

SYSTEM EMERYTALNY W BUŁGARII

Jarosław Poteraj

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki
i Przedsiębiorczości w Łomży

ROZWÓJ HISTORYCZNY

Początki bułgarskiego systemu emerytalnego sięgają 1891 r., kiedy to wprowadzono pierwszy system emerytalny dla urzędników państwowych (Zukowski 2006, s. 109). W 1918 r. powstało pierwsze ubezpieczenie chorobowe, w 1924 r. pierwsza powszechna emerytalna regulacja systemowa, obejmująca wszystkich pracowników sektora prywatnego i pierwsze prawo o ubezpieczeniu wypadkowym, a rok później regulowano ustawowo kwestię bezrobocia (tamże).

W latach 40. XX wieku wprowadzono odrębne systemy emerytalne dla przedstawicieli różnych zawodów, prawo o świadczeniach rodzinnych oraz zlikwidowano obowiązek płacenia składek ubezpieczeniowych. W latach 1949–1951 system emerytalny ujednociono i upaństwowiono (Zukowski 2006, s. 110).

Ustawa emerytalna z 1957 r. wprowadziła podział osób zatrudnionych na trzy kategorie, osobno traktowane w ramach systemu emerytalnego:

- a) I kategoria – osoby wykonujące pracę szczególnie niebezpieczną,
- b) II kategoria – osoby wykonujące pracę szczególnie niezdrową,
- c) III kategoria – pozostałe osoby.

W 1975 r. ubezpieczeniem emerytalnym objęto członków spółdzielni rolniczych (Zukowski 2006, s. 110). Od 1985 r. wprowadzono formułę automatycznej rewaloryzacji emerytur, w 1994 r. zaś możliwość dobrowolnego gromadzenia środków na emeryturę w funduszach emerytalnych (Noncheva, Satcheva 2003, s. 48)¹. W drugiej połowie lat 90. XX wieku powołano do życia Narodowy Zakład Ubezpieczeń Społecznych, uchwalono nowe prawo ubezpieczeń zdrowotnych oraz Ustawę dotyczącą funkcjonowania dobrowolnych dodatkowych funduszy emerytalnych.

W 1999 r. wiek emerytalny mężczyzn wynosił 60 lat, a kobiet 55 lat. Od 1 stycznia 2000 r. wiek emerytalny jest podnoszony z początkiem każdego roku o 6 miesięcy, z zamiarem osiągnięcia w 2009 r. wieku 63 lata dla mężczyzn i 60 lat dla kobiet (Noncheva, Satcheva 2003, s. 50).

Kodeks Obowiązkowych Ubezpieczeń Społecznych z 2000 r. wprowadził w Bułgarii z początkiem 2002 r. model systemu emerytalnego z trzema filarami:

- 1) obowiązkowy system publiczny finansowany na zasadach *pay-as-you-go*;
- 2) w pełni powiązane z funduszami lokującymi na rynkach kapitałowych obowiązkowe ubezpieczenie społeczne, obejmujące dwie kategorie:
 - a) zawodowy system dla zatrudnionych w szczególnych warunkach pracy,

b) uniwersalny system dla wszystkich zatrudnionych, którzy urodzili się po 31 grudnia 1959 r.;

3) dodatkowy dobrowolny system emerytalny (Noncheva, Satcheva 2003, s. 45).

W 2001 r. w Bułgarii było 2,37 mln emerytów, którzy otrzymywali emeryturę w przedziale 42–168 BGN², przy przeciętnym wynagrodzeniu pracowniczym na poziomie 263 BGN (tamże, s. 70). Składka emerytalna w pierwszym filarze wynosiła 32,7%, z czego 26,3% płacił pracodawca, a 6,4% pracownik (Holzmann i in. 2003, s. 23).

Od 1 stycznia 2002 r. wprowadzono w życie reformę systemową z obowiązkowym systemem kapitałowym. Systemem objęci zostali wszyscy pracownicy poniżej 42. roku życia, a składka wynosiła 2% wynagrodzenia brutto i opłacana była w proporcji 65% przez pracodawcę i 35% przez pracownika. System przewidywał możliwość wzrostu składki do 5% (Müller 2003, s. 50; Holzmann, Hinz 2005, s. 154). Z początkiem 2007 r. wprowadzono zasadę opłacania składki emerytalnej na I i II filar w proporcji 50% pracodawca i 50% pracownik.

Reforma oznaczała włączenie do ogólnego systemu emerytur nauczycielskich, a możliwość przejścia na wcześniejszą emeryturę pozostawiła tylko dla zatrudnionych w szczególnych warunkach pracy. W 2003 r. zintegrowano system nadzoru nad niebankowymi instytucjami finansowym, poprzez powołanie do życia Komisji Nadzoru Finansowego. Komisja ta objęła swoim nadzorem między innymi otwarte fundusze emerytalne.

Od 1 czerwca 2005 r. wielkość minimalnej emerytury socjalnej ustalono na poziomie 60 BGN³, a od 1 lipca 2006 r. – na 85 BGN. Z początkiem 2006 r. obniżono wielkość składki na ubezpieczenie społeczne z 29% do 23%⁴, z czego 19% trafiało do I filara, a 4% do II filara (Petkov 2006).

Ustawa budżetowa na 2006 r. przewidywała powstanie tzw. srebrnego funduszu⁵ w celu finansowania w przyszłości systemu emerytalnego w I filarze z kapitałem zakładowym 500 mln BGN⁶. Od 2007 r. fundusz ten miał być zasilany 50% wpływów z prywatyzacji majątku państwowego oraz 10% nadwyżki budżetowej.

Od 2007 r. rozpoczęły także działalność dobrowolne fundusze finansowane przez pracodawców na zasadach europejskiej dyrektywy IORP⁷, będące elementem III filara.

STAN OBECNY SYSTEMU

Bułgarski system emerytalny składa się z trzech filarów: obowiązkowego systemu publicznego (I filar), obowiązkowego systemu uzupełniającego (II filar) oraz z dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych (III fi-

lar). Osobny system obowiązuje dla rolników i producentów tytoniu.

W obowiązkowym systemie publicznym wiek emerytalny mężczyźni wynosi 63 lata, a kobiet 59 lat⁸. Okres kwalifikujący do emerytury wyrażany jest jako suma wieku i długości trwania ubezpieczenia i powinien wynosić 100 w przypadku mężczyzn i 94 w przypadku kobiet (Noncheva, Satcheva 2003, s. 69). Wysokość emerytury zależy od trzech elementów:

- 1) tzw. przeciętnego dochodu ubezpieczeniowego,
- 2) indywidualnego współczynnika porównującego wynagrodzenie z przeciętnym dochodem ubezpieczeniowym,
- 3) liczby lat ubezpieczenia.

Każdy rok uczestnictwa w systemie oznacza 1% emerytury (Whitehouse 2007, s. 127). Indywidualny współczynnik jest obliczany na bazie osobistych dochodów dla wszystkich lat ubezpieczenia od 1 stycznia 1997 r. do czasu przejścia na emeryturę. Dla okresu przed 1 stycznia 1997 r. ubezpieczony wskazuje trzy kolejne lata z 15 lat uczestnictwa w systemie (Noncheva, Satcheva 2003, s. 50–51). Osoba, która nie nabyła prawa do emerytury składkowej, może uzyskać po ukończeniu 70 lat emeryturę socjalną, wypłacaną bez opłacania składek⁹.

Składka ubezpieczeniowa wynosi łącznie 23% wynagrodzenia brutto i płacona jest jedynie do limitu wynagrodzenia, który jest ustalany na rok kalendarzowy¹⁰. Udział pracodawcy i pracownika w płaconej składce jest równy. Z całości składki ubezpieczeniowej 19% pozostaje w systemie repartycyjnym, a 4% przekazywane jest do otwartych funduszy emerytalnych (Zukowski 2006, s. 113). Składka płacona jest od zarobków w przedziale od 180 do 1400 BGN. Pracodawca dodatkowo płaci 3% składki ubezpieczeniowej za pracowników I i II kategorii. Osoby samozatrudniające się płacą składkę na poziomie 23% deklarowanego dochodu do wartości 1400 BGN, z czego 19% trafia do I filara, a 4% jest przekazywane do II filara.

System przewiduje emeryturę minimalną na poziomie 115% emerytury socjalnej (Whitehouse 2007, s. 127). Nie ma możliwości wcześniejszego przejścia na emeryturę, ale można dowolnie długo odraczać czas przejścia na emeryturę (*Social...* 2006, s. 56).

W ramach obowiązkowego systemu uzupełniającego funkcjonują dwie kategorie:

- a) zawodowy system dla zatrudnionych w szczególnych warunkach pracy,
- b) uniwersalny system dla wszystkich zatrudnionych, którzy urodzili się po 31 grudnia 1959 r.

Zawodowy system dla zatrudnionych w szczególnych warunkach wyodrębnia dwie kategorie pracowników: I i II. Składka opłacana każdorazowo przez pracodawcę wynosi dla pracowników I kategorii 12%, a dla II – 7%. Jedynie osoby podlegające temu systemowi mogą wcześniej przejść na emeryturę.

Uniwersalny system dla wszystkich zatrudnionych wymaga płacenia składki w wysokości 4% wynagrodzenia brutto, w równej proporcji przez pracodawcę i pracownika. Składki te ewidencjonowane są na indywidualnych rachunkach w otwartych funduszach emerytalnych¹¹ i inwestowane na rynkach kapitałowych. Fundusze te zarządzane są przez towarzystwa ubezpieczeń emerytalnych, które zrzeszone są w Bułgarskim Stowarzyszeniu Towarzystw Dodatkowych Ubezpieczeń Emerytalnych.

System dobrowolnych ubezpieczeń emerytalnych realizowany jest poprzez dobrowolne fundusze emerytalne¹²; od początku 2007 r. działają fundusze finansowane przez pracodawców.

WYZWANIA I PRZEWIDYWANE ZMIANY

Wydaje się, że głównym problemem bułgarskiego systemu emerytalnego jest bardzo niska wartość wypłacanych świadczeń. Traktowanie emerytów przez lata funkcjonowania systemu gospodarki planowej jako obywateli gorszej kategorii skutkuje obecnie dużym udziałem osób w wieku emerytalnym z bardzo niskim dochodem. Większość emerytów otrzymuje świadczenie w przedziale 85–100 BGN miesięcznie¹³. Zmiana tego stanu rzeczy możliwa jest jedynie przy znaczącym wzroście poziomu gospodarczego kraju. Otwarcie kraju na współpracę międzynarodową, a także obniżenie z początkiem 2007 r. stopy podatku dochodowego od osób prawnych z 15% do 10%¹⁴ z pewnością sprzyją osiągnięciu tego efektu.

Specyficznym problemem Bułgarii jest to, że do niedawna jedynie mniej niż 1/10 osób zatrudnionych w rolnictwie posiadało uprawnienia emerytalne (Holzmann i in. 2003, s. 23). Trwające do 2009 r. stopniowe podwyższanie wieku emerytalnego odbywa się bez większych problemów i nie powinno tworzyć problemu w przyszłości, wobec powszechnej akceptacji ze strony klasy politycznej.

Dużym problemem może być natomiast przewidywany na lata 2007–2009 deficyt systemu emerytalnego, którego przyczyną upatruje się głównie w sytuacji demograficznej, a także w zmniejszeniu liczby osób płacących składki ubezpieczeniowe ze względu na brak pracy¹⁵ i emigrację osób narodowości tureckiej¹⁶. Warto wskazać także na duży udział szarej strefy w bułgarskiej rzeczywistości, jako przyczynę niskiej ściągalności składek ubezpieczeniowych¹⁷.

Innej natury wydają się problemy w zakresie poprawy funkcjonowania administracji emerytalnej oraz ściągalności składek. Poprawa w tym ostatnim zakresie jest już widoczna po obniżeniu wielkości składki na ubezpieczenie społeczne¹⁸.

PODSUMOWANIE

Podjęta przez Bułgarię w latach 2000–2002 reforma systemu emerytalnego doprowadziła do funkcjonowania systemu trójfilarowego, charakterystycznego dla krajów z nowoczesnymi rozwiązaniami emerytalnymi. Znaczącym niedostatkiem tej reformy wydaje się jednak pozostawienie w ramach I filara rozwiązania *pay-as-you-go* bez indywidualnej ewidencji składek. Ten stan rzeczy istotnie osłabia wartość przyjętych w Bułgarii rozwiązań w optyce ich nowoczesności.

Spośród interesujących elementów wyróżniających system bułgarski na tle innych państw należy wskazać na specjalne traktowanie pracowników tzw. I i II kategorii. Być może jest to godne zastosowania w innych krajach rozwiązanie, przenoszące rozszczenia emerytalne osób pracujących w szczególnie trudnych warunkach z obszaru odmienności systemowej na obszar odmienności zwymiarowanej wielkością opłacanej przez pracodawcę składki emerytalnej.

¹ Pierwsze towarzystwa emerytalne powstały 9 maja 1994 r. (Por.: http://assoc.pension.bg/en/display.php?page=member_as, [dostęp 27.02.2007]).

- ² Obecnie obowiązująca w Bułgarii waluta jest tzw. czwartym lewem. 5 lipca 1999 r. dotychczasowy lew, oznaczony według standardu ISO 4217 jako BLG, został zdenominowany w skali 1000:1 do nowego lewa, równego wartości ówczesnej marki niemieckiej i oznaczonego kodem BGN (1 BGN = 1 DEM). Według tabeli kursów NBP z 21 września 2007 r. za 1 lew bułgarski płacono 1,9258 zł. Kurs lewa w stosunku do euro wynosi: 1 euro = 1,95 lew. Z kolei stosunek lewa do dolara wynosił na dzień 21.08.2007 r.: 1 USD = 1,39 lewa (http://www.sofiaecho.com/article/bulgarias-government-shines-silver-fund/id_16758/catid_23, [dostęp 22.09.2007]).
- ³ <http://www.noi.bg/en/index.html> [dostęp 25.02.2007].
- ⁴ http://www.sofiaecho.com/article/social-security-contributions-in-bulgaria/id_18355/catid_23/search_1 [dostęp 26.02.2007].
- ⁵ Podobne rozwiązanie zastosowano wcześniej w 2001 r. w Belgii.
- ⁶ http://www.sofiaecho.com/article/bulgarias-government-shines-silver-fund/id_16758/catid_23 [dostęp 26.02.2007].
- ⁷ *Directive 2003/41/EC of the European Parliament and of the Council of 3 June 2003 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision*, OJ L 235, 23.9.2003, s. 10–21. 23 września 2005 r. minął dwuletni okres implementacji tej dyrektywy do ustawodawstwa krajowego państw członkowskich.
- ⁸ Trwające od 2000 r. podwyższanie wieku emerytalnego w przypadku mężczyzn osiągnęło poziom docelowy w 2005 r. (63 lat), a w przypadku kobiet w 2008 r. wzrosło do 59,5 lat, by poziom docelowy (60 lat) osiągnąć w 2009 r.
- ⁹ Jak już wspomniano emerytura ta wynosi od 2006 r. 85 BGN.
- ¹⁰ W 2006 r. limit ten wynosił 1400 BGN. (Za *Social...* 2006, s. 56).
- ¹¹ Na koniec czerwca 2006 r. na rynku obecne były 24 fundusze emerytalne, zarządzane przez 8 towarzystw ubezpieczeń emerytalnych. (Por. Abadjiev 2006). 17 sierpnia 2006 r. licencję uzyskało kolejne – dziewiąte towarzystwo ubezpieczeń emerytalnych, które nie podjęło jeszcze działalności.
- ¹² W 2002 r. fundusze te skupiały około 0,5 mln uczestników.
- ¹³ http://www.sofiaecho.com/article/tussle-over-bulgarias-pensions/id_20622/catid_5/search_1 [dostęp 26.02.2007].
- ¹⁴ http://www.sofiaecho.com/article/social-security-contributions-in-bulgaria/id_18355/catid_23/search_1, [dostęp 26.02.2007].
- ¹⁵ Pewne symptomy poprawy w tym zakresie się pojawiły. Publikacje z lutego 2007 r. informują o obniżeniu stopy bezrobocia do poziomu poniżej 9%. (Por.: http://www.neurope.eu/view_news.php?id=70002, [dostęp 26.02.2007]).
- ¹⁶ W 1988 r., przed rozpoczęciem emigracji przez etnicznych Turków, liczba ludności Bułgarii wynosiła około 9 mln.
- ¹⁷ W 2001 r. rozmiar szarej strefy w Bułgarii określano na poziomie 36% PKB. (Por. Watanabe 2006).
- ¹⁸ http://www.sofiaecho.com/article/social-security-contributions-in-bulgaria/id_18355/catid_23/search_1, [dostęp z 26.02.2007].
- Holzmann R., MacKellar L., Rutkowski M. (2003), *Accelerating the European Pension Reform Agenda: Need, Progress, and Conceptual Underpinnings w: Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Edited by Robert Holzmann, Mitchell Orenstein and Michal Rutkowski, Washington, D.C.: The World Bank – Directions in Development.
- Müller K. (2003), *The Making of Pension Privatization in Latin America and Eastern Europe w: Pension Reform in Europe: Process and Progress*, Edited by Robert Holzmann, Mitchell Orenstein and Michal Rutkowski, Washington, D.C.: The World Bank – Directions in Development.
- Noncheva T., Satcheva D. (2003), *Country Study Bulgaria w: Social protection in the Candidate Countries. Country Studies Bulgaria, Hungary, Romania, Slovenia*, Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e. V. (GVG) (Hrsg.) 42, Berlin: Akademische Verlagsgesellschaft Aka GmbH.
- Pension Reform in Europe: Process and Progress* (2003), Edited by Robert Holzmann, Mitchell Orenstein and Michal Rutkowski, Washington, D.C.: The World Bank – Directions in Development.
- Petkov B. (2006), *Adequate and sustainable pensions in Bulgaria: Contribution from supplementary retirement provisions*, International Conference “Development of Supplementary Retirement Provision in the EU and the Challenges to EU Accession Countries” Sofia, 12–13 October, dostępny w Internecie: <http://www.fsc.bg/events/diskusii/prezentacii/en/03_Biser_Petkov_en_presentation.ppt>, [dostęp 26.02.2007].
- Social protection in the Candidate Countries. Country Studies Bulgaria, Hungary, Romania, Slovenia* (2003), Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und –gestaltung e. V. (GVG) (Hrsg.) 42, Akademische Verlagsgesellschaft Aka GmbH, Berlin.
- Social Security Programs Throughout the World: Europe 2006* (2006), Social Security Administration Office of Policy Office of Research, Evaluation, and Statistics, SSA Publication No. 13-11801, September, Washington D.C.
- Watanabe N. (2006), *Promoting Compliance in Social Security Pensions*, ISSA Conference for Directors of Social Security Organizations in English Speaking Africa 3-6 October, dostępny w Internecie: <http://www.issa.int/pdf/seychelles06/2watanabe.ppt?event_id=208612&schema_id=6&q=Prof%2E+Noriyasu+Watanabe>, [dostęp 26.02.2007].
- Whitehouse E. (2007), *Pensions Panorama. Retirement-Income Systems in 53 Countries*, Washington D.C.: The World Bank.
- Żukowski M. (2006), *Reformy emerytalne w Europie*, Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

STRONY INTERNETOWE

- http://assoc.pension.bg/en/display.php?page=member_as [dostęp 27.02.2007]
- <http://www.minfin.government.bg/inpage.php?id=187&language=english> [dostęp 26.02.2007]
- http://www.neurope.eu/view_news.php?id=70002 [dostęp 26.02.2007]
- <http://www.noi.bg/en/index.html> [dostęp 25.02.2007]
- http://www.sofiaecho.com/article/bulgarias-government-shines-silver-fund/id_16758/catid_23 [dostęp 26.02.2007]
- http://www.sofiaecho.com/article/social-security-contributions-in-bulgaria/id_18355/catid_23/search_1 [dostęp 26.02.2007]
- http://www.sofiaecho.com/article/tussle-over-bulgarias-pensions/id_20622/catid_5/search_1 [dostęp 26.02.2007]
- <https://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/bu.html> [dostęp 20.02.2007]

LITERATURA

- Abadjiev N. (2006), *Bulgaria sets up liberal pension regime*, dostępny w Internecie: <http://www.fiap.cl/p4_fiap_eng/antialone.html?page=http://www.fiap.cl/p4_fiap_eng/site/artic/20060207/pags/20060207163851.html>, [dostęp 27.02.2007].
- Holzmann R., Hinz R. together with others (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century. An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington D.C.: The World Bank.

 SUMMARY

The paper presents an insight into the old age pension system in Bulgaria. There, the author's goal was to present both past and present solutions employed by the Bulgaria's pension system, in search for ideas worth consideration in international comparisons. In the summary, the author highlights as a particular Bulgarian approach the fact that employees experiencing difficult working conditions are treated with great attention from the very moment of collecting premiums.