

ניוד החיסכון הפנסיוני

מסמך זה מתאר את הסדרת ניוד החיסכון הפנסיוני במסגרת תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (העברת כספים בין קופות), התשס"ו – 2006 (להלן – תקנות העברת כספים).

מטרת מתן האפשרות לנייד את החיסכון הפנסיוני היא הרחבת אפשרויות הבחירה של הצרכן, ועל ידי כך להביא שכלול שוק החיסכון הפנסיוני. האפשרות לנייד את כספי החיסכון תאפשר לצרכן ליהנות בכל עת מהמאפיינים הייחודיים של כל מוצר ומוצר וכן תאפשר תחרות בין כל היצרנים של כל המוצרים הפנסיוניים ולא רק בין היצרנים של אותם מוצרים פנסיוניים לבין עצמם. בנוסף, שחרור המגבלות הרגולטוריות באשר לניוד החיסכון הפנסיוני יאפשר לכל צרכן להחליף את הגוף בו הוא מנהל את החיסכון הפנסיוני שלו בכל עת, ויביא להגברת התחרות ולחיזוק הצרכן הבודד - בדרך זו ייבחנו היצרנים על ידי הצרכנים בכל עת ובכך יחויבו הראשונים להתייעל ולהתמקצע הן בתחום ניהול הסיכונים (פיננסיים וביטוחיים) והן בתחום השירות שהם מעניקים לצרכנים.

ראשית יתואר המצב הקיים כיום לגבי האפשרות לנייד את החיסכון הפנסיוני של הצרכן בין המוצרים השונים, ולאחר מכן יפורטו השינויים הצפויים מכוח התקנות והחוזר.

1. רקע

סעיף 23 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה – 2005 (להלן – חוק הגמל) מסמך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת לקבוע, בין היתר, את המועדים והתנאים לפיהם רשאים עמיתים להעביר כספים ממכשיר חיסכון פנסיוני אחד לשני וכן לקבוע הוראות לאופן חישוב הסכומים שניתן להעביר בין הקופות.

כמו כן, הסעיף קובע כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר רשאי לתת הוראות בעניינים שקשורים באישורים שעל יצרן למסור לעמיתים או למעבידים לעניין העברת הכספים וכן נתונים ומסמכים שעל הגופים המנהלים להעביר זה לזה אגב ביצוע העברת הכספים בין הקופות¹.

¹ לתקנות נלווה חוזר הממונה המשלים את העניינים הרלוונטיים לסעיף זה.

2. המצב כיום

שוק החיסכון הפנסיוני בישראל נחלק לשלושה סוגי מוצרים עיקריים: קרנות פנסיה, ביטוחי חיים וקופות גמל, כאשר לכל סוג מוצר ישנם מוצרי משנה כפי שיפורטו להלן:

קרנות פנסיה:

- א. קרנות פנסיה חדשות מקיפות – ניתן לעבור ביניהן (כוללות כיסוי אובדן כושר עבודה, ביטוח שאירים וחסכון).
- ב. קרנות פנסיה חדשות כלליות – ניתן לעבור ביניהן (כוללות חיסכון בלבד).
- ג. קרנות ותיקות שבהסדר - קרנות בניהול מיוחד שהניוד ביניהן מוגבל למעבר של המבוטח ללא הכספים הצבורים לזכותו במסגרת של הסכם רציפות.
- ד. קרנות ותיקות אחרות - עשר קרנות הסגורות להצטרפות של עמיתים חדשים. בין קרנות אלו לא ניתן לעבור² ואין ביניהן הסכם רציפות.

קופות גמל:

- א. קופות גמל לתגמולים – ניתן לעבור ביניהן.
- ב. קופות גמל אישיות לפיצויים – ניתן לעבור ביניהן.
- ג. קופות גמל מרכזיות לפיצויים – ניתן לעבור ביניהן.
- ד. קרנות השתלמות³ – ניתן לעבור ביניהן, וכן להעביר את החיסכון הצבור לקופת גמל לתגמולים (לאחר שש שנים).
- ה. קופות גמל מרכזיות לדמי מחלה – ניתן לעבור ביניהן.

ביטוח חיים:

- א. פוליסת קצבה - ניתן לעבור ביניהן וכן לקרן פנסיה כללית.
- ב. פוליסה הונית - ניתן לעבור ביניהן וכן לקופת גמל לתגמולים.

על אף שניתן לראות כי ישנה אפשרות תיאורטית לניוד החיסכון הפנסיוני גם בין מוצרים שאינם מאותו סוג, הרי שבפועל הניוד מיושם בעיקר בין מוצרים מאותו סוג בשוק קופות הגמל (תגמולים, פיצויים והשתלמות) ובשוק קרנות הפנסיה החדשות בין הקרנות לבין עצמן, בעוד שבכל הנוגע למוצרי הביטוח כמעט ואין ניוד בין פוליסות, ובודאי שאינו קיים בין מוצרי הביטוח למוצרי הגמל והפנסיה.

² ככלל, ניתן להפסיק להפקיד כספים בקרן אחת ולהתחיל להפקיד כספים בקרן אחרת. יחד עם זאת, אפשרות זו נאסרה במסגרת הוראת שעה שפורסמה בשנת 2003.

³ ישנן הוראות מיוחדות לגבי קרנות השתלמות של מורים וכן התייחסות שונה לקופות גמל לעצמאים.

כשבוחנים את הסיבות העיקריות להיווצרות המצב הקיים ניתן למצוא מספר כשלים עיקריים :

1. **רגולציה** - ישנן מגבלות רגולטוריות על ניוד החיסכון הפנסיוני בין חלק מהמוצרים ואין הסדרה של התשתית הנדרשת לשם קיום ניוד.
2. **פוליסות הביטוח** - תנאי הפוליסה מגבילים את התמריץ לניוד החיסכון הפנסיוני (תלות במעביד – בעל הפוליסה, קנסות).
3. **גורם מקצועי אובייקטיבי** - אין בשוק גורם אובייקטיבי שייבחן עבור הצרכן אלו מוצרים טובים עבורו. האינטרס הכלכלי של סוכן הביטוח, המהווה כיום את צינור השיווק המרכזי במוצרי הביטוח (ונתפס על ידי הצרכן כמייצגו מול חברת הביטוח), לאו דווקא עולה בקנה אחד עם טובת החיסכון הפנסיוני של הצרכן.
4. **מודעות** - מודעות הצרכנים בכל הנוגע לחסכון הפנסיוני בכלל ולאפשרות לנייד אותו נמוכה.

הכשלים שתוארו לעיל ניתנים לפתרון, במיוחד נוכח הסביבה הרגולטורית החדשה שיצרה הרפורמה בשוק ההון (צוות בכר). דומה כי כעת ניתן לשחרר את החסמים שהקשו על התחרות בתחום החיסכון הפנסיוני ולאפשר הגברה ושכלול של התחרות בתחום זה לשם השגת מוצר טוב יותר עבור הצרכנים. נתאר את הפתרונות שמציעה ההסדרה לכל אחד מהכשלים העיקריים שתוארו לעיל:

1. **רגולציה** - הקו המנחה בהסדרה החדשה הוא שעל הרגולטור להסיר את החסמים הקיימים היום לניוד החיסכון הפנסיוני, מתוך מטרה לשכלל את השוק. בנוסף, יש להסדיר את התשתית הטכנולוגית והמשפטית שתתמוך בניוד ידידותי לצרכן, כך שהניוד יתאפשר מעשית ולא רק תיאורטית.
2. **פוליסת הביטוח** - בהסדרה החדשה העובד הוא בעל הפוליסה והוא המחליט לגבי המוצר הפנסיוני העדיף לו בכל עת. בנוסף, בפוליסות החדשות לא יאושרו סעיפים אשר סותרים (משפטית וכלכלית) את האפשרות לנייד את החיסכון הפנסיוני.
3. **גורם מקצועי אובייקטיבי** - החל משנת 2006 יפעלו בשוק יועצים פנסיוניים בסביבה כלכלית שתומכת בעצה הטובה לצרכן. ליועצים אלו יש מחויבות משפטית לבחון מה עדיף ללקוח בכל עת, והם לא כבולים בקשרים היסטוריים עם היצרנים הקיימים בשוק. כמו כן, בעקבות החקיקה החדשה סוכן הביטוח נדרש כיום לחובות ייעוץ ואמון מול הצרכן. בנוסף, הוא צפוי להתמודד בשוק בו ישנה תחרות בערוצי ההפצה מול יועצים פנסיוניים.
4. **מודעות** - ההסדרה תהיה מלווה בהסברה רבה מתוך הבנה כי מעורבות של קהל הצרכנים והיכולת שלהם הלכה למעשה לנצל את הניוד לטובתם יהוו את הצלחת המהלך.

3. ההצעה - ניווד החיסכון הפנסיוני

הכלל המנחה הוא שכל ניווד של כספי החיסכון הפנסיוני אפשרי. כלומר, ביטול כל המגבלות הרגולטוריות למעט היכולת להעביר כספי קצבה להון, וזאת לאור מדיניות הממשלה לעודד חיסכון קצבתי.

להלן פירוט השינויים המוצעים :

← מתן אפשרות למעבר בין תוכניות קצבתיות:

אפשרות להעביר את כספי החיסכון שנצברו מקרן פנסיה חדשה מקיפה לפוליסת ביטוח לקצבה ולהיפך.

יתרונות לצרכן :

1. מאפשר הרחבת יכולת הבחירה לצרכן, לא רק בין קרנות פנסיה לבין עצמן או בין חברות הביטוח לבין עצמן אלא בין גם בין המוצרים השונים.
2. מאפשר בכל עת ליהנות מהיתרונות של כל מוצר ומוצר. למשל, מאפשר לצרכנים בקרנות הפנסיה לרכוש בגיל הפרישה פנסיה מובטחת בחברת ביטוח או למי שרכש פוליסת ביטוח לעבור לקרן פנסיה ולהיפך.
3. מאפשר למבוטח העובר לקרן פנסיה ליהנות מתנאי תוכנית הפנסיה תוך התחשבות בשנות החיסכון שלו בחברת הביטוח, מה שיאפשר כיסוי גבוה יותר לנכות ולשאירים בהשוואה למצטרף חדש.

← מתן אפשרות למעבר בין תוכניות הונית לתוכניות קצבתיות:

אפשרות לעבור מתוכנית הונית (פוליסת ביטוח, קופת גמל וקרן השתלמות) המקנה סכום הוני חד פעמי לקרן פנסיה או לפוליסת קצבה.

יתרונות לצרכן :

1. מאפשר לצרכנים שחסכו בתוכנית הונית להמיר את החיסכון שלהם לקצבה, כלומר למכור את סיכון תוחלת החיים. כמו כן, מאפשר לצרכנים לעבור למוצר הכולל כיסוי לנכות ושאירים (שאיינו מקובל בשוק הגמל וקרנות ההשתלמות).
2. מאפשר לצרכנים שהחיסכון הפנסיוני שלהם מחולק לרובד קצבתי ורובד הוני לצרף את שני הרבדים לתוכנית אחת, קרי, הון וקצבה לתוכנית קצבה גם עבור הפקדות ישנות.

← תמיכה פרוצדורלית ומיכונית:

ההוראות החדשות מחייבות את היצרנים של המוצרים הפנסיוניים בשורה של כללים התומכים במעבר, הבולטים שבהם :

1. קביעת מועדים מחייבים להעברת הנתונים והכסף עבור עמית שביקש לעבור, והסדרת מנגנון הקובע קנס כספי ליצרן שלא יעמוד במועדים אלו (על היצרן להעביר את הכסף תוך 15 ימי עסקים ממועד הגשת הבקשה).
2. קביעת דרך ההתקשרות בין היצרנים השונים לענין העברת האינפורמציה.
1. קביעת היקף האינפורמציה המועברת בין היצרנים בגין עמית עובר.

2. יצירת פרוטוקול תקשורת אחיד בין כל היצרנים שיקל על הניוד (נשקל אף לעודד הקמת מסלוקה שתטפל בהעברת הכספים בין היצרנים השונים).

3. קביעת הוראות דיווח לעמית שביצע ניוד כספים, המאפשר לעמית לעקוב אחר הנתונים והכספים שהועברו בגינו.

← תמיכה בקבלת החלטה נכונה :

אין ספק שבכדי שניוד החיסכון הפנסיוני ישיג את מטרתו יש לאפשר לצרכנים יכולת לקבל החלטה נכונה. ישנם מספר חידושים שתומכים בכיוון זה :

1. הסדרת תחום הייעוץ הפנסיוני.
2. מסמך הנמקה – על היועץ הפנסיוני או הסוכן הפנסיוני לנמק בפני הצרכן את הסיבות לעצתו לעבור מיצרן לאחר ומסוג מוצר מסוים לסוג מוצר אחר.
3. הרחבת הדיווח לצרכנים באשר לחסכון הפנסיוני שלהם (יכולת לשלוף נתונים לגבי החיסכון הפנסיוני בכל עת).
4. יכולת לתקן החלטות – על פי ההוראות החדשות הצרכן אינו מוגבל במספר הפעמים בו הוא רשאי לנייד את החיסכון הפנסיוני שלו, כך שגם אם קיבל החלטה שגויה הוא יכול לתקנה.
5. הסברה ומודעות – את ההסדרה החדשה יש ללוות בהגברת המודעות בציבור ליכולת הניוד, לכלים להשוואה בין היצרנים והמוצרים השונים ובפיתוח כלים חדשים (פנסיה נט, ביטוח נט, מחשבון ריסק מוות, מחשבון קצבה וכד').

נספח 1 - מטריצת ניוד החיסכון הפנסיוני