

# מעצימים את העובדים: הפרטת הביטוח הלאומי בצ'ילה

מאת  
חוזה פיניירה



JERUSALEM INSTITUTE FOR MARKET STUDIES  
מכון ירושלים לחקר שווקים



[www.fei.org.il](http://www.fei.org.il)

מכון פרידברג לכלכלה (FEI) נוסד בשנת 2014 במטרה ליצור מודעות בישראל למערכות היחסים העקביות והקבועות בין חירות כלכלית לבין צמיחה ושגשוג כלכליים.

לצורך כך, שם לו מכון פרידברג לכלכלה למטרה ללמד את הציבור הישראלי – בין השאר, פוליטיקאים, אנשי עסקים, אנשי חינוך, קובעי דעות, סטודנטים ועיתונאים – על אופייה ועקרונותיה של החירות הכלכלית, ולזהות תחומים במדיניות הציבורית בישראל שבהם ניתן ליישם עקרונות אלו לצורך שיפור הצמיחה הכלכלית.



JERUSALEM INSTITUTE FOR MARKET STUDIES  
מכון ירושלים לחקר שווקים

[www.jims-israel.org](http://www.jims-israel.org)

מכון ירושלים לחקר שווקים נוסד בשנת 2003 על ידי רוברט סאוור וקורין פרנטי-סאוור, ועד מהרה הפך לאחד מהמכונים המצליחים ביותר בישראל לחקר מדיניות כלכלית. מכון ירושלים לחקר שווקים מפרסם ניירות עמדה ומאמרי מערכת בעלי השפעה בנושאי מדיניות כלכלית, ומפעיל כמה פרויקטים חינוכיים פרטיים וחדשניים.

# הקדמה למהדורה העברית

היום, ארבעה בנובמבר 2014, חוגגת צ'ילה את יום השנה ה-34 לרפורמה הפנסיונית שנערכה ב-1980. במהלך שלושה עשורים צברו קרנות הפנסיה הפרטיות, המנוהלות על ידי העובדים באמצעות חשבונות חיסכון פנסיוניים אישיים, 200 מיליארד דולר, השווים ל-75% מהתמ"ג של צ'ילה. אף פזו לא ירד לטמיון כתוצאה מהונאה או משימוש לרעה, וחשבונות העובדים הצליחו להשיג תשואה שנתית ריאלית ממוצעת של 8.6%. כמה מחקרים שנערכו בנושא הוכיחו כי הרפורמה – ששיפרה הן את מצב שוק ההון והן את מצב שוק העבודה ובכך הגבירה את היצרנות, הייתה הרפורמה המבנית החשובה ביותר מאחורי "הנס הצ'יליאני", שהצליח להעלות את התל"ג לנפש (במונחי שוויון כוח קנייה) מ-5,000 דולר בשנת 1975 ל-23,000 דולר השנה (2014), והציב את צ'ילה על סף הפיכתה למדינה מפותחת. זו הסיבה שבגללה יסודות מערכת הפנסיה הפרטית נשמרו ללא פגע, אף שעברו שבע ממשלות שונות מאוד זו מזו, וכן כמה משברים כלכליים גלובליים.

מאז שקיבלה את עצמאותה הציגה ישראל התקדמות כלכלית יוצאת מן הכלל. עם זאת, בביקור שערכתי באפריל 2014 כדי ללמד במכון פרידברג לכלכלה, התחזקה תחושת ההפוטנציאל האדיר של המדינה עדיין לא מוצה, וכי אפשר להאיץ את התקדמותה באמצעות כללי מדיניות טובים יותר בנושאי העבודה והפנסיה. כיוון שאני מאמין בכל לבי שרעיונות הם אוניברסליים, אף שיישומם חייב להביא בחשבון את התנאים והתרבות המקומיים בכל מדינה, אני מקווה שהניסיון שלנו בצ'ילה יועיל לישראל. לכן החלטנו, מכון פרידברג לכלכלה, מכון ירושלים לחקר שווקים ואני, להוציא לאור בעברית את "הספר האדום הקטן", שפורסם לראשונה ב-1996 על ידי מכון קאטו בווינגטון, די. סי.

חוזה פיניירה<sup>1</sup>

[www.josepinera.com](http://www.josepinera.com)  
[josepineraWorld@](mailto:josepineraWorld@)

---

<sup>1</sup> חוזה פיניירה הוא נשיא המרכז הבין לאומי לרפורמה פנסיונית ויו"ר משותף של פרויקט קאטו להפרטת הביטוח הלאומי. כשר העבודה והביטוח הלאומי בשנים 1978 עד 1980, היה פיניירה אחראי על הפרטת מערכת הפנסיה הצ'יליאנית. מאמר זה מבוסס על מצגת שערך בוועידה האזורית של הארגון הכלכלי Mont Pèlerin Society בקאנקון שבמקסיקו, ב-17 בינואר 1996. המחבר מבקש להודות לאדוארד ה. קריין על הערותיו המועילות. המאמר נלקח מ-Cato Journal, גיליון 15, מס' 2

**רוח רפאים** רודפת את העולם. זוהי רוח הרפאים של מערכות הפנסיה פושטות הרגל שבניהול המדינה. מערכת הפנסיה בשיטה השוטפת,<sup>2</sup> ששלטה ללא עוררין במשך רוב המאה האחרונה, כוּר ללת פגם בסיסי הנטוע בתפיסה השגויה של התנהגות בני האדם: ברמת הפרט, היא הורסת את החיבור החיוני שבין המאמץ לבין התגמול – במילים אחרות, בין תחומי האחריות האישיים לבין הזכויות האישיות. כשדבר שכזה מתרחש בקנה מידה עצום ובתקופה ארוכה, התוצאה היא אסון.

---

**"רוח רפאים רודפת את העולם. זוהי רוח הרפאים של מערכות הפנסיה פושטות הרגל שבניהול המדינה."**

---

שני גורמים חיצוניים מחמירים את תוצאות הפגם המדובר: (1) המגמה הדמוגרפית הגלובלית לצמצום שיעורי הפוריות; (2) פיתוחים רפואיים מאריכי חיים. כתוצאה מכך, פחות ופחות עובדים נושאים על גבם יותר ויותר גמלאים. כיוון שיש גבול עליון מסוים להעלאת גיל הפרישה ומסי השכר, במוקדם או במאוחר תהיה המערכת חייבת לצמצם את התגמולים המובטחים, סימן היכר מובהק למערכת פושטת רגל.

בין אם צמצום התגמולים נעשה באמצעות אינפלציה, כפי שנעשה ברוב המדינות המתפתחות, ובין אם באמצעות חקיקה, העובד שיוצא לגמלאות נתקל בתוצאה סופית אחת: סְפָל בגיל מבוגר. הסבל נוצר, באופן פרדוקסלי, על ידי חוסר הביטחון הטבוע במערכת "הביטוח הלאומי".

בשנת 1980 החליטה ממשלת צ'ילה לאחוז את השור בקר־ניו. המערכת הפנסיונית בניהול הממשלה הוחלפה בהמצאה מהפכנית: מערכת לאומית בניהול פרטי של חשבונות חיסכון פנסיוניים. כעת, לאחר 15 שנות פעילות,<sup>3</sup> התוצאות מדברות בעד עצמן. כבר עכשיו, הפנסיות במערכת הפרטית החדשה גבוהות ב-50 עד 100 אחוזים – בהתאם לסוג הפנסיה: פנסיות זקנה, נכות או שאר־רים – מאשר הפנסיות במערכת בשיטה השוטפת. קרנות הפנסיה הפרטיות מנהלות משאבים בסכום של 25 מיליארד דולר, או כ-40 אחוזים מהתל"ג לשנת 1995. בזכות השיפור בפעילותם של שוק ההון ושוק העבודה, הייתה הפרטת שוק הפנסיה אחת מהרפורמות החשובות ביותר שדחפו את שיעור הצמיחה של הכלכלה בצ'ילה כלפי מעלה, משיעור היסטורי של 3 אחוזים בשנה ל-6.5 אחוזים

---

<sup>2</sup>מערכת הפנסיה בשיטה "שוטפת" - pay-as-you-go: העובד משלם מס מתוך השכר, ואותו מס משמש למימון תשלומי קצבאות הפנסיה של עובדים אחרים שיצאו לגמלאות. גובה המס מחושב לפי הכנסתו השנתית המשוערת של העובד, ומחולק לתשלומים חודשיים. זהו מיסוי ותכנון הוצאות ממשלתי.

<sup>3</sup>הספר יצא לאור במקור בשנת 1996.

בממוצע במהלך 12 השנים האחרונות (1984-1996). עובדה נור-ספת היא ששיעור החסכונות בצ'ילה עלה ל-27 אחוזים מהתל"ג, וכי שיעורי האבטלה ירדו ל-5 אחוזים מאז יצאה הרפורמה לדרך. חשוב מכך, הפנסיות כבר אינן ברשות הממשלה, וכך נותק מגזר כלכלי עצום מהפוליטיקה, והעובדים קיבלו שליטה רבה יותר בחייהם. הפגם המבני בוטל, ועתידן של הפנסיות תלוי כעת בהתנהגות הפרט ובהתפתחויות בשוק.

הצלחתה של מערכת הפנסיה הפרטית בצ'ילה הובילה שלוש מדינות דרום אמריקניות נוספות ללכת בעקבותיה. בשנים האחרונות הובילו ארגנטינה (1994), פרו (1993) וקולומביה (1994) רפורמות דומות. בארבע המדינות הדרום אמריקניות יש כיום סך

---

**"ייתכן שלפני תחילת המילניום החדש יצטרפו כמה מדינות למגמת ההפרטה של מערכות הפנסיה, ובהן כל המדינות ביבשת אמריקה."**

---

הכול כ-11 מיליון עובדים בעלי חשבונות פנסיה פרטיים. הניסיון שנצבר בצ'ילה יכול להועיל למדינות רבות בעולם. אפילו ארצות הברית מתחילה לשקול ברצינות להפריט את מערכת הפנסיה בת שישים השנים שלה. יש לציין כי מערכת הביטוח הלאומי בארה"ב היא התוכנית הממשלתית הגדולה ביותר בעולם, והיא מוציאה יותר מ-350 מיליארד דולר מדי שנה (יותר מתקציב הביטחון האמריקני במהלך המלחמה הקרה).

סימן נוסף לכוחם של רעיונות טובים הוא כי אפילו בכירים ברפובליקה העממית של סין הגיעו לצ'ילה כדי ללמוד על מערכת הפנסיה הפרטית. עיתון ה"אקונומיסט" דיווח לאחרונה על אחת מתוצאותיה של המחלוקת המעניינת המתרחשת בסין:

ההומור נוטה להיעדר מהוויכוח המתמשך בין בריטניה לבין סין בעניין עתידה של הונג קונג, והמרירות תופסת את מקומה. מן האולם ייתכן שעל פניו של מושל הונג קונג כריס פאטן הפציע חיוך רגעי, כאשר סין דחתה את תוכניתו להכניס לקולוניה את תוכנית הפנסיה בשיטה השוטפת. ג'ואו נאן, נציגה הראשי של סין הקומוניסטית בהונג קונג, אמר במורת רוח כי השמרן הבריטי מר

---

**"הפנסיות כבר אינן ברשות הממשלה, וכך נותק מגזר כלכלי עצום מהפוליטיקה, והעובדים קיבלו שליטה רבה יותר בחייהם."**

---

פאטן מנסה לייבא רעיונות "אירו-סוציאליים יקרים" להונג קונג [11 בפברואר, 1995].

ייתכן שלפני תחילת המילניום החדש יצטרפו כמה מדינות

למגמת ההפרטה של מערכות הפנסיה, ובהן כל המדינות ביבשת אמריקה. משמעות הדבר היא חלוקה מחדש והעברה מסיבית של הכוח מידי המדינה לפרטים, מה שיוביל להעצמת החירות האישית, לקידום הצמיחה הכלכלית ולצמצום העוני בעיקר בקרב בני הגיל המבוגר.

### **המערכת הצ'יליאנית לחשבונות חיסכון פנסיוניים (PSA)**

במערכת הצ'יליאנית לחשבונות חיסכון פנסיוניים (PSA), גובה הפנסיה של העובד נקבע על ידי סכום הכסף שהוא מצליח לצבור במהלך שנות עבודתו. גם העובד וגם המעסיק אינם משלמים מס ביטוח לאומי למדינה. העובד אף אינו מקבל פנסיה ממומנת מהממשלה. במקום זאת, במהלך שנות עבודתו מעביר העובד באופן אוטומטי – באמצעות הפקדה ישירה מהמעסיק – 10 אחוזים ממשכורתו לחשבון חיסכון פנסיוני משלו. שיעור זה נכון רק ל-22,000 הדולרים הראשונים בהכנסתו השנתית של העובד. על כן, ככל שהמשכורת עולה עם הצמיחה הכלכלית, שיעור חיסכון החובה (תוכן "החסכונות המנדטוריים" של מערכת הפנסיה) של העובד יורד.

העובד רשאי להפריש עוד 10 אחוזים מהמשכורת שלו מדי חודש, סכום המנוכה מההכנסה הממוסה, כחלק מחיסכון וולונטרי. באופן כללי, עובד יכול להפריש יותר מ-10 אחוזים ממשכורתו אם ברצונו לצאת לפרישה מוקדמת, או לקבל פנסיה גבוהה יותר. העובד בוחר אחת מחברות ניהול קרנות הפנסיה הפרטיות (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFPs) לניהול חשבון החיסכון הפנסיוני שלו. חברות אלה אינן רשאיות לעסוק בשום פעילות אחרת, ונתונות לרגולציה ממשלתית שנועדה להבטיח תיק השקעות מגוון ובסיכון נמוך, ולמנוע גניבות או מעשי הונאה. משרד ממשלתי נפרד, מעין רשות פיקוח טכנית, מפקח על עבודתן של החברות. כמובן שאין כל חסמים בכניסה לתעשיית ניהול קרנות הפנסיה.

כל חברת ניהול קרנות פנסיה מפעילה קרן הדומה לקרן נא-מנות, שמשקיעה במניות ובאג"ח. ההחלטות בנוגע להשקעות מת-קבלות על ידי חברות ניהול קרנות הפנסיה. הרגולציה הממשלתית קובעת מגבלות אחוז מקסימליות בלבד, הן עבור סוגים ספציפיים של כלים והן עבור תמהיל תיק ההשקעות ככלל; כמו כן, לפי רוח הרפורמה, כללי הרגולציה הללו אמורים להצטמצם עם הזמן, ככל שחברות ניהול קרנות הפנסיה יצברו יותר ניסיון. אין כל חובה לה-שקיע באג"ח ממשלתיות או בכל סוג אג"ח אחר. מבחינה חוקית, חברות ניהול קרנות הפנסיה וקרן הנאמנות שהן מפעילות הן שתי יחידות נפרדות. לכן, אם חברת ניהול קרנות הפנסיה קורסת, נכסיה של קרן הנאמנות, כלומר, השקעות העובדים, אינם נפגעים.

העובדים חופשיים לעבור מחברת ניהול קרנות פנסיה אחת לאחרת. מסיבה זו, החברות מתחרות ביניהן על מתן התשואה הגבוהה ביותר על ההשקעה, שירות הלקוחות הטוב יותר או העמלה הנמוכה יותר. כל עובד מקבל פנקס חיסכון לחשבוננו, ומדי שלושה חודשים נשלח אליו דו"ח המביא לידיעתו את ביצועי קרן ההשקעות ואת סכום הכסף שנצבר בחיסכון הפרישה. החשבון רשום על שמו של העובד ונמצא בבעלותו, וישמש לתשלום קבצת פנסיית הזקנה שלו (בתוספת התניה לפנסיית שארים).

כצפוי, ההעדפות האינדיבידואליות בנוגע לשימוש בקצבה בגיל מבוגר משתנות, בדומה לכל העדפה אחרת. חלק מהאנשים מעוניינים לעבוד לנצח; אחרים אינם יכולים לחכות ליום שבו יחדלו לעבוד ויעסקו סוף סוף במשלח היד האמיתי שרצו תמיד או בתחביביהם, כגון כתיבה או דיג. מערכת הפנסיה הוותיקה בשיטה השוטפת לא אפשרה למלא העדפות אלו, מלבד, לדוגמה, במקרים שציבור בוחרים בעל כוח פוליטי רב הפעיל לחץ קולקטיבי להורדת גיל הפרישה. הייתה זו מערכת במידה אחת לכולם, שגבתה את מחיר האושר של החוסכים.

המערכת לחשבונות חיסכון פנסיוניים, לעומת זאת, מאפשרת לתרגם את העדפות הפרט להחלטות אינדיבידואליות שיובילו לתוצאה הרצויה. חברות ניהול קרנות פנסיה רבות מחזיקות בסניף פיהן מסופי מחשב ידידותיים למשתמש המאפשרים לעובד לחשב את הערך הצפוי של הפנסיה העתידית, בהתבסס על הסכום שצבר בחשבוננו, ועל השנה שבה הוא מתעתד לפרוש. לחילופין, העובד יכול להגדיר את סכום הפנסיה שברצונו לקבל ולבדוק במחשב כמה עליו להפקיד מדי חודש, אם ברצונו לפרוש בגיל מסוים. לאחר קבלת התשובה, יכול העובד לבקש מהמעסיק למשוך את השיעור המבוקש ממשכורתו החודשית. ביכולתו, כמובן, להתאים ולשנות את הסכום עם הזמן, בהתאם לתשואה האמיתית של קרן הפנסיה שלו. בשורה התחתונה, העובד יכול לקבוע את גובה הפנסיה ואת

---

**"העובדים חופשיים לעבור מחברת ניהול קרנות פנסיה אחת לאחרת. מסיבה זו, החברות מתחרות ביניהן על מתן התשואה הגבוהה ביותר על ההשקעה, שירות הלקוחות הטוב יותר או העמלה הנמוכה יותר."**

---

גיל הפרישה הרצויים, באותו אופן שיוכל להזמין מן החייט חליפה תפורה לפי מידותיו.

כפי שצוין לעיל, הפרשות העובד מנוכות לצורכי מס הכנסה. התשואה השנתית על חשבון החיסכון הפנסיוני פטורה ממס. עם משיכת כספי הפנסיה בעת הפרישה, ישולמו המסים בהתאם למד-



















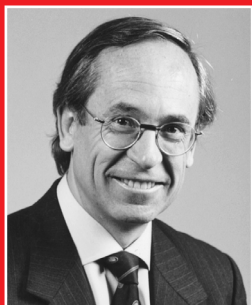












חוזר פיניירה, מעמיתיו הב-  
כירים והמכובדים ביותר של  
מכון קאטו, הוא יו"ר משר-  
תף בפרויקט של מכון קאטו  
הנוגע לאפשרויות הבחירה  
בביטוח הלאומי, ומייסד ונ-  
שיא המרכז הבין-לאומי לר-  
פורמה פנסיונית.

פיניירה, לשעבר שר העבודה וביטוח לאומי של  
צ'ילה, הינו ארכיטקט הרפורמה המצליחה במער-  
כת הפנסיה של צ'ילה. בתפקידו כשר העבודה תכנן  
פיניירה חוקי עבודה חדשים והכניס גמישות לשוק  
העבודה הצ'יליאני. בתפקידו כשר המכרות במדי-  
נה, היה פיניירה אחראי על הוספת חוקים לחוקת  
המדינה, שביססו את זכויות הקניין הפרטי במכרות  
בצ'ילה.

כיום ד"ר פיניירה מייעץ לממשלות ברחבי העולם  
בנוגע להקמת מערכות פרישה המבוססות על חש-  
בונות פרטיים. נוסף על כך כתב פיניירה בעיתונים  
שונים כגון Wall Street Journal, the Washington  
Post, the New York Times, Foreign Affairs,  
Wired ועוד. פיניירה קיבל תואר שני ודוקטורט בכל-  
כלה מאוניברסיטת הרווארד.