

# Rozdział 5

## **PUBLICZNE PAKIETY STYMULACYJNE I DZIAŁANIA POMOCOWE OGRANICZAJĄCE SKUTKI PANDEMII COVID-19 W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wstęp**

Egzogeniczny wstrząs wywołany COVID 19 spowodował zmiany w funkcjonowaniu globalnych systemów gospodarczych w wielu krajach na świecie. Restrykcje i ograniczenia wprowadzane przez rządy w zakresie przemieszczania się, konieczność zamknięcie placówek handlowych, usługowych i kulturalnych wymagały interwencji państwa. Sytuacja była na tyle istotna, że wymagane było podjęcie szybkich i szeroko zakrojonych działań pomocowych i stymulacyjnych, które wymagały aktywności rządów, banków centralnych i innych instytucji publicznych. Odzwierciedleniem zaistniałej sytuacji był fakt, że globalny PKB w 2020 r. był o 6,7% niższy niż prognozowano na koniec 2019 r.<sup>180</sup>. W celu niwelowania negatywnych skutków gospodarczych niezbędne było uruchomienie wsparcia publicznego, które pozwoliłyby na zachować ciągłość procesów gospodarczych i stworzyć podstawy do egzystencji społeczeństwa.

Pomoc udzielana przez państwa w czasie pandemii jest formą interwencji podejmowanej samodzielnie przez państwa. W państwach członkowskie UE działania te oparte są nie tylko na własnym rozeznaniu sytuacji społeczno-gospodarczej, ale także muszą uwzględniać obowiązujące warunki dopuszczalności przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej. Stosowanymi instrumentami w tym zakresie jest pomoc publiczna i pomoc finansowa na zasadach ogólnych stosowana w formie niekonwencjonalnych instrumentów.

Kluczowe znaczenie dla początkowego łagodzenia negatywnych skutków pandemii COVID-19 miały reakcje władz państw członkowskich oraz skoordynowana współpraca i wsparcie ze strony instytucji Unii Europejskiej. Jednak bardzo często krótkoterminowe łagodzenie wpływu wstrząsów jakie doświadczyły gospodarki wielu krajów na świecie przyświecały decydom podejmującym długoterminowe zobowiązania. O przyjęciu takiej strategii działania świadczą podstawowe, wstępne dane makroekonomiczne, takie jak: PKB, poziom bezrobocia, wartość deficytu budżetowego czy długu publicznego.

<sup>180</sup> *World Economic Outlook forecasts* (IMF, 2021) <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021> (dostęp: 24.06.2021)

Celem niniejszego opracowania jest przegląd przyjętych rozwiązań oraz zaprezentowanie szacunkowych danych dotyczące skali i form pomocy finansowej w zakresie pakietów fiskalnych, jakie zostały uruchomione w krajach UE w odpowiedzi na wprowadzenie ograniczeń (lock-down) spowodowanych COVID-19 oraz ich skutków gospodarczych. Przegląd podejmowanych działań pomocowych w postaci pakietów stymulacyjnych w reakcji na kryzys pandemiczny wskazuje na kluczową rolę instrumentów, których skuteczność przynosi natychmiastowe pozytywne efekty, lecz ich skutki finansowe mają długoterminowe negatywne konsekwencje finansowe i społeczne. Zestawione informacje statystyczne dotyczą stanu na koniec 2020 roku. Natomiast przyjęte regulacyjne prawne i implementowane rozwiązania dotyczą przede wszystkim stanu na koniec I półrocza 2021 roku.

## 1. Podstawy prawne i formy pomocy fiskalnej w UE w dobie COVID-19

Podejmując się oceny skali i form pomocy publicznej należy wyjaśnić z jakich form pomocy państwa członkowskie UE mogą skorzystać. Jedną z nich jest pomoc, która jest definiowana w kategorii pomocy publicznej. Drugi rodzaj pomocy określany jest mianem pomocy finansowej państwa na realizację, której nie wymagane jest uzyskanie zgody władz UE, lecz jej realizacja dozwolona jest na zasadach określonych przepisami i wymogami Unii Europejskiej. Traktatowe reguły dopuszczalności pomocy państwa w UE są tak określone, że uwzględniają zarówno potrzeby stabilnie rozwijającej się gospodarki, jak również uwzględniają sytuację konieczności udzielania wsparcia w sytuacjach szczególnych, gdy pojawiały się różne oznaki zachwiania czy braku stabilności funkcjonowania gospodarki w kraju członkowskim.

Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE:

- pomoc prorozwojowa to „pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania”,
- pomoc antykryzysowa to „pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego”. Pomoc antykryzysowa jest związana ze wspieraniem przedsiębiorstw, które znajdują się w złej kondycji finansowej, zagrożonych likwidacją w związku z występującym „zaburzeniem w gospodarce państwa członkowskiego”. To „zaburzenie” nie zostało zdefiniowane w TFUE, ale jego określenie wynika m.in. z wytycznych Komisji ustalających zasady udzielania pomocy takim przedsiębiorstwom.

Podczas pandemii podstawową do wprowadzenia większości pakietów stymulacyjnych i programów pomocowych w krajach UE było poluzowanie zasad udzielania pomocy publicznej zgodnie z zasadami dopuszczalności określonymi w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W dn. 20.03.2020 Komisja Europejskiej wydała komunikat na temat „*Tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu*

wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”.<sup>181</sup> W komunikacie tym uznano, że wprowadzone przez państwa członkowskie obostrzenia, wymagają uruchomienia pomocy państwa, co jest zasadne i zgodne z zasadami funkcjonowania wewnętrznego rynku UE. Określono także tymczasowe ramy środków pomocy państw, które będą stanowiły wsparcie gospodarki w kontekście trwającej epidemii. Środki te poszerzają możliwości uznania pomocy publicznej o następujące instrumenty:

1. Dotacje bezpośrednie, zaliczek zwrotnych, korzyści podatkowych.
2. Gwarancje kredytowe.
3. Subsydiowanie stóp oprocentowania pożyczek.
4. Gwarancje i pożyczki udzielane za pomocą instytucji kredytowych lub finansowych.
5. Krótkoterminowe ubezpieczenia kredytów eksportowych.

Tymczasowe ramy środków pomocy miały początkowo obowiązywać do 30 czerwca 2021 r. W związku z nadal utrzymującym się stanem pandemii oraz niepewnością co do daty zakończenia obecnego stanu epidemicznego, Komisja Europejska w dn. 28.01.2021 r. podjęła decyzję o przedłużeniu obowiązywania wydanego komunikatu i zwiększenia pułapu pomocy jaką może otrzymać przedsiębiorstwo. Dotychczas było to 800 tys. EURO a od 28.01.2021 r. limit ten wzrósł do 1,8 mln EUR, przy czym tę pomoc można łączyć z pomocą *de minimis*. Do nowych limitów nie będzie wliczana pomoc pozyskana przez beneficjentów wcześniej, jeśli jej zwrot nastąpi do końca 2021 r.<sup>182</sup>

## 2. Pakiety fiskalne i publiczne programy pomocowe uruchamiane w COVID-19

Rządy wielu krajów na świecie, jak również Komisja Europejska zareagowały na kryzys wywołany skutkami pandemii COVID19, wprowadzając szereg rozwiązań mających na celu zapewnienie bodźców fiskalnych dla gospodarki i różnorodnych ulg dla osób dotkniętych pandemią. Aktywność rządów została wsparta także programami i niekonwencjonalnymi decyzjami jakie podejmowały banki centralne. Ich celem było przede wszystkim utrzymanie akcji kredytowej w gospodarce, która w okresie pandemii charakteryzuje się dużą niepewnością i wysokim ryzykiem. Działania te stanowiły także impuls do bardziej efektywnego wykorzystania bodźców fiskalnych i zapewnienia podstaw do utrzymania płynności finansowej.

Pakiety fiskalne uruchamiane były w ekspresowym tempie przez rządy poszczególnych państw UE i miały dyskrecjonalny charakter, opierając podejmowane działania na szerokim oraz różnorodnym wachlarzu instrumentów finansowych (w tym

<sup>181</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dn. 20.03.2020 r. „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” 2020/C 91 I/01

<sup>182</sup> State aid: Commission prolongs and further expands Temporary Framework to support economy in context of coronavirus outbreak, Brussels, 28 January 2021

instrumentów fiskalnych), których celem było wsparcie i pomoc dla przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych. Według stanu na 30.09.2020 r. pakiety wsparcia rządowego związane z pandemią szacowano na wartość ponad 2 400 mld EUR (około 14 % PKB) i obejmują one gwarancje publiczne na kredyty, pożyczki publiczne, dotacje bezpośrednie i instrumenty fiskalne. Wykorzystano jednak zaledwie 700 mld EUR, co stanowi około 4 % PKB), przy czym ponad 400 mld EUR przeznaczono na pożyczki z gwarancjami publicznymi<sup>183</sup>.

Tabela 5.1. Rozróżnienie i wartość programów stymulacyjnych uruchamianych w UE w ramach COVID-19 z uwzględnieniem aktywności sektora bankowego (stan na 30.09.2020)

Wyszczególnienie	Łączna wartość programów w mld EUR	Skala absorpcji środków w mld EUR	Wartość programu w relacji do PKB (2019 r.)	Skala absorpcji środków w relacji do PKB (2019 r.)	Udział udzielanych kredytów w ramach programów COVID-19
Moratoria kredytowe	838	-	5,0%	-	5,4%
Gwarancje publiczne	435	1.580	2,6%	9,5%	2,8%
Kredyty z linii publicznych	66	57	0,4%	0,3%	0,4%
Bezpośrednie dotacje	112	327	0,7%	2,0%	
Odroczenia podatkowe	77	170	0,5%	1,0%	
Ulgi podatkowe	13	75	0,1%	0,4%	
Wsparcie dla ubezpieczeń kredytów	b.d	227	b.d	1,4%	
<b>OGÓŁEM</b>	<b>1.541</b>		<b>9,2%</b>		

Źródło: Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the COVID-19 pandemic, ESRB, February 2021 [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216\\_FSI\\_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216_FSI_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664)

<sup>183</sup> Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the COVID-19 pandemic, ESRB, February 2021 [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216\\_FSI\\_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216_FSI_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664) (dostęp: 30.06.2021)

Podjęmowane działania stymulacyjne wchodzą w skład ogólnie przyjętej antypandemicznej polityki fiskalnej można podzielić na trzy zasadnicze kategorie<sup>184</sup>:

1. Instrumenty fiskalne, które charakteryzują się natychmiastowym impulsem fiskalnym. Do tej kategorii zaliczamy te wydatki publiczne, które są wymagane dla zachowania ciągłości funkcjonowania państwa (jak np. środki na leczenie, utrzymanie zatrudnienia, subsydiowanie MŚP, inwestycje publiczne) oraz utracone dochody (takie jak umorzenie niektórych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne). Uruchamianie tego rodzaju środków pomocowych prowadzi do natychmiastowego pogorszenia salda budżetowego bez możliwości późniejszej bezpośredniej rekompensaty.
2. Odroczenia w stosowanych opłatach, podatkach oraz obciążeniach z tytułu ubezpieczeń społecznych. Zaoszczędzone w ten sposób środki finansowe mają istotne znaczenie dla poprawy płynności osób fizycznych i przedsiębiorstw, ale nie anulują ich zobowiązań. Większość z zaproponowanych odroczeń w regulowaniu zobowiązań miała charakter czasowy i trwały przez kilka miesięcy i wygasły na koniec 2020 r. Wiele krajów wprowadziło także moratoria w obsłudze zaciągniętych kredytów oraz regulowaniu zobowiązań z tytułu czynszów i mediów. Pomimo, że środki te są prywatnymi środkami finansowymi i zostały udostępnione przez banki prywatne lub w z tytułu dostarczenia usługi komunalnych decyzje te będą miały wpływ na saldo budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego ze względu na niższe przychody i wynikające z nich obciążenia podatkowe. Rządy wielu krajów zobowiązały się do rekompensaty poniesionych strat.
3. Dodatkowe, dedykowane linie kredytowe i gwarancje związane z poprawą utrzymania płynności finansowej<sup>185</sup>. W skład tej kategorii pakietów pomocowych wchodzą środki finansowe przeznaczone na gwarancje eksportowe, wsparcie płynności, linie kredytowe uruchamiane za pośrednictwem krajowych banków rozwoju. Niektóre z tych środków poprawiają sytuację płynnościową sektora prywatnego, ale w przeciwieństwie do odroczeń, nie są uruchamiane automatycznie i zasadniczo mają zastosowanie dla określonych grup beneficjentów. Linie kredytowe i gwarancje nie mają bezpośredniego wpływu na saldo budżetów państwa w roku ich uruchomienia, ale w przyszłości spowodują powstanie zobowiązań warunkowych, które mogą przekształcić się w rzeczywiste wydatki w kolejnych latach. Do tej kategorii zaliczamy wyłącznie środki inicjowane przez rządy (bez udziału programów obejmujących środki banku centralnego) i pokazuje całkowitą wielkość pożyczek/działalności sektora prywatnego objętych wsparciem, a nie kwotę, którą rząd przeznaczył na wsparcie płynności lub gwarancję.

<sup>184</sup> The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, Bruegel datasets, update: 24 November 2020

<sup>185</sup> Wartości środków finansowych w tej kategorii obejmują całkowitą wielkość pożyczek kierowanych na prowadzenie działalności przez sektor prywatny objętych wsparciem, a nie kwotę, którą rząd przeznaczył na wsparcie płynności lub gwarancję.

Tabela 5.2. Zestawienie wartości publicznych pakietów stymulacyjnych uruchomionych w odpowiedzi na COVID-19 jako % PKB z 2019 r.

Wyszczególnienie	Bezpośrednie instrumenty fiskalne	Odroczenia w płatnościach	Dodatkowe linie kredytowe i udzielane gwarancje
Belgia	1,4	4,8	21,9
Dania	5,5	7,2	4,1
Francja	5,1	8,7	14,2
Niemcy	8,3	7,3	24,3
Grecja	3,1	1,2	2,1
Węgry	0,4	8,3	0,0
Włochy	3,4	13,2	32,1
Holandia	3,7	7,9	3,4
Portugalia	2,5	11,1	5,5
Hiszpania	4,3	0,4	12,2
Wielka Brytania	8,3	2,0	15,4
USA	9,1	2,6	2,6

Źródło: *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*, Bruegel datasets, update: 24 November 2020

Pakiety stymulacyjne wdrożone przez rządy odzwierciedlają skalę i podejście rządów poszczególnych krajów. W Unii Europejskiej wdrożone zostały środki fiskalne w celu wsparcia gospodarki o wartości ponad 3 bln euro. Natomiast w USA uchwalono<sup>186</sup> pod koniec marca 2021 roku bezprecedensowy pakiet stymulacyjny o wartości 2 bln USD, w którym duży udział zajmuje pakiet bezpośrednich wypłat dla Amerykanów. Jednak w UE (według stanu na koniec 2020 r.) największą wartość środków publicznych w postaci bezpośrednich instrumentów fiskalnych, różnego rodzaju odroczeń oraz dodatkowych linii kredytowych i gwarancji uruchomionych zostało w Niemczech<sup>187</sup>, pomimo iż ich liczba nie jest wyróżniającą się. Pakiet

<sup>186</sup> S. Cornwell, D. Morgan and D. Shepardson (2020, March 25). What's in the nearly \$2 trillion U.S. Senate coronavirus stimulus?. World Economic Forum: <https://www.weforum.org/agenda/2020/03/senate-coronavirus-stimulus-covid19-united-states-health-economics/> (dostęp:23.06.2021)

<sup>187</sup> R. Baldwin and di B.W. Mauro (eds). (2020). *Economics in the Time of COVID-19*. A VoxEU.org Book, Centre for Economic Policy Research, London. Accessed 26 March 2020 at: <https://voxeu.org/system/files/epublication/COVID-19.pdf>

stymulacyjny obejmował działania o wartości ponad 756 mld euro i oprócz standardowych działań wprowadzono w tym kraju także takie rozwiązania jak:

- pożyczki wypłacane ze środków publicznych przez KfW;
- zagwarantowanie wypłaty odszkodowań dla ubezpieczycieli kredytów handlowych;
- utworzono fundusz stabilizacji gospodarczej, który udziela gwarancji publicznych;
- bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw w postaci dotacji rekompensujących powstałe straty zarówno w sektorze przedsiębiorstw, jak i gospodarstw domowych;
- ulgi podatkowe i odroczenia w podatkach, np. obniżenie stawki VAT na posiłki z 19% do 7%.

Tak niespotykane rozmiary pomocy publicznej uruchomione przez rząd federalny i landy w Niemczech wynika ze stosunkowo niskiego poziomu zadłużenia tego kraju przed pandemią. Państwa o wysokim poziomie zadłużenia (jak np. Hiszpania, Włochy czy Grecja) miały ograniczone fiskalne możliwości udzielania pomocy dla przedsiębiorstw<sup>188</sup>, co przyczynić się może do powstania niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej w UE w przyszłości. Tabela 5.3 przedstawia zróżnicowanie w wykorzystaniu poszczególnych typów instrumentów i rodzajów podejmowanych działań w poszczególnych krajach UE.

Tabela 5.3. Liczba instrumentów z pakietów stymulacyjnych wykorzystywanych przez poszczególne kraje UE (stan na 30.09.2020)

Wyszczególnienie	Moratoria kredytowe	Gwarancje publiczne	Kredyty z linii publicznych	Bezpośrednie dotacje	Odroczenia podatkowe	Wsparcie dla ubezpieczeń kredytów
Liczba państw UE, w których wykorzystano instrument	25	31	16	30	29	9
Liczba instrumentów wykorzystanych w krajach UE	60	92	38	190	81	11

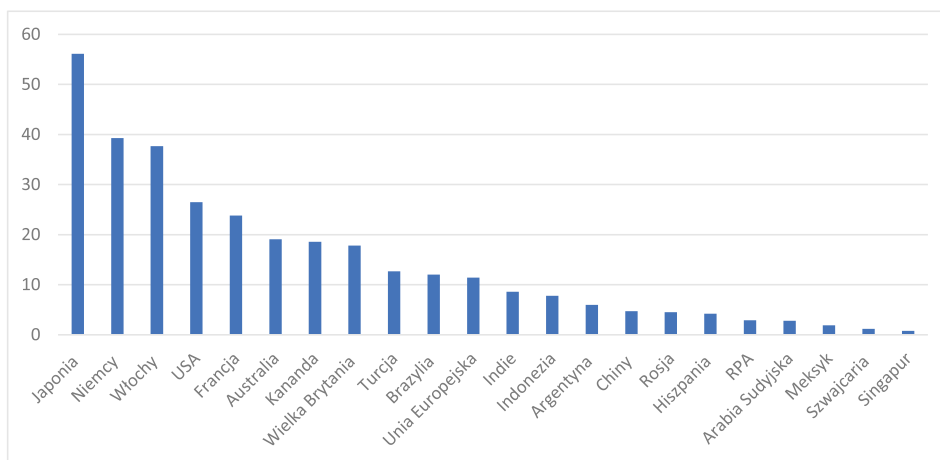
Źródło: Financial stability implications of support measures to protect the real economy from the COVID-19 pandemic, ESRB, February 2021 [https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216\\_FS\\_SI\\_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664](https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/reports/esrb.reports210216_FS_SI_covid19~cf3d32ae66.en.pdf?1e14ed786e186dd5c9328470b56cb664)

Wśród rozwiązań implementowanych poza UE warto zwrócić uwagę na wartości pakietu pomocowego w Nowej Zelandii, w ramach którego przewidziano budżet o wartości ok. 50 mld NZ\$, co stanowi ok. 17% PKB tego kraju z 2019 r. Inne kraje także aktywnie włączyły się w ograniczanie skutków COVID-19. Wartość japońskiego pakietu

<sup>188</sup> <https://www.ft.com/content/65f22d03-fca2-4ac9-a4e4-65789e19cf9f>

stymulacyjnego wynosi 117 bln Jenów (ok. 20% PKB), a chiński pakiet obejmuje ok. 3,6 bln Juanów, co stanowi ok. 4% PKB.

Oprócz realizowanych na bieżąco nowych środków wydatkowych, niektóre rządy odkładają lub anulują niektóre wcześniej zaplanowane wydatki związane przede wszystkim z realizacją inwestycji. Powodem tych decyzji jest częściowo potrzeba zapewnienia większych zasobów fiskalnych na walkę z pandemią i jej skutkami gospodarczymi, a częściowo zakłócenia w dostawach. Takie zmniejszone wydatki stanowią negatywny impuls fiskalny. Ze względu na brak danych, nie możemy określić ilościowo ich wartości.



**Rysunek 5.1.** Wartość pakietów i bodźców fiskalnych uruchomionych w wybranych krajach G20 w odpowiedzi na COVID-19 jako % PKB

Źródło: STATISTICA, <https://www.statista.com/statistics/1107572/covid-19-value-g20-stimulus-packages-share-gdp/> (dostęp: 02.07.2021)

Dodatkowo (oprócz pakietów krajowych) w dniu 21.07.2020 r. przywódcy UE uzgodnili plan naprawczy dla Unii Europejskiej (*Recovery and Resilience Facility*) oraz wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027. Aby skorzystać z tego planu, państwa członkowskie muszą przygotować na poziomie krajowym, narodowe plany naprawcze. Na początku sierpnia 2020 r. polski rząd ogłosił nabór projektów w ramach programu określonego jako Krajowy Plan Odbudowy. Dokonując oceny pakietów pomocowych nie można pomijać pomocy udzielanej dla krajów UE przez instytucje międzynarodowe. Jedną z nich jest Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), który pełni koncentruje się przede wszystkim na finansowaniu działań inwestycyjnych. W 2020 roku udzielił Polsce finansowania o wartości 5,2 mld euro. Kredyty udzielone przez EBI sięgnęły poziom ok. 4,6 mld euro a z Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) wsparł firmy z sektora MŚP kwotą 600 mln euro w gwarancjach i inwestycjach. Polskie MŚP otrzymały 1,527 mld euro finansowania, na innowacje przeznaczono 1,225 mld euro, na srodkowisko 1,086 mld euro, a na infrastrukturę 1,374 mld euro. 1/3 środków udzielonych ze środków EBI w 2020 r. została przeznaczona na walkę z pandemią Covid-19



a pozostała część środków finansowych z EBI (ok. 40%) w 2020 r. była przeznaczona na tzw. „zielone” inwestycje. Pod względem wielkości finansowania był to piąty wynik wśród państw UE w wartościach bezwzględnych.

### **3. Działania stymulacyjne i pakiety pomocowe uruchomione w Polsce**

Pandemii COVID-19 z jaką musiało zmierzyć się polskie społeczeństwo i władze publiczne wymagała podjęcia działań w postaci rozwiązań regulacyjnych, które pozwoliły na uruchomienie środków publicznych. Już w marcu 2020 (21.03.2020) rząd przedstawił pakiet działań m.in. dla przedsiębiorców, samorządów oraz pracowników oraz ogólnie pojętej sferze gospodarczej określanych jako Tarcza Antykryzysowa, których celem było ograniczenie skutków pandemii poprzez uzyskanie stabilizacji gospodarczej oraz pobudzenie impulsu inwestycyjnego.

Wśród tych rozwiązań wprowadzono między innymi<sup>189</sup>:

- odroczenia realizacji określonych obowiązków fiskalnych, jak np. odroczenia płatności podatku od sprzedaży detalicznej,
- dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych podmiotom poszkodowanym przez COVID-19
- poprawę płynności finansowej przedsiębiorstw,
- zabezpieczenia miejsc pracy i dochodów pracowników, a także rozwiązań umożliwiających i usprawniających realizację zadań.
- umożliwienie podatnikom CIT i PIT odliczania strat poniesionych z tytułu COVID-19 w 2020 r. od dochodu z działalności operacyjnej osiągniętego w 2019 r;
- możliwości rezygnacji z płacenia zaliczek na podatek w uproszczonej formie dla tzw. małych podatników
- możliwość odliczenia od dochodu podlegającego opodatkowaniu darowizn na pomoc pandemiczną przekazanych w 2020 r;
- zwolnienie z podatku dochodowego od wsparcia otrzymanego w ramach pomocy pandemicznej;
- zwolnienie ze stosowania przepisów o podwyższeniu dochodu stanowiącego podstawę obliczenia zaliczek na PIT i CIT przez dłużnika w związku z nieuregulowaniem zobowiązania w terminie 90 dni od dnia upływu terminu płatności;
- czasowe zniesienie tzw. opłaty prolongacyjnej (pobieranej w przypadku odroczenia lub rozłożenia na raty płatności podatków i składek ZUS, obecnie 4% w skali roku).

<sup>189</sup> <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/poland-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html>

- przesunięcia terminu obowiązkowego składania nowych plików SAF-T, w tym m.in. deklaracji VAT wraz z ewidencją VAT;
- zwolnienie ze składek ZUS na określone miesiące
- dopłatę do wynagrodzenia pracowników w wysokości 2 tys. zł;
- świadczenia postojowe dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą;
- dotację w wysokości do 5 tys. zł dla mikro i małych przedsiębiorstw z przeznaczeniem na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności według kodu PKD;
- wydłużenie terminu na złożenie informacji o cenach transferowych;
- wydłużenie terminów na wypełnienie obowiązków wynikających z przepisów dotyczących Obowiązkowych Zasad Ujawniania Informacji (MDR) w odniesieniu do porozumień podatkowych innych niż transgraniczne schematy podatkowe.

Dodatkowo rady gmin mogą uchwalić (na czas określony w 2020 r.) zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej dla wskazanych przez gminę grup przedsiębiorców, których sytuacja finansowa uległa pogorszeniu w związku z COVID-19. Szacowane wsparcie finansowe, udzielone w ramach tarczy antykryzysowej wynosić ma ponad 312 mld zł, z czego największa część, ok. 100 mld zł, przeznaczone będą na realizację przedsięwzięć, które tworzą tzw. tarczę finansową, która w dniu 11 czerwca 2020 r. została zatwierdzona przez KE.

Tarcza antykryzysowa opiera ma na pięciu filarach, obejmujących: (1) ochronę miejsc pracy, (2) finansowanie przedsiębiorców, (3) ochronę zdrowia, (4) wzmocnienie systemu finansowego oraz (5) inwestycje publiczne.<sup>190</sup> Zaproponowane przez polski rząd rozwiązania prawne i formy uruchamiania wypłat środków rozpoczęto od 01.04.2020 r. W kolejnych tygodniach wprowadzano kolejne wersje tego programu pomocowego pod nazwą: Tarcza Antykryzysowa 2.0; Tarcza Antykryzysowa 3.0; Tarcza Antykryzysowa 4,0 itd. Ostatnią wersją (według stanu na 30.06.2021 r.) jest Tarcza Antykryzysowa 9.0, której realizacja rozpoczęła się od 26.04.2021 r.

Tabela 5.4. Komponenty i wartości środków finansowych Tarczy Antykryzysowej

Ochrona zdrowia	Bezpieczeństwo pracowników	Program inwestycji publicznych	Wzmocnienie systemu finansowego	Finansowanie przedsiębiorstw	Tarcza finansowa
7,5 mld zł	30 mld zł	30 mld zł	70,3 mld zł	74,2 mld zł	100 mld zł

Źródło: <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa> (dostęp: 10.06.2021)

<sup>190</sup> <https://www.gov.pl/web/tarczaantykryzysowa> (dostęp: 26.06.2021)

W ramach Tarczy Finansowej 1.0. pomoc o wartości 61 mld zł otrzymało 348 tys. mikro i małych przedsiębiorstw.<sup>191</sup> Z Tarczy Finansowej 2.0 skorzystało ponad 46 tys. firm, z czego niemal 40 tys. to były mikroprzedsiębiorstwa. Wartość udzielonej pomocy na kwotę 13 mld zł. Sektor dużych przedsiębiorstw uzyskało wsparcie o wartości 25 mld zł. Kolejne programy i wprowadzane w życie decyzje dotyczyły zarówno wybranych branż, jak sytuacji, które uprawniają beneficjentów do skorzystania z pomocy finansowej państwa. Największą ilość subwencji otrzymały przedsiębiorstwa sklasyfikowane jako restauracje oraz placówki gastronomiczne. Jest to również sektor, który najmocniej odczuł konsekwencje wprowadzanych obostrzeń. Z szacunkowych danych wynika, że co piąty istniejący przed pandemią lokal gastronomiczny (ok. 8 tys. podmiotów gospodarczych) ogłosiło swoją upadłość.<sup>192</sup> Skalę i zakres pomocy finansowej jaka została uruchomiona przez polski rząd czasie pandemii COVID-19 w najbardziej kompleksowym ujęciu przedstawia poniższa tabela, która opiera się zestawienie informacji z Komisji Europejskiej.

Tabela 5.5. Programy pomocowe wprowadzonych w Polsce w odpowiedzi na COVID-19

Sektor, do którego adresowana jest pomoc	Forma pomocy	Kwota pomocy
wszystkie sektory	gwarancje kredytowe	700 mln euro
wszystkie sektory	gwarancje publiczne na kredyty obrotowe	22 mld euro
wszystkie sektory	dotacje bezpośrednie	115 mln euro
wszystkie sektory	gwarancje kredytowe z funduszy strukturalnych	110 mln euro
wszystkie sektory	pożyczki i gwarancje pożyczek z funduszy strukturalnych	450 mln euro
wszystkie sektory	dotacje bezpośrednie, zaliczki zwrotne, ulgi podatkowe i płatnicze, odroczenia płatności podatkowych	7,8 mld euro
wszystkie sektory	dotacje i zaliczki zwrotne z funduszy strukturalnych	700 mln euro
wszystkie sektory	gwarancja państwowa na produkty faktoringowe	2,6 mld euro
wszystkie sektory	odroczenia podatkowe	264 mln euro
wszystkie sektory	dotacje bezpośrednie i zwolnienia ze składek na ubezpieczenie	5,2 mld euro
wszystkie sektory	ubezpieczenie należności	800 mln euro
turystyka i kultura	dotacje bezpośrednie, dopłaty do pożyczek, zwolnienia ze składek na ubezpieczenie	593 mln euro

<sup>191</sup> [https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html?\\_ga=2.267565006.1779654338.1621701797-636463865.1621701797#mmsp](https://pfrsa.pl/tarcza-finansowa-pfr/tarcza-finansowa-pfr-10.html?_ga=2.267565006.1779654338.1621701797-636463865.1621701797#mmsp) (dostęp: 30.05.2021)

<sup>192</sup> BOŚ Bank, Analizy sektorowe. Raport Branżowy, „Działalność usługowa związana z wyżywieniem (PKD 56), 12 kwietnia 2021

Tabela 5.5 cd.

Sektor, do którego adresowana jest pomoc	Forma pomocy	Kwota pomocy
sektor lotnictwa - porty lotnicze	dotacje bezpośrednie	32 mln euro
sektor lotnictwa - LOT	pożyczka i bezpośrednie zasilenie kapitałowy	650 mln euro
sektor drzewny	umorzenie długów	13 mln euro
przedsiębiorcy wykorzystujący nieruchomości będące własnością publiczną	obniżenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania i zwolnienie z opłat z tytułu najmu	123 mln euro
produkcja rolna	dopłaty do oprocentowania	9 mln euro
produkcja rolna	dotacje	95 mln euro
producenci wyrobów medycznych	dotacje i pożyczki	449 mln euro
producenci chryzantem	dotacje bezpośrednie	40 mln euro
miko, małe i średnie przedsiębiorstwa	zaliczki zwrotne	16,6 mld euro
hodowla świń	dotacje bezpośrednie	39,2 mln euro
handel detaliczny, hotelarstwo, rekreacja, transport	zaliczki zwrotne	2,9 mld euro
gastronomia, fitness, rozrywka, rekreacja	dotacje i zwolnienia ze składek	1,9 mld euro
działalność religijna i pożytku publicznego	pożyczki i subsydia płacowe	94,6 mln euro
duże przedsiębiorstwa	pożyczki dotowane	2,2 mld euro
duże przedsiębiorstwa	subsidiowanie pożyczek	1,6 mld euro
duże przedsiębiorstwa	dokapitalizowanie działalności	1,65 mld euro

Źródło: Details of Poland's support measures to help citizens and companies during the significant economic impact of the coronavirus pandemic, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/poland\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic/state-aid-cases/poland_en)

## Podsumowanie

Zagregowane pakiety stymulacyjne obejmują zarówno decyzje budżetowe (znajdujące odzwierciedlenie w wartościach deficytu budżetowego), jak i pozabudżetowe decyzje finansowe, do realizacji których angażowano przede wszystkim agencje rządowe i banki państwowe. Skala uruchomionej pomocy finansowej przez poszczególne państwa, jak i na poziomie UE ma bezprecedensowe rozmiary i przyjmowała (jak dotychczas) formy rzadko stosowane. Według stanu na 30.09.2020 r. pakiety wsparcia rządowego związane z pandemią szacowano na wartość ponad 2 400 mld EUR (około 14 % PKB) i obejmują one gwarancje publiczne na kredyty, pożyczki publiczne, dotacje bezpośrednie i instrumenty fiskalne. Wykorzystano jednak zaledwie 700 mld EUR, co stanowi około 4 % PKB), przy czym ponad 400 mld EUR przeznaczono na pożyczki z gwarancjami publicznymi. Dyskrecjonalne instrumenty fiskalne mają bezpośrednie znaczenie na poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej w poszczególnych krajach, i jak dotychczas (statystyki za rok 2020) pozostając bez większego wpływu saldo budżetów tych państw. Przegląd podejmowanych działań pomocowych w postaci pakietów stymulacyjnych w reakcji na kryzys pandemiczny wskazuje na kluczową rolę instrumentów, których skuteczność przynosi natychmiastowe pozytywne efekty, lecz ich skutki finansowe mają długoterminowe negatywne konsekwencje finansowe i społeczne. Dlatego w niedalekiej przyszłości możemy mieć do czynienia nie tylko z pogorszeniem się salda budżetów poszczególnych państw z tytułu realizacji wypłat kolejnych transz realizowanych programów stymulacyjnych i pomocowych, ale także ze wzrostem wartości długu publicznego.