

***Ocena ex-ante
dla instrumentów finansowych w ramach
Regionalnego Programu Operacyjnego
Województwa Pomorskiego
na lata 2014-2020***

***Dodatek opracowany przez Instytucję Zarządzającą
w związku z wybuchem epidemii COVID-19***

Opracowanie:	Departament Rozwoju Regionalnego i Przestrzennego
Status:	Dodatek do oceny ex-ante dla instrumentów finansowych opracowany w związku z kryzysową sytuacją ekonomiczną przedsiębiorstw, wywołaną epidemią COVID-19 w 2020 r. oraz w związku z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa), Dz. U. L 99 oraz Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r., Dz. U. L 130
Data opracowania:	Kwiecień 2020 r.
Data aktualizacji:	Czerwiec 2020 r.

Spis treści

Wykaz skrótów	3
Wprowadzenie.....	4
I. Wpływ epidemii COVID-19 na gospodarkę	6
II. Wpływ epidemii COVID-19 na rynek pracy	11
III. Legislacja na szczeblu europejskim i krajowym wprowadzona w celu łagodzenia skutków epidemii COVID-19.....	13
IV. Rozpoznanie nowych potrzeb przedsiębiorców	16
V. Nowe instrumenty wsparcia: finansowanie kapitału obrotowego ze środków RPO WP 2014-2020.....	20
1. Spójność z innymi instrumentami zwrotnymi	20
2. Oczekiwany efekt dźwigni	23
3. Ocena dotychczasowych doświadczeń i wyniki oceny ex-ante.....	23
4. Proponowana strategia inwestycyjna dotycząca produktów finansowych w latach 2020-2021.....	24
5. Podstawowe parametry wsparcia	25
6. System dystrybucji.....	27
7. Szacunkowa alokacja	27
8. Spodziewane rezultaty	27
VI. Możliwości dokonania przeglądu i aktualizacji oceny ex-ante	28

Wykaz skrótów

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
KE	Komisja Europejska
MŚP	mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
PIE	Polski Instytut Ekonomiczny
PKB	Produkt Krajowy Brutto
RPO WP 2007-2013	Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013
RPO WP 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020
UE	Unia Europejska
WDB	Wartość dodana brutto

Wprowadzenie

1. W dniu 11 marca 2020 r. Światowa Organizacja Zdrowia ogłosiła pandemię choroby COVID-19, wywoływanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. Od stycznia 2020 r. najpierw Chiny, a następnie lawinowo inne państwa na całym świecie zaczęły wdrażać ostre wewnątrz krajowe regulacje, mające spowalniać masowe rozprzestrzenianie się wirusa w społeczeństwie. Nie kwestionując konieczności ochrony życia i zdrowia ludzi należy odnotować, iż przyjęte rozwiązania dotyczące powszechnej izolacji społecznej spowodowały szereg negatywnych zjawisk gospodarczych o bezprecedensowej skali, przekładając się błyskawicznie na głęboki ogólnoswiatowy kryzys ekonomiczny. Wywołany przez koronawirusa stan pandemii to czarny łabędź globalnych rynków, niemożliwy do przewidzenia i niosący ze sobą straty ogromnych rozmiarów w wielu dziedzinach. W wymiarze ogólnopolskim nagłe wprowadzenie daleko idących restrykcji administracyjnych¹, obejmujących m.in. zamknięcie placówek usługowych, handlowych, edukacyjnych i kulturalnych, to wyjątkowe środki zaradcze, mające ograniczyć rozprzestrzenianie się wirusa. Wprowadzone obostrzenia przełożyły się na:

- **zakłócenia w łańcuchach dostaw**, odczuwane zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i w obrębie rynków wewnętrznych;
- **szok popytowy** w wyniku ograniczenia mobilności oraz niepewności odnośnie do utrzymania źródeł i wysokości dotychczasowego strumienia dochodów;
- **szok podaży** i przestoje operacyjne w skutek nieobecności pracowników czy konieczności dokonania reorganizacji w miejscu pracy (zaostrzony reżim sanitarny, praca zdalna).

Czynniki te przekładają się na znaczące ograniczenie płynności finansowej przedsiębiorstw oraz duże trudności w utrzymaniu miejsc pracy, a w dalszej kolejności na drastyczne ograniczenie planów inwestycyjnych.

2. Wystąpienie nieprzewidzianych zakłóceń gospodarczych na tak dużą skalę wymaga natychmiastowego dostosowania posiadanego instrumentarium wsparcia przedsiębiorców. Rozwiązania legislacyjne i narzędzia z przypisanym budżetem wprowadzane są od poziomu europejskiego, przez krajowy, po regionalny. W województwie pomorskim w wyniku epidemii COVID-19 również należy wdrożyć nadzwyczajne instrumenty wsparcia przedsiębiorstw, zarówno te finansowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WP 2014-2020), jak i z innych środków pozostających w dyspozycji Samorządu Województwa Pomorskiego. Działania regionalne, choć stanowiące wsparcie komplementarne wobec tych planowanych na szczeblu centralnym, można zacząć

¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii, Dz. U. poz. 566

wdrażać znacznie szybciej, a czas reakcji na kryzys jest zmienną niemal tak istotną, jak sam zakres wsparcia.

3. Projektowane działania mają więc w dużej mierze charakter interwencyjny – ukierunkowane są przede wszystkim na pomoc firmom w rozwiązaniu problemu, który wystąpił nagle i wpłynął na natychmiastowy spadek przychodów, konieczność ograniczenia kosztów, zwolnień pracowników. Projektowane rozwiązania powinny być właściwie komunikowane i wprowadzone bez zbędnej zwłoki (choć ich faktyczną skuteczność będzie można ocenić po upływie dłuższego czasu), a nader wszystko tak sparametryzowane, aby firmy nie straciły możliwości rzeczywistego uzyskania wsparcia – dotychczasowa restrykcyjność zasad otrzymania pomocy w obecnych warunkach wydaje się zbyt wysoka.
4. Dodatek (uzupełnienie) do oceny ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach RPO WP 2014-2020 został opracowany w celu zaproponowania zarówno nowych, jak i modyfikacji istniejących narzędzi, by w miarę posiadanych zasobów jak najpełniej móc odpowiedzieć na nagłe potrzeby pomorskich przedsiębiorców, spowodowane epidemią COVID-19.
5. Niniejszy dokument powstał w oparciu o informacje na temat rozwoju sytuacji epidemicznej, które były dostępne w okresie marzec-kwiecień 2020 r., a więc u progu wybuchu pandemii w Polsce. Następnie, w czerwcu 2020 r., możliwe było rozwinięcie pewnych kwestii w miarę przyrostu wiedzy na temat tego nowego zjawiska. Dodatek został opracowany przez Instytucję Zarządzającą samodzielnie oraz skonsultowany z Pomorską Radą Inwestycyjną do spraw Instrumentów Finansowych, w której zasiadają m.in. eksperci z dziedziny: instrumentów zwrotnych, regionalnego sektora MŚP oraz innowacji. Zaangażowanie ekspertów wewnętrznych, tj. pracowników Instytucji Zarządzającej, pozytywnie wpłynęło na termin przekazania opracowania i w konsekwencji, terminowość udzielonego wsparcia przeznaczonego na zwalczanie negatywnych skutków związanych z epidemią COVID-19.

I. Wpływ epidemii COVID-19 na gospodarkę

1. Reguły izolacji społecznej i hibernacja gospodarek krajowych, wprowadzone przez rządy państw na całym świecie w celu spowolnienia rozszerzania się epidemii COVID-19, bardzo szybko doprowadziły do gwałtownych zmian większości wskaźników ekonomicznych. Międzynarodowy Fundusz Walutowy przewiduje, że gospodarka światowa w wyniku nagłej recesji odnotuje spadek rzędu 3%². Analitycy Komisji Europejskiej (KE) w opracowaniu *European Economic Forecast*³ przewidują, że Unia Europejska stoi przed najgłębszym kryzysem ekonomicznym w swojej historii. **Prognozy bazujące na danych z kilku ostatnich tygodni wskazują, że produkt krajowy brutto (PKB) całej Unii Europejskiej w 2020 r. wyniesie -7,4%. W 2021 r. będzie się natomiast kształtowało na poziomie 6,1%. Polska według prognozy KE w 2020 r. w porównaniu z innymi krajami członkowskimi odnotuje najmniejszy spadek PKB, wynoszący -4,3%⁴.** Częściowo jest to powiązane z innym prognozowanym wskaźnikiem – deficytem budżetowym, który w Polsce w bieżącym roku będzie jednym z najgłębszych, obok Włoch i Hiszpanii, i wyniesie -9,5% PKB. Deficyt sektora finansów publicznych nie będzie jednak przedmiotem kontroli ze strony KE. **W następnym roku wzrost krajowego PKB będzie jednak stosunkowo najniższy spośród gospodarek unijnych i wyniesie 4,1%.** Dla kontekstu warto przytoczyć prognozy dotyczące zasięgu recesji w innych państwach członkowskich UE. Biorąc pod uwagę główne kierunki polskiego eksportu, to według szacunków KE epidemia COVID-19 dla gospodarki niemieckiej i czeskiej oznacza PKB na poziomie około -6,5%; brytyjskiej i francuskiej około -8,3%; a włoskiej -9,5% w 2020 r.
2. Krajowe przewidywania dotyczące wpływu epidemii koronawirusa na polską gospodarkę oraz ich aktualizacje publikowane są od marca 2020 r. Analitycy banku Credit Agricole⁵ wskazują, że **dynamika PKB w 2020 r. wyniesie -3,8%, uwzględniając już wsparcie oferowane przez Tarczę antykryzysową (pakiet pierwszy z 1 kwietnia 2020 r.) i przy założeniu przywrócenia zajęć szkolnych od początku maja 2020 r.**⁶ Zaktualizowane prognozy Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE) wskazują, że w zależności od przyjętego scenariusza, wzrost gospodarczy może wynieść nawet -4,7% w wariantcie pesymistycznym. Analitycy PIE podkreślają jednocześnie, że skutki epidemii COVID-19

² Pełna wersja [raportu](#) Międzynarodowego Funduszu Walutowego *World Economic Outlook: The Great Lockdown*, kwiecień 2020 r., s. ix

³ Komisja Europejska, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, [opracowanie](#) *European Economic Forecast. Spring 2020*, Institutional Paper 125, maj 2020 r.

⁴ Zbliżoną wartość spadku dynamiki PKB Polski podaje również Międzynarodowy Fundusz Walutowy, prognozując recesję na poziomie -4,6% (według pełnej wersji [raportu](#) *World Economic Outlook: The Great Lockdown*, kwiecień 2020 r., s. 31)

⁵ [Prognozy](#) z dnia 14 kwietnia 2020 r., dostęp 14.05.2020 r.

⁶ W czasie opracowywania niniejszego dodatku do oceny ex-ante termin powrotu do kształcenia w formie stacjonarnej już był wyznaczony na 25 maja 2020 r. (według [komunikatu](#) w serwisie www.gov.pl, dostęp 24.04.2020 r.)

będą miały jednoznacznie bardzo znaczący wpływ na polską gospodarkę w 2020 r.⁷ Prognozy przeprowadzone przez ekonomistów Banku Pekao⁸ dowodzą natomiast, iż w 2020 r. należy oczekiwać spadku PKB na poziomie -4,4%. Co więcej, głęboki spadek aktywności gospodarczej szczególnie silnie odczuwalny jest przez sektor usługowy, który odpowiada za ok. 60% wartości dodanej brutto (WDB) gospodarki krajowej.

3. Krajowy wymiar skutków epidemii COVID-19 szczegółowo obrazują badania przeprowadzone dla Konfederacji Lewiatan⁹. Bazując na odpowiedziach uzyskanych z próby 800 przedsiębiorców w marcu 2020 r. wynika, że 95% ankietowanych już wtedy (tj. na początku tzw. *lockdown*) odczuwało skutki ograniczeń spowodowanych epidemią. Im mniejsze przedsiębiorstwo, tym sytuacja była trudniejsza. **Niemal dwie trzecie biorących udział w badaniu planowało zwolnienia pracowników w ciągu kolejnych 2 miesięcy**, przy czym przy braku pomocy 47% deklaroowało, że rozpocznie redukcję w ciągu 3 tygodni. 54% wszystkich ankietowanych twierdziło, że sytuacja wymusi na nich zwolnienie od 20% do nawet 50% pracowników. Jednocześnie 70% pytanym deklaroowało, że dopłaty do wynagrodzeń pomogą zmniejszyć skalę redukcji zatrudnienia. **Skutki kryzysu będą tym mniejsze, im pomoc dla przedsiębiorców będzie powszechniejsza i im szybciej zostanie uruchomiona.**
4. Badania przeprowadzone przez PIE wskazują, że pod koniec marca 2020 r. przeciętnie 57% ankietowanych przedsiębiorców odczuwało spadek przychodów miesiąc do miesiąca¹⁰. Najsilniej spadek odczuł sektor usługowy – tu 68% badanych odpowiada twierdząco na pytanie o spadek przychodów, w mniejszym, choć również istotnym stopniu (49%) problem dotknął branżę produkcyjną. Odpowiedź na to samo pytanie w zależności od wielkości firmy wskazuje, że aż 70% mikroprzedsiębiorców boryka się ze zmniejszonym przychodem. **Jeśli chodzi o zatrudnienie, to 46% respondentów będzie zmuszonych obniżyć wynagrodzenie swoich pracowników. Według badania PIE 28% przedsiębiorstw będzie dokonywało zwolnień**; 72% z tej grupy, głównie średnie i duże firmy, będą redukować zatrudnienie nawet o 50%. Wyzwaniem dla kadry zarządzającej jest również ograniczona podaż pracy w związku ze zwolnieniami na opiekę nad dzieckiem czy obawą przed przychodzeniem do pracy (48% badanych firm nie mogło umożliwić pracownikom wykonywania obowiązków w sposób zdalny).
5. Pośrednio o kondycji przedsiębiorstw wnioskować można również z nastrojów społecznych dotyczących utrzymania zatrudnienia, poziomu dochodów i możliwości spłaty zobowiązań. Reprezentatywne badanie pracowników przeprowadzone dla Konfederacji Lewiatan¹¹ wskazuje, że 47% respondentów obawia się utraty pracy przez nich samych lub

⁷ Tygodnik gospodarczy Polskiego Instytutu Ekonomicznego, 19 marca 2020 r., nr 11/2020, s. 2

⁸ Raport Banku Pekao, Gospodarka w czasach pandemii. Spojrzenie sektorowe na bazie pierwszych doświadczeń globalnych, kwiecień 2020 r., s. 4

⁹ Komunikat z badań dla Konfederacji Lewiatan, dostęp 01.04.2020 r.

¹⁰ Komunikat z badań Polskiego Instytutu Ekonomicznego, przeprowadzonego na próbie 400 przedsiębiorstw w 4 kategoriach wielkości i 3 sektorach branżowych, dostęp 14.04.2020 r.

¹¹ Komunikat z badań dla Konfederacji Lewiatan, dostęp 10.04.2020 r.

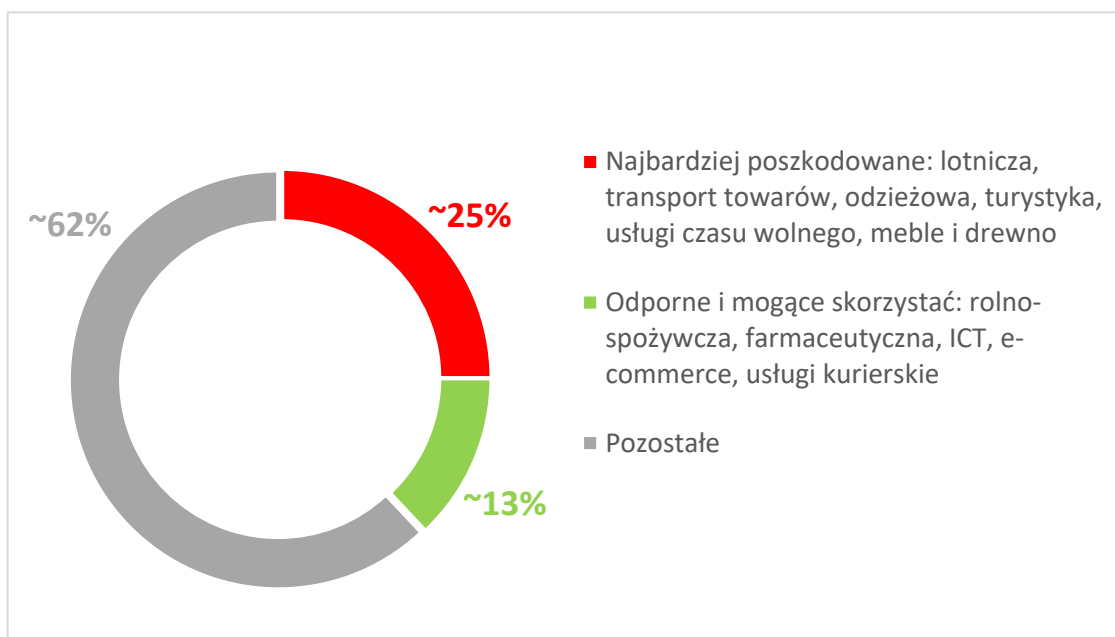
przez kogoś z ich bliskich. 51% uważa, że skutki pandemii znacząco ograniczą ich dochody, a spośród tej grupy jedynie 29% deklaruje, że przy drastycznym ograniczeniu wydatków w takiej sytuacji poradzą sobie dłużej niż przez trzy miesiące. 14% przedstawicieli tej grupy twierdzi natomiast, że w nowym, trudnym położeniu wytrzyma zaledwie przez jeden miesiąc. Ponadto Związek Banków Polskich donosi¹², że w niecały miesiąc od wprowadzenia w Polsce obostrzeń do banków **wpłynęło niemal 550 tys. wniosków o odroczenie płatności rat kredytów przez klientów indywidualnych**. Jednocześnie w tym czasie banki pozytywnie rozpatrzyły wnioski o odroczenie płatności rat od 45 tys. przedsiębiorstw, zarówno dużych firm, sektora MŚP oraz prowadzących działalność rolniczą. **Wartość odroczonej płatności wynosi około 17 mld zł.** Należy domniemywać, że liczba wniosków o wakacje kredytowe będzie dalej dynamicznie wzrastać, co przełoży się na wyższą wartość portfeli kredytowych niż w analogicznym okresie zeszłego roku. Jednocześnie wysoce prawdopodobny jest przyrost liczby kredytów ze znacznym przekroczeniem terminu spłaty. Banki ustanawiać będą dodatkowe zabezpieczenia, co dodatkowo zmniejszy zyski tego sektora, już ograniczone z uwagi na zmniejszoną akcję kredytową.

6. W kontekście wpływu epidemii COVID-19 na gospodarkę warto przyjrzeć się jeszcze, jakie branże są potencjalnie najbardziej zagrożone skutkami wprowadzonych obostrzeń administracyjnych. Przywołany już raport Banku Pekao dowodzi, że skutki epidemii są odczuwalne przez wszystkie branże, jednak nie przez wszystkie z jednakowym natężeniem:

- recesję najsilniej odczują branże usługowe, w które wprowadzony *lockdown* uderza bezpośrednio: **lotnictwo pasażerskie, turystyka oraz usługi czasu wolnego (restauracje, sektor kultury, rozrywki, branża fitness)**. W wymienionych branżach generowanych jest ok. 25% polskiego PKB oraz ok. 3,6 mln miejsc pracy;
- w drugiej kolejności spadki nastrojów konsumenckich i inwestycyjnych odczują producenci dóbr innych, niż podstawowe – **odzieży i obuwia, motoryzacji, mebli, stracą również firmy zajmujące się informacją i promocją;**
- na popyt na względnie stałym poziomie liczyć może branża rolno-spożywcza oraz farmaceutyczna;
- z powodu reguł społecznej izolacji niektóre sektory gospodarki mogą natomiast zyskać, w tym gronie wskazywana jest przede wszystkim **branża ICT, e-commerce oraz usługi kurierskie, generujące łącznie ok. 13% wartości PKB.**

¹² Komunikat Związku Banków Polskich na podstawie ankiet od banków obejmujących swym działaniem ponad 90% rynku, dostęp 10.04.2020 r.

Wykres 1. Branże tracące i odporne na skutki epidemii COVID-19 oraz ich szacunkowy udział w PKB Polski



Źródło: raport Banku Pekao, *Gospodarka w czasach pandemii. Spojrzenie sektorowe na bazie pierwszych doświadczeń globalnych*, kwiecień 2020 r.

7. O ile w wymiarze krajowym sektor usług, szczególnie dotkliwie odczuwający skutki dekonunktury, odpowiada za ok. 60% wartości dodanej brutto, to w województwie pomorskim odsetek ten jest jeszcze nieznacznie wyższy – usługi generują ok. 63% WDB¹³. Firmy z regionu związane silnie z turystyką i usługami czasu wolnego mogą być w trudniejszej sytuacji, niż regiony w których w strukturze przedsiębiorstw dominują podmioty produkcyjne lub rolnicze lub też w których struktura przedsiębiorstw jest silniej zróżnicowana (choć przyznać należy, że charakter produkcyjny lub rolniczy również wiąże się z ograniczeniami i problemami, jak np. znaczna liczba zachorowań na COVID-19 w kopalniach czy susza). Sektor usług nawet po odmrożeniu gospodarki będzie miał ograniczone możliwości rekompensaty strat, zwłaszcza usługi tradycyjne, gdyż są one nieskalowalne.
8. Jeśli chodzi o bardziej szczegółową analizę branż najbardziej dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 na Pomorzu, to bazując na badaniu Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴ i kierując się wartością wskaźnika ogólnego klimatu koniunktury w kwietniu 2020 r., to najgorzej sytuację oceniają przedstawiciele:
- transportu i gospodarki magazynowej;
 - budownictwa;

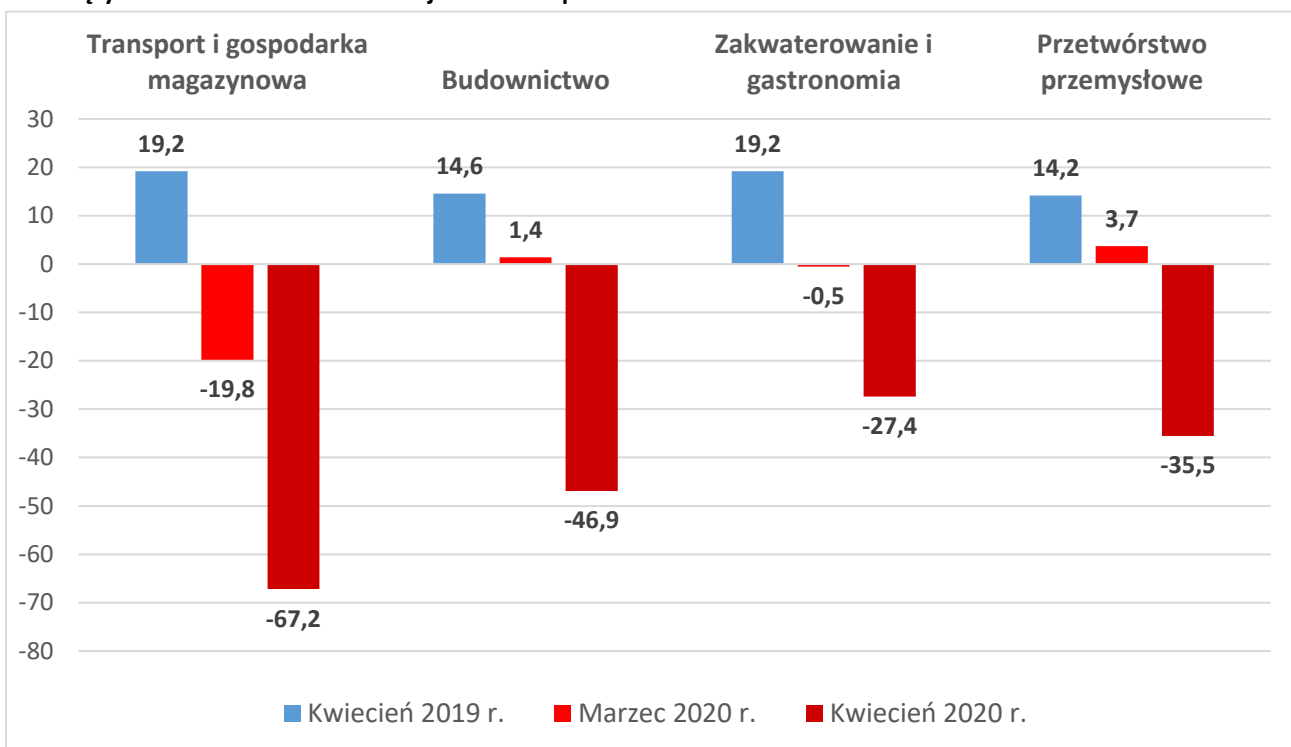
¹³ Na podstawie Rocznika Statystycznego Województwa Pomorskiego 2019, Urząd Statystyczny w Gdańsku, 2019 r., część XXI Rachunki regionalne

¹⁴ *Informacja sygnałna* Głównego Urzędu Statystycznego, *Koniunktura gospodarcza, opinie formułowane przez jednostki z siedzibą w województwie pomorskim. Wpływ pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (Aneks)*, 30 kwietnia 2020 r., s. 4

→ zakwaterowania i gastronomii;

→ przetwórstwa przemysłowego.

Wykres 2. Zmiany wskaźnika ogólnego klimatu koniunktury gospodarczej w branżach najsilniej dotkniętych skutkami COVID-19 w województwie pomorskim



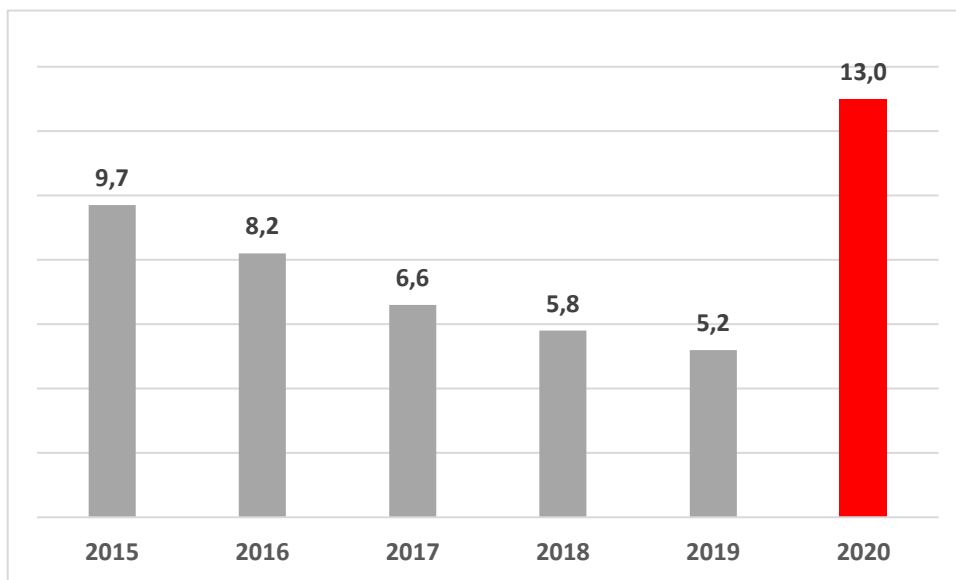
Źródło: [Informacja sygnalna](#) Głównego Urzędu Statystycznego, Koniunktura gospodarcza, opinie formułowane przez jednostki z siedzibą w województwie pomorskim. Wpływ pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 na koniunkturę gospodarczą – oceny i oczekiwania (Aneks), 30 kwietnia 2020 r., s. 4

Poza wskazanymi branżami, również przedsiębiorcy we wszystkich innych badanych obszarach ocenili koniunkturę w kwietniu 2020 r. gorzej, niż to miało miejsce w marcu 2020 r. (czyli związanych z informacją, komunikacją, handlem hurtowym i detalicznym). Po zniesieniu obostrzeń administracyjnych na relatywnie szybkie wpływy mogą liczyć przedstawiciele branży turystycznej w województwie pomorskim, z uwagi na przekierowanie popytu wewnętrznego na destynacje krajowe. Trudno jednak stwierdzić, czy potencjalnie zwiększony popyt wewnętrzny zniweluje brak popytu ze strony turystów zagranicznych, którzy również będą spędzać czas wolny u siebie w kraju. Na wpływy może liczyć również transport. Jeśli chodzi o budownictwo i przetwórstwo przemysłowe, to powrót do sytuacji sprzed epidemii będzie zdecydowanie bardziej złożony i długotrwały z powodu istotnego ograniczenia planów inwestycyjnych.

II. Wpływ epidemii COVID-19 na rynek pracy

1. Prognozy KE¹⁵ dotyczące skali bezrobocia wskazują, że poza rynkiem pracy Unii Europejskiej ogółem w 2020 r. będzie 9% osób zdolnych i gotowych do podjęcia zatrudnienia. Jest to wzrost o 2,3 pp. względem 2019 r. Sytuacja stopniowo będzie ulegać poprawie, według oczekiwań w 2021 r. bezrobocie będzie wynosić 7,9%. Z brakiem zatrudnienia w Polsce w 2020 r. borykać się będzie 7,5% ogółu osób w wieku produkcyjnym, co stanowi wzrost aż o 4,2 pp. względem roku 2019. Analogicznie jak dla całej Unii w 2021 r. sytuacja na rynku pracy będzie się stabilizować, a bezrobocie wyniesie 5,3%.
2. Krajowe przewidywania dotyczące wzrostu bezrobocia są bardziej pesymistyczne, niż publikowane przez KE w *European Economic Forecast*. Bank Pekao prognozuje, że na koniec 2020 r. stopa bezrobocia może wynieść od 10% do nawet 13%.

Wykres 3. Stopa bezrobocia rejestrowanego (%) w latach 2015-2019 wraz z prognozą na 2020 r.



Źródło: raport Banku Pekao, *Gospodarka w czasach pandemii. Spojrzenie sektorowe na bazie pierwszych doświadczeń globalnych*, kwiecień 2020 r.

3. Regionalne prognozy dotyczące skali bezrobocia rejestrowanego wskazują, że na koniec kwietnia 2020 r. poza rynkiem pracy w województwie pomorskim pozostawać będzie 5,2% osób w wieku produkcyjnym zdolnych i gotowych do podjęcia zatrudnienia¹⁶. Względem stanu na koniec marca 2020 r. oznacza to wzrost rzędu 0,4 pp. Sytuacja będzie relatywnie najtrudniejsza w powiatach we wschodniej części regionu – malborskim i nowodworskim (wzrost odpowiednio o 0,8 i 0,7 pp.). Relatywnie duży wzrost, rzędu 0,6

¹⁵ Komisja Europejska, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *opracowanie European Economic Forecast. Spring 2020*, Institutional Paper 125, maj 2020 r.

¹⁶ *Opacowanie Szacunkowe dane o rynku pracy w województwie pomorskim*, Wojewódzki Urząd Pracy w Gdańsku, kwiecień 2020 r.

pp., odnotowany zostanie również w powiecie bytowskim, człuchowskim, lęborskim, puckim, sztumskim oraz wejherowskim. **Wzrost bezrobocia o 0,4 pp. w skali województwa realnie oznacza jednak, że w powiatowych urzędach pracy pomiędzy marcem a kwietniem 2020 r. zarejestruje się prawie 3,6 tys. osób.**

4. Odnotować należy również, że w skali regionu **w kwietniu 2020 r. 12 zakładów pracy zgłosiło zamiar przeprowadzenia zwolnień grupowych, obejmujących łącznie niemal 700 osób. W tej grupie 520 osób związanych jest z sektorem usługowym, pozostałe osoby – z przemysłem.** W marcu 2020 r. ani jeden pracodawca nie zgłaszał konieczności przeprowadzenia masowych zwolnień załogi.

III. Legislacja na szczeblu europejskim i krajowym wprowadzona w celu łagodzenia skutków epidemii COVID-19

1. Komisja Europejska, koordynując wspólną europejską reakcję na pandemię COVID-19 zaproponowała szereg rozwiązań, w tym stworzenie *Inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa*¹⁷ (dalej: *Inicjatywy inwestycyjnej*), mającej zapewnić płynność finansową przedsiębiorstwom i złagodzić skutki finansowe dla gospodarek dzięki elastyczności reguł fiskalnych Unii Europejskiej (UE). Z punktu widzenia wdrażania instrumentów finansowych kluczową zmianą jest możliwość tymczasowego finansowania kapitału obrotowego dla podmiotów z sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), co ma stanowić skuteczną odpowiedź na kryzys w dziedzinie zdrowia publicznego. Państwa członkowskie dzięki *Inicjatywie inwestycyjnej* uzyskały możliwość przesuwania środków pomiędzy osiami priorytetowymi wdrażanych programów operacyjnych na uproszczonych zasadach, co ma sprzyjać szybkiemu skierowaniu środków na najpilniejsze potrzeby. Wśród tych, oprócz wsparcia służby zdrowia, Komisja Europejska wymienia zasilenie sektora MŚP kapitałem obrotowym, by przedsiębiorcy byli w stanie sprostać szokowi finansowemu wywołanemu przez epidemię¹⁸. Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do aktywnego wykorzystywania instrumentów finansowych, w tym nowych możliwości, by w jak największym stopniu odpowiedzieć na nagłe potrzeby finansowe przedsiębiorstw¹⁹.
2. Oprócz *Inicjatywy inwestycyjnej* Komisja Europejska przyjęła komunikat określający dodatkowe, tymczasowe środki pomocy publicznej, które będą mogły zostać zatwierdzone przez Komisję niezwłocznie po ich notyfikowaniu przez państwo członkowskie²⁰. Tymczasowe ramy prawne stanowią katalog narzędzi umożliwiający państwom członkowskim zapewnienie sektorowi MŚP wystarczającej płynności i dostępu do finansowania w sytuacji nagłego niedoboru środków spowodowanego ograniczeniami związanymi z COVID-19.
3. W wymiarze krajowym najbardziej znaczącym działaniem na rzecz ochrony zatrudnienia i zachowania płynności finansowej przedsiębiorstw jest przyjęcie pakietu ustaw zwanych Tarczą antykryzysową oraz nowelizacji – tzw. Tarczy antykryzysowej 2.0. Pierwszy pakiet rozwiązań wszedł w życie 1 kwietnia 2020 r., natomiast nowelizacja – 17 kwietnia 2020 r. Szacowana wartość przewidzianych rozwiązań to według komunikatów rządowych około

¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/460 z dnia 30 marca 2020 r. (Inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa – *Coronavirus Response Investment Initiative*, tzw. CRII), Dz. U. L 99 oraz Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/558 z dnia 23 kwietnia 2020 r., tzw. CRII Plus, Dz. U. L 130

¹⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup. Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*, COM (2020) 112 final, s. 7, 8.

¹⁹ *Ibid.*, s. 5, 6.

²⁰ Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19. Komunikat Komisji Europejskiej, C (2020) 1863

10% PKB²¹. Jedną z ustaw procedowanych w ramach Tarczy antykryzysowej była Ustawa o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju, zgodnie z którą dodatkowe środki na wsparcie przedsiębiorstw w latach 2020-2029 wyniosą łącznie 11,7 mld zł (maksymalna dodatkowa kwota względem Ustawy z dnia 4 lipca o systemie instytucji rozwoju)²². W uzasadnieniu do projektu ustawy przewidziano, że w wyniku wydatków z budżetu państwa w latach 2020-2023 wynoszących 11,2 mld zł przedsiębiorcy od 2026 r. będą generować dochody budżetowe w wysokości 50 mln zł rocznie (ceny stałe 2020 r.). Szacowany wpływ na funkcjonowanie sektora MŚP w ujęciu pieniężnym według cen stałych z 2020 r. wynosi 5,5 mld zł do roku 2029, natomiast w przypadku dużych przedsiębiorstw jest to szacunek rządu 5,8 mld zł²³. Ustawodawca zapowiada wprowadzanie kolejnych rozwiązań dla przedsiębiorstw, co ma wpłynąć na zwiększenie szacowanej wartości strumienia pomocy. Zaproponowany przez rząd strumień wsparcia nie pozwala jednak na faktyczne zniwelowanie wpływu epidemii COVID-19 na rynek pracy, ponadto nie wprowadzono fundamentalnych możliwości, o które zabiegały środowiska gospodarcze.

4. Kwoty potrzebne do utrzymania płynności finansowej i stanu zatrudnienia będą tym większe, im dłużej utrzymywane będą administracyjne ograniczenia działalności przedsiębiorstw. Od początku maja 2020 r. w kraju następuje stopniowe odmrażanie gospodarki, jest to jednak proces rozłożony w czasie i nie jednokierunkowy, tzn. możliwy jest powrót do wcześniejszych restrykcji. Trzeba również zaznaczyć, że po odmrożeniu gospodarki popyt na usługi i towary może nie wrócić skokowo do poziomu sprzed epidemii, tempo powrotu zachowań konsumentów do norm sprzed epidemii jest trudne do przewidzenia. Po pierwsze może być to związane z obawami przed osobistym kontaktem w przypadku usług, po drugie ze znacznie obniżonymi dochodami części konsumentów, i w końcu po trzecie z odroczeniem momentu zakupu generowanego niepewnością co do swojej sytuacji finansowej w przyszłości. **Bez względu na przyszłe zachowania konsumentów dla właścicieli punktów usługowych dotychczasowe straty są nie do nadrobienia.** Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem wyjścia z recesji będzie odbicie gospodarki w kształcie litery „U”²⁴. Niższe przychody przedsiębiorstw oznaczają niższe wpływy do budżetu państwa z tytułu podatku CIT i VAT, co może się przełożyć na ograniczenie inwestycji publicznych, zarówno krajowych, jak i prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Szybka odpowiedź na kryzys płynnościowy przedsiębiorstw stanowi tym samym ochronę gospodarki w wymiarze makroekonomicznym.

²¹ [Komunikat](#) w oficjalnym serwisie rządu Rzeczypospolitej Polskiej www.gov.pl, dostęp 01.04.2020 r.

²² Art. 1. ust. 11 Ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju, Dz. U. 2020, poz. 569

²³ Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju, druk sejmowy nr 302 z dnia 26 marca 2020 r., dostępny w [serwisie Sejmu RP](#), dostęp 31.03.2020 r.

²⁴ [Raport](#) Banku Pekao, *Gospodarka w czasach pandemii. Spojrzenie sektorowe na bazie pierwszych doświadczeń globalnych*, kwiecień 2020 r.

5. Przywołane reakcje na poziomie europejskim i krajowym (choć w ograniczonym zakresie) wskazują na przewidywaną, i już odczuwalną, powszechność i dotkliwość problemów gospodarczych. Skutki wprowadzonego stanu epidemii będą niestety niewątpliwie odczuwalne również przez przedsiębiorców i gospodarstwa domowe na Pomorzu. **Należy zatem w trybie pilnym dostosować istniejące narzędzia wsparcia przedsiębiorstw, leżące w gestii Samorządu Województwa Pomorskiego oraz stworzyć nowe, będące odpowiedzią na obecną sytuację nadzwyczajną.** Takie działania z pewnością nie zastąpią koniecznych dalszych kroków na szczeblu rządowym, ale pozwolą na ich uzupełnienie, a także na ukierunkowanie środków na obszary (tematyczne i terytorialne) szczególnie dotknięte w wyniku epidemii.

IV. Rozpoznanie nowych potrzeb przedsiębiorców

1. W celu zaoferowania wsparcia dostosowanego do potrzeb pomorskich przedsiębiorców będących w trudnej sytuacji z powodu epidemii COVID-19 **Instytucja Zarządzająca RPO WP 2014-2020 w dniach 7-16 kwietnia 2020 r. przeprowadziła ilościowe badanie rynku**. Kwestionariusz CAWI został skierowany do Menedżera Funduszy oraz szerokiego grona Pośredników Finansowych – zarówno instytucji działających w skali ponadwojewódzkiej, również poza województwem pomorskim, przez tych mających znaczne oddziaływanie w regionie i współpracujących ze znaczną liczbą podmiotów, jak i podmiotów doskonale operujących w lokalnych środowiskach gospodarczych. W ten sposób uzyskano ocenę zarówno przedstawicieli funduszy pożyczkowych, funduszy poręczeńiowych, jak i banków spółdzielczych. Zapewniło to wielość perspektyw i wgląd w potrzeby ostatecznych odbiorców i pośredników różnych produktów finansowych.
2. Wyniki przeprowadzonej ankiety wskazują, że potrzeby pomorskich przedsiębiorców związane z zachowaniem płynności finansowej w wyniku narzuconych obostrzeń administracyjnych, są ogromne. Skala dodatkowych potrzeb w zależności od szacunków zdaniem respondentów waha się od 100 mln zł, przez 150 mln zł do nawet 500 mln zł. Problemy związane z nagłą utratą płynności są bowiem rozległe, a ich liczba szybko wzrasta. Kooperanci firm nie wywiązują się z terminów płatności, dotychczasowe zlecenia są zawieszane, a nowe się nie pojawiają, wyłączone jest źródło zarobkowania przy konieczności ponoszenia kosztów stałych. W związku z tym tylko w trakcie pierwszych trzech tygodni od ogłoszenia w kraju stanu epidemii od 15% do 25% firm obsługiwanych przez poszczególnych Pośredników Finansowych złożyło wnioski o zmniejszenie rat spłaty zobowiązań na sześć miesięcy, do innych wpływają wnioski o odroczenie rat kapitałowych lub kapitałowo-odsetkowych z wydłużeniem okresu obowiązywania umowy. Złożone wnioski o udzielenie pożyczki są wycofywane. Przedsiębiorcy, których wnioski o pożyczkę uzyskały rekomendację do wsparcia, rezygnują z zawierania umów inwestycyjnych. Inwestycje, na które umowy pożyczki już zostały zawarte, są wstrzymywane na minimum sześć miesięcy.
3. Dla utrzymania płynności finansowej pomorskich przedsiębiorstw, możliwości utrzymania zatrudnienia i regulowania innych zobowiązań rekomenduje się wprowadzenie nowego instrumentu finansowego z przeznaczeniem na kapitał obrotowy. Po takie rozwiązanie sięgnął już Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) oraz Polski Fundusz Rozwoju. BGK ogłosił, iż obecnie najważniejsze z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego jest udostępnianie przedsiębiorcom rozwiązań chroniących przed upadłością i redukcją etatów. Z tego względu BGK uruchamia nowy produkt finansowany ze środków Programu Operacyjnego *Inteligentny Rozwój* – pożyczkę płynnościową z łącznym budżetem 400 mln zł²⁵. Polski Fundusz Rozwoju będzie natomiast realizował wsparcie w postaci finansowania płynnościowego w ramach wydzielonej części tzw. Tarczy antykryzysowej – Tarczy

²⁵ [Komunikat](#) na portalu BGK, dostęp 10.04.2020 r.

Płynnościowej dla Dużych Firm²⁶ o wartości 10 mld zł. Zarówno z poziomu europejskiego jak i krajowego płynnie zatem sygnał o nowych możliwościach wsparcia, co jest wyrazem zidentyfikowanych potrzeb sektora MŚP.

- ✓ **Najbardziej oczekiwanym rozwiązaniem z punktu widzenia przedsiębiorców jest natychmiastowe umożliwienie finansowania kapitału obrotowego do 100% kwoty pożyczki, bez konieczności powiązania wydatków obrotowych z inwestycyjnymi. Pożyczki powinny być udzielane na preferencyjnych warunkach, bez opłat i prowizji, z możliwością skorzystania z wakacji kredytowych.**
- ✓ **Prócz pożyczki na cele obrotowe innym sugerowanym produktem mogącym szeroko wesprzeć pomorski sektor MŚP jest reporeczenie kredytów obrotowych.**

4. Potrzeba finansowania kapitału obrotowego w formule instrumentów zwrotnych, choć teraz nieporównywalnie z wielokrotnioną, była zgłaszana już we wcześniejszych opracowaniach ex-ante dla województwa pomorskiego. W ramach RPO WP 2014-2020 bezpośrednie finansowanie wsparcia obrotowego w momencie przeprowadzania zarówno oceny ex-ante na potrzeby instrumentów finansowych w latach 2014-2015, jak i aktualizacji oceny ex-ante w roku 2019, było uznawane za niekwalifikowalne w świetle obowiązujących przepisów. Ewaluatorzy odnotowywali jednak potrzeby ekonomiczne przedsiębiorców w tym zakresie, zgłaszane w trakcie wywiadów jakościowych. W ocenie z roku 2014 w odniesieniu do przedsiębiorców niemogących skorzystać z oferty komercyjnej zawarto zatem propozycję wykorzystania na finansowanie obrotowe środków powracających z RPO WP 2007-2013²⁷. W aktualizacji oceny ex-ante przeprowadzonej w 2019 r. pozytywnie oceniano produkty dopuszczające częściowe finansowanie kapitału obrotowego. W rekomendacjach proponowano rozważenie rozszerzenia takich możliwości, przykładowo w produktach *Pożyczka inwestycyjna* i *Pożyczka profilowana*, gdzie zdaniem ewaluatorów pod warunkiem powiązania wydatków z przedsięwzięciem rozwojowym na kapitał obrotowy mogłoby być przeznaczone od 30% do 40% wartości pożyczki²⁸. W aktualizacji oceny ex-ante wskazywano szereg aspektów świadczących o potrzebie dostępu do instrumentów pozwalających utrzymać płynność finansową przedsiębiorstw. Co prawda odsetek firm

²⁶ Przewodnik *Tarcza Finansowa PFR dla Firm i Pracowników. Podstawowe informacje i zasady finansowania*, wersja 1.0 z dnia 9 kwietnia 2020 r., s. 6

²⁷ Ocena ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Etap 1: analiza zapotrzebowania i dotychczasowych doświadczeń. Raport końcowy, Imapp, PAG Uniconsult, Warszawa, sierpień 2014 r., s. 146, 147

²⁸ Aktualizacja oceny ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Raport końcowy, PAG Uniconsult, Imapp, Warszawa, kwiecień 2019 r., s. 60

korzystających z kredytu obrotowego w województwie pomorskim między 2013 r. a 2018 r. obniżył się z 29% do 26%, jednak wciąż był on nieznacznie wyższy niż średnio w skali całego kraju²⁹. Według raportu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości odsetek przedsiębiorców obawiających się utraty płynności finansowej w 2019 r. wynosił 32%, co względem 2018 r. oznacza wzrost o 8 p.p.³⁰ Problemy te w przypadku mikro i małych firm spowodowane są często zatorami płatniczymi, a te z kolei w opinii ewaluatorów są jednym z głównych powodów sięgania po finansowanie zewnętrzne. Już wówczas okres przeterminowania faktur wynosił średnio 3 miesiące i 12 dni³¹.

5. Interwencję państwa w formie instrumentów zwrotnych należy realizować w obliczu występujących tzw. zawodności rynku. Mechanizm rynkowy jest wówczas korygowany czy też uzupełniany przez państwo. **W obecnej sytuacji mechanizm rynkowy w zasadzie przestał funkcjonować i to przede wszystkim z powodu obostrzeń administracyjnych narzucających izolację społeczną.** W uproszczeniu mamy do czynienia z sytuacją, kiedy producenci nie mogą produkować, a nabywcy nie mogą nabywać. W obliczu ogromnej niepewności banki ograniczają nową akcję kredytową. W konsekwencji firmy, nawet posiadając dobry standing przed ogłoszeniem *lockdown*, mają obecnie trudności z pozyskaniem finansowania. Sektor komercyjny skupił się na bieżącej ekspozycji i mitygowaniu ryzyka braku spłat wśród obecnych klientów (nie tylko kredytów firm, ale też klientów indywidualnych – szczególnie w segmencie nieruchomości). Apetyt na ryzyko instytucji finansowych jest bardzo niski, a problem asymetrii informacyjnej pogłębia się. W obliczu niemożności realizowania zasadniczych funkcji przedsiębiorstwa (a więc produkcyjnej/usługowej czy ekonomicznej, tzn. planowania techniczno-ekonomicznego), nie jest możliwe koncentrowanie się na ich rozwoju. W celu ograniczenia skali bankructw wśród mikro i małych przedsiębiorstw, a w przypadku średnich – ograniczenia spadku zatrudnienia, „zawieszony” mechanizm rynkowy musi zostać zastąpiony przez interwencję za pośrednictwem środków publicznych. Interwencja ta powinna być zaprojektowana w taki sposób, by umożliwić dostęp do wsparcia również podmiotom, których dochody spadały stopniowo, a nie skokowo, a które niższe wpływy będą odczuwały przez długi czas, również po częściowym lub nawet całkowitym zniesieniu narzuconych restrykcji. Należy rozważyć ponadto możliwości udzielania wsparcia w przypadku rozwoju lokalnych ognisk rozprzestrzeniania się wirusa. Jak wskazano w Komunikacie Komisji Europejskiej *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak* z dnia 13 marca 2020 r., epidemia koronawirusa i kryzys nią wywołany hamuje wzrost gospodarczy i powoduje poważne niedobory

²⁹ Ibid., s. 122

³⁰ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2019 r., s. 104

³¹ Białowolski P. *Portfel należności polskich przedsiębiorstw – informacja sygnałna*, lipiec 2018 r. [za:] Aktualizacja oceny ex-ante dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Raport końcowy, PAG Uniconsult, Imapp, Warszawa, kwiecień 2019 r., s. 124

płynności. Jest to wyjątkowa, bezprecedensowa sytuacja wymagająca wykorzystania szczególnych środków.

6. **W warunkach epidemii i w obliczu jej skutków** (o czym była mowa powyżej), **sektor MŚP wymaga wsparcia w absolutnie podstawowym wymiarze – podtrzymania istnienia do czasu, kiedy samodzielnie będzie mógł generować wystarczający strumień przychodów**, umożliwiającą opłacanie kosztów. Wstrzymanie działalności grozi falą bankructw i zwolnień osób zatrudnionych, co miałyby oczywiste konsekwencje społeczne i gospodarcze – w wymiarze prywatnym (jednak masowym), ale także w skali makro (zniknięcie dużej części firm prowadzi do skurczenia się potencjału gospodarki i przejścia wielu osób pod opiekę socjalną państwa). Poszczególne banki, w obawie przed naruszeniem własnej stabilności, nie dostarczą pieniądza w masie, jaka jest obecnie potrzebna, chcąc ograniczyć własne ryzyko kierując wsparcie tylko do dotychczasowych klientów. Szybka i bezwarunkowa pomoc (lub o pewnych niewygórowanych warunkach dostępu) jest w tej sytuacji niezbędna.
7. **Biorąc pod uwagę powyższe argumenty zalecane jest uruchomienie nowego produktu finansowego oraz wprowadzenie szeregu ułatwień dla zapewnienia płynności przedsiębiorstw, szczególnie z sektora MŚP, odnotowujących znaczne trudności finansowe z powodu epidemii COVID-19.**

W celu wsparcia sektora MŚP w ramach RPO WP 2014-2020 rekomenduje się przeniesienie środków, które zasiliłyby Priorytet Inwestycyjny 3c kwotą nie mniejszą niż 10 mln EUR. Umożliwi to przedsiębiorcom zaciąganie pożyczek na utrzymanie płynności finansowej. Docelowo (w miarę możliwości), środki na ten cel powinny wynieść co najmniej 20 mln EUR.

V. Nowe instrumenty wsparcia: finansowanie kapitału obrotowego ze środków RPO WP 2014-2020

Pożyczka płynnościowa będzie stanowiła instrument umożliwiający szybką reakcję na wywołane zakłócenia płynności przedsiębiorstw, który może być elastycznie wykorzystywany w zależności od najpilniejszych potrzeb pożyczkobiorcy dotkniętego skutkami epidemii COVID-19. Metryka produktu dłużnego zaprojektowana przez Instytucję Zarządzającą RPO WP 2014-2020 musi być spójna z innymi działaniami podejmowanymi w celu przezwyciężenia kryzysu ekonomicznego, w szczególności ze zmianami wprowadzanymi w innych instrumentach zwrotnych funkcjonujących na terenie województwa pomorskiego. Rekomendowane rozwiązanie w postaci zapewnienia dostępu do kapitału obrotowego dla MŚP oraz dopasowania parametrów istniejących narzędzi jest zgodne z Komunikatem Komisji Europejskiej *Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*³².

1. Spójność z innymi instrumentami zwrotnymi

Na poziomie krajowym wprowadzono szereg rozwiązań służących dostarczeniu płynności przedsiębiorstwom sektora MŚP. Jednak należy zauważyć, iż zdecydowaną większość narzędzi krajowych cechuje duża selektywność w doborze odbiorców (warunki wsparcia są podane poniżej). Ponadto, w przypadku instrumentów uniwersalnych, pula środków nie jest wystarczająca. Wobec czego, dodatkowe zasilenie rynku regionalnego środkami pozostającymi do dyspozycji Województwa Pomorskiego, nie będzie nosić znamion tzw. kanibalizmu, a odpowiednio rozdysponowane w czasie, pozwoli na wydłużenie okresu, w którym przedsiębiorcy będą mogli uzyskać finansowanie „ratunkowe”. Panuje powszechna zgoda w gronie ekspertów, że krytycznym okresem będzie 2020 r.

Produkty płynnościowe nie powinny więc konkurować swoimi parametrami z innym wsparciem dostępnym w ramach interwencji publicznej. Oznacza to, że – w ramach dopuszczalnych regulacjami unijnymi i zasadami pomocy publicznej – parametry wsparcia powinny być zbliżone do warunków określonych dla tego typu instrumentów na szczeblu krajowym. **Punktem odniesienia dla produktu dłużnego powinna być Pożyczka Płynnościowa ze środków Programu Operacyjnego *Inteligentny Rozwój*, natomiast dla wsparcia gwarancyjnego – Program gwarancji *de minimis* BGK.** Wybrane instrumenty wsparcia o charakterze zwrotnym wprowadzone na szczeblu rządowym zaprezentowane są poniżej (według danych dostępnych w serwisie internetowym Pomorskiego Funduszu Rozwoju na dzień 11 maja 2020 r.) .

³² *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, The Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup. Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak, COM (2020) 112 final*

Niskooprocentowana pożyczka dla ze środków Funduszu Pracy	
Odbiorca	mikroprzedsiębiorcy
Przeznaczenie	sfinansowanie wydatków związanych z utrzymaniem bieżącej działalności firmy
Okres spłaty	do 12 miesięcy, w tym trzymiesięczny okres karencji
Kwota wsparcia	do kwoty 5 tys. zł
Koszt	oprocentowanie stałe, w skali roku 0,05 stopy redyskonta weksli przyjmowanych przez Narodowy Bank Polski
Dodatkowe warunki	podlega umorzeniu pod warunkiem, że mikroprzedsiębiorca będzie prowadził działalność gospodarczą przez okres 3 miesięcy od dnia udzielenia pożyczki

Pożyczka obrotowa ARP finansująca wypłatę wynagrodzeń w sektorze MŚP	
Odbiorca	małe i średnie przedsiębiorstwa, których przychód ze sprzedaży w 2019 roku nie był niższy niż 4 mln zł, a EBITDA i wynik netto były dodatnie
Przeznaczenie	sfinansowanie luki w funduszu wynagrodzeń
Okres spłaty	do 2 lat, w tym 12 miesięczny okres karencji
Kwota wsparcia	Kwota netto wymagana do pokrycia deficytu funduszu wynagrodzeń
Koszt	oprocentowanie rynkowe: WIBOR 1M + marża provizja przygotowawcza 0,2%

Pożyczka obrotowa ARP na finansowanie deficytu w kapitale obrotowym	
Odbiorca	małe i średnie przedsiębiorstwa, których przychód ze sprzedaży w 2019 roku nie był niższy niż 4 mln zł, a EBITDA i wynik netto były dodatnie
Przeznaczenie	sfinansowanie deficytu w kapitale obrotowym
Okres spłaty	do 6 lat, w tym 15 miesięczny okres karencji
Kwota wsparcia	800 tys. zł do 5 mln zł
Koszt	oprocentowanie rynkowe: WIBOR 1M + marża provizja przygotowawcza 0,2%

Pożyczka płynnościowa ze środków PO <i>Innowacyjny Rozwój</i>	
Odbiorca	małe i średnie przedsiębiorstwa
Przeznaczenie	sfinansowanie wydatków związanych z utrzymaniem bieżącej działalności firmy i zapewnieniem jej płynności finansowej
Okres spłaty	do 6 lat + karencja do 6 miesięcy + „wakacje kredytowe” raz do roku na dwa miesiące w pierwszym i drugim roku okresu spłaty
Kwota wsparcia	do 15 mln, według jednego z kryteriów: <ul style="list-style-type: none"> – dwukrotność wartości rocznego zestawienia płac za 2019 r. – 25% wartości całkowitego obrotu w 2019 r. – kwota wystarczająca na zabezpieczenie płynności na 18 miesięcy
Koszt	bezpłatna

Program gwarancji de minimis BGK	
Odbiorca	MŚP
Przeznaczenie	gwarancja dla kredytów obrotowych
Okres gwarancji	do 39 miesięcy
Kwota wsparcia	do 80% kwoty kredytu
Koszt	brak prowizji

Gwarancja z Funduszu Gwarancji Płynnościowych		
Odbiorca	średnie i duże przedsiębiorstwa	
Przeznaczenie	zapewnienie płynności w firmie	
Okres gwarancji	do 27 miesięcy	
Kwota wsparcia	od 3,5 mln zł do 200 mln zł, do 80% kwoty kredytu	
Koszt	Przedsiębiorstwo średnie	kredyt do 12 miesięcy: 0,25% kwoty gwarancji
		kredyt powyżej 12 miesięcy: 0,55% kwoty gwarancji
	Przedsiębiorstwo duże	kredyt do 12 miesięcy: 0,50% kwoty gwarancji
		kredyt powyżej 12 miesięcy: 1,15% kwoty gwarancji

Subwencja PFR dla Mikrofirm	
Odbiorca	Mikroprzedsiębiorcy, którzy odnotowali 25% spadek przychodów
Przeznaczenie	zapewnienie płynności i stabilności finansowej
Termin spłaty	12 miesięcy
Kwota wsparcia	do 324 tys. zł (zależy od liczby zatrudnionych i skali spadku obrotów)
Koszt	Brak prowizji i opłat
Dodatkowe warunki	25 proc. wartości subwencji jest bezzwrotna pod warunkiem kontynuowania działalności w ciągu 12 miesięcy od jej udzielenia, dodatkowe 50 proc. subwencji jest bezzwrotne w zależności od poziomu utrzymania średniego zatrudnienia w okresie 12 miesięcy

Subwencja PFR dla Małych i Średnich Firm	
Odbiorca	mali i średni przedsiębiorcy, którzy odnotowali 25% spadek przychodów
Przeznaczenie	zapewnienie płynności i stabilności finansowej
Termin spłaty	12 miesięcy
Kwota wsparcia	do 3,5 mln zł
Koszt	Brak prowizji i opłat
Dodatkowe warunki	umorzone może zostać: 25% pod warunkiem kontynuacji działalności, do 25% w zależności od poniesionej przez przedsiębiorstwo straty na sprzedaży, do 25% w zależności od utrzymania średniego zatrudnienia w okresie 12 miesięcy

2. Oczekiwany efekt dźwigni

Z powodu nadzwyczajnej sytuacji spowodowanej epidemią koronawirusa zaleca się, by zaangażowania współfinansowania krajowego przez Pośredników Finansowych nie było wymagane. Sytuacja płynnościowa tych podmiotów została również poważnie zachwiana. Z uwagi na załamanie popytu na kapitał inwestycyjny oraz obawę przed wysokim poziomem szkodowości, wstrzymana została własna akcja kredytowa. Udzielanie pożyczek płynnościowych obarczone będzie dużym ryzykiem, istnieje niebezpieczeństwo utraty znaczącej części środków z powodu niewypłacalności przedsiębiorców. **Przy wysokim poziomie szkodowości instytucje finansowe nie będą skłonne oferować wsparcia w oczekiwanym zakresie, dlatego ryzyko (a co za tym idzie, również wynagrodzenie kapitału) powinny leżeć w całości po stronie środków publicznych.** Pula środków publicznych i czas, w jakim będą dostępne, są obecnie kluczowe dla nadrzędnego celu, jakim jest utrzymanie płynności przedsiębiorstw i stanu zatrudnienia.

Ponadto można rozważyć stosowanie preferencyjnego wynagrodzenia (lub podporządkowanie części publicznej wobec wkładu własnego) dla tych pośredników finansowych, którzy zdecydują się jednak zaangażować własny kapitał, jeśli wkład ten będzie wnoszony na równych warunkach do każdej transakcji. Jeśli dopuszczona zostanie możliwość wniesienia kapitału tylko do wybranych operacji, tj. w sytuacjach, kiedy ryzyko ocenione zostanie wycenione przez pośrednika finansowego jako akceptowalne, aby moc wnieść kapitał własny – wynagrodzenie powinno być rozłożone na zasadach pari-passu. Niezależnie od braku oczekiwań co do dźwigni finansowej, nie należy bowiem uniemożliwiać jej wygenerowania – fakultatywnie – odpowiednio do możliwości poszczególnych pośredników finansowych.

3. Ocena dotychczasowych doświadczeń i wyniki oceny ex-ante

Z uwagi na bezprecedensowy charakter obecnego kryzysu społeczno-ekonomicznego, dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem instrumentów zwrotnych nie znajdują zastosowania. Wyniki badań przywołane powyżej wskazują na drastyczne ograniczenie popytu i podaży wywołane koniecznymi obostrzeniami administracyjnymi oraz idące za tym niebezpieczeństwo znacznej redukcji zatrudnienia, sięgające nawet 50% stanu z końca 2019 roku. **Z tak rozległym i głębokim impasem gospodarczym spowodowanym czynnikiem zewnętrznym nie musieliśmy się mierzyć nigdy do tej pory w czasach pokoju.**

W prowadzonej wcześniej ocenie ex-ante rekomendowane były rozwiązania dopuszczające częściowe finansowanie kapitału obrotowego, co wskazuje na pewną lukę w dostępie do środków na utrzymanie płynności. Wówczas jednak, w czasach stabilnego wzrostu, miał być to instrument wspierający rozwój przedsiębiorstwa, obecnie będzie natomiast decydować o jego przetrwaniu.

4. Proponowana strategia inwestycyjna dotycząca produktów finansowych w latach 2020-2021

Pożyczka płynnościowa powinna być stosowana jako podstawowy instrument dłużny, wspierający finansowanie przedsiębiorstw borykających się z problemem ograniczonej płynności będącej skutkiem epidemii COVID-19. Sytuacja przedsiębiorstw, w szczególności mikro i małych firm, wynikająca z utraty znacznej części miesięcznych przychodów, w warunkach niepewności i nieprzewidywalności dalszego rozwoju wypadków, może powodować całkowitą utratę płynności. W konsekwencji będzie to oznaczało brak możliwości regulowania kosztów wynagrodzeń oraz innych stałych kosztów prowadzonej działalności gospodarczej w branżach najbardziej dotkniętych kryzysem: turystycznej, usługach czasu wolnego (gastronomii, zakwaterowaniu, klubach fitness, siłowniach, kulturze), innych usługach (kosmetycznych, fryzjerskich, fizjoterapeutycznych), w przewozie osób, gospodarce magazynowej, przetwórstwie przemysłowym i budownictwie. Nie jest to jednak katalog zamknięty, inne branże również odczują lub już odczuwają skutki spowolnienia gospodarczego, dlatego też **nie zaleca się tworzenia wykazu branż, którym produkt płynnościowy byłby dedykowany czy nawet sektorów uprzywilejowanych w dostępie do wsparcia**. Zasadniczo należy uznać, iż przedsiębiorstwa usługowe, których działalność nie jest skalowalna, a co za tym idzie, nie jest możliwe odrobienie strat wynikających z „zamrożenia” w terminie późniejszym, będą się borykać z luką w przychodach przez bardzo długi okres, aż do momentu „zasypania luki” poprzez systematyczne generowanie zysków w okresie „normalności”. Podobna sytuacja będzie dotyczyć części sektora produkcyjnego. Należy jednoznacznie stwierdzić, iż „normalność” po okresie walki z samą chorobą COVID-19, a jeszcze w czasie walki ze skutkami, jakie choroba COVID-19 spowodowała w gospodarce, dla szeregu typów biznesów nie będzie tożsama z warunkami, jakie panowały dotychczas (co będzie wynikać chociażby z konieczności tzw. dystansowania społecznego, mającego kolosalny wpływ na wybrane branże).

Kluczową cechą produktu powinna być jego uniwersalność, a także powszechność i dostępność na terenie całego województwa. Celem wsparcia będzie pokrycie niezbędnych wydatków na utrzymanie bieżącej działalności przedsiębiorstwa i zapewnienie płynności finansowej, a także – odpowiednio do potrzeb – podjęcie przedsięwzięć inwestycyjnych. Dla niektórych przedsiębiorstw obecna trudna sytuacja w połączeniu ze wsparciem oferowanym na warunkach preferencyjnych pełniących rolę zachęty, może wygenerować silny bodziec rozwojowy, aby np. wprowadzić system profesjonalnej sprzedaży internetowej, poprawić cyberbezpieczeństwo firmy, pogłębić elektronizację kluczowych procesów i w ten sposób korzystnie dla siebie wykorzystać lukę technologiczną.

Instrument powinien być skierowany do mikro, małych i średnich przedsiębiorców prowadzących działalność w województwie pomorskim. O ile dotychczas wsparcie zwrotne kierowane było do przedsiębiorstw pozostających w luce finansowej (stałą rekomendacją wynikającą z analiz rynkowych było ograniczenie grupy odbiorców do firm mikro i małych

jako tych, których to zjawisko dotyka najbardziej), o tyle w przypadku wsparcia „ratunkowego” istnieją przesłanki, aby grupę docelową poszerzyć o przedsiębiorstwa średnie. Mimo, iż średnie firmy stanowiły w 2017 r. jedynie 0,7% przedsiębiorstw ogółem, to generują 16% wszystkich miejsc pracy w tym sektorze. Są ponadto odpowiedzialne za 20% wartości nakładów inwestycyjnych sektora przedsiębiorstw ogółem³³. Biorąc pod uwagę odsetek generowanych miejsc pracy, nakłady inwestycyjne oraz fakt, iż obecnie średnie przedsiębiorstwa również borykają się z poważnym ograniczeniem dostępu do kredytowania bieżącej działalności, **przeznaczenie pewnej (z góry ograniczonej) części alokacji w projektowanym instrumencie dłużnym dla firm średnich jest zasadne**. Proponuje się, aby na ten cel przeznaczyć do 20% ogólnej puli środków przeznaczonych na produkt płynnościowy; kosztem alternatywnym zwiększenia tego odsetka (ze względu na co do zasady wyższe kwotowo potrzeby finansowych firm średnich) jest wykluczenie ze wsparcia bardzo dużej liczby mikro i małych przedsiębiorstw, których to nawet w standardowych warunkach dotyka problem luki finansowej. **Ponieważ w przypadku firm średnich zasadniczym celem wsparcia jest utrzymanie stanu zatrudnienia, warto wprowadzić preferencyjne warunki wsparcia dla tych średnich przedsiębiorców, którzy podejmą się zobowiązania do utrzymania miejsc pracy w okresie 12 miesięcy od daty udzielenia pożyczki.**

5. Podstawowe parametry wsparcia

Przy określaniu innych istotnych parametrów pożyczki płynnościowej zaleca się zastosowanie następujących warunków:

Maksymalna wartość pożyczki	100 tys. zł do 300 tys. zł, przy czym ostateczna wielkość musi być ściśle powiązana z alokacją; ponieważ ważne jest, aby wsparcie miało jak największy zasięg, sugeruje się, aby maksymalną wartość pożyczki ustalić na stosunkowo niskim poziomie
Okres budowy portfela	Nie krócej niż do 31 grudnia 2020 r., lecz w zależności od rozwoju sytuacji epidemicznej i wprowadzanych odpowiednich regulacji okres ten może zostać wydłużony ³⁴
Okres finansowania	Do 5 lat, w tym możliwość zawieszania spłat łącznie na 12 miesięcy (przedsiębiorca może zawieszać spłaty w dowolnym czasie i na dowolny okres – przy zachowaniu okresu maksymalnego)
Limit strat	Ustalony na poziomie co najmniej 25%, co powinno jednak podlegać stałemu monitorowaniu i ewentualnej późniejszej reakcji. Należy przewidzieć możliwość podniesienia

³³ *Opracowanie Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw 2019 r.*, dane za 2018 r.

³⁴ W przypadku wydłużenia okresu budowy portfela może wystąpić konieczność zwiększenia dostępnej alokacji.

	szkodowości nawet do 50%, gdyż wysoka akceptowalna szkodowość może wpłynąć na postawy Pośredników Finansowych, zachęcając ich do bardziej odważnego i dynamicznego udzielania pożyczek. Nie musi to jednak prowadzić do faktycznego osiągnięcia dopuszczalnego poziomu strat ³⁵ .
Szacunkowa dźwignia	1,0

Jeśli chodzi o produkty już uruchomione, to najkorzystniejszym rekomendowanym wariantem postępowania będzie konwersja wszystkich uruchomionych instrumentów na wsparcie kapitału obrotowego. Konwersja uruchomionych instrumentów na wsparcie kapitału obrotowego oznacza odejście od udzielania finansowania na cele inwestycyjne. Alternatywnie, zmiany można wprowadzać sekwencyjnie – w miarę oceny sytuacji w regionie, a także postępu w udzielaniu wsparcia w ramach dotychczasowych produktów. Jeśli do końca września 2020 r. dynamika udzielania pożyczek inwestycyjnych będzie wciąż bardzo słaba (bądź administracyjne zamrożenie gospodarki będzie utrzymane lub przywrócone), należy rozważyć wariant pierwszy, o którym mowa powyżej, tj. konwersję wszystkich uruchomionych instrumentów na wsparcie kapitału obrotowego.

Wobec powyższego, należy dostosować parametry już funkcjonujących produktów, by te odpowiadały nowym wyzwaniom i realiom gospodarczym. W tym celu konieczne będzie wprowadzenie zmian w dotychczasowej Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w obszarze A³⁶. Przedsiębiorcy powinni mieć bowiem możliwość dostępu do poręczenia zobowiązań obejmujących finansowanie kapitału obrotowego, sfinansowania kapitału obrotowego w ramach mikropożyczki i pożyczki rozwojowej czy możliwość przeznaczenia na utrzymanie płynności do 25% kwoty pożyczki inwestycyjnej lub pożyczki profilowanej. W ramach poszczególnych uruchomionych produktów zaleca się też złagodzenie warunków dotyczących m.in. częstotliwości spłat.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, że jeśli *lockdown* w wyniku sytuacji epidemicznej kraju będzie się utrzymywał, bądź będzie czasowo zaostżany to może być konieczne wprowadzenie dodatkowych wyjątkowych rozwiązań na rzecz wsparcia przedsiębiorstw. Należy wówczas każdorazowo rozważać stosowanie preferencyjnych wynagrodzeń dla Pośredników Finansowych przy zachowaniu świadomości nieproporcjonalnego rozkładu

³⁵ Przeciętnie szkodowość umów przekazanych w zarządzanie Pomorskiemu Funduszowi Rozwoju Sp. z o.o. oraz umów dotyczących rewolwingu w 2017 r. wyniosła 7,3%, a w 2018 r. 6,1%. W 2019 r. średnio szkodowość wyniosła 9,4% dla pożyczki globalnej, poręczenia portfelowego i reporeczenia. Przy 25-procentowym poziomie szkodowości Pośrednicy Finansowi zyskaliby zatem znaczną przestrzeń na zwiększenie strat, co nie jest równoznaczne z jej wykorzystaniem. Jeśli jednak w wyniku bieżącego monitoringu okaże się to rozwiązaniem niewystarczającym, wówczas zaleca się dalsze zwiększenie akceptowalnego poziomu szkodowości.

³⁶ Uchwała nr 288/136/20 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 7 kwietnia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Strategii Inwestycyjnej z Biznesplanem dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Obszar A

ryzyka, leżącego wówczas najprawdopodobniej, tak jak obecnie, w całości po stronie środków publicznych.

6. System dystrybucji

Należy spodziewać się, iż rolę pośredników finansowych będą zainteresowane przede wszystkim podmioty, które dotychczas współpracowały z województwem pomorskim, w szczególności fundusze pożyczkowe. W procesie tworzenia sieci dystrybucji szczególną wagę należy przypisać:

- 1) doświadczeniu instytucji finansowych w udzielaniu pożyczek sektorowi MŚP – z uwagi na znaczenie tempa zasilania gospodarki dodatkowym strumieniem pieniądza;
- 2) potencjałowi finansowemu oraz organizacyjnemu instytucji finansowych – mając na względzie konieczność zabezpieczenia zwrotu środków przekazywanych w ich zarząd (w obliczu braku wymogu wniesienia wkładu własnego, który w naturalny sposób na zasadach pari-passu niejako wymusza racjonalne działanie pośrednika finansowego);
- 3) możliwości dotarcia do całego obszaru województwa (w pewien sposób ograniczając reprezentację firm z Trójmiasta na rzecz nadreprezentacji przedsiębiorstw z terenów peryferyjnych województwa).

7. Szacunkowa alokacja

W zakresie wzmocnienia konkurencyjności pomorskich przedsiębiorców zaleca się zwiększenie alokacji na instrumenty, dla których w ramach Osi Priorytetowej 2. RPO WP 2014-2020 Menadżerem Funduszu Funduszy jest Bank Gospodarstwa Krajowego. W miarę możliwości alokacja ta ten cel powinna zostać zwiększona o około 100 mln zł, przy czym środki te mogą pochodzić zarówno z RPO WP 2014-2020, jak i ze środków powracających z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w ramach RPO WP 2007-2013.

8. Spodziewane rezultaty

Można szacować, że przy sugerowanych parametrach z każdego 1 mln zł przeznaczonego na pożyczkę płynnościową skorzysta 6-7 przedsiębiorców. Dokładniejsza liczebność ostatecznych odbiorców zależy od finalnej puli alokacji na instrument finansowy.

VI. Możliwości dokonania przeglądu i aktualizacji oceny ex-ante

Przesłanki dotyczące aktualizacji ustaleń oceny ex-ante instrumentów finansowych określa obowiązująca *Strategia Inwestycyjna dla instrumentów finansowych w RPO WP 2014-2020*³⁷. Prace nad niniejszym dodatkiem do oceny ex-ante, mające charakter *ad-hoc*, przeprowadzono w oparciu o tryby przewidziane w przywołanym dokumencie z uwagi na znaczące zmiany w sytuacji społeczno-gospodarczej województwa pomorskiego i kraju oraz znaczące zmiany w regulacjach prawnych na poziomie unijnym i krajowym.

³⁷ Uchwała nr 955/173/16 Zarządu Województwa Pomorskiego z dnia 22 września 2016 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020