



Rynek pracy w czasie pandemii

Cytowanie:

Kukołowicz, P. (2021), *Rynek pracy w czasie pandemii*, Working Paper, nr 2, Kubisiak, A., Miniszewski, M., Śliwowski, P. (współpr.), Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa.

Warszawa, kwiecień 2021 r.

Autor: Paula Kukołowicz,

Współpraca: Andrzej Kubisiak, Maciej Miniszewski, Paweł Śliwowski

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Sebastian Grzybowski

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66698-32-1

Spis treści

Kluczowe wnioski	4
Wprowadzenie	6
Sprzeczne dane o rynku pracy?	7
Bezrobocie – trafny wskaźnik w czasach pandemii?.....	8
Pracujący i ubezpieczeni – odmienna dynamika w czasie pandemii.....	10
Kim są osoby ubezpieczone?.....	13
Pracujący a ubezpieczeni. Skąd wynikają rozbieżności?	17
Podsumowanie	22
Bibliografia	23

Kluczowe wnioski

- **Rok 2020 przyniósł największy od 1991 r. spadek wartości polskiej gospodarki, szacowany na -2,7 proc. PKB. Skutki recesji dla rynku pracy okazały się jednak znacząco niższe niż prognozowano:**
 - na początku pandemii – w drugim kwartale 2020 r. – według odsezonowanych danych Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) liczba osób pracujących w wieku 15-64 lat zmalała o 222 tys. względem końca 2019 r.,
 - koniec 2020 r. przyniósł poprawę sytuacji na rynku pracy; według odsezonowanych danych BAEL względem końca 2019 r. liczba osób pracujących wzrosła o 47 tys.
- **Wzrost zatrudnienia w pandemicznym 2020 r. bywa kwestionowany przez odwoływanie się do danych o liczbie ubezpieczonych w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS).** Według danych ZUS na koniec 2020 r. liczba osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym zmalała o 96 tys., a liczba osób objętych ubezpieczeniem społecznym o 330 tys. względem końca 2019 r.
- **Obserwowany w 2020 r. spadek liczby osób ubezpieczonych (-330 tys.) tylko w części odzwierciedla zmiany, jakie zaszły na rynku pracy.** Niemal połowa tej wartości (156 tys.) wynika ze spadku liczby osób ubezpieczonych z innych tytułów niż wykonywanie pracy zarobkowej. Kategoria ta obejmuje głównie osoby ubezpieczone z tytułu wypłaty wynagrodzeń po ustaniu dotychczasowych tytułów do ubezpieczenia. Biorąc pod uwagę wyłącznie zmiany w liczbie osób ubezpieczonych z tytułu wykonywanej pracy spadek ten był niemal dwukrotnie mniejszy i wyniósł 176 tys. osób¹.
- **Rozbieżności między danymi o liczbie osób pracujących według BAEL a danymi o liczbie osób ubezpieczonych w ZUS mają dwa źródła.** Po pierwsze, w rejestrach ubezpieczeniowych znajdują się dane osób, których tytuł do ubezpieczenia nie wynika z faktu wykonywania pracy zawodowej. Dotyczy to około 8 proc. wszystkich ubezpieczonych. Po drugie, niektórzy pracujący są zwolnieni z obowiązku odprowadzania składek zdrowotnych lub społecznych i nie figurują w rejestrach osób ubezpieczonych ZUS.
- **Istotną kategorią osób pracujących, które znajdują się poza rejestrem ZUS, są prowadzący rolniczą działalność gospodarczą.** W drugim kwartale 2020 r. w rejestrach Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego składki społeczne odprowadzane były za 1 163 tys. rolników indywidualnych, zaś składki zdrowotne – za 1 166 tys. rolników.
- **Zestawienie danych BAEL i danych KRUS wskazuje na potencjalny wzrost szarej strefy w sektorze rolniczym.** W badaniu BAEL widoczny jest wzrost liczby osób pracujących we własnych gospodarstwach rolnych o 91 tys. (z 1 330 tys. na koniec 2019 r. do 1 421 tys.

¹ Ze względu na zaokrąglenia wartości nie sumują się do 330 tys.

na koniec 2020 r.) oraz wzrost liczby osób pracujących w rolnictwie o 100 tys. (z 1 504 tys. na koniec 2019 r. do 1 604 tys. na koniec 2020 r.). Tymczasem dane

z rejestru KRUS wskazują na spadek liczby osób objętych ubezpieczeniem społecznym o 27 tys. (z 1 190 tys. na koniec 2019 r. do 1 163 tys. na koniec 2020 r.).



Wprowadzenie

Do czasu uzyskania odporności populacyjnej w wyniku szczepień i naturalnie nabytej odporności, głównym sposobem zapobiegania rozprzestrzenianiu się koronawirusa były tak zwane interwencje nefarmaceutyczne polegające m.in. na wyłączeniu działalności określonych branż. Stosowane rozwiązania niosły ze sobą potencjalnie istotne konsekwencje dla rynku pracy. Międzynarodowe organizacje, takie jak Międzynarodowa Organizacja Pracy, OECD, czy Bank Światowy, wskazywały że pandemia i towarzyszące jej ograniczenia działalności gospodarczej to największe wyzwanie dla rynku pracy od czasu wielkiego kryzysu przed II wojną światową (OECD 2020; Międzynarodowa Organizacja Pracy, 2020). Powszechne obawy w tym zakresie potwierdzają wyniki badania Polskiego Instytutu Ekonomicznego oraz Polskiego Funduszu Rozwoju przeprowadzonego w dn. 1-2.04.2020 r. W badaniu tym 28 proc. firm deklarowało plany redukcji zatrudnienia (PIE i PFR, 2020).

Prognozy sformułowane na początku pandemii wskazywały na możliwy drastyczny wzrost bezrobocia. Komisja Europejska szacowała, że na koniec 2020 r. stopa bezrobocia w Polsce wyniesie 7,5 proc., co oznaczałoby ponad dwukrotny wzrost w stosunku do 2019 r., kiedy wynosiła 3,3 proc. (Komisja Europejska, 2020). Podobną prognozę, w odniesieniu do stopy bezrobocia rejestrowanego, sformułował Narodowy Bank Polski. Mediana prognoz uzyskana na podstawie ankiety makroekonomicznej wyniosła 7,5 proc. Jeszcze poważniejsze załamanie na polskim rynku pracy prognozował Międzynarodowy Fundusz Walutowy w kwietniowym World Economic Outlook, w którym miało ono wynieść 9,9 proc. (MFW, 2020).

Jednocześnie doświadczenia poprzedniej recesji z lat 2008-2009 wskazywały, że zatrudnienie – w odróżnieniu innych wskaźników makroekonomicznych – potrzebuje więcej czasu na powrót do przedkryzysowej ścieżki wzrostu, a osoby tracące pracę w kryzysie ponoszą konsekwencje tego wydarzenia jeszcze przez wiele lat (Calvo, Coricelli, Ottonello, 2012). Lekcje z poprzedniego kryzysu sprawiły, że ochrona miejsc pracy oraz przeciwdziałanie znacznemu wzrostowi bezrobocia były główną motywacją adaptowanych przez rządy programów pomocowych skierowanych do przedsiębiorstw i pracowników.

Cel niniejszego opracowania jest dwojaki. Po pierwsze opisujemy zmiany, jakie zaszły na polskim rynku pracy w pandemicznym 2020 r. Pod tym względem koncentrujemy się na analizie podstawowych wskaźników rynku pracy – poziomu bezrobocia i liczby osób pracujących. W okresie pandemii dynamika tych wskaźników daleko odbiegała od prognoz sformułowanych na początku pandemii. Dlatego też drugim celem pracy jest analiza potencjału wykorzystania danych ubezpieczeniowych jako komplementarnego źródła danych o zmianach zachodzących na rynku pracy.

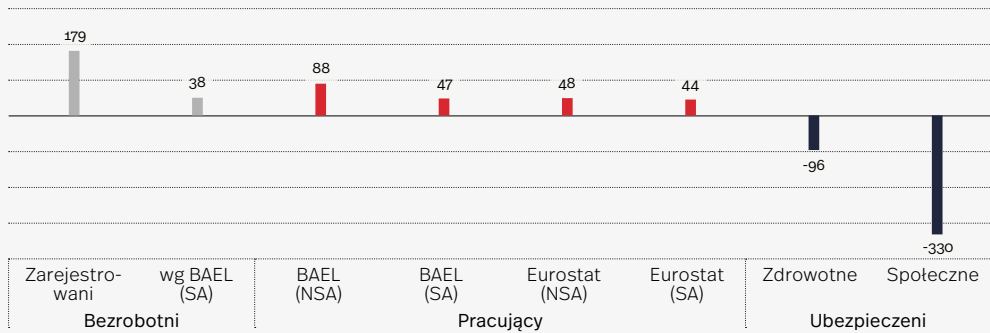
W analizach wykorzystujemy dane powiatowych urzędów pracy dotyczące bezrobocia rejestrowanego, dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności prowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny, a także dane Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego dotyczące liczby osób objętych ubezpieczeniem społecznym i zdrowotnym.

Sprzeczne dane o rynku pracy?

Ustalenie rzeczywistego wpływu pandemii na polski rynek pracy wydaje się trudne. Dostępne dane przygotowywane są z wykorzystaniem wielu metodologii, na różnych populacjach i z wykorzystaniem rozmaitych sposobów agregacji. W efekcie wyciągane na ich podstawie

wnioski mogą wydawać się niespójne. Problemy te uwidoczniły się w okresie pandemii, kiedy równocześnie zaobserwowaliśmy mniejszy od prognozowanego wzrost bezrobocia, wzrost liczby osób pracujących oraz wyraźny spadek liczby osób ubezpieczonych (wykres 1).

▼ Wykres 1. Bezrobotni, pracujący i ubezpieczeni – zmiana IV kw. 2019 – IV kw. 2020 r. (w tys.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: GUS (2021); MRPIIT (2021); ZUS (2021); Eurostat (2021).

Wzrost bezrobocia w skali całego 2020 r. wyniósł 38 tys. osób według odsezonowanych danych z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) oraz 179 tys. osób według danych urzędów pracy. Równocześnie liczba osób pracujących na koniec 2020 r. przekroczyła poziom obserwowany przed pandemią. Wzrosła ona o 47 tys. osób uwzględniając dane odsezonowane z BAEL oraz o 44 tys. osób według odsezonowanych danych Eurostatu². Trzecim efektem,

oczekiwanym z teoretycznego punktu widzenia, lecz na pozór sprzecznym ze wzrostem bezrobocia i wzrostem liczby osób pracujących, jest wyraźna ujemna dynamika liczby osób odprowadzających składki społeczne (-330 tys.) i zdrowotne (-96 tys.) w ramach Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Bliższa analiza pozwala jednak zidentyfikować źródła obserwowanych nieścisłości. W pierwszej części analizy omówimy dynamikę wskaźników dotyczących bezrobocia. W drugiej

² Według badania BAEL oraz danych Eurostatu za osoby pracujące uznaje się wszystkie osoby w wieku 15 lat i więcej, które w trakcie badanego tygodnia wykonywały pracę zarobkową przynajmniej przez jedną godzinę. Za pracujących uznaje się również osoby, które miały pracę, ale jej nie wykonywały np. z powodu choroby, urlopu macierzyńskiego, wychowawczego lub wypoczynkowego.

części zestawimy dane dotyczące liczby osób pracujących i ubezpieczonych. W trzeciej części omówimy źródła rozbieżności między danymi BAEL

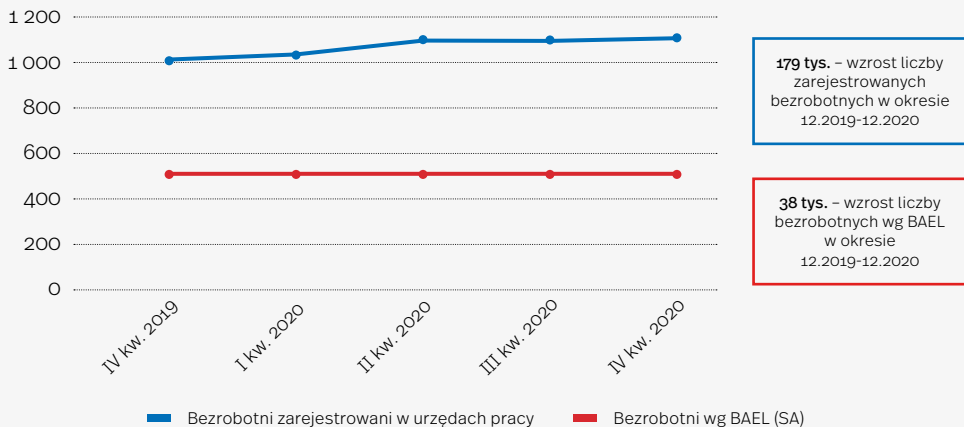
a danymi ubezpieczeniowymi. W ostatniej, czwartej części przedstawimy wybrane obszary rynku pracy, które uległy zmianie w okresie pandemii.

Bezrobocie – trafny wskaźnik w czasach pandemii?

Formułowane na początku pandemii prognozy dotyczące skokowego wzrostu stopy bezrobocia nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości. Według danych urzędów pracy liczba zarejestrowanych bezrobotnych wyniosła na koniec 2020 r. 1 046,4 tys. osób, co

oznacza wzrost o 179 tys. r/r. Z kolei w danych BAEL liczba bezrobotnych wyniosła 543 tys. osoby, co z kolei oznacza wzrost o 38 tys. osób (wykres 2). Tymczasem prognozy wskazywały na wzrost bezrobocia do poziomu 7,5-9,9 proc.

▼ **Wykres 2. Bezrobotni zarejestrowani w urzędach pracy oraz bezrobotni według metodologii BAEL (dane odsezonowane, w tys.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: MRPIIT (2021); GUS (2021).

Obserwowana rozbieżność między przewidywaniami a realnym wzrostem bezrobocia w 2020 r. może wynikać ze skuteczności tarcz antykrzysowych, których celem była ochrona zatrudnienia (ramka 1). Drugim wyjaśnieniem jest jakość dostępnych danych dotyczących bezrobocia a także sama definicja pojęcia bezrobotnego. Można argumentować, że w czasie ścisłego

lockdownu mniejszy odsetek osób tracących pracę rejestrował się w urzędach pracy. Ponadto ze względu na przeświadczenie o zapoczątkowanym kryzysie gospodarczym część osób bezrobotnych mogła tymczasowo rezygnować z poszukiwania pracy (ramka 2), przechodząc tym samym do grupy osób biernych zawodowo.

➤ **Ramka 1. Programy wsparcia na rzecz utrzymania zatrudnienia w Polsce**

- **3,2 mln pracowników** zatrudniają firmy, które otrzymały wsparcie z Tarczy Finansowej 1.0 PFR. Wartość wsparcia w postaci subwencji wyniosła 60,5 mld PLN. Ze wsparcia w postaci subwencji skorzystało ponad 347 tys. mikro, małych i średnich firm;
- **2,9 mln pracowników** zatrudniają firmy, które skorzystały ze wsparcia dla przedsiębiorców na ochronę miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych;
- **1,4 mln pracowników** zatrudniają firmy, które korzystały z pomocy w ramach dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenie społeczne.

➤ **Ramka 2. Statystyki bezrobocia. Skąd wynikają różnice?**

Dwa podstawowe wskaźniki bezrobocia to **liczba bezrobotnych zarejestrowanych** w urzędach pracy oraz **tak zwana liczba bezrobotnych według BAEL**, a więc liczba bezrobotnych w Badaniu Aktywności Ekonomicznej Ludności prowadzonym na bieżąco przez Główny Urząd Statystyczny.

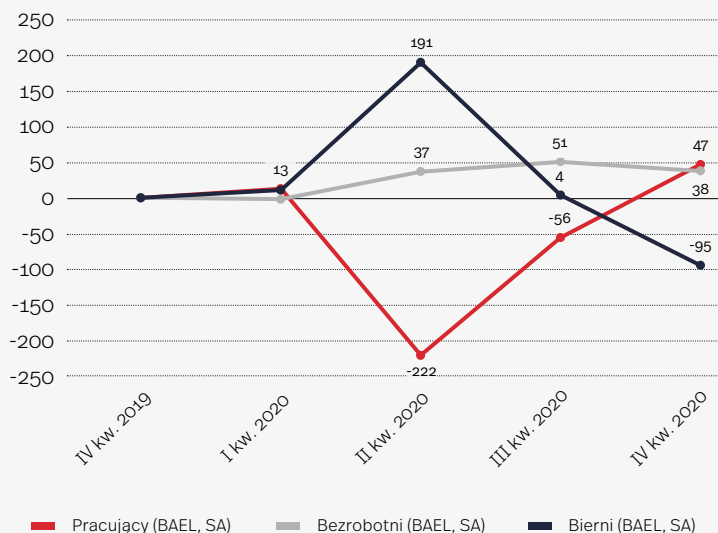
Mimo pewnych technicznych różnic w definicji osoby bezrobotnej, obydwa wskaźniki uznają, że za bezrobotną można uznać osobę w wieku produkcyjnym (według BAEL 15-74 lata, według urzędów pracy 18-60/64 lata), która nie wykonuje pracy zarobkowej, aktywnie poszukuje pracy i jest gotowa i zdolna do podjęcia pracy (GUS, 2020).

Poziom bezrobocia rejestrowanego jest zazwyczaj wyższy niż poziom według BAEL. Na koniec 2019 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 866 tys. osób, a liczba bezrobotnych według BAEL wyniosła 505 tys. Wyższa liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wynika z faktu, że częstą motywacją do rejestracji w urzędzie jest możliwość uzyskania zasiłku dla bezrobotnych oraz możliwość uzyskania prawa do ubezpieczenia zdrowotnego. W efekcie część bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy charakteryzuje się biernością zawodową i nie poszukuje pracy. Osoby te, mimo że są zarejestrowane w urzędach pracy jako bezrobotne, nie spełniają warunków określonych w definicji osoby bezrobotnej. Szacuje się, że w zależności od okresu osoby te stanowią od 30 proc. do 53 proc. zarejestrowanych w urzędach pracy (Wilak, 2020).

Zgodnie z oczekiwaniami względnie niski przyrost liczby bezrobotnych w drugim kwartale 2020 r. został zrekompensowany wzrostem liczby biernych zawodowo – osób, które nie pracują, nie poszukują pracy bądź nie są gotowe do jej podjęcia. Wówczas w stosunku do końca 2019 r. liczba osób pracujących spadła o 222 tys.

(1,3 proc.), zaś liczba osób biernych zawodowo wzrosła o 191 tys. (1,4 proc.) przy równoczesnym wzroście liczby bezrobotnych o 37 tys. (7,3 proc.). Dane te potwierdzają hipotezę, że w szczycie pierwszej fali pandemii osoby tracące pracę rezygnowały – przynajmniej na jakiś czas – z jej poszukiwania.

» **Wykres 3. Bezrobotni, pracujący i bierni zawodowo według BAEL – skumulowana zmiana względem IV kw. 2019 r. (w tys.)**



Uwaga: dane odsezonowane.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: GUS (2021).

Pracujący i ubezpieczeni – odmienna dynamika w czasie pandemii

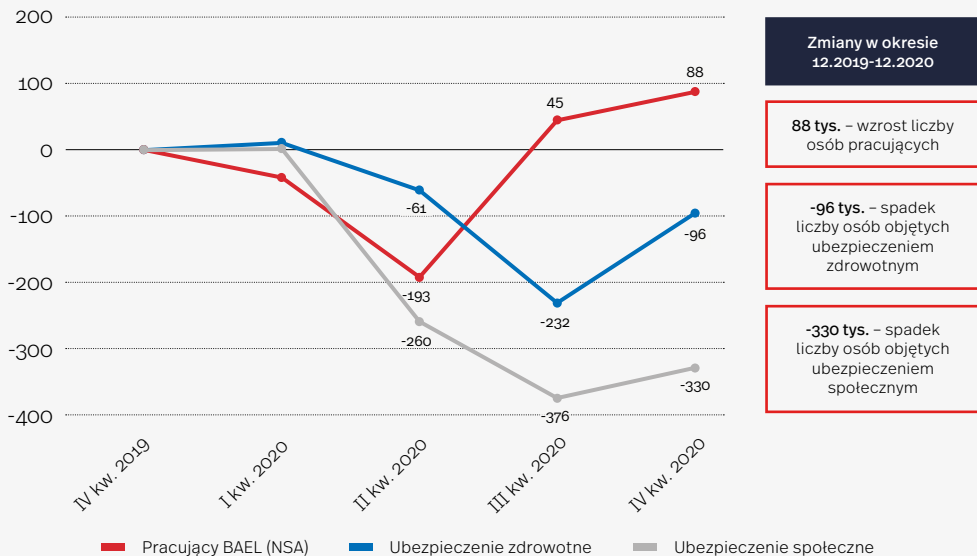
Obserwowany wzrost liczby osób biernych zawodowo – a więc niepracujących i nieposzukujących pracy – w drugim kwartale 2020 r. tłumaczy brak oczekiwanego wzrostu bezrobocia w tym okresie. Dane za trzeci i czwarty kwartał 2020 r. wskazują jednak na odwrócenie tej sytuacji. **Na koniec roku, przy wciąż względnie niskim wzroście bezrobocia (o 38 tys.), liczba osób pracujących wzrosła o 47 tys., zaś liczba biernych zawodowo spadła o 95 tys.**

Wzrost liczby osób pracujących na przestrzeni całego 2020 r. (o 47 tys. osób) stanowi kolejny trudny do zrozumienia element dynamiki rynku pracy w okresie pandemii. Tym bardziej, że dane te pozostają w wyraźnej sprzeczności z danymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (2021), które wskazują na spadek liczby osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym (o 96 tys.) oraz liczby osób objętych ubezpieczeniem społecznym (o 330 tys.) względem okresu sprzed pandemii (wykres 1).

Celem dalszej części analizy jest wyjaśnienie źródeł rozbieżności między dynamiką liczby osób pracujących według BAEL a dynamiką liczby ubezpieczonych według ZUS. **Ze względu na fakt, że dane ubezpieczeniowe ZUS nie podlegają oczyszczeniu z efektów sezonowych, w analizach prezentowanych w tej części wykorzystujemy dane nieodsezonowane BAEL.** Przyjęty schemat porównania rok do roku powinien eliminować większość zaburzeń wynikających z cykliczności.

Bardziej szczegółowe porównanie liczby osób pracujących i liczby ubezpieczonych, wskazuje że między drugim a trzecim kwartałem 2020 r. roku mieliśmy do czynienia z odwrótną dynamiką w obrębie tych dwóch wskaźników (wykres 4). O ile dynamika liczby osób pracujących w tym czasie była pozytywna, to dynamika liczby osób podlegających ubezpieczeniu zdrowotnemu i społecznemu wciąż była negatywna. Dopiero czwarty kwartał roku przyniósł odwrócenie tego trendu.

➤ **Wykres 4.** Pracujący według BAEL a osoby ubezpieczone – skumulowana zmiana od IV kw. 2019 r. (w tys.)



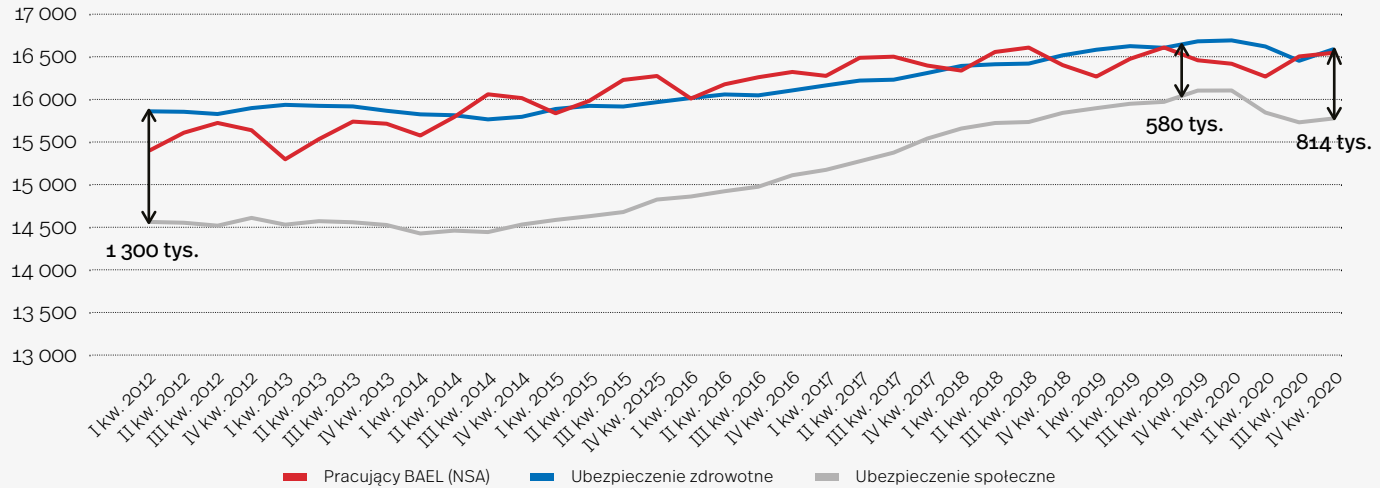
Uwaga: dane dotyczące liczby pracujących nie zostały oczyszczone z efektów sezonowych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: GUS (2021); ZUS (2021).

Sytuacja obserwowana w 2020 r. (wykres 4) wskazuje na częściowe odwrócenie trendu historycznego, polegającego na zmniejszaniu się luki między liczbą osób pracujących a także liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym a liczbą osób objętych ubezpieczeniem społecznym (wykres 5). Luka ta systematycznie zmniejszała się od 2012 r. wraz z rosnącą liczbą osób objętych ubezpieczeniem społecznym. W pierwszym

kwartale 2012 r. liczba osób objętych ubezpieczeniem społecznym była o 1 300 tys. mniejsza od liczby osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym oraz o 842 tys. mniejsza od liczby osób pracujących. W kolejnych latach rozbieżność ta malała, osiągając na koniec 2019 r. odpowiednio wartości 580 tys. i 356 tys. osób. Pandemia częściowo odwróciła ten trend, prowadząc do wzrostu tej różnicy do poziomów 814 tys. oraz 774 tys. osób.

▸ Wykres 5. Pracujący według BAEL a osoby objęte ubezpieczeniem zdrowotnym i społecznym – dane historyczne (I kw. 2012 – IV kw. 2020 r., w tys.)



Uwaga: dane dotyczące liczby pracujących nie zostały oczyszczone z efektów sezonowych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych ZUS i GUS.

Kim są osoby ubezpieczone?

Dane historyczne przedstawione wyżej (wykres 5) sugerują, że rozbieżność między statystykami dotyczącymi liczby osób pracujących i liczby ubezpieczonych w ZUS jest zjawiskiem trwałym. Niżej przedstawione wyniki analiz ilustrują źródła obserwowanych rozbieżności. W pierwszym kroku pokażemy strukturę tytułów do ubezpieczenia emerytalno-rentowego ZUS. W drugim kroku – zmiany, jakie zaszły w obrębie danych ubezpieczeniowych w okresie 12.2019-12.2020. Podstawą do przeprowadzonych analiz są dane o osobach objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym udostępniane na stronie Portalu Statystycznego ZUS (2021).

Strukturę tytułów do ubezpieczenia emerytalno-rentowego pokazujemy na wykresie 6. W czwartym kwartale 2020 r. w rejestrze osób ubezpieczonych figurowało 15 781 tys. osób. Spośród tej grupy najliczniejszą kategorię stanowią osoby ubezpieczone z tytułu wy-

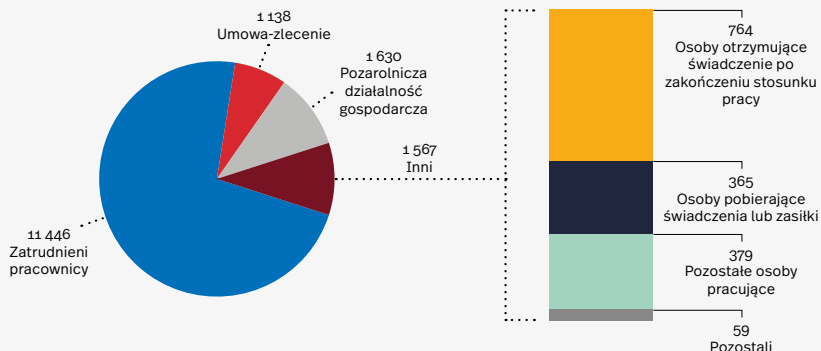
konywanej pracy – zatrudnieni pracownicy (11 446 tys.)³, osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą (1 630 tys.), pracujące na umowę-zlecenie lub na podstawie umowy agencyjnej (1 138 tys.) oraz pozostałe osoby pracujące, do której to kategorii zaliczają się osoby przebywające na urloпах macierzyńskich i wychowawczych (379 tys.)⁴. Kategorie te liczyły łącznie 14 593 tys. osób stanowiąc zarazem 92 proc. wszystkich osób figurujących w rejestrze ZUS. **Na pozostałe 8 proc. ubezpieczonych składają się osoby, których tytuł do ubezpieczenia nie jest związany z wykonywaniem pracy zawodowej.** Dotyczy to m.in. osób ubezpieczonych z tytułu świadczeń, które rozliczone zostały po ustaniu dotychczasowych tytułów (764 tys. osób), pobierających różnego rodzaju zasiłki i świadczenia (365 tys.)⁵ a także pozostałych osób, dla których ZUS nie podaje szczegółowo tytułu do ubezpieczeń (59 tys.).

³ Do których zaliczają się też osoby pracujące w spółdzielniach rolniczych oraz wykonujące pracę nakładczą.

⁴ Do tej kategorii należą: posłowie i senatorowie pobierający uposażenie (359 osób), osoby wykonujące odpłatnie pracę na podstawie skierowania w czasie odbywania kary lub tymczasowego aresztowania, jeśli nie podlegają ubezpieczeniom z innego tytułu (13 tys.), duchowni (21 tys.) służby mundurowe (12 tys.), osoby pobierające zasiłki macierzyńskie (231 tys.) oraz przebywające na urloпах wychowawczych (102 tys.).

⁵ Są to osoby bezrobotne (224 tys.) oraz osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne lub rezygnujące z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad członkiem rodziny (142 tys.).

➤ **Wykres 6.** Struktura ubezpieczonych objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym ZUS według tytułów w IV kw. 2020 r. (w tys.)



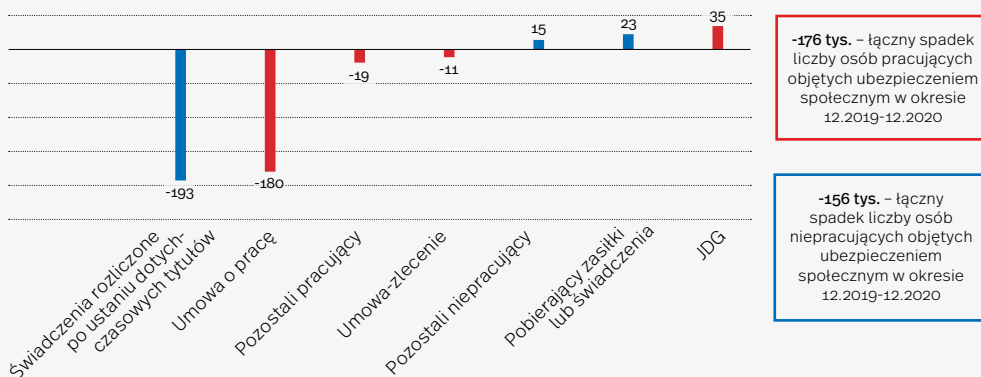
8 proc. w rejestrze osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym ZUS stanowią osoby ubezpieczone z innego tytułu niż wykonywana praca.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: ZUS (2021).

Na wykresie 7 pokazaliśmy zmianę liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym ZUS według głównych grup tytułów, od końca 2019 r. do końca 2020 r. W tym czasie największy spadek **liczby ubezpieczonych (o 193 tys. osób) nastąpił w kategorii osób ubezpieczonych z tytułu wynagrodzeń, których wypłata nastąpiła już po ustaniu dotychczasowego**

tytułu do ubezpieczenia (por. ramka 3). Liczba ubezpieczonych z tego tytułu spadła z poziomu 956 tys. osób na koniec 2019 r. do poziomu 764 tys. osób na koniec 2020 r. Oznacza to, że spadek w obrębie tej kategorii osób ubezpieczonych odpowiada za istotną część załamania w dynamice osób ubezpieczonych obserwowanej w zagregowanych danych (wykres 1 i 4).

➤ **Wykres 7.** Zmiany w tytułach ubezpieczeń emerytalno-rentowych ZUS w okresie IV kw. 2019 – IV kw. 2020 r. (w tys.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: ZUS (2021)

Drugą istotną kategorią, która wpłynęła na dynamikę liczby osób objętych ubezpieczeniem emerytalno-rentowym był spadek liczby ubezpieczonych z tytułu wykonywania pracy najemnej (-180 tys.), z poziomu 11 856 tys. osób na koniec 2019 r. do poziomu 11 438 tys. na koniec 2020 r.

Ogólny spadek liczby osób ubezpieczonych (-330 tys.) można zatem podzielić na dwa komponenty: spadek wynikający z mniejszej liczby osób ubezpieczonych z tytułu wykonywanej pracy (-176 tys. osób), stanowiący 53 proc. całej dynamiki oraz spadek wynikający z mniejszej liczby osób ubezpieczonych z innych tytułów niż wykonywana praca (-156 tys. osób), stanowiący 47 proc. całej dynamiki⁶.

➤ **Ramka 3. Skąd wynika tak znaczny spadek liczby osób, za które należne świadczenia rozliczone zostały po upływie dotychczasowych tytułów do ubezpieczeń?**

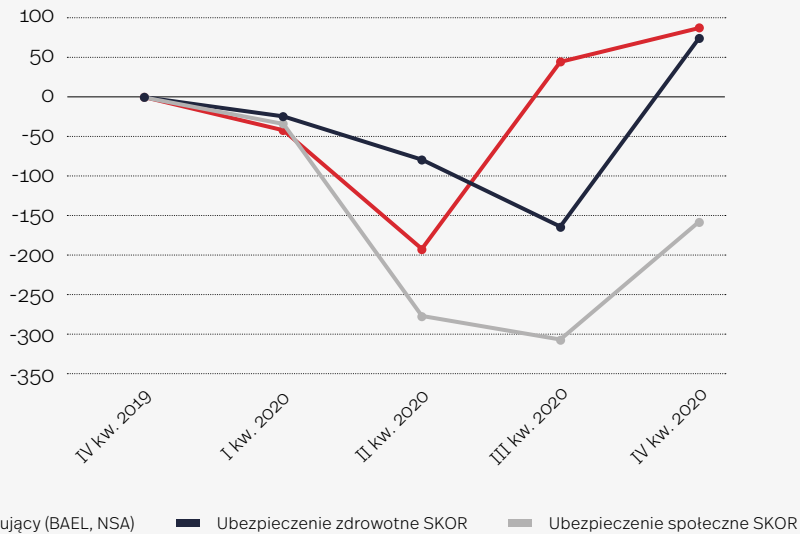
Spadek ten między IV kwartałem 2019 r. a IV kwartałem 2020 r. wyniósł 193 tys. osób. Osoby zaliczane do tej kategorii ubezpieczonych to głównie zatrudnieni pracownicy i zleceniobiorcy, w przypadku których wynagrodzenie wypłacone zostało już po wyrejestrowaniu ubezpieczonego z ZUS. Płatnik składek (pracodawca, zleceniodawca) ma obowiązek wyrejestrować osobę ubezpieczoną w ciągu 7 dni od wygaśnięcia tytułu do ubezpieczenia – np. zakończenia umowy o pracę, umowy-zlecenia. Jeżeli wypłata wynagrodzenia za pracę następuje w innym miesiącu niż ustanie zatrudnienia, to zmienia się tytuł ubezpieczenia pracownika. Spadek liczebności ubezpieczonych z tego tytułu wynika więc z mniejszej liczby osób, którym wygasło zatrudnienie, co z kolei mogłoby wynikać z mniejszej mobilności pracowników na rynku prac w okresie pandemii.

Na wykresie 8 prezentujemy dynamikę liczby osób pracujących według BAEL i ubezpieczonych w ZUS z uwzględnieniem zmiany wynikającej z wyłączenia z rejestru tych wszystkich, dla których tytuł do ubezpieczenia nie wynikał z wykonywanej pracy. **Takie skorygowanie danych pokazuje, że obserwowana różnica między dynamiką liczby osób pracujących według nieodsezonowanych danych BAEL (+88 tys.),**

a dynamiką liczby osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym (+75 tys.) zmalałaby do 13 tys. Z kolei różnica między przyrostem liczby osób pracujących według nieodsezonowanych danych BAEL (+88 tys.), a spadkiem liczby osób objętych ubezpieczeniem społecznym (-158 tys.) zmniejszyłaby się do 246 tys. osób. Skorygowaną w ten sposób dynamikę liczby osób pracujących i ubezpieczonych pokazujemy na wykresie 8.

⁶ Ze względu na zaokrąglenia wartości nie sumują się do 330 tys.

Wykres 8. Dynamika liczby osób pracujących i ubezpieczonych z uwzględnieniem danych skorygowanych – skumulowana zmiana względem IV kw. 2019 r. (w tys.)



Uwaga: dane dotyczące liczby pracujących nie zostały oczyszczone z efektów sezonowych.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: GUS (2021); ZUS (2021).



Pracujący a ubezpieczeni. Skąd wynikają rozbieżności?

Na wykresie 8 pokazaliśmy, że duża część rozbieżności między dynamiką liczby osób pracujących a dynamiką liczby ubezpieczonych wynika z faktu, że dane ubezpieczeniowe obejmują – poza osobami pracującymi – również inne kategorie osób. Jak wskazaliśmy, na koniec 2020 r. taka sytuacja dotyczyła 8 proc. osób objętych ubezpieczeniem społecznym – m.in. osób pobierających niektóre rodzaje zasiłków, osób sprawujących opiekę nad innymi członkami rodziny a także osób, których świadczenia zostały rozliczone już po upływie ważności tytułów do ubezpieczenia.

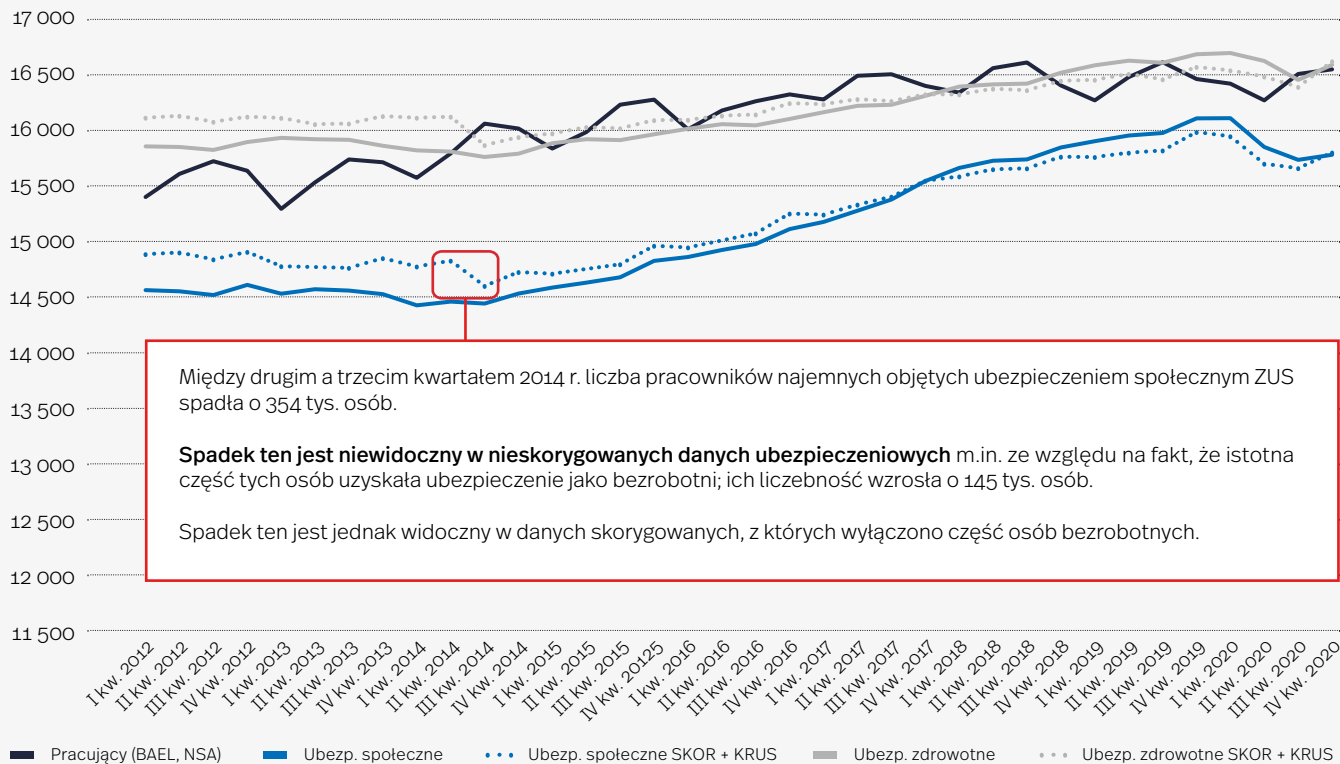
Dalsze rozbieżności między liczbą pracujących według BAEL a liczbą osób podlegających ubezpieczeniu ZUS wynikają z faktu, że ze względów formalno-prawnych jedynie część osób pracujących figuruje w rejestrze osób ubezpieczonych ZUS. **Istotną kategorią osób pracujących, które znajdują się poza rejestrem ZUS, choć są wliczane w skład osób pracujących według**

BAEL, są prowadzący rolniczą działalność gospodarczą. W drugim kwartale 2020 r. w rejestrach KRUS (2021) składki społeczne i zdrowotne były odprowadzane za 1 181 tys. rolników indywidualnych, ich współmałżonków i domowników.

Uwzględnienie danych o rolnikach objętych ubezpieczeniem zdrowotnym i społecznym KRUS umożliwia częściową korektę danych ZUS w celu uczynienia ich porównywalnymi z danymi o liczbie osób pracujących według BAEL. Ponadto z rejestru osób ubezpieczonych ZUS wyłączono osoby, dla których tytuł do ubezpieczenia nie jest związany z faktem wykonywania pracy zarobkowej⁷. Skorygowaną w ten sposób relację między dynamiką liczby osób pracujących a dynamiką liczby ubezpieczonych prezentujemy na wykresie 9. Wśród osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym nadal jednak figurują osoby bezrobotne, za które w przypadku braku innych tytułów do ubezpieczeń, odprowadzane są składki zdrowotne.

⁷ Z rejestru osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym i społecznym wyłączono następujące kategorie: osoby bezrobotne, osoby ubezpieczone z tytułu sprawowania opieki nad członkiem rodziny, osoby ubezpieczone z tytułu wypłaty świadczenia, które zostało rozliczone po ustaniu dotychczasowego tytułu do ubezpieczeń, stypendyści sportowi, osoby podlegające dobrowolnemu ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu (wykluczeni tylko z ubezpieczenia społecznego). Osoby przebywające na urlopie macierzyńskim bądź wychowawczym, które według BAEL traktowane są jako pracujący, pozostawiono w rejestrze osób ubezpieczonych.

➤ Wykres 9. Pracujący według BAEL a osoby objęte ubezpieczeniem zdrowotnym i społecznym ZUS i KRUS – dane historyczne z uwzględnieniem danych skorygowanych (I kw. 2012 – IV kw. 2020 r., w tys.)



Uwaga: dane dotyczące liczby osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym KRUS za III i IV kwartał 2020 r. są niedostępne. Braki danych zostały imputowane na podstawie średniej dynamiki między kwartałami w latach 2012-2019. Dane dotyczące liczby pracujących nie są odsezonowane.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS (2021); ZUS (2020).

Dane przedstawione na wykresie 9 dowodzą, że luka między liczbą osób pracujących, liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym oraz liczbą osób objętych ubezpieczeniem społecznym jest zjawiskiem stale występującym, nawet po usunięciu z danych ubezpieczeniowych większości osób, dla których tytuł ubezpieczenia nie

wynika z faktu wykonywania pracy zawodowej. **W czwartym kwartale 2020 r. luka między liczbą osób pracujących a liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym wyniosła 72 tys. osób, zaś luka między liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym a liczbą objętych ubezpieczeniem społecznym wyniosła 825 tys. osób.**

▸ **Ramka 4. Pracujący, których nie widać w statystykach ubezpieczonych**

Na lukę między liczbą osób pracujących a liczbą osób podlegających ubezpieczeniu ZUS składają się następujące kategorie:

- pracujący od których nie wymaga się opłacania składek zdrowotnych i społecznych
 - osoby wykonujące pracę nieewidencjonowaną,
 - studenci do 26 r.ż. zatrudnieni na podstawie umowy-zlecenia,
 - większość osób pracujących na podstawie umowy o dzieło;
- pracujący opłacający składki zdrowotne, lecz nieopłacający składek społecznych
 - osoby pobierające świadczenie emerytalne i równocześnie prowadzący poza-rolniczą działalność gospodarczą,
 - przedsiębiorcy korzystający z tzw. ulgi na start w pierwszych sześciu miesiącach działalności firmy,
 - część osób bezrobotnych niepobierających zasiłku dla bezrobotnych,
 - osoby, których wynagrodzenie przekracza 30-krotność przeciętnego wynagrodzenia;
- cudzoziemcy
 - dodatkowo na wartość tej luki w odwrotnym kierunku wpływa liczba cudzoziemców zarejestrowanych w ZUS, na koniec 2020 r. ich liczba wyniosła 725 tys. i była o 74 tys. wyższa niż w grudniu 2019 r.

Pierwszy rodzaj luki występującej w danych dotyczy różnicy między liczbą osób pracujących a liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym. Ze względu na brak danych dotyczących struktury tytułów osób objętych tym rodzajem

ubezpieczenia można się jedynie domyślać, że tę lukę tworzą w głównej mierze osoby pracujące, które nie są zobligowane do opłacania składek zdrowotnych⁸. Dotyczy to np. studentów do 26 r.ż. pracujących na podstawie umowy-zlecenia, więk-

⁸ Pełne wyjaśnienie występujących historycznie różnic między liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym a liczbą osób pracujących wymagałoby uwzględnienia informacji o osobach niepracujących, za które odprowadzane są składki zdrowotne. Sytuacja taka dotyczy na przykład osób biernych zawodowo, które odprowadzają dobrowolne składki zdrowotne a także części osób bezrobotnych, za które składki zdrowotne odprowadzają urzędy pracy.

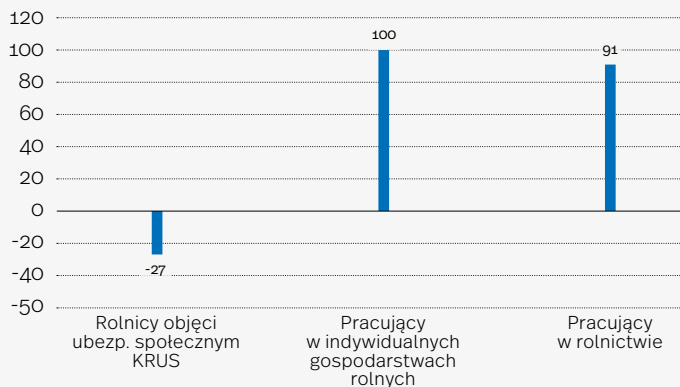
szości osób pracujących na podstawie umowy o dzieło lub osób prowadzących działalność nieewidencjonowaną. Ta ostatnia forma pracy, uregulowana prawnie w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Ustawa..., 2018), dotyczy osób, które prowadzą we własnym imieniu działalność zarobkową, a ich przychód w żadnym z miesięcy nie przekracza połowy wartości minimalnego wynagrodzenia. Żadna z wyżej wymienionych form wykonywania pracy nie wymaga odprowadzania składek zdrowotnych bądź społecznych. Osoby wykonujące pracę w takich formach nie figurują w rejestrach ZUS ani rejestrach Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. **W sensie prawnym praca wykonywana przez te osoby jest w pełni legalna, w sensie statystycznym jednak osoby te są nieodróżnialne od osób pracujących w szarej strefie. Udział pracujących w tych trzech formach powinien więc wyjaśniać znaczną część różnicy między liczbą osób pracujących a liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym.**

Drugi rodzaj luki dotyczy różnicy między liczbą osób objętych ubezpieczeniem zdrowotnym a społecznym. Różnice te w części wynikają z odmiennych wymogów dotyczących oskładkowania niektórych form pracy. Na przykład osoby pobierające świadczenie emerytalne i prowadzące jednocześnie pozarolniczą działalność gospodarczą, opłacają składkę zdrowotną, co do zasady nie opłacają składki społecznej. Z kolei od połowy 2018 r. osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą skorzystać z tzw. Ulgi na start, dającej możliwość zwolnienia z opłacania

składek społecznych przez 6 miesięcy, przy zachowaniu obowiązku odprowadzania składek zdrowotnych. Podobna sytuacja dotyczy osób z zarobkami powyżej 30-krotności przeciętnego wynagrodzenia, które nie odprowadzają składek społecznych.

Innym potencjalnym wyjaśnieniem luki między liczbą osób pracujących a liczbą objętych ubezpieczeniem zdrowotnym może być praca w tak zwanej szarej strefie. Może ona obejmować pracę na własny rachunek, w której przychód przekracza kwoty przewidziane ustawowo dla działalności nieewidencjonowanej bądź też pracę w charakterze pracownika najemnego. **Zestawienie danych BAEL i danych KRUS wskazuje na potencjalny wzrost szarej strefy w sektorze rolniczym (wykres 10).** W 2020 r. według danych BAEL liczba osób pracujących w indywidualnych gospodarstwach rolnych wzrosła o 91 tys. (z 1 330 tys. na koniec 2019 r. do 1 421 tys. na koniec 2020 r.), a liczba pracujących w rolnictwie – o 100 tys. (z 1 504 tys. na koniec 2019 r. do 1 604 tys. na koniec 2020 r.). Tymczasem dane z rejestru KRUS wskazują na spadek liczby osób objętych ubezpieczeniem społecznym KRUS o 27 tys. (z 1 190 tys. na koniec 2019 r. do 1 163 tys. na koniec 2020 r.). Równocześnie wyniki badań dotyczące szarej strefy w Polsce sugerują, że rolnictwo jest istotnym segmentem pracy „na czarno” w związku ze znacznym udziałem prac sezonowych i prac dorywczych (GUS, 2018). Bez wykorzystania danych podatkowych nie jest możliwe stwierdzenie, na ile obserwowana dysproporcja wynika ze wzrostu wykorzystania legalnych form wykonywania pracy, a na ile ze wzrostu tzw. szarej strefy.

» Wykres 10. Pracujący i ubezpieczeni w rolnictwie – porównanie danych BAEL i KRUS w okresie IV kw. 2019 – IV kw. 2020 r. (w tys.)



Uwaga: dane BAEL nieodsezonowane.

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych GUS (2021); KRUS (2021).



Podsumowanie

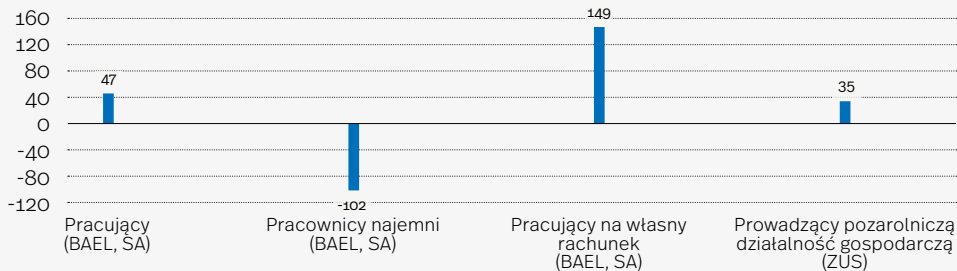
Przedstawione wyniki analiz dowodzą ograniczonych możliwości wykorzystania danych ubezpieczeniowych do monitorowania zmian zachodzących na rynku pracy. Wynika to po pierwsze z faktu, że dane te obejmują kategorie osób, których tytuł do ubezpieczenia nie jest związany z faktem wykonywania pracy zarobkowej. Mimo że jest to kategoria obejmująca 8 proc. wszystkich osób podlegających ubezpieczeniu emerytalno-rentowym ZUS, to w 2020 r. zmiany w obrębie tej kategorii odpowiadały za 47 proc. dynamiki łącznej liczby osób ubezpieczonych. Oznacza to, że wnioskowanie na podstawie danych ubezpieczeniowych o zmianach zachodzących na rynku pracy byłoby obarczone istotnym błędem.

Drugim powodem nieadekwatności danych ubezpieczeniowych do wnioskowania o sytuacji na rynku pracy jest fakt, że dane te nie obejmują istotnego segmentu rynku pracy – rolników, a także osób pracujących poza rolnictwem, które nie są zobowiązane do odprowadzania składek społecznych i zdrowotnych (ramka 4).

Konkretne wnioski wynikające z ewentualnego porównywania danych BAEL oraz danych

ubezpieczeniowych pokazujemy na wykresie 11. Prezentujemy zmianę liczebności głównych kategorii osób pracujących w okresie 12.2019-12.2020 r. na podstawie odsezonowanych danych BAEL. Spadek liczby pracowników najemnych (o 102 tys.) od grudnia 2019 r. do grudnia 2020 r. został zrekompensowany wzrostem liczby osób samozatrudnionych i pomagających im bezpłatnie członków rodzin (149 tys.), co w efekcie przełożyło się na ogólny wzrost liczby osób pracujących o 47 tys. Tymczasem analogiczny wzrost liczby osób pracujących na własny rachunek nie jest widoczny w danych ubezpieczeniowych ZUS, w których liczebność tej kategorii wzrosła zaledwie o 35 tys. osób. Częściowo wynika to z funkcjonujących w polskim prawie licznych możliwości uniknięcia oskładkowania, takich jak np. „Ulga na start” dająca taką możliwość przez pierwszych 6 miesięcy działania firmy. Na prawdziwość tego wyjaśnienia wskazuje fakt, że w całym 2020 r. liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą wzrosła w stosunku do poprzedniego roku o 113 tys. (Bank Danych Lokalnych, 2021), co nie znajduje odzwierciedlenia w danych ubezpieczeniowych.

» **Wykres 11. Zmiany liczebności pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek – zmiana w IV kw. 2020 względem IV kw. 2019 r. (dane odsezonowane BAEL i dane ZUS, w tys.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: GUS (2021); ZUS (2021).

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych (2021), *Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą wg sekcji PKD 2007*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Calvo, G.A., Coricelli, F., Ottonello, P. (2012). *The labor market consequences of financial crises with or without inflation: Jobless and wageless recoveries*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Eurostat (2021), *Employment and activity by sex and age – quarterly data*
https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_emp_q&lang=en
[dostęp: 19.04.2021].
- GUS (2018), *Praca nierejestrowana w 2017 r. (na podstawie wstępnych wyników badania modułowego BAEL)*,
<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/praca-nierejestrowana-w-2017-na-podstawie-wstepnych-wynikow-badania-modulowego-bael,18,1.html> [dostęp: 19.04.2021].
- GUS (2020), <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/14,pojecie.html> [dostęp: 19.04.2021].
- GUS (2021), *Pracujący. Bezrobotni. Bierni Zawodowo wg BAEL*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/> [dostęp: 19.04.2021].
- KRUS (2021), *Kwartalna Informacja Statystyczna*, Warszawa.
- Komisja Europejska (2020), *Spring Economic Forecast*, https://ec.europa.eu/info/publications/european-economic-forecast-spring-2020_en [dostęp: 19.04.2021].
- Międzynarodowa Organizacja Pracy (2020), *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work. Fourth edition Updated estimates and analysis*, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_745963.pdf [dostęp: 12.04.2021].
- MFW (2020), *World Economic Outlook: The Great Lockdown*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020#Introduction> [dostęp: 12.04.2021].
- MRPiT (2020), *Wortal Publicznych Służb Zatrudnienia*, <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/statystyki-i-analizi/bezrobocie-rejestrowane> [dostęp: 19.04.2021].
- PIE i PFR (2020), https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2020/05/Badania-PIE_Sytuacja-polskich-przedsi%C4%99biorstw_20_05_2020.pdf [dostęp: 19.04.2021].
- OECD (2020), *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1686c758-en>.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców* (2018), Dz.U. 2018 poz. 646,
<http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000646/U/D20180646Lj.pdf>
[dostęp: 19.04.2021].
- Wilak, K. (2020), *Ocena skali bezrobocia biernego w Polsce*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 6 (65).
- ZUS (2021), *Portal Statystyczny ZUS*, <https://psz.zus.pl/> [dostęp: 19.14.2021].

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.