

## Власт за работниците – приватизация на осигурителната система в Чили<sup>1</sup>

Хосе Пинера<sup>2</sup>

Един призрак броди по света. Това е призракът на банкрутирала правителствени осигурителни системи. Разходопокривната система, която властва през по-голямата част на 20 век има един фундаментален дефект, дефект, който се корени в погрешната концепция за това как човешките същества действат: тя разрушава, на индивидуално ниво, връзката между вноски и пенсии – с други думи между усилие и отплата. Когато това се случи в огромен мащаб и за дълъг период от време финалният резултат е катастрофа.

Два външни фактора усложняват последиците от този дефект: глобалната демографска тенденция към намаляване на темповете на раждаемост и медицинските постижения, които удължават живота. Като резултат по-малко работници трябва да издържат повече и повече пенсионери. Тъй като увеличаването на осигуровките създава безработица, рано или късно обещаните пенсии трябва да бъдат намалени, показателен знак за банкрутирала система. Дали това намаление на пенсиите е извършено чрез инфлация, както в повечето развиващи се страни или чрез законодателството, резултатът е същият: терзания за старостта, създадени парадоксално от вродената несигурност на нефинансираната “осигурителна” система.

В Чили законът за пенсионната реформа от 1980 година въведе революционно нововъведение. Законът даде на всеки работник правото да излезе напълно от правителствената пенсионна система и вместо това да внася бившите осигуровки в частно управлявана лична пенсионна сметка (ЛПС). Тъй като 95% от работниците избраха системата на ЛПС, крайният резултат беше “приватизация отдолу нагоре” на чилийската осигурителна система.

Когато празнувахме първите 21 години от тази реформа резултатите говореха сами за себе си. Пенсиите в системата от лични пенсионни сметки вече са 50 до 100% по-високи (в зависимост дали са за старост, нетрудоспособност или наследствени) отколкото бяха в разходопокривната пенсионна система. Средствата, управлявани от пенсионните фондове, възлизат на 40 милиарда долара или около 55% от брутният национален продукт. Подобрявайки функционирането на капиталовите и трудовите пазари пенсионната реформа

---

<sup>1</sup> Това есе е подобрена версия на оригиналното *"Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile"*, публикувано през 1996 в [Cato's Letter No. 10](#). Първоначално е публикувано в [Cato Journal, Vol. 15, Nos. 2-3 \(Fall/Winter 1995/96\)](#). Copyright © 2002 Cato Institute. Есето е достъпно на [http://www.pensionreform.org/cl10\\_actualizado.html](http://www.pensionreform.org/cl10_actualizado.html) Преводът се извършва с разрешението на автора и е дело на Владислав Сланчев и Георги Ангелов ([george@ime.bg](mailto:george@ime.bg)) – б.пр.

<sup>2</sup> Хосе Пинера (José Piñera) е основател и президент на *Международния център за пенсионна реформа* ([www.pensionreform.org](http://www.pensionreform.org)) и съпредседател на проекта на *Института Cato* за реформа в социалното осигуряване ([www.socialsecurity.org](http://www.socialsecurity.org)). Като министър на труда и социалното осигуряване на Чили от 1978 до 1980 година и на минната дейност през 1981 година той е отговорен за три ключови структурни реформи: приватизацията на пенсионната система, трудовият закон и възстановяването на права на частна собственост в минното дело. Хосе Пинера има магистърска и докторска степен по икономика от университета *Харвард*. Авторът благодаря на Ян Васкез за неговите полезни коментари. – б.пр.

беше една от ключовите промени, които съществено увеличиха спестяванията и удвоиха темпа на растеж на икономиката.<sup>3</sup>

Успехът на чилийската пенсионна реформа накара други 15 страни в Латинска Америка и Европа да я последват.<sup>4</sup> През януари 2001 година дори Швеция, някога емблематична държава на благосъстоянието, позволи на своите работници да внасят 2.5% от техните 18.5% осигуровки в лична пенсионна сметка. Това развитие накара *Икономист* да посочи: “Радикалната реформа на осигуряването е следващата велика либерална реформа, тя е несъмнено толкова важна промяна, колкото приватизацията на държавните предприятия – също определяна преди време като утопична. По отношение на пенсиите Латинска Америка показва начина. Нека светът я последва.”<sup>5</sup>

### Как работи

Според новата осигурителна система на Чили това, което определя пенсията на работника, са парите, натрупани от него в личната му пенсионна сметка през годините, в които е работил. Нито работникът, нито работодателят плащат осигурителни вноски. Работникът не получава и осигурена от правителството пенсия. Вместо това, 10 процента от неговата заплата, идващи от плащаните преди това осигурителни вноски, се депозират, без да бъдат облагани, от работодателя му всеки месец в личната му пенсионна сметка<sup>6</sup>. Тези 10 процента са изчислени при допускане за 4-процентова средна реална възвращаемост на ЛПС през целия трудов стаж, така че типичният работник да има достатъчно пари в сметката си, за да си осигури пенсия, равняваща се приблизително на 70 процента от последната му заплата. Работникът може да внася под формата на доброволни спестявания до още 10 процента от заплатата си всеки месец, които също се изваждат от облагаемия доход. Възвръщаемостта на ЛПС е освободена от данъци. При тегленето на парите след пенсиониране се заплащат данъци според данъчна скала в момента на получаване на парите.

Работникът може да избере всяка една от частните компании, управляващи пенсионни фондове (КУПФ), наричани *Administradoras de Fondos de Pensiones* да управлява неговата ЛПС. За да се насърчи конкуренцията и по този начин да се облагодетелстват работниците, ключово установено положение е напълно свободното навлизане на местни и чуждестранни компании (чуждестранните компании могат да притежават до 100 процента от КУПФ) в отрасъла на КУПФ. Тези компании не могат да се занимават с никаква друга

---

<sup>3</sup> Според икономиста Klaus Schmidt-Hebbel темпът на растеж на чилийската икономика се покачи от 3.7% годишно в периода от 1961 до 1974 година до 7.1% годишно в периода от 1990 до 1997 година и от тези допълнителни 3.4% годишен растеж пенсионната реформа е допринесла 0.9% годишно, т.е. повече от една четвърт от общото нарастване. От общото нарастване от 12.2 процентни пункта в нивото на спестяванията през този период тази реформа допринесе 3.8 процентни пункта, т.е. 31% от общото нарастване. Виж Klaus Schmidt-Hebbel, "Does Pension Reform Really Spur Productivity, Saving and Growth?" *Documentos de Trabajo del Banco Central (Chile)* no. 33, April 1998, pp. 25, 29, [www.bcentral.cl/eng/studiesandpublications/studies/workingpaper/033.htm](http://www.bcentral.cl/eng/studiesandpublications/studies/workingpaper/033.htm)

<sup>4</sup> Виж моето есе "The Global Pension Revolution" *Cato Letter* No. 15, 2001.

<sup>5</sup> The Economist, June 12, 1999.

<sup>6</sup> Този задължителен процент се отнася само до първите 15 000 щ. д. от годишния доход. По тази причина, когато заплатите се вдигнат заедно с икономическия растеж, частта на “задължителните спестявания” в системата намалява като процент от цялата заплата на работника. Трябва да се отбележи, че този таван, уреден в закона в индексирани песо, не е бил променен 21 години от четири различни правителства.

дейност и подлежат на стриктен контрол от държавна агенция – Надзорен орган на КУПФ (Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones), който бе създаден, за да осигурява технически контрол на високо ниво с цел предотвратяване на измами и отклоняване на средства<sup>7</sup>.

Всяко пенсионно дружество управлява по пет взаимни фонда с различни съотношения облигации/акции (първоначалната схема позволяваше само един фонд за всяко пенсионно дружество). По-възрастните работници трябва да притежават взаимни фондове, които са в значителна степен инвестирани в ценни книжа с фиксиран доход, докато по-младите работници могат да имат до 80 процента от своите средства в акции. Инвестиционните решения се взимат от КУПФ, но работникът може да избира както КУПФ, така и, при определени ограничения, предпочитания фонд. Законът определя само максимални процентни ограничения за някои видове инструменти и за цялостния състав на портфейла. В духа на реформата е прогресивното намаляване на тези регулации с натрупването на опит от КУПФ и подобряването на функционирането на капиталовите пазари. Няма никакви задължения да се инвестира в държавни облигации или други ценни книжа. В правен смисъл КУПФ и взаимните фондове са различни юридически лица. Така, ако КУПФ трябва да обяви фалит, средствата във взаимните фондове – т.е. инвестициите на работниците – не са засегнати по никакъв начин и само акционерите на КУПФ губят своя капитал.

Работниците свободно могат да сменят едно пенсионно дружество с друго и един фонд с друг. Така има конкуренция между компаниите да осигуряват по-голяма възвръщаемост на инвестициите, по-добро обслужване на клиентите или по-ниски комисиони. Всеки работник получава книжка за ЛПС (да я използва, ако иска обнови балансите си, посещавайки пенсионното дружество) и получава извлечение по пощата на всеки три месеца, което го информира колко пари са били натрупани в пенсионната му сметка и колко добре върви неговия инвестиционен фонд. Сметката носи името на работника, тя е негова собственост и ще бъде използвана за изплащане на пенсиите му за старост (с клауза за наследствени пенсии).

Както може да се очаква, индивидуалните предпочитания относно старостта се различават колкото и всички други предпочитания. Някои хора искат да работят завинаги. Други не могат да изчакат да спрат работа и да се отдадат на своите истински влечения и хобита. Разходопокривната система не позволява задоволяването на такива предпочитания, освен чрез колективен натиск, например, за по-ранна възраст на пенсиониране за влиятелни политически поддръжници. Това е схема “един размер става на всеки”, която може да означава висока цена по отношение на човешкото щастие.

От друга страна, системата на ЛПС позволява индивидуални предпочитания да бъдат превърнати в индивидуалните решения, които да доведат до желанния изход. В клоновете на много КУПФ има лесни за използване компютърни терминали, където работникът може да пресметне очакваната стойност на бъдещата си пенсия въз основа на парите в сметката си, продължителността на живота за възрастовата му група и годината, в която иска да се пенсионира. Освен това работникът може да укаже пенсията, която желае да получава и да определи колко допълнителни пари трябва да внася всеки месец, ако иска да се пенсионира на дадена възраст. Веднъж получил отговор,

---

<sup>7</sup> За пълна статистическа информация за 21-те години съществуване на системата посетете интернет сайта на Надзорния орган на КУПФ ([www.safp.cl](http://www.safp.cl)).

той просто казва на работодателя да отдели новия процент от заплатата му. Разбира се, с течение на времето той може да нагласява тази цифра в зависимост от действителната доходност на пенсионния фонд или други имащи отношение фактори (например по-дълга очаквана продължителност на живота).

Независимо дали са наети от частни компании или от държавата, всички работници получиха възможността да излязат от разходопокривната система<sup>8</sup>. Самонаетите работници не са задължени да участва в системата на ЛПС, тъй като те не бяха в правителствената разходопокривна система поради практическите трудности в страна като Чили да се наложи каквато и да е задължителна система за самонаетите хора. Пенсионната реформа обаче им позволява да се включат в системата на ЛПС, ако пожелаят, като по този начин се създават стимули за неформалните работници да станат част от формалната икономика.

Реформата на осигурителната система запази “мрежа за сигурност” (safety net). Работник, който е внасял най-малко 20 години, но чиято пенсия при навършване на пенсионна възраст е по-ниска от тази, която законът определя като “минимална”, има правото да получава тази пенсия от общите приходи на правителството след като неговата лична пенсионна сметка се изчерпа. (Хората без вноски в продължение на 20 години могат да кандидатства за по-ниска социална пенсия).

Правителствената програма за пенсии при инвалидност и смърт – източник на систематични злоупотреби поради липсата на стимули за контрол върху тяхното честно използване – бяха също напълно приватизирани. Всяка КУПФ трябва да предлага тази услуга на осигуряващите се при нея работници, като закупи чрез публично и прозрачно наддаване груповите покрития за застраховка живот и инвалидност от частни животозастрахователни компании. За това покритие се плаща чрез допълнителна вноска на работника от около 2 процента от заплатата, която включва комисионната на КУПФ за административни и инвестиционни разходи.

Ключова особеност на реформата бе промяната на значението на “пенсиониране”. Законовата пенсионна възраст е 65 за мъжете и 60 за жените (това бяха възрастите в предишната разходопокривна система и не бяха дискутирани или променяни в процеса на реформите, защото не са структурна характеристика на системата от ЛПС). В системата от ЛПС обаче, работници с достатъчни спестявания да купят “разумен анюитет” (дефиниран като 50 процента от средната заплата през последните години при условие, че е над “минималната пенсия”) могат да престанат да работят, да започнат да изтеглят парите си и да спрат да внасят вноски в сметките си. Разбира се, работниците могат да продължат да работят и след като започнат да ползват парите си. Един работник трябва да достигне законовата пенсионна възраст, за да може да получава държавната субсидия, която гарантира минимална пенсия. Но няма никакво задължение на дадена възраст да спреш работа, нито пък има задължение да продължиш да работиш или да спестяваш за пенсия след като си си осигурил “разумен” доход, както беше описано по-горе.

---

<sup>8</sup> На служещите в армията и националната полиция не им беше дадено право да излязат от системата. Оттогава дефицитът по тяхната разходопокривна система се е увеличил до неустойчиви нива. Първоначалният проект за пенсионна реформа включваше и тях, но върху тази уредба бе наложено вето от Министерството на отбраната с мотивите, че правните прерогативи да въвежда такива промени са негови.

При пенсиониране работникът може да избира от три общи възможности за изплащане. В първия случай пенсионерът може да използва капитала в своята лична пенсионна сметка, за да купи анюитет от някоя частна животозастрахователна компания. Анюитетът трябва да гарантира постоянен доживотен месечен доход, индексирани към инфлацията (на чилийския капиталов пазар има индексирани облигации, така че компаниите да могат да инвестират по съответния начин), плюс наследствени пенсии за семейството на работника (съпруга и лица без родители под 21 години). Второ, пенсионерът може да остави средствата си в личната пенсионната сметка и да прави програмирани тегления, които са обект на ограничения, свързани с продължителността на живота на пенсиониращия се и неговото семейство. С тази възможност, ако умре, останалите средства в сметката стават част от неговото имущество и могат да бъдат получени от наследниците му почти без да се облагат с данъци. И в двата случая той може да изтегли наведнъж капитала, който е над нужния за придобиването на анюитет или програмирани тегления, равняващи се на 70 процента от последните му заплати. И трето, той може да избере всяка желана от него комбинация от предишните две възможности.

Системата на ЛПС решава типичния проблем на разходопокривната система по отношение на демографията на труда: при едно застаряващо население броят на работниците към един пенсионер намалява. При системата на лични пенсионни сметки работещото население не плаща данъци, за да финансира пенсиониралото се население. По този начин, за разлика от разходопокривната система, възможността за конфликти между поколенията и евентуален банкрут е избегната. Проблемът, пред който се изправят множество страни – големи нефинансирани държавни осигурителни задължения, не съществува при системата на лични пенсионни сметки.

За разлика от базираната в компанията пенсионна система, налагаща в повечето случаи загуби на работниците, които напускат компанията преди изтичането на определен брой години и водеща понякога до загуба на пенсионния фонд на работниците – като по този начин лишава работниците от тяхната работа и пенсионни права (както в печално известния случай “Енрон” в САЩ) – системата на ЛПС е напълно независима от компанията, наемаща работника. Тъй като системата на ЛПС е свързана с работника, а не с компанията, самата сметка е лесно прехвърлима. Тъй като пенсионните фондове трябва да бъдат инвестирани в търгуеми ценни книжа, ЛПС има дневна стойност и по тази причина е лесно да се прехвърли от една КУПФ в друга. Проблемът “закрепостяване към работното място” е напълно избегнат. Като не затруднява мобилността на работната ръка, системата на ЛПС спомага за създаването на гъвкавост на трудовия пазар, като нито субсидира, нито наказва имигрантите. След като системите на ЛПС се разпрострат по света, аз си представям и преносимост между държавите, която ще помогне на помобилните в международен план хора (като професионалистите или неасимилираните имигранти).

Системата на ЛПС също така може да приспособи гъвкави стилове на работа. Всъщност някои хора решават да работят само няколко часа на ден или да прекъснат временно професионалната си стаж – особено жените и младежите. В разходопокривната система тези решения създават проблем на попълването на празнотите във вноските и в някои случаи могат да доведат до липса на право на пенсия въпреки годините, в които са правени вноски в

системата. Това не е така в схемата на лични пенсионни сметки, където неравномерните вноски не засягат правото да се вземат обратно сумата на (плюс възвръщаемостта на) направените вноски.

### **Преходът**

Съдбоносно предизвикателство за държави, които вече имат разходопокривна система, е да проектират и приложат преход към система на лични пенсионни сметки. В Чили ние определихме три основни правила:

1. Правителството гарантира, че няма да бъдат засегнати от реформата пенсиите на тези, които вече получават пари от осигурителната система. Би било нечестно към старите хора да се нарушат вече направени обещания. Аз изказах това правило по следния начин: “Никой няма да отнеме чека на вашата баба.”

2. На всеки работник му беше дадено правото да избира дали да остане в разходопокривната система или да се премести в новата система на лични пенсионни сметки. Тези, които решиха да са извън предишната система, получиха “облигация на признанието”, която беше депозирана в новите им лични пенсионни сметки. Тази облигация беше индексирана към инфлацията и носеше 4 процента реален лихвен процент. На практика това бе държавна ценна книга с нулев купон, чийто падеж настъпва с навършването на законовата пенсионна възраст от работника. Облигациите могат да бъдат търгувани на вторичните пазари, така че да позволят на работника да натрупа нужния капитал за ранно пенсиониране. Точната формула бе в закона и бе широко и просто обяснена на хората. По този начин работник, който е плащал осигуровки с години, не трябваше да започва от нула при влизането си в системата на лични пенсионни сметки.

3. Всички новодошли в работната сила бяха задължени да се включат в системата на ЛПС. Това изискване осигуряваше пълния край на разходопокривната система веднъж след като последният работник, останал в нея, достигне пенсионна възраст. Оттам нататък, и то за ограничен период от време, държавата трябва да плаща пенсии само на пенсионерите по старата система.

За да даде равни възможности на всички тези, които биха се заинтересували от създаването на частно пенсионно дружество, законът определи шестмесечен период, през който нито едно частно пенсионно дружество не можеше да започне да функционира (нито дори да рекламира). Така отрасълът на частните пенсионни дружества е уникален с това, че има точна дата на зачеване (4<sup>-ти</sup> ноември 1980) и точна дата на раждане (1<sup>-ви</sup> май, 1981). Отбележете, че по този начин ние превърнахме деня на труда в ден, празнуващ даването на власт на работниците чрез избор на социално осигуряване.

Ние също сложихме край на изкуствено поддържаната от законодателите по цял свят заблуда, че и работодателят, и работникът внасят своя дял в осигурителната система. Както икономистите знаят добре, в крайна сметка всички вноски се плащат от пределната производителност на работника, а работодателите взимат предвид всички разходи за труд – независимо дали това са срочни възнаграждения или осигурителни вноски – при определянето на решенията им относно наемане и заплащане на труд. Така, чрез преименуване на вноската на работодателя в допълнителна брутна заплата, нашата реформа

направи видно, без да намали разполагаемия доход на работниците, че в крайна сметка всички вноски се плащат от работника и той може да контролира собствените си пари. Разбира се, в края на краищата нивото на заплатите ще бъде определено от взаимодействието между пазарните сили.

Финансирането на прехода е сложен технически проблем, към който подходихме успешно, без да увеличаваме данъците, и който всяка страна трябва да разреши според собственото си положение. Ключовият поглед отвътре в това отношение е, че противно на широко подкрепяното убеждение “икономически” разход по прехода не съществува, защото няма загуба за брутен национален продукт в резултат на тази реформа (тъкмо напротив). Напълно различен и уместен проблем е как да се подходи към “касовата” цена на прехода за признаване и в крайна сметка премахване на необезпечените задължения, създадени от разходопокривната система.

Скритият разходопокривен дълг на чилийската система през 1980 бе изчислен от изследване на Световната банка на 80 процента от БВП. Както се посочва в това изследване “Чили показва, че страна със сравнително конкурентна банкова система, добре функциониращ пазар на дълг и значително ниво на макроикономическа стабилност може да финансира големи преходни дефицити без сериозно отражение върху лихвения процент<sup>9</sup>.”

Ние използвахме пет “източника”, за да финансираме фискалните разходи по прехвърлянето към система на ЛПС:

1. Използвайки заеми, разходите по прехода бяха споделени с бъдещи поколения. В Чили около 40 процента от разходите бяха финансирани чрез емитиране на правителствени облигации с лихвен процент на пазарните нива. Тези ценни книжа бяха закупени предимно от КУПФ като част от техните инвестиционни портфейли и този “мостов дълг” трябва да бъде напълно изплатен, когато бенефициентите на старата система не са вече с нас (повод за тъга за техните семейства и приятели, но, без съмнение, повод за облекчение за бъдещите финансови министри).

2. Тъй като нормата на спестяване, нужно в една система с дефинирани вноски (като тази на ЛПС) за финансирането на разумни нива на пенсиите, беше по-ниско от съществуващите осигурителни вноски, част от разликата между тях беше използвана като временен “преходен данък” (който постепенно бе намален до нула, намалявайки разходите по наемането на работна ръка и водейки до по-голяма заетост).

3. В счетоводния баланс на правителството има задължения – като например в социалното осигуряване и здравеопазването – но също така държавни предприятия, земя и други активи. Тъй като по същото това време приватизирахме държавни активи, особено компании, това беше един начин за финансиране на прехода, който имаше няколко допълнителни преимущества като увеличаване на ефективността, разширяване на частната собственост и деполитизиране на икономиката.

4. Нуждата от финансиране на прехода бе мощен мотив за ограничаване на безполезните държавни разходи. Преди реформата правителството преднамерено създаде бюджетен излишък и много години след това финансовият министър можеше да използва нуждата от “финансиране на

---

<sup>9</sup> World Bank (1994). *Averting the Age Old Crisis*. New York: Oxford University Press.

прехода” като мощен аргумент за ограничаване на постоянния натиск от всички страни за увеличаване на държавните разходи.

5. Ускореният икономически растеж, предизвикан от системата на лични пенсионни сметки, значително увеличи данъчните приходи, включително тези от данъка върху добавената стойност.

### **Резултатите**

Откакто системата започна да действа на 1<sup>-ви</sup> май 1981, средната реална възвръщаемост на инвестициите е 10,7 % годишно (за 21 години). Разбира се, годишната доходност показва колебанията, които са присъщи за свободния пазар – в интервала от минус 3 процента до плюс 30 процента в реално изражение. Важната доходност обаче е средната за целият трудов стаж на човека (40-45 години) или целият стаж плюс годините в пенсия (да кажем 55-60 години), ако човек избере възможността за програмирани тегления.

При системата на ЛПС (със задължителна норма на спестяване от само 10 процента) пенсиите са значително по-високи от тези при старата, администрирана от държавата система, която изискваше по-високи осигурителни вноски. Според едно изследване, средният пенсионер на КУПФ получава, след 15 години функциониране на системата, пенсия, равна на 78 % от неговия среден годишен доход за последните 10 години от трудовия му стаж. След пенсиониране работниците могат да изтеглят наведнъж своите “излишни спестявания” (над прага от 70 процента от заплатата). Ако тези пари се включат в изчисляването на пенсията, общата стойност ще бъде близо 84 процента от работния доход. Получателите на пенсии за инвалидност също получават средно 70 процента от работния си доход<sup>10</sup>.

Пенсионните фондове вече са натрупали инвестиционен фонд, равен на 55 процента от brutния национален продукт и някои експерти прогнозираят, че този процент ще се вдигне до 100, когато системата достигне пълната си зрялост. Този дългосрочен инвестиционен капитал не само спомогна за насърчаването на икономическия растеж, но също така стимулира развитието на ефективни финансови пазари и институции. Решението да се създаде система на ЛПС и след това да се приватизират големите държавни компании доведе до “добродетелна последователност”. То даде на работниците възможността да спечелят многократно от голямото увеличение в производителността на приватизираните компании, като им позволи чрез високите цени на акциите, които увеличиха доходността на техните ЛПС, да вземат голям дял от богатството, създадено от приватизационния процес.

Един от ключовите резултати на новата система тогава бе увеличаването на производителността на капитала и по този начин на темпа на икономически растеж на чилийската икономика. Огромните ресурси, администрирани от КУПФ, насърчиха създаването на нови видове финансови инструменти, като в същото време увеличиха ефективността на други, вече съществуващи, но не напълно развити. Друг принос на чилийската пенсионна реформа към стабилното функциониране и прозрачността на капиталовия пазар бе създаването на местни кредитни агенции и подобряването на корпоративното управление. (КУПФ назначават независими директори в компаниите, в които

---

<sup>10</sup> Baeza, Sergio. (1995) Quince Años Después: Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones. Santiago: Centro de Estudios Públicos.



държат акции, като по този начин нарушават проявяваното самодоволството на заседания на бордовете).

Новата осигурителна система направи съществен принос за намаляването на бедността чрез увеличаване на размера и сигурността на пенсиите за старост и инвалидност и наследствените пенсии, чрез косвения, но мощен ефект на насърчване на икономическия растеж и заетостта и чрез елиминирането на несправедливостта на старата система. Според общоприетата истина разходопокривната система преразпределя доход от богатите към бедните. Когато обаче се вземат предвид някои специфични относно дохода характеристики на работника и начина на действие на политическата система, тези системи в повечето случаи преразпределят доход към най-влиятелните групи работници, които очевидно не са най-уязвимите или най-бедните.

Въпросите около осигурителната система в Чили престанаха да концентрират енергията и фокуса на правителството, като по този начин се деполитизира голям сектор от икономиката и хората получиха повече контрол върху собствения си живот<sup>11</sup>.

Не е изненадващо, че системата на ЛПС оцеляла непокътната управлението на три ляво-центристки правителства в последните дванадесет години, защото тя наистина се превърна в "третата релса" на Чилийската политика. Не само че структурният дизайн не беше засегнат, но бяха направени технически подобрения, като например допускане на повече конкуренция в управлението на доброволни пенсионни спестявания и разширяване на избора на фондове от един на пет.

Когато системата на ЛПС бе въведена през май 1981, една четвърт от отговарящите на изискванията хора в работна сила се записаха още през първия месец на действие, а днес 95 процента от осигуряващите се чилийски работници са в системата на лични пенсионни сметки. Имайки възможност за избор, чилийските работници гласуваха почти единодушно за пенсионна система, основана на принципите на свободния пазар.

За чилийците техните ЛПС сега представляват реално и видимо право на собственост – те са действително основните източници на сигурност при пенсиониране и главният актив на типичния чилийски работник е неговата употребявана кола или дори малката му къща (сигурно с все още неизплатена ипотека), а капиталът в неговата лична пенсионна сметка. Новата осигурителна система даде на чилийците собствен дял в икономиката. Типичният чилийски работник не е безразличен към поведението на капиталовите пазари или лихвените равнища. Той знае, че лоша икономическа политика ще повлияе отрицателно на размера на пенсиите му. Когато работниците имат чувството, че те самите притежават част от активите на своята страна, а не чрез партийни лидери или политбюро, те са много повече привързани към свободния пазар и свободното общество.

Голямото мнозинство от чилийските работници, които избраха да се прехвърлят към новата система, свободно решиха да се откажат от правителствената система, въпреки че повечето националните синдикални лидери и политици се обявиха против нея. Аз винаги съм вярвал, че

---

<sup>11</sup> За повече информация виж L. Jacobo Rodriguez, "Chile's Private Pension System at 18: Its Current State and Future Challenges," Social Security Privatization Paper No. 17, July 30, 1999, [www.socialsecurity.org/pubs/ssps/ssp-17es.html](http://www.socialsecurity.org/pubs/ssps/ssp-17es.html)

обикновените работници живо се интересуват и отделят голямо внимание на въпроси, близки до техният живот като осигуряване, образование и здравеопазване, и вземат решения за благоденствието на своите семейства не според политическата си вяроност и колективистки идеологии.

Основният урок от чилийския опит е, че единствените успешни революции, са тези, които вярват в човека и в чудесата, които хората могат да направят когато са свободни.

### **Епилог**

Защо първо в Чили? Какъв бе политическият контекст? Как успяхте да го направите? Това са неизменно първите въпроси, които ме се задават, когато обяснявам чилийската осигурителна система по време на моите пътувания по света. Така че позволете ми да отговоря на тях накратко.

Всичко започна през 1956-а, когато Факултетът за икономически науки на Католическия университет в Чили подписа тригодишно споразумение за сътрудничество с Департамента по икономика на Чикагския университет. Споразумението бе подновявано два пъти за общо девет години. Получилият се изключителен обмен на идеи създаде най-добрия икономически факултет в Латинска Америка. През 60-те години стотици студенти като мен учеха щателно икономика и откриваха идеите за стопанска политика, основана на индивидуална свобода и частно предприемачество.

Скоро имаше критична маса от пропазарни икономисти с обща диагноза за икономическите проблеми на страната и сходни възгледи за нужните решения. Тъй като идеите имат последици, тази група започна да влияе на обществената дебат и получи названието “чикагските момчета”. Когато получих своята диплома по икономика в Чили през 1970 година реших, че, след 4 години интензивно и заслужаващо си обучение в един факултет, който от интелектуална гледна точка беше един “изцяло притежаван филиал” на Чикагския университет, би било обогатяващо да отида в друг университет за по-нататъшното си обучение. Така, нарушавайки традицията, аз отидох в Харвард за моята магистърска и докторска степен по икономика. Години по-късно, когато вече бях министър, някои вестници започнаха да ме наричат “чикагско момче”, но “харвардски мъж”. Аз наистина се гордея, че съм и двете.

По време на четирите ми години в Кембридж (Масачузет) не само задълбочих познанията си по икономика и други обществени науки, но и се потопих в симулиращия климат на свобода в американското общество. Търсейки истинските причини за успеха на Америка, аз станах страстен поклонник на бащите-основатели и техните две велики завещания към света: Декларацията за независимост и Конституцията на Съединените щати. Също така получих дълбоко вдъхновение от трудовете на мислителите на свободата като Джон Лок, Адам Смит, Фредерик Бастиа, Фридрих Хайек, Карл Попър, Лудвиг фон Мизес и Милтън Фридман (в чиято книга от 1962 година *Капитализъм и свобода* за първи път прочетох за идеята за приватизиране на социалното осигуряване). През тези години аз се убедих, че само фундаментални икономически и политически реформи, основани на индивидуална свобода, могат да освободят моята страна от бедността и всички други форми на потисничество.

Междувременно идването на власт на комунизма в Куба и усилията на кубинското правителство да създаде, по думите на Че Гевара, “паралелен

Виетнам” в Латинска Америка, доведоха до краха на демокрацията в Чили. Скоро след това новото правителство от военни реши да покани някои от “чикагските момчета” да помогнат за възстановяването на една разрушена икономика и истинската революция започна в Чили: радикално, всеобхватно и устойчиво движение към свободни пазари. Тази “чилийска революция” удвои историческия темп на икономически растеж в Чили (до средно 7 процента годишно от 1984 до 1998 година), драстично намали дела на хората, живеещи в бедност, и освободи силите, които донесоха либерална демокрация и върховенство на закона.

В края на 1974-а се изправих пред много тежък избор: да остана в Бостън, наслаждавайки се на академичния живот, който обичах толкова много, или да се върна, за да помогна за създаването на една нова държава от пепелта на старата. Когато се върнах, аз знаех, че пътят пред мен бе пълен с опасности и рискове. Почти веднага станах много активен в популяризирането на идеи за икономическа, социална и политическа свобода в обществения дебат. Две години по-късно, през май 1977 година, изнесох публична реч, в която описвах възможното бъдеще за страната, ако бързо се придвижим към икономическа и политическа свобода. На следващия ден бях поканен от президента, когото не бях срещал преди това, за да повторя речта пред него и целия кабинет, и през декември 1978 година станах чилийски министър на труда и социалното осигуряване с две големи цели: създаване на нова социално-осигурителна система и реформиране на негъвкавия и възпрепятстващ заетостта трудов закон в страната<sup>12</sup>.

Моите идеи за социално-осигурителна реформа тогава бяха част от една цялостна визия за свободния пазар и свободното общество в Чили. В министерството събрах един чудесен екип да ми помага в проектирането не само на новата система, но също така и на стратегията за прехода към нея. В продължение на десетилетия тези, които се стремяха към социално-осигурителна реформа се проваляха, защото техните планове бяха частични и с много недостатъци. Аз реших, че ние трябва да “хванем бика за рогата”. Моето мото беше “радикална реформа с консервативно изпълнение”. Спомням си, че често повтарях на екипа си, че няма нищо толкова приятно в живота колкото това да правиш нещо, което останалите смятат за невъзможно. Ние бяхме обединени с вярата в силата на идеите от нашето убеждение, че можем да направим нещо, което ще е от голямо значение за милиони чилийски работници.

През тези две години в министерството разделях моята седемдневна работна седмица поравно между трудната работа с моят екип, усъвършенстващ всеки детайл от проекта на реформата, и обучаването на хората за стойността и логиката на тези идеи. Имах безбройни срещи с работници в цялата страна и започнах седмично триминутно обяснение за реформата в най-гледаното време по една от телевизионните новинарски програми. Тези телевизионни изяви, подкрепящи реформата чрез най-простите и реалистични думи, бяха жизненоважни за изграждане на популярност на пенсионната реформа сред работниците.

---

<sup>12</sup> Реформата на трудовия пазар бе одобрена през 1979-а и цялата история е в моята книга "La Revolución Laboral en Chile" (Zig Zag, 1990). Разказах историята за реформата в осигурителната система в придружаваща я книга "El Cascabel al Gato" (Zig Zag, 1991). Случките при срещите със синдикалните лидери и влиятелните банкери бяха публикувани в тази книга.

Позволете ми да споделя две показателни случки относно изкушенията, с които един реформатор се сблъсква и трябва да отбягва. В един момент изглеждаше много вероятно пенсионната реформа най-накрая да бъде одобрена, тъй като идеята печелеше подкрепа отвсякъде. Но някои групи от специални интереси мислеха, че могат да разискват някои компромиси в последната минута. Един ден бях помолен да участвам сам в една среща при затворени врати с главните синдикални лидери в страната. След кръг от приветливи поздравии техният говорител обясни, че въпреки идеологическото им противопоставяне на реформата, те знаят, че най-вероятно тя ще бъде приета. “Ние дойдохме да ви подсказем, че нашата подкрепа може да ви бъде много полезна в бъдеще. В края на краищата, вие сте млад човек на 30 години, може би с обещаваща политическа кариера пред вас... Така че ние желаем незабавно да ви дадем своята публична подкрепа, ако сте разумен и промените един единствен детайл във вашия проект - вместо да давате на работниците правото да избират кой да управлява техните индивидуални сметки, това трябва да е изключително решение на ръководителите на синдикатите, към които принадлежат работниците.” Той продължи: “Работниците, господин министър, не знаят как да вземат решения от този вид. Ако може да стигнем до съгласие по това, ние ще сме много радостни да сме ви от полза в бъдеще”.

Трябва да призная, че бях изненадан, не само от наглото естество на предложението, но също и от олимпийското презрение, което показаха към свободата и достойнството на работниците. При формулиране на отговор, аз избрах хумористичен тон. “За съжаление, не мога да приема предложението, което ми представихте, защото съм загрижен за спасяването на душите ви”. “Как така, за бога?”, извикаха няколко от тях едновременно. “Точно както го чухте, господа. Както знаем, синдикалното лидерство в нашата страна винаги е било силно политизирано, но не и корумпирано. Ако избирането на управител става по решение на синдикален лидер – вместо по решение на всеки работник – вие ще бъдете притиснати от такъв натиск, че ще е трудно да поддържате своята честност. Управителите на пенсионни фондове, които биха желали да управляват пенсионните спестявания на големи групи, ще установят, че е много по-евтино да корумпират синдикални лидери, отколкото да се конкурират за сметките на свободния пазар чрез предлагане на по-добра възвръщаемост или по-ниски комисиони. Аз няма да приема това, защото това ще създаде изкушения, с които никой от вас не би искал да се сблъска.” Никой не се обади след това. Срещата бе бързо закрыта, въпреки че не толкова сърдечно, колкото бе започнала.

Следващото посещение бе от председателите на най-мощните банки в Чили. Те ми казаха, че напълно подкрепят идеята за частни индивидуални пенсионни сметки, но искат системата да бъде управлявана само от банките. Един от тях дори изказа пламенен аргумент срещу позволяването на “чужди” финансови институции да управляват пенсионните спестявания на работниците. Както и в случая със синдикалните лидери, аз обмислих аргументите им, но отхвърлих позицията им напълно. Конкуренцията е от жизнено значение за осигуряването на добра услуга. И за мен беше изключено да ограничавам избора на работниците, за да предоставя на чилийските финансови бизнесмени монопол в управлението на системата. Аз знаех, че си създавам неприятели, но няма нищо по-опасно от размиване на последователността на една реформа, за да се угоди на онези със запазени интереси. Това не е само морална и интелектуална непочтеност, но също така много лоша политика.

Тези две срещи ми напомниха думите на Томас Джеферсън, които са се запечатали в съзнанието ми откакто ги прочетох за първи път: “Винаги, когато човек гледа с копнеж към публичната служба, в неговото поведение започва упадък”. Главната фраза тук е “гледа с копнеж”, с която Джеферсън разграничава необходимата роля на общественика и нелегитимното желание да се задържи службата заради самата нея. Този мъдър човек е видял нуждата за истинско лидерство, за да може една република да оцелее и просперира. Но той също осветява ясно разликата между лидерство и простото желание за власт.

На 4<sup>-ти</sup> ноември, 1980 реформата бе окончателно приета. Законът даде на пенсионните компании шест месеца, за да стартират, което би определило 4 май като дата. Изведнъж ме осени една идея: да преместя тържественото откриване на 1 май, международния ден на труда. Това е дата, която исторически има специално значение за работниците и която, за съжаление, се е превърнала в повод за протести, подхранвани от реториката на класовата борба. Но за Чили в бъдеще аз предвиждах, че този ден ще е ден за празнуване на реформа, която даде свобода и достойнство на работниците в страната.

След приемането на тази малка поправка, аз се забързах към кабинета, за да споделя добрата вест с останалата част на екипа. По средата на поздравленията се извиси глас сред шума: “Направихме го! Хванахме бика за рогата! Да живее Чили!”

Върнах се вкъщи много късно онази вечер. Бях изключително щастлив, но напълно изтощен. За да се отпусна, включих телевизионните новини. Обявяваха горещата новина, че Роналд Рейгън току-що е бил избран за президент на Съединените щати. Докато спях онази нощ, сънищата ми бяха изпълнени с надежда за Чили и надежда за целия свят.