

מעצימים את העובדים: הפרטת הביטוח הלאומי בצ'ילה

מאת
חוזה פיניירה



JERUSALEM INSTITUTE FOR MARKET STUDIES
מכון ירושלים לחקר שווקים



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

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 תחושתי שהפוטנציאל 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 פיניירה¹

www.josepinera.com
josepineraWorld@

¹ 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 Pelerin 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,² ששלטה ללא עוררין במשך רוב המאה האחרונה, כוללת 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: סֶכֶל בגיל מבוגר. הסבל נוצר, באופן פרדוקסלי, על ידי חוסר הביטחון הטבוע במערכת "הביטוח הלאומי".

בשנת 1980 החליטה ממשלת צ'ילה לאחוז את השור בקרניו. המערכת הפנסיונית בניהול הממשלה הוחלפה בהמצאה מהפכנית: מערכת לאומית בניהול פרטי של חשבונות חיסכון פנסיוניים. כעת, לאחר 15 שנות פעילות,³ התוצאות מדברות בעד עצמן. כבר עכשיו, הפנסיות במערכת הפרטית החדשה גבוהות ב-50 עד 100 אחוזים – בהתאם לסוג הפנסיה: פנסיות זקנה, נכות או שארים – 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

²מערכת 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.

³הספר יצא לאור במקור בשנת 1996.

ל-6.5 אחוזים בממוצע במהלך 12 השנים האחרונות (1996-1984). עובדה נוספת היא ששיעור החסכוניות 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

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

(1994) רפורמות דומות. בארבע המדינות הדרום אמריקניות יש כיום סך 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 מקומו. אולם ייתכן שעל פניו של מושל הונג קונג כריס פאטן הפציע חיוך רגע, כאשר סין דחתה את תוכניתו להכניס לקולוניה את תוכנית הפנסיה בשיטה השוטפת. ג'ואו נאן, נציגה הראשי של סין

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

הקומוניסטית בהונג קונג, אמר במורת רוח כי השמרן הבריטי מר 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 נאמנות, שמשקיעה במניות ובאג"ח. ההחלטות בנוגע להשקעות מתקבלות 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 להשקיע 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 לחשבון, 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 בסניפיהן מסופי מחשב ידידותיים למשתמש המאפשרים לעובד לחשב את הערך הצפוי של הפנסיה העתידית, בהתבסס על הסכום שצבר בחשבון, 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

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.

האמיתית של קרן הפנסיה שלו. בשורה התחתונה, העובד יכול לקבוע את גובה הפנסיה ואת 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 למדרגת מס ההכנסה באותה תקופה.

מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים בצ'ילה כוללת עובדים מהמגזר הפרטי ומהמגזר הציבורי גם יחד. העובדים היחידים שנמצאים מחוץ למערכת הם חברי המשטרה והצבא, שמערכות הפנסיה שלהם – בדומה לנעשה במדינות אחרות – מובנות בתוך מערכת השכר ותנאי העבודה (לדעתי, אך עדיין לא לדעתם, גם הם בוודאי ירוויחו יותר מחשבון חיסכון פנסיוני אישי). כל שאר העובדים המועסקים חייבים להיות בעלי חשבון חיסכון פנסיוני. עובדים שאינם שכירים יכולים להיכנס למערכת, אם הם רוצים, וכך מקבלים העובדים הבלתי פורמליים תמריץ להצטרף לכלכלה הפורמלית.

עובד שהפריש ממשכורתו לפחות 20 שנה, אך קרן הפנסיה שלו אינה מגיעה לסף המוגדר בחוק כ"פנסיה מינימלית" כאשר הוא יוצא לגמלאות, מקבל את אותה קצבה מן המדינה לאחר שהקרן שלו מוצתה. יש להדגיש כי אף אחד אינו מוגדר כ"עני" מלכתחילה. רק לאחר מעשה, כאשר חיי העבודה של העובד הסתיימו וקרן הפנסיה שלו מוצתה, יקבל פנסיונר עני את הסובסידיה הממשלתית (עובדים שלא הפרישו לפנסיה במשך 20 שנה יכולים לבקש פנסיית רווחה ברמה נמוכה הרבה יותר).

כמו כן, מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים כוללת ביטוח נגד מוות בטרם עת או נכות. כל חברת ניהול קרנות פנסיה מספקת שירות זה לעובדיה בכך שהיא מוציאה את הכיסוי הביטוחי הקבוצתי על נושאים אלה מחברות ביטוח החיים הפרטיות. כיסוי זה משולם באמצעות סכום נוסף שמפריש העובד, העומד על כ-2.9 אחוזים מהמשכורת וכולל את עמלת חברות ניהול קרנות הפנסיה.

מערכת הפנסיה הוותיקה בשיטה השוטפת... הייתה תוכנית במידה אחת לכולם, שגבתה את מחיר האושר של החוסכים.

רמת החיסכון המנדטורית המינימלית העומדת על 10 אחוזים, חושבה בהתבסס על תשואה נקייה של 4 אחוזים בממוצע במהלך כל תקופת העבודה, כך שהעובד הטיפוסי יכול לצבור מספיק כסף בחשבון החיסכון הפנסיוני שלו לצורך מימון פנסיה בשיעור של עד 70 אחוזים ממשכורתו הסופית.

גיל הפרישה החוקי, כביכול, עומד על 65 לגברים ועל 60 לנשים. גילי הפרישה הללו – הגילים המסורתיים במערכת הפנסיה בשיטה השוטפת – לא נדונו ברפורמת ההפרטה, כיוון שהם אינם מאפיינים מבניים של המערכת החדשה. עם זאת, משמעות

המושג "פרישה" במערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים שונה מאשר במערכת המסורתית. ראשית, העובדים יכולים להמשיך לעבוד גם לאחר הפרישה. אם הם עושים זאת, הם מקבלים קצבת פנסיה בהתאם להון הצבור ואינם נדרשים להפריש סכומים נוספים לתוכנית פנסיונית. שנית, עובדים בעלי חיסכון שיש בו כדי לממן "פנסיה סבירה" (50 אחוזים מהמשכורת הממוצעת של העובד בעשר השנים האחרונות, כל עוד הסכום גבוה מ"הפנסיה המינימלית") יכולים לצאת לפרישה מוקדמת מתי שירצו.

לכן, סף הגיל 60-65 אינו מאפיין קשיח של המערכת. במקום זאת, העובד יכול להמשיך להפריש 10 אחוזים לחשבון החיסכון הפנסיוני שלו עד שהוא מגיע לגיל זה, אלא אם כן בחר לצאת לפרישה מוקדמת – כלומר, להשתמש בכספו כפנסיה חודשית, דבר השונה מפרישה מכוח העבודה. עם זאת, העובד חייב להגיע לגילי הסף הללו כדי להיות זכאי לסובסידיה ממשלתית המבטיחה פנסיה מינימלית.

אולם בשום אופן אין הוא מחויב להפסיק לעבוד, בכל גיל שהוא, ואין הוא מחויב להמשיך לעבוד או להמשיך לחסוך לטובת הפנסיה ברגע שהבטיח לעצמו "פנסיה סבירה" כמתואר לעיל.

המערכת לחשבונות חיסכון פנסיוניים, לעומת זאת, מאפשרת לתרגם את העדפות הפרט להחלטות פרטניות שיובילו לתוצאה הרצויה.

עם הגיעו לפרישה, העובד יכול לבחור באחת משתי תוכניות תשלום כלליות. במקרה הראשון ישתמש הגמלאי בהון שנצבר בחשבון החיסכון הפנסיוני שלו לרכישת קצבה מאחת מחברות ביטוח החיים הפרטיות. הקצבה מבטיחה לו הכנסה חודשית קבועה לשארית ימיו, הצמודה לאינפלציה (שוק ההון בצ'ילה כולל אג"ח צמודות כך שהחברות יכולות להשקיע בהן בהתאם), בתוספת פנסיית שארים לנתמכיו הכלכליים של העובד. לחילופין, הגמלאי יכול להותיר את כספו בחשבון החיסכון הפנסיוני ולערוך תוכנית משיכות, הנתונות למגבלות שמבוססות על תוחלת החיים הצפויה שלו ושל שאריו. במקרה השני, עם מותו של העובד נחשב הכסף שנותר בחשבון החיסכון הפנסיוני שלו כחלק מנכסיו. בשני המקרים, העובד יכול לבצע משיכה חד פעמית של ההון העודף על הנדרש להשגת קצבה לטווח ארוך, או תוכנית משיכות השווה ל-70 אחוזים ממשכורתיו האחרונות.

מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים פותרת את הבעיה האופיינית למערכות בשיטה השוטפת, בהתאם לדמוגרפיית העבודה: באוכלוסייה מזדקנת, מספר העובדים בהשוואה לכל

גמלאי פוחת. במערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים, אוכלוסיית העובדים אינה משלמת עבור אוכלוסיית הגמלאים. לכן, בניגוד למערכת בשיטה השוטפת, נמנע הפוטנציאל לעימות בין דורי שעלול להוביל לפשיטת רגל. הבעיה העומדת בפני מדינות רבות – מחויבויות פנסיה בלתי ממומנות – אינה קיימת במערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים.

בשורה התחתונה, העובד יכול לקבוע את גובה הפנסיה ואת גיל הפרישה הרצויים, באותו אופן שיוכל להזמין מן החייט חליפה תפורה לפי מידותיו.

תוכניות הפנסיה הפרטיות בחברות נוטות להשליך את העלויות על עובדים שעוזבים את החברה לפני מספר שנים מסוים, ולעתים מובילות לפשיטת רגל של קרנות הפנסיה של העובדים – ובכך גוזלות מהעובדים הן את מקומות העבודה שלהם והן את הזכויות הפנסיוניות שלהם. בניגוד לכך, מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים היא עצמאית לגמרי ואינה תלויה בחברה המעסיקה את העובד. כיוון שחשבון החיסכון הפנסיוני קשור לעובד ולא לחברה שמעסיקה אותו, החשבון נייד לחלוטין. חברות ניהול קרנות הפנסיה חייבות להשקיע בביטחונות סחירים, ולכן חשבון החיסכון הפנסיוני של העובד מציג ערך יומי וקל להעביר אותו מחברת ניהול קרנות פנסיה אחת לאחרת.

כך נמנע לחלוטין מצב שבו העובד נאלץ להישאר במקום העבודה כדי לשמור על הזכויות וההטבות שלו. הדילוג מעל מכשול הניידות בעבודה, הן בתוך המדינה והן מחוצה לה, מאפשר למערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים ליצור גמישות בשוק העבודה, ואינה מסבסדת עובדים המחליפים מקומות עבודה ואף לא מענישה אותם.

מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים פותרת את הבעיה האופיינית למערכות בשיטה השוטפת, בהתאם לדמוגרפיית העבודה: באוכלוסייה מזדקנת, מספר העובדים בהשוואה לכל גמלאי פוחת. במערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים, אוכלוסיית העובדים אינה משלמת עבור אוכלוסיית הגמלאים.

מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים מקדמת ביעילות רבה יותר את שוק העבודה הגמיש. למעשה, יותר ויותר אנשים מחליטים לעבוד רק כמה שעות מדי יום או לערוך הפסקות באמצע

חיי העבודה שלהם – בעיקר נשים ואנשים צעירים. במערכות הפנסיה בשיטה השוטפת, סגנונות העבודה הגמישים הללו יוצרים בעיה במילוי פערי ההפרשות לפנסיה. אין זה המקרה בשיטת חשבונות החיסכון הפנסיוניים, שבהם ניתן תמיד לעצור את ההפרשות ולהמשיך לאחר מכן.

המעבר

אחד האתגרים הוא הגדרת המערכת הקבועה של חשבונות החיסכון הפנסיוניים. אתגר נוסף, במדינות המפעילות את מערכת הפנסיות בשיטה השוטפת, הוא ניהול המעבר למערכת החדשה. המעבר חייב להביא בחשבון את המאפיינים הייחודיים לכל מדינה, כמובן, ובעיקר את אילוצי המצב התקציבי. המעבר בצ'ילה נערך בהתאם לשלושה כללים בסיסיים:

1. הממשלה התחייבה שהרפורמה לא תפגע בפנסיה של עובדים שכבר יצאו לגמלאות. כלל זה חשוב כיוון שרשות הביטוח הלאומי תפסיק, כמובן, לקבל הפרשות מעובדים שעברו למערכת החדשה. לכן, לא תוכל הרשות להמשיך ולשלם לגמלאים את המגיע להם מתוך משאביה שלה. יתר על כן, שינוי התגמולים וציפיות התשלום לגמלאים אינו הוגן בשלב זה של חייהם.

בניגוד למערכת בשיטה השוטפת, נמנע הפוטנציאל לעימות בין דורי שעלול להוביל לפשיטת רגל.

2. כל עובד שכבר הפריש למערכת הפנסיה בשיטה השוטפת קיבל הזדמנות להישאר במערכת זו או לעבור למערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים החדשה. מי שנשאר במערכת הישנה קיבל "אג"ח הכרה" (Recognition Bond) שהופקדה בחשבון החיסכון הפנסיוני החדש שלו. (זוהי אג"ח צמודה בעלת שיעור ריבית ריאלית של 4 אחוזים). הממשלה פורעת את האג"ח רק לאחר שהעובד מגיע לגיל הפרישה החוקי. האג"ח נסחרות בשווקים משניים, כדי לאפשר לעובדים להשתמש בהן לצורך פרישה מוקדמת. אג"ח זו מייצגת את ערכן של כל הזכויות וההטבות שהשיג העובד במערכת הפנסיה בשיטה השוטפת. כך, עובד שהפריש לפנסיה במשך שנים לא מתחיל מאפס כאשר הוא נכנס למערכת החדשה.

3. כל מי שנכנס לראשונה לכוח העבודה נדרש להצטרף למערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים. מערכת הפנסיה

בשיטה השוטפת נסגרה בפני מצטרפים חדשים, כיוון שלא הייתה בת-קיימא. דרישה זו הבטיחה את סיומה המוחלט של המערכת הישנה ברגע שהעובד האחרון שנותר בה יגיע לגיל הפרישה (מאז ואילך, ובמהלך תקופת זמן מוגבלת, כל שתצטרך הממשלה לעשות הוא לשלם את קצבאות הפנסיה של גמלאי המערכת הישנה). כלל זה חשוב כיוון שהדרך היעילה ביותר לצמצום מעורבות השלטון בחיינו היא לסיים את התוכניות הללו לגמרי, ולא רק לצמצם את גודלן כך שממשלה חדשה תוכל להחיות אותם במועד מאוחר יותר.

לאחר כמה חודשים של דיונים ברמה הלאומית על הרפורמות המוצעות, וכן מאמצי התקשרות וחינוך שנועדו להסביר את הרפורמה לעם, אושר חוק הרפורמה הפנסיונית ב-4 בנובמבר 1980.

על מנת לאפשר גישה שווה לכל מי שמעוניין להקים חברת ניהול קרנות פנסיה, הגדיר החוק תקופה בת שישה חודשים שבמהלכה חברות ניהול קרנות הפנסיה אינן יכולות להתחיל בפעילות (אפילו לא לפרסם את עצמן). תעשיית ניהול קרנות הפנסיה בצ'ילה ייחודית בכך שיש לה תאריך "התעברות" ברור (4 בנובמבר 1980), ותאריך לידה ברור גם הוא (1 במאי 1981).

הבעיה העומדת בפני מדינות רבות – מחויבויות פני-סיה בלתי ממומנות – אינה קיימת במערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים.

ב-1 במאי מצוין בצ'ילה יום הפועלים הבינלאומי, כמו במרבית המדינות (אך לא בארה"ב). הבחירה בתאריך זה אינה מקרית. סמלים הם דבר חשוב, ותאריך הלידה המסוים הזה מאפשר לעובדים לחגוג את האחד במאי לא רק כיום המציין את מאבק המעמדות, אלא כיום שבו קיבלו את החופש לבחור כרצונם את מערכת הפנסיה שלהם, וכך השתחררו מ"כבלי" מערכת הביטוח הלאומי בניהול המדינה.

במקביל ליצירת מערכת חברות ניהול קרנות הפנסיה החדשה, עודכנו כל המשכורות ברוטו כך שיכללו את רוב הפרשת המעסיק למערכת הפנסיה הישנה. (שאר הפרשות המעסיק הופנו לטובת מס מעבר שיעזור לממן את השימוש בכוח העבודה הנדרש לביצוע המעבר; ברגע שביטול המס בשלבים יסתיים לגמרי, כפי שנקבע בחוק הרפורמה הפנסיונית, עלות העסקת העובד למעסיק תפחת). הפרשות העובד לפנסיה נוכו ממשכורת הברוטו המוגדלת. כיוון שסך ההפרשות היה נמוך במערכת החדשה מאשר במערכת

הישנה, המשכורות נטו של עובדים שעברו למערכת החדשה עלו בכ-5 אחוזים.

כיוון שחשבון החיסכון הפנסיוני קשור לעובד ולא לחברה שמעסיקה אותו, החשבון נייד לחלוטין.

באופן זה, שמנו קץ לאשליה שהן העובד והן המעסיק מפרישים לביטוח לאומי – אמצעי שמאפשר לערוך מניפולציה פוליטית על שיעורי ההפרשות. מנקודת מבט כלכלית, העובדים נושאים כמעט בכל העול של תשלום מס השכר, כיוון שכמות העבודה המצטברת אינה גמישה כלל. כמו כן, ההפרשות משולמות, בסופו של דבר, מהתפוקה השולית של העובד, והמעסיקים חייבים להביא בחשבון את כל עלויות העבודה – בין אם מדובר במשכורת מוגדרת או בהפרשות לביטוח לאומי – כאשר הם מחליטים על שכירת עובדים ועל גובה משכורותיהם. באמצעות מתן שם חדש להפרשות המעסיק, המערכת מציגה בבירור את העובדה שכל ההפרשות נעשות על ידי העובד. כמובן שבמצב זה, רמת השכר הסופית נקבעת בהתאם לכוחות השוק.

מימון המעבר הינו עניין טכני מורכב, וכל מדינה חייבת לטפל בבעיה זו בהתאם לנסיבות המיוחדות שלה. החוב המשתמע מהשיטה השוטפת של המערכת הצ'יליאנית בשנת 1980 הוערך ב-80 אחוזים מהתמ"ג. (ערך החוב צומצם ברפורמה שנערכה במערכת הישנה בשנת 1978, בעיקר באמצעות רציונליזציה של המדד, ביטול משטרים מיוחדים והעלאת גיל הפרישה).

מחקר שערך לאחרונה הבנק העולמי (1994: עמ' 268) קבע כי "צ'ילה מראה שמדינה בעלת מערכת בנקאית תחרותית למדי, שוק חוב מתפקד היטב ורמה משביעת רצון של יציבות מאקרו-כלכלית יכולה לממן גירעונות מעבר גדולים בלי להזדקק להשלכות של שיעורי ריבית גבוהים."

לצורך מימון העלויות הפיסקליות לטווח הקצר של המעבר למערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים, השתמשה צ'ילה בחמש שיטות:

1. במאזן המדינה (שבו כל ממשלה מציגה את הנכסים וההתחייבויות שלה), קוזזו התחייבויות הפנסיה של המדינה במידה מסוימת על ידי ערכן של החברות שבבעלות המדינה וסוגי נכסים אחרים. לכן, ההפרטה לא הייתה עוד דרך למימון המעבר בלבד, אלא היו לה עוד כמה יתרונות נוספים כגון הגברת היעילות, פיזור הבעלות והפחתת הפוליטיזציה של הכלכלה.

2. היות שההפרשה הדרושה במערכת היוון למימון רמות פנסיה

נאותות היא נמוכה באופן כללי מאשר מסי השכר הנוכחיים, חלקיק מההבדל ביניהם יכול לשמש כמס מעבר זמני בלי לצמצם את המשכורות נטו או להעלות את עלות העבודה למעסיק.

3. באמצעות השימוש בחוב, עלויות המעבר יכולות להתחלק בין הדור הנוכחי לדורות הבאים. כ-40 אחוזים מהעלויות בצ'ילה מומנו באמצעות הנפקת אג"ח ממשלתיות בשיעורי ריבית השוק. אג"ח אלה נקנו בעקר על ידי חברות ניהול קרנות הפנסיה כחלק מתיקי ההשקעות שלהן, ואותו "חוב גישור" אמור להיפרע במלואו כאשר גמלאי המערכת הישנה לא יהיו עוד עמנו.

4. הצורך לממן את המעבר הוא תמריץ רב עוצמה להפחתת הוצאות הממשלה הפזרניות. במשך שנים השתמש מנהל התקציב בטענה זו כדי לקטוע באבן הוצאות חדשות ובלתי מוצדקות, או כדי לצמצם את התוכניות הממשלתיות הפזרניות.

5. הצמיחה הכלכלית המוגברת שקידמה מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים העלתה באופן ניכר את ההכנסות ממסים, ובעיקר את התשואות ממע"מ. 15 שנים בלבד לאחר תחילת הרפורמה הפנסיונית, צ'ילה מנהלת עודפי תקציב פיסקליים.

הדילוג מעל מכשול הניידות בעבודה, הן בתוך המדינה והן מחוצה לה, מאפשר למערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים ליצור גמישות בשוק העבודה, ואינה מסבסדת עובדים המחליפים מקומות עבודה ואף לא מענישה אותם.

התוצאות

חשבונות החיסכון הפנסיוניים כבר הצליחו לצבור קרן השקעות בסכום של 25 מיליארד דולר – מאגר יוצא דופן בגודלו של הון המיוצר מבפנים, במיוחד עבור מדינה מתפתחת בת 14 מיליון נפשות ותמ"ג של 60 מיליארד דולר.

הון ההשקעות הזה לטווח ארוך לא רק עזר לממן את הצמיחה הכלכלית, אלא גם דרבן את התפתחותם של שווקים ומוסדות פיננסיים יעילים. ההחלטה ליצור קודם כל מערכת חשבונות חיסכון פיננסיים ואז להפריט את החברות הגדולות שבבעלות המדינה הובילה ל"רצף וירטואוזי". הוא אפשר לעובדים להרוויח בצורה נאה מהעלייה האדירה ביצרנות של החברות המופרטות, וכן

ליהנות מנתח גדול יותר של העושר שנוצר על ידי תהליך ההפרטה – וזאת באמצעות מחירי מניות גבוהים יותר, שהניבו תשואות טובות בחשבונות החיסכון הפנסיוניים שבבעלותם.

כיום פועלות כ-15 חברות לניהול קרנות פנסיה, כחלק מקבוצה מגוונת. חלקן שייכות לקונגלומרטים של חברות ביטוח או בנקים. אחרות נמצאות בבעלות העובדים או קשורים לאיגודי עובדים או לתעשיות מסוימות או לאגודות מסחר. חלקן פועלות בשיתוף חברות פיננסיים בין לאומיות, כגון AIG, Aetna ו-Banco de Santander. חלק מחברות ניהול קרנות הפנסיה הגדולות נסחרות בעצמן בבורסה הצ'יליאנית, ואחת מהן הנפיקה לאחרונה תעודות פיקדון אמריקניות בוול סטריט (בעזרת דירוג האשראי A- שקיבלו שטרי החוב הריבוניים של צ'ילה).

כך, עובד שהפריש לפנסיה במשך שנים לא מתחיל מאפס כאשר הוא נכנס למערכת החדשה.

אחת מהתוצאות העיקריות של המערכת החדשה הייתה עלייה ביצרניות ההון, שהובילה להעלאת שיעור הצמיחה הכלכלית בצ'ילה. מערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים הפכה את שוק ההון ליעיל יותר והשפיעה על צמיחתו במשך 15 השנים האחרונות. המשאבים האדירים שמנהלות חברות ניהול קרנות הפנסיה עודדו את יצירתם של סוגי מכשירים פיננסיים חדשים, ובו בזמן העצימו את המכשירים הפיננסיים הקיימים שעדיין לא פותחו די הצורך. תרומה נוספת של הרפורמה הפנסיונית של צ'ילה לתפעול היציב ולשקיפות בשוק ההון הייתה יצירת תעשייה מקומית המדרגת סיכונים ושיפור הממשל התאגידי. (חברות ניהול קרנות הפנסיה ממנות דירקטורים חיצוניים לחברות שבהן הן מחזיקות, וכך מנפצות את שאננות היתר בפגישות הדירקטוריון).

לכן, ההפרטה לא הייתה רק עוד דרך למימון המעבר, אלא היו לה עוד כמה יתרונות נוספים כגון הגברת היעילות, פיזור הבעלות והפחתת הפוליטיזציה של הכלכלה.

מאז החלה המערכת לפעול ב-1 במאי 1981, התשואה הריאלית הממוצעת על ההשקעות עמדה על 13 אחוזים לשנה (יותר מפי שלושה מאשר התשואה הצפויה, שעמדה על 4 אחוזים). כמובן שהתשואה השנתית הציגה את הטלטלות האופייניות לשוק החופשי – בטווח של מינוס 3 אחוזים עד פלוס 30 אחוזים במונחים

ריאליים – אולם התשואה החשובה היא התשואה הממוצעת לאורך תקופה ארוכה.

הפנסיות במערכת החדשה גבוהות באופן משמעותי מהפנסיות במערכת הישנה שנוהלה על ידי המדינה, ודרשה תשלום מסי שכר בגובה של כ-25 אחוזים. לפי מחקר שערך לאחרונה סרג'יו בזה (Sergio Baeza, 1995), הגמלאי הממוצע, שמנהל את חשבון החיסכון הפנסיוני שלו אצל חברת ניהול קרנות פנסיה, מקבל פנסיה השווה ל-78 אחוזים מהכנסתו השנתית הממוצעת בעשר השנים האחרונות לעבודתו. כפי שצוין לעיל, עם יציאתם לגמלאות יכולים העובדים לבצע משיכה חד-פעמית של "ההון העודף" (יותר מ-70 אחוזים מסף המשכורת). אם סכום זה נכלל בחישוב ערך הפנסיה, הערך הכולל יסתכם בקרוב ל-84 אחוזים מההכנסה בעת העבודה. גמלאים בעלי פנסיית נכות מקבלים גם הם כ-70 אחוזים בממוצע מההכנסה בעת העבודה.

אם כך, מערכת הפנסיה החדשה תרמה באופן משמעותי לצמצום העוני באמצעות העלאת ודאות קבלת הפנסיה וגודלה לגיל המבוגר, לשארים ולנכים, ובאמצעות ההשפעה העקיפה אך רבת העוצמה על קידום הצמיחה הכלכלית וההעסקה במדינה.

נוסף על כך, המערכת החדשה חיסלה את חוסר ההוגנות שהייתה קיימת במערכת הישנה. לפי הדעה הרווחת, מערכת הפנסיה בשיטה השוטפת מחלקת מחדש את ההכנסה ומעבירה אותה מן העשירים לעניים. עם זאת, מחקרים שנערכו לאחרונה מראים כי ברגע שמכניסים למשוואה את מאפייני ההכנסה הספציפיים של העובדים ושל תפעול המערכת הפוליטית, התוכניות הציבוריות בדרך כלל מחלקות מחדש את ההכנסה ומעבירות אותה לעשירים – ובעיקר לקבוצות העובדים החזקות ביותר.

סיכום

אין זה מפתיע שמערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים בצ'ילה צברה פופולריות רבה כל כך וסייעה לקדם את יציבות החברה והכלכלה במדינה. העובדים מעריכים את הוגנות המערכת, וחשבונות הפנסיה שלהם אפשרו להם להשיג נתח ישיר וגלוי

15 שנים בלבד לאחר תחילת הרפורמה הפנסיונית, צ'ילה מנהלת עודפי תקציב פיסקליים.

בכלכלה. כיוון שקרנות הפנסיה הפרטיות מחזיקות בבעלותן חלק ניכר ממניותיהן של החברות הגדולות ביותר בצ'ילה, העובדים משקיעים למעשה בעושרה של המדינה.

כשמערכת חשבונות החיסכון הפנסיוניים נחנכה בצ'ילה בשנת 1981, העובדים יכלו לבחור אם להיכנס למערכת החדשה או להישאר במערכת הישנה. כבר בחודש הראשון לפעילותה הצטרפו למערכת החדשה כחצי מיליון עובדים צ'יליאנים (רבע מכוח העבודה הכשיר), מספר גדול הרבה יותר מ-50,000 העובדים שציפו להם. כיום, יותר מ-90 אחוזים מהעובדים הצ'יליאנים שהשתמשו במערכת הישנה עברו למערכת החדשה. עד שנת 1995 החזיקו 5 מיליון צ'יליאנים בחשבונות חיסכון פנסיוניים, אף שלא כולם הם עובדים פעילים במשרה מלאה ואינם מפרישים לחשבונות מדי חודש.

השורה התחתונה היא שבהינתן חופש הבחירה, אין ספק שהעובדים מצביעים בכספם לטובת השוק החופשי – גם כאשר מדובר בניפוז "פרות קדושות" כגון הביטוח הלאומי.

עם היעלמות מערכת הפנסיה בבעלות המדינה, הפוליטיקאים אינם עוד אלה שמחליטים אם חשבונות הפנסיה צריכים לעלות, באיזה סכום ולאיילו קבוצות. לכן, הפנסיות כבר אינן מקור לעימותים פוליטיים ולנאומי בחירות דמגוגיים כפי שהיו בעבר. הכנסתו של גמלאי תלויה בעבודתו שלו ובהצלחת הכלכלה, ולא בממשלה או בלחץ מצד קבוצות בעלי עניין שונות.

עבור בני העם הצ'יליאני, חשבונות החיסכון הפנסיוניים מייצגים כעת את זכויות הקניין האמיתיות והגלויות שלהם – הם מקורות הביטחון המרכזיים שלהם כשייצאו לגמלאות. למעשה, לאחר 15 שנים של תפעול המערכת החדשה, הנכס העיקרי של העובד הצ'יליאני אינו המכונת המשומשת שלו או אפילו ביתו הקטן (שסביר להניח שעדיין נתון תחת משכנתה), אלא ההון הצבור בחשבון החיסכון הפנסיוני שלו.

אחת מהתוצאות העיקריות של המערכת החדשה הייתה העלאת יצרנות ההון, שהובילה להעלאת שיעור הצמיחה הכלכלית בצ'ילה.

בסופו של דבר, מערכת הפנסיה הפרטית הובילה לתוצאות חשובות מאוד מבחינה פוליטית ותרבותית כאחד. רובם המוחלט של העובדים הצ'יליאנים שבחרו לעבור למערכת החדשה, עשו זאת מהר יותר מהגרמנים שעברו ממזרח למערב לאחר נפילת חומת ברלין.

אותם עובדים החליטו מרצונם החופשי לנטוש את המערכת הישנה בבעלות המדינה, אף שחלק ממנהיגי איגודי העובדים הלאומיים ובני המעמד הפוליטי הוותיק ייעצו להם שלא לעשות זאת. העובדים דואגים מאוד לעניינים הקרובים לחייהם כגון פנסיות,

חינוך ובריאות, ומחליטים החלטות המתאימות למשפחותיהם ולא לאופנות הפוליטיות.

אכן, מערכת הפנסיה החדשה נותנת לצ'יליאנים נתח אישי בכלכלה. עובד צ'יליאני טיפוסי אינו אדיש להתנהגותו של שוק המניות או לשיעורי הריבית. הוא יודע בצורה אינטואיטיבית כי שר אוצר גרוע יכול לצמצם את ערכן של זכויות הפנסיה שלו. כאשר העובדים מרגישים שהם מחזיקים בחלק מהכלכלה, לא באמצעות מנהלי מפלגות, לשכות פוליטיות או פוליטביוור, הם מחוברים יותר לשוק החופשי ולחברה החופשית.

זוהי תמצית סיפורו של חלום שהפך למציאות. הלקח העיקרי הוא שהמהפכות היחידות שמצליחות בדרכן הן אלה ששמות מבטחן בעובד, ובנסים שיכולים הפרטים לעשות כשהם חופשיים באמת.

מראי מקום

- Baeza, S. (1995) *Quince Años Después: Una Mirada al Sistema Privado de Pensiones*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- The Economist* (1995) "Is Welfare unAsian?" February 11: 16-17.
- Piñera, J. (1991) *El Cascabel al Gato*. Santiago: Editorial Zig Zag.
- Piñera, J. (1995) *Sin Miedo al Futuro*. Madrid: Editorial Noesis.
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis*. New York: Oxford University Press.

רפורמת העבודה של צ'ילה בשנת 1979: עשרת השינויים העיקריים

מאת חוזה פיניירה, שר העבודה והביטוח הלאומי בשנים 1980-1978

ב-29 ביוני 1979 שינינו באופן קיצוני את חקיקת האיגודים המקצועיים בצ'ילה. להלן סיכום קצר של עשר ההתניות העיקריות:

1. החופש לעבוד. כל אחד חופשי לעבוד ואינו חייב להשתייך לאיגוד מקצועי (התניית "עסק פתוח"), או להחזיק ב-"carnet" או רישיון לבצע עבודות מסוימות. התניה זו נכללה שנה מאוחר יותר בחוקה שנחתמה ב-1980.
2. דמוקרטיה באיגודים מקצועיים. העובדים חופשיים להקים איגוד מקצועי, בלי לקבל אישור מן הממשלה, וכל החלטה חשובה (כגון בחירת בכירים או קביעת חובות) חייבת להיערך בהצבעה חשאית.
3. משא ומתן קיבוצי מבוזר. לאיגודים המקצועיים יש הזכות לערוך משא ומתן ברמת החברה, והמעסיקים חייבים להיענות לדרישותיהם. כיוון שהיצרנות והשווקים ייחודיים לכל חברה, אפילו באותה תעשייה ממש, המשא ומתן הקיבוצי ברמת התעשייה או המדינה אינו מוגן בחוק.
4. הזכות לשבות והזכות לנהל חברות. זכותם של העובדים לשבות עולה בקנה אחד עם חירותם לסרב לעבוד בלי לסבול מפיתורים. זכותם של המעסיקים לנהל את הנכס שלהם עולה בקנה אחד עם חירותם לשכור עובדים מחליפים במהלך השביתה, כדי להימנע מסגירת החברה.
5. מדיניות אי התערבות ממשלתית. בכירים בממשלה ופוליטיקאים אינם רשאים להתערב במשא ומתן הקיבוצי או בשביתות. הממשלה אינה יכולה לקבוע משכורות לרוחב התעשייה כולה.
6. בורות מטוטלת. במערכת השירותים הציבוריים, שעצירתה עלולה להוביל לעלויות אדירות לחברה, אי הסכמות במשא ומתן קיבוצי דורשות ששני הצדדים ייכנסו לתהליך של בורות מטוטלת. משמעות הדבר היא שבוררים מהמגזר הפרטי חייבים לבחור או בהצעתה האחרונה של החברה, או בדרישתו האחרונה של האיגוד המקצועי, אולם הם אינם יכולים להגיע לפשרה באמצע. כך נוצר תמריץ הן עבור

האיגודים המקצועיים והן עבור החברות להציע הצעות "סופיות" הגיוניות והוגנות.

7. החלה כללית של חוקים נגד מונופולים. חוקים נגד מונופולים חלים הן על חברות והן על איגודים מקצועיים.

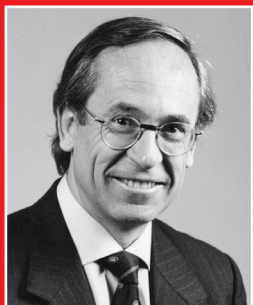
8. החופש לבצע מיקור חוץ. הממשלה והאיגודים המקצועיים אינם יכולים לאסור או להגביל את זכותן של החברות לבצע מיקור חוץ או להוציא שירותים לקבלנות משנה.

9. איסור על שביתות בלתי חוקיות. הזכות לשבות ניתנת בסופו של חוזה חתום, אם ישנה אי הסכמה בנוגע לתנאי החוזה החדש. חוק זה אינו מגן על קריאה לשביתות בכל רגע נתון אחר או שביתות ממניעים פוליטיים.

10. סימטריה. אותם חוקים חלים על המעסיקים, הארגונים המקצועיים והאיגודים המקצועיים.

הערה מס' 1: רפורמת העבודה המקיפה הזו נטרלה את מושג ה"ווטו" של האיגודים המקצועיים המונופוליסטיים בנוגע למדיניות ציבוריות אחרות שתרמו למדינה. כך יכולנו, לאחר שנה, ליצור הפרשה ממומנת ומוגדרת למערכת ביטוח לאומי המבוססת על חשבונות חיסכון אישיים לפנסיה, שתחליף לגמרי את מערכת הפנסיה בשיטה השוטפת שהינה מערכת בלתי ממומנת, מוטה לטובות הנאה ופושטת רגל.

הערה מס' 2: תרומתה של רפורמת העבודה לשגשוג, להעסקה ולשקט התעשייתי בצ'ילה הייתה ברורה כל כך עד שעשר ההתניות הללו – שקיבלו ביקורת לא הוגנת רבה מאוד בעת הטמעת הרפורמה – הצליחו לשרוד שש ממשלות שונות מאוד במשך 34 שנים (ארבע מהן הגדירו את עצמן כ"שמאל-מרכז") ומשברים כלכליים מגוונים, מקומיים ובין לאומיים כאחד.



חוזה 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.

פיניירה כתב בעיתונים שונים כגון Wall Street
Journal, the Washington Post, the New York
Times, Foreign Affairs, Wired ועוד. פיניירה קיבל
תואר שני ודוקטורט בכלכלה מאוניברסיטת הר-
ווארד.