

SEMINARIUM NAUKOWE WYKORZYSTANIE WYNIKÓW BADANIA AKTYWNOŚCI EKONOMICZNEJ LUDNOŚCI DLA CELÓW POLITYKI SPÓJNOŚCI. 25 LAT BAEL

Janusz WITKOWSKI

Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności jako podstawa modernizacji statystyki pracy

Streszczenie. *W maju tego roku minęło 25 lat od wdrożenia do polskiej statystyki publicznej Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL), znanego w statystyce międzynarodowej jako badanie siły roboczej. Spełnia ono bardzo ważną rolę w monitorowaniu rynku pracy i sprzyja kompleksowej analizie najważniejszych zmian na tym rynku. Z okazji jubileuszu w artykule przedstawiono przesłanki wdrożenia BAEL w Polsce, z uwzględnieniem konieczności przebudowy statystyki pracy w związku z transformacją polskiej gospodarki oraz zmianą oczekiwań użytkowników danych co do zakresu informacji o rynku pracy. Te potrzeby stały się podstawą do wypracowania koncepcji BAEL. Przy jej tworzeniu duże znaczenie miała współpraca międzynarodowa oraz wsparcie środowiska naukowego.*

Opisując koncepcję i organizację BAEL — głównego filaru zmian w polskiej statystyce pracy — podkreślono unikalną w tamtym okresie możliwość dołączenia badań modułowych poświęconych problemom szczególnie ważnym i pilnym z punktu widzenia decydentów i analityków rynku pracy. Atutem badania było także szybkie opracowywanie i udostępnianie wyników, niezwykle ważne w okresie dynamicznych zmian na rynku pracy.

Słowa kluczowe: badanie siły roboczej, statystyka pracy, rynek pracy.

JEL: C83, J2, J3, J6

PRZEMIANY SYSTEMOWE A RYNEK PRACY

Transformacja systemowa polskiej gospodarki wyzwoliła szczególnie silne i szybkie zmiany w mechanizmach funkcjonowania rynku pracy. Znaczący spadek popytu na pracę, istotne przekształcenia w strukturze pracujących oraz masowe bezrobocie to najważniejsze cechy polskiego rynku pracy, które pojawiły się w procesie reformowania gospodarki. Informacje o rynku pracy nabrały szczególnego znaczenia dla monitorowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, gdyż to właśnie na rynku pracy najszybciej i najsilniej ujawniają się pierwsze sygnały zmian dokonujących się w gospodarce. Dane o liczbie i strukturze pracujących i bezrobotnych, o zdolności gospodarki do tworzenia nowych miejsc pracy, a także o wynagrodzeniach i kosztach pracy stanowią ważny element diagnozy oraz podstawę przewidywania dalszych zmian w gospodarce. Tym samym, już na początku lat 90., w warunkach dynamicznych zmian na rynku pracy znacznie wzrosły oczekiwania wobec statystyki pracy. W istocie pojawiła się potrzeba opracowania i wdrożenia nowego systemu, który umożliwiłby:

- kompleksową ocenę zmian, z uwzględnieniem nowych zjawisk i procesów gospodarki rynkowej (np. bezrobocia);
- opis przestrzennego zróżnicowania mechanizmów funkcjonowania rynku pracy;
- analizę sytuacji różnych grup ludności na tym rynku;
- ocenę na tle innych krajów.

To z kolei wymagało wypracowania i zastosowania jednolitych definicji i klasyfikacji oraz integracji różnych źródeł danych opisujących najważniejsze wydarzenia na rynku pracy. Zbudowanie takiego systemu w warunkach ciągłych zmian i niestabilnej gospodarki było zadaniem niezwykle trudnym.

W świetle tych oczekiwań statystyka rynku pracy w Polsce musiała zostać rozbudowana i zmodernizowana tak, aby zapewnić niezbędne dane dla szeroko rozumianej polityki społecznej i gospodarczej. Z uwagi na fakt, że na rynku pracy znajdują odzwierciedlenie zarówno ekonomiczne (związane z funkcjonowaniem gospodarki), jak i społeczne aspekty gospodarki rynkowej, statystyka miała za zadanie opisywać nie tylko najważniejsze fakty na rynku pracy, lecz także czynniki je determinujące. Mechanizmy funkcjonowania rynku pracy są bowiem powiązane z różnymi dziedzinami życia społecznego i gospodarczego (zarówno po stronie podaży pracy, jak i popytu na nią). Ich rozpoznanie wymagało zatem kompleksowego badania rynku pracy, zarówno jeżeli chodzi o poszczególne kategorie (miejsca pracy, pracujący, bezrobotni, bierni zawodowo), różne aspekty diagnozy (stan, struktura, dynamika zmian, przepływy, uwarunkowania, konsekwencje), jak i najważniejsze jej przekroje (Witkowski, 1995b).

ZAKRES ANALIZY RYNKU PRACY W NOWYCH WARUNKACH SYSTEMOWYCH

Punktem wyjścia do restrukturyzacji statystyki pracy było wypracowanie odpowiedniej koncepcji systemu badania i analizy rynku pracy. W istocie chodziło o zapewnienie pożądanego zakresu informacji do monitorowania zmian dokonujących się na rynku pracy i dostarczenia na tej podstawie przesłanek dla aktywizacji polityki rynku pracy. Uznano wtedy, że najważniejsze ujęcia analityczne i diagnostyczne powinny uwzględniać kilka podstawowych płaszczyzn funkcjonowania rynku pracy w Polsce (Witkowski, 2006).

Na pierwszej płaszczyźnie analizuje się dwa podstawowe komponenty rynku pracy, a mianowicie podaż pracy i popyt na nią. Z jednej bowiem strony na rynku pracy pojawia się określona liczba ludności zainteresowana pracą i gotowa ją wykonywać (w formie pracy najemnej bądź na własny rachunek), z drugiej — istnieje określona liczba miejsc pracy, które oferuje gospodarka w danych warunkach społeczno-ekonomicznych. Analiza wielkości i struktury zarówno podaży zasobów pracy, jak i popytu na nią powinna stwarzać więc właściwe przesłanki dla aktywnej polityki rynku pracy.

Druga płaszczyzna obejmuje rozróżnienie podstawowych kategorii podaży i popytu z punktu widzenia faktycznego wykorzystania zasobów pracy i zagospodarowania miejsc pracy. W tym ujęciu możemy mówić o zagregowanej (globalnej) podaży zasobów ludzkich lub ludności aktywnej zawodowo, na którą składają się pracujący oraz bezrobotni. W przypadku popytu na pracę w ramach ogólnej liczby miejsc pracy wykreowanych przez gospodarkę należy rozróżnić zagospodarowane, czyli wykorzystane (oficjalne i w szarej strefie), oraz wolne miejsca pracy. Kompleksowa analiza powinna zatem uwzględniać wszystkie kategorie podaży pracy i popytu na nią.

Trzecia płaszczyzna dotyczy najważniejszych przekrojów strukturalnych podaży pracy i popytu na nią. Szczególnie ważne są następujące:

- zawodowy — wszystkie osoby zgłaszające gotowość do pracy charakteryzują się określonymi właściwościami zawodowymi, a na każdym konkretnym miejscu pracy wymagane są ściśle lub dość sprecyzowane kwalifikacje (zawód, wykształcenie, umiejętności zawodowe itp.). Stopień zgodności wymagań zawodowych stawianych przez pracodawcę (struktura zawodowa popytu na pracę) oraz oferowanych kwalifikacji zawodowych (struktura zawodowa ludności aktywnej zawodowo) istotnie rzutuje na sytuację na rynku pracy. Niedopasowanie kwalifikacyjno-zawodowe podaży pracy i popytu na nią w okresie transformacji gospodarki uznano za jeden z ważniejszych czynników generujących bezrobocie. Z tego względu znajomość struktury zawodowej ludności aktywnej zawodowo z jednej strony i struktury istniejących miejsc pracy — z drugiej stanowiła ważną przesłankę diagnozy rynku pracy, niezbędnej na każdym poziomie rozważań poczynając od krajowego, poprzez

regionalne, aż do rynków lokalnych, i podstawę ewentualnych działań w ramach aktywnej polityki rynku pracy;

- demograficzny — obejmujący podstawową charakterystykę potencjalnych zasobów pracy, w tym ludności aktywnej zawodowo, ze względu na wiek, płeć, stan cywilny i inne cechy społeczno-demograficzne. Taka informacja ma znaczenie przede wszystkim dla oceny wymiany generacyjnej ludności pracującej, potencjalnych rezerw zasobów pracy czy przewidywanego odpływu z zasobów ludności aktywnej (np. przejścia na emeryturę itp.);
- przestrzenny — każde miejsce pracy jest usytuowane w określonym miejscu w przestrzeni geograficznej, a osoby zgłaszające gotowość do pracy mają konkretne miejsce zamieszkania. Najodpowiedniejsza byłaby sytuacja pełnej zgodności podaży i popytu na pracę w przekroju przestrzennym. W praktyce dość często na niektórych rynkach lokalnych są wolne miejsca pracy, nie ma natomiast odpowiedniej podaży ludności aktywnej zawodowo, a z kolei na innych są osoby poszukujące pracy zgodnie ze swoimi kwalifikacjami bez możliwości zatrudnienia w swojej okolicy. Znajomość sytuacji na rynku pracy w ujęciu przestrzennym (województwo, powiat, miasto, gmina itp.) może być zatem podstawą do podejmowania działań w celu pobudzenia mobilności zawodowej i przestrzennej ludności bądź zachęcenia inwestorów tworzących nowe miejsca pracy (napływ kapitału).

Poza wymienionymi przekrojami analizy rynku pracy warto odnotować przekrój organizacyjny (sektorowy), rozumiany jako organizacyjne usytuowanie miejsc pracy, w tym ofert pracy zgłaszanych przez przedsiębiorstwa i zakłady pracy z różnych rodzajów działalności i w różnych sektorach własnościowych oraz gospodarski, a także przekrój warunków pracy. Dla bilansowania podaży i popytu na rynku pracy pewne znaczenie ma także stopień zgodności warunków pracy (fizycznych, społecznych i ekonomicznych) oferowanych przez pracodawców na konkretnym stanowisku z oczekiwaniami pracowników w tym zakresie. Szczególne znaczenie ma tu wysokość płac (Witkowski, 2006).

Takie zdefiniowanie płaszczyzn i podstawowych aspektów analizy rynku pracy podkreślało potrzebę szczegółowego opisu poszczególnych kategorii popytu na pracę i podaży zasobów pracy oraz analiz zmian w czasie (w ujęciu dynamicznym retrospektywnym i perspektywicznym) pozwalających uchwycić podstawowe trendy na tym rynku. Wymagało to zintegrowania wielu źródeł informacji z różnych dziedzin statystyki i uwzględnienia tego w koncepcji budowy systemu statystyki pracy. Pełna analiza sytuacji na rynku pracy powinna bowiem uwzględniać nie tylko ocenę podstawowych faktów i procesów dokonujących się na rynku pracy, lecz także czynniki determinujące te zmiany w skali kraju oraz na regionalnych i lokalnych rynkach pracy.

Jest wiele czynników, które wpływają zarówno na podaż siły roboczej, jak i na popyt na pracę. Syntetycznie można je ująć w kilka grup (Witkowski, 2006). W przypadku podaży pracy najważniejszym z nich jest bez wątpienia sytuacja demograficzna danego obszaru (regionu, lokalnego rynku pracy). W latach 90.

ub. wieku to właśnie czynnik demograficzny miał istotne znaczenie dla kształtowania sytuacji na polskim rynku pracy. Był to bowiem okres, w którym z roku na rok dość znacząco zwiększała się liczba ludności w wieku zdolności do pracy, a w konsekwencji liczba ludności aktywnej zawodowo. Ta demograficzna presja na rynek pracy miała określone konsekwencje zarówno dla polityki społecznej (wcześniejsze emerytury), jak i gospodarczej, a zatem dla sytuacji na rynku pracy całego kraju oraz poszczególnych regionów.

Wielkość podaży pracy zmienia się nie tylko pod wpływem zmian struktur wieku ludności. Na jej wzrost oddziałuje także dodatkowa aktywizacja zawodowa określonych grup ludności. Tworzą je osoby powracające do pracy po przerwie (np. kobiety po urlopie wychowawczym, osoby po dłuższej chorobie) lub osoby, które zdecydowały się podjąć pracę w późniejszym okresie życia (np. kobiety po odchowaniu dzieci), czy też emeryci lub renciści po okresie dezaktywizacji.

Z kolei czynnik redukujący wielkość podaży pracy stanowi dezaktywizacja zawodowa. Zawsze jest bowiem pewna liczba osób w wieku zdolności do pracy, która zawiesza lub całkowicie przerywa pracę. Najczęściej bywa tak z powodów zdrowotnych czy przejścia na rentę. W latach transformacji pojawiły się jednakże nowe formy dezaktywizacji zawodowej związane z trudnościami utrzymania się na rynku wielu przedsiębiorstw. Najważniejszą była niewątpliwie instytucja wcześniejszej emerytury, a później — świadczenie przedemerytalne i zasiłek przedemerytalny. Młodzież znacznie częściej przerywała aktywność zawodową lub jej nie podejmowała z powodu kontynuowania nauki.

Jeżeli chodzi o popyt na pracę, to na przykładzie Polski można wyróżnić cztery grupy czynników determinujących liczbę i strukturę miejsc pracy w gospodarce. Najważniejszym jest tempo oraz charakter wzrostu gospodarczego. Gospodarka rozwijająca się ma większe możliwości kreowania nowych miejsc pracy niż gospodarka będąca w stanie stagnacji czy recesji. Samo jednak tempo wzrostu gospodarczego nie przesądza o możliwościach przyrostu nowych miejsc pracy. Wpływa na to jeszcze charakter wzrostu gospodarczego, a więc, czy następuje on głównie w efekcie wzrostu wydajności pracy (przy mniejszym zapotrzebowaniu na siłę roboczą), czy też raczej — jako rezultat zwiększonego zatrudnienia. Wszystko zależy od tego, jakie dziedziny gospodarki decydują o wzroście gospodarczym — czy te, które opierają swój rozwój na postępie technologicznym i nowoczesnych rozwiązaniach organizacyjnych, a zatem na wzroście wydajności pracy, czy też te, które rozwijają się głównie poprzez wzrost zatrudnienia (np. wiele rodzajów usług). W zależności od szans rozwojowych poszczególnych dziedzin gospodarka kreuje bądź nie odpowiednią liczbę nowych miejsc pracy.

W warunkach transformacji gospodarki niezwykle ważnym czynnikiem warunkującym zmiany w popycie na pracę są przekształcenia strukturalne w gospodarce. Polska gospodarka od początku lat 90. ub. wieku doświadcza intensywnych zmian strukturalnych. Dotyczy to przede wszystkim prywatyzacji,

a także restrukturyzacji wielu dziedzin gospodarki, które na ogół zmniejszały zapotrzebowanie na pracę. Procesy te z różną intensywnością wystąpiły w poszczególnych regionach, a nawet na lokalnych rynkach pracy w zależności od struktury gospodarczej regionu i dynamiki jej przebudowy.

Restrukturyzacji polskiej gospodarki towarzyszyły także intensywne przemiany wewnątrz przedsiębiorstw. Najczęściej znajdowało to odzwierciedlenie w ograniczaniu liczby zatrudnionych, co zmniejszało efektywny popyt na pracę.

Poznanie czynników wpływających na rynek pracy w warunkach gospodarki rynkowej wymaga więc kompleksowej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej danego obszaru, a zatem uwzględnienia informacji opisujących te dziedziny życia, które mają istotne znaczenie dla kształtowania podaży pracy i popytu na nią. Przyjęto więc założenie, że pełne monitorowanie rynku pracy powinno obejmować analizę zachodzących na nim zmian, z uwzględnieniem wszystkich ważnych wymiarów (kategorii i przekrojów) podaży zasobów pracy oraz popytu na pracę, a także diagnozę czynników determinujących te zmiany.

ZAŁOŻENIA PRZEBUDOWY STATYSTYKI RYNKU PRACY DLA GOSPODARKI RYNKOWEJ

Świadomość potrzeb informacyjnych dla kompleksowej analizy rynku pracy wyznaczała koncepcję przebudowy statystyki pracy w kolejnych okresach transformacji. Szeroki zakres oczekiwań analitycznych wymagał istotnej rozbudowy statystyki rynku pracy, która mogła dokonywać się jedynie etapowo, w dłuższym okresie. Założono wówczas trzy cele (określone jako kolejne etapy) budowy systemu polskiej statystyki rynku pracy. Pierwszym było dostosowanie polskiej statystyki do standardów międzynarodowych wyznaczających zakres i metodologię badań w warunkach gospodarki rynkowej. Drugi wiązał się z lepszym zaspokojeniem potrzeb krajowych (decydentów polityki makroekonomicznej i analityków rynku), które wobec dynamicznych zmian na rynku pracy dość szybko się zwiększały. Istniała więc potrzeba poszerzenia zakresu badań rynku pracy w stosunku do zaleceń międzynarodowych. Trzeci cel wynikał z potrzeby bardziej kompleksowego opisu zmian na tym rynku, a zatem wymagał integracji wiedzy o rynku pracy na podstawie różnych źródeł informacji i badań opisujących poszczególnych aspektów funkcjonowania rynku pracy, m.in. w celu prognozowania podaży zasobów pracy i popytu na nią (Zgierska, 1996; Witkowski, 2000; RCSS, 2003). Był to w dużym stopniu naturalny proces rozwoju statystyki pracy, gdyż wynikał z uświadomionych potrzeb analitycznych, kreowanych także przez statystykę publiczną.

Na początku lat 90. ub. wieku, kiedy rozpoczęła się restrukturyzacja polskiej statystyki rynku pracy, szczególną uwagę zwrócono (o czym była już mowa) na pełne i możliwie szybkie dostosowanie metodologii i zakresu badań do standardów międzynarodowych. Oprócz modyfikowania wielu wcześniej prowadzonych badań pod względem metodycznym pracowano jednocześnie nad przygo-

towaniem i wdrożeniem nowych badań, w pełni odpowiadających potrzebom gospodarki rynkowej i zaleceniom międzynarodowym.

W koncepcji projektowanego systemu badań oraz informacji o rynku pracy istotne było uwzględnienie najważniejszych potrzeb jego użytkowników. Przyjęto, że system ten powinien nie tylko umożliwiać diagnozę bieżącej sytuacji na rynku pracy, lecz także pozwalać na analizę uwarunkowań oraz ocenę konsekwencji zmian na rynku pracy, a tym samym stanowić podstawę do prognozowania podaży zasobów pracy i popytu na nią. Założenia dotyczące budowy systemu informacji o rynku pracy były więc bardzo ambitne i przewidywały dysponowanie informacjami umożliwiającymi realizację następujących zadań:

- wybór właściwych kierunków szkolenia zawodowego bezrobotnych;
- prowadzenie skutecznej działalności w zakresie orientacji zawodowej młodzieży;
- modernizacja systemu szkolnictwa zawodowego;
- stymulowanie niezbędnej mobilności zasobów pracy;
- prowadzenie odpowiedniej polityki w zakresie alokacji kapitału;
- prowadzenie właściwej polityki rynku pracy.

Ustalono ponadto, że docelowo system powinien służyć również podejmowaniu jednostkowych decyzji w zakresie:

- wyboru karier zawodowych;
- kierunku doskonalenia kwalifikacji zawodowych;
- poszukiwania właściwego miejsca pracy (indywidualna mobilność pracownika).

Oczekiwania te były w pełni uzasadnione potrzebami decydentów i uczestników rynku pracy, ale — jak pokazał czas — aż nazbyt ambitne jak na możliwości realizacyjne tamtych czasów.

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA DLA ROZWOJU STATYSTYKI PRACY

Szybkie dostosowanie statystyki do nowych warunków społeczno-ekonomicznych nie byłoby możliwe bez skorzystania z wiedzy i doświadczeń innych krajów oraz organizacji międzynarodowych. Stąd od początku transformacji duże znaczenie zyskała międzynarodowa współpraca techniczna. Pierwsze porozumienie o współpracy między GUS i Eurostatem podpisano już w październiku 1990 r. Następnym krokiem było podjęcie współpracy z francuskim urzędem statystycznym INSEE. Współpraca ta objęła wiele obszarów ważnych dla statystyki, m.in. podstawy prawne nowoczesnej statystyki publicznej, klasyfikacje i standardy stosowane w statystyce, organizację i metodologię badań, międzynarodowe analizy i porównania, rejestry i operaty losowania, przetwarzanie danych oraz upowszechnianie wyników badań.

Wszystkie te obszary były bardzo ważne także dla statystyki pracy, a różnorodne formy współpracy (konsultacje, szkolenia, udział w grupach roboczych, seminariach i konferencjach, wizyty studialne w wielu krajach, pomoc eksper-

tów w rozwiązywaniu problemów, wymiana informacji oraz udział we wspólnych projektach) przyczyniały się do szybkiego adaptowania do polskich warunków najlepszych rozwiązań metodologicznych stosowanych w poszczególnych krajach. Skorzystaliśmy z nich w trakcie prac nad koncepcją Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL). Sprzyjały temu bardzo szerokie kontakty statystyków GUS z wieloma urzędami statystycznymi krajów Unii Europejskiej (UE) oraz bliska współpraca z Biurem Statystyki Pracy w Stanach Zjednoczonych (US BLS) i Urzędem Statystycznym Kanady (Statistics Canada), a także z najważniejszymi organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się statystyką — Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP) oraz Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). W końcowej fazie korzystaliśmy także z konsultacji ekspertów Eurostatu.

O efektywności współpracy międzynarodowej na rzecz doskonalenia statystyki pracy zadecydowały jasno sprecyzowane priorytety (Witkowski, 1999), które w praktyce starano się łączyć w ramach corocznych programów badań statystyki publicznej. Podstawą zgłaszania do programu nowych badań bądź sugestii modernizacji już istniejących były rekomendacje Eurostatu (1995) zawarte w *Statistical Requirements Compendium* oraz potrzeby zgłaszane przez krajowych użytkowników danych statystycznych zarówno ze szczebla rządowego, jak i regionalnego, a także oczekiwania środowiska naukowo-badawczego. Skuteczność współpracy międzynarodowej w zakresie statystycznego badania rynku pracy wiązała się wobec tego z:

- bardzo szerokimi kontaktami polskich statystyków ze społecznością międzynarodową (różne organizacje, kraje, eksperci);
- dobrze zaprojektowaną etapowością współpracy (rozszerzanie jej stosownie do potrzeb i możliwości zastosowania jej efektów w praktyce);
- prowadzeniem kompleksowej współpracy z niektórymi partnerami, co oznaczało rozległą współpracę w danej dziedzinie statystyki (np. z US BLS — w zakresie niemal całej statystyki rynku pracy), a także współpracę obejmującą wszystkie etapy badania statystycznego, poczynając od sformułowania problemu, ustalenia koncepcji i organizacji badania, poprzez kontrolę uzyskanych danych i analizę wyników badania (np. w przypadku badań przygotowywanych we współpracy z INSEE).

Nie należy przy tym zapominać o determinacji polskich statystyków w doskonaleniu statystyki na gruncie krajowym i dostosowaniu jej do międzynarodowych standardów.

KONCEPCJA I ORGANIZACJA BAEL

Zanim polska gospodarka wkroczyła na ścieżkę gospodarki rynkowej, w większości krajów wysoko rozwiniętych głównym źródłem danych o sytuacji na rynku pracy było badanie siły roboczej. Stało się ono standardem w statystyce międzynarodowej, w tym dla krajów UE. Umożliwiało kompleksową diagnozę

rynku pracy, poczynając od charakterystyki aktywności zawodowej różnych grup ludności w przekroju przestrzennym, poprzez analizę ludności pracującej z jej cechami demograficznymi, społecznymi, zawodowymi i lokalizacją terytorialną, aż do oceny skali bezrobocia i charakterystyki ludności bezrobotnej (Witkowski, 1994b). Badanie siły roboczej dawało więc szerokie możliwości analizy rynku pracy na podstawie jednego, spójnego i obszernego pod względem informacyjnym źródła danych.

Nic więc dziwnego, że kluczowe znaczenie dla poprawy systemu informacji o rynku pracy i harmonizacji polskiej statystyki ze statystyką międzynarodową miało wdrożenie badania siły roboczej, nazwanego w Polsce Badaniem Aktywności Ekonomicznej Ludności, w pełni uwzględniającego zalecenia MOP i Eurostatu (Eurostat, 1992). Najważniejszym atutem tego badania była możliwość:

- wyróżnienia na jego podstawie trzech grup ludności (ważnych z punktu widzenia rynku pracy): pracujących, bezrobotnych i biernych zawodowo;
- dość szczegółowej charakterystyki (z punktu widzenia cech demograficznych, społecznych i zawodowych) każdej z tych kategorii;
- zapewnienia międzynarodowej porównywalności uzyskanych wyników.

Z tego względu uznano BAEL za podstawowy element całego systemu badania rynku pracy i najważniejszy standard w harmonizacji statystyki polskiej ze statystyką międzynarodową.

Prace nad przygotowaniem koncepcji BAEL trwały około roku. Prowadził je zespół statystyków ówczesnego Departamentu Pracy i Dochodów Ludności GUS, w ścisłej współpracy z przyszłymi użytkownikami wyników badań, wojewódzkimi urzędami statystycznymi (WUS) oraz przedstawicielami środowiska naukowo-badawczego. Warto w tym miejscu podkreślić ogromną rolę środowiska naukowego w modernizacji polskiej statystyki pracy. Praktycznie od początku lat 90. ub. wieku zawiązała się bardzo ścisła współpraca statystyków z wieloma ośrodkami akademickimi i badawczymi, która obejmowała wszystkie etapy przygotowania i realizacji badań rynku pracy, w tym dostosowania ich do standardów międzynarodowych. Dzięki temu dość szybko zdefiniowano koncepcję systemu badania rynku pracy i wdrożono najważniejsze zmiany w tej dziedzinie statystyki. Współpraca przyczyniła się także do wypracowania konkretnej koncepcji BAEL¹.

Integralną częścią prac koncepcyjnych i przygotowawczych było badanie pilotażowe, przeprowadzone na 100 gospodarstwach domowych, oraz badanie eksperymentalne zrealizowane w lutym 1992 r. w sześciu województwach na próbie ponad 6,7 tys. gospodarstw.

¹ Wśród szerokiego grona pracowników nauki, którzy wspomagali statystykę rynku pracy zarówno w modernizacji badań, jak i przygotowaniu BAEL oraz rozwoju analiz rynku pracy, na wyróżnienie zasługują: Tadeusz Szumlicz, Elżbieta Kryńska, Irena E. Kotowska, Anna Kowalska, Zbigniew Strzelecki, Krystyna Młonek, Marek Góra, Urszula Sztanderska, Eugeniusz Kwiatkowski oraz Izasław Frenkel.

Ostateczna koncepcja badania uwzględniała zalecenia statystyki międzynarodowej, a także brała pod uwagę potrzeby polskich użytkowników wynikające z dynamicznych zmian na rynku pracy. Rezultatem było ogólnokrajowe badanie reprezentacyjne przeprowadzane na próbie ok. 22 tys. gospodarstw domowych, obejmujące wszystkie osoby w wieku 15 i więcej lat w wylosowanych mieszkaniach. Wszystkie podstawowe definicje oraz zastosowane klasyfikacje były zgodne z zaleceniami MOP oraz Eurostatu. Zadania merytoryczne i organizacyjne realizowane w kolejnych etapach badania przedstawia zestawienie.

ORGANIZACJA BADANIA

| Zakres działania | Wykonawca |
|---|--|
| Koncepcja i założenia do badania | statystycy i eksperci |
| Koordynacja całości badania | GUS |
| Algorytm losowania próby | ekspert metody reprezentacyjnej z ZBSE |
| Szkolenie i współpraca z koordynatorami terenowymi | GUS |
| Koordynacja pracy w terenie | WUS |
| Realizacja badania w formie wywiadów | ankieterzy |
| Symbolizowanie ankiet | WUS |
| Wprowadzanie danych do komputera i kontrola danych | WUS |
| Integracja zbiorów wojewódzkich | COI |
| Algorytm uogólniania wyników | ekspert metody reprezentacyjnej |
| Opracowanie tablic wynikowych | COI |
| Ocena precyzji wyników | ekspert metody reprezentacyjnej |
| Monitoring rynku pracy — wskaźniki rynku pracy | GUS |
| Syntetyczna informacja o wynikach badania — publikacja statystyczna | GUS |

U w a g a. ZBSE — Zakład Badań Statystyczno-Ekonomicznych GUS i PAN, COI — Centralny Ośrodek Informatyczny.

Pierwsza runda BAEL została przeprowadzona w maju 1992 r. (szerzej na temat koncepcji, organizacji i sposobu doboru próby tego badania — GUS, 1992) i od tego czasu wzbogaciły się możliwości pogłębionej analizy bieżącej aktywności zawodowej ludności Polski. Od początku badanie zostało bowiem zaprojektowane jako kwartalne, co umożliwiało dość częstą aktualizację wiedzy o procesach zachodzących na rynku pracy. Z punktu widzenia diagnozy sytuacji na rynku pracy szczegółowe informacje demograficzne, społeczne i zawodowe o wszystkich grupach ludności (pracujący, bezrobotni, bierni zawodowo) były niezwykle ważne i nieosiągalne na bieżąco z innych badań.

Bardzo duże znaczenie — zwłaszcza na początku lat 90. ub. wieku — miała możliwość dokonywania analizy zmian na rynku pracy w ujęciu oczekiwanym przez ekspertów i polityków, a trudnych bądź niemożliwych do zrealizowania bez tego badania. Z kolei jego panelowy charakter pozwalał na dodatkowe analizowanie przepływów ludności pomiędzy poszczególnymi jej kategoriami na

rynku pracy, a tym samym na ocenianie mobilności pracowniczej (Witkowski, 1994a; Szarkowski i Witkowski, 1994; Witkowski, 1995a; Kałaska i Witkowski, 1997). Takich możliwości nie dawała wcześniejsza statystyka pracy, a w warunkach dużych zmian na rynku pracy problematyka mobilności pracowniczej zyskała na znaczeniu, głównie ze względu na konieczność racjonalizacji zatrudnienia i poprawy efektywności gospodarowania zasobami pracy.

W dłuższej perspektywie ważną zaletą BAEL była stabilna metodologia, umożliwiająca analizę najważniejszych trendów na rynku pracy. Mimo że od 1992 r. wielokrotnie modyfikowano zakres i doskonalono organizację badania, przede wszystkim z uwagi na zalecenia Eurostatu oraz nowe oczekiwania krajowych użytkowników, zachowuje ono ciągłość założeń metodycznych, co pozwala na analizę długookresowych trendów na rynku pracy oraz porównania międzynarodowe.

Nie ulega więc wątpliwości, że BAEL był i nadal jest podstawowym źródłem informacji o wydarzeniach na rynku pracy, a jego wdrożenie w Polsce należy uznać za najważniejsze osiągnięcie statystyki pracy na początku lat 90. ub. wieku. Nie oznacza to jednak, że badanie to zaspokoiło wszystkie potrzeby analityczne w zakresie badania rynku pracy. Od samego początku eksperci zwracali uwagę na konieczność uwzględniania lokalnych rynków pracy, a dane BAEL nie zapewniały takiej analizy. Dość szybko okazało się, że z punktu widzenia rynku pracy ważną informacją są dane o migracjach (zwłaszcza zagranicznych) i że bardzo użyteczne dla kompleksowej oceny sytuacji na tym rynku byłyby informacje o wynagrodzeniach, a także dane o zatrudnieniu w szarej strefie. Nie wszystkie te oczekiwania można było spełnić w pierwszym okresie prowadzenia BAEL. Niektóre potrzeby zostały zaspokojone później dzięki badaniom modułowym, inne okazały się niemożliwe do zaspokojenia z uwagi na małą wiarygodność uzyskiwanych danych (np. wynagrodzenia). Nie udało się też zwiększyć próby tak, aby zagwarantować wiarygodne dane na poziomie lokalnych rynków pracy, chociaż na podstawie BAEL próbowano szacować dane na niższym poziomie przestrzennym niż województwo. Mimo tych ograniczeń ilość nowych informacji o rynku pracy uzyskanych w BAEL pozwoliła na znaczne rozwinięcie analiz i wzbogacenie wiedzy o rynku pracy.

BADANIA MODUŁOWE — DODATKOWY ATUT

Przebudowana statystyka pracy odegrała ważną rolę w monitorowaniu zmian na rynku pracy w pierwszych latach transformacji. Dość szybko okazało się jednak, że standardowy zakres badań nie wystarcza do pełnego diagnozowania rynku pracy. W Polsce rozpoczęły się bowiem nowe procesy i zaistniały zjawiska, które w innych krajach nie występowały z taką dynamiką i nie miały tak dużego znaczenia dla analizy rynku pracy. Kolejny etap doskonalenia polskiej statystyki pracy polegał zatem na szybkim wdrożeniu dodatkowych badań, głównie jako badań modułowych do BAEL. Z punktu widzenia użytkowników i decydentów gospodarczych oznaczało to poprawę jakości statystyki pracy.

Kilka badań wdrożonych z myślą o zaspokojeniu pilnych potrzeb krajowych użytkowników miało doniosłe znaczenie, a niektóre były wręcz pionierskie. Wystarczy przypomnieć, że w latach 90. ub. wieku zrealizowano badania pn.:

- Społeczno-ekonomiczne położenie bezrobotnych (GUS, 1994b);
- Wiejski rynek pracy;
- Efektywność polityki rynku pracy (dwukrotnie);
- Losy zawodowe absolwentów (dwukrotnie);
- Sytuacja na rynku pracy i warunki bytu osób niepełnosprawnych;
- Praca nierejestrowana (dwukrotnie).

Badania uzupełniające w powiązaniu z szerokim zakresem informacji pochodzących z BAEL dawały nieosiągalne wcześniej możliwości analityczne i ogromnie wzbogacały wiedzę o zmianach dokonujących się na rynku pracy i ich konsekwencjach dla wybranych grup ludności. Część tych badań dostarczała informacji niezbędnych dla prowadzenia polityki społecznej (Sytuacja na rynku pracy i warunki bytu osób niepełnosprawnych), inne opisywały konsekwencje transformacji (Społeczno-ekonomiczne położenie bezrobotnych, Losy zawodowe absolwentów, Wiejski rynek pracy), a badanie pracujących w szarej strefie (Praca nierejestrowana) było unikalne w skali Europy i pozwoliło uzyskać niezwykle wartościowe dane o rynku pracy oraz informacje dla rachunków narodowych. Niektóre badania, ze względu na ich walory i znaczenie, warto omówić bardziej szczegółowo.

Badanie wiejskiego rynku pracy, charakteryzującego się odmienną sytuacją ludności rolniczej i bezrolnej (co w dużym stopniu wiązało się ze specyfiką polskiego rolnictwa indywidualnego), było pierwszym w okresie transformacji badaniem, które umożliwiło bardzo wszechstronną analizę i ocenę sytuacji ludności wiejskiej na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem ludności rolniczej (GUS, 1994ac). Jednym z walorów tego badania była udana próba oszacowania bezrobocia ukrytego w rolnictwie indywidualnym, czyli rozmiarów zbędnego — z punktu widzenia potrzeb produkcyjnych gospodarstwa rolnego — zatrudnienia w rolnictwie indywidualnym. Metodyka badania bezrobocia ukrytego na wsi zastosowana w tym badaniu została następnie wykorzystana w dwóch spisach rolnych (1996 i 2002) oraz w Narodowym Spisie Powszechnym Ludności i Mieszkań 2002. Badanie to miało zatem walor nie tylko poznawczy, lecz także metodyczny dla kolejnych badań rynku pracy na wsi.

Jednym z poważnych problemów polskiego rynku pracy od początku transformacji było wysokie bezrobocie młodzieży, wynikające z trudności podjęcia przez nich pracy po zakończeniu edukacji. Duża część absolwentów różnych typów szkół natrafiała na bariery nie tylko w natychmiastowym podjęciu pracy, lecz także w zdobyciu jej po kilku miesiącach. Niewiele wówczas wiedziano o zawodowych losach absolwentów oraz przyczynach ich trudnej sytuacji. Wiedzę na ten temat istotnie uzupełniło badanie *Losy zawodowe absolwentów*. Podjęto w nim próbę obserwowania sytuacji zawodowej absolwentów od ukończenia szkoły do momentu badania. Było to badanie retrospektywne, które objęło

wszystkich absolwentów szkół od początku transformacji, co umożliwiło ocenę zmiany ich sytuacji na rynku pracy w kolejnych latach przebudowy polskiej gospodarki. Badanie absolwentów pozwoliło na analizowanie trzech niezwykle istotnych problemów: poziomu i typu wykształcenia absolwentów, poszukiwania i podjęcia pierwszej pracy oraz dalszej ścieżki zawodowej po zakończeniu pierwszej pracy. Uwzględniono wiele informacji umożliwiających ocenę stopnia dopasowania kwalifikacji absolwentów do potrzeb rynku pracy (GUS, 1995; Kowalska i Witkowski, 1995ab). Z uwagi na ogromne walory poznawcze tego badania, a także zainteresowanie instytucji zajmujących się polityką rynku pracy oraz polityką edukacyjną, powtórzono je dla kolejnych roczników absolwentów.

Pogarszająca się sytuacja na rynku pracy była szczególnie trudna dla grup ludności nie w pełni przygotowanych do nowych warunków. Z różnych względów w szczególnie trudnej sytuacji znalazły się osoby niepełnosprawne. Zainspirowało to polityków społecznych do podjęcia działań wspomagających tę grupę ludności, w tym promowania ich zatrudnienia. Warunkiem rozpoczęcia konkretnych działań była możliwie kompleksowa diagnoza sytuacji niepełnosprawnych w różnych ujęciach, w tym z punktu widzenia ich położenia na rynku pracy. Naprzeciw tym potrzebom wyszło badanie sytuacji na rynku pracy osób niepełnosprawnych. Mimo że jego głównym celem była ocena sytuacji tej grupy ludności na rynku pracy, to w istocie — jako bardzo szeroko zakrojone — obejmowało ono wszystkie najważniejsze sfery życia osób niepełnosprawnych (Kostrubiec i Witkowski, 1995; Kostrubiec, 2001). Przez kilka lat badanie to stanowiło jedyne źródło informacji o osobach niepełnosprawnych w Polsce i było wielokrotnie wykorzystywane przez decydentów, co zachęciło statystyków do powtórzenia go po kilku latach.

Najbardziej spektakularne badanie, wdrożone z myślą o zaspokojeniu potrzeb krajowych, było poświęcone pracy nierejestrowanej. Ogromny ubytek miejsc pracy, gwałtowny i masowy przyrost bezrobocia spowodowały, że już w pierwszych latach transformacji na szeroką skalę rozwinęła się szara gospodarka. Oferowała ona dużą liczbę miejsc pracy, które nie były uwzględniane w oficjalnej statystyce rynku pracy. Potrzeba precyzyjniejszej oceny rzeczywistej sytuacji na tym rynku spowodowała podjęcie najpierw próby szacowania liczby pracujących w szarej strefie, a następnie przeprowadzenia badania modułowego do BAEL, nazwanego w Polsce badaniem pracy nierejestrowanej. Jego wyniki miały ogromne znaczenie dla podażowej i popytowej analizy rynku pracy, a także były i są nadal wykorzystywane do szacowania szarej strefy gospodarki w rachunkach narodowych. Badanie uwzględniało bowiem nie tylko liczbę osób pracujących w szarej strefie, ale umożliwiała społeczno-demograficzną i zawodową charakterystykę osób pracujących „na czarno”, ustalenie najczęściej wykonywanych rodzajów pracy nierejestrowanej, ocenę miesięcznych dochodów uzyskiwanych z tej pracy, charakterystykę gospodarstw domowych korzystających z usług osób wykonujących pracę „na czarno”, a także poznanie opinii

o przyczynach podejmowania pracy nierejestrowanej (Kałaska i Witkowski, 1995, 1996ab, 1999). Z uwagi na jego walory poznawcze badanie to przeprowadzono wielokrotnie (Zgierska, 2017).

Wraz z BAEL pojawiła się więc możliwość wzbogacenia analiz rynku pracy także poprzez badania modułowe dotyczące wielu ważnych aspektów funkcjonowania rynku pracy. Dzięki temu wiedza o rynku pracy stała się bardziej kompletna i był to ważny etap rozwoju statystyki pracy z punktu widzenia jej jakości dla użytkownika.

OPRACOWANIE I UDOSTĘPNIANIE DANYCH BAEL

W początkowym okresie transformacji polskiej gospodarki szczególnie ważnym zadaniem statystyki w ogóle, a statystyki rynku pracy w szczególności, było możliwie szybkie udostępnianie danych. Wynikało to z konieczności zarówno szybkiego opisu zmian na rynku pracy, jak i swoistego procesu edukacji użytkowników, dla których duża część nowego systemu informacji była mało znana. To zadanie edukacyjne, jakie postawiła przed sobą statystyka publiczna rynku pracy, realizowano m.in. w ramach odpowiednio dostosowanego systemu udostępniania danych, obejmującego wiele form, przede wszystkim publikacje i współpracę z mediami.

W celu ułatwienia korzystania z wyników badań rynku pracy postanowiono, że będą one przedstawiane w publikacjach statystycznych (tabele statystyczne uzupełnione uwagami metodologicznymi), raportach analitycznych zawierających nie tylko dane statystyczne, lecz także szeroką analizę zjawisk i procesów, oraz tzw. monitoringach, które prezentują syntetyczne wyniki badań i zestawienie wskaźników charakteryzujących różne aspekty funkcjonowania rynku pracy. Wszystkie te publikacje odegrały ważną rolę informacyjną w upowszechnianiu wyników badań rynku pracy, w tym edukacyjną, z uwagi na popularyzowanie nie tylko samych danych statystycznych, lecz także sposobów analizy i konkretnych wniosków dotyczących rynku pracy. W tym ostatnim zadaniu szczególne znaczenie miały publikacje analityczne przygotowane przy udziale pracowników naukowych współpracujących ze statystyką publiczną.

W miarę upływu czasu system upowszechniania danych o rynku pracy zmienił się z uwagi na inne oczekiwania użytkowników danych statystycznych oraz nowocześniejsze metody przekazu informacji. W dalszym ciągu jednak dane te są udostępniane w publikacjach specjalistycznych oraz wprowadzane do bieżącej informacji o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju. Ponadto uruchomiono system obsługi i współpracy z użytkownikami danych, którzy zgłaszają zapotrzebowanie na bardziej szczegółowe dane o rynku pracy. Dzięki temu udało się znacznie poprawić udostępnianie informacji, będące — jak wiadomo — ważnym atrybutem jej jakości.

LITERATURA

- Eurostat. (1992). *Labour Force Survey. Methods and definitions*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat. (1995). *Statistical Requirements Compendium*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- GUS. (1992). *Aktywność zawodowa i bezrobocie w Polsce*. Warszawa: GUS.
- GUS. (1994a). *Próba oszacowania zbędnej siły roboczej (bezrobocia ukrytego) w gospodarstwach rolnych*. W: *Sytuacja na wiejskim rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem ludności związanej z rolnictwem indywidualnym* (s. 139—170). Warszawa: GUS.
- GUS. (1994b). *Spoleczno-ekonomiczne położenie bezrobotnych. Raport z badania modułowego*. Warszawa: GUS.
- GUS. (1994c). *Sytuacja na wiejskim rynku pracy ze szczególnym uwzględnieniem ludności związanej z rolnictwem indywidualnym. Raport z badania modułowego*. Warszawa: GUS.
- GUS. (1995). *Losy zawodowe absolwentów w latach 1989—1994*. Warszawa: GUS.
- Kałaska, M., Witkowski, J. (1995). *Praca nierejestrowana w Polsce w 1995 roku. Monitoring Rynku Pracy*. Warszawa: GUS.
- Kałaska, M., Witkowski, J., (1996a). Hidden labour. *Research Bulletin*, 5(1), 9—34.
- Kałaska, M., Witkowski, J. (1996b). Praca „na czarno”. *Kontrola Państwowa*, (1), 46—61.
- Kałaska, M., Witkowski, J. (1997). Badanie aktywności ekonomicznej ludności ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska bezrobocia. *Przegląd Rządowy*, (6—7), 91—95.
- Kałaska, M., Witkowski, J. (1999). *Hidden labor in Poland*. W: E. L. Feige, K. Ott (red.), *Underground Economies in Transition. Unrecorded activity, tax evasion, corruption and organized crime* (s. 245—274). Ashgate.
- Kostrubiec, S. (2001). *Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w 2000 roku*. Warszawa: GUS.
- Kostrubiec, S., Witkowski, J. (1995). Osoby niepełnosprawne na rynku pracy w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, (8—9).
- Kowalska, A., Witkowski, J. (1995). *Professional life of the school-leavers in the period of transition in Poland*. Warszawa: GUS.
- Kowalska, A., Witkowski, J. (1995). Losy zawodowe absolwentów w okresie transformacji w Polsce. *Gospodarka Narodowa*, (5), 30—35.
- RCSS. (2003). *System prognozowania popytu na pracę w Polsce. część I. Podstawowa metodologia, Studia i Materiały*. Warszawa: RCSS.
- Szarkowski, A., Witkowski, J. (1994). The Polish Labour Force Survey. *Statistics in Transition*, 1(4), 467—483.
- Witkowski, J. (1994a). *Polish Labour Force Survey*. W: I. Chernyshew (red.), *Labour Statistics for a Market Economy. Challenges and Solutions in the Transition Countries of Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union* (s. 125—133). Budapest: CEU, ILO.
- Witkowski, J. (1994b). Źródła informacji oraz metody badania bezrobocia przez GUS. *Gospodarka Narodowa*, (2), 34—48.
- Witkowski, J. (1995a). *The Polish Labour Force Survey: Experiences and Dilemmas*, Joint OECD/ILO Technical Workshop on Labour Force Survey, Implementation Issues, Moscow.
- Witkowski, J. (1995b). *System informacji o rynku pracy*. W: *Rozwój metodologii badań statystycznych w Polsce* (s. 186—192). PTS: Warszawa.
- Witkowski, J. (1999). The role of technical co-operation in the process of strengthening of the Polish statistics. *Bulletin of the International Statistical Institute*, 52nd Session ISI 99, 3, 457 i 458.
- Witkowski, J. (2000). *Population and labour force projections in Poland, Case study: Poland*. W: A. Punch and D. L. Pearce (red.), *Europe's population and labour market beyond 2000, Population Studies*, 2(34): country case studies. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 99—119.

- Witkowski, J. (2006). *Monitorowanie regionalnego rynku pracy*. W: *Potencjał Plus. Badanie ukrytego potencjału lokalnego rynku pracy* (s. 4—10). Olsztyńska Szkoła Biznesu, ASM — Centrum Badań i Analiz Rynku, PTS.
- Zgierska, A. (1996). Forecast of labour force in Poland to the year 2020. Methodology and results, *Polish Population Review*, (9).
- Zgierska, A. (2017). 25 lat Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności w Polsce — kamienie milowe i perspektywy rozwoju. *Wiadomości Statystyczne*, 62(12), 23—49.

Summary. *This year, in May, 25 years have passed since the implementation of the Labour Force Survey (LFS) in the Polish official statistics. It plays a very important role in monitoring labour market and facilitates its' comprehensive analyses. On the occasion of this jubilee, the article presents the premises of implementing the LFS in Poland, considering the need to reconstruct labour statistics in connection with the transformation of the Polish economy and the change in users expectations regarding the scope of information about the labour market. This demand became the basis for the development of the LFS concept. International cooperation and support for the scientific community were of great importance in its creation.*

Describing the concept and organisation of the LFS, the main pillar of changes in the Polish labour statistics, the possibility of including ad-hoc modules on issues of particular importance and urgency for decision-makers and labour market analysts was highlighted. The advantage of the survey was also the prompt development and dissemination of results, which were extremely important at a time of dynamic changes on the labour market.

Keywords: labour force survey, labour statistics, labour market.