

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב



היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

רקע

החיסכון לגיל פרישה מורכב משלושה רבדים: הרובד הראשון הוא קצבת הזקנה; הרובד השני, שהוא בדרך כלל מקור ההכנסה העיקרי לאחר הפרישה מהעבודה, הוא החיסכון הפנסיוני שצבר העובד בשנות עבודתו; והרובד השלישי הוא החיסכון הפרטי של משקי הבית. קרנות הפנסייה החדשות נכללות ברובד השני של החיסכון הפנסיוני - כתוכניות פנסייה מוגדרות צבירה (Defined Contribution - DC). בשיטת DC הגמלה נקבעת לפי צבירת ההפרשות של העובד ושל המעסיק לקרן, בתוספת התשואה שעשתה הקרן ובניכוי דמי הניהול ועל יסוד הנחות לגבי תוחלת החיים. בשיטה זו מוטלים סיכונים התשואה במלואם על העובד.

נתוני מפתח

0.19%	1.95%	44.9 מיליארד ש"ח	464.7 מיליארד ש"ח
השיעור הממוצע של דמי הניהול מהנכסים של כלל העמיתים בקרנות הפנסייה החדשות והמקיפות בשנת 2020, לעומת 0.26% בשנת 2016	השיעור הממוצע של דמי הניהול מההפקדות של כלל העמיתים בקרנות הפנסייה החדשות והמקיפות בשנת 2020, לעומת 2.85% בשנת 2016	ההפקדות לקרנות הפנסייה החדשות בשנת 2020 - גידול של 5% לעומת שנת 2019	יתרת הנכסים של קרנות הפנסייה החדשות ב-31.12.20 - גידול של כ-15% לעומת שנת 2019
479	- 41.5% 43.2%	93%	56%
מספר בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני בשנת 2020 - לעומת 922 בשנת 2015 - ירידה של כ-48%	התשואה המצטברת של קרנות ברירת המחדל, לעומת תשואה ממוצעת בשיעור של 35.56% בכלל קרנות הפנסייה החדשות בשנים 2019 - 2021	שיעור הפנסיונרים מקבלי הקצבה ששילמו דמי ניהול מרביים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות בשנת 2021, לעומת 100% בשנת 2015	שיעור החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים בשנת 2021, לעומת 90% בשנת 2015



פעולות הביקורת

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מיוחד בעניין הסדרי הפנסייה במדינה¹ (הדוח הקודם) בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה (הביקורת הקודמת). בחודשים ינואר עד מרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (רשות שוק ההון) לתיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם בתחומי הפנסייה הצוברת ושוק ההפצה הפנסיוני. ביקורת המעקב נעשתה ברשות שוק ההון. בדיקות השלמה נעשו בכמה משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, ובכלל זה במשרד הכלכלה והתעשייה, משרד האנרגיה, משרד החינוך, משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משרד התקשורת, נציבות שירות המדינה, חברת נמל חיפה בע"מ (נמל חיפה), חברת החשמל לישראל בע"מ (חברת החשמל), חברת נמל אשדוד בע"מ (נמל אשדוד), חברת רכבת ישראל בע"מ (רכבת ישראל) ונתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (נתיבי ישראל).



תמונת המצב העולה מן הביקורת



שיעור דמי ניהול של חוסכים לא פעילים - בביקורת הקודמת נמצא כי כ-90% מהחוסכים הלא פעילים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות שילמו דמי ניהול מרביים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה חלקית - בשנת 2021 כ-67% מהחוסכים הלא פעילים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות אומנם שילמו דמי ניהול מרביים, אך שיעור החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים בכלל השוק בשנת 2021 היה כ-56%.



מבנה הבעלות בשוק ההפצה הפנסיוני - בביקורת הקודמת נמצא כי רשות שוק ההון לא בחנה את מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וההסדר² ולא קבעה הוראות הכוללות מגבלות מתאימות בעניין הפצת מוצרי חברת האם באמצעות סוכנויות שבבעלות גופים מוסדיים. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה - רשות שוק ההון אומנם בחנה את מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וההסדר, אך לא קבעה הוראות הכוללות מגבלות מתאימות בעניין הפצת מוצרי חברת האם באמצעות סוכנויות בבעלות של גופים מוסדיים.



מודל התגמול לסוכנים - בביקורת הקודמת נמצא כי רשות שוק ההון לא הסדירה כללים ברורים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח שיש בהם כדי למזער



1 מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד בנושא **הסדרי הפנסייה במדינה** (2016).

2 סוכנויות גדולות המתמחות בניהול הסדרים פנסיוניים מורכבים למפעלים, ובכלל זה ביעוץ למעסיקים ולעובדי המפעלים, בליווי הלקוח במשך חייו הביטוחיים, בגבייה של הכספים בכל חודש ובפיצול הכספים בין היצרנים והמוצרים השונים.



את השפעתם של שיקולים זרים בנוגע להפצת חיסכון פנסיוני ללקוח. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, וכי לא הוסדרו כללים כאמור.

מסמך ההנמקה - סעיף 14 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 (חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני), מחייב את בעל הרישיון למסור ללקוח בעת מתן המלצה בעניין חיסכון מסמך בכתב המפרט את הנימוקים להמלצה בדבר כדאיות החיסכון של הלקוח או של קרובו באמצעות מוצר פנסיוני (מסמך הנמקה). בביקורת הקודמת מצא משרד מבקר המדינה כי השימוש במסמך ההנמקה ככלי עבודה עיקרי בידי בעל הרישיון יצר מראית עין של דאגה לאינטרס הלקוח, אך בפועל לא הבטיח שהמוצר הפנסיוני הנבחר הוא אומנם המוצר המתאים ביותר ללקוח, ולפיכך אין בו כדי לפתור את בעיית ניגוד העניינים המובנה של סוכן הביטוח. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה - רשות שוק ההון ביצעה תיקונים למסמך ההנמקה, הכוללים הרחבה של הגילוי הנאות לגבי השיקולים שהנחו את בעל הרישיון במתן ההמלצה, אך אין בכך די כדי לפתור את בעיית ניגוד העניינים המובנה שבה מצוי סוכן הביטוח.

שוק הייעוץ הפנסיוני - בביקורת הקודמת נמצא כי שיעור בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני מכלל בעלי הרישיון לשירותי ייעוץ ותיווך הנוגעים למוצרי ביטוח וחסכון פנסיוני³ היה כ-9% בלבד בשנת 2014, וכי לגבי מרבית האוכלוסייה קיים חשש להיעדר ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי הבוחן את צורכי המבוטח. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן: מספר בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני ירד מ-922 בשנת 2015 ל-479 בשנת 2020 (ירידה של כ-48%). כמו כן, חלה ירידה בשיעורם של בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני מכלל בעלי רישיון יחידים בשוק ההפצה הפנסיוני - מ-8.2% בשנת 2015 ל-4% בשנת 2020.

אפקטיביות האכיפה - בביקורת הקודמת נמצא כי לא בוצעה עבודת מטה ברשות שוק ההון הבוחנת את אפקטיביות האכיפה של סעיפי חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן - הרשות לא ביצעה עבודת מטה לבחינת אפקטיביות האכיפה שהיא מבצעת, חוץ מבחינת כמה פניות שהגיעו אליה מהציבור.

תדירות מתן ייעוץ או שיווק פנסיוני במהלך חיי העובד - בכל הגופים שנבדקו בביקורת המעקב, פרט לרכבת ישראל, ובכלל זה משרדי ממשלה, חברת החשמל, נמל חיפה, נמל אשדוד ונתיבי ישראל, העובדים אינם מקבלים ייעוץ פנסיוני בתקופת עבודתם, שבה עשויים לחול שינויים במצבם האישי או המשפחתי. בחלק מן הגופים העובדים מופנים לסוכן ביטוח פנסיוני או משווק פנסיוני, דבר שעלול לגרום להטיה אפשרית במוצרי הביטוח שהעובדים מקבלים.



שיעור דמי הניהול של פנסיונרים - בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2015 שילמו כל הפנסיונרים בחמש קרנות הפנסיה החדשות הגדולות את שיעור דמי הניהול המרבי הקבוע בחוק. ביקורת המעקב העלתה כי בכל הנוגע לפורשים שיצאו לפנסיה החל מפברואר 2022 הליקוי תוקן באופן מלא אולם לא נמצא פתרון בכל הנוגע לעמיתים שפרשו טרם מועד זה.

3 רבות סוכני ביטוח פנסיוניים, משווקים פנסיוניים ויועצים פנסיוניים.



בינואר 2022 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את התיקון⁴ לתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (דמי ניהול), התשע"ב-2012. בתיקון האמור, שזם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון בשיתוף שר האוצר, נקבעה לפורשים לגמלאות תקרת דמי ניהול נמוכה יותר בשיעור של 0.3% (במקום 0.5% בקרן פנסייה חדשה מקיפה ו-0.6% בקרן פנסייה חדשה כללית) מהתקרה הקבועה בתקנות. עוד נמצא בביקורת המעקב כי בשנת 2021 לפני התיקון האמור, כ-93% מהפנסיונרים מקבלי הקצבה בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות עדיין שילמו דמי ניהול מרביים, וכי שיעור משלמי דמי הניהול המרביים בקרב פורשים לגמלאות בשנים האחרונות ירד מ-100% בשנת 2017 ל-68% בשנת 2021. התשלום העודף של פנסיונרים מקבלי קצבה ששילמו את דמי הניהול המרביים בשנת 2021, לעומת השיעור הממוצע של דמי הניהול ששילמו כלל העמיתים באותה השנה⁵, הסתכם בכ-59 - 87 מיליוני ש"ח.

בחירת קרנות נבחרות על ידי רשות שוק ההון - בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון לחזור ולשקול, כחלק מבחינת השפעת ההסדר על השוק הפנסיוני, את הצורך בהוספת קריטריונים נוספים לבחירת קרנות ברירת המחדל⁶, מלבד שיעור דמי הניהול, כגון קריטריונים הנוגעים לאיכות המוצר ולתשואה המותאמת. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא, וכי במסגרת ההליכים השני והשלישי לקביעת קרנות נבחרות, שפורסמו באוגוסט 2018 ובאוגוסט 2021 בהתאמה, בחנה רשות שוק ההון את הצורך בהוספת קריטריונים לבחירת קרן נבחרת, מלבד שיעור דמי הניהול המוצעים, ומצאה כי נכון להותיר את קריטריון דמי הניהול כקריטריון היחיד בהליך הבחירה. זאת מכיוון שהקריטריון של דמי הניהול הוא הקריטריון האובייקטיבי היחיד שעליו ניתן להתבסס בהליך זה.

בחירת קופת ברירת מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים - בביקורת הקודמת נמצא לגבי ההליך התחרותי לבחירת קופת ברירת מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים כי רשות שוק ההון לא התאימה את קריטריון התשואה לרמת הסיכון של תיק ההשקעות, דבר שעלול לגרום להשוואה לא נאותה בין הקופות בהליך התחרותי. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה, וכי במסגרת ההליך השלישי קבעה רשות שוק ההון שבהליך תחרותי הכולל קריטריון של תשואות קופת הגמל יהיה ניתן להוסיף לקריטריון זה גם את הקריטריון של "מדד שארפ ריבית חסרת סיכון"⁷, שמבטא את סיכון תיק ההשקעות אך הרשות לא חייבה הוספת קריטריון זה.

הגירעון האקטוארי בקרנות הפנסייה החדשות שנוצר על ידי מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים - בביקורת הקודמת נמצא כי קיימת בעיית גירעון אקטוארי שיוצרים מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים, הגורם לסבסוד בינם לבין יתר העמיתים בקרן. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא - רשות שוק ההון הסדירה את בעיית הסבסוד הצולב בין כלל העמיתים שנגרם

4 תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (דמי ניהול) (תיקון), התשפ"ב-2021. התקנות אושרו בינואר 2022 ונכנסו לתוקף לגבי פורשים לגמלאות שהחלו לקבל קצבת זקנה מ-1.2.22 ואילך.

5 על בסיס דמי הניהול הממוצעים מהצבירה לשנת 2020.

6 במונח "קרנות ברירת מחדל" נעשה שימוש בדוח הקודם לתיאור קרנות שנבחרו בהליך מכריזי שערכה רשות שוק ההון למתן דמי ניהול מזולים למצטרפים חדשים. במשך השנים שונה המונח על ידי הרשות ל"קרנות נבחרות", כפי שמפורט בדוח.

7 מדד האומד את התשואה העודפת של הקופה מעבר לריבית חסרת סיכון. מדד שארפ גבוה מעיד על ביצועים טובים יותר, דהיינו תשואה גבוהה יותר ליחידת סטיית תקן.



מהגירעון האקטוארי שיוצרים כלל מקבלי הקצבאות, לרבות מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים, באמצעות מנגנון המעביר את הסיכון לפנסיונר עצמו ולא לכלל העמיתים בקרן.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי רשות שוק ההון תמשיך לעקוב אחר הרכב יתרות החוסכים הלא פעילים המשלמים דמי ניהול מרביים ותבחן כיצד ניתן לצמצם את סכומי היתרות. 💡

מומלץ כי רשות שוק ההון תקבע כללים ברורים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח שיש בהם כדי למזער את השפעתם של שיקולים זרים בנוגע להפצת חיסכון פנסיוני ללקוח. 💡

מומלץ כי רשות שוק ההון תשלים את הבחינה של מסמך ההנמקה ותתאימו לצרכים המשתנים ולהתפתחויות הטכנולוגיות שחלו בשנים האחרונות. כן מומלץ שהרשות תבחן דרכים וכלים נוספים כדי להתמודד עם ניגודי העניינים בפעילותם של סוכני הביטוח ולמזער את השפעתם של שיקולים שאינם ענייניים ומקצועיים על פעילותם של סוכני הביטוח מול הלקוחות. 💡

מומלץ לרשות שוק ההון להמשיך לפעול כדי לפתח ולשכלל את שוק הייעוץ הפנסיוני, ובכלל זה לקדם אסדרה שתאפשר מתן ייעוץ פנסיוני באופן דיגיטלי, מתקדם ונוח, ולבחון את מודל התמחור לייעוץ פנסיוני בראייה כוללת של הכדאיות לכלל השחקנים בשוק. 💡

מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן דרכים להגביר את תדירות הייעוץ הפנסיוני הניתן לעובדים, ובפרט בנקודות זמן מרכזיות, כגון במועד תחילת העבודה, בעת שחלים שינויים במצבו האישי או המשפחתי של העובד ובמועד פרישתו לגמלאות. זאת כדי להבטיח את התאמת הביטוח הפנסיוני וייעודו לצורכי העובד ולמצות את זכויותיו. נוסף על כך מומלץ כי נציבות שירות המדינה ומנכ"לי הגופים השונים יגבשו נוהל להפניית עובדים לייעוץ פנסיוני באופן תקופתי. 💡



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
					רוב החוסכים הלא פעילים שילמו דמי ניהול מרביים	רשות שוק ההון	פנסייה צוברת
					כל הפנסיונרים שילמו את דמי הניהול המרביים הקבועים בחוק	רשות שוק ההון	פנסייה צוברת
					בחינת השימוש בקריטריון יחיד של דמי ניהול בקביעת קרן ברית מחדל	רשות שוק ההון	פנסייה צוברת
					אי-התאמה של קריטריון התשואה בהליך התחרותי לבחירת קופת ברית מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים לרמת הסיכון של תיק ההשקעות	רשות שוק ההון	פנסייה צוברת
					מקבלי קצבת נכון ושאיירים יוצרים בעיה של גירעון אקטוארי הגורם לסבסוד בינם לבין יתר העמיתים בקרן	רשות שוק ההון	פנסייה צוברת
					אי-בחינת מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וההסדר	רשות שוק ההון	שוק ההפצה הפנסיוני
					אי-הסדרת כללים ברורים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח	רשות שוק ההון	שוק ההפצה הפנסיוני
					מסמך ההנמקה אינו מבטיח שהמוצר הפנסיוני הנבחר הוא המתאים ביותר ללקוח, ואינו פותר את בעיית ניגוד העניינים המובנה של סוכן הביטוח	רשות שוק ההון	שוק ההפצה הפנסיוני



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב					הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה חלקית	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				←	היעדר שוק ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי	רשות שוק ההון	שוק ההפצה הפנסיוני
				←	אי-בחינת אפקטיביות האכיפה	רשות שוק ההון	שוק ההפצה הפנסיוני



סיכום

החיסכון הפנסיוני נועד לשמש מקור הכנסה עיקרי לאחר הפרישה מהעבודה ולאפשר לחוסך להתקיים בכבוד ולשמר, עד כמה שניתן, את רמת החיים שהיה רגיל אליה לפני הפרישה. לבחירת סוג החיסכון הפנסיוני והתאמתו להעדפות ולצרכים האישיים של העמית יש השפעה ניכרת על סכום הקצבה שהוא צפוי לקבל. היעדר חיסכון פנסיוני מספק עלול להביא לעוני לאחר גיל הפרישה, דבר שיחייב השקעת משאבים ציבוריים לתמיכה בציבור הגמלאים. הממצאים בדוח זה מלמדים כי רשות שוק ההון תיקנה חלק מהליקויים שעליהם הצביע הדוח הקודם, בעיקר בתחום קופות ברירת המחדל ודמי הניהול שמשלמים פנסיונרים שפרשו החל מפברואר 2022. ואולם היא לא תיקנה את הליקויים בתחום שוק ההפצה הפנסיוני, המתבטאים בניגודי העניינים המובנים בפעילותם של סוכני ביטוח פנסיוניים ובהיעדר שוק ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי. על רשות שוק ההון לטפל בליקויים בשוק ההפצה הפנסיוני ולפעול לפיתוחו ולשכלולו של שוק ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי ומתקדם, לטובת ציבור החוסכים לפנסייה.