

התגברות אי הוודאות העולמית והרפורמות במערכות הביטוח הסוציאלי: המעבר משיטת הזכויות (DB) לשיטת הצבירה (DC) בצ'ילה ובשוודיה

אביה ספיבק¹

מאמר זה בוחן את השינויים שעברו על מערכות הפנסיה הממלכתיות במדינות רווחה שונות בשנים האחרונות באמצעות השוואה בין הרפורמות, שאומצו בצ'ילה בראשית שנות השמונים ובשוודיה בעשור האחרון. השינויים הללו באו בתגובה לשינויים התכופים במערכת הכלכלית ובמאפייני חיי הפרט בעולם, אשר הגדילו מאוד את הנטל הכלכלי הכרוך במימון מערכות פנסיה ממלכתיות ואת הסיכונים לפרט ולכלל הכרוכים בהמשך השיטה הקיימת. מוצגים כאן הדומה והשונה בין שתי הרפורמות והיתרונות של הרפורמה השוודית על פני זו שאומצה בצ'ילה. המאמר משתמש בתיאוריה החדשה של כלכלת התמריצים כדי להסביר את הרציונל מאחורי שתי רפורמות אלה.

מבוא

בשלושת העשורים האחרונים חלה עלייה באי הוודאות של הסביבה הכלכלית והמוסדות החברתיים החשובים. הסביבה הכלכלית השתנתה מסביבה מוסדרת על ידי רגולציה לשווקים חופשיים; שוקי ההון עברו אינטגרציה (=גלובליזציה) שיצרה משברים פיננסיים; השינויים הטכנולוגיים המהירים הקשורים לעידן המידע הביאו לצמיחה ולשגשוג בלתי שוויוניים, וזאת בדומה למהפכה התעשייתית ב"תור המוזהב" שלפני

1 אוניברסיטת בן גוריון בנגב ומכון ון ליר בירושלים.

מלחמת העולם הראשונה; גם ההשפעה הדרמטית של סין והודו על השווקים העולמיים הגבירה את אי הוודאות ואת אי השוויון.

התחרות הגלובלית והצורך הפוחת בכוח אדם במגזר התעשייתי, עקב הגדלת התפוקה, משנים את תפיסת העבודה כמקור ליציבות. התמורות הכלכליות מלוות בשינויים משמעותיים במבנה המשפחה: יש משפחות חד הוריות רבות יותר, משפחות חד מיניות רבות יותר וגירושין רבים יותר. כך, האנשים חווים יותר ניידות ואיתה גידול באי הוודאות והסיכון, הן בתחומי העבודה והן בתחומי המשפחה. כל אלה ותופעות דומות אחרות, לרבות ההשפעה של הטכנולוגיה עצמה, הניעו את אולריך בק לאפיין את החברה הפוסט-תעשייתית שלנו כחברת הסיכון (Beck, 1992).

לא כל הניידות מוכתבת בידי נסיבות חיצוניות; חלקה נובעת מפעולות של האנשים עצמם. למשל: אנשים עורכים באמצע החיים שינויי קריירה, שלא ניתן היה להעלותם על הדעת בדור הקודם.

היינו מצפים שרשת הביטחון הסוציאלי שהמדינה מספקת תשתפר כדי להתאים לסיכון המוגבר, אבל ברוב המדינות קרה בדיוק ההפך. תופעה זו בולטת מאוד בתחום הפנסיה ובהיבטים אחרים של רשת הביטחון הסוציאלי, כגון דמי אבטלה.

במדינות רבות, ובראשן צ'ילה, הרובד הראשון הפנסיוני האוניברסלי של מימון שוטף² הוחלף בתוכניות צוברות מופרטות. במערכת הקודמת חל הסיכון על הממשלה, ואילו בחדשה הסיכון חל על המבוטח. ברובד השני הועברה הפנסיה התעסוקתית של העובד משיטה של הגדרת הזכויות לשיטה של הגדרת ההפרשות המופקדות, מה שהסיט שוב את הסיכון מהמעביד לעובד. במדינות אחרות, הצורך ברפורמות שיבטיחו למערכת המימון השוטף את האיתנות הפיננסית והתהליך הפוליטי גורמים לאי ודאות רבה בנוגע לזכויות המבוטח, אשר חלות שוב על המבוטחים (Natali & Rhodes, 2007).

המשך המאמר שלפנינו בנוי כך: בפרק הראשון נתאר את העלייה באי הוודאות המתיחסת לשקיעת העידן הקיינסיאני ואת נטיית מקצוע הכלכלה לכיוון השוק החופשי. בפרק השני נתאר את הרפורמה הצ'יליאנית של הפרטת הביטוח הסוציאלי ונעריך את הישגיה. בפרק השלישי נתאר את המערכת השוודית החדשה שלאחר הרפורמה, המבוססת על הפרשה רעיונית (Notional Demand Contribution). בפרק הרביעי נתח את ההשלכות של שתי רפורמות חלופיות אלה על השוויון ועל חלוקת הסיכון בין הדורות. בפרק האחרון אנו מעריכים את עתיד הרפורמה בתחום הפנסיוני ומביאים התפתחויות

2 ראו הגדרות של מושגי יסוד בפנסיה בנספח 2.

אחרונות בתיאוריה הכלכלית, התפתחויות הרלוונטיות לסוגיית יכולתו של היחיד לתכנן את פרישתו ולסוגיית העדפותיהם של יחידים בנוגע להגינות ולשוויון.

הנוף הכלכלי המשתנה

בין שתי מלחמות העולם (1918-1939) סבל העולם מאי יציבות כלכלית רבה. היפר-אינפלציה גרמנית, השפל הכלכלי הגדול שיצר אבטלה בשיעור של 25 אחוזים, התמוטטות משטר שערי החליפין הבינלאומיים – כל אלה התרחשו בתקופה זו ותרמו לאי היציבות הפוליטית. כך, עם סיום מלחמת העולם השנייה, תכננו מנהיגי העולם החופשי מערכת כלכלית גלובלית שתבטיח צמיחה ושגשוג. כתביו ופעילותו של ג'ון מיינרד קיינס, כלכלן מקיימברידג', השפיעו השפעה גדולה על תכנון המשטר החדש. קיינס היה דמות מפתח בוועידת ברטון-וודס בשנת 1946. הוועידה החילה משטר של שערי חליפין קבועים, כשהדולר של ארצות הברית שימש כמטבע עוגן, הצמוד לזהב לפי שיעור של 35 דולר לאונקיה אחת של זהב.³ ספרו של קיינס משנת 1936, התיאוריה הכללית על כסף, ריבית ותעסוקה, ייחס לממשלה תפקיד פעיל בדאגה לתעסוקה מלאה בכלכלת המדינה, וזאת באמצעות ויסות הביקוש המצרפי של המשק.

המדיניות נחלה הצלחה אדירה: צמיחה גבוהה, אבטלה נמוכה, אינפלציה נמוכה ושיעורי ריבית נמוכים.⁴ הצמיחה נתמכה בעלויות מרשימות בתפוקה ובפריזון – תקופת הילודה המוגברת ("בייבי בום") לאחר תום המלחמה. כעבור מספר שנים, לאחר שהתחזרו שהצמיחה היא מתמשכת, החלו מדינות אירופה להפעיל תוכנית רווחה נרחבת שהיתה הבסיס למדינת הרווחה הנוכחית. בארצות הברית ההתחלה היתה עשור קודם לכן, עם הקמת מערכת הביטוח הסוציאלי.

תור הזהב של קיינס הסתיים בתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת. במערכת הסדרי המטבע הבינלאומיים נתגלעו סדקים כבר בשנות ה-60, והיא התמוטטה בשנת 1973, בעקבות עליית מחירי הנפט של אופ"ק. שערי החליפין בין המטבעות העיקריים, הדולר האמריקני, הִין היפני, המארק הגרמני והליש"ט הבריטי, כבר לא היו קבועים, ונקבעו בשוק הפתוח. בעקבות זאת הגיע עשור של אי ודאות, עם אינפלציה גבוהה, אבטלה

3 קיינס ביקש ששום מטבע לא יהיה עוגן של המערכת. היה עליו להכפיף את עצמו להארי דקסטר וייט, הנציג האמריקני, אשר הציב את הדולר של ארצות הברית במרכז השיטה הבינלאומית. קיינס צדק: תכנון זה הוביל בסופו של דבר לאי יציבות של השיטה.

4 בייחוד בארצות הברית, ביפן ובגרמניה. בריטניה הצליחה פחות, צרפת סבלה מאינפלציה. אבל התמונה הכוללת, ובייחוד הצמיחה של תפוקת העבודה, היתה מרשימה ביותר.

גבוהה, שערי ריבית גבוהים וצמיחה נמוכה. כדי להחזיר את היציבות, הוצע שהממשלות ישלטו ברמת ההוצאות ויאזנו את תקציביהן. אחד היעדים הראשונים לקיצוצים בתקציב היה ההוצאות החברתיות. קיצוצים אלה (שלעתים קרובות כונו בלשון נקייה "רפורמות") גררו עמם אי ודאות ברשת הביטחון הסוציאלית עצמה. השיטה הכלכלית החדשה, השילוב הבינלאומי של שוקי ההון, התנועה החופשית של ההון (הגלובליזציה) והדה-רגולציה של הבנקים והמגזר הכספי לוו במשברים פיננסיים בשנים 1980-2000 בשוודיה, בספרד, במקסיקו, במזרח אסיה, ברוסיה ובארגנטינה. אליהם יש להוסיף את המשבר הנוכחי בארצות הברית, שתחילתו בשוקי המשכנתאות מאיכות נמוכה (subprime). גורמים אחרים ולא פחות חשובים היו קשורים לצד הריאלי של הכלכלה העולמית. המעבר הטכנולוגי למהפכת המידע והירידה בביקוש לעובדי ייצור שינו את טבעו של מקום העבודה והגדילו את אי השוויון בין המשכילים יותר למשכילים פחות. הגלובליזציה של הייצור והכללת כוח העבודה הסיני וההודי בשוק העבודה הגלובלי פגעו עוד יותר בשכרם של העובדים הפחות משכילים. כך הוחלף העולם המוסדר והצפוי של עידן קיינס בעולם הפחות צפוי, פחות שוויוני ופחות ודאי של ההווה.

שינוי המדיניות נתמך בשינויים בתחום מדע הכלכלה. במקרו-כלכלה הניב יישום התיאוריה של אי ודאות כלכלית, בשילוב ניתוח שיווי משקל כללי, את מהפכת הציפיות הרציונליות. תוך שימוש בשיטות סטטיסטיות מתוחכמות, נטען שהמחזוריים העסקיים היו "ריאליים" ושאינם הממשלה יכולה להתערב כדי לעצור אותם. זהו כמובן היפוכם של עקרונות קיינס. במיקרו-כלכלה יישומית נעשה שימוש במודלים של צרכנים רציונליים, כדי לכפור בצדקת התערבות הממשלה בחסכונות לקראת הפרישה. מונחים מתיאוריית הביטוח יושמו לרשת הביטחון הסוציאלית, שהוצגה כחוויה ביטוח. בוויכוח על יעילותו של הביטוח הסוציאלית נטען שהביטוח הוביל לסיכון מוסרי, כלומר לניצול לרעה של המערכת בידי המבוטח, תוך התנהגות המייקרת את העלות למבטחת – המדינה. הרעיון הוחל על ביטוח נכות, תוך ציטוט המקרה ההולנדי הידוע לשמצה, שבו אחד מתוך שישה (!) עובדים קיבל קצבת נכות. ניתוח דומה הוחל על ביטוח אבטלה ועל ביטוח פרישה מוקדמת. ביטוח זיקנה ושאיירים היו כפופים לאותה ביקורת, כי נאספו עדויות לכך שהעובדים פורשים מוקדם יותר אם תוכניות הפרישה מאפשרות זאת. לפיכך התמריצים המגולמים בתוכניות הרווחה מהווים כעת סוגיה כבדת משקל בניתוח הכלכלי שלהן (Gruber & Wise, 1999). כל אלה יצרו צידוק מקצועי ואידיאולוגי להתקפה על מדינת הרווחה.

המחקר בתחום הביטוח הסוציאלית והפנסיה עבר מאז שנות ה-70 המאוחרות שינויים מהפכניים מכוח השימוש בכלי המיקרו החדשים בתחום המימון הציבורי. החלק התיאורטי היה מבוסס על הפרדיגמה החדשה של צרכן הממקסם את התועלת שלו, מתכנן לאורך זמן ובוחר בצריכה ובאפיקי השקעה אופטימליים ורציונליים. התובנות שנתקבלו

מהמודלים התיאורטיים הוחלו על קובצי נתונים גדולים, אשר הפכו להיות זמינים באותה עת, כגון סקר היסטוריית הפרישה.⁵ מחקר זה נערך בעידוד הלשכה הלאומית למחקר כלכלי (NBER) בארצות הברית, שנשיאה, מרטין פלדסטיין, והדוקטורנטים שלו התמקדו בסוגיות הביטוח הסוציאלי. הבסיס התיאורטי תמך בגישה שמרנית: מכיוון שהצרכנים כה רציונליים, אין כל סיבה לחייב אותם לחסוך לקראת פרישתם. בהמשך נראה שספרות מאוחרת יותר של מימון וכלכלה התנהגותית קוראת תיגר על הנחת רציונליות זו.

הרעיונות החדשים, הן במיקרו כלכלה והן במקרו כלכלה, הופצו בידי ארגונים רבי עוצמה. מכוני המחקר השמרניים בושינגטון, ובהם מכון היזמות האמריקני, מכון קאטו, מכון הובר ורבים אחרים, היו פעילים בזירה הפנים אמריקנית. קרן המטבע העולמי, הבנק העולמי וארגונים בינלאומיים אחרים הפיצו אותם ברחבי העולם. השקפות אלה תומצתו בעשרת העקרונות של הקונצנזוס של ושינגטון.⁶ ארבעה מהם רלוונטיים לניתוח שלנו: המשמעת הפיסקלית, רפורמות המס, הפרטה והבטחת זכויות הקניין. המשמעת הפיסקלית ורפורמות המס גררו מיסוי נמוך יותר בביטוח הסוציאלי והוצאות חברתיות נמוכות יותר; ההפרטה גררה העברה לשוק של פעילויות שנוהלו קודם לכן בידי המדינה. האזכור של זכויות הקניין התייחס בעיקר למוסדות במדינות מתפתחות, אבל, כפי שנראה, הן מהוות בסיס להפרטה של הביטוח הלאומי. רעיונות אלה תמכו בניסוי הצ'יליאני.

ההפרטה של מערכת הביטוח הלאומי בצ'ילה

הרעיון הבסיסי של הרפורמה הצ'יליאנית הוא פשוט: הפיכת הביטוח הסוציאלי לקופה שצוברת נכסים. משנת 1981 הושקעו כל ההפרשות לביטוח סוציאלי בשווקים הפיננסיים באמצעות קרנות פנסיה מיוחדות (AFP) שהיו בפיקוח ממשלתי הדוק. השקעות ורווחים (או הפסדים) מהן נצברו בחשבונות אישיים של האנשים. כדי לחשב את הפנסיה בעת הפרישה, היה הסכום שנצבר מחולק במקדם אקטוארי שהיה מבוסס על לוחות חיים ושערי ריבית. הממשלה ערבה לפנסיה בשיעור מינימלי. הממשלה הנפיקה למשתתפים במערכת הביטוח הסוציאלי אגרות הכרה, המאשרות את הזכויות שהם צברו לעצמם במערכת לפני החלת הרפורמה. ההפרשות של המעבידים והעובדים כבר לא היו אלה

5 RHS – Retirement History Survey אשר הועשר בהמשך גם בנתונים של הבריאות והוא עתה Health and Retirement Survey (HRS).

6 ראו בנספח 1.

ששילמו לזקנים את קצבאותיהם – הן הושקעו בכלכלת צ'ילה – הקצבאות שולמו עתה בידי הממשלה מתוך הכנסות המסים הכלליות שלה.

מכון קאטו הוא אחד ממכוני המחקר השמרניים הידועים בווינגטון. הנה מה שהם אומרים על הרפורמה הצ'יליאנית בפרויקט שלהם להפרטת הביטוח הסוציאלי האמריקני (Rodríguez, 1999):

"במאי 1981 החליפה צ'ילה את מערכת הפרישה במימון שוטף, שנוהלה בידי הממשלה, במערכת פרטית המבוססת על השקעה בחשבונות פרישה של יחידים. המערכת החדשה אפשרה לצ'ילה ולמדינות אחרות באמריקה הלטינית אשר הלכו בעקבותיה, לנטרל את פצצת הזמן של המסים, המתקתקת במדינות הפועלות באמצעות מערכות מימון שוטף, כיוון שפחות ופחות עובדים צריכים לשלם עבור קצבאות של יותר ויותר פורשים. חשוב מכך, צ'ילה יצרה מערכת פרישה שמציעה, באמצעות מתן זכויות קניין מוגדרות היטב לעובדים מבחינת השקעות הפנסיה שלהם, תמריצי עבודה והשקעות, פועלת כמנוע ולא כמכשול לצמיחה כלכלית ומגבירה את החירות והכבוד האישיים." (עמ' 1)

זהו טקסט אופייני לתומכי ההפרטה של מערכת הביטוח הסוציאלי אשר יכול לשמש כנקודת מוצא נוחה לניתוח סוגיה חשובה ומורכבת זו.

לא ניתן לפתוח דיון זה בלי להזכיר שבשנים 1973-1990 היתה צ'ילה נתונה תחת שלטונו של הרודן אוגוסטו פינושה, שאחראי לאין ספור הפרות מזעזעות של זכויות אדם. דיון ב"חירות והכבוד האישיים" של מערכת הפנסיה שנוצרה בידי פינושה בשנת 1981 נשמע כמו בדיחה גרועה.⁷

החלק הראשון של הציטוט נכון: המערכת החדשה אכן שיפרה את המצב הפיסקלי של מערכת הביטוח הסוציאלי בצ'ילה. אמנם תשלום הקצבאות במערכת החדשה מהתקציב הרגיל יצר נטל פיסקלי חדש על הממשלה. אבל למזלה של צ'ילה אוזן נטל זה באמצעות יצירת עודף בחלקים אחרים של התקציב. אילו היתה ממשלת צ'ילה מגדילה את החוב שלה במקום לאמץ חסכנות תקציבית, לא היתה הרפורמה משפרת את כושר הפירעון הפיסקלי של צ'ילה.

זהו עיקרון חשוב: החלק הקריטי של המדיניות הוא המשטר הפיסקלי, שיכלול את התחייבות הממשלה למוטבים הקיימים והעתידיים של הביטוח הסוציאלי בחשבונאות הפיסקלית שלו. הרפורמה הצ'יליאנית השיגה זאת באמצעות הנפקת אגרות הכרה

7 באשר ליחסים בין צ'ילה לבין המחלקה לכלכלה של אוניברסיטת שיקגו, ראו Barber (1995), סקירה מרתקת עם כותרת בלתי נשכחת: *Chile con Chicago*.

ובאמצעות עמידה בנטל הפיסקלי. ההולנדים, היפנים, השווייצרים והשוודים השיגו מטרה זו באמצעות יצירת עודף גדול במערכת הביטוח הלאומי שלהם, בשל העובדה שההטבות היו נמוכות יותר מהמסים. הם עשו זאת במערכת הסטנדרטית של תשלומים שוטפים, ללא המנגנון של הפרטה. הניסיונות של האמריקנים ליצור יתרה בצורה של קרן נאמנות (trust fund) מוגדלת לא צלחו.

נחזור לרפורמה של צ'ילה, ונשים לב שהחלק השני של הציטוט מהווה ישום ישיר של האמונה בשווקים חופשיים כמכשיר צמיחה, שגשוג וחירות. משום כך נאמר במסמך של מכון קאטו ש"חלק זה חשוב יותר". כפי שנראה להלן, לא בהכרח השקפת השוק החופשי נתמכת בידי העובדות במקרה של צ'ילה ושל מדינות אחרות באמריקה הלטינית, אשר אימצו רפורמות דומות.

בסיס הפעולה של שוק חופשי, על פי השקפת השוק החופשי, הוא זכויות קניין. בהינתן זכויות קניין, רוכשים ומוכרים יכולים לפעול בתחרות חופשית, וזו מייצרת גשוג כלכלי לטובת הכלל. המחירים הנקבעים בשוק מהווים איתות למשתתפי השוק, ועם מלוא המידע והרציונליות תהיה התוצאה יעילה. בהפרטה של הביטוח הסוציאלי החסכונית של העובדים מגיעים לקרנות פנסיה שמחפשות את ההשקעה הטובה ביותר. קרנות פנסיה הן המשתתפים העיקריים בשוקי ההון המערביים, והתקווה היתה לעורר לחיים את שוק ההון בצ'ילה, לעודד צמיחה ולקבל תשואה מרבית עבור המבוטחים. כמו כן נוצר לעובדים עוד תמריץ ליטול חלק בשוק העבודה. זאת מכיוון שהעבודה דואגת לא רק להוה, אלא גם לעתיד, באמצעות תרומה לפנסיה.

רפורמת הפנסיה בצ'ילה נחקרה באינטנסיביות, משום החשיבות הרבה שייחסה לה האסכולה של שיקגו, אשר טענה שזהו יישום מוצלח של עקרונות השוק החופשי. העובדות שנתגלו עד כה אינן תומכות בחלקו השני של הציטוט (Mesa et. al., 2006; Mesa-Largo, 2002).

- 1) התחרות מוגבלת ביותר; קיים מספר קטן של קרנות פנסיה.
- 2) עלות ניהול הכספים גבוהה ביותר.
- 3) תיק הכספים נעדר מגוון כמעט לחלוטין; מעט השקעה במניות, והרבה באגרות חוב ממשלתיות.
- 4) תשואת התיק היתה גבוהה בהתחלה, אבל פחתה מאז. התשואות היו 13.8 אחוז בממוצע בשנים 1981-1994 לעומת 4.6 אחוזים בשנים 1995-2001, כולל ערכים שליליים בשנת 1995 (2.5- אחוזים) ובשנת 1998 (1.1- אחוזים).
- 5) הכיסוי של העובדים רחוק מלהיות מקיף; העצמאים אינם מכוסים כלל.

6) שנות ההשתתפות בקרנות הן כמחצית שנות העבודה הפוטנציאליות. עקב כך תהיה הפנסיה הנובעת מהמערכת נמוכה יחסית, בייחוד עם שערי התשואה הנורמליים על השקעה.

7) העובדים המבוטחים בידי המערכת אינם בעלי מידע מלא על זכויותיהם ועל השתתפות המעביד שלהם, אף שלמשכילים יותר יש מידע רב יותר.

החוקר ממכון קאטו מסכים עם חלק מהביקורת, אבל כפי שקורה לעתים קרובות אצל מאמינים אמיתיים, הפתרון הוא מינון גבוה יותר מאותה התרופה. במקרה שלנו נטען, שרעיונות השוק החופשי לא יושמו במידה נאותה בגלל הרגולציה מופרזת:

למרות הצלחתה זכתה המערכת בצ'ילה למבקרים רבים שלעתים קרובות מפנים את האצבע המאשימה אל ההוצאות המנהליות הגבוהות, העדר גיוון בהשקעות ומספר גדול של מעברים בין הקרנות, כראייה לכך שהמערכת פגומה מיסודה ולא הולמת מדינות אחרות, ובכללן ארצות הברית. חלק מהביקורות הללו אינן מבוססות על מידע נכון. ביקורות רבות אחרות משקפות בעיות אמיתיות, אך הן נובעות בעיקר מרגולציה מופרזת... אם הרשויות בצ'ילה יתייחסו לבעיות הנתרות באומץ לב, נוכל לצפות ממערכת הפנסיה הפרטית של צ'ילה להיות מוצלחת בבגרותה אף יותר ממה שהיתה במהלך 18 השנים הראשונות ליישומה.

מערכת הרפורמה של צ'ילה היוותה מודל למדינות רבות, לרבות מדינות אמריקה הלטינית ומדינות מזרח אירופה. המודל שהבנק העולמי ממליץ עליו, בחיבור בעל ההשפעה הרבה מ-1994 מניעת משבר ההזדקנות, מבוסס על הרפורמה שנערכה בצ'ילה (World Bank, 1994). זאת אף שחקר מערכות אחרות באמריקה הלטינית גילה אצלן ליקויים דומים לליקויים שתוארו לעיל.

הרפורמה השוודית

הרפורמה השוודית היא חלופה מעניינת לגישת ההפרטה. כפי שנראה, היא מטפלת בבעיית המשך הקיום של שיטת המימון השוטף באמצעות שינוי המערכת עצמה כדי להפוך אותה ליציבה יותר מבחינה פיננסית. לשם כך היא שואלת רעיונות מכלכלת השוק החופשי ומתאימה אותם לצורכי המערכת (Klevmarken, 2002; Sundén, 2004).

מערכת הביטוח הסוציאלי המודרני בשוודיה נוסדה בשנת 1947, עם פנסיה בשיעור קבוע. כשרצו השוודים להרחיב את היקף הכיסוי הפנסיוני ולקשור את גובה הפנסיה להכנסה בתקופת העבודה, התעורר דיון ציבורי מעניין: היו שתמכו במערכת מימון צוברת, בעוד

אחרים חפצו במערכת מימון שוטף. הסוציאל דמוקרטים ואיגודי העובדים העדיפו את הגישה האחרונה שאפשרה מתן פנסיה לעובדים במהירות יחסית. משאל העם משנת 1960 הכריע לטובת מערכת המימון השוטף. כדי למנוע את הירידה בחיסכון הלאומי שהמערכת מייצרת, הוחלט לצבור בתוכה קרן נאמנות גדולה לעידוד החיסכון.

לפנסיה האוניברסלית של המדינה נוספה שכבה שנייה של פנסיה תעסוקתית בהסכמה בין ארגוני העובדים לבין המעבידים. זה החל בתור DB וכעת נמצא בתהליך של מעבר ל-DC. שכבה זו מכסה כ-80 אחוז מכל העובדים, אך היא מגדילה את שיעור התשלום לעובד הממוצע רק ב-10 אחוז בקירוב. מלבד זאת יש חיסכון זעום למדי לפרישה באמצעות חברות ביטוח.

בשנות ה-80 התברר ששיטת המימון השוטף אינה טובה לטווח הרחוק. הסיבות לשינוי היו דומות לאלה של מדינות מערביות אחרות: עלייה בתוחלת החיים, ירידה בקצב הילודה, צמצום בקצב צמיחת הכלכלה (הנובע מירידה בתפוקת העבודה וקצב הילודה) וכן ירידה בשיעורי התעסוקה בגילאי 55 ומעלה. מערכת הפנסיה החדשה, שנוסדה בחקיקה פרלמנטרית בשנת 1998, פעלה לפי עקרונות חדשים לחלוטין כדי לספק פתרון יציב למערכת הפנסיה.

למערכת שני חלקים, NDC – צבירה רעיונית ו-DC – מערכת צוברת אמיתית, שאין ביניהם כל קשר. שיעור ההפרשה מכל ההכנסות הוא 18.5 אחוז, ומתוכם 16 אחוז מופרשים ל-NDC ו-2.5 אחוזים ל-DC. חשבון אישי נפרד מנוהל עבור כל פרט בשתי המערכות. החשבונות הרעיוניים הם חלק ממערכת המימון השוטף, ולפיכך ההפרשות משמשות לתשלום הקצבאות של הפורשים לפנסיה. זו הסיבה שהחשבונות נקראים רעיוניים; אין בהם כסף ממשי. מערכת DC פועלת באמצעות קרנות פנסיה פרטיות, והן המשקיעות את ההפקדה. החשבון הרעיוני גדל עם העלייה בשכר הממוצע, וחשבון DC גדל לפי הרווחים על ההשקעה.

מגיל 61 ואילך המבוטח רשאי לפרוש, באופן מלא או חלקי, בכל עת. התשלום מתבצע בצורה של שתי קצבאות, בהסתמך על הסכום שנצבר בשתי הקרנות, מחולקות במקדמי הקצבה המתאימים. מקדם NDC הוא תוחלת החיים הממוצעת המשותפת לגברים ולנשים. הקצבה גדלה בשיעור של 1.6 אחוזים לשנה (זהו הגידול המשווער של צמיחת השכר הממוצע לנפש. אם ישנה, ישונה שיעור הגידול בהתאמה). מקדם DC הוא מקדם הקצבה האקטוארי אשר מבוסס על טבלאות תמותה ושיעורי ריבית של שלושה אחוזים לשנה.⁸ מלבד זאת המערכת מספקת קצבה בסיסית מובטחת מגיל 65, ברמה של שליש מהשכר הממוצע, כדי להבטיח רמת חיים מינימלית בעת פרישה. קצבה מובטחת זו

8 a(x) בלשון האקטוארים.

מותנית במבחן הכנסה ומקוזזת מההכנסה ממרכיב NDC; היא ממומנת בידי ההכנסות בתקציב הכללי ונפרדת באופן מוסדי מהתוכנית תלוית ההכנסות.

יש לשים לב ששני חלקי המערכת יניבו תשואות שונות: NDC מניב 1.6 אחוזים צמודים למדד, ואילו DC מניב את תשואת השוק על התיק שלו. התשואה של DC גבוהה יותר בממוצע (אם היא היתה מושקעת במניות בארצות הברית, היא היתה נהנית משיעור תשואה ממוצע היסטורי של כתשעה אחוזים), אך יש בה סיכון רב יותר. בהנחה שמשתנים אלה בלתי תלויים סטטיסטית, המערכת השוודית מציעה פיזור של הסיכון.

חלק ה-DC נמצא בפיקוח וניהול חלקי בידי גוף ממשלתי חדש, רשות הפנסיה הראשית (PPM), המשמשת גם כמסלקה לקרנות הפנסיה. הפרט המבוטח יכול לבחור חמש מתוך כ-600 קרנות פנסיה פרטיות רשומות. ההשקעות של אלה שאינם בוחרים בשום קרן פרטית מנוהלות בידי ה-PPM בקרן מיוחדת של ברירת מחדל.

מודל המסלקה השוודי ייחודי למדי. להלן תמצית המשימות של PPM כמסלקה:

- לכרות חוזים עם קרנות המבקשות ליטול חלק במערכת;
- לבצע רכישות סיטוניות עבור המבוטחים מהקרנות המשתתפות (וכך להגן על זהות המבוטחים מפני הקרנות);
- לאסוף מידע על ערך מניות הקרנות המשתתפות במערכת על בסיס יומי ומהפוך אותו לזמין;
- לנהל את החשבונות הפרטיים עבור המערכת;
- לספק מוצרי ביטוח על פי תפקידיה החוקיים.

ברור ששוודיה בנתה רשות זו כדי לסייע למבוטחים בבואם להשקיע בקרנות, מה שיצר שילוב ייחודי של שוק תחרותי עם רגולציה והתערבות ממשלתית. למשל, ה-PPM לקח על עצמו לספק את כל ביטוח הקצבה למעשה ללא עלות. ואכן, מכיוון שאספקת השירות היא טכנית ברובה, אין כל יתרון בהעברתו לתחרות בשוק; PPM יעשה זאת ביעילות, באמינות ובעלות נמוכה.

הרפורמה השוודית יצרה מערכת יציבה מבחינה פיננסית באמצעות התניית רמת ההטבות ביכולתה של המערכת לשלם.⁹ כמו כן היא יצרה תמריצים למבוטחים להישאר זמן רב יותר בשוק העבודה ובכך להגדיל את הפנסיה שלהם – הצבירה שלהם תהיה גבוהה יותר ותוחלת החיים שלהם בפרישה תהיה נמוכה יותר. בו בזמן, הפנסיה המינימלית המובטחת,

9 התשואה הנכונה של המערכת חייבת לקחת בחשבון את הגידול באוכלוסייה, אך משתנה זה פחות צפוי מאשר הגידול בתפוקת העבודה והשכר בפועל. המערכת אינה מתחשבת במשתנה זה.

השווה לשליש השכר הממוצע, מכסה חלק גדול מהחשיפה לסיכונים הנובעים מהמערכת החדשה. יש דמיון ויש שוני בין המערכת השוודית והצ'יליאנית. בפרק הבא נשווה בין שתי המערכות.

השוואה בין חלוקת סיכון בין דורי וחלוקת נטל הרפורמה ברפורמה הצ'יליאנית וברפורמה השוודית

מערכת הפנסיה היא מנגנון חברתי וכלכלי אשר מעביר הכנסה וסיכון בין הדורות, הצעיר והמבוגר. אם כן, הדורות הם היחידות הכלכליות הרלוונטיות ללימוד ההשפעה של מערכת הפנסיה.^{10, 11} בפרק זה נבדוק כיצד משפיעות שתי הרפורמות על חלוקת הסיכון בין שני הדורות, מי נושא בנטל הכספי של הרפורמות, מדוע שינויים אלה היו נחוצים ומה הם השיגור.

בלוח 1 רשימה של סיכונים אפשריים הקשורים לקצבת הגמלאים (איננו כוללים כאן סיכונים פיננסיים מהותיים אחרים, כגון סיכונים בריאות אשר עלולים לגרום להוצאות רפואיות גדולות וטיפול טיפולי סיעוד מתמשכים).

הסיכון הראשון הוא העלייה בתוחלת החיים.¹² במערכת השוודית הישנה – מערכת המימון השוטף – נקבעו הקצבאות על פי נוסחה, בלי קשר לעלותן. אם תוחלת החיים תעלה, יצטרך הדור הצעיר לשלם מסי ביטוח סוציאלי גבוהים יותר כדי לממן את ההוצאות הגדולות. לפיכך הסיכון נופל על הצעירים. במערכת NDC ההפך הוא הנכון: אם תוחלת החיים תעלה בשלושה אחוזים, למשל, יקטנו ההטבות בשלושה אחוזים בדיוק (כזכור, נוסחת הקצבה היא היתרה הרעיונית מחולקת בתוחלת החיים). אם כך, הן במערכת הצ'יליאנית המופרטת והן במערכת NDC השוודית, יניב הגידול בתוחלת החיים קצבאות נמוכות יותר, משום שהיתרה הצבורה בעת הפרישה תיפרס על פני שנים רבות יותר.

10 זאת על אף אלטרואיזם מסוים בין הדורות ובתנאי שהשקילות הריקרדיאנית אינה מתקיימת.

11 החלוקה מחדש בתוך הדורות אינה משוללת חשיבות, אך לא זה מוקד המאמר שלפנינו.

12 לגבי הפרט, אורך החיים משתנה כמובן סביב הממוצע שהוא תוחלת החיים. אבל סיכון זה מטופל בידי ביטוח הקצבה (annuity insurance) בכל המערכות.

לוח 1

חלוקת סיכון בין דורית במערכות הפנסיה של שוודיה ושל צ'ילה
מי נושא בסיכון?

סיכון	שוודיה – מימון שוטף	שוודיה * NDC	צ'ילה * הפרטה	שוודיה DC
התארכות החיים	צעיר	מבוגר	מבוגר	מבוגר
עלייה בשכר הריאלי	צעיר	מבוגר	אין	אין
גידול באוכלוסייה העובדת	צעיר	צעיר	אין	אין
שיעור התשואה	אין	אין	מבוגר	מבוגר
הפרשות נמוכות	צעיר	מבוגר	מבוגר	מבוגר
פרישה מוקדמת	צעיר	מבוגר	מבוגר	מבוגר
פוליטי **	צעיר ומבוגר	צעיר ומבוגר	צעיר ומבוגר	צעיר ומבוגר

* הפנסיה המינימלית המובטחת ממתנת את המסקנות בטבלה, משום שהצעירים מבטחים את הזקנים מפני סיכון של קצבאות ברמה נמוכה ביותר. רמת ביטוח זו תלויה בגודל המינימלי הזה.
** הסיכון הפוליטי גבוה יותר, כשהמערכת אינה בת קיימא או אינה משרתת היטב את חבריה.

המסקנה שלנו מתמתנת, כשמביאים בחשבון את רשת הביטחון של מערכת ה-NDC בשוודיה והמערכת המופרטת בצ'ילה: אם תוחלת החיים תעלה בהרבה, תקטן הקצבה בהרבה, ואז ייתכן שרשת הביטחון של הקצבה המינימלית המובטחת תיכנס לפעולה. במקרה זה הצעירים שותפים לחלק מהסיכון, והזקנים נושאים ביתר. ככל שהמינימום המובטח גבוה יותר, כך גבוה יותר חלקם של הצעירים בנטל.

הסיכון השני הוא סיכון העלייה בשכר הריאלי. במערכת המימון השוטף, אם השכר גדל לאט, לא יותאמו הקצבאות כלפי מטה, ויהיה צורך להעלות את מסי הביטוח הלאומי החלים על הצעירים, כדי לממן את הקצבאות הקבועות. בשיטת NDC היתרה (ולכן גם הקצבאות) תצמח כמו השכר הממוצע. אפילו לאחר פרישה, הגידול בקצבאות עדיין תלוי בגידול בשכר. אם כך, כל הסיכון הזה חל על הזקנים.

הסיכון השלישי הוא שיעור הגידול של האוכלוסייה העובדת. מס הביטוח הסוציאלי הכולל אשר נגבה תלוי גם במספר העובדים המשלמים, ולא רק בשכר הממוצע. מספר העובדים תלוי בגידול האוכלוסייה ובהשתתפותה בשוק העבודה. סיכון זה חל על הצעירים. ואולם התמריצים כנגד פרישה מוקדמת יכולים לתמוך בהשתתפות מספקת בכוח העבודה ולפיכך להקטין את הנטל על הצעירים.

היתרון של שיטת המימון השוטף ושיטת NDC הוא שהן מגינות על היחיד מפני הפכפכות השווקים הפיננסיים, מה שלא קורה במערכת המופרטת. בו בזמן, המערכת המופרטת ומערכת DC מגינות על היחיד מפני אי ודאות דמוגרפית ואי ודאות בצמיחה.

בשתי מערכות אלה העובד עומד לפני הסיכון של אי עבודה (או עבודה שחורה) שגוררת שנים בלי הפרשות למערכת. ראינו שסיכון זה גבוה מאוד בצ'ילה, שבה מפרישים לביטוח הסוציאלי רק במחצית שנות העבודה הפוטנציאליות. סיכון זה חל על העובדים בכל המערכות למעט זו של המימון השוטף. גם סיכון הפרישה המוקדמת עשוי לגרור תוצאות דומות. כל המערכות החדשות מאלצות את היחיד להפנים את השלכות מעשיו: החלטה לפרוש מוקדם יותר תקטין את ההטבות, בלי לגרום לעלות כלשהי לצעירים.

הסיכון הפוליטי הוא אחד הקשים ביותר לאומדן. תומכי ההפרטה טוענים שזו מונעת את הסיכון הפוליטי, כיוון שהמערכת הופכת לחלק מהמגזר העסקי. ואולם מערכת זו נהנית מהנחות מס אדירות ותמיד תהיה נתונה לרגולציה רבה. בארצות הברית, למשל, מערכת הפנסיה התעסוקתית היא פרטית לחלוטין, אבל נתונה לשינויים תכופים עקב שינויים במדיניות המיסוי ומדיניות הרגולציה. אחת הסיבות לכך היא שמתן הנחות מס לחיסכון פנסיוני הוא פופולרי ביותר בקרב המחוקקים, אשר רואים בכך דרך להיטיב עם ציבור הבוחרים שלהם.

מה השיגו שתי הרפורמות? שתיהן עקיבות מבחינה פנימית, פיננסית ואקטוארית, ולכן משיגות יציבות מימונית. זאת משום שכל השינויים האפשריים בנסיבות החיצוניות שהמערכת פועלת בהן מופנמים.¹³ כדי להגיע לכך נאלצה המערכת להטיל את הסיכון על כתפי הגמלאים – הדור המבוגר. אחרת אין זה אפשרי. שתי המערכות מציגות למבוטח בהן את התמריצים הנכונים לחיסכון לעת פרישה, תוך מניעת ניצול לרעה של המערכת. דמיון מפתיע זה לא צריך לשטות בקורא: שתי המערכות שונות מאוד זו מזו. האחת, השוודית, נובעת מערכים סוציאלי דמוקרטיים של עזרה הדדית ושוויון, המותאמים למציאויות של תמריצים ואיזון אקטוארי, ואילו האחרת, הצ'יליאנית, נובעת מאידיאולוגיה של שוק חופשי. המערכת השוודית עדיין פועלת בשיטת מימון שוטף, שבה הדור הצעיר משלם את קצבאות הדור המבוגר, ולכן עודנה שומרת על הקשר ההכרחי בין הדורות. המערכת הצ'יליאנית, לעומתה, ניתקה קשר גורדי זה, והותירה כל איש לנפשו.

הבדל זה משתקף בנטל הרפורמה, ובזהות הנושאים בו. הרפורמה הצ'יליאנית חייבה יצירת עודף גדול בתקציב הממשלתי לתשלום עבור המעבר בין המערכות, שהנטל שלו חל בעיקר על הצעירים – הם שילמו מסים גבוהים יותר וסבלו מהוצאות ממשלתיות מוקטנות. זאת כיוון שהדור הצעיר משלם פעמיים: את הקצבאות של הזקנים ואת החיסכון שלו עצמו לפנסיה. הרפורמה השוודית, לעומתה, לא הצריכה עלות כזו, והיתרה שנחסכה במערכת בצורת קרן נאמנות עזרה לספיגת הנטל המיוחד של פורשי דור ה"בייבי בום". הנטל הגדול על הצעירים בצ'ילה מתקזז באופן חלקי על ידי תשואת השוק הגבוהה

13 למעט שינויים בקצב גידול האוכלוסייה העובדת.

יותר בהשוואה למערכת השוודית. הדורות הבאים אמורים ליהנות ממנה, בלי לשלם את המחיר.

עתיד הרפורמות הפנסיוניות: לקחי הרפורמות בצ'ילה ושוודיה והתפתחויות האחרונות בתיאוריה הכלכלית

רפורמות פנסיוניות מתרחשות לעתים קרובות יחסית – אחת לחמש-עשרה עד עשרים שנה. רפורמות מסוימות יסודיות יותר, ואחרות רק עורכות התאמות במערכות קיימות. הסדרי הפנסיה הם בעלי השפעה ארוכה ביותר – שמונים שנה אצל המשתתפים המבוגרים ביותר. הגורמים הכלכליים, הדמוגרפיים, האידיאולוגיים והפוליטיים שקובעים את טבעה של הרפורמה במערכת הפנסיה משתנים בתדירות גבוהה יותר, ועקב כך הופכים את הרפורמה בפנסיה להכרחית. הבנתנו את החסרונות של מערכות הפנסיה הקיימות, כמו גם הבנתנו את התנהגות הגורמים הכלכליים המכוסים בידי מערכות הרווחה, משתפרת. דבר זה משפיע על הרעיונות והמסגרת המושגית של מבצעי הרפורמה. בשנות ה-60 של המאה הקודמת, כשהמינו שהצמיחה הכלכלית תימשך, הרחיבו הרפורמות את הכיסוי של מערכות הפנסיה. בשנות ה-80 וה-90 קרה בדיוק ההפך.

שינוי מדיניות מרכזי שהתקבל בכל המדינות היה ההתחייבות לשמור על משמעת פיסקלית – גירעונות נמוכים בתקציבי הממשלה ורמות נמוכות יחסית של חובות ממשלתיים.¹⁴ לא היה זה סופה של מדינת הרווחה, משום שהמדינה עדיין יכולה לממן הוצאות חברתיות באמצעות הטלת מסים מתאימים, אבל היתה זו ההבנה שמדיניות מסים חייבת להיות מתוכננת מראש ושקופה. החלופה היתה לסבול מאינפלציה, מאי יציבות בשערי החליפין ואפילו ממשבר פיננסי, כפי שקרה בשוודיה בתחילת שנות ה-90. מערכת הפנסיה היתה צריכה לעבור תהליך של רציונליזציה.

מקצוע הכלכלה גם הוא השתנה. האמונה הפשוטה ביתרונות השוק הוחלפה בהשקפה מורכבת יותר, השמה דגש על תפקיד אי הסימטריה של המידע וגם על מה שהיה בזמנו כפירה בעיקר, התנהגות של גורמים כלכליים שאינה רציונלית במלואה.¹⁵ הכלכלנים היו צריכים לקבל את מה שבתחומים אחרים כבר היה ידוע, שהיחידות הכלכליות לא תמיד

14 זהו העיקרון הראשון מבין עשרת עקרונות ההסכמה של וושינגטון. ראו נספח 1. כללי מסטריקט לאזור האיחוד האירופי: יחס של שלושה אחוזים או פחות מכך בין גרעון תקציבי לבין תל"ג; 60 אחוז או פחות של חוב לתל"ג.

15 אקרלוף, ספנס וסטיגליץ (Akerloff, Spence, Stiglitz) קיבלו את פרס נובל לשנת 2001 בכלכלה על עבודתם בתחום כלכלת המידע. כהנמן וסמית (Kahaneman, Smith) בשנת 2002 על עבודתם בתחום הכלכלה הניסיונית; כהנמן על כך שהוכיח שאנשים מתנהגים בצורה בלתי רציונלית.

יפעלו להשגת האופטימום, בין אם בגלל קשיי החישוב או מסיבות אחרות. התחומים שהתפתחו לאחרונה, של כלכלה התנהגותית ומימון התנהגותי, מצביעים על כך שלא תמיד אנשים מקבלים את ההחלטות הרציונליות בשוק ההון, ויש להם קשיים להבין את המוצרים הפיננסיים המורכבים, כגון תוכניות פנסיה או פוליסות ביטוח חיים. למוכרי המוצרים האלה יתרון מידע ברור, והם משתמשים בו בשיווק שלהם. מוצר זה שונה לחלוטין ממוצר פשוט כגון עגבניות, שבעת קנייתן הקונה מקבל את כל המידע הדרוש לו, רק באמצעות התבוננות בעגבנייה ובמחירה ובאמצעות הטעימה שלה בבית. יתרה מזאת, עגבניות קונים בכל שבוע, ויש הזדמנות למידה. לפנסיה יוצאים פעם אחת, ואי אפשר ללמוד מהניסיון. קשה ללמוד מהניסיון של אחרים, כי המערכות משתנות ללא הרף. אם כן, אדם יכול לסמוך על השוק שיספק עגבניות באיכות טובה ובמחיר טוב, אך לא כך הם פני הדברים במוצרים כגון ביטוח חיים או מוצרי פנסיה.

יחד עם זאת, הכלכלה הניסויית הצביעה על כך שאנשים רוצים להיות הוגנים לאחרים ולדאוג לאחרים, תוך שינוי הפרדיגמה של אנשים אנוכיים ומתן ביסוס קונספטואלי למדיניות חברתית.

ההשפעה של רעיונות כלכליים חדשים על הרפורמה בפנסיה ניתנת להמחשה באמצעות הרפורמה השוודית. רעיון אי הסימטריה במידע חל גם על החלטת המבוטח לפרוש פרישה מוקדמת או לחיות מדמי אבטלה או מקצבת נכות. למשתתף יש מידע טוב יותר מאשר לממשלה בנוגע למצבו; הוא יודע אם הוא באמת מחפש עבודה או חייב לחדול ממנה עקב הידרדרות במצבו הבריאותי. מערכת המימון השוטף לא סיפקה את התמריצים הנכונים למניעת התנהגות זו. המערכת גם היתה בלתי צודקת: הטובים נענשו (בהמשך ההפרשות למערכת), והרעים זכו, משום שהפנסיות שלהם לא קטנו. המערכת החדשה אמורה לדאוג לבעיה זו. זהו יתרונה; היא מאפשרת לשלב יעילות כלכלית ושוויוניות.

גישת המימון ההתנהגותי שופכת אור על בעיות הרפורמה הצ'יליאנית. דמי הניהול הגבוהים נובעים מהמגבלות שמטילה אי הסימטריה במידע על התחרות בין מוצרי ביטוח מורכבים, כאמור לעיל. ואכן, כפי שהראו מספר חוקרים, המשתתפים במערכת כמעט אינם יודעים את זכויותיהם ואינם מבינים את המוצרים. לעומת זאת, תכנון מרכיב ה-DC במערכת השוודית נועד לפתור סוגיות אלה. ה-PPM נקבע בדיוק לצורך מטרה זו: לקדם תחרות מושכלת באמצעות אספקה למשתתפים של מידע שעבר סטנדרטיזציה; לאזן את כוחות השוק של המבטחים והמבוטחים באמצעות מכרו לשם חיסכון בעלויות העסקה; לספק מוצרי ביטוח סטנדרטי בתמורה למחיר; לחסוך בעלויות המינהליות באמצעות ניהול חשבונות המשתתפים ובכך גם להגן על פרטיות המשקיעים מחברות הביטוח.

כעת אנו מצויים במצב שבו נוכל לנסות לפתור את הסוגיה שהוצגה בתחילת המאמר: מדוע רשת הביטחון הסוציאלי לא התחזקה עקב העלייה באי הוודאות, אלא נחלשה?

תוך שימוש בדימוי רשת הביטחון, אנו מבינים שהמשתתפים במערכות נשענו עליהן ביתר שאת, משום שמבנה הרשת והתמריצים שיצרה עודדו זאת. כשאנשים נצרכים יותר הצטרפו לקבוצה שנשענה על המערכת, היתה הרשת בסכנת התמוטטות כוללת. היה צורך אפוא לתכננה מחדש, כדי למנוע את ניצולה לרעה. ואולם תכנון מחדש היה בהכרח כרוך בביטוח מוקטן יותר, משום שהמשתתפים היו חייבים להפנים את הסיכון. זה קרה בכל מערכות הרווחה, לא רק במערכות הפנסיה. הפתרון המעשי להקטנת הסיכון המוטל על המערכת ולהעברתו למשתתפים משתנה ממדינה למדינה וממערכת למערכת, ואולם העקרונות המנחים היו זהים, בהתאם לקווים המנחים שתוארו בזה. התיאוריה החדשה של כלכלת המידע המיושמת בזה היא המפתח להבנתה של תופעה כלל עולמית זו.

מקורות

- Barber, W. J. (1995). Chile con Chicago: A review essay. *Journal of Economic Literature*, 33 (December 1995), 1941–1949.
- Beck, U. (1992). *The risk society: Towards a new modernity*. London: Russel Sage.
- Gruber, J., & Wise, D. A. (Eds.) (1999). *Social security and retirement around the world*. Chicago: University of Chicago Press.
- Klevmarken, N. A. (2002). *Swedish pension reforms in the 1990s*. Paper prepared for the Fundacion Ramon Areces conference on Pensions in Europe, Madrid.
- De Mesa, A. A., Bravo, D., Behrman, J. R., Mitchell, O. S., & Todd, P. E. (With assistance from Andres Otero, Jeremy Skog, Javiera Vasquez, and Viviana Velez-Grajales) (2006). *The Chilean pension reform turns 25: Lessons from the Social Protection Survey*. Pension Research Council Working Paper, 2006-9.

- Mesa-Lago, C. (2002). *Reassessing pension reform in Chile and other countries in Latin America*, University of Pittsburgh, Mimeo.
- Natali, D., & Rhodes, M. (2007). *Reforming pensions in Italy and France: Policy trade-offs and redistributive effects*. Paper presented at the ESPAnet Conference on 'European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe', St. Anthony's College, Oxford.
- Rodríguez, L. J. (1999). *Chile's private pension system at 18: Its current state and future challenges*. Cato Institute SSP No. 17.
- Sundén, A. (2004). *The future of retirement in Sweden*. Pension Research Council Working Paper, PRC WP 2004-16.
- Williamson, J. (2000). What should the World Bank think about the Washington Consensus? *World Bank Research Observer*, 15:2, 251-64.
- World Bank (1994). *Averting the old age crisis*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

נספח 1

הקונצנזוס של וושינגטון

אלה עשרת העקרונות של הקונצנזוס כפי שנוסחו בידי ג'ון ויליאמסון (Williamson,) (2000):

1. משמעת פיסקלית: שליטה על הגירעון הממשלתי, הקטנת היחס חוב/תוצר, הקטנת משקל הוצאות הממשלה בתוצר;
2. הכוונה מחדש של הוצאות הממשלה להשקעה בתשתיות, חינוך ובריאות [במקום בסובסידיות או בהתערבות ישירה של הממשלה במשק];
3. רפורמה במס: הורדת המס השולי, הרחבת בסיס המס;
4. ליברליזציה בקביעת שער הריבית [למעשה ליברליזציה בשוק ההון];
5. ליברליזציה בקביעת שער החליפין;
6. ליברליזציה בסחר הבינלאומי;
7. ליברליזציה בתנועות הון: פנימה והחוצה מהמשק;
8. הפרטה;
9. הסרת חסמים לכניסה לענפים ויציאה מהם;
10. זכויות קניין מובטחות.

שימו לב שעקרונות 1, 8 ו-10 הם הבסיס לרפורמות של הפרטה, לרבות הרפורמה הצ'יליאנית.

נספח 2

ביאור מושגים בפנסיה וביטוח לאומי

מימון שוטף – שיטת מימון שבה המס המוטל על הצעירים מממן את הפנסיה של המבוגרים (pay as you go).

פנסיה צוברת/שיטת צבירה – שיטת מימון שבה העמיתים ומעסיקהם מפרישים לקרן מדי חודש דמי גמולים. הצבירה משמשת לתשלום הפנסיה של העמיתים.

קרן זכויות / זכויות מובטחות (Defined Benefits – DB) – קרן המעניקה לעמית זכויות בגין ביטוח זיקנה, נכות ושאיירים, המוגדרות בגין כל תקופת הצבירה לפי סולם צבירה מדורג כשיעורים מהשכר המבוטח בקרן. הזכויות בה לא ישתנו כאמור לצורך איזון אקטוארי.

קרן תשואה (Defined Contributions – DC) – קרן המבטיחה לעמית זכויות מהצבירה הכספית בחשבונו האישי בגין ביטוח זיקנה, נכות ושאיירים. הזכויות משתנות באופן שוטף או תקופתי על פי התפתחות הצבירה הכספית.

גירעון אקטוארי – מצב שבו הקרן אינה מאוזנת מבחינת הנכסים שלה לעומת ההתחייבויות. כלומר הקרן לא תהיה מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה כלפי עמיתיה.

איזון אקטוארי – מצב שבו הקרן מאוזנת מבחינת הנכסים שלה לעומת ההתחייבויות. כלומר הקרן מסוגלת לעמוד בהתחייבויותיה כלפי עמיתיה ואינה נמצאת בגירעון.