Elżbieta GOŁATA

ŹRÓDŁA INFORMACJI O REGIONALNYM RYNKU PRACY W ŚWIETLE PROCESU INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Wprowadzenie

Celem niniejszych rozważań jest omówienie wybranych zagadnień dotyczących istniejącej w Polsce infrastruktury statystycznej w zakresie rynku pracy, a przede wszystkim bezrobocia. Szczególnie ważne problemy to: zgodność ze standardami międzynarodowymi oraz możliwości analizy w ujęciu regionalnym. Priorytetowy cel polskiej polityki zagranicznej, jakim jest integracja z Unią Europejską, stawia poważne zadania przed statystyką publiczną. Jest ona odpowiedzialna za dostarczanie Komisji Europejskiej niezbędnych (w procesie negocjacji o członkostwo) informacji według zasad stosowanych w krajach unijnych. Harmonizacja badań ma na celu zapewnienie porównywalności danych statystycznych i wskaźników społeczno-ekonomicznych na różnych poziomach agregacji przestrzennej.

Pojawienie się bezrobocia wraz z początkiem transformacji gospodarczej sprawiło, iż statystyka tego zjawiska była tworzona od podstaw. Fakt ten znacznie ułatwił spełnienie wymogów zgodności: pojęć, definicji, stosowanych klasyfikacji oraz metodologii badań. Wątpliwości w zakresie statystyki bezrobocia w Polsce dotyczą raczej ujęcia regionalnego. W badaniach regionalnych dostrzega się konieczność agregacji danych w sposób, który umożliwiałby lokalizowanie zjawisk w przestrzeni, ale nie zauważa się potrzeby badań metodologicznych w zakresie estymacji dla małych obszarów oraz integracji różnych źródeł informacji. Wypowiedzi w sposób kompleksowy ujmujące konieczność dogłębnych przemian systemu statystyki regionalnej są ciągle nieliczne[1]. Niejednorodność relacji pomiędzy

[1] Na ten temat piszą między innymi: J. Kordos, *Zarys systemu statystyki społecznej w Unii Europejskiej*, Wiadomości Statystyczne 1998, nr 2; J. Paradysz, *Systemy informacji przestrzennej jako źródło zasilania w statystyce regionalnej*, w: *Prace z zakresu statystyki*

informacjami o bezrobociu w czasie oraz w różnych przekrojach terytorialnych uniemożliwia właściwą ocenę zjawiska na rynkach lokalnych. Możliwości takie stwarza wzbogacenie analizy poprzez integrację informacji z różnych źródeł i zastosowanie nowych rozwiązań metodologicznych proponowanych przez statystykę małych obszarów.

Współpraca z Unią Europejską w zakresie dostosowania statystyki bezrobocia

Proces integracji z Unią Europejską wymusił potrzebę doskonalenia statystyki publicznej, w tym regionalnej. Zasady współpracy w dziedzinie statystyki określa artykuł 92 *Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskim z drugiej strony*[2]. Głosi on, iż współpraca w tej dziedzinie ma na celu rozwój skutecznego systemu statystycznego, zapewniającego szybko i na bieżąco wiarygodne dane statystyczne potrzebne do planowania i kontrolowania procesu reform, a także istotne dla rozwoju prywatnej przedsiębiorczości w Polsce.

Jednym z głównych zadań Europejskiego Urzędu Statystycznego (*European Statistical Office*)[3], tzw. Eurostatu jest tworzenie, wraz z narodowymi urzędami statystycznymi, europejskiego systemu statystycznego, posługującego się jednolitą metodologią badawczą. Pierwszą deklarację o współpracy statystycznej z Eurostatem, GUS podpisał już w 1990 roku[4]. Unia przywiązuje dużą wagę do problematyki zgodności stosowanych definicji, norm, klasyfikacji, wskaźników, meto

---

i demografii, red. J. Paradysz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 16-28; J. Paradysz, *Integracja komputerowych baz danych – stare koncepcje i nowe perspektywy*, w: *Statystyka regionalna, sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Urząd Statystyczny, Poznań 1997, s. 123-135; K. Kruszka, *Przestrzeń w systemie statystyki publicznej*, w: *Prace z zakresu statystyki i demografii*, s. 7-15; K. Kruszka, *Źródła informacji dla statystyki regionalnej – konieczność i bariery integracji*, w: *Statystyka regionalna, sondaż i integracja baz danych*, s. 164-174. Nie można pominąć tutaj także prac prowadzonych w Centrum Statystyki Regionalnej w Poznaniu (działającym na podstawie umowy między prezesem GUS i rektorem Akademii Ekonomicznej w Poznaniu), por. J. Paradysz (red.), *Statystyka regionalna, sondaż i integracja baz danych*, s. 5-9.

[2] Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Załącznik do nr 11, poz. 38 z dnia 27 stycznia 1994 roku.

[3] Europejski Urząd Statystyczny powstał w 1953 roku jako organ pomocniczy Komisji Europejskiej. Jego siedziba znajduje się w Luksemburgu.

[4] Por. L. Przybylska, *Rachunki regionalne – oczekiwania, zamierzenia, problemy*, Wiadomości Statystyczne 1997, nr 4.

dologii i organizacji badań. Szczyt Rady Europy w Kopenhadze (21-22 czerwca 1993 r.) podczas debaty nad kwestią przyszłego członkostwa krajów Europy Środkowowschodniej, określił między innymi wymóg w zakresie dostosowania statystyki w momencie wstępowania do Unii. W odpowiedzi na ten postulat, na początku 1994 roku, pomiędzy urzędami statystycznymi siedmiu krajów Europy Środkowowschodniej podpisana została *Wspólna deklaracja o statystycznej współpracy*[5]. Była ona wyrazem dążenia tych krajów do współdziałania w celu przygotowania się do dostarczania Komisji Europejskiej wszystkich niezbędnych danych statystycznych według zasad stosowanych w krajach członkowskich Unii.

Wymagania Wspólnoty w dziedzinie statystyki zmieniają się bardzo dynamicznie, często wiążą się z realizacją nowych zadań (np. w kwestii unii gospodarczej i walutowej). Nie wszystkie z wymagań pod adresem statystyki są ujęte w postaci aktów prawnych przyjętych przez Radę, Parlament lub Komisję. N. Wurm, M. Pounder-Jastrzębska i V. Holley[6] uważają, iż często są one wynikiem uzgodnień lub wieloletniej praktyki, jak to zostało określone w przepisach prawnych dotyczących statystyki Wspólnoty[7]. Nawet w sytuacji, gdy wymagania opierają się na przepisach prawnych, nie wszystkie niezbędne informacje przedstawiane są w *Official Journal*[8]. Wiele zagadnień metodologicznych zawartych jest w specjalnie wydawanych dokumentach roboczych. W niektórych dziedzinach statystyki same akty prawne są niejednokrotnie adaptowane i nieco zmieniane. Powoduje to, że dostęp do informacji w zakresie wymagań statystycznych jest poważnie utrudniony.

Ze względu na powyższe trudności oraz dociekliwość krajów chcących przystąpić do Unii Europejskiej Eurostat uznał potrzebę opublikowania wymagań statystycznych. Po raz pierwszy kompletne kompendium obowiązków statystycznych ciążących na krajach członkowskich wydane zostało w 1995 roku. Kompendium to, ze względu na kolor okładki, określano zwykle „błękitną księgą". Było ono szczególnie intensywnie wykorzystywane przez kraje korzystające z PHARE. W państwach kandydujących do Unii, kompendium stanowiło niezbędne narzędzie planowania ich pracy i dostosowywania się do europejskiego systemu informacyjnego. Również w ramach samego Eurostatu oraz w krajach członkowskich Unii, często korzystano z kompendium jako ważnego źródła informacji[9].

W lipcu 1998 roku ukazało się drugie wydanie kompendium oparte na nowym Programie Statystycznym 1998-2002. Wskazuje ono na badanie siły roboczej jako

---

[5] Umowa zawarta pomiędzy urzędami statystycznymi: Bułgarii, Czech, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgier została po roku rozszerzona na dalsze trzy kraje: Estonię, Litwę i Łotwę.

[6] Por. N. Wurm, M. Pounder-Jastrzębska, V. Holley, *Kompendium obowiązków statystycznych*, Urząd Statystyczny Unii Europejskiej, Eurostat 1998, s. 3-4.

[7] Por. Rozporządzenie (EC) nr 322/97.

[8] Official Journal jest dziennikiem urzędowym Unii Europejskiej.

[9] Ibidem, s. 3.

podstawowe źródło informacji w zakresie rynku pracy i bezrobocia, obejmuje podstawy prawne, dotyczące jego organizacji oraz precyzuje kwestie metodologiczne. Poziom szczegółowości w sensie agregacji przestrzennej określony został jako NUTS 2[10], ale niektóre dane, na przykład dotyczące populacji pracujących i bezrobotnych powinny być dostępne na poziomie NUTS 3[11]. Liczba zmiennych opisujących przemiany siły roboczej, jakie powinny być ujęte w badaniu, wynosi około 120. Przewiduje się kwartalną częstotliwość badań krajowych oraz roczną w odniesieniu do panelu europejskiego. W zakresie statystyki rynku pracy Eurostat ściśle współpracuje z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organization for Economic Cooperation and Development – OECD*), Międzynarodową Organizacją Pracy – MOP (*International Labour Organization – ILO*) oraz Organizacją Narodów Zjednoczonych.

Wyrazem współdziałania krajów Europy Środkowowschodniej, Eurostatu i Międzynarodowej Organizacji Pracy był szereg szkoleń, seminariów, konferencji naukowych i spotkań[12], których celem była pomoc w rewizji i restrukturyzacji systemów statystycznych w zakresie rynku pracy. Program obejmował trzy podstawowe grupy zagadnień: statystykę siły roboczej, statystykę wynagrodzeń i kosztów pracy oraz klasyfikację statusu zatrudnienia i zawodów. Za najważniejszy cel uznano zaadaptowanie, w krajach będących w okresie transformacji, przyjętych przez organizacje międzynarodowe definicji i klasyfikacji oraz sposobu gromadzenia danych opartego na reprezentacyjnym badaniu siły roboczej przeprowadzanym na próbie gospodarstw domowych.

Jak ważnym zagadnieniem jest harmonizacja badań siły roboczej, świadczy również zainteresowanie i inicjatywa międzynarodowych organizacji naukowych, w tym przede wszystkim Międzynarodowego Instytutu Statystycznego (*International Statistical Institute*) oraz jego agend takich, jak Międzynarodowe Zrzeszenie Statystyków, zajmujących się Badaniami Próbkowymi (*International Assocoiation of Survey Statisticians*)[13]. Podczas spotkania naukowców w Libourne we Francji (24-28 lipca 2000), omawiano sposób organizacji badania siły robo-

---

[10] Klasyfikacja NUTS *(Nomenclature of Territorial Unit for Statistics)* jest jednolitą klasyfikacją jednostek terytorialnych obowiązującą w krajach Unii. Służy jako podstawa i baza odniesienia w zakresie statystyki regionalnej (por. S. Stańko, *Klasyfikacje jednostek terytorialnych w Unii Europejskiej,* Wiadomości Statystyczne 1996, nr 9, s. 51-59).

[11] Por. G. Decand, *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS*), Materiały Seminarium Statystyki Regionalnej, Baden/Viena 1996.

[12] Lista spotkań w latach 1989-1994 została zamieszczona w aneksie opracowania przygotowanego przez *International Labour Office* na konferencję: *Restructuring of Labour Statistics in Transition Countries: First Results and Emerging Challenges* zorganizowaną przez *International Labour Organization* w Mińsku (31.08-02.09.1994) – por. Statistics in Transition 1995, vol. 2, no. 1, s. 47-82.

[13] Por. The Survey Statistician 1999, no. 41, s. 24-25.

czej oraz analizowano różnice wynikające z odmienności podejść stosowanych w różnych krajach.

W Kanadzie (*Statistics Canada*) oraz w Stanach Zjednoczonych (*Bureau of Labor Statistics*) przeprowadzane jest comiesięczne badanie aktywności ekonomicznej w wybranym tygodniu danego miesiąca. Eurostat określił sobie za cel ujednolicenie badania w krajach Unii Europejskiej, sugerując ciągły sposób zbierania informacji. Niektóre kraje Unii, jak Wielka Brytania, Belgia, Grecja, Irlandia, Holandia i Hiszpania już wprowadziły nowy sposób badania, inne natomiast, na przykład Francja dopiero pracują nad jego wdrożeniem. W krajach przechodzących proces transformacji gospodarczej oraz rozwijających się istnieje także potrzeba eksploracji specyficznych tematów jak na przykład zatrudnienie w szarej strefie. Organizatorzy spotkania w Libourne za najistotniejsze uznali badania w trzech następujących kwestiach:

- Jaki schemat losowania i jakie sposoby estymacji są najefektywniejsze w badaniu, które jest podstawą rocznych analiz zatrudnienia i bezrobocia? Jaki schemat badania jest najodpowiedniejszy dla łączenia informacji z różnych źródeł?
- Jakie są możliwości szacowania informacji dla regionalnych i lokalnych rynków pracy? W szczególności chodzi tu o zastosowanie metod statystyki małych obszarów, wykorzystujących informacje ze źródeł administracyjnych. Metody te były przedmiotem dyskusji podczas konferencji ISI w Rydze, w sierpniu 1999 roku.
- Jaki schemat organizacji badania jest właściwy dla krajów w okresie transformacji gospodarczej?

Badanie siły roboczej w Polsce

Polska jako jeden z pierwszych[14] krajów Europy Środkowowschodniej wprowadziła zgodne z wymogami Eurostatu badanie siły roboczej. Nazwano je Badaniem Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) i po raz pierwszy przeprowadzono w maju 1992 roku. Jest to ogólnopolskie badanie reprezentacyjne, realizowane poprzez gospodarstwa domowe. Może być traktowane jako podstawowe źródło informacji o podaży pracy, gdyż dotyczy ludności w wieku 15 lat i więcej, która z punktu widzenia statusu na rynku pracy dzieli się na pracujących, bezrobotnych i biernych zawodowo. Badanie to dotyczy szerokiej problematyki aktywności ekonomicznej, nie ograniczając się do kwestii bezrobocia czy zatrudnienia. Obejmuje bogaty zestaw informacji demograficznych, społecznych i zawodowych, szczególnie ważnych dla celów polityki społecznej rynku pracy.

[14] Od roku 1992 badanie siły roboczej przeprowadzane jest również na Węgrzech.

Zgodnie z reprezentacyjnym sposobem przeprowadzania badania, informacje zbierane były raz na kwartał oraz uogólniane jedynie na poziomie ogólnokrajowym, makroregionów planistycznych i dwóch województw: warszawskiego i katowickiego. W okresie gdy obowiązywał poprzedni podział administracyjny kraju, GUS podejmował różne próby dostarczenia informacji o aktywności ekonomicznej ludności na podstawie BAEL w przekroju województw. Warto tu wspomnieć zorganizowane w Departamencie Pracy, z inicjatywy J. Witkowskiego, seminarium[15] poświęcone możliwościom wykorzystania BAEL do szacowania bezrobocia w przekrojach regionalnych i lokalnych rynków pracy. Wprowadzenie od drugiego kwartału 1993 roku rotacyjnego schematu badania spowodowało, iż populacja gospodarstw domowych objętych badaniem w ciągu roku była 2,5 razy większa aniżeli w każdej pojedynczej edycji. W ten sposób zwiększała się wielkość próby dla poszczególnych województw, pozwalając na poczynienie pewnych uogólnień. Liczbę bezrobotnych dla województw można było wówczas wyznaczyć jako średnią roczną (z czterech ostatnich kwartałów). Innym rozwiązaniem miało być łączenie indywidualnych zbiorów kwartalnych dla osób, które tylko raz w ciągu roku uczestniczyły w badaniu, i na tej podstawie uogólnianie wyników dla województw. Żadna z tych propozycji nie była oczywiście rozwiązaniem idealnym. Uśrednianie wyników kwartalnych łączy się ze stratą informacji w zakresie zmienności sezonowej. W praktyce GUS przedstawiał jedynie szacunki przedziałów ufności dla podstawowych charakterystyk rynku pracy w przekroju województw. Nie była natomiast dostępna struktura bezrobotnych według płci i wieku.

Zmniejszenie liczby województw spowodowało pozorne zwiększenie wielkości próby w nowym układzie przestrzennym. Wyniki edycji BAEL z lutego 1999 roku opracowane zostały zgodnie z nowym podziałem administracyjnym kraju. Szacunki przedziałowe zostały uzupełnione o punktowe. Dotyczą one podstawowych kategorii ludności ze względu na stosunek do pracy oraz trzech wskaźników (aktywności zawodowej, zatrudnienia i stopy bezrobocia). Oszacowane wielkości w przekroju nowych województw uzupełniono o strukturę według płci i miejsca zamieszkania (przekrój miasto – wieś). Niestety brak informacji bardziej szczegółowych, ujmujących badaną ludność według wieku, statusu zatrudnienia, wykształcenia, czasu poszukiwania pracy i wielu innych cech. Ponieważ w rzeczywistości nie nastąpił wzrost liczebności próby, również niemożliwa jest prezentacja wyników w przekroju powiatów.

Wycofanie się Krajowego Urzędu Pracy z finansowania badania w 1999 roku uniemożliwiło realizację majowej i sierpniowej edycji BAEL. Po raz pierwszy więc od maja 1992 roku w Polsce nie przeprowadzono zgodnego ze standardami Eurostatu badania siły roboczej. Jednak już w październiku 1999 roku GUS wznowił

[15] Seminarium poświęcone tematyce: *Szacowania bezrobocia dla lokalnych rynków pracy w USA i w Polsce*, odbyło się w dniach 7-8 listopada 1994 roku w Jachrance.

badanie. Ze względu na ograniczone środki finansowe oraz zgodnie z wytycznymi Eurostatu dokonano zmiany sposobu zbierania informacji z kwartalnego na ciągły[16]. Metoda ta jest oszczędniejsza, choć wyniki badań otrzymywane są z pewnym opóźnieniem, wynikającym z konieczności „zamknięcia" kwartału.

Polskie badanie siły roboczej jest zgodne ze standardami Unii Europejskiej przede wszystkim w kwestii definicyjnej i klasyfikacyjnej. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności od samego początku konsekwentnie uwzględniało definicje podstawowych kategorii ludności zgodne z kryteriami MOP. Nieco później również klasyfikacja statusu zatrudnienia oparta została na *International Classification of Status in Employment* (ICSE). Także informacje o zawodach prezentowane są w układzie *Klasyfikacji Zawodów i Specjalności* bazującej na *Międzynarodowej Klasyfikacji Zawodów ISCO-1988*. Dane o miejscu pracy ujmowane są w układzie *Europejskiej Klasyfikacji Działalności (EKD)* zgodnej z zaleceniami Eurostatu.

Należy także odnotować ciągłą ewolucję BAEL, czego przejawem jest wprowadzenie rotacyjnego systemu doboru prób oraz ciągłego sposobu gromadzenia informacji. Na uznanie zasługuje także systematyczna poprawa w zakresie publikacji oszacowania względnych błędów standardowych estymatorów czy szacunków przedziałowych w przekroju poprzednich województw. W ostatniej publikacji uwzględniającej nowy podział administracyjny kraju zabrakło jednak podstawowych wskaźników precyzji. Można tylko mieć nadzieję, iż jest to niedopatrzenie przejściowe związane z koniecznością dodatkowych przeliczeń. Niezmiernie ważną cechą BAEL jest także wielokrotnie wykorzystywana możność realizacji specjalnych badań modułowych w celu poznania specyficznych problemów rynku pracy (np. sytuacji absolwentów, szarej strefy czy bezrobocia na wsi).

Statystyka bezrobocia w ujęciu terytorialnym

Podkreślając znaczenie problematyki rozwoju regionalnego, Sejm Rzeczypospolitej przyjął w marcu 1996 roku rezolucję[17] w sprawie polityki regionalnej państwa. Zostały w niej określone także zadania pod adresem statystyki. Podkreśla się, iż przy projektowaniu i realizacji polityki regionalnej, istotnym instrumen-

[16] Próbę kwartalną podzielono na próbki tygodniowe tak, że badanie przeprowadzane w tygodniu obejmującym 15 dzień środkowego miesiąca kwartału, zastąpiono zbieraniem informacji w sposób ciągły.

[17] Rezolucja Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 marca 1996 roku w sprawie polityki regionalnej państwa, zob. Monitor Polski nr 25 z dnia 17 kwietnia 1996 roku.

tem jest baza danych, będąca podstawą podejmowanych decyzji. Dlatego Sejm wskazuje, iż konieczne jest dostosowanie systemu statystyki do potrzeb kreowania i realizowania polityki regionalnej. Podkreśla się również potrzebę dokonywania szacunków podstawowych wskaźników ekonomicznych w przekroju województw.

Zgodnie z zaleceniami Eurostatu proces systematycznego gromadzenia informacji w przekroju regionalnym dla krajów Europy Centralnej i Wschodniej musi być poprzedzony precyzyjnym zdefiniowaniem geograficznego (regionalnego) podziału ich terytoriów. Podział ten powinien respektować zasady, określające definicje NUTS dla krajów Unii Europejskiej. W szczególności powinien bazować na istniejącym w tych krajach podziale administracyjnym stosowanym w procesie zbierania i rozpowszechniania danych statystycznych. W Polsce podział kraju na odpowiednie poziomy klasyfikacji NUTS[18] został wprowadzony w połowie 2000 roku. Dokonywana jest także ocena możliwości pokrycia informacyjnego przez statystykę oraz przygotowania GUS do zasilania baz Eurostatu na odpowiednich poziomach grupowań według NUTS.

Analiza terytorialnego zróżnicowania bezrobocia w zakresie lokalnego i regionalnego rynku pracy jest możliwa tylko na podstawie odpowiedniej bazy informacyjnej. Jej podstawą powinien być monitoring rynku pracy na takim poziomie agregacji terytorialnej, który umożliwia skuteczność podejmowanych działań interwencyjnych i osłonowych. Przykładowo w znanym powszechnie z niskiego bezrobocia byłym województwie poznańskim, znajdowały się tereny, gdzie bardzo trudno było znaleźć pracę, a dysproporcje obserwowane w nowym województwie wielkopolskim są jeszcze większe[19]. Lokalny rynek pracy wydaje się zbliżony obszarem do nowego powiatu. Dlatego też statystyka regionalna w zakresie rynku pracy powinna zejść do poziomu obszaru podległego powiatowemu urzędowi pracy.

---

[18] Według niektórych propozycji (por. D. Strahl, M. Obrębalski, *Nomenklatura jednostek terytorialnych w statystyce krajów Unii Europejskiej i możliwości jej stosowania w warunkach polskich*, w: *Statystyka regionalna, sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Urząd Statystyczny, Poznań 1997, s. 245-254) poziom regionu NUTS 1 przyporządkowany miał być do całego kraju, NUTS 2 – był odpowiednikiem województw, a NUTS 3 – powiatów. Poziomu NUTS 4 proponowano nie wyodrębniać, natomiast gminy miały mieć poziom lokalny NUTS 5. Przyjęte przez GUS rozwiązanie tym różni się od proponowanego, iż NUTS 3 definiuje jako grupę powiatów, a powiat jako NUTS 4.

[19] Zróżnicowanie bezrobocia w byłym województwie poznańskim najlepiej charakteryzuje rozstęp pomiędzy najniższą i najwyższą stopą bezrobocia rejestrowanego, na przykład w czerwcu 1995 roku w rejonie Poznań zaobserwowano 4,6%, a w rejonie Gniezno – 19,6%. W nowym województwie wielkopolskim dysproporcje są jeszcze większe, na przykład w grudniu 1999 roku w powiecie Poznań stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 2,6%, a w powiecie Złotów -22,4%.

Przeprowadzane w Polsce badanie siły roboczej nie dostarcza jednak żadnych informacji w przekroju lokalnych rynków pracy i bardzo skąpych w przekroju województw. W krajach Unii prowadzi się szacunki bezrobocia w przekroju regionalnym na podstawie informacji z badania siły roboczej oraz rejestrów bezrobotnych. Wyjątek stanowią: Grecja, Hiszpania, Włochy, Portugalia, Finlandia i Szwecja, gdzie struktura bezrobotnych określana jest na podstawie badania siły roboczej. Jedynie w Grecji i Portugalii nie przeprowadza się szacunków na poziomie NUTS 3[20].

W Polsce charakteryzującej się ogromnym zróżnicowaniem rynku pracy, a bezrobocia w szczególności, istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia szacunków, które wypełniłyby istniejącą lukę.

Podobnie jak w większości krajów europejskich, w Polsce istnieją dwa odmienne źródła informacji o bezrobociu: rejestracja prowadzona przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej oraz kwartalne badanie siły roboczej. Zasadnicza różnica dotyczy metodyki badań, sposobu gromadzenia informacji, a przede wszystkim definicji bezrobotnego.

Bezrobocie rejestrowane odzwierciedla, zmieniające się w czasie, uregulowania prawne[21] i instytucjonalne danego kraju, takie jak: warunki rejestrowania i przyznawania zasiłków. Natomiast badania siły roboczej posługują się definicją standardową, stałą w czasie oraz zgodną z wymogami Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP).

To drugie ze źródeł jest zwyczajowo uznawane za lepsze, dające pełniejszą charakterystykę ekonomiczną zjawiska. Ponieważ jednak nie dostarcza informacji w przekroju regionalnych i lokalnych rynków pracy, istnieje potrzeba integracji informacji z obu źródeł. Nasuwa się więc pytanie o relację między bezrobociem rejestrowanym a wynikającym z BAEL.

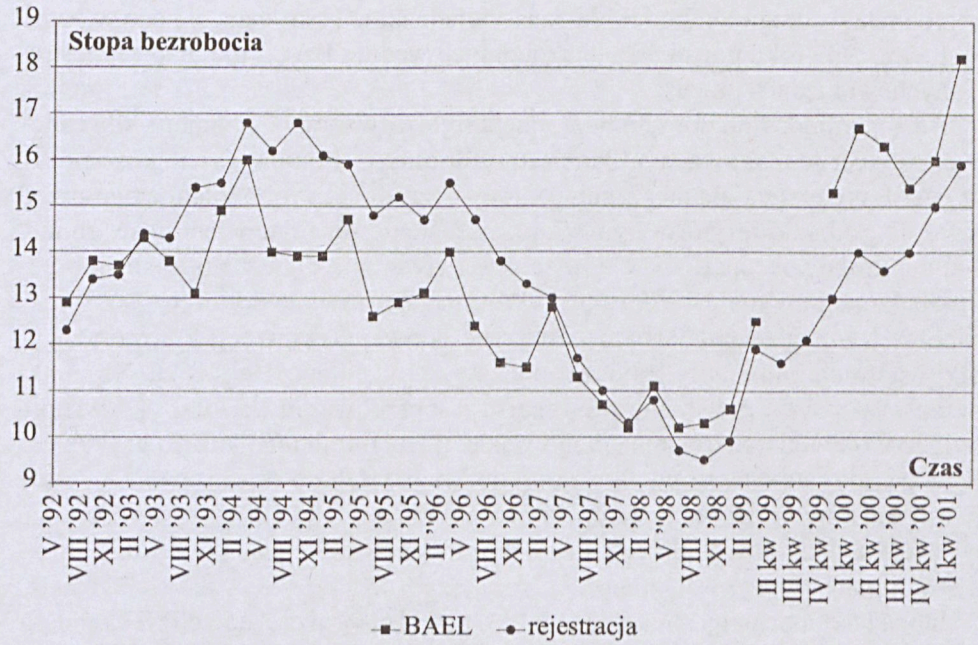
W okresie od maja 1992 do listopada 1997 roku istniała silna korelacja dodatnia ($r = 0{,}849$)[22] między natężeniem bezrobocia z BAEL i z rejestracji. Początkowo przez trzy pierwsze kwartały prowadzenia badania siły roboczej, oszacowana na jego podstawie stopa bezrobocia, nieznacznie przewyższała stopę bezrobocia reje-

---

[20] Informacje te pochodzą z plików internetowych Resource Centre for Access to Data on Europe: *Harmonised Unempolyment – Eurostat* (http://www-rcade.dur.ac.uk/labour.html).

[21] Aktualnie są to osoby spełniające warunki określone ustawą z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (wraz z późniejszymi zmianami), por. tekst jednolity: Dz.U. z 1997 r., nr 25, poz. 128. Warto w tym miejscu zaznaczyć, iż definicja osoby bezrobotnej od 1989 roku była modyfikowana już wielokrotnie.

[22] Współczynnik korelacji pomiędzy szeregami czasowymi stopy bezrobocia z BAEL i z rejestracji został obliczony po wyeliminowaniu trendu. Wyznaczone paraboliczne funkcje trendu charakteryzowały się stosunkowo wysokimi współczynnikami determinacji (dla stopy bezrobocia z BAEL otrzymano R^2=0,651, a dla stopy bezrobocia rejestrowanego R^2=0,789).



Tendencja rozwojowa bezrobocia z rejestracji i z BAEL-Polska 1992-2000
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS

strowanego (por. rysunek). Relacja ta uległa jednak zmianie i przez kolejne pięć lat stopa bezrobocia rejestrowanego była wyższa. Największe różnice można zaobserwować w latach 1994-1996. Od lutego 1997 roku obydwa mierniki przyjmują zbliżone do siebie wartości, a relacja pomiędzy nimi jest zmienna: w 1997 roku stopa bezrobocia rejestrowanego była wyższa aniżeli z BAEL, a od lutego 1998 odwrotnie. Różnica w poziomie obu wskaźników, która w sierpniu 1994 roku wynosiła blisko 3 punkty procentowe, co oznaczało zawyżenie bezrobocia według rejestracji o ponad 20%, w 1997 roku uległa zmniejszeniu.

Zmniejszenie różnicy pomiędzy poziomem bezrobocia rejestrowanego i oszacowanego na podstawie badań siły roboczej było skutkiem wolniejszego spadku stopy bezrobocia z BAEL aniżeli rejestracji. Owa różnica w tempie spadku stóp bezrobocia była wynikiem zaostrzenia kryteriów kwalifikowania bezrobotnych w urzędach pracy[23].

Wprowadzenie reformy ubezpieczeń społecznych w styczniu 1999 roku, zaowocowało istotnym wzrostem liczby bezrobotnych, nie spowodowało jednak zmiany relacji pomiędzy wielkościami z obu badań. Zbliżony poziom natężenia

[23] Por. *Przeglądy gospodarcze OECD, Polska 1997-1998*, OECD, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1998, s. 17.

bezrobocia według obu źródeł nie oznacza jednak, iż pokrywają się one w pełni. W lutym 1999 roku ponad 30% bezrobotnych według BAEL nie było zarejestrowanych w urzędach pracy[24].

Relacja między poziomem bezrobocia rejestrowanego i z badania siły roboczej nie jest jednakowa w układzie terytorialnym. Ponieważ wielkość próby w BAEL nie pozwalała na szacunek stopy bezrobocia w obowiązującym przed reformą podziale terytorialnym kraju, określenie tej relacji jest dość trudne. Jedyną możliwość analizy w tym zakresie stwarzają dane z mikrospisu przeprowadzonego w maju 1995 roku, w którym zastosowano definicję osoby bezrobotnej zgodną ze standardami Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz wyniki ostatnich badań siły roboczej począwszy od lutego 1999 roku. Szacunki przedstawione na podstawie mikrospisu w opracowaniu E.Gołaty (1998) dla byłego województwa poznańskiego wskazują na odmienną, aniżeli w skali całego kraju, relację bezrobocia według definicji MOP do rejestrowanego. Otóż w Poznańskiem rejestracja zaniżała bezrobocie o ponad 20%. O wartości tego wskaźnika decydowała przede wszystkim relacja zachodząca w rejonie administracji państwowej – Poznań[25].

Stopa bezrobocia rejestrowanego była o ponad 60% niższa aniżeli według definicji MOP. Natomiast we wszystkich pozostałych rejonach relacja wielkości spisowych i z rejestracji była dokładnie odwrotna, zgodna z tendencją obserwowaną w skali całego kraju.

Relacja miedzy stopą bezrobocia z rejestracji i badania siły roboczej w przekroju terytorialnym nowych województw charakteryzuje się również dużą niejednorodnością (por. tabela). Trudno też jednoznacznie scharakteryzować te województwa, w których rejestracja zaniża, i te w których zawyża bezrobocie.

W województwie kujawsko-pomorskim rejestracja w urzędach pracy aż w 12% zawyżała natężenie bezrobocia, a w pomorskim o 10%. Natomiast w województwie śląskim zaniżenie stopy bezrobocia wynosiło 29%. Różnice pomiędzy miarami natężenia bezrobocia są znaczne.

Oczywiście porównanie powyższe nie dyskwalifikuje rejestracji prowadzonej w urzędach pracy w sposób absolutny. Zmusza jednak do zachowania dużej ostrożności i refleksji nad przydatnością tego źródła dla realizacji określonych celów polityki społecznej. Ponadto relacja ta nie jest stała w czasie (co zostało wskazane dla danych ogólnopolskich), choćby z powodu zmienności kryteriów rejestracji. Powstaje także istotne pytanie, o przyczyny jej odmienności w układzie przestrzennym.

---

[24] Por. *Aktywność ekonomiczna ludności Polski, luty 1999*, 1999, s. XX.

[25] Można przypuszczać, iż relacja ta wynikała ze specyfiki wielkiego, uprzemysłowionego miasta, gdzie rejestracja wykazywała minimalny poziom.

Relacja między stopą bezrobocia z badania siły roboczej i z rejestracji w przekroju województw – Polska, luty 1999

Województwo	Stopa bezrobocia z BAEL	Stopa bezrobocia rejestrowanego	Stosunek stopy bezrobocia rejestrowanego i z BAEL
Polska	12,5	11,4	0,9120
Dolnośląskie	15,3	14,2	0,9281
Kujawsko-pomorskie	13,7	15,3	1,1168
Lubelskie	11,1	11,5	1,0360
Lubuskie	16,4	14,7	0,8963
Łódzkie	12,4	12,6	1,0161
Małopolskie	9,4	8,3	0,8830
Mazowieckie	10,3	8,4	0,8155
Opolskie	14,6	11,8	0,8082
Podkarpackie	13,0	13,4	1,0308
Podlaskie	12,3	12,3	1,0000
Pomorskie	11,1	12,2	1,0991
Śląskie	11,3	8,0	0,7080
Świętokrzyskie	13,5	13,1	0,9704
Warmińsko-mazurskie	19,9	21,0	1,0553
Wielkopolskie	10,0	9,0	0,9000
Zachodniopomorskie	20,3	15,6	0,7685

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Potrzeba estymacji dla małych obszarów

Powyższe zastrzeżenia wskazują, jak ważną kwestią jest dążność do charakterystyki bezrobocia na podstawie źródeł informacji spełniających wymogi porównywalności w czasie i przestrzeni, wykorzystujących dane zgodne ze standardami MOP. Takie możliwości określenia charakterystyk bezrobocia w układzie lokalnego i regionalnego rynku pracy stwarza zastosowanie metod estymacji dla małych obszarów.

W literaturze przedmiotu[26] statystyką małych obszarów nazywa się różne sposoby poprawy efektywności estymatorów w warunkach zbyt małej liczebności próby. Rozwój statystyki małych obszarów i małych domen ma swoje źródło w badaniach empirycznych prowadzonych w różnych dziedzinach, takich jak rynek pracy

[26] Por. J. Paradysz, *Statystyka małych obszarów*, w: *Przestrzenno-czasowe modelowanie i prognozowanie zjawisk gospodarczych*, red. A. Zeliaś, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1999.

i nieruchomości, gdzie najwcześniej zaczęto wykorzystywać w szerokim zakresie techniki estymacji pośredniej (*indirect estimation*)[27]. Estymacją bezpośrednią nazywa się wnioskowanie wyłącznie na podstawie próby losowej. Estymacja pośrednia uwzględnia także informacje spoza próby.

Wśród pierwszych aplikacji statystyki małych obszarów w Polsce można wskazać dwa nurty. Pierwszy dokonuje oceny istniejącej infrastruktury statystycznej i wskazuje obszary zastosowań. Są to więc wszelkie prace o charakterze źródłoznawczym oraz dokonującym oceny jakości i dostępności mierników rynku pracy w różnych przekrojach terytorialnych[28]. Drugi nurt badań w zakresie statystyki małych obszarów sprowadza się do rozpoznania i wyboru najwłaściwszych metod estymacji. Uwzględnia więc przegląd różnych technik estymacji, ocenę ich właściwości oraz propozycje zastosowań w Polsce[29]. Podejmowane próby aplikacji niektórych metod estymacji dla małych obszarów w dziedzinie rynku pracy dotyczyły przede wszystkim rozmiarów bezrobocia[30]. Są także opracowania, dokonujące szacunku liczby bezrobotnych według definicji MOP w przekroju powiatów przy wykorzystaniu estymacji bezpośredniej, syntetycznej ilorazowej, regresyjnej oraz bayesowskiej[31].

Dzięki integracji informacji z różnych źródeł, statystyka małych obszarów umożliwia nie tylko pełniejszą, lecz również poprawniejszą ocenę analizowanego zjawiska. Zmiana podziału administracyjnego kraju od stycznia 1999 roku wymusza potrzebę przeliczeń wielu informacji i wskaźników w układzie powiatów według

---

[27] Na przykład M. E. Gonzalez, C. Hoza, *Small Area Estimation With Application to Unemployment and Housing Estimates*, Journal of the American Statistical Association 1978, no. 73, s. 7-15.

[28] Por. J. Kordos, *Small Area Statistics in Poland* (*Historical Review*), Statistics in Transition vol. 1, 1994, no. 6; J. Kordos, *Problemy estymacji danych dla małych obszarów*, Wiadomości Statystyczne 1999, nr 1, s. 85-101; J. Paradysz, *Small Area Statistics in Poland – First Experiences and Application Possibilities*, Statistics in Transition, vol. 3, 1998, no. 5, s. 1003-1015; J. Paradysz, *Statystyka małych obszarów*.

[29] J. Witkowski, *Podstawowe problemy i metody szacowania bezrobocia dla lokalnych rynków pracy* (*na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności*), w: *Szacowanie bezrobocia dla lokalnych rynków pracy w USA i w Polsce, materiały na seminarium, Warszawa - Jachranka, 7-8 listopada 1994*, GUS; G. Dehnel, *Estymacja wskaźników rozwoju gospodarczego regionów za pomocą statystyki małych obszarów*, w: *Statystyka regionalna, Sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Urząd Statystyczny, Poznań 1977, s. 99-109; G. Dehnel, *Statystyka małych obszarów jako narzędzie oceny rozwoju ekonomicznego regionów* (maszynopis – praca doktorska), Poznań 1999.

[30] E. Gołata, *Estymacja podstawowych parametrów regionalnych rynków pracy*, Studia Demograficzne 1998, nr 2, s. 29-52; J. Kubacki, *Szacowanie wielkości bezrobocia w skali lokalnej*, Wiadomości Statystyczne 1998, nr 1, s. 10-19.

[31] Por. G. Dehnel, E. Gołata, *Indirect Estimation in the Labour Market Analysis in Poland*, w: *Small Area Estimation, International Association of Survey Statisticians Satellite Conference Proceedings, Riga 20-21 August 1999*, Latvia, Riga 1999, s. 227-232.

porównywalnych w czasie definicji. Należy jednak zaznaczyć, że dotychczasowe prace mają charakter eksperymentalny. Przed ich wdrożeniem do realizacji trzeba będzie przeprowadzić jeszcze wiele żmudnych analiz i obliczeń.

Literatura

Decand G., *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)*, Materiały Seminarium Statystyki Regionalnej, Baden/Viena 1996

Dehnel G., *Estymacja wskaźników rozwoju gospodarczego regionów za pomocą statystyki małych obszarów*, w: *Statystyka regionalna, Sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań 1977

Dehnel G., *Statystyka małych obszarów jako narzędzie oceny rozwoju ekonomicznego regionów* (maszynopis – praca doktorska), Poznań 1999

Dehnel G., Gołata E., *Indirect Estimation in the Labour Market Analysis in Poland*, w: *Small Area Estimation, International Association of Survey Statisticians Satellite Conference Proceedings, Riga 20-21 August 1999*, Latvia, Riga 1999

Gołata E., *Statystyka małych obszarów a rynek pracy*, w: *Statystyka regionalna, Sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Urząd Statystyczny w Poznaniu, Poznań 1977

Gołata E., *Estymacja podstawowych parametrów regionalnych rynków pracy*, Studia Demograficzne 1998, nr 2

Gonzalez M. E., Hoza C., *Small Area Estimation With Application to Unemployment and Housing Estimates*, Journal of the American Statistical Association 1978, no. 73

Kordos J., *Small Area Statistics in Poland (Historical Review)*, Statistics in Transition vol. 1, 1994, no. 6

Kordos J., *Zarys systemu statystyki społecznej w Unii Europejskiej*, Wiadomości Statystyczne 1198, nr 2

Kordos J., *Problemy estymacji danych dla małych obszarów*, Wiadomości Statystyczne 1999, nr 1

Kruszka K., *Przestrzeń w systemie statystyki publicznej*, w: *Prace z zakresu statystyki i demografii*, red. J. Paradysz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997

Kruszka K., *Źródła informacji dla statystyki regionalnej – konieczność i bariery integracji*, w: *Statystyka regionalna, sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Urząd Statystyczny, Poznań 1997

Kubacki J., *Szacowanie wielkości bezrobocia w skali lokalnej*, Wiadomości Statystyczne 1998, nr 1

Paradysz J., *Systemy informacji przestrzennej jako źródło zasilania w statystyce regionalnej*, w: *Prace z zakresu statystyki i demografii*, red. J. Paradysz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997

Paradysz J., *Integracja komputerowych baz danych – stare koncepcje i nowe perspektywy*, w: *Statystyka regionalna, sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Urząd Statystyczny, Poznań 1997

Paradysz J., *Small Area Statistics in Poland – First Experiences and Application Possibilities*, Statistics in Transition, vol. 3, 1998, no. 5

Paradysz J., *Statystyka małych obszarów*, w: *Przestrzenno-czasowe modelowanie i prognozowanie zjawisk gospodarczych*, red. A. Zeliaś, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków 1999

Przeglądy gospodarcze OECD, Polska 1997-1998, OECD, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 1998

Przybylska L., *Rachunki regionalne – oczekiwania, zamierzenia, problemy*, Wiadomości Statystyczne 1997, nr 4

Stańko S., *Klasyfikacje jednostek terytorialnych w Unii Europejskiej*, Wiadomości Statystyczne 1996, nr 9

Strahl D., Obrębalski M., *Nomenklatura jednostek terytorialnych w statystyce krajów Unii Europejskiej i możliwości jej stosowania w warunkach Polskich*, w: *Statystyka regionalna, sondaż i integracja baz danych*, red. J. Paradysz, Urząd Statystyczny, Poznań 1997

Witkowski J., *Podstawowe problemy i metody szacowania bezrobocia dla lokalnych rynków pracy* (*na podstawie badania aktywności ekonomicznej ludności*), w: *Szacowanie bezrobocia dla lokalnych rynków pracy w USA i w Polsce, Materiały na seminarium, Warszawa - Jachranka, 7-8 listopada 1994*, GUS.

N. Wurm, M. Pounder-Jastrzębska, V. Holley, *Kompendium obowiązków statystycznych*, Urząd Statystyczny Unii Europejskiej, Eurostat 1998

SOURCES OF INFORMATION ON REGIONAL LABOUR MARKET IN THE LIGHT OF INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper tries to evaluate statistical infrastructure in Poland as regards unemployment, taking into account adjustment to the requirements of the European Union and the possibilities of regional analysis.

The author points out basic requirements of the Eurostat as regards the statistics of unemployment in the regional approach as well as the problems of harmonisation of research. Further on the author presents the Polish studies on labour force, discusses their convergence with the EU requirements as well as access to information on the regional and local labour markets.

Due to insufficient (at the territorial level) accessibility to BAEL results, the author discusses the relation between unemployment rate determined on the basis of labour force survey and the number of unemployed registered in employment offices. Owing to the fact that the relation studied is not homogenous as regards time and space, the author indicates the possibility of applying indirect estimation. The paper presents the existing trends of research connected with the application of the small area statistics to evaluate unemployment on the regional and local labour markets in Poland.