

Dariusz Głuszczyk, Andrzej Raszkowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mails: dariusz.gluszczyk@ue.wroc.pl, andrzej.raszkowski@ue.wroc.pl

STOPA BEZROBOCIA – MANKAMENTY POMIARU I PRÓBA ICH ELIMINACJI

UNEMPLOYMENT RATE – MEASUREMENT DEFECTS AND AN ATTEMPT OF THEIR ELIMINATION

DOI: 10.15611/e21.2016.2.02

JEL Classification: J 21, J 40, R 23

Streszczenie: Algorytm pomiaru stopy bezrobocia może być formułowany na różne sposoby. W podstawowym wariacie definiuje się ją jako iloraz liczby osób bezrobotnych i aktywnych zawodowo (bezrobotnych i pracujących), ale niekiedy wskazuje się, że relacja ta opiera się na liczbie osób bezrobotnych i ludności w wieku produkcyjnym. Rozstrzygnięcie tej alternatywności nie wydaje się trudne. O wiele bardziej skomplikowane jest przyjęcie konwencyjnych definicji komponentów stopy bezrobocia, tj. osoby bezrobotnej i pracującej. Odmienne wykładnie znaczeniowe tych pojęć prowadzą do zróżnicowania wartości wskaźnika, który z założenia ma dokładnie opisywać nasilenie zjawiska bezrobocia w danej populacji. Zasadne zatem wydaje się pytanie: co zrobić, by uwiarygodnić krajowe i międzynarodowe statystyki bezrobocia? Próba rozstrzygnięcia tej kwestii określa logiczną sekwencję rozważań artykułu (identyfikacja problemu – rekomendowane rozwiązania).

Słowa kluczowe: bezrobocie, stopa bezrobocia, pomiar stopy bezrobocia.

Summary: The algorithm for measuring unemployment rate can be formulated in many ways. Its basic variant is defined as the quotient of unemployed people number and the professionally active population (unemployed and employed). However, sometimes it is indicated that this relationship is based on the number of unemployed people and the production age population. Solving this alternative does not seem difficult. Adopting conventional definitions of unemployment rate components is much more complicated, i.e. the definition of an unemployed and an employed person. Different interpretations of meanings ingrained in these concepts result in an indicator value variation which, by assumption, is supposed to describe accurately the intensity of unemployment phenomenon in a given population. Therefore, it seems founded to pose a question – what should be done to make national and international unemployment statistics more credible? An attempt to solve this problem determines the logical sequence of the discussion presented in the paper (problem identification – recommended solutions).

Keywords: unemployment, unemployment rate, unemployment rate measurement.

1. Wstęp

W sekwencji działań ukierunkowanych na ustalenie nasilenia przymusowej bezczynności zawodowej w danej populacji istotne znaczenie ma wybór adekwatnej miary. Problem ten sprowadza się do identyfikacji relacji opisującej stopę bezrobocia, definicji pojęć występujących w jej wzorze oraz wskazania sposobu gromadzenia danych i źródeł ich pochodzenia. Umowne, a zarazem odmienne rozstrzygnięcia tych kwestii przekładają się na różny opis rzeczywistości gospodarczej, która może mieć tylko jeden stan. Jego uchwycenie jest niezwykle trudne i wiąże się z ciągłym poszukiwaniem nowych sposobów pomiaru [Marelli i in. 2012; Tyrowicz, Wójcik 2010; Shorrocks 2009]. W nurt ten wpisuje się niniejszy artykuł, którego celem jest krytyczna ocena przyjętych rozwiązań w zakresie ustalania stopy bezrobocia wraz ze wskazaniem rekomendowanych zmian.

2. Stopa bezrobocia – trudności definicyjne

Stopa bezrobocia określa nasilenie zjawiska przymusowej bezczynności zawodowej w danej populacji. W podstawowym wariancie ustala się ją jako iloraz liczby osób bezrobotnych i aktywnych zawodowo (bezrobotnych i pracujących), ale niekiedy wskazuje się, że relacja ta opiera się na liczbie osób bezrobotnych i ludności w wieku produkcyjnym. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie wymaga szerszej dyskusji, bo w gronie osób w wieku produkcyjnym mieści się – obok bezrobotnych i pracujących – ludność bierna zawodowo, tj. niepracująca i nieposzukująca zatrudnienia z własnego wyboru. Uwzględnianie jej w algorytmie ustalania stopy bezrobocia byłoby równoznaczne z zaniżeniem faktycznej wartości wskaźnika. Za aksjomat należy zatem przyjąć, że nasilenie bezrobocia w danej populacji rzetelnie opisuje pierwsza z wymienionych relacji. Pewność ta nie rozwiązuje wszystkich problemów, bo wartości tego ilorazu korelują ze sposobem definiowania osób pracujących i bezrobotnych lub składni tych pojęć (ludności aktywnej zawodowo), a terminy te nie mają jednoznacznie określonych wykładni znaczeniowych.

W Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności przyjmuje się, że pracujący grupują tę część społeczności, która ukończyła 15 lat i więcej oraz w ciągu badanego tygodnia [GUS 2015a]:

- osiągnęła zarobek lub dochód z wykonywanej pracy: najemnej, we własnym bądź dzierżawionym gospodarstwie rolnym albo związanej z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej poza rolnictwem,
- pomagała w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej, nie otrzymując z tego tytułu wynagrodzenia,
- pracowała w ww. zakresie przez co najmniej 1 godzinę,
- miała pracę, lecz jej nie wykonywała ze względu na chorobę, urlop macierzyński, urlop rodzicielski lub wypoczynkowy bądź też z innych powodów, ale czas przerwy w pracy nie był dłuższy niż 3 miesiące, z wyjątkiem pracowników

najemnych, jeśli otrzymywali oni nie mniej niż 50% dotychczasowego wynagrodzenia,

- uczyła się zawodu lub przyuczała się do określonej pracy na podstawie umów z zakładami pracy albo osobami fizycznymi, a zarazem otrzymywała wynagrodzenie.

W kryteria te nie wpisuje się populacja bezrobotnych. Są to osoby w wieku od 15 do 74 lat, które spełniają łącznie trzy warunki, tj. nie pracowały w badanym tygodniu, aktywnie poszukiwały pracy przez 4 tygodnie (wliczając w to tydzień badany) oraz były gotowe do podjęcia pracy w ciągu 14 dni następujących po tygodniu badanym. Do bezrobotnych zalicza się również osoby, które nie poszukiwały pracy, bo miały pracę zagwarantowaną i oczekiwały na jej podjęcie przez okres nie dłuższy niż 3 miesiące [GUS 2015a].

Przywołane definicje aktywnych zawodowo, czyli pracujących i bezrobotnych, nie są respektowane przy ustalaniu stopy bezrobocia rejestrowanego. W tej procedurze uznaje się, że bezrobotnymi są osoby zarejestrowane zgodnie z prawem danego kraju jako poszukujące pracy. W Polsce kwestie te reguluje Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W jej nomenklaturze bezrobotny to osoba, która była nieprzerwanie zatrudniona przez co najmniej 6 miesięcy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bezpośrednio przed rejestracją w urzędzie pracy, niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub w danej służbie albo innej pracy zarobkowej (bądź jeśli jest to osoba niepełnosprawna – zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy), nieucząca się w szkole, z wyjątkiem uczącej się w szkole dla dorosłych (...), zarejestrowana we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy oraz poszukująca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli m.in.:

- „ukończyła 18 lat,
- nie osiągnęła wieku emerytalnego (...),
- nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy (...),
- nie jest właścicielem lub posiadaczem nieruchomości rolnej (...),
- nie złożyła wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej (...),
- nie jest tymczasowo aresztowana lub nie odbywa kary pozbawienia wolności (...),
- nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę (...),
- nie pobiera na podstawie przepisów o pomocy społecznej zasiłku stałego (...)” [Ustawa z 20 kwietnia 2004]¹.

Inaczej podchodzi się również do problemu definicji osoby pracującej. W polskiej statystyce przy ustalaniu stopy bezrobocia nie określa się wykładni znaczeniowej tego terminu. Szacowaniu podlega jedynie liczba cywilnej ludności aktywnej zawodowo,

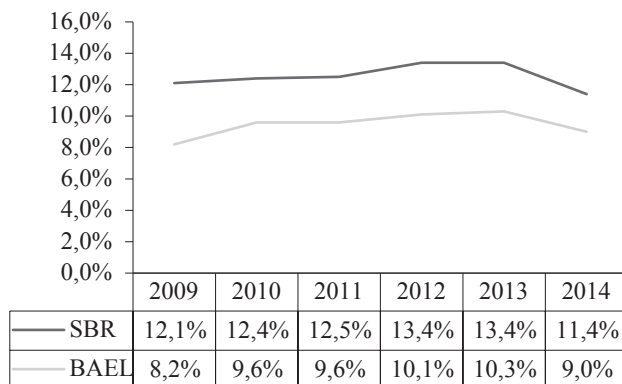
¹ Zapisy ustawy przytoczono w zakresie stosownym do prowadzonych rozważań.

tj. osób pracujących (w jednostkach sektora publicznego i prywatnego, bez odbywających czynną służbę wojskową oraz pracowników jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego, ale z uwzględnieniem pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych na podstawie wyników spisów) oraz bezrobotnych². Dane te nie są publikowane i wykorzystuje się je wyłącznie do wyliczenia stopy bezrobocia [GUS 2015b].

Różnice w definiowaniu pracujących i bezrobotnych nie sprzyjają transparentności prowadzonych badań.

3. Stopa bezrobocia w Polsce – odmienne pomiary i ich wady

Nasilenie zjawiska przymusowej bezczynności zawodowej w Polsce ustala się z wykorzystaniem reprezentacyjnych Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) oraz szacunków Głównego Urzędu Statystycznego i danych urzędów pracy (rys. 1).



SBR – stopa bezrobocia rejestrowanego.

BAEL – stopa bezrobocia ustalona na podstawie BAEL.

Rys. 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego i według BAEL w Polsce. Lata 2009-2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie [GUS 2016].

Odmienne ustalane stopy bezrobocia przyjmują na tyle zróżnicowane wartości, że trzeba sobie zadać pytanie, która z nich miarodajnie definiuje nasilenie tego zjawiska w badanej populacji.

² Liczba bezrobotnych ustalana jest na podstawie rejestrów prowadzonych zgodnie z Ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Szacowaniu podlega zatem wyłącznie liczba pracujących.

Stopa bezrobocia rejestrowanego nie jest wolna od wad. Ludność aktywną zawodowo rejestruje się (bezrobotnych) i szacuje (pracujących). W jej gronie nie ma osób związanych z obronnością i bezpieczeństwem publicznym, choć *de facto* są to pracujący. Dane o bezrobotnych i pracujących gromadzi się z wykorzystaniem odmiennych metod ich zbierania (dla bezrobotnych miejscem lokalizacji jest miejsce zamieszkania lub pobytu, natomiast dla pracujących – miejsce pracy). Ponadto fakt rejestracji bezrobotnych nie przesądza o dokładnym, odzwierciedlającym rzeczywistość pomiarze ich zbioru. W rejestrach urzędów pracy nierzadko figurują osoby faktycznie pracujące, tj. prowadzące własną, nielegalną działalność gospodarczą lub zatrudnione bez udokumentowanego stosunku pracy [Dimova, Nordman 2014; Barnichon, Nekarda 2012]. Z drugiej strony, brakuje w nich osób poszukujących pracy, które z różnych przyczyn nie chcą skorzystać z pomocy publicznych służb zatrudnienia (np. wiara we własne możliwości aktywizacji zawodowej bądź przeciwnie – poczucie beznadziei i beznadziejności prowadzące do bierności zawodowej połączonej z wykluczeniem społecznym) albo są z niej wyłączone, nie spełniając określonych kryteriów warunkowo oferowanego wsparcia (np. nieprzerwane zatrudnienie przez co najmniej 6 miesięcy, złamanie wymogów urzędu pracy przez niestawianie się na jego wezwania).

Niektóre z tych wad znosi metodologia BAEL. W jej algorytmie ustalania stopy bezrobocia nie jest istotne, czy pracujący ma legalne zatrudnienie ani też czy niepracujący, chętny do podjęcia pracy jest zarejestrowany jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy (badanie faktycznej, a nie formalnej sytuacji zawodowej). Właściwie prowadzone badania ankietowe są obarczone niewielkim błędem i, co ważne, porównywalne w międzynarodowej przestrzeni.

Należy jednak pamiętać, że podstawą metodologii BAEL są definicje ludności aktywnej zawodowo, tj. pracujących i bezrobotnych, przyjęte na XIII Międzynarodowej Konferencji Statystyków Pracy (1982 r.; z późniejszymi zmianami) i zalecane do stosowania przez Międzynarodową Organizację Pracy [Valticos 1996]. Definicje te, choć powszechnie stosowane, nie wydają się właściwie identyfikować bezrobotnych i pracujących. Przykładowo w pierwszej z wymienionych grup nie mieszczą się osoby bierne zawodowo, które nie poszukują pracy, ponieważ są przekonane, że jej nie znajdą (zniechęceni, z utraconą nadzieją, z poczuciem bezsilności, beznadziei). Wśród pracujących wymienia się natomiast członków gospodarstw domowych, którzy pomagają w prowadzeniu rodzinnego gospodarstwa rolnego lub rodzinnej działalności gospodarczej, nie otrzymując z tego tytułu wynagrodzenia (*de facto* może być to bezrobocie ukryte, zwłaszcza wśród młodzieży), a także „pracujących” przez 1 godzinę w badanym tygodniu (przy ustawowym 40-godzinnym tygodniu pracy!). Wątpliwości interpretacyjne może również budzić warunek osiągnięcia w badanym tygodniu zarobku lub dochodu z wykonywanej pracy (najemnej, we własnym bądź dzierżawionym gospodarstwie rolnym albo związanej z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej poza rolnictwem). W tej perspektywie osoba wykonująca pracę bez dochodu (np. ponosząca stratę na działalności gospodarczej) nie powinna

być określona mianem pracującej. Co więcej, nie da się jej zakwalifikować do grupy bezrobotnych ani też biernych zawodowo. Warto także zauważyć, że dochód (alternatywnie zarobek) nie zawsze przesądza o kwalifikacji do grona pracujących. Można być pracującym, pracując bez wynagrodzenia w rodzinnej firmie, ale nie można być pracującym, ucząc się zawodu lub przyuczając się do określonej pracy bez otrzymywania wynagrodzenia z tego tytułu. Ponadto przyjęte założenia metodologiczne badania wykluczają z grona pracujących niektóre kategorie osób wliczanych do pracujących w sprawozdawczości z zakresu zatrudnienia, w tym m.in. pracujących, mieszkających w hotelach pracowniczych, pracujących za granicą na rzecz polskich pracodawców. Uszczuplenie to ma swoją negatywną przeciwwagę, bo pracujący obejmują osoby zatrudnione w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, a niepełny wymiar czasu pracy może być formą bezrobocia ukrytego [Friedman 2014; Pastore 2012; Pedersen, Schmidt 2011].

Mankamenty stopy bezrobocia rejestrowanego i według BAEL wydają się wystarczającą przesłanką zaproponowania nowych rozwiązań w tym zakresie.

4. Stopa bezrobocia – rekomendowane zmiany podstaw pomiaru

Stopa bezrobocia ma określać rzeczywiste nasilenie zjawiska przymusowej bezczynności zawodowej w danej populacji. W postulat ten, jak wykazano, nie wpisują się relacje liczby osób pracujących i aktywnych zawodowo ustalane z wykorzystaniem danych urzędów pracy (bezrobocie rejestrowane) czy też informacji zbieranych drogą ankietową (BAEL).

Podniesienie dokładności pomiaru stopy bezrobocia wiąże się z udoskonaleniem algorytmów jej ustalania. W procesie tym kluczową kwestią są nowe, dostosowane do rzeczywistości definicje osób pracujących i bezrobotnych [King, Morley 2007]. W nomenklaturze prawnej należy przede wszystkim wyraźnie rozgraniczyć pojęcie osoby bezrobotnej od osoby bezrobotnej uprawnionej do zasiłku. W ten sposób znikną bezsensowne kryteria, takie jak np. nieprzerwane zatrudnienie w oznaczonym okresie bezpośrednio przed rejestracją w urzędzie pracy. Przydałaby się również transparentna definicja osoby pracującej, którą skrętnie pomija się w literze prawa i badaniach statystycznych dotyczących stopy bezrobocia rejestrowanego. W pewnym sensie terminy te (pojęcia bezrobotnego i pracującego) powinny korespondować z pytaniami zadawanymi w ramach BAEL.

W Badaniach Aktywności Ekonomicznej Ludności zasadne wydaje się ustalenie, czy osoby w wieku 15-74 lata³ w ciągu badanego tygodnia:

- pracowały na własny rachunek (prowadziły własną działalność gospodarczą) bez względu na wymiar czasu pracy,

³ Przyjęty przedział wiekowy zaleca się w identyfikacji bezrobotnych [Eurostat 2016]. Ten sam przedział wiekowy powinien być brany pod uwagę przy identyfikacji pracujących. W przeciwnym razie istnieje prawdopodobieństwo zaniżenia rzeczywistej stopy bezrobocia.

- pomagały w prowadzeniu rodzinnej działalności gospodarczej, uznając to za właściwą alternatywę innej formy zatrudnienia (pracy najemnej lub na własny rachunek) bez względu na wymiar czasu pracy,
- pracowały jako pracownik najemny w pełnym lub niepełnym wymiarze czasu pracy (z określeniem części etatu, np. $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$, jeśli jego ułamek nie wynikał z własnego wyboru),
- miały pracę (z określeniem części etatu – $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$, 1, jeśli jego ułamek nie wynikał z decyzji osobistych), ale jej nie wykonywały z własnego wyboru (np. urlop macierzyński, wypoczynkowy) lub przyczyn losowych (np. choroba, przymusowe, odpłatne urlopy z zachowaniem zasady, że odpłatność w relacji do otrzymanego wcześniej wynagrodzenia określa część etatu),
- nie były osobami pracującymi (w rozumieniu powyższych punktów),
- były chętne i gotowe do podjęcia pracy.

Odpowiedzi na te pytania zdają się rzetelnie definiować grono osób pracujących i bezrobotnych, ale nie stanowią podstawy do ustalenia stopy bezrobocia rejestrowanego. Uściślenie danych w tym zakresie można osiągnąć przez uruchomienie:

- powszechnego, obligatoryjnego e-rejestru osób pracujących, w którym dane byłyby zgłaszane i aktualizowane przez każdego pracodawcę i osobę pracującą na własny rachunek z uwzględnieniem części etatu w przypadku pracy najemnej ($\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$, $\frac{3}{4}$, 1) i przyczyn pracy na część etatu (decyzja pracodawcy, wola pracobiorcy),
- e-rejestru osób bezrobotnych, uprawnionych do zasiłku (rejestracja obligatoryjna przez PUP) oraz nieuprawnionych do tego świadczenia (rejestracja fakultatywna przez zainteresowanych; samodzielna lub z pomocą PUP), ale deklarujących brak pracy i chęć jej podjęcia (comiesięczna aktualizacja danych przez osobę bezrobotną i/lub PUP),
- zintegrowanie e-rejestrów osób pracujących i bezrobotnych w celu wyeliminowania możliwości podwójnej rejestracji.

5. Zakończenie

Obiektywny obraz rzeczywistości (stopa bezrobocia rejestrowanego) nie musi pokrywać się z subiektywnymi spostrzeżeniami respondentów (BAEL), co wynika z ograniczonej substytucyjności rezultatów badań rejestrowo-szacunkowych i ankietowych. Odchylenia te, odnotowane w Polsce, nie mają jednak tylko tej przyczyny. Są one przede wszystkim rezultatem skrajnie odmiennego definiowania osób bezrobotnych i pracujących bądź składni tych pojęć (ludności aktywnej zawodowo). Ich, choćby zbliżona, spójność terminologiczna powinna określać postulowane kierunki zmian w sposobie pomiaru stopy bezrobocia. Pomocne w tym względzie mogą okazać się rozważania niniejszego artykułu, które w zamyśle autorów staną się przynajmniej przyczynkiem ożywionej dyskusji.

Literatura

- Barnichon R., Nekarda C., 2012, *The ins and outs of forecasting unemployment: using labour force flows to forecast the labor market*, Brookings Papers on Economic Activity, s. 83-131.
- Dimova R., Nordman C., 2014, *Understanding the links between labour and economic development*, European Journal of Development Research, 26(4), s. 387-396.
- Eurostat, 2016, *Concepts and Definitions. Eurostat's Concepts and Definitions Database*, <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures> (05.02.2016).
- Friedman G., 2014, *Workers without employers: Shadow corporations and the rise of the gig economy*, Review of Keynesian Economics, 2(2), s. 171-188.
- GUS, 2015a, *Aktywność ekonomiczna ludności Polski. I kwartał 2015*, Warszawa, s. 16-17.
- GUS, 2015b, *Bezrobocie rejestrowane. I-III kwartał 2015*, Warszawa, s. 8-9.
- GUS, 2016, *Bank Danych Lokalnych*, <http://stat.gov.pl/bdl> (04.02.2016).
- King T., Morley J., 2007, *In search of the natural rate of unemployment*, Journal of Monetary Economics 54(2), s. 550-564.
- Marelli E., Patuelli R., Signorelli M., 2012, *Regional unemployment in the EU before and after the global crisis*, Post-Communist Economies 24(2), s. 155-175.
- Pastore F., 2012, *To study or to work? Education and labor-market participation of young people in Poland*, Eastern European Economics 50(3), s. 49-78.
- Pedersen P., Schmidt T., 2011, *What is unemployment in Europe? Concepts and measurement in the European community household panel*, Empirical Economics, 40(3), s. 705-728.
- Shorrocks A., 2009, *On the measurement of unemployment*, Journal of Economic Inequality, 7(3), s. 311-327.
- Tyrowicz J., Wójcik P., 2010, *Regional Dynamics of Unemployment in Poland A Convergence Approach*, Labour Market Impact of the EU Enlargement: A New Regional Geography Of Europe?, AIEL Series in Labour Economics, s. 149-173.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. 2004, nr 99, poz. 1001 (art. 2, ust. 1, pkt 2; tekst ujednolicony, stan na 30.11.2015).
- Valticos N., 1996, *Fifty years of standard-setting activities by the international labour organisation*, International Labour Review, 135(3-4), s. 393-414.