

פרק ט': תיווך בביטוח ובחיסכון פנסיוני

תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים).
36. בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים).
התשס"ה-2005⁹⁰ –

תיקון חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים)

דברי הסבר

פרק ט'

בתיווך בביטוח אנגב משכנתה, בלבד. כעת, מוצע לאפשר לבנקים קטנים לתווך גם בביטוחים אלמנטריים, באופן שעשוי לשפר את התחרות הן בשוק הבנקאות והן במקטע התיווך בביטוח (ראו סעיף 39 להצעת החוק).

במטרה לצמצם את העיוותים במקטע התיווך במוצרי ביטוח וחיסכון מוצעים שלושה מהלכים: הראשון – הסדר שייקבע כהוראה שעה לתקופה מוגבלת בזמן ושמוכחו תוקפא רכישה של סוכנויות ביטוח בידי גופים מוסדיים או גופים הקשורים לגוף המוסדי; השני – הסדר שיחייב גוף מוסדי וסוכן ביטוח לשקף ללקוח את סכום העמלה שהגוף המוסדי משלם לסוכן בשל התיווך בביטוח שנעשה בעניינו; והשלישי – הסדר שיחייב את הגופים המוסדיים לשלם עמלה אחידה על מוצרים תחליפיים, הכול כמפורט להלן.

לעניין המהלך הראשון, כיום קיים מספר רב של סוכנויות ביטוח שנשלטות בידי גופים מוסדיים או בידי מי ששולט בגופים מוסדיים. שליטה זו מובילה להטיה לטובת מכירת המוצרים של חברת האם, ובעקבות הטיה זאת נמכרים ללקוחות לעיתים מוצרים לא בשל התאמתם המיטבית לצורכי הלקוח, אלא בשל מבנה הבעלות בסוכנות הביטוח. עקב הטיה זו, החליטה הממשלה, בהחלטה מס' 203 מיום יום ב' באדר התשפ"ג (24 בפברואר 2023) בדבר צמצום עיוותים בענף התיווך לביטוח וחיסכון (בפרק זה – החלטת הממשלה בדבר צמצום עיוותים בענף התיווך לביטוח ולחיסכון). לבחון את מודל הבעלות בידי גופים מוסדיים של סוכנויות ביטוח ואת האמצעים להתמודדות עם ההטיות שנוצרות בעקבות מבנה בעלות זה. את הבחינה יבצע צוות הכולל את המנהל הכללי של משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר או מי מטעמו, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון או מי מטעמו והממונה על התחרות או מי מטעמה. עד לגיבוש המלצות הצוות ויישומן, מוצע להגביל בהוראת שעה את היכולת של גופים מוסדיים או גופים הקשורים אליהם לרכוש סוכנויות ביטוח, וזאת כדי לא להרחיב את ההטיה המתוארת לעיל, הנובעת ממבנה הבעלות, ולאפשר בעתיד יישום מיטבי של מסקנות הבחינה הממשלתית (ראו סעיף 41 להצעת החוק).

לעניין המהלך השני, כאמור מרבית אזרחי ישראל רוכשים מוצרי ביטוח באמצעות מתווכים, ואולם הם אינם ערים למודל התגמול של מתווכים אלה, ובפרט של סוכני הביטוח. בהיעדר שקיפות ביחס למודל התגמול של סוכני הביטוח, נוצר רושם מוטעה בקרב הציבור שלפיו השירות של הסוכן ניתן בחינם.

כל משק בית בישראל מחזיק במוצרי ביטוח וחיסכון, ובהם גם ביטוחים וחסכונות הנדרשים לפי דין, דוגמת חיסכון פנסיוני לשכיר או עצמאי וביטוח חובה לרכב. אולם מורכבותם של מוצרי הביטוח והחיסכון, פערי מידע מובנים בין הלקוח לבין הגוף המוסדי אשר מנהל מוצרים אלה וכן הטיות התנהגותיות מקשים על הפרט לקבל החלטות מושכלות בתחומים אלה. לנוכח אתגרים אלה, מתחדדת חשיבותו של מקטע התיווך במוצרי ביטוח וחיסכון פנסיוני, שתכליתו המרכזית היא לשפר את מידת ההתאמה של המוצר לצורכי הלקוח על ידי הגורמים המתווכים לביטוח ולחיסכון. ככלל, מקטע התיווך נשלט בידי סוכני הביטוח, בין שמדובר בתאגידים ובין שמדובר בסוכנים יחידים. כיום, מודל התגמול המונהג על ידי הגופים המוסדיים מבוסס ברובו על תשלום עמלות בשל מכירת מוצריהם, אשר מגולם בדמי הביטוח ובדמי הניהול שהלקוח משלם לגוף המוסדי. עמלות אלה אינן מוגבלות בסכום כלשהו. מבנה העמלות הנוכחי של סוכני הביטוח, ומבנה הבעלות בהם, מובילים לשורה של עיוותים אשר מביאים לפגיעה בטובתו של המבוטח והחוסך.

על כן, נועד ההסדר המוצע בפרק זה לחזק את התחרות במקטע התיווך למוצרי ביטוח וחיסכון, להנגיש בצורה טובה יותר את הייעוץ הפנסיוני האובייקטיבי לפרט, ולערוך שורה של תיקוני חקיקה שתכליתם לצמצם את ההטיות הקיימות במודל התגמול של סוכני הביטוח והבעלות בהם.

בהתאם לכך במטרה לקדם את הייעוץ האובייקטיבי ואת התחרות במקטע התיווך לעסקאות במוצרי ביטוח וחיסכון, מוצעים שני מהלכים: האחד – לאסור על סירוב בלתי סביר להתקשרות של גוף מוסדי עם יועץ פנסיוני; והשני – לאפשר לבנקים קטנים לתווך בעסקאות במוצרי ביטוח כללי.

לעניין המהלך הראשון, יצוין שכיום חלק מהגופים המוסדיים נמנעים מלהתקשר עם יועצים פנסיוניים, וכתוצאה מכך נפגעת הנגישות של הציבור לייעוץ פנסיוני אובייקטיבי. במטרה לעודד את הייעוץ הפנסיוני, הפועל באופן אובייקטיבי ובלא זיקה לגוף מוסדי, מוצע לאסור על הגופים המוסדיים לסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני מסיבות שאינן סבירות (ראו סעיף 1)36 (1) להצעת החוק).

לעניין המהלך השני, יצוין שמאז יישומו, משנת 2005 ואילך, של דוח הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון (המוכר כוועדת בכר), שהגיש את המלצותיו לשר האוצר בחודש ספטמבר 2004, הבנקים רשאים לעסוק

⁹⁰ ס"ח התשס"ה, עמ' 918; התשע"ט, עמ' 252.

- (1) בסעיף 5(ד)4, במקום "סעיף 11(ב)2) לחוק הבנקאות (רישוי)" יבוא "סעיף 11(ב)2) או (3) לחוק הבנקאות (רישוי)";
- (2) אחרי סעיף 28 יבוא:

"פרק ג'1: חובות גוף מוסדי כלפי בעל רישיון"

- (א) 28א. גוף מוסדי לא יסרב סירוב בלתי סביר להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה בעבור לקוח, כאמור בסעיף 17א(א) (בסעיף זה – הסכם לביצוע עסקה), ולא יסיים התקשרות עם יועץ פנסיוני בהסכם כאמור בנסיבות המפורטות בפסקאות (1) עד (3) להגדרה "סירוב בלתי סביר", להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה, שבסעיף קטן (ג).
- (ב) גוף מוסדי אשר מסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה יודיע על כך ליועץ הפנסיוני, בכתב, ויפרט בהודעה כאמור את הנימוקים לסירובו.
- (ג) לעניין זה –

איסור על סירוב בלתי סביר להתקשרות עם יועץ פנסיוני

"סירוב בלתי סביר", להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה – סירוב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה (בהגדרה זו – סירוב), בנסיבות שלהלן:

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (1)

בהתאם לסעיף 5(ד)4) לחוק הייעוץ הפנסיוני, מי ששולט בסוכן ביטוח או מחזיק ב-10% לפחות בסוכן כאמור, לא יהיה רשאי לקבל רישיון ייעוץ פנסיוני, למעט תאגיד בנקאי השולט בסוכן ביטוח בהתאם להוראות סעיף 11(ב)2) לחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981 (בפרק זה – חוק הבנקאות). לנוכח התיקון המוצע בסעיף 39 להצעת החוק, שבמסגרתו מוצע לאפשר לבנק בעל היקף פעילות צה, כהגדרתו להלן, לשלוט בסוכן ביטוח בענף ביטוח כללי, מוצע לתקן את סעיף 5(ד)4) האמור ולקבוע כי בנק בעל היקף פעילות צה שישלוט בסוכן ביטוח בענף ביטוח כללי, יהיה רשאי לקבל רישיון ייעוץ פנסיוני.

לפסקאות (2) ו-(3)

חוק הייעוץ הפנסיוני מבחין בין שלושה בעלי רישיונות המתווכים בין החוסך לבין הגופים המוסדיים המנהלים את מוצרי החיסכון השונים: בעל רישיון לשיווק פנסיוני, סוכן ביטוח פנסיוני ויועץ פנסיוני. אופן ההתקשרות והתגמול המותר לכל אחד מהמתווכים האמורים, משתנה בין סוגי המתווכים השונים. כך למשל, בעל רישיון לשיווק פנסיוני מועסק כעובד של גוף מוסדי יחיד ורשאי לשווק את מוצריו בלבד, וסוכן ביטוח פנסיוני מקבל תגמול מהגוף המוסדי הרלוונטי בהתאם להסכם ההתקשרות עם כל גוף מוסדי שאיתו התקשר. לעומתם, היועץ הפנסיוני מוגבל לייעוץ בעניין מוצרי חיסכון פנסיוני שאין לו כל זיקה אליהם.

בתוך כך כיום, מודל התגמול של סוכני הביטוח וסוכנויות הביטוח מבוסס ברובו על תשלומי עמלות מהגופים המוסדיים השונים בשל מכירת מוצריהם. תשלומים אלה מגולמים בדמי הביטוח ובדמי הניהול שמשלם הלקוח. כדי להגביר את השקיפות בהקשר זה, מוצע לחייב את הגופים המוסדיים לשקף ללקוח את העמלה המשולמת לסוכן שלו בעד תיווך בביטוח שמבוצע בעניינו של הלקוח, אשר מהווה למעשה מחיר שמשלם הלקוח בשל שירות התיווך בביטוח. כך יהיה הלקוח מודע למחיר שאותו הוא משלם הלכה למעשה בעד שירות התיווך בביטוח, וכמו כן תשתפר יכולתו לפעול למען קבלת השירות והמוצר הטוב ביותר בעבורו (ראו סעיפים 37 ו-38 להצעת החוק).

לעניין ההסדר השלישי, מוצע לחייב את הגופים המוסדיים להציע עמלה אחידה לסוכן בעבור מוצרים שונים שהם מציעים שהם מוצרים תחליפיים במהותם. כך יקטן התמריץ של הסוכן לשווק ללקוח הקצה מוצרים מסוימים, גם אם אלה אינם המוצרים הטובים ביותר בעבורו, וזאת בשל העמלה העדיפה שמשלם לו הגוף המוסדי בעדם (ראו סעיף 38 להצעת החוק).

סעיף 36 בסעיף זה מוצעים תיקונים בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים), התשס"ה-2005 (בפרק זה – חוק הייעוץ הפנסיוני), הנדרשים כדי לאסור על גוף מוסדי לסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני מסיבות שאינן סבירות.

(1) סירוב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה בעל תנאים לעניין שיעור ותנאי עמלת ההפצה, השירות הניתן לפיו ותקופתו, הדומים לתנאים שנקבעו בהסכם כאמור עם בעל רישיון אחר שעומו הגוף המוסדי התקשר;

(2) סירוב המבוסס על אחד מאלה:

(א) מספר הלקוחות שלהם היועץ הפנסיוני מעניק ייעוץ פנסיוני מתמשך (בפסקה זו – לקוחות קבועים של היועץ הפנסיוני);

(ב) מאפייני הלקוחות הקבועים של היועץ הפנסיוני, לרבות מצבם הכספי;

(ג) היקף הסכומים העומדים לזכות הלקוחות הקבועים של היועץ הפנסיוני, בקופות הגמל;

(ד) היקף עמלות ההפצה שגבה היועץ הפנסיוני לפי סעיף 19(א)(2);

(ה) היותו של בעל הרישיון יועץ פנסיוני;

(3) סירוב בנסיבות אחרות כפי שהורה הממונה.

ב.28. (א) גוף מוסדי לא יפלה, במתן שירותים, לרבות במתן גישה למערכות הגוף המוסדי, בין בעל רישיון מסוים שעומו התקשר בהסכם לתשלום עמלת הפצה, לבין בעל רישיון אחר שעומו התקשר בהסכם כאמור; לעניין זה, לא יראו תשלום עמלת הפצה לבעל רישיון מסוים בשיעור שונה משיעור עמלת ההפצה המשולמת לבעל רישיון אחר, כהפליה כאמור.

איסור הפליית בעל רישיון במתן שירותים

ד ב ר י ה ס ב ר

התקשרו, מוגבלים בעמלות ההפצה שהם יכולים לקבל מן הגופים המוסדיים לפי תקנות הפיקוח על שירותים פנסיוניים (קופות גמל) (עמלות הפצה), התשס"ו-2006, ולעיתים אף מקבלים תשלום מהלקוחות בלבד ולא מהגופים המוסדיים.

לנוכח האמור, ובמטרה להנגיש ייעוץ פנסיוני אובייקטיבי לציבור החוסכים, מוצע להוסיף לחוק הייעוץ הפנסיוני את סעיף 28 בנוסחו המוצע, שלפיו ייאסר על גוף מוסדי לסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה בעבור לקוח (בפרק זה – הסכם לביצוע עסקה) או לסיים התקשרות כאמור עם יועץ פנסיוני, בנסיבות שבהן סירוב או סיום התקשרות כאמור אינו סביר, ובהיעדר טעמים ענייניים הקשורים לתנאי ההתקשרות המסוימת או למאפיינים של היועץ הפנסיוני הנוגעים לעניין.

לעניין זה, במטרה לאפשר שקיפות לגבי הטעמים לסירוב כאמור, ובכלל זה לאפשר לבחינת הטעמים לסירוב במסגרת הליכי פיקוח והליכים משפטיים, מוצע לקבוע כי גוף מוסדי המסרב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם כאמור, יידרש למסור ליועץ הפנסיוני נימוקים בכתב לסירובו. בהמשך לכך, מוצע לקבוע כי סירוב של גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה

על אף היתרונות הרבים הגלומים בייעוץ פנסיוני אובייקטיבי לציבור החוסכים, נכון להיום נתח פעילותם של היועצים הפנסיונים בשוק התיווך הפנסיוני קטן באופן משמעותי מחלקם של המתווכים האחרים, ובראשם סוכני הביטוח. נכון לסוף שנת 2021, פעלו בשוק החיסכון הפנסיוני 457 יועצים פנסיונים לעומת 10,310 סוכני ביטוח פנסיוני ו-1,425 משווקים. לשם ההשוואה, בשנת 2008 היו 1,607 בעלי רישיון ייעוץ פנסיוני, דבר שמלמד על מגמת ירידה בכמות היועצים בשוק. כמו כן, סקר שבוצע לאחרונה לבקשת משרד האוצר מצא, כאמור, כי 74% מן החוסכים רכשו מוצרי חיסכון פנסיוני דרך סוכן ביטוח פנסיוני וכי רק שליש מן המשיבים ידעו על כך שקיים הבדל בין סוכן ביטוח פנסיוני ליועץ פנסיוני.

השליטה של סוכני הביטוח הפנסיוני בשוק התיווך הפנסיוני נובעת, בין השאר, מן ההעדפה הטבעית של גופים מוסדיים לשווק את מוצריהם באמצעות סוכני ביטוח פנסיוניים, בשל יכולתם של הגופים להשפיע על סכום העמלה המשולמת לסוכן הביטוח בהתאם להיקף המכירות שלו. זאת, בניגוד ליועצים הפנסיוניים אשר מחויבים בקבלת עמלה אחידה בעד כלל המוצרים ומכלל הגופים שאיתם

(ב) בלי לפגוע בכלליות האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה לתת הוראות בדבר נסיבות ואמות מידה למתן השירות, ובין השאר בנוגע לנגישות, לתדירות ולזמינות השירותים, אשר חריגה מהן או הפרתן תיחשב להפליה לעניין הסעיף הקטן האמור;

(3) בסעיף 32, אחרי סעיף קטן (ד) יבוא:

"(ד) היה לממונה יסוד סביר להניח כי גוף מוסדי עשה אחד מאלה, רשאי הוא להטיל עליו עיצום כספי בסכום הבסיסי:

(1) סירב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה בנסיבות האמורות בפסקאות (1) או (2) להגדרה "סירוב בלתי סביר", להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה, שבסעיף 28א(ג), או סיים התקשרות בהסכם כאמור בנסיבות האמורות באותן פסקאות;

(2) סירב להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה בנסיבות שעליהן הורה הממונה לפי פסקה (3) להגדרה "סירוב בלתי סביר", להתקשר עם יועץ פנסיוני בהסכם לביצוע עסקה, שבסעיף 28א(ג), או סיים התקשרות בהסכם כאמור באותן נסיבות;

(3) הפלה בין בעלי רישיון בניגוד להוראות הממונה לפי סעיף 28ב(ב)."

ד ב ר י ה ס ב ר

כך לדוגמה, הפליה בזמינות ובנגישות של שירות טלפוני הניתן לבעלי רישיון תיחשב להפליה לפי ההוראה המוצעת. ההוראה המוצעת באה למנוע הפליה בין הלקוחות של בעלי הרישיון. בתוך כך מוצע להבהיר כי אימתן גישה למערכות הגוף המוסדי ייחשב להפליה במתן שירותים, ולעומת זאת, הבדל בגובה עמלת ההפצה שמשלם הגוף המוסדי לבעלי רישיון שונים שעימם הוא מתקשר, לא ייחשב להפליה כאמור.

בהמשך לכך, מוצע לקבוע, בלי לפגוע בכלליות האמור לעיל, כי הממונה יהיה רשאי לתת הוראות בדבר נסיבות ואמות המידה למתן השירות, ובין השאר בנוגע לנגישות, לתדירות ולזמינות השירותים, אשר חריגה מהן או הפרתן תיחשב להפליה לעניין זה.

להשלמת המהלך, מוצע לתקן את סעיף 32 לחוק הייעוץ הפנסיוני, כך שהממונה יוכל לנקוט אמצעי אכיפה מינהליים נגד מי שהפר את ההוראות המוצעות. לשם כך, מוצע להוסיף לסעיף 32 האמור את סעיף קטן (ד) כנוסחו המוצע, שלפיו יוכל הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, להטיל עיצום כספי בסכום הבסיסי כהגדרתו באותו סעיף על גוף מוסדי שסירב סירוב בלתי סביר להתקשר עם יועץ פנסיוני או שסיים התקשרות עימו מסיבה בלתי סבירה, וכן כנגד גוף מוסדי שלפי הוראות הממונה הפלה בעל רישיון במתן שירותים.

בעל תנאים לעניין שיעור ותנאי עמלת ההפצה – דהיינו תנאי התשלום של העמלה, השירות הניתן לפיו ותקופתו, הדומים לתנאים שנקבעו בהסכם אחר שבו התקשר אותו גוף מוסדי עם בעל רישיון אחר, כגון סוכן ביטוח, ייחשב לסירוב בלתי סביר.

כמו כן, מוצע לקבוע כי סירוב של גוף מוסדי להתקשר עם יועץ פנסיוני בשל שורה של טעמים שמוצע למנות במפורש, ייחשב לסירוב בלתי סביר. המדובר בסירוב המבוסס על מספר הלקוחות שלהם היועץ הפנסיוני מעניק ייעוץ פנסיוני מתמשך; מאפייני הלקוחות שלהם היועץ הפנסיוני מעניק ייעוץ פנסיוני מתמשך, לרבות מצבם כספי של הלקוחות; היקף הסכומים העומדים לזכות הלקוחות שלהם היועץ הפנסיוני מעניק ייעוץ פנסיוני מתמשך; וכן הסכום הכולל של עמלות הפצה שהיועץ הפנסיוני גובה. נוסף על כך, מוצע כי גם סירוב להתקשר עם בעל רישיון בשל היותו בעל רישיון יועץ פנסיוני ייחשב לסירוב בלתי סביר. להשלמת התמונה, מוצע להסמיך את הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (בפרק זה – הממונה), אם יימצא כי הדבר נדרש, לקבוע אמות מידה נוספות להיותו של סירוב כאמור סירוב בלתי סביר.

כדי להבטיח שבעל רישיון, לרבות יועץ פנסיוני, לא יופלה לרעה במתן שירותים בידי הגוף המוסדי לאחר ההתקשרות עימו, מוצע, נוסף על קביעת האיסור על סירוב בלתי סביר כאמור, להוסיף לחוק הייעוץ הפנסיוני את סעיף 28ב כנוסחו המוצע, שלפיו גוף מוסדי לא יפלה במתן שירותים בעלי רישיון שעימם יש לו הסכם התקשרות.