

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-31.12.2020 - 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 שצינו 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 תשואת 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 לפנסיה.



היבטים בפנסייה הצוברת ובשוק ההפצה הפנסיוני - ביקורת מעקב

מבוא

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 החדשות⁸ נכללות ברובד השני של החיסכון הפנסיוני מהעבודה⁹ כתוכניות פנסייה מוגדרות צבירה (Defined Contribution - DC). בשיטת DC הגמלה נקבעת לפי צבירת ההפרשות לקרן מצד העובד ומצד המעסיק, בתוספת התשואה שעשתה הקרן ובניכוי דמי הניהול ועל יסוד הנחות לגבי תוחלת החיים. בשיטה זו מוטלים סיכונים התשואה במלואם על העובד.

לפי דוח הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - דוח הממונה) לשנת 2020, יתרת הנכסים של קרנות הפנסייה החדשות בסוף שנת 2020 הסתכמה בכ-464,707 מיליוני ש"ח, לעומת כ-404,093 מיליוני ש"ח בסוף שנת 2019 - גידול של כ-15%. ההפקדות לקרנות הפנסייה החדשות הסתכמו בכ-44,919 מיליוני ש"ח בשנת 2020, לעומת 42,595 מיליוני ש"ח בשנת 2019 - גידול של כ-5%.

בשנת 2016 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מיוחד בעניין הסדרי הפנסייה במדינה¹⁰ (להלן - הדוח הקודם) בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה (להלן - הביקורת הקודמת). בדוח זה מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שצוינו בדוח הקודם בנושא שיעור דמי הניהול וקרנות ברירת המחדל בפנסייה הצוברת¹¹ וכן בתחום שוק ההפצה הפנסיוני.

בביקורת הקודמת נמצא בין היתר כי קיים כשל שוק שבו עובדים שאינם מאוגדים, שחלק ניכר מהם עשויים להיות מאוכלוסיות ראויות לקידום ובעלי יתרות חיסכון פנסיוני נמוכות יחסית, משלמים דמי ניהול מרביים¹² או קרוב לכך עבור ניהול החיסכון הפנסיוני שלהם, דבר הפוגע במידה ניכרת בחיסכון הפנסיוני הצבור שלהם. עובדה זו עשויה להצביע על היעדר תחרות מספקת בנוגע לאוכלוסיית העובדים שאינם מאוגדים. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון¹³ (להלן - רשות שוק ההון) השתמשה בקריטריון יחיד של דמי ניהול

8 קרן פנסייה חדשה היא קרן שהוקמה מ-1.1.95 ואילך.

9 החיסכון הפנסיוני מעבודה כולל קרנות פנסייה ותיקות, קרנות פנסייה חדשות, ביטוחי מנהלים וקופות גמל לתגמולים.

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

11 המונח "קרנות ברירת מחדל" בו נעשה שימוש במסגרת הביקורת הקודמת לתיאור קרנות שנבחרו בהליך מכריזי שערכה רשות שוק ההון למתן דמי ניהול מזולים למצטרפים חדשים, שונה במהלך השנים על ידי הרשות ל"קרנות נבחרות" כפי שיפורט בהמשך דוח זה.

12 דמי הניהול המרביים בקרן פנסייה חדשה מקיפה הם בשיעור 0.5% מהצבירה ו-6% מההפקדות. עמיתים לא פעילים משלמים בפועל רק דמי ניהול מהצבירה.

13 במועד הביקורת הקודמת הייתה רשות שוק ההון אגף במשרד האוצר.



בהסדרת קרן ברירת מחדל כמסגרת חיסכון זולה לעובדים, דבר שעלול לפגוע בציבור המבוטחים מבחינת התשואה נטו ואיכות המוצר הפנסיוני.

עוד עלה בביקורת הקודמת כי שוק ההפצה הפנסיוני מלווה בליקויים הפוגעים באיכות השיווק והייעוץ הפנסיוניים, ובהם מודל תגמול מוטה של סוכני ביטוח פנסיוניים והיעדר ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי למרבית האוכלוסייה המביא בחשבון את צורכי המבוטח.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד מרץ 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רשות שוק ההון לתיקון הליקויים העיקריים שצינו בדוח הקודם בתחומי הפנסיה 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 (להלן - נמל חיפה), חברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל), חברת נמל אשדוד בע"מ (להלן - נמל אשדוד), חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - רכבת ישראל) ונתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ (להלן - נתיבי ישראל).

פנסיה צוברת

שוק החיסכון הפנסיוני בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה, על אף הירידה בריכוזיות הענף בשנים האחרונות. בסוף שנת 2020 ניהלו חמישה גופים (תאגידי ביטוח) כ-92% מהנכסים בענף הפנסיה (ללא קרנות הפנסיה הוותיקות)¹⁴ וכ-94% מהנכסים בביטוח מנהלים (ביטוח חיים משתתף ברווחים)¹⁵. לשם השוואה - בענף קופות הגמל הריכוזיות נמוכה יותר, ותשעה גופים (חלקם בבעלות בתי השקעות) ניהלו כ-77% מהנכסים בענף.

שיעור דמי הניהול

עלויות ניהול החיסכון מתבטאות בדמי הניהול הנגבים מן העמיתים, הן מכספי הצבירה והן מההפקדות השוטפות שלהם. ככל שדמי הניהול הנגבים מהעמיתים גבוהים יותר, סכום החיסכון הצבור שעל בסיסו תחושב הפנסיה שלהם הולך וקטן. לפיכך להנחה בשיעור דמי הניהול יש השפעה ניכרת על סכום הפנסיה שיקבלו העמיתים. כפי שהוזכר בדוח הקודם, ארגון ה-OECD ציין במסגרת סקירה כלכלית על ישראל מינואר 2016 כי הקטנת דמי הניהול באופן שיגדיל את התשואה השנתית נטו של החיסכון הצבור בנקודת אחוז אחת, תגדיל את היקף הצבירה בכ-20% אחרי 40 שנה של הפרשות לקרן.

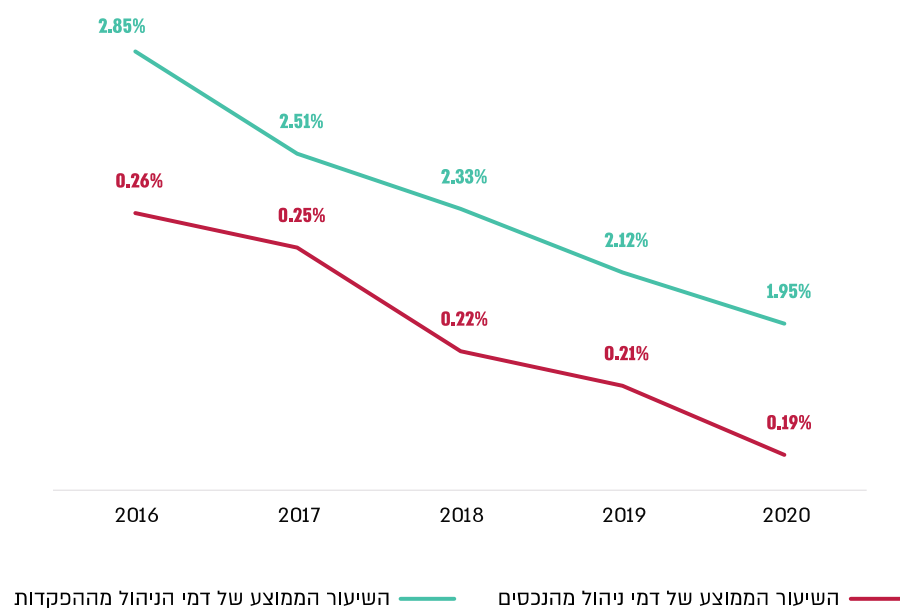
14 כל תאגיד ביטוח מחזיק קרן פנסיה חדשה. נתח השוק מההפקדות בשנת 2020 לאותן חמש קרנות פנסיה חדשות היה כ-87%.

15 החיסכון הפנסיוני כולל קרנות פנסיה ותיקות, קרנות פנסיה חדשות (מקיפות ומשלימות), ביטוחי מנהלים וקופות גמל לתגמולים. כמו כן, קיימת פנסיה תקציבית בממשלה ובגופים ציבוריים שונים.



בתרשים שלהלן מובא השיעור הממוצע של דמי הניהול מההפקדות ומהנכסים של כלל העמיתים (פעילים¹⁶ ולא פעילים) בקרנות הפנסייה החדשות והמקיפות לשנים 2016 - 2020.

תרשים 1: השיעור הממוצע של דמי הניהול מההפקדות ומהנכסים (מהצבירה) של כלל העמיתים (פעילים ולא פעילים) בקרנות הפנסייה החדשות והמקיפות, 2016 - 2020



על פי דוח הממונה לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי השיעור הממוצע של דמי הניהול ירד באופן הדרגתי מ-0.26% מהצבירה ו-2.85% מההפקדות בשנת 2016 ל-0.19% מהצבירה ו-1.95% מההפקדות בשנת 2020.

בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי מבדיקה שעשה עולה כי לפי נתוני חמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות, בסוף שנת 2015 שילמו כ-2.3 מיליון חוסכים (פעילים ולא פעילים), שהם כ-60% מהחוסכים באותן קרנות, דמי ניהול מרביים או קרוב לכך¹⁷ עבור ניהול החיסכון הפנסיוני שלהם.

16 עמית פעיל הוא עמית שעבורו מופרשים כספים לקרן הפנסייה בצורה שוטפת, ועמית לא פעיל הוא עמית שהפרשת הכספים עבורו לקרן הפנסייה הופסקה.

17 טווח דמי הניהול המרביים המוצג בדוחות הכספיים של קרנות הפנסייה החדשות הוא שיעור דמי ניהול של 0.4% - 0.5% מהנכסים, ושיעור של 4.5% - 6% מההפקדות.



בביקורת המעקב עלה כי על פי נתוני חמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות, בשנים 2015 עד 2021 חלה ירידה של כ-26% בשיעור החוסכים אשר שילמו דמי ניהול מרביים או קרוב לכך עבור ניהול החיסכון הפנסיוני שלהם. עם זאת, על אף הירידה האמורה, בשנת 2021 שילמו כ-1.2 מיליון חוסכים (כ-34% מהחוסכים) דמי ניהול מרביים מהצבירה, בסכום כולל של כ-198 עד 248 מיליוני ש"ח; מדובר בתשלום עודף של כ-104 עד 154 מיליוני ש"ח, לעומת דמי הניהול הממוצעים מהצבירה¹⁸.

חוסכים פעילים

בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2015 השיעור הממוצע של החוסכים הפעילים אשר שילמו דמי ניהול מרביים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות היה 26%, ואילו ממוצע שיעור הנכסים שבגינם שולמו דמי הניהול המרביים היה 14%. עוד נמצא כי קיימת שונות בין הקרנות השונות, ובשתי קרנות שיעור החוסכים הפעילים אשר שילמו דמי ניהול מרביים אף היה יותר מ-30%.

בתרשים שלהלן מובא שיעור החוסכים הפעילים ששילמו דמי ניהול מרביים¹⁹ ושיעור הנכסים שבגינם שולמו דמי ניהול מרביים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות²¹ ובכלל השוק נכון לשנת 2021.

18 על בסיס דמי הניהול הממוצעים מהצבירה לשנת 2020.

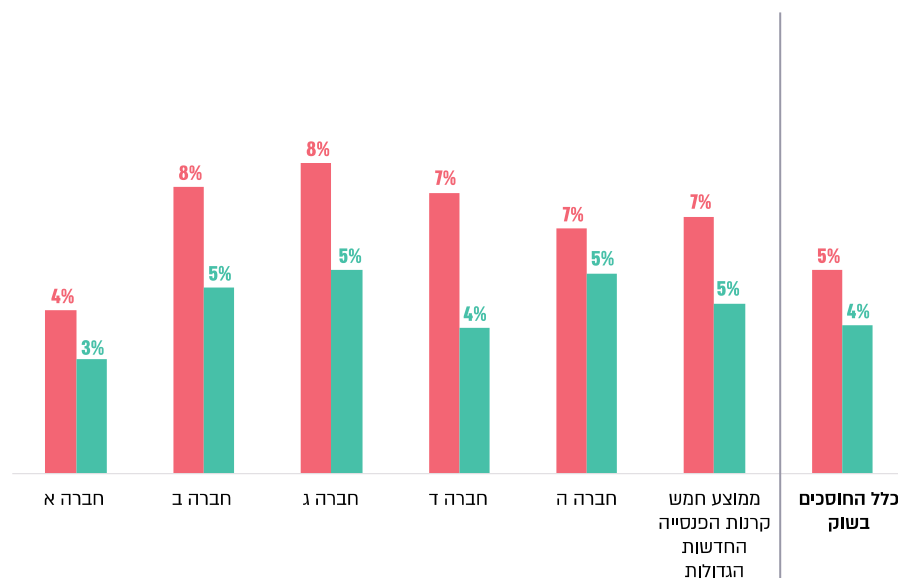
19 או קרוב לכך.

20 שיעור הנכסים מסך הנכסים של המבוטחים הפעילים, שמסתכמים בכ-420 מיליארד ש"ח.

21 נכסי חמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות היו בדצמבר 2020 כ-91.5% מסך נכסי קרנות הפנסייה החדשות.



תרשים 2: שיעור החוסכים הפעילים ששילמו דמי ניהול מרביים ושיעור הנכסים שבגינם שולמו דמי ניהול מרביים, נכון לשנת 2021



■ שיעור החוסכים הפעילים ששילמו דמי ניהול מרביים ■ שיעור הנכסים שבגינם שולמו דמי ניהול מרביים

על פי הדוחות הכספיים לשנת 2021 של החברות המנהלות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בביקורת המעקב עלה, כפי שמופיע בתרשים שלעיל, כי שיעור החוסכים הפעילים ששילמו דמי ניהול מרביים בשנת 2021 בכלל השוק היה כ-5%. עוד עלה כי השיעור הממוצע של החוסכים הפעילים המשלמים דמי ניהול מרביים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות ירד מ-26% ל-7%, וכי באף קרן שיעור זה אינו גדול מ-8%. ממוצע שיעור הנכסים שבגינם משולמים דמי ניהול מרביים ירד אף הוא מ-14% ל-5%. יצוין כי הירידה נובעת בין היתר מכניסתן לשוק של קרנות בדמי ניהול מזולים שבחירה רשות שוק ההון בהליך תחרותי (להלן - קרנות נבחרות), כפי שיפורט בהמשך.

חוסכים לא פעילים

על פי הדוחות הכספיים של חמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות לשנת 2021, קיימים כ-1.6 מיליון חשבונות של עמיתים שאינם פעילים²² (להלן - חוסכים לא פעילים) בעלי יתרת נכסים בסכום כולל של כ-59.7 מיליארד ש"ח.

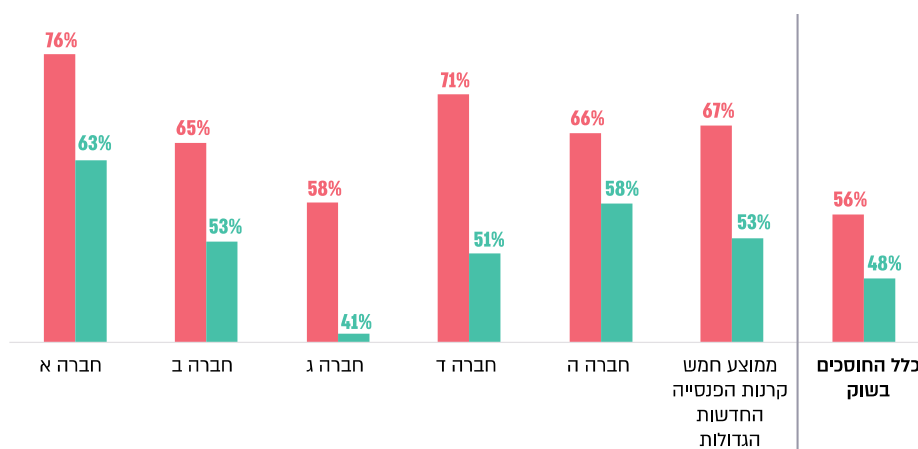
22 לכל עמית שאינו פעיל יכולים להיות כמה חשבונות לא פעילים.



בביקורת הקודמת נמצא כי נכון לשנת 2015, רוב החוסכים הלא פעילים שילמו דמי ניהול מרביים, וכי בשתי קרנות שיעור החוסכים כאמור גדול מ-90%.

בתרשים שלהלן מובא שיעור החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים²³ ושיעור הנכסים²⁴ שבגינם שולמו דמי ניהול מרביים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות²⁵ ובכלל השוק נכון לשנת 2021.

תרשים 3: שיעור החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים ושיעור הנכסים שבגינם שולמו דמי ניהול מרביים, נכון לשנת 2021



■ שיעור החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים ■ שיעור הנכסים שבגינם שולמו דמי ניהול מרביים

על פי הדוחות הכספיים לשנת 2021 של החברות המנהלות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מידת תיקון הליקוי



23 או קרוב לכך.

24 שיעור הנכסים מסך הנכסים של המבוטחים הלא פעילים, שמסתכמים בכ-59.7 מיליארד ש"ח.

25 נכסי חמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות היו בדצמבר 2020 כ-91.5% מסך נכסי קרנות הפנסייה החדשות.



מהתרשים שלעיל עולה כי אומנם השיעור הממוצע של החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים בשנת 2021 בחמש קרנות הפנסיה החדשות הגדולות היה כ-67% (לעומת 90% בשנת 2015), אך שיעור החוסכים הלא פעילים ששילמו דמי ניהול מרביים בשנת 2021 בכלל השוק היה כ-56%.

בתשובת רשות שוק ההון ממאי 2022 (להלן - תשובת רשות שוק ההון) צוין כי שיעור החוסכים הלא פעילים המשלמים דמי ניהול מרביים בכלל השוק קטן יותר מאחר שהוא כולל גם ארבע קרנות שבחרה הרשות בהליך תחרותי²⁶. בקרנות אלה קיימת הבטחה לשמירה על דמי ניהול נמוכים ללא קשר לשאלה אם העמית פעיל או לא, וזאת למשך עשר שנים לפחות. רשות שוק ההון הוסיפה כי שיעור העמיתים הלא פעילים בקרנות הנבחרות²⁷ מכלל העמיתים הלא פעילים בקרנות הפנסיה המקיפות גדל בשנים האחרונות - מ-2% בשנת 2016 ל-25% בשנת 2021.

אחת הסיבות למספר הרב של החוסכים הלא פעילים היא קיומם של כמה חשבונות לחוסך אחד. מאחר שבשוק העבודה יש לא מעט מעברים של עובדים בין מקומות עבודה, עלול להיווצר מצב שבו כספי הפנסיה של העובד מפוזרים בין כמה קרנות פנסיה שונות. עקב כך לעובד יכולה להיות קרן פנסיה אחת שבה הוא חוסך פעיל ומופקדים בה כספים באופן שוטף, וקרן פנסיה אחת (או יותר) שבה הוא חוסך לא פעיל ולא מופקדים בה כספים חדשים, אבל עדיין נגבים בגינה דמי ניהול בעבור תפעולה. ריכוז כל הכספים של העובד בקרן פנסיה אחת יפשוט את תמונת המצב לגבי החיסכון הפנסיוני שלו ויגדיל את כוח המיקוח שלו לגבי שיפור תנאי החיסכון הפנסיוני שלו על ידי חיסכון בדמי הניהול.

בדוח הקודם צוין כי בנוגע לחוסכים לא פעילים, רשות שוק ההון פרסמה בשנת 2016 הוראות שהסדירו את נושא איחוד חשבונות קיימים בקרנות פנסיה חדשות, במסגרת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס' 13 והוראת שעה) התשע"ו-2015²⁸. מטרת ההוראות בנושא האיחוד הייתה בין היתר להביא לחיסכון בדמי הניהול. הליך איחוד החשבונות בקרנות הפנסיה מחשבונות לא פעילים לחשבון פעיל, כפי שמסודר בהוראות, נעשה בצורה אוטומטית, ללא מעורבות פעילה של העמית (אלא אם כן הוא בוחר שלא לבצע אותו). זאת באמצעות איתור הכספים הרשומים על שמו בקרנות הפנסיה שבהן הוא במעמד של עמית לא פעיל.

בלוח שלהלן מובאים נתונים על כמות חשבונות של קרנות פנסיה חדשות שאוחדו בשנים 2017 - 2020 (באלפים).

26 עוד על הקרנות הנבחרות ראו להלן בפרק "בחירת קרנות נבחרות על ידי רשות שוק ההון".

27 לרבות עמיתים לא פעילים המבוטחים בריסק זמני.

28 הוראות ההסדרה כוללים את סעיף 24 לחוק - "איחוד חשבונות קיימים בקרן פנסיה - הוראת שעה" וכן את חוזר פנסיה 2016-3-3 בנושא "איחוד חשבונות קיימים בקרנות פנסיה חדשות - הוראת שעה" ואת סעיף 24 לחוק - "איחוד חשבונות בעת הצטרפות לקרן פנסיה". כמו כן, בהמשך פורסם חוזר גופים מוסדיים 2016-9-29 בנושא "הצטרפות לקרן פנסיה או קופת גמל" - תיקון שמסדיר לגבי עמית המצטרף לקרן פנסיה את הליך העברת הכספים שלו מקרן פנסיה אחרת שבה הוא מוגדר "עמית לא מפקיד".



לוח 1: כמות החשבונות של קרנות פנסייה חדשות שאוחדו בשנים 2017 - 2020 (באלפים)

כמות החשבונות שאוחדו (באלפים)					
סה"כ	2017	2018	2019	2020	
907	156	249	250	252	איחוד חשבונות אגב הצטרפות לקרן פנסייה*
700	520	180	-	-	איחוד חשבונות במסגרת הליך חד-פעמי**
1,607	676	429	250	252	סך הכול

על פי נתוני רשות שוק ההון.

* בהתאם לסעיף 9 לחוזר גופים מוסדיים 2016-9-29 בנושא "הצטרפות לקרן פנסייה או לקופת גמל - תיקון".

** בהתאם לסעיף 24 לחוק - "איחוד חשבונות קיימים בקרן פנסייה - הוראת שעה" וחוזר פנסייה-2016-3-3 בנושא "איחוד חשבונות קיימים בקרנות פנסייה חדשות - הוראת שעה" לגבי הליך איחוד חשבונות חד-פעמי. הוראת השעה נכנסה לתוקף בנובמבר 2016 ונמשכה על פני כמה פעימות בשנים 2017 ו-2018.

בלוח שלהלן מובאים נתונים על הסכום הכספי של חשבונות קרנות הפנסייה החדשות שאוחדו בשנים 2017 - 2020 (באלפים).

לוח 2: הסכום הכספי של חשבונות קרנות הפנסייה החדשות שאוחדו בשנים 2017 - 2020 (במיליארדי ש"ח)

סכומי החשבונות שאוחדו (במיליארדי ש"ח)					
סה"כ	2017	2018	2019	2020	
13.3	2	3.5	3.9	3.9	איחוד חשבונות אגב הצטרפות לקרן פנסייה*
8.2	2.2	6	-	-	איחוד חשבונות במסגרת הליך חד-פעמי**
21.5	4.2	9.5	3.9	3.9	סך הכול

על פי נתוני רשות שוק ההון.

* בהתאם לסעיף 9 לחוזר גופים מוסדיים 2016-9-29 בנושא "הצטרפות לקרן פנסייה או לקופת גמל - תיקון".

** בהתאם להוראת השעה לגבי הליך איחוד חשבונות חד-פעמי. הוראת השעה נכנסה לתוקף בנובמבר 2016 ונמשכה על פני כמה פעימות בשנים 2017 ו-2018.

מהלוחות שלעיל עולה כי בשנים 2017 - 2020 אוחדו כ-1.6 מיליון חשבונות בסכום כספי של כ-21.5 מיליארד ש"ח.



נמצא כי על אף ההסדרה של רשות שוק ההון בדבר איחוד חשבונות קיימים בקרנות פנסייה חדשות, עדיין היו קיימים בסוף שנת 2021 כ-1.6 מיליון חוסכים לא פעילים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות. היתרה הצבורה של חוסכים אלה מסתכמת בכ-59.7 מיליארד ש"ח, ומרביתם משלמים עליה דמי ניהול מרביים²⁹ המשקפים עלות עודפת של כ-67 - 99 מיליוני ש"ח, לעומת דמי הניהול הממוצעים מהצבירה³⁰.

רשות שוק ההון ציינה בתשובתה כי היא עוקבת באופן שוטף אחר נתוני החשבונות הלא פעילים ומנתחת את הממצאים העולים מהנתונים. רשות שוק ההון הוסיפה כי ביצעה כמה פעולות כדי לטפל בתופעת דמי הניהול המרביים בקרב עמיתים לא פעילים, ובהן איחוד חשבונות חד-פעמי, איחוד חשבונות אגב הצטרפות לקרן פנסייה ותיקון חוזר גופים מוסדיים 15-9-2017 בנושא "דמי ניהול במכשירי החיסכון הפנסיוני - תיקון", זאת כדי שבמקרה של עזיבת העבודה והפסקת ההפקדות לקרן יוכל הגוף המוסדי לבטל את ההנחה שניתנה לעמית בדמי הניהול רק לאחר שישה חודשים ממועד עזיבת העבודה. כמו כן, בתקופת הקורונה נוכח ריבוי מקרי עזיבות העבודה והיציאה לחל"ת פעלה רשות שוק ההון במסגרת הוראת שעה שפורסמה מטעמה להארכת תקופת ההנחה בדמי הניהול לתקופה של 12 חודשים מרגע עזיבת העבודה³¹, ועם סיומה פנתה הרשות לגופים המוסדיים בבקשה להמשיך ולנהוג בסולידריות גם כלפי חוסכים שהופסקו לגביהם ההפקדות לחיסכון הפנסיוני, ולא להעלות את שיעור דמי הניהול מצבירה³². הרשות ציינה כי לפנייה זו של הממונה נענו כלל הגופים המוסדיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להמשיך ולעקוב אחר הרכב יתרות החוסכים הלא פעילים המשלמים דמי ניהול מרביים ולבחון כיצד ניתן לצמצם את סכומי היתרות.

דמי הניהול שמשלמים פנסיונרים

במסגרת החיסכון הפנסיוני ארוך הטווח נצברות הפקדות העמיתים במשך עשרות שנים, עד להגעתם לגיל קצבת זקנה. במשך תקופת החיסכון דמי הניהול נגבים מהיתרה הצבורה ומהתשלומים המועברים לקרן עבור כל עמית בשיעור שאינו עולה על התקרה הקבועה בתקנות³³. לעומת זאת, דמי הניהול עבור מקבלי הקצבה נגבים מכלל הנכסים העומדים כנגד התחייבויות הקרן לכלל מקבלי הקצבה, וזאת בהתאם לאותה תקרת דמי ניהול הקבועה בתקנות. שיעור דמי הניהול מגולם במקדם ההמרה לקצבה במועד הפרישה, והפנסיונר מקבל קצבה המוקטנת בערך המהון של שיעור דמי הניהול.

29 בממוצע כ-67% מאותם חוסכים לא פעילים שילמו בשנת 2021 דמי ניהול מרביים מהצבירה בסך של כ-127 - 159 מיליוני ש"ח.

30 על בסיס דמי הניהול הממוצעים מהצבירה לשנת 2020.

31 תיקון חוזר גופים מוסדיים 14-9-2020 - "דמי ניהול במכשירי החיסכון הפנסיוני - תיקון - הוראת שעה על רקע אירוע הקורונה" (ספטמבר 2020).

32 ככל ששיעור דמי הניהול מהצבירה לחוסך קטן משיעור דמי הניהול הממוצעים מהצבירה באותו גוף מוסדי לגבי אותו מוצר - הגוף המוסדי לא יעלה את שיעור דמי הניהול מהצבירה מעבר לשיעור דמי הניהול הממוצעים.

33 דמי הניהול המרביים בקרן פנסייה חדשה מקיפה הם בשיעור 0.5% מהצבירה ו-6% מההפקדות.



לגובה דמי הניהול בתקופת קבלת קצבת הזקנה מקרן הפנסייה יש השפעה על סכום קצבתו של הפנסיונר, וככל שדמי הניהול שהוא משלם נמוכים יותר, כך תהיה קצבתו החודשית גבוהה יותר. כמו כן, עמית שפרש לפנסייה אינו יכול לנייד את כספו לקרן אחרת. לפיכך הוא בגדר לקוח שבוי בידי קרן הפנסייה, והדבר מקבל ביטוי בדמי הניהול הנגבים ממנו.

העלות הכלכלית של קרן פנסייה לטיפול בפנסיונר כוללת את עלות ניהול תיק ההשקעות ועלות הניהול והתפעול של חשבון הפנסיונר. עלות ניהול תיק ההשקעות כוללת בין היתר עמלות קנייה ומכירה של ניירות ערך, עמלות דמי משמרת ועמלות ניהול חיצוני. ככל שכספי הפנסיונרים יהיו מושקעים בנכסים חסרי סיכון, כך תקטן עלות ניהול תיק ההשקעות. עלות הניהול והתפעול של חשבונות הפנסיונרים כוללת בין היתר את העלויות בגין מעקב אחר מקבלי קצבאות לעניין יציאה מחו"ל ופטירה, איתור מוטבים של פנסיונרים שנפטרו, הקמת זכאות קצבה ומתן שירות לפנסיונרים.

בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2015 שילמו כל הפנסיונרים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות את שיעור דמי הניהול המרביים הקבועים בחוק. עוד נמצא כי המנגנון שהסדירה רשות שוק ההון לעדכון הקצבאות לעמיתים³⁴ אינו משפיע על דמי הניהול שמשלמים עמיתים שכבר פרשו לגמלאות והחלו לקבל קצבה.

לכן המליץ משרד מבקר המדינה בדוח הקודם לרשות שוק ההון לבחון בהקדם נקיטת צעדים נוספים כדי להפחית את דמי הניהול שמשלמים הפנסיונרים, ובכלל זה קביעת תקרת דמי ניהול נמוכה יותר לפנסיונרים, המשקפת את העלות האמיתית של ניהול תיק הפנסיונר. עוד הומלץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לעקוב אחר שיעור דמי הניהול שמשלמים עמיתים הפורשים לגמלאות, כדי לוודא שההסדרה היא אפקטיבית וגורמת להפחתת דמי הניהול.

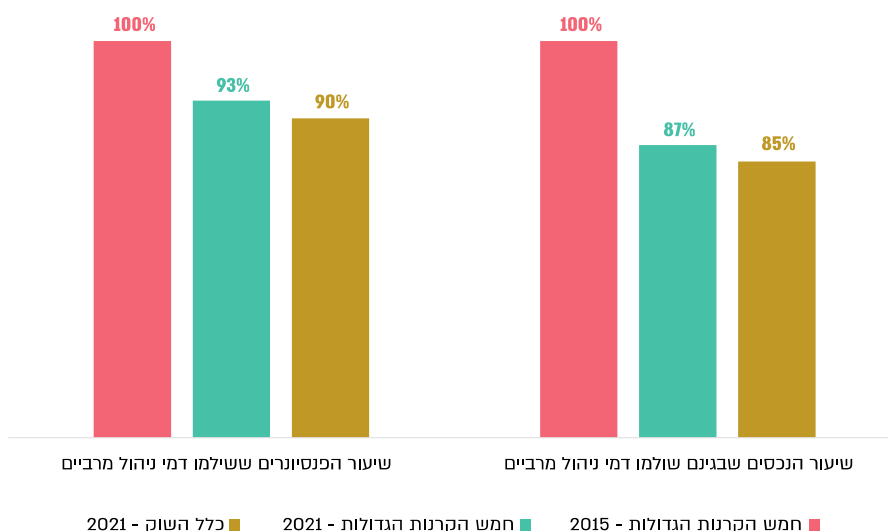
מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2021 היו כ-91,000 מקבלי קצבה³⁵ בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות³⁶.

בתרשים שלהלן מובא שיעור הפנסיונרים מקבלי הקצבה ששילמו דמי ניהול מרביים³⁷ ושיעור הנכסים³⁸ שבגינו שולמו דמי ניהול מרביים בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות³⁹, בשנים 2015 ו-2021.

- 34 ראו בפרק הטיפול בגירעון האקטוארי בקרנות הפנסייה החדשות שנוצר על ידי מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים.
- 35 מהם כ-54,000 מקבלי קצבת זקנה והיתר מקבלי קצבת נכות ושאירים.
- 36 על פי הדוחות הכספיים של החברות המנהלות.
- 37 או קרוב לכך.
- 38 שיעור הנכסים מסך הנכסים של הפנסיונרים, שמסתכמים בכ-32.2 מיליארד ש"ח עבור חמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות ובכ-34.2 מיליארד ש"ח עבור כלל השוק.
- 39 נכסי חמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות היו נכון לדצמבר 2020 כ-91.5% מסך נכסי קרנות הפנסייה החדשות.



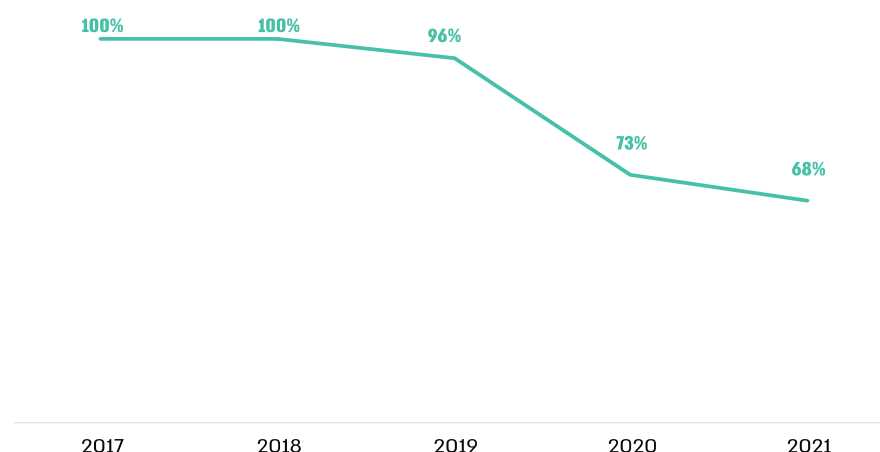
תרשים 4: שיעור הפנסיונרים מקבלי הקצבה ששילמו דמי ניהול מרביים ושיעור הנכסים שבגינם שולמו דמי ניהול מרביים בשנים 2015 ו-2021



על פי הדוחות הכספיים לשנת 2021 של החברות המנהלות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מובא שיעור משלמי דמי הניהול המרביים בקרב מי שפרשו לגמלאות בשנים 2017 עד 2021.

תרשים 5: שיעור משלמי דמי הניהול המרביים בקרב פורשים לגמלאות בשנים 2017 - 2021



על פי נתוני רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



כפי שעולה מהתרשימים שלעיל, בשנת 2021 כ-93% מהפנסיונרים מקבלי הקצבה בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות עדיין שילמו דמי ניהול מרביים, לעומת 100% מהפנסיונרים מקבלי הקצבה בשנת 2015. עם זאת, שיעור משלמי דמי הניהול המרביים בקרב פורשים לגמלאות בשנים האחרונות ירד מ-100% בשנת 2017 ל-68% בשנת 2021.

עוד עולה מבידיקת משרד מבקר המדינה כי התשלום העודף של דמי הניהול ששילמו פנסיונרים מקבלי קצבה⁴⁰ ששילמו את דמי הניהול המרביים בשנת 2021, לעומת השיעור הממוצע של דמי הניהול ששילמו כלל העמיתים באותה השנה⁴¹, הסתכם בכ-59 - 87 מיליוני ש"ח⁴².

מידת תיקון הליקוי



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. בינואר 2022 אישרה ועדת הכספים של הכנסת תיקון⁴³ לתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (דמי ניהול), התשע"ב-2012. בתיקון האמור, שיום הממונה בשיתוף שר האוצר, נקבעה לפורשים לגמלאות⁴⁴ 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.

בדברי ההסבר לתיקון התקנות צוין כי בעקבות רפורמות אסדרתיות שנעשו בשוק החיסכון הפנסיוני בשנים האחרונות, שהביאו להגברת התחרות בשוק, יש ירידה ניכרת בשיעור הממוצע של דמי הניהול שמשלמים עמיתים, ובפועל מרבית העמיתים אינם משלמים את דמי הניהול המרביים הקבועים בתקנות. עם זאת, שינוי זה אינו בא לידי ביטוי של ממש גם בדמי הניהול שמשלמים מקבלי קצבאות הזקנה, ורובם עדיין משלמים את דמי הניהול המרביים. זאת בין השאר בשל היעדר אפשרות לניוד פנסיונרים בין הגופים המוסדיים מרגע קבלת קצבת הזקנה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולת רשות שוק ההון לקביעת תקרת דמי ניהול נמוכה יותר לפורשים לגמלאות.

40 בחמש קרנות הפנסייה החדשות הגדולות.

41 על בסיס דמי הניהול הממוצעים מהצבירה לשנת 2020.

42 דמי הניהול ששילמו אותם פנסיונרים בשנת 2021 הסתכמו בכ-112 - 140 מיליוני ש"ח.

43 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.

44 התקרה האמורה אינה חלה על מקבלי קצבאות נכות ושאיירים שטרם החלו לקבל קצבת זקנה. זאת מכיוון שגובה הקצבה לה זכאים מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים נקבע כשיעור מהשכר הקובע של העמית המבוטח ערב קרות מקרה הביטוח ולפיכך אינו מושפע משיעור דמי הניהול.



רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי "קביעת שיעור התקרה החדשה בשיעור של 0.3% הינו שיעור שנקבע כך שמצד אחד מביא בשורה משמעותית לפנסיונים בדמות הנחה בשיעור של 40% בדמי ניהול לעומת התקרה הקיימת, ומצד שני לא פוגע בתפקוד של החברות באופן שיהווה חסם לכניסת מתחרים חדשים לתחום כמו גם שמירה על השחקנים הקיימים, באופן שיפגע בסופו של יום בתחרות הקיימת בשוק". רשות שוק ההון ציינה כי לצורך קביעת תקרת דמי ניהול לפנסיונים היא עשתה עבודת מטה שכללה בדיקה מדגמית של עלויות ניהול החשבונות של מקבלי קצבת הזקנה, אולם מאחר שהחברות המנהלות נבדלות זה מזו בגודלן ובמבנה העלויות שלהן אין מספר מדויק שמשקף את עלויות התפעול של כלל החברות. רשות שוק ההון הוסיפה כי מבחינה של תוצאות ההליך השני לבחירת קרנות נבחרות, משנת 2018, שבמסגרתו נקבעה תקרת דמי ניהול של 0.3% לפרושים לגמלאות מקרנות אלו⁴⁵, עולה כי שיעור זה מאפשר מצד אחד הוצלה ניכרת של דמי ניהול לפנסיונים, ומצד שני שומר על רמת תפעול נאותה למקבלי קצבאות הזקנה וכן אינו מהווה חסם תחרותי בפני קרנות הפנסיה⁴⁶. עוד נמסר בתשובת רשות שוק ההון כי קביעת תקרת דמי ניהול בקרנות הנבחרות הביאה למגמה של נידוד פורשים בשנת 2021 לקרנות הנבחרות ערב הפרישה.

עם זאת, עלה כי תקרת דמי הניהול החדשה שנקבעה לא הוחלה על תשלומי דמי הניהול של מי שכבר פרשו לגמלאות, אלא רק על פורשים שיצאו לגמלאות מפברואר 2022, דבר שגורם להבדלים ניכרים בין עמיתי קרנות הפנסיה. יצוין כי אף בישיבת ועדת הכספים מינואר 2022, שבה אושר התיקון לתקנות, עלה הנושא האמור והוסכם כי רשות שוק ההון תגיש לוועדת הכספים חוות דעת כתובה ומנומקת לגבי אי-החלת התקרה על פנסיונים שפרשו לפני פברואר 2022.

בתשובת רשות שוק ההון צוין כי בהתאם לפסיקה ולדין ובהתאם לעקרון הדינמיות הקיים בקרנות הפנסיה, שינוי תקרת דמי הניהול יכול לחול רק על עמיתים שטרם החלו לקבל קצבת זקנה, זאת מכיוון שזכויות עמיתים בקרן פנסיה אינן מתגבשות במועד ההצטרפות לקרן אלא במועד קרות אירוע מזכה, קרי מועד הפרישה, ובהתאם לכך פעלה הרשות לשיפור המצב הקיים של הפנסיונים ככל הניתן על פי דין.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי התשלום העודף של דמי הניהול של פנסיונים מקבלי קצבה⁴⁷ ששילמו דמי ניהול מרביים בשנת 2021 הסתכם בכ-18 - 36 מיליון ש"ח, לעומת שיעור תקרת דמי הניהול החדשה. תשלום עודף זה צפויים הפנסיונים הוותיקים יותר להמשיך ולשלם מדי שנה בשנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להמשיך ולבחון את נושא דמי הניהול ואם יש צעדים נוספים שניתן לנקוט גם לגבי פורשים שיצאו לגמלאות לפני פברואר 2022, שתיקון התקנות אינו חל עליהם.

45 דמי הניהול מופחתים במשך כל תקופת קבלת הקצבה.

46 מתוצאות ההליך השלישי לבחירת קרנות נבחרות, שכלל גם הוא תנאי סף זה של תקרת דמי ניהול של 0.3% לפרושים לגמלאות, עולה כי לא רק שחברות קיימות לא נמנעו מהגשת הצעות להליך, אלא ששתי חברות חדשות בחרו להשתתף בהליך.

47 בחמש קרנות הפנסיה החדשות הגדולות.



קופת ברירת מחדל

הפער בדמי הניהול במערכת הפנסיונית גורם לבעיה חברתית: דווקא העובדים מהאוכלוסיות הראויות לקידום משלמים בחלק ניכר מהמקרים דמי ניהול גבוהים, מאחר שכוח המיקוח שלהם נמוך. חיסכון במסגרת קרנות המציעות דמי ניהול נמוכים ומוגדרים מראש מאפשר לחוסכים להפחית את דמי הניהול שהם משלמים ולהגדיל את צבירת הכספים בקרן. עם זאת, אם קרנות אלה ישיאו לחוסכים תשואות נמוכות מהממוצע בשוק, החיסכון מהפחתת דמי הניהול יקוז על ידי ירידת התשואות⁴⁸.

כדי לענות על בעיית דמי הניהול הגבוהים הנגבים מעובדים לא מאוגדים במשק, אשר אין להם כוח מיקוח, וכדי למנוע עירוב שיקולים זרים בבחירת קרן פנסיה לעובדים על ידי מעסיקים⁴⁹, פרסמה רשות שוק ההון ביולי 2016 הוראות לעניין צירופו של עובד לקופת גמל עם תחילת עבודתו אצל המעסיק. בהתאם להוראות, צירוף של עובד לקופת ברירת מחדל יהיה רק בהתקיים אחד מהתנאים האלה: (א) העובד יצורף לקרן ברירת מחדל שקבע הממונה על שוק ההון ביטוח וחסכון (להלן - הממונה) לפי ההוראות האמורות (להלן - קרן נבחרת); (ב) העובד יצורף לקופת ברירת מחדל שבחרו המעסיק או ארגון עובדים בהליך תחרותי. עוד נקבע בהוראות כי קרן נבחרת יכולה לשמש כלי לצמצום הריכוזיות ולהגברת התחרותיות בשוק החיסכון הפנסיוני.

בחירת קרנות נבחרות על ידי רשות שוק ההון

ביולי 2016 ביצעה רשות שוק ההון הליך ראשון לקביעת קרנות נבחרות שיציעו דמי ניהול נמוכים למצטרפים חדשים (להלן - ההליך הראשון). בהליך זה נבחרו שתי קרנות, וב-1.11.16 הן החלו לפעול ולקלוט מצטרפים חדשים לפי דמי הניהול שהציעו במסגרת ההליך. תקופת הבחירה של הקרנות הנבחרות (להלן - תקופת הזכייה) נקבעה לשנתיים, עד 31.10.18.

לקראת תום תקופת ההליך הראשון ביצעה הרשות עוד הליך תחרותי לבחירת קרנות נבחרות לתקופה של שלוש שנים (להלן - ההליך השני). במסגרת ההליך זה נבחרו ארבע קרנות נבחרות, שתי קרנות אשר שימשו קרנות נבחרות במסגרת ההליך הראשון ושתי קרנות חדשות. תקופת הזכייה נקבעה לשלוש שנים, עד 31.10.21.

יצוין כי לפני תום תקופת ההליך השני חלו הליכי מיזוג שונים בשוק קרנות הפנסיה, ואלה צמצמו את מספר השחקנים בשוק והותירו שתי קרנות נבחרות.

לקראת תום תקופת ההליך השני ביצעה הרשות באוגוסט 2021 עוד הליך לבחירת קרנות נבחרות לתקופה של שלוש שנים (להלן - ההליך השלישי). במסגרת ההליך זה נבחרו ארבע קרנות נבחרות, שתיים אשר שימשו קרנות נבחרות במסגרת ההליך השני ושתי קרנות חדשות; במועד סיום הביקורת היו מצויות שתי הקרנות החדשות בהליכי רישוי. תקופת הזכייה נקבעה לשלוש שנים - עד 31.10.24.

48 ראו גם אביה ספיבק ושחר צמח, "פנסיה החובה בישראל והשפעתה על אי-השוויון הפנסיוני: הסיכונים במערכת הפנסיה החדשה", **מחקר מדיניות** 22 (2017), עמ' 52.

49 מטרות ההסדרה הוגדרו בעבודת מטה שעשתה רשות שוק ההון בפברואר 2015.

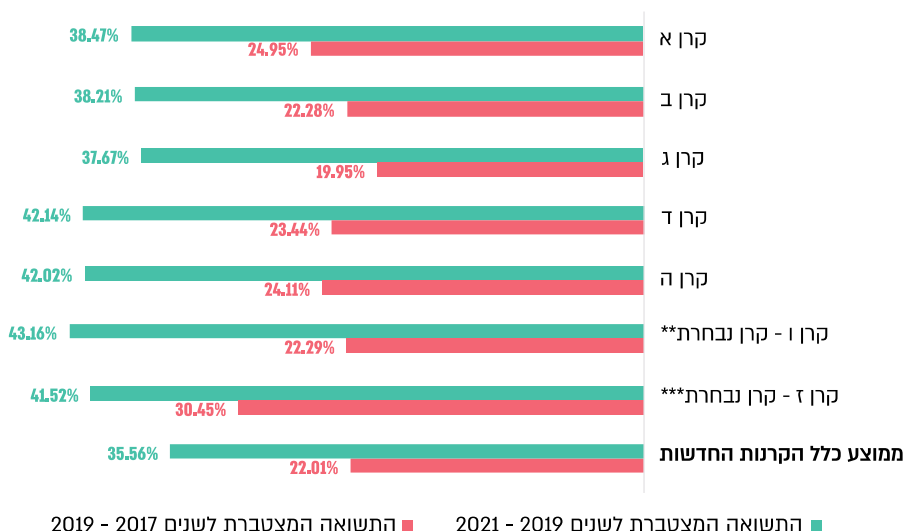


יצוין כי בכל קרן פנסייה חדשה מקיפה, כולל הקרנות הנבחרות, יש כמה מסלולי השקעה, ובין היתר מסלולי השקעה תלויי גיל⁵⁰, שבכל אחד מהם יש הרכב נכסים ורמת סיכון שונים. שיעור דמי הניהול שנקבע בקרן הפנסייה אינו תלוי במסלול ההשקעה.

בדוח הקודם צוין כי יצירת קרן נבחרת היא צעד חיובי לצורך העמדת מסגרת חיסכון זולה לעובדים המוחלשים בחברה. עם זאת, נמצא כי מאחר שבהליך הראשון השתמשה רשות שוק ההון בקריטריון יחיד⁵¹ של דמי ניהול בקביעת קרן ברירת המחדל, קיים חשש כי הדבר עלול לפגוע בציבור המבוטחים מבחינת התשואה נטו ואיכות המוצר הפנסיוני.

בתרשים שלהלן מובאות התשואות של קרנות הפנסייה החדשות בשנים 2017 - 2019 ובשנים 2019 - 2021 במסלול השקעה לבני 50 ומטה⁵², לעומת ממוצע התשואה של כלל הקרנות החדשות בכלל מסלולי ההשקעה.

תרשים 6: תשואות קרנות הפנסייה החדשות בשנים 2017 - 2019 ובשנים 2019 - 2021 במסלול השקעה לבני 50 ומטה*, לעומת ממוצע התשואה של כלל הקרנות החדשות בכלל המסלולים



על פי נתונים ממערכת "פנסיה נט", בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בקרן א התשואה היא במסלול יעד לפרישה 2040.

** קרן ו נבחרה כקרן נבחרת בהליך הראשון - מנובמבר 2016.

*** קרן ז נבחרה כקרן נבחרת בהליך השני - מנובמבר 2018.

50 כחלק ממודל חכ"מ (חיסכון כספי מותאם) - מודל הכולל מסלולי השקעה התלויים בטווח החיסכון הצפוי ובאפיקי החיסכון לגיל הפרישה, כך שהסיכון הגלום בתיק ההשקעות של חוסכים הקרובים לגיל הפרישה קטן.

51 השיקול העיקרי של רשות שוק ההון היה המיקוד בקריטריון ודאי ומובטח המשפיע ישירות על הקצבה בגיל פרישה, ולא בקריטריון שאינו ודאי, כמו ניהול השקעות.

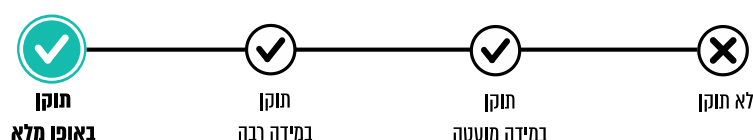
52 מסלולי ההשקעה עם יתרת הצבירה הגבוהה ביותר בכל קרן.



מהתרחשים שלעיל עולה כי בשנים 2017 - 2019 קרן א וקרן ז (קרן נבחרת) הובילו בתשואות הקרנות, ואילו בשנים 2019 - 2021 קרן ד וקרן ו (קרן נבחרת) הובילו בתשואות הקרנות. עוד עולה כי לא נמצא ביסוס לכך שתשואות קרנות נבחרות נמוכות מהממוצע של תשואות קרנות הפנסייה החדשות בשוק או מקרנות אחרות באופן קבוע. לפיכך אין ביסוס לכך שקיימת פגיעה בציבור החוסכים של הקרנות הנבחרות מבחינת התשואה נטו.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון ולשקול בשנתיים הבאות, כחלק מבחינת השפעת ההסדר על השוק הפנסיוני, את הצורך בהוספת קריטריונים נוספים לבחירת קרנות ברירת המחדל, מלבד שיעור דמי הניהול, כגון קריטריונים הנוגעים לאיכות המוצר ולתשואה המותאמת לסיכון.

מידת תיקון הליקוי



ביקורת המעקב העלתה כי במסגרת ההליך השני לקביעת קרנות נבחרות, שפורסם באוגוסט 2018, בחנה רשות שוק ההון את הצורך בהוספת קריטריונים לבחירת קרן נבחרת, מלבד שיעור דמי הניהול המוצעים⁵³. בחינת הרשות העלתה כי נכון להותיר את קריטריון דמי הניהול כקריטריון היחיד בהליך, מכיוון שהקריטריון של דמי הניהול הוא הקריטריון האובייקטיבי היחיד שעליו ניתן להתבסס בהליך הבחירה. עוד עולה כי גם במסגרת ההליך השלישי לקביעת קרנות נבחרות, שפורסם באוגוסט 2021, בוצעה בחינה כאמור⁵⁴.

בבחינה שביצעה רשות שוק ההון במסגרת ההליכים השני והשלישי לקביעת קרנות נבחרות צוין כי כדי להביא להצלחת ההליך על כל מרכיביו, לרבות הגברת התחרות בשוק והגדלת מספר ההצעות שיוגשו במסגרת ההליך, נבחן הצורך בקביעת שיעור דמי ניהול מזערי הגדול מ-0 באופן שמצד אחד לא יהיה נמוך מדי ויאפשר לגופים נוספים להתמודד במסגרת ההליך, ומצד שני עדיין יעמיד אלטרנטיבה ראויה וזולה לדמי הניהול המוצעים בשוק. לדוגמה, בהליך השני⁵⁵ נקבע כי שיעור דמי הניהול המרביים מההפקדות לא יפחת מ-1%, ושיעור דמי הניהול המרביים מהצבירה לא יפחת מ-0.05%; ובהליך השלישי נקבע כי שיעור דמי הניהול המרביים מההפקדות לא יפחת מ-0.5% ולא יהיה יותר מ-1%, ושיעור דמי הניהול המרביים מהצבירה לא יפחת מ-0.15%.

53 נייר סקירה בעניין קרנות נבחרות מיוני 2018.

54 נייר סקירה בעניין קרנות נבחרות מיוני 2021.

55 לדוגמה, בנייר הסקירה בהליך השני תואר כישלון הליך קרנות ברירת המחדל בצ'ילה במכרז שפורסם למצטרפים חדשים מאוגוסט 2018. באותו מכרז אף חברה מנהלת לא הגישה הצעה, מאחר שבין היתר ממכרז למכרז שיעור דמי הניהול הלכו ופחתו, עד שקרנות ברירת המחדל היו לא רווחיות.



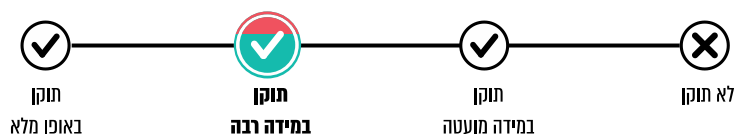
משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות רשות שוק ההון לבחינת הצורך בהוספת קריטריונים מלבד שיעור דמי הניהול ואת הקביעה של שיעור דמי ניהול מזעריים במסגרת ההליכים השני והשלישי כאמור לצורך הצלחת ההליך על כל מרכיביו.

הליך תחרותי לבחירת קופת ברירת מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים

במסגרת ההליך הראשון נקבע כי מעסיק או ארגון עובדים רשאים להתקשר בהסכם פרטני עם חברה מנהלת של קופת גמל לקצבה לתקופה של לא יותר מחמש שנים בהתקיים תנאים מסוימים. זאת באמצעות הליך תחרותי הכולל בין היתר כמה קריטריונים בעלי משקל שונה לבחינת ההצעות לבחירת קופת ברירת המחדל⁵⁶, ובהם קריטריון תשואת קופת הגמל⁵⁷.

בביקורת הקודמת ציין משרד מבקר המדינה כי אי-ההתאמה של קריטריון התשואה בהליך התחרותי לבחירת קופת ברירת מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים לרמת הסיכון של תיק ההשקעות עלולה לגרום להשוואה לא נאותה בין הקופות בהליך התחרותי.

מידת תיקון הליקוי



ביקורת המעקב העלתה כי במסגרת ההליך השלישי קבעה רשות שוק ההון כי בהליך תחרותי הכולל קריטריון של תשואת קופת הגמל יהיה ניתן להוסיף לצדו גם את הקריטריון של "מדד שארפ ריבית חסרת סיכון"⁵⁸, שמבטא את סיכון תיק ההשקעות⁵⁹ אך הרשות לא חייבה הוספת קריטריון זה.

רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2022 כי לעמדתה "קביעה כי פרמטר X הינו חובה ככול שפרמטר Y קיים, הינו בבחינת פטרנלים שהרשות כרגולטור המקצועי האחראי על התחום לא מצאה מקום לכפופותו על המעסיקים" וכי עצם קביעת מדד שארפ כפרמטר אפשרי היא שנותנת מענה לצורך להוסיף מימד של רמת סיכון, ככל שהמעסיק מוצא לנכון לכלול אותו משיקולים מקצועיים שהונחו בפניו.

56 הקריטריונים הם אלה: מדד השירות האחרון, תשואת קופת הגמל ושיעור דמי הניהול המוצעים על ידי הגוף המוסדי.

57 תשואת קופת הגמל במסלול ההשקעות שהוא ברירת המחדל של הקופה לתקופה של חמש שנים. בקרן פנסיה יתווסף לשיעור התשואה שיעור העודף או הגירעון האקטוארי המצטבר שצוין בדוחות הכספיים של הקרן בחמש השנים שקדמו למועד פרסום המכרז לבחירת קופת ברירת מחדל.

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

59 משקל קריטריון זה בבחירת קופת ברירת המחדל לא יהיה גדול יותר מ-10%.

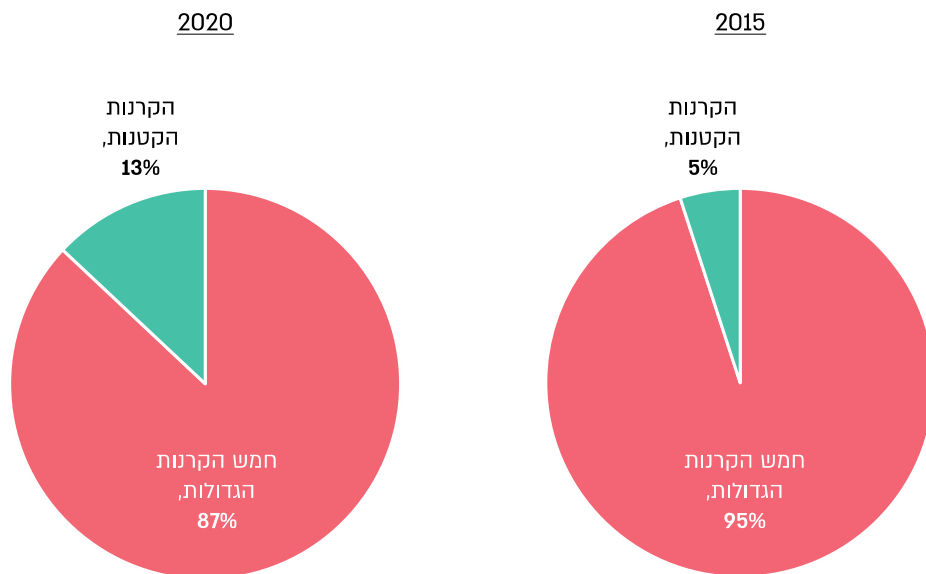


משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת רשות שוק ההון למתן אפשרות להוספת קריטריון שמבטא את סיכון תיק ההשקעות בבחירת קופת ברירת מחדל על ידי מעסיק או ארגון עובדים. עם זאת מומלץ שיקבע כי ככל שיעשה על ידי המעסיק שימוש בקריטריון התשואה בבחירת קופת הגמל, יעשה גם שימוש בקריטריון המבטא את סיכון תיק ההשקעות על מנת שההשוואה בין הקופות תהא מיטבית.

ההשפעה של קופת ברירת מחדל על ריכוזיות קרנות הפנסייה ודמי הניהול

לפי דוח הממונה לשנת 2020, שיעור המצטרפים לקרנות הנבחרות בשנת 2020 היה כ-53% מכלל המצטרפים החדשים לקרנות הפנסייה החדשות באותה שנה, דבר שהביא לירידה בריכוזיות ענף הפנסייה לעומת השנים הקודמות. צמצום הריכוזיות בשוק הפנסייה בא לידי ביטוי בנתחי השוק מההפקדות ומהנכסים המנוהלים, כפי שעולה מהתרשימים שלהלן.

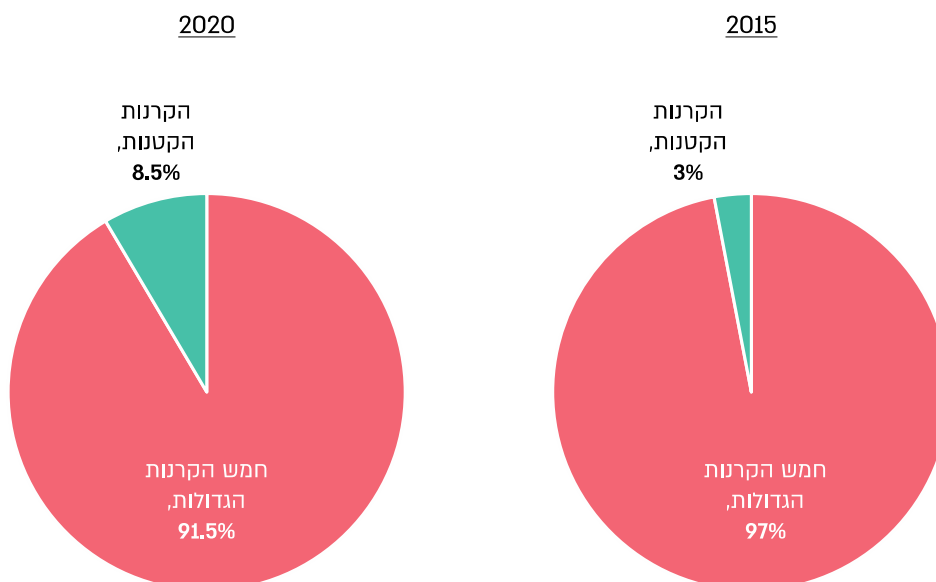
תרשים 7: נתח השוק מההפקדות לקרנות הפנסייה החדשות בשנת 2015, לעומת שנת 2020



על פי נתוני רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 8: נתח השוק מהנכסים המנוהלים בקרנות הפנסייה החדשות בשנת 2015, לעומת שנת 2020



על פי נתוני רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים שלעיל עולה כי נתח השוק של קרנות הפנסייה החדשות הקטנות⁶⁰ מההפקדות גדל מ-5% בשנת 2015 ל-13% בשנת 2020, ונתח השוק מהנכסים המנוהלים בקרנות הפנסייה גדל מ-3% בשנת 2015 ל-8.5% בשנת 2020.

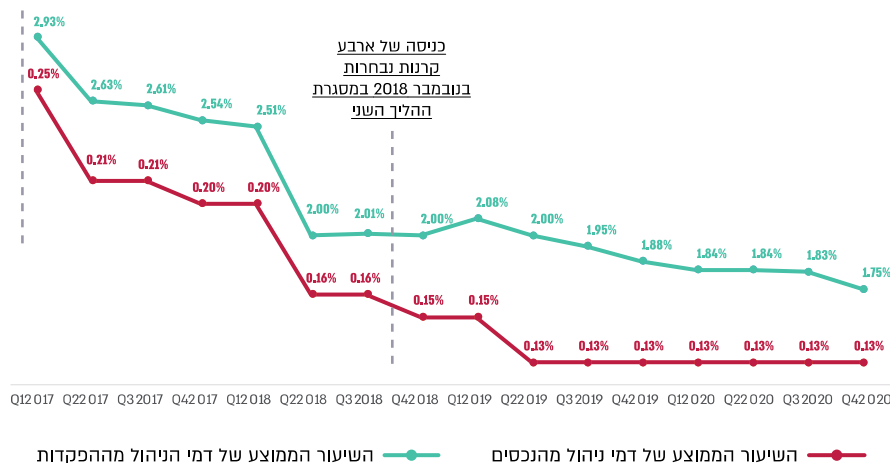
בתרשים שלהלן מובא ממוצע דמי הניהול מההפקדות ומנכסים של מצטרפים חדשים לקרנות הפנסייה החדשות והמקיפות לשנים 2017 - 2020.

60 כל קרנות הפנסייה הקטנות זכו כקרנות נבחרות.



תרשים 9: ממוצע דמי הניהול מהפקדות ומנכסים של מצטרפים חדשים לקרנות הפנסייה החדשות והמקיפות, 2017 - 2020

כניסה של שתי
קרנות נבחרות
בנובמבר 2016
במסגרת ההליך
הראשון



השיעור הממוצע של דמי הניהול מההפקדות (ירוק) השיעור הממוצע של דמי ניהול מהנכסים (אדום)

על פי נתוני רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים שלעיל עולה כי בשנים האחרונות חלה ירידה הדרגתית בשיעורים הממוצעים של דמי הניהול למצטרפים חדשים - מ-0.25% מהצבירה ו-2.93% מההפקדות ברבעון הראשון של שנת 2017, ל-0.13% מהצבירה ו-1.75% מההפקדות ברבעון הרביעי של שנת 2020.

בלוחות הבאים מוצגים שיעורי דמי הניהול מהנכסים ומההפקדות של הקרנות הנבחרות במסגרת ההליכים הראשון, השני והשלישי, לעומת השיעור הממוצע של דמי הניהול באותן שנים.

לוח 3: שיעור דמי הניהול מההפקדות ומנכסים של הקרנות הנבחרות בהליך הראשון, לעומת השיעור הממוצע של דמי הניהול, 2016

הממוצע בשוק לשנת 2016	קרן אחת	קרן שנייה	הממוצע בשוק לשנת 2016
1.31%	1.49%	2.85%	שיעור דמי הניהול מההפקדות
0.01%	0.001%	0.26%	שיעור דמי הניהול מהנכסים

המקור: נתוני רשות שוק ההון.



לוח 4: שיעור דמי הניהול מהפקדות ומנכסים של הקרנות הנבחרות בהליך השני, לעומת השיעור הממוצע של דמי הניהול, 2018

הקרן הראשונה והקרן השנייה	הקרן השלישית	הקרן הרביעית	הממוצע בשוק לשנת 2018	
שיעור דמי הניהול מההפקדות	2.49%	1.68%	2.33%	
שיעור דמי הניהול מהנכסים	0.1%	0.0905%	0.22%	

המקור: נתוני רשות שוק ההון.

לוח 5: שיעור דמי הניהול מההפקדות ומנכסים של הקרנות הנבחרות בהליך השלישי, לעומת השיעור הממוצע של דמי הניהול, 2020

שיעור דמי הניהול מההפקדות	ארבע הקרנות	הממוצע בשוק לשנת 2020
1.00%	1.95%	
0.22%	0.19%	

המקור: נתוני רשות שוק ההון.

מהלוחות שלעיל ניתן ללמוד כי שיעור דמי הניהול בקרנות הנבחרות בהליך הראשון ובהליך השני הוא מוזל, לעומת דמי הניהול הממוצעים בשוק הן מההפקדות והן מהנכסים. זאת לעומת שיעור דמי הניהול בקרנות שנבחרו בהליך השלישי, שהוא מוזל רק לעומת הממוצע מההפקדות ולא לעומת הממוצע מהנכסים. עוד ניתן ללמוד כי הירידה ההדרגתית בשיעור דמי הניהול בשנים האחרונות נובעת בין היתר מכניסתן של הקרנות הנבחרות לשוק.

הטיפול בגירעון האקטוארי בקרנות הפנסייה החדשות שנוצר על ידי מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים

קרן פנסייה פועלת באמצעות מנגנון של ביטוח הדדי בין העמיתים, ובבסיס פעילותה עומד עקרון הערבות ההדדית. ההנחות האקטואריות המהוות בסיס לזכויות העמיתים נבחנות מדי פעם בפעם על פי המצב בפועל בעת הבחינה. אם חל בהן שינוי, זכויות העמיתים משתנות, והם נושאים במשותף בכל עודף או גירעון אקטוארי של הקרן.



בשונה מהנחת התשואה הגלומה במקדמי המרה לקצבה⁶¹, חישוב שווי ההתחייבויות לפנסיונרים במאזן האקטוארי נעשה על ידי היוון הקצבאות הצפויות לפי הריביות בפועל ביום החישוב. בביקורת הקודמת צוין כי מאחר שבשנים האחרונות הריביות בפועל, שלפיהן מחושב המאזן האקטוארי, נמוכות במידה ניכרת מהנחת התשואה, שלפיה מחושבים מקדמי הקצבה, עמית הפורש יוצר לקרן גירעון אקטוארי, וזה מושת על כלל העמיתים בקרן ויוצר סבסוד ביניהם.

בדוח הקודם צוין כי ביולי 2015 פרסמה רשות שוק ההון מנגנון⁶² לעדכון הקצבאות לעמיתים⁶³. המנגנון נועד לפתור בין היתר את בעיית הסבסוד הצולב בין כלל העמיתים בקרן שנוצר עקב הגירעון האקטוארי שיוצר עמית הפורש לגמלאות. כן צוין כי המנגנון האמור אינו חל על מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים, ולפיכך אינו פותר את בעיית הגירעון האקטוארי שיוצרים מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים, הגורם לסבסוד בינם לבין יתר העמיתים בקרן.

רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי הסדרת הגרעון האקטוארי בשל מקבלי קצבה חלה על כלל מקבלי הקצבה בקרנות הפנסיה - מקבלי קצבת זקנה, קצבת שאירים וקצבת נכות. הסדרה זו באה לידי ביטוי בחוזר פנסיה 2017-3-3 בנושא "הוראות דיווח כספי לקרנות פנסיה חדשות" ממאי 2017.

מידת תיקון הליקוי



ביקורת המעקב העלתה כי הרשות הסדירה במסגרת נספח 2 לחוזר ממאי 2017⁶⁴ את בעיית הסבסוד הצולב בין כלל העמיתים שנוצר עקב הגירעון האקטוארי שיוצרים כלל מקבלי הקצבאות, לרבות מקבלי קצבת נכות וקצבת שאירים. זאת דרך מנגנון המעביר את הסיכון לפנסיונר עצמו ולא לכלל העמיתים בקרן, מנגנון שהקצבה שלו היא פונקציה של התשואה המושגת בפועל על הנכסים של הפנסיונרים לעומת תשואת היעד.

61 מקדם המרה לקצבה הוא מספר שחושב אקטוארית, בעזרת טבלאות תמותה, ומגלם את צפי החודשים הצפויים לחייו של המבוטח עם הגיעו לגיל פרישה. מקדמי המרה לקצבה מחושבים בהנחת ריבית שנתית להיוון (4.26% בקרן מקיפה או 4% בקרן כללית) לאחר ניכוי דמי ניהול. יצוין כי שיעור הריבית השנתית להיוון צפוי להשתנות בהתאם לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021, שפורסם ב-15.11.21, ולפיו מנגנון איגרות החוב המיועדות לקרנות הפנסיה החדשות יוחלף במנגנון חדש של הבטחה להשלמת התשואה. לפי המנגנון החדש, 30% מנכסי קרנות הפנסיה אשר הושקעו באגרות חוב מיועדות ייהנו מזכאות להבטחת תשואה שנתית של 5.15% צמודה למדד.

62 המנגנון פורסם בטיטות חוזר פנסיה 2015-27 בנושא "הוראות לניהול קרן חדשה - תיקון", טיטות חוזר פנסיה 2015-28 בנושא "הוראות דיווח כספי לקרנות פנסיה חדשות - תיקון" ו"טיטות חוזר פנסיה 2015-108 בנושא "הוראות לניהול קרן חדשה כללית - תיקון".

63 הכולל שינויים באופן עדכון הקצבאות שישולמו לפנסיונרים שיפרשו מ-1.8.15.

64 בנושא "שילבים להערכה וחלוקת עודף אקטוארי או גירעון אקטוארי".



שוק ההפצה הפנסיוני

בישראל יש שלושה סוגים של בעלי רישיונות לשירותי ייעוץ ותיווך בנוגע למוצרי ביטוח וחסכון פנסיוני: (א) סוכני ביטוח פנסיוניים - יחידים או תאגידים⁶⁵ (להלן - סוכני ביטוח) בעלי רישיון ביטוח פנסיוני המתקשרים בהסכמי הפצה עם כמה יצרנים של מוצרים פנסיוניים ומשווקים את מוצריהם; (ב) סוכני שיווק פנסיוניים (להלן - משווקים פנסיוניים) - עובדים של הגופים המוסדיים המורשים למכור רק את מוצרי החברה שבה הם מועסקים; (ג) יועצים פנסיוניים - בעלי רישיון ייעוץ שאין להם כל זיקה ליצרני המוצרים הפנסיוניים.

מבנה שוק ההפצה הפנסיוני כולל את היצרנים הפנסיוניים (להלן - הגופים המוסדיים⁶⁶); בעלי הרישיונות לשירותי ייעוץ ותיווך, כולל סוכני ביטוח, משווקים פנסיוניים ויועצים פנסיוניים; וחוסכים הרוכשים את המוצרים דרך בעלי הרישיונות השונים. רוב סוכנויות הביטוח הגדולות, ובהן סוכנויות הסדר⁶⁷, נמצאות בבעלות מלאה או חלקית של הגופים המוסדיים.

התמודדות רשות שוק ההון עם ניגודי העניינים המובנים בפעילותם של סוכני הביטוח הפנסיוני

סוכן ביטוח פנסיוני הוא הגורם הדומיננטי ביותר בתחום ההפצה הפנסיונית. מתכונת התגמול של הסוכנים כוללת כמה סוגי עמלות, ובהן עמלות שוטפות הנגזרות מדמי הניהול השוטפים שמשלמים החוסכים (עמלות נפרעים) ועמלות חד-פעמיות הניתנות עבור עמידה ביעד מכירות שנתי (עמלות היקף), וכן תמריצים שונים בצורה של פרסים והטבות.

מבנה הבעלות בענף

כאמור, רוב סוכנויות הביטוח הגדולות, ובהן סוכנויות ההסדר, נמצאות בבעלות מלאה או חלקית של הגופים המוסדיים. החזקת גוף מוסדי בסוכנות ביטוח מבטיחה את קיומה של זרוע הפצה המחויבת לשווק את מוצרי הבעלים ומשמשת לקבלת תפוקה (מכירות) גבוהה יותר; כמו כן, החזקה כאמור מהווה תשתית לטיפול ישיר במבוטחים בבוא העת.

בדוח הקודם העלה משרד מבקר המדינה כי בביקורות שביצע אגף שוק ההון בקרב בעלי רישיון (סוכני ביטוח וסוכנויות ביטוח) לבחינת דרך פעולתם בשיווק מוצרים פנסיוניים ועמידתם בהוראות הדין, נמצא כי לחברת האם קיימת השפעה מהותית על פעילות סוכנות ההסדר בכלל ועל פעילות השיווק הפנסיוני בפרט. הדבר מביא לפגיעה באיכות השיווק הפנסיוני הניתן ללקוחות, המתבטאת בהפרות שונות של הוראות הדין ובהטעיית הלקוח כדי שיבחר במוצרי חברת האם, ולעיתים אף לפגיעה בזכויות המבוטח ולהרעה בתנאיו.

65 סוכנויות ביטוח.

66 גופים המנהלים מוצרים פנסיוניים - קופות גמל, קרנות פנסייה וביטוחי מנהלים. הכוונה היא לחברות הביטוח, לבתי השקעות ולחברות מנהלות נוספות.

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

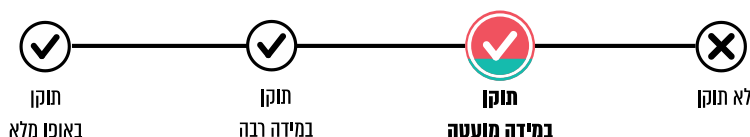


משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לבחון בהקדם את מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וההסדר. כמו כן הומלץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לשקול בין היתר קביעת הוראות שיכללו מגבלות מתאימות בעניין הפצת מוצרי חברת האם באמצעות סוכנויות בבעלות⁶⁸ של גופים מוסדיים, באופן שיובטח טיפול מקצועי ובלתי תלוי במהלך השיווק הפנסיוני ללקוחות.

רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי מניתוח מידע שנמסר לה בשנת 2019 עולה כי 23% מכלל ההכנסות בשוק הפנסיוני מתחלקים בין 31 סוכנויות הנמצאות בבעלות הסדר עם הגופים המוסדיים (מסך של 1,542 סוכנויות ביטוח נכון לסוף שנת 2020), וכי "נכון להיום 77% מהסוכנויות מקבלות מעל 50% מהעמלות מגוף מוסדי אחד, דהיינו מוטות בהמלצתן".

עוד מסרה רשות שוק ההון בפברואר 2022 כי היא מתכננת ליישם את רפורמת "הסוכן האובייקטיבי", שבמסגרתה היא שוקלת לקבוע עקרונות לעניין שיפור ושימור של אובייקטיביות הסוכנים. הרשות ציינה כי בין היתר היא שוקלת לקבוע כי סוכנויות ביטוח בבעלות של גופים מוסדיים יפעלו תחת רישיון משווק בלבד. הרשות סבורה כי כך היא תוכל להגביר את השקיפות ללקוח כדי שיוכל להבחין בין הטיה הנגרמת בשל היות בעל הרישיון משווק פנסיוני ובין הצעה של בעל רישיון סוכן ביטוח פנסיוני המחויב לאינטרס הלקוחות. עוד צוין כי בכוונת הרשות לבחון איסור כניסה של משווקים, לרבות סוכנויות בבעלות גופים מוסדיים, לחצרות המעסיק. זאת כדי למנוע הטיה אפשרית של הלקוח בנקודות החלטה קריטיות, כגון תחילת עבודה.

מידת תיקון הליקוי



ביקורת המעקב העלתה כי רשות שוק ההון אמנם בחנה את מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וההסדר, אך לא קבעה הוראות הכוללות מגבלות מתאימות בעניין הפצת מוצרי חברת האם באמצעות סוכנויות בבעלות של גוף מוסדי.

הטיה בשיווק פנסיוני עקב מודל התגמול לסוכנים

סעיף 3 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005 (להלן - חוק הפיקוח על קופות גמל), קובע שחברה מנהלת מחויבת לפעול באמונה ובשקיפה לטובת כל אחד מהעמיתים, ולא תעדיף כל עניין וכל שיקול על פני טובתם. סעיף 15 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 (להלן - חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני), קובע שבעל רישיון יפעל לטובת לקוחותיו באמונה ובשקיפה ולא יעדיף את ענייניו



האישיים על פני טובת לקוחותיו, למעט העדפה של מוצר פנסיוני שלסוכן פנסיוני יש זיקה אליו בהתאם להוראות סעיף 12(א)(2)(ב)⁶⁹ לחוק זה.

אף שלסוכנים רבים יש הסכמי הפצה עם מספר גדול של יצרנים פנסיוניים, לכאורה קידום המוצרים אינו נעשה תמיד משיקולים אובייקטיביים, ושיווקו של מוצר אחד ולא של משנהו מושפע בין היתר ממבנה העמלות והבעלות. מאחר שכאמור לעיל, אין עמלה אחידה לסוכני הביטוח הפנסיוניים, יש מקרים שבהם לסוכן הביטוח הפנסיוני יש תמריץ כלכלי להמליץ על מוצרים שיהיו רווחיים יותר עבורו, גם אם הם אינם הטובים ביותר ללקוח. מצב זה יוצר ניגוד עניינים מובנה בין סוכנים אלו לבין הלקוחות.

בדוח הקודם צוין כי מודל התגמול של סוכני הביטוח, הכולל פרסים והטבות ששוויים יכול להגיע לעיתים לעשרות אלפי ש"ח, נוסף על העמלות הכספיות שהסוכנים זכאים להן, עלול להטות את הסוכן לשווק מוצר מסוים ולא מוצר אחר, וכי המשך קיומו של מודל תגמול זה עשוי לגרום להטיה ולעירוב שיקולים זרים בהפצת החיסכון הפנסיוני, דבר המתנגש עם חובות הנאמנות והאמון הקבועות בחוק.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון להסדיר כללים ברורים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח, כדי למזער את השפעת השיקולים הזרים וההטיות שעשויים להיווצר בהפצת מוצרי החיסכון הפנסיוני.

בינואר 2017 התקבל תיקון מס' 70⁷⁰ לחוק הפיקוח על קופות גמל שאסר על קיומה של זיקה בין עמלת הפצה המשולמת לסוכן ביטוח פנסיוני לבין דמי הניהול שהחברה המנהלת גובה מהעמית. מטרת התיקון הייתה למנוע הטיה מצד הגופים המוסדיים כלפי סוכני ביטוח פנסיוניים, כדי שאלה ימליצו ללקוחותיהם על מוצרים פנסיוניים שדמי הניהול שלהם גבוהים. בתיקון זה לא נקבעו כללים למתן תמריצים כלכליים בשיטת התגמול של סוכני הביטוח.

כמו כן, כחלק מהשקיפות נדרש בעל הרישיון בעת מילוי מסמך בכתב המפרט את הנימוקים להמלצה בדבר כדאיות החיסכון של הלקוח או של קרובו באמצעות מוצר פנסיוני (להלן - מסמך הנמקה) להציג ללקוח את זיקתו למוצרים ולגופים המוסדיים שעמם הוא עובד⁷¹.

רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי במסגרת רפורמת "הסוכן האובייקטיבי" המתוכננת, נבחן נושא מודל התגמול של בעלי הרישיון. רשות שוק ההון הוסיפה כי ייקבע שקבלת רישיון סוכן פנסיוני תותנה בקבלת עמלה אחידה בין המוצרים הפנסיוניים ובהתקשרות עם כמה גופים מוסדיים.

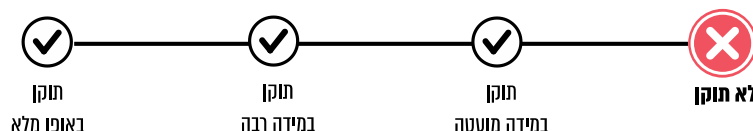
69 לפי סעיף זה - בחירת המוצר הפנסיוני המתאים ביותר ללקוח או הגוף המוסדי המתאים ביותר ללקוח תהיה מבין כלל המוצרים הפנסיוניים שלגביהם סוכן הביטוח הפנסיוני עוסק בשיווק פנסיוני ומבין כלל הגופים המוסדיים שלגבי מוצריהם הפנסיוניים הוא עוסק בשיווק פנסיוני, ובלבד שהמוצר הפנסיוני הוא מסוג המוצר הפנסיוני המתאים ביותר ללקוח.

70 חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס' 20), התשע"ז-2017. תיקון זה נקבע בהמשך לעמדת הממונה מינואר 2015 בעניין תשלום גוף מוסדי לבעל רישיון.

71 ראו גם להלן בפרק "מסמך ההנמקה".



מידת תיקון הליקוי



ביקורת המעקב העלתה כי הרשות לא הסדירה 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 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.

מסמך ההנמקה

נוכח מגוון המוצרים הפנסיוניים הקיימים בשוק החיסכון הפנסיוני, מורכבותם והשפעתם המכרעת על עתידו של הלקוח, התאמתו של המוצר הפנסיוני ללקוח, ללא עירוב שיקולים זרים, היא קריטית. סעיף 12 לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני קובע כי על בעל הרישיון להתאים את הייעוץ הפנסיוני או השיווק הפנסיוני לצרכיו של הלקוח. זאת לאחר שבירר עם הלקוח את מטרות החיסכון שלו, את מצבו הכספי בדרך כלל, את החיסכון הקיים שלו באמצעות מוצרים פנסיוניים ואת שאר הנסיבות הקשורות לעניין, אם הלקוח הסכים למסור מידע לגביהם. סעיף 14 לחוק מחייב את בעל הרישיון למסור ללקוח בעת מתן המלצה בעניין חיסכון מסמך ההנמקה.

מטרת מסמך ההנמקה היא להגביר את השקיפות כלפי הלקוח ואת אמון החוסכים בהליך השיווק והייעוץ הפנסיוני, והוא מחייב את בעל הרישיון להצהיר על סוג הרישיון שלו, על אופן התגמול שלו ועל זיקתו לגופים מוסדיים. מסמך ההנמקה משמש כלי עבודה מקצועי בידי בעל הרישיון וכלי אכיפה ופיקוח בידי רשות שוק ההון בנוגע לתקינות תהליך הייעוץ והשיווק הפנסיוני. כמו כן, מסמך ההנמקה נועד ליצור מחויבות של בעל הרישיון להמלצתו בדבר כדאיות החיסכון של הלקוח ולתת בידי הלקוח כלי לקבלת סעד במקרה המתאים.

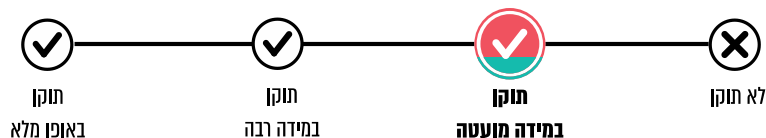
בביקורת הקודמת נמצא כי השימוש במסמך ההנמקה ככלי עבודה עיקרי בידי בעל הרישיון יצר מראית עין של דאגה לאינטרס הלקוח, אך בפועל לא הבטיח שהמוצר הפנסיוני הנבחר הוא אומנם המוצר הפנסיוני המתאים ביותר ללקוח, בהתאם לסעיף 12 לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני, ולפיכך אינו פותר את בעיית ניגוד העניינים המובנה של סוכן הביטוח. עוד נמצא כי נוכח רמת האוריינות הפיננסית הנמוכה של האוכלוסייה בישראל, הרחבת השימוש בגילוי נאות במסמך ההנמקה אינה אפקטיבית להגנה על ציבור החוסכים. לאור זאת כתב משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון כי עליה לבחון עוד דרכים להתמודד עם ניגודי העניינים ולא להסתפק רק בגילוי הנאות או בביקורת של הגוף המוסדי על יישומו.



ביולי 2018 פרסמה רשות שוק ההון תיקון לחוזר בנושא "מסמך הנמקה"⁷² הקובע הוראות שיאפשרו מימוש של תכלית הוראות חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני לעניין מתן הנמקה ללקוח. בין היתר קובע החוזר הנחיות בנושא חובת בעל הרישיון בהליך התאמת המוצר הפנסיוני ללקוח ומתן גילוי נאות לגבי השיקולים שהנחו אותו במתן ההמלצה. כמו כן, על פי החוזר נדרש בעל הרישיון להציג ללקוח את זיקתו למוצרים ולגופים המוסדיים שעמם הוא עובד.

בדצמבר 2021 פרסמה רשות שוק ההון נייר התייעצות עם השוק בעניין פרויקט "פנסיוני 2025" של הרשות, שנועד לקדם את שוק הפנסייה בישראל ולהבטיח את יכולת החוסכים למצות את זכויותיהם, זאת בין היתר באמצעות שימוש בתשתית טכנולוגית מתקדמת. מטרת הפרסום של נייר ההתייעצות הייתה שיתוף הציבור בעקרונות היסוד של הפרויקט. בנייר ההתייעצות ציינה הרשות כי בכוונתה לבחון מחדש את מסמך ההנמקה, במטרה לספק מענה מיטבי לתכליות המוגדרות בהוראות הדין ולהתאימו לשינויים ולהתפתחויות הטכנולוגיות שחלו בשנים האחרונות.

מידת תיקון הליקוי



ביקורת המעקב העלתה כי רשות שוק ההון ביצעה תיקונים למסמך ההנמקה, המתבטאים בהרחבת הגילוי הנאות לגבי השיקולים שהנחו את בעל הרישיון במתן ההמלצה, אך, כפי שצוין בדוח הקודם, אין בכך די כדי לפתור את בעיית ניגוד העניינים המובנה שבה מצוי סוכן הביטוח.

בתשובת רשות שוק ההון צוין כי מסמך ההנמקה אינו מיועד מלכתחילה להבטיח את פתרון בעיית ניגוד העניינים של סוכן הביטוח, אלא מטרתו היא ליצור מחויבות של בעל הרישיון להמלצתו ולהעמיד ללקוח סעד משפטי בעת פגיעה בחוסך בנוגע למוצרים שנכללו בהמלצה. רשות שוק ההון הוסיפה כי במטרה להקל על החוסך להתמודד עם כמות המידע הנמסר לו בעת ההמלצה היא החליטה על גיבוש מסמך בעל מבנה אחיד וממוקד. עוד ציינה הרשות בתשובתה כי הטיפול בסוגיית ניגוד העניינים המובנה של סוכן הביטוח מוכר לה ומטופל באמצעים אחרים, לדוגמה במסגרת רפורמת הסוכן האובייקטיבי.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון להשלים את הבחינה של מסמך ההנמקה ולהתאימו לצרכים המשתנים ולהתפתחויות הטכנולוגיות שחלו בשנים האחרונות, וכן לבחון דרכים וכלים נוספים כדי להתמודד עם ניגודי העניינים בפעילותם של סוכני הביטוח ולמזער את השפעתם של שיקולים שאינם ענייניים ומקצועיים בפעילותם של סוכני הביטוח מול הלקוחות.

72 חוזר סוכנים ויועצים 2018-10-11 שנכנס לתוקף ב-1.7.19. חוזר זה החליף את חוזר סוכנים ויועצים 2016-10-14 מ-1.2.17.



שוק הייעוץ הפנסיוני

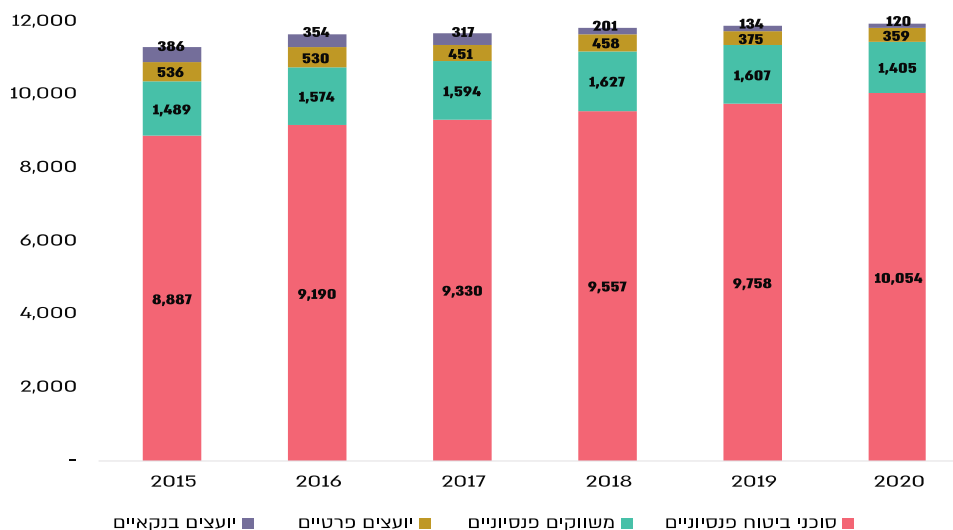
היקף שוק הייעוץ הפנסיוני

חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני מחייב יועץ פנסיוני, בניגוד למפיצים האחרים, לפעול באובייקטיביות מלאה, ובעת מתן הייעוץ ללקוח עליו לבחור את המוצר הפנסיוני המתאים ביותר ללקוח מכלל המוצרים הפנסיוניים ומכלל הגופים המוסדיים הפועלים בשוק⁷³. היועצים הפנסיוניים נחלקים ליועצים פנסיוניים פרטיים (להלן - יועצים פרטיים) וליועצים פנסיוניים המועסקים בבנקים (להלן - יועצים בנקאיים).

בביקורת הקודמת נמצא כי הייעוץ הפנסיוני לא התפתח בשנים 2010 - 2014, הן במערכת הבנקאית והן מחוצה לה. שיעור בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני מכלל בעלי הרישיון לשירותי ייעוץ ותיווך במוצרי ביטוח וחסכון פנסיוני⁷⁴ (להלן - בעלי רישיון יחידים) היה כ-9% בלבד בשנת 2014⁷⁵, והייתה ירידה במספר הכולל של בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני. לאור זאת העיר משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי לגבי מרבית האוכלוסייה קיים חשש להיעדר ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי הבוחן את צורכי המבוטח.

בתרשים שלהלן מובא פירוט מספר בעלי רישיון יחידים פעילים בשנים 2015 - 2020.

תרשים 10: מספר בעלי רישיון⁷⁶ יחידים פעילים, 2015 - 2020



על פי הדוחות השנתיים של רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

73 כאמור בסעיף 12 לחוק.

74 לרבות סוכני ביטוח פנסיוניים, משווקים פנסיוניים ויועצים פנסיוניים.

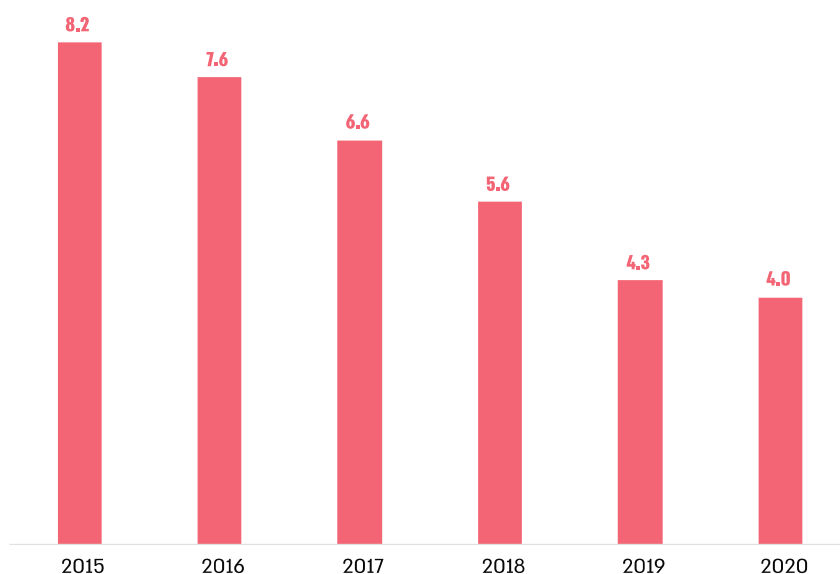
75 632 יועצים פרטיים ו-380 יועצים בנקאיים מבין 11,086 בעלי רישיון יחידים.

76 בעלי רישיון משולם בתוקף.



בתרשים שלהלן מובא שיעור בעלי רישיון יחידים לייעוץ פנסיוני מכלל בעלי רישיון יחידים בשוק ההפצה בשנים 2015 - 2020.

תרשים 11: שיעור בעלי רישיון יחידים לייעוץ פנסיוני מכלל בעלי רישיון יחידים בשוק ההפצה, 2015 - 2020



על פי הדוחות השנתיים של רשות שוק ההון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מידת תיקון הליקוי



כפי שעולה מהתרשימים שלעיל שוק הייעוץ הפנסיוני האובייקטיבי נמצא בירידה בשנים האחרונות, הן במערכת הבנקאית והן מחוצה לה. מספר בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני ירד מ-922 בעלי רישיון בשנת 2015 ל-479 בעלי רישיון בשנת 2020 (ירידה של כ-48%). כמו כן חלה ירידה בשיעורם של בעלי הרישיון לייעוץ פנסיוני מסך בעלי רישיון יחידים בשוק ההפצה הפנסיוני - מ-8.2% בשנת 2015 ל-4% בשנת 2020.



רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי בשיחות שקיימה עם הבנקים במטרה לייצר הבנה מלאה של הפרקטיקה הנהוגה בענף ההפצה הפנסיוני עלתה המסקנה בדבר העדפת הבנקים להעמיד שירות ייעוץ פנסיוני לאוכלוסייה בעלת הכנסה גבוהה, ובהמשך ישיר לכך גם צבירה פנסיונית גבוהה.

עוד עלה בביקורת המעקב כי מספר סניפי הבנקים ברחבי הארץ שבהם פעלו יועצים פנסיוניים פחת מ-551 בשנת 2015 ל-257 בשנת 2020. הדבר מקשה על כלל האוכלוסייה, ובפרט על אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה, הזקוקות לייעוץ פנסיוני, לקבל ייעוץ כזה.

היעדר ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי למרבית האוכלוסייה קיבל ביטוי גם בתזכיר חוק לתיקון חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני שפרסם משרד האוצר ביולי 2020⁷⁷. בתזכיר צוין כי "כיום, חרף הציפיות כי הייעוץ הפנסיוני האובייקטיבי יהפוך להיות לשירות נפוץ ובעל ערך לציבור, ניכרת ירידה מתמשכת בהיקף הייעוץ ובמספר בעלי רישיון יועץ פנסיוני".

מומלץ כי רשות שוק ההון תבחן את הדרכים להגדלת שוק הייעוץ הפנסיוני לכלל האוכלוסייה, כדי שכלל הציבור יוכל לקבל ייעוץ אובייקטיבי שיקל עליו בבחירת המוצר הפנסיוני המתאים ביותר עבורו מבין מגוון המוצרים הפנסיוניים הקיימים ומבין כלל הגופים המוסדיים הפועלים בשוק.

פעילות רשות שוק ההון לפיתוח השוק

כדי לאפשר ייעוץ אובייקטיבי נקבע שיועץ פנסיוני מחויב לקבל עמלה אחידה, ללא קשר למוצר הפנסיוני שעליו הוא ממליץ. הייעוץ יכול שיהיה ייעוץ חד-פעמי שנועד להתאים מוצר פנסיוני ללקוח על סמך מכלול הנתונים שלו, או ייעוץ מתמשך שבמסגרתו היועץ מלווה את התוכנית הפנסיונית במשך כל התקופה שבה היא תקפה ובוחן מדי פעם בפעם את הצורך בשינויים ובהתאמות. סכום התשלום עבור ייעוץ חד-פעמי נגבה ישירות מהלקוח בעת מתן הייעוץ, וסכום התשלום עבור ייעוץ מתמשך נקבע בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (עמלות הפצה), התשס"ו-2006; לפי תקנות אלה, סכום התשלום יהיה בשיעור של לא יותר מ-0.25% לשנה מצבירת הנכסים בתיק המנוהל של הלקוח (עמלת הפצה)⁷⁸. הסכום מועבר ליועץ הפנסיוני על ידי הגוף המוסדי מדמי הניהול שהלקוח משלם.

בביקורת הקודמת נמצא כי התוצאה של מודל עמלת ההפצה היא שהייעוץ הפנסיוני הבנקאי מתרכז רק בתחומי קופות הגמל וקרנות ההשתלמות ולא באפיק של קרנות פנסייה חדשות. עוד נמצא בביקורת הקודמת כי הייעוץ הפנסיוני מחוץ למערכת הבנקאית אינו אטרקטיבי לקהל רחב של לקוחות, ובפרט לחוסכים בשנות החיסכון הראשונות, אשר התיק הפנסיוני שלהם הוא ללא צבירה ניכרת. בהתאם לכך צוין בדוח הקודם כי מודל עמלת ההפצה בשוק הייעוץ הפנסיוני אינו אפקטיבי לגבי סוגים שונים של מוצרים, ובכלל זה למוצר הפנסיוני המרכזי - קרן הפנסייה

77 תזכיר חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים) (תיקון מס' 11), התש"פ-2020. התיקון נועד לאפשר להעניק ייעוץ פנסיוני באמצעות הטלפון או באמצעות אמצעי דיגיטלי ללקוחות התאגידים הבנקאיים.

78 מדובר בתקרה המרבית, ובעל רישיון יועץ ראשי לגבות עמלה בסכום הקטן מהתקרה האמורה.



החדשה, ואינו מאפשר את פיתוחו של שוק ייעוץ פנסיוני תחרותי ואובייקטיבי. כמו כן צוין בדוח הקודם כי רשות שוק ההון פרסמה כמה טיוטות לתיקון החוק, ובטיטה מיוני 2014 הוצע לשנות את מבנה העמלות.

בהתאם לכך המליץ משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון להמשיך ולפעול לפיתוחו ולשכלולו של שוק ייעוץ פנסיוני תחרותי ואובייקטיבי - בין היתר על ידי בחינת מודל התמחור לייעוץ פנסיוני בראייה כוללת של הכדאיות לכלל השחקנים בשוק.

רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי במסגרת רפורמת "הסוכן האובייקטיבי" המתוכננת נבחן מבנה מודל עמלות ההפצה של היועצים. זאת במטרה מצד אחד להרחיב את היצע המוצרים שלגביהם ניתן ייעוץ על ידי היועצים בבנקים, ומצד שני להתאים את שיעור העמלה לשינויים שחלו בשנים האחרונות בדמי הניהול.

ביקורת המעקב העלתה כי הייעוץ הבנקאי עדיין מתרכז בתחומי קופות הגמל וקרנות ההשתלמות, כפי שניתן לראות בדוח הממונה לשנת 2020, ולפיו חלקן של קרנות הפנסיה בנכסים שניתן לגביהם ייעוץ ללקוחות התאגידים הבנקאיים היה רק כ-14% מסך הנכסים בשנת 2020. עוד עלה בביקורת המעקב כי מודל עמלת ההפצה הנוכחי בשוק הייעוץ הפנסיוני לא השתנה ועדיין אינו אפקטיבי לגבי סוגים שונים של מוצרים, ובכלל זה לקרן הפנסיה החדשה, ואינו מאפשר את פיתוחו של שוק ייעוץ פנסיוני תחרותי ואובייקטיבי.

ייעוץ באמצעים דיגיטליים

בשנים האחרונות חלה התפתחות טכנולוגית ניכרת המאפשרת ללקוחות לקבל שירותים בנקאיים מרחוק, ללא צורך בנוכחות פיזית של מבקש השירות או נותן השירות. כמו כן, התפרצות מגפת הקורונה המחשה את הצורך בקבלת שירותים דיגיטליים, לרבות שירותי ייעוץ פנסיוני, לאור צמצום היכולת של הלקוחות להגיע לסניפי הבנקים (בתקופה של סגרים וצמצום הפעילות לאור מצב תחלואת הקורונה), בפרט לשם קבלת ייעוץ פנסיוני. סעיף 11(ה) לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני קובע כי תאגידים בנקאיים יעניקו ייעוץ פנסיוני בסניפי הבנק, ולא יהיה באפשרותם להעניק ייעוץ פנסיוני מחוץ לכותלי הסניפים הקבועים. איסור זה, לצד צמצום השירות ללקוחות פוגע ביכולת של לקוחות היועצים הבנקאיים לקבל ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי דווקא בעת בה חלה עלייה בצורך לקבל ייעוץ פנסיוני עקב השינויים בשווקים בארץ ובעולם וסיום או צמצום ההעסקה של עובדים רבים.

בתזכיר חוק לתיקון חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני שאישרה ועדת השרים לענייני חקיקה בינואר 2021 ושפרסם משרד האוצר ביולי 2020 (להלן - תזכיר החוק), הוצע לתקן את סעיף 11(ה) לחוק, באופן שיתאפשר לתאגיד בנקאי או למי שעוסק בשמו בייעוץ פנסיוני להעניק ייעוץ פנסיוני באמצעות הטלפון או באמצעות אמצעי דיגיטלי ללקוחות התאגידים הבנקאיים. זאת כדי שלקוחות אלה יוכלו לקבל ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי באופן דיגיטלי, מתקדם ונוח. תיקון החוק היה אמור להיות משולב בחוק התוכנית הכלכלית לשנת 2020 (להלן - טיוטת חוק ההסדרים), אך לא נכלל בטיטת החוק הסופית שהובאה לאישור הכנסת⁷⁹.

79 בשנת 2020 התנהלה הממשלה במסגרת מנגנון התקציב המשכי, ורק בנובמבר 2021 אושר חוק ההסדרים במסגרת הדיונים על התוכנית הכלכלית לשנים 2021 ו-2022 מ-26.7.21.



בדצמבר 2020 פורסמה עמדת הממונה על רשות שוק ההון, ולפיה נוכח התפשטות מגפת הקורונה ובכלל זה הגבלות והמלצות שונות הנוגעות לתנועה במרחב הציבורי, הפוגעות ביכולות של תאגידים בנקאיים לקיים פגישות ייעוץ פרונטליות עם לקוחותיהם - הרשות לא תנקוט צעדי אכיפה נגד תאגידים בנקאיים אשר יעניקו ייעוץ פנסיוני באמצעי דיגיטלי או באמצעות הטלפון, ללקוחות קיימים בתחום הייעוץ הפנסיוני ערב ההודעה. תוקף עמדה זו הוארך כמה פעמים⁸⁰.

בתשובת רשות שוק ההון צוין כי תזכיר החוק אושר בוועדת השרים לחקיקה ומונח כעת על שולחנה של הכנסת.

משרד מבקר המדינה מציין את החשיבות שבמתן אפשרות ללקוחות היועצים הבנקאיים לקבל ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי באופן דיגיטלי בפרט בתקופת הקורונה בה מתרחשים שינויים משמעותיים בשוק העבודה דוגמת יציאה לחל"ת, חזרה לתעסוקה ועוד.

מומלץ לרשות שוק ההון להמשיך ולפעול 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.

תדירות מתן ייעוץ או שיווק פנסיוני במהלך חיי העובד

סעיף 20 לחוק הפיקוח על קופות גמל מבטא עקרון יסוד בעולם החיסכון הפנסיוני, ולפיו לעובד יש חופש בחירה מלא לקבוע את המוצר הפנסיוני המועדף עליו, ללא זכות התערבות של המעסיק בבחירה. זאת כדי שהעובד יוכל להתאים את המוצר הפנסיוני לצרכיו ולהפיק מהמוצר את מרב התועלת. לצד האחריות והחירות שניתנו לעובד, הועמדו בחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני כלים שיאפשרו לו בחירה המתאימה לצרכיו ולנסיבותיו, ובהם קבלת ייעוץ או שיווק פנסיוני⁸¹.

בסעיף 27(ד) לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני נקבע כי ייעוץ פנסיוני מתמשך על ידי יועץ פנסיוני יינתן בתדירות של פעם בשנה, או פחות מכך אם הודיע הלקוח על שינוי. שינוי יכול להיות בפרטי הזיהוי והנתונים של הלקוח או בצרכים שלו, לצורך בחירת סוג המוצר הפנסיוני, המוצר הפנסיוני והגוף המוסדי המתאימים ביותר ללקוח, כאמור בסעיף 12 לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני.

לגבי שיווק פנסיוני על ידי סוכני ביטוח פנסיוניים, חוזר סוכנים ויועצים 2018-10-3 בנושא שירות לסוכנים ויועצים ללקוחות קובע את התדירות של פנייה יזומה של סוכן ביטוח פנסיוני ללקוח כאשר הסוכן התקשר עם הלקוח בשיווק פנסיוני מתמשך. על פי סעיף 4 לחוזר, על סוכן הביטוח הפנסיוני ליזום פניית שירות ללקוח לשם בחינת התאמת המוצר הפנסיוני לצרכיו, בכל עת שהובא לידיעתו על ידי הגוף המוסדי, המעסיק או הלקוח כי חל שינוי במצבו של הלקוח בקשר

80 במסגרת עמדות ממונה נוספות שפורסמו ביולי 2021, אוקטובר 2021 וינואר 2022.

81 ראו גם בג"ץ 2360/19 הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 6.1.20).



למוצר הפנסיוני⁸². נוסף על כך, על הסוכן לזיום פניית שירות ללקוח לבירור מצבו לכל הפחות בכל שנתיים, אף אם לא הובאו לידיעתו כי חלו שינויים כאמור.

בלוחות 6 ו-7 שלהלן מתואר המצב במועד ביקורת המעקב בכמה משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות בכל הקשור לייעוץ הפנסיוני במועד תחילת עבודתו של העובד (לוח 6) ובתקופת עבודתו ובתקופת פרישתו לגמלאות (לוח 7):

לוח 6: הפניית עובדים לייעוץ ולשיווק פנסיוני במועד תחילת עבודתם

הערות	שלב הקליטה במקום העבודה - האם העובד נשלח לקבלת ייעוץ או שיווק פנסיוני ואל מי?	
העובד מקבל רשימת אנשי קשר בקרנות הפנסיה, קופות הגמל, חברות הביטוח וקרנות ההשתלמות המאושרת על ידי נציבות שירות המדינה.	כן למשווק פנסיוני	משרד הכלכלה והתעשייה
	לא	משרד האנרגיה
	לא	משרד החינוך
	אם העובד מתלבט, המשרד מציע לו להיעזר בסוכן.	משרד המשפטים
המשרד מברר עם המועמד לקליטה אם הוא מבוטח ובאיזו קרן פנסיה ומוסר לו את פרטי איש הקשר של אותה קרן. אם המועמד לקליטה אינו מבוטח, המשרד מסביר לו על קרנות ברירת מחדל.	לא	המשרד לביטחון הפנים
	לא	משרד הפנים
	לא	משרד התקשורת
החברה התקשרה עם יועץ פנסיוני לשם ייעוץ למעסיק בתחום הייעוץ הפנסיוני.	לא	נמל חיפה
החברה התקשרה עם סוכנות ביטוח לצורך מתן שיווק פנסיוני עבור מנהלים בחוזה אישי בלבד.	כן מנהלים בחוזה אישי בלבד - לסוכן ביטוח פנסיוני יתר העובדים - למשווק פנסיוני	חברת החשמל
	לא	נמל אשדוד
החברה התקשרה עם יועץ פנסיוני אשר נותן שירותי ייעוץ פנסיוני לעובדים, למשל בנוגע לקרן פנסיה שהוא ממליץ להשתייך אליה והכדאיות בהמשך	כן, ליועץ פנסיוני כמו כן, לחברה יש הסדרים עם חברות ביטוח המעניקות דמי ניהול מזולים לעובדי החברה. חברות	רכבת ישראל

82 לרבות שינוי בתנאי העסקתו; הצטרפות למקום עבודה חדש; עזיבת מקום העבודה; עלייה בשכר שבעקבותיה נדרשת, בהתאם לתנאי הפוליסה, העברת הצהרת בריאות מחודשת; שינוי מבנה ההפרשות בפוליסה בהתאם להסכם העבודה; שינויים בתעריפי העלות של הכיסוי הביטוחי הדורשים התאמה.



הערות	שלב הקליטה במקום העבודה - האם העובד נשלח לקבלת ייעוץ או שיווק פנסיוני ואל מי?	
ביטוחי מנהלים קיימים. החברה משלמת ליועץ ריטיינר חודשי.	הביטוח נותנת שירות לעובדי החברה על ידי בעלי תפקיד בהן שהוקצו למתן שירות זה	
החברה התקשרה עם סוכנות ביטוח.	כן לסוכן ביטוח פנסיוני	נתיבי ישראל

על פי מענה הגופים על שאלות נציגי משרד מבקר המדינה, פברואר - מרץ 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה. מלוח 6 עולה כי בכל הגופים שנבדקו, פרט לרכבת ישראל, העובד אינו מקבל במועד תחילת עבודתו ייעוץ מיועץ פנסיוני, אלא מופנה לסוכן ביטוח פנסיוני או למשווק פנסיוני או אינו מופנה כלל.

לוח 7: הפניית עובדים לייעוץ ולשיווק פנסיוני במהלך תקופת עבודתם ובמועד הפרישה לגמלאות

תקופת העבודה - האם העובד נשלח אחת לתקופה לקבלת ייעוץ או שיווק פנסיוני ואל מי?	פרישה לגמלאות - האם העובד נשלח לצורך קבלת ייעוץ פרישה ואל מי?	
לא במידת הצורך העובד מופנה לרשימת אנשי קשר בקרנות הפנסייה, קופות הגמל, חברות הביטוח וקרנות ההשתלמות המאושרת על ידי נציבות שירות המדינה.	המשרד מיידע את העובד כי הוא יכול לקבל שובר* לקבלת ייעוץ פנסיוני או ייעוץ מס לקראת פרישה מתקציב הרווחה של המשרד, בהתקיים תנאים שנקבעו בחוזר החשב הכללי מיוני 2019.	משרד הכלכלה והתעשייה
לא	העובד זכאי לקבלת שובר לקבלת ייעוץ פנסיוני או ייעוץ מס בהתאם לחוזר החשב הכללי מיוני 2019.	משרד האנרגיה
לא	לא	משרד החינוך
לא	לא אם העובד יבחר לקבל ייעוץ, המשרד ישתתף במימון הייעוץ בסך של עד 500 ש"ח ברוטו.	משרד המשפטים
לא	עובד לקראת פרישה נשלח מטעם נציבות שירות המדינה לקורס אשר בו הוא לומד על זכויותיו לקראת פרישה.	המשרד לביטחון הפנים
לא	לא אם העובד יבחר לקבל ייעוץ, המשרד ישתתף במימון הייעוץ בסך של עד 500 ש"ח ברוטו.	משרד הפנים



תקופת העבודה - האם העובד נשלח אחת לתקופה לקבלת ייעוץ או שיווק פנסיוני ואל מי?	פרישה לגמלאות - האם העובד נשלח לצורך קבלת ייעוץ פרישה ואל מי?	
לא	המשרד פועל באופן יזום לעידוד עובדים לקראת פרישה לקבל ייעוץ פנסיוני בהשתתפות המשרד, בהתאם למתווה חדש שאישרה נציבות שירות המדינה ב-1.5.22**	משרד התקשורת
לא	לא לפי תוכנית הפרישה האחרונה בחברה, היא השתתפה בסכום של 500 ש"ח נטו עבור ייעוץ לפרישה על ידי בעל מקצוע שיבחר העובד, כגון יועץ מס, יועץ פנסיוני, משווק פנסיוני ויועץ פיננסי.	נמל חיפה
עבור מנהלים בחוזה אישי בלבד - החברה ממליצה על קיום פגישה עם סוכן ביטוח פנסיוני שעומו התקשרה החברה. עלות הפגישה היא על חשבון החברה. בעת שינוי אישי או תעסוקתי החברה ממליצה לעובד לקיים פגישת שירות עם משווק פנסיוני.	החברה ממליצה לעובדים לקיים פגישה בנושא משמעויות הפרישה בהיבטים פיננסיים ופנסיוניים ובהיבטי מיסוי. לשם כך החברה נעזרת מדי פעם בפעם בחברות למתן ייעוץ לפורשים, והשירות ניתן לעובדים במימון החברה.	חברת החשמל
לא	לא	נמל אשדוד
החברה שולחת מדי פעם בפעם הודעות לעובדים וממליצה להם לבדוק את הביטוח הפנסיוני והכיסויים הביטוחיים שלהם. כמו כן, החברה יוזמת פנייה לעובדים שמשנתנה מצבם האישי או המשפחתי, ומסבירה להם שעליהם לפנות לקרן הפנסיוני כדי להתאים את תנאי הביטוח והמסלול הפנסיוני לשינוי במצבם. נוסף על כך, עובדים פונים לפי הצורך ליועץ הפנסיוני שעומו התקשרה החברה ולו היא משלמת ריטיינר קבוע וכן למשווקים פנסיוניים.	במסגרת כנס פורשים הנערך אחת לשנה, החברה ממליצה לעובדים המיועדים לפרישה להיעזר ביועץ פנסיוני באופן עצמאי ומעלה את החשיבות של הנושא. היועץ הפנסיוני שעומו התקשרה החברה מבצע לעובדים רק מסלוקה***	רכבת ישראל
כחלק מההסכם של החברה עם סוכנות ביטוח מתקיימות פגישות עם עובדים טרם פרישתם לגמלאות. בנוסף כל עובד המיועד לפרישה לגמלאות נשלח מטעם החברה לקורס הכנה לפרישה, במסגרתו ניתן ייעוץ פנסיוני עקרוני.	כחלק מההסכם של החברה עם סוכנות ביטוח מתקיימות פגישות עם עובדים טרם פרישתם לגמלאות. בנוסף כל עובד המיועד לפרישה לגמלאות נשלח מטעם החברה לקורס הכנה לפרישה, במסגרתו ניתן ייעוץ פנסיוני עקרוני.	נתיבי ישראל

על פי מענה הגופים לשאלות נציגי משרד מבקר המדינה, פברואר - מרץ 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



- * השובר מקנה זכאות להחזר של עד 500 ש"ח עבור ייעוץ פנסיוני מיועץ פנסיוני מוסמך המוכר על ידי רשות שוק ההון או עבור ייעוץ מס מיועץ מס מוסמך המוכר בהתאם לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] או עבור ייעוץ מרואה חשבון מוסמך, הכל כפי שיבחר העובד ובהתקיים תנאים מסוימים.
- ** על פי המתווה החדש, כל עובדי המדינה (בפנסייה תקציבית ובפנסייה צוברת) יהיו זכאים במועד הפרישה או במועד הפרישה המוקדמת שאושרה על ידי נציבות שירות המדינה להחזר בשכר עד לסכום של 1,200 ש"ח עבור ייעוץ פנסיוני מיועץ פנסיוני מוסמך המוכר על ידי רשות שוק ההון. כמו כן, עובדי מדינה פעילים (בפנסייה תקציבית ובפנסייה צוברת) בעלי ותק של חמש שנים לפחות בשירות המדינה שלפחות שלוש שנים מהן ברצף, יהיו זכאים להחזר בשכר עד לסכום של 600 ש"ח עבור ייעוץ פנסיוני מיועץ פנסיוני מוסמך המוכר על ידי רשות שוק ההון.
- *** מערכת סליקה פנסיונית מרכזית המיועדת להעברה של מידע על חוסכים וכספים מכלל הגופים המוסדיים וביניהם לכלל היועצים הפנסיוניים והסוכנים הפנסיוניים או מי מהם או העברת מידע ישירות לחוסכים.

מלוח 7 עולה כי בכל הגופים שנבדקו (כולם מהמגזר הציבורי), פרט לרכבת ישראל, העובד אינו מקבל ייעוץ פנסיוני במהלך תקופת עבודתו, שבה עשויים לחול שינויים במצבו האישי או המשפחתי, וכי בחלק מן הגופים העובד מופנה לסוכן ביטוח פנסיוני או משווק פנסיוני, דבר שעלול לגרום להטיה אפשרית במוצרי הביטוח שהעובד מקבל. עוד עולה כי במועד פרישת העובד לגמלאות, 7 מ-12 הגופים שנבדקו מעודדים ייעוץ פנסיוני או ייעוץ מס לקראת פרישה, באמצעות השתתפות בעלות הייעוץ.

בתשובת נציבות שירות המדינה ממאי 2022 צוין כי היא פועלת בעניין קרנות ברירת המחדל בכפוף לבחירה של משרד האוצר ומפיצה את הבחירה לכלל המשרדים, וכי היא קובעת לכל משרד את קרן ברירת המחדל שלו בחלוקה שוויונית בין המשרדים והיחידות. עוד צוין בתשובה כי ההוראה של הנציבות למשרדי הממשלה היא שכל עובד יבחר קרן באופן פעיל, ורק במקרים יוצאי דופן וחריגים מאוד כשהעובד לא בחר קרן פנסייה, תופעל קרן ברירת המחדל.

בתשובת משרד הכלכלה ממאי 2022 צוין כי המשרד פועל בהתאם להנחיות הממונה על השכר וימשיך לעשות זאת ככל שהנהלים יעודכנו.

בתשובת משרד החינוך ממאי 2022 צוין כי המשרד, כמו יתר משרדי הממשלה, אינו מספק ייעוץ פנסיוני לעובדים, וכי נושא ההשתתפות החלקית בעלות הייעוץ הפנסיוני מוסדר על ידי נציבות שירות המדינה לגבי **עובדים לקראת פרישה בלבד**. עוד צוין שבמאי 2022 פורסמו הנחיות מעודכנות, ומעתה ניתן לאשר השתתפות של המשרד בעלות הייעוץ הפנסיוני **גם לגבי עובד פעיל** לאחר חמש שנות ותק בשירות המדינה. המשרד הוסיף כי הוא נערך ליישום הנחיות אלה.

בתשובת משרד המשפטים ממאי 2022 צוין כי המשרד מודע למצב הבעייתי שבו עובדים בוחרים מסלולים לא רלוונטיים, משלמים דמי ניהול גבוהים, אינם יודעים כיצד לבחור ביטוח, ורובם גם אינם סומכים על סוכני הביטוח. עוד צוין כי מאחר שהמשרד מנוע מלתת הסברים מעמיקים או להמליץ על קופה כזו או אחרת, הוא החל בשנתיים האחרונות להעביר הרצאות לעובדים בנושא השכר והצורך בייעוץ פנסיוני. המשרד הוסיף כי לדעתו, נדרש ייעוץ מקצועי חיצוני בנושא הפנסייה ביחידות השונות במשרד.



בתשובת משרד התקשורת מיוני 2022 צוין כי על פי חזר שנשלח למשרדי הממשלה על ידי נציבות שירות המדינה, שהיא הגורם המנחה את משרדי הממשלה בתחום האמור, **אין אישור** לשום סוכן או יועץ פנסיוני או נציג כלשהו של קרן פנסייה או חברת ביטוח לבצע פעילות של שכנוע ומכירה או לקיים הרצאה או כנס בין כותלי משרדי הממשלה ובתי החולים. משרד התקשורת ציין כי ניתן לקבל אישור מאגף פרישה וגמלאות בנציבות שירות המדינה להזמין נציגים של קרנות פנסייה וחברות ביטוח לפגישה אישית בתיאום מראש עם עובדי המשרד אשר **מבוטחים באותה קרן פנסייה או חברת ביטוח**, לצורך ביצוע שינויים או בחירת מסלול השקעה אחר על פי בחירתו ורצונו של העובד. משרד התקשורת הוסיף כי ככלל, הוא פועל באופן יזום להנגיש את המידע האמור בחזר לכל עובד חדש שנכנס לתפקיד במשרד - בחוברת "חובות וחכיות" ובשיחת הסבר של נציג אגף משאבי אנוש במשרד - וכי המידע מופץ לכלל העובדים באמצעות הפורטל הארגוני.

בתשובת משרד הפנים ממאי 2022 צוין כי אגף משאבי אנוש במשרד אינו רשאי לתת ייעוץ פנסיוני, אך מסייע לעובד (על פי בקשתו) באיתור אנשי הקשר של החברות המבטחות, לפי רשימה שהתקבלה מאגף בכיר פרישה וגמלאות בנציבות שירות המדינה.

בתשובת משרד האנרגיה מיוני 2022 צוין כי מאחר ומשרדי הממשלה מונחים בנושא הייעוץ הפנסיוני על ידי אגף בכיר פרישה וגמלאות בנציבות שירות המדינה וכן על ידי משרד האוצר והנחיותיו, מוצע כי גיבוש נהל להפניית עובדים לייעוץ יטופל על ידי הגורמים המנחים ולא על ידי כל מנכ"ל משרד ממשלתי באופן פרטני וזאת על מנת לשמור על אחידות בכלל משרדי הממשלה.

בתשובת חברת החשמל ממאי 2022 צוין כי ככלל, החברה ממליצה כי העובדים ינהלו את הביטוח הפנסיוני שלהם באופן תקופתי בעיקר במקרים של שינוי אישי או תעסוקתי או בעת פרישה, וזאת בעזרת **יועצים פנסיוניים**. החברה ציינה כי היא ממליצה לעובדים לפנות לסוכני השיווק הפנסיוני לקביעת **פגישות שירות** שנועדו להתאמת התוכנית הפנסיונית של העובד בקרן הפנסייה למצבו החדש, ואף מתזכרת באופן יזום עובדים הנמצאים בצמתים אישיים ותעסוקתיים בעניין זה. לדברי החברה, היא ממליצה לעובדים לקיים פגישה בנושא משמעותית הפרישה בהיבט הפיננסי, בהיבט הפנסיוני ובהיבט מיסוי ומממנת ייעוץ לפורשים באמצעות חברות חיצוניות כחלק מתהליך הפרישה של העובד. החברה פועלת באופן זהיר וקפדני, תוך הבאה בחשבון של הנקבע בחוק ושל טובת העובדים בכלל והפורשים בפרט, ובתפיסה של משק פנסיוני משוכלל והוגן, וכי המלצות משרד מבקר המדינה לרשות שוק ההון בעניין הטיפול בליקויים בשוק ההפצה הפנסיוני ופיתוח שוק ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי ומתקדם מקובלות עליה.

בתשובת נמל אשדוד ממאי 2022 צוין כי החברה פועלת בהתאם לחוק ולרוח החוק ומאפשרת לעובדים לבחור את מסלול החיסכון הפנסיוני בלי להתערב בשיקוליהם.

בתשובת נתיבי ישראל ממאי 2022 צוין כי החברה רואה את עצמה מחויבת לעובדיה ולתנאיה ופועלת בהיבט הפנסיוני על פי חוק. עוד צוין כי אחת לתקופה החברה מקיימת הרצאה מעשרה לכלל העובדים בתחום הייעוץ הפנסיוני על ידי יועץ פנסיוני מורשה.



משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות שוק ההון לבחון דרכים להגביר את תדירות הייעוץ הפנסיוני הניתן לעובדים, באופן תקופתי, ובפרט בנקודות זמן מרכזיות כגון במועד תחילת העבודה, בעת שחלים שינויים במצבו האישי או המשפחתי של העובד, ובמועד פרישתו לגמלאות, כדי להבטיח את התאמת הביטוח הפנסיוני וייעודו לצורכי העובד ולמצות את זכויותיו. בנוסף ממליץ משרד מבקר המדינה לנציבות שירות המדינה ולמנכ"ל הגופים השונים לגבש נוהל להפניית עובדים לייעוץ פנסיוני באופן תקופתי.

בתשובת נמל חיפה ממאי 2022 צוין כי החברה בחנה את המלצת משרד מבקר המדינה לגבש נוהל להפניית עובדים לייעוץ פנסיוני והחליטה כי בשל היבטים כספיים ומשפטיים אין מקום לשינוי בנושא זה.

בחינת אפקטיביות האכיפה

יעילות וגמישות של מערכת אכיפת החוק חשובות כדי להבטיח את התנהלותם התקינה של הגופים המוסדיים ובעלי הרישיון השונים ואת השמירה על האינטרסים של ציבור החוסכים.

בחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני מפורטים כמה סוגי אכיפה המשלימים זה את זה: אכיפה אזרחית, הנעשית באמצעות הגשת תביעה של אזרח לבית המשפט נגד הגוף המוסדי או בעל הרישיון בגין הפרת חובות שונות המנויות בחוק⁸³; אכיפה מינהלית, הנעשית באמצעות הטלת עיצום כספי וקנס אזרחי על ידי הממונה בגין הפרה של הוראות סעיפים מסוימים בחוק על ידי הגוף המוסדי או בעל הרישיון; אכיפה פלילית, הנעשית באמצעות עיצומים פליליים (מאסר או קנס)⁸⁴ שניתן להטילם בגין הפרה של סעיפים מסוימים בחוק. כמו כן, קיימת אפשרות לממונה לבטל את רישיונו של סוכן ביטוח פנסיוני, משווק פנסיוני או יועץ פנסיוני, להתלות אותו או להתנות בו תנאים.

בביקורת הקודמת נמצא כי האכיפה שביצעה רשות שוק ההון הייתה אכיפה מינהלית בלבד, באמצעות הטלת עיצומים כספיים על בעלי רישיון ועל הגופים המוסדיים, וכי בוצעו גם שלילות רישיון בהתאם לסוגי ההפרות. עוד נמצא כי לא נמצא תיעוד לקיומה של עבודת מטה ברשות שוק ההון לבחינת אפקטיביות האכיפה של סעיפי חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני.

משרד מבקר המדינה ממליץ בדוח הקודם לרשות שוק ההון לבחון באופן שוטף את אפקטיביות האכיפה ולתקן את הסדרי האכיפה הקיימים ככל שידרש.

רשות שוק ההון מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2022 כי היא טיפלה ועדיין מטפלת בפניות ציבור בסוגיות הנוגעות לסעיפי חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני, התקנות שהותקנו והחוזרים שפורסמו על פיו, בד בבד עם בחינה של האפקטיביות שלהם ובדגש על אופן אכיפתם. רשות שוק ההון הוסיפה כי אם עולה מן הפניות הפרה, הטיפול בה נעשה באמצעים ובהפעלת הסמכויות הרלוונטיות. רשות שוק ההון ציינה כי כמות פניות הציבור בגין נושאים שלגביהם בוצעה אסדרה פחתה, והדבר מלמד על האפקטיביות של הנעשה.

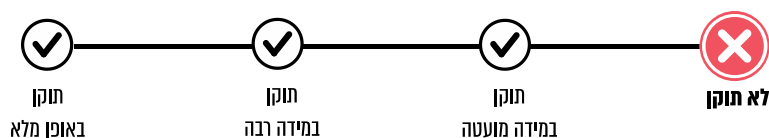
83 ובהן חובת האמון (סעיף 15) וחובת הזהירות (סעיף 16).

84 ראו פרק ז': עונשין לחוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני.



מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2019 - 2022 ביצעה רשות שוק ההון כ-40 ביקורות בתחום השיווק הפנסיוני בקרב 40 סוכנויות ביטוח. בביקורות אלה עלו ליקויים שונים בדרך פעולתן של הסוכנויות, לרבות הפרת סעיפים שונים של חוק הייעוץ והשיווק הפנסיוני. בנוסף על ביקורות אלה מסרה רשות שוק ההון למשרד מבקר המדינה ביוני 2022 כי ב-6 מקרים היא פעלה למתן עיצומים כספיים לגופים מבוקרים וכי בהליכים שעדיין תלויים ועומדים אין ודאות כי יוטל עיצום כספי בפועל.

מידת תיקון הליקוי



ביקורת המעקב העלתה כי רשות שוק ההון לא ביצעה עבודת מטה לבחינת אפקטיביות האכיפה המבוצעת על ידי מעבר לבחינת מספר פניות הציבור לרשות שוק ההון. מומלץ כי הרשות תבצע עבודת מטה שתבחן את אפקטיביות האכיפה במשך השנים האחרונות, בייחוד לאור הליקויים שהתגלו בביקורות שביצעה הרשות בשנים האחרונות בתחום הביטוח 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.