

## **Інформаційна довідка щодо законодавчого забезпечення функціонування накопичувальних пенсійних фондів та особливості реформування пенсійної системи в Державі Ізраїль\***

### ***Вступ.***

На функціонування пенсійної системи будь-якої держави впливають макрота мікроекономічні показники, рівень інфляції та безробіття, демографічні чинники (співвідношення кількості працездатного населення і пенсіонерів та тривалість життя пенсіонерів після виходу на пенсію). Не менш значимими факторами, що впливають на пенсійні системи, стали міграційні процеси, пандемія або воєнний стан. У зв'язку з останнім викликає інтерес досвід функціонування пенсійної системи Держави Ізраїль. Суттєве реформування пенсійних фондів для ветеранів і бюджетних пенсій у Державі Ізраїль відбувалося одночасно з подібними реформами у Німеччині, Італії та Швеції. До законодавства всіх зазначених держав внесені зміни щодо: основних параметрів пенсійних систем, у тому числі для військовослужбовців; обсягу прав учасників пенсійних фондів; пенсійного віку та змін у порядку розрахунку розміру пенсії. В Ізраїлі, як і в інших державах, кошти державного бюджету використовувалися для подолання проблеми актуарного дефіциту пенсійних фондів, у тому числі пенсійних фондів ветеранів. Однак Ізраїль є унікальною державою за інтенсивністю змін у пенсійній системі, зокрема з точки зору запровадження цих змін у відносно короткі терміни.

### ***Основна частина.***

У Державі Ізраїль (далі – Ізраїль) процеси реформування відбуваються постійно та стосуються всієї пенсійної системи, яка складається з двох рівнів: обов'язкове державне пенсійне страхування та обов'язкове недержавне пенсійне страхування. Право на державну пенсію мають чоловіки, які досягли 67 років, та жінки, які досягли 64 (65) років. Пенсійний вік вперше запроваджено Законом про пенсійний вік 2004 року (на рівні 60 років для жінок і 65 – для чоловіків). Зазначений Закон встановив єдині правила виходу на пенсію, у тому числі для військовослужбовців. До цього віковий ценз виходу на пенсію встановлювався колективними договорами. Підвищення тривалості життя (80,7 р. у чоловіків та 84,2 р. у жінок) обумовило необхідність збільшення пенсійного віку<sup>1</sup>.

Відповідно до ізраїльського законодавства може передбачатися спеціальний вік виходу на пенсію, наприклад: для подружжя чи батьків осіб, загиблих на військовій службі, пенсійний вік може сягати 72 роки (як гарантія від звільнення у зв'язку з досягненням загального пенсійного віку)<sup>2</sup>. Є обмеження у виплаті державної пенсії за рівнем доходів. Повна пенсія призначається тільки тоді, коли

---

<sup>1</sup> פרישה גיל חוק 2004-ד"תשס, ליום נכון עדכני נוסח (09-02-20). URL: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law00/73761.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law00/73761.htm) (дата звернення 03.07.2023).

<sup>2</sup> Закон про сім'ї солдатів, які загинули в кампанії (компенсації та реабілітація), 1950 р., станом на 05.05.2023 р. URL: [https://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/151\\_005.htm](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/151_005.htm) (дата звернення 03.07.2023)

доходи не перевищують встановлений згаданим Законом дохід: для самотньої особи (визначена Законом сума); для всіх може бути нетрудовий дохід (наприклад, отримана плата за надання майна в оренду або отримані відсотки) або комбінації обох видів доходу. Чоловіки, які досягли віку 70 років, та жінки, які досягли 64–70-річного віку, отримують пенсію незалежно від доходів. Розмір державної пенсії не залежить від зарплати, яку отримувала особа, оскільки визначається у відсотках до середньостатистичної заробітної плати в державі. Є надбавки до пенсії: за страховий стаж (2 % за кожний рік понад 10 років страхового стажу, максимум – 50 %), за більш пізній вихід на пенсію (5 % за кожний рік), на утриманців, через бідність тощо. Державна пенсія в Ізраїлі – одна з найнижчих серед економічно розвинених держав (до того ж із пенсії сплачуються внески на медичне страхування). Однак пенсіонери отримують ще недержавні пенсії, які є більшими за розміром.

Недержавні пенсійні фонди функціонують в Ізраїлі з 1940-х років. Внески до них стали загальнообов'язковими з 2008 року та становлять нині 17,5 % від розміру середньої заробітної плати (починалася ставка з 2,5 % у 2008 році). Третину розміру страхового внеску сплачує особа, інші дві третини – роботодавець. Пенсійна система складається з п'яти основних типів пенсійних накопичувальних механізмів: старі пенсійні фонди; нові пенсійні фонди; нові загальні пенсійні фонди; забезпечувальні фонди; страхування життя. Усі пенсійні накопичення управляються зовнішніми фондами та провайдерами, але пенсійна система контролюється та регулюється Відділом страхування та заощаджень ринку капіталу (CMISD), що є підрозділом Міністерства фінансів Ізраїлю. Мета більшості пенсійних реформ, до реформи 2003 – 2004 років, полягала у зменшенні участі Уряду в регулюванні пенсійної системи, переході від системи визначених виплат до системи визначених внесків, збільшенні інвестицій на ринках капіталу та заохоченні до приватизації пенсійних фондів.

Основною причиною реформи 2003 – 2004 років став актуарний дефіцит у старих пенсійних фондах, який досяг за різними оцінками фахівців від 90 до 130 мільярдів шекелів. Серед старих пенсійних фондів, які накопичили актуарний дефіцит і до яких застосовані у повному обсязі заходи реформування, належали: Міватхім Хотіка, Макфат Хотіка, Фонд Nativ тощо. За цих обставин були внесені зміни до законодавства з метою здійснення низки заходів для відновлення старих пенсійних фондів, обмеження їх актуарного дефіциту й забезпечення професійного управління ними. Серед таких заходів: надання державної допомоги у розмірі приблизно 80 мільярдів нових шекелів протягом 35 років (плюс 4 % на виплати); підвищення пенсійного віку з 65 до 67 років для чоловіків і з 60 до 64 (65) років для жінок; призначення громадським комітетом спеціальних професійних менеджерів для управління коштами; створення механізму єдиного набору прав для всіх учасників пенсійних фондів шляхом прийняття підзаконних актів для всіх фондів, які уклали угоду; зміна методики обчислення пенсії – переведення всіх застрахованих осіб на середній за вислугою років метод; підвищення загальної

ставки внеску з 17,5 % до 20,5 %; передача фінансової відповідальності старих пенсійних фондів учасникам плану (майбутнім пенсіонерам); збір плати за управління пенсійним забезпеченням.

У межах цієї реформи, відповідно до Закону про пенсійний вік 2004 року, військовослужбовців переведено на накопичувальну пенсійну систему. У 2010 році, згідно із внесеними до законодавства змінами, підвищено пенсійний вік для військовослужбовців з 45 років до 50 – 55 років, але держава виконує обов'язок щодо виплати пенсії учасникам сил оборони (військовослужбовці, поліцейські тощо) від фактичного пенсійного віку до офіційного виходу на пенсію (67 років для чоловіків, 64 (65) років для жінок). Окрім того, обчислення розміру пенсії у накопичувальному пенсійному страхуванні здійснюється відповідно до індивідуальних середніх показників.

Щодо пенсійних фондів, то реформою передбачалося застосування спеціальних заходів виключно до старих пенсійних фондів, які практикували інші механізми пенсійних накопичень. Деякі старі пенсійні фонди фінансово підтримуються Урядом і до цього часу. Ними керує некомерційна організація Amitim. Керівників більшості старих пенсійних фондів, у рамках урядової програми порятунку, призначає Уряд Ізраїлю. Як старі, так і нові пенсійні фонди зобов'язані інвестувати до 30 % коштів у неторговельні цільові державні облігації. Ці облігації приносять відносно стабільну прибутковість, приблизно 4 % в рік, з урахуванням інфляції.

Страхові внески до пенсійних фондів збільшили ще у 2002 році, але їх розмір був різко скорочений у 2005 – 2009 роках у межах загальної політики полегшення податкового тягара «в обмін» на підвищення зборів у рамках плану розширення допомоги пенсійним фондам ветеранів. На відміну від політики попередніх років, у 2005 – 2009 роках відшкодування від казначейства Інституту соціального страхування не покривало зменшення внесків на соціальне страхування<sup>3</sup>.

У 2003 році, у контексті реформи, на вимогу Міністерства фінансів від усіх державних службовців (у тому числі військовослужбовців), які були застраховані у системі пенсійного забезпечення й раніше нічого не платили, стали стягувати комісію за управління пенсійними коштами у розмірі 2 %.

Основна мета реформи 2003 – 2004 років – створення механізму актуарного балансу для старих пенсійних фондів. До реформи старі пенсійні фонди були типу DB і несли всі ризики: довша очікувана тривалість життя; вищий рівень інвалідності; відповідальність за родичів, які перебували на утриманні. У межах реформи старі фонди були закриті для нових учасників; Уряд зобов'язувався покрити дефіцит старих фондів та зменшив інвестиції нових коштів у цільові державні облігації до 70 % замість 93 % і, відповідно, зменшив прибутковість із 5,57 % до 5,05 %. Решта 30 % коштів інвестовано в ринок капіталу з гарантованою

---

<sup>3</sup> Spivak A., Troitsky R. Pension reform in Israel. Public and Municipal Finance 2(1), 2013. URL: [https://www.businessperspectives.org/images/pdf/applications/publishing/templates/article/assets/5198/PMF\\_2013\\_01\\_Spivak.pdf](https://www.businessperspectives.org/images/pdf/applications/publishing/templates/article/assets/5198/PMF_2013_01_Spivak.pdf) (дата звернення 04.07.2023).

державою прибутковістю 3,5 – 4 %. Встановлено правило: дефіцит пенсійних коштів понад 5 % зменшує права учасників пенсійного фонду на баланс коштів для виплат. Учасники пенсійного фонду беруть на себе ризик будь-яких майбутніх суттєвих змін (наприклад, збільшення тривалості життя). Тобто, права учасників мають бути до них адаптовані. Таким чином, кошти пенсійних фондів трансформувалися з чистих DB в DC, у яких учасники несуть ризики.

Не всі фахівці позитивно оцінили заходи реформи, зазначивши, що всупереч Угоді 1995 року, реформа 2003 – 2004 років була нав'язана Гістадруту (Histadrut)<sup>4</sup> законодавством<sup>5</sup>. Фактично Уряд націоналізував старі пенсійні фонди, і відбулося підвищення ставки внесків із 17,5 % до 20,5 % у старих пенсійних фондах (на 1,5 % для роботодавця та 1,5 % для працівника (службовця)). Працівникам був наданий вибір: підвищення ставки внеску з 5 % до 7 %, а роботодавцям – підвищення внеску з 5 % до 7,5 % й отримання податкових пільг. Відбулася зміна розрахунку доходу для обчислення пенсії: сумарне обрахування 35-річної заробітної плати й останні три роки отриманої заробітної плати (середня система) замість системи розрахунку середньої заробітної плати за останні три роки. Логіка цього заходу така: працівники (службовці) літнього віку заробляють більше, ніж молоді, через просування по службі та вислугу років, тому новий розрахунок дозволить зменшити анuitет. Також запроваджена додаткова плата за управління пенсійними коштами для пенсіонерів у розмірі – 1,75 або 2 %, встановлено ліміт підвищення застрахованих зарплат до 2 % на рік (будь-яка сума, що її перевищує, може бути внесена до резервних фондів). Крім того, встановлено заборону всіх знижок і пільг для великих груп учасників. Усі учасники пенсійного фонду мають однакові права<sup>6</sup>. За результатами таких заходів відбувається зменшення майбутніх пенсій на 20 – 30 %.

Нині до основних джерел правового регулювання діяльності недержавної пенсійної системи в Ізраїлі відносять: Закон про нагляд за фінансовими послугами (страхуванням), 5741-1981 та нормативно-правові акти, прийняті для реалізації його положень; Закон про нагляд за фінансовими послугами (фонди забезпечення), 5765-2005 та нормативно-правові акти, прийняті для реалізації його положень; Положення про податок на прибуток (Принципи затвердження й управління фондами забезпечення), 5724-1964; Циркуляри CMISD, Закон про договори страхування, 5741-1981 (із поправками).

### **Висновки**

Аналіз нормативно-правових актів та реформаторських заходів Ізраїлю не виявили прямих негативних наслідків для учасників ветеранських фондів.

---

<sup>4</sup> Федерація праці Держави Ізраїль.

<sup>5</sup> Рамі Йосеф, Абія Співак. Обов'язкова пенсія в Ізраїлі. Нариси піднесення Ізраїлю. *Центр спадщини Бен-Гуріона, Університет Бен-Гуріона в Негеві*, жовтень 2003 р. С. 11–15.

<sup>6</sup> Повідомлення Комісії з податку на прибуток для роботодавців. Закон про нагляд за страховою діяльністю (зміни № 12). Поправки до Указу про податок на прибуток № 138 від 1 листопада 2004 р. ( השינויים, הפנסיה בענף הרפורמה ) ( m.a.. לבון חן ה"ר, יוסף רמי ר"ד . בקרנות העמיתים זכויות על השלכותיהן הכנסה מס בפקודת URL: <https://www.erez-yoatzim.co.il/> (дата звернення 04.07.2023).

Запроваджені реформою 2003 – 2004 років єдині правила накопичення та розрахунку пенсій, а також правила адаптації прав учасників пенсійних фондів у разі суттєвих життєвих змін, є універсальними для всіх пенсійних фондів. Щоправда, до законодавства внесена низка додаткових положень, які завдають певної шкоди правам учасників ветеранських фондів. Ідеться, наприклад, про зменшення компенсації за відстрочку виходу на пенсію після досягнення пенсійного віку, якщо особа не накопичила 70 % запланованого доходу. До реформи компенсація за вислугу років становила 1,5 % за рік, а відтепер вона зменшилася до 1 % на рік. Окрім того, механізм оновлення розміру пенсії був змінений. Розмір пенсії оновлюється за темпами зростання індексу споживчих цін, що перевищує 4,25 % або раз на два роки, залежно від того, що настає раніше.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\* Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*