



החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

דוח על יישום הוראות סעיף 34 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים
(קופות גמל), תשס"ה-2005 ליום 31.12.2023

רקע כללי:

במסגרת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנים 2021-2022) שאושר ביום 18 לנובמבר 2021, הוחלט על עריכת רפורמה מקיפה במנגנון הבטחת התשואה שמעמידה המדינה לקרנות הפנסיה החדשות והוותיקות (להלן: "קרנות הפנסיה"), אשר נכנסה לתוקף ביום 1 באוקטובר 2022.

עיקר הרפורמה הוא הפסקת הנפקת אג"ח מיועדות הנושאות ריבית קבועה צמודה למדד בשיעור של 4.86% כנגד 30% מנכסי קרנות הפנסיה, והחלפתן במנגנון הבטחת תשואה בגין אותו שיעור נכסים. במסגרת זו, חלף רכישות אג"ח מיועדות, ישקיעו קרנות הפנסיה את הכספים בשוק ההון והמדינה תעמיד להן רשת ביטחון שתבטיח תשואה שנתית ריאלית בשיעור של 5.15% (להלן: "מנגנון הבטחת השלמת תשואה").

מנגנון הבטחת השלמת תשואה עוגן בתיקון לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן: "החוק"), וקבע כי באופן הדרגתי 30% מנכסי קרנות הפנסיה, אשר עד לחקיקת התיקון האמור הושקעו באיגרות חוב מיועדות, יושקעו בהתאם למדיניות ההשקעה של מסלול השקעה בקרן בהתאם למנגנון שנקבע בחוק, וייהנו מזכאות להבטחת תשואה שנתית ריאלית בשיעור של 5.15%.

סעיף 34 לחוק קובע כי מדי שנה יגיש שר האוצר דיווח לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת המפרט את יישום הוראות החוק. הסעיף מפרט את העניינים הדורשים את עדכון הכנסת, וכן קובע כי ועדת הכספים של הכנסת תקיים אחת לשנה דיון בדיווח זה.

בהתאם להוראות החוק, הדיווח כולל ארבעה חלקים:

1. דיווח על הנכסים שבשלהם זכאיות הקרנות להבטחת השלמת תשואה לשנת 2023.
 2. דיווחי התשואות של אפיק מובטח תשואה לשנת 2023.
 3. יתרת ההתחייבות של המדינה בגין הבטחת תשואה ליום 31 בדצמבר 2023.
 4. הפרשה לקרן הייעודית להבטחת השלמת התשואה לשנת 2023.
- הדיווח נערך על בסיס חישובים שנערכו באגף החשב הכללי והוא מעודכן ליום 31 בדצמבר 2023.



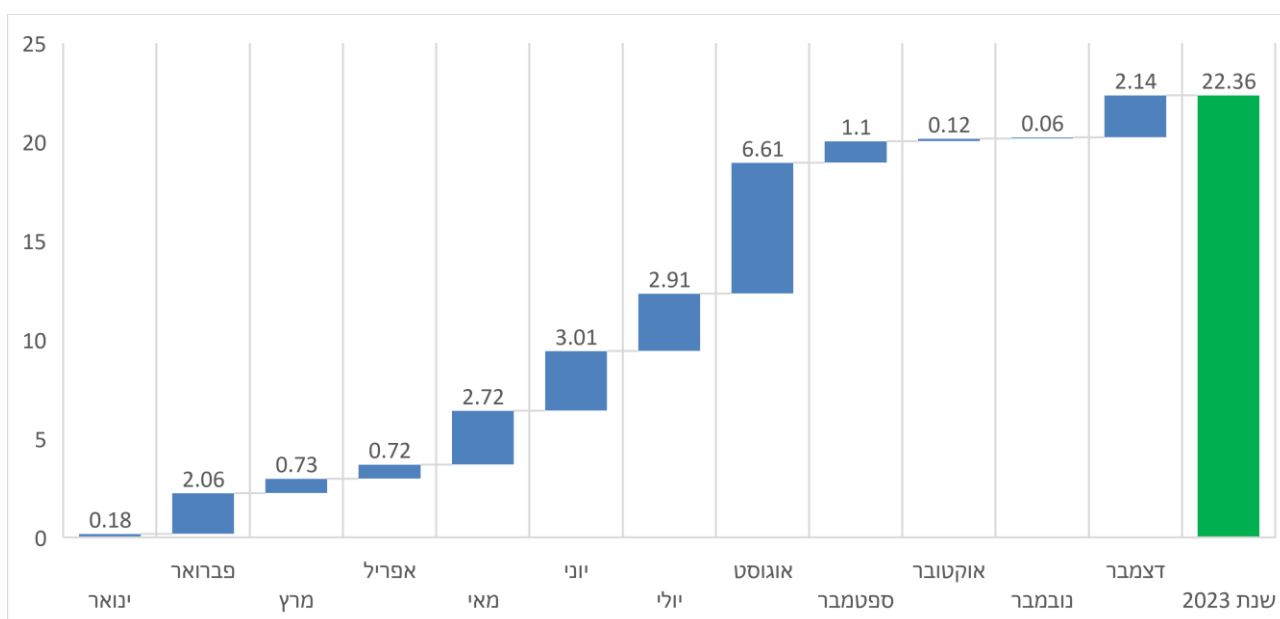
החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

1. נכסים שבשלהם זכאיות הקרנות להבטחת השלמת תשואה לשנת 2023

הנכסים שבשלהם הקרנות זכאיות להבטחת השלמת התשואה משקפים את קצב הפירעון של אגרות החוב המיועדות, משיעורי התשואה בשוק וכן משיעורי הצבירה נטו של החוסכים, כך שסך נכסי הקרן המושקעים באג"ח מיועדות שטרם נפדו והנכסים הזכאים להבטחת השלמת תשואה ימשיך לעמוד על 30% מסך נכסי הקרן.

בשנת 2023 בוצעו הקצאות מידי חודש בהתאם לדיווח שהתקבל מקרנות הפנסיה. סך הנכסים שבשלהם זכאיות הקרנות להבטחת השלמת תשואה בגין שנה זו עמד על כ- 22.36 מיליארדי ₪, כמפורט להלן:

זרם הנכסים שבשלהם זכאיות הקרנות להבטחת השלמת תשואה לשנת 2023 (במיליארדי ש"ח):



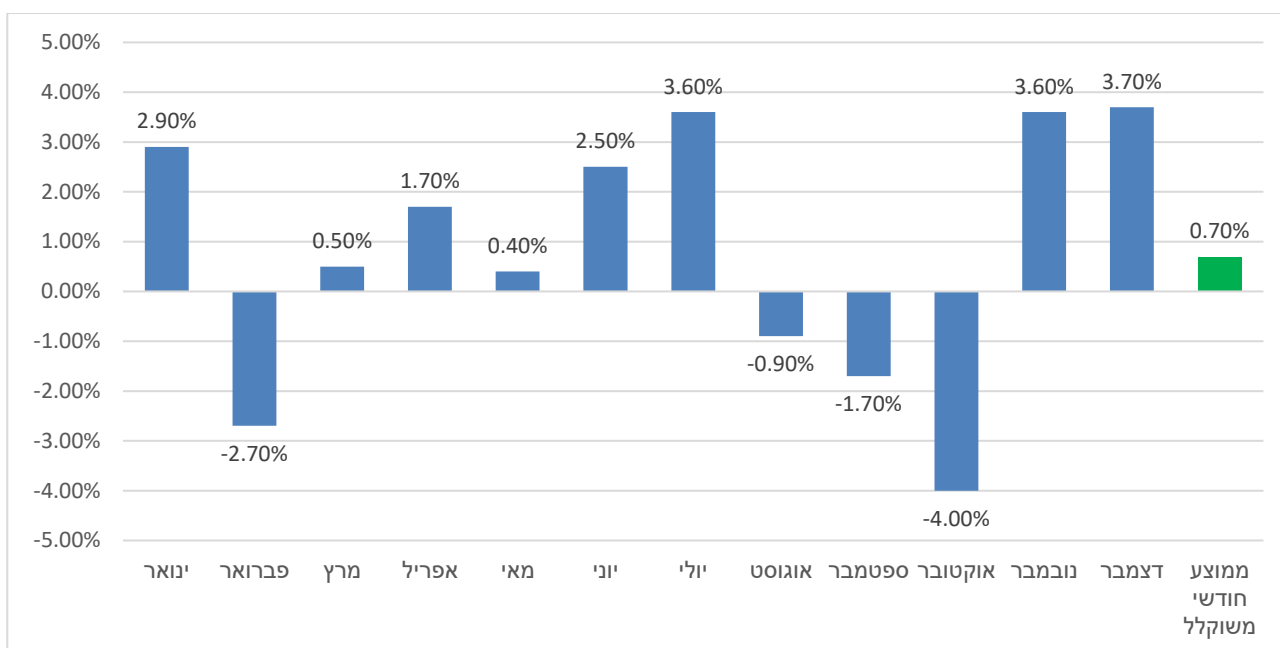


החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

2. דיווחי התשואות של אפיק מובטח תשואה לשנת 2023

סעיף 34 לחוק קובע שהנכסים שבשלהם הקרנות זכאיות להבטחת השלמת תשואה יושקעו מסלול שבו מנוהל היקף הנכסים הגדול ביותר של הקרן. בהתאם להוראה זו, התשואה החודשית הממוצעת המשוקללת אותה השיאו קרנות הפנסיה באפיקי מובטחי התשואה במהלך שנת 2023 עמדה על שיעור של 0.7%, בהתאם לפירוט הבא:

התשואה החודשית המשוקללת בשנת 2023 של קרנות הפנסיה לעניין הנכסים שבשלהם הקרנות זכאיות להבטחת השלמת תשואה





החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

3. יתרת ההתחייבות של המדינה בגין הבטחת תשואה ליום 31 בדצמבר 2023

אפיק הבטחת השלמת התשואה זכאי, לאחר חמש שנים, להשלמת תשואה שנתית לשיעור של 5.15%, בתוספת הצמדה למדד (להלן: "תשואת היעד"). לפי המנגנון, אם התשואה אותה ישיאו קרנות הפנסיה תהיה נמוכה מתשואת היעד, המדינה תשלם את הפער בין התשואה שקרן הפנסיה השיאה בשוק לבין תשואה זו. היה וקרנות הפנסיה ישיאו תשואה גובהה מתשואת היעד, ההפרש יעבור לחשבון ייעודי בניהול המדינה בו הכספים ישמרו לצורך השלמות תשואה עתידיות.

עבור השנים 2022-2023 סך הנכסים אשר דווחו כזכאים להבטחת השלמת תשואה עומד על 23.94 מיליארדי ש"ח. בהתחשב בהבטחת השלמת התשואה הריאלית השנתית לה זכאים נכסים אלו, נכון ליום 31.12.2023 שווים המבוטח עמד על כ-24.97 מיליארדי ש"ח (להלן: "שווי הנכסים המבוטחים"). בשל התשואות אותן השיאו חברות הפנסיה בשוק ההון, השווי בפועל של נכסים אלו עמד על 25.28 מיליארדי ש"ח (להלן: "שווי הנכסים בפועל").

לאור העובדה שנכון לסוף שנת 2023 שווי הנכסים בפועל עלה על שווי הנכסים המבוטחים, קיימת יתרת זכות למדינה בסכום של כ-0.31 מיליארדי ש"ח, כמפורט להלן:

יתרת הזכות של המדינה בגין הבטחת תשואה נכון ליום 31.12.2023 (במיליארדי ש"ח):

סוג הנכס	סכום
שווי נכסים מבוטחים	24.97
שווי נכסים חופשיים	25.28
יתרת הזכות של המדינה	0.31



החשב הכללי
ACCOUNTANT GENERAL
STATE OF ISRAEL

4. הפרשה לקרן הייעודית להבטחת השלמת התשואה לשנת 2023

על מנת לעמוד בהתחייבות המדינה להשלמת הבטחת התשואה לקרנות, תוך התחשבות בשיקולי פריסה תקציבית, סעיף 34 לחוק מורה על הקמת קרן ייעודית להשלמת תשואה (להלן: "הקרן הייעודית"). כספי המדינה יוקצו לקרן באופן שוטף ויהיו את המקור התקציבי למימון השלמת התשואה לקרנות הפנסיה במקרה שהקרנות לא ישיאו את תשואת היעד, וזאת בנוסף להפרשה מקרנות הפנסיה לקרן הייעודית במקרה שהקרנות השיאו תשואה הגבוהה מתשואת היעד.

סעיף 34ה(ג) לחוק קובע את הסכום המינימלי שיש להעמיד לקרן הייעודית מדי שנה, החל משנת 2029, באופן הבא: הכפלת אומדן סך הנכסים הזכאים להבטחת השלמת תשואה בשיעור תשואה ריאלי של 1.95%. בנוסף, על מנת להבטיח כי בקרן הייעודית יהיו די מקורות להשלמת התשואה נקבע בחוק מתווה הפרשה גבוהה יותר בשנים הראשונות שתרד באופן הדרגתי עד להתכנסות להפרשה בשיעור של 1.95% במצב הקבוע, באופן הבא:

1. בשנים 2022 עד 2025 – 3.15% ;

2. בשנים 2026 עד 2027 – 2.65% ;

3. בשנת 2028 – 2.15% ;

4. בשנת 2029 ואילך – 1.95%.

בכפוף ללשון החוק, הקובעת מנגנון תקצוב מינימלי על סמך אומדן, נקבע אופן ההפרשה בפועל לקרן הייעודית והוגדרו נהלי העבודה לעניין זה. לפיהם, נקבע כי ההפרשה לקרן תיעשה לפי הנפקה בפועל: עבור כל נכס הזכאי להבטחת השלמת תשואה יופרשו מחודש הנפקת ההבטחה ובמשך 60 חודשים שיעור מערכו לפי מתווה ההפרשות המדורג (המפורט לעיל); ובלבד שסכום התקצוב השנתי הכולל לא יפחת מהשיעור המינימלי עליו מורה החוק.

בהתאם, בשנת 2023 הופרש לקרן הייעודית סכום של כ-421.4 מיליוני ש"ח, לפי הפירוט הבא:

זרם ההפרשה החודשי לקרן הייעודית בשנת 2023 (במיליוני ש"ח):

