

# Makroekonomiczne i mikroekonomiczne koszty i metody przeciwdziałania bezrobociu

Macroeconomic and microeconomic costs and methods of counteracting unemployment

Krzysztof Adam Firlej

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
<https://orcid.org/0000-0002-5491-273X>

Marta Matras

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Abstrakt

**Cel artykułu:** Celem pracy jest określenie makroekonomicznych i mikroekonomicznych kosztów i metod przeciwdziałania bezrobociu.

**Materiały i metody:** W badaniach posłużono się metodą *desk research*. Wykorzystano bogaty dorobek literatury przedmiotu krajowej i zagranicznej, której kryterium doboru była wysoka jakość, oryginalność oraz aktualność. W badaniach empirycznych obejmujących lata 2019–2021 wykorzystano dane pochodzące z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce.

**Rezultaty:** Na podstawie kwerendy literatury przedmiotu określone zostały uwarunkowania teoretyczne bezrobocia, a na płaszczyźnie makroekonomicznej i mikroekonomicznej omówiono negatywne konsekwencje bezrobocia oraz scharakteryzowano metody przeciwdziałania mu poprzez politykę gospodarczą. W obszarze empirycznym pracy wskazano na niekorzystny wpływ pandemii COVID-19 na bezrobocie w Polsce ogółem oraz w skali województw, jak również scharakteryzowano odpowiedź władz publicznych na perturbacje na rynku pracy w tym okresie.

**Wnioski:** Problem bezrobocia generuje negatywne skutki (koszty bezrobocia) w ujęciu indywidualnym oraz gospodarczym. Istnieje konieczność implementacji efektywnych działań naprawczych, które umożliwiają walkę z bezrobociem poprzez odpowiednio prowadzoną państwową politykę makroekonomiczną oraz mikroekonomiczną. Przykładem jest tutaj przeciwdziałanie bezrobociu poprzez programy polityki gospodarczej wdrożone w czasie walki z pandemią COVID-19, które wyrażało się w szeregu zdywersyfikowanych działań, głównie o charakterze finansowym, których nadrzędnym celem była ochrona miejsc pracy.

Słowa kluczowe

bezrobocie, koszty bezrobocia, metody przeciwdziałania bezrobociu, polityka gospodarcza wobec bezrobocia

---

Korespondencja (Correspondence)

dr Krzysztof Adam Firlej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
Katedra Mikroekonomii  
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, Polska  
tel.: +48 12 293 53 42  
e-mail: [kfirlej@uek.krakow.pl](mailto:kfirlej@uek.krakow.pl)

Informacja o artykule (Article info)

Otrzymano (Received): 23.03.2022  
Przyjęto do druku (Accepted): 23.06.2022  
Opublikowano (Published): 19.08.2022

Licencja (License)

© by Autorzy (Authors). Udostępnione na podstawie Międzynarodowej Licencji Publicznej Creative Commons CC-BY-SA 4.0

## 1. Wstęp

Bezrobocie dotyczy osób, które chcą pracować i poszukują pracy, ale nie mogą jej znaleźć. Bezrobocie objawiło się w wielu krajach wraz z rewolucją przemysłową i stało się ważnym problemem szczególnie w krajach rozwijających się do lat 80. XX wieku. Od tego czasu z bezrobociem zaczęły się mierzyć także kraje rozwinięte. Bezrobocie stanowi jeden z najbardziej istotnych problemów ekonomicznych, który stanowi przedmiot ciągłej debaty we wszystkich krajach świata. Konsekwencje bezrobocia mogą mieć charakter ekonomiczny, jak również społeczny (Turgut, 2021).

Bezrobocie stanowi kluczowy wskaźnik ekonomiczny, gdyż wskazuje na niemożność uzyskania przez ludzi pracy zarobkowej w celu wniesienia wkładu w produktywność gospodarki. Większa stopa bezrobocia kształtuje mniejszą całkowitą produkcję, niż byłoby to możliwe w przypadku niewystępowania problemu. W opozycji do niezaangażowanego kapitału, bezrobotni nadal muszą się utrzymywać w okresie pozostawania bez pracy zarobkowej. Oznacza to, że gospodarka o wysokim bezrobociu uzyskuje mniejszą produkcję bez proporcjonalnego spadku zapotrzebowania na podstawowe dobra i usługi konsumpcyjne (Remya, 2019).

Społeczne postrzeganie bezrobocia jest pejoratywne z uwagi na jego negatywny wpływ w wielu wymiarach i kierunkach. Utrata pracy przez członka rodziny oddziałuje na jej funkcjonowanie (Remya, 2019). Wśród potencjalnych indywidualnych problemów wynikających z bezrobocia wskazuje się: utratę zarobków; stres, osłabione poczucie własnej wartości i problemy zdrowotne; nadużywanie alkoholu i narkotyków oraz przestępczość; rozpad rodziny; obniżenie kwalifikacji (Mankiw, Taylor, 2016). Utrata pracy przez wiele osób wpływa na gospodarkę całego kraju; powoduje spadek dochodów konsumentów, jak również niższą produkcję i ograniczone wydatki konsumentów. W związku z silnym oddziaływaniem stopy bezrobocia na gospodarkę stanowi ona jeden z głównych wskaźników pomiaru jej kondycji (Remya, 2019).

Problematyka bezrobocia jest przedmiotem polityki gospodarczej, która poprzez szereg rozwiązań może oddziaływać na funkcjonowanie rynku pracy. Przykładem mogą być działania podjęte przez rządy wielu krajów, które miały na celu przeciwstawienie się problemowi bezrobocia wynikającego z wybuchu kryzysu gospodarczego w dobie pandemii COVID-19.

## 2. Cel, metodyka i obszar badań

Celem pracy jest określenie makroekonomicznych i mikroekonomicznych kosztów i metod przeciwdziałania bezrobociu. W badaniach posłużoną się metodą *desk research*.

Warstwę teoretyczną pracy rozpoczynają uwarunkowania teoretyczne bezrobocia. Następnie omówiono negatywne konsekwencje bezrobocia z podziałem na jego koszty w wymiarach mikroekonomicznym oraz makroekonomicznym. W dalszej części pracy scharakteryzowano politykę państwa wobec bezrobocia w aspektach mikroekonomicznym i makroekonomicznym. Obszar empiryczny pracy dotyczy próby określenia wpływu pandemii COVID-19 na bezrobocie w Polsce ogółem oraz w skali województw. Badania empiryczne

obejmują lata 2019–2021. Dane empiryczne wykorzystane w badaniu zostały pobrane z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego w Polsce.

### 3. Uwarunkowania teoretyczne bezrobocia

Bezrobocie można analizować w dwóch wymiarach, a mianowicie podmiotowym i przedmiotowym. W ujęciu podmiotowym bezrobocie utożsamia się beczynnością zawodową osób zdolnych do pracy i zainteresowanych jej podjęciem, których podstawę utrzymania stanowią dochody z pracy. Z kolei w wymiarze przedmiotowym bezrobocie postrzega się jako niewykorzystaną podaż pracy, która stanowi rezultat nierównowagi między podażą siły roboczej a popytem na pracę (Młonek, 1992, s. 1).

Z punktu widzenia ekonomii problem bezrobocia jest analizowany przede wszystkim w aspekcie niewykorzystania potencjału pracy ludzkiej jako czynnika produkcji. Związane jest to z mniejszymi wpływami do budżetu państwa, ograniczeniem siły nabywczej ludności oraz wzrostem wydatków na świadczenia społeczne. Bezrobocie w ekonomii klasycznej nazywano „nadmiarem ludności”, natomiast definicję pojęcia bezrobocia, mówiącą o tym, że jest to przymusowa beczynność zawodowa, na początku XX wieku wprowadził do literatury ekonomista John Atkinson Hobson (zob. Kwiatkowski, 2007).

Bezrobocie może być spowodowane różnymi przyczynami, do których zalicza się między innymi: złe dostosowanie struktury podaży pracy do popytu zgłaszanego przez pracodawców; procesy restrukturyzacji, likwidację i dyskryminację niektórych działalności gospodarczych; ograniczenie lub spadek produkcji niektórych towarów lub usług, co jest spowodowane brakiem zainteresowania kupujących; brak promowania wolnych miejsc pracy w instytucjach pośrednictwa pracy, brak równowagi pomiędzy zapotrzebowaniem rynku pracy na poszczególne zawody a kierunkami dostępnymi w szkołach i na uczelniach; zbyt duże obciążenia fiskalne przedsiębiorców; ograniczoną mobilność i dyspozycyjność pracowników i osób bezrobotnych; przeniesienie siedziby firmy czy instytucji w inne miejsce; automatyzację; brak rozwoju gospodarczego w pewnych regionach państwa; likwidowanie małych i średnich przedsiębiorstw; brak chęci ze strony pracowników do podnoszenia swoich kwalifikacji; wysokie zasiłki dla bezrobotnych i pomoc socjalną; wyznaczanie przez rząd wysokich stawek płacy minimalnej (Sowa, 2014, s. 255).

Ze względu na charakter oraz przyczyny, bezrobocie można podzielić na: frykcyjne, strukturalne, cykliczne (koniunkturalne), klasyczne, naturalne (Kwiatkowski, 2007). Bezrobocie frykcyjne to rezultat opóźnień dostosowania struktury podaży i popytu na pracę. Spowodowane jest to ciągłymi zmianami zachodzącymi w dynamicznie rozwijającej się gospodarce, strukturą popytu na pracę i podażą pracy (Borowska-Kwasik, 1998, s. 365). Z kolei bezrobocie strukturalne to rezultat ogólnej nierównowagi występującej pomiędzy podażą na pracę oraz popytem na nią. Może to wynikać z niedostosowanego poziomu i struktury wykształcenia kadry do rzeczywistych potrzeb rynku pracy, co skazuje pewną grupę absolwentów na brak podjęcia pracy zawodowej. Innym powodem występowania tego typu bezrobocia jest restrukturyzacja lub likwidacja nierentownych gałęzi produkcji, a także zmiany

w podaży zasobów siły roboczej, które są wywołane procesami demograficznymi (Milewski, 1994, s. 246). Bezrobocie strukturalne jest często nazywane bezrobociem technologicznym, czego powodem jest postęp techniczny, automatyzacja i mechanizacja procesów wytwórczych (Liszka, Barwińska-Małajowicz, 2016, s. 124). Kolejnym rodzajem jest bezrobocie cykliczne, powstające wskutek obniżenia popytu w gospodarce. Zmniejszające się zapotrzebowanie na produkty oraz usługi wpływa na spadek zapotrzebowania na czynniki wytwórcze. Producenci, chcąc zmniejszyć koszty produkcji, redukują zatrudnienie. Bezrobocie tego typu jest związane z wahaniami koniunkturalnymi, a nasila się, gdy następuje spadek globalnego popytu, przy jednoczesnej sztywności płac oraz cen (Kalinowska-Nawrotek, 2002). Z kolei bezrobocie klasyczne jest przedstawiane jako bezrobocie powstające w rezultacie nierówności poziomu kształtujących się płac, które są na wyższym poziomie w porównaniu z płacami równowagi. Problemem jest ich umiejętność obniżenia, tak aby dokonać zmian zgodnie z wymogami mechanizmów rynkowych. Natomiast bezrobocie naturalne jest zjawiskiem, które wynika z niedoskonałości funkcjonowania rynku pracy, czego przyczyną jest występowanie niekompletnych informacji dotyczących wolnych miejsc pracy bądź wolnej siły roboczej. Co więcej, powstanie takiego zjawiska może mieć również swoje podłoże w występowaniu niedoskonałej mobilności siły roboczej oraz ograniczonym zakresie konkurencji (Kwiatkowski, 2007).

## 4. Negatywne konsekwencje bezrobocia

Główną przyczyną bezrobocia jest bieda, która w wielu wypadkach jest spowodowana bezrobociem. W latach biedy i ubóstwa widać ścisły związek – w wypadku wzrostu stopy bezrobocia zwiększa się również poziom ubóstwa (Olak, 2014). Długotrwałe bezrobocie i jego skutki zdecydowanie zmniejszają szansę na aktywizację zawodową osób dotkniętych tym zjawiskiem. Wiąże się to z dezaktualizacją kwalifikacji zawodowych i następstw mentalnościowych, będących wynikiem internalizacji postawy osoby bezrobotnej (Niedzielski, Domańska, 2005). Bezrobocie, które utrzymuje się przez długi czas, prowadzi nieuchronnie do wykluczenia społecznego, przy czym często poprzez przymusową rezygnację z wydatków w niektórych obszarach (przede wszystkim kultury, edukacji, czasu wolnego) dochodzi do częściowego autowykluczenia. Zagraża to poczuciu bezpieczeństwa nie tylko socjalnego, lecz także społecznego (Karwacki, Błędowski, 2020).

### 4.1. Mikroekonomiczne koszty bezrobocia

Pojęcie mikroekonomicznych kosztów bezrobocia dotyczy problemów jednostki, która jest bezpośrednio dotknięta bezrobociem. Skutki braku pracy przedstawiane są również jako indywidualne koszty bezrobocia. W momencie utraty pracy przychód jednostki zostaje znacznie zmniejszony, a często przestaje on istnieć. Osoba bezrobotna znajduje się w niekorzystnym położeniu, które może również dotyczyć innych członków rodziny. Pomimo istnienia programów ochronnych – zasiłków oraz świadczeń dla bezrobotnych, które docelowo łagodzą spadek dochodu – problem bezrobocia pozostaje nierozwiązany. Należy zauważyć, że takie inicjatywy nie trafiają do wszystkich osób dotkniętych problemem braku zatrudnienia,

a czas ich wypłacania jest limitowany. Indywidualne koszty bezrobocia można podzielić na te związane z utratą zarobków z pracy, a także koszty natury psychospołecznej czy zdrowotnej (Kwiatkowski, 2007). W opinii wielu psychologów klinicznych bezrobocie jest krytycznym, a nawet katastrofalnym i traumatycznym wydarzeniem życiowym, które naraża na ryzyko patologii lub zaburzeń psychicznych i behawioralnych (Pędrak, Fierek, 2018). Bezrobocie pojawiające się u członka rodziny wywołuje liczne negatywne skutki, które można wyodrębnić w następujących funkcjach rodziny: opiekuńczo-wychowawczej – brak poczucia bezpieczeństwa; socjalizacyjnej – osłabienie poczucia wartości; emocjonalno-ekspresyjnej – brak aury rodziców, konflikty między małżonkami z powodu braków finansowych; kulturalnej – rezygnacja z wydatków na sferę kulturalną (Olak, 2014).

Koszty natury psychospołecznej objawiają się pod postacią obniżenia statusu społecznego, utratą chęci do zawierania interakcji międzyludzkich, a także ogólnie rozumianym wykluczeniem i izolacją społeczną. Skutkiem długookresowym jest również utrata odpowiednich wzorców i przekazywanie nieodpowiednich zachowań do otoczenia, co więcej, może wystąpić również zjawisko przekazywania biedy (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018).

Innym kosztem mikroekonomicznym bezrobocia jest deprecjacja kapitału ludzkiego, który zmniejsza się w wyniku powiększającej się grupy osób bezrobotnych (Kwiatkowski, 2007). W gospodarce opartej na zasadach rynkowych zasadniczy trzon stanowi kapitał ludzki, który jest podstawowym ogniwem twórczym (Urbaniak, 1998). Kapitał ludzki stanowią: wiedza, kwalifikacje, doświadczenia i umiejętności pracowników, które zabierają oni ze sobą, kiedy opuszczają firmę (Urbaniak, 1998). Można zaobserwować, że w przypadku zmniejszenia kapitału ludzkiego dochodzi do stagnacji jednostki, ponieważ przestaje ona nabywać kolejne umiejętności oraz rozwijać kompetencje, co negatywnie wpływa na jej status i atrakcyjność na rynku pracy. Ważnym aspektem takiego zjawiska jest czas trwania bezrobocia, dlatego że im dłuższy okres bez wykonywania pracy, tym na większą skalę postępuje deprecjacja kapitału ludzkiego (Zéghal, Maaloul, 2010). Z punktu widzenia przedsiębiorstw zdeprecjonowany kapitał ludzki staje się nieatrakcyjny z uwagi na możliwość jego wpływu na niższą stopę zwrotu z kapitału fizycznego (Firlej, 2018).

## 4.2. Makroekonomiczne koszty bezrobocia

Makroekonomiczne koszty bezrobocia to ekonomiczne i społeczne koszty, jakie ponosi społeczeństwo na skutek bezrobocia o charakterze masowym i długookresowym. Najogólniej można je podzielić na koszty utraconych możliwości, fiskalne i społeczne (Drela, 2014).

Nieodłącznym elementem problemu spadku zatrudnienia jest zmniejszenie przychodów publicznych, a także powstawanie dodatkowych wydatków z tytułu bezrobocia. Koszty bezpośrednie kształtują się w związku z koniecznością ponoszenia wydatków na obsługę obywateli pracujących oraz bezrobotnych. Z kolei koszty pośrednie występują pod postacią utraconych możliwości wpływów do budżetu państwa, których osiągnięcie jest niemożliwe przez postępujący trend bezrobocia. Do powyższych kosztów zaliczają się zmniejszone wpływy z podatków, które są opłacane przez jednostki zatrudnione w przedsiębiorstwach (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018).

Koszty bezpośrednie obejmują przede wszystkim zasiłki dla bezrobotnych i wydatki budżetu państwa na aktywne programy na rynku pracy. Ponoszone koszty dotyczą pieniędzy przeznaczanych na funkcjonowanie instytucji zajmujących się osobami bezrobotnymi oraz działania policji, szkolnictwa, służby zdrowia, a także zasiłki pomocy społecznej, odprawy pieniężne, świadczenia przedemerytalne (Łoboz, 2020, s. 18).

Głównymi makroekonomicznymi kosztami bezrobocia są zmniejszona produkcja i wzrost gospodarczy, co odbywa się za pośrednictwem licznych mechanizmów. Pierwszy z nich oznacza niepełne wykorzystanie zasobów siły roboczej, co warunkuje niższą produkcję faktyczną w gospodarce, która jest znacznie mniejsza od poziomu produkcji potencjalnej określonej przez wykorzystanie czynników produkcji w pełnym wymiarze. Taka sytuacja prowadzi do obniżenia wzrostu gospodarczego w skali długofalowej. Drugim aspektem negatywnego wpływu bezrobocia jest obniżenie popytu na dobra, co również powoduje spadek faktycznego poziomu produkcji w gospodarce. Kolejnym aspektem są koszty utraconych możliwości, które występują pod postacią niepełnego wykorzystania czynników produkcji, co powoduje stratę w produkcie narodowym brutto (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018). Za pomocą luki PNB możemy zmierzyć stratę – różnicę między potencjalną wartością (uzyskiwaną przy pełnym zatrudnieniu) PNB a rzeczywistym PNB (osiąganą przy obecnym poziomie bezrobocia). W krótkich okresach luka PNB spowodowana przez bezrobocie obniża efektywność funkcjonowania gospodarki oraz przyczynia się do niewykorzystania pełnego jej potencjału twórczego. Dużo większe skutki osiąga w długim okresie, przyczyniając się do pojawiania się dysproporcji strukturalnych, występowania zaburzeń równowagi gospodarczej, w efekcie czego może doprowadzić do procesów destrukcji systemu gospodarczego (Łoboz, 2020, s. 18).

Negatywne uwarunkowania bezrobocia w skali makroekonomicznej są związane ze złożonością oraz trudnościami zrównoważenia budżetu państwa. Zjawisko to ogranicza wpływy budżetowe w wyniku zmniejszenia aktywności gospodarczej. Gdy spojrzymy na nie jednak z odmiernej strony, zwiększa ono obciążenia budżetu państwa po stronie wydatków z tytułu walki z bezrobociem, np. poprzez dotacje, szkolenia lub zasiłki (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018).

## 5. Polityka państwa wobec bezrobocia

Rozmiar bezrobocia w znacznym stopniu uwarunkowany jest sposobem organizacji społeczeństwa. Władze wielu krajów są świadome licznych problemów wynikających z bezrobocia zarówno dla jednostki, jak też dla całej gospodarki oraz społeczeństwa. Przeciwwstawienie się temu zjawisku wymaga implementacji działań redukujących jego skalę oraz negatywne skutki. Warto zauważyć, że tam, gdzie występuje wysoki poziom bezrobocia, większe jest ryzyko zaistnienia niepokojów społecznych i wstrząsów politycznych. Nie dziwi zatem, że decydenci polityczni zwykle troszczą się o to, by problemy i zagrożenia dotyczące bezrobocia były uwzględniane w procesie planowania polityki państwa (Mankiw, Taylor, 2016, s. 119). W działalności państwa ukierunkowanej na walkę z bezrobociem można wskazać na część aktywną, dotyczącą zmniejszania bezrobocia, oraz część pasywną, mającą na celu pomoc socjalną dla osób bezrobotnych (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018). Obszar pasywny dotyczy działań

ograniczających się w dużej mierze do wypłat w formie pomocy finansowej, np. świadczeń przedemerytalnych bądź zasiłków dla bezrobotnych. Wypłaty te mogą pochodzić również z tytułu odszkodowania dla osoby zwolnionej z przedsiębiorstwa czy obniżenia wieku emerytalnego (Cieślukowski, 1998). Realizacja aktywnej polityki państwa opiera się na wykorzystaniu wielu instrumentów ekonomicznych. Według powszechnie spotykanej klasyfikacji, można w niej wyróżnić politykę makroekonomiczną oraz mikroekonomiczną (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018).

### 5.1. Polityka makroekonomiczna

Aspekt makroekonomiczny jest rozumiany jako dążenie do pobudzenia popytu. Problem roli podmiotu państwowego w ograniczaniu rozmiarów i skutków bezrobocia należy nakreślić pod względem istoty działań, które są podejmowane w ramach aktywnej polityki na rynku pracy. Niestety działania te nie rozwiązują problemu w sposób ostateczny. Prowadzenie aktywnej polityki państwa na rynku pracy nie może być obciążone odpowiedzialnością za tworzenie stałych i nowoczesnych miejsc pracy, które pozwoliłyby na produkcję konkurencyjnych towarów w międzynarodowym otoczeniu. Kreowanie takiego rodzaju miejsc pracy bądź popieranie ich rozwoju musi stać się domeną odmiennych obszarów i instrumentów polityki podatkowej i kredytowej (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018). Zadania aktywnej polityki państwa na rynku pracy powinny być natomiast związane z doskonaleniem funkcjonowania rynku pracy oraz tworzeniem tymczasowych miejsc pracy, zwłaszcza dla marginalnych grup siły roboczej i obszarów dotkniętych recesją strukturalną (Rak, Rak, 2006).

Polityka makroekonomiczna polega na użyciu instrumentów pieniężnych oraz fiskalnych. Instrumenty fiskalne odpowiadają wydatkom budżetowym oraz podatkom, z kolei instrumenty pieniężne pozwalają na operowanie podażą pieniądza i wykorzystanie stopy procentowej. W teorii keynesistowskiej instrumenty te mogą być skierowane na stymulację globalnego poziomu popytu na towary, a w ramach stanowiska reprezentowanego przez neoklasyków – na stwarzanie korzystniejszych warunków ekonomicznych dla producentów w celu rozwijania produkcji (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018).

### 5.2. Polityka mikroekonomiczna

Polityka mikroekonomiczna stanowi gamę instrumentów, których celem jest poprawa sytuacji na rynku pracy oraz zmniejszenie bezrobocia w określonych grupach siły roboczej (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018). Narzędzia mikroekonomiczne stosowane do walki z bezrobociem to: przekwalifikowania, szkolenia dla bezrobotnych, które prowadzą do zdobycia nowych umiejętności; pożyczki w celu ułatwienia założenia własnej działalności gospodarczej; organizowanie i finansowanie staży dla absolwentów; roboty publiczne; prace interwencyjne; specjalne programy dedykowane dla osób długotrwale bezrobotnych; świadczenie usług pośrednictwa pracy (Marciniak, 2013).



Instrumenty te przybierają w większości charakter selektywny, tzn. ukierunkowane są na wsparcie wyznaczonych grup siły roboczej (np. osób bezrobotnych przez długi czas czy też młodych). Tego rodzaju specyfika wspomnianych instrumentów pełni kluczową rolę w aspekcie zmniejszania bezrobocia strukturalnego i frykcyjnego. Instrumenty te mogą mieć także wpływ na spadek bezrobocia zaistniałego w warunkach nierównowagi na rynku pracy (Milewski, Kwiatkowski [red.], 2018).

## 6. Bezrobocie i ochrona rynku pracy w Polsce w dobie pandemii COVID-19

Wybuch pandemii COVID-19 wywołał wiele zmian we wszystkich obszarach gospodarki, w tym również na rynku pracy. Konieczność przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się rosnącej liczbie osób chorych spowodowała konieczność zamrożenia wielu sektorów gospodarki. Zaskoczenie wybuchem pandemii, jak również wstrzymanie lub ograniczenie działalności wielu podmiotów gospodarczych zdeterminowało szereg zmian w obszarze popytu i podaży na rynku pracy. Rynek dóbr i usług musiał zmierzyć się ze spadkiem zapotrzebowania zarówno ze strony konsumentów krajowych, jak i zagranicznych. Istotny problem stanowiły także perturbacje w zakresie trwałości zagranicznych łańcuchów dostaw dóbr wykorzystywanych w krajowym procesie produkcji. Wspomniane problemy znalazły odzwierciedlenie w zwiększeniu się liczby osób bezrobotnych (tabela 1).

Tabela 1. Bezrobotni zarejestrowani w urzędach pracy w latach 2019–2021

Rok	Kwartał	Bezrobotni zarejestrowani (w tys.)	Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec kwartału (w %)
2019	I	984,7	5,9
	II	877,1	5,3
	III	851,2	5,1
	IV	866,4	5,2
2020	I	909,4	5,4
	II	1026,5	6,1
	III	1023,7	6,1
	IV	1046,4	6,2
2021	I	1078,4	6,4
	II	993,4	6,0
	III	934,7	5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2021c.

W 2020 r. nie zaobserwowano znaczącego przyrostu liczby osób zarejestrowanych jako bezrobotne oraz stopy bezrobocia w relacji do sytuacji zaistniałej w latach poprzedzających, chociaż zmiany jakie zanotowano w 2020 r. są ważne. W maju 2020 r. populacja bezrobotnych



figurujących w bazach powiatowych urzędów pracy wyniosła ponad milion, a ich liczba utrzymywała się na podobnym poziomie w kolejnych miesiącach roku. Na koniec 2020 r. w urzędach pracy zarejestrowano 1046,4 tys. osób bezrobotnych, a więc o 180 tys. (20,8%) więcej, niż miało to miejsce na koniec 2019 r. Stopa bezrobocia rejestrowanego wyniosła 6,2%, co stanowiło rezultat o 1 p. proc. wyższy niż rok wcześniej. Odnosząc się do danych historycznych, można zauważyć, że w latach dobrej koniunktury gospodarczej drugi i trzeci kwartał roku cechował się zazwyczaj tendencją spadkową bezrobocia w relacji do pierwszego i czwartego kwartału, natomiast w 2020 r. ta cykliczna sezonowość nie została podtrzymana. Pewne oznaki oddziaływania pandemii COVID-19 na liczebność grupy osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotne były widoczne już w pierwszym kwartale 2020 r. Niemniej jednak większe różnice zaobserwowano w kolejnych kwartałach 2020 r. Na koniec drugiego kwartału liczba osób bezrobotnych wyniosła o 117,1 tys. więcej niż na koniec pierwszego kwartału. W kolejnym, trzecim kwartale (w relacji do poprzedniego kwartału) liczba ta utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Z kolei w przypadku ostatniego kwartału 2020 r. (w odniesieniu do trzeciego kwartału) liczba bezrobotnych była wyższa o 22,7 tys. i wyniosła 1046,4 tys. osób. Porównanie z sytuacją w analogicznych kwartałach rok wcześniej obrazuje, że o ile w pierwszym kwartale 2020 r. miała miejsce pozytywna, chociaż wyhamowująca tendencja spadku bezrobocia (na koniec okresu spadek o 75,3 tys. r/r), to już na koniec drugiego, trzeciego i czwartego kwartału zarejestrowano więcej bezrobotnych niż na koniec analogicznych kwartałów 2019 r. (odpowiednio o 149,4 tys., 172,5 tys. i 180 tys.) (GUS, 2021c; zob. też tabela 1).

Na koniec trzeciego kwartału 2021 r. liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych wyniosła 934,7 tys., co stanowiło spadek względem wyniku na koniec drugiego kwartału 2021 r. o 58,7 tys. osób (5,8%) oraz wynik niższy o 89,1 tys. osób (8,7%) w zestawieniu z analogicznym okresem poprzedniego roku. Stopa bezrobocia na koniec trzeciego kwartału 2021 r. wyniosła 5,6%, co stanowiło spadek o 0,4 p. proc. względem drugiego kwartału tego samego roku, a w relacji do tego samego okresu w 2020 r. była niższa o 0,5 p. proc. (GUS, 2021a; zob. tabela 1).

Tabela 2. Stopa bezrobocia według województw (w %)

Województwo	Rok i kwartał							
	2019	2020				2021		
	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Dolnośląskie	4,6	4,8	5,6	5,6	5,6	5,8	5,4	5,0
Kujawsko-pomorskie	7,9	7,9	8,8	8,7	9,0	9,2	8,4	7,9
Lubelskie	7,5	7,6	8,1	7,9	8,2	8,3	7,7	7,3
Lubuskie	4,9	5,2	6,1	6,1	6,3	6,3	5,8	5,2
Łódzkie	5,4	5,6	6,2	6,2	6,2	6,5	6,1	5,9

Województwo	Rok i kwartał							
	2019	2020				2021		
	IV	I	II	III	IV	I	II	III
Małopolskie	4,1	4,3	5,1	5,2	5,3	5,5	5,0	4,8
Mazowieckie	4,4	4,5	5,0	5,1	5,2	5,3	5,0	4,8
Opolskie	5,8	6,0	6,9	6,8	6,9	7,0	6,5	6,1
Podkarpackie	7,9	8,3	9,0	8,9	9,1	9,2	8,5	8,3
Podlaskie	6,9	7,1	7,7	7,6	7,8	8,0	7,5	7,2
Pomorskie	4,5	4,8	5,5	5,7	5,9	6,3	5,8	5,5
Śląskie	3,6	3,9	4,7	4,8	4,9	5,2	4,8	4,5
Świętokrzyskie	8,0	8,1	8,6	8,5	8,5	8,7	8,0	7,5
Warmińsko-mazurskie	9,1	9,5	10,4	9,9	10,2	10,6	9,3	8,7
Wielkopolskie	2,8	3,1	3,7	3,7	3,7	3,9	3,5	3,3
Zachodniopomorskie	6,8	7,2	8,0	7,9	8,4	8,6	7,9	7,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, 2021a; 2021b.

Tabela 3. Bezrobotni według województw (na koniec kwartału w tys.)

Województwo	Rok i kwartał								Zmiana %	
	2019	2020				2021			III kw. 2021 r. względem III kw. 2020 r.	III kw. 2021 r. względem II kw. 2020 r.
	IV	I	II	III	IV	I	II	III		
Dolnośląskie	56	59,5	69,1	68,8	68,8	71,7	66,7	62,2	-9,6	-6,7
Kujawsko-pomorskie	64,1	65,1	72,1	70,9	73,5	75,1	68,4	63,7	-10,2	-6,8
Lubelskie	69,4	71,4	75,7	73,8	76,5	77,5	71,5	67,1	-9,1	-6,2
Lubuskie	18,5	19,8	23,5	23,1	23,7	23,9	21,6	19,2	-16,9	-11,1
Łódzkie	58,7	60,6	67,2	67,3	67,8	70,6	66,8	63,8	-5,2	-4,5
Małopolskie	62,6	66,9	79,7	80,3	83,1	86,1	78,5	73,8	-8,1	-6
Mazowieckie	123,2	127,8	143,1	145,1	146,4	149,9	141,4	134,9	-7	-4,6

Województwo	Rok i kwartał								Zmiana %	
	2019	2020				2021			III kw. 2021 r. względem III kw. 2020 r.	III kw. 2021 r. względem II kw. 2020 r.
	IV	I	II	III	IV	I	II	III		
Opolskie	20,9	21,9	25	24,8	25	25,3	23,2	22,0	-11,3	-5,2
Podkarpackie	75,5	78,9	86,2	85,4	87,3	88,4	80,9	78,3	-8,3	-3,2
Podlaskie	33,3	34	37,3	36,8	37,8	39,0	36,0	34,5	-6,2	-4,2
Pomorskie	41,8	45,4	52,3	53,7	56,2	59,4	54,7	51,4	-4,3	-6
Śląskie	66,5	71,7	86,8	89,1	91,0	95,1	89,1	83,0	-6,8	-6,8
Świętokrzyskie	42	43,0	45,8	44,9	44,9	45,6	41,8	39,2	-12,7	-6,2
Warmińsko-mazurskie	45,7	48,2	52,9	50,2	51,5	53,5	46,3	43,0	-14,3	-7,1
Wielkopolskie	46,3	50,6	60,0	60,7	61,0	63,5	57,7	54,0	-11	-6,4
Zachodniopomorskie	41,8	44,6	49,8	48,9	52,0	53,8	48,7	44,5	-9	-8,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, 2021a; 2021b.

W relacji do trzeciego kwartału 2020 r., na koniec czwartego kwartału 2020 r. zwiększenie się bezrobocia zaobserwowano w 14 województwach, wśród których największy wzrost miał miejsce w: zachodniopomorskim (o 6,4%), pomorskim (o 4,6%), lubelskim (o 3,7%), kujawsko-pomorskim (o 3,6%) i małopolskim (o 3,4%). W województwach dolnośląskim i świętokrzyskim w tym samym okresie nie nastąpiły zmiany w liczbie bezrobotnych. W czwartym kwartale 2020 r. w zestawieniu z czwartym kwartałem 2019 r. zaobserwowano zwiększenie się bezrobocia we wszystkich województwach. Szczególnie wysoki wzrost miał miejsce w województwach: śląskim (o 36,8%), pomorskim (o 34,4%), małopolskim (o 32,6%) i wielkopolskim (o 31,6%) (GUS, 2021b; zob. też tabela 2).

W relacji do drugiego kwartału 2021 r., w trzecim kwartale 2021 r. odnotowano zmniejszenie się liczby bezrobotnych we wszystkich województwach. Największy spadek miał miejsce w województwach: lubuskim (o 11,1%), zachodniopomorskim (o 8,6%), warmińsko-mazurskim (o 7,1%), kujawsko-pomorskim i śląskim (po 6,8%). W trzecim kwartale 2021 r. w zestawieniu z wynikiem na koniec trzeciego kwartału 2020 r. spadek bezrobocia miał miejsce także we wszystkich województwach. Największy spadek miał miejsce w województwach: lubuskim (o 16,9%), warmińsko-mazurskim (o 14,3%), świętokrzyskim (o 12,7%), opolskim (o 11,3%) i wielkopolskim (o 11,0%) (GUS, 2021a; tabela 3).

W odpowiedzi na zagrożenia związane z wybuchem pandemii COVID-19 w marcu 2020 r. polskie władze podjęły działania na rzecz opracowania sposobów wspierania gospodarki. Dotyczyły one między innymi takich obszarów, jak: ochrona miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników oraz finansowanie przedsiębiorców, które są szczególnie istotne w kontekście przeciwdziałania bezrobociu. W celu ograniczenia negatywnego wpływu spowodowanego pandemią COVID-19 wdrożono pakiet osłonowych działań w oparciu o instrumenty wsparcia biznesu, które określono mianem Tarczy Antykryzysowej. Utrzymanie ciągłości finansowej firm wymagało wprowadzenia przez rząd dodatkowego pakietu w ramach pomocy Polskiego Funduszu Rozwoju pod postacią tzw. Tarczy Finansowej PFR, która stanowiła uzupełnienie Tarczy Antykryzysowej. Wsparcie zaoferowane w tym pakiecie pomocowym dla biznesu polegało na udzieleniu zwrotnych pożyczek i dotacji oraz częściowo bezzwrotnych subwencjach dla firm (Dębowska i in., 2021).

Rozwiązania pomocowe ze strony państwa, które były ukierunkowane na ochronę miejsc pracy i bezpieczeństwo pracowników, dotyczyły udzielania dopłat do pensji pracowników oraz pokrycia składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawcy. Samozatrudnieni pracujący na podstawie zlecenia lub umowy o dzieło mogli liczyć na uzyskanie jednorazowego świadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na poziomie 80% minimalnego wynagrodzenia w Polsce. Państwo podjęło także zobowiązanie wypłaty zasiłków opiekuńczych dla rodziców dzieci w wieku 1–8 lat, którzy z uwagi na wstrzymanie działalności żłobków, przedszkoli i szkół zmuszeni zostali do zorganizowania opieki nad dziećmi we własnym zakresie. Zapewniono także możliwość zawieszenia spłaty kredytów dla klientów indywidualnych i przedsiębiorców, którzy konieczność odroczenia spłaty kredytu argumentowali niekorzystną sytuacją finansową wynikającą z pandemii. W obszarze finansowania przedsiębiorstw państwo wdrożyło szereg ułatwień odnoszących się do kosztów prowadzenia firmy, wliczając w to np. możliwość korzystniejszego odliczenia straty w zeznaniach podatkowych (Dębowska i in., 2021).

## 7. Wnioski

Na podstawie analizy przeprowadzonej w obszarze makroekonomicznych i mikroekonomicznych kosztów i metod przeciwdziałania bezrobociu można sformułować następujące wnioski badawcze:

1. Zjawisko bezrobocia jest niepodważalnie jednym z największych problemów gospodarczych i społecznych XXI wieku, które pociąga za sobą wiele negatywnych konsekwencji w wymiarach mikroekonomicznym i makroekonomicznym.
2. Niekorzystne skutki bezrobocia w wymiarze mikroekonomicznym dotyczą pogorszenia się sytuacji finansowej jednostki i jej rodziny oraz szeregu potencjalnych następstw z tego wynikających, jak chociażby zaburzenia poczucia własnej wartości czy nadużywania alkoholu lub innych używek. W kontekście całej gospodarki szczególnie wysokim kosztem bezrobocia jest deprecjacja kapitału ludzkiego.
3. Negatywne aspekty bezrobocia na płaszczyźnie makroekonomicznej dotyczą pogorszenia stanu finansów publicznych, co wynika z ponoszonych kosztów o charakterze

pośrednim i bezpośrednim. W wymiarze makroekonomicznym szczególnie istotnym kosztem jest obniżenie produkcji i wzrostu gospodarczego, co wynika z niepełnego wykorzystania siły roboczej, obniżonego popytu na dobra oraz niepełnego wykorzystania czynników produkcji.

4. Efektywne działania naprawcze, które umożliwiają walkę z bezrobociem, powinny być realizowane poprzez odpowiednio prowadzoną państwową politykę makroekonomiczną oraz mikroekonomiczną pozwalającą na wdrażanie licznych działań wiodących do zwiększenia zatrudnienia.
5. Formy przeciwdziałania bezrobociu powinny być szczegółowo wyselekcjonowane oraz dostosowane do sytuacji panującej na rynku pracy. Właściwym podejściem jest stosowanie aktywnej polityki gospodarczej, która umożliwia pracownikom nabywanie nowych umiejętności, a także kwalifikacji.
6. Wybuch pandemii COVID-19 istotnie wpłynął na sytuację na rynku pracy w Polsce. Stopa bezrobocia rejestrowanego pod koniec pierwszego pandemicznego roku kalendarzowego wzrosła ogółem nie tylko w Polsce, ale także w każdym z województw. Odwrócenie trendu i poprawę sytuacji w tym zakresie można było zaobserwować od początku 2021 r. Przeciwdziałanie bezrobociu poprzez programy polityki gospodarczej, wdrożone w czasie walki z pandemią COVID-19, wyrażało się w szeregu zdysyfyfikowanych działań głównie o charakterze finansowym, których nadrzędnym celem była ochrona miejsc pracy.

## Bibliografia

- Borowska-Kwasik, Z. (1998). *Ekonomia*. Łódź: Przedsiębiorstwo Specjalistyczne „Absolwent”.
- Cieślukowski, M. (1998). Ekonomiczne skutki i metody ograniczania bezrobocia. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 60 (3–4), 261–278.
- Dębkowska, K., Kłosiewicz-Górecka, U., Szymańska, A., Ważniewski, P., Zybortowicz, K. (2021). *Tarcza Antykryzysowa... Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?* Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny. Dostępny w Internecie: [https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport\\_Tarcze-antykryzysowe.pdf](https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport_Tarcze-antykryzysowe.pdf) [dostęp: 2022-03-01].
- Drela, K. (2014). Socjologia i inne nauki o pracy i bezrobociu – część I. *Zeszyty Naukowe Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu Firma i Rynek*, 1, 87–99.
- Firlej, K.A. (2018). Zawodność rynku w obszarze kreowania innowacyjności gospodarki. W: K. Przybylska (red.), *Zawodność rynku w teorii i praktyce* (s. 59–82). Kraków: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- GUS. (2021a). *Bezrobocie rejestrowane. I–III kwartał 2021 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS. (2021b). *Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2020 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- GUS. (2021c). *Wybrane aspekty rynku pracy w Polsce. Aktywność ekonomiczna ludności przed i w czasie pandemii COVID-19.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Kalinowska-Nawrotek, B. (2002). Bezrobocie wśród kobiet polskich w okresie transformacji. *Raporty, Opracowania, Referaty*, 21, 78–85.

- Karwacki, A., Błędowski, P. (2020). Bezrobocie jako współczesna kwestia społeczna – wybrane aspekty socjologiczne i ekonomiczne. *Studia Socjologiczne*, 1(236), 135–164.
- Kwiatkowski, E. (2007). *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Liszka, M., Barwińska-Małajowicz, A. (2016). Problem bezrobocia osób młodych w Polsce na przykładzie województwa podkarpackiego. *Przedsiębiorstwo i Region*, 8, 123–138.
- Łoboz, P. (2020). Bezrobocie jako problem społeczny XXI wieku – perspektywa społeczna i gospodarcza. W: N. Laurisz (red.). *Wyzwania i problemy społeczne początku XXI wieku*. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Mankiw, N.G., Taylor, M.P. (2016). *Makroekonomia*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Marciniak, S. (2013). *Makro i mikroekonomia: podstawowe problemy współczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Milewski, R. (1994). *Elementarne zagadnienia ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Milewski, R., Kwiatkowski, E. (red.). (2018). *Podstawy ekonomii*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Młonek, K. (1992). Tradycja badań bezrobocia w Polsce – zagadnienia metodologiczne. *Wiadomości Statystyczne*, 37(6), 1–6.
- Niedzielski, E., Domańska, L. (2005). Bezrobocie a rozwój gospodarczy. *Polityka Społeczna*, 5–6, 15–18.
- Olak, A. (2014). Zjawisko bezrobocia a zagrożenie społeczne. *Modern Management Review*, 19(21), 141–155.
- Pędrak, M., Fierek, M.T. (2018). Teoretyczne aspekty bezrobocia. *Zeszyty Naukowe Gdańskiej Szkoły Wyższej*, 21(4), 133–146.
- Rak, A.M., Rak, J.M. (2006). Rola państwa w rozwiązywaniu problemów zatrudnienia i bezrobocia. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 8, 533–544.
- Remya, R. (2019). The impact of economic slowdown on unemployment. *International Journal of Trend in Research and Development*, Conference Proceeding ESMRP-19, September, 67–69. Dostępny w Internecie: <http://www.ijtrd.com/papers/IJTRD20788.pdf> [dostęp: 2022-03-01].
- Sowa, B. (2014). Bezrobocie. W: W. Kalita, M. Kurek, I. Piczak, B. Sowa (red.). *Ekonomia. Wybrane zagadnienia mikro i makroekonomii*. Rzeszów-Przemyśl: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Prawa i Administracji.
- Turgut, E. (2021). Unemployment and factors affecting unemployment in developing countries. W: O. Ucan (ed.). *Discussions between economic agents. Panel data analysis* (s. 1–35). Iksad Publishing House.
- Urbaniak, B. (1998). Emerycy na łódzkim rynku pracy. W: S. Borkowska, P. Bohdziewicz (red.). *Rynek pracy w makroregionie łódzkim* (s. 13–22). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zéghal, D., Maaloul, A. (2010). Analyzing value added as an indicator of intellectual capital and its consequences on company performance. *Journal of Intellectual Capital*, 11(1), 39–60.

## Abstract

**Purpose of the article:** The aim of the study is to determine the macroeconomic and microeconomic costs and methods of counteracting unemployment.

**Materials and methods:** The desk search method was used in the research. The rich achievements of domestic and foreign literature were used, the selection criterion of which was high quality, originality and topicality. In the empirical research covering the years 2019–2021, data from the publications of the Central Statistical Office in Poland were used.

**Results:** On the basis of the literature on the subject, theoretical conditions of unemployment were determined, and on the macroeconomic and microeconomic level, the negative consequences of unemployment were discussed and the methods of counteracting it through economic policy were characterized. In the empirical area of the work, the negative impact of the COVID-19 pandemic on unemployment in Poland in general and in the scale of voivodships was indicated, as well as the response of public authorities to the perturbations on the labor market in this period was characterized.

**Conclusions:** The problem of unemployment generates negative effects (unemployment costs) in individual and economic terms. There is a need to implement effective corrective measures that enable the fight against unemployment through properly conducted state macroeconomic and microeconomic policy. An example is combating unemployment through economic policy programs implemented during the fight against the COVID-19 pandemic, which was expressed in a series of diversified measures, mainly of a financial nature, with the overarching goal of protecting jobs.

## Keywords

unemployment, costs of unemployment, methods of counteracting unemployment, economic policy towards unemployment