowym. Istotne znaczenie miało *Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności* [21]. Podtrzymało ono obowiązek wiarygodnego uzasadniania wniosków o współfinansowanie inwestycji. W szczególności w odniesieniu do tzw. dużych projektów, których całkowite koszty realizacji przekraczały 50 mln EUR (w odniesieniu do projektów z zakresu ochrony środowiska naturalnego 25 mln EUR), państwa członkowskie ubiegające się o ich dofinansowanie z funduszy UE – zgodnie z art. 40 przywołanego rozporządzenia – zobowiązane zostały do przedkładania Komisji:

- ✓ informacji o podmiocie odpowiedzialnym za wdrażanie projektów,
- ✓ informacji o charakterze inwestycji oraz jej opis, wartość finansową i lokalizację,
- ✓ wyników studiów wykonalności,
- ✓ harmonogramu realizacji projektu,
- ✓ analizy kosztów i korzyści obejmującej ocenę ryzyka i przewidywane oddziaływanie na dany sektor oraz na sytuację społeczno-gospodarczą państwa członkowskiego lub regionu (ewentualnie na inne regiony Wspólnoty),
- ✓ analizy oddziaływania na środowisko,
- ✓ uzasadnienia wkładu publicznego,
- ✓ planu finansowego zawierającego całkowitą kwotę zasobów finansowych z wyszczególnieniem wszystkich źródeł finansowania, w tym wkład funduszy UE i innych źródeł finansowania wspólnotowego.

Po raz kolejny zaktualizowany został *Przewodnik do analizy kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Fundusze strukturalne, Fundusz Spójności oraz Instrument Przedakcesyjny*, pod red. Massimo Florio [22]. Został on istotnie rozbudowany (257 stron), a rozwiązania zaproponowane w części II, zatytułowanej: *Agenda analityczna dla ewaluatora projektu*, uwzględniały doświadczenia ekspertów Ko-

misji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego, inicjatywy Jaspers³ oraz urzędników z kilku jednostek geograficznych Dyrekcji Regionalnej KE w zakresie ewaluacji różnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Ponadto Dyrekcja ta opracowała nowy dokument pt. *Guidance on the methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis. Working Document No. 4. The New Programming Period 2007–2013* [23]. Głównym celem tego dokumentu było:

- ✓ wyjaśnienie zasad przeprowadzania analiz kosztów i korzyści przy dużych projektach inwestycyjnych,
- ✓ określenie procedury obliczania dotacji UE dla wszystkich projektów, z uwzględnieniem metody tzw. luki finansowej,
- ✓ pomoc w rozwiązywaniu niektórych kwestii szczegółowych (np. uwzględnianie w analizach jednej z głównych zasad polityki wspólnotowej – zasady „zanieczyszczający płaci”, sposób korygowania kosztów i korzyści w sytuacji, gdy planowane finansowanie przedsięwzięcia inwestycyjnego uwzględnia formułę partnerstwa publiczno-prywatnego).

W świetle problemów, powstających w Polsce podczas sporządzania analiz efektywnościowych w poprzednim okresie programowania, dokument ten stanowił istotną pomoc dla analityków i ekspertów wykonujących analizy i oceny dla nowego okresu programowania 2007–2013.

Na poziomie krajowym opracowane zostały – w ramach *Narodowych strategicznych ram odniesienia 2007–2013* – tzw. *Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód* [24] oraz tzw. *Niebieskie księgi*, opracowane przez JASPERS [25]. Zawierały one wytyczne dla przeprowadzania analizy kosztów i korzyści dla planowanych projektów inwestycyjnych w różnych sektorach transportu: drogowym, kolejowym, lotniczym i w transporcie publicznym. Opracowane zostały odrębnie dla wymienionych sektorów transportu z uwzględnieniem ich specyfiki. Miało to istotne znaczenie dla opracowywania metodyki analizy kosztów i korzyści konkretnych projektów inwestycyjnych w tych sektorach transportu, a także dla rozwiązywania wielu kwestii szczegółowych, w tym w zakresie szacowania poszczególnych elementów kosztów i korzyści. Księgi te, zaktualizowane w 2015 roku, stanowią nadal istotne wsparcie metodyczne w opracowywaniu analiz efektywnościowych dla infrastrukturalnych projektów transportowych, których współfinansowanie z funduszy UE możliwe jest w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020.

³ JASPERS (ang. Joint Assistance to Support Projects in European Regions) – Wspólna Inicjatywa Wsparcia Projektów w Regionach Europejskich – przedsięwzięcie Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju mające na celu udzielenie państwom członkowskim UE z Europy Środkowej i Wschodniej pomocy w przygotowaniu projektów ubiegających się o wsparcie z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

2.6. ANALIZA I OCENA EFEKTYWNOŚCI INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH W TRANSPORCIE W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014–2020

W obecnym okresie programowania, obejmującym lata 2014–2020, w którym istnieje możliwość wykorzystania bardzo dużej puli środków z funduszy unijnych na finansowanie inwestycji w sektorze polskiego transportu, w tym w infrastrukturze transportowej, podstawy metodologiczne oraz wsparcie instytucjonalne beneficjentów i ekspertów sporządzających analizy kosztów i korzyści są nieporównywalnie większe niż przed i na początku przemian. Istotne znaczenie mają tu nie tylko aktualizowane wytyczne i zalecenia UE, dokumenty krajowe, ale także liczne opracowania powstające w instytutach i ośrodkach naukowo-badawczych⁴.

Podstawy prawne wykładni UE w zakresie prowadzenia analiz kosztów i korzyści w okresie programowania 2014–2020 zawarte są w załączniku III do Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015 roku zatytułowanym *Methodology for carrying out the cost-benefit analysis* [28]. Dokument ten służy przede wszystkim wspieraniu oceny dużych przedsięwzięć inwestycyjnych i formułując zasady ogólne oraz charakteryzując konieczne elementy analizy kosztów i korzyści, stwarza jednolite ramy i podstawy metodyczne analiz.

Głównym podręcznikiem, firmowanym przez KE, jest uaktualniona (grudzień 2014) wersja *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014–2020* [29]. Po raz kolejny wiodące opracowanie KE poddane zostało weryfikacji z uwzględnieniem zmian w polityce UE, metodologii analizy kosztów i korzyści oraz najlepszych praktyk. Wieloosobowy zespół autorski korzystał z doświadczeń zgromadzonych podczas przygotowania i oceny projektów w ubiegłych okresach programowania polityki spójności. Porównując treść, strukturę i objętość tego wydania przewodnika z jego pierwszą wersją z 1994 roku, można ocenić zmiany, jakie w zakresie metodologicznych podstaw analizy kosztów i korzyści zaszły w okresie 20 lat dzielących oba wydania. Nieco mniejsze znaczenie dla omawianej problematyki ma opracowanie firmowane przez Europejski Bank Inwestycyjny pt. *The economic appraisal of Investment Projects at the EIB* [30]. Omawia ono bowiem tylko wybrane kwestie oceny efektywności ekonomicznej przedsięwzięć inwestycyjnych w różnych sektorach gospodarki, nie tylko w transporcie, współfinansowanych przez EBI.

Krajowym dokumentem, określającym zasady wykonania analiz finansowych i ekonomicznych dla różnych przedsięwzięć inwestycyjnych, są opracowane przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju *Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020* [31]. Załącznikiem do wytycznych są prognozy makroekonomiczne, podlegające corocznej aktualizacji. Zawierają one istotne dane i wskaźniki umożliwiające sporządzanie analiz, szacowanie poszczególnych elementów rachunku efektywności, eliminując w ten sposób subiektywizm autorów.

⁴ Por. np. [26, 27].

Bardzo ważnym źródłem metodologicznym analiz są wspomniane *Niebieskie księgi* opracowane przez inicjatywę Jaspers, zaktualizowane dla sektora drogowego w lipcu 2015 roku [32], a dla sektora kolejowego we wrześniu 2015 roku [33].

2.7. WSPARCIE INSTYTUCJONALNE

Istotną rolę w doskonaleniu analiz kosztów i korzyści przedsięwzięć inwestycyjnych w transporcie, w tym także infrastrukturalnych, odgrywa działalność różnych krajowych i międzynarodowych instytucji i organizacji. Wspomniana już Komisja Europejska, a w szczególności Dyrekcja ds. Polityki Regionalnej, była inicjatorką opracowania pięciu kolejnych edycji przewodników w latach: 1994, 1997, 2002, 2008 i 2014 [14-16, 22, 29]. Powstawały one z udziałem ekspertów zaangażowanych w procesy ewaluacyjne, dzięki czemu uwzględniały w większym stopniu doświadczenie osób wykonujących analizy oraz specyfikę inwestycji w różnych gałęziach transportu. Przewodniki te umożliwiały stopniowo rozwiązywanie różnych problemów i dylematów, pojawiających się w procesie szacowania nakładów inwestycyjnych, kosztów eksploatacji, korzyści bezpośrednich i pośrednich oraz innych szczegółowych elementów i parametrów rachunku efektywności. Przewodniki te przyczyniały się do wzrostu wiarygodności uzyskiwanych wyników, a co za tym idzie – do bardziej efektywnego podziału środków finansowych i wsparcia projektów inwestycyjnych. Wsparcie instytucjonalne związane było także z działalnością innych organizacji i instytucji, wśród których na szczególną uwagę zasługuje Centrum Unijnych Projektów Transportowych (CUPT). Instytucja ta powstała w Polsce w 2007 roku, a głównym celem jej działalności jest kompleksowe wsparcie beneficjentów w procesie przygotowania i realizacji inwestycji w sektorze transportu. CUPT pełni funkcję instytucji pośredniczącej między Komisją Europejską, Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju oraz Ministerstwem Infrastruktury a beneficjentami ubiegającymi się o wsparcie finansowe z UE w programach operacyjnych Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ), Polska Wschodnia (POPW), a także w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (CEF). Centrum jest instytucją doradczą-ekspertką, której działalność koncentruje się przede wszystkim na efektywnym wykorzystywaniu środków unijnych na projekty transportowe. Odpowiada za nabór i ocenę projektów oraz za proces udzielania i rozliczania dotacji w sektorze transportu w ww. programach⁵.

Jednak z punktu widzenia beneficjenta istotny jest przede wszystkim ten aspekt działalności CUPT, który dotyczy wsparcia w zakresie przygotowywania i opracowywania wniosku o dofinansowanie określonego projektu z funduszy UE.

2.8. ZAKOŃCZENIE

Realizacja kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce w całym okresie przemian po 1989 roku nie byłaby możliwa bez wsparcia finansowego

⁵ Por. www.cupt.gov.pl.

z funduszy pomocowych Unii Europejskiej. U progu lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku ilościowy i jakościowy stan infrastruktury w poszczególnych gałęziach transportu charakteryzował się dużym zapóźnieniem w stosunku do krajów Europy Zachodniej i innych krajów rozwiniętych. Brak dróg szybkiego ruchu (autostrad i dróg ekspresowych), linii kolejowych oferujących możliwości przejazdu pociągów z relatywnie dużymi prędkościami, brak regionalnych portów lotniczych – to tylko niektóre cechy charakteryzujące ten sektor gospodarki.

Z perspektywy minionych trzydziestu lat zmiany, jakie w zaszły w infrastrukturze transportu w Polsce, mogą być oceniane w różnym aspekcie: ilościowego przyrostu dróg, ich struktury gałęziowej, parametrów eksploatacyjnych, zrównoważonego rozwoju (por. rozdział 1), obsługi regionalnej i dostępności transportowej itp. Nie ulega jednak wątpliwości, że realizacja tych inwestycji nie byłaby możliwa bez wsparcia finansowego z Unii Europejskiej. Pozyskanie tych środków wymagało zupełnie odmiennego podejścia do realizacji tego typu inwestycji, aniżeli to miało miejsce przed 1989 rokiem. Dlatego też rozwój metodyki analizy i oceny efektywności finansowej i ekonomicznej inwestycji infrastrukturalnych w transporcie, przedstawiony w zarysie w niniejszym rozdziale, wykorzystanie analizy kosztów/korzyści i jej przystosowanie do specyfiki i ograniczeń, wynikających z natury inwestycji infrastrukturalnych, stanowi istotny instrument wspierający rozwój tego segmentu gospodarki w analizowanym okresie przemian.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Kotowska-Jelonek M.: *Metodyczne oceny efektywności inwestycji infrastrukturalnych w transporcie* [w:] Kotowska-Jelonek M. (red.): *Unia Europejska. Wpływ na rozwój Polski*, Seria: Monografie, Studia, Rozprawy, Nr M5. Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2008.
- [2] Nasiłowski M.: *System rynkowy. Podstawy mikro- i makroekonomii*. Wyd. Key Text, Warszawa 2016.
- [3] Kamerschen D.R., McKenzie R.B., Ardelli C.: *Ekonomia*. Fundacja Gospodarcza NSZZ „Solidarność”, Gdańsk 1992.
- [4] Milewski R., Kwiatkowski E. (red.): *Podstawy ekonomii*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2018.
- [5] Begg D., Fischer S., Dornbusch R.: *Mikroekonomia*. PWE, Warszawa 1999.
- [6] Rogowski W.: *Rachunek efektywności przedsięwzięć inwestycyjnych*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
- [7] Grzywacz W.: *Infrastruktura transportu*. WKiŁ, Warszawa 1982.
- [8] Kotowska-Jelonek M.: *Rola infrastruktury transportowej w procesie rynkowej transformacji polskiej gospodarki*. Wyd. Wyższej Szkoły Inżynierskiej, Seria: Monografie, Nr 11, Radom 1994.

- [9] Wojewódzka-Król K. (red.): *Rozwój infrastruktury transportu*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
- [10] Ratajczak M.: *Infrastruktura w gospodarce rynkowej*. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1999.
- [11] Kamińska T.: *Makroekonomiczna ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych na przykładzie transportu*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1999.
- [12] Zagożdżon B.: *Kolej w aspekcie kosztów zewnętrznych działalności transportowej*. „Technika Transportu Szynowego” 11-12, 2006.
- [13] Pawłowska B.: *Zewnętrzne koszty transportu. Problem ekonomicznej wyceny*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, 2000.
- [14] *Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects. In the context of EC Regional Policies*. 1994 1st edition Commission of the European Communities. Directorate – General for Regional Policies.
- [15] *Guide to Cost Benefit Analysis of Major Projects. In the context of EC Regional Policy*. 1997 edition. Brussels, DG Regional Policy European Commission, 1997.
- [16] *Guide to cost-benefit analysis of investment projects (Structural Fund – ERDF, Cohesion Fund and ISPA)*. Brussels, Prepared for: Evaluation Unit DG Regional Policy European Commission, 2002.
- [17] Kotowska-Jelonek M., Dyr. T., Zagożdżon B., Kozubek R.P.: *Przegląd analiz ekonomiczno-finansowych wykonanych w latach 2006–2007 w ramach studiów wykonalności projektów kolejowych*, Raport z dnia 30.10.2007 r. z realizacji zadania częściowego w ramach projektu pt. Opracowanie wytycznych i procedur do oceny kolejowych projektów inwestycyjnych z Funduszu Spójności na lata 2007–2013. Opracowanie niepublikowane, Warszawa 2007.
- [18] Dyr. T.: *Szacowanie strumieni pieniężnych dla potrzeb analizy efektywności finansowej przedsięwzięć inwestycyjnych w infrastrukturze transportowej* [w:] Kotowska-Jelonek M. (red.): *Unia Europejska. Wpływ na rozwój Polski*, Seria: Monografie, Studia, Rozprawy, Nr M5. Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2008.
- [19] Zagożdżon B.: *Koszty i korzyści zewnętrzne w analizie efektywności ekonomicznej inwestycji infrastrukturalnych w transporcie kolejowym* [w:] Kotowska-Jelonek M. (red.): *Unia Europejska. Wpływ na rozwój Polski*, Seria: Monografie, Studia, Rozprawy, Nr M5. Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2008.
- [20] Kozubek P.R.: *Analiza ryzyka w ocenie efektywności kolejowych inwestycji infrastrukturalnych* [w:] Kotowska-Jelonek M. (red.): *Unia Europejska. Wpływ na rozwój Polski*, Seria: Monografie, Studia, Rozprawy, Nr M5. Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2008.
- [21] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210 z 31.7.2006).

- [22] *Guide to Cost-Benefit Analysis of investment projects. Structural Funds, Cohesion Fund and Instrument for Pre-Accession*. Brussels, European Commission, Directorate General Regional Policy, 06/2008.
- [23] *Guidance on the methodology for carrying out Cost-Benefit Analysis. Working Document 4. The New Programming Period 2007–2013*. Brussels, European Commission, Directorate General Regional Policy, 08/2006.
- [24] Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013. *Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód*. Warszawa, Minister Rozwoju Regionalnego, 19.09.2007r.
- [25] Niebieskie książki (Blue Books) dla projektów infrastruktury drogowej, lotniczej, kolejowej oraz transportu publicznego, realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007–2013. Ministerstwo Infrastruktury, Inicjatywa JASPERS, Warszawa, grudzień 2008.
- [26] Dyr T., Kozubek P.R.: *Ocena transportowych inwestycji infrastrukturalnych współfinansowanych z funduszy Unii Europejskiej*. Instytut Naukowo-Wydawniczy „SPA-TIUM”, Radom 2013.
- [27] Kozubek P.R.: *Efektywność inwestycji infrastrukturalnych w transporcie kolejowym. Analiza i ocena*. Seria: Monografie, Studia, Rozprawy, Nr M5. Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2012.
- [28] *Methodology for carrying out the cost-benefit analysis*. Załącznik III do Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2015/207 z dnia 20 stycznia 2015r. (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 38/44 z 13.02.2015).
- [29] *Guide to Cost-benefit Analysis of Investment Projects. Economic appraisal tool for Cohesion Policy 2014-2020*. Regional and Urban Policy. December 2014.
- [30] *The economic appraisal of Investment Projects at the EIB*. European Investment Bank, marzec 2013.
- [31] *Wytyczne w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014 – 2020*. Minister Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, marzec 2015.
- [32] *Niebieska księga. Infrastruktura drogowa*. Jaspers, nowe wydanie, lipiec 2015.
- [33] *Niebieska księga. Sektor Kolejowy. Infrastruktura kolejowa*. Jaspers, nowe wydanie 2014–2020, wrzesień 2015.

Bartłomiej Szymczyk

PROCESY TRANSFORMACYJNE W SEKTORZE HANDLU DETALICZNEGO W POLSCE I JEGO EWOLUCJA W LATACH 1989–2018

3.1. WSTĘP

Wydarzenia ostatnich trzydziestu lat w Polsce i na świecie, poczynając od zmian w roku 1989 poprzez przystąpienie Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 czy też kryzys gospodarczy w pierwszej dekadzie XXI wieku, miały ogromny wpływ na obecny obraz i kształt polskiego sektora handlu detalicznego. Transformacja ustrojowa oraz zachodzące przekształcenia gospodarcze i społeczne, otwarcie rynków i napływ inwestora zagranicznego doprowadziły do rozwoju różnorodnych form handlu detalicznego, wywołując istotne zmiany w sposobie organizacji działalności handlowej. Procesy prywatyzacji i internacjonalizacji polskiego handlu umożliwiły rozwój i pojawienie się innowacyjnych rozwiązań i technologii sprzedaży oraz nowoczesnych metod obsługi klientów.

Celem tego rozdziału jest charakterystyka przemian strukturalnych w sektorze handlu detalicznego w ostatnim ćwierćwieczu oraz wskazanie czynników determinujących rozwój tego sektora. Realizacja celu wymaga przeprowadzenia badań i analizy zgromadzonych informacji w kierunku:

- ✓ identyfikacji i poznania procesów zachodzących w otoczeniu przedsiębiorstw w latach 1989–2018 oraz ich wpływu na obecny obraz handlu detalicznego w Polsce,
- ✓ rozpoznania i charakterystyki formatów podmiotów handlu detalicznego w badanym okresie,
- ✓ określenia kierunku dokonujących się zmian, w szczególności zmian strukturalnych w badanym sektorze.

Materiał badawczy pochodzi ze źródeł wtórnych, głównie danych z opracowań Głównego Urzędu Statystycznego, raportów i analiz Roland Berger, Nielsen, Market Side, PMR i EuroMonitor oraz z wybranych źródeł internetowych. Gruntowna analiza literatury przedmiotu, prezentacja danych statystycznych dotyczących krajowego handlu oraz badania własne umożliwiły identyfikację głównych przeobrażeń w han-

dlu i czynników wpływających na ewolucję jego formatów w badanym okresie. Szczególną uwagę zwrócono na rynek produktów szybko zbywalnych (FMCG)¹.

3.2. ROLA HANDLU W GOSPODARCE NARODOWEJ

Handel jako produkt wymiany towarowo-pieniężnej oznacza w ujęciu funkcjonalnym wymianę wszelkich dóbr (dóbr materialnych, nieruchomości, prawa, usług) pomiędzy podmiotami gospodarczymi [1]. Jest działem należącym do usługowego sektora gospodarki narodowej, wyodrębnionym w społecznym podziale pracy, którego zadaniem jest dokonywanie ruchu dóbr materialnych między podmiotami w sferze produkcji oraz ze sfery produkcji do sfery konsumpcji za pomocą wymiany towarowej, realizowanej przez transakcje kupna-sprzedaży [2]. Najprostsza definicja określa handel jako zakup towarów w celu ich dalszej odsprzedaży. Wyróżnia się handel wewnętrzny i zewnętrzny (import i eksport). Handel wewnętrzny, ze względu na formę, można podzielić na handel hurtowy i detaliczny. Handel detaliczny pośredniczy w wymianie między producentem (lub hurtownikiem) a finalnym nabywcą, obracając zazwyczaj małymi partiami towaru, w przeciwieństwie do handlu hurtowego, gdzie przedmiotem obrotu są duże partie towarów odbiorcom instytucjonalnym.

W ciągu ostatnich trzydziestu lat polski handel odgrywał znaczącą rolę w gospodarce narodowej, zajmując drugie miejsce po przemyśle w tworzeniu produktu krajowego brutto (PKB). Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego w latach 1995–2013 udział ten oscylował w przedziale 16,3–17,6%, wykazując w 2014 roku spadek do poziomu 15,8% oraz 15,3% w roku 2017 (tab. 3.1). W okresie spowolnienia gospodarczego handel odegrał istotną rolę w gospodarce Polski. W latach 2008–2012 handel miał nie tylko wysoki udział w tworzeniu PKB – 15,8–17,1%, ale również charakteryzował się wyższą dynamiką wzrostu wartości dodanej brutto niż sektor przemysłu [3]. W 2017 roku działalnością dominującą wśród podmiotów usługowych pod względem wartości dodanej była działalność handlowa, której udział stanowił 17,4% wartości dodanej brutto całej gospodarki narodowej oraz 27,2% wartości dodanej wytworzonej przez wszystkie jednostki prowadzące działalności o charakterze usługowym. Działalność handlowa wykazuje również najwyższy w sektorze usług wskaźnik liczbowy pod względem przeciętnego zatrudnienia. Udział handlu w tworzeniu wartości dodanej brutto osiągnął najwyższy poziom w roku 2002, to jest prawie 20%. Zróżnicowanie poziomu zrealizowanych marż uzależnione było od rodzaju działalności przedsiębiorstw. Na przestrzeni ostatnich 30 lat najwyższy poziom marży handlowej osiągały przedsiębiorstwa handlu detalicznego, przekraczając próg 20–25%. Wartość sprzedaży detalicznej towarów w cenach bieżących wzrosła w Polsce z ponad 169 mld zł w roku 1995 do 564,7 mld zł w roku 2008, by osiągnąć poziom ponad 810 mld zł w roku 2017. Podstawowa część sprzedaży detalicznej prowadzona jest w sklepach i stacjach paliw.

¹ FMCG ang. fast moving consumer goods.

Tabela 3.1. Wybrane dane dotyczące handlu w Polsce w latach 1995–2017

Rok	Udział handlu w wartości dodanej brutto (%)	Udział handlu w tworzeniu PKB	Sprzedaż detaliczna towarów w cenach bieżących (mld zł)			Średnia marża brutto w przedsiębiorstwach handlowych (%)
			ogółem	w tym w punktach sprzedaży detalicznej	w tym wartość żywności i napojów bezalkoholowych	
2017	17,4	15,3	810,2	771,7	180,4	16,5
2016	17,5	15,4	755,0	719,8	172,3	16,2
2015	17,6	15,6	722,0	691,1	165,2	16,2
2014	17,8	15,8	704,8	677,1	165,8	b/d*
2013	19,2	17,0	685,7	660,0	166,5	16,7
2012	19,2	17,0	676,0	651,7	166,2	16,7
2011	18,5	16,3	646,1	624,0	161,0	16,7
2010	19,4	17,1	593,0	571,9	156,0	17,7-17,9
2009	18,8	16,7	582,8	561,8	152,2	17,7-17,9
2008	18,0	15,8	564,7	544,5	146,5	17,8
2007	19,6	17,2	515,7	496,2	136,8	17,3-17,9
2006	18,9	16,7	468,5	450,9	130,3	18
2005	19,0	16,7	433,3	416,2	125,6	18
2004	18,9	16,8	433,5	417,2	136,3	18
2003	19,0	16,8	401,4	385,5	116,1	18
2002	19,9	17,6	385,7	369,9	113,9	18
2000	19,4	17,3	360,3	345,6	102,9	18
1995	18,5	16,3	169,6	162,7	51,9	b/d*
* brak danych.						

Źródło: opracowanie własne na podstawie [4].

3.3. IDENTYFIKACJA FORMATÓW HANDLU DETALICZNEGO I ICH EWOLUCJA

Handel detaliczny w Polsce podlega ustawicznym zmianom. Tradycyjny stacjonarny punkt sprzedażowy Polski lat 50. XX wieku ewoluował do postaci różnego rodzaju formatów handlu różniących się pod względem asortymentu, wielkości powierzchni sprzedażowej, metody obsługi, lokalizacji, poziomu cen czy wykorzystywanej technologii sprzedaży. Charakterystyczne dla tradycyjnej placówki han-

dłowej lat 60. lada sklepowe ze sprzedawcą zastąpione zostały wolno stojącymi półkami i regałami z nieograniczonym dostępem klienta do towarów w samoobsługowych SAM-ach, gdzie transakcji sprzedaży dokonywano u sprzedawcy-kasjera. Tabela 3.2 przedstawia kalendarium ewolucji sklepu stacjonarnego w Polsce.

Tabela 3.2. Kalendarium ewolucji sklepu stacjonarnego w Polsce

Lata	Lokalizacja	Rodzaj sklepu (przykłady)	Forma własności
Do lat 60. XX wieku		Sklepy tradycyjne, domy towarowe i handlowe	Podmioty państwowe i spółdzielcze
1956	Białystok, Warszawa	Pierwsze sklepy samoobsługowe	
1962	Warszawa	Pierwszy supersam	
Lata 70. i 80. XX wieku		Supersamy, megasamy, samy, drobny handel detaliczny	
Po 1989 r.		Pojawienie się pierwszych supermarketów, hipermarketów i sklepów dyskontowych:	Podmioty sektora prywatnego
1990	Warszawa	sklep Ikea	
1990	Warszawa	dyskont Globi	
1991	Warszawa	supermarket Billa	
1993	Warszawa	hipermarket Hit	
1993		dyskont Rema 1000	
1995	Dąbrowa Górnicza	dyskont Plus Discount	
1996	Poznań	hipermarket Jumbo	
1996	Piaseczno	hipermarket Auchan	
1997	Poznań	dyskont Biedronka	
1997	Łódź	hipermarket Carrefour	
2017	Poznań	Pierwszy bezobsługowy sklep Biofamily	
2019	Poznań	Sklep bezobsługowy Take&Go	
2018		Sklep hybrydowy e-obuwie	

Źródło: opracowanie własne.

Do początku lat 90. za sklepy wielkopowierzchniowe uznawano Państwowe Domy Towarowe oraz supersamy należące do spółdzielni „Społem”, „Samopomoc Chłopska” i innych. Zgodnie z poprzednią klasyfikacją GUS od początku lat 90. przyspieszony rozwój, poza sklepami powszechnymi (tradycyjnymi), wykazywały właśnie supersamy, które można traktować (zgodnie z nową klasyfikacją) jako supermarkety [5]. W 1993 roku ich liczba wynosiła 673 obiekty, by w roku 1998

osiągnąć poziom 1018 sklepów. Liczba wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (sklepów o powierzchni powyżej 400 m²) w Polsce w roku 1992 wynosiła 1973, a w 2007 roku było ich już 7601 (tab. 3.9). Ich udział w ogólnej liczbie sklepów był niewielki i wynosił w 1992 roku 0,56%, by w roku 2007 osiągnąć poziom niewiele ponad 2%.

To właśnie w latach 90. pojawiły się w Polsce kolejne typy sklepów samoobsługowych – formaty wielkopowierzchniowe, takie jak hipermarkety i duże supermarkety, oraz bazujące głównie na niskim poziomie cen i ograniczonym asortymencie sklepy dyskontowe (tab. 3.2). Udział łącznej powierzchni sprzedażowej hipermarketów i supermarketów w całkowitej powierzchni sklepów wynosił w latach 2005 i 2009 odpowiednio 16,6% i 20,9%, by w okresie od 2010 do 2017 roku przyjmować wartości procentowe od 23,3 do 25,1 (tab. 3.3). Świadczy to, pomimo niewielkiego 2% udziału tych formatów w ogólnej liczbie sklepów o ich silnym rozwoju i ekspansji na rynku polskim (355 043 sklepów ogółem w 2017 roku, gdzie łączna liczba supermarketów i hipermarketów wyniosła 7881 – tab. 3.4 i 3.9).

Tabela 3.3. Powierzchnia sprzedażowa supermarketów i hipermarketów w wybranych latach (tys. m²)

Rok	Powierzchnia sklepów ogółem	Supermarkety	Hipermarkety	Udział łącznej powierzchni supermarketów i hipermarketów w całkowitej powierzchni
1995	19 792,6	—	—	0,0%
2000	26 933,8	1068,7	653,5	6,3%
2005	28 262,2	2125,1	2566,7	16,6%
2009	31 550,4	3298,3	3312,5	20,9%
2010	31 769,2	3627,9	3793,9	23,3%
2011	32 983,8	4034,7	3631,1	23,2%
2012	33 694,5	4386,7	3688,2	23,9%
2013	33 817,8	4697,6	3800,2	25,1%
2014	34 964,4	4960,4	3802,6	25,0%
2015	36 188,7	5258,1	3765,6	24,9%
2016	37 094,1	5333,2	3709,0	24,3%
2017	37 256,6	5531,4	3541,0	24,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie [4].

Korzystne przepisy podatkowe, niskie ceny zakupu bądź dzierżawy nieruchomości, dostępność wykwalifikowanej siły roboczej i duży chłonny rynek stwarzały dogodne warunki, jeśli chodzi o inwestycje bezpośrednie w formaty wielkopo-

wierzchniowe, zwłaszcza dla zagranicznych przedsiębiorstw handlowych o światowym zasięgu, posiadających duże doświadczenie w tej dziedzinie i z dużym kapitałem oraz nowoczesną kadrą zarządzającą [5].

Tabela 3.4. Liczba i struktura formatów wielkopowierzchniowych według form organizacyjnych i form własności

Rok	Liczba hipermarketów	Udział hipermarketów zagranicznych w liczbie hipermarketów ogółem	Udział powierzchni sprzedawczej hipermarketów zagranicznych w ich powierzchni sprzedaży ogółem (%)	Liczba supermarketów	Udział supermarketów zagranicznych w liczbie supermarketów ogółem (%)	Udział powierzchni sprzedawczej supermarketów zagranicznych w ich powierzchni sprzedaży ogółem (%)	Liczba domów towarowych i handlowych
1999	93	b/d	b/d	1407	b/d	b/d	704
2000	99	b/d	b/d	1602	b/d	b/d	635
2001	190	b/d	b/d	1739	b/d	b/d	647
2002	218	b/d	b/d	1863	b/d	b/d	605
2003	293	81,9	85,5	2043	49,7	52,1	619
2004	338	83,1	86,4	2347	53,7	57,5	600
2005	374	83,2	86,2	2716	56,1	60,3	557
2006	410	79,5	80,3	3003	59,2	63,6	522
2007	396	79,3	78,5	3506	58,0	62,9	448
2008	463	84,0	83,9	3629	60,7	64,7	375
2009	495	83,2	83,4	4041	59,6	63,0	374
2010	562	84,7	85,5	4461	60,9	64,4	370
2011	565	80,9	77,8	5006	63,3	65,8	346
2012	572	85,5	85,2	5468	63,3	66,7	310
2013	592	85,3	84,8	6210	64,6	66,0	291
2014	593	80,9	76,5	6509	64,5	66,6	283
2015	589	88,3	89,8	6903	63,1	65,8	275
2016	586	86,7	87,3	7042	62,6	66,1	231
2017	564	89,5	90,8	7317	61,6	65,6	257

Źródło: opracowanie własne na podstawie [4].

Silna ekspansja i rozwój nowoczesnych wielkopowierzchniowych formatów handlowych spowodowały znaczne osłabienie sektora niezależnych detalistów. Spowolnienie gospodarcze przyspieszyło procesy transformacyjne w handlu. W latach 2008–2012 nastąpił spadek liczby małych niezależnych sklepów o powierzchni do 99 m². W roku 2008 było ich ponad 356 tysięcy, a w roku 2012 – 323,5 tysiąca, co oznacza ponad 9-procentowy spadek. W latach tych rośnie liczba supermarketów i hipermarketów (tab. 3.4). Dane te oznaczają wysokie tempo rozwoju formatów wielkopowierzchniowych, co potwierdza rosnący udział ich powierzchni sprzedażowej w tym okresie. Lata 2008–2012 charakteryzuje również dynamiczny wzrost liczby punktów sprzedaży należących do kapitału zagranicznego, przy jednoczesnym spadku liczby sklepów własności krajowej.

Zgodnie z raportem KPMG w Polsce od 2005 roku liczba tradycyjnych sklepów ogólnospożywczych i specjalistycznych zmalała ze 158 tysięcy do 102 tysięcy w 2015 roku. Co więcej, dane liczbowe GUS wskazują na tendencję spadkową, jeśli chodzi o liczbę hipermarketów w latach 2015–2017 (tab. 3.4). Jak podaje Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, dyskonty w 2007 roku kontrolowały 8% rynku, by po siedmiu latach ekspansji potroić swoje udziały, co odbywało się głównie kosztem sklepów niezależnych [6].

Tabela 3.5. Liczba sklepów dyskontowych i wygodnego zakupu w latach 2010–2018 (tys.)

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dyskonty	2,32	2,61	2,95	3,3	3,65	3,7	3,8	3,95	4,04
Sklepy convenience	9,18	10,12	b/d	10,86	11,67	11,85	12,94	13,2	13,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie analiz dostępnych źródeł internetowych PMR, Roland Berger, Nielsen, Market Side.

W roku 2018 w Polsce było 4040 (tab. 3.5) podmiotów należących do czterech głównych sieci dyskontowych² – według szacunków agencji badawczej Market Side polski rynek dyskontów powoli się nasycza, a miejsca jest na około 5000 dyskontów. Nie oznaczało to jednak końca małych formatów handlu i przejścia rynku przez sklepy wielko- i średniopowierzchniowe. Miejsce niezależnych detalistów zajęły franczyzowe sieci sklepów spożywczych, wygodnego zakupu (convenience) oraz małych marketów osiedlowych (proximity), których liczba od 2005 roku wzrosła trzykrotnie i wyniosła na koniec 2015 roku ponad 22 tys. [7]. Tabela 3.6 prezentuje typy formatów handlu detalicznego – za główne kryterium podziału przyjęto posiadanie stałej powierzchni sprzedażowej. W tabeli 3.7 przedstawiono krótkie charakterystyki różnorodnych formatów handlu detalicznego.

² Sieci dyskontów w Polsce to: Biedronka, Lidl Polska, Netto Polska, Aldi.

W warunkach nasycenia rynku i silnej konkurencji zachodzi konieczność dostosowywania się reprezentantów poszczególnych formatów do nowych, zmieniających się wraz z dojrzewaniem rynku trendów konsumenckich. Niska cena nie jest jedynym czynnikiem decydującym o wyborze sklepu – istotna stała się również wygoda, szybkość i łatwość dokonywania zakupów.

Tabela 3.6. Typy formatów handlu detalicznego

Formaty handlu detalicznego posiadające stałą powierzchnię sprzedażową	Formaty handlu detalicznego nieposiadające stałej powierzchni sprzedażowej
Zorientowane na produkty spożywcze: – tradycyjne sklepy spożywcze – hipermarkety – supermarkety – sklepy dyskontowe – sklepy osiedlowe (proximity) – sklepy wygodnego zakupu (convenience store) – sklepy hybrydowe	Jednostki handlu internetowego: – e-commerce – m-commerce – zakupy grupowe – social shopping – aukcje internetowe
Zorientowane na produkty niespożywcze: – sklepy branżowe i specjalistyczne (np. typu off-price) – domy handlowe – domy towarowe – butiki – markety budowlane (do-it-yourself lub home-improvement) – sklepy dla zmotoryzowanych (drive-in-store) – sklepy typu zabójcy kategorii (category killer) – sklepy z towarami używanymi (second-hand shops)	Pozostałe formaty handlu: – handel wysyłkowy – handel obwoźny – automaty sprzedażowe – kioski – handel targowiskowy – sprzedaż telewizyjna (teleshopping)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [8, 9].

Długofalowe zmiany społeczno-demograficzne i postęp technologiczny stworzyły świadomego i silnego konsumenta, oczekującego większej wygody w dokonywaniu zakupów, wyższej wartości oferowanych dóbr i usług, coraz bardziej spersonalizowanej oferty oraz produktów korzystnie wpływających na jego zdrowie i dobre samopoczucie [10]. Odpowiedzią na zmieniające się preferencje konsumentów i potrzeby świadomych konsumentów, tak zwanych smart shopperów (określanych również jako smart pragmatic consumers³), są podmioty handlowe nie tylko znajdujące się blisko domu czy miejsca pracy klienta (proximity), ale takie, które łączą w sobie cechy charakterystyczne dla różnych formatów (sklepy hybrydowe).

³ ang. *smart pragmatic consumer* (smart shopper) – konsument dążący do maksymalizacji efektu poprzez zakup najlepszego produktu i w najlepszej cenie.

Tabela 3.7. Charakterystyka formatów handlu detalicznego posiadających stałą powierzchnię sprzedażową, zorientowanych na produkty spożywcze

Typ formatu	Cechy	Przykładowe marki sklepów
Tradycyjny sklep spożywczy (sklep powszechny*)	– sklep o powierzchni od 40 m² do 300 m², – głównie sprzedaż artykułów żywnościowych, uzupełniona produktami chemiczno-kosmetycznymi o ograniczonym asortymencie, – tradycyjna forma obsługi, – lokalizacja blisko miejsca zamieszkania klienta	Spolem
Hipermarket	– wielkopowierzchniowy sklep samoobsługowy o powierzchni powyżej 2500 m², – szeroki asortyment produktów wszystkich branż, w tym żywności, – niskie ceny, – w otoczeniu dodatkowe usługi, parking, – lokalizacja podmiejska lub w dzielnicach peryferyjnych, – dłuższe godziny otwarcia	Auchan Tesco E.Leclerc Kaufland Carrefour
Supermarket	– stosunkowo duży sklep samoobsługowy o powierzchni od 300-400 m² do 2500 m², – bogaty asortyment żywności i artykułów nieżywnościowych przydatnych w gospodarstwach domowych	Intermarche Tesco E.Leclerc Carrefour market
Sklep dyskontowy	– sklepy samoobsługowe o powierzchni 300-1000 m², – stały asortyment artykułów szybko rotujących, w większości żywność, – niskie ceny, – duży udział marek własnych, – cykliczne ekspozycje tematyczne, – minimalne wyposażenie, nieliczny personel (minimalizacja kosztów), – korzystna lokalizacja (centrum osiedla, dzielnicy lub małego miasta)	Biedronka Lidl Aldi Netto

Sklep osiedlowy (proximity)	– niewielki sklep zlokalizowany w osiedlach mieszkaniowych, – wąski asortyment produktów codziennego użytku, – stosunkowo wysokie ceny	Spar Dino Mila Polo market
Sklep wygodnego zakupu (convenience store)	– mały punkt sprzedaży lub niewielki sklep o powierzchni 40-100 m², – dogodna lokalizacja: ruchliwe drogi, stacje benzynowe, hotele, – korzystne godziny otwarcia, – wąski i płytki asortyment produktów żywnościowych i napojów, najczęściej szybko rotujących, ze znaczącym udziałem produktów świeżych i garmażeryjnych, napojów alkoholowych i bezalkoholowych, artykułów kosmetycznych i drogerijnych, gazet, czasopism i wyrobów tytoniowych, – relatywnie wysoki poziom cen – przejrzysta prezentacja towarów – skrócony czas oczekiwania przy kasie	Carrefour express Spar express Żabka
Sklep hybrydowy	– sklep łączący cechy różnych formatów, np. sklep dyskontowy wygodnego zakupu, – punkt stacjonarny z zastosowaniem rozwiązań i udogodnień technologicznych z kanału cyfrowego	BioFamily

* W metodologii GUS występuje sklep powszechny prowadzący sprzedaż głównie towarów żywnościowych codziennego użytku oraz dodatkowo często nabywanych towarów nieżywnościowych o powierzchni sal sprzedażowych od 120 m² do 399 m².

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1, 11, 12].

Ponadto sieci handlowe, stosując multifformatową strategię marketingową, wprowadzają kombinacje różnych formatów, często prowadzonych pod wspólną marką, oferując tym samym klientom zarówno hipermarkety, jak i supermarkety czy mniejsze sklepy convenience [13]. Przykładem jest tutaj sklep Carrefour Polska, posiadający początkowo wyłącznie hipermarkety, który otworzył również supermarkety oraz mniejszą pod względem powierzchni sieć franczyzową Carrefour Express w postaci formatów typu convenience i minimarket. Pojawiają się również nowe innowacyjne metody sprzedaży i sposobu działania podmiotu handlowego. W listopadzie 2017 roku rozpoczął funkcjonowanie w Poznaniu, pierwszy w Polsce i w Europie, bezobsługowy market ekologiczny BioFamily. W lutym 2019 roku w Konstancinie-Jeziornie pod Warszawą powstał kolejny tego typu sklep sieci BioFamily. Od poniedziałku do soboty w godzinach 8.00-21.00 podmioty handlowe działają podobnie do innych supermarketów, angażując w procesie sprzedaży pracowników-doradców klienta oraz wykorzystując kasy samoobsługowe. Innowacją jest tutaj wprowadzenie bezobsługowej metody sprzedaży w godzinach nocnych poprzez zastosowanie:

- ✓ specjalnej karty umożliwiającej wejście do sklepu po zeskanowaniu przez czytnik QR kodu, który umieszczony jest przy drzwiach sklepu,
- ✓ aplikacji na telefon komórkowy działającej podobnie jak karta wstępu.

Podobne rozwiązania wdrożono w funkcjonującym od września 2019 roku w Poznaniu sklepie Take&Go⁴, należącym do firmy Surge Cloud. Jest to nie tylko całodobowy sklep bezobsługowy, ale również market pozbawiony kas samoobsługowych, co jest możliwe poprzez:

- ✓ oznaczenie każdego produktu specjalną metką z tagiem RFID⁵,
- ✓ identyfikację zakupów w strefie kasowania na specjalnej inteligentnej półce, umieszczonej pod ekranem dotykowym w celu automatycznego rozpoznania produktów,
- ✓ realizację płatności za pomocą karty płatniczej klienta, podpisanej do aplikacji na telefonie komórkowym dokonanej po zatwierdzeniu transakcji,
- ✓ zastosowanie czytnika QR kodu.

Sklep Take&Go wyróżnia integracja kilku technologii (RFID, sztuczna inteligencja), pozwalająca na całkowitą automatyzację procesu sprzedaży i wyeliminowanie obsługi – pracownik pojawia się w sklepie jedynie w celu dostarczenia towaru.

⁴ Trend bezobsługowych zautomatyzowanych sklepów zapoczątkował Amazon, który w styczniu 2018 roku otworzył w Seattle w USA pierwszy na świecie taki obiekt pod marką Amazon Go.

⁵ Technologia RFID (ang. Radio-frequency identification) wykorzystuje fale radiowe do identyfikacji osób i przedmiotów na odległość. Do przedmiotów przyczepiane są specjalne urządzenia nazywane tagami lub chipami, wyposażone w układy elektroniczne z zakodowanymi danymi i antenę odbiorczo-nadawczą, a zapis i odczyt danych odbywa się z pomocą fal radiowych przy użyciu czytnika RFID wraz z anteną.

3.4. PROCESY TRANSFORMACYJNE W HANDLU

Zmiany polityczne roku 1989 i wynikające z nich odejście od gospodarki centralnie planowanej wywołały szereg następstw mających wpływ na polską gospodarkę oraz sektor handlu. Procesowi urynkwienia gospodarki towarzyszył proces przekształceń własnościowych, który doprowadził do prawie całkowitej **prywatyzacji** sektora handlowego. W wyniku transformacji gospodarczej nastąpiła gruntowna reorganizacja struktury handlu. L. Dries, T. Reardon i J.F.M. Swinnen zaprezentowali trzy fazy transformacji handlu detalicznego w krajach postkomunistycznych: komunistyczną, zmiany i globalizacji [14]. G. Karasiewicz, J. Nowak wskazują na cztery fazy transformacji handlu detalicznego w Polsce: prywatyzacji, internacjonalizacji, koncentracji i innowacji [15]. Dwie pierwsze można uznać za fazy zmiany, pozostałe można określić mianem faz globalizacji [16]. Fazy te nie mają jednak charakteru sekwencyjnego, lecz nakładają się na siebie [17].

Tabela 3.8. Następstwa dla handlu wynikające ze zmiany systemu społeczno-gospodarczego

Rodzaj następstwa	Charakterystyka
Urynkwienie	Proces polegający na przywróceniu stosunków towarowo-pieniężnych, w tym swobody kształtowania cen.
Wolność gospodarowania	Dla przedsiębiorstw handlowych możliwość brania odpowiedzialności za własne decyzje i ponoszenia za nie ryzyka. W przypadku odniesienia sukcesu bądź niepowodzenia – korzyści i niepowodzenia czerpie i ponosi przedsiębiorca/przedsiębiorstwo.
Samodzielność	Dla podmiotów gospodarczych możliwość związana z określaniem celów działalności, a także sposobów przyczyniających się do ich realizacji.
Integracja celów	W przedsiębiorstwach funkcjonujących, niezależnie od polityki państwa, zaczęły istnieć warunki do integracji celów przedsiębiorstwa (ciągłość bytu firmy) z celami przedsiębiorcy (ciągłość dochodów i własności), do realizacji których potrzebni byli pracownicy (ciągłość miejsca pracy).
Samofinansowanie	Finansowanie przedsiębiorstwa jest możliwe na podstawie własnego kapitału lub zaciągniętych kredytów.
Konkurencja	Wolność gospodarcza pozwoliła na wprowadzenie mechanizmów konkurencji. Do konkurowania firmom były potrzebne innowacje.
Równość szans	Konkurencję na rynku umożliwiło wprowadzenie równouprawnienia dla wszystkich podmiotów niekorzystających ze specjalnych przywilejów.

Źródło: [1].

Przemiany ustrojowe w 1989 roku zapoczątkowały proces uwalniania działalności gospodarczej od administracyjnego nadzoru państwa. Tabela 3.8 przedstawia następstwa dla handlu wynikające ze zmiany systemu społeczno-gospodarczego. Wypracowanie regulacji prawnych w kierunku ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej [18] oraz zniesienia barier administracyjnych umożliwiło proces tak zwanej „małej prywatyzacji” sieci detalicznej, a następnie prywatyzacji dużych przedsiębiorstw handlowych [19].

Powstawały nowe placówki handlowe, przy jednoczesnej likwidacji podmiotów państwowych i spółdzielczych przejmowanych przez właścicieli prywatnych. W roku 1989, zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, udział sprzedaży detalicznej sektora prywatnego w całkowitej sprzedaży detalicznej wynosił 60,3%. Już w roku 1992, wskutek zachodzących procesów restrukturyzacyjnych i demonopolizacyjnych, wskaźnik ten wzrósł do poziomu 82,71%, by w roku 1994 przekroczyć próg 90%. W 1993 roku liczba sklepów prywatnych (371 962 sklepów) uległa potrojeniu w stosunku do 1989 roku (124 717 sklepów), a udział sklepów i stacji paliw sektora prywatnego w całkowitej liczbie sklepów i stacji paliw wzrósł z wartości 82% w roku 1989 do poziomu ponad 98% w roku 1994. Co więcej, udział zakładów osób fizycznych w liczbie podmiotów prywatnych ogółem wynosił 95-98% [20].

Zachodzące zmiany własnościowe miały wpływ na strukturę polskiego handlu detalicznego. Efektem prywatyzacji w latach 1990–1992 była **atomizacja** handlu, przejawiająca się głębokim rozdrobnieniem struktury podmiotowej, w której dominującą rolę pod względem liczebności wiodli drobni, niezależni właściciele pojedynczego punktu sprzedaży detalicznej [21]. Duży, nienasycony rynek połączony z wysokim bezrobociem sprzyjały rozwojowi hurtowni i niewielkich sklepów oraz handlowi bazarowemu. W 1990 roku liczba sklepów w Polsce wzrosła o ponad 56% w porównaniu z rokiem poprzednim [22]. W kolejnym roku nastąpił dalszy szybki wzrost liczby placówek handlowych i tendencja ta utrzymywała się do 1996 roku, kiedy to po raz pierwszy odnotowano spadek liczby sklepów do poziomu 405,5 tys. (tab. 3.9), co i tak oznaczało 2,5-krotny wzrost w stosunku do roku 1989 (152 tys. sklepów).

W drugiej połowie lat 90. w Polsce funkcjonowało dwa razy więcej sklepów niż w Portugalii i Hiszpanii oraz prawie sześć razy więcej niż w Anglii, przy 2-3-krotnie mniejszej powierzchni handlowej w porównaniu z krajami Unii Europejskiej. Przeciętna powierzchnia sprzedażowa sklepów na 1000 mieszkańców wyniosła w Polsce w roku 1996 – 544 m², podczas gdy wskaźnik ten dla krajów UE oscylował od 1000 m² do 1200 m² ⁶.

⁶ Dane zaczerpnięte z odpowiedzi ministra gospodarki J. Steinhoffa na interpelację posła w sprawie warunków oraz zasad powstawania i funkcjonowania supermarketów i hipermarketów na terenie Polski z dnia 31.12.1997 r. [23].

Tabela 3.9. Liczba sklepów według powierzchni sprzedażowej w Polsce w latach 1992–2017

Rok	Ogółem	Liczba sklepów według powierzchni sprzedażowej (m ²)								
		mniej niż 50	50-99	100-199	200-299	300-399	ponad 400			
1992	352 502	317 424	21 243	8808	2211	843	1973	—	—	—
1994	415 449	383 064	19 421	8072	2035	863	1994			
1995	425 600	391 297	20 268	8563	2238	1003	2231			
1996	405 563	369 926	20 661	8929	2377	1110	2560			
		mniej niż 50	50-99	100-199	200-299	300-399	400-999	ponad 1000		
1997	424 362	387 921	20 583	9175	2570	1255	2305	553	—	—
		mniej niż 50	50-99	100-199	200-299	300-399	400-999	1000-2500	ponad 2500	
1998	450 837	414 684	20 795	9371	2655	1182	2431	501	166	—
		mniej niż 50	50-99	100-199	200-299	300-399	400-999	1000-1999	2000-2500	ponad 2500
1999	450 232	417 772	16 925	8014	2529	1479	2790	466	75	182
2000	431 991	399 767	16 297	7872	2567	1551	3052	551	101	233
2001	449 339	415 017	16 871	8500	2817	1680	3352	668	96	338
2002	450 434	417 391	15 933	8089	2780	1616	3524	665	94	342
2003	447 898	412 446	16 761	8686	3071	1793	3785	824	103	429
		99 i mniej	100-199	200-299	300-399	400-999	1000-1999	2000-2499	ponad 2500	
2004	370 169	350 510	8912	3306	1845	4060	955	104	477	—
2005	384 001	361 067	10 371	3933	2102	4672	1182	130	544	—
2006	385 458	371 478	10 622	4109	2231	5004	1273	149	592	—
2007	371 328	345 358	11 519	4372	2478	5448	1393	169	591	—
2008	385 663	356 433	12 835	5006	2755	6107	1594	222	711	—
2009	371 839	341 019	13 480	5121	2943	6501	1736	234	805	—
2010	346 058	313 729	13 908	5372	3123	6950	1875	244	857	—
2011	344 982	311 496	14 124	5677	3190	7335	1986	268	906	—
2012	357 289	323 533	13 712	5746	3281	7726	2116	237	938	—
2013	353 562	318 317	13 922	5927	3474	8484	2221	245	972	—
2014	354 775	318 880	13 915	6059	3593	8833	2272	247	986	—
2015	360 750	323 051	14 493	6433	3775	9278	2441	273	1006	—
2016	367 011	328 379	14 753	6476	4015	9599	2494	286	1009	—
2017	355 043	315 150	14 947	6542	4195	10 286	2592	320	1011	—

Źródło: opracowanie własne na podstawie [4].

Wzrastająca konkurencja w sektorze handlu detalicznego oraz duże ryzyko prowadzenia działalności przez niezależnych detalistów inicjują procesy koncentracyjne i działania podmiotów w kierunku integracji. W latach dziewięćdziesiątych w handlu zachodzą **procesy integracyjne** przejawiające się współdziałaniem podmiotów tradycyjnych bazującym na wspólnocie celów, wykorzystaniu korzyści skali, doświadczenia i synergii. Działania te, pomimo prawnej i ekonomicznej niezależności podmiotów handlu, umożliwiały osiągnięcie większych efektów. Przedstawiciele handlu tradycyjnego w celu zwiększenia konkurencyjności i utrzymania się na rynku wykorzystują różne formy współpracy, łącząc się w grupy kupieckie, zrzeszenia detalistów, grupy franczyzowe czy sieci handlowe. Pierwsza dekada XXI wieku przynosi coraz większe różnicowanie form kooperacji, jak i pogłębianie się procesu integracji w kraju. E. Maleszyk wyodrębnia następujące tendencje i zjawiska, jeśli chodzi o procesy integracyjne i konsolidacyjne:

- ✓ następuje wzrost liczby prostych form integracji (zrzeszeń detalistów, grup zakupowych) o coraz szerszym zasięgu terytorialnym i branżowym,
- ✓ istniejące sieci handlowe włączają nowych członków lub przyłączają się do silniejszych partnerów, co powoduje dynamiczny wzrost zasobów tychże podmiotów,
- ✓ powstają grupy przedsiębiorstw handlowych o coraz silniejszych powiązaniach, zarówno jeśli chodzi o systemy franczyzowe, jak i złożone struktury kapitałowe,
- ✓ postępująca integracja organizacyjno-funkcjonalna prowadzi do wyłaniania się silnych związków kapitałowych, przyjmujących postać zarówno różnorodnych form integracji, jak i różnych rodzajów sieci i form handlu [24].

Przejawem integracji funkcjonalno-przestrzennej są również kontrolowane centra handlowe, zwane również centrami handlu i rozrywki. W Polsce jednym z pierwszych tego typu obiektów była, powstała w 1993 roku w Warszawie, galeria Panorama.

Otwarcie polskiej gospodarki na rynek zagraniczny oraz wkroczenie na rynek polski międzynarodowych sieci handlowych sklepów wielkopowierzchniowych było kolejnym ważnym czynnikiem zachodzących przemian strukturalnych, własnościowych i jakościowych. Brak kapitału, wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu wielkich sieci handlowych oraz istniejąca luka technologiczna polskiego rynku wewnętrznego sprzyjały napływowi zachodnich inwestorów. Sektor handlu detalicznego w Polsce stawał się obszarem wpływów przedsiębiorstw globalnych, określanych także jako międzynarodowe lub ponadnarodowe. **Internacjonalizacja** przedsiębiorstwa handlu detalicznego oznacza wejście na nowe rynki zagraniczne z działalnością operacyjną polegającą na prowadzeniu na rynkach zagranicznych punktów sprzedaży detalicznej [16]. Początek procesów internacjonalizacji w Polsce to lata 90. XX wieku. Większość sklepów wielkopowierzchniowych wchodzących na polski rynek handlu detalicznego należała do przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego. W latach 2003–2017 udział hipermarketów zagranicznych

w liczbie hipermarketów ogółem oscylował w przedziale od 79,3% do 89,5%. Również supermarkety zagraniczne stanowiły w tym okresie 50-60% wszystkich supermarketów (tab. 3.4).

Koncentracja w handlu polega na uzyskiwaniu przez grupę dużych przedsiębiorstw handlu wielkopowierzchniowego uprzywilejowanej pozycji konkurencyjnej w całej zbiorowości przedsiębiorstw handlowych, a zatem jest to zdominowanie form detalicznej dystrybucji towarów przez największych detalistów [25]. Proces koncentracji oznacza kumulowanie zasobów kapitałowych (rzeczowych, finansowych, kadrowych) przedsiębiorstw, które dzięki temu mogą uzyskać przewagę skali działania z tytułu redukcji kosztów działalności [26]. W latach 90. nastąpił wzrost liczby formatów wielkopowierzchniowych, takich jak hipermarkety, supermarkety i sklepy dyskontowe. Ustawa z dnia 11 maja 2007 roku o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych określała wielkopowierzchniowy obiekt handlowy jako podmiot o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m², w którym prowadzona jest jakakolwiek działalność handlowa. W roku 2007 liczba obejmująca wszystkie sklepy o powierzchni wyższej niż 400 m² wynosiła ponad 7,5 tysiąca, gdy w 1992 roku liczba ta wynosiła 1973. Klasyfikacja sklepów według powierzchni sprzedażowej Głównego Urzędu Statystycznego do 1997 roku wskazuje największe jednostki jako te powyżej 400 m². Od roku 1999 podział GUS-u rozróżnia obiekty o powierzchni 400–999, 1000–1999, 2000–2500, powyżej 2500 m², co świadczy o wzroście znaczenia i liczebności sklepów dużych. W 2017 roku łączna liczba sklepów wielkopowierzchniowych (o powierzchni powyżej 400 m²) wzrosła niemalże dwukrotnie w stosunku do roku 2007 i wyniosła ponad 14 tysięcy podmiotów. Wzrost liczby formatów wielkopowierzchniowych nie jest jedynym przejawem koncentracji. Symptomami tego procesu są również:

- ✓ wrastający udział łącznej powierzchni supermarketów i hipermarketów w całkowitej powierzchni sklepów – udział ten wynosił od 6,3% w roku 2000 do 16,6 % w roku 2005 i 25,1% w roku 2013 (tab. 3.3),
- ✓ wysoki udział wartości sprzedaży realizowanej łącznie przez supermarkety i hipermarkety w sprzedaży detalicznej w sklepach i na stacjach paliw (24,9% w 2017 roku), gdzie łączna liczba supermarketów i hipermarketów w 2017 roku w Polsce wyniosła 7881, to jest 2,2% ogólnej liczby sklepów,
- ✓ wzrastająca od 2001 roku liczebność przedsiębiorstw handlowych posiadających wiele sklepów (51–100 sklepów, 101–200 sklepów) [27],
- ✓ spadająca liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w handlu⁷ (963,7 tys. w 2002 roku do 761 tys. w roku 2017) i towarzyszący temu trendowi jednoczesny wzrost liczby spółek o ponad 60 tys. podmiotów w roku 2017 roku w porównaniu z rokiem 2002,
- ✓ przejścia sieci sklepów mające swój początek w Polsce po 2000 roku (np. przejście sieci Hit przez Tesco w 2002 roku czy Rema 1000 przez Biedronkę w 2004 r.).

⁷ Zgodnie z danymi GUS: Liczba podmiotów gospodarki narodowej – sekcja G Handel i naprawy.

W ostatnich latach następuje dalsza konsolidacja rynku handlu detalicznego, o czym świadczą chociażby przejęcia sieci Piotr i Paweł przez największego pod względem osiąganych przychodów detalistę Jeronimo Martins (właściciel Biedronki) czy sieci mniejszych sklepów Lewiatan, Mila przez Eurocash.

Wyróżnia się szereg czynników sprzyjających ekspansji zagranicznych korporacji handlowych w Polsce, takich jak [28]:

- ✓ nieodwracalny proces tworzenia gospodarki wolnorynkowej,
- ✓ bliskość polskiego rynku w sensie geograficznym,
- ✓ wzrost gospodarczy i stabilizację ekonomiczną,
- ✓ stosunkowo dużą liczbę potencjalnych klientów,
- ✓ stały wzrost indywidualnych dochodów i siły nabywczej mieszkańców,
- ✓ intensywny wzrost konsumpcyjnych oczekiwań i wymagań nabywców,
- ✓ deficyt nowoczesnych powierzchni handlowych,
- ✓ niską konkurencyjność krajowych przedsiębiorstw handlowych.

Dynamiczne zmiany zachodzące w handlu detalicznym w Polsce w ostatnim trzydziestoleciu spowodowane są wdrażaniem innowacji w różnych sferach działalności podmiotów handlowych. Zmiany strukturalne w tym sektorze są w dużym stopniu efektem dynamicznego rozwoju handlu internetowego (e-commerce) i mobilnego (m-commerce). Działania innowacyjne w handlu mogą dotyczyć takich aspektów funkcjonowania podmiotów rynku handlowego, jak metody obsługi, formaty handlowe, wyposażenie techniczne, oddziaływanie na klienta oraz formy organizacyjne przedsiębiorstwa prowadzącego sprzedaż detaliczną [29]. Działania te mogą mieć charakter przełomowy (disruptive innovation), wywołując głębokie przekształcenia w ramach danej organizacji bądź na rynku i wnosząc zasadnicze zmiany do układu sił konkurencyjnych w branży [30], bądź przyrostowy, usprawniający jedynie istniejące dotychczas rozwiązania.

Innowacje uznawane w literaturze przedmiotu za radykalne, takie jak internet czy samoobsługa, nie tylko doprowadziły do wyodrębnienia różnych koncepcji działania punktów sprzedaży detalicznej i organizacji sprzedaży (samoobsługowe formaty sklepów), ale zainicjowały kolejne procesy transformacyjne handlu detalicznego, takie jak:

- ✓ **cyfryzacja handlu**, przejawiająca się wprowadzeniem wielu kanałów sprzedaży i komunikacji z klientem w oparciu o dane cyfrowe, łączność, automatyzację i cyfrowy dostęp⁸ z zastosowaniem technologii cyfrowych w wyposażeniu sklepu (np. inteligentne półki w strefie kasowania) czy formie organizacyjnej przedsiębiorstwa (punkty bezobsługowe, wirtualne sklepy),
- ✓ **konwergencja formatów** handlu detalicznego jako proces upodabniania się różnych formatów poprzez zmiany w zakresie strategii cenowej, asortymentu, ilości marek własnych czy modelu operacyjnego,

⁸ Zgonie z raportem Roland Berger *The digital transformation of industry*, dane cyfrowe, łączność, automatyzacja oraz cyfrowy dostęp to cztery dźwignie procesu transformacji cyfrowej.

- ✓ **konwergencja kanałów**, czyli zjawisko zacierania się różnic pomiędzy handlem online i handlem tradycyjnym i ich przenikania w procesie dokonywania zakupów.

Raport Digital Vortex wskazuje handel detaliczny jako jedną z branż, która w największym stopniu polega na Internecie wszechrzeczy, tj. sieciach łączących mieszkańców, przedmioty, dane i procesy służące do cyfrowej wymiany wartości [31]. Coraz częściej sklepy stacjonarne prezentują swoje towary również w kanale online, wykorzystując rozwiązanie click&collect, oznaczające wybór i zakup towaru przez internet i jego fizyczny odbiór w sklepie (przykładem jest sieć drogerii Rossmann). Proces cyfryzacji ma wpływ na sprzedaż i sposoby dotarcia do klienta, począwszy od zakupów w sklepie internetowym⁹ poprzez obsługę multichannel, cross channel, aż do prób zapewnienia ciągłości i funkcjonalności wszystkich dostępnych kanałów, niezależnie od momentu, miejsca i etapu procesu zakupowego w postaci omnichannel. Do 2004 roku obroty polskiego rynku e-commerce rosły w tempie przekraczającym 100%. W latach 2005–2007 roczne przyrosty mieściły się w przedziale 50-100% [1], a w 2006 roku sprzedaż przez Internet wynosiła ponad 1% całkowitej wartości sprzedaży w Polsce¹⁰. W latach 2013 i 2016 udział wartości sprzedaży w handlu elektronicznym w przychodach ze sprzedaży w handlu detalicznym wynosił odpowiednio 5% i 7,6%, wykazując stały wzrost [32]. Admitad Report 2018/2019¹¹ również wskazuje na 7% udział e-commerce w ogólnym handlu detalicznym, prognozując, iż w ciągu najbliższych lat liczba ta może wzrosnąć do 10%.

Sklepy reprezentujące formaty kanału nowoczesnego w warunkach silnej konkurencji i zmieniających się preferencji konsumentów ewoluują, zmieniając strategię działania. Rysunek 3.1 prezentuje zachodzący w badanym okresie proces upodabniania się do siebie supermarketów i dyskontów w sferze udziału marek własnych i liczby SKU¹². Doskonałym przykładem konwergencji formatów jest Jeronimo Martins (Biedronka) – wieloletni lider polskiego rynku pod względem wartości przychodów z działalności detalicznej¹³, który rozpoczął funkcjonowanie w Polsce w formule twardego dyskontu. Asortyment poniżej tysiąca, niewielka oferta świeżych produktów, wysoki udział marek własnych, najniższe na rynku ceny, jeden rodzaj płatności gotówkowej oraz skromne wyposażenie i wystrój to wyróżniki tego działającego już w latach 90. formatu dyskontowego [3].

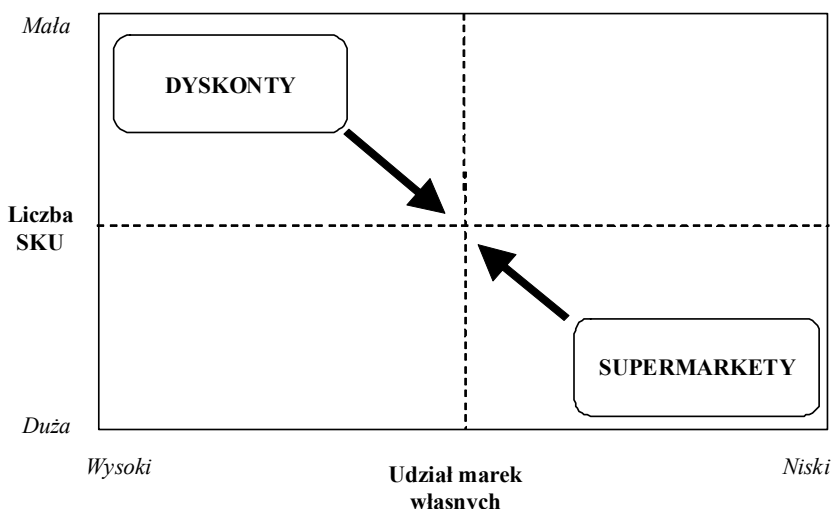
⁹ Pierwszy sklep internetowy w Polsce, księgarnia internetowa Nepo, powstał w 1994 r. Niektóre źródła podają sklep firmy Terent jako pierwszy sklep internetowy z możliwością złożenia zamówienia przez formularz powstały w 1996 r. Niedługo potem powstały: To Tu, Merlin, Empik czy portal handlowy Allegro.

¹⁰ Dane na podstawie raportu agencji PMR *Sprzedaż detaliczna online w Polsce 2007*.

¹¹ Raport będący zbiorem statystyk, demonstrujący rozwój marketingu afiliacyjnego w Europie, Azji, Ameryce i na Bliskim Wschodzie.

¹² SKU (ang. stock keeping unit) – jednostka magazynowa będąca identyfikatorem (unikalnym kodem) służącym do zarządzania danym towarem.

¹³ Zgodnie z analizą Deloitte prezentującą ranking dwudziestu największych detalistów w Polsce pod względem osiągniętych w 2017 roku przychodów z działalności detalicznej.



Rys. 3.1. Konwergencja formatów średniopowierzchniowych

Źródło: [33].

Zwiększenie asortymentu (liczby SKU) poprzez sprzedaż produktów niespożywczych (moda, wyposażenie mieszkań, ogrodnictwo), wprowadzenie marki własnej luksusowych słodczy oraz sprzedaży pieczywa wypiekanego na miejscu, zmiana wyglądu i sposobu aranżacji wnętrza, wzrost cen przy jednoczesnej kampanii podkreślającej atrakcyjność cenową towarów czy też możliwość płacenia kartą to zmiany powodujące, iż Biedronkę trudno uznać obecnie za sklep dyskontowy. Podobnie supermarkety, poprzez działania własne w zakresie zawężenia oferty i zmniejszenia liczby SKU, zwiększenia udziału marek własnych, promocję niższych cen oraz wysokiej jakości obsługi przybliżają się w swej formule do dyskontów.

3.5. ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone analizy i badania pozwoliły na określenie głównych przemian strukturalnych zachodzących w handlu detalicznym w Polsce w ostatnim trzydziestoleciu. Sformułowano następujące wnioski dotyczące stanu tego sektora i kierunków jego rozwoju:

1. Wyróżnia się dwie główne fazy transformacji handlu detalicznego w Polsce w badanym okresie: fazę zmiany (prywatyzacji i internacjonalizacji) i fazę globalizacji (koncentracji i innowacji). W latach 1989–2018 zidentyfikowano następujące procesy transformacyjne, mające istotny wpływ na obecny kształt i strukturę handlu detalicznego: prywatyzacja, atomizacja, internacjonalizacja, integracja, koncentracja i konsolidacja, cyfryzacja, konwergencja formatów i kanałów.

2. Rynek handlu detalicznego w Polsce jest nadal rozdrobniony, jednakże zmniejsza się liczba małych, niezależnych sklepów – format tradycyjny wypierany jest przez formaty kanału nowoczesnego (supermarkety, dyskonty, sieci franczyzowe małych sklepów).
3. Za najważniejsze zjawisko przeobrażeń handlu detalicznego w Polsce można uznać jego koncentrację, przejawiającą się dominacją wielkopowierzchniowych sklepów (hipermarkety, supermarkety, dyskonty) i przyłączaniem podmiotów tradycyjnych do franczyzowych sieci detalistów.
4. W ostatnich latach zmiana preferencji klientów doprowadziła do silnego rozwoju sklepów wygodnego zakupu (convenience) oraz sklepów osiedlowych (proximity), w których stawia się na wygodę, szybkość i łatwość dokonywania zakupów wynikających z preferencji świadomego konsumenta.
5. Poszczególne formaty kanału nowoczesnego znajdują się w różnych fazach cyklu życia gospodarczego: następuje spadek liczebności i udziału hipermarketów w rynku będących w fazie spadku oraz rozwój mniejszych formatów sklepów typu convenience i proximity wypierających tradycyjne sklepy.
6. Wśród hipermarketów, supermarketów i dyskontów w badanym okresie dominuje kapitał zagraniczny.
7. Sieci handlowe stosują multiformatową strategię marketingową, wprowadzając kombinacje różnych formatów (hipermarketów, supermarketów czy mniejszych sklepów wygodnego zakupu), często prowadzonych pod wspólną marką. Powstają sklepy hybrydowe, łączące w sobie cechy charakterystyczne dla różnych formatów lub wykorzystujące innowacyjne technologie cyfrowe.
8. Supermarkety i dyskonty, poprzez wprowadzanie zmian i działania dostosowane w zakresie asortymentu, marek własnych, polityki cenowej czy rozwiązań organizacyjnych, upodabniają się do siebie.
9. Postęp technologiczny oraz zastosowanie innowacyjnych technologii i rozwiązań cyfrowych spowodowały powstanie sklepu bezobsługowego poprzez całkowitą lub częściową eliminację czynnika ludzkiego w procesie obsługi klienta.
10. Wzrasta znaczenie i udział handlu e-commerce w obrotach handlu detalicznego, którego wartość procentowa stopniowo zbliża się do średniej światowej¹⁴.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Kosicka-Gębska M., Tul-Krzyszczuk A., Gębski J.: *Handel detaliczny żywnością w Polsce*. Wyd. SGGW, Warszawa 2011.
- [2] *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/> (dostęp: 27.09.2019).
- [3] Kłosiewicz-Górecka U.: *Zmiany w handlu w okresie spowolnienia gospodarczego*. Marketing i Rynek 7, 2014.
- [4] *Rynek wewnętrzny*. GUS 1991–2017, Warszawa.

¹⁴ Zgonie z danymi Euromonitor International 2018 średnia światowa wyniosła około 9,7%.

- [5] Wrzeńska J.: *Rozwój wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w Polsce*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej 72, 2008.
- [6] *Ocena wpływu ograniczenia handlu w niedzielę*. MPiT, 2019.
- [7] Grauer P., Kulig M., Kuskowski P., Matusik M.: *Na rozdrożu. Wyzwania i priorytety sieci spożywczych w Polsce*. KPMG, Warszawa 2015.
- [8] Borusiak B.: *Ewolucja formatów handlu detalicznego*. Problemy Zarządzania, vol. 14, nr 1 (57), t. 1, 2016.
- [9] Drzazga M.: *Ewolucja form handlu detalicznego na początku XXI wieku*. Handel Wewnętrzny 3 (362), 2016.
- [10] Jaciow M.: *Dostępność placówek handlowo-usługowych w miastach różnej wielkości w Polsce*. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 302, 2016.
- [11] Kucharska B.: *Ewolucja formatów jako przejaw innowacyjności przedsiębiorstw handlowych w Polsce* [w:] Sławińska M. (red.): *Handel we współczesnej gospodarce*. Nowe wyzwania, Poznań 2016.
- [12] *Polski rynek handlu spożywczego w 2010–2020 roku*. Roland Berger, 2016.
- [13] Gosik B.: *Wpływ międzynarodowych sieci na przekształcenia handlu detalicznego w Polsce*. Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego 30 (1), 2016.
- [14] Dries L., Reardon T., Swinnen J.F.M.: *The Rapid Rise of Supermarkets in Central and Eastern Europe: Implications for the Agrifood Sector and Rural Development*. Development Policy Review 22 (5), 2004.
- [15] Karasiewicz G., Nowak J.: *Looking back at the 20 years of retailing change in Poland*. The International Review of Retail, Distribution and Consumer Research Vol. 20, No. 1, 2010.
- [16] Karasiewicz G., Trojanowski M.: *Internacjonalizacja handlu detalicznego produktów spożywczych w Polsce*. Problemy Zarządzania vol. 14, nr 1 (57), t. 1, 2016.
- [17] Karasiewicz G., Trojanowski M.: *Transformacja w polskim handlu detalicznym – identyfikacja i analiza faz transformacji*. Handel Wewnętrzny 2 (361), 2016.
- [18] *Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej* (Dz.U. z 1988 r., Nr 41, poz. 324).
- [19] *Ustawa z dnia 13 lipca 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych* (Dz.U. z 1990 r., Nr 51, poz. 298).
- [20] Strużycki M. (red.): *Globalizacja handlu w Polsce. Szanse i zagrożenia*. IRWiK, Warszawa 1996.
- [21] Gazdecki M.: *The Restructuring and Internationalization of Retail trade in Poland between 1990 and 2007*. Journal of Agribusiness and Rural Development 1 (11), 2009.
- [22] Bazarnik J., Wojdacki K.P.: *Tendencje rozwojowe handlu detalicznego w Polsce* [w:] Szromnik A. (red.): *Warunki funkcjonowania i rozwoju handlu w Polsce*. Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1998.

- [23] <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ3.nsf/main/04188856> (dostęp: 27.09.2019).
- [24] Maleszyk E.: *Zmiany w procesach koncentracji i integracji handlu w Polsce*. Gospodarka Narodowa 5-6, 2009.
- [25] Ciechomski W.: *Koncentracja handlu w Polsce i jej implikacje dla strategii konkurencyjności przedsiębiorstw handlowych*. Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- [26] Maleszyk E.: *Sieci handlowe jako przejaw koncentracji w handlu wewnętrznym*. Handel Wewnętrzny 46, 1, 2001.
- [27] Gazdecki M.: *Concentration of Retail in Poland*. Journal of Agribusiness and Rural Development 2 (16), 2010.
- [28] Kondej A.: *Transformacja handlu detalicznego Fast Moving Consumer Goods (FMCG) w Polsce po 1989 roku*. Annales. Etyka w Życiu Gospodarczym 22(1), 2019.
- [29] Chwałek J.: *Kierunki innowacji w handlu*. Handel Wewnętrzny 2 (349), 2014.
- [30] Penc J.: *Innowacje i zmiany w firmie. Transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999.
- [31] Bradley J., Loucks J., Macaulay J., Noronha A., Wade M.: *Digital Vortex: How Digital Disruption is Redefining Industries*. Global Center for Digital Business Transformation June, 2015.
- [32] Lewicki M.: *E-handel w Polsce – stan i perspektywy rozwoju*. Handel Wewnętrzny 4 (375), 2018.
- [33] Karcz S., Plutecki P.: *Przyszłość handlu detalicznego w Polsce należy do średnich powierzchni*, francyzawpolsce.pl, 2013. <https://francyzawpolsce.pl/trendy-franczyzy/4484-przyszlosc-handlu-detalicznego-w-polsce-nalezy-do-srednich-powierzchni> (dostęp: 27.09.2019).

Daria Moskwa-Bęczkowska

RACHUNEK KOSZTÓW DZIAŁAŃ JAKO INSTRUMENT POPRAWY EFEKTYWNOŚCI PUBLICZNYCH SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE

4.1. WSTĘP

Przeobrażenia ustrojowe zapoczątkowane w Polsce w latach 80. XX wieku swym zasięgiem objęły niemal wszystkie obszary życia społecznego i gospodarczego. W tym czasie nastąpiły radykalne zmiany w mentalności społecznej Polaków, w tym przede wszystkim podejście do kwestii posiadania wyższego wykształcenia. Stworzono warunki do budowy tzw. wolnego rynku, czyli rozwoju sektora rynkowego, w którym podmioty funkcjonują na zasadach własności prywatnej. Zmiany transformacyjne były widoczne także w szkolnictwie wyższym, bowiem od roku 1990 w sektorze tym nastąpił intensywny wzrost liczby kształconych studentów, jak i liczby szkół publicznych i niepublicznych. Był to efekt poczynionych wówczas założeń dotyczących upowszechnienia edukacji na poziomie wyższym, zachowując jednocześnie konstytucyjną zasadę nieodpłatności za studia, bez jednoczesnego wzrostu nakładów publicznych na ten cel.

Rozwój konkurencyjnego, niepublicznego szkolnictwa wyższego oraz działalność tych szkół w minionym trzydziestoleciu sprawiły, że i uczelnie publiczne, mimo iż przynależą do sektora publicznego, zaczęły funkcjonować w warunkach gospodarki rynkowej. Skutki procesu transformacji wyraźnie wpłynęły na sposób funkcjonowania uczelni publicznych. Wspomniany wzrost liczby studentów, obserwowany przede wszystkim w uczelniach publicznych, pośrednio wpłynął także na wzrost kosztów funkcjonowania tych podmiotów. A mimo to poziom nakładów publicznych przekazywanych przez państwo na działalność tych uczelni nadal utrzymywał się na niezadowalająco niskim poziomie¹. Sytuacja ta sprawiła, iż wobec mocno ograniczonych przychodów tych uczelni i stale rosnących kosztów ich funkcjonowania w sektorze tym pojawiły się duże dysproporcje pomiędzy wymienionymi kategoriami ekonomicznymi, przez co uważane są one za nieefektywne.

¹ Poziom wydatków z budżetu państwa na sektor publicznych uczelni wyższych w relacji do PKB w latach 1990–2017 nie przekraczał 1%.

Jedną z koncepcji poprawy finansowego wymiaru efektywności działalności uczelni publicznych jest właściwe zarządzanie kosztami tych podmiotów. Jego idea jest bowiem dążenie do podnoszenia efektywności działalności uczelni publicznej poprzez podejmowanie wszelkiego rodzaju działań dostosowanych do specyfiki jej działalności i prowadzących do redukcji ponoszonych kosztów. Zarządzanie kosztami swym zakresem obejmuje więc nie tylko analizę kosztów, polegającą na ich ewidencji, rozliczaniu i kalkulacji, zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami ustawy o rachunkowości, ale także ich planowanie, kontrolę i optymalizację. Efektywne zarządzanie kosztami umożliwiają nowoczesne narzędzia rachunkowości zarządczej, w tym nowoczesne systemy rachunku kosztów. Dlatego też w kontekście powyższych rozważań celem niniejszego rozdziału monografii jest przedstawienie autorskiej koncepcji poprawy finansowego wymiaru efektywności działalności uczelni publicznych w Polsce poprzez wdrożenie w tych podmiotach rachunku kosztów działań.

4.2. SEKTOR PUBLICZNYCH SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE W OKRESIE TRANSFORMACJI

Rozwój sektora szkolnictwa wyższego miał niewątpliwie duży wkład głównie w przemiany społeczne, które dokonały się w Polsce po 1989 roku. W tym czasie nastąpił dynamiczny wzrost liczby kształconych studentów, co zaskutkowało także wzrostem liczby uczelni wyższych.

Analizując wewnętrzną strukturę polskiego sektora szkolnictwa wyższego, należy zaznaczyć, iż charakteryzuje się on dużym zróżnicowaniem zarówno pod względem liczby, jak i rodzaju funkcjonujących w nim uczelni. Zróżnicowanie to jest skutkiem zapoczątkowanej w 1989 roku transformacji ustrojowej oraz postępującej, na mocy procesu bolońskiego, integracji europejskiej w obszarze szkolnictwa wyższego. Do roku 1989 w Polsce funkcjonowała niewielka liczba uczelni o przejrzystej strukturze, w miarę jednakowych treściach kształcenia, a także wolnym od konkurencji systemem finansowania. Obecnie sektor ten tworzą uczelnie publiczne i niepubliczne, różniące się między sobą celami oraz strategiami działania. Dane dotyczące liczebności uczelni wyższych w Polsce w latach 1990–2018 przedstawione zostały w tabeli 4.1.

Na intensywny rozwój sektora szkolnictwa wyższego w Polsce zdecydowany wpływ miała możliwość tworzenia uczelni niepublicznych, wynikająca z przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym [6]. Akt ten wprowadził także liczne zmiany w sposobie funkcjonowania analizowanego sektora, w tym, najważniejszą w tamtym czasie, szeroką autonomię instytucjonalną szkół wyższych. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 4.1, na początku lat 90. w sektorze szkolnictwa wyższego funkcjonowało wyłącznie 112 publicznych szkół wyższych. W kolejnych latach natomiast nastąpił rozwój uczelni niepublicznych. Ich liczba sukcesywnie rosła do roku 2009, w którym wyniosła aż 330 uczelni. Z kolei w latach 2009–2017 liczba uczelni niepublicznych zmalała o 72 uczelnie. Mimo to rozwój niepublicznego szkolnictwa wyższego w analizowanym

okresie był imponujący, choć powszechnie uczelniom tym zarzucano niskie standardy nauczania. Na uwagę zasługuje także fakt, iż tak duży sektor niepubliczny jest cechą charakterystyczną polskiego szkolnictwa wyższego, bowiem w żadnym innym europejskim kraju OECD nie jest on tak silnie rozwinięty [7]. Charakterystyka działalności uczelni niepublicznych nie jest przedmiotem analizy niniejszego rozdziału, dlatego też ta część sektora szkolnictwa wyższego nie będzie szerzej analizowana w dalszej części rozważań.

Tabela 4.1. Liczba publicznych i niepublicznych szkół wyższych w Polsce w latach 1990–2018

Rok akademicki	Szkoly wyższe			Rok akademicki	Szkoly wyższe		
	ogółem	pub-liczne	niepub-liczne		ogółem	pub-liczne	niepub-liczne
1990/1991	112	112	0	2004/2005	427	126	301
1991/1992	118	106	12	2005/2006	445	130	315
1992/1993	124	106	18	2006/2007	448	130	318
1993/1994	140	104	36	2007/2008	455	131	324
1994/1995	161	105	56	2008/2009	456	131	325
1995/1996	179	99	80	2009/2010	461	131	330
1996/1997	213	99	114	2010/2011	460	132	328
1997/1998	246	100	146	2011/2012	460	132	328
1998/1999	266	108	158	2012/2013	453	132	321
1999/2000	287	113	174	2013/2014	438	132	306
2000/2001	310	115	195	2014/2015	434	132	302
2001/2002	344	123	221	2015/2016	415	132	283
2002/2003	377	125	252	2016/2017	390	132	258
2003/2004	400	126	274	2017/2018	397*	130	267
* Liczba ta może być nieco mniejsza od podawanej przez MNiSW, ponieważ nie uwzględniono uczelni, w których w listopadzie 2017 roku nie było studentów ani absolwentów.							

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1-5].

Mniejszą tendencją wzrostową charakteryzowała się liczba uczelni publicznych, która w latach 1990–2016 wzrosła jedynie o 20 uczelni. W roku 2016 w sektorze tym funkcjonowało 132 uczelnie publiczne, zaś w roku 2017 ich liczba zmalała o 2 uczelnie, co było uwarunkowane różnymi czynnikami nieanalizowanymi bliżej w tym miejscu.

Do tak intensywnego wzrostu liczby uczelni wyższych w Polsce przyczyniła się między innymi zmiana podejścia polskiego społeczeństwa do kwestii posiadanego

wykształcenia. Zgodnie z danymi pochodzącymi z Narodowego Spisu Powszechnego w roku 1988 roku jedynie 6,5% osób z grupy wiekowej powyżej dwudziestu lat posiadało wyższe wykształcenie [8]. Upowszechnienie kształcenia na poziomie wyższym stało się wówczas jedną z kluczowych przyczyn zreformowania dotychczasowego systemu edukacji. Zgodnie z przyjętymi, w tamtym czasie, założeniami, studia wyższe powinno było kończyć około 40% osób z danego rocznika. Oczywiście jest, iż nie były to jedyne powody wzrostu liczby studentów w Polsce, zmieniające się – na skutek procesów transformacyjnych – uwarunkowania społeczne, ekonomiczne oraz technologiczne wymuszały bowiem zapotrzebowanie na wyspecjalizowaną kadrę pracowników. Urynkowienie polskiej gospodarki zaostriżyło konkurencję pomiędzy licznie powstającymi wówczas podmiotami gospodarczymi. Wiele z nich podpisywało umowy stypendialne ze studentami, oczekując podjęcia przez nich pracy oraz wniesienia nowej wiedzy i umiejętności przydatnej w prowadzeniu konkretnego profilu działalności. Zarówno wymienione powyżej, jak i inne nieanalizowane szerzej w tym miejscu uwarunkowania przyczyniły się do wzrostu liczby studentów w polskich uczelniach wyższych. Dane dotyczące liczby studentów w uczelniach publicznych i niepublicznych w latach 1990–2017 przedstawiono w tabeli 4.2.

Tabela 4.2. Studenci w uczelniach publicznych i niepublicznych w Polsce w latach 1990–2017

Rok akademicki	Liczba studentów (tys.)			Rok akademicki	Liczba studentów (tys.)		
	ogółem	uczelnie publiczne	uczelnie niepubliczne		ogółem	uczelnie publiczne	uczelnie niepubliczne
1990/1991	403,8	403,8	0	2004/2005	1 926,1	1 343,9	582,2
1991/1992	428,2	413,8	14,4	2005/2006	1 953,8	1 333,0	620,8
1992/1993	495,7	479,5	16,2	2006/2007	1 941,4	1 301,1	640,3
1993/1994	584,0	555,1	28,9	2007/2008	1 937,4	1 277,0	660,4
1994/1995	682,2	632,6	49,6	2008/2009	1 927,7	1 268,4	659,3
1995/1996	794,6	705,2	89,4	2009/2010	1 900,0	1 266,9	633,1
1996/1997	927,5	784,6	142,9	2010/2011	1 841,2	1 261,1	580,1
1997/1998	1 091,8	864,9	226,9	2011/2012	1 764,1	1 245,9	518,2
1998/1999	1 274,0	942,5	331,5	2012/2013	1 676,9	1 217,5	459,4
1999/2000	1 431,9	1 012,7	419,2	2013/2014	1 549,9	1 151,3	398,6
2000/2001	1 584,8	1 112,5	472,3	2014/2015	1 469,4	1 110,2	359,2
2001/2002	1 718,7	1 209,4	509,3	2015/2016	1 405,1	1 075,2	329,9
2002/2003	1 800,5	1 271,7	528,8	2016/2017	1 348,8	1 034,2	314,6
2003/2004	1 858,7	1 312,7	546,0	2017/2018	1 291,9	969,8	322,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1, 4, 5, 9].

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 4.2, w latach 1990–2005 liczba studentów w polskich uczelniach sukcesywnie rosła. W roku 2005/2006 osiągnęła ona swą rekordową wartość bliską 2 mln kształconych studentów. Niestety od tego czasu, tj. w ciągu ostatnich 12 lat, liczba ta zmniejszyła się blisko o 34%. Obecnie liczba osób studiujących w uczelniach wyższych jest zbliżona do obserwowanej w roku akademickim 1998/1999. Warto zauważyć, iż w całym analizowanym okresie zdecydowana większość studentów wybierała kształcenie na uczelniach publicznych.

Obserwowane w analizowanych latach umasowienie edukacji na poziomie wyższym wywołało wiele problemów i trudności w funkcjonowaniu publicznych i niepublicznych uczelni wyższych. Akty prawne regulujące sposób ich działania opracowane w latach 90. stały się nieaktualne i nieadekwatne do zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych w sektorze szkolnictwa wyższego. Zmieniające się otoczenie rynkowe uczelni wyższych wymusiło zatem konieczność przeprowadzenia kilku znaczących reform tego sektora.

Ich analizę z pewnością należy rozpocząć od roku 1990, w którym uchwalona została ustawa o szkolnictwie wyższym [6]. Dała ona początek wielu zmianom w analizowanym sektorze, kładąc szczególny nacisk na poszerzenie autonomii instytucjonalnej szkół wyższych. Dzięki temu uczelnie wyższe w Polsce stały się podmiotami niezależnymi wobec administracji państwowej, funkcjonującymi na zasadzie wolności badań naukowych, wolności twórczości artystycznej oraz wolności nauczania [6]. Ponadto w analizowanej ustawie pojawił się zapis o możliwości zakładania uczelni niepublicznych, który zapoczątkował dynamiczny rozwój tej części sektora szkolnictwa wyższego – por. tabela 4.1. Wzrost zarówno liczby uczelni wyższych w Polsce, jak i liczby kształconych studentów spowodowały, że przepisy ustawy z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym wymagały niezwłocznej nowelizacji. A mimo to dopiero po 15 latach, tj. 27 lipca 2005 roku, wprowadzono ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym, w której doprecyzowane zostało między innymi nazewnictwo i podział szkół wyższych na uczelnie akademickie oraz uczelnie zawodowe. Celem wprowadzonej w 2005 roku nowelizacji było dostosowanie polskiego szkolnictwa wyższego do wymagań zawartych w deklaracji bolońskiej, której zadaniem jest wzmocnienie kompetencyjności i atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego oraz sprzyjanie mobilności międzynarodowej studentów [8]. Kolejna reforma analizowanego sektora była przeprowadzona w roku 2009, a jej celem była zmiana systemu zarządzania i finansowania nauki oraz szkolnictwa wyższego. Mimo iż sektor ten właściwie od początku lat 90. borykał się z poważnymi problemami finansowymi, dopiero w 2009 roku w szerszym zakresie zajęto się tą sferą działalności uczelni. Położono wówczas większy nacisk na efektywne wykorzystanie środków publicznych otrzymywanych przez uczelnie publiczne z budżetu państwa. Kwestie poprawy efektywności funkcjonowania uczelni wyższych w Polsce, ze szczególnym wskazaniem na uczelnie publiczne, są także przedmiotem rozważań kolejnej reformy

tegoż sektora, wdrażanej od 2018 roku. Od dnia 20 lipca 2018 roku obowiązuje ustawa – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, która zastąpiła dotychczasową ustawę. Trwające obecnie zmiany w sektorze szkolnictwa wyższego, pomijając kwestie oceny ich zasadności, bez wątpienia obejmują najszerzy z dotychczasowych reform zakres funkcjonowania uczelni publicznych. Nowa ustawa zawiera bowiem unormowania dotyczące wszystkich aspektów organizacyjnych działalności uczelni w jej dwóch kluczowych obszarach, tj. dydaktycznym oraz naukowo-badawczym. Istotne z punktu widzenia realizacji celu niniejszego rozdziału monografii są natomiast zmiany dotyczące zasad finansowania systemu szkolnictwa wyższego i nauki oraz gospodarki finansowej uczelni, polegające na połączeniu kluczowych strumieni finansowania ich działalności. Zgodnie z nowymi uregulowaniami środki pieniężne dla uczelni publicznych będą im wypłacane w formie subwencji, a nie jak dotychczas licznych dotacji. Według ustawodawcy rozwiązanie to ma zwiększyć autonomię uczelni w zarządzaniu ich finansami. Zdaniem autorki niniejszego rozdziału za powodzeniem takiego rozwiązania stoją zaawansowane narzędzia rachunkowości zarządczej, w tym przede wszystkim nowoczesne systemy rachunku kosztów, które umożliwią tym jednostkom bieżącą kontrolę i ocenę zasadności podejmowanych przez nich działań i decyzji. Być może połączenie tych dwóch elementów wpłynie na poprawę efektywności funkcjonowania tej części sektora szkolnictwa wyższego w Polsce – problemu, z którym sektor ten boryka się od początku okresu transformacji, a który szerzej zostanie przedstawiony w kolejnej części niniejszego rozdziału monografii.

4.3. PROBLEMY POMIARU EFEKTYWNOŚCI EKONOMICZNEJ SEKTORA PUBLICZNYCH SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE

Efektywność, jako jedna z najważniejszych kategorii ekonomicznych, nie jest pojęciem jednoznacznym i jest odmiennie interpretowana w naukach społecznych, ekonomicznych, a także naukach o zarządzaniu [11-14]. W literaturze przedmiotu najczęściej definiuje się ją jako rezultat podjętych działań opisany relacją uzyskanych efektów do poniesionych nakładów [15].

Pojęcie efektywności nabiera szczególnego znaczenia w kontekście uczelni publicznych, które są częścią sektora publicznego w Polsce i podobnie jak on muszą być poddawane ocenie w aspekcie efektywnościowym. Ponieważ uczelnie te w głównej mierze finansowane są przez państwo, muszą przestrzegać narzucanych im zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, wynikającymi między innymi z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych [16] (Dz.U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Z tego względu sprawdzanie, czy pieniądze publiczne są wydawane racjonalnie i efektywnie jest niezwykle istotne w odniesieniu do podmiotów dotowanych przez państwo, włączając w to uczelnie publiczne [17]. Zwłaszcza, że od 1995 roku systematycznie wzrastają wydatki publiczne przekazywane na tę część sektora szkolnictwa wyższego (tab. 4.3).

Tabela 4.3. Wydatki publiczne oraz wydatki jednostek samorządowych na sektor szkolnictwa wyższego w Polsce w latach 1995–2017 (dane w cenach bieżących oraz w relacji do PKB)

Lata	Wydatki budżetu państwa	Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego	Udział wydatków publicznych w PKB	Lata	Wydatki budżetu państwa	Wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego	Udział wydatków publicznych w PKB
	młn zł	młn zł	%		młn zł	młn zł	%
1995	2 174,7	2,8	0,65	2007	10 701,4	143,5	0,93
1996	3 002,4	8,9	0,71	2008	11 091,0	100,0	0,88
1997	3 752,2	11,4	0,73	2009	11 654,5	197,0	0,88
1998	4 272,3	10,7	0,71	2010	11 722,4	70,4	0,71
1999	5 070,5	14,2	0,76	2011	12 009,2	72,8	0,67
2000	5 326,7	20,4	0,72	2012	12 402,1	74,7	0,65
2001	6 370,7	32,6	0,82	2013	13 203,4	82,4	0,68
2002	6 829,6	38,6	0,85	2014	14 389,7	87,5	0,71
2003	7 049,2	28,2	0,84	2015	15477,7	34,1	0,72
2004	8 822,3	31,9	0,96	2016	15355,9	36,1	0,70
2005	9 676,5	76,8	0,99	2017	15752,7	37,1	0,68
2006	9 888,7	122,0	0,94				

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1, 4, 5, 9].

Jednakże specyfika działalności uczelni publicznych, tj. kształcenie studentów, prowadzenie badań naukowych oraz współpraca z otoczeniem sprawiają, że pomiar i ocena efektywności ich funkcjonowania są niezwykle trudne. Nie są to bowiem podmioty ukierunkowane na osiąganie zysków, tak jak podmioty sektora rynkowego. Ponadto prowadzą one różnorodną działalność, której efekty są trudno mierzalne i znajdują się pod wpływem różnych interesariuszy mogących mieć odmienne zdanie na temat celów ich działalności [18]. Głównym problemem w pomiarze efektywności uczelni publicznych są przeszkody w dokładnym zmierzeniu i opomiarowaniu rezultatów ich działalności w poszczególnych sferach ich funkcjonowania. To sprawia, że kategoria efektywności w odniesieniu do tych podmiotów ma bardzo złożony charakter. Trudno jest także dobrać odpowiednią metodę jej pomiaru, bowiem w literaturze przedmiotu podkreśla się, że nie ma takich miar efektywnościowych, które nie budziłyby wątpliwości metodologicznych [19]. W odniesieniu do uczelni wyższych problem w doborze odpowiedniej metody pomiaru wynika także z faktu, iż ich działalność „rozgrywa się” głównie w sferze wartości niematerialnych i tylko w pewnej części należy do sfery wartości materialnych [20]. Z tego względu do oceny i pomiaru efektywności uczelni stosuje się różne rozwiązania – od prostych metod wskaźnikowych po bardziej zaawansowane metody nieparametryczne. Z tym że te ostatnie z dużym powodzeniem wykorzystywane są w badaniach naukowych [21–23], rzadziej natomiast w praktyce. Jedną z najczęściej stosowanych kategorii oceny efektywności wykorzystywanych przez służby księgowe uczelni publicznych są zazwyczaj osiągnięcia przez te podmioty przychody oraz ponoszone koszty.

Dlatego też efektywność funkcjonowania uczelni publicznych może być rozpatrywana jako efektywność ekonomiczna bądź efektywność kosztowa. Pod pojęciem efektywności ekonomicznej [24] rozumiane jest takie działanie jednostki, które pozbawione jest marnotrawstwa oraz nastawione jest na osiągnięcie najlepszego rezultatu w ramach dostępnych zasobów i technologii [25]. W tym ujęciu efektywność definiowana jest jako zdolność do takiego wykorzystania posiadanych zasobów, aby w sposób najbardziej skuteczny i najmniej marnotrawny osiągnąć dany cel [26]. Efektywność kosztowa natomiast umożliwia weryfikację zasadności i wysokości kosztów ponoszonych na realizację założonych działań. Można zatem postawić pytanie, czy aby uznać uczelnię za efektywną, wystarczy, żeby racjonalnie zarządzała ona swoimi zasobami, stale monitorując koszty ich zużycia? Tak, ale pod warunkiem posiadania odpowiednich narzędzi zarządzania zarówno zasobami uczelni, jak i ponoszonymi przez nią kosztami.

Jak wspomniano, działalność uczelni wyższych koncentruje się głównie na prowadzeniu działalności dydaktycznej oraz działalności naukowo-badawczej. Do 1 października 2018 roku każdy z wymienionych obszarów funkcjonowania uczelni był finansowany przez państwo w ramach oddzielnych dotacji celowych. Stąd też zasadną była analiza efektywności poszczególnych rodzajów działalności uczelni – rozpatrywana przez pryzmat przychodów i kosztów. W tabeli 4.4 przedstawione zostały wyniki finansowe uczelni publicznych za lata 2004–2017 uwzględniające poszczególne rodzaje ich działalności.

Tabela 4.4. Wyniki finansowe brutto poszczególnych rodzajów działalności uczelni publicznych w Polsce w latach 1990–2017 (dane w cenach bieżących)

Rok	Przychody	Koszty	Wynik finansowy brutto
	tys. zł		
Działalność dydaktyczna			
2004	8 988 232,7	9 260 612,7	-272 380,00
2005	10 355 307,2	10 572 813,5	-217 506,30
2006	10 529 959,9	10 829 025,6	-299 065,70
2007	11 315 685,6	11 252 321,0	63 364,60
2008	11 753 624,0	11 940 906,2	-187 282
2009	12 389 974,1	12 557 407,1	-167 433,00
2010	12 904 153,3	13 119 770,7	-215 617,40
2011	13 117 409,3	13 617 289,7	-499 880,40
2012	13 336 561,6	14 103 396,5	-766 834,90
2013	14 292 578,0	15 083 986,7	-791 408,70
2014	15 330 374,9	15 949 787,7	-619 412,80
2015	16 308 130,0	16 821 409,6	-513 279,60
2016	15 965 537,3	16 693 572,5	-728 035,20
2017	16 467 653,6	16 902 600,9	-434 947,30
Działalność badawcza			
2004	1 358 613,2	1 345 517,8	13 095,40
2005	1 422 070,3	1 414 493,4	7 576,90
2006	1 499 629,9	1 488 560,4	11 069,50
2007	1 896 200,2	1 885 549,7	10 650,50
2008	2 057 236,6	2 054 091,3	3 145,30
2009	2 277 016,9	2 263 483,6	13 533,30
2010	2 607 070,9	2 580 753,7	26 317,20
2011	2 764 438,9	2 754 203,8	10 235,10
2012	2 759 826,1	2 744 076,5	15 749,60
2013	2 767 888,4	2 749 165,5	18 722,90
2014	2 954 609,7	2 930 499,9	24 109,80
2015	3 150 486,4	3 175 868,3	-25 381,90
2016	2 794 602,8	2 839 679,2	-45 076,40
2017	2 870 706,5	2 906 474,9	-35 768,40

Rok	Przychody	Koszty	Wynik finansowy brutto
	tys. zł		
Działalność gospodarczo-wyodrębniona			
2004	75 197,8	76 872,1	-1 674,30
2005	88 394,4	186 465,9	-98 071,50
2006	88 340,6	102 627,5	-14 286,90
2007	86 771,2	112 877,0	-26 105,80
2008	98 934,7	112 833,9	-13 899,20
2009	86 303,6	115 286,6	-28 983,00
2010	92 414,7	119 164,9	-26 750,20
2011	111 165,4	141 263,1	-30 097,70
2012	110 445,7	131 549,9	-21 104,20
2013	117 366,8	129 443,1	-12 076,30
2014	114 134,2	125 233,8	-11 099,60
2015	114 288,2	142 380,4	-28 092,20
2016	130 248,6	147 556,8	-17 308,20
2017	125 610,8	131 899,1	-6 288,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie [1, 4, 5, 9].

Konfrontacja przychodów i kosztów z działalności dydaktycznej za lata 2004–2017 w publicznych szkołach wyższych w Polsce, angażującej w największym stopniu ich zasoby materialne i potencjał kadrowy, umożliwia sformułowanie wniosku, iż efektywność działalności dydaktycznej, ocenianej przez pryzmat wyniku finansowego, jest ujemna, ponieważ w analizowanym okresie koszty działalności dydaktycznej znacząco przewyższyły uzyskane z niej przychody – patrz tabela 4.4. Jedynie w roku 2007 wynik finansowy brutto z działalności dydaktycznej uczelni publicznych był dodatni i wyniósł 63 364,60 tys. zł. Miało to niewątpliwie związek z dobrą kondycją całego sektora finansów publicznych, który w tym roku również wypracował dodatni wynik finansowy. Kolejnym typem działalności uczelni publicznych jest działalność badawcza, która jako jedyna w latach 2004–2014 osiągała dodatni wynik finansowy. Od roku 2015 natomiast wynik finansowy z tej działalności przyjmował wartości ujemne. Działalność gospodarczo-wyodrębniona natomiast, podobnie jak działalność dydaktyczna, w latach 2004–2017 generowała stratę.

Powyższe dane potwierdzają tezę, że poprawa efektywności uczelni publicznych w Polsce, analizowana w kontekście powstałej na przestrzeni lat luki finansowej, jest możliwa dzięki efektywnemu zarządzaniu kosztami tych podmiotów.

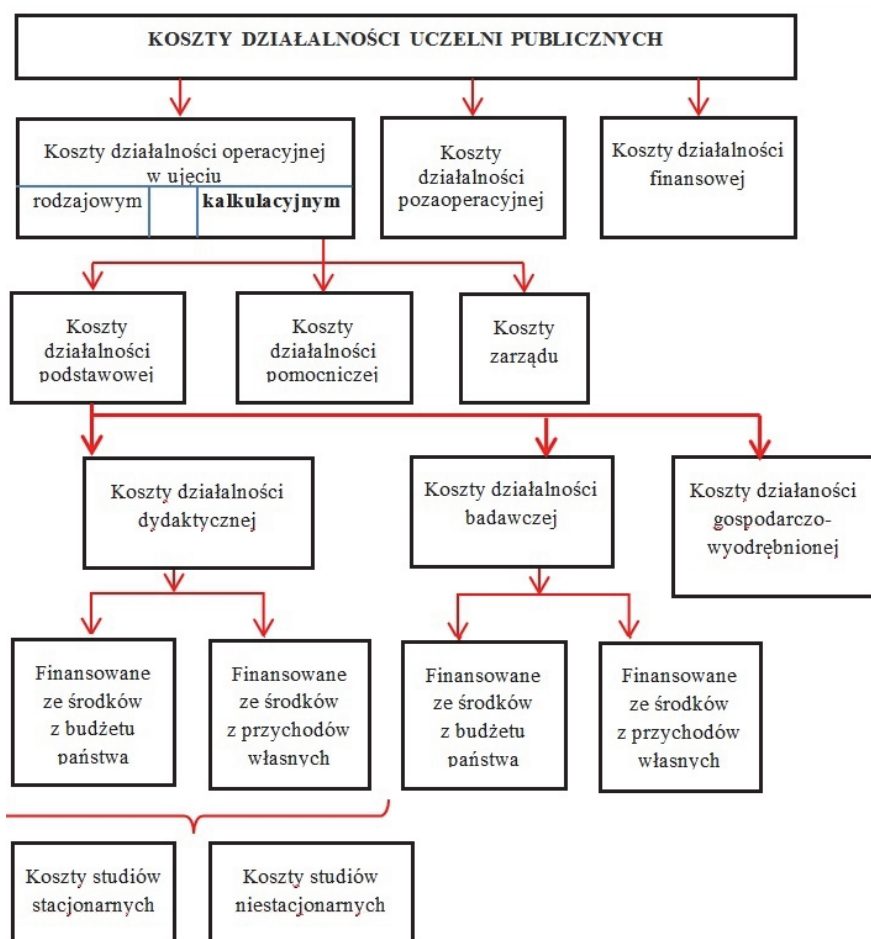
Także wyniki badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszego rozdziału, dotyczące oceny możliwości wdrożenia jednego z nowoczesnych systemów rachunku kosztów w celu poprawy efektywności zarządzania kosztami uczelni publicznej, świadczą o dużej przydatności takiego rozwiązania [27, 28]. Dlatego też w kolejnych częściach niniejszego rozdziału monografii przedstawione zostaną rozważania dotyczące obowiązującego w uczelniach publicznych systemu rachunku kosztów oraz propozycji jego zmiany na inny.

4.4. SYSTEM RACHUNKU KOSZTÓW W UCZELNIACH PUBLICZNYCH W POLSCE

System rachunku kosztów w uczelniach publicznych w Polsce determinowany jest przez wzajemnie uzupełniające się uregulowania prawne oraz wewnętrzne rozwiązania uczelni. Wynikają one między innymi z ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce [29] oraz ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości [30]. Rachunek ten musi spełniać określone wymogi, do których zaliczyć należy przede wszystkim [31]:

- ✓ nadrzędne zasady rachunkowości, w tym zasadę memoriałową oraz zasadę współmierności kosztów i przychodów,
- ✓ takie ujęcie kosztów i przychodów, aby możliwa była ocena stopnia pokrycia kosztów działalności przez osiągnięte przychody,
- ✓ ewidencję kosztów działalności operacyjnej, pozaoperacyjnej i finansowej, umożliwiającej sporządzanie obligatoryjnych sprawozdań finansowych według określonych wzorów, w tym najważniejszego z punktu widzenia rachunku kosztów – rachunku zysków i strat w wariantach porównawczym,
- ✓ ewidencję kosztów działalności operacyjnej w dwóch przekrojach: rodzajowym i kalkulacyjnym,
- ✓ ewidencję kosztów działalności operacyjnej w podziale na działalność dydaktyczną, badawczą oraz gospodarczo-wyodrębnioną,
- ✓ ewidencję kosztów działalności dydaktycznej i badawczej w podziale na źródła ich finansowania, tzn. z wyodrębnieniem finansowania z dotacji budżetowych oraz przychodów własnych,
- ✓ ewidencję kosztów działalności dydaktycznej z wyodrębnieniem kosztów studiów stacjonarnych oraz niestacjonarnych.

Na rysunku 4.1 przedstawiono – w ujęciu schematycznym – system rachunku kosztów własnych uczelni publicznych, który uwzględnia wyłącznie omówione wyżej wymagania formalnoprawne.



Rys. 4.1. Schemat klasyfikacji kosztów uczelni publicznych uwzględniający obligatoryjne wymagania prawne

Źródło: opracowanie własne.

Istotne jest, iż zaprezentowany powyżej schemat klasyfikacji kosztów w uczelniach publicznych uwzględnia wyłącznie taki sposób ich dezagregacji, który wynika z obowiązujących regulacji prawnych. Rachunek ten umożliwia sporządzanie podstawowych sprawozdań finansowych, obligatoryjnych w uczelniach publicznych, oraz analizę kosztów ich działalności według rodzajowego i kalkulacyjnego układu kosztów (rys. 4.1). Informacje te wykorzystywane są dla potrzeb zarządczych, ale tylko w takim zakresie, jaki wynika z ich użyteczności. A zatem na podstawie analizy strukturalnej kosztów w zaewidencjonowanych przekrojach mogą być podejmowane decyzje mające wpływ na zmianę ich struktury w ujęciu globalnym i w poszczególnych jednostkach i komórkach organizacyjnych (np. kosztów rodzajowych, kosztów działalności dydaktycznej i badawczej itp.). Stosowany

w uczelniach publicznych sposób ewidencji kosztów dostarcza także informacji kosztowych, niezbędnych do przeprowadzenia kalkulacji kosztów jednostkowych kształcenia. Jednakże przyjmowane przez poszczególne uczelnie publiczne metody kalkulacji zdeterminowane są zakresem i strukturą informacji kosztowych wynikającymi z prowadzonej ewidencji. Niestety, taki poziom wiedzy o stanie i strukturze ponoszonych przez uczelnie publiczne kosztów jest niewystarczający do efektywnego zarządzania nimi. Mała przydatność obowiązującego rachunku kosztów w uczelniach wynika także z faktu, iż rachunek ten nie daje możliwości identyfikacji takich rodzajów kosztów, jak np.: koszty stałe i zmienne, koszty kontrolowane i niekontrolowane, koszty realizacji pojedynczych działań i procesów w ramach działalności dydaktycznej i naukowo-badawczej. Nie stwarza także podstaw do wnikliwej analizy i rozwiązywania takich problemów decyzyjnych, jak np. [31]:

- ✓ określenie poziomu odpłatności za kształcenie na studiach niestacjonarnych, który uwarunkowany jest poprawną kalkulacją kosztów kształcenia studenta na różnych stopniach i kierunkach studiów, uwzględniającą – z jednej strony – omówione w niniejszym rozdziale wymagania ustawowe, z drugiej zaś – eliminującą zbyt uproszczony i umowny sposób rozliczania tzw. kosztów ogólnouczelnianych i wydziałowych (tj. kosztów pośrednich) na poszczególne formy i kierunki studiów,
- ✓ określenie opłacalności prowadzenia i uruchamiania różnych przedsięwzięć dydaktycznych i badawczych, poprzez wykorzystanie koncepcji tzw. prognozy rentowności,
- ✓ pozyskiwanie pełnej informacji kosztowej dotyczącej wyceny tych samych produktów i usług w zależności od stopnia wykorzystania posiadanego potencjału dydaktycznego i laboratoryjnego (sal dydaktycznych, laboratoriów, kadry itp.).

Reasumując, skuteczne i efektywne zarządzanie uczelniami publicznymi wymaga relatywnie większej wiedzy o naturze i strukturze kosztów ponoszonych w różnych sferach ich działalności, w różnych jednostkach i komórkach organizacyjnych. Potwierdzają to także licznie prowadzone w środowisku naukowym dyskusje dotyczące oceny przydatności obowiązujących metod ewidencji, rozliczania i kalkulacji kosztów w uczelniach publicznych do efektywnego zarządzania nimi [32-38]. Zdaniem wielu ekspertów uczelnie publiczne powinny wdrażać takie rozwiązania z zakresu ewidencji i pomiaru kosztów własnych działalności, które umożliwią im rozszerzenie dotychczas stosowanego rachunku kosztów. Odpowiednio rozbudowany rachunek kosztów powinien obejmować nie tylko poziom i strukturę kosztów (ponieważ to zapewniają układy: rodzajowy i kalkulacyjny), ale przede wszystkim powinien umożliwiać wnikliwe rozpoznanie przyczyn ich powstawania oraz skuteczne zarządzanie nimi. Dlatego też autorka niniejszego rozdziału monografii, po przeprowadzeniu stosownych badań w tym zakresie, proponuje wdrożenie w uczelniach publicznych alternatywnego systemu rachunku kosztów – tj. rachunku kosztów działań – który zwiększy zakres pozyskiwanych

informacji kosztowych. Sugerowane rozwiązanie, tj. większa szczegółowość analizy kosztów, poprawi ich przydatność w procesie decyzyjnym oraz wspomogę proces osiągnięcia dodatniego wyniku finansowego, tym samym przyczyniając się do zwiększenia efektywności i jakości wszystkich procesów prowadzonych przez publiczne szkoły wyższe w Polsce.

4.5. RACHUNEK KOSZTÓW DZIAŁAŃ JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA KOSZTAMI PUBLICZNYCH SZKÓŁ WYŻSZYCH W POLSCE

Rachunek kosztów działań (ABC – Activity Based Costing) opracowany został w 1987 roku przez R.S. Kaplana, R. Coopera i H.T. Johnsona z Uniwersytetu Harvarda w USA [39]. Podstawowym założeniem omawianego systemu rachunku kosztów jest teza, że działalność każdej jednostki gospodarczej składa się z szeregu procesów i działań niezbędnych do wytworzenia i sprzedaży produktów lub świadczenia usług [40]. Działania te wymagają zaangażowania różnych zasobów jednostki, w tym na przykład: materiałów, usług, środków trwałych czy siły roboczej, których zużycie lub wykorzystanie oznacza ponoszenie kosztów. Za najważniejszy w tej koncepcji uznaje się fakt, iż bezpośrednią przyczyną ponoszenia kosztów są realizowane procesy i działania, a nie wytwarzane produkty [41]. Proces traktowany jest jako sekwencja działań wykonywanych w celu wyprodukowania i dostarczenia określonego produktu na rynek, co z kolei wymusza konieczność zużywania zasobów przedsiębiorstwa. Działanie natomiast traktowane jest jako bezpośrednia przyczyna powstawania kosztów.

Wyniki badań przeprowadzonych przez autorkę niniejszego rozdziału potwierdziły możliwość wdrożenia tego systemu rachunku kosztów w uczelni publicznej. Jednakże ze względu na specyfikę działalności tych uczelni, która w znaczący sposób odróżnia je od podmiotów sektora rynkowego, konieczne jest przyjęcie określonych założeń modelowych ułatwiających adaptację rachunku kosztów działań w uczelni. Model ten powinien zatem uwzględniać [31]:

- ✓ prowadzone w uczelni publicznej rodzaje działalności, w tym działalność dydaktyczną, badawczą oraz gospodarczo-wyodrębnioną,
- ✓ podział kosztów na koszty bezpośrednie i pośrednie względem prowadzonych w uczelni rodzajów działalności,
- ✓ podział bezpośrednich i pośrednich kosztów działalności dydaktycznej na koszty studiów stacjonarnych, niestacjonarnych i pozostałą działalność dydaktyczną,
- ✓ wyodrębnione w uczelni zasoby, działania i procesy.

Właściwa implementacja rachunku kosztów działań w uczelni publicznej musi być przeprowadzana etapami, obejmującymi:

- ✓ zdefiniowanie centrów odpowiedzialności w uczelni,
- ✓ wyodrębnienie istotnych procesów i działań zachodzących w uczelni,
- ✓ określenie struktury rodzajowej zasobów uczelni oraz wartości ich zużycia,
- ✓ określenie nośników kosztów zasobów,

- ✓ ustalenie kosztów wyodrębnionych działań (tzw. pul kosztów działań),
- ✓ określenie nośników kosztów działań,
- ✓ rozliczenie kosztów pośrednich poszczególnych działań na obiekty kosztowe.

Pierwszy etap wdrożenia analizowanego systemu rachunku kosztów polega na zdefiniowaniu poszczególnych miejsc powstawania kosztów – w przypadku uczelni poszczególnych jednostek organizacyjnych – analizowanych w kontekście tzw. centrów bądź ośrodków odpowiedzialności. W teorii są to wydzielone obszary jednostki gospodarczej, generujące określone koszty, przychody, wyniki i posiadające określone zasoby, w których można powiązać odpowiedzialność za realizację wyznaczonych zadań z właściwymi im kierownikami lub grupą kierowników [42]. Identyfikacja centrów odpowiedzialności w uczelni zdeterminowana jest zarówno strukturą organizacyjną danej uczelni, na podstawie której określana jest liczba i charakter jednostek organizacyjnych, jak i sposobem zarządzania uczelnią (tj. centralizacją bądź decentralizacją zarządzania finansami). Analiza uprawnień decyzyjnych wyodrębnionych jednostek organizacyjnych umożliwia określenie nie tylko liczby, ale i rodzaju ośrodków odpowiedzialności.

W drugim etapie wdrażania rachunku kosztów działań należy dokonać identyfikacji i analizy procesów i działań realizowanych w wyodrębnionych w uczelni centrach odpowiedzialności. Pod pojęciem procesu należy tu rozumieć sekwencję działań realizowanych w celu otrzymania określonego efektu finalnego. W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy ich rodzaje, tj. procesy podstawowe, procesy pomocnicze oraz procesy zarządcze. W przypadku uczelni publicznej za kluczowe należy uznać procesy podstawowe, które związane są z głównymi obszarami jej funkcjonowania, tj. działalnością dydaktyczną, badawczą oraz gospodarczo-wyodrębnioną. I tak na przykład: w działalności dydaktycznej za proces podstawowy można uznać kształcenie studentów, w działalności badawczej prowadzenie badań naukowych, a w działalności gospodarczo-wyodrębnionej prowadzenie działalności usługowej. Każdy ze zidentyfikowanych procesów podstawowych wspierany jest przez procesy pomocnicze oraz zarządcze. Do procesów pomocniczych zaliczyć należy np.: rekrutowanie kandydatów na studia, organizowanie toku studiów, pozyskiwanie środków finansowych na badania naukowe, zdobywanie stopni i tytułów naukowych itp. Natomiast procesy zarządcze to takie procesy, które związane są z zarządzaniem uczelnią, w tym np.: zarządzaniem zasobami ludzkimi czy zarządzaniem finansami. Po zdefiniowaniu wszystkich procesów w kolejnym etapie implementacji rachunku kosztów działań w uczelni konieczna jest identyfikacja działań tworzących dany proces. Przy czym działanie jest rozumiane jako zbiór powtarzalnych, jednorodnych i podobnych zdarzeń i czynności, wykonywanych w celu realizacji określonej funkcji gospodarczej, powodujących powstawanie kosztów [43]. Warunkiem uznania czynności lub zdarzeń za działania, jako obiekty odniesienia kosztów, jest ich powtarzalność [43]. Na tym etapie tworzony jest tzw. słownik działań zawierający wykaz procesów oraz wszystkich zidentyfikowanych działań. Dzięki temu możliwe jest logiczne usystematyzowanie pozy-

skanych informacji, a także ujednolicenie stosowanego nazewnictwa. W tabeli 4.5 przedstawiono przykładowy fragment takiego słownika działań stworzonego dla wybranej uczelni publicznej.

Tabela 4.5. Przykładowe działania wyodrębnione w działalności uczelni publicznej

Procesy	Podprocesy	Działania	Opis
K			PROWADZENIE ZAJĘĆ DYDAKTYCZNYCH
	ORSEM		ORGANIZACJA SEMESTRU
		ORSEM.1	Przydzielanie zajęć dydaktycznych poszczególnym pracownikom
		ORSEM.2	Przygotowywanie planów zajęć dydaktycznych
		ORSEM.3	Prowadzenie zajęć dydaktycznych
		ORSEM.4	Rozliczanie zleceń zajęć dydaktycznych
	K		PROWADZENIE KONSULTACJI DLA STUDENTÓW
	KN		SPRAWOWANIE OPIEKI NAD KOŁAMI STUDENCKIMI
	CA		CZYNNOŚCI ADMINISTRACYJNE

Źródło: opracowanie własne.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż każda uczelnia może w dowolny sposób opracować swój indywidualny słownik działań, wykorzystując do tego celu istniejące metody i techniki gromadzenia informacji o realizowanych działaniach.

W trzecim etapie implementacji omawianego systemu rachunku kosztów w uczelni konieczna jest szczegółowa identyfikacja struktury rodzajowej zasobów tego podmiotu. Najprościej etap ten zrealizować można na podstawie analizy danych o rodzaju ponoszonych kosztów zaewidencjonowanych w księgach rachunkowych uczelni oraz wszystkich innych dokumentach dotyczących zużywanych zasobów.

Następnie – w etapie czwartym – należy przyporządkować koszty zasobów do określonych działań. Do tego celu wykorzystywane są tzw. nośniki kosztów zasobów, które w literaturze przedmiotu określane są także mianem kluczy rozliczeniowych I-go stopnia. Nośnik ten jest miarą ilości zasobów wykorzystywanych lub zużywanych przez poszczególne działania [44]. Jego zastosowanie umożliwia alokację różnych rodzajów zasobów pomiędzy konkretne działania, na skutek czego powstaje tzw. pula kosztów działania. Pula ta stanowi zbiór wszystkich kosztów rodzajowych poniesionych podczas wykonania danego działania, wyrażając w ten sposób całkowity koszt jego realizacji. Istotne jest, iż informacje o pulach kosztów

działań już na tym etapie implementacji rachunku kosztów działań w uczelni publicznej stanowią cenne źródło wiedzy o kosztach wytworzenia poszczególnych działań. Jest to niezwykle przydatne dla władz uczelni, które mogą efektywnie zarządzać kosztami zidentyfikowanych działań.

Jednakże, w celu zaimplementowania całej koncepcji rachunku kosztów działań, konieczne jest przejście do kolejnego etapu, tj. do rozliczenia pul kosztów poszczególnych działań na zdefiniowane obiekty kosztowe. Czynność ta wykonywana jest przy użyciu tzw. nośników kosztów działań, inaczej kluczy rozliczeniowych II-go stopnia. Nośnik kosztów działań jest wyrazem częstotliwości oraz intensywności zgłaszanego przez obiekty kosztowe popytu na działania [45]. Nośniki te umożliwiają ustalenie poziomu zapotrzebowania obiektów kosztowych na poszczególne działania oraz rozliczenie pul kosztów działań na wyodrębnione obiekty kosztowe. W efekcie otrzymywane są informacje o poziomie kosztów poszczególnych obiektów kosztowych.

Przedstawione powyżej rozważania, ze względu na ograniczoną objętość niniejszego rozdziału, w syntetyczny sposób odzwierciedlają proces implementacji rachunku kosztów działań w uczelni publicznej. Szersza analiza tego problemu, w tym weryfikacja przedstawionego procesu wdrożenia tego rachunku kosztów w uczelni publicznej na przykładzie liczbowym, zostały szczegółowo opisane w rozprawie doktorskiej autorki rozdziału. Jej doświadczenia z wdrożenia rachunku kosztów działań w uczelni, jak i wyniki przeprowadzonych badań naukowych umożliwiły sformułowanie kluczowych wniosków dotyczących oceny przydatności tego rozwiązania do efektywnego zarządzania kosztami uczelni.

4.6. ZAKOŃCZENIE

Jak wspomniano, powiększająca się luka finansowa pomiędzy osiąganymi przychodami a ponoszonymi kosztami w uczelniach publicznych w Polsce sprawia, że jako podmioty sektora publicznego uważane są one za nieefektywne. Problem poprawy efektywności działalności uczelni publicznych, w szczególności w aspekcie finansowym, jest przedmiotem licznych badań i dyskusji prowadzonych w tym zakresie. W niniejszym rozdziale monografii przedstawiona została autorska koncepcja poprawy tej efektywności, rozpatrywana przez pryzmat efektywnego zarządzania kosztami uczelni, w tym wdrożenia innego, aniżeli tradycyjny, systemu rachunku kosztów, tj. rachunku kosztów działań. Wyniki badań przeprowadzonych w tym zakresie przez autorkę pozwalają na sformułowanie kluczowego wniosku dotyczącego oceny przydatności proponowanego rozwiązania do zarządzania kosztami uczelni. Mianowicie zbiór informacji o poziomie i strukturze ponoszonych przez uczelnie publiczne kosztów, wygenerowany w związku z implementacją rachunku kosztów działań, jest zdecydowanie większy od informacji pozyskiwanych z tradycyjnego systemu rachunku kosztów oraz odzwierciedla związki przyczynowo-skutkowe między zasobami materialnymi i niematerialnymi, posiadany-

mi przez uczelnię, a wielkością ich zużycia na potrzeby realizacji wiodących sfer działalności uczelni, w tym działalności dydaktycznej [31].

A zatem na postawione na początku rozważań pytanie, czy aby uznać uczelnię za efektywną, wystarczy, żeby racjonalnie zarządzała ona swoimi zasobami, stale monitorując koszty ich zużycia? z pełną świadomością można udzielić odpowiedzi twierdzącej, warunkując ją wdrożeniem rachunku kosztów działań. Wiodącym celem rachunku kosztów jest bowiem dostarczanie informacji niezbędnych do zarządzania uczelnią w układzie działań i procesów. Procesowe ujęcie działalności uczelni daje możliwość wygenerowania informacji dotyczących struktury i częstotliwości realizowanych w niej procesów i działań oraz ułatwia ocenę ich efektywności na różnych etapach ich realizacji. Dzięki identyfikacji i analizie procesów i działań realizowanych w uczelni, możliwe będzie rozpoznawanie przyczyn powstawania kosztów, co znacząco wspomogło kontrolę ich poziomu oraz procesy podejmowania decyzji w wielu obszarach zarządzania uczelnią. Ponadto pozyskiwane w ten sposób informacje umożliwią wyeliminowanie działań zbędnych, a także poprawę działań mało efektywnych. Zastosowanie w uczelni rachunku kosztów działań pozwala także na dokładną analizę struktury i poziomu zużywanych zasobów (które, jak wspomniano, powinny być wykorzystywane efektywnie). To z kolei jest szczególnie przydatne w planowaniu i budżetowaniu kosztów. Znajomość zapotrzebowania działań na zasoby uczelni pozwala na ukształtowanie ich optymalnej i efektywnej struktury.

Prezentacja działalności uczelni publicznej w ujęciu procesowym niewątpliwie zwiększy możliwość pomiaru i oceny efektywności tych podmiotów, o czym świadczą badania autorki przeprowadzone w tym zakresie. Zastosowanie zaawansowanych procedur rozliczania kosztów, wynikających z wdrożenia koncepcji rachunku kosztów, działań stworzy także potencjalne możliwości wpływu na poprawę efektywności całej uczelni publicznej.

BIBLIOGRAFIA

- [1] *Szkoły wyższe i ich finanse w 1995 r.*, GUS, Warszawa 1996.
- [2] *Szkoły wyższe i ich finanse w 2004 r.*, GUS, Warszawa 2005.
- [3] *Szkoły wyższe i ich finanse w 2013 r.*, GUS, Warszawa 2014.
- [4] *Szkoły wyższe i ich finanse w 2016 r.*, GUS, Warszawa 2017.
- [5] *Szkoły wyższe i ich finanse w 2017 r.*, GUS, Warszawa 2018.
- [6] Ustawa z dnia 12 września 1990 roku o szkolnictwie wyższym (Dz.U. Nr 65, poz. 385 z późn. zm.).
- [7] *Strategia rozwoju szkolnictwa wyższego w Polsce do 2020 roku*, Raport częściowy. Warszawa, Ernst & Young Business Advisory, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, 2010.
- [8] *Narodowy Spis Powszechny z 6 grudnia 1988 roku*. GUS, Warszawa 1990.
- [9] *Szkoły wyższe i ich finanse w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012.

- [10] *The Bologna Declaration of 19 June 1999*, The European Higher Education Area.
- [11] Drucker P.: *Managing for Business Effectiveness*. Business Harvard Review, 1985.
- [12] Drucker P.: *Menedżer skuteczny*. Biblioteka Nowoczesności. AE, Kraków 1995.
- [13] Helms M.M.: *Encyclopedia of Management*. Detroit, Thompson Gale, 2006.
- [14] Skrzypek E.: *Jakość i efektywność*. UMCS, Lublin 2002.
- [15] Korzeniowski L.F.: *Menedżment. Podstawy zarządzania*. EAS, Kraków 2010.
- [16] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- [17] Wolszczak-Derlacz J.: *Efektywność naukowa, dydaktyczna i wdrożenia publicznych szkół wyższych w Polsce*. Wyd. Politechniki Gdańskiej, Gdańsk 2013.
- [18] Wolszczak-Derlacz J.: *Efektywność i produktywność szkół wyższych*, Raport IV. Seria raportów Centrum Studiów nad polityką publiczną UAM. Poznań 2019.
- [19] Pietrzak P.: *Efektywność uczelni publicznych na przykładzie wybranych uczelni przyrodniczych*. Roczniki Naukowe Ekonomii rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, t. 102, z. 2, 2015.
- [20] Morawski R.: *Kryteria efektywności instytucji akademickich* [w:] Woźnicki J. (red.): *Model zarządzania publiczną instytucją akademicką*. Wyd. Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1999.
- [21] Nazarko J., Komuda M., Kuźmich K., Szubzda E., Urban J.: *Metoda DEA w badaniu efektywności sektora publicznego na przykładzie szkół wyższych*, „Badania Operacyjne i Decyzje” Nr 4, 2008.
- [22] Johnes J., *Data envelopment analysis and its application to the measurement of efficiency in higher education*, Economics of Education Review, 2006,
- [23] Reichmann G., *Measuring University Library Efficiency using Data Envelopment Analysis*, Libri 2004, Vol. 54.
- [24] Kisielnicki J.: *MIS – systemu informatyczne zarządzania*. „Placet”, Warszawa 2008.
- [25] Lockwood B.: *Pareto Efficiency. The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Palgrave Macmillan 2008. www.dictionaryofeconomics.com (dostęp: 08.09.2019).
- [26] Szudy M.: *Efektywność ekonomiczna w ujęciu dynamicznym a sprawność systemu gospodarczego*. Studia ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 176, 2014.
- [27] Moskwa-Bęczkowska D.: *Zarządzanie kosztami w publicznych szkołach wyższych jako instrument poprawy ich efektywności*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 252, pt.: „Instrumenty zarządzania kosztami i dokonania”, Wyd. UE, Wrocław 2012.
- [28] Moskwa-Bęczkowska D.: *Zarządzanie procesowe i jego przydatność do zarządzania kosztami uczelni publicznej*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 343, pt.: „Modele zarządzania kosztami i dokonania”. Wyd. UE, Wrocław 2014.

- [29] Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2018 r., poz. 1668 z późn. zm.).
- [30] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.).
- [31] Moskwa-Bęczkowska D.: *Efektywne zarządzanie kosztami publicznych szkół wyższych w Polsce*. Wyd. Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2019.
- [32] Miłosz H.: *Jak ewidencjonować koszty studiów*. „Forum Akademickie” 6, 2012.
- [33] Sobańska I., Kalinowski J.: *Rachunek kosztów w uczelniach publicznych – czas na zmiany*. „Rachunkowość” 7, 2012.
- [34] Moskwa-Bęczkowska D.: *Rachunek kosztów publicznych szkół wyższych w Polsce i jego przydatność do zarządzania kosztami* [w:] Zięby K., Ortyli B. (red.): *Współczesne koncepcje zarządzania w szkolnictwie wyższym*. Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2014.
- [35] Kopczewski M., Jucha M.: *Analiza kosztów kształcenia w procesie podejmowania decyzji w szkołach wyższych. Uwarunkowania zastosowań e-biznesu w gospodarce*. Warszawa, Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Informatyczna, 2008.
- [36] Matuszek J., Jucha M., Bocewicz G.: *Koszty funkcjonowania jednostek organizacyjnych szkół wyższych. Metody i techniki zarządzania w inżynierii produkcji*. Akademia Techniczno-Humanistyczna, Bielsko-Biała 2010.
- [37] Sasin W.: *Analiza ekonomiczno-finansowa w praktyce z elementami diagnozy ekonomicznej i rachunku kalkulacyjnego*. Agencja Interfart, Łódź 1994.
- [38] Szuwarzyński A.: *Identyfikacja podstawowych czynników kosztotwórczych w procesie kształcenia w publicznej szkole wyższej*, Zeszyty Naukowe Politechniki Gdańskiej – Ekonomia 558, Gdańsk 2000.
- [39] Cooper R.: *The Rise of Activity Based Costing-Part One: What is an Activity-Based Cost System*. Journal of Cost Management 1, 1988.
- [40] Skarżyńska A.: *Rachunek kosztów działań – nowe spojrzenie*. "Zagadnienia Ekonomiki Rolnej" 3, 2012.
- [41] Nowak E.: *Teoria kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*. PWN, Warszawa 1996.
- [42] Drury C.: *Rachunek kosztów*. PWN, Warszawa 1996.
- [43] Nowak E.: *Rachunek kosztów przedsiębiorstwa*. „Ekspert”, Wrocław 2010.
- [44] Mielcarek J.: *Teoretyczne podstawy rachunku kosztów działań i zasobów – koncepcji ABC i ABM*. Contact, Poznań 2008.
- [45] Gierusz J., Cygańska M.: *Budżetowanie kosztów działań w szpitalu*. ODDK, Gdańsk 2009.

Paulina Nowak

ROZWÓJ INSTYTUCJI OTOCZENIA BIZNESU W POLSCE W LATACH 1990–2017

5.1. WSTĘP

Instytucje otoczenia biznesu są istotnym ogniwem polityki innowacyjnej. Wiedza i umiejętność przekształcania jej w innowacje są współcześnie kluczowym determinantem rozwoju gospodarek i podmiotów ją tworzących. Konkurencyjności, w tym międzynarodowej podmiotów gospodarczych, sprzyja szerokie wsparcie publiczne poprzez dostępność do instrumentów takich jak infrastruktura otoczenia biznesu oraz usługi instytucji otoczenia biznesu. Wśród nich usługi doradcze i szkoleniowe, inkubacji i akceleracji, usługi komercjalizacji i transferu technologii, badawczo-rozwojowe oraz dostęp do infrastruktury oferowanej przez instytucje wspierające biznes.

Liczne podmioty polityki innowacyjnej, takie jak władze publiczne krajowe, regionalne i lokalne, instytuty naukowe i szkoły wyższe, współpracując z ośrodkami innowacji i przedsiębiorczości, kreują rozwój wiedzy i kapitału ludzkiego. Wspierają też komercjalizację pomysłów do praktyki gospodarczej, dynamizując działalność innowacyjną przedsiębiorstw i ich pozycję konkurencyjną na rynkach krajowych i międzynarodowych. Choć cele działania tych podmiotów mogą się różnić między sobą, to łączy je współistnienie w ramach sieci złożonych relacji stanowiących system innowacyjny, którego istotą jest kreowanie, pobudzanie i wprowadzanie innowacji.

Powstawanie i rozwój instytucji otoczenia biznesu został zapoczątkowany wraz z procesem transformacji gospodarczej i jest ściśle związany z członkostwem Polski w strukturach Unii Europejskiej. W szczególności wynika to z dostępu do środków wspólnotowych w ramach krajowych, ponadregionalnych i regionalnych programów operacyjnych. W pierwszym i drugim okresie programowania finansowego Unii Europejskiej, w których uczestniczyła Polska, otoczenie biznesu wspierano głównie pod kątem powstawania i rozwoju tego typu podmiotów. W perspektywie 2014–2020 większy akcent położono na ich stabilizację na rynku oraz rozwój w kierunku oferty usług bardziej zaawansowanych.

Analizie poddano dostępne dane o instytucjach otoczenia biznesu, które zebrano, kierując się dostępem do najaktualniejszych (tu 2017 r.). Trudnością w tym obszarze okazały się systematycznie wprowadzane zmiany w przestrzennym ujęciu charakterystyki ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Polsce, które są wynikiem rozwoju oferty tych instytucji i form organizacyjno-prawnych, w których funkcjonują.

5.2. POJĘCIE I RODZAJE INSTYTUCJI OTOCZENIA BIZNESU

Instytucje otoczenia biznesu stanowią swoisty pomost między przedsiębiorcami a rynkiem. Funkcjonowanie przedsiębiorstw w złożonych uwarunkowaniach rynkowych wymaga podejmowania ryzykownych decyzji biznesowych, strategicznego planowania, dywersyfikacji źródeł finansowania działalności. Dlatego w otoczeniu przedsiębiorstw niezbędne są różnorodne podmioty oferujące usługi wspierające funkcjonowanie i rozwój podmiotów gospodarczych. Wraz z transformacją gospodarki Polski i rozwojem przedsiębiorczości pojawiały się instytucje zarówno prywatne, jak i publiczne, których zadaniem stało się zapewnianie oferty usług biznesowych dla firm, zwłaszcza z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Literatura dostarcza różnych ujęć istoty tego typu instytucji. Poczynając od samego otoczenia biznesu, jest ono rozumiane w szerokim i wąskim ujęciu. W szerokim środowisko funkcjonowania przedsiębiorstw w danej przestrzeni oznacza konkretny klimat działalności gospodarczej będący wynikiem działania w szczególności władz publicznych i ogólnie istnienia warunków zachęcających do powstawania i rozwoju firm [1]. Natomiast wąskie ujęcie otoczenia biznesu sprowadza pojęcie to do instytucji otoczenia biznesu, zwanych również instytucjami biznesu, otoczeniem infrastrukturalnym, infrastrukturą instytucjonalną biznesu, instytucjami pomostowymi, co jest wynikiem różnorodności instytucji działających w otoczeniu firm i na ich rzecz.

Zgodnie z nomenklaturą rządową instytucje otoczenia biznesu to element systemu wsparcia przedsiębiorstw w ramach polityki gospodarczej krajowej i regionalnej. Działania prorozwojowe w postaci specyficznych usług skierowane są do określonych podmiotów i struktur ze względu na strategiczne znaczenie dla kraju czy regionu. Co do zasady instytucje te to podmioty niedziałające dla zysku oraz takie, które przeznaczają zysk na cele statutowe i jednocześnie nie wypłacają dywidendy swoim udziałowcom lub akcjonariuszom. Ich zadaniem jest oferowanie i świadczenie usług z zakresu wsparcia przedsiębiorczości w szerokim zakresie. Instytucja okołobiznesowa powinna posiadać bazę materialną, techniczną, zasoby ludzkie i kompetencje niezbędne do świadczenia usług na rzecz sektora MŚP [2].

Zgodnie z podejściem Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) instytucje wsparcia biznesu to podmioty aktywne w obszarze wspierania przedsiębiorczości i procesów innowacyjnych, funkcjonujące w zróżnicowanych formach organizacyjno-prawnych, które koncentrują się na [3]:

- ✓ szerzeniu wiedzy i umiejętności poprzez doradztwo, szkolenia, informacje;
- ✓ pomocy w transferze i komercjalizacji nowych technologii;
- ✓ pomocy finansowej;

- ✓ asyście w tworzeniu nowych firm w otoczeniu instytucji naukowych i szkół wyższych zakładanych przez studentów, absolwentów, doktorantów i pracowników naukowych w akademickich inkubatorach przedsiębiorczości;
- ✓ szerokiej pomocy doradczej, technicznej i lokalowej dla nowo powstałych przedsiębiorstw;
- ✓ tworzeniu skupisk przedsiębiorstw (klastrów) i animacji innowacyjnego środowiska poprzez łączenie na określonym zagospodarowanym terenie usług biznesowych i różnych form pomocy firmom.

Różnorodność instytucji biznesu sprawia, że również można je ujmować wąsko i szeroko. W pierwszym przypadku, za opracowaniem W. Budreckiej [2], można przyjąć, że instytucje otoczenia biznesu to agencje rozwoju lokalnego i regionalnego, ośrodki szkoleniowo-doradcze, organizacje reprezentujące przedsiębiorców, centra transferu technologii, instytuty i ośrodki badawczo-rozwojowe, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, ośrodki innowacji i przedsiębiorczości, inkubatory przedsiębiorczości, inkubatory technologiczne oraz parki i centra technologiczne. W drugim podejściu instytucje otoczenia biznesu obejmują jednostki administracji centralnej i samorządu terytorialnego, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, jednostki badawczo-rozwojowe, szkoły wyższe, ośrodki szkoleniowo-doradcze, organizacje pracodawców i pracobiorców, izby gospodarcze, handlowe i rzemieślnicze, ośrodki wspierające przedsiębiorczość i innowacyjność, sieci wspierające przedsiębiorczość i innowacyjność takie jak Krajowy System Usług przy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Krajowymi Punktami Kontaktowymi Programów Badawczych UE, firmy doradcze oraz instytucje finansowe typu banki, fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, fundusze typu *venture capital* [4].

Na gruncie praktyki gospodarczej do takich instytucji zalicza się również Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce (SOOIiP). Stowarzyszenie ściśle współpracuje z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, Krajowym Punktem Kontaktowym Programów Badawczych Unii Europejskiej, polskim rządem, samorządami wojewódzkimi i lokalnymi. Jednostka prowadzi monitoring stanu i rozwoju ośrodków, co ma swoje odzwierciedlenie na portalu Innowacje w dostępnej tam bazie Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości. W podejściu SOOIiP instytucje wsparcia biznesu można sklasyfikować w następujący sposób [3]:

- ✓ fundacje i stowarzyszenia oraz jednostki przez nie powołane,
- ✓ spółki publiczno-prywatne zakładane z inicjatywy i przy dużym zaangażowaniu organizacyjnym i finansowym władz publicznych,
- ✓ izby gospodarcze, organizacje rzemiosła, zrzeszenia i związki pracodawców oraz inne instytucje przedstawicielskie biznesu,
- ✓ wyodrębnione organizacyjnie i finansowo jednostki samorządowe, administracji publicznej, instytucji naukowo-badawczych.

Z uwagi na to, iż główne czynniki rozwoju kraju i jego regionów związane są z przedsiębiorczością i innowacyjnością, to kluczową rolę odgrywają ośrodki in-

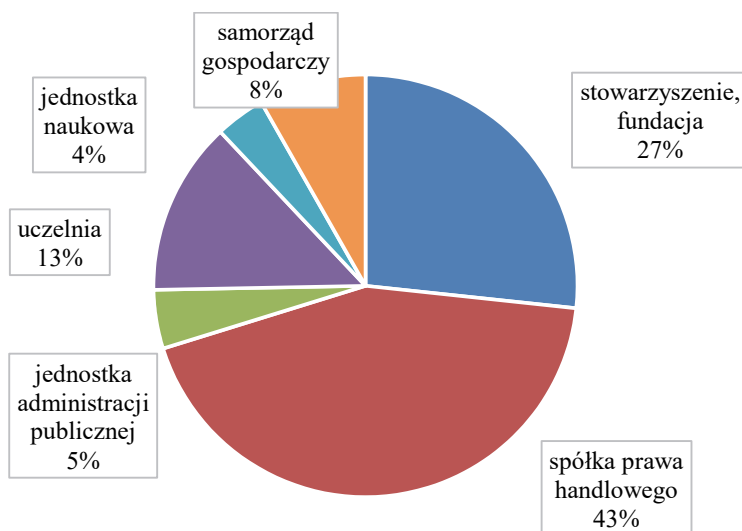
nowacji i przedsiębiorczości. Tę ważną grupę instytucji wpływających najmocniej na rozwój SOOLiP klasyfikuje w trzech grupach.

Pierwszą stanowią *ośrodki przedsiębiorczości*, których oferta usług skupia się na wsparciu tworzenia firm i nowych miejsc pracy. Oferując usługi informacyjne, doradcze, szkoleniowe i finansowe, dostarczają tradycyjnych form wsparcia dla coraz to nowych grup adresatów. Ośrodki przedsiębiorczości aktywizują rozwój obszarów peryferyjnych z licznymi problemami rozwojowymi. Dlatego ich misją jest systematyczna promocja i inkubacja przedsiębiorczości. Ich zadania sprawiają, że ściśle współpracują z regionalnymi i lokalnymi rynkami pracy, w tym również odpowiadają na doraźne potrzeby gospodarek regionalnych. Do grupy instytucji należą przede wszystkim ośrodki szkoleniowo-doradcze, centra biznesu, preinkubatory i inkubatory przedsiębiorczości.

Drugą grupę tworzą *ośrodki innowacji*, dla których kluczowym zadaniem jest również rozwój przedsiębiorczości, ale nastawionej na powstawanie i rozwój innowacyjnych firm. Oferta usług tego typu instytucji, znacznie szersza niż ośrodków przedsiębiorczości, obejmuje m.in. współpracę firm ze sferą badawczo-rozwojową, transfer technologii, ochronę własności przemysłowej. Akcentuje się tu działania na rzecz kreowania i wykorzystywania nowych umiejętności i kompetencji, nieszablonowego postępowania potencjalnych innowatorów. Działają one na styku nauki i biznesu, dlatego głównymi adresatami usług jednostek są studenci, naukowcy zamierzający uruchomić działalność gospodarczą, młode innowacyjne firmy. Niektóre z nich (np. akademickie inkubatory przedsiębiorczości) stanowią kontynuację procesu dydaktycznego, ponieważ zapewniają edukację z zakresu przedsiębiorczości i komercjalizacji wyników badań naukowych [5]. Do tej grupy instytucji wsparcia należą parki technologiczne, naukowe, naukowo-technologiczne, technoparki, inkubatory technologiczne, centra transferu technologii, akademickie inkubatory przedsiębiorczości, centra innowacji.

Trzecia grupa to *pozabankowe instytucje finansowe*, które zapewniają ofertę komplementarną w stosunku do wyżej wymienionych instytucji. Ich działalność polega na dystrybucji zwrotnych i bezzwrotnych finansowych instrumentów. Instrumenty te kierowane są do przedsiębiorców i osób fizycznych, które na rynku nie mają szans na pozyskanie kredytu bankowego na powstanie i/lub rozwój działalności gospodarczej. Ich istotą jest dostarczanie usług finansowych dostosowanych do potrzeb nowo powstałych firm małych bez historii kredytowej na potrzeby nowych przedsięwzięć gospodarczych. Oferta tego typu jest szczególnie istotna w odniesieniu do ryzykownych innowacyjnych przedsięwzięć [3]. Do pozabankowych instytucji finansowych należą regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych, fundusze kapitału zaangażowanego, sieci aniołów biznesu.

Zróżnicowane są formy prawne, w ramach których funkcjonują ośrodki wsparcia biznesu. Dominują spółki prawa handlowego, które stanowią 43% wszystkich form prawnych wykorzystywanych przez te jednostki (rys. 5.1).



Rys. 5.1. Formy prawne podmiotów prowadzących ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce w 2017 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6].

Wypracowaną nadwyżkę finansową przeznaczają na działalność statutową. Wśród spółek prawa handlowego największą popularnością cieszy się spółka z o.o. Najwięcej instytucji wsparcia w formie spółek funkcjonuje jako fundusze pożyczkowe, fundusze kapitału zaangażowanego oraz parki i inkubatory technologiczne. Równie często spotykaną formą są stowarzyszenia i fundacje. Najmniej ośrodków funkcjonuje w postaci jednostek naukowych i jednostek administracji publicznej. Od początku rozwoju instytucji otoczenia biznesu, tj. po 1989 roku, zmieniały się formy prawne ich działania. Początkowo najpowszechniej wykorzystywano struktury organizacji pozarządowej (NGO), ale z upływem lat ośrodki coraz chętniej wybierają formę podmiotów prawa handlowego. Ma to swoje konsekwencje w postaci poszukiwania bardziej zyskownych przedsięwzięć przez spółki prawa handlowego. Tracą wówczas na znaczeniu korzyści społeczne i pierwotna misja instytucji [6].

5.3. OFERTA USŁUG INSTYTUCJI OTOCZENIA BIZNESU

Rodzaj instytucji otoczenia biznesu jest kompatybilny z ofertą usług dla przedsiębiorców. Logiczne jest, że jej zakres powinien wynikać z potrzeb rozwojowych adresatów wsparcia. Oferta usług polskich instytucji otoczenia biznesu jest szeroka, poczynając od najpowszechniejszych usług informacyjnych i doradczych, a skończywszy na bardziej innowacyjnych i zindywidualizowanych, takich jak audyt technologiczny. Część instytucji specjalizuje się w bardzo wąskim zakresie usług. Ogólnie można wskazać trzy typy usług wsparcia biznesu świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu: kompetencyjno-promocyjne, proinnowacyjne i finansowe [3].

Usługi kompetencyjno-promocyjne to działania, których istotą jest dostarczanie informacji, szkoleń i doradztwa o charakterze ogólnym i specjalistycznym. Usługi informacyjne mogą dotyczyć udzielania informacji o administracyjno-prawnych aspektach prowadzenia działalności gospodarczej, targach, wystawach i innych wydarzeniach gospodarczych, zasadach inwestowania w krajach trzecich, zasadach pozyskiwania publicznego wsparcia działalności firm itp. Usługi szkoleniowe najczęściej oferowane to wsparcie w zakresie tworzenia i rozwoju firmy, zarządzania zasobami ludzkimi, zarządzania funduszami europejskimi, z zakresu BHP, rachunkowości, księgowości, analizy inwestycyjnej, szkolenia menedżerskie. W ramach doradztwa podstawowego i specjalistycznego instytucje wsparcia oferują doradztwo z przedsiębiorczości, tworzenia firmy, opracowania biznes planu i dostępu do funduszy unijnych, zarządzania jakością, analiz laboratoryjnych, aktywizacji środowisk lokalnych, informatyki, a także doradztwo prawne. Usługi tego typu oferują przede wszystkim ośrodki szkoleniowo-doradcze, ośrodki przedsiębiorczości i centra biznesu, które odpowiadają na bieżące potrzeby lokalnych rynków pracy.

Usługi proinnowacyjne stanowią bardziej wyspecjalizowane formy pomocy wspierających wykreowanie, rozwinięcie oraz wdrożenie innowacji produktowych, usługowych i technologicznych związanych z działalnością badawczo-rozwojową. Usługa proinnowacyjna ma na celu skrócenie czasu wejścia na rynek firmy i zwiększenie jej konkurencyjności. Służy temu wprowadzenie innowacji w zakresie wytwarzanych produktów i świadczonych usług lub wprowadzenie innowacyjnej technologii, zmian organizacyjnych czy rozwiązań marketingowych. Ofertę takich usług udostępniają centra transferu technologii, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne i naukowe, centra innowacji.

Usługi finansowe zapewniają preferencyjne pożyczki i kredyty, finansowanie załączkowe, dopłaty, granty, ulgi podatkowe dla określonych grup odbiorców. Instytucje oferują możliwość sfinansowania inwestycji, sfinansowania bieżącej działalności podmiotu, zapewniają dostęp do środków funduszy poręczeniowych, kredytów i pośrednictwa kredytowego, pomoc w pozyskiwaniu funduszy typu venture, jak i zabezpieczenia finansowego, także pomoc w nawiązaniu współpracy z aniołami biznesu. Podmiotami świadczącymi tego rodzaju usługi są regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, fundusze kapitału załączkowego, sieci aniołów biznesu.

W bardziej szczegółowym ujęciu można wskazać następujące usługi oferowane przez instytucje wsparcia biznesu:

- ✓ podstawowe i specjalistyczne doradztwo i szkolenia,
- ✓ inkubacja (to typ usług konsultingowych skierowanych do startupów połączony z najmem powierzchni),
- ✓ akceleracja (kierowana do startupów, w ramach której można skorzystać z możliwości rozwinięcia swoich innowacyjnych produktów do poziomu, w którym będzie można przetestować swoje rozwiązanie z partnerami korporacyjnymi),

- ✓ komercjalizacja i transfer technologii,
- ✓ usługi infrastrukturalne,
- ✓ usługi badawczo-rozwojowe.

Cechą charakterystyczną działalności ośrodków jest zawsze przepływ wiedzy i umiejętności pomiędzy ich kreatorami i dostarczycielami a przedsiębiorstwami. Organizowanie przepływu wiedzy między podmiotami, zwłaszcza gdy dotyczy on innowacji i technologii, określa się transferem wiedzy technologicznej między organizacjami [7].

Warto nadmienić, iż Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii prowadzi wykaz ośrodków innowacji, które posiadają akredytację w zakresie oferowania standaryzowanych usług doradczych. Kategorie usług doradczych w zakresie innowacji oferty usługowej ośrodka innowacji tworzą 22 usługi, w tym audyt innowacyjności, poszukiwanie partnerów do realizacji projektów badawczo-rozwojowych i innowacyjnych, poszukiwanie i nawiązanie kontaktu z dostawcą lub odbiorcą innowacyjnej technologii, doradztwo w zarządzaniu własnością intelektualną, w tym w zakresie ochrony praw własności intelektualnej, badania stanu techniki i czystości patentowej, identyfikacja i mapowanie kluczowych procesów biznesowych związanych z wdrażaniem innowacji, ich modyfikacja i optymalizacja [8].

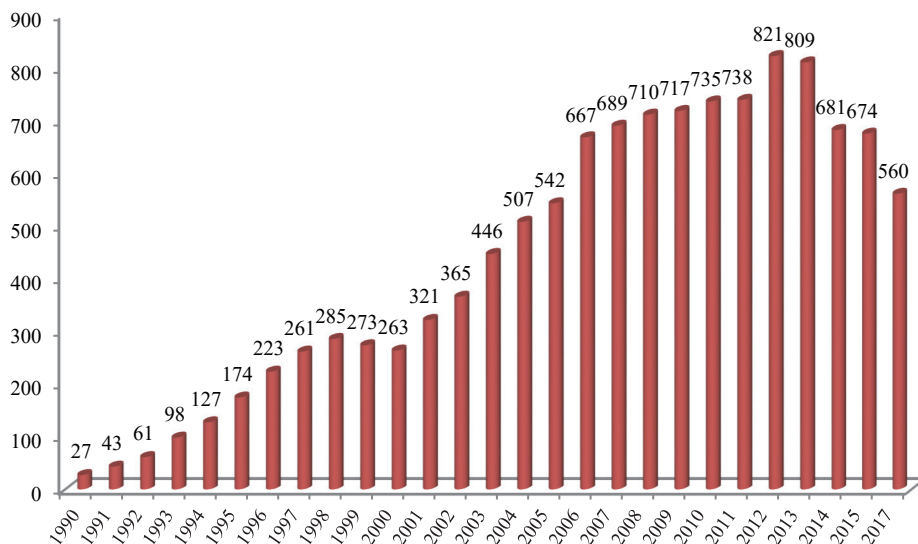
Oferta usług wynika w dużej mierze z potencjału, jakim dysponują podmioty wsparcia. Jego ocena w świetle badań Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości wypada korzystnie. Ośrodki są dobrze wyposażone technicznie i, co ważne, wykorzystują posiadaną infrastrukturę zgodnie z przeznaczeniem. Rozwój ilościowy infrastruktury instytucji w znacznym stopniu jest wynikiem wykorzystania środków z Unii Europejskiej. W ostatnich latach obserwuje się rosnące wykorzystanie infrastruktury laboratoryjnej i znaczącą liczbę świadczonych usług badawczo-rozwojowych. Przybywa też najemców korzystających z infrastruktury udostępnianej przez instytucje wsparcia [6].

Działalność instytucji otoczenia biznesu jest ściśle powiązana z rozwojem regionalnym, gdyż jednostki te odpowiadają głównie na potrzeby lokalnych przedsiębiorców. Dlatego komercyjne i niekomercyjne instytucje spełniają ważną rolę w rozwoju regionów, gdyż prowadzą działalność aktywizującą gospodarczo, przyciągają inwestorów zagranicznych oraz efektywnie wykorzystują potencjał endogeniczny województw w celu podniesienia ich konkurencyjności. Otoczenie biznesu może być w tym kontekście rozpoznawane przez podmioty gospodarcze jako życzliwe lub wrogie, ryzykowne lub zdeterminowane, zorganizowane lub niezorganizowane, skoncentrowane lub rozproszone. Z punktu widzenia województwa ma to istotne znaczenie, gdyż istnieje bezpośredni związek między środowiskiem biznesu a napływem bezpośrednich inwestycji zagranicznych do regionu. Inwestorzy motywowani potencjalnym zyskiem lokalizują swą działalność na obszarach zorganizowanych i „życzliwych inwestycjom”. Podstawą decyzji dotyczących wyboru miejsca i rodzaju inwestycji zagranicznych jest ocena ryzyka związanego z lokowaniem kapitału i ogólną sytuacją gospodarczą potencjalnego miejsca dla przedsięwzięcia biznesowego.

Istnienie i działalność instytucji otoczenia biznesu w regionach sprzyja ich aktywności gospodarczej. Środowisko biznesu wspiera firmy w zakresie współpracy handlowej, sprzyja promocji i nawiązywaniu przez podmioty gospodarcze ścisłych kontaktów handlowych regionalnych, międzyregionalnych oraz międzynarodowych. Z punktu widzenia podmiotów gospodarczych dużego znaczenia nabiera dostęp do wysokiej jakości usług finansowych, w szczególności pozyskanie zewnętrznych źródeł kapitału wnoszonego do firm przez profesjonalnie zarządzane fundusze. Aktywności tej sprzyja też regionalne nasycenie w instytucje wspierające rozwój innowacji i przedsiębiorczości.

5.4. ILOŚCIOWA I JAKOŚCIOWA OCENA FUNKCJONOWANIA INSTYTUCJI OTOCZENIA BIZNESU

Poziom nasycenia w instytucje otoczenia biznesu w Polsce jest ściśle powiązany ze zmianami ustrojowymi po 1989 roku oraz z członkostwem kraju w Unii Europejskiej. W 1990 roku funkcjonowało zaledwie 27 jednostek otoczenia biznesu. W 2017 roku ich liczba była już dwudziestokrotnie wyższa (rys. 5.2).



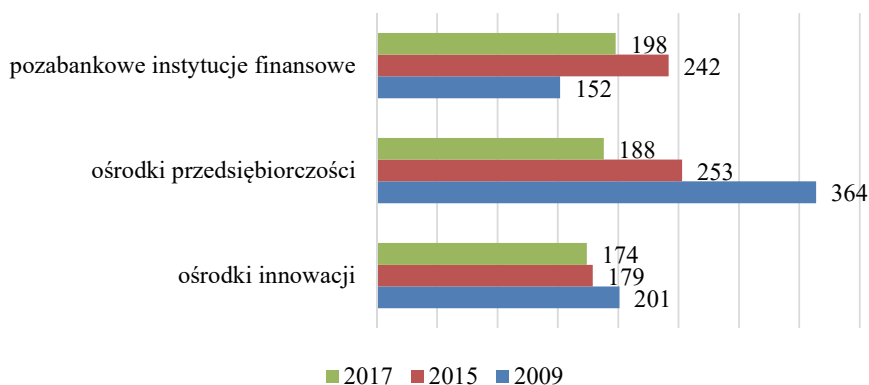
Rys. 5.2. Liczba ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Polsce w latach 1990–2017 (brak danych na rok 2016)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6].

O ile transformacja ustrojowa i rozwój przedsiębiorczości były impulsem do powstawania instytucji wsparcia biznesu, to ich dynamiczny rozwój ilościowy nastąpił wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej.

W latach 2004–2006 i w kolejnej pełnej już perspektywie finansowej UE 2007–2013 obserwuje się dynamiczny rozwój ośrodków innowacji i przedsiębiorczości. Wynika to z dużej dostępności środków unijnych na powstawanie i rozwój instytucji wspierających przedsiębiorców. Fundusze europejskie stanowią więc kluczowy czynnik funkcjonowania instytucji, z racji tego iż są głównym źródłem finansowania ich działalności. Po wspomnianych dwóch perspektywach finansowych zauważa się proces wygaszania aktywności części ośrodków. W okresie programowania 2014–2020 środki z funduszy strukturalnych mają na celu stabilizowanie i wzmocnienie pozycji rynkowej jednostek. Spadek liczby instytucji wynika w dużej mierze z projektowego finansowania usług dla przedsiębiorstw. Usługi te mają doraźny charakter i wpływają na stan ilościowy jednostek, ponieważ instytucje te często nie znajdują stałego źródła finansowania wprowadzonej oferty. Na liczbę instytucji otoczenia biznesu wpływ mają też zmiany ustawodawcze definiujące określone formy wsparcia dla przedsiębiorstw, aktywizujące instytucje w konkretnym obszarze wsparcia firm, właściwym dla aktualnego podejścia w polityce gospodarczej.

Duże zmiany zachodzą w strukturze podmiotów wsparcia biznesu. Biorąc pod uwagę podział instytucji otoczenia biznesu na trzy główne grupy, w 2009 roku najliczniejszą stanowiły ośrodki przedsiębiorczości, tj. 51%. Jednak w 2015 roku tego typu jednostek było już 38%, a w 2017 roku 35% (rys. 5.3).

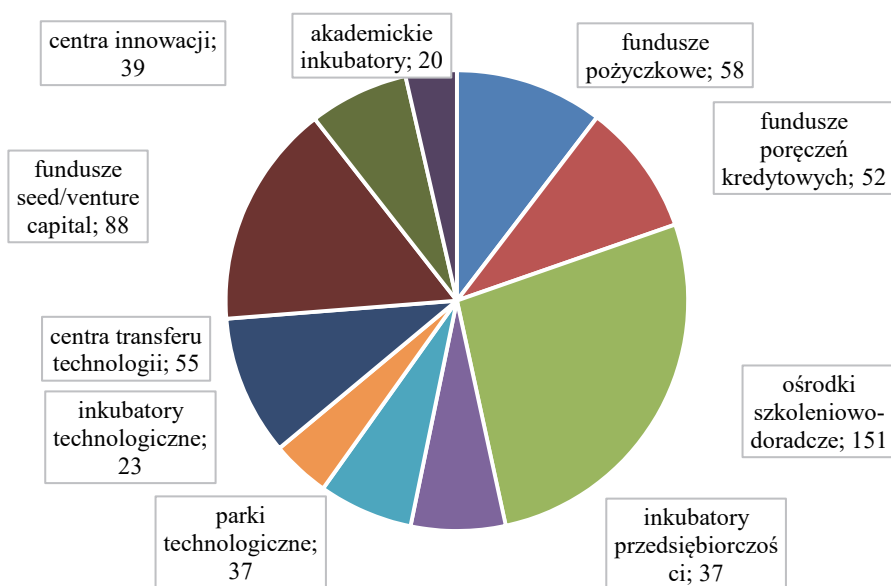


Rys. 5.3. Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w 2009, 2015 i 2017 roku według grup rodzajów aktywności

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6, 9].

Na znaczeniu zyskują pozabankowe instytucje finansowe, które w 2009 roku stanowiły 21% podmiotów wsparcia biznesu, a w kolejnych badanych latach było to już odpowiednio: 36% i 35%.

W strukturze rodzajów działalności prowadzonych przez ośrodki innowacji i przedsiębiorczości zdecydowanie dominują ośrodki szkoleniowo-doradcze (151 jednostek w 2017 r.). Stanowi to 27% wszystkich instytucji otoczenia biznesu (rys. 5.4).



Rys. 5.4. Struktura rodzajowa ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w 2017 roku

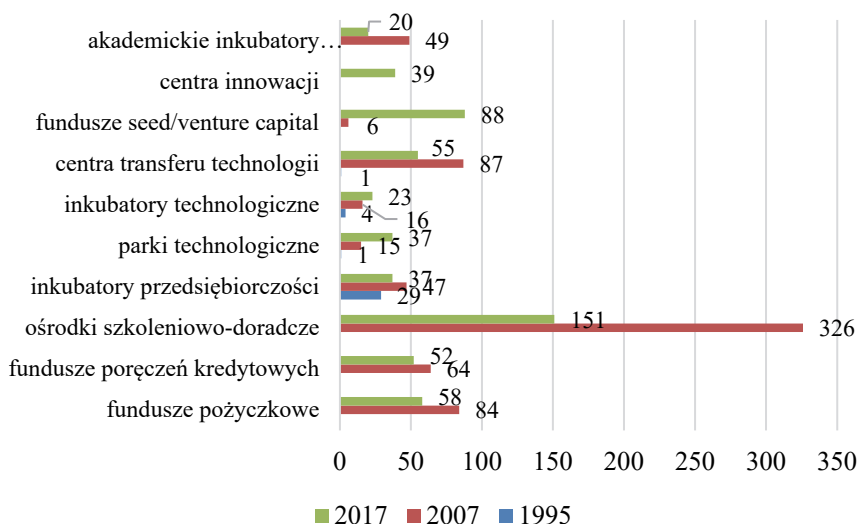
Źródło: opracowanie własne na podstawie [6].

Najmniejszy udział w strukturze podmiotów mają akademickie inkubatory oraz inkubatory technologiczne (odpowiednio: niecałe 4% i nieco ponad 4%). Rodzaj działalności też się zmienia, co często ma związek z finansowaniem projektowym, i dotyczy ośrodków afiliowanych przy instytucjach, które mają inne główne cele statutowe (szkoły wyższe, instytuty badawcze, izby). Działalność usługowa wspierająca biznes jest wtedy aktywowana i wygaszana w zależności od pozyskania środków finansowania [6].

Rodzaje aktywności instytucji otoczenia biznesu zmieniają się na przestrzeni lat. Wyodrębniają się nowe rodzaje działalności, takie jak centra innowacji, które nie stanowiły odrębnej kategorii do 2012 roku. Z kolei w 2007 roku pojawiły się akademickie inkubatory przedsiębiorczości oraz fundusze kapitału załączkowego. Duże zmiany obserwuje się w ostatnich latach w związku z ogólnymi zmianami ilościowymi instytucji (rys. 5.5).

Największe zmiany ilościowe uwiadcniają się w działalności ośrodków szkoleniowo-doradczych, które wymagają najmniejszych nakładów kapitałowych. O ponad połowę zmniejszyła się liczba ośrodków szkoleniowo-doradczych między rokiem 2017 a 2007, kiedy to odnotowano największą ich liczbę. Od 1997 roku ich liczba systematycznie rosła, po czym nastąpił ich liczebnościowy spadek. Znaczne zmniejszenie liczby jednostek widoczne jest również w przypadku inkubatorów przedsiębiorczości, których w szczytowym roku 2012 funkcjonowało 58. W 2017 roku było ich już tylko 37. Waha się też liczba inkubatorów technologicznych.

Między rokiem 1995 a 2017 ich liczba wzrosła, ale między rokiem 2012 a 2017 nastąpił spadek z 29 do 23 podmiotów.



Rys. 5.5. Liczba rodzajów aktywności ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w 1995, 2007 i 2017 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6].

Rodzajami aktywności, które zyskują na znaczeniu w ostatnich kilku latach, są fundusze kapitału zaangażowanego, które znajdowały się na drugim miejscu pod względem aktywności po ośrodkach szkoleniowo-doradczych w 2017 roku. Fundusze seed/venture capital pojawiły się wraz z początkiem perspektywy finansowej Unii Europejskiej 2007–2013 (6 podmiotów w 2007 r.), osiągając w 2014 roku liczbę 104. W ostatnich latach ich liczba nieco się jednak zmniejszyła. Mocna pozycja tego typu instytucji finansowych zapewne wynika z istniejącej luki finansowej w sektorze MŚP w odniesieniu do przedsięwzięć inwestycyjnych o podwyższonym ryzyku. Dostęp do środków finansowych na przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym ma priorytetowe znaczenie w ekspansji przedsiębiorstw, dlatego instytucje otoczenia biznesu, chcąc dostosować ofertę usług do potrzeb firm, muszą zwiększać dostępność do zewnętrznych źródeł finansowania przedsiębiorstw [11, 12].

Zmiany w nasyceniu podmiotami otoczenia biznesu przebiegają równolegle ze zmianami w zakresie działalności usługowej, zwłaszcza w ostatnich kilku latach. W świetle ewaluacji prowadzonej przez Stowarzyszenie Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości można wskazać kilka ważnych uwarunkowań takich zmian. Szczególnie istotne wydają się tu modyfikacje w strukturze finansowania usług dla przedsiębiorstw oraz niewykorzystanie potencjału, którym dysponują ośrodki, przez rządzących na poziomie krajowym i regionalnym. W efekcie działalność instytucji otoczenia biznesu nie jest bezpośrednio włączona w prowadzoną poli-

tykę gospodarczą. Jednocześnie obserwuje się duży wpływ działań polityki gospodarczej na stan i strukturę instytucji otoczenia biznesu, czego skutkiem jest zanikanie pewnych rodzajów aktywności czy wzrost aktywności w innych usługach [6, 9].

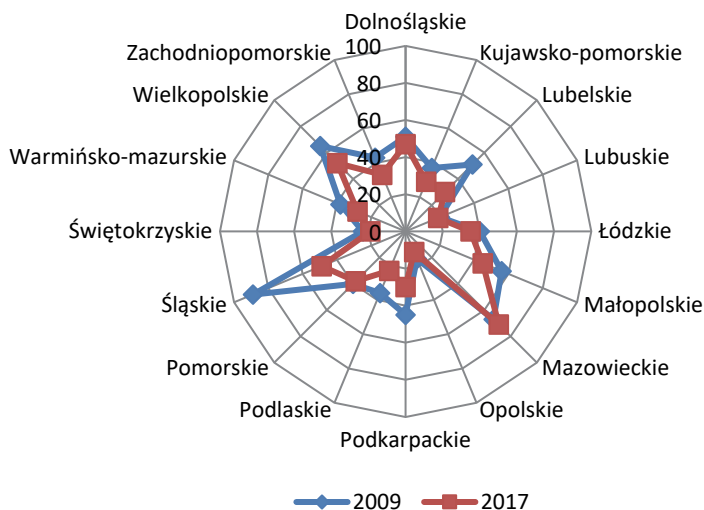
W procesie ewaluacji instytucji otoczenia biznesu dostrzega się pewne niepokojące zmiany w ofercie usług dla przedsiębiorców. Kluczową kwestią jest fakt, iż instytucje te coraz częściej podejmują działalności odbiegające od działalności podstawowej, w wyniku czego uwidacznia się zanik usług proinnowacyjnych doradczych i szkoleniowych, a także inkubacyjnych. Dalszą konsekwencją są malejące rezultaty związane z komercjalizacją i transferem technologii. Do tego dochodzą problemy z pozyskaniem środków z rynku na działalność statutową. Wiele ośrodków boryka się z trudnościami w przejściu od finansowania projektowego do rynkowego, mimo że środowisko biznesowe jest największym beneficjentem usług. Przyczyną takiego stanu rzeczy, w świetle badań ewaluacyjnych, jest niska profesjonalizacja i jakość oferowanych usług, które często są niedopasowane do potrzeb firm. W konsekwencji niektóre ośrodki kończą swoją aktywność lub stopniowo modyfikują, dostosowując się do potrzeb rynku. Nierzadko dzieje się to kosztem realizacji celów, dla jakich zostały powołane [6, 9]. Wydaje się więc, że trwałość i stabilność działania są obecnie największym wyzwaniem dla instytucji otoczenia biznesu.

Znaczną pomocą w rozwiązaniu problemów funkcjonowania ośrodków przedsiębiorczości i innowacji mogłaby być przemyślana polityka gospodarcza. Instytucje otoczenia biznesu są elementami struktury systemu wspierania przedsiębiorczości i innowacji na szczeblu krajowym i regionalnym, stąd ich włączenie w realizację gospodarczych celów strategicznych sprzyjałoby sprostaniu współczesnym wyzwaniom. Biorąc pod uwagę problematykę inteligentnych specjalizacji krajowych i regionalnych, ośrodki innowacji i inkubatory przedsiębiorczości mogą stanowić istotną wartość, która wpływa na realizację celów strategii na rzecz inteligentnych specjalizacji w Polsce. Sukces warunkują m.in. kwestie potencjału, profesjonalizacji, specjalizacji i aktywności instytucji otoczenia biznesu. Instytucje te mogą stanowić istotny składnik sektora usług w innowacyjnej gospodarce, przyspieszać tworzenie innowacji w gospodarce, zapewniać transfer nowych technologii z podmiotów naukowo-badawczych do przedsiębiorstw, ich komercjalizację, a tym samym zacieśniać współpracę nauki z biznesem, wpływać na rozwój przemysłu wysokiej techniki i usług o wysokim nasyceniu wiedzą, rozwijając tym samym gospodarkę opartą na wiedzy i regionalne systemy innowacji, poprawiać absorpcję funduszy unijnych. Zbieżność działań instytucji otoczenia biznesu z celami strategicznymi rozwoju gospodarki jest oczywista.

5.5. REGIONALNE ZRÓŻNICOWANIA W NASYCENIU W INSTYTUCJE OTOCZENIA BIZNESU

W ujęciu regionalnym uwidaczniają się kolejne zmiany w istocie funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu. Rozkład terytorialny cechuje znaczna nierównomierność. Według danych Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji

i Przedsiębiorczości w Polsce na początku 2017 roku najwyższy poziom nasycenia w ośrodki innowacji i przedsiębiorczości występował w województwie mazowieckim (71 jednostek). Stosunkowo dużo jednostek wsparcia biznesu było w regionach wielkopolskim (52) i śląskim (49). Najmniejsza ich liczba funkcjonowała w województwie opolskim (12) oraz w lubuskim i świętokrzyskim (po 19). To oznacza prawie sześciokrotną różnicę pomiędzy regionami o najwyższym i najniższym poziomie nasycenia w instytucje wsparcia (rys. 5.6).



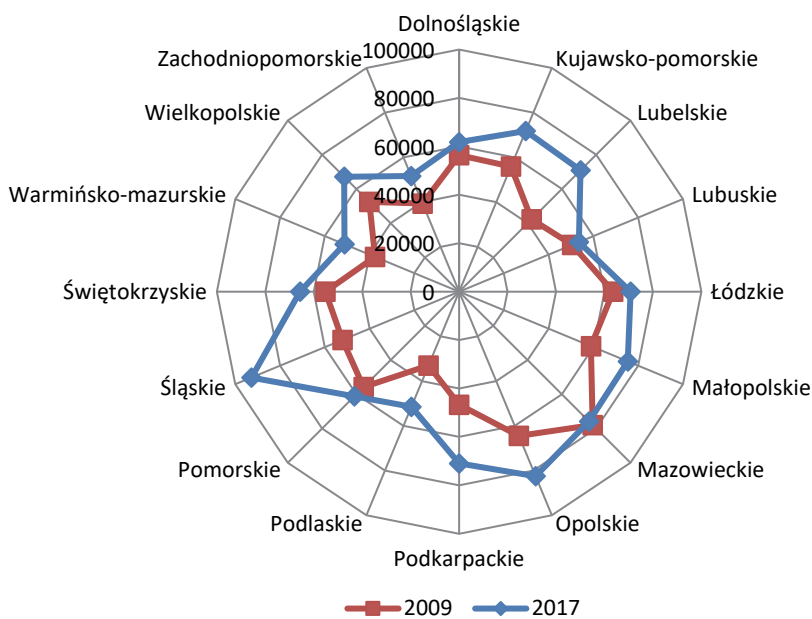
Rys. 5.6. Liczba ośrodków innowacji i przedsiębiorczości w Polsce w latach 2009 i 2017 według województw

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6, 10].

Liczba ośrodków innowacji i przedsiębiorczości zmniejszyła się w latach 2015–2017 o 157 jednostek, tj. o 22%. Najwięcej w województwie śląskim, gdzie liczba podmiotów wsparcia zmniejszyła się z 89 do 49 (spadek o 45%). Tylko region mazowiecki charakteryzuje zwiększona liczba ośrodków w badanych latach. W województwie tym funkcjonowało o 4 jednostki więcej. Zapewne wynika to z faktu funkcjonowania w regionie znacznie większej liczby podmiotów gospodarczych w porównaniu do pozostałych województw.

Poziom nasycenia usługami wsparcia można też mierzyć poprzez badanie liczby mieszkańców przypadających na jeden ośrodek innowacji i przedsiębiorczości. W skali kraju instytucje wsparcia koncentrują się w dużych miastach (51% wszystkich ośrodków). Biorąc pod uwagę mieszkańców miast wojewódzkich, to na jedną instytucję przypada średnio 30,8 tys. mieszkańców. Natomiast na obszarach poza miastami wojewódzkimi na jedną instytucję przypada ponad 147 tys. mieszkańców [6]. Podmioty gospodarcze funkcjonujące poza miastami wojewódzkimi mają zatem utrudniony dostęp do instytucji wspierających ich działalność.

Na jedną instytucję wsparcia przedsiębiorstw przypadało w 2009 roku prawie 78 tys. mieszkańców województwa mazowieckiego. To najwyższe wartości w kraju (rys. 5.7).



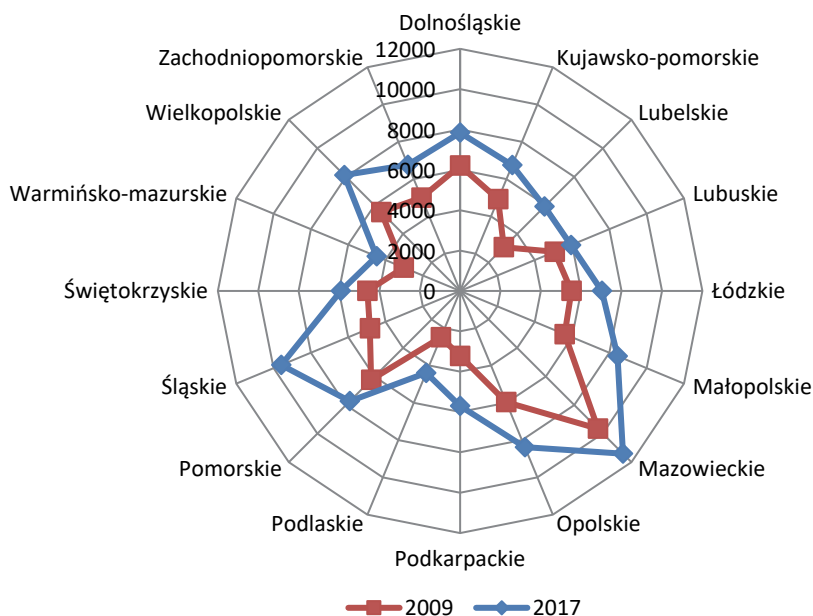
Rys. 5.7. Liczba mieszkańców przypadająca na ośrodek innowacji i przedsiębiorczości w województwach w latach 2009 i 2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6, 10].

Podobnie słabe wyniki obserwowano dla województw opolskiego i łódzkiego (odpowiednio 4 tys. i 63 tys. mieszkańców na ośrodek wsparcia). Sytuacja pogorszyła się w 2017 roku, co wynika ze zmniejszającej się ogólnej liczby jednostek wsparcia. Najmniej korzystna sytuacja występuje w województwie śląskim, gdzie na jedną instytucję wsparcia przypadało blisko 93 tys. mieszkańców. Niewiele lepsze wyniki odnotowują województwa opolskie oraz mazowieckie i małopolskie.

Najkorzystniejsze wskaźniki liczby mieszkańców na instytucję otoczenia biznesu kształtowały się dla trzech województw w obu latach. W 2009 roku były to regiony: podlaski, warmińsko-mazurski i zachodniopomorski (wskaźnik poniżej 40 tys. mieszkańców), a w 2017 roku: warmińsko-mazurski, podlaski i zachodniopomorski (wskaźnik nie przekroczył 52 tys. mieszkańców na instytucję).

Równie niekorzystnie wypadają wskaźniki liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON w przeliczeniu na jedną instytucję wsparcia (rys. 5.8).



Rys. 5.8. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON przypadająca na ośrodek innowacji i przedsiębiorczości w województwach w latach 2009 i 2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie [6, 10].

Najwięcej podmiotów gospodarczych na instytucję wsparcia przypadało w obu badanych latach w województwie mazowieckim, gdzie wskaźnik uplasował się odpowiednio na poziomie ponad 9652 i 11 400. Zaznaczyć należy, iż województwo ma największą liczbę podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w REGON (w 2009 r. blisko 647 tys., a w 2017 r. ponad 809 tys.). Najmniejsza liczba podmiotów na instytucję wsparcia biznesu w 2009 roku wystąpiła w województwach podlaskim, warmińsko-mazurskim i lubelskim (wskaźnik nie przekroczył 3100 podmiotów na instytucję wsparcia).

Sytuacja pogorszyła się w 2017 roku, ale w zasadzie te same województwa uzyskały najkorzystniejsze lokaty: podlaskie, warmińsko-mazurskie i podkarpackie (wskaźnik nie przekroczył 5700 podmiotów na instytucję wsparcia). Warto zauważyć, że są to, w obu latach, województwa zaliczane do Polski Wschodniej, gdzie wskaźnik przedsiębiorczości na tle kraju jest na niskim poziomie.

Wydaje się, że dane te pozwalają stwierdzić, iż poziom nasycenia instytucjami wsparcia nie jest zadowalający i w ostatnich latach pogarsza się oraz, co ważniejsze, nie zapewnia wystarczających impulsów rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarki.

5.6. ZAKOŃCZENIE

Instytucje otoczenia biznesu są nieodłącznym elementem systemowego wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności. Czynnikiem warunkującym konkurencyjność przedsiębiorstw jest sprawna umiejętność przekształcania posiadanej wiedzy w innowacje. W każdej gospodarce tworzy się pewien system wsparcia innowacyjnego rozwoju. Jego elementami są przedsiębiorcy, władze publiczne na poziomie krajowym i regionalnym, instytucje naukowe, szkoły wyższe oraz ośrodki innowacji i przedsiębiorczości. Spójność celów w działaniach tych instytucji prowadzi do osiągnięcia wyższego poziomu rozwoju gospodarczego kraju.

Rolą instytucji otoczenia biznesu jest oferowanie i świadczenie usług z zakresu wsparcia przedsiębiorczości w szerokim zakresie. Działania prorozwojowe w postaci specyficznych usług skierowane są do określonych podmiotów i struktur, ze względu na strategiczne znaczenie dla kraju czy regionu.

W Polsce instytucje otoczenia biznesu rozwijają się od lat 90. XX wieku, ale dopiero dostęp do funduszy europejskich po wejściu kraju do Unii Europejskiej pozwolił na dynamiczny rozwój tego typu podmiotów wsparcia biznesu. Fundusze europejskie stanowią kluczowy czynnik funkcjonowania instytucji z racji tego, iż są głównym źródłem finansowania ich działalności. W ostatnich kilku latach następują jednak istotne zmiany w poziomie nasycenia instytucjami otoczenia biznesu. Od 2014 roku znacznie zmniejsza się ich liczba. Ma to związek z zewnętrznym finansowaniem ośrodków, które ściśle powiązane jest z projektowym finansowaniem środkami z Unii Europejskiej. Od perspektywy finansowej 2014–2020, ze względu na zmniejszoną dostępność środków zewnętrznych na finansowanie instytucji, następuje stabilizowanie liczby ośrodków innowacji i przedsiębiorczości.

Nasycenie instytucjami wspierającymi biznes w 2017 roku było na znacznie niższym poziomie w porównaniu do 2009 roku, o czym zdecydowała zmniejszająca się liczba tych instytucji w Polsce. Zmniejsza się liczba ośrodków przedsiębiorczości, szczególnie ośrodków szkoleniowo-doradczych, a zwiększa się liczba pozabankowych instytucji finansowych, szczególnie dotyczy to funduszy kapitału załączkowego.

Rozkład terytorialny cechuje znaczna nierównomierność. Wysoki poziom nasycenia ośrodkami innowacji i przedsiębiorczości odnotowano przede wszystkim w województwie mazowieckim oraz w mniejszym stopniu w wielkopolskim i śląskim. Regionami o najniższym poziomie nasycenia w instytucje wsparcia są opolskie, lubuskie i świętokrzyskie. Poziom nasycenia instytucjami wsparcia nie jest zadowalający i, co ważniejsze, może nie zapewnić wystarczających impulsów rozwoju przedsiębiorczości i innowacyjności polskiej gospodarki.

Zmiany w nasyceniu podmiotami otoczenia biznesu przebiegają równolegle ze zmianami w zakresie działalności usługowej, zwłaszcza w ostatnich kilku latach. Wydaje się, że ośrodki innowacji i przedsiębiorczości dostosowują ofertę usług do potrzeb przedsiębiorstw oraz do zmian w polityce krajowej i regionalnej w aspekcie korzystania z funduszy europejskich. Niemniej instytucje te borykają się z pro-

blemami dostosowania misji i celów swej działalności do współczesnych uwarunkowań funkcjonowania biznesu. Trwałość i stabilność działania są obecnie największym wyzwaniem dla instytucji otoczenia biznesu. Włączenie ich w realizację gospodarczych celów strategicznych sprzyjałoby sprostaniu współczesnym wyzwaniom. Zbieżność działań instytucji otoczenia biznesu z celami strategicznymi rozwoju gospodarki jest oczywista, dlatego instytucje te mogłyby stanowić bardziej istotny składnik sektora usług w innowacyjnej gospodarce, m.in. przyspieszać tworzenie innowacji w gospodarce, zapewniać transfer nowych technologii z podmiotów naukowo-badawczych do przedsiębiorstw, ich komercjalizację, a tym samym zacieśniać współpracę nauki z biznesem.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Chojnicki Z.: *Uwarunkowania rozwoju regionu nadgranicznego. Koncepcje i założenia teoretyczne* [w:] *Podstawy metodologiczne i teoretyczne geografii*, Chojnicki Z. (red.), Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań 1999.
- [2] Budrecka W.: *Instytucje Otoczenia Biznesu*, PARP, Warszawa 2004.
- [3] Matusiak K.B. (red.): *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2011.
- [4] Filipiak B., Ruszała J.: *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009.
- [5] Nowak M., Mażewska M., Mazurkiewicz Sz.: *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, PARP, Warszawa 2011.
- [6] Bąkowski A., Mażewska M. (red.): *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2018*, SOOIiP, Poznań–Warszawa 2018.
- [7] Płoszaj A.: *Sieci instytucji otoczenia biznesu*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2013.
- [8] Portal Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii <<https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/osrodki-innowacji>> [dostęp: 15.09.2019].
- [9] Bąkowski A., Mażewska M. (red.): *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2014*, SOOIiP, Poznań–Warszawa 2015.
- [10] Bank Danych Lokalnych, GUS [dostęp: 15.09.2019].
- [11] *Raport o sytuacji polskich firm* <<https://www.pekao.com.pl/raport-msp/wyniki-badan.html>> [dostęp: 18.09.2019].
- [12] *Przedsiębiorczość w Polsce*, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Warszawa 2018.

Edyta Piątek

UPADŁOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW I OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE JAKO KONSEKWENCJA TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

6.1. WSTĘP

Przemiany polityczne, społeczne i gospodarcze, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku, przyniosły za sobą zasadnicze zmiany w zachowaniach ekonomicznych tzw. konsumentów, czyli osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, oraz przedsiębiorstw. Przed 1989 rokiem w warunkach gospodarki socjalistycznej nie funkcjonowała instytucja upadłości konsumenckiej, mimo że występowały niewypłacalne osoby fizyczne, tj. niezdolne do regulowania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. Również upadłość przedsiębiorstw była zjawiskiem marginalnym, mającym konsekwencje dla „wspólnego majątku”, a nie dla konkretnej jednostki. Niewielka dostępność dóbr materialnych, powszechność zatrudnienia, bardzo ograniczona możliwość zadłużania się w drodze pożyczek i kredytów powodowały, że niewypłacalność nie miała istotnego znaczenia ekonomicznego w życiu polskiego społeczeństwa. Sytuację zmieniła transformacja ustrojowa i gospodarcza.

Obecnie w polskim prawie gospodarczym funkcjonują procedury pozwalające skutecznie oddłużyć jednostkę i zaspokoić maksymalnie, z poszanowaniem równości stron, wierzycieli. Zasadniczym celem tej części monografii jest charakterystyka zmian w regulacjach prawnych upadłości i restrukturyzacji na tle zmian ekonomiczno-społecznych wywołanych transformacją ustrojową. W rozdziale zostaną przedstawione również przyczyny i skutki ekonomiczne upadłości i restrukturyzacji dla przedsiębiorstwa oraz wierzycieli.

6.2. PROBLEMY ZARZĄDCZE PRZEDSIĘBIORCY W ROZWIJAJĄCEJ SIĘ GOSPODARCE

Zmiany polityczne, które miały miejsce w krajach socjalistycznych w drugiej połowie lat 80. XX wieku, sprawiły, że możliwa stała się transformacja ustrojowa prowadząca od gospodarki centralnie zarządzanej do rynkowej. Transformacja obejmowała całościową i radykalną zmianę ogólnych celów i warunków gospoda-

rowania wszystkich podmiotów i sprowadzała się zasadniczo do stabilizacji makroekonomicznej, liberalizacji mikroekonomicznej oraz przebudowy instytucjonalnej, połączonej z prywatyzacją i tworzeniem nowych przedsiębiorstw prywatnych. Konieczne stały się reformy systemów podatkowego, polityki pieniężnej, bankowego oraz zabezpieczenia społecznego, dostosowujące je do nowego ustroju gospodarczego. Państwo polskie powoływało oraz wspierało instytucje zajmujące się krzewieniem idei przedsiębiorczości i świadczące różnorodną pomoc dla przedsiębiorców i potencjalnych organizatorów własnego biznesu. Jedną z nich stała się procedura upadłości ustanowiona stosownymi przepisami prawa.

Zasadniczą cechą przemian w strukturze polskiej gospodarki lat 90. był niezwykle dynamiczny rozwój sektora prywatnego, co doprowadziło w efekcie do znacznego ograniczenia udziału sektora państwowego. Wprowadzone w Polsce regulacje prawne ograniczyły zakres dyskrejonalnych decyzji biurokratycznych w odniesieniu do rozpoczynania działalności gospodarczej. Uruchomienie działalności gospodarczej nie wymagało czasochłonnych procedur i zaangażowania dużych środków finansowych. Liberalizacja dostępu do polskiego rynku (m.in. poprzez redukcję cel), wysoki popyt oraz aprecjacja złotówki doprowadziły do dynamicznego wzrostu importu, który w latach 1990–1996 zwiększył się ponadtrzykrotnie. W efekcie tych procesów zwiększył się stopień otwartości polskiej i jednocześnie wzrostu konkurencji na rynku wewnętrznym, co było przyczyną upadku wielu krajowych dostawców [1].

Jak wynika z tabeli 6.1, w początkowej fazie transformacji rozwój sektora prywatnego odbywał się drogą powstawania nowych podmiotów. Nowo powstałe podmioty praktycznie nie miały lub dysponowały tylko krótkimi historiami kredytowymi. Ponadto wyposażenie kapitałowe tego sektora było bardzo skromne, co dodatkowo zwiększało ryzyko niewypłacalności. Drobne przedsiębiorstwa prywatne, które powstały i rozwinęły się przed 1990 rokiem, miały trudności w dostosowaniu się do nowych konkurencyjnych warunków. Ich doświadczenia, kultura przedsiębiorczości, a także możliwości produkcyjne okazały się w wielu wypadkach nieadekwatne do nowych warunków.

Tabela 6.1. Liczba nowych podmiotów gospodarczych w sektorze prywatnym w Polsce w latach 1990–1995

Forma prawna	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Spółki prawa handlowego (SPH)	21 117	14 451	10 528	16 229	9138	5015
Spółki prawa handlowego (SPH) z udziałem kapitału zagranicznego	1216	3151	5335	5035	4570	4349
Zakłady osób fizycznych	322 007	284 510	210 627	153 211	96 606	133 797

Źródło: [1].

W podobnej sytuacji stanęły prywatyzowane wieloma ścieżkami przedsiębiorstwa państwowe¹.

Nowo powstałe lub sprywatyzowane przedsiębiorstwa w nowych warunkach zetknęły się z wieloma do tej pory niespotykanymi problemami, prowadzącymi do niewydolności finansowej, a następnie upadłości, np. [3]:

- ✓ brakiem umiejętności w zarządzaniu firmą, nieudolnością kupiecką i niewiedzą, a niekiedy wręcz skrajną głupotą (co potwierdzają praktyczne przykłady) prowadzącą do rosnących strat;
- ✓ błędnymi inwestycjami w wyniku niedostatecznego rozpoznania rynku i nie trafnej strategii rozwoju, przeinwestowaniem z powodu niewłaściwej oceny kierunków i dynamiki postępu technicznego oraz zmian popytu na dane wyroby lub usługi;
- ✓ utratą płynności finansowej na skutek zaostrej walki konkurencyjnej, przejawiającej się w nieegzekwowaniu należności w obawie przed utratą stałych partnerów handlowych oraz w wydłużaniu terminów płatności, traktowanych jako czynnik przewagi konkurencyjnej (średni okres kredytu kupieckiego wynosił aż 40 dni);
- ✓ nieudanymi przejściami i fuzjami przedsiębiorstw;
- ✓ gwałtownym pogorszeniem się warunków rynku i splotem różnych innych przyczyn obiektywnych (niezawinionych przez przedsiębiorstwo);
- ✓ patologiami systemu zarządzania, jak np. bałaganem prawnym w zakresie windykacji należności (procedury sądowe trwające trzy lata), biurokracją i mankamentami procedur przetargowych (zamówień publicznych), wysokimi kosztami kredytów i gwarancji kredytowych;
- ✓ bankructwem oszukańczym i kryminalnym (występującym np. na skutek transferu majątku do innej, często nowo tworzonej, spółki niekiedy trudnym do udowodnienia).

Z początkiem nowego wieku, po zawiązaniu się prywatnych struktur właścicielskich, przedsiębiorstwa polskie w kolejnej fazie przemian stanęły przed zjawiskiem globalizacji i jej skutkami. Globalizacja polega na wielości powiązań i wzajemności oddziaływań państw i społeczeństw tworzących obecny system światowy. Z jednej strony globalizacja tworzona jest przez zjawiska obejmujące większą część kuli ziemskiej lub działania w skali ogólnoswiatowej. Z drugiej jednak polega na intensyfikacji współdziałania i wzajemnych powiązań między państwami i społeczeństwami, stanowiącymi ogólnoswiatową społeczność w zakresie rynków

¹ Polski model prywatyzacyjny mimo wielu sukcesów nie uniknął jednak błędów i porażek. Nie udało się dokończyć procesów prywatyzacyjnych; zwlekane z prywatyzacją wiąże się często ze znacznymi kosztami. Nieumiejętność wykorzystania w latach 2006–2007 dobrej koniunktury na rynku kapitałowym sprawiła, że późniejszy kryzys finansowy doprowadził do obniżenia wyceny spółek (w tym wpływów budżetowych). Ponadto około 1/3 spółek sprywatyzowanych na początku transformacji (1991–1995), w których Skarb Państwa miał pakiety mniejszościowe, znajdowała się w stanie likwidacji lub upadłości. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku przedsiębiorstw państwowych [2].

towarowych, jak i rynków usług, produkcji, przemysłu, technologii i wiedzy, a także wzorców konsumpcji i kultury masowej [4]. W zakresie finansów i własności globalizacja przejawia się deregulacją rynków finansowych, międzynarodową mobilnością kapitału, wzrostem liczby fuzji i akwizycji. Zjawisko to prowadzi również do rozwoju technologii informacji i telekomunikacji, co umożliwia rozwój globalnych sieci w ramach tej samej firmy i pomiędzy różnymi firmami. Zmniejsza rolę rządów narodowych i parlamentów. Globalizacja jest zatem procesem dynamicznym, dlatego w różnych dziedzinach jej stopień i przebieg mogą się zmieniać. Sama wywołuje zjawiska i procesy, które nawzajem przeciwstawiają się sobie lub przynajmniej zmierzają w rozbieżnych kierunkach. W takich warunkach „nowo powstałym” przedsiębiorstwom polskim przyszło działać zaraz po pierwszej fazie transformacji. Globalizacji i liberalizacji towarzyszyło narastanie niepewności we wszystkich niemalże obszarach życia ekonomicznego i społecznego. Niepewność zaś, w odróżnieniu od ryzyka, jest niemierzalna, stąd też w ocenach przemian gospodarczych i społecznych kwestia ta jest często bagatelizowana, co prowadzi do ambiwalentności ocen. Ambiwaleńcja przejawia się zarówno w sferze makro-, jak i mikroekonomicznej, w sferze teorii oraz praktyki [5].

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że w wielu krajach świata istnieje dosyć ścisły związek pomiędzy cyklem gospodarczym a skalą upadłości przedsiębiorstw. Siła tej zależności korelacyjnej związana jest z wielkością wzrostu (spadku) PKB. Wskazuje się, że nie każdy wzrost gospodarczy powoduje spadek liczby upadłości przedsiębiorstw. Granicą jest tutaj wzrost PKB na poziomie 2–3%. Oznacza to, że zbyt słaby wzrost PKB może nie odwrócić rosnącego trendu upadłości. Stawiana jest ponadto teza, iż obniżenie wzrostu PKB o 1 punkt procentowy bądź mniej najczęściej wywołuje wzrost liczby upadłości w wysokości od 5% do 10%. Wynika stąd, że zależność korelacyjna może być we wskazanej sytuacji dodatnia [6].

Obecnie koniunktura w gospodarce światowej zdeterminowana jest wiedzą. Cykle życia wiedzy stają się coraz krótsze, czemu towarzyszy wydłużanie się życia ludzkiego. Stąd też wiedza staje się coraz bardziej niedemokratyczna, skrajnie różnicując podmioty i ich szansę. Przysparza pracy osobom wysoko wykwalifikowanym, skazując na bezrobocie innych. Paradoksalnie jednak w epoce gospodarki opartej na wiedzy w gruncie rzeczy ma się do czynienia z ekonomią niedoskonałej wiedzy, wiedzy niepewnej. W takich warunkach „niedoskonała jest prawda i nieprawdziwa pewność” [7].

Podstawowym problemem w funkcjonowaniu współczesnych przedsiębiorstw jest gwałtowność i zawilość przemian cywilizacyjnych, jakim obecnie podlega gospodarka w skali światowej i lokalnej. Przemiany te sprawiają, że obok beneficjentów rośnie liczba ofiar. Głębokie przemiany zawsze obarczone są dużym ryzykiem, zważywszy zwłaszcza na rosnącą w warunkach globalizacji łatwość rozprzestrzeniania się sytuacji kryzysowych.

Na tle opisanych powyżej przemian od 1991 do 2019 roku miały miejsce upadłości lub bankructwa przedsiębiorstw.

Tabela 6.2. Liczba upadłości przedsiębiorstw w latach 1990–2018

Rok	Liczba upadłości	PKB (%)	Rok	Liczba upadłości	PKB (%)
1990	59	–7,0	2005	984	3,6
1991	656	–7,0	2006	648	6,2
1992	2150	2,6	2007	480	6,6
1993	4324	3,8	2008	411	3,9
1994	4056	5,2	2009	581	2,6
1995	3246	7,0	2010	549	3,7
1996	2710	6,0	2011	642	5,0
1997	794	6,8	2012	730	1,6
1998	864	4,8	2013	720	1,3
1999	1017	4,5	2014	715	3,3
2000	1289	4,3	2015	668	3,9
2001	1674	1,2	2016	604	2,8
2002	1863	1,4	2017	574	3
2003	1798	3,9	2018	612	3,2
2004	1025	5,3			

Źródło: opracowanie własne.

W latach 1990–2018 w Polsce odnotowano łącznie 36 443 przypadków upadłości przedsiębiorstw. Jak wynika z danych zawartych w tabeli 6.2, w tych latach można wyróżnić cztery charakterystyczne podokresy różniące się kierunkiem i dynamiką zmian zjawiska upadłości przedsiębiorstw. Pierwszy dotyczy lat 1990–1996. Rok 1991 i lata następne to okres gwałtownego nasilenia się procesów upadłościowych w polskiej gospodarce. W roku 1994 zarówno liczba zgłoszonych, jak i załatwionych wniosków upadłościowych znacznie przekraczała poziom z roku 1991. Ze szczegółowej analizy wynika, że dynamiczny wzrost liczby wniosków przypadał na lata 1991–1993. Gwałtowny wzrost liczby spraw upadłościowych w początkowym okresie funkcjonowania gospodarki rynkowej w dużej mierze wynikał z faktu, że w rozwijającym się sektorze prywatnym nie było instytucji chroniącej przedsiębiorstwa nieefektywne i dlatego przedsiębiorstwa takie musiały ulec likwidacji. Z drugiej jednak strony część wniosków upadłościowych miała charakter spekulacyjny, to znaczy podmioty gospodarcze starały się wykorzystać luki w prawie upadłościowym, by uniknąć spłaty długów czy też płacenia podatków. Niestety nie ma żadnych informacji, które pozwoliłyby ustalić, w jakiej pro-

porcji wnioski upadłościowe miały rzeczywiście podłoże ekonomiczne (obiektywne trudności finansowe przedsiębiorstw), a w jakiej charakter spekulacyjny. Po 1993 roku nastąpił spadek liczby wniosków upadłościowych, co uznać można za symptom stabilizacji gospodarki [1].

Kolejny okres upadłości w Polsce obejmuje lata 1997–2002. W pierwszych sześciu latach rynkowej gospodarki odnotowano łącznie 7501 upadłości. Natomiast od 2003 do 2008 roku liczba upadłości przedsiębiorstw systematycznie spadała, zmniejszając się z poziomu 1798 (2003 r.) do 411 (2008 r.), a tempo spadku liczby upadłości było w tym okresie silniejsze niż w okresie poprzednim, związanym z dynamicznym wzrostem tego zjawiska. Trzeci podokres to powrót do wzrostu natężenia liczby upadłości. Po 2008 roku w krajowej gospodarce upadło bowiem 3829 przedsiębiorstw, jednak mimo światowego kryzysu dynamika tego zjawiska nie była – w stosunku do lat 1997–2002 – bardzo silna, niemniej wyznaczyła dość wyraźną i trwałą tendencję wzrostową [8]. W latach 2001–2003 z rynku zniknęło rocznie po około 100 tys. firm dotąd aktywnych. Tylko niektóre z nich (w liczbie 6–8 tys. rocznie) wnioskowały o postawienie przedsiębiorstw w stan upadłości. Sądy ogłaszały upadłość w 40–50% tych spraw. Warto dodać, że np. w Niemczech w tym czasie ogłaszało upadłość 30–32 tys. firm rocznie, a w USA kilkaset tysięcy (nawet w czasach prosperity) [3]. Na szczególnie silne natężenie zjawiska upadłości w latach 2004–2013 wskazują dane statystyczne w przetwórstwie przemysłowym. W tym okresie udział upadających przedsiębiorstw z sektora przetwórstwa przemysłowego w liczbie upadłości ogółem wynosił bowiem od 19,8% w 2004 roku do 36,7% w 2007 roku. W latach 2009–2014 w tym sektorze gospodarki upadły 1983 przedsiębiorstwa, co stanowiło ponad 26% ogółu bankrutujących przedsiębiorstw w tym okresie.

Od 2015–2018 obserwujemy spadek liczby upadłości, a to za sprawą wprowadzonej nowej ścieżki dla podmiotów z zagrożeniem kontynuacji postępowania restrukturyzacyjnego.

6.3. UPADŁOŚĆ I JEJ PRZYCZYNY

W literaturze pojęcie upadłości używa się zamiennie z bankructwem, co nie jest w pełni zasadne. Bankructwo bowiem to pojęcie z zakresu przede wszystkim ekonomii, podczas gdy upadłość to termin prawny [7]. Częściej jednak mówi się o upadłości w dwóch znaczeniach: w sensie prawnym i ekonomicznym [9]. W prawnym ujęciu jest to instytucja prawna utworzona w celu przerwania sytuacji kryzysowej w przedsiębiorstwie poprzez wyeliminowanie go z otoczenia rynkowego. Polega na odebraniu prawa zarządzania majątkiem na rzecz syndyka masy upadłościowej. Z prawnego punktu widzenia upadłość definiuje się jako kategorię przymusowego ściągnięcia zaległych wierzytelności, a jednocześnie swoistą ochronę przed pogłębianiem się zadłużenia podmiotu. Z ekonomicznego punktu widzenia upadłość utożsamia się z brakiem spłaty zobowiązań przedsiębiorstwa, połączonym z brakiem perspektyw poprawy sytuacji ekonomicznej podmiotu [10].

Bankructwo jest pojmowane jako kategoria oznaczająca sytuację, w której przedsiębiorca nie posiada żadnego majątku. Doprowadza to do stanu, w którym nie można przeprowadzić nawet postępowania upadłościowego, ponieważ nie ma na to środków pieniężnych. Stan taki oznacza więc całkowitą stratę wierzycieli przedsiębiorstwa i zamknięcie działalności [11]. W sensie ekonomicznym zbankrutowane przedsiębiorstwo nie jest w stanie samodzielnie kontynuować działalności bez udzielenia mu zasilenia finansowego z zewnątrz. Termin upadłość oznacza sytuację związaną ze stanem niewypłacalności podmiotu gospodarczego, potwierdzoną prawomocnym wyrokiem sądowym; zatem nie każde bankructwo musi oznaczać upadłość z prawnego punktu widzenia. Natomiast niewypłacalność występuje, kiedy przedsiębiorstwo nie jest w stanie regulować bieżących zobowiązań, wykazując brak płynności finansowej. Uważa się, iż jest to stan, kiedy przepływy pieniężne netto w stosunku do zobowiązań bieżących są niewystarczające [12].

Tabela 6.3. Najważniejsze różnice pomiędzy upadłością a bankructwem

Kryterium	Upadłość	Bankructwo
Charakter prawno-ekonomiczny	prawno-ekonomiczny	ekonomiczny
Uгода dłużnika z wierzycielami	możliwa	niemożliwa
Wielkość majątku dłużnika	pokrywa koszty postępowania upadłościowego oraz ewentualnie część zobowiązań	nie wystarcza nawet na pokrycie kosztów postępowania upadłościowego
Definicja w prawie polskim	istnieje	nie istnieje

Źródło: [13].

Różnice między upadłością a bankructwem oddają fazy, przez jakie przechodzi przedsiębiorstwo w kryzysowej sytuacji grożącej niewypłacalnością, które opisał amerykański ekonomista E. Altman (tabela 6.4).

Tabela 6.4. Fazy upadku przedsiębiorstwa według E. Altmana

I etap	II etap	III etap
<i>Niewydolność</i>	<i>Niewypłacalność</i>	<i>Upadłość</i>
Kryzys obrotów	Kryzys strategii	Zaprzestanie obsługi zobowiązań
Kryzys płynności	Kryzys rentowności	Upadłość prawna
Generowanie strat na działalności	Zajęcie kont bankowych i sprawy sądowe	Zakończenie działalności

Źródło: [14].

Pierwszy etap – niewydolność – czyli sytuacja, w której stopa zwrotu z czynionych przez firmę inwestycji, jest odczuwalnie niższa niż innych inwestycji, które mogą być z nimi porównywane. Prowadzi to do nieefektywnego wykorzystywania posiadanych zasobów, a to powoduje generowanie strat z działalności podmiotu. Drugi etap określony został jako niewypłacalność oraz podzielony na niewypłacalność prowadzącą do upadłości, a także techniczną – pojęcie niemal równoznaczne z utratą płynności finansowej. Prowadzi to do zaprzestania regulowania zobowiązań. Trzeci etap, również dzielony na dwie kategorie: sytuację, w której firma przestaje terminowo regulować zobowiązania, a także sytuację, w której firma narusza określone w umowach zapisy i może zostać postawiona w stan upadłości przez swoich wierzycieli. Prowadzi to do ostatniego wyróżnionego etapu – upadłości *sensu stricto*. Jest to sytuacja sądowego przeprowadzenia procesu upadłości. Brak sądowego postępowania oznacza bankructwo przedsiębiorstwa.

Doświadczenia polskich przedsiębiorstw wskazują, iż do niewypłacalności prowadzi pięć etapów [15]:

- 1) kryzys strategii – brak efektywnego zarządzania zasobami firmy, a także mniejsze zainteresowanie zaspokajaniem potrzeb klientów;
- 2) kryzys rentowności – stopniowe zanikanie zysków oraz ich niewystarczająca wielkość w stosunku do zaangażowanego kapitału;
- 3) kryzys obrotów – przychody generowane przez firmę nie wystarczają na pokrycie prowadzonej działalności;
- 4) kryzys płynności – trudności w dotrzymywaniu terminów spłaty zobowiązań;
- 5) niewypłacalność – upadłość, niekoniecznie jednak kończąca działalność podmiotu.

Powyższe etapy dotyczą w całości lub w części przedsiębiorstw upadających w latach 1989–2019. Również przyczyny upadłości identyfikowano podobne w badanych latach.

Badania prowadzone w gospodarkach rynkowych wykazały, że u źródeł upadłości tkwią przede wszystkim czynniki o charakterze jakościowym, związane z szeroko rozumianym zarządzaniem przedsiębiorstwem. Jak pisze E. Altman, przeprowadzona w 1980 roku w USA analiza informacji dotyczących około 17 tys. upadłych firm wykazała, że ponad 94% wszystkich upadłości było efektem braku doświadczenia i niekompetencji kadry zarządzającej [16].

Do podstawowych przyczyn prowadzących do upadłości zalicza on:

- ✓ oparcie zarządzania przedsiębiorstwem na doświadczeniu jednej tylko osoby, co dopuszczalne jest w małych, kilkusobowych przedsiębiorstwach, niebezpieczne staje się natomiast, gdy przedsiębiorstwo jest duże i jednej osobie trudno jest ogarnąć wszystkie dziedziny jego działalności;
- ✓ niewłaściwa struktura profesjonalna kadry zarządzającej; jednym z najczęściej popełnianych błędów w tym zakresie jest nadmierny udział wśród kadry zarządzającej osób z wykształceniem technicznym, bez przygotowania;

- ✓ brak odpowiedniego systemu informacji finansowo-księgowej; powoduje to, że kadra zarządzająca dysponuje niepełną lub wręcz zafałszowaną informacją o aktualnej kondycji przedsiębiorstwa i w efekcie nie ma możliwości elastycznego reagowania na zachodzące w nim zmiany;
- ✓ nadmierne, niestabilizowane tempo wzrostu;
- ✓ prowadzenie działalności na zbyt dużą skalę w stosunku do technicznych i finansowych możliwości przedsiębiorstwa;
- ✓ podejmowanie realizacji dużych projektów, które z różnych przyczyn nie dochodzą do skutku.

Wśród przyczyn zależnych od przedsiębiorstwa w pierwszej dekadzie transformacji można wyodrębnić trzy główne grupy czynników powodujących niewypłacalność [3]:

- ✓ zbyt wysokie koszty pracy z powodu przerostów zatrudnienia i niskiej wydajności, przy jednocześnie niskich wydatkach na szkolenie pracowników (10–15% ogółu upadłości);
- ✓ niewłaściwie przeprowadzona prywatyzacja z zastosowaniem tzw. spółki pracowniczej, co zwykle powoduje zmniejszenie odsetka zysku przeznaczanego na inwestycje, oraz nieracjonalny podział, a ostatnio także nieefektywne łączenie przedsiębiorstw (10–15% upadłości);
- ✓ słabość zarządzania przejawiająca się w takich zjawiskach jak błędne strategie, zły marketing, brak postępu technicznego, zbyt duże obciążenie przedsiębiorstw trudno zbywalnymi aktywami trwałymi, relatywnie wysoki udział długów krótkoterminowych w zobowiązaniach ogółem (20–25% upadłości).

Wynika z powyższego, iż zasadniczym źródłem upadłości przedsiębiorstw są błędy i ignorancja organów zarządczych w sferze zarządzania, marketingu i finansów.

W rozważaniach poświęconych upadłości nie można pominąć makroekonomicznych, egzogenicznych, w stosunku do przedsiębiorstw, przyczyn ich upadłości. Natężenie upadłości przedsiębiorstw jest bowiem odzwierciedleniem panującej w danej gospodarce koniunktury, barometrem świadczącym o jej zdrowiu oraz o polityce rządu i instytucji finansowych (w szczególności banków) w stosunku do przedsiębiorstw. Do najważniejszych czynników makroekonomicznych, wpływających na skalę upadłości w gospodarce, zaliczyć należy:

- ✓ ogólną sytuację ekonomiczną w kraju,
- ✓ politykę fiskalną, pieniężną i kursową władz centralnych,
- ✓ procesy inflacyjne,
- ✓ przepisy prawne regulujące działalność gospodarczą,
- ✓ cechy charakteryzujące zbiorowość przedsiębiorstw (w szczególności dynamikę nowo powstających przedsiębiorstw, ich strukturę wiekową i własnościową).

Okazało się, że stopa kredytu refinansowego w danym roku jest skorelowana z dynamiką składanych w sądach wniosków upadłościowych w stopniu 0,9494. Oznacza to, że im wyższe oprocentowanie ustalone przez NBP, a co za tym idzie –

im droższy kredyt udzielany przedsiębiorstwom, tym więcej przedsiębiorstw staje się trwale niewypłacalnych i składa wniosek o ogłoszenie upadłości. A zatem w Polsce, podobnie jak w rozwiniętych gospodarkach rynkowych, restrykcyjność polityki prowadzonej przez bank centralny jest jednym z istotnych czynników decydujących o intensywności procesów upadłościowych [16].

Do przyczyn niezależnych od przedsiębiorstwa, które jednak powinny być przedmiotem analiz i prognoz, można zaliczyć następujące ich grupy [3]:

- ✓ czynniki rynkowe i społeczne, jak spadek popytu z powodu recesji gospodarczej,
- ✓ zmiany mody i innych wymagań konsumentów (ok. 10% upadłości),
- ✓ polityka gospodarcza państwa, jak np. zmiany w systemie podatkowym,
- ✓ liberalizacja importu skutkująca napływem tanich towarów z zagranicy (ok. 10% upadłości),
- ✓ czynniki kapitałowe, jak ograniczony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania i wysokie koszty kredytów, biurokratyzacja procedur administracyjnych oraz finansowych (10–15% upadłości).

W latach transformacji oraz latach działania w polskiej gospodarce struktur rynkowych upadłości przedsiębiorstw miały różne przyczyny (tabela 6.5).

Tabela 6.5. Przyczyny upadłości przedsiębiorstw według S. Sudola i M. Szczerbak

Badania pod kierunkiem S. Sudola (okres badań 1990–2000)	Badania M. Szczerbak (okres badań 2000–2004)
1. Spadek popytu na wyroby przedsiębiorstwa 2. Nieumiejętne zarządzanie przedsiębiorstwem przez dyrektora 3. Niedokonanie zmian w technologii wytwarzania w celu obniżki kosztów produkcji 4. Nadmierna baza produkcyjna 5. Niedokonanie redukcji zatrudnienia 6. Brak niezbędnych zmian struktury produkcji dla rynku krajowego 7. Niska wydajność pracy 8. Wysokie zadłużenie przedsiębiorstwa 9. Silna konkurencja zagraniczna 10. Nieskuteczność działań mających na celu przyciągnięcie obcego kapitału	1. Słabości zarządzania 2. Ujemny wynik finansowy 3. Wysokie zadłużenie przedsiębiorstwa 4. Wzrost zobowiązań, w tym przeterminowanych 5. Błędna strategia 6. Słabości i błędy w zarządzaniu należnościami, środkami pieniężnymi 7. Wysoki wskaźnik dźwigni finansowej (zadłużenie/kapitał własny) 8. Wzrost zapotrzebowania na kredyty i pożyczki oraz opóźnienia w ich spłacie 9. Brak odpowiedniej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego 10. Agresywna (kreatywna) rachunkowość 11. Postępujące procesy globalizacyjne i nasilanie się konkurencji

Źródło: [17].

W latach 1990–2000 czynniki operacyjne związane z dostosowaniem przedsiębiorstwa do rynku miały decydujący wpływ na upadłość przedsiębiorstw. W drugim okresie badania to czynniki finansowe decydowały o upadłości podmiotów.

Wynika z powyższego, iż upadłość nie jest zjawiskiem patologicznym dla gospodarki, jak dawniej sądzono, ale instrumentem weryfikacji przedsiębiorców. Dlatego w rozwiniętej gospodarce rynkowej upadłość uważa się za zjawisko naturalne.

6.4. UPADŁOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTW W ŚWIELE POLSKIEGO PRAWODAWSTWA

Prawne warunki i reguły zakończenia działalności w pierwszej fazie transformacji gospodarczej w Polsce były określane przez kodeks handlowy, prawo upadłościowe z 1934 roku, prawo o postępowaniu ugodowym z 1934 roku, prawo spółdzielcze z 1982 roku, ustawę o przedsiębiorstwie państwowym z 25 września 1981 roku, ustawę o działalności gospodarczej z 1988 roku oraz ustawę o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 13 lipca 1990 roku. Postępowanie upadłościowe oraz postępowanie układowe regulowane były w tamtym okresie przepisami rozporządzeń Prezydenta RP z dnia 24 października 1934 roku.

Prawo upadłościowe z 1934 roku nie zostało ustanowione dla warunków ukształtowanej gospodarki rynkowej, co powodowało, że wiele zawartych w nim zasad i rozwiązań nie odpowiadało warunkom dokonującej się transformacji rynkowej w Polsce. W związku z tym w początkowej fazie przemian prawo to było kilkakrotnie nowelizowane. Najszersza nowelizacja miała miejsce w roku 1990, jednolity tekst prawa upadłościowego wydano w roku 1991, a jego kolejne nowelizacje przeprowadzono w roku 1993 i 1 lipca 1996 roku. Kolejne zmiany ustawy miały na celu usprawnienie procesów upadłościowych, dostosowanie ich do realiów polskiej gospodarki okresu transformacji i zwiększenie ich efektywności [1]. Ostatecznie ustawodawca, wychodząc z założenia, że ustawa z 1934 roku jest niedostosowana do realiów rynkowych, uchwalił w 2003 roku nową ustawę regulującą kwestie postępowania upadłościowego, czyli ustawę z dnia 23 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze. Ustawodawca jako cel regulacji upadłościowych przyjął dążenie do zaspokojenia wierzycieli. Ta zasada dotyczyła zarówno postępowania upadłościowego, jak i naprawczego. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze „[...] w interesie społecznym leży, by nie dopuszczać do powstawania ciągów upadłościowych. Dlatego też każda niewypłacalność jakiegos przedsiębiorcy winna jak najszybciej prowadzić do wszczęcia postępowania upadłościowego, które by umożliwiło jak najszybsze zaspokojenie wierzycieli z majątku niewypłacalnego dłużnika”.

Analizując szczegółowo treść ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze, można stwierdzić, że celem instytucji upadłości jest [18]:

- ✓ zaspokojenie wierzycieli niewypłacalnego dłużnika – funkcja windykacyjna;
- ✓ niedopuszczenie do dalszych niewypłacalności, które są następstwem niepłacenia zobowiązań przez niewypłacalnego dłużnika – funkcja profilaktyczna;

- ✓ kształcenie wśród przedsiębiorców danych wzorów zachowań, które można określić jako postawę rzetelnego przedsiębiorcy – funkcja wychowawcza;
- ✓ w ograniczonym stopniu – funkcja oddłużeniowa.

Kilkuletnia praktyka stosowania zapisów ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze i badania przeprowadzone przez profesor Mączyską pozwoliły stwierdzić, że prawo upadłościowe i naprawcze w kształcie wynikającym z ustawy [7]:

- ✓ nie gwarantuje przejrzystości i sprawności procedur upadłościowych;
- ✓ nie spełnia prawidłowo funkcji oczyszczania rynku z jednostek niewypłacalnych;
- ✓ nie przeciwdziała w należyтым stopniu upadłościom „reżyserowanym”, tj. ukierunkowanym na korzyści wąskiej grupy interesariuszy, z umyślnym naruszeniem interesów wierzycieli;
- ✓ nie sprzyja identyfikacji upadłości „reżyserowanych”;
- ✓ sprawia, że w praktyce – wbrew założeniom postępowania upadłościowego – aspekty upadłościowe dominują, zaś aspekty naprawcze są marginalizowane.

Badania przeprowadzone przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości wykazały, iż do podstawowych dysfunkcji przepisów polskiego prawa upadłości zalicza się następujące zjawiska [19]:

- ✓ wysoki w Polsce odsetek (na tle krajów Unii Europejskiej) niepowodzeń gospodarczych (firm wyrejestrowanych z REGON) i niski odsetek ogłaszanych upadłości;
- ✓ nieadekwatna do liczby niepowodzeń gospodarczych skala upadłości (porównanie wskaźników Polski i innych krajów UE wskazuje, że w innych krajach znacznie więcej przedsiębiorstw jest likwidowanych poprzez procedurę upadłościową);
- ✓ obserwowane przez ekspertów preferencje firm posiadających majątek w innych krajach UE do prowadzenia postępowań upadłościowych w tych krajach.

Praktyka pokazała, że przedsiębiorstwa postawione w stan upadłości tracą na wartości wprost proporcjonalnie do szybkości, z jaką wiadomość o postawieniu w stan upadłości „rozchodzi się” wśród ich kontrahentów, zawieszających pod wpływem tej wiadomości współpracę biznesową z takim przedsiębiorcą. Pomimo działania ustawy od kilku lat brakowało wiedzy wśród przedsiębiorców o różnych rodzajach postępowania upadłościowego – z możliwością zawarcia układu i postępowania likwidacyjnego. Niezależnie od rodzaju postępowania dla kontrahentów przedsiębiorca, który upadł, stanowi takie samo zagrożenie biznesowe.

Okazało się, iż połączenie postępowania układowego i likwidacyjnego w ramach jednej procedury upadłościowej jest dysfunkcyjne, a to ze względu na psychologiczne oddziaływanie sformułowania „upadły przedsiębiorca” na kontrahentów:

- ✓ sędzia ma zbyt dużą władzę dyskrecyjną w zakresie możliwości zmiany trybu postępowania układowego na likwidacyjne,
- ✓ potęguje to niechęć przedsiębiorców do postępowania układowego.

Postępowanie naprawcze w Polsce do 2015 roku było postępowaniem praktycznie martwym. Od 2003 roku udało się skutecznie przeprowadzić kilka postępowań naprawczych, co było spowodowane zbyt restrykcyjnymi kryteriami, w oparciu o które kwalifikuje się podmioty do postępowania naprawczego.

W przypadku upadłości firm średnich i dużych częste jest zjawisko tak zwanych „łańcuszków upadłości”. Niewypłacalna duża lub średnia firma pociąga za sobą upadłość jej dostawców i podwykonawców.

Wysoki wskaźnik porażek biznesowych nie przekłada się jednak na liczbę postępowań upadłościowych i ogłaszanych upadłości. Kończenie działalności gospodarczej w ramach procedury upadłościowej odbywa się w Polsce sporadycznie. W 2009 roku w Polsce złożono 693 wnioski upadłościowe, natomiast w 2010 roku 6554. Co ciekawe, liczba upadłości – w odróżnieniu od liczby wyrejestrowań z REGON – maleje, począwszy od 2004 roku.

Problemy związane z upadłością przedsiębiorstw oraz ponownym rozpoczęciem działalności gospodarczej po porażce biznesowej były przedmiotem szczególnej uwagi Komisji Europejskiej. Tematy te podejmowała m.in. w Europejskim programie działania na rzecz przedsiębiorczości (2004). W 2007 roku Komisja Europejska wydała 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, w którym wskazała główne kierunki polityki drugiej szansy na szczeblu wspólnotowym i na poziomie państw członkowskich. Minimalizowanie siły oddziaływania piętna upadłości stanowi jeden z kluczowych elementów polityki drugiej szansy sformułowanej przez Komisję Europejską.

Przegląd dostępnych materiałów na temat polityki drugiej szansy na szczeblu wspólnotowym pozwala stwierdzić, że polityka ta składa się z następujących polityk cząstkowych:

- ✓ promowania przedsiębiorczości i podejmowania ryzyka przez ludzi młodych;
- ✓ promowania tzw. „odbicia od dna” jako naturalnego procesu uczenia się;
- ✓ zwiększania poziomu świadomości przedsiębiorców o znakach ostrzegawczych, które mogą świadczyć o tym, że firma zmierza ku niewypłacalności;
- ✓ upubliczniania i promowania materiałów szkoleniowych, które mogą być pomocne przy zwiększaniu wiedzy przedsiębiorców z zakresu polityki drugiej szansy.

W efekcie poświadczeń upadłości w warunkach rynkowych oraz europejskiej polityki drugiej szansy dokonano istotnej zmiany w ustawodawstwie związanym z upadłością polskich przedsiębiorstw. Wprowadzono ustawę z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne [20] i zmieniono istotę ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze [21], nazywając je prawem upadłościowym. Głównym celem ustawy o prawie restrukturyzacyjnym stało się zapewnienie firmom w trudnej sytuacji finansowej szansy na kontynuowanie działalności. Zmiana prawa upadłościowego miała za zadanie uprościć proces upadłości

i potencjalnej likwidacji przedsiębiorstwa. Od roku 2016 ustawa – Prawo upadłościowe [20] reguluje jedno postępowanie upadłościowe wobec niewypłacalnych dłużników, zamiast dotychczasowych dwóch: upadłości likwidacyjnej i upadłości z możliwością zawarcia układu.

6.5. RESTRUKTURYZACJA – SPOSÓB NA UPADŁOŚĆ

Ustawa – Prawo restrukturyzacyjne, jak już wspomniano, jest elementem polityki drugiej szansy sformułowanej przez Komisję Europejską. Prawo restrukturyzacyjne ma przeciwdziałać upadłości i ułatwiać ponowne rozpoczęcie działalności poprzez następujące działania kierunkowe [22]:

- ✓ zapobieganie sytuacjom kryzysowym przedsiębiorstw (systemy wczesnego ostrzegania),
- ✓ ograniczanie ryzyka likwidacji przedsiębiorstw (pozasądowe i sądowe formy naprawy i restrukturyzacji),
- ✓ sprawne przeprowadzenie likwidacji przedsiębiorstw (sądowe formy restrukturyzacji i likwidacji),
- ✓ wsparcie ponownego podejmowania działalności gospodarczej, tzw. nowy start.

Celem prawa restrukturyzacyjnego jest uniknięcie upadłości dłużnika jako niepożądanego zarówno z punktu widzenia jego samego, jak i wierzycieli, ale także całości gospodarki, w tym rynku pracy. Realizacja tego celu znalazła przede wszystkim wyraz w ustanowionej zasadzie pierwszeństwa prawa restrukturyzacyjnego przed prawem upadłościowym. Zasada ta nakazuje sądowi upadłościowemu wstrzymać rozpoznanie wniosku o upadłość do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia wniosku restrukturyzacyjnego. Jednocześnie instrumenty prawa restrukturyzacyjnego służą takiemu ukształtowaniu procesu restrukturyzacji, aby ochrona dłużnika przed upadłością odbywała się z poszanowaniem słuszych interesów wierzycieli. Prawo restrukturyzacyjne przewiduje rozmaite postępowania restrukturyzacyjne, które przeznaczone są dla dłużników w różnej sytuacji i oferują im zarówno zróżnicowany zakres instrumentów dotyczących ochrony przed wierzycielami, jak i ułatwień w przeprowadzeniu naprawy przedsiębiorstwa. Prawo restrukturyzacyjne reguluje zasady zawierania przez dłużnika układu z wierzycielami w jednej z czterech procedur: samodzielnego zbierania głosów, przyspieszonego postępowania układowego, postępowania układowego i sanacji.

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 15 maja 2015 roku – Prawo restrukturyzacyjne (tj. z dniem 1 stycznia 2016 r.) dotychczasową licencję syndyka zastąpiło licencją doradcy restrukturyzacyjnego. Zmiana podyktowana była poszerzeniem jego uprawnień i kompetencji. Doradca restrukturyzacyjny, oprócz pełnienia wyznaczonych funkcji syndyka w postępowaniu upadłościowym, nadzorcy albo zarządcy w postępowaniu restrukturyzacyjnym, ma wykonywać czynności doradztwa restrukturyzacyjnego poza postępowaniami sądowymi.

Główną intencją nowych regulacji jest więc profesjonalizacja rynku usług doradztwa restrukturyzacyjnego. Licencjonowany doradca restrukturyzacyjny to podmiot, który dzięki swym kompetencjom (zdolnościom zarządczym, ekonomicznej wiedzy, przygotowaniu w zakresie finansów i prawa) ma zapewnić zarówno właściwe wykorzystanie mechanizmów restrukturyzacyjnych, jak i wsparcie dla samego dłużnika. Prawo restrukturyzacyjne przewiduje udział doradcy w całym procesie naprawczym. W zależności od rodzaju postępowania przed sądem restrukturyzacyjnym będzie on pełnić różne funkcje (nadzorcy układu, nadzorcy sądowego, zarządcy).

Funkcja doradcy wymaga szerokiej wiedzy ekonomicznej oraz prawnej. Ponieważ sukces restrukturyzacji zależy od zagwarantowania najwyższych standardów profesjonalizmu wykonawców, doradca restrukturyzacyjny musi wyróżniać się cechami, które zapewnią sprawny przebieg procesu, merytoryczne wsparcie wszystkich stron (w szczególności w trudnych negocjacjach z wierzycielami) i prawidłowe zastosowanie przepisów prawa. Doradca powinien wyróżniać się, poza szeroką wiedzą interdyscyplinarną, komunikatywnością, zarówno w relacji z dłużnikiem, jak również z wierzycielami, umiejętnościami mediacyjnymi, zdecydowaniem i sprawnością w działaniu, a także najwyższymi standardami w zakresie dbałości o zabezpieczenie wszystkich aspektów restrukturyzacji, w tym przygotowanie realnego planu restrukturyzacyjnego.

Działania podejmowane w celu uniknięcia upadłości muszą zostać spisane i przybrać postać planu restrukturyzacyjnego. Plan taki jest obligatoryjnym i kluczowym elementem każdego postępowania restrukturyzacyjnego. Jest to dokument o charakterze prawno-ekonomicznym, który zawiera charakterystykę przedsiębiorstwa dłużnika, przyczyny trudnej sytuacji, pełny opis, wraz z przeglądem planowanych środków restrukturyzacyjnych, a także harmonogram wdrażania poszczególnych działań oraz prognozy dotyczące zysków i strat na kolejne lata funkcjonowania dłużnika. Jego minimalną zawartość ustawodawca wskazał wprost w art. 10 p.r. W przypadku przedsiębiorstw, których rozmiar bądź charakter uniemożliwia sporządzenie planu restrukturyzacyjnego, zawierającego wszystkie elementy z art. 10 p.r., możliwe jest pominięcie tych z nich, które nie wpływają na możliwość oceny realności wykonania układu. Sporządzenie rzetelnego planu restrukturyzacyjnego wymaga znacznej wiedzy prawno-ekonomicznej oraz doświadczenia w restrukturyzacji przedsiębiorstw. Zasadniczo autorem planu powinien być zarządca, wyjątkowo, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, może go sporządzić inny podmiot. Jest to pożądane przede wszystkim wtedy, gdy dłużnik prowadzi działalność gospodarczą w branży wymagającej bardzo specjalistycznej wiedzy. Zlecenie sporządzenia planu restrukturyzacyjnego podmiotowi zewnętrznemu może być jednak konieczne także wtedy, gdy ze względu na znaczną liczbę wierzycieli i skomplikowanie sytuacji prawnej przedsiębiorstwa zarządca nie byłby w stanie pogodzić sporządzenia rzetelnego planu restrukturyzacyjnego z równoczesnym sporządzeniem spisu inwentarza oraz spisu wierzytelności. Rola planu restrukturyzacyjnego jest szczególnie istotna

w postępowaniu sanacyjnym. Zatwierdzenie planu jest bowiem warunkiem podejmowania takich działań sanacyjnych, jak redukcja zatrudnienia, zbywanie mienia czy odstąpienia od niektórych umów. W związku z powyższym postanowienie o zatwierdzeniu planu wydaje się po uzyskaniu opinii rady wierzycieli.

Ustawa wprowadziła instytucję zwiększającą wpływ wierzycieli na przebieg postępowania, przy jednoczesnym ograniczeniu roli sądu i sędziego-komisarza. Wierzyciele mogą skutecznie domagać się powołania rady wierzycieli, a na ich wniosek sędzia-komisarz jest zobligowany do jej powołania. Dodatkowo sędzia-komisarz jest zobowiązany powołać na członka rady wierzycieli wierzyciela wskazanego przez wierzycieli posiadających określoną część wierzytelności. W takim samym zakresie sędzia-komisarz jest zobowiązany do zmiany składu rady wierzycieli. Wierzyciele posiadający 30% wierzytelności mogą wspólnie z dłużnikiem złożyć wniosek o wyznaczenie do pełnienia funkcji nadzorcy sądowego albo zarządcy konkretnej osoby.

Wszystkie wprowadzone ustawą instrumenty służyć mają przeprowadzeniu restrukturyzacji przedsiębiorstwa dłużnika i zapobieżeniu jego likwidacji. Zachowanie przedsiębiorstwa dłużnika w wielu przypadkach jest znacznie korzystniejsze dla wierzycieli niż jego likwidacja. Zachowanie przedsiębiorstwa dłużnika oznacza również zachowanie miejsc pracy oraz, co do zasady, możliwość nieprzerwanego realizowania kontraktów, a więc ma pozytywne znaczenie społeczne i gospodarcze.

6.6. UPADŁOŚĆ OSÓB FIZYCZNYCH

Przemiany polityczne, społeczne i gospodarcze, jakie nastąpiły w Polsce po 1989 roku, przyniosły za sobą zasadnicze zmiany w zachowaniach ekonomicznych tzw. konsumentów, czyli osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej [23]. Przed 1989 rokiem w warunkach gospodarki socjalistycznej nie funkcjonowała instytucja upadłości konsumenckiej, mimo że występowały niewypłacalne osoby fizyczne, tj. niezdolne do regulowania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. Niewielka dostępność dóbr materialnych, powszechność zatrudnienia, bardzo ograniczona możliwość zadłużania się w drodze pożyczek i kredytów powodowały, że niewypłacalność nie miała istotnego znaczenia w życiu polskiego społeczeństwa.

Instytucja upadłości konsumenckiej została dopiero wprowadzona do polskiego systemu prawnego po uchwaleniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 roku o zmianie ustawy – Prawo upadłościowe i naprawcze oraz ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Regulacja ta miała na celu wprowadzenie nowego rozwiązania – możliwości ogłoszenia upadłości, a w konsekwencji oddłużenia osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej [24].

Ustawa nie posługuje się określeniem „upadłości konsumenckiej”, ale termin ten jest powszechnie stosowany w praktyce jako odnoszący się do przepisów regulujących upadłość osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej.

Jak wynika ze statystyk prowadzonych przez Wydział Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, w okresie pierwszych trzech lat istnienia upadłości konsumenckiej

kiej była ona procedurą stosowaną niezmiernie rzadko – od marca 2009 do końca 2011 roku ogłoszono upadłość zaledwie 36 osób fizycznych.

Tabela 6.6. Upadłości konsumenckie w latach 2009–2018

Rok	Złożone wnioski			Ogłoszone postępowania		
	razem	osób fizycznych	przedsiębiorstw	razem	osób fizycznych	przedsiębiorstw
2009	4704	985	3719	591	10	581
2010	3678	510	3168	561	12	549
2011	3647	380	3267	656	14	642
2012	4589	286	4303	754	24	730
2013	4806	274	4532	748	28	720
2014	4469	300	4169	747	32	715
2015	10 147	5616	4531	2841	2153	688
2016	11 797	8694	3103	5051	4447	604
2017	14 468	11 120	3348	6044	5470	574
2018	16 309	12 719	3590	7164	6552	612

Źródło: opracowanie własne na podstawie [25].

Jednocześnie należy zauważyć, że w tym czasie złożono 1875 wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej. Oznacza to, że spośród nich skutecznych okazało się jedynie 1,92%. Dla porównania w analogicznym okresie w zakresie wniosków przedsiębiorców skuteczność ta wyniosła 17%. Tylko 40% ze złożonych wniosków o ogłoszenie upadłości konsumenckiej zostało oddalonych (tj. łącznie 760 wniosków), co oznacza, że pozostała część – niemal 60% wniosków – została zwrócona, odrzucona (dotyczy wniosków złożonych przed wejściem w życie przepisów o upadłości konsumenckiej) lub postępowanie w sprawie zostało umorzone przez sąd. Można także zauważyć, że zainteresowanie tą instytucją stale spadało – w 2010 roku spadek ten wyniósł niemal 50% w stosunku do 2009 roku, natomiast w 2011 roku liczba wniosków była mniejsza o 25% w odniesieniu do 2010 roku (co stanowi 60-procentowy spadek w stosunku do roku 2009). Wydaje się zatem, że istniejące na początku zainteresowanie upadłością konsumencką zmniejszyło się wraz z ujawnieniem się trudności w jej skutecznym przeprowadzeniu [26]. Pierwszą i zarazem główną barierą rozpoznania wniosku o ogłoszenie upadłości konsumenckiej była bariera formalna. Złożenie prawidłowego wniosku o ogłoszenie upadłości konsumenckiej ma miejsce wyjątkowo rzadko, większość wniosków nie tylko jest niepoprawna formalnie, ale nie zostaje również prawidłowo uzupełniona na wezwanie sądu, co prowadzi do tego, że większość wniosków nie zostaje w ogóle rozpoznana pod względem materialnym. Jeżeli dłużnik – osoba fizyczna

nieprowadząca działalności gospodarczej – złożył wniosek prawidłowy pod względem formalnym, w większości przypadków i tak upadłość nie została ogłoszona. Kolejnymi barierami okazały się bowiem przesłanki materialnoprawne oraz brak świadomości dłużników, czym jest postępowanie upadłościowe.

Przed wszystkim dłużnicy nie potrafili zidentyfikować momentu powstania niewypłacalności. Duża część dłużników pozostaje ciągle w błędnym przekonaniu, że niewypłacalność to stan, w którym nie posiada się absolutnie żadnych środków finansowych, nie zmienia to faktu, że są oni niewypłacalni w rozumieniu art. 11 ust. 1 ustawy.

Statystyki uległy zmianie po wprowadzeniu przepisów zmieniających ustawę – Prawo upadłościowe i naprawcze [21], które z dniem 31 grudnia 2014 roku weszły w życie w zakresie postępowania upadłościowego osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. W pierwszej kolejności wskazać należy, że nowelizacja zliberalizowała podstawowe przesłanki ogłoszenia upadłości osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, tj. konsumentów. Warto zatem przypomnieć, że przed wejściem w życie nowelizacji sąd mógł ogłosić upadłość wyżej wymienionych podmiotów tylko wtedy, gdy ich niewypłacalność powstała wskutek wyjątkowych i niezależnych od nich okoliczności. Prowadziło to zaś do sytuacji, w której sądy zazwyczaj oddalały wnioski o ogłoszenie upadłości konsumentów. Natomiast zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów sąd może oddalić wniosek o ogłoszenie upadłości osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej, jedynie gdy stan jej niewypłacalności powstał lub zwiększył się wskutek umyślnego działania lub rażącego niedbalstwa tej osoby.

Kolejna niezwykle istotna zmiana wynikająca z nowelizacji polega na przyjęciu zasady, że postępowanie upadłościowe wobec osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej prowadzi się także, gdy osoba ta ma tylko jednego wierzyciela. Jest to o tyle ważne, że zgodnie z dotychczasowymi regulacjami dla ogłoszenia upadłości konsumenta wymagane było ustalenie co najmniej dwóch jego wierzycieli.

W wyniku wprowadzonych zmian przeszkodą uniemożliwiającą wszczęcie postępowania o ogłoszenie upadłości konsumenta nie stanowi już także jego ewentualny brak środków na pokrycie kosztów tego postępowania. Zgodnie bowiem z nowelizacją w takiej sytuacji koszty postępowania zostaną tymczasowo pokryte przez Skarb Państwa.

Skrócono okres wskazywany w postanowieniu o ustaleniu spłaty wierzycieli, w którym upadły konsument ma obowiązek spłacać zobowiązania wobec swoich wierzycieli, z maksymalnych 5 lat do 36 miesięcy.

Najważniejsza zmiana w kontekście koncepcji drugiej szansy to możliwość zawarcia przez konsumenta układu z wierzycielami w ramach postępowania upadłościowego. Rozwiązanie to pozwala na ustalenie indywidualnego planu spłat z wierzycielami i uniknięcie całkowitej likwidacji majątku konsumenta.

W efekcie tej nowelizacji w pierwszym roku jej obowiązywania ogłoszono 2153 upadłości, przy 32 w poprzednim roku. W roku 2018 upadłości konsumenc-
kich ogłoszono już 6552. Jest to wyraźnie potwierdzenie potrzeb takich regulacji
oraz ich skuteczności.

6.7. NIEWYPŁACALNOŚĆ – ZMIANY W DEFINICJI

Zmianom gospodarczym i społecznym w okresie od 1990 do 2018 roku towa-
rzyszyły opisane wcześniej zmiany przepisów prawa upadłościowego, a w nich
zasady rozumienia i identyfikacji niewypłacalności.

Zgodnie z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 październi-
ka 1934 roku – Prawo upadłościowe, obowiązującego do 01.10.2003 roku, upa-
dłość ma miejsce gdy:

- 1) przedsiębiorca, który zaprzestał płacenia długów, będzie uznany za upadłego;
- 2) upadłość przedsiębiorcy będącego osobą prawną oraz znajdujących się
w stanie likwidacji spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej oraz koman-
dytowo-akcyjnej będzie ogłoszona także wówczas, gdy ich majątek nie wy-
starcza na zaspokojenie długów.

Obie opisane wyżej przesłanki niewypłacalności są od siebie niezależne, tzn. wy-
starcza zaistnienie którejkolwiek z nich lub obu łącznie, aby dłużnika można było
uznać za upadłego.

Prawo upadłościowe z 1934 roku uznawało, że podstawą do ogłoszenia upadło-
ści przedsiębiorcy jest stan, w którym zaprzestał on płacenia długów (art. 1 § 1),
przy czym krótkotrwale wstrzymanie płacenia długów wskutek przejściowych
trudności nie mogło być podstawą ogłoszenia upadłości (art. 2). Doktryna prawa
uznawała więc, że podstawą ogłoszenia było trwałe zaprzestanie płacenia długów.
Drugą podstawą do ogłoszenia upadłości, ale ograniczoną tylko do osób prawnych
oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, ale podle-
gających prawu upadłościowemu, była sytuacja, w której majątek takiej jednostki
nie wystarczał na zaspokojenie długów (art. 1 § 2).

Natomiast zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadło-
ściowe i naprawcze, w brzmieniu obowiązującym do 31.12.2015 roku, upadłość
należało identyfikować w następujących sytuacjach:

- 1) dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli nie wykonuje swoich wymagalnych zobo-
wiązań;
- 2) dłużnika, będącego osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą
osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, uważa
się za niewypłacalnego także wtedy, gdy jego zobowiązania przekroczą war-
tość jego majątku, nawet wówczas gdy na bieżąco te zobowiązania wykonuje.

W świetle przywołanej definicji niewypłacalności, obowiązującej do dnia
31.12.2015 roku, każdy wierzyciel posiadający wierzytelność z tytułu niezapłacone-
j faktury mógł wystąpić z wnioskiem o ogłoszenie upadłości. Do określenia, czy
dłużnik jest niewypłacalny, nieistotne było, czy nie wykonuje wszystkich zobowią-

zań pieniężnych, czy też tylko niektórych z nich. Niewielkie znaczenie miał również rozmiar niewykonanych przez dłużnika zobowiązań.

Przywołując punkt 1 z art. 12 prawa upadłościowego i naprawczego, niewypłacalność następuje również wtedy, gdy opóźnienie w wykonaniu zobowiązań przekracza trzy miesiące, a suma niewykonanych zobowiązań przekracza 10% wartości bilansowej przedsiębiorstwa dłużnika.

W tym przypadku niewypłacalność występuje nawet w sytuacji, gdy dana jednostka organizacyjna na bieżąco wykonuje swe zobowiązania. Wstępne porównanie obu regulacji wskazuje, że:

- ✓ występuje znacząca różnica w pierwszej podstawie do ogłoszenia upadłości (do 2003 r. trwale zaprzestanie płacenia długów, od 2003 r. niewykonywanie wymagalnych zobowiązań);
- ✓ druga podstawa do ogłoszenia upadłości (do 2003 r. majątek nie wystarcza na zaspokojenie długów, od 2003 r. zobowiązania przekraczają wartość majątku) nie została w zasadniczy sposób zmieniona;
- ✓ potrzebna jest dokładniejsza analiza pierwszej podstawy do ogłoszenia upadłości.

Orzecznictwo sądowe, wypowiadając się na temat sposobu rozumienia pojęcia „trwałego zaprzestania płacenia długów” jako podstawy do ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy, sformułowało w szczególności następujące opinie: „zaniechanie przez przedsiębiorcę zapłaty kilku tylko drobnych długów oraz jednego, wprawdzie większego, jednak wątpliwego, nie może być poczytane za zaprzestanie płacenia długów” (orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 29 lutego 1936 roku, sygn. II C 2907/353), i dalej: „[...] w niezaspokojeniu niewykonanej i spornej pretensji [...] nie można upatrywać zaprzestania płacenia długów, a co najwyżej mogło zachodzić [...] krótkotrwale wstrzymanie płacenia długów, wskutek przejściowych trudności, nie mogące być według art. 2 Prawa upadłościowego podstawą ogłoszenia upadłości”.

Interpretacja podstawy ogłoszenia upadłości w prawie upadłościowym z 1934 roku kładła silny nacisk na negatywną przesłankę ogłoszenia upadłości, zawartą w art. 2 prawa upadłościowego, to jest trwałość stanu zaprzestania długów. Natomiast w prawie upadłościowym i naprawczym nie zawarto takiej negatywnej przesłanki. Ustawodawca dał sądowi upadłościowemu możliwość, a nie obowiązek, by ten oddalił wniosek o ogłoszenie upadłości, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki:

- ✓ opóźnienie 10 w wykonaniu zobowiązań nie przekracza trzech miesięcy (art. 12 ust. 1 p.u.n.),
- ✓ suma niewykonanych zobowiązań nie przekracza 10% wartości bilansowej przedsiębiorstwa, dłużnika (art. 12 ust. 1 p.u.n.),
- ✓ niewykonywanie zobowiązań przez dłużnika nie ma charakteru trwałego (art. 12 ust. 2 p.u.n.),
- ✓ oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości nie będzie mogło spowodować porzyczenia wierzycieli (art. 12 ust. 2 p.u.n.).

W uproszczeniu można więc stwierdzić, iż regulacja upadłości w prawie upadłościowym z 1934 roku była oparta na domniemaniu, iż kondycja podmiotu nie uzasadnia ogłoszenia upadłości, a uwzględnienie wniosku wymaga wykazania, iż zaprzestanie płacenia długów ma charakter trwały. Tymczasem prawo upadłościowe i naprawcze z 2003 roku oparte było na domniemaniu, iż zaprzestanie wykonywania zobowiązań jest wystarczającą podstawą do ogłoszenia upadłości, a oddalenie wniosku o ogłoszenie upadłości wymaga wykazania, iż to zaprzestanie wykonywania zobowiązań nie ma charakteru trwałego. Najprościej rzecz ujmując, choć być może w nadmiernym uproszczeniu, aby ogłosić upadłość podmiotu, pod rządami dotychczasowej regulacji prawnej, trzeba było wykazać, iż nie ma on szans przetrwać; natomiast pod rządami obecnie obowiązującej regulacji prawnej, by oddalić wniosek o ogłoszenie upadłości, należy wykazać, że podmiot ma bardzo duże szanse przetrwać.

Po nowelizacji ustawy, w efekcie której pojawiło się postępowanie upadłościowe i restrukturyzacyjne, zmianie uległa definicja niewypłacalności. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe niewypłacalność ma miejsce, gdy [21]:

- 1) dłużnik utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. Przy czym domniemywa się, że dłużnik utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, jeżeli opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych przekracza trzy miesiące;
- 2) dłużnik będący osobą prawną albo jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, jest niewypłacalny także wtedy, gdy jego zobowiązania pieniężne przekraczają wartość jego majątku, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający dwadzieścia cztery miesiące. Jednocześnie do majątku nie wlicza się składników niewchodzących w skład masy upadłości, a do zobowiązań pieniężnych nie wlicza się zobowiązań przyszłych, w tym zobowiązań pod warunkiem zawieszającym oraz zobowiązań wobec współnika albo akcjonariusza z tytułu pożyczki lub innej czynności prawnej o podobnych skutkach, o których mowa w art. 342 ust. 1 pkt 4. Domniemywa się, że zobowiązania pieniężne dłużnika przekraczają wartość jego majątku, jeżeli zgodnie z bilansem jego zobowiązania, z wyłączeniem rezerw na zobowiązania oraz zobowiązań wobec jednostek powiązanych, przekraczają wartość jego aktywów, a stan ten utrzymuje się przez okres przekraczający dwadzieścia cztery miesiące.

Pierwszą z definicji niewypłacalności powiązano ściśle z kondycją ekonomiczną i płynnością finansową przedsiębiorcy, wskazując, iż dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli utracił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych. W celu ułatwienia interpretacji tej definicji ustawodawca wprowadził domniemanie, zgodnie z którym dłużnik jest niewypłacalny, jeżeli opóźnienie w realizacji zobowiązań pieniężnych przekroczy trzy miesiące (przesłanka pieniężna). Niewypłacalny nie będzie więc ten, kto przejściowo nie reguluje swoich długów, co do tej pory nie było wyraźnie wyartykułowane w ustawie. Ocena tego, czy dłużnik utra-

cił zdolność do wykonywania swoich wymagalnych zobowiązań pieniężnych, zawsze musi być dokonywana *ad casum*. Uwzględnia się wysokość długu i wartość płynnych środków w majątku dłużnika: gotówki oraz takich środków, które w łatwy i szybki sposób mogą zostać upłynnione. Zgodnie z ogólną zasadą rozkładu ciężaru dowodu (art. 6 kodeksu cywilnego) to wnioskodawca w postępowaniu o ogłoszenie upadłości dłużnika musi udowodnić, że dłużnik utracił zdolność do zaspokajania swoich długów. Dla ułatwienia pozycji prawnej wnioskodawcy ustawodawca, korzystając z instytucji domniemania prawnego, odwraca rozkład ciężaru dowodu, gdy opóźnienie w wykonaniu zobowiązań pieniężnych przekracza trzy miesiące. Wówczas wystarczy, że wnioskodawca wykaże tak długie opóźnienie, a to dłużnik będzie musiał dowieść, iż mimo opóźnienia ma środki na zaspokajanie swoich wymagalnych zobowiązań, a nie czyni tego z innego, dowolnego i znanego sobie względu.

Druga definicja niewypłacalności, stosowana w przypadku osób prawnych lub jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnych, lecz którym ustawa przyznaje zdolność prawną, odnosi się do stanu przewagi zadłużenia przedsiębiorcy nad wartością posiadanego majątku (przesłanka zadłużeniowa – kapitałowa). Kryterium to było stosowane w stanie prawnym sprzed 1 stycznia 2016 roku. Nowością jest to, iż aktualnie stan ten, aby móc mówić o niewypłacalności przedsiębiorcy, powinien trwać co najmniej 24 miesiące. Trzeba przy tym pamiętać, że wartość majątku powinna być oceniana na podstawie wartości rzeczywistej (zbawczej), a nie bilansowej. Wydłużenie dozwolonego okresu tzw. przewyżki stanowi odpowiedź na postulaty doktryny i praktyki obrotu gospodarczego, gdyż w szczególności w przedsiębiorstwach na wczesnym etapie rozwoju większa wartość zaangażowanego z zewnątrz kapitału nad wartością majątku firmy to naturalne realia biznesu. Niewypłacalność zadłużeniowa, odmiennie od niewypłacalności płynnościowej, nie ma powszechnego charakteru, tzn. nie odnosi się do wszystkich podmiotów mających zdolność upadłościową. Na tej podstawie można uznać za niewypłacalne wyłącznie osoby prawne oraz niepełne (ustawowe) osoby prawne (osoby prawne, o których mowa w art. 331 k.c.). Należy jednak od razu odnotować istotną zmianę w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym. Otóż ze wskazanego katalogu wyłączone zostały spółki osobowe, w których co najmniej jednym współnikiem odpowiadającym za zobowiązania spółki, bez ograniczenia całym swoim majątkiem, jest osoba fizyczna [21]. Zmiana ta podkreśla najważniejszą cechę tej subsydiarnej przesłanki niewypłacalności – znajduje ona zastosowanie do podmiotów, w których to ich majątek stanowi wyłączną ustawową gwarancję zaspokojenia roszczeń ich wierzycieli. Inaczej jest w odniesieniu do przedsiębiorców osób fizycznych, a także spółek osobowych, w których przynajmniej jedna osoba ponosi osobistą odpowiedzialność za ich zobowiązania – wówczas głównym instrumentem ochrony wierzycieli jest właśnie ta osoba fizyczna, której zdolności zarobkowe mogą w przyszłości doprowadzić do zaspokojenia wierzyciela. Ponośzenie osobistej odpowiedzialności za zobowiązania oznacza bowiem odpowiedzialność całym majątkiem obecnym i przyszłym [26].

6.8. ZAKOŃCZENIE

Zasady działania postępowania upadłościowego są efektem różnych systemów prawnych i gospodarczych poszczególnych krajów. W Polsce postępowanie upadłościowe definiuje się jako zbiorowe postępowanie wierzycieli podjęte pod nadzorem organów sądowych lub administracyjnych w celu dochodzenia roszczeń od niewypłacalnego dłużnika [27]. Postępowanie upadłościowe spełnia kilka istotnych funkcji, do których należą:

- ✓ **funkcja windykacyjna** – polega na równomiernym zaspokojeniu w maksymalnym stopniu roszczeń wierzycieli względem dłużnika;
- ✓ **funkcja oddłużeniowa** – istotą jest pomoc niektórym przedsiębiorcom w rozpoczęciu nowego etapu rozwoju, pozbawionego niepewności wynikającej z wciąż istniejącego zadłużenia;
- ✓ **funkcja profilaktyczna** – polega na usunięciu z obrotu gospodarczego dłużnika, który doprowadził do stanu niewypłacalności z własnej winy. Realizację tej funkcji zapewniają m.in. przepisy karne bądź przepisy zakazujące prowadzenia działalności gospodarczej.

Powyższe funkcje wynikają z charakteru postępowania upadłościowego. Każde postępowanie upadłościowe ma charakter złożonego procesu, ponieważ dotyczy wielu interesariuszy, czyli grup podmiotów będących pod wpływem i wpływających na jego przebieg, a dążących do realizacji własnego celu. Należy wśród nich wymienić udziałowców/właścicieli przedsiębiorstwa dłużnika, menadżera firmy dłużnika, pracowników, odbiorców, dostawców, państwo, władzę lokalną i administrację, grupę wierzycieli (wierzyciele uprzywilejowani, nieuprzywilejowani i zabezpieczeni na majątku dłużnika), sąd, administratorów postępowania upadłościowego (syndycy, nadzorcy, zarządcy) oraz pozostałe grupy (np. biegli sądowi, firmy doradcze).

Właściciele upadającego lub upadłego przedsiębiorstwa oczekują odzyskania jak największej kwoty z zaangażowanych środków w przedsiębiorstwo. Wśród podmiotów uprawnionych do podziału masy upadłościowej zajmują oni ostatnie miejsce, co oznacza brak możliwości odzyskania zainwestowanego kapitału. Pracownicy pragną zachować miejsca pracy i utrzymać w „ruchu” przedsiębiorstwo dłużnika. Kontrahenci przedsiębiorstwa oczekują terminowych zapłat dostaw lub dostawy nabywanych produktów i usług. Jednocześnie są oni wierzycielami dłużnika i dlatego oczekują dalszego jego funkcjonowania, a nie likwidacji. Struktury państwowe angażują się w postępowanie upadłościowe z reguły w przypadku wielkich korporacji z uwagi na ich negatywny wpływ na stan całej gospodarki i efekt domina (taka sytuacja miała miejsce w przypadku General Motors). Władze lokalne są zainteresowane restrukturyzacją zadłużonych przedsiębiorstw, gdyż ich dalsze funkcjonowanie nie wpłynie na wzrost poziomu bezrobocia w regionie. Każda grupa wierzycieli przedsiębiorstwa, bez względu na poziom uprzywilejowania, oczekuje jak najszybszego zwrotu swoich wierzytelności. Natomiast sądy powinny nadzorować przebieg postępowania upadłościowego z zachowaniem zasad

sprawiedliwości i transparentności. Syndycy, nadzorcy i zarządcy postępowań upadłościowych oczekują jak najwyższego wynagrodzenia za swoją pracę, podobnie jak biegli sądowi, biegli rewidenci czy firmy doradcze, realizując szereg czynności w postępowaniu [10].

Obserwując w latach 1990–2018 oczekiwania i potrzeby interesariuszy oraz zmiany w gospodarce, należy stwierdzić, iż regulacje prawne w zakresie upadłości podążały za tymi zmianami, realizując funkcje windykacji, oddłużenia i profilaktyki.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Hadasik D., Kowalski T.: *Transformacja makroekonomiczna a upadłość przedsiębiorstw w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1997, z. 1.
- [2] Stępnia-Kucharska A.: *Przekształcenia własnościowe polskiej gospodarki w latach 1990–2012*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2015, 41 (1).
- [3] Górka K.: *Postępowanie upadłościowe w procesach restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2011.
- [4] Maśloch P.: *Globalizacja i jej wpływ na rozwój współczesnej cywilizacji* [w:] *Przedsiębiorczość a współczesne wyzwania cywilizacyjne*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2005, 1.
- [5] Tokarski A.: *Globalizacja a ryzyko bankructwa przedsiębiorstw* [w:] *Przedsiębiorczość w warunkach globalizacji*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2011, 5.
- [6] Rutkowska J.: *Wpływ zmiany regulacji prawnej upadłości na zmianę ich liczby*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 549. Ekonomiczne Problemy Usług 39, 2009.
- [7] Mączyńska E.: *Bankructwa przedsiębiorstw a nadzór właścicielski* [w:] *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Mączyńska E. (red.), SGH, Warszawa 2011.
- [8] Bieniasz A., Gołaś Z.: *Makroekonomiczne uwarunkowania upadłości przedsiębiorstw w Polsce*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2014, 4(34).
- [9] Grzegorzewska E.: *Zagrożenie upadłościami a cykl przedsiębiorstw rolniczych* [w:] *Cykle życia i bankructwa przedsiębiorstw*, Mączyńska E. (red.), OW SGH, Warszawa 2010.
- [10] Świerk J., Banach A.: *Upadłość polskich przedsiębiorstw w latach 2009–2012*, „Zarządzanie i Finanse” 2013, 2.
- [11] Górka K.: *Postępowanie upadłościowe w procesach restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw* [w:] *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Fedan R. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011.
- [12] Boratyńska K.: *Przyczyny upadłości przedsiębiorstw w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 549. Ekonomiczne Problemy Usług 39, 2009.

- [13] Grzegorzewska E.: *Zjawisko upadłości przedsiębiorstw w Polsce na tle innych krajów europejskich*, Zeszyty Naukowe SGGW. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej 68, 2008.
- [14] Mączyńska E., *Bankructwa przedsiębiorstw jako niedostosowanie do przyszłości (analiza w kontekście funkcjonowania sądów gospodarczych)*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług 39, 2005.
- [15] Gurgul S.: *Kryzys, droga do upadłości*, 2012 <www.esyndyk.pl> [dostęp: 2.09.2019].
- [16] Appenzeller D.: *Mikro- i makroekonomiczne przyczyny upadłości przedsiębiorstw w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1998, R. 60, z. 3-4.
- [17] Szczerbak M.: *Przyczyny upadłości przedsiębiorstw w Polsce* [w:] *Ekonomiczne i prawne aspekty upadłości przedsiębiorstw*, Prusak B. (red.), Difin, Warszawa 2007.
- [18] Tokarski A.: *Kierunki ewolucji systemu upadłościowego w Polsce* [w:] *Rola przedsiębiorczości w rozwoju społeczno-gospodarczym układów przestrzennych*, „Przedsiębiorczość – Edukacja” 2015, 11.
- [19] *II Szansa dla przedsiębiorstw. Raport z badań*, PARP, Warszawa 2011.
- [20] Ustawa z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. 2015 poz. 978 z późn. zm.).
- [21] Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. 2015 poz. 233 z późn. zm.).
- [22] Jura B.: *Upadłość przedsiębiorstw na rynku publicznym i niepublicznym w Polsce*, „Finanse: Czasopismo Komitetu Nauk o Finansach PAN” 2016, 1.
- [23] *Upadłość konsumencka – funkcjonowanie w Polsce oraz rozwiązania prawne w wybranych krajach*, Biuro Analiz i Dokumentacji, Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych, Kancelaria Senatu, maj 2012.
- [24] Żurawski M.: *Pozytywne i negatywne przesłanki ogłoszenia upadłości konsumenckiej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2017, 20.
- [25] Dane Wydziału Statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości <<https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna>> [dostęp: 10.07.2019].
- [26] <<https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/nowa-definicja-niewypłacalności-wzbudza-kontrowersje,64256.html>> [dostęp: 2.09.2019].
- [27] Jakubecki A., Zedler F.: *Prawo upadłościowe i naprawcze*, wydawnictwo Zakamycze, Kraków 2003.

PODSUMOWANIE

Zaprezentowane w niniejszej monografii wyniki badań, dotyczących przemian w trzech wybranych sektorach gospodarki (w transporcie, w handlu oraz w sektorze publicznych szkół wyższych) oraz dotyczących mechanizmów i instrumentów wspierających przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce w latach 1989–2018, pozwalają na sformułowanie kilku istotnych refleksji i wniosków.

Pierwsze z nich dotyczą sektora transportu, a w szczególności rozwoju jego infrastruktury w analizowanych latach. Infrastruktura ta, tak jak i urządzenia i obiekty infrastrukturalne w innych sektorach gospodarki, stanowi istotny czynnik determinujący zrównoważony rozwój kraju i jego regionów. Główne znaczenie w realizacji procesu transportowego ma infrastruktura liniowa, do której zalicza się drogi we wszystkich gałęziach transportu. Na początku transformacji systemowej w Polsce zarówno długość, jak też stan techniczny tych dróg były dalece niesatysfakcjonujące. Było to szczególnie odczuwalne w kluczowych gałęziach transportu, tj. w transporcie kolejowym i samochodowym. Brak dróg szybkiego ruchu oraz kolei dużych prędkości, jak również zły stan techniczny dróg kołowych i linii kolejowych stanowiły dużą przeszkodę w realizacji przekształceń strukturalnych w polskiej gospodarce. Konieczne stało się podjęcie wysiłku inwestycyjnego w celu poprawy tego stanu. Z analizy przeprowadzonej w pierwszym rozdziale wynika, że na początku okresu transformacji nie podejmowano jednak znaczących inwestycji infrastrukturalnych. Długość dróg, zwłaszcza szybkiego ruchu, wzrastała w bardzo wolnym tempie, natomiast w transporcie kolejowym zamykano kolejne, nierenutowne linie, co powodowało spadek długości linii eksploatowanych. Było to spowodowane przede wszystkim niedoborem środków finansowych nie tylko na inwestycje, ale również na bieżące utrzymanie infrastruktury. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku stworzyło perspektywy eliminacji lub istotnego ograniczenia tej bariery w rozwoju infrastruktury transportu, poprzez możliwość współfinansowania kapitałochłonnych inwestycji z funduszy unijnych. Realizacja wielu inwestycji modernizacyjnych, budowa nowych odcinków dróg spowodowały, że po 2004 roku dokonały się istotne zmiany zarówno w stanie ilościowym, jak też jakościowym infrastruktury transportu. Potwierdzają to dane zaprezentowane w pierwszym rozdziale monografii. Największe efekty widoczne są w transporcie samochodowym. W wyniku zrealizowanych inwestycji znacznie poprawił się stan techniczny dróg krajowych oraz zwiększyła się długość dróg szybkiego ruchu. Zmiany te są zauważalne w całym kraju i istotnie przyczyniają się do rozwoju tej gałęzi transportu. Jednakże priorytetowe traktowanie transportu samochodowego negatywnie wpłynęło na rozwój infrastruktury w transporcie kolejowym i wodnym śródlądowym, czyli w gałęziach, które są bardziej przyjazne dla środowiska naturalnego, co nie jest zgodne z ideą zrównoważonego rozwoju transportu. Kolejne decyzje inwestycyjne w tym sektorze powinny w większym stopniu uwzględniać

ocenę ich wpływu na środowisko naturalne, zajmowaną przestrzeń i inne, pozytywne i negatywne skutki w szeroko rozumianym otoczeniu. Jest to konieczne nie tylko w aspekcie sprawiedliwości międzypokoleniowej, ale także w kontekście wymagań i procedur wynikających z regulacji UE. W procesie pozyskiwania środków z funduszy unijnych na wsparcie finansowe inwestycji infrastrukturalnych w transporcie istotną rolę odgrywa nie tylko uzasadnienie przez beneficjenta braku możliwości samodzielnego finansowania danej inwestycji, ale również wykazanie szerokiego spektrum spodziewanych korzyści oraz zagrożeń ekonomicznych i społecznych.

Z rozważań zawartych w drugim rozdziale monografii wynika, że ogromnie przydatnym narzędziem w tym obszarze stała się analiza kosztów – korzyści (Cost-Benefit-Analysis), umożliwiającą wkomponowanie w mechanizm oceny nie tylko realnych strumieni finansowych, ale także te skutki i oddziaływania inwestycji, których pomiar i wartościowe ujęcie są niezmiernie trudne i kłopotliwe. Mimo pewnych ograniczeń analiza ta znalazła pełne zastosowanie w procesie aplikowania przez polskich beneficjentów o środki finansowe z funduszy UE. Początkowe problemy i trudności w jej stosowaniu z biegiem czasu ulegały stopniowej eliminacji poprzez wypracowanie na poziomie unijnym wspólnych zasad, rozwiązań i wytycznych, poprzez wsparcie instytucjonalne w krajach członkowskich oraz poprzez doświadczenia praktyczne zespołów i specjalistów wykonujących studia wykonalności z uwzględnieniem uwarunkowań i specyfiki polskiej gospodarki. Z perspektywy minionych trzydziestu lat stwierdzić należy, że środki finansowe pochodzące z funduszy Unii Europejskiej oraz umiejętność ich pozyskania przez beneficjentów krajowych na inwestycje infrastrukturalne w transporcie stały się kluczowym czynnikiem determinującym ilościowy i jakościowy rozwój infrastruktury transportowej.

Kolejnym sektorem, poddanym analizie w niniejszej monografii, jest sektor handlowy. Jego rola w procesie rozwoju polskiej gospodarki w analizowanym okresie była istotna, co potwierdzają dane dotyczące udziału tego sektora w wytwarzaniu Produktu Krajowego Brutto (drugie miejsce po przemyśle). Z analizy przeprowadzonej w trzecim rozdziale monografii wynika, iż przejście z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do gospodarki rynkowej i towarzyszące mu procesy prywatyzacyjne doprowadziły w pierwszych latach transformacji do atomizacji handlu, przejawiającej się głębokim rozdrobnieniem jego struktury podmiotowej. Otwarcie polskiej gospodarki na rynki zagraniczne oraz wejście do Polski międzynarodowych sieci handlowych i sklepów wielkopowierzchniowych było jednym z najważniejszych czynników determinujących przemiany strukturalne, własnościowe i jakościowe w polskim sektorze handlowym. Z przeprowadzonych badań wynika, że efektywny proces transformacji polskiego sektora handlu detalicznego nie byłby możliwy bez napływu kapitału zagranicznego. Jego brak – przy deficycie wiedzy i doświadczenia w prowadzeniu wielkich sieci handlowych – oraz istniejąca luka technologiczna na polskim rynku handlu wewnętrznego sprzyjały napływowi zagranicznych inwestorów. Jako jeden z istotnych efektów zaistniałych zmian wskazano

koncentrację handlu – dominację sklepów wielkopowierzchniowych oraz pojawienie się, szczególnie w ostatnich latach, podmiotów typu convenience i proximity, a także sklepów hybrydowych. Formy te łączą w sobie cechy charakterystyczne dla różnych formatów wykorzystujących innowacyjne technologie cyfrowe. Dynamiczne zmiany zachodzące w handlu detalicznym w Polsce w ostatnim trzydziestolecu spowodowane były również wdrażaniem innowacji w różnych sferach działalności podmiotów handlowych. Innowacyjne rozwiązania, takie jak Internet czy samoobsługa, nie tylko doprowadziły do wyodrębnienia różnych koncepcji działania punktów sprzedaży detalicznej i organizacji sprzedaży, ale zainicjowały współczesne procesy transformacyjne handlu detalicznego, takie jak: cyfryzacja, konwergencja formatów handlowych czy konwergencja kanałów sprzedaży. Charakterystycznym przykładem innowacyjnych przemian w sektorze handlowym są sklepy bezobsługowe, w których ma miejsce częściowa lub całkowita eliminacja czynnika ludzkiego w procesie obsługi klienta. Wzrasta także znaczenie i udział handlu e-commerce w obrotach handlu detalicznego.

Kolejnym sektorem poddanym analizie w niniejszej monografii w aspekcie identyfikacji specyfiki przemian zaistniałych w badanym okresie i pojawiających się w związku z tym problemów, jest sektor szkolnictwa wyższego w Polsce. Z badań przeprowadzonych w czwartym rozdziale monografii wynika, że w okresie minionych trzydziestu lat w Polsce nastąpił duży wzrost liczby studentów, a przez to także przyrost publicznych i niepublicznych uczelni wyższych. Dynamika rozwoju sektora szkolnictwa wyższego, rozpatrywana przez pryzmat tworzenia nowych uczelni oferujących konkurencyjne kierunki studiów, była imponująca. Jednakże wzrost zainteresowania edukacją – przede wszystkim na uczelniach publicznych – wiązał się także ze wzrostem kosztów funkcjonowania tych uczelni. Ze względu na fakt, iż działalność edukacyjna w uczelniach publicznych finansowana jest w dużej mierze ze środków publicznych, możliwość efektywnego działania tych jednostek determinowana jest zarówno przez poziom otrzymanych środków publicznych (dotacji – obecnie subwencji), jak też przez poziom ponoszonych kosztów własnych. Z analizy relacji dwóch kategorii ekonomicznych (kosztów i przychodów) uczelni publicznych w badanym okresie wynika, że w sektorze tym pojawił się problem tzw. „luki finansowej” wynikającej z wyższego poziomu kosztów w stosunku do przychodów. Nie wnikając w kontrowersyjną i złożoną problematykę zasad i algorytmów określania poziomu środków publicznych, przeznaczanych corocznie na działalność edukacyjną publicznych szkół wyższych w Polsce, konieczne stało się poszukiwanie metod i sposobów eliminacji powstałej luki finansowej. Jednym z nich jest bardziej efektywne zarządzanie przez uczelnie publiczne ponoszonymi kosztami własnymi. Z rozważań zawartych w czwartym rozdziale monografii wynika, że możliwym do wykorzystania w tym obszarze instrumentem jest rachunek kosztów działań. W ramach przeprowadzonych badań autorka opracowała i przedstawiła własną koncepcję wdrożenia tego rachunku kosztów w uczelniach publicznych oraz zweryfikowała dokonane założenia na wybranym

studium przypadku. Z badań wynika, że rachunek kosztów działań może być skutecznym narzędziem analizy poziomu i struktury kosztów ponoszonych przez uczelnie, umożliwiającym także identyfikację przyczyn generujących ich powstawanie. Może zatem przyczynić się do efektywnego zarządzania nimi, co jest jednym z warunków efektywnego funkcjonowania każdej organizacji, w tym także publicznych szkół wyższych.

Interesujące wnioski wynikają także z rozważań zawartych w kolejnych dwóch rozdziałach monografii, a dotyczących instrumentów i mechanizmów wsparcia przemian społeczno-gospodarczych, które pojawiły się w polskiej przestrzeni gospodarczej w badanym okresie. W szczególności w sektorze przedsiębiorstw, wraz z rozwojem przedsiębiorczości, zaczęły powstawać instytucje otoczenia biznesu. W pierwszych latach transformacja wymuszała na instytucjonalnym otoczeniu przedsiębiorstw podaż podstawowych usług związanych z dostępem do informacji, szkoleń, doradztwa, rachunkowości. Dopiero w dalszym etapie pojawiło się zapotrzebowanie na bardziej zaawansowane usługi z zakresu wsparcia działalności innowacyjnej, doradztwa technologicznego, komercjalizacji technologii, zapotrzebowania na kapitał wysokiego ryzyka. Oferta usług była zatem ściśle związana z etapem transformacji. W gospodarce centralnie planowanej instytucje otoczenia biznesu w zasadzie nie istnieją i nie mają racji bytu. W gospodarce rynkowej opartej na tradycyjnych czynnikach wzrostu (zasoby siły roboczej, kapitał) instytucje te świadczą podstawowe usługi doradcze. W gospodarce opartej na wiedzy nośnikami rozwoju stają się edukacja, nauka i B+R, gałęzie przemysłu wysokiej techniki, co determinuje rozwój sektora usług społeczeństwa informacyjnego i wsparcia biznesowego. Z rozważań zawartych w piątym rozdziale wynika, że przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce wpłynęły zasadniczo na otoczenie przedsiębiorstw, przyczyniając się do powstania mechanizmów wsparcia firm, dynamicznego rozwoju instytucji, a następnie stabilizacji ilościowej na rzecz poprawy jakości usług oferowanych przedsiębiorstwom. Niebagatelną rolę przypada tu aspiracjom członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a następnie pełnoprawnego uczestnictwa w tym ugrupowaniu integracyjnym. Aspirowanie do UE to dla Polski czas przygotowań instytucjonalnych i programowych, w tym związanych z korzystaniem z przyznanych funduszy przedakcesyjnych. Członkostwo we Wspólnocie to czas wykorzystania dostępnych środków funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Instytucje otoczenia biznesu stanowią zawsze kluczowy czynnik zdolności absorpcyjnej funduszy, które wpływając na rozwój ilościowy i jakościowy otoczenia biznesu, ułatwiają polskim przedsiębiorstwom korzystanie z finansowego wsparcia na rzecz rozwoju we współczesnych uwarunkowaniach działalności gospodarczej.

Kolejny, niezwykle interesujący instrument, charakterystyczny dla gospodarki rynkowej i będący przedmiotem rozważań w szóstym rozdziale monografii, to upadłość przedsiębiorstw i osób fizycznych. Zasady działania postępowania upadłościowego są efektem różnych systemów prawnych i gospodarczych poszczególnych krajów. W Polsce postępowanie upadłościowe definiuje się jako zbiorowe

postępowanie wierzycieli podjęte pod nadzorem organów sądowych lub administracyjnych w celu dochodzenia roszczeń od niewypłacalnego dłużnika. Jednocześnie postępowanie upadłościowe spełnia kilka istotnych funkcji. Poza funkcją windykacyjną są to:

- ✓ funkcja oddłużeniowa – istotą jest pomoc niektórym przedsiębiorcom w rozpoczęciu nowego etapu rozwoju, pozbawionego niepewności wynikającej z wciąż istniejącego zadłużenia,
- ✓ funkcja profilaktyczna – polega na usunięciu z obrotu gospodarczego dłużnika, który doprowadził do stanu niewypłacalności z własnej winy; realizację tej funkcji zapewniają m.in. przepisy karne bądź przepisy zakazujące prowadzenia działalności gospodarczej.

W okresie od 1990 do 2018 roku poszczególne funkcje zyskiwały na znaczeniu wraz z przemianami gospodarczymi i społecznymi, co przejawiało się zmianami przepisów prawa upadłościowego, a w konsekwencji zasad rozumienia i identyfikacji niewypłacalności. Zmiany w definiowaniu niewypłacalności i procedur upadłościowych są konsekwencją wzrostu świadomości społecznej i gospodarczej, uwarunkowań mikroekonomicznych wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej i oddziaływania na nią różnych czynników makroekonomicznych (cyklu gospodarczego). Świadomość oddziaływania niezależnych zewnętrznych czynników dała przewagę funkcji oddłużeniowej prawa upadłościowego i stanowiła fundament do wprowadzenia postępowań restrukturyzacyjnych. Obserwując oczekiwania i potrzeby interesariuszy oraz zmiany w gospodarce w latach 1990–2018 należy stwierdzić, iż regulacje prawne w zakresie upadłości podążały za tymi zmianami, realizując najpierw funkcje windykacyjną, następnie oddłużenia i profilaktyki.

Marianna Kotowska-Jelonek

