

SIERPIEŃ 2021

WARSZAWA

ISBN 978-83-66698-41-3



# Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?

Cytowanie:

Dębowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Ważniewski, P., Zybortowicz, K. (2021), *Tarcza Antykryzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Gniazdowski, M., Kubisiak, A., Kutwa, K., Rybacki, J. (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, sierpień 2021 r.

Autorzy: Katarzyna Dębowska, Urszula Kłosiewicz-Górecka, Anna Szymańska,  
Piotr Ważniewski, Katarzyna Zybortowicz

Redakcja merytoryczna: Andrzej Kubisiak

Współpraca: Michał Gniazdowski, Andrzej Kubisiak, Krzysztof Kutwa, Jakub Rybacki

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Joanna Cisek

Skład i łamanie: Sławomir Jarząbek

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66698-41-3

# Spis treści

Kluczowe liczby .....	4
Kluczowe wnioski .....	6
Wprowadzenie .....	8
<b>Tarcza Antykryzysowa na tle sytuacji pandemicznej w Polsce.....</b>	<b>10</b>
Sytuacja epidemiczna i restrykcje w 2020 r. ....	10
Pomoc państwa w ramach Tarczy Antykryzysowej i Tarczy Finansowej .....	12
<b>Wsparcie dla przedsiębiorstw – zakres i instrumenty.....</b>	<b>16</b>
Wsparcie koordynowane przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR) .....	16
Wsparcie koordynowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).....	19
Wsparcie koordynowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).....	24
Wsparcie koordynowane przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPIT) ..	26
Wsparcie koordynowane przez Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP) .....	28
<b>Pomoc Tarczy Antykryzysowej dla przedsiębiorców</b> <b>– wyniki badania PIE.....</b>	<b>30</b>
Jak często i jakie instrumenty Tarczy Antykryzysowej wykorzystywali przedsiębiorcy? .....	30
Jak przedsiębiorcy ocenili pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej? .....	36
Które instrumenty były wykorzystywane przez przedsiębiorców jednocześnie? ....	42
<b>Realizacja celów Tarczy Antykryzysowej .....</b>	<b>44</b>
Prognozowana a rzeczywista sytuacja gospodarcza Polski na tle UE w 2020 r.....	44
Efektywność wydatków w ramach pakietów antykryzysowych na utrzymanie miejsc pracy oraz zapobiegania bankructwom w krajach UE .....	47
Zmiany na polskim rynku pracy.....	50
Zmiany w sytuacji finansowej polskich przedsiębiorstw.....	52
<b>Dyskusja: Podsumowanie działania Tarczy Antykryzysowej .....</b>	<b>57</b>
<b>Rekomendacje/postulaty dotyczące przyszłych pakietów pomocowych .....</b>	<b>61</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>63</b>
<b>Spis wykresów, tabel i infografik.....</b>	<b>65</b>

## Kluczowe liczby (wyliczenia dla 2020 r.)

---

162,9 mld PLN

- łączna kwota wsparcia w ramach Tarczy Antykrzysowej
- 62,6 mld PLN za pośrednictwem Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR)
- 54,2 mld PLN za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK)
- 18,6 mld PLN za pośrednictwem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)
- 27,4 mld PLN koordynowane przez Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT)
- 0,152 mld PLN za pośrednictwem Agencji Rozwoju Przemysłu (ARP)

---

2,8 mln

etatów zostało objętych wsparciem w ramach Tarczy Finansowej 1.0 PFR

---

60 proc.

wśród beneficjentów BGK to mikro-firmy

---

2,9 mln

pracowników otrzymało świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników w ramach Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

---

1,4 mln

pracowników otrzymało dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie społeczne

---

Z badania PIE wynika, że:

---

86 proc.

przedsiębiorstw skorzystało z pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej

- 73 proc. ze zwolnienia ze składek ZUS
- 66 proc. z obniżenia wymiaru czasu pracy lub pracy zdalnej
- 65 proc. z Tarczy Finansowej
- 65 proc. z dofinansowania wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne

---

52 proc.

przedsiębiorców skorzystało z więcej niż 10 instrumentów Tarczy Antykryzysowej

---

8,4

średnia liczba wykorzystanych instrumentów wsparcia

---

3,5

średnia ocena przedsiębiorców dotycząca pomocy instrumentów wsparcia

- 3,63 średnia ocena zwolnienia ze składek ZUS
- 3,59 średnia ocena Tarczy Finansowej
- 3,53 średnia ocena obniżenia wymiaru czasu pracy lub pracy zdalnej
- 3,53 średnia ocena dofinansowania wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne

---

4

co najmniej taką ocenę wystawiła pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej połowa przedsiębiorców

---

# Kluczowe wnioski

- Aby złagodzić gospodarcze skutki kryzysu pandemicznego w 2020 r. rząd przygotował i uchwalił pakiet pomocy składający się z sześciu Tarcz Antykryzysowych – 1.0, 2.0, 3.0, 4.0, 5.0 (Tarcza Turystyczna) i 6.0 (Tarcza Branżowa) – oraz Tarczy Finansowej 1.0. Pomoc była udzielana za pośrednictwem różnych instytucji: PFR (62,6 mld PLN), BGK (54,2 mld PLN), ZUS (18,6 mld PLN), MRPiT (27,4 mld PLN) i ARP (0,152 mld PLN). Firmom zaoferowano m.in.: dotacje, dopłaty do kredytów, gwarancje, pożyczki, zwolnienia ze składek, dofinansowania do wynagrodzeń.
- Z badania PIE wynika, że z rozwiązań dostępnych w Tarczy Antykryzysowej skorzystało 86 proc. badanych przedsiębiorców. Większość z nich (92 proc.) korzystała z więcej niż jednego instrumentu wsparcia.
- Firmy oceniły pomoc państwa średnio na 3,5 (w skali 1-5). Najwyżej ocenione przez przedsiębiorców i najczęściej wykorzystywane to: zwolnienia ze składek ZUS (średnia ocena: 3,63; korzystający: 73 proc.), Tarcza Finansowa (3,59; 65 proc.), dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne (3,53; 65 proc.) oraz obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna (3,53; 66 proc.).
- Firmy szeroko czerpały z wachlarza instrumentów pomocowych i wykorzystywały jednocześnie po kilka, komplementarnych wobec siebie, instrumentów. W raporcie zidentyfikowaliśmy pakiet pomocowy przedsiębiorcy składający się z sześciu wykorzystywanych łącznie instrumentów: zwolnień ze składek ZUS, obniżenia wymiaru czasu pracy lub korzystania z pracy zdalnej,

## Częstość korzystania oraz ocena instrumentów Tarczy Antykryzysowej

	Korzystający z instrumentu pomocowego	Średnia ocena instrumentu pomocowego
Zwolnienie ze składek ZUS	73 proc.	3,63
Tarcza finansowa	65 proc.	3,59
Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne	65 proc.	3,53
Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	66 proc.	3,53

dofinansowania wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, wydłużenia zasiłku opiekuńczego na dzieci, świadczenia postojowego oraz Tarczy Finansowej.

→ **Tarcza Antykrzysowa zamortyzowała uderzenie kryzysowe, co pokazały dane makroekonomiczne za ubiegły rok:**

→ Według prognoz Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r., Polska zajmowała 10. miejsce wśród krajów UE-27 w **rankingu ze względu na sytuację gospodarczą**, natomiast rzeczywiste odczyty uplasowały Polskę o trzy „oczka” wyżej, na 7. miejscu.

→ Polska wraz z Danią, Finlandią i Włochami to grupa krajów, którą charakteryzuje **relatywnie wysoka efektywność zarówno w relacji wydatków pomocowych względem wsparcia pracowników, jak i przedsiębiorstw**. Wskaźnik efektywności dla Polski zapewnił jej 6. pozycję w europejskim rankingu efektywności wydatków na utrzymanie miejsc pracy oraz 11. lokatę w rankingu efektywności wsparcia płynności finansowej przedsiębiorstw.

→ **Bezrobocie** wynosiło 3,4 proc., czyli o 4,1 pkt. proc. mniej niż prognoza Komisji Europejskiej (KE) z wiosny 2020 r. Poprawił się też wskaźnik zatrudnienia, który po spadku na wiosnę 2020 r. rósł w kolejnych miesiącach i pod koniec roku przekroczył poziom sprzed pandemii.

→ Początek pandemii przyniósł wzrost liczby **zawieszanych działalności** (w II kw. o 7,8 proc. w porównaniu z I kw. 2020 r.), ale w III kw. w porównaniu z II kw. nastąpił 6 proc. spadek, będący efektem poprawy nastrojów przedsiębiorców, wynikającej ze spadku zachorowań na COVID-19 i udzielonego firmom wsparcia finansowego.

→ **Liczba upadłości firm** w 2020 r. (587) była porównywalna z liczbą z 2019 r. (586), a nawet nieco mniejsza w stosunku do lat 2017-2018 (591-615).

→ Pomoc udzielona w ramach Tarczy Antykrzysowej pozwoliła uniknąć istotnego wzrostu **krótkookresowego zadłużenia firm**, które średnio oscylowało od 1 pkt. proc. do 3 pkt. proc.

→ W 2020 r. zmniejszył się odsetek firm z **brakiem płynności finansowej** z 19 proc. na początku pandemii do 3-6 proc. w pozostałych kwartałach roku.

→ **Wprowadzenie Tarczy Antykrzysowej musiało przełożyć się na zwiększenie deficytu finansów publicznych i długu publicznego w relacji do PKB. Deficyt finansów publicznych** wynosił w 2020 r. -7,0 proc., czyli o 2,5 pkt. proc. mniej niż prognozowany na wiosnę 2020 r. przez KE. **Dług publiczny** wynosił w 2020 r. 57,5 proc., czyli o 1 pkt. proc. mniej niż wskazywała prognoza KE.

→ Wśród przedsiębiorców przeważa przekonanie, że gdyby nie pomoc państwa wiele firm nie przetrwałoby czasu kryzysu. **Pojawiają się jednak zastrzeżenia, które dotyczą organizacji wsparcia, trafności i skuteczności udzielonej pomocy, jak np.:**

→ pomoc nie miała charakteru prewencyjnego, gdyż wsparcie w znacznej części było kierowane do firm, które już znalazły się w trudnej sytuacji finansowej;

→ przedstawiciele branż, które najsilniej odczuły kryzys uważali, że zbyt długo czekali na wsparcie;

→ wraz ze spadkiem poziomu zachorowań na COVID-19 i znoszeniem restrykcji, wsparcie dla firm powinno również brać pod uwagę długoterminowe konsekwencje udzielonego firmom wsparcia dla gospodarki polskiej.

# Wprowadzenie

**G**dy na początku 2020 r. wirus COVID-19 zaskoczył świat, gotowe procedury zwalczające pandemię miały tylko państwa azjatyckie bogatsze w doświadczenia walki z epidemią SARS. Dla krajów Zachodu fizyczne oddzielenie społeczeństw już samo w sobie było wyzwaniem. Utrzymanie izolacji nie było neutralne dla mobilności, organizacji pracy czy prowadzenia biznesu. Agendy międzynarodowe od samego początku wieszczyły widmo największego, od czasu II wojny światowej, kryzysu. Niemal wszystkie rządy na świecie wprowadziły działania ratujące gospodarkę, stosując odpowiednie działania fiskalne oraz w obszarze polityki pieniężnej. Szybka reakcja banków centralnych, deklaracje zwiększenia deficytów i długu publicznego miały nie tylko uspokoić społeczeństwa i rynki, ale zapobiec zapaści gospodarek (szerzej na ten temat w: Grzeszak, i in., 2021). Na początku walki z pandemią polski rząd, podobnie jak inne europejskie gabinety, wiele decyzji podejmował w bardzo szybkim trybie. Aby zapobiec niekorzystnym zjawiskom oraz złagodzić efekty recesji, która nastąpiła w wyniku *lockdownów* gospodarczych, polska administracja zaproponowała pakiet działań i instrumentów pod nazwą Tarczy Antykryzysowej. Prace nad pakietem pomocowym trwały 22 dni. **Tarcza Antykryzysowa miała zamortyzować skutki kryzysu, który nastąpił w wyniku walki z COVID-19.**

**Celem raportu jest podsumowanie działań pomocowych, wdrożonych w okresie od marca do grudnia 2020 r. oraz pokazanie, czy i w jakim stopniu Tarcza Antykryzysowa zamortyzowała uderzenie kryzysowe, którego doświadczyła polska gospodarka.** Działania pomocowe zaproponowane przez rząd polski w ramach Tarczy miały przede wszystkim wspierać polski biznes pod kątem utrzymania działalności oraz miejsc pracy w przedsiębiorstwach. W raporcie podsumowaliśmy

wybrane formy wsparcia realizowane za pośrednictwem takich instytucji, jak: Polski Fundusz Rozwoju, Bank Gospodarstwa Krajowego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii, Agencja Rozwoju Przemysłu.

Wykorzystując dane otrzymane od tych instytucji oraz korzystając z badań własnych PIE, podejmujemy próbę podsumowania skuteczności wybranych instrumentów w walce z kryzysem covidowym. Nasza ocena koncentruje się na efektywności wybranych instrumentów pomocowych nie tylko z punktu widzenia celów Tarczy Antykryzysowej. Na podstawie badania PIE pokazujemy, jak wyglądała pomoc z perspektywy jej odbiorców, tj. przedsiębiorców oraz które instrumenty były oceniane jako najbardziej pomocne, a z których przedsiębiorcy korzystali najczęściej. Dodatkowo, na podstawie analiz naszych badań, wskazujemy, które rozwiązania i jakie pakiety pomocowe najlepiej amortyzowały zderzenie przedsiębiorców z kryzysem, a w razie wystąpienia kolejnych fal pandemii okażą się skuteczne.

Raport składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym pokazujemy przebieg pandemii w Polsce w okresie od marca do grudnia 2020 r. oraz działania podejmowane w tym czasie przez rząd w celu złagodzenia skutków kryzysu covidowego. Drugi rozdział zawiera ilościowe podsumowanie wsparcia w ramach Tarczy udzielanego przedsiębiorcom za pośrednictwem PFR, BGK, ZUS, MRPiT, ARP. Pokazujemy kto, z jakiej formy wsparcia i w jakiej wysokości korzystał w okresie od marca do grudnia 2020 r. W rozdziale trzecim, korzystając z wyników naszych badań, opisujemy, jak przedsiębiorcy ocenili wybrane instrumenty pomocowe ze względu na ich przydatność i częstość korzystania. Oceny przedstawiamy w przekroju sektorowym oraz ze względu na wielkość firmy. W efekcie prezentujemy pakiet najczęściej



wykorzystywanych i najwyżej ocenionych przez przedsiębiorców instrumentów.

**Ze względu na to, że pandemia COVID-19 nadal trwa, a odbudowa gospodarki jest w toku, na pełną ewaluację Tarczy Antykryzysowej jest jeszcze za wcześnie.** W rozdziale czwartym dokonujemy podsumowania pomocy, której państwo polskie udzieliło w okresie dziesięciu miesięcy 2020 r., w kontekście utrzymania miejsc pracy oraz zachowania stabilnej sytuacji finansowej przedsiębiorstw. W tym celu przywołujemy wskaźniki makroekonomiczne zestawiając je z prognozami gospodarczymi oraz wykorzystujemy dane dotyczące sytuacji finansowej firm. Na podstawie wybranych wskaźników makroekonomicznych, dla

krajów UE-27 zbudowaliśmy Indeks Prognoz Gospodarczych oraz Indeks Rzeczywistych Wskaźników Gospodarczych, których porównanie pokazało, jak Polska poradziła sobie gospodarczo w 2020 r. na tle pozostałych krajów unijnych. Zbadaliśmy również efektywność wydatkowania środków publicznych w krajach UE w ramach pakietów antykryzysowych, które ukierunkowane były na zapobieganie masowemu wzrostowi bezrobocia oraz zapewnienie płynności finansowej firm.

Raport zamykamy dyskusją wokół problemu skuteczności Tarczy Antykryzysowej jako amortyzatora dla polskiej gospodarki, w którą – podobnie jak w przypadku innych państw – uderzył postpandemiczny kryzys.



# Tarcza Antykryzysowa na tle sytuacji pandemicznej w Polsce

## Sytuacja epidemiczna i restrykcje w 2020 r.

**D**la globalnego funkcjonowania gospodarki światowej izolacja państw jest zabójcza – prowadzi do zerwania łańcuchów dostaw, załamania logistyki transportu oraz gwałtownego wzrostu bezrobocia. Mimo to Polska, wraz z większością państw, podjęła decyzję o czasowym zamrożeniu gospodarek. Było to dużym sprawdzianem prawno-logistycznym. **Priorytetem, poza ochroną zdrowia, stała się ochrona miejsc pracy oraz umożliwienie firmom przeczekania najgorszych momentów, które mogły doprowadzić do upadłości.**

W pierwszej fali pandemii w Polsce *lockdown* był stosunkowo surowy. Rząd zdecydował o zamknięciu większości sektorów gospodarczych, przede wszystkim szeroko rozumianych usług bazujących na bezpośrednich kontaktach międzyludzkich. Zdecydowano o zamknięciu szkół i przedszkoli, miejsc rekreacji, rozrywki oraz sportów. Usługi gastronomiczne zostały dopuszczone tylko w formie na wynos. W tych branżach, w których było to możliwe wprowadzono pracę zdalną. Szkoły i urzędy zostały zmuszone do funkcjonowania w trybie online, a do przestrzeni publicznej wprowadzono reżim sanitarny. Celem *lockdownu* było tzw. maksymalne wyplaszczanie krzywej zachorowań, aby nie doszło do zapaści służby zdrowia, jak to miało miejsce np. we Włoszech. Na początku pandemii w społeczeństwie polskim panowała duża dyscyplina. Dobrze przyjęta była akcja „zostań w domu”, zrezygnowano z wielu usług (szczególnie kosmetyczno-fryzjerskich), ruch

w przestrzeni publicznej w naszym kraju, w pierwszych tygodniach niemal zamarł. Mobilność społeczna ograniczyła się do niezbędnych potrzeb. Tak silne ograniczenia funkcjonowały od początku kwietnia do końca maja 2020 r., co w efekcie przyniosło, tak jak przewidywano, recesję gospodarczą. Skutki recesji dla firm i gospodarki były odczuwalne już w II kw. 2020 r. Rząd, gdy tylko spadała liczba zachorowań, luzował obostrzenia. Stopniowe otwieranie kolejnych sektorów zbiegło się z letnimi wakacjami i urlopami, a ogólne rozluźnienie odczuwane było na poziomie codziennego życia. Chęć powrotu do normalności była tak silna, że przestrzeganie zasad zachowywania dystansu było coraz trudniejsze. Na jesieni liczba zachorowań w Polsce zaczęła gwałtownie rosnąć. Druga fala, chociaż charakteryzowała się znacznie większym poziomem zachorowań na COVID-19, nie skłoniła jednak rządu do wprowadzenia tak silnego *lockdownu* gospodarki, jaki ogłoszono w czasie pierwszej fali. Obawa zapaści gospodarczej była istotnym czynnikiem podejmowania wielu decyzji. Polska nie była jednak wyjątkiem, bowiem także w Europie podczas drugiej fali pandemii restrykcje gospodarcze nie były tak radykalne jak podczas pierwszej.

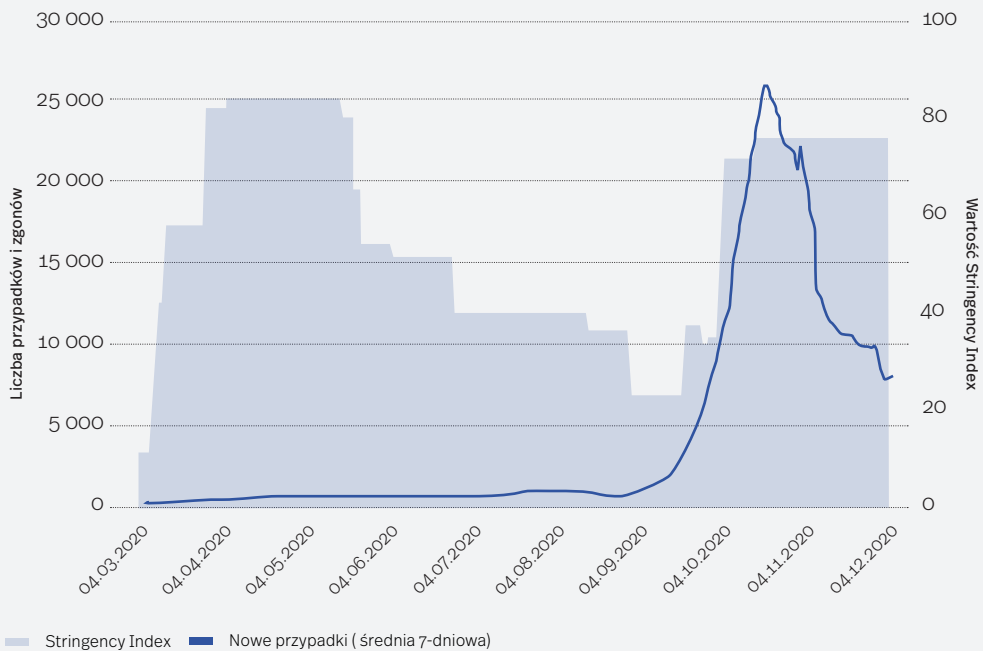
W zachowaniach społeczeństw, które coraz trudniej radziły sobie z ogromem ograniczeń, które na nie narzucono, widać było coraz mniej gorliwości w przestrzeganiu rygoru sanitarnego<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Problem opisywany był w mediach, np. *Lockdown...* (2020). O znizeniu obostrzeniami sanitarnymi w Polsce informował np. raport CBOS (CBOS, 2020).

Na początku pandemii, gdy polski rząd wprowadził daleko idące restrykcje gospodarcze, na co wskazuje wartość Stringency Index<sup>2</sup>, liczba zakażeń była zdecydowanie mniejsza (wykres 1). Wiosną aż przez półtora miesiąca wynosił on ok. 80 pkt. (przy górnej granicy 100 pkt.), przy czym im wyższa jego wartość, tym surowsze ograniczenia.

Spadek liczby zachorowań pozwolił na poluzowanie restrykcji, ale niestety jesienią 2020 r., wraz ze wzrostem zarówno liczby przypadków, jak i zgonów, przywrócono restrykcje, chociaż wartość wskaźnika restrykcji była nieco niższa niż wiosną 2020 r. (początkowo 71 pkt., a od pierwszych dni listopada – 75 pkt.).

### Wykres 1. Sytuacja zdrowotna (liczba nowych przypadków i zgonów) w Polsce na tle wprowadzanych restrykcji gospodarczych w ramach walki z COVID-19



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: <https://ourworldindata.org/coronavirus> [dostęp: 15.05.2021].

<sup>2</sup> Stringency Index to syntetyczna miara, która na podstawie kilkunastu wskaźników ocenia siłę restrykcji gospodarczych. Wskaźniki, z których składa się Stringency Index to: zamknięcie szkół, zamknięcie miejsc pracy, odwołanie imprez masowych, restrykcje dotyczące zgromadzeń, zamknięcie transportu publicznego, publiczne kampanie informacyjne, zalecenia dotyczące pozostawania w domach, restrykcje w ruchu transgranicznym, kontrole podczas podróży zagranicznych, polityka testowania, śledzenie kontaktów, zakrywanie twarzy, strategia szczepień.

## Pomoc państwa w ramach Tarczy Antykryzysowej i Tarczy Finansowej

**P**riorytetem działań rządów podczas pierwszej fali pandemii było zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Jeszcze w marcu 2020 r. w Polsce rozpoczęto dodatkowo prace nad sposobami ratowania gospodarki. Punktem wyjścia stała się formuła pięciu filarów: **ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwa pracowników (1); finansowanie przedsiębiorców (2); ochrona zdrowia (3); wzmocnienie systemu finansowego (4) oraz inwestycje publiczne (5)**. Z perspektywy naszego raportu kluczowe są dwa pierwsze filary.

W ramach łagodzenia kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19 polski rząd wprowadził pakiet ostonowych działań z wykorzystaniem instrumentów wsparcia biznesu, określanych jako **Tarcza Antykryzysowa**. W celu zachowania ciągłości finansowej firm, rząd wprowadził dodatkowy pakiet w ramach pomocy Polskiego Funduszu Rozwoju w postaci tzw. **Tarczy Finansowej PFR** będącej uzupełnieniem Tarczy Antykryzysowej. Był to pakiet pomocowy dla biznesu, oferowany zarówno w formie zwrotnych pożyczek i dotacji, jak i oraz częściowo bezzwrotnych subwencji dla mikro-, małych, średnich i dużych firm.

W pierwszym okresie w działaniach państwa dominowała doraźna pomoc. Wraz z kolejnymi etapami instrumenty pomocowe nabierały charakteru bardziej systemowego, co nie oznacza, że wszystkie działania odbywały się bez biurokracji

i nieporozumień wynikających z tempa wdrażanych przepisów.

Wśród rozwiązań pomocowych, których celem była **ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwa pracowników** państwo zaproponowało dopłaty do pensji pracowników oraz pokrycie składek na ubezpieczenia społeczne należne od pracodawcy. W przypadku samozatrudnionych, pracujących na podstawie umowy zlecenia lub o dzieło, rząd przewidział jednorazowe świadczenie z ZUS w wysokości 80 proc. minimalnego wynagrodzenia w Polsce. Podjął także zobowiązanie do wypłaty zasiłków opiekuńczych dla rodziców dzieci w wieku 1-8 lat, którzy ze względu na zawieszenie działalności żłobków, przedszkoli i szkół stanęli przed koniecznością zapewnienia opieki dzieciom we własnym zakresie. Ponadto, rząd zapewnił możliwość zawieszenia spłaty kredytów dla klientów indywidualnych i przedsiębiorców, którzy uzasadnili konieczność odroczenia spłaty kredytu ich sytuacją finansową wynikającą z pandemii. W ramach **finansowania przedsiębiorstw** rząd wprowadził wiele udogodnień dotyczących kosztów związanych z samym prowadzeniem firmy, w tym np. możliwość korzystniejszego odliczenia straty w zeznaniach podatkowych. Przebieg wprowadzania poszczególnych pakietów pomocowych w celu łagodzenia recesji i minimalizowania kosztów gospodarczych będących następstwem zwalczania pandemii obrazuje tabela 1.

▼ Tabela 1. Odstony Tarczy Antykryzysowej w okresie od marca do grudnia 2020 r.

Tarcza Antykryzysowa – kolejne odstony	Wejście w życie/akt prawny	Główne formy pomocy
1.0	<p><b>1 kwietnia 2020 r.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568)</li> <li>→ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020 poz. 569)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym</li> <li>→ dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych ograniczonym wymiarem pracy</li> <li>→ wprowadzenie elastycznego czasu pracy</li> <li>→ świadczenie postojowe dla pracowników, wsparcie postojowe dla przedsiębiorców MŚP, wsparcie postojowe dla samozatrudnionych</li> <li>→ mikropożyczki do 5 tys. PLN</li> <li>→ ułatwienia podatkowe (możliwość wstecznego rozliczania strat podatkowych PIT i CIT, dłuższy czas na złożenie deklaracji PIT, odroczenie do 1 lipca 2020 r. obowiązku składania nowych JPK_VAT z deklaracją dla dużych podatników; możliwość odstąpienia od nakładania sankcji za błędy w ewidencji JPK_VAT)</li> </ul>
2.0	<p><b>18 kwietnia 2020 r.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ złagodzenie warunków ubiegania się o wsparcie w ramach świadczenia postojowego (tylko kryterium spadku przychodów)</li> <li>→ świadczenie postojowe także dla osób na umowach cywilnoprawnych zawartych przed 1 kwietnia 2020 r.</li> <li>→ możliwość ponownego przyznawania świadczenia postojowego</li> <li>→ możliwość ubiegania się o pożyczkę na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia biznesu, także dla przedsiębiorców nie zatrudniających pracowników</li> <li>→ wprowadzenie zwolnień ze składek ZUS</li> </ul>

Tarcza Finansowa PFR	<p><b>18 kwietnia 2020 r.</b></p> <p>→ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695)</p>	<p>→ wsparcie bieżącej płynności finansowej przedsiębiorstw poprzez: pożyczki, gwarancje lub poręczenia oraz leasing lub inne instrumenty związane z finansowaniem prowadzonej działalności (na warunkach rynkowych)</p>
3.0	<p><b>16 maja 2020 r.</b></p> <p>→ Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 875)</p>	<p>→ rozszerzenie możliwości zwolnienia ze składek ZUS</p> <p>→ wsparcie operatorów wojewódzkich, międzywojewódzkich i międzynarodowych specjalizujących się w przewozach pasażerskich w transporcie kolejowym</p> <p>→ zwiększenie ochrony osób zawierających umowy o pożyczki, kredyty lub inne formy wsparcia finansowego</p> <p>→ wsparcie dla sektora kultury (kinematografii)</p> <p>→ upraszczanie regulacji administracyjnych</p>
4.0	<p><b>24 czerwca 2020 r.</b></p> <p>→ Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1086)</p>	<p>→ uruchomienie ponad 560 mln PLN na dopłaty do odsetek kredytów dla firm, które wpadły w kłopoty przez COVID-19</p> <p>→ zaplanowanie wsparcia finansowego dla samorządów</p> <p>→ objęcie polskich firm czasową ochroną przed przejęciem przez inwestorów spoza UE</p> <p>→ wprowadzenie ułatwień w zamówieniach publicznych</p>

<p>5.0 (tzw. Tarcza Turystyczna)</p>	<p><b>15 października 2020 r.</b></p> <p>→ Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1639)</p>	<p>→ wprowadzenie świadczeń postojowych dla firm, które wcześniej nie korzystały z tego rozwiązania (świadczenie w wysokości 80 proc. minimalnego wynagrodzenia przedsiębiorca może otrzymać trzykrotnie)</p> <p>→ wprowadzenie postojowego dla przedsiębiorców, którzy w miesiącu poprzedzającym miesiąc złożenia wniosku odnotowali spadek przychodów o co najmniej 75 proc.</p> <p>→ zwolnienie z opłacania składek ZUS</p>
<p>6.0 (tzw. Tarcza Branżowa)</p>	<p><b>19 grudnia 2020 r. (dofinansowania i dotacje) 30 grudnia 2020 r. (dodatkowe)</b></p> <p>→ Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 2255)</p>	<p>→ pomoc skierowana do konkretnych branż (edukacyjna, kulturalno-rozrywkowa, gastronomiczna i cateringowa, sportowa, turystyczna, transportowa, sprzedaż detaliczna, usługi pralnicze)</p> <p>→ zwolnienia z ZUS</p> <p>→ świadczenia postojowe; tzw. mała dotacja w wysokości 5 tys. PLN</p> <p>→ dofinansowanie miejsc pracy z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w kwocie 2 tys. PLN</p> <p>→ rekompensata dla gmin w związku z utraconymi dochodami z tytułu opłaty targowej</p>

## Wsparcie dla przedsiębiorstw – zakres i instrumenty

**W**edług danych od instytucji koordynujących udzielanie pomocy, łączna wysokość wsparcia wynosiła w 2020 r. 162,9 mld PLN, z czego najwięcej środków przekazano beneficjentom za pośrednictwem

Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR) i Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), mniej przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT), Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), a najmniej – przez Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP) (wykres 2).

▾ Wykres 2. Wsparcie udzielone w ramach Tarczy Antykrzysowej w 2020 r. (w mld PLN)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PFR, BGK, ZUS, MRPiT i ARP.

W dalszej części rozdziału przedstawimy zakres pomocy udzielanej i koordynowanej przez PFR, BGK, ZUS, MRPiT oraz Agencję Rozwoju Przemysłu ARP. Są to instytucje, od których

otrzymaliśmy zestawienia udzielonej pomocy za 2020 r. i dlatego w dotyczących ich podrozdziałach analizujemy strukturę pomocy udzielonej w zeszłym roku.

## Wsparcie koordynowane przez Polski Fundusz Rozwoju (PFR)

W 2020 r. za pośrednictwem PFR udzielono wsparcia na łączną kwotę 62,6 mld PLN, które objęło 348,1 tys. firm zatrudniających 2,8 mln pracowników. W 2020 r. PFR udzielał firmom wsparcia w ramach Tarczy Finansowej 1.0 dla MŚP i dla dużych firm. Wnioski o subwencję można było

składać od 29 kwietnia 2020 r. Celem tego programu była ochrona rynku pracy i zapewnienie firmom płynności finansowej w okresie pandemii COVID-19. Pomoc miała dawać przedsiębiorcom możliwość powrotu na ścieżkę wzrostu po odmrożeniu gospodarki (Tarcza Finansowa..., 2021).



Po roku od otrzymania subwencji przedsiębiorcy musieli ją rozliczyć, a PFR decydowało o wysokości środków, które mogły zostać umorzone. Pełne umorzenie subwencji przysługiwało firmom prowadzącym działalność wyrażoną w jednym z 54 kodów PKD (odnoszących się m.in. do branży gastronomicznej, turystycznej, fitness, filmowej czy fizjoterapeutycznej, które najbardziej odczuły konsekwencje kolejnych *lockdownów*). Firmy, których działalności nie opisywał żaden z kodów musiały zwrócić przynajmniej 25 proc. subwencji – o dokładnej wysokości zwrotu decydował PFR po rozpatrzeniu wniosku o rozliczenie subwencji. Wysokość umorzenia była też uzależniona od tego, jak duża część zatrudnienia została utrzymana. Decyzja o odmowie umorzenia subwencji i konieczności zwrotu całej sumy do PFR zapadała, gdy firma naruszyła warunki utrzymania subwencji (np. w związku z niecelowym wydaniem pieniędzy na koszty wyłączone z finansowania w regulaminie PFR) (Zyśko, 2021).

W ramach obu tych instrumentów PFR wypłacił 62,6 mld PLN (infografika 1). **Średnia kwota pomocy wynosiła 180 tys. PLN, a połowa beneficjentów otrzymała środki w wysokości co najmniej 72 tys. PLN. Największą grupę firm**

**stanowiły przedsiębiorstwa zajmujące się handlem (25 proc.), budownictwem (16 proc.) i przetwórstwem przemysłowym (14 proc.).** Jednocześnie udział firm, które otrzymały subwencję w ogólnej liczbie firm w danej sekcji, był najwyższy w przypadku firm zajmujących się gastronomią i zakwaterowaniem (41 proc.) oraz przetwórstwem przemysłowym (24 proc.). Najwięcej beneficjentów pochodziło z województw: mazowieckiego (16 proc.), śląskiego (12 proc.), wielkopolskiego (12 proc.) i małopolskiego (10 proc.). Wynikało to z większej liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w tych województwach. Jednocześnie udział firm, które otrzymały subwencję w ogólnej liczbie firm był najwyższy (18 proc.) w województwach: świętokrzyskim, wielkopolskim, śląskim i podkarpackim, a najniższy (13 proc.) w województwach: mazowieckim i zachodniopomorskim.

Zdecydowana większość pomocy (97 proc.) została przekazana firmom za pomocą **Tarczy Finansowej 1.0 dla MŚP**. Średnia kwota pomocy wyniosła 175,1 tys. PLN, a połowa beneficjentów otrzymała co najmniej 72 tys. PLN. **Mikroprzedsiębiorcom wypłacono 18,9 mld PLN, a małym i średnim firmom – 42 mld PLN. Podpisaniem umowy zakończyło się 95 proc. wniosków.**



▼ **Infografika 1.** Pomoc w ramach Tarczy Finansowej 1.0 udzielona przez PFR w 2020 r.



Łączna kwota wsparcia

**62,6 mld PLN**



Liczba umów

**348,1 tys.**



Liczba etatów w firmach,  
które otrzymały pomoc

**2,8 mln**

Główni beneficjenci  
(proc. zawartych umów):

Handel



**25 proc.**

Działalność profesjonalna,  
naukowa i techniczna



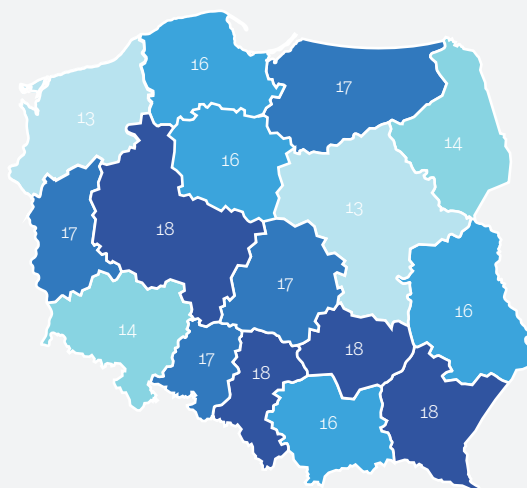
**14 proc.**

Budownictwo



**16 proc.**

Udział firm, które otrzymały  
subwencję w ogólnej liczbie  
firm w województwie (w proc.)



Instrumenty pomocowe:

- **Tarcza Finansowa 1.0 dla MŚP** (61 mld PLN i 348,1 tys. podpisanych umów)
- **Tarcza Finansowa 1.0 dla dużych firm** (1,6 mld PLN i 40 podpisanych umów)

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PFR.

Duże firmy otrzymały jedynie 3 proc. środków z Tarczy Finansowej 1.0 w ramach **Tarczy Finansowej 1.0 dla dużych firm**. Finansowanie w ramach tej Tarczy opierało się na następujących instrumentach: Tarczy Płynnościowej (finansowanie płynnościowe), Tarczy Finansowej (finansowanie preferencyjne) i Tarczy Kapitałowej (finansowanie inwestycyjne). Jedna firma mogła skorzystać z kilku form finansowania, o ile nie przekroczyła limitu

kumulacji wyznaczonego przez warunki programowe i notyfikacje programów przez KE. Połowa dużych firm otrzymała co najmniej 8 mln PLN. Co ciekawe, 40 podpisanych umów stanowiło jedynie 9 proc. wszystkich wniosków złożonych do PFR przez duże firmy. Pod koniec 2020 r. aż 46 proc. z nich było jeszcze w trakcie rozpatrywania, a 45 proc. zostało odrzuconych.

## Wsparcie koordynowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK)

W 2020 r. za pośrednictwem BGK udzielono firmom wsparcia na łączną kwotę 54,2 mld PLN w ramach 38,9 tys. pojedynczych umów (infografika 2). Najwięcej pieniędzy przeznaczonych zostało na gwarancję *de minimis*, w ramach których wypłacono 29,3 mld PLN, co stanowiło ponad połowę ogólnej kwoty udzielonej za pośrednictwem BGK pomocy. Dużą część (35 proc.) wypłaconych środków stanowiły też gwarancje płynnościowe (19,2 mld PLN). W sumie te dwa instrumenty pomocowe pochłonęły aż prawie 90 proc. wydanych przez BGK środków w 2020 r. Najwięcej umów (75 proc.) dotyczyło udzielenia gwarancji *de minimis*.

**Instrumenty pomocowe BGK były kierowane głównie do MŚP, które stanowiły aż 98 proc. beneficjentów. Największy udział firm, które**

**skorzystały z różnych form wsparcia stanowiły mikroprzedsiębiorstwa (60 proc.).** Wartościowo podział ten był bardziej zróżnicowany – MŚP otrzymały 73 proc. (29 proc. średnie, 23 proc. małe i 21 proc. mikroprzedsiębiorstwa), a duże firmy 27 proc. środków.

Sekcjami PKD, których przedstawiciele dominowali wśród beneficjentów pomocy były: handel (32 proc.), przetwórstwo przemysłowe (23 proc.) i budownictwo (11 proc.). Struktura beneficjentów jest zbliżona do struktury podmiotów w gospodarce narodowej. Podobnie wyglądało to w przypadku wartościowego podziału środków. Przedsiębiorstwa handlowe otrzymały 37 proc. wszystkich środków, zajmujące się przetwórstwem przemysłowym – 27 proc., a budowlane – 13 proc.

▼ Infografika 2. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielona przez BGK w 2020 r.



Łączna kwota wsparcia

**54,2 mld PLN**



Liczba umów

**38,9 tys.**

Główni beneficjenci  
(proc. zawartych umów):

Handel



**32 proc.**

Przetwórstwo  
przemysłowe



**23 proc.**

Budownictwo



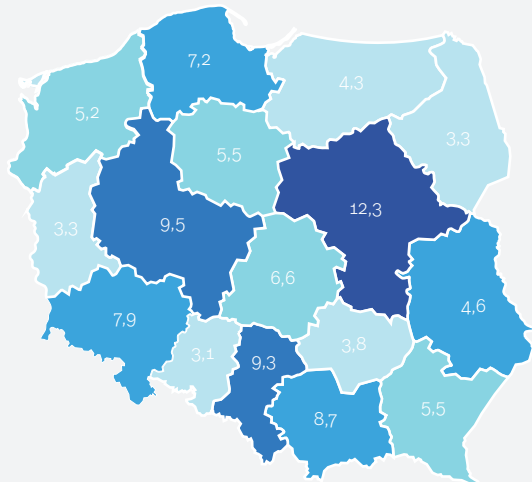
**11 proc.**

Mikroprzedsiębiorstwa



**60 proc.**

Umowy według  
województw (w proc.)



## Instrumenty pomocowe:

- **Gwarancja *de minimis*** (54 proc. środków i 75 proc. umów)
- **Gwarancja płynnościowa** (35 proc. środków i 3 proc. umów)
- **Gwarancja dla faktorów** (3 proc. środków i 0,3 proc. umów)
- **Pożyczka płynnościowa dla MŚP** (2 proc. środków i 7 proc. umów)
- **Gwarancja Biznesmax** (2 proc. środków i 1 proc. umów)
- **Gwarancja COSME** (1 proc. środków i 6 proc. umów)
- **Pożyczki unijne dla MŚP** (1 proc. środków i 6 proc. umów)
- **Dopłata do oprocentowania kredytów obrotowych** (1 proc. środków i 0,5 proc. umów)
- **Gwarancja dla sektora rolnego** (1 proc. środków i 1 proc. umów)
- **Pożyczki płynnościowe dla PES** (0,02 proc. środków i 0,4 proc. umów)

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych PFR.

Najwięcej beneficjentów pochodziło z województw: mazowieckiego (12 proc.), śląskiego (9 proc.), wielkopolskiego (9 proc.), dolnośląskiego (8 proc.) i małopolskiego (8 proc.), co jest spójne ze strukturą regionalną podmiotów gospodarczych w Polsce.

Instrumenty pomocowe BGK (*Pakiet pomocy BGK...*, 2021) dzieliły się na gwarancje, pożyczki i dopłaty (infografika 3). **Gwarancje *de minimis*** zostały wdrożone, aby poprawić dostęp do finansowania dla firm z sektora MŚP. W celu zmniejszenia skutków pandemii COVID-19, do 80 proc. zwiększono zakres gwarancji kwoty kredytu, zrezygnowano z prowizji i wydłużono maksymalny czas gwarancji. W 2020 r. od marca do grudnia udzielono ich 293,9 tys. podmiotom na kwotę 29,3 mld PLN.

**Gwarancje płynnościowe** były udzielane z Funduszu Gwarancji Płynnościowych jako zabezpieczenia spłaty kredytu udzielanego z przeznaczeniem na zapewnienie płynności finansowej średnim i dużym przedsiębiorstwom. Skierowanie instrumentu do większych firm dało im wsparcie konieczne dla przetrwania i zachowania miejsc pracy. Gwarancja dotyczyła niespłaconej kwoty kapitału kredytu, bez odsetek i kosztów związanych z udzielonym kredytem. W 2020 r. od maja do

grudnia udzielono ich 1,2 tys. podmiotom na kwotę 19,2 mld PLN.

**Gwarancja dla faktorów** dotyczyła limitu faktoringowego, a jej cel to zapewnienie płynności finansowej firmom przez zwiększenie dostępu do finansowania w formie faktoringu z regresem i faktoringu odwrotnego. Gwarancję przyznawano niezależnie od wielkości firmy na zobowiązania niewymagalne, nieprzeterminowane, bezsporne i nie obciążone prawami osób trzecich. W 2020 r. od października do grudnia udzielono jej 129 podmiotom na kwotę 1,39 mld PLN.

**Pożyczki płynnościowe dla MŚP** były udzielane z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Umożliwiały finansowanie bieżącej działalności firmy i zapewnienie jej płynności finansowej. Były przeznaczone dla firm MŚP, których sytuacja finansowa pogorszyła się w 2020 r. niezależnie od branży, w której prowadzona była działalność. W 2020 r. od maja do grudnia udzielono ich 2,8 tys. podmiotom na kwotę 1,35 mld PLN.

**Gwarancja Biznesmax** to bezpłatna gwarancja spłaty kredytu udzielana z Funduszu Gwarancyjnego wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (FG POIR). Po uzyskaniu gwarancji możliwe było otrzymanie dopłaty do oprocentowania kredytu

objętego gwarancją - to dotacja refundująca zapłacone odsetki. Na czas pandemii COVID-19 z gwarancji, oprócz podmiotów innowacyjnych, mogły skorzystać również firmy efektywne ekologicznie, które wdrażały u siebie rozwiązania dotyczące ochrony środowiska. Z tego względu ten rodzaj wsparcia był istotny nie tylko ze względu na obecne działanie, ale też przyszłościowo, ponieważ wspierał wydatki na ekologię i innowacje. W 2020 r. od kwietnia do grudnia udzielono ich 301 podmiotom na kwotę 0,97 mld PLN.

**Pożyczki unijne dla MŚP** były udzielane z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój i umożliwiały firmom MŚP sfinansowanie wydatków związanych z utrzymaniem bieżącej działalności firmy i zapewnieniem jej płynności finansowej. W 2020 r. od maja do grudnia udzielono ich 2,2 tys. podmiotom na kwotę 0,57 mld PLN.

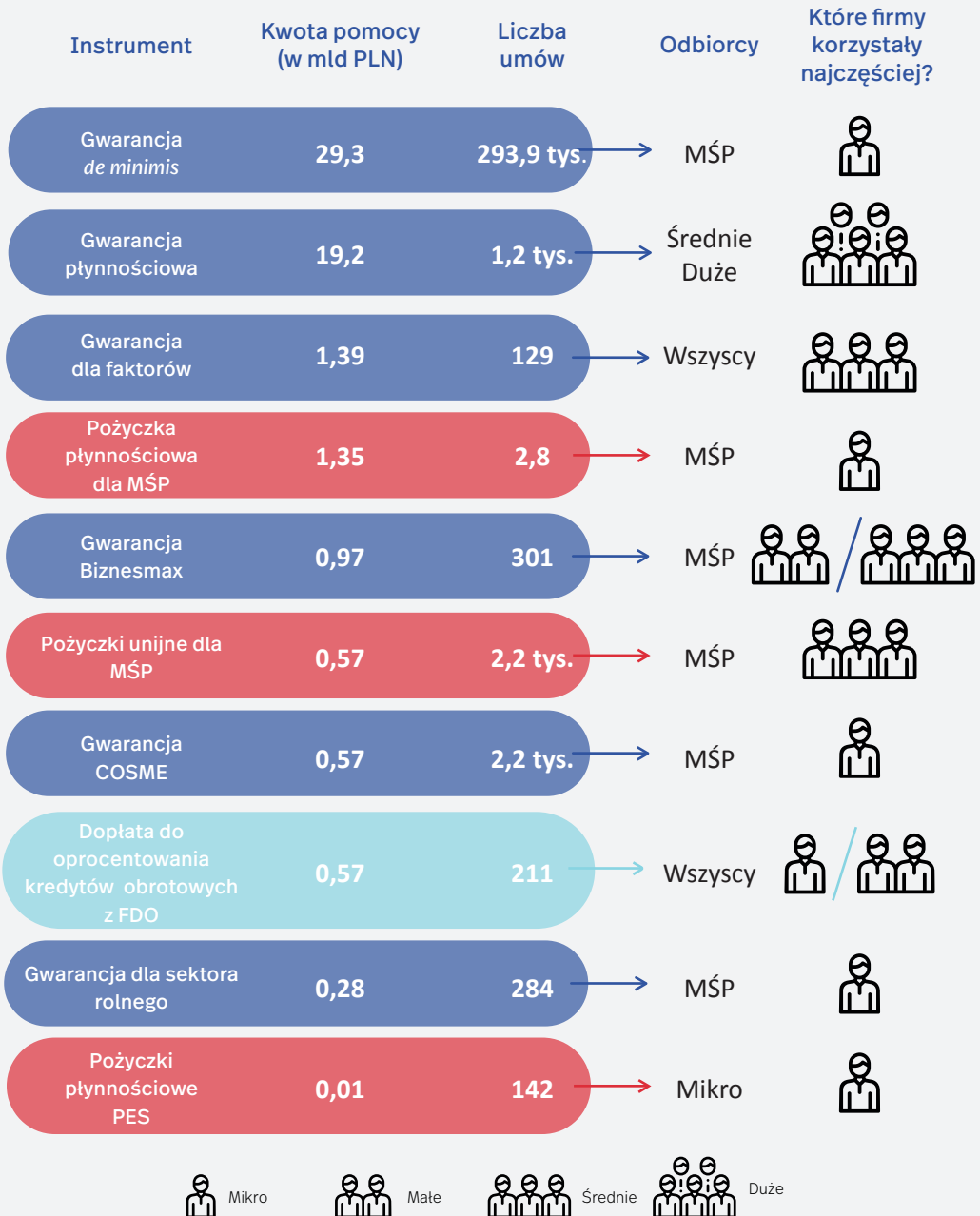
**Gwarancja COSME** to zabezpieczenie spłaty kredytu obrotowego lub inwestycyjnego udzielanego w ramach programu COSME oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. W odpowiedzi na kryzys wywołany pandemią COVID-19, Komisja Europejska wraz z Grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego zdecydowały o wprowadzeniu nadzwyczajnych warunków gwarancji w ramach programu, polegających

na zwiększeniu pokrycia gwarancją z poziomu 50 proc. do 80 proc. (*Unijne gwarancje COVID-19...*, 2020). W 2020 r. od kwietnia do grudnia udzielono ich 2,2 tys. podmiotom na kwotę 0,57 mld PLN.

**Dopłaty do oprocentowania kredytów obrotowych z Funduszu Dopłat do Oprocentowania (FDO)** umożliwiały firmom spłatę tylko części odsetek należnych bankowi kredytującemu, stanowiących różnicę między odsetkami naliczonymi według oprocentowania określonego w umowie kredytowej i kwotą dopłaty pokrywaną ze środków FDO. Było to szczególnie istotne dla MŚP, ponieważ w czasie pandemii często borykały się one z brakiem wystarczających środków obrotowych. W 2020 r. od września do grudnia udzielono ich 211 podmiotom na kwotę 0,57 mld PLN.

**Gwarancje dla sektora rolnego** były udzielane z Funduszu Gwarancji Rolnych firmom MŚP z sektora rolnego i służyły zabezpieczeniu spłaty kredytów. W obliczu pandemii rozszerzono pierwotny zakres programu i uproszczono warunki ubiegania się o nie. Sektor rolnictwa wskutek pandemii ucierpiał stosunkowo najmniej, stąd udzielane mu wsparcie było skromniejsze i skoncentrowane na pomocy w spłacie kredytów. W 2020 r. od czerwca do grudnia udzielono ich 284 podmiotom na kwotę 0,28 mld PLN.

▼ Infografika 3. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielana przez BGK – instrumenty



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych BGK.

Pożyczki płynnościowe dla podmiotów ekonomii społecznej (PES) były przeznaczone dla małych, średnich i mikropodmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych. Pomoc była przeznaczona na utrzymanie bieżącej działalności i zapewnienie im płynności finansowej. Największą

część dopłat, zarówno ilościowo, jak i wartościowo otrzymały firmy z sekcji pozostałe usługi. Sekcja ta ma istotne społeczne i ekonomiczne znaczenie, więc jej wsparcie podczas pandemii było niezwykle ważne. W 2020 r. od maja do grudnia udzielono ich 142 podmiotom na kwotę 0,01 mld PLN.

## Wsparcie koordynowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS)

W 2020 r. ZUS w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielił firmom wsparcia na łączną kwotę 18,6 mld PLN akceptując 5,1 mln pojedynczych wniosków o udzielenie pomocy (infografika 4). Na zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek ZUS przeznaczył 13,1 mld PLN, a na świadczenia postojowe – 5,5 mld PLN. Jednocześnie złożono 126,1 tys. wniosków o ulgę w opłaceniu składek bez opłaty prologacyjnej.

Sekcjami PKD, których przedstawiciele dominowali wśród beneficjentów pomocy były: handel (18 proc.), budownictwo (11 proc.), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (10 proc.), przetwórstwo przemysłowe (8 proc.) oraz pozostałe usługi (7 proc.). Podobnie prezentowała się struktura pod względem wartości przydzielonych środków. Firmy handlowe otrzymały 20 proc. środków, budowlane – 12 proc., przetwórstwo przemysłowe – 11 proc., a działalność profesjonalna, naukowa i techniczna – 10 proc.

Najwięcej umów podpisano z firmami z województw: mazowieckiego (17 proc.), małopolskiego (10 proc.), wielkopolskiego (10 proc.), pomorskiego (9 proc.) i śląskiego (8 proc.), co jest zbliżone do struktury rozmieszczenia firm według województw.

Główne instrumenty pomocowe ZUS to świadczenie postojowe, zwolnienie z opłacania składek i ulga w opłaceniu składek (*Jakie wsparcie z ZUS...*, 2021). Świadczenie postojowe miało wysokość 2080 PLN albo 1300 PLN. Jego celem było zrekompensowanie utraty przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej. Przystugiwało ono osobom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą oraz wykonującym pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, jeżeli umowa nie doszła do skutku lub nastąpiło ograniczenie jej realizacji w związku z przestojem w prowadzeniu działalności w wyniku COVID-19 (*Świadczenia postojowe...*, 2020). Świadczenie to, w zależności od Tarczy, mogło być ograniczone do przedsiębiorstw działających w konkretnej sekcji PKD.



▼ **Infografika 4.** Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielona przez ZUS w 2020 r.



Łączna kwota wsparcia

**18,6 mld PLN**



Liczba zaakceptowanych wniosków

**5,1 mln**

Główni beneficjenci (proc. zaakceptowanych wniosków):

Handel



**18 proc.**

Pozostała działalność usługowa



**7 proc.**

Budownictwo



**11 proc.**

Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna



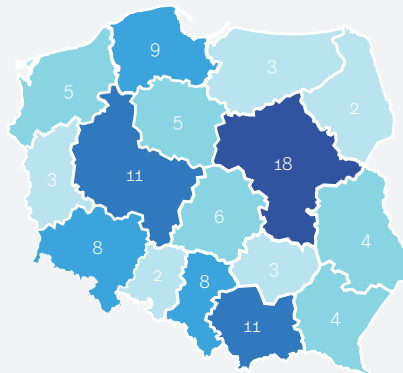
**10 proc.**

Przetwórstwo przemysłowe



**8 proc.**

Wnioski według województw (w proc.)



**Instrumenty pomocowe:**

- **Świadczenie postojowe** (3,1 mln wniosków na kwotę 5,5 mld PLN)
- **Zwolnienie z opłacania składek** (1,9 mln wniosków na kwotę 13,1 mld PLN)
- **Ulga w opłacaniu składek** (126,2 tys. wniosków)

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ZUS.

**Zwolnienie z opłacania składek** następowało przez umorzenie należności. Jego celem była ochrona zatrudnienia oraz zmniejszenie obciążeń i zachowanie płynności finansowej w firmach. Warunkiem jego udzielenia było rozpoczęcie prowadzenia działalności konkretną datą (w zależności od Tarczy) i zgłoszenie do ubezpieczenia mniej niż 49 pracowników. Firmy zgłaszające do ubezpieczenia mniej niż 9 pracowników mogły wystąpić o umorzenie całości składek za dany okres, a zgłaszające 10-49 osób – połowy. Świadczenie to, w zależności od Tarczy, mogło być ograniczone

do przedsiębiorstw działających w konkretnej sekcji PKD.

**Ulga w opłaceniu składek** dawała możliwość odroczenia terminu płatności lub rozłożenia na raty należności z tytułu składek bez naliczania opłaty prolongacyjnej. Z ulg mogli skorzystać wszyscy przedsiębiorcy, niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej, czy też wielkości przedsiębiorstwa. Przesłanką umożliwiającą skorzystanie z ulgi było pogorszenie sytuacji finansowej w wyniku wystąpienia epidemii COVID-19.

## Wsparcie koordynowane przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii (MRPiT)

MRPiT koordynowało przekazywanie pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej przede wszystkim ze środków z Funduszu Pracy. **W 2020 r. przekazano 27,4 mld PLN i zaakceptowano 2,4 mln wniosków dotyczących udzielenia pożyczek, dotacji i dofinansowań oraz wypłaty środków dla 3 mln pracowników w ramach świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy** (infografika 5). Najwięcej (1,9 mln) udzielono niskoprocentowanych pożyczek z Funduszu Pracy, natomiast najwięcej

środków (12,2 mld PLN) zostało przeznaczonych na świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników w ramach Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP). W strukturze regionalnej zarówno ilościowej, jak i wartościowej przeważały województwa: mazowieckie, śląskie i wielkopolskie, czyli podobnie jak w przypadku struktury rozmieszczenia polskich podmiotów gospodarczych w województwach.

▼ Infografika 5. Pomoc w ramach Tarczy Antykrzysowej koordynowana przez MRPiT w 2020 r.



Łączna kwota wsparcia

27,4 mld PLN



Liczba zaakceptowanych wniosków

2,4 mln



Liczba pracowników, którzy otrzymali pomoc

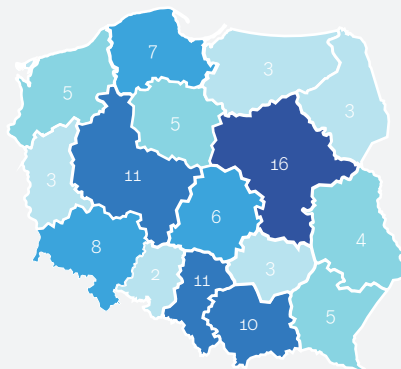
2,9 mln

objętych świadczeniem na rzecz ochrony miejsc pracy na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników w ramach FGŚP

1,4 mln

objętych dofinansowaniem części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie społeczne

Wnioski według województw (w proc.)



**Instrumenty pomocowe:**

- **Świadczenie na rzecz ochrony miejsc pracy na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników w ramach FGŚP** (dla 2,9 mln pracowników na kwotę 12,2 mln PLN)
- **Dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej** (11,5 tys. wniosków na kwotę 57,3 mln PLN)
- **Niskooprocentowana pożyczka z Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorców** (1,9 mln wniosków na kwotę 9,3 mld PLN)
- **Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie** (167,4 tys. wniosków na kwotę 4,2 mld PLN dla 1,4 mln pracowników)
- **Dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych** (320,7 tys. wniosków na kwotę 1,7 mld PLN)

**Świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników w ramach FGŚP** przysługiwały w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. **Dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej** były udzielane mikro- i małym przedsiębiorcom ze środków Funduszu Pracy do wysokości 5 tys. PLN na pokrycie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. **Niskooprocentowane pożyczki z Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorców** były udzielane na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w wysokości 5 tys. PLN. Pożyczka wraz z odsetkami ulegała umorzeniu pod

warunkiem, że mikroprzedsiębiorca będzie prowadził działalność gospodarczą przez 3 miesiące od dnia jej udzielenia. **Dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych** można było uzyskać w przypadku spadku obrotów w wyniku pandemii COVID-19, a wysokość wsparcia była uzależniona od spadku obrotów. **Dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie** można było uzyskać w przypadku spadku obrotów w wyniku pandemii COVID-19, a wysokość wsparcia była uzależniona od spadku obrotów (*Usługi dla przedsiębiorcy...*, 2021).

## Wsparcie koordynowane przez Agencję Rozwoju Przemysłu (ARP)

**W 2020 r. ARP wypłaciła firmom 152 mln PLN, czyli 16 proc. z wnioskowanej kwoty (infografika 6).** Przedsiębiorcy złożyli 419 wniosków o wsparcie opiewających na 952 mln PLN, ale jedynie 21 proc. z nich zakończyło się zawarciem umowy. W strukturze regionalnej przeważali beneficjenci z województwa małopolskiego (22 proc.). Duża część wniosków pochodziła też z województw: łódzkiego (16 proc.), mazowieckiego (11 proc.) i pomorskiego (10 proc.). Co ciekawe, żaden przedsiębiorca z województwa opolskiego nie złożył wniosku o pomoc z ARP.

Oferta pomocowa ARP w ramach Tarczy Antykryzysowej była skierowana przede wszystkim do branży transportowej. **Leasing operacyjny z karencją w spłacie** był przeznaczony dla firm MŚP, które wykorzystują samochody ciężarowe czy autokary w swojej działalności gospodarczej. Pozwalał on na refinansowanie posiadanych leasingów. **Pożyczka obrotowa na finansowanie deficytu w kapitale obrotowym i pożyczka obrotowa finansująca wypłatę wynagrodzeń w sektorze MŚP** miały wydłużony okres karencji, aby pozwolić firmom na przetrwanie trudnego okresu związanego z lockdownem (*ARP S.A. gotowa do podjęcia...*, 2020).

▼ Infografika 6. Pomoc w ramach Tarczy Antykrzysowej udzielona przez ARP w 2020 r.



Łączna kwota wsparcia

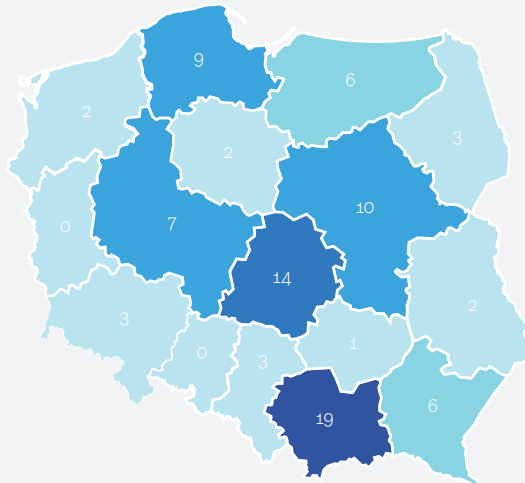
**152 mln PLN**



Liczba umów

**87**

Umowy według województw



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ARP.

# Pomoc Tarczy Antykryzysowej dla przedsiębiorców – wyniki badania PIE

**O**pinie przedsiębiorców dotyczące korzystania z poszczególnych instrumentów Tarczy Antykryzysowej oraz ocenę tych instrumentów zebraliśmy podczas badania ankietowego przeprowadzonego w grudniu 2020 r.

wśród 1000 przedsiębiorstw. Analiza wyników tego badania pozwoliła nam na wyłonienie instrumentów najczęściej wykorzystywanych i najlepiej ocenionych jako pomocne przedsiębiorcom podczas funkcjonowania w trudnym czasie pandemii.

## Jak często i jakie instrumenty Tarczy Antykryzysowej wykorzystywali przedsiębiorcy?

Przynajmniej z jednego instrumentu Tarczy Antykryzysowej skorzystało 86 proc. badanych firm, a 52 proc. z nie mniej niż 10 instrumentów. Aż 39 proc. badanych firm skorzystało ze wszystkich ocenianych podczas badania instrumentów. Średnia liczba wykorzystanych instrumentów to 8,4, a odchylenie standardowe to 5,8. Firmy były dość silnie zróżnicowane ze względu na liczbę wykorzystywanych instrumentów (współczynnik zmienności<sup>3</sup> 69 proc.), ale większość firm skorzystała z większej od średniej (8,4) liczby instrumentów (współczynnik asymetrii -0,3<sup>4</sup>). Te statystyki świadczą o tym, że przedsiębiorcy zdecydowali się na korzystanie w wielu instrumentów jednocześnie, nie koncentrowali się na pojedynczych możliwościach

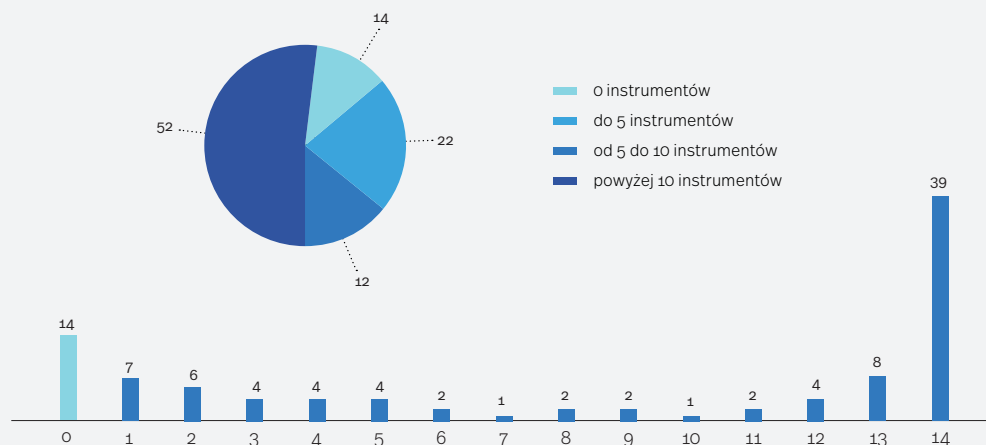
wsparcia. Szczegółowy rozkład liczby wykorzystanych instrumentów przedstawiono na wykresie 3.

**Najczęściej wykorzystywane przez przedsiębiorców w 2020 r. były zwolnienia ze składek ZUS - blisko 75 proc. badanych przedsiębiorstw skorzystała z tej formy wsparcia.** TOP 6 instrumentów dla ogółu to: zwolnienia ze składek ZUS, świadczenia postojowe, obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna, Tarcza Finansowa, dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci. Mniej popularne instrumenty to: dopłaty do odsetek kredytów, ochrona przed przejęciem firmy przez inwestorów spoza UE, rezygnacja z zaliczek uproszczonych (wykres 4).

<sup>3</sup> Współczynnik zmienności to miara pokazująca siłę zróżnicowania badanych jednostek (tu przedsiębiorstwa) ze względu na cechę statystyczną (tu liczba instrumentów Tarczy Antykryzysowej). Współczynnik pokazuje udział odchylenia standardowego w średniej arytmetycznej, jest wyrażony w procentach i najczęściej przyjmuje wartości z przedziału [0,100] – im poziom liczbowy współczynnika większy, tym badane jednostki są bardziej zróżnicowane (mniej jednorodne) ze względu na badaną cechę statystyczną.

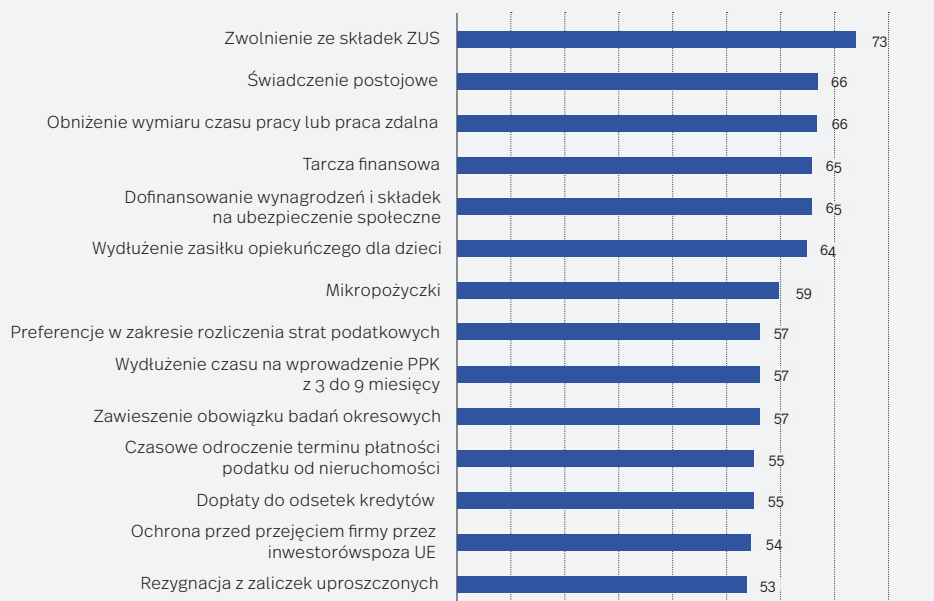
<sup>4</sup> Współczynnik asymetrii to miara pokazująca kierunek i siłę rozkładu cechy statystycznej. Kierunek asymetrii pokazuje czy większość jednostek przyjmuje wartości powyżej czy poniżej średniego poziomu. Ujemny znak współczynnika wskazuje na asymetrię lewostronną, co oznacza, że większość jednostek ma wartości powyżej średniej. Dodatni znak współczynnika oznacza asymetrię prawostronną, co oznacza, że większość jednostek ma wartości poniżej średniej.

▼ Wykres 3. Rozkład liczby instrumentów wykorzystywanych przez przedsiębiorców w ramach Tarczy Antykryzysowej (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.

▼ Wykres 4. Udział przedsiębiorstw wykorzystujących poszczególne instrumenty wsparcia - ranking ze względu na częstość korzystania (w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.

Warto zauważyć, że częstość korzystania z poszczególnych instrumentów wsparcia różniła się nieco w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. **Najwięcej mikrofirm i małych przedsiębiorstw korzystało ze zwolnień ze składek ZUS,**

**natomiast wśród średnich i dużych firm najintensywniej wykorzystywanym instrumentem było obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna** (infografika 7).

#### ▼ Infografika 7. Instrumenty najczęściej wykorzystywane przez firmy według wielkości przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.

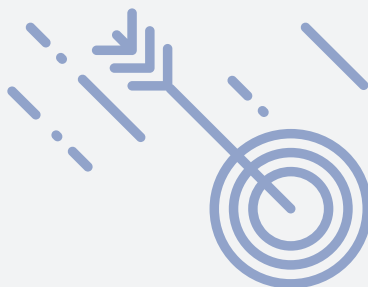
Podobieństwa i różnice w częstości korzystania z instrumentów Tarczy widoczne są też według sekcji PKD, w której działała przedsiębiorstwo (infografika 8). **Zwolnienie ze składek ZUS** znalazło się w TOP3 najczęściej wykorzystanych instrumentów w każdej sekcji, ale np. **Tarcza Finansowa**

szczególnie wykorzystywana była wśród przedsiębiorstw przetwórstwa przemysłowego, handlu, wśród firm zajmujących się działalnością związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi oraz firm zajmujących się działalnością związaną z obsługą rynku nieruchomości. Instrument



pomocowy w postaci **świadczeń postojowych** cieszył się popularnością głównie w sekcjach: przetwórstwo przemysłowe, budownictwo, transport i gospodarka magazynowa, działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi, informacja i komunikacja, działalność finansowa i ubezpieczeniowa, działalność w zakresie usług

administrowania i działalność wspierająca. Natomiast dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne wykorzystywane było szczególnie często wśród przedsiębiorstw handlowych, transportowych oraz działających w kulturze, rekreacji i rozrywce.



▼ Infografika 8. Instrumenty najczęściej wykorzystywane przez firmy według sekcji PKD



Przetwórstwo przemysłowe

Zwolnienie ze składek ZUS	→	<b>79 proc.</b>
Świadczenia postojowe	→	<b>74 proc.</b>
Tarcza Finansowa	→	<b>74 proc.</b>



Budownictwo

Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	→	<b>75 proc.</b>
Zwolnienia ze składek ZUS	→	<b>74 proc.</b>
Świadczenia postojowe	→	<b>73 proc.</b>



Handel

Zwolnienie ze składek ZUS	→	<b>71 proc.</b>
Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne	→	<b>67 proc.</b>
Tarcza Finansowa	→	<b>62 proc.</b>



Transport i gospodarka magazynowa

Zwolnienie ze składek ZUS	→	<b>77 proc.</b>
Świadczenia postojowe	→	<b>69 proc.</b>
Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne	→	<b>64 proc.</b>



Zakwaterowanie i usługi gastronomiczne

Zwolnienie ze składek ZUS	→	<b>79 proc.</b>
Świadczenia postojowe	→	<b>75 proc.</b>
Tarcza Finansowa	→	<b>75 proc.</b>



Informacja i komunikacja

Zwolnienie ze składek ZUS	→	<b>51 proc.</b>
Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	→	<b>46 proc.</b>
Świadczenia postojowe	→	<b>45 proc.</b>



### Działalność finansowa i ubezpieczeniowa

Zwolnienie ze składek ZUS	→	70 proc.
Świadczenia postojowe	→	65 proc.
Wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci	→	65 proc.



### Obsługa rynku nieruchomości

Zwolnienie ze składek ZUS	→	77 proc.
Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	→	72 proc.
Tarcza Finansowa	→	72 proc.



### Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna

Zwolnienie ze składek ZUS	→	60 proc.
Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	→	56 proc.
Wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci	→	53 proc.



### Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca

Zwolnienie ze składek ZUS	→	72 proc.
Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	→	64 proc.
Świadczenia postojowe	→	64 proc.



### Kultura, rozrywka i rekreacja

Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	→	84 proc.
Zwolnienie ze składek ZUS	→	80 proc.
Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne	→	80 proc.



### Pozostała działalność usługowa

Zwolnienie ze składek ZUS	→	70 proc.
Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	→	64 proc.
Świadczenia postojowe	→	62 proc.

## Jak przedsiębiorcy ocenili pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej?

Przedsiębiorcy oceniali instrumenty Tarczy Antykryzysowej ze względu na ich pomoc w działalności podczas pandemii. Oceny były przyznawane w skali 5-stopniowej, w której ocena 1 oznaczała, że instrument nie pomógł istotnie, a 5, że instrument był zdecydowanie pomocny. **Średnia ocena dla wszystkich instrumentów wyniosła 3,5**, zaś średnie dla poszczególnych instrumentów wskazują, że **najbardziej pomocne były zwolnienia ze składek ZUS oraz Tarcza Finansowa (średnie ok. 3,6)**, a także obniżenie wymiaru czasu pracy i praca zdalna oraz dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne (średnia ocena powyżej 3,5) - tabela 2.

Analizując uzyskane wyniki ocen instrumentów Tarczy za pomocą miar statystyk opisowych dowiadujemy się więcej o wystawionych ocenach. **Dwa instrumenty najwyżej ocenione według średniej otrzymały równocześnie najwięcej ocen 5**

(**dominanta**). W przypadku dziesięciu instrumentów najczęściej wystawiana nota to 4, zaś w przypadku dopłaty do odsetek kredytów oraz wyłączenia czasu na wprowadzanie PPK najczęściej występująca ocena to 3. **Połowa przedsiębiorstw oceniła pomoc większości instrumentów na co najmniej 4 (mediana)**, a w przypadku dwóch instrumentów - wydłużenia czasu na wprowadzanie PPK oraz rezygnacji z zaliczek uproszczonych - połowa przedsiębiorstw dała noty nie wyższe niż 3. Asymetria rozkładu ocen w przypadku wszystkich instrumentów ma kierunek lewostronny, co oznacza, że większość przedsiębiorstw oceniła poszczególne instrumenty wyżej niż średnio. Przedsiębiorcy są dość zgodni co do ocen pomocy Tarczy Antykryzysowej, bowiem w przypadku wszystkich instrumentów współczynnik zmienności wyniósł poniżej 40 proc.

▼ Tabela 2. Ranking ocen oraz podstawowe statystyki opisowe dla ocen instrumentów Tarczy Antykryzysowej ze względu na ich pomoc przedsiębiorstwom

Nazwa instrumentu	Miejsce w rankingu	Średnia	Proc. korzystających	Mediana	Dominanta	Współczynnik zmienności	Współczynnik asymetrii
Zwolnienie ze składek ZUS	1	3,63	72,8	4	5	34	-0,52
Tarcza Finansowa	2	3,59	64,7	4	5	36	-0,60

Obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna	3	3,53	65,5	4	4	36	-0,55
Dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne	4	3,53	64,6	4	4	35	-0,53
Wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci	5	3,46	63,8	4	4	37	-0,48
Ochrona przed przejęciem firmy przez inwestorów spoza UE	6	3,43	53,9	4	4	36	-0,47
Czasowe odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości	7	3,42	55,2	4	4	37	-0,46
Dopłaty do odsetek kredytów	8	3,41	54,6	4	3	36	-0,43
Mikropożyczki	9	3,40	58,7	4	4	38	-0,41
Świadczenie postojowe	10	3,39	66,2	4	4	39	-0,44
Zawieszenie obowiązku badań okresowych	11	3,38	56,5	4	4	37	-0,46
Wydłużenie czasu na wprowadzenie PPK z 3 do 9 miesięcy	12	3,38	57	3	3	38	-0,34
Preferencje w zakresie rozliczenia strat podatkowych	13	3,38	57,1	4	4	37	-0,39
Rezygnacja z zaliczek uproszczonych	14	3,31	53,3	3	4	37	-0,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.

Średnie oceny instrumentów Tarczy Antykrzysowej różniły się nieco w zależności od wielkości przedsiębiorstw. **Najwyższą ogólną średnią ocenę pomocy w ramach Tarczy Antykrzysowej wystawiły mikrofirmy (3,6)**, a najniższą przedsiębiorstwa małe (3,3). Nieco bardziej zadowolone z pomocy były firmy duże (3,5) niż średnie (3,4).

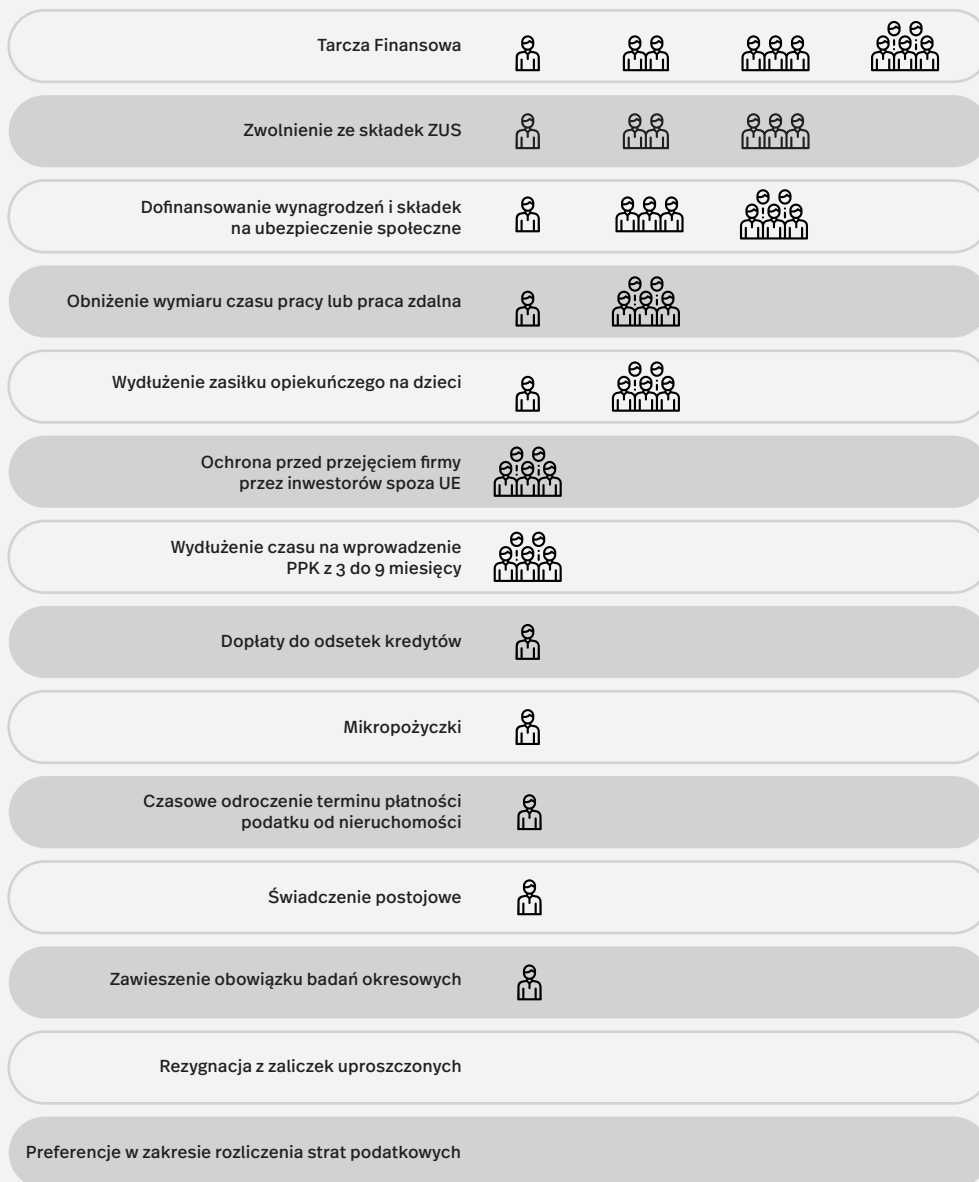
Bazując na samych średnich wyliczonych dla wszystkich opisywanych instrumentów zacierają się pewne bardziej szczegółowe informacje. Okazuje się, że w zależności od wielkości firmy zmienia się liczba i rodzaj instrumentów ze względu na pomoc przedsiębiorcom w czasie pandemii z oceną powyżej 3,5 (infografika 9)

Małe firmy doceniły w sposób szczególny (ocena powyżej 3,5) tylko dwa instrumenty: zwolnienia ze składek ZUS (3,59) oraz Tarczę Finansową (3,51). Firmy średnie również doceniły te dwa instrumenty, ale dodatkowo wskazały jako bardziej niż przeciętnie pomocne dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne (3,55). Firmy największe, w przeciwieństwie do pozostałych, nie oceniły wysoko zwolnień ze składek ZUS (3,43). Dla tych firm najbardziej pomocne były: dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne (3,70), ochrona przed przejęciem firmy przez inwestorów spoza UE (3,68), obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna (3,57), wydłużenie czasu na wprowadzenie PPK z 3

do 9 miesięcy (3,54), Tarcza Finansowa (3,52) oraz wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci (3,51). Wśród mikrofirm aż 10 na 14 ocenianych instrumentów cieszyło się dobrymi ocenami ze względu na pomoc w funkcjonowaniu w pandemicznej rzeczywistości.

Ocenę powyżej 3,5 dla zwolnień ze składek ZUS wystawiły prawie wszystkie sekcje, oprócz przedsiębiorstw działających w kulturze, rozrywce i rekreacji. Te firmy za najbardziej pomocne (oceny powyżej 3,5) uznały tylko dwa instrumenty: ochronę przed przejęciem firmy przez inwestorów spoza UE oraz czasowe odroczenie terminu płatności podatku od nieruchomości. Firmy z sekcji informacja i komunikacja oceniły tylko jeden instrument powyżej przeciętnej – zwolnienia ze składek ZUS. Natomiast przedsiębiorstwa zajmujące się działalnością związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi przyznały oceny powyżej średniej aż jedenastu z czternastu ocenianych instrumentów. Instrumentami wysoko ocenianym przez większość sekcji była Tarcza Finansowa oraz dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne. Natomiast takie instrumenty, jak wydłużenie czasu na wprowadzenie PPK z 3 do 9 miesięcy, zawieszenie obowiązku badań okresowych czy rezygnacja z zaliczek uproszczonych cieszyły się wyższymi ocenami wśród przedsiębiorstw z wybranych sekcji PKD (infografika 10).

### ▼ Infografika 9. Instrumenty oceniane powyżej oceny średniej (3,5) przez przedstawicieli przedsiębiorstw różnej wielkości



Mikro



Małe

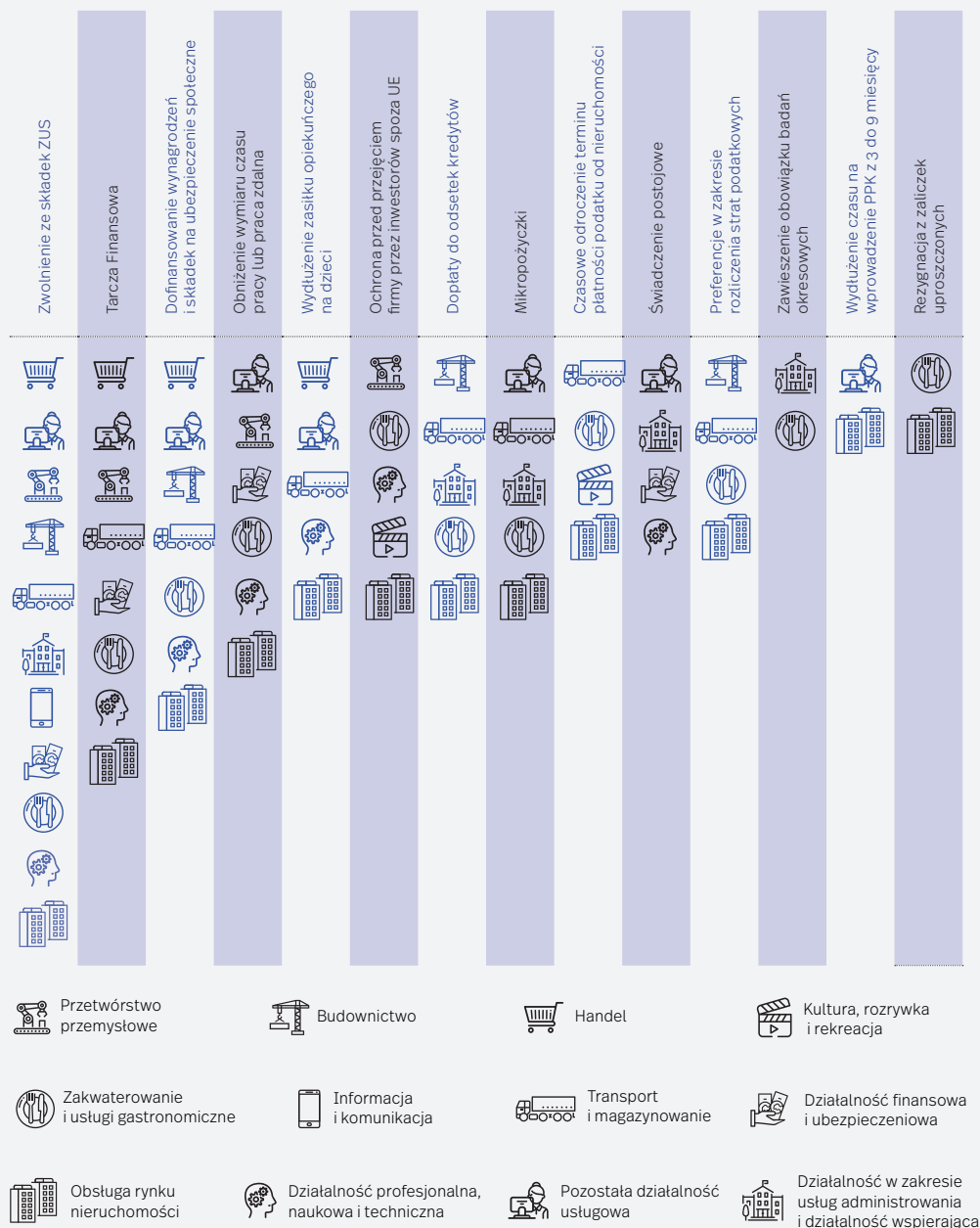


Średnie



Duże

## ▼ Infografika 10. Instrumenty oceniane powyżej oceny średniej (3,5) przez przedstawicieli poszczególnych sekcji PKD



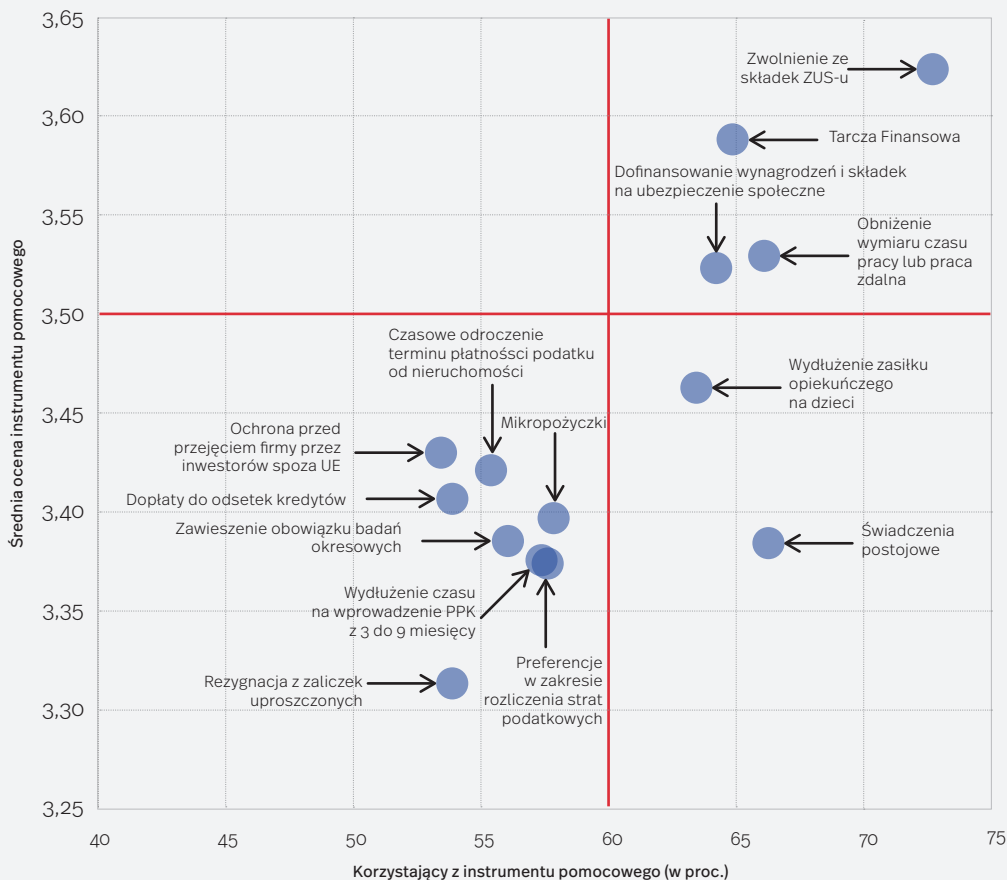
Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.



**W podsumowaniu popularności (częstości korzystania) oraz ocen instrumentów Tarczy wylaniają się trzy grupy instrumentów.** Te najczęściej ocenione przez przedsiębiorców i najczęściej wykorzystywane to: zwolnienia ze składek ZUS, Tarcza Finansowa, dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne oraz obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna. Druga grupa to instrumenty często wykorzystywane

(więcej niż 60 proc. przedsiębiorstw), ale ocenione ze względu na pomoc poniżej średniej (3,5). W tej grupie mamy wydłużenie zasięgu opiekuńczego na dzieci oraz świadczenia postojowe. Pozostałe osiem instrumentów charakteryzowało się mniejszą intensywnością wykorzystania oraz niższymi ocenami pomocy, którą przedsiębiorcy otrzymali dzięki korzystaniu z danego instrumentu (wykres 5).

### Wykres 5. Częstość korzystania a ocena instrumentów Tarczy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.

## Które instrumenty były wykorzystywane przez przedsiębiorców jednocześnie?

Wiadomo, że przedsiębiorcy decydowali się na skorzystanie z kilku instrumentów łącznie. Zaledwie 7 proc. firm zdecydowało się tylko na jeden instrument. Wykorzystując reguły asocjacyjne<sup>5</sup> sprawdziliśmy, jakie zestawy instrumentów występowały najczęściej i jak często korzystanie z danej formy pomocy wiązało się z korzystaniem z innych form pomocy. Taka analiza pozwoliła nam na wyłonienie „pakietu” instrumentów wybieranych przez przedsiębiorców.

Jedną z miar stosowanych przy analizie reguł asocjacyjnych jest wskaźnik zaufania, który informuje w tym przypadku, ile procent przedsiębiorców korzystających z instrumentów „poprzednika” korzystało z instrumentów „następnika”. Pierwsza z zaprezentowanych reguł asocjacyjnych (infografika 11) informuje, że w grupie przedsiębiorstw, które skorzystały ze świadczeń postojowych i dofinansowania wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne aż 98 proc. stanowią te firmy, które również skorzystały ze zwolnień ze składek

ZUS. Natomiast ostatnia z zaprezentowanych reguł asocjacyjnych informuje, że wśród przedsiębiorstw korzystających ze zwolnień ze składek ZUS i wydłużenia zasiłku opiekuńczego na dzieci, aż 96 proc. korzystało z obniżenia wymiaru czasu pracy lub pracy zdalnej.

Reguły asocjacyjne pozwoliły wyłonić instrumenty wsparcia, które tworzyły swego rodzaju **pakiet pomocowy przedsiębiorcy**, często wykorzystywany równolegle. W tej grupie instrumentów znalazły się:

- świadczenie postojowe,
- dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne,
- zwolnienie ze składek ZUS,
- wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci,
- obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna,
- Tarcza Finansowa.

<sup>5</sup> Metoda asocjacyjna polega na analizie zbioru zmiennych w celu znalezienia występujących w nim powtarzających się zależności. Rezultatem tej analizy są reguły asocjacyjne oraz odpowiednie parametry (wsparcie, zaufanie).

▼ Infografika 11. Wybrane reguły asocjacyjne oraz współczynnik wsparcia identyfikujący jednocześnie wykorzystywanie instrumentów Tarczy



Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.

# Realizacja celów Tarczy Antykryzysowej

**P**olityka pomocowa podczas pandemii opierała się na pięciu filarach, z czego dwa były bezpośrednio nakierowane na ochronę miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników (1) oraz finansowanie przedsiębiorców (2). W tej części raportu koncentrujemy się na pokazaniu, jak Tarcza Antykryzysowa zamortyzowała zagrożenia dla rynku pracy i finansów przedsiębiorstw w warunkach kryzysu gospodarczego.

Na podstawie wskaźników makroekonomicznych dotyczących PKB, bezrobocia oraz deficytu finansów publicznych porównujemy prognozy wydane przez KE wiosną 2020 r. z rzeczywistymi poziomami, które osiągnęła Polska na tle innych krajów UE-27. Ponadto, sprawdziliśmy efektywność wydatkowanych środków pomocowych w poszczególnych krajach UE w kontekście utrzymania miejsc pracy oraz zapobiegania bankructwom firm.

## Prognozowana a rzeczywista sytuacja gospodarcza krajów UE w 2020 r.

Na początku pandemii, wiosną 2020 r. KE opublikowała prognozy dotyczące podstawowych wskaźników makroekonomicznych na 2020 r. dla poszczególnych krajów UE. Podczas przygotowywania raportu dostępne są rzeczywiste wartości tych wskaźników, co pozwala pokazać, jak bardzo prognozy różniły się od realnych wartości, a przez to zbadać jak silnie poszczególne kraje dotknęła pandemia i jak pomoc poszczególnych rządów państw europejskich przełożyła się na stan gospodarki. Aby zbadać te zjawiska zbudowaliśmy dla krajów UE-27 zmienne syntetyczne dla prognoz (Indeks Prognoz Gospodarczych) i dla rzeczywistych wartości (Indeks Rzeczywistych Wskaźników Gospodarczych). W konstrukcji zmiennych

syntetycznej uwzględniliśmy PKB, stopę bezrobocia oraz deficyt finansów publicznych, odpowiednio dla prognozowanych wiosną 2020 r. i rzeczywistych wartości tych zmiennych w 2020 r.

Wyniki obliczeń pozwoliły nam na zbudowanie rankingów krajów UE-27 dla rzeczywistej i prognozowanej sytuacji ekonomicznej oraz klasyfikację krajów do czterech grup o bardzo dobrej, dobrej, złej i bardzo złej sytuacji ekonomicznej<sup>6</sup> według prognoz i według rzeczywistych wartości (tabela 3). **Polska pod względem prognoz znalazła się na 10. miejscu w rankingu, natomiast uwzględniając rzeczywiste odczyty zmiennych makroekonomicznych wskoczyła na pozycję 7. w rankingu sytuacji ekonomicznej w 2020 r.**

<sup>6</sup> Klasyfikacja została przeprowadzona na podstawie poziomów liczbowych zmiennych syntetycznych, dla których wyznaczono średnie arytmetyczne ( $\bar{x}$ ), odchylenia standardowe ( $S_x$ ), wartości minimalne ( $x_{min}$ ) i maksymalne ( $x_{max}$ ). Miary te posłużyły do zbudowania czterech przedziałów określających sytuację gospodarczą:  $<x_{min}; \bar{x} - S_x$ ) – bardzo zła;  $<\bar{x} - S_x; \bar{x}$ ) – zła;  $<\bar{x}; \bar{x} + S_x$ ) – dobra;  $<\bar{x} + S_x; x_{max}$ ) – bardzo dobra.



Ponadto widzimy, że Polska razem z Holandią, Niemcami, Szwecją, Czechami, Finlandią i Węgrami, znalazła się w grupie krajów, które nie straciły podczas pandemii swojej klasyfikacji do grupy krajów o dobrej sytuacji ekonomicznej. W pięciu krajach (Austria, Malta, Rumunia, Portugalia, Słowenia) sytuacja zdecydowanie się pogorszyła, a w pięciu (Estonia, Łotwa, Słowacja, Litwa, Cypr) polepszyła, biorąc pod uwagę prognozy i rzeczywiste odczyty wskaźników gospodarczych w 2020 r.

▼ Tabela 3. Rankingi oraz indeksy prognozowanej i rzeczywistej sytuacji ekonomicznej krajów UE-27 w 2020 r.

Kraj	Indeks Rzeczywistych Wskaźników Gospodarczych		Indeks Prognoz Gospodarczych	
	Ranking (zmiana w stosunku do prognozy)	Poziom liczbowy	Ranking	Poziom liczbowy
Dania	1(+6)	0,799	7	0,674
Irlandia	2 (+11)	0,789	13	0,594
Holandia	3 (+6)	0,705	9	0,665
Luksemburg	4 (-3)	0,704	1	0,801
Bułgaria	5 (-3)	0,685	2	0,758
Niemcy	6 (bz.)	0,683	6	0,696
Polska	7 (+3)	0,653	10	0,658
Szwecja	8 (+3)	0,644	11	0,657
Estonia	9 (+12)	0,634	21	0,510
Czechy	10 (-5)	0,612	5	0,705
Łotwa	11 (+6)	0,598	17	0,556
Finlandia	12 (bz.)	0,581	12	0,602

Węgry	13 (-5)	0,544	8	0,674
Słowacja	14 (+5)	0,536	19	0,522
Litwa	15 (+7)	0,533	22	0,494
Cypr	16 (+2)	0,523	18	0,544
Rumunia	17 (-2)	0,505	15	0,586
Portugalia	18 (-2)	0,492	16	0,578
Słowenia	19 (-5)	0,489	14	0,594
Belgia	20 (bz.)	0,421	20	0,513
Austria	21 (-18)	0,417	3	0,756
Malta	22 (-18)	0,406	4	0,711
Chorwacja	23 (bz.)	0,397	23	0,401
Francja	24 (bz.)	0,344	24	0,346
Włochy	25(+1)	0,257	26	0,182
Grecja	26 (-1)	0,115	25	0,189
Hiszpania	27 (bz.)	0,000	27	0,080

**bz.** bez zmian

 bardzo dobra sytuacja ekonomiczna  dobra sytuacja ekonomiczna

 zła sytuacja ekonomiczna  bardzo zła sytuacja ekonomiczna

Źródło: opracowanie własne na podstawie badania PIE.

## Efektywność wydatków w ramach pakietów antykrzysowych na utrzymanie miejsc pracy oraz zapobiegania bankructwom w krajach UE

Jednym ze sposobów oceny polityki pomocowej podczas pandemii dla krajów UE-27 jest oszacowanie efektywności wydatkowania środków publicznych, czyli ocena jakie efekty uzyskano w danym kraju w relacji do określonego poziomu nakładów. W tym celu porównaliśmy wydatki w ramach pakietów antykrzysowych, które ukierunkowane były zasadniczo na dwa cele. **Po pierwsze, dodatkowe fundusze miały zapobiec masowemu wzrostowi bezrobocia w kraju, przy czym istotne jest tu uwzględnienie dynamiki liczby nieaktywnych zawodowo (czy utrzymanie znaczącej liczby miejsc pracy nie odbyło się „kosztem” nadmierne go wzrostu nieaktywnych zawodowo).** **Po drugie, unijne wydatki rządowe miały zapewnić płynność finansową przedsiębiorstw i w tym celu wykorzystano zastrzyki kapitałowe, pożyczki, zakup aktywów, zmiany założeń dotyczących zadłużenia oraz zobowiązania warunkowe (gwarancje, operacje *quasi-fiskalne*).** Do przeprowadzenia analizy efektywności poniesionych nakładów w ramach pakietów antykrzysowych w poszczególnych krajach UE-27 wykorzystaliśmy metodę DEA<sup>7</sup> oraz estymator *order-m*<sup>8</sup>.

Wykorzystując dane Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz Eurostatu zbudowaliśmy dwa modele efektywności:

→ **w pierwszym modelu** nakłady odzwierciedlają wysokość pomocy finansowej,

której bezpośrednim celem było utrzymanie miejsc pracy w krajach UE-27 (w relacji do PKB); efekty wyraziliśmy za pomocą dwóch zmiennych – 1. liczby bezrobotnych, 2. liczby nieaktywnych zawodowo (bezpśrednio do modelu wykorzystaliśmy różnicę między wartością oczekiwaną a realną).

→ **w drugim modelu** nakłady odpowiadają wysokości wsparcia płynności – mowa tutaj zarówno o zastrzykach kapitałowych, pożyczkach, zakupach aktywów lub założeniach dotyczących zadłużenia, jak i zobowiązaniach warunkowych, takich jak gwarancje i operacje *quasi-fiskalne*; jako zmienną efektu wykorzystaliśmy liczbę bankructw (bezpśrednio do modelu wykorzystano różnicę między wartością oczekiwaną a realną).

**Średni wskaźnik efektywności utrzymania stabilnej sytuacji na rynku pracy dla krajów UE-27 wyniósł 42 pkt.** Najlepiej wypadła Francja (100 pkt.).

Jest to kraj, którego bezpośrednie wsparcie dla pracowników było 10. najlepszym wynikiem. O ile po takiej wysokości środków można by oczekiwać znacznie większego zabezpieczenia pracujących przed przejściem do nieaktywności zawodowej (4. najgorszy wynik), o tyle Francja świetnie poradziła sobie z utrzymaniem miejsc pracy – 2.

<sup>7</sup> DEA (ang. Data Envelopment Analysis) to jedna z najbardziej popularnych metod nieparametrycznych stosowanych do oceny efektywności technicznej, w której porównuje się relacje nakładów i efektów. W tej metodzie efektywność określa się jako iloraz sum ważonych efektów i sum ważonych nakładów. Oparta jest na programowaniu liniowym i służy do pomiaru relatywnej efektywności badanych obiektów w sytuacji, w której przez istnienie wielu nakładów i wielu efektów pomiar efektywności jest utrudniony. Miare porównawczą w tej metodzie stanowi różnica efektywności, ponieważ mierzenie efektywności polega na określeniu odległości między danymi punktami a produktywnością graniczną

<sup>8</sup> Metoda estymacji opierająca się na stosunku warunkowych do bezwarunkowych nieparametrycznych miar efektywności.

najlepszy wynik. Wyprzedziły ją tylko Włochy, które także lepiej wypadły, jeśli chodzi o nieaktywnych zawodowo – 11. pozycja. Jednak biorąc pod uwagę fakt, że grecki rząd przeznaczył na zabezpieczenie rynku pracy 8,5 proc. PKB, to efektywne wydatkowanie środków oznaczałoby uzyskanie lepszego wyniku, jeśli chodzi o dynamikę liczby biernych zawodowo. Dla kontrastu, najstarsze wyniki uzyskały Estonia, Portugalia i Słowenia – wskaźnik efektywności tych krajów jest poniżej 25 pkt. W wymienionej trójce poziom rządowych wydatków na ochronę miejsc pracy, choć wcale nie był najniższy, jeśli porównać go do pozostałych krajów UE-27, to środki można było znacznie efektywniej rozdysponować. Wskaźnik efektywności dla Polski z wynikiem 50 pkt. zapewnił jej 6. pozycję w europejskim rankingu efektywności wydatków na utrzymanie miejsc pracy.

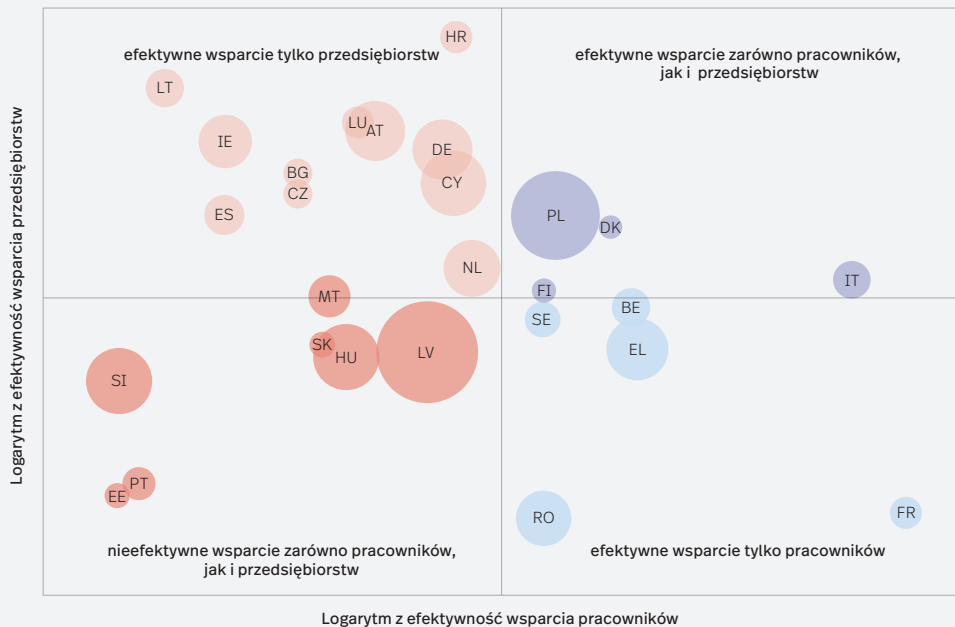
**Średni poziom efektywności względem utrzymania płynności finansowej przedsiębiorstw w krajach UE-27, a co za tym idzie zabezpieczenia ich przed bankructwami, wyniósł 27 pkt.** Najlepszy rezultat uzyskała Chorwacja (100 pkt.). W przypadku tego kraju wydatki dla przedsiębiorców w relacji do PKB wyniosły poniżej 3 proc. Mniej wydała Litwa, ale zaledwie o 0,07 pkt. proc. Środki chorwackiego rządu zapewniły temu krajowi lokatę lidera pod względem odsetka bankructw, którym zapobieżono. Natomiast litewskie osiągnięcia uplasowały kraj na 7. pozycji. Państwa, których wskaźniki efektywności wsparcia płynności finansowej

przedsiębiorstw są najniższe i nie przekraczają 10 pkt., to ponownie (jak w przypadku wskaźnika efektywności utrzymania miejsc pracy) Estonia, Portugalia i Słowenia, ale także Francja i Rumunia. Pozycja Polski w tym rankingu to 11. lokata.

Porównując dwa rodzaje oszacowanych efektywności możliwe jest przypisanie każdemu z krajów jednego z czterech profili (wykres 6). **Polska, Dania, Finlandia i Włochy to kraje, które charakteryzuje relatywnie wysoka efektywność zarówno jeśli chodzi o relację wydatków przeznaczonych na wsparcie pracowników, jak i przedsiębiorstw.** Dla kontrastu, większość krajów CEE, tj. Estonia, Słowenia, Słowacja, Węgry, Łotwa, a ponadto Portugalia to kraje, których wydatków w ramach pakietów antykryzysowych nie można uznać za efektywne zarówno w ograniczaniu bezrobocia i dezaktywizacji zawodowej, jak i w zapobieganiu bankructwom firm. Belgia, Francja, Grecja, Szwecja i Rumunia to grupa krajów o profilu nastawionym na zapobiegnięcie masowym zwolnieniom – w ich przypadku wydatki, które krajowe rządy przeznaczyły na ten cel uznać można za efektywne. W pozostałych krajach UE-27 efektywność skutecznego zapobiegania zwolnieniom budzi wątpliwość, natomiast efektywność pomocy finansowej dla przedsiębiorstw widać w postaci istotnego zatrzymania bankructw.



▼ Wykres 6. Profile krajów UE-27 pod względem efektywności wydatków w ramach pakietów antykryzysowych



Uwaga: wielkość bąbelka to poziom wydatków w relacji do PKB.

Źródło: opracowanie własne PIE.



## Zmiany na polskim rynku pracy

Szok wywołany przez pierwszą falę pandemii i wprowadzone w jej następstwie restrykcje przyniosły zmiany prognoz Komisji Europejskiej na wiosnę 2020 r., w porównaniu z prognozą z jesieni 2019 r. Skala zmian była zróżnicowana (wykres 7). Komisja zdecydowanie podwyższyła poziom prognozowanej stopy bezrobocia w 2020 r. dla Polski z 3,6 proc. do 7,5 proc., a dla UE z 6,2 proc. do

9,0 proc. (European Commission, 2020). Osiągnięty przez Polskę rezultat odbiega znacznie od prognozy z wiosny 2020 r., natomiast w mniejszym stopniu ta rozbieżność dotyczy UE. Stopa bezrobocia w Polsce okazała się w końcu 2020 r. ponad dwukrotnie niższa od prognozowanej (o 4,1 pkt. proc.), a w UE o 1,6 pkt. proc. niższa niż prognozowana.

▼ Wykres 7. Prognoza Komisji Europejskiej i realna stopa bezrobocia w 2020 r. (w proc.) oraz różnica między prognozą z wiosny 2020 r. a rzeczywistością (w pkt. proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: European Commission (2019; 2020); Eurostat (2020c).

**Gdyby stopa bezrobocia w Polsce w grudniu 2020 r. osiągnęła poziom prognozowany przez KE w czasie I fali pandemii (7,5 proc.), liczba bezrobotnych wyniosłaby 1250 tys. osób, podczas gdy, według Eurostatu, w rzeczywistości bezrobotnych w grupie wiekowej 15-64 lat było wówczas 520 tys. osób. Faktyczna liczba bezrobotnych okazała się więc o 730 tys. osób niższa niż prognozowana przez KE na wiosnę 2020 r.** W przypadku UE rzeczywiste bezrobocie w końcu 2020 r. wyniosło 15,0 mln osób. Jednak gdyby stopa bezrobocia

osiągnęła wówczas 9,0 proc., jak w prognozie, liczba bezrobotnych sięgnęłaby 18,7 mln osób, czyli byłaby o 3,7 mln osób wyższa do faktycznej.

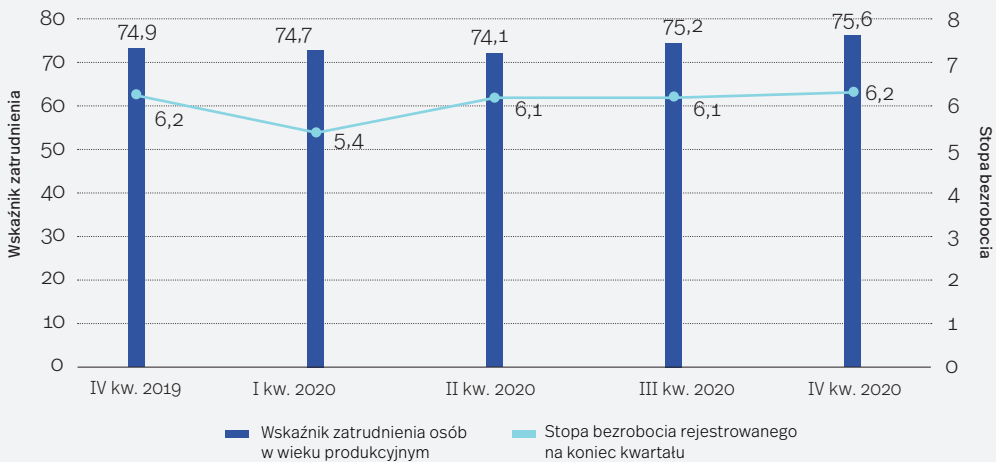
Kryzys pandemiczny spowodował odwrócenie spadkowej tendencji stopy bezrobocia rejestrowanego. Po spadku do 5,4 proc. w marcu 2020 r., wzrosła do 6,1 proc. w czerwcu, mimo że w miesiącach wiosennych zwykle notuje się jej sezonowe zmniejszenie. Skala zapaści gospodarczej w II kw. sprawiała, że eksperci przewidywali nawet dwucyfrową stopę bezrobocia. Jednak

zdecydowanie mniejsze niż przewidywano ograniczenie działalności gospodarczej w kolejnych kwartalach, a także prawdopodobnie wdrożenie Tarczy Antykryzysowej ukierunkowanej na zachowanie miejsc pracy sprawiły że do końca roku utrzymywała się na prawie niezmienionym poziomie. Dopiero w I kw. 2021 r. wzrosła do 6,4 proc.

Jednak stopa bezrobocia w kryzysie COVID-19 została powszechnie uznana za miernik, który w warunkach pandemii nie najlepiej mierzy sytuację na rynku pracy (Strauss, 2020). Głównym powodem było zjawisko dezaktywizacji części społeczeństw (głównie osób młodych), co

powodowało, że te osoby znikają ze statystyk bezrobocia po utracie pracy. Stąd warto do analizy sięgnąć do alternatywnych i rzetelnych danych. Międzynarodowa Organizacja Pracy, bazując na swoim modelu, oszacowała udział utraconych godzin pracy w stosunku do ostatniego kwartału przedkryzysowego (czyli IV kw. 2019 r., uwzględniając sezonowość). Zgodnie z tymi szacunkami, w 2020 r. udział godzin utraconych w wyniku pandemii wyniósł w Polsce 3,5 proc. Był więc zdecydowanie niższy niż w UE (8,3 proc.) i przeciętnie w świecie (8,8 proc.).

▼ Wykres 8. Zmiany stopy bezrobocia rejestrowanego i wskaźnika zatrudnienia (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS.

Wskaźnik zatrudnienia (udział osób pracujących w ogólnej liczbie osób w wieku produkcyjnym) po spadku w II kw. do 74,1 proc., z 74,7 proc. w I kw. 2020 r., w kolejnych kwartalach rósł, aby w IV kw. osiągnął poziom 75,6 proc. i przekroczył poziom sprzed pandemii (wykres 8). Poprawa tego wskaźnika w okresie pandemii zaskakuje, bo tylko

w dwóch krajach UE doszło do wzrostu tego parametru (w Polsce i Luksemburgu). Natomiast jest to miara pokazująca nie tylko efekt „zamrożenia” rynku pracy w Polsce, ale nawet zwiększenia, zarówno nominalnie, jak i procentowo, liczby osób pracujących w warunkach kryzysowych.

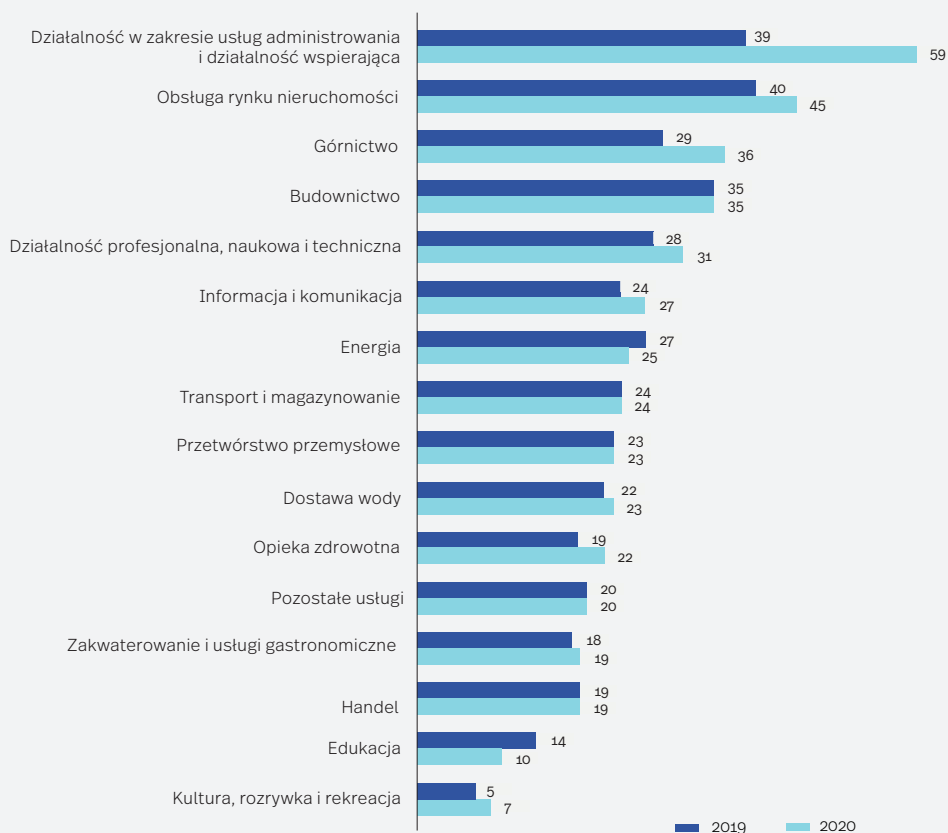
## Zmiany w sytuacji finansowej polskich przedsiębiorstw

### Zobowiązania krótkoterminowe

Wzrost zobowiązań krótkoterminowych firm w relacji do przychodów w 2020 r., w porównaniu z 2019 r. odnotowano w 11 z 16 branż, jednak jego skala była niska i najczęściej oscylowała od 1 do 3 pkt. proc. (wykres 9). Największy wzrost zobowiązań krótkoterminowych w 2020 r.,

w porównaniu z 2019 r., wystąpił w firmach działających w usługach administrowania i działalności wspierającej (o 20 pkt. proc.), górnictwie (o 7 pkt. proc.) oraz obsłudze rynku nieruchomości (o 5 pkt. proc.). Średnio w skali kraju zadłużenie firm w relacji do ich przychodów podniosło się tylko o 1 pkt. proc.

▼ Wykres 9. Zobowiązania krótkoterminowe w relacji do przychodów w latach 2020 i 2019 w przedsiębiorstwach według branż (w proc.)



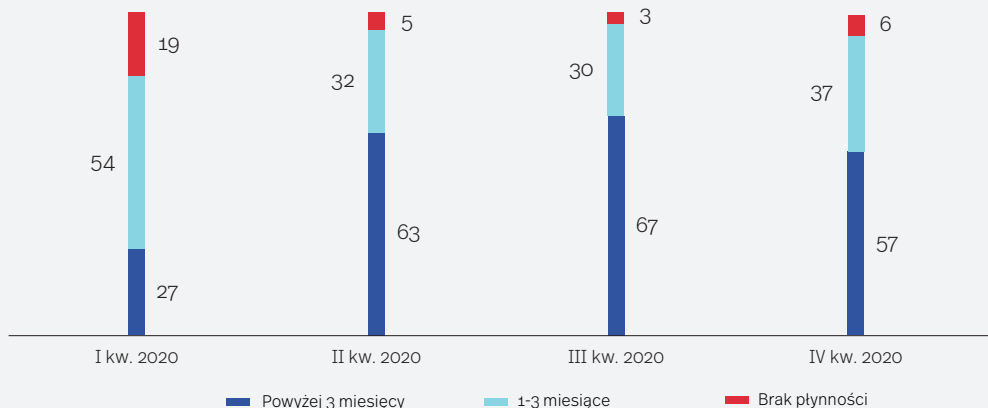
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS ze sprawozdania F-01/I-01.

### Płynność finansowa i rentowność firm

Obostrzenia dla biznesu wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 spowodowały trudności firm w regulowaniu zobowiązań. Na początku pandemii (I kw. 2020 r.) aż 19 proc. firm zgłaszało brak płynności finansowej. Udzielone firmom wsparcie w postaci różnych instrumentów finansowych sprawiło, że zmniejszył się udział firm z brakiem płynności - z 19 proc. na początku pandemii (I kw. 2020 r.) do 5 proc. i 3 proc. w II i III kw. 2020 r.,

gdy uruchomione zostało wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw. Skutkiem wsparcia udzielanego firmom jest zwiększony udział firm z płynnością powyżej 3 miesięcy - z 27 proc. na początku pandemii do 63-67 proc. w II i III kw. 2020 r. (wykres 10). Gdy w IV kw. 2020 r. poziom zachorowań na COVID-19 istotnie wzrósł i nastąpiły nowe obostrzenia dla biznesu, zwiększył się do 6 proc. udział firm z brakiem płynności.

▼ Wykres 10. Płynność finansowa firm (w proc.)

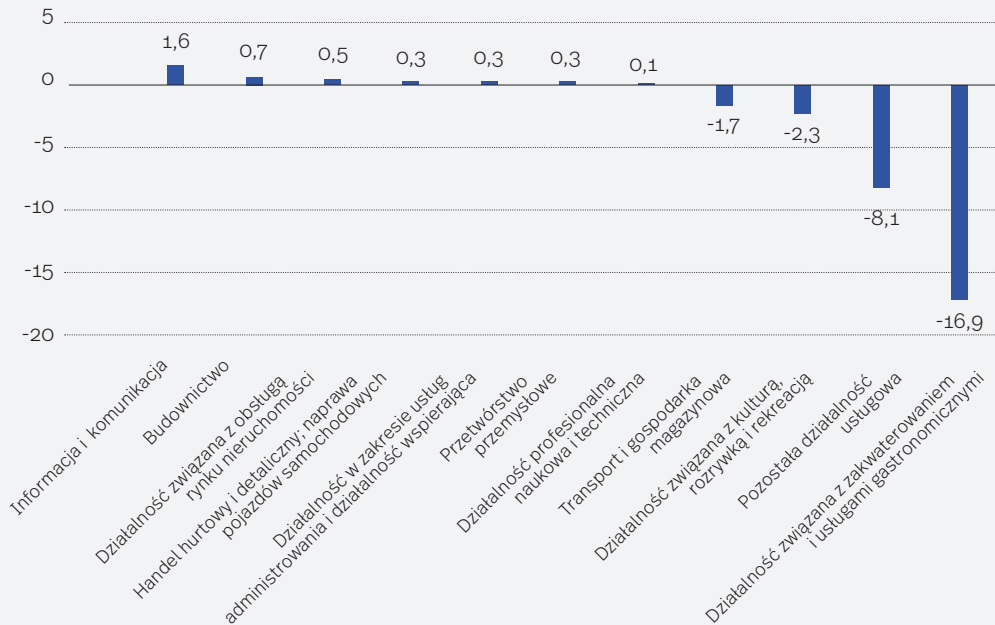


Źródło: opracowanie własne na podstawie monitoringu przedsiębiorstw PIE.

Analiza wskaźników rentowności firm może postużyć określeniu wpływu Tarczy Antykryzysowej na kondycję firm, ale powinniśmy być ostrożni z interpretacją. Chodzi o uwzględnienie oddziaływania różnych czynników, które mogły wpłynąć na poziom wskaźnika, aby uniknąć tzw. błędu przeżywalności (ang. *survivorship bias*). W wielu branżach wzrósł odsetek zawieszonych firm, powstaje mniej nowych podmiotów działających na bazie prawa handlowego, a więcej pracowników zmuszanych

jest do zakładania jednoosobowej działalności gospodarczej. Ogranicza to konkurencję, co sprzyja podnoszeniu cen produktów i usług, a ponadto korzystnie wpływa na rentowność firmy. Tym niemniej, wartości wskaźnika rentowności przedsiębiorstw pokazują tylko nieznacznie jego pogorszenie w czasie pandemii. Wskaźnik rentowności dla ogółu przedsiębiorstw (powyżej 9 osób pracujących), zmniejszył się z 4,6 proc. w 2019 r. do 4,4 proc. w 2020 r.

▼ Wykres 11. Zmiany wskaźników rentowności brutto w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. w przedsiębiorstwach według sekcji (w pkt. proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych BDL GUS.

Pandemia i zastosowane instrumenty Tarczy Antykryzysowej miały zróżnicowany wpływ na rentowność przedsiębiorstw funkcjonujących w poszczególnych branżach gospodarki (wykres 11). Największym beneficjentem pandemii są firmy świadczące usługi związane z informacją i komunikacją. Rentowność tego typu podmiotów wzrosła z 9,5 do 11,1 tj. o 1,6 pkt. proc. Można spodziewać się, że podmioty te utrzymają wysokie wyniki także w najbliższych latach, gdyż duży nacisk UE na digitalizację skutkować będzie dodatkowym popytem.

Poprawę rentowności odnotowały firmy budowlane (o 0,7 pkt. proc.), zajmujące się

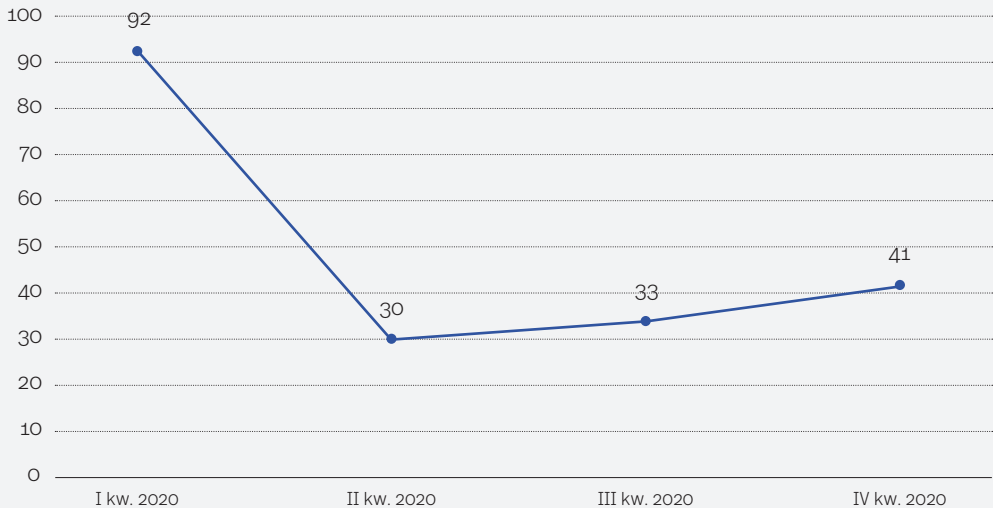
działalnością związaną z obsługą rynku nieruchomości (o 0,5 pkt. proc.), a także firmy handlowe i świadczące usługi administrowania (po o 0,3 pkt. proc.). Natomiast największe spadki rentowności zaobserwowano w przedsiębiorstwach oferujących usługi w zakresie zakwaterowania i gastronomii (-16,9 pkt. proc.), z pozostałej działalności usługowej (-8,1 pkt. proc.), a także z sektora kultury, rozrywki i rekreacji, które najsilniej dotknął *lockdown*. Firmy te były nierentowne w czasie pandemii. Prawdopodobnie, gdyby nie wsparcie Tarczy Antykryzysowej, w większości musiałyby zakończyć działalność biznesową.

### Firmy zawieszono i wyrejestrowano

W początkowym okresie pandemii (I kw.), gdy firmy, szczególnie małe, obawiały się o możliwości dalszego funkcjonowania, liczba wyrejestrowanych firm była trzykrotnie wyższa niż w pozostałych dwóch kwartałach (II i III), gdy przedsiębiorstwa otrzymały wsparcie z Tarczy Antykryzysowej i ich nastroje co do możliwości funkcjonowania w przyszłości wyraźnie się poprawiły. Wraz z kolejną falą pandemii (IV kw.) tylko nieznacznie wzrosła liczba wyrejestrowanych firm. Tarcza Antykryzysowa zadziałała uspokajająco na biznes (wykres 12).

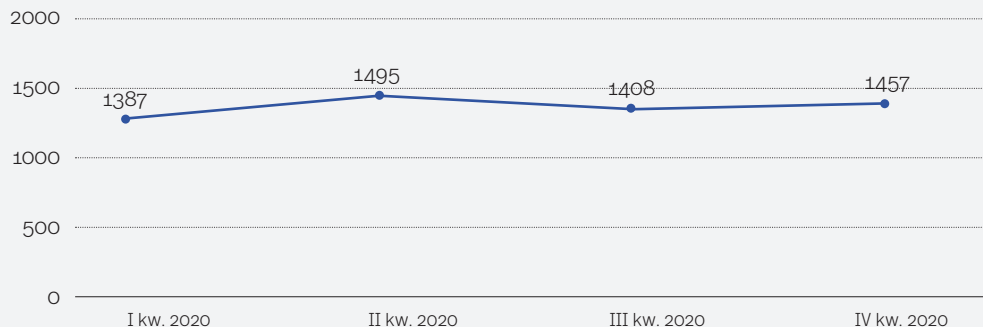
Tarcza Antykryzysowa zadziałała jak amortyzator dla zawieszania działalności firm. W ciągu 2020 r. liczba ogółem zawieszonych podmiotów wahała się w poszczególnych kwartałach 2020 r., zależnie od natężenia zachorowań na COVID-19, wprowadzanych obostrzeń i udzielanego wsparcia dla biznesu (wykres 13). Początek pandemii przyniósł wzrost liczby zawieszonych działalności gospodarczych (w II kw. o 7,8 proc. w porównaniu z I kw. 2020 r.), ale w III kw., w porównaniu z II kw., liczba zawieszonych działalności firm zmniejszyła się o 6 proc.

▼ Wykres 12. Liczba wyrejestrowanych firm w 2020 r. (w tys.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych CEIDG.

▼ Wykres 13. Liczba zawieszonych firm w 2020 r. (w tys.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych BDL GUS.

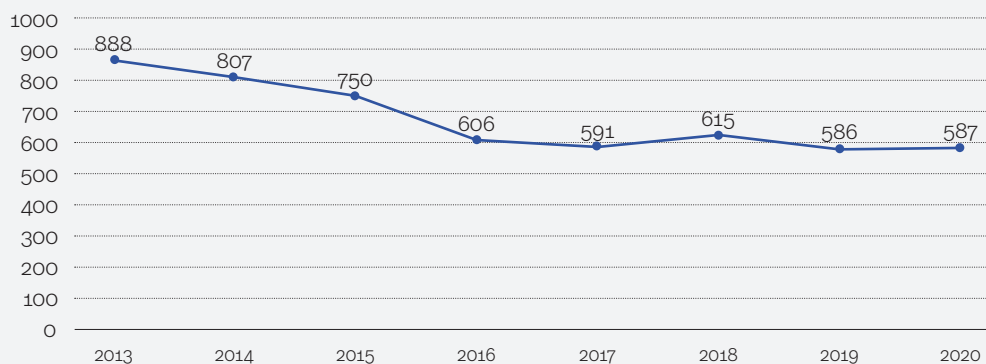
Liczba zawieszonych firm jest zróżnicowana w poszczególnych sektorach gospodarki i zależna od skali obostrzeń wprowadzonych dla biznesu. W dużym stopniu dotyczy gastronomii i usług rekreacyjnych, które dotknął *lockdown*. Prawdopodobnie część z tych firm powróci do aktywności w momencie znoszenia obostrzeń. Podobny wzrost zawieszonych działalności widoczny jest w transporcie. Zawieszone firmy stanowią 14,6 proc. zarejestrowanych prywatnych działalności, wcześniej było to 12,3 proc. Liczba zawieszonych działalności w budownictwie, przemyśle,

handlu i pozostałych usługach jest podobna do ubiegłych lat, a łączny odsetek jest większy o niecały 1 pkt. proc.

### Upadłości firm

Analiza liczby upadłości firm wskazuje, że w okresie pandemii (2020 r.) była porównywalna z 2019 r., a nawet nieco mniejsza w stosunku do lat 2017-2018 (wykres 14). Można przypuszczać, że wsparcie udzielone firmom pozwoliło zatrzymać falę upadłości, która mogłaby być skutkiem długotrwałego *lockdownu* wielu firm i braku przychodów.

▼ Wykres 14. Liczba upadłości firm w latach 2013-2020



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie podstawy: COIG (2021).



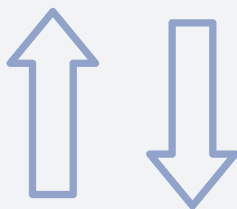
# Dyskusja: Podsumowanie działania Tarczy Antykryzysowej

**N**iniejszy raport nie jest pełną ewaluacją Tarczy Antykryzysowej. Długofalowa efektywność poszczególnych instrumentów pomocowych dopiero się uwidoczni, a proces ratowania gospodarki i wychodzenie z recesji cały czas trwa. Podobnie, wiele obszarów działalności biznesowych wciąż jest narażonych na funkcjonowanie w warunkach niepewności związanej z pandemią. Raport skupia się na podsumowaniu działań państwa w okresie od wybuchu pandemii w marcu 2020 r. do końca 2020 r., kiedy ogłoszono Tarczę 6.0. Działania w ramach Tarczy Antykryzysowej analizujemy jedynie w perspektywie działań z 10 miesięcy 2020 r. oraz tych jej celów, które dotyczą rynku pracy i funkcjonowania przedsiębiorstw. Na Tarczę patrzymy jako na pakiet narzędzi i instrumentów amortyzujących zderzenie gospodarki polskiej z kryzysem, który wywołała pandemia COVID-19.

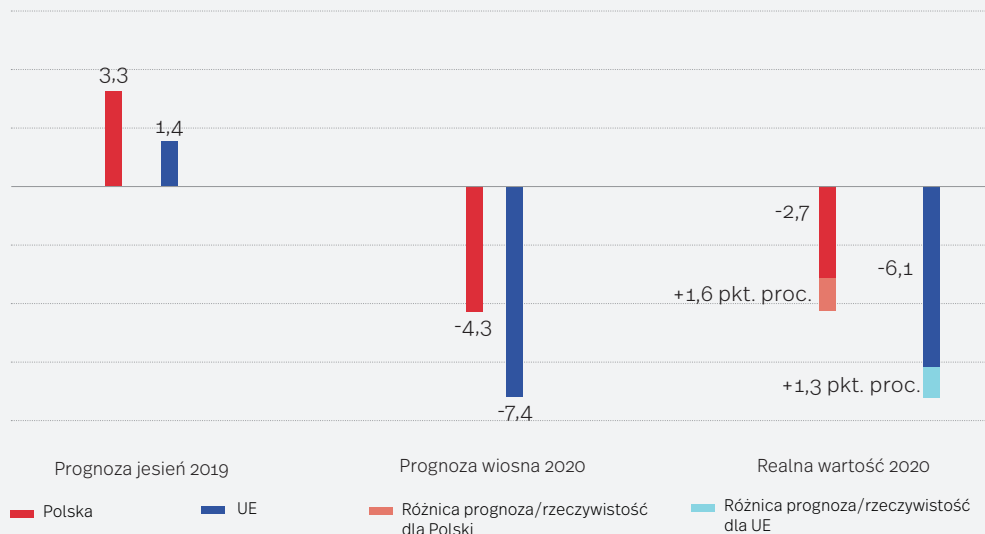
Chociaż w dyskursie publicznym nie brakuje pytań o to, czy Tarcza przyniosła oczekiwane skutki

gospodarcze, to wyczerpująca i rzetelna odpowiedź jest zdecydowanie trudniejsza. Na obecnym etapie można jedynie szacować zyski i straty, wyciągać wnioski na przyszłość analizując, jak koszty pomocowe przekładają się na stan polskich przedsiębiorstw oraz na funkcjonowanie rynku pracy. Wreszcie, pewnym miarodajnym efektem działania Tarczy jest obecne PKB Polski, które jednak warto czytać w kontekście wysokości długu publicznego oraz stanu deficytu budżetowego.

Patrząc na prognozy gospodarcze Komisji Europejskiej z wiosny 2020 r. zakładano spadki PKB w całej Europie. O ile jeszcze na jesieni 2019 r. Komisja prognozowała, że PKB Polski wzrośnie w 2020 r. o 3,3 proc., a UE o 1,4 proc., to po wybuchu pandemii zakładano spadki o 4,3 proc. dla Polski i 7,4 proc. dla UE. Faktyczne spadki PKB w 2020 r. okazały się zdecydowanie mniejsze – dla Polski 2,7 proc., a dla UE 6,1 proc.



▼ Wykres 15. Prognoza Komisji Europejskiej i realne PKB w 2020 r. (w proc.) oraz różnica między prognozą z wiosny 2020 r. a stanem faktycznym w 2020 r. (w pkt. proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: European Commission (2019; 2020); Eurostat (2021b).

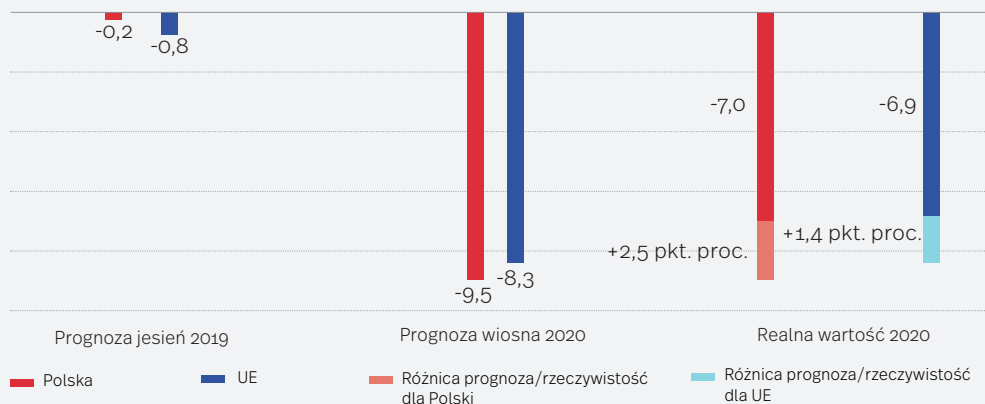
Patrząc na efektywność Tarczy w perspektywie dwóch pierwszych jej filarów [ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników (1); finansowanie przedsiębiorców (2)], wskaźniki stopy bezrobocia oraz płynność finansowa i rentowność firm pod koniec 2020 r. świadczą na korzyść działania Tarczy. Jednak wyraźnie widać, że popularność instrumentów pomocowych jest zróżnicowana, zarówno ze względu na wielkość przedsiębiorstwa (liczba zatrudnionych), jak i reprezentowaną branżę. Badania PIE pozwoliły na identyfikację pakietu pomocowego instrumentów najchętniej wybieranych przez przedsiębiorców. **Okazuje się, że przedsiębiorcy równolegle wykorzystywali jedynie kilka instrumentów, co może świadczyć o ich trafności z punktu widzenia interesu biznesowego.** Ponadto, wskazany przez przedsiębiorstwa pakiet

instrumentów może być swego rodzaju wskazówką dla konstruowania przyszłych instrumentów wsparcia, w przypadku wystąpienia konieczności udzielania pomocy firmom w kolejnych falach pandemii i ewentualnego zamykania gospodarki.

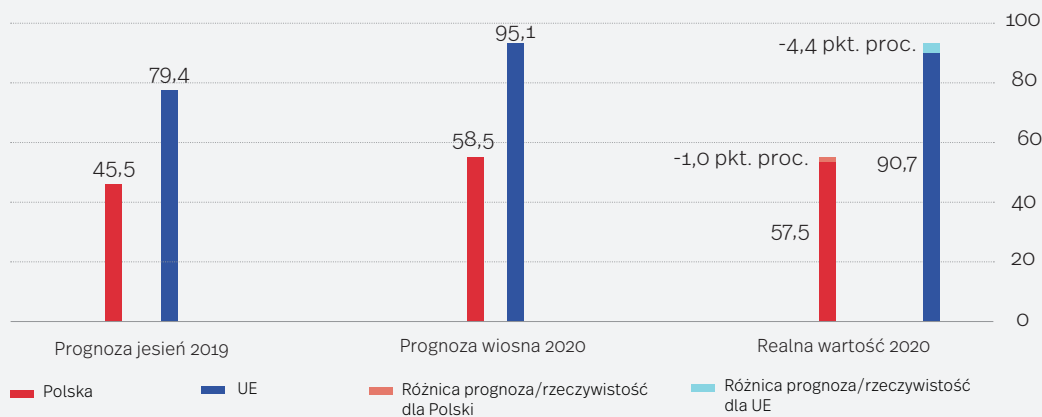
Łączna wysokość środków wydanych w ramach Tarczy Antykryzysowej na koniec 2020 r. wyniosła 162,9 mld PLN. Pomoc skierowana do przedsiębiorców oraz koszty związane z walką z pandemią spowodowały wzrosty deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Po wybuchu pandemii Komisja Europejska zwiększyła prognozę relacji deficytu finansów publicznych do PKB na 2020 r. dla całej UE. W rezultacie wystąpiła potrzeba zdecydowanego podniesienia również prognoz relacji długu finansów publicznych (sektora instytucji rządowych i samorządowych) do PKB (wykres 16).

▼ Wykres 16. Prognozy Komisji Europejskiej i faktyczne relacje deficytu i długu finansów publicznych do PKB w 2020 r. (w proc.) oraz różnica między prognozą z wiosny 2020 r. a rzeczywistością (w pkt. proc.)

### Deficyt finansów publicznych/PKB



### Dług publiczny/PKB



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: European Commission (2019; 2020); Eurostat (2021a).

W rzeczywistości powyższe relacje ukształtowały się korzystniej niż Komisja prognozowała. W Polsce deficyt finansów publicznych w 2020 r. był niższy o 2,5 pkt. proc. niż prognozowany, a w UE o 1,4 pkt. proc. Z kolei rzeczywista relacja długu publicznego do PKB była w UE niższa niż prognozowana o 4,4 pkt. proc., a w Polsce o 1 pkt. proc.

Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2020 r. w Polsce wyniósł 161,5 mld PLN; deficyt podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym wyniósł 185,9 mld PLN, ale podsektor instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym osiągnął nadwyżkę 3,7 mld PLN, a podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego 20,7 mld PLN (GUS, 2021). Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł w 2020 r. 1336 mld PLN, co stanowiło 57,5 proc. PKB (o 11,9 pkt. proc. więcej niż w 2019 r.). Efektem ubocznym działań pomocowych może być utrzymywanie „przy życiu” firm-zombie. To niezamierzony efekt wsparcia Tarczy Antykryzysowej. Firmy-zombie to przedsiębiorstwa, którym zawieszono postępowanie upadłościowe i trwają dzięki nadzwyczajnym rządowym regulacjom i udzielenemu im wsparciu finansowemu. Podtrzymywanie ich funkcjonowania na rynku może negatywnie wpływać na „zdrowe” przedsiębiorstwa i sprawić, że wiele obecnie „zdrowych” firm może zostać wciągniętych w spiralę niewypłacalności. Firmy-zombie nie regulują bowiem swoich zobowiązań wobec partnerów biznesowych i dostawców. Może to prowadzić do efektu domina, a w konsekwencji

do niewypłacalności faktycznie „zdrowych” przedsiębiorstw. Firmy-zombie mogą również prowadzić agresywną politykę cenową, wpływając na marże „zdrowych” firm i utrudniając przeprowadzenie zmian strukturalnych.

Rekonstrukcja nastrojów, które panowały w okresie od marca do grudnia 2020 r. w przestrzeni publicznej (artykuły, analizy, wywiady), pozwala wysnuć wniosek, że wśród przedsiębiorców przeważało przekonanie, że gdyby nie pomoc państwa wiele firm nie przetrwałoby. To jednak nie oznacza, że organizacja wsparcia, trafność i skuteczność udzielonej pomocy była oceniana bardzo dobrze. Na przykład Rada Dialogu Społecznego zgłaszała niedostateczne konsultowanie posunięć rządu z przedsiębiorcami (CMSG, 2020c). Przedsiębiorcy z kolei wytykali nadmierną biurokrację oraz niejasności w przepisach (CMSG, 2020b) oraz zbyt późne wprowadzanie pomocy (CMSG, 2020a), a także brak instrumentów pomocowych o charakterze prewencyjnym (Pracodawcy RP, 2020). Dobrze oceniono działania na rzecz ochrony rynku pracy (FOB, 2020).

Rozwiązania pomocowe w ramach Tarczy Antykryzysowej złagodziły gospodarcze skutki kryzysu pandemicznego z 2020 r. Jednak wiele obszarów działalności biznesowych wciąż jest narażonych na funkcjonowanie w warunkach niepewności związanych z pandemią. Doświadczenie wynikające z analizy udzielonego wsparcia może być wykorzystane w przyszłości, przy ewentualnych kolejnych kryzysach.



# Rekomendacje/postulaty dotyczące przyszłych pakietów pomocowych

**R**ekomendacje skupiają się na tym, co można zrobić lepiej w przyszłości i co trzeba poprawić, aby wsparcie udzielane biznesowi było skuteczne i efektywne w obszarze finansowym, operacyjnym, rynkowym i rozwojowym.

1.

Zastosowane w 2020 r. liczne instrumenty wsparcia dla biznesu generalnie odpowiadały realnym potrzebom i przyczyniły się do realizacji założonych celów wsparcia, tj.: utrzymania płynności finansowej firm i miejsc pracy, ograniczenia liczby bankructw. **Przy ewentualnym kolejnym kryzysie o charakterze pandemicznym szczególnie pomocne dla wsparcia firm powinny być: świadczenie postojowe, dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne, zwolnienie ze składek ZUS, wydłużenie zasiłku opiekuńczego na dzieci, obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna i Tarcza Finansowa.**

2.

**Rodzaj i intensywność pomocy powinna być dostosowana do branży, w której działa przedsiębiorstwo.** Kryzys związany z pandemią uderzył z różną siłą w poszczególne sektory gospodarki, niektóre branże praktycznie nie mogły prowadzić działalności, inne miały możliwość jej dywersyfikacji, a jeszcze inne przechodziły kryzys dość łagodnie. Z badań wynika, że **przedsiębiorstwom przetwórstwa przemysłowego oraz firmom usługowym** pomocna była szczególnie **Tarcza Finansowa**. Firmy **handlowe** skorzystały głównie z **dofinansowań wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne**. Przedsiębiorstwom działającym w **budownictwie**

pomogło głównie **obniżenie wymiaru czasu pracy**, a firmy **transportowe** często wykorzystywały **świadczenia postojowe**.

3.

**W przyszłości trzeba unikać nadmiernego rozdrobnienia rodzajów wsparcia i rozciągnięcia w czasie ich uruchamiania, gdyż utrudnia to firmom percepcję udzielanej pomocy, a także analizę jej skutków.** Mimo działania instytucji rządowych pod wpływem presji czasu, trzeba dokładać starań, aby unikać działań doraźnych, bez pogłębionej analizy realnych potrzeb poszczególnych sektorów gospodarki i grup firm.

4.

**W przyszłości należy zadbać, aby udzielana pomoc miała również charakter prewencyjny i kierowana była do firm, które nie są w trudnej sytuacji finansowej, ale których rozwój jest ważny dla sektora i gospodarki.** Zaniechanie działań wspierających rozwój firm może przyczynić się do osłabienia trwałych efektów udzielonego wsparcia. Przedsiębiorstwa funkcjonują obecnie w warunkach niepewności co do przyszłych zdarzeń, a to nie sprzyja rozwojowi innowacji i podejmowaniu nowych inwestycji.

5.

Z dotychczasowych doświadczeń wynika **potrzeba monitorowania sytuacji w poszczególnych obszarach gospodarki, oceny sytuacji i identyfikacji najbardziej pożądanych form wsparcia. Trzeba wzmocnić dzielenie się wiedzą i uzgadnianie działań z przedstawicielami biznesu.** Konsultacje takie są warunkiem podejmowania szybkich i zarazem rozważnych działań.

6.

**Dotychczasowe doświadczenia wskazują na zasadność posiadania scenariuszy rozwoju sytuacji zdrowotno-społeczno-ekonomicznej w kraju, aby w przyszłości elastycznie reagować na skutki ewentualnej nowej fali pandemii.** Przemawia za tym duża dynamika zmian społeczno-gospodarczych i trudności w przewidywaniu przyszłych zdarzeń.



# Bibliografia

- ARP S.A. *gotowa do podjęcia działań w ramach Tarczy Antykrzysowej* (2020), <https://www.arp.pl/dla-mediow/aktualnosci/agencja-rozwoju-przemyslu-s.a.-wesprze-przedsiębiorców> [dostęp: 21.04.2021].
- CBOS (2020), *Postawy wobec epidemii koronawirusa na przełomie maja i czerwca*, Komunikat z badań Nr 73/2020, [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K\\_073\\_20.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2020/K_073_20.PDF) [dostęp: 28.06.2021].
- CMSG (2020a), *Opinia ekspertów CMSG ws. najważniejszych działań w zakresie polityki społeczno-gospodarczej w odpowiedzi na pandemię koronawirusową*, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/04/2020-04-09-cmsg-opinia-1.pdf> [dostęp: 15.05.2021].
- CMSG (2020b), *Sytuacja ekonomiczna przedsiębiorstw w czasach koronawirusa*, <https://pracodawcyrp.pl/aktualnosci/sytuacja-ekonomiczna-przedsiębiorstw-w-czasach-koronawirusa-badanie-cmsg-1> [dostęp: 15.05.2021].
- CMSG (2020c), *CMSG: Tarcza Finansowa – aspekty mikro i makroekonomiczne*, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/04/2020-04-10-cmsg-opinia-2.pdf> [dostęp: 15.05.2021].
- COIG (2021), *2021 - upadłości firm*, <https://www.coig.com.pl/2021-upadlosci-firm.php> [dostęp: 01.07.2021].
- European Commission (2019), *European Economic Forecast, Autumn 2019*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip115\\_en\\_o.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip115_en_o.pdf) [dostęp: 02.07.2021].
- European Commission (2020), *European Economic Forecast, Spring 2020*, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip125\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip125_en.pdf) [dostęp: 02.07.2021];
- Eurostat (2021a), *Government deficit/surplus, debt and associated data*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV\\_10DD\\_EDPT1\\_\\_custom\\_1113381/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_1113381/default/table?lang=en) [dostęp: 14.07.2021].
- Eurostat (2021b), *Real GDP growth rate – volume*, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00115/default/table?lang=en> [dostęp: 14.07.2021].
- Eurostat (2021c), *Unemployment by sex and age – monthly data*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE\\_RT\\_M\\_\\_custom\\_118016/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=efcf7c9f-c4d7-4bc2-8c74-962ead60acfc](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/UNE_RT_M__custom_118016/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=efcf7c9f-c4d7-4bc2-8c74-962ead60acfc) [dostęp: 14.07.2021].
- FOB (2020), *Biznes wobec pandemii koronawirusa. Jak działania firm oceniają pracownicy? Nowe badanie Forum Odpowiedzialnego Biznesu*, <https://odpowiedzialnybiznes.pl/aktualno%C5%9Bci/biznes-wobec-pandemii-koronawirusa-jak-działania-firm-oceniaja-pracownicy/> [dostęp: 09.04.2021].
- Grzeszak, J., Leśniewicz, F., Śliwowski, P., Święcicki, I. (2020), *Pandenomics. Zestaw narzędzi fiskalnych i monetarnych w dobie kryzysów*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/04/PIE-Pandenomics.pdf> [dostęp: 12.07.2021].
- GUS (2021), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, Informacje sygnałne*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2020-roku,1,32.html> [dostęp: 15.07.2021].

- Jakie wsparcie z ZUS można uzyskać w ramach Tarczy Antykryzysowej* (2021), <https://www.zus.pl/o-zus/aktualnosci/-/publisher/aktualnosc/1/jakie-wsparcie-z-zus-mozna-uzyskac-w-ramach-tarczy-antykryzysowej/2749970> [dostęp: 26.04.2021].
- Lockdown? Już to widzieliśmy i dziś Europa nie chce już koronawirusowych ograniczeń* (2020), „Politico”, 2.11., <https://wiadomosci.onet.pl/politico/lockdown-juz-to-widzielismy-ale-dzis-europa-juz-nie-tak-chetnie-godzi-sie-na/kcogrey> [dostęp: 01.07.2021].
- Pakiet pomocy BGK* (2021), <https://www.bgk.pl/male-i-srednie-przedsiębiorstwa/pakiet-pomocy-bgk/> [dostęp: 15.03.2021].
- Pracodawcy RP (2020), *Raport Covidowy - z tarczą czy na tarczę? Legislacja w czasach zarazy*, [https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/12/raport-covid-final.pdf?utm\\_medium=email&utm\\_source=getresponse&utm\\_content=Legislacja+w+czasach+zarazy+%E2%80%93+raport+COVID-owy+Pracodawc%C3%B3w+RP&utm\\_campaign](https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2020/12/raport-covid-final.pdf?utm_medium=email&utm_source=getresponse&utm_content=Legislacja+w+czasach+zarazy+%E2%80%93+raport+COVID-owy+Pracodawc%C3%B3w+RP&utm_campaign) [dostęp: 15.05.2021].
- Strauss, D. (2020), *Hidden joblessness threatens economic recovery in US and Europe*, <https://www.ft.com/content/ec3d88dc-0dc1-4f6e-adf7-37e8f4316a22> [dostęp: 14.07.2021].
- Świadczenia postojowe w czasie epidemii koronawirusa* (2020), <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/swiadczenia-postojowe-koronawirus-faq-15> [dostęp: 26.04.2021].
- Tarcza Finansowa PFR 1.0 (2021), [https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html?\\_ga=2.43285741.930590343.1620376274-162933398.1613565255#mmssp](https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html?_ga=2.43285741.930590343.1620376274-162933398.1613565255#mmssp) [dostęp: 07.05.2021].
- Unijne gwarancje COVID-19 ruszyły w Polsce* (2020), <https://instrumentyfinansoweue.gov.pl/unijne-gwarancje-covid-19-ruszyly-w-polsce/> [dostęp: 31.03.2021].
- Usługi dla przedsiębiorcy* (2021), <https://www.gov.pl/web/gov/uslugi-dla-przedsiębiorcy/#tarcza-antykryzysowa> [dostęp: 10.05.2020].
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020 poz. 569).
- Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 568).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 695).
- Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. 2020 poz. 875).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielonych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020 poz. 1086).
- Ustawa z dnia 17 września 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 1639).
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020 poz. 2255).
- Zyśko, Sz. (2021), *Pełne umorzenie subwencji z Tarczy PFR 1.0. Jak je otrzymać?*, <https://www.infakt.pl/blog/umorzenie-subwencji-tarcza-warunki/> [dostęp: 07.05.2021].



# Spis wykresów, tabel i infografik

## SPIS WYKRESÓW

↳ Wykres 1. Sytuacja zdrowotna (liczba nowych przypadków i zgonów) w Polsce na tle wprowadzanych restrykcji gospodarczych w ramach walki z COVID-19	11
↳ Wykres 2. Wsparcie udzielone w ramach Tarczy Antykryzysowej w 2020 r. (w mld PLN)	16
↳ Wykres 3. Rozkład liczby instrumentów wykorzystywanych przez przedsiębiorców w ramach Tarczy Antykryzysowej (w proc.)	31
↳ Wykres 4. Udział przedsiębiorstw wykorzystujących poszczególne instrumenty wsparcia – ranking ze względu na częstość korzystania (w proc.)	31
↳ Wykres 5. Częstość korzystania a ocena instrumentów Tarczy	41
↳ Wykres 6. Profile krajów UE-27 pod względem efektywności wydatków w ramach pakietów antykryzysowych.	49
↳ Wykres 7. Prognoza Komisji Europejskiej i realna stopa bezrobocia w 2020 r. (w proc.) oraz różnica między prognozą z wiosny 2020 r. a rzeczywistością (w pkt. proc.)	50
↳ Wykres 8. Zmiany stopy bezrobocia rejestrowanego i wskaźnika zatrudnienia.	51
↳ Wykres 9. Zobowiązania krótkoterminowe w relacji do przychodów w 2020 r i 2019 r. w przedsiębiorstwach według branż (w proc.)	52
↳ Wykres 10. Płynność finansowa firm (w proc.)	53
↳ Wykres 11. Zmiany wskaźników rentowności brutto w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. w przedsiębiorstwach według sekcji (w pkt. proc.)	54
↳ Wykres 12. Liczba wyrejestrowanych firm w 2020 r. (w tys.)	55
↳ Wykres 13. Liczba zawieszonych firm w 2020 r. (w tys.)	56
↳ Wykres 14. Liczba upadłości firm w latach 2013-2020 (w tys.)	56
↳ Wykres 15. Prognoza Komisji Europejskiej i realne PKB w 2020 r. (w proc.) oraz różnica między prognozą z wiosny 2020 r. a stanem faktycznym w 2020 r. (w pkt. proc.)	58
↳ Wykres 16. Prognozy Komisji Europejskiej i faktyczne relacje deficytu i długu finansów publicznych do PKB w 2020 r. (w proc.) oraz różnica między prognozą z wiosny 2020 r. a rzeczywistością (w pkt. proc.)	59

## SPIS TABEL

↳ Tabela 1. Odstony Tarczy Antykryzysowej w okresie od marca do grudnia 2020 r.	13
↳ Tabela 2. Ranking ocen oraz podstawowe statystyki opisowe dla ocen instrumentów Tarczy Antykryzysowej ze względu na ich pomoc przedsiębiorstwom	36
↳ Tabela 3. Rankingi oraz indeksy prognozowanej i rzeczywistej sytuacji ekonomicznej krajów UE-27	45

## SPIS INFOGRAFIK

↳ Infografika 1. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielona przez PFR w 2020 r.	18
↳ Infografika 2. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielona przez BGK w 2020 r.	20

↘ Infografika 3. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielana przez BGK – instrumenty . . . . .	23
↘ Infografika 4. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielona przez ZUS w 2020 r. . . . .	25
↘ Infografika 5. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej koordynowana przez MRPiT w 2020 r. . . . .	27
↘ Infografika 6. Pomoc w ramach Tarczy Antykryzysowej udzielona przez ARP w 2020 r. . . . .	29
↘ Infografika 7. Instrumenty najczęściej wykorzystywane przez firmy według wielkości przedsiębiorstwa. . . . .	32
↘ Infografika 8. Instrumenty najczęściej wykorzystywane przez firmy według sekcji PKD. . . . .	34
↘ Infografika 9. Instrumenty oceniane powyżej oceny średniej (3,5) przez przedstawicieli przedsiębiorstw różnej wielkości. . . . .	39
↘ Infografika 10. Instrumenty oceniane powyżej oceny średniej (3,5) przez przedstawicieli poszczególnych sekcji PKD. . . . .	40
↘ Infografika 11. Wybrane reguły asocjacyjne oraz współczynnik wsparcia identyfikujące jednocześnie wykorzystywanie instrumentów Tarczy. . . . .	43



# Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.