

## Mniejsze zło nie przeszło

### Synteza

- *Bułgaria w 2009 r. była w recesji (-5,5% PKB), natomiast w 2010 r. odnotowała słaby wzrost (0,15% PKB), podczas gdy Polska rozwijała się w tempie odpowiednio: 1,7% PKB i 3,5% PKB.*
- *Mimo recesji rząd Bułgarii nie zmniejszył składki do filaru kapitałowego systemu emerytalnego, w Polsce, gdzie recesja nie wystąpiła, składkę zmniejszono.*
- *Zmiany w systemie emerytalnym w Bułgarii są mniej niekorzystne dla obywateli (dotkną ok. 20 tys. osób, w Polsce – 14 mln), jednak Trybunał Konstytucyjny Bułgarii stwierdził, że wprowadzone prawo jest niezgodne z Konstytucją.*

### *Kryzys gospodarczy bardziej dotknął gospodarkę Bułgarii niż Polski*

*Mimo recesji w Bułgarii nie zmniejszono składki do filaru kapitałowego.*

Ostatni kryzys gospodarczy dużo mocniej dotknął gospodarkę Bułgarii niż Polski. W latach 2006-2008 oba kraje rozwijały się w podobnym tempie ok. 6% rocznie. Rok 2009 przyniósł załamanie wzrostu w Bułgarii. Produkt krajowy brutto zmniejszył się o 5,5% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy w Polsce wzrost PKB wyniósł 1,7%. Mimo recesji w Bułgarii nie obcięto składki do filaru kapitałowego. W roku 2010 bałkański kraj odnotował anemiczny wzrost 0,15% PKB w porównaniu do 3,8% w Polsce. Mimo tak słabej dynamiki PKB, w Bułgarii nie podjęto tak dramatycznie złych zmian w systemie emerytalnym jak w Polsce.

Wykres 1. Dynamika PKB (proc.)

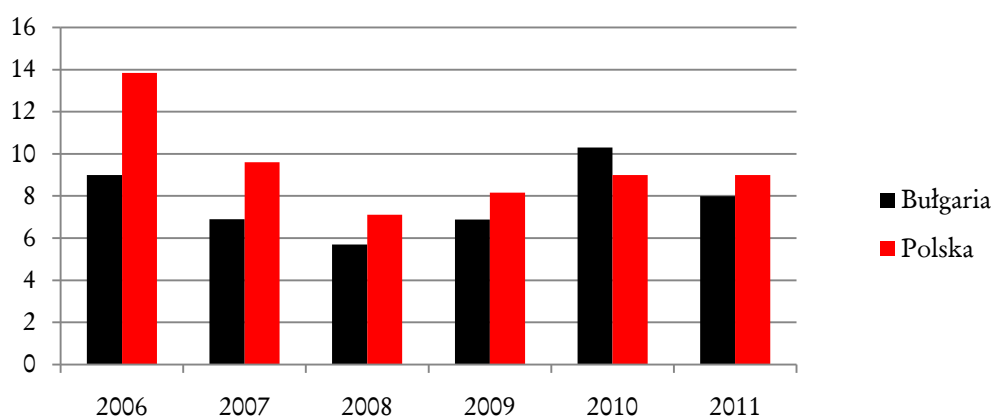


źródło: obliczenia własne na podstawie IMF WEO

Równoległe do słabej dynamiki PKB, w Bułgarii wystąpił problem gwałtownie rosnącego bezrobocia. Wcześniej w obu krajach miał miejsce spadek bezrobocia, ale w Bułgarii bezrobocie było istotnie niższe niż w Polsce. Rok 2009 przyniósł zahamowanie trendu w obu krajach, jednak w kolejnym roku (2010) w Bułgarii nastąpił gwałtowny wzrost bezrobocia o połowę, tj. z 6,9% w 2009 r. do 10,3%. Tym samym stopa bezrobocia w Bułgarii przekroczyła stopę bezrobocia w Polsce, która w analogicznym okresie zwiększyła się o 10%, tj. z 8,2% do 9%. W obliczu gwałtownie rosnącego bezrobocia w Bułgarii nie wprowadzono zmian, które byłyby tak niekorzystne dla obywateli jak te wprowadzone w Polsce.

*W obliczu gwałtownie rosnącego bezrobocia w Bułgarii nie wprowadzono zmian, które byłyby tak niekorzystne dla obywateli jak te wprowadzone w Polsce.*

Wykres 2. Stopa bezrobocia (proc.)



źródło: obliczenia własne na podstawie IMF WEO

*Rząd Bułgarii wprowadził wiele zmian do systemu emerytalnego*

Obowiązkowy filar kapitałowy w Bułgarii funkcjonuje krócej niż w Polsce (od 2002r.), jednak Bułgarzy reformy systemu emerytalnego zaczęli wcześniej niż Polacy. Już w 1995 r. zostały wprowadzone kapitałowe fundusze emerytalne, ale uczestnictwo w nich było dobrowolne. Zmiany dotyczące filaru repartycyjnego miały miejsce w 2000 r.

Ostatnie zmiany w systemie emerytalnym w Bułgarii są mniej negatywne niż te wprowadzone w Polsce. Po pierwsze, przeniesienie części środków z filaru kapitałowego do repartycyjnego<sup>1</sup> dotyczy małej grupy osób. Zmiana dotknie około 20 tys. osób w porównaniu z ponad 14 mln w Polsce. Po drugie, nowa sytuacja odnosi się wyłącznie do przechodzących na wcześniejszą emeryturę, wśród których są m.in. górnicy, którzy w Polsce są poza obowiązkowym systemem. Po trzecie, oprócz przeniesienia środków podjęto szereg innych działań poprawiających działanie systemu. Wiek emerytalny w Bułgarii ma wzrosnąć stopniowo do 2021 r. (6 miesięcy rocznie) z 63 do 65 lat dla mężczyzn oraz z 60 do 63 lat w przypadku kobiet. Również minimalny okres składkowy do 2020 r. (4 miesiące rocznie) ma zostać podwyższony z 37 do 40 lat dla mężczyzn oraz z 34 do 37 lat dla kobiet. Od 2014r. ma zostać zniesiony górny pułap emerytalny<sup>2</sup> w stosunku do nowo przyznawanych świadczeń emerytalnych. Wiek upoważniający do pobierania emerytury minimalnej do 2024 r. zostanie zwiększony do 67 lat<sup>3</sup> (obecnie wynosi 65 lat). W przypadku osób pobierających emeryturę na podstawie specjalnych ustaw o Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, Ministerstwie Obrony i systemie sądownictwa wymagany staż pracy ma do 2020 r. wzrosnąć do 28 lat (z obecnych 25 lat). Minimalny staż pracy dla nauczycieli zostanie stopniowo

*Oprócz przeniesienia środków podjęto szereg innych działań poprawiających działanie systemu.*

<sup>1</sup> W 2009 r. bułgarski rząd zdecydował, że 100 mln lewów zgromadzonych w filarze kapitałowym zostanie przekazane do Narodowego Instytutu Ubezpieczeń Społecznych (odpowiednik ZUS). Wraz z przekazanymi środkami NIUS przejmuje również zobowiązania. Państwowy ubezpieczyciel wypłaci wcześniejsze emerytury w okresie od 2011 do końca 2014 roku. Składki osób napływające w okresie 2011–2014 w przypadku przejścia tych osób na wcześniejszą emeryturę zostaną przekazane do filaru repartycyjnego.

<sup>2</sup> Jest to maksymalna kwota dochodu, od której mogą być odprowadzane składki emerytalne. W 2011 r. pułap ten wynosi 2000 lewów (ok. 1203 euro) miesięcznie.

<sup>3</sup> Obecnie emerytura minimalna wynosi 136 lewów (ok. 70 euro) miesięcznie.

*Zwiększono również poziom składki odprowadzanej do państwowego ubezpieczyciela bez zmniejszania wpływów do filaru kapitałowego.*

podwyższony z 30 do 33 lat dla mężczyzn oraz z 25 do 28 lat dla kobiet (dla obu płci do 2020 r.). W 2011 r. nie będzie waloryzacji świadczeń emerytalnych. Zwiększono również poziom składki odprowadzanej do państwowego ubezpieczyciela bez zmniejszania wpływów do filaru kapitałowego. Składka emerytalna wzrosła o 1,8 pkt. proc. do 17,8% (wcześniej 11% - I filar, 5% - II filar). Mimo podwyżki, składka emerytalna w Bułgarii jest niższa niż w Polsce.

*Trybunał Konstytucyjny Bułgarii stwierdził, że wprowadzone prawo jest niezgodne z Konstytucją*

*Samodzielność i indywidualizacja zgromadzonych przez ubezpieczonych aktywów w filarze kapitałowym...*

Trybunał Konstytucyjny Bułgarii orzekł niezgodność z konstytucją przeniesienia 100 mln lewów z filaru kapitałowego do filaru repartycyjnego. Stwierdza on, że: *Zasadniczo jest to transfer środków z indywidualnych kont emerytalnych osób ubezpieczonych do funduszu o innym systemie prawnym.* W wyroku podkreśla z jednej strony samodzielność i indywidualizację zgromadzonych przez ubezpieczonych aktywów w filarze kapitałowym, z drugiej strony – solidarność i wspólność zgromadzonych środków w filarze repartycyjnym. Sędziowie stwierdzają: *Umowa o ubezpieczenie zawarta pomiędzy ubezpieczonym a towarzystwem emerytalnym uwypukla indywidualny charakter i reguły tego ubezpieczenia.*

*...solidarność i wspólność w filarze repartycyjnym.*

*Nawet wtedy, gdy prawa te są bardziej korzystne dla ubezpieczonego, naruszony zostaje system ubezpieczeniowy.*

Zdaniem Trybunału przeniesienie środków wpływa istotnie na kwestię praw z nimi związanych. Aktywa zgromadzone w filarze kapitałowym wiążą się z licznymi prawami np. możliwością wypłaty do połowy zgromadzonych środków w przypadku choroby lub niepełnosprawności ubezpieczonego, która prowadzi do znaczącego obniżenia możliwości jednostki na rynku pracy. *Wraz z przeniesieniem środków do NIUS osoby ubezpieczone (...) tracą niektóre ze wskazanych praw i są przekształcane w prawa emerytalne w ramach państwowego funduszu ubezpieczeń (NIUS). Nawet wtedy, gdy prawa te są bardziej korzystne dla ubezpieczonego, naruszony zostaje system ubezpieczeniowy (...) – stwierdził w wyroku Trybunał.*

*Naruszenie tego prawa ubezpieczeniowego wykracza poza granice regulacji państwa.*

Strażnicy Konstytucji Bułgarii przypominają: mimo, że relacje prawne pomiędzy ubezpieczonym a ubezpieczycielem w filarze kapitałowym powstają na podstawie „stypizowanej” umowy, jest ona zawierana poprzez wyrażenie woli stron. *Naruszenie tego prawa ubezpieczeniowego wykracza poza granice regulacji państwa. Przeniesienie środków do NIUS może nastąpić wyłącznie poprzez oświadczenie woli ubezpieczonego* – argumentują sędziowie.

*Wraz z przeniesieniem środków (...) zostaje naruszona wolność działalności towarzystw emerytalnych (...). Jest to regulacja naruszająca (...) swobodę rynkową* – stwierdzone zostaje w wyroku. Trybunał Konstytucyjny przypomina, że bardzo ważnym dla rozwoju państwa są stabilność prawa oraz ochrona działalności gospodarczej. Zdaniem sędziów z Trybunału przeniesienie środków do filaru repartycyjnego: *Narusza (...) ochronę prawną inwestycji i działalności gospodarczej.*

*Filary repartycyjny i kapitałowy zajmują samodzielne i uzupełniające się miejsca w systemie emerytalnym.*

Argumentacja zakończona jest bardzo ważnym stwierdzeniem, że: *Państwowe ubezpieczenie emerytalne i dodatkowe obowiązkowe ubezpieczenie emerytalne zajmują samodzielne i uzupełniające się miejsca w systemie emerytalnym.*

Reasumując, kryzys w dużo większym stopniu dotknął gospodarkę Bułgarii niż Polski. Bałkański kraj odnotował spadek PKB oraz większy wzrost bezrobocia, mimo to nie zdecydowano się na obcięcie składki emerytalnej odprowadzanej do filaru kapitałowego. Pomimo, że Bułgaria wprowadziła mniej niekorzystne dla emerytów zmiany, Trybunał Konstytucyjny orzekł o niekonstytucyjności wprowadzonego prawa. Na przykładzie Bułgarii można stwierdzić, że mniejsze zło nie przeszło. Ta bardzo istotna dla społeczeństwa legislacja została słusznie poddana pod osąd Trybunału Konstytucyjnego. Tak ważne prawo w przypadku, gdy są podnoszone głosy o możliwości niezgodności z konstytucją oraz są znane zagraniczne przykłady, powinno zostać poddane osądowi Trybunału Konstytucyjnego również w Polsce.

## *Bibliografia*

Iliev D, Neykov I, *Annual National Report 2010 Pensions, Health and Long-term Care, European Commission*

IMF, 2011, *World Economic Outlook*

International Organisation of Pension Supervisors, 2011, *IOPS Country Profile: Bulgaria*

Republic of Bulgaria, 2011, *Convergence Programme (2011-2014)*, Sofia

Trybunał Konstytucyjny Republiki Bułgarii, 2011, *Orzeczenie nr 7*, Sofia