

**THE INTRODUCTION OF THE NEOLIBERAL MODEL IN CHILE  
AND ITS SOCIAL CONSEQUENCES**

**WDRAŻANIE MODELU NEOLIBERALNEGO CHILE  
W KONTEKŚCIE KONFLIKTÓW SPOŁECZNYCH**

**prof. zw. dr hab. Ryszard Piasecki**

Uniwersytet Łódzki,

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej  
im. Alcide De Gasperi w Józefowie

**ABSTRACTS**

Chile is an example of a country which, thanks to the efficient management of public finances, managed to stabilize, and then entered the path of rapid growth of the national economy. The success of Chile is the result of deep reforms, which were initiated in the 70s XX century. Next phase of neo-liberal model of an open economy introduced in Chile in the 90s was aimed at stimulating internal sources of growth (eg., By encouraging the holders of capital investment and increasing productivity labor and human capital). Activation of entrepreneurship and innovation was seen as an opportunity to reduce dependence on copper exports from Chile and the world economic situation on the market of raw material. In the case of Chile “miracle” was made, focusing only on the economic aspect of the entire project, avoiding the issues of social and political freedom. Therefore, it is difficult to talk about the victory of economic reforms carried out by the notorious Chicago Boys, first, not making a sound assessment of the government of General Pinochet, secondly, without carrying out the analysis of the problems currently facing the State. It is not without significance in this context that serious protests rocked the country for a long time. Chile as a result of the reforms is currently experiencing serious problems in the education, health and so on. Longer it is difficult to ignore the huge social divide that sharpened layer between the privileged and those living in extreme poverty.

Chile to przykład kraju, który dzięki sprawnemu zarządzaniu finansami publicznymi, zdołał ustabilizować, a następnie wprowadzić na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarkę narodową. Sukces Chile jest wyn-

ikiem głębokich reform, które zapoczątkowane zostały w latach 70. XX w. Kolejny etap modelu neoliberalnej gospodarki otwartej wprowadzony w Chile w latach 90. miał na celu pobudzenie wewnętrznych źródeł wzrostu (np. poprzez zachęcenie posiadaczy kapitału do inwestowania oraz poprzez zwiększenie wydajności siły roboczej i jakości kapitału ludzkiego). Uaktywnienie przedsiębiorczości i innowacyjności było postrzegane jako szansa na zmniejszenie uzależnienia się Chile od eksportu miedzi oraz od światowej koniunktury na rynku tego surowca. ). W przypadku Chile „cudu” dokonano, koncentrując się jedynie na aspekcie ekonomicznym całego przedsięwzięcia, omijając kwestie społeczne oraz wolności polityczne. W związku z tym trudno mówić o zwycięstwie reform gospodarczych przeprowadzonych przez sławetnych Chicago Boys, po pierwsze, nie dokonując rzetelnej oceny rządu generała Pinocheta, po drugie, nie przeprowadzając analizy problemów, z jakimi aktualnie boryka się to państwo. Nie bez znaczenia pozostają w tym kontekście protesty, które wstrząsają od dłuższego czasu państwem. Chile w wyniku przeprowadzonych reform doświadcza obecnie poważnych problemów w sektorze oświaty, służby zdrowia itd. Trudno jest dłużej ignorować także ogromne przepaści społeczne, jakie wyostrzyły się między warstwą uprzywilejowaną i żyjącą w skrajnej biedzie.

### **Keywords:**

*Chile, reform, neoliberalism, social consequences*

*Chile, reforma, neoliberalizm, społeczne konsekwencje*

### **PRZEBIEG REFORM W CHILE**

Chilijczycy są przekonani o wyjątkowości Chile w Ameryce Łacińskiej. Na tę wyjątkowość składają się 4 fundamentalne cechy tego kraju:

- 1) Chile jako “kraj sukcesu” (stabilność instytucji, silne więzy gospodarcze ze światem, duże inwestycje w krajach sąsiednich, dynamizm, przedsiębiorczość i kult konsumpcji jako nowe wartości społeczeństwa.
- 2) Chile jako kraj odmienny od sąsiadów (idea Chile jako kraju o charakterze “europejskim” z liberalną gospodarką i rzetelnością w realizacji zobowiązań). W 1992 r. na wystawie Expo w Seville, Chile zaprezentowało eksponat góry lodowej, kreując wizerunek „nietropikalności” kraju.

- 3) Chile jako kraj rozwinięty. Od lat 90. XX w. Chilijczycy nie myślą o sobie w kategoriach kraju Trzeciego Świata i są dumni ze współpracy z „proeksportowymi„ krajami wschodzących rynków (gł. azjatyckie). To nie przypadek, że jedną z obietnic wyborczych Piñery było wprowadzenie Chile w 2018 roku do klubu państw w pełni rozwiniętych. W styczniu 2010 r. Chile jako pierwszy kraj południowoamerykański (i drugi po Meksyku w Ameryce Łacińskiej) zostało przyjęte do OECD.
- 4) Chile jako kraj „modelowego” rozwoju. Chile pragnie być przykładem dla innych państw Ameryki Łacińskiej.

Takie samo postrzeganie się dominuje w środkach przekazu. Wśród Chilijczyków z klas wyższych spotkać można opinie o Chile jako “Anglii Ameryki Łacińskiej” lub “małym USA”, co świadczy o chilijskim poczuciu wyjątkowości.

Niepodległa Republika Chile powstała 200 lat temu i już w 1833 r. przyjęła centralistyczną konstytucję, która stała się podstawą stabilnego państwa z nowoczesnym systemem podatkowym i ustawodawstwem, ze sprawną administracją i silną armią (wielka tu zasługa ministra Diego Portalesa). „Por la razon o la fuerza” – rozumem lub siłą – to motto towarzyszyło tworzeniu państwowości niepodległego Chile. W tym czasie cywilizacja europejska kwitła tutaj już od ponad dwóch wieków, dzięki jezuitom, którzy sprowadzili z Europy rzemieślników, architektów, malarzy, rzeźbiarzy, tkaczy, farmaceutów. Dało to podstawy rozwoju nauki, tworząc jednocześnie największą bibliotekę (20 tysięcy książek) w Ameryce Łacińskiej. Napływ arystokracji i ziemiaństwa spowodował utworzenie się silnych i bogatych elit. Wspieranie imigracji z Europy, głównie z Niemiec, Anglii i Francji, zapewniło rozwój handlu, floty, transportu morskiego i powstanie zyskownych majątków ziemskich na południu kraju o klimacie podobnym do środkowo-europejskiego.

W ciągu następnych dziesięcioleci Chile stało się najsilniejszym państwem regionu andyjskiego, rozwijając mocną gospodarkę wolnorynkową opartą na przemyśle wydobywczym i przetwórczym (opłaty od eksportu saletry stanowiły połowę wpływów budżetu). W XX wieku wojny światowe i kryzysy finansowe położyły kres pomyślności gospodarczej Chile i skierowały sympatie społeczeństwa (głównie inteligencji i klas pracujących) ku ideologiom komunistycznym. Efektem było wygranie wyborów prezydenckich w 1970 roku przez Salvadora Allende’a, kandydata lewicy. Chociaż symbolem socjalizmu chilijskiego jest Allende, należy pamiętać,

że grunt dla jego reformy rolnej oraz nacjonalizacji przemysłu miedziowego przygotował jego poprzednik Eduardo Frei Montalva. Już w następny dzień po wygranej w wyborach prezydenckich (1970) Allende publicznie ogłosił program swojej kadencji, którego punktem wyjścia było przekonanie, że polityka w Chile prowadzona jest wyłącznie w interesie elity (wielkich posiadaczy ziemskich, przedsiębiorców krajowych i zagranicznych). Plan reform Allende przewidywał m.in.:

- nacjonalizację przemysłu miedziowego,
- upaństwowienie strategicznych obszarów gospodarki krajowej,
- pogłębienie reformy rolnej,
- zamrożenie cen,
- podwyżki płac w oparciu o emisję banknotów,
- likwidację senatu.

Projekt zmian otwarcie godził w dotychczas panujący *status quo* oraz stanowił realne zagrożenie dla interesów Stanów Zjednoczonych w tym regionie. Rząd Allende zrealizował „chilenizację”, czyli upaństwowienie przemysłu miedziowego (do dziś największa na świecie kopalnia Chuquicamata jest nadal własnością państwa), sektora bankowego, przemysłu przetwórczego, reformę rolną, kontrolę handlu zagranicznego. Reformy te uderzały przede wszystkim w struktury wolnorynkowe, a co za tym idzie w interesy oligarchii i elit rządzących. W rezultacie doprowadziły one do całkowitej dezorganizacji rynku (m.in. puste sklepy, braki żywności, galopująca inflacja itd.). Panująca dezorganizacja i naciski zewnętrzne (głównie ze strony USA) stworzyły warunki do zamachu wojskowego w 1973 roku, w wyniku którego władzę przejęła junta wojskowa. Okres sprawowania autorytarnych rządów przez gen. A. Pinocheta ma dwa oblicza: pierwsze ma wymiar ekonomiczny - wprowadzenie modelu wolnorynkowego według doktryny „szkoły chicagowskiej”, co skutkowało m.in. osiągnięciem szybkiego tempa wzrostu produktu krajowego brutto (7% w latach 1985-1988, 10% w 1989 6,5% w 2010 r.). Drugie oblicze ma wymiar ludzki – cztery tysiące zabitych ofiar terroru wojskowego, kolejne dziesiątki tysięcy aresztowanych i w najlepszym razie skazanych na emigrację.

Chile to przykład kraju, który dzięki sprawnemu zarządzaniu finansami publicznymi, zdołał ustabilizować, a następnie wprowadzić na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarkę narodową. Sukces Chile jest wynikiem głębokich reform, które zapoczątkowane zostały w latach 70. XX w. Po przejęciu władzy przez juntę wojskową w 1973 r. za główny cel przyjęto zlikwi-

dowanie dotkliwych i wymagających pilnych działań zakłóceń równowagi makroekonomicznej, a także przywrócenie gospodarki rynkowej. W 1978 r., kiedy pogląd ten uległ całkowitemu upowszechnieniu, rozpoczął się ważny zwrot w polityce stabilizacyjnej. Stopniowo zaczęto wykorzystywać kurs walutowy do kształtowania oczekiwań inflacyjnych i do bezpośredniego wpływania na wzrost cen towarów podlegających wymianie międzynarodowej.

Jako kotwicę stabilizującą poziom cen w gospodarce przyjęto podaż pieniądza oraz kurs walutowy. System pełnej indeksacji płac - obowiązujący pod koniec lat 70 XX w. - musiał przynieść powolne tempo obniżania inflacji, a także aprecjację realnego kursu walutowego. W konsekwencji, dzięki łatwemu dostępowi do zagranicznego kredytowania, z którego mógł wówczas korzystać chilijski sektor prywatny uniknięto kryzysu bilansu płatniczego.

Zasadniczą cechą programu dostosowawczego, którą rząd wprowadził po 1984 r., była głęboka korekta fiskalna. Obejmowała ona zmniejszenie wydatków rządowych, wzrost opodatkowania oraz wprowadzenie zmiennego kursu walutowego. Udana reformy mikroekonomiczne lat 70. przy wysokim poziomie bezrobocia, stworzyły warunki dla silnej reakcji podaży na realną dewaluację. Wynikająca z niej ekspansja sektorów konkurujących z importem i produkujących towary na eksport była główną siłą napędową ogromnego ożywienia chilijskiej gospodarki.

W początkowym okresie reform (druga połowa lat 70.) rynek finansowy w Chile był bardzo słabo rozwinięty i podlegał wielu ograniczeniom. Większość sektorów bankowych była znacjonalizowana lub kontrolowana przez rząd. W momencie przejścia władzy przez wojskową juntę rozpoczęto proces prywatyzacji banków, zaczęto tworzyć nowe poza bankowe instytucje finansowe, likwidować kontrolę stóp procentowych, zmniejszać stopy rezerw obowiązkowych oraz ograniczenia w międzynarodowych przepływach kapitałów. Działania te miały na celu zdynamizowanie rozwoju pośrednictwa finansowego, zwiększenie efektywności alokacji kredytów oraz zwiększenie oszczędności krajowych.

Reforma sektora publicznego związana była z reformą strefy podatkowej, redukcją państwowych dotacji, a także z polityką zwracania poprzednim właścicielom nielegalnie przejętych przedsiębiorstw (krótkiego okresu reform Allende). W celu zmniejszenia deficytu budżetowego w 1974 r. podjęto decyzję o przeprowadzeniu reformy podatkowej. Wprowadzony podatek VAT (z *hiszp. IVA*) w kolejnych latach stał się on głównym źró-

dłem finansowania budżetu państwa. Władze dokonały także redukcji zatrudnienia w sektorze publicznym oraz w inwestycjach publicznych. Skala fiskalnego dostosowania była ogromna, powodując tym samym szybkie zmniejszenie deficytu budżetowego z 24,7% PKB w 1973 r. do 3,5% PKB w 1974 r. Reforma handlu była koniecznym warunkiem poprawy opłacalności produkcji kierowanej na rynki zagraniczne i jednocześnie wprowadzenia konkurencji do gałęzi konkurujących z importem. Reformy przeprowadzone w latach 1974 – 1976 dotyczyły przejścia z systemu różnych kursów walutowych na system kursu jednolitego, zastąpienia środków pozataryfowych cłami oraz obniżki szczególnie wysokich ceł.

Reforma ubezpieczeń społecznych została przeprowadzona w 1980 r. Stary system ubezpieczeń społecznych - istniejący od 1929 r. - obejmował swym zasięgiem 60% siły roboczej i składał się z kilku współistniejących jednocześnie instytucji. Wszystkie one gwarantowały podobne typy świadczeń przy dość dużym zróżnicowaniu zarówno warunków dostępu do poszczególnych świadczeń, jak i ich wysokości. Model ten oparty na systemie repartycyjnym oznaczał, że emerytury finansowane były ze składek osób zawodowo czynnych, a perspektywy utrzymania systemu podporządkowane były aktualnym proporcjom pracujących i niepracujących. W tym modelu emerytury otrzymywane przez osoby nim objęte nie miały żadnego związku z ich wkładem finansowym wniesionym do systemu przez cały okres pracy. Już od 1974 r. zaczęto wprowadzać liczne poprawki do istniejącego systemu ukierunkowane na uproszczenie jego formy oraz usunięcie nierówności. Zmniejszono stawki składek pracowników i pracodawców oraz uproszczono system zasiłków rodzinnych i dla bezrobotnych. Ujednolicono kryteria zmian emerytur, wieku emerytalnego oraz okresów składkowych. Dla osób ubogich, które nie płaciły wcześniej składek, również wprowadzono emeryturę minimalną. Reformy pozwoliły znacznie zmniejszyć wysokość składek z 33% do 20% funduszu płac. Zwieńczeniem reform systemu ubezpieczeń społecznych było wprowadzenie systemu w pełni kapitałowego na początku lat 80. XX w.

W latach 1974 – 1982 rząd chilijski rozpoczął proces prywatyzacji. Większość przedsiębiorstw przejętych za rządów Allende'a zostało zwróconych swoim prawowitym właścicielom, a wszystkie firmy produkujące dobra i usługi zostały sprywatyzowane. Wyjątek stanowiły duże przedsiębiorstwa miedziowe, huta ENAP (Państwowa Spółka Naftowa), koleje i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Pod koniec lat 80. prywatyzacją objęto również produkcję i dystrybucję energii, a w latach 90. usługi

wodno – kanalizacyjne. Następnym posunięciem było wprowadzenie elementów inicjatywy prywatnej w sektorze infrastruktury poprzez system BOT (*Build – Operate – Transfer*).

Kolejny etap modelu neoliberalnej gospodarki otwartej wprowadzony w Chile w latach 90. miał na celu pobudzenie wewnętrznych źródeł wzrostu (np. poprzez zachęcenie posiadaczy kapitału do inwestowania oraz poprzez zwiększenie wydajności siły roboczej i jakości kapitału ludzkiego). Uaktywnienie przedsiębiorczości i innowacyjności było postrzegane jako szansa na zmniejszenie uzależnienia się Chile od eksportu miedzi oraz od światowej koniunktury na rynku tego surowca. Przyrost oszczędności krajowych stanowił warunek uniezależnienia modernizacji gospodarki od międzynarodowych rynków finansowych. Prowadzona polityka gospodarcza miała natomiast na celu sprzyjanie rozwojowi gospodarki mniej uzależnionej od wahań międzynarodowych rynków surowcowych i kapitałowych.

Od 2001 roku polityka fiskalna Chile jest konstruowana w oparciu o koncepcję równowagi budżetowej. Nadrzędną zasadą systemu jest szacowanie wpływu netto z podatków w określonym średnim okresie. Wydatki muszą być przy tym równe wpływom. W praktyce oznacza to oszczędzanie podczas wzrostu gospodarczego oraz wydawanie uzyskanej nadwyżki w okresie, kiedy wpływy z podatków są mniejsze. Wskaźnik równowagi budżetowej w Chile związany jest ze zmiennymi, które wpływają na dochody państwa: z poziomem aktywności gospodarczej oraz wysokością cen miedzi i molibdenu. W ten sposób można zaobserwować zmiany w sytuacji fiskalnej spowodowane przez decyzje polityczne oraz te związane z cyklicznością wymienionych trzech zmiennych.

Od czasu przyjęcia zasady polityki równowagi budżetowej, rząd przyjął za cel utrzymanie rocznej nadwyżki budżetowej równej 1% PKB. Taki cel został wybrany z trzech powodów: po pierwsze, ze względu na obciążenie budżetowe deficytem i negatywną wartość netto Banku Centralnego Chile wynikające z programu ratowania systemu banków prywatnych w latach 80. i polityki kursu wymiany w latach 90.; po drugie, ze względu na pasywa warunkowe odnoszące się głównie do zagwarantowanych pensji minimalnych i zasiłków dla osób starszych; po trzecie, z powodu podatności na czynniki zewnętrzne powstałe na skutek niedostosowania walutowego i potencjalnych ograniczeń pożyczek zagranicznych w walucie lokalnej.

Chile wykorzystało najlepiej ze wszystkich państw *Cono Sur* doktrynę “otwartego regionalizmu”, zawierając do chwili obecnej bezpośrednio

umowy handlowe z 58 państwami. Chile nazywane jest “latynoskim mistrzem wolnego handlu”. “Otwarty regionalizm latynoamerykański” to koncepcja zaproponowana w 1994 r. przez CEPAL, która zakłada intensyfikację procesów integracji regionalnej w Ameryce Łacińskiej z uwzględnieniem umów bilateralnych między państwami i multilateralnych między blokami. Chile nie jest pełnym członkiem żadnego z najważniejszych regionalnych bloków integracyjnych w Ameryce Łacińskiej (MERCOSUR i CAN) i dobrze się czuje w roli takiego pomostu.

W raporcie o najlepszych warunkach do inwestowania Banku Światowego *Doing Business 2011* Chile jest na trzeciej pozycji w Ameryce Łacińskiej, po Santa Lucii i Kolumbii. W Globalnym Raporcie Ułatwień Handlowych Światowego Forum Ekonomicznego, Chile jest w pierwszej dwudziestce skatalogowanych państw. W indeksie World Bank najbardziej konkurencyjnych gospodarek (*GCI 2010-2011*), Chile znajduje się na 30. miejscu w skali globu (Brazylia na 58., Meksyk na 66.). *Transparency International* uplasowało w 2011 r. Chile na 21. miejscu wśród krajów o najmniejszej percepcji korupcji, co jest najlepszym wynikiem w Ameryce Łacińskiej.

Niepełna przynależność do bloków regionalnych nie sprawiła, że Chile stało się krajem peryferyjnym, czego dowodzi rosnące zainteresowanie inwestorów. Chilijska giełda papierów wartościowych to najchętniej wybierany pakiet w regionie przez inwestorów zagranicznych ze względu na stabilność ekonomiczną i polityczną. Stopa procentowa w Chile (3,25 % w połowie stycznia 2011 r.) była jedną z najniższych na kontynencie. W 2010 r. w raporcie banku Morgan Stanley Chile przeszło z kategorii “sprzedawać akcje” do “czekać”, podczas gdy Brazylia spadła z “kupować” do “czekać”. Zaufanie zagranicznych inwestorów do chilijskiej gospodarki widać było w sierpniu 2010 r., kiedy Chile wyemitowało 10-letnie bony państwowe o wartości 1 mld dolarów (popyt był 5 razy wyższy mimo najniższego oprocentowania w regionie- 1,53 %). Po raz pierwszy w historii, Chile wyemitowało ponad połowę tych obligacji w peso chilijskim, a nie w dolarach.

Przykładem polityki “otwartego regionalizmu” są stosunki Chile z Unią Europejską (z którą w 2003 r. podpisało traktat o wolnym handlu). Unia Europejska w 2010 r. była drugim, po krajach Azji, partnerem handlowym Chile (obroty handlowe z UE wyniosły 19,5 mld dol. a z Azją 50 mld dol.). Podobnym przykładem jest obecność tego kraju w APEC, czyli Forum Ekonomicznym Azji i Pacyfiku, którego doktryna “otwartego regionalizmu” pokrywa się ze strategią ekonomiczną Chile. Aktualnie



w skład APEC wchodzi 21 krajów (liczy 40 % populacji globu i wytwarza 55 % światowej produkcji brutto).

Chile wytrwale podpisywało umowy handlowe z praktycznie wszystkimi państwami w zaawansowanej i średniej fazie rozwoju. Dynamiczne poszukiwanie partnerów handlowych sprawiło, że w latach 1980-2000 Chile zwiększyło liczbę eksportowanych towarów z 500 do 3800, które docierały do 166 krajów. W latach 2005-2010 Chile było szóstym państwem pod względem eksportu do regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów (po Brazylii, Argentynie, Meksyku, Kolumbii i Wenezueli). 20 kwietnia 2010 r. minister spraw zagranicznych Chile, Alfredo Moreno, przedstawił politykę zagraniczną rządu: *“Awansować w stronę integracji regionalnej opartej na demokracji, prawach człowieka i wolnego handlu według modelu regionalizmu otwartego i pełnego poszanowania suwerenności narodowej”*.

### **CZYNNIKI TWORZĄCE RÓWNOWAGĘ BUDŻETOWĄ W CHILE**

Reformy zapoczątkowane w latach 70. przyczyniły się do zapewnienia stabilności makroekonomicznej i zwiększenia efektywności gospodarczej Chile. Oto podstawowe cechy tych przeobrażeń:

1. Wdrażane reformy oparte zostały na podstawowych teoriach ekonomicznych, odbiegając tym samym od polityki wzrostu gospodarczego państwa opartego na substytucji importu powiązanego z interwencją państwa;
2. Reformy chilijskie miały na celu zmniejszenie deficytu sektora publicznego, otwarcie gospodarki narodowej na handel zagraniczny, prywatyzację przedsiębiorstw i obiektów użyteczności publicznej oraz zmianę formy państwa w gospodarce;
3. W latach 1985 – 1998 Chile osiągnęło wysokie tempo wzrostu i dobrze przetrwało kryzys gospodarczy, który dotknął region Ameryki Południowej, choć już przy niższym tempie wzrostu;
4. Od 2001 roku, a formalnie od 2006 r. Chile prowadzi politykę równowagi budżetowej, gdzie wydatki nie mogą przewyższać wpływów (co odróżnia Chile od wielu państw świata). Oznacza to także oszczędzanie w okresie boomu oraz utrzymanie wydatków na cele socjalne na tym samym poziomie w okresie recesji, co sprzyja kształtowaniu równowagi gospodarczej i społecznej w Chile.

Najważniejsze zalety polityki równowagi budżetowej, które przyczyniają się do utrzymania stałego wzrostu gospodarczego Chile to:

- polityka antycykliczna, która łagodzi wahania ekonomiczne i zmniejsza niepewność na rynku co do jej średnioterminowych wyników. Wydatki utrzymuje się na tym samym poziomie względem cyklu gospodarczego nawet w sytuacji tymczasowo malejącego PKB. Polityka antycykliczna możliwa jest dzięki dużej akumulacji zasobów wynikającej przede wszystkim z wysokich cen miedzi w latach 2000-2012;
- Wzrost oszczędności publicznych w okresie silnego rozwoju, co zapobiega aprecjacji pieniądza i chroni konkurencyjność eksportu;
- Stabilność stóp procentowych;
- Duża wiarygodność rządu chilijskiego jako emitenta długu międzynarodowego, co poprawia dostęp do finansowania zewnętrznego w czasie negatywnych wstrząsów zewnętrznych i minimalizuje zaraźliwość kryzysami międzynarodowymi;
- Małe zapotrzebowanie gospodarki na finansowanie zagraniczne.

## **NIEROZWIĄZANE DYLEMATY SPOŁECZNE CHILE**

Rządy junty wojskowej podzieliły społeczeństwo chilijskie, czego dowodem są każde wolne wybory (od powrotu do demokracji w 1989 r.) – głosy wyborców rozkładają się po połowie na partie lewicowe i prawicowe. Analiza rozkładu głosów wyborców według warstw społecznych, miejsca zamieszkania (duże miasta-prowincja, północ – południe - centrum) wskazuje na związek między poziomem dochodów, miejscem w hierarchii społecznej a orientacją polityczną. Klasa posiadająca jawnie deklaruje sympatie pro- pinochetowskie. Restrukturyzacja ekonomiczna wymusiła na społeczeństwie zachowania przystosowujące się do nowego systemu wolnorynkowego. W latach 90., po oddaniu władzy przez Pinocheta, jak bumerang powróciły problemy wielkich nierówności społecznych i ubóstwa, podniesiono podatki i wprowadzono nowe świadczenia socjalne. Każdy następny prezydent staje w obliczu nierozwiązanych problemów społecznych, które są konsekwencją wprowadzonego i „świecnie” funkcjonującego systemu neoliberalnego, tym bardziej, że demokratyczne przemiany prawie nie naruszyły dotychczasowego podziału majątku i politycznych wpływów. W rankingu państw o największych nierównościach społecznych (według współczynnika Giniego 0,55) Chile plasuje się na czołowych miejscach, gorzej jest tylko w Brazylii, ale mniejsze nierówności występują już w Peru czy Meksyku, natomiast Urugwaj i Ekwador zajmują kolejno 33 i 34 pozycję.

## REFORMA EMERYTALNA

Intencją państwa było stworzenie takiej sytuacji, w której ubezpieczeni traktowaliby składki nie jako podatek, ale jako swoje oszczędności. W założeniach system miał umożliwić otrzymywanie emerytury o wartości około 80% poprzednio otrzymywanej pensji<sup>1</sup>, przy miesięcznej składce rządu 10% pensji poprzez inwestycję na rynku kapitałowym (do pensji o wysokości do 2000 USD)<sup>2</sup>. Warto podkreślić, że inwestycje te jako mało ryzykowne w niewielkim tylko stopniu podnosiły wartość zgromadzonych funduszy. Pierwsze reformy systemu emerytalnego miały miejsce w Chile pod rządami Pinocheta, kiedy okazało się, że wcześniejszy system PAYG „*pay as you go*” napotkał na takie trudności jak inflacja, deficyt budżetowy czy niską wartość świadczeń etc.

Istotną wadą starego systemu było to, że szybko wpadał on w stan nierównowagi z powodu wzrostu bezrobocia, inflacji czy kryzysu gospodarczego. Rząd Chile postanowił odejść od umowy pokoleniowej<sup>3</sup>, która doprowadziła do dziury w budżecie państwa i nie gwarantowała wypłaty godnych świadczeń. Z badań przeprowadzonych przez Ziviene i Packard wynika, że, bez przeprowadzenia tej reformy, Chile osiągnęłoby do 2050 r. deficyt rządu 211%. Z drugiej strony tłumaczono, że społeczeństwo jest niechętnie i nie ma zaufania do systemu publicznego. Wszystko to wraz z problemami strukturalnymi rynku pracy, niską zdolnością do oszczędności oraz niewielkimi korzyściami z płacenia składek spowodowało deficyt i niefunkcjonalność systemu redystrybucyjnego. Na złe funkcjonowanie systemu miała też wpływ sama jego konstrukcja i rozdrobnienie. Jednocześnie istniało za dużo schematów z licznymi uwarunkowaniami i trybami partycypowania, a także korzyściami z tego płynącymi. Ponadto system w wielu sytuacjach był nadużywany przez uprzywilejowane grupy społeczne, zostawiając na uboczu biedniejszą część społeczeństwa. Z tego też powodu zdecydowano się na przeprowadzenie reformy emerytalnej, która jednak po 30 latach wdrażania budzi wiele kontrowersji.

Niestety, efekt zmian emerytalnych w Chile jest mniej optymistyczny niż pierwotnie zakładano. Oczywiście jednym z podstawowych celów było podniesienie wysokości emerytur, co się nie udało<sup>4</sup>. W niektórych państwach Ameryki Południowej, także w Chile doszło *de facto* do obniżenia świadczeń płynących z tytułu emerytury. Po 30 latach funkcjonowania tego systemu w Chile szacuje się, że około 55% osób posiadających fundusz emerytalny nie otrzyma nawet emerytury minimalnej, ponieważ nie osiągną 240 miesięcy okresu składkowego, czego wymaga system. Spo-

śród pozostałych 45% mieszkańców 80% otrzyma zaledwie emeryturę minimalną (w wysokości 180 dolarów miesięcznie), a tylko pozostałe 20% - emeryturę większą niż minimalną<sup>5</sup>.

Dodatkowo system ten jest zdecydowanie mniej atrakcyjny i w mniejszym stopniu chroni kobiety, które z reguły w krajach Ameryki Południowej pracują krócej niż mężczyźni lub mają większe przerwy w okresie pracy zawodowej, co wynika m.in. z chęci posiadania dzieci i potrzeby brania urlopów macierzyńskich. Dla systemu kapitałowego największe znaczenie ma ciągłość, czyli ilość odłożonych składek podczas okresu zdolności do pracy. Znaczne różnice zachodzą też, jeśli chodzi o ochronę osób mieszkających w miastach i na wsiach, nie mówiąc już o tej części społeczeństwa, która pracuje „na czarno”, czyli na rynku nieformalnym. Na ogół osoby te nie odprowadzają żadnych składek, a sami pracownicy otrzymują tak niskie wynagrodzenia, że nie mają żadnej zdolności do oszczędzania na przyszłą emeryturę czy na ubezpieczenie zdrowotne. W dalszym ciągu obserwowany jest trend, iż w gospodarstwach bogatych poziom zarobków stale rośnie i w rezultacie wzrasta też wartość świadczenia emerytalnego, odwrotnie do sytuacji gospodarstw biednych. Wiadomo, że bogatsze elity społeczne są w większości zadowolone z przeprowadzonej reformy, a dodatkowo mogą inwestować kapitał w filar dodatkowy (APV)<sup>6</sup>. Jaka będzie jednak przyszłość tych, którzy mają ograniczoną zdolność oszczędności, czyli około 30% społeczeństwa? Jeśli weźmie się pod uwagę niestabilny rynek pracy, okaże się, że duża część osób faktycznie nie otrzyma emerytury lub otrzyma minimalną, wręcz groteskową sumę, bo nie zdoła wypracować podstawowego limitu czasu pracy czy odłożyć wystarczającej ilości funduszy na swoich kontach.

W przypadku Chile trzeba pamiętać także o silnie klasowym charakterze tego państwa. Osoba, która urodziła się w biednej rodzinie na wsi, ma niewielkie szanse, żeby dostać się do dobrej szkoły, a w przyszłości mieć dobrą pracę oraz wysokie zarobki. Sytuacje szczęśliwych awansów społecznych są tutaj bardzo rzadkie. Uogólniając, można powiedzieć, że indywidualne konta oszczędnościowe wręcz pozbawiają w przyszłości te osoby możliwości korzystania z ochrony emerytalnej.

W 2006 r. chilijski rząd socjaldemokratki Michelle Bachelet zdecydował się na głęboką reformę wdrażanego systemu emerytalnego. Sprawa miała znaczenie symboliczne, bo Chile to przecież pierwszy kraj, który sprywatyzował całkowicie system emerytalny w 1981 r. pod rządami Pinocheta i liberalnych ekonomistów. Przez wiele lat Chile było podręczniko-

wym przykładem tego, jak świetnie działa system emerytalny wyrwany biurokratom. Wielu specjalistów sądzi, że system prywatnych emerytur stworzył w tym kraju podstawy trwałego wzrostu gospodarczego. Utworzono dodatkową pulę kapitału inwestycyjnego, na czym skorzystała gospodarka tego kraju pomimo wysokich opłat administracyjnych. Kiedy jednak stało się oczywistym, że znaczna część społeczeństwa nie ma „dostępu” do jakiegokolwiek emerytury lub też, że wysokość otrzymywanej „nowej emerytury” jest drastycznie niska, podjęto decyzję o realizacji projektu „walki z biedą wśród starszych Chilijczyków”. Z tego też powodu w 2008 r. za rządów prezydent Bachelet wprowadzono kolejne etapy reformy emerytur. Przed 2008 r. wszyscy ci, którzy nie kwalifikowali się do normalnej emerytury otrzymywali tzw. PASIS, pensję pomocniczą. Jak już wspomniano wcześniej, znaczna część osób w końcowej fazie nie otrzymywała nawet i tej symbolicznej kwoty, ponieważ rząd szybko ograniczył jej wypłacanie. Z drugiej zaś strony gwarantowana emerytura minimalna przyznawana była tylko tym, którzy na swoich kontach mieli niewystarczające środki, aby otrzymać emeryturę wyższą niż ustawowe minimum. Jednakże aby móc otrzymać te środki, należało opłacać składki przez co najmniej 20 lat. Według statystyk blisko 50% osób nie spełniało tego warunku. Próbą rozwiązania problemu było wprowadzenie kolejnej reformy w styczniu 2008 r. Wyeliminowano dwa świadczenia opisane wyżej i zastąpiono je emeryturą podstawową, która finansowana jest z ogólnego podatku dochodowego. Emeryturę tę otrzymuje około 60% najbiedniejszych Chilijczyków i wynosi ona 140 dolarów USA. Osoby, które otrzymują jakieś świadczenia z tytułu przekazywanych świadczeń emerytalnych, mogą ubiegać się o tzw. dodatek, którego wysokość zależy od otrzymywanej emerytury. Dodatek jest zerowy, jeśli osoba otrzymuje z tytułu emerytury więcej niż 410 USD. Dodatkowo reforma ma za zadanie stopniowe zintegrowanie większej części społeczeństwa w ramach tego systemu, np. pracowników samozatrudniających się. Na mocy tej reformy kobietom po 65 roku życia przyznano dodatkowo bonus za każde dziecko, które urodziły. Bonus wynosił około 460 USD. Po raz pierwszy więc kryterium finansowania był nie tylko wiek, ale także środowisko społeczne i ilość dzieci w gospodarstwach domowych. Reformy M. Bachelet miały także za zadanie zapewnić większą konkurencję pomiędzy funduszami AFP oraz zmniejszyć ogromne koszty administracyjne.

Pomimo różnych opinii sprzecznych ze sobą (od bardzo negatywnych po przesadnie pozytywne) wydaje się, że reformy te nie do końca spełniły

swojego zadanie<sup>7</sup>. Całą sytuację należy analizować z perspektywy specyfiki kontynentu i silnych różnic społecznych. Z pewnością na niepowodzenie reform wpłynął fakt, iż w państwach Ameryki Południowej poziom ubóstwa jest w dalszym ciągu uderzający, a rynek pracy mocno niesformalizowany. Na tym kontynencie można zaobserwować najliczniejsze przypadki ogromnych rozpiętości dochodowych pomiędzy biednymi a bogatymi. Opieka społeczna i ochrona socjalna jest niewystarczająca. Rządy poszczególnych krajów wprowadzają kolejne reformy, ale w dalszym ciągu różnice pomiędzy grupami społecznymi są ogromne i znaczna część populacji nie ma żadnego ubezpieczenia.

Istotny wpływ na sukces lub porażkę tych reform ma sformalizowanie rynku pracy i zmniejszenie bezrobocia. Tylko działania na tym polu mogą dać pozytywny efekt. Reforma od samego początku napotkała na istotne ograniczenia natury strukturalnej, które nie wynikają z samego systemu emerytalnego, ale bardziej odnoszą się do niezdolności płacenia składek przez pewne grupy społeczne, głównie z powodu braku stabilności rynku pracy i faktu, że ludzie obecnie rzadko kiedy przepracowują całe życie w jednej firmie.

Sformalizowanie rynku pracy to kwestia bardzo istotna, ale niewystarczająca do zapewnienia odpowiedniego poziomu ubezpieczenia. Według statystyk Światowej Organizacji Pracy z 2006 r. sektor nieformalny w Chile zatrudniał około 31,9% siły roboczej. Dlatego decydująca jest kwestia regularności wpłacania składek, bo tylko przy takim założeniu można po latach otrzymać godną emeryturę. Szczególnie może się to odbić na osobach, które pracują z przerwami lub zaczynają pracować znacznie później. Dla nich emerytury są bardzo niskie lub otrzymują je tylko przez określony krótszy czas. Już teraz wyraźnie widać, że w Chile w latach 2005-2025 pracownicy odkładają i będą odkładać na swoje konta środki daleko niewystarczające, aby otrzymać ustawową emeryturę minimalną.

Z pewnością możemy mówić o sukcesie nowego systemu z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki i budżetu Chile. Konta Emerytalnych Oszczędności w Chile zakumulowały już ponad 25 miliardów dolarów. To niezwykle wysoka wielkość kapitału generowanego z własnych oszczędności, jak na kraj o ciągle jeszcze rozwijającej się gospodarce. Jednym z kluczowych sukcesów nowego systemu było zwiększenie wydajności kapitału i stopy wzrostu gospodarczego kraju. System KEO uczynił chilijską giełdę bardziej efektywną i pomógł jej wzrostowi w ciągu ostatnich 15 lat. Dodatkowym wkładem do rozwoju chilijskiej gospodarki było rozwinięcie kra-

jowych rankingów kredytowych firm, których akcje i obligacje kupowały firmy AFP. Ponadto firmy AFP często włączają się do zarządzania firmami, których akcje kupują. Naturalnie można brać pod uwagę optymistyczne rankingi, które są satysfakcjonujące dla bogatej części społeczeństwa, przyrzucając oko na tę część społeczeństwa, która nie otrzymuje żadnych świadczeń. Często jedynym źródłem utrzymania tych ludzi jest pomoc rodziny.

## REFORMA ZDROWIA

Na wstępie należy podkreślić, że w Chile wysokość dochodów przypadających na poszczególne gospodarstwa domowe jest bardzo nierówna (GINI 0,55). Dla porównania, jeden z najwyższych na świecie poziomów nierówności w Namibii wynosi 0,70, a jeden z najniższych w Szwecji równy jest 0,23 (dla przykładu w Polsce w 2012 r. wynosił on 0,38). Pomimo spadku ogólnego poziomu ubóstwa społeczności chilijskiej na przełomie ostatnich 20 lat, podziały i nierówności biedni-bogaci wręcz nasiliły się. Ostatnie badania wskazują, iż system zdrowia w Chile w przeciwieństwie do tego, co miało miejsce w przeszłości, znajduje się na poziomie adekwatnym do swojego poziomu ekonomicznego. Ludność chilijska obecnie przechodzi proces szybkiego starzenia się, a co za tym stoi, niezbędne są inwestycje oraz wprowadzanie odpowiednich zmian w ramach służby zdrowia. Z drugiej strony w związku z utrzymywaniem się wysokiego poziomu ubóstwa na dużą skalę, stale pojawiają się nowe problemy, jeśli chodzi o edukację, jakość żywienia, dostęp do rynku pracy, jakość mieszkań i gospodarstw. Dodatkowo na niekorzyść wpływa fakt, że trzęsienie ziemi mające miejsce pod koniec lutego 2010 r. spowodowało ogromne zniszczenia w niektórych regionach Chile, pogarszając sytuację ludności w najbardziej dotkniętych częściach kraju. Duża ilość ofiar i rannych, poważne problemy zdrowotne i faktyczny brak służby medycznej spowodowany ogromem zniszczeń zwiększył liczbę osób potrzebujących opieki medycznej.

Reforma zdrowia w Chile próbuje poprawić ochronę zdrowia mieszkańców. Jej deklarowanym celem jest zmniejszenie nierówności, poprawa stanu zdrowia populacji, wydłużenie długości życia bez chorób, poprawa sytuacji osób o mniejszych dochodach, uregulowanie praw i obowiązków obywateli wobec dostawców usług medycznych czy to publicznych, czy prywatnych. W zasadzie udało się połączyć prywatny i publiczny system ochrony zdrowia, czyli ISAPRE i FONASA. Dość powszechnie podkreśla się, że największym sukcesem reformy było utworzenie AUGE (Acce-

so *Universal a Garantías Explícitas*), który jest jednym z efektów reformy zdrowia. Dzięki niemu ludzie unikają wydatków na konsultacje medyczne, leki i operacje, szczególnie w przypadku takich chorób jak AIDS, nadciśnienie tętnicze, cukrzyca, choroba zwyrodnieniowa stawów, Parkinson, stwardnienie rozsiane itd. Lista AUGÉ zawiera w chwili obecnej 66 chorób. Ciągle nierozwiązane pozostały takie problemy, jak: długi czas oczekiwania na operacje, a także brak łóżek w szpitalach publicznych. Sytuacja poprawia się stopniowo dzięki inwestycjom realizowanym przez państwo oraz nakładom prywatnych właścicieli placówek z ostrym dyżurem. Innym problemem jest brak możliwości wyboru lekarza i miejsca, w którym pacjent chciałby być leczony, a także brak lekarzy i specjalistów. Po trzęsieniu ziemi w lutym 2010 r. pogorszyła się sytuacja szpitalnictwa z powodu poważnych zniszczeń kraju.

Reformy gospodarcze w Chile lat 70. często porównywane są przez ekonomistów do cudu gospodarczego osiągniętego przez Niemcy po zakończeniu II wojny światowej. Niestety, takie porównanie jest dość dużym nadużyciem, zważywszy na fakt, że przy okazji wprowadzenia zasad wolnorynkowych i stymulowania sektora przemysłowego, Niemcy stworzyli modelowy system „państwa subsydialnego” działającego w ramach tzw. „społecznej gospodarki rynkowej”. Państwo w ramach tego systemu przyjęło rolę „nocnego stróża”, który przestrzegając zasad wolnego rynku, jednocześnie miał prawo interwencji celem większego zabezpieczenia obywateli przed negatywnymi skutkami polityki liberalnej. Powyższe reformy były jednocześnie wprowadzane w warunkach demokracji skonsolidowanej, gdzie prawa jednostki do wolności słowa czy przekonań były w pełni przestrzegane (na ile pozwalała na to rzeczywistość zimnowojenna). W przypadku Chile „cudu” dokonano, koncentrując się jedynie na aspekcie ekonomicznym całego przedsięwzięcia, omijając kwestie społeczne oraz wolności polityczne. W związku z tym trudno mówić o zwycięstwie reform gospodarczych przeprowadzonych przez sławetnych Chicago Boys, po pierwsze, nie dokonując rzetelnej oceny rządu generała Pinocheta, po drugie, nie przeprowadzając analizy problemów, z jakimi aktualnie boryka się to państwo. Nie bez znaczenia pozostają w tym kontekście protesty, które wstrząsają od dłuższego czasu państwem. Chile w wyniku przeprowadzonych reform doświadcza obecnie poważnych problemów w sektorze oświaty, służby zdrowia itd. Trudno jest dłużej ignorować także ogromne przepaści społeczne, jakie wyostrzyły się między warstwą uprzywilejowaną i żyjącą w skrajnej biedzie.



## PROTESTY STUDENCKIE

Studenci chilijscy od 2011 r. zdecydowanie nasilili demonstracje antyrządowe, domagając się od władz świadczenia bezpłatnej edukacji na poziomie uniwersyteckim (opłaty w wyższych uczelniach chilijskich wynoszą przeciętnie 5 tys. USD rocznie bez względu na to, czy są to szkoły publiczne czy prywatne). Chociaż Chile jest uważane za kraj mający jeden z najlepszych systemów edukacyjnych w Ameryce Łacińskiej, dostęp do szkół wyższych jest w tym kraju silnie ograniczony przez wysokie koszty i brak możliwości zaciągania tanich kredytów. Chile ma jeden z najniższych poziomów finansowania publicznego szkolnictwa wyższego. Zdaniem protestujących studentów sytuacja ta doprowadziła do złej jakości nauczania i pogłębiła nierówności chilijskiego społeczeństwa.

Masowe protesty, które przechodzą przez Chile, organizowane są przez CONFECH, Konfederację Chilijskich Federacji Studentów. Organizacja ta dąży do zawarcia „społecznej umowy odnośnie chilijskiej edukacji”, której celem byłoby zwiększenie pomocy państwa dla uczelni publicznych (bezpłatna edukacja w szkołach państwowych), likwidacja uczelni nastawionych tylko na zysk, a także uchylenie przepisów zakazujących udziału studentów w kierowaniu uczelniami.

Chilijczycy nie akceptują systemu prywatnej i przy tym drogiej edukacji, co jest jedną z pozostałości reform z czasów wojskowej dyktatury gen. Pinocheta. Wtedy państwo wycofało się z finansowania uczelni wyższych, a także wielu szkół podstawowych i średnich, oddając oświatę samorządom lokalnym i prywatnym przedsiębiorcom. Skutkiem była wprowadzenie powszechnej edukacji, ale podzielona na dobrą i drogą dla bogatych oraz słabą i publiczną dla biednych.

Opłaty za studia na teoretycznie państwowych uczelniach Chile są najdroższe nie tylko w całej Ameryce Łacińskiej - studenci płacą trzykrotnie więcej niż we Włoszech, czterokrotnie więcej niż w Hiszpanii i aż prawie 20-krotnie więcej niż we Francji. Absolwenci kończą studia wyższe mocno zadłużeni w bankach, które udzielają im komercyjnych kredytów. Kształcenie dzieci i studentów w Chile możliwe jest dzięki solidarności rodzinnej, pochłaniającej często 50% budżetów rodzinnych.

Chilijczycy nie rozumieją, dlaczego biedne państwo sprzed dyktatury mogło pozwolić sobie na powszechną i darmową edukację, a nie stać na nią współczesnego Chile, lidera przemian gospodarczych w Ameryce Łacińskiej. Rząd prezydenta S. Pinery obiecywał znaczne zwiększenie

wydatków na edukację, obniżenie kredytów dla studentów oraz upowszechnienie stypendiów dla biednych uczniów. Obecny rząd (kończący swój mandat pod koniec 2013 r.) nie chce zapisać w konstytucji prawa do państwowej i darmowej edukacji, czego domagają się studenci, lewicowa opozycja i 80% społeczeństwa tego kraju. Studencki ruch reform jest jednak mocno zdeterminowany w swoich żądaniach. Nie ulega wątpliwości, że problemy te będzie musiała rozwiązać, chociaż bardzo niechętnie, nowa administracja rządowa pod wodzą (jak się powszechnie oczekuje) prezydent M. Bachelet.

#### REFERENCES:

Cabello Jorge Rodríguez, Carvallo Alejandra Vega, Ramos Carla Tokman „Structural balance policy in Chile”, *Studies in Public Finance*, 2006.

Cifuentes R., Desormeaux J., González C., *Capital Markets in Chile: From Financial Repression to Financial Deepening*, Economic Policy Papers of the Central Bank of Chile, 2002.

French – Davis R., *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*, The University of Michigan, 2002.

French-Davis Ricardo, *The structural fiscal balance policy in Chile: A move toward counter-cyclical macroeconomics*, 2009.

<http://www.minhda.cl/english/documents/presentations-and-speeches/bicentennial-capital-markets-agenda.html>

<http://www.minhda.cl/english/documents/presentations-and-speeches/chile-s-reconstruction-effort.html>

(Endnotes)

1 *Serie de Documentos de Trabajo - Docuemnto de Trabajo N 8*, Gobierno de Chile.

2 *THE CHILEAN PENSION SYSTEM* – OECD report.

3 *Financiamiento del desarrollo*, *Cepal*, Santiago de Chile, marzec 2009, the Latin America Experience in pension system reform.

4 *La protección social de cara al futuro*, CEPAL 2006 páginas 114 – 149.

5 “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, D. Titelman y A. Uthoff (comps.), Fondo de Cultura Económica.

6 Przeprowadzona przeze mnie krótka ankieta z osobami mającymi dochód powyżej przeciętnego (około 25 osób).

7 *La protección social de cara al futuro*, CEPAL 2006.