

מדינת ישראל

משרד האוצר

ח' בסיוון התשפ"ג
28 במאי 2023
חש. 2023-3382

הנדון: דיווח לממשלה על יישום הוראות סעיף 34 לחוק פיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) ליום 31.12.2022

רקע

בשנת 2021, כחלק מהתוכנית הכלכלית הנלווית לחוק התקציב¹, הוחלט על עריכת רפורמה במנגנון הבטחת התשואה שמעמידה המדינה לקרנות הפנסיה החדשות והוותיקות. עיקרה, הפסקת הנפקת אג"ח מיועדות, הנושאות ריבית צמודה קבועה של 4.86% כנגד 30% מנכסי קרנות הפנסיה, והחלפתן במנגנון הבטחת תשואה בגין אותו שיעור נכסים. קרנות הפנסיה ישקיעו בשוק ההון והמדינה תעמיד להן רשת ביטחון שתבטיח תשואה שנתית ריאלית של 5.15%. 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 של 5.15%.

סעיף 134 לחוק קובע כי מדי שנה יגיש שר האוצר דיווח לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת המפרט את יישום הוראות החוק, מסכם את השפעת המהלך ויישומו. הסעיף מפרט את העניינים הדורשים את עדכון הכנסת, וכן קובע כי ועדת הכספים של הכנסת תקיים אחת לשנה דיון בדיווח זה. משכך, מסמך זה מוגש על ידי שר האוצר לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת ומסכם את יישום הוראות החוק נכון ליום 31.12.2022.

¹ שהועברה כחלק מפרק ג' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנים 2021-2022) ב-18 לנובמבר 2021, ונכנס לתוקף

נכסים שבשלהם זכאיות הקרנות להבטחת השלמת תשואה לשנת 2022

ביום 1 באוקטובר 2022 נכנס לתוקף החוק המסדיר את מנגנון הבטחת השלמת תשואה. משכך, בשנת 2022 עמדו בפני קרנות הפנסיה שלושה מועדי דיווח על נכסים שבשלהם זכאיות הקרן להבטחת השלמת תשואה. יובהר כי המעבר ממנגנון אגרות החוב המיועדות למנגנון של הבטחת השלמת תשואה נעשה באופן הדרגתי. משכך, הנכסים שבשלהם הקרנות זכאיות להבטחת השלמת התשואה בשנת 2022 משקפים את קצב הפירעון של אגרות החוב הממשלתיות בחודשים אוקטובר-דצמבר 2022 ומושפעים משיעורי התשואה בשוק, כך שסך נכסי הקרן המושקעים באג"ח מיועדות והזכאים להבטחת השלמת תשואה יעמדו על 30% מנכסי הקרן. סך הכל בשנת 2022 עמדו הנכסים שבשלהם זכאיות הקרנות להבטחת השלמת תשואה על כ-1.6 מיליארד ש"ח.

נכסים שבשלהם זכאיות הקרנות להבטחת השלמת תשואה לשנת 2022, (במיליוני ש"ח):

היום הקובע	זרם היקף הנכסים
1/10/2022	55
1/11/2022	937
1/12/2022	590
סה"כ	1,581

דיווחי התשואות של אפיק מובטח תשואה לשנת 2022

סעיף 34 לחוק קובע שהנכסים שבשלהם הקרנות זכאיות להבטחת השלמת תשואה יושקעו במסלול שבו מנוהל היקף הנכסים הגדול ביותר של הקרן. בהתאם להוראה זו, התשואה הממוצעת המשוקללת אותה השיאו קרנות הפנסיה באפיקיה מובטחי התשואה במהלך שלושת החודשים האחרונים של שנת 2022 עמדה על -0.98%, בהתאם לפירוט הבא:

התשואה המשוקללת של קרנות הפנסיה לעניין הנכסים שבשלהם הקרנות זכאיות להבטחת השלמת תשואה (במיליוני ש"ח):

מועד דיווח	10/2022	11/2022	12/2022
זרם חודשי נכסים זכאים	55	937	590
יתרת נכסים זכאים בתחילת החודש	-	56	1,014
סה"כ נכסים זכאים בתחילת החודש	55	993	1,604
ממוצע חודשי משוקלל של התשואה	2.34%	2.11%	-3.00%
תשואה נומינלית ממוצעת משוקללת לשנת 2022 ²	-0.98%		

² התשואה הנומינלית הממוצעת מבוססת על דיווחי קרנות הפנסיה בתדירות חודשית על התשואה שאפיק מובטח תשואה השיא בשנת 2022. התשואה הממוצעת משקפת את תמונת המצב נכון ליום 31.12.2022 ואינה מהווה אינדיקציה לתשואות בעתיד.

יתרת ההתחייבות של המדינה בגין הבטחת תשואה ליום 31 בדצמבר 2022

כאמור, לפי החוק, אפיק הבטחת השלמת התשואה זכאי להשלמת תשואה ריאלית שנתית של 5.15%, בתוספת הצמדה למדד. כלומר, אם התשואה אותה ישיאו קרנות הפנסיה תהיה נמוכה מתשואת היעד כאמור, המדינה תשלים את הפער בין התשואה שקרן הפנסיה השיאה בשוק לבין תשואה זו. הדוחות הכספיים של הממשלה משקפים את ההתחייבות של המדינה לקרנות הפנסיה בהתאם לתשואה המדווחת שלהם. לשם המחשה, בשנת 2022 נכסים על סך 1,581 מיליוני ש"ח דווחו כזכאים להבטחת השלמת תשואה. ביום 31.12.2022, בהתחשב בהבטחת השלמת התשואה הריאלית השנתית של 5.15% אליה זכאים נכסים אלו, שווים המבוטח עמד על 1,600 מיליוני ש"ח. כמו כן, בשל תשואות שוק ההון השווי בפועל של נכסים אלו ביום 31.12.2023 עמד על 1,555 מיליוני ש"ח. בהתאם לכך, נכון ליום 31.12.2022 עמדה יתרת ההתחייבות של המדינה עבור הבטחת תשואה על כ-44 מיליון ש"ח.

יתרת ההתחייבות של המדינה בגין הבטחת תשואה נכון ליום 31.12.2022 (במיליוני ש"ח) :

סכום	
1,600	שווי נכסים מובטחים
1,555	שווי נכסים חופשיים
44	התחייבות המדינה

הפרשה לקרן הייעודית להבטחת השלמת התשואה לשנת 2022

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 ויהוו 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. החוק קובע את הסכום המינימלי שיש להעמיד לקרן הייעודית מדי שנה, החל משנת 2029, באופן הבא: הכפלת אומדן של סך הנכסים שבשלהם כל קרנות הפנסיה זכאיות להבטחת השלמת תשואה בשיעור תשואה ריאלי של 1.95%. שיעור ההפרשה החל משנת 2029, עומד על 1.95% והוא נגזר מהערכת אגף תקציבים ואגף החשב הכללי במשרד האוצר לעניין התשואות השנתיות הריאליות לטווח ארוך.

אולם, הנחה זו משקפת התכנסות לביצועים ממוצעים על פני זמן רב. על כן, לא ניתן להניח כי תשואות אלה יושגו בהכרח בשנים הראשונות של מנגנון הבטחת השלמת התשואה. על מנת להבטיח כי בקרן הייעודית יהיה די מקורות להשלמת התשואה נקבע בחוק מתווה הפרשה גבוה יותר בשנים הראשונות שירד באופן הדרגתי עד להתכנסות ל-1.95% במצב הקבוע (Steady State) 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 לשיטת ההפרשה לקרן לפי הנפקה בפועל, בשנת 2022 הופרש לקרן הייעודית סכום של כ-6.8 מיליון ש"ח, לפי הפירוט הבא:

ההפרשה התקציבית לקרן הייעודית בשנת 2022, לפי מועד תקצוב (במיליוני ש"ח):

סכום	יום תקצוב
0.14	31/10/2022
2.58	30/11/2022
4.12	31/12/2022
סה"כ	6.84