

Tarcze Antykryzysowe oraz Tarcze Finansowe PFR - analiza instrumentów pomocowych dla przedsiębiorstw w okresie pandemii COVID-19 w Polsce

Wiktoria Dąbrowska

Politechnika Białostocka, Wydział Inżynierii Zarządzania

e-mail: wiktoria.dabrowska.115127@student.pb.edu.pl

Krystyna Zimnoch 

Politechnika Białostocka, Wydział Inżynierii Zarządzania

e-mail: k.zimnoch@pb.edu.pl

DOI: 10.65731/az-2026-0064

Streszczenie

Celem artykułu jest ocena skuteczności instrumentów pomocowych wdrożonych w Polsce w postaci Tarcz Antykryzysowych oraz Tarcz Finansowych Polskiego Funduszu Rozwoju. Przeanalizowano dane pochodzące z raportów instytucji publicznych oraz opracowań dotyczących realizacji tych programów pomocowych, a także dane GUS dotyczące aktywności podmiotów gospodarczych. Z dostępnych raportów i opracowań wynika, że Tarcze Antykryzysowe i Tarcze Finansowe PFR miały kluczowe znaczenie w ograniczeniu negatywnych skutków gospodarczych pandemii COVID-19. Łączna wartość pakietu wsparcia wyniosła 312 mld zł i przyczyniło się do utrzymania płynności finansowej przedsiębiorstw oraz ochrony od 3 do 6 mln miejsc pracy. Kluczowym instrumentem była Tarcza Finansowa PFR, w ramach której to w samym 2020 roku wypłacono 60,9 mld zł subwencji, z czego 97% środków trafiło do sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Skuteczność pomocy potwierdza analiza liczby tych przedsiębiorstw, których aktywność utrzymała się w badanym okresie. Raport Najwyższej Izby Kontroli wskazał jednak na liczne nieprawidłowości dotyczące projektowania, nadzoru i kontroli tych programów pomocowych. Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że Tarcze Antykryzysowe i Tarcze Finansowe PFR skutecznie ograniczyły skutki kryzysu, jednak przyszłe programy wsparcia powinny opierać się na efektywniejszych mechanizmach monitorowania, kontroli oraz wydatkowania środków publicznych.

Słowa kluczowe

Tarcze Antykryzysowe, Tarcze Finansowe PFR, COVID-19, podmioty gospodarki narodowej

Wstęp

Pandemia COVID-19, która rozpoczęła się na początku 2020 r., wywołała jeden z największych kryzysów gospodarczych ostatnich dekad. Wprowadzone ograniczenia sanitarne, czasowe zamknięcie wielu branż oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw doprowadziły do pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw czy wzrostu niepewności gospodarczej. W odpowiedzi na te wyzwania Polski rząd wdrożył szeroki pakiet instrumentów pomocowych określanych jako Tarcze Antykryzysowe oraz Tarcze Finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR). Ich głównym celem było ograniczenie negatywnych skutków pandemii poprzez m.in.: ochronę miejsc pracy, zapewnienie przedsiębiorcom płynności finansowej oraz ograniczenie liczby ewentualnych upadłości [NIK, 2023, s. 7].

Z perspektywy kilku lat od zakończenia najintensywniejszego okresu pandemii możliwa jest bardziej obiektywna ocena skuteczności zastosowanych rozwiązań. Analiza efektów programów pomocowych pozwala określić, w jakim stopniu przyczyniły się one do stabilizacji sytuacji przedsiębiorstw oraz jakie były ich mocne i słabe strony. Wnioski z takich analiz mogą stanowić cenne źródło wiedzy przy projektowaniu instrumentów wsparcia wykorzystywanych w przyszłych sytuacjach kryzysowych.

Celem niniejszego artykułu jest ocena instrumentów pomocowych wdrożonych podczas pandemii COVID-19 jakimi były Tarcze Antykryzysowe oraz Tarcze Finansowe PFR. W artykule dokonano charakterystyki tych form wsparcia, przedstawiono ich założenia, oceniono ich znaczenie dla przedsiębiorstw i gospodarki oraz określono, które z wdrożonych rozwiązań były najbardziej kosztowne. Skuteczność udzielonej pomocy potwierdzono analizą danych GUS o aktywności przedsiębiorstw w rozważanym okresie.

Zastosowane metody badawcze to krytyczna analiza literatury oraz analiza danych wtórnych. Badania przeprowadzono na podstawie przeglądu literatury z zakresu finansów publicznych oraz zarządzania publicznego, aktów prawnych oraz raportów instytucji publicznych, w szczególności GUS, urzędów skarbowych oraz Najwyższej Izby Kontroli.

1. Przegląd literatury

Okres pandemii i działania polityki społeczno-gospodarczej wprowadzające lockdown w skali międzynarodowej pokazały jak czynniki zewnętrzne nagle zakłócają działania przedsiębiorstw [Szpilko i in., 2021]. Stąd charakterystyczne dla tego okresu zogniskowanie tematów publikacji na czynnikach zewnętrznych działania

firm i roli pomocy publicznej w okresie kryzysu [Adamowicz, 2023, Pytlak, Bartkowski, 2024]. Kryzys gospodarczy spowodowany pandemią uznano za bezprecedensowy pod względem jej powodów oraz tempa i skutków rozprzestrzeniania się [Spoz i in., 2020; Staszewska, 2022]. Konkurencyjność funkcjonowania gospodarek w Unii Europejskiej chroniona jest zapisami traktatowymi. Na jednolitym rynku europejskim, gdzie regulatorem wszelkich zachodzących procesów jest wolna konkurencja, obowiązuje zasada, że interwencja państwa jest dopuszczalna w sytuacji, gdy rynek sam nie jest w stanie pewnych problemów rozwiązać [Podsiadło, 2018, s. 183]. Zgodnie z prawem unijnym, a konkretnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jest co do zasady niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Od tej ogólnej regulacji istnieją wyjątki. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014. określa rodzaje dopuszczalnej pomocy publicznej z uwagi na ochronę innych ważnych wartości (np. w celu wyrównywania różnic w rozwoju poszczególnych regionów). Także „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” z 20 marca 2020 r. poczyniły kilka odstępstw od podstawowych zasad udzielania pomocy. Z uwagi na konieczność szybkiej reakcji wskazywały również na potrzebę kreowania przez władze krajowe programów pomocy i unikania jednocześnie projektów pomocy indywidualnej [Dobaczewska i Trzcińska, 2025, s. 259]. W skali światowej większość rządowych programów wsparcia przedsiębiorstw zapewniała finansowanie głównie w formie pożyczek lub gwarancji dłużnych. Cechy pożyczek obejmują wydłużone okresy spłaty i korzystne oprocentowanie [OECD, 2021]. Dla kraju zauważano, że wielość i różnorodność rozwiązań antykryzysowych wprowadzonych w Polsce z pewnością przyczyni się do zahamowania negatywnych skutków Covid-19 w gospodarce [Jabłońska i in. 2021; Barczyk i Urbanowicz, 2021].

2. Rozwiązania pomocowe zastosowane w Tarczach Antykryzysowych i Tarczach Finansowych PFR. Ocena skuteczności procedur i kosztów

W Polsce wystąpiło sześć głównych fal zachorowań. Pierwsza miała miejsce w sierpniu 2020 r., druga pod koniec 2020 r., trzecia w okolicach marca 2021 r., czwarta na końcu listopada 2021 r., piąta - z największą liczbą zachorowań - na początku 2022 r., natomiast ostatnia wystąpiła na jesieni 2022 r. [<https://koronawirusu-nas.pl/>, 10.07.2026]. Większość obostrzeń została ostatecznie zniesiona 28 marca 2022 r., kiedy zniesiono m.in. obowiązek noszenia maseczek (z wyjątkiem placówek medycznych) oraz obowiązek izolacji i kwarantanny [Gov. pl., 10.07.2026].

Pierwszym aktem prawnym mającym na celu ograniczenie skutków rozprzestrzeniania się koronawirusa była tzw. specustawa koronawirusowa, czyli ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. 2020 poz. 374). W związku z możliwością wystąpienia spowolnienia gospodarczego rząd zdecydował się również na wdrożenie programu działań pomocowych określanych mianem Tarczy antykryzysowej.

W czasie pandemii COVID-19 wprowadzono dziesięć odsłon Tarcz antykryzysowych. Ich zasadniczym celem było ograniczenie negatywnych skutków gospodarczych i społecznych wywołanych pandemią i działaniami administracyjnymi, takimi jak lockdown [Słobodzian, 2025, s. 33 – 35]. Tarcza antykryzysowa obejmowała pięć obszarów działań tj.: ochrona zdrowia, ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników, inwestycje publiczne, wzmocnienie systemu finansowego oraz finansowanie przedsiębiorców [Kubiczek i Derej, 2022 s. 38]. Poszczególne odsłony Tarcz różniły się m.in. zakresem stosowanych instrumentów pomocowych, okresem obowiązywania poszczególnych rozwiązań, (najczęściej polegającym na wydłużeniu okresu ich stosowania) a także liczbą branż objętych pomocą. W tabeli 1 przedstawiono zestawienie poszczególnych Tarcz antykryzysowych oraz najważniejszych rozwiązań wprowadzonych (lub rozwiniętych) w ich ramach. Jako uzupełnienie Tarcz Antykryzysowych wdrożono również Tarcze Finansowe. Były one realizowane przede wszystkim przez Polski Fundusz Rozwoju oraz Bank Gospodarstwa Krajowego. Był to system subwencji skierowany do przedsiębiorstw w celu poprawienia płynności finansowej firm, rekompensat strat poniesionych w wyniku pandemii, ochrony miejsc pracy oraz wsparcia sektorów gospodarki najbardziej dotkniętych skutkami pandemii COVID-19 [Kaliszczak i Rabiej, 2021, s. 198].

Tab. 1. Wybrane programy i instrumenty wsparcia w postaci tarcz antykryzysowych i finansowych

Tarcza antykryzysowa	Tytuł aktu prawnego	Instrumenty pomocowe, które wprowadziła dana tarcza
Tarcza antykryzysowa 1.0	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	Elastyczny czas pracy, dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, dofinansowanie kosztów dla samozatrudnionych, świadczenia postojowe, mikropożyczki, zwolnienia ze składek ZUS, rozliczenie straty podatkowej z 2020 roku od dochodu za rok 2019

Tarcza antykryzysowa	Tytuł aktu prawnego	Instrumenty pomocowe, które wprowadziła dana tarcza
Tarcza antykryzysowa 2.0	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.	Elastyczny czas pracy, świadczenia postojowe, mikropożyczki, zwolnienie z obowiązku opłacania składek ZUS, wsparcie ARP dla MSP w formie leasingu, pożyczek obrotowych oraz finansowania wynagrodzeń
Tarcza antykryzysowa 3.0	Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2.	Świadczenia postojowe, dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, zwolnienia ze składek opłacanych do ZUS, mikropożyczki
Tarcza antykryzysowa 4.0, w tym Tarcza Antykryzysowa Samorządowa	Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19	Mikropożyczki, oddanie prezesowi UOKiK kontroli nad rynkiem przejęć, zmiany dotyczące pracy zdalnej, zmiany dotyczące praw pracowniczych, dopłaty do odsetek kredytów, wakacje kredytowe, wsparcie finansowe dla samorządów
Tarcza antykryzysowa 5.0/ Tarcza Turystyczna	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	Świadczenia postojowe, zwolnienie z opłacania składek ZUS, powołanie TFZ oraz TFP, pomoc branżowa
Tarcza antykryzysowa 6.0/ Tarcza Branżowa	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	Zwolnienia ze składek ZUS, świadczenia postojowe, jednorazowe małe dotacje, zawieszenie poboru opłaty targowej (w tym rekompensata dla gmin), dofinansowanie miejsc pracy z FGŚP, ułatwienia przy zatrudnianiu pracowników w czasie pandemii, pomoc branżowa

Tarcza antykryzysowa	Tytuł aktu prawnego	Instrumenty pomocowe, które wprowadziła dana tarcza
Tarcza antykryzysowa 7.0	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19	Zwolnienie z opłacania składek ZUS, jednorazowe małe dotacje, świadczenia postojowe, świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, pomoc branżowa
Tarcza antykryzysowa 8.0	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19	Zwolnienie z opłacania składek ZUS, jednorazowe małe dotacje, świadczenia postojowe, świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, pomoc branżowa
Tarcza antykryzysowa 9.0	Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19	Zwolnienie z opłacania składek ZUS, jednorazowe małe dotacje, świadczenia postojowe, świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, pomoc branżowa
Tarcza antykryzysowa 10.0	Rozporządzenie Rady Ministrów z 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19	Zwolnienie z opłacania składek ZUS, jednorazowe małe dotacje, świadczenia postojowe, świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy, dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, pomoc branżowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw i rozporządzeń oraz [Dębowska i. in., 2021, s. 13 – 16].

Tarcza Finansowa PFR 1.0 była jednym z najważniejszych instrumentów wsparcia gospodarki w okresie pandemii COVID-19. Program wszedł w życie 1 kwietnia 2020 r. na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju. Tarcza miała na celu przede wszystkim utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstw oraz ochronę miejsc pracy. Podstawowym instrumentem wsparcia w ramach Tarczy Finansowej były subwencje finansowe które mogły zostać przeznaczone na pokrycie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, w tym kosztów stałych oraz spłaty zobowiązań kredytowych [Konat i Olejnik, 2022, s. 20-21]. Program obejmował również pożyczki, dotacje i inne formy pomocy mające na celu utrzymanie zatrudnienia oraz zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorstw. Mikroprzedsiębiorcy oraz mali i średni przedsiębiorcy mogli ubiegać się

o częściowo umarzalne pożyczki na utrzymanie miejsc pracy [Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju, Dz.U. 2020, poz. 569].

Tarcza Finansowa PFR 1.0 obejmowała trzy równoległe funkcjonujące rodzaje wsparcia: Tarczę Finansową dla Mikrofirm, Tarczę Finansową dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz Tarczę Finansową dla Dużych Firm [PFR.pl, 10.07.2026]. Pomocą przewidzianą dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw była częściowo bezzwrotna subwencja wypłacana przez wybrane banki. Natomiast duże przedsiębiorstwa mogły korzystać z indywidualnie ustalanych form wsparcia realizowanych bezpośrednio przez PFR, obejmujących zarówno finansowanie dłużne, jak i instrumenty kapitałowe. Przy czym mikro przedsiębiorstwa to podmioty zatrudniające od 1 do 9 pracowników, których roczny obrót lub suma bilansowa nie przekraczały 2 mln euro. Małe i średnie przedsiębiorstwa zatrudniały od 10 do 250 pracowników, przy czym ich roczny obrót nie mógł przekraczać 50 mln euro lub suma bilansowa 43 mln euro. Z kolei duże przedsiębiorstwa zatrudniały ponad 250 pracowników a ich obrót przekraczał 50 mln euro lub suma bilansowa przekraczała 43 mln euro [Słobodzian, 2025, s. 39]. Wsparcie dla dużych przedsiębiorstw, obejmowało trzy podstawowe formy finansowania: finansowanie płynnościowe w postaci pożyczek lub obligacji na okres dwóch lat, finansowanie preferencyjne w formie częściowo bezzwrotnych pożyczek na okres trzech lat oraz finansowanie inwestycyjne realizowane w postaci instrumentów kapitałowych, które państwo będzie mogło objąć w firmie w postaci udziałów na zasadach rynkowych lub w ramach pomocy publicznej [Bralczyk i Urbanowicz, 2021, s. 6 – 7]. Wsparcie było skierowane do przedsiębiorstw prowadzących działalność przed 31 grudnia 2019 r., które nie znajdowały się w stanie upadłości, likwidacji ani restrukturyzacji oraz odnotowały spadek przychodów o co najmniej 25% po lutym 2020 r. w dowolnym miesiącu, w porównaniu do poprzedniego miesiąca lub analogicznego okresu roku ubiegłego [Konat i Olejnik, 2022, s. 20-21].

Warunkiem uczestnictwa było również niezaleganie z podatkami i składkami. Beneficjenci programu mieli obowiązek posiadać rezydencję podatkową na terytorium Polski i rozliczać podatki za ostatnie dwa lata obrotowe na terytorium Polski [Inforlex, 2020, s. 93 – 95]. Wysokość subwencji była uzależniona przede wszystkim od liczby pracowników oraz procentowej wartości spadku przychodów przedsiębiorstwa. Zakładano, że nawet 75% otrzymanej subwencji mogło zostać umorzone, o ile beneficjent programu nie dokonał redukcji zatrudnienia w firmie w ciągu roku od złożenia wniosku [Konat i Olejnik, 2022, s. 20-21]. Pozostała kwota subwencji podlegała zwrotowi w okresie pięciu lat [Bralczyk i Urbanowicz, 2021, s. 6-7].

Po 7 miesiącach działania Tarczy Finansowej PFR, 15 stycznia 2021r., Polski Fundusz Rozwoju wprowadził Tarczę Finansową PFR 2.0, której celem było dalsze wsparcie przedsiębiorstw dotkniętych skutkami pandemii COVID-19. Tarcza objęła wsparciem 38 branż gospodarki najbardziej poszkodowanych przez lockdowny i ograniczenia działalności m.in. takich jak turystyka, gastronomia, hotelarstwo, kultura, sport czy transport. Rozwiązania te były głównie kierowane do mikrofirm i małych przedsiębiorstw [Bralczyk i Urbanowicz, 2021, s. 6-7]. Samo wsparcie obejmowało trzy instrumenty pomocowe, tj. Tarczę Finansową PFR 2.0 dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, Tarczę Finansową dla dużych firm oraz możliwość anulowania subwencji przyznanych wcześniej w ramach Tarczy Finansowej PFR 1.0. Pomoc była adresowana do firm, które musiały ograniczyć lub czasowo zawiesić działalność oraz wykazały spadek obrotów o co najmniej 30%. Przyznawane środki mogły zostać przeznaczone m.in. na finansowanie bieżącej działalności przedsiębiorstw, w tym wynagrodzeń pracowników, kosztów najmu, zakupu towarów i usług czy wyposażenia. Duże przedsiębiorstwa mogły natomiast korzystać z preferencyjnych pożyczek oraz instrumentów płynnościowych [Nazarczuk i in. 2022, s. 100-101]. Subwencje miały w dużej mierze charakter bezzwrotny, pod warunkiem kontynuowania działalności gospodarczej i utrzymania miejsc pracy [Oleksy-Gębczyk i in., 2024, s. 176].

Tarcze antykryzysowe stanowiły główny instrument wsparcia gospodarki w okresie pandemii COVID-19. Ich podstawowym celem było utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstw, ochrona miejsc pracy oraz ograniczenie skali bankructw wynikających z administracyjnego zamrożenia gospodarki. Początkowo rząd zapowiedział pakiet wsparcia o wartości 312 mld zł, co odpowiadało ok. 10% PKB [Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022, s. 3]. Z tej kwoty 212 mld zł miało mieć charakter bezzwrotny, natomiast 100 mld zł przeznaczono na pożyczki i subwencje w ramach Tarczy Finansowej PFR. Środki bezzwrotne zostały podzielone na pięć głównych obszarów: bezpieczeństwo pracowników (30 mld zł), finansowanie przedsiębiorstw (74,2 mld zł), ochronę zdrowia (7,5 mld zł), wzmocnienie systemu finansowego (70,3 mld zł) oraz inwestycje publiczne (30 mld zł) [Gov. pl., koronawirus, 10.07.2026].

Najważniejszym instrumentem wsparcia była Tarcza Finansowa PFR 1.0. Program obejmował trzy segmenty: mikrofirmy (planowane 25 mld zł), małe i średnie przedsiębiorstwa (50 mld zł) oraz duże firmy (25 mld zł) [Gov. pl., rozwój-technologia/tarcza-finansowa, 10.07.2026]. W praktyce wypłacono około 60,9 mld zł subwencji, co odpowiadało ok. 2,6% PKB w 2020 r. Aż 97% środków trafiło do sektora MŚP, natomiast duże przedsiębiorstwa otrzymały jedynie 3% całkowitej pomocy. Mikroprzedsiębiorstwa uzyskały 18,9 mld zł, a małe i średnie firmy 42 mld zł

[PFR.pl., 10.07.2026]. W 2020 r. średnia wartość wsparcia wyniosła 175,1 tys. zł, zaś mediana 72 tys. zł. Skuteczność organizacyjna programu była bardzo wysoka, gdyż podpisaniem umowy zakończyło się 95% złożonych wniosków [Dębkowska i.in, 2021, s. 17]. Subwencje mogły zostać przeznaczone m.in. na koszty działalności, wynagrodzenia oraz spłatę kredytów. Standardowo 75% subwencji mogło zostać umorzone po utrzymaniu zatrudnienia, jednak w kwietniu 2021 r. dla przedsiębiorstw z 54 branż objętych restrykcjami umorzono nawet 100% wsparcia. Wartość dodatkowych umorzeń wyniosła ok. 5,96 mld zł. [Konat i Olejnik, 2022, s. 21 - 23].

Drugim pod względem wielkości instrumentem było zwolnienie ze składek ZUS, obejmujące przedsiębiorców zatrudniających do 49 pracowników oraz osoby samozatrudnione. Zwolnienie funkcjonowało w okresie marzec–maj 2020 r. i kosztowało sektor finansów publicznych ok. 17,4 mld zł. Bardzo istotne znaczenie miały także świadczenia postojowe wypłacane przez ZUS przedsiębiorcom i osobom pracującym na podstawie umów cywilnoprawnych. Ich wysokość wynosiła 1300 zł lub 2080 zł, a całkowita wartość wypłaconych świadczeń osiągnęła 5,83 mld zł. [Konat i Olejnik, 2022, s. 21 - 23].

Kolejnym ważnym instrumentem były dofinansowania wynagrodzeń finansowane z Funduszu Pracy oraz FGŚP. Całkowita wartość wsparcia wyniosła 15,36 mld zł. Uzupełnieniem systemu pomocy były mikropożyczki dla mikroprzedsiębiorstw w wysokości 5000 zł, które po spełnieniu warunków były praktycznie w całości umarzane. Koszt tego rozwiązania wyniósł ok. 9,3 mld zł. [Konat i Olejnik, 2022, s. 21 - 23].

W ramach działań osłonowych państwo wspierało również branże szczególnie dotknięte skutkami pandemii. Spółki transportowe i infrastrukturalne, m.in. PKP Intercity oraz PKP Polskie Linie Kolejowe, otrzymały ok. 2,6 mld zł dotacji budżetowych. Branża turystyczna została objęta wsparciem poprzez Turystyczny Fundusz Zwrotów, z którego wypłacono ok. 150 mln zł. Pomoc otrzymali także rolnicy. Zwolnienia ze składek KRUS kosztowały ok. 410 mln zł, natomiast dodatkowe wsparcie finansowe dla gospodarstw rolnych wyniosło ok. 1,2 mld zł, z czego 0,8 mld zł pochodziło ze środków unijnych. Łącznie fundusze UE przekazały polskim przedsiębiorstwom ok. 2,6 mld zł na kapitał obrotowy, wynagrodzenia oraz projekty badawczo-rozwojowe związane z przeciwdziałaniem skutkom pandemii [Konat i Olejnik, 2022, s. 21 - 23].

Według badań przeprowadzonych przez Polski Instytut Ekonomiczny w samym 2020 roku z co najmniej jednego instrumentu wsparcia skorzystało 86% przedsiębiorców, a ponad połowa korzystała z minimum dziesięciu różnych form pomocy. Średnia liczba wykorzystanych instrumentów wyniosła 8,4. Najczęściej stosowanymi rozwiązaniami były zwolnienia ze składek ZUS (ok. 75% przedsiębiorców),

świadczenia postojowe, praca zdalna, dopłaty do wynagrodzeń oraz subwencje PFR. Za najbardziej skuteczne instrumenty uznano zwolnienia z ZUS, Tarczę Finansową PFR oraz dopłaty do wynagrodzeń. Jako mniej efektywne oceniono świadczenia postojowe i wydłużone zasiłki opiekuńcze [Dębkowska i in., 2021, s. 17].

Analizy ekonomiczne wskazują, że tarcze antykrzysowe przyczyniły się do ograniczenia negatywnych skutków recesji. Według szacunków PFR dzięki programom pomocowym udało się ochronić ok. 3 mln miejsc pracy, natomiast szacunki rządowe mówiły nawet o 6 mln miejsc pracy. W 2021 r. wiele przedsiębiorstw osiągało lepszą płynność finansową i rentowność niż przed pandemią, co wskazuje, że wsparcie państwa częściowo spełniło swoje cele [Nazarczuk i in. 2022, s. 107]. Natomiast kontrola Najwyższej Izby Kontroli wykazała, że pomimo osiągnięcia zakładanych efektów gospodarczych sposób projektowania i realizacji pomocy charakteryzował się licznymi nieprawidłowościami. Łączna wartość instrumentów objętych kontrolą NIK wyniosła 107,3 mld zł. Zdaniem NIK środki te nie były wydatkowane zgodnie z zasadami gospodarności określonymi w ustawie o finansach publicznych. Minister właściwy do spraw gospodarki oraz minister właściwy do spraw pracy nie zapewnili odpowiedniego nadzoru nad systemem pomocy, nie prowadzili kompleksowych analiz skuteczności poszczególnych instrumentów oraz nie eliminowali błędów ujawnianych podczas funkcjonowania programów [NIK, 2023, s. 11].

Jedną z najważniejszych słabości systemu była niewystarczająca weryfikacja beneficjentów pomocy, co zwiększało ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Kryteria przyznawania pomocy opierały się głównie na oświadczeniach przedsiębiorców, a urzędy pracy nie posiadały narzędzi umożliwiających skuteczną weryfikację deklarowanego spadku obrotów lub pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw. W rezultacie wsparcie mogły otrzymywać również podmioty, które faktycznie nie wymagały pomocy lub nie spełniały ustawowych przesłanek jej uzyskania. NIK wskazała ponadto, że przepisy nie wymagały wykazania, iż spadek przychodów był bezpośrednim skutkiem pandemii COVID-19 [NIK, 2023, s. 18].

Skala nieprawidłowości stwierdzonych przez NIK wskazuje na istotne niedoskonałości systemu kontroli. Analiza wykazała, że aż 93,5% zbadanych wniosków zawierało dane niezgodne ze stanem faktycznym, a w dokumentacji występowały powtarzające się numery PESEL, dane osób zmarłych czy identyczne numery rachunków bankowych [NIK, 2023, s. 11]. Dodatkowo na koniec 2021 r. nierozliczonych pozostawało 93,1% udzielonego wsparcia, co oznaczało wysokie ryzyko braku odzyskania środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem [NIK, 2023, s. 75 - 79]. Przykładowo, w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Poznaniu do stycznia

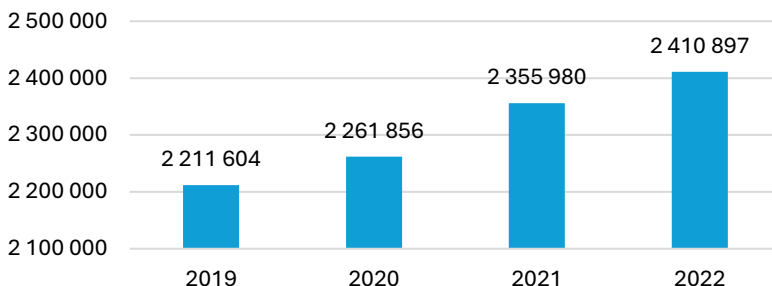
2023 r. zweryfikowano jedynie 6,41% wymagających rozliczenia wniosków [NIK, 2023, s. 11].

Istotnym problemem okazały się również rozwiązania organizacyjne zastosowane przy realizacji Tarczy Finansowej PFR. Minister właściwy do spraw gospodarki przekazał Polskiemu Funduszowi Rozwoju zadania związane z realizacją programów pomocowych bez zapewnienia odpowiednich instrumentów nadzoru nad działalnością spółki oraz bez właściwego zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa. Umowy nie określały m.in. terminu zakończenia realizacji programów ani nie uzależniały wynagrodzenia PFR od rzeczywistej skali wykonanych zadań. Ponadto zmiana interpretacji pojęcia „przychodu” po wypłacie subwencji 208 przedsiębiorcom na kwotę ponad 332 mln zł stworzyła ryzyko sporów sądowych oraz dodatkowych kosztów ponoszonych przez Skarb Państwa. [NIK, 2023, s. 21].

3. Badania własne skuteczności instrumentów pomocowych dla wybranych obszarów – metodyka i wyniki

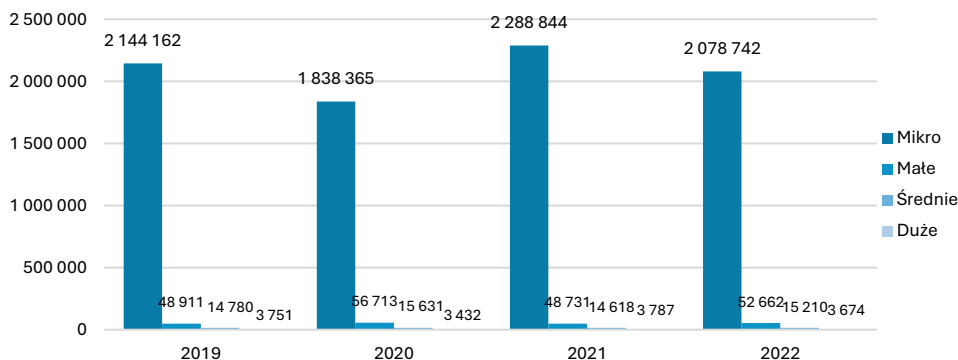
Opisana powyżej ocena skuteczności i kosztów instrumentów pomocowych w ramach poszczególnych tarcz anty-covidowych została zweryfikowana poprzez sprawdzenie aktywności gospodarczej przedsiębiorstw w okresie obowiązywania tarcz. W badaniach zastosowano metodę *desk research*, wykorzystano dane GUS o liczbie funkcjonujących przedsiębiorstw w latach 2019-2022 w skali całego kraju, województwa mazowieckiego oraz powiatu ostrołęckiego i m. Ostrołęka. Dobór wybranych obszarów z uwzględnieniem województwa mazowieckiego wynikał z jego charakterystyki jako województwa największego w kraju pod względem wielkości powierzchni, populacji i aktywności gospodarczej. Wybór powiatu ostrołęckiego pozwala z kolei na sprawdzenie wykorzystania analizowanej pomocy przez najmniejsze podmioty gospodarcze.

Liczba przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce w okresie 2019-2022 wykazywała systematyczny wzrost. W prowadzenie lockdownu w 2020 roku, tej tendencji dla ogólnej liczby przedsiębiorstw nie zmieniło, ich liczba wzrosła z około 2,212 mln do prawie 2,262 mln. Lata 2021 i 2022 pokazują dalszy wzrost. W roku 2022 było o ponad 9% przedsiębiorstw ogółem więcej niż przed pandemią w roku 2019 (rys 1). Jeżeli uwzględnić strukturę przedsiębiorstw według wielkości wyraźnie widać wpływ zamknięcia gospodarki w wyniku pandemii w roku 2020 (rys. 2).



Rys. 1. Liczba przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Główny Urząd Statystyczny, 2019, 2020, 2021, 2022].



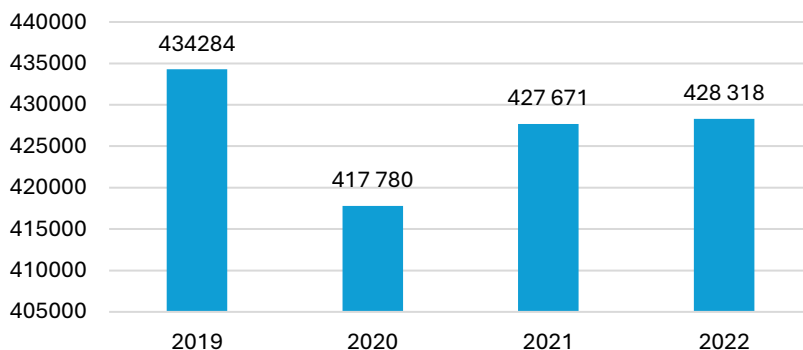
Rys. 2. Liczba przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce w podziale na mikro, małe, średnie i duże

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Główny Urząd Statystyczny, 2019, 2020, 2021, 2022].

W Polsce jak w każdej gospodarce liczebnie dominują mikroprzedsiębiorstwa, to ta kategoria firm zdecydowanie skurczyła się w roku zamknięcia gospodarki z 2,144 do 1,838 mln (spadek o 14%). Tendencja spadkowa widoczna jest również dla dużych firm – z 3.751 do 3.432 przedsiębiorstw (spadek o 8,5%). Natomiast w przypadku przedsiębiorstw małych i średnich zauważamy wzrost – odpowiednio o prawie 12 % i 6 %. Wzrost ten może wynikać z przesunięć w strukturze przedsiębiorstw według wielkości z grupy dużych do średnich i z średnich do małych, na skutek spadku obrotów i zatrudnienia w gospodarce podczas pandemii. Przesunięcia te widać także dla dwóch kolejnych lat analizy 2021-22, wzrasta liczba dużych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, spada liczba w grupie małych i średnich firm. W roku 2021 mikroprzedsiębiorstw jest o prawie 7% więcej niż w 2019.

W roku 2022 widać wzrost przedsiębiorstw małych i średnich, kosztem mikroprzedsiębiorstw.

Dla oceny skuteczności instrumentów pomocowych dla firm w pandemii warto wziąć pod uwagę zmianę ich aktywności w przekroju województw. Na przykładzie województwa mazowieckiego (rys. 3) widać spadek aktywności firm w 2020 roku o 4%. Kolejne lata pokazują wzrost liczby przedsiębiorstw, chociaż w 2022 roku jest ich mniej o 1% niż w 2019 roku.

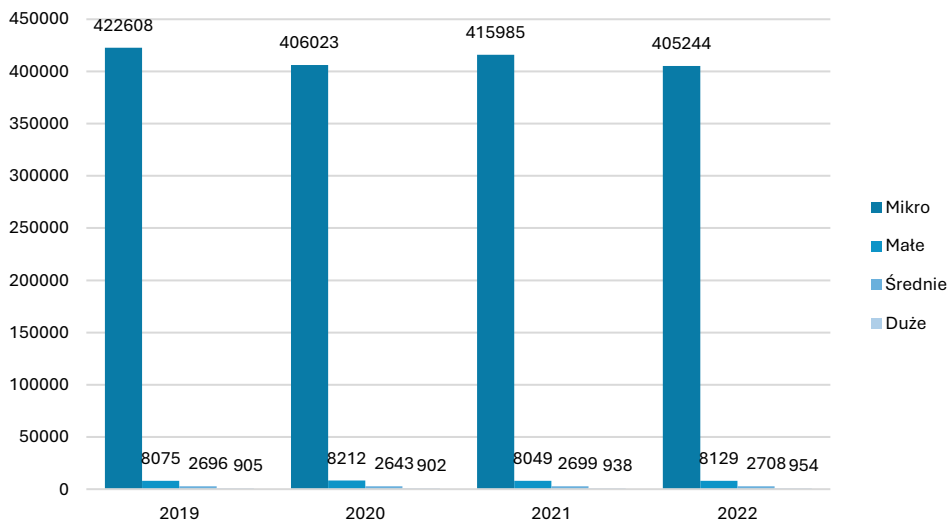


Rys. 3. Liczba przedsiębiorstw niefinansowych w województwie mazowieckim

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Główny Urząd Statystyczny, 2019, 2020, 2021, 2022].

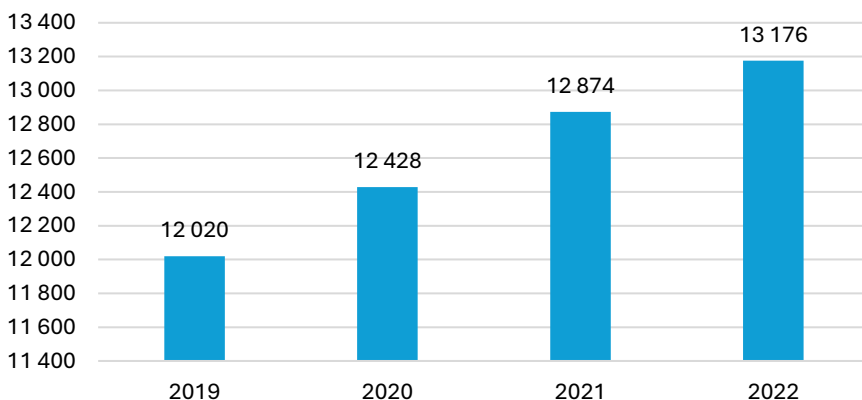
Analiza struktury przedsiębiorstw według wielkości pokazuje spadek liczby mikrofirm w 2019 roku, przy wzroście przedsiębiorstw małych i stabilizacji liczby przedsiębiorstw średnich i dużych. Kolejne lata przyniosły wzrost liczby przedsiębiorstw mikro, średnich i dużych, przy niewielkim spadku małych podmiotów (rys. 4). Takie przesunięcie w strukturze wielkości przedsiębiorstw świadczyć może o rozwoju firm w poszczególnych grupach pod względem wzrostu obrotów i zatrudnienia.

Analiza zmian liczby funkcjonujących firm w przekroju powiatów pozwala ocenić oddziaływanie instrumentów pomocowych dla mniejszych podmiotów. W badaniu uwzględniliśmy powiaty z województwa mazowieckiego: ostrołęcki i powiat miasto Ostrołęka (rys. 5). Obserwujemy tu coroczny wzrost liczby przedsiębiorstw bez spadku w pierwszym roku pandemii, w 2020 roku ich liczba wzrosła nawet o 3,4%. Trend ten występuje w kolejnych latach. Jeśli uwzględnić strukturę firm według wielkości, obserwujemy wzrost coroczny liczby mikrofirm, przy stabilizacji liczby podmiotów małych, średnich i dużych (rys. 6).



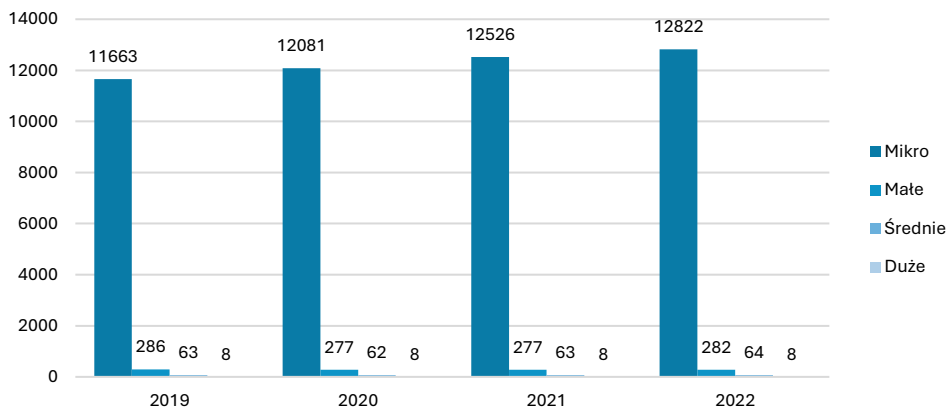
Rys. 4. Liczba przedsiębiorstw niefinansowych w województwie mazowieckim w podziale na mikro, małe, średnie i duże

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Główny Urząd Statystyczny, 2019, 2020, 2021, 2022].



Rys. 5. Liczba podmiotów gospodarki narodowej na obszarze właściwości miejscowej Urzędu Skarbowego w Ostrołęce

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Główny Urząd Statystyczny, <https://bd1.stat.gov.pl/bd1/dane/podgrup/tablica>].



Rys. 6. Liczba podmiotów gospodarki narodowej na obszarze właściwości miejscowej Urzędu Skarbowego w Ostrołęce w podziale na mikro, małe, średnie i duże

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Główny Urząd Statystyczny, <https://bd1.stat.gov.pl/bd1/dane/podgrup/tablica>].

Widać, że w przypadku analizowanych powiatów rok 2022 przynosi dla przedsiębiorstw mikro wzrost o 2,4%, przy spadku ich liczby o 2,6% całym województwie (rys. 4) i w kraju o ponad 9% (rys. 2). Spadki te nastąpiły w wyniku zmiany w 2022 roku przepisów prawnych regulujących prawo podatkowe określanych Polskim Ładem.

4. Dyskusja wyników

Przeprowadzona analiza wskazuje, że Tarcze Antykryzysowe oraz Tarcze Finansowe PFR skutecznie ograniczyły negatywne skutki gospodarcze pandemii COVID-19, przyczyniając się do utrzymania płynności finansowej przedsiębiorstw, ochrony milionów miejsc pracy oraz ograniczenia skali recesji. Przystudiowane raporty i opracowania potwierdzają, że zastosowane instrumenty wsparcia pozwoliły wielu przedsiębiorcom utrzymać działalność gospodarczą mimo wprowadzonych ograniczeń sanitarnych oraz złagodziły skutki kryzysu dla rynku pracy i całej gospodarki opiekuńcze [Dębkowska i in., 2021]. Taką ocenę potwierdzają także wyniki badań w innych krajach. Na przykład badania w Hiszpanii i Włoszech wskazują na znaczące korzyści dla mikroprzedsiębiorstw, w tym złagodzenie spadku obrotów i zwiększenie inwestycji w aktywa materialne i niematerialne [Canzian i in., 2025, s. 8-18]. Prowadzone w Polsce badania statystyczne potwierdziły, że udzielona pomoc publiczna przyniosła korzyści dla sektora MŚP, umożliwiając przetrwanie

trudnego okresu i adaptację do zmieniających się warunków rynkowych. Pomoc publiczna pomogła małym i średnim przedsiębiorstwom wrócić do wzrostów i rozwoju po pandemii [Harmatny, 2024].

Do takich pozytywnych wniosków doprowadziły również wyniki niniejszego badania. Przy czym Autorki odniosły korzyści instrumentów pomocowych na działania przedsiębiorstw z uwzględnieniem skali województwa mazowieckiego i wybranych jego powiatów, co pozwoliło uwzględnić partycypację w udzielanej pomocy przedsiębiorstw mikro i małych. Wyniki badania pokazują, że taka grupa przedsiębiorstw odniosła korzyści, co przejawia się we wzroście ich liczby.

Natomiast analiza opracowań i raportów wykazała, że sposób projektowania i realizacji programów pomocowych nie zapewniał odpowiedniego poziomu nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim kryteriów przyznawania pomocy, niewystarczającej weryfikacji beneficjentów, ograniczonego monitorowania efektów wsparcia oraz niedostatecznej kontroli prawidłowości wykorzystania przekazanych środków, co zwiększało ryzyko nadużyć i niegospodarnego wydatkowania funduszy publicznych.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała, że Tarcze Antykryzysowe stanowiły jeden z najważniejszych instrumentów interwencji państwa w okresie pandemii COVID-19. Zastosowane rozwiązania umożliwiły szybkie przekazanie pomocy przedsiębiorcom i przyczyniły się do utrzymania płynności finansowej wielu podmiotów gospodarczych oraz ograniczenia negatywnych skutków gwałtownego spowolnienia gospodarczego. Szczególnie istotną rolę odegrały subwencje finansowe Polskiego Funduszu Rozwoju, zwolnienia z opłacania składek ZUS oraz dofinansowania wynagrodzeń pracowników.

Jednocześnie analiza potwierdziła, że osiągnięte efekty ekonomiczne wiązały się z bardzo wysokimi kosztami dla finansów publicznych. Istotnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonej analizy jest również stwierdzenie, że skuteczność ekonomiczna programów nie zawsze szła w parze z prawidłową organizacją procesu udzielania pomocy. Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli wskazują na liczne nieprawidłowości związane z projektowaniem kryteriów przyznawania wsparcia, weryfikacją beneficjentów, monitorowaniem wykorzystania środków oraz nadzorem nad realizacją programów. Uproszczone procedury pozwoliły na szybkie przekazanie pomocy przedsiębiorcom, jednak jednocześnie zwiększyły ryzyko nadużyć i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Zasadne byłoby więc aby w przyszłości programy pomocowe powinny być projektowane w sposób

zapewniający nie tylko sprawne i szybkie udzielanie wsparcia, lecz także przejrzyste zasady jego przyznawania, skuteczny system kontroli oraz bieżącą ocenę efektywności zastosowanych instrumentów.

ORCID iD

Krystyna Zimnoch: <https://orcid.org/0000-0002-1900-9895>

Literatura

1. Adamowicz M. (2023), *Polityka antypandemiczna i polityka antykryzysowa w czasie pandemii COVID-19 w Polsce*, Economic and Regional Studies 16(4).
2. Barczyk R., Urbanowicz Z., (2021), *Działania stabilizacyjne w gospodarce polskiej w okresie pandemii COVID-19*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 65(3).
3. Canzian G., Crivellaro E., Duso T. Ferrara A. R., Sasso A., Verzillo S. (2025), *The impact of financial support to firms during crises: The case of Covid aid in the EU*, Journal of Economic Behavior & Organization 240.
4. Czajkowska M. (2022), *Przeciwdziałanie negatywnym skutkom pandemii koronawirusa. Analiza porównawcza działań wybranych państw*, [w:] *Gospodarka w cieniu pandemii COVID-19*, red. S. Kałdunia, J. Przybylska, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
5. Dębkowska K., Kłosiewicz-Górecka U., Szymańska A., Ważniewski P., Zybertowicz K. (2021), *Tarcza Antykryzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, Gniazdowski, M., Kubisiak, A., Kutwa, K., Rybacki, J. (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.
6. Dobaczewska A., Trzecińska D. (2025), *Transformacja prawa pomocy publicznej w Unii Europejskiej*, Prawo i Więź 4(57).
7. *Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce* (2023), Najwyższa Izba Kontroli.
8. Gałęcka A., Nestoruk M. (2024), *Pandemia COVID-19 a kondycja finansowa przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce*, Rozprawy Społeczne 18(1).
9. Główny Urząd Statystyczny (2020), *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 roku*.
10. Główny Urząd Statystyczny (2021), *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2020 roku*.
11. Główny Urząd Statystyczny (2022), *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2021 roku*.

12. Główny Urząd Statystyczny (2023), *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2022 roku*.
13. Gov.pl, *Nowa normalność: etapy znoszenia ograniczeń związanych z COVID-19*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/nowa-normalnosc-etapy> [10.07.2026].
14. Gov.pl, *Nowe zasady profilaktyki przeciw COVID-19 i kolejne powiaty w strefie czerwonej*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/nowe-zasady-profilaktyki-przeciw-covid-19> [10.07.2026].
15. Gov.pl, *Od 27 marca zmiany w zasadach bezpieczeństwa – zamknięte przedszkola i salony fryzjerskie oraz nowe limity osób w sklepach i kościołach*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/od-27-marca-zmiany-w-zasadach-bezpieczenstwa> [10.07.2026].
16. Gov.pl, *Od soboty, 24 października cała Polska strefą czerwoną*, <https://www.gov.pl/web/wsse-szczecin/od-soboty-24-pazdziernika-cala-polska-strefa-czerwona> [10.07.2026].
17. Gov.pl, *Tarcza Antykryzysowa ma ochronić firmy i pracowników przed skutkami epidemii koronawirusa*, <https://www.gov.pl/web/koronawirus/tarcza-antykryzysowa-ma-ochronic-firmy-i-pracownikow-przed-skutkami-epidemii-koronawirusa> [10.07.2026].
18. Gov.pl, *Tarcza finansowa – ochrona miejsc pracy i płynności finansowej*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/tarcza-finansowa---ochrona-miejsc-pracy-i-plynnosci-finansowej> [10.07.2026].
19. Gov.pl, *Zmiana przepisów dotyczących ograniczeń, nakazów i zakazów związanych z COVID-19 w Polsce*, <https://www.gov.pl/web/singapur/zmiana-przepisow-dotyczacych-ograniczen-nakazow-i-zakazow-zwiazanych-z-covid-19-w-polsce> [10.07.2026].
20. Harmatny, P. (2024), *Pomoc publiczna dla sektora MŚP podczas pandemii COVID-19*. w: M. Pauka, T. Słoński (red.), *Finanse* (s. 24-37). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Inforlex, (2020), *Koronawirus – problemy firm, podatki, składki, rozwiązania pakietu pomocowego*.
21. Jabłońska M., Stawska J., Dziuba R., Tekce M., and Marta Krasoń M. (2021), *Public Aid and Entrepreneurship During the Covid-19 Pandemic in the European Union Countries*. *Journal of Finance and Financial Law* 3 (31), s. 57-77.
22. Kaliszczak L., Rabiej E. (2021), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a COVID-19 – interwencjonizm państwowy w warunkach pandemii*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5(63).
23. Konat G., Olejnik Ł. (2022), *Restrykcje administracyjne i działania fiskalne wprowadzone przez polski rząd w związku z pandemią COVID-19*, Oficyna Wydawnicza SGH.
24. Koronawirus.pl, *Koronawirus w Polsce (SARS-CoV-2)*, <https://koronawirusunas.pl/> [10.07.2026].

25. Koronawirus.pl, *Regionalizacja – obostrzenia w powiatach z największym przyrostem zakażeń*, <https://koronawirusunas.pl/informacje/regionalizacja> [10.07.2026].
26. Kubiczek J., Derej W. (2022), *Tarcze antykrzysowe jako źródło wsparcia działalności MŚP w dobie pandemii COVID-19*, Przegląd Prawno-Ekonomiczny.
27. Nazarczuk J. M., Cicha-Nazarczuk M., Szczepańska K. (2022), *Wrażliwość polskiej gospodarki na zmiany wywołane pandemią COVID-19*, Instytut Badań Gospodarczych.
28. OECD (2021), *COVID-19 Government Financing Support Programmes for Businesses: 2021 Update*, OECD Paris, <https://www.oecd.org/finance/COVID-19-Government-Financing-Support-Programmes-for-Businesses-2021-Update.pdf>.
29. Oleksy-Gębczyk A., Rydwańska P., Witowska J. (2024), *Przedsiębiorstwa lokalne wobec pandemii COVID-19 na przykładzie przedsiębiorstw z subregionu sądeckiego*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych w Nowym Sączu.
30. Podsiadło P. (2018) *Zagadnienie pomocy publicznej przyznawanej ex lege w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach 358.
31. Pytlak M., Bartkowski M. (2024), *Motor zmian czy weryfikator umiejętności zarządzania w kryzysie?*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych im. Haliny Kopackiej.
32. PFR.pl, *Tarcza Finansowa dla Firm*, <https://pfr.pl/program/tarcza-finansowa-dla-firm> [10.07.2026].
33. Purzyński J. (2022), *Wpływ pandemii COVID-19 na dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2019–2021*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 99(4), <https://doi.org/10.58683/znwsb.2022.99.4.01>.
34. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021, poz. 713).
35. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021, poz. 152).
36. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021, poz. 2371).
37. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz.U. 2021, poz. 371).
38. Słobodzian L., (2025), *Analiza polityki gospodarczej rządu wobec pandemii COVID-19 w Polsce*, Zeszyt Naukowy nr 205, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

39. Spoz A., Kotlinski G., Mizak A., Zukowska H., (2020), *Public aid for relieving the effects of COVID-19 pandemic*, European Research Studies Journal XXIII, Special Issue 2, 606-621.
40. Staniszewski R., (2020), *Polska gospodarka na kwarantannie – analiza wskaźników ekonomicznych, społecznych oraz rozwiązań formalnoprawnych dotyczących przeciwdziałania koronawirusowi COVID-19*, Polityka i Społeczeństwo.
41. Staszewska A., (2022), *Zarządzanie kryzysem w turystyce podczas pandemii COVID-19*, Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania Górnośląskiej Wyższej Szkoły Handlowej 17/2022.
42. Szpilko D., Bazydło D., Bondar E. (2021), *Wpływ pandemii COVID-19 na zakres i jakość usług kurierskich. Wyniki badań wstępnych*, Marketing i Rynek 28(5), s. 10–22.
43. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C 83/47
44. 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).
45. Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2020, poz. 1639).
46. Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2020, poz. 875).
47. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. 2020, poz. 374).
48. Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. 2020, poz. 569).
49. 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).
50. 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).

Anti-Crisis Shields and PFR Financial Shields – An Analysis of Support Instruments for Enterprises during the COVID-19 Pandemic in Poland

Abstract

The aim of this article was to evaluate the effectiveness of the support instruments implemented in Poland in the form of the Anti-Crisis Shields and the PFR Financial Shields. The analysis was based on data obtained from reports published by public institutions and studies concerning the implementation of these support programs. The available reports and studies indicate that the Anti-Crisis Shields and the PFR Financial Shields played a crucial role in mitigating the negative economic effects of the COVID-19 pandemic. The total value of the support package amounted to PLN 312 billion, contributing to the maintenance of business liquidity and the protection of between 3 and 6 million jobs. The key instrument was the PFR Financial Shield, under which PLN 60.9 billion in subsidies was disbursed in 2020 alone, with 97% of the funds allocated to the micro, small, and medium-sized enterprise (MSME) sector. The effectiveness of the assistance is confirmed by an analysis of the number of enterprises that remained active during the period under review. However, a report by the Supreme Audit Office (NIK) identified numerous irregularities in the design, supervision, and control of these support programs. The conducted analysis indicates that the Anti-Crisis Shields and the PFR Financial Shields effectively mitigated the effects of the crisis; however, future support programs should be based on more effective mechanisms for monitoring, oversight, and the allocation of public funds.

Key words

Anti-Crisis Shields, PFR Financial Shields, COVID-19, entities of the national economy