

השפעת מערכת ההפצה על התחרות בשוק הפנסיה בישראל

נעם פרלסון
עמית מכון מילקן

המחקר הנו על דעת הכותב ולא מבטא בהכרח את עמדת הממונה על ההגבלים

תודות

ברצוני להודות למנחה המחקר מר ידן ענתבי על הנחיה מרחיבת אופקים ומעוררת השראה. תודה לאנשי רשות ההגבלים העסקיים ובראשם עידו מינץ, ד"ר אסף אילת וד"ר דנה הלר על השותפות והסיוע לאורך כל שלבי המחקר.

תכנית עמיתי מכון מילקן ומחקר זה שנערך במסגרתה היוו עבורי הזדמנות יוצאת דופן למפגש עם עשייה ציבורית מגוונת הפועלת בדרכים שונות על מנת לעצב ולשפר את הכלכלה והחברה בישראל. במהלך התוכנית נחשפתי לרעיונות מרתקים ולכלי עבודה רבים שבטוחני שימשיכו ללוות אותי בהמשך הדרך. תודתי על כך נתונה לצוות מכון מילקן: אורלי מובשוביץ-לנדסקרונר, פרופ' גלן יאגו וסטיבן זכר שהצלחת התוכנית נובעת בראש ובראשונה מעבודתם המסורה.

על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים[™] במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.mifellows.org



השפעת מערכת ההפצה על התחרות בשוק הפנסיה בישראל

נעם פרלסון
עמית מכון מילקן



תוכן עניינים

1	1. תקציר מנהלים
1.1	מוצרי חיסכון פנסיוני וההבדלים ביניהם
1.2	מבנה שוק הפנסיה וחששות הנוגעים לתחרות
1.3	השפעת מערכת ההפצה על התחרות
1.4	המלצות
6	2. מבוא
6	מבנה המחקר ומטרותיו
7	3. מוצרי החיסכון הפנסיוני וההבדלים ביניהם
7	3.1 קופת גמל – מוצר חיסכון
7	3.2 קרנות פנסיה מול ביטוחי מנהלים
9	3.3 קרנות הפנסיה כמוצר דומיננטי
10	4. תחרות ומבנה שוק קרנות הפנסיה
12	4.1 בחינת רמת התחרות
12	4.2 מספר המתחרים ואפיון החסמים בשוק
15	4.3 חששות תחרותיים הנובעים ממבנה השוק
15	4.4 תפקידה המרכזי של מערכת ההפצה
15	5. הפצת פנסיה בישראל
17	5.1 הפצה ישירה
17	5.2 סוגי מתווכים
25	5.3 מבנה הבעלות בענף ההפצה והשפעותיו
27	5.4 שקיפות השירותים שמעניקים המפיצים

29 6. המלצות

29..... 6.1 טיפול במבנה הבעלות

30..... 6.2 טיפול בעמלות הסוכנים

31..... 6.3 קידום התפתחות הייעוץ הבנקאי

31..... 6.4 קידום התפתחות הייעוץ החד-פעמי

32 7. סיכום

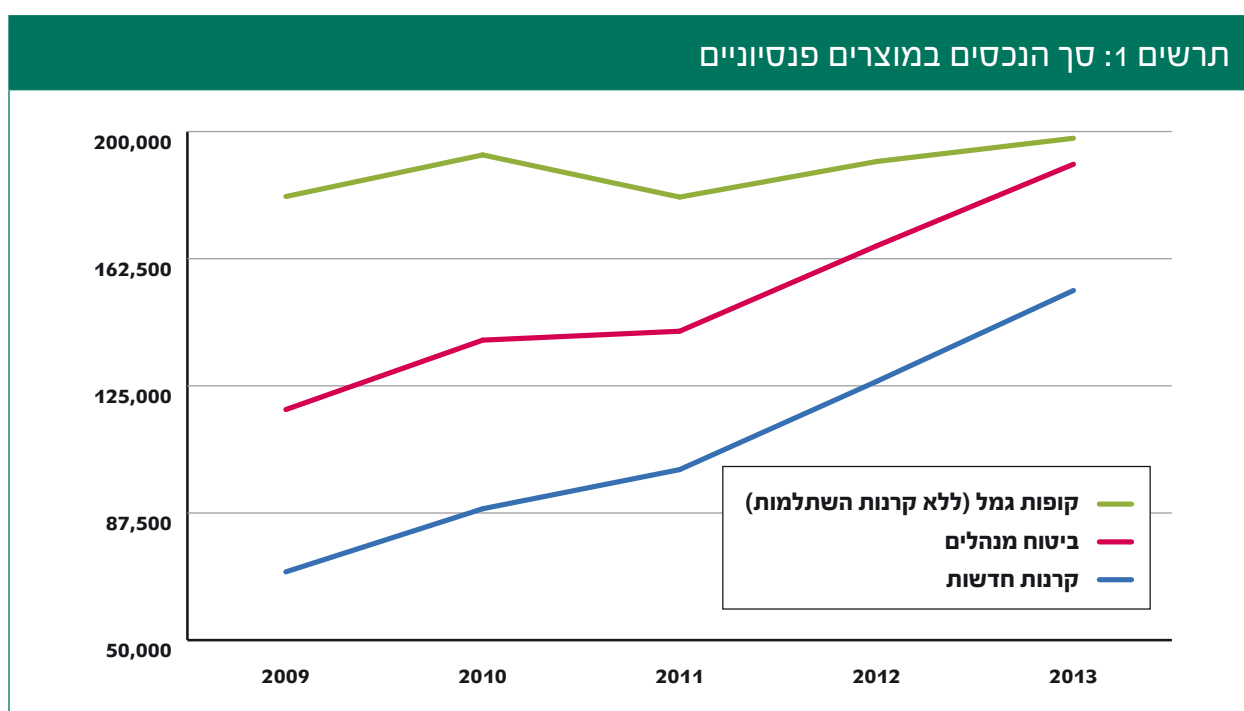
33 8. ביבליוגרפיה

1. תקציר מנהלים

1.1 מוצרי חיסכון פנסיוני והבדלים ביניהם

במחקר זה אנו מבקשים לדון בתחרות בשוק קרנות הפנסיה בישראל, ובפרט לבחון את השפעתה של מערכת ההפצה על התחרות.¹

בישראל שלושה מוצרי חיסכון פנסיוני: קופות גמל, קרנות פנסיה חדשות וביטוחי מנהלים. הבחירה להתמקד בקרנות הפנסיה החדשות נובעת מיתרונותיהן הבולטים לעומת המוצרים האחרים כמוצר המשלב ביטוח וחסכון, מותאם למגוון קהלים, פשוט, קל להצטרפות ובעלות נמוכה. יתרונות אלו הופכים את קרנות הפנסיה למוצר הדומיננטי ביותר בתחום החיסכון הפנסיוני בעתיד הנראה לעין.



מקור: אגף שוק ההון ביטוח וחסכון, משרד האוצר, 2013.

1.2 מבנה שוק הפנסיה וחששות הנוגעים לתחרות

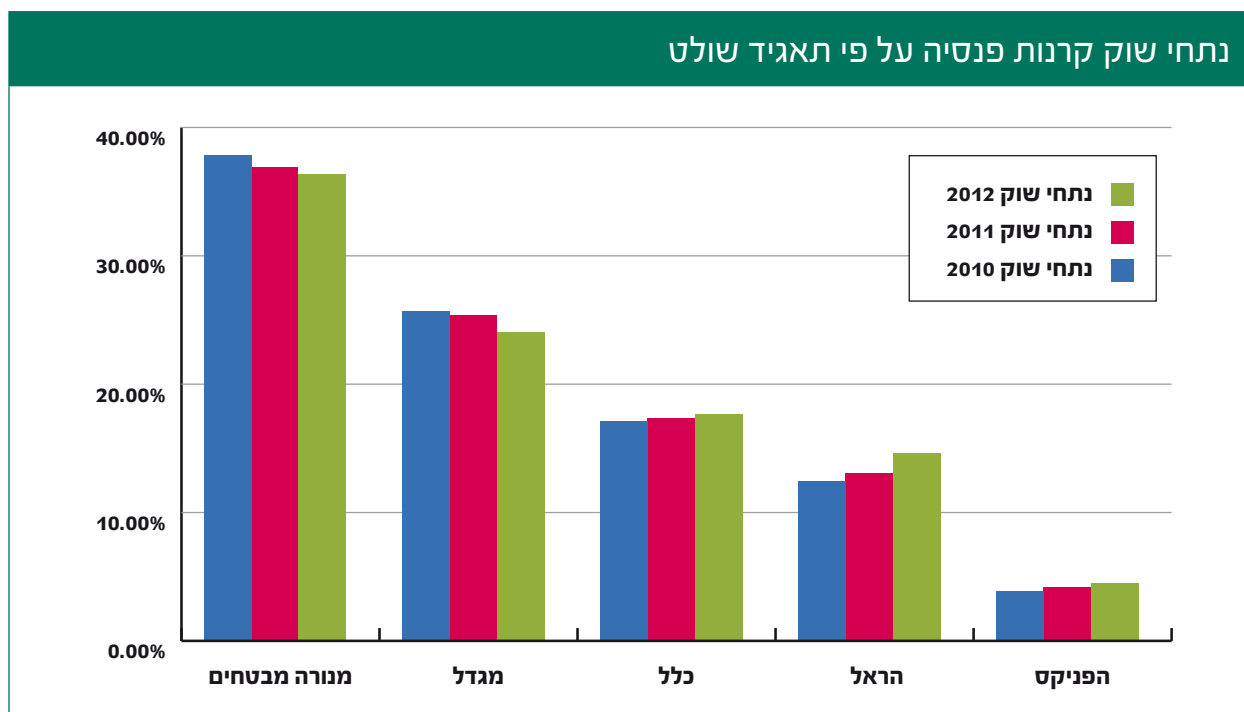
אפשר לחלק את שרשרת המוצר של קרנות הפנסיה לשניים: מקטע הייצור והניהול, שבו פעילים מנהלי הקרנות ("יצרנים"), ומקטע ההפצה, שבו פעילים סוגי מפיצים שונים. נכון לשנת 2013, פועלות בישראל 13 קרנות פנסיה חדשות, והן מנוהלות על-ידי 6 חברות ביטוח ו-5 בתי השקעות.

¹ לאורך המחקר נעשה פעמים רבות שימוש במונח "שוק" בהתייחס לתחום קרנות הפנסיה. נציין כי מינוח זה נבחר מטעמי נוחות בלבד ואין בבחירה זו כדי להעיד כי תחום זה מוגדר כשוק נפרד על פי דיני ההגבלים העסקיים.

בבחינה של מבנה השוק נמצאו כמה מאפיינים המעלים חשש ביחס לתחרות ("חשש תחרותי"):

ריכוזיות גבוהה

שוק קרנות הפנסיה נשלט ברובו המוחלט על-ידי חמש חברות הביטוח הגדולות. כפי שאפשר לראות בטבלה הבאה, ישנם שינויים קטנים בחלוקה הפנימית של נתחי השוק, אך סך נתח השוק של הפירמות הגדולות (CR5) אינו יורד, ואף נמצא בעלייה מתונה.



מקור: אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, 2013.

חסמי כניסה, התרחבות ומעבר בשוק

הכניסה וההתרחבות של שחקנים חדשים בשוק קרנות הפנסיה הן מורכבות ודורשות התגברות על חסמים שונים. החסמים המרכזיים הם דרישות ההון הראשוניות, הצורך בהשקעה גדולה כדי לבנות מערך תפעול ושירות לקוחות, הצורך להתקשר עם מפיצים קיימים או לבנות מערכת הפצה חלופית, קיומם של יתרונות משמעותיים לגודל של השחקנים הקיימים, והצורך במגוון מוצרים רחב שהלקוחות (בעיקר המעסיקים) מעוניינים לקבל יחד עם קרנות הפנסיה.

נוסף על חסמי הכניסה זיהינו כי ישנם חסמי מעבר, שהבולטים שבהם הם חוסר אינפורמציה מספקת ומעורבות מעטה של הלקוחות בבחירת המוצר, הצורך בחיתום מחדש כאשר לקוח מעוניין לעבור מקרן פנסיה אחת לאחרת, סיכון לפגיעה בתנאי הכיסוי הביטוחי בשל המעבר וכן תלות גבוהה של הלקוחות בסוכן או במעסיק כדי לבצע את המעבר. אפשר לראות בחסמים אלו את הסיבה לעובדה שגופים המנסים להיכנס לשוק ולהתחרות בשחקנים הגדולים אינם מצליחים לגרוף נתח שוק משמעותי.

תחרות חזקה על לקוחות גדולים, שאינה מחלחלת ללקוחות קטנים

במחקר זיהינו חלוקה לשני סוגי לקוחות עיקריים: "לקוחות מאוגדים" לעומת "לקוחות קטנים". בין שני סוגי הלקוחות קיימים פערים גדולים במחירים ובתנאים של תכניות הפנסיה. מעבר להסברים הנובעים מייעילות מוגברת ומיתרונות לגודל, ייתכן כי פערים אלו מעידים על בעיה ברמת התחרות בענף, שבמסגרתה היצרנים יכולים להפעיל כוח שוק משמעותי על הלקוחות החלשים.

השפעה מכריעה של המפיצים, ייעוץ שברובו אינו אובייקטיבי

המורכבות הגבוהה של המוצרים וכוחם הרב של היצרנים, וכן חוסר ההבנה של הלקוחות הופכים את מערכת ההפצה לבעלת תפקיד מכריע בהתנהלות השוק. המפיצים הם החוליה המקשרת בין היצרנים ללקוחות, בשל כך הם יכולים, מצד אחד, לתרום להגברת התחרות והמודעות על-ידי חשיפת הלקוחות לאינפורמציה חשובה והצעות ממגוון יצרנים, ומצד שני, הם יכולים להוות חסם תחרותי המונע מאינטרסים של בעלות ורווחיות, חסם המחזק את כוח השוק של היצרנים על הלקוחות באמצעות אספקת מידע חלקי והערמת קשיים על כניסת מתחרים חדשים. משיחות שונות שערכנו עולה החשש כי מגזר ההפצה הוא אחד הגורמים האחראיים לרמת התחרות הנמוכה בשוק קרנות הפנסיה.

1.3 השפעת מערכת ההפצה על התחרות

הפצת קרנות הפנסיה נעשית לרוב באמצעות מפיצים מכמה סוגים: סוכני ביטוח וסוכנויות ביטוח. אלה נחלקים לסוכנויות קטנות המשוקות בעיקר ללקוחות פרטיים ולעסקים קטנים, וסוכנויות גדולות ("מנהלי הסדר") העובדות מול מעסיקים וארגונים גדולים ומספקות למעסיק לרוב גם שירותים נוספים. משווקים פנסיוניים הם עובדים של היצרנים שרשאים לשווק אך ורק את מוצרי החברה שבה הם עובדים. יועצים פנסיוניים בנקאיים ופרטיים הם מפיצים אובייקטיביים שאין להם זיקה לאחת החברות.

בחינת התפלגות ההפצה מעלה כי סוכני הביטוח, ובמיוחד מנהלי ההסדר, הם בעלי דומיננטיות גבוהה ומהווים את הגורם המשמעותי ביותר כיום בהפצת פנסיה. נקודה זו משמעותית במיוחד לנוכח העובדה כי רוב רובם של מנהלי ההסדר הגדולים נמצאים בשליטת היצרנים הגדולים, ויש לכך השלכות על התחרות, כפי שנפרט בהמשך.

החששות המרכזיים העולים ממבנה מערכת ההפצה:

חשש לפגיעה בתחרות על רקע תמריצי הסוכנים

כפי שתואר לעיל, לסוכנים ולמנהלי ההסדר מעמד דומיננטי ביותר בתחום ההפצה, ומבנה התמריצים שלהם עלול לגרום לפגיעה בתחרות. החשש נובע הן ממבנה הבעלות של הסוכנויות הגדולות, המוחזקות ברובן על-ידי יצרנים שונים, ואשר עקב כך יש להן תמריץ לשווק את מוצרי החברה-האם, והן ממבנה העמלות, שבמסגרתן אין עמלה אחידה – לסוכנים יש תמריץ לשווק באגרסיביות את המוצרים הרווחיים ביותר עבורם, ללא קשר לצורכי הלקוחות.

ישנן שתי דרכים שבאמצעותן הסוכנים יכולים לגרום לפגיעה בתחרות: האחת היא הטיית לקוחות (לרוב אלה החלשים יותר, שלהם פחות ידע) למוצרי הבעלים או למוצרים הרווחיים יותר לסוכן. השנייה היא חסימת כניסה לשוק של קרנות פנסיה חדשות המעוניינות להתחרות בחברה-האם.

חשש לפגיעה בתחרות בגלל אינטרסים של המעסיקים

למעסיקים השפעה על בחירת הלקוח, מכיוון שהם למעשה מנהלים את ההפרשות הפנסיוניות של העובדים. נוסף על כך, שיתוף הפעולה של המעסיק הכרחי כדי לאפשר לעובד לעבור בין קרנות הפנסיה. מעסיקים רבים בוחרים סוכן או מנהל הסדר שדרכו ינוהלו חשבונות העובדים. במסגרת ההסדר, הסוכן מעניק שירותי ייעוץ וליווי לעובדים ושירותי תפעול למעסיק. שירותים אלו ממומנים מדמי הניהול של העובדים. סוג התקשרות זה בין מעסיקים לסוכנים מעלה חשש לניגוד עניינים, מכיוון שהסוכן הוא למעשה משרתם של כמה אדונים.

אי-התפתחות של הייעוץ האובייקטיבי

ייעוץ אובייקטיבי היה יכול ליצור זרימת מידע מוגברת, וכתוצאה מכך תחרות עזה יותר. כיום מסלול הייעוץ הבנקאי הוא זניח ביותר מבחינת קרנות פנסיה, ואחוזים בודדים בלבד מופצים באמצעות הבנקים. גם ייעוץ של יועצים פרטיים לא התפתח במידה משמעותית.

אפשר להצביע על מספר גורמים לכך שאפיקים אלו אינם פופולריים. הסיבות העיקריות לאי-התפתחות הייעוץ הבנקאי הן שיעור עמלת הפצה נמוך מדי, שבגללה פעילות זו אינה כדאית, האיסור על בנקים ליצור קשר עם מעסיקים, שמקשה עליהם לגייס לקוחות בהיקפים משמעותיים, וכן נחיתותם של הבנקים בגישה למידע על תיק הלקוח.

אשר לייעוץ הפרטי, נראה כי החסם העיקרי להתפתחותו הוא גביית סכום גבוה כתשלום מראש. סכום זה הופך את הייעוץ ללא אטרקטיבי, במיוחד לחוסכים בתחילת הדרך.

חוסר שקיפות בשירותי הייעוץ

סוגי המתווכים השונים מעניקים שירותים שונים הנמכרים ללקוח בחבילה אחת ומתומחרים באופן שונה אצל כל מפיץ. סוכנים ומשווקים גובים עמלה מתוך דמי הניהול ששיעורה נקבע בינם לבין היצרן, והוא אינו שקוף ללקוח. היועצים הבנקאיים גובים עמלת הפצה קבועה במשך כל חיי התיק, והיועצים הפרטיים גובים תשלום מראש על ייעוץ חד-פעמי, שקשה להשוות אותו לייעוץ מתמשך. השוני בשירותים ובתמחור מקשה על הלקוחות להשוות בין סוגי מפיצים ופוגע ביכולתם של המפיצים האובייקטיביים להתחרות.

הבעיות העיקריות שנגרמות עקב מבנה זה הן: רכישה מיותרת של שירותי ייעוץ מתמשך על-ידי לקוחות שהיו יכולים להסתפק בייעוץ חד-פעמי וזול בהרבה; אי-יכולת של לקוחות להשוות בין שירותי ייעוץ, מכיוון שאין להם מחיר נפרד; וכן העובדה שלקוחות משלמים עבור שירותים שניתנים למעסיק במסגרת התקשרות עם מנהלי הסדר.

1.4 המלצות

טיפול בתמריצי הסוכנים

התערבות במבנה הבעלות

ניתן לנקוט במספר דרכים כדי לטפל במבנה הבעלות הנוכחי. **אפשרות אחת** היא להטיל איסור גורף על אחזקה אנכית וחובת הפרדה של האחזקות הקיימות. היתרונות בכך הם בהפיכת הסוכנים לאובייקטיביים יותר ובהגברת התמריץ עבור יצרנים וסוכנים להתחרות אלו באלו. החסרונות בכך הם בקושי להטיל רגולציה בדיעבד, וכן בחשש מהגברת הריכוזיות עקב קליטת הסוכנים כמשווקים בחברה-האם. **אפשרות נוספת** יכולה להיות הגבלה, או איסור, של מכירת מוצרי מתחרים

על-ידי סוכנים בבעלות יצרנים, והפיכתם למעשה למשווקים פנסיוניים. היתרון בצעד זה הוא בהגברת השקיפות ללקוחות, והחיסרון הוא הפגיעה ביכולתם של הסוכנים להעניק שירותים ללקוחות של כל היצרנים.

התערבות במבנה ואופן תשלום דמי הניהול

כדי למנוע מהסוכנים להיות מונעים משיקולי רווחיות, מומלץ לבחון קביעת **מבנה עמלה אחיד וקבוע לכל המפיצים, בדומה לעמלת ההפצה הבנקאית**. על אף החיסרון בעמלה אחידה, המעלה חשש להעלאת מחירים, נראה כי צעד כזה עשוי ליצור יותר שקיפות ואובייקטיביות בקרב הסוכנים.

המלצה נוספת שאפשר לשקול בהקשר זה היא הפרדת דמי הניהול לשני חלקים: **"דמי ניהול"** שישולמו למנהל הקרן (היצרן) ו**"דמי ייעוץ"** שישולמו ישירות למפיץ. התערבות כזו עשויה להגביר את השקיפות בתשלומים וכן להפחית את התלות בין מפיצים ליצרנים, לעומת המצב כיום שבו היצרנים הם שמשלמים את עמלות הייעוץ וההפצה למפיצים.

הגברת הייעוץ האובייקטיבי והשקיפות בשירותי הייעוץ

כדי לתרום להתפתחות הייעוץ הבנקאי מומלץ לבחון שינוי של גובה עמלת ההפצה הבנקאית והצמדתו לממוצע העמלות שנגבו בפועל על-ידי סוכנים ומשווקים. בכך יהיה אפשר לשקף את העלות האמתית של גיוס הלקוחות לקרנות פנסיה ושל מתן שירותי ייעוץ מתמשך. אפשרות נוספת היא לאפשר לבנקים גישה למעסיקים לצורך גיוס רחב של לקוחות, בתנאי שאותם מעסיקים הם אינם לקוחות הבנק או לפחות אינם צורכים אשראי. בכך אפשר לאזן בין השאיפה לאפשר לייעוץ הבנקאי להתפתח ובין הרצון להימנע מהגדלת כוחם והשפעתם של הבנקים על עסקים.

אשר לייעוץ הפרטי, נראה כי כדי לאפשר השוואה שלו למסלולים האחרים יש לפעול להגברת השקיפות של מסלולי הייעוץ השונים. בהקשר זה מומלץ לבחון את הדרישה שבמהלך צירוף לקוחות לקרן פנסיה יידרש המפיץ להציג ללקוח את מסלולי הייעוץ השונים: ייעוץ מתמשך, ייעוץ חד-פעמי וללא ייעוץ, וכן להציג את העלות של כל אחד מהמסלולים. הלקוח יבחר את המסלול המועדף עליו לאחר שיובהרו לו ההבדלים בין המסלולים ומשמעותם. כך יוכלו לקוחות רבים יותר לבחור במסלול ייעוץ חד-פעמי, בין באמצעות היועצים הפרטיים ובין באמצעות מתווכים אחרים.

2. מבוא

משחר האנושות, אריכות ימים נחשבת ברכה שלא רבים זוכים לה. לצד זאת, בהיעדר תנאי מחיה מתאימים, יש סכנה שהתארכות החיים תהיה לנטל. התפתחות הרפואה המודרנית והמעבר לכלכלה מתועשת מציבים לפני החברה אתגר בדמות השמירה על רווחתם ועל איכות החיים של העובדים גם לאחר הפרישה מעבודה ואובדן ההכנסה הנגזר ממנה. כבר בשנת 1881, בישיבת הפתיחה של בית הנבחרים בגרמניה, פנה ראש הממשלה ביסמארק בהודעה מטעם הקיסר וילהלם הראשון ואמר: "כדי לרפא את חולי החברה... יש לפעול באופן עקבי וחיובי כדי לקדם את רווחתו של מעמד העובדים".² הייתה זו תחילתו של תהליך חקיקה ארוך, ובסימו נקבעה מסגרת של ביטוח בריאות, תאונות ופנסיה חובה לכלל העובדים בגרמניה. מקובל כיום לראות בצעדים אלו את פריצת הדרך שבעקבותיה יזמו מדינות רבות מדיניות רווחה לכלל העובדים. גם כיום, 132 שנה לאחר הכרזתו של ביסמארק, לרווחת העובדים יש חשיבות מכרעת. כדי להבטיח רמת חיים נאותה והכנסה קבועה לאחר הפרישה מעבודה או במקרה של מוות ונכות לחוסך או לשאריו, קיימים כיום בישראל מוצרי החיסכון הפנסיוני. מקובל לחלק את מקורות ההכנסה העומדים לרשות העובד לאחר פרישתו לשלושה רבדים: הרובד הראשון הוא קצבת הביטוח הלאומי, שכל מבוטח המגיע לגיל זקנה זכאי לה. הרובד השני הוא החיסכון הפנסיוני מעבודה (שבו המדינה מעורבת באמצעות חובת חיסכון, הטבות מס וכו'). הרובד השלישי מורכב מחסכונות ממקורות אחרים. כיום קיימות בישראל שלוש חלופות בעלות מאפיינים שונים עבור החיסכון ברובד השני: קרן פנסיה חדשה,³ ביטוח מנהלים וקופת גמל. המאפיין הייחודי המשותף לכל שלוש התכניות ומבדיל אותן מצורות חיסכון אחרות הוא הטבות המס שהן מעניקות על-פי חוק בשלב ההפקדה, החיסכון והמשיכה. מסיבה זאת הן גם לא ניתנות לפדיון לפני היציאה לפנסיה. מקור הכספים בחיסכון הפנסיוני מעבודה הוא בהפרשות המנוכות משכר העובד, בהפרשות המעביד לתגמולים ובהפרשות לפיצויי פיטורים.⁴

2.1 מבנה המחקר ומטרותיו

במחקר זה אנו מבקשים לבחון את השפעת מערכת ההפצה על התחרות בשוק קרנות הפנסיה בישראל. לבחינה זו משמעות מיוחדת לנוכח היותן של קרנות הפנסיה מוצר ראשיתו בשוק שהשליטה בו הייתה בידי ההסתדרות והממשלה. ההסתדרות ניהלה את קרנות הפנסיה הוותיקות, ואילו הממשלה הייתה אחראית לפנסיה התקציבית של חלקים גדולים מהמשק. בשני העשורים האחרונים עבר שוק זה תהליך של הפרטה ומעבר למבנה תחרותי, ואפשר להניח שלשורשיו הריכוזיים והמוסדיים של השוק תהיה השפעה על התנהגות היצרנים והצרכנים במסגרתו. **בפרק הראשון** נציג את מוצרי החיסכון הפנסיוני השונים ואת ההבדלים ביניהם. בפרט נתמקד בהבדלים שבין קרנות הפנסיה החדשות ובין ביטוחי המנהלים. ההשוואה בין המוצרים תעמוד ברקע הבחירה להתמקד במחקר זה בקרנות הפנסיה, שנראה שהן המוצר הדומיננטי ביותר כיום ובעתיד הנראה לעין.

² המקור באתר http://germanhistorydocs.ghi-dc.org/sub_document.cfm?document_id=1808

³ קרנות הפנסיה הוותיקות נסגרו למצטרפים חדשים בשנת 1995.

⁴ בכפוף לכך שהמעסיק משחרר פיצויים אלו לאחר עזיבת מקום העבודה.

הפרק השני יוקדש להצגה של מבנה השוק תוך סקירת הגורמים השונים שיש להם השפעה על התחרות. נבחן את כמות המתחרים, את חסמי הכניסה וההתרחבות השונים ואת חסמי המעבר והניוד. בפרק זה נתייחס גם לחששות בנוגע לתחרות הנובעים ממבנה השוק.

הפרק השלישי יתמקד במערכת ההפצה של המוצרים, מתוך התפיסה שלמקטע זה השפעה מרכזית על קיומה או על אי-קיומה של תחרות בשוק הפנסיה. נבחן את דרכי ההפצה השונות של קרנות הפנסיה, את סוגי המתווכים השונים ואת ההבדלים ביניהם, וכן את תפקידם של המעסיקים בשדה ההפצה. עבור כל אחד מהשחקנים נבחן את הפעילות בתחום ההפצה, את התמריצים שעומדים בבסיסה ואת ההשפעות של פעילות זו על התחרות.

בפרק הרביעי נסכם את הנקודות העיקריות שעלו בפרקים הקודמים בנוגע למצב התחרות ונבחן כמה גורמים שהשפעתם נראית גדולה ביותר. עבור כל אחד מהגורמים נציע כמה דרכים אפשריות להתערבות, דרכים אשר יכולות לתרום להגברת רמת התחרות והשקיפות בשוק קרנות הפנסיה בישראל.

3. מוצרי החיסכון הפנסיוני וההבדלים ביניהם

3.1 קופת גמל – מוצר חיסכון

בישראל קיימים כיום שלושה מוצרי חיסכון לטווח ארוך: קרנות פנסיה חדשות, ביטוחי מנהלים וקופות גמל. קופות גמל נבדלות משני המוצרים האחרים בכך שהן מיועדות לחיסכון בלבד, ואינן כוללות רכיבי ביטוח. מסיבה זו הן נעשו רלוונטיות פחות עבור מרבית החוסכים, שכן מרבית החוסכים מעוניינים לשלב במוצר אחד את רכיב החיסכון, המבטיח הכנסה לגיל פרישה, ורכיבים ביטוחיים המבטיחים הכנסה במקרי מוות ואובדן כושר עבודה. אמנם קיימת אפשרות ליצור מוצר משולב של קופת גמל עם חבילת ביטוחים, שיכול להיות מוצר מתחרה למוצרים הקיימים, אך כיום הוא אינו מוצע על-ידי היצרנים.

3.2 קרנות פנסיה מול ביטוחי מנהלים

קרנות פנסיה וביטוחי מנהלים הם שני מוצרים המשלבים חיסכון לגיל פרישה עם כיסויים ביטוחיים, אך יש ביניהם כמה הבדלים:

סוג הביטוח וחלוקת הסיכון

קרן פנסיה מבוססת על ביטוח הדדי בין העמיתים, והסיכונים מתחלקים בין כלל החברים בקרן. ביטוח מנהלים, לעומת זאת, הוא חוזה ביטוח בין המבוטח לחברה שאינו קשור במצבם של המבוטחים האחרים. להבדל זה יש השפעה על אפשרויות הבחירה של התמהיל והאופי האפשריים של הכיסויים. בעוד בקרנות הפנסיה מספר אפשרויות הבחירה מצומצם, בביטוחי מנהלים אפשר להוסיף או להוריד כיסויים על-פי צורכי הלקוח. הבדלים אלו באים לידי ביטוי בעלויות הביטוח הגבוהות יותר בביטוחי המנהלים, וזאת בגלל הסיכון שחברת הביטוח נושאת בהתקשרות מסוג זה.

השקעה באג"ח מיועדות

קרנות הפנסיה החדשות רשאיות להשקיע עד 30% מכספי העמיתים באג"ח מיועדות המונפקות על-ידי המדינה ומבטיחות תשואה ריאלית של 4.8% לשנה. ביטוחי המנהלים, לעומת זאת, אינם רשאים להשקיע באג"ח אלו, והכספים שנחסכים במסגרת ביטוחים אלו מושקעים במלואם בשוק החופשי. יש לציין כי בעבר היו האג"ח המיועדות אפיק השקעה

מרכזי עבור כל המוצרים הפנסיוניים, אך מדיניות הממשלה החל בשנות ה-80 היא לצמצם ככל האפשר את הנפקתן ובכך לנתק את התלות של החסכונות הפנסיוניים בהבטחת התשואה הממשלתית.

שכר מבוטח

לנוכח העובדה שהתשואה בקרנות הפנסיה מסובסדת בחלקה על-ידי המדינה באמצעות האג"ח המיועדות, קיימת מגבלה על תקרת השכר שאפשר להפריש בגינו לקרן פנסיה. מגבלה זו עומדת על פעמיים השכר הממוצע במשק. בביטוחי מנהלים אין מגבלה על גובה השכר המבוטח. להבדל זה עשויה להיות השפעה על הביקוש למוצרים השונים: בקרב בעלי שכר הגבוה מגובה התקרה יהיה הביקוש לביטוחי מנהלים גבוה יותר, מכיוון שלקרן פנסיה הם אינם יכולים להפריש עבור כל גובה המשכורת.

אופן ההצטרפות

ההצטרפות לקרנות פנסיה נעשית פעמים רבות ללא ייעוץ מיוחד, ולעתים מעסיקים מצרפים את עובדיהם באופן קולקטיבי ללא כל התערבות ממשית של העובדים. בביטוחי מנהלים, לעומת זאת, ברוב המוחלט של המקרים ההצטרפות נעשית דרך מתווכים המתאימים את המוצר לצרכיו הייחודיים של כל לקוח. נראה כי הסיבה העיקרית להבדל זה נעוצה ברקע השונה של המוצרים. קרנות הפנסיה החדשות, שהן מוצר המשך לקרנות הוותיקות, מקורן בהסכמים שנחתמו באופן ישיר בין ארגוני העובדים לבין הגופים המנהלים, ויצרו מסגרת סטנדרטית למדי שתתאים לכלל העובדים. צורת ההתקשרות הישירה והקולקטיבית נותרה דומיננטית גם כיום, והמעבר דרך מתווכים נפוץ פחות. בביטוחי מנהלים לעומתן הם מוצר פרי פיתוחן של חברות הביטוח, שבמוצר זה, כמו במוצריהן האחרים, מערך הסוכנים והמשווקים הוא זרוע ההפצה המרכזית שלהן. אפשר להניח שהדומיננטיות הרבה של הסוכנים והקשרים הענפים שלהם עם חברות הביטוח הם בין הסיבות המרכזיות לכך שלא התפתחה חלופה של התקשרות קולקטיבית לביטוחי מנהלים,⁵ זאת בין השאר כדי למנוע פגיעה בהכנסות הסוכנים.

הבטחת מקדם המרה

מקדם ההמרה הוא הנתון שעל-פיו נקבע גובה הקצבה החודשית בזמן הפרישה: סכום הצבירה בחשבון העמית בקרן מחולק בגובה המקדם. בשונה מבקרן פנסיה, שבה מקדם ההמרה נקבע בעת הפרישה על-פי נתוני לוחות התמותה העדכניים, ביטוחי המנהלים היו יכולים להבטיח בעבר מקדם המרה קבוע שנקבע כבר בשעת ההצטרפות לפוליסה. היתרון בכך עבור הלקוח משמעותי: הלקוח מוגן מפני הסיכון שעלייה בתוחלת החיים תביא לידי עלייה במקדם ההמרה, ובכך תקטין את הקצבה שיקבל. על רקע החשש ליציבותן של חברות הביטוח, עקב הבטחת המקדמים, גובשה במשרד האוצר רפורמה שנכנסה לתוקף בראשית שנת 2013, ועל-פיה נאסרה מכירת ביטוחים עם מקדם המרה מבוטח. מכיוון שיתרון זה – מקדם המרה מבוטח – היה נדבך מרכזי בשיווק ביטוחי מנהלים, עדיין לא ברור מה יהיה עתידו של המוצר ועד כמה תהיה הצדקה להמשך קיומו.

דמי הניהול

על-פי הוראות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון ("הממונה"), בקרנות פנסיה מקיפות תקרת דמי הניהול המותרת היא 6% מההפקדות ו-0.5% מהצבירה. בביטוחי מנהלים, נכון לשנת 2013, המגבלה היא 4% מההפקדות ו-1.1% מהצבירה. מכיוון שדמי הניהול הנגבים מהנכסים הצבורים הם המרכיב העיקרי בטווח הארוך, המשמעות היא שדמי הניהול בביטוחי המנהלים גבוהים יותר במידה ניכרת מאשר בקרנות הפנסיה. הסיבות למחיר הגבוה הן גם האופי השונה של המוצר, הכולל

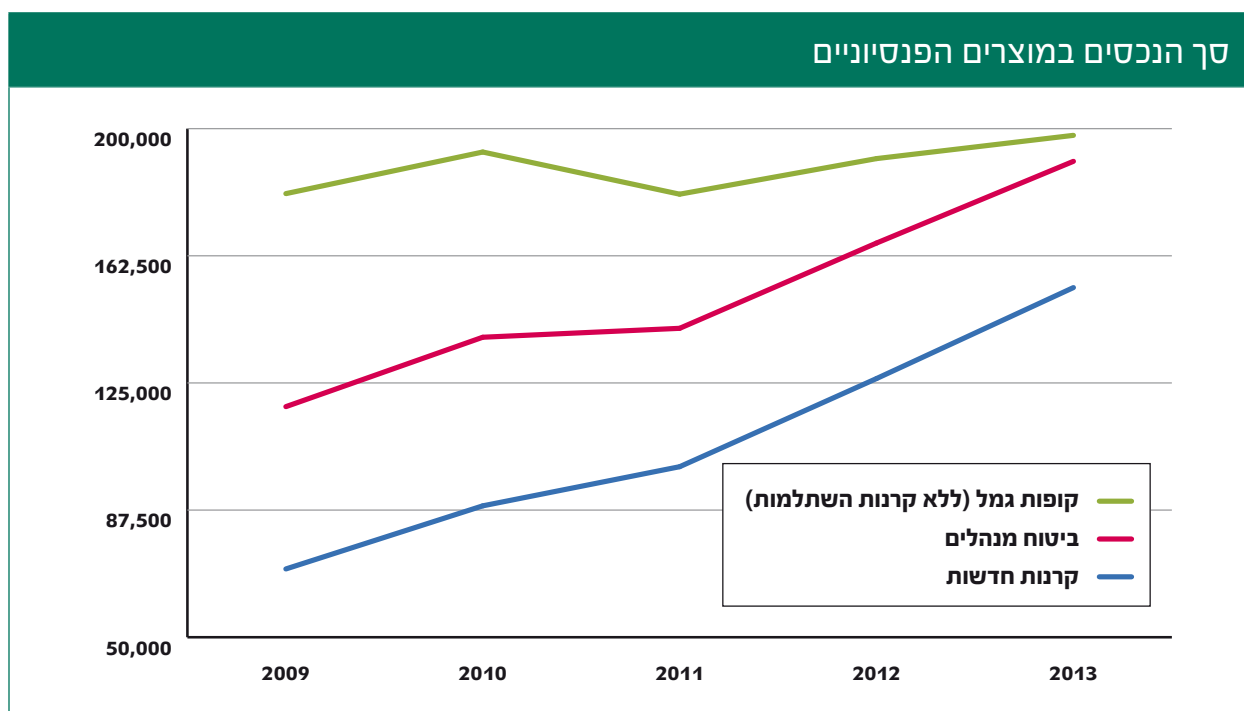
⁵ כגון יצירת תכניות ברירת מחדל שיתאימו לחתך רחב של לקוחות ולא יצריכו התאמה פרטנית לכל לקוח.

כיסויים ביטוחיים רחבים יותר, העובדה שחברת הביטוח נושאת בחלק מהסיכון, הבטחת מקדמי המרה, וכן העובדה שההפצה נעשית באמצעות סוכנים, וגוררת בשל כך עלויות נוספות.

3.3 קרנות הפנסיה כמוצר דומיננטי

קרנות הפנסיה החדשות הן מוצר ייחודי המשלב מצד אחד עלות נמוכה יחסית ומסלול ברירת מחדל המתאים לקהל רחב של לקוחות, ועקב כך אינו דורש התאמות רבות לצורכי הלקוח, ומצד שני הוא מאפשר לחוסך לקבל חבילת כיסויים מלאה לסיכונים נכות ומוות, נוסף על החיסכון לגיל הפרישה. יתרון מרכזי נוסף הוא שאפשר לצרף אליו כמות גדולה של לקוחות ללא עלויות ייעוץ גבוהות, דבר ההופך אותו לאטרקטיבי עבור ארגוני עובדים ומעסיקים. לנוכח מאפיינים אלו, וכן על רקע העמימות בנוגע לעתידם של ביטוחי המנהלים, נראה כי קרנות הפנסיה החדשות עומדות לתפוס מקום מרכזי יותר ויותר בתחום החיסכון הפנסיוני בעתיד הנראה לעין.

בתרשים הבא אפשר לראות את מגמת הגידול בקרנות הפנסיה ובביטוחי המנהלים בהשוואה לקופות הגמל. נראה כי עבור קרנות הפנסיה מגמה זו צפויה להתחזק בשנים הקרובות על חשבון ביטוחי המנהלים.



מקור: אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, 2013.

4. תחרות ומבנה שוק קרנות הפנסיה

נכון לשנת 2013, בישראל פועלות 13 קרנות פנסיה חדשות, והן מנוהלות על-ידי 6 חברות ביטוח ו-5 בתי השקעות. בטבלה הבאה מפורטים היקפי הנכסים ונתחי השוק של הגופים המנהלים השונים, נכון לסוף שנת 2012.

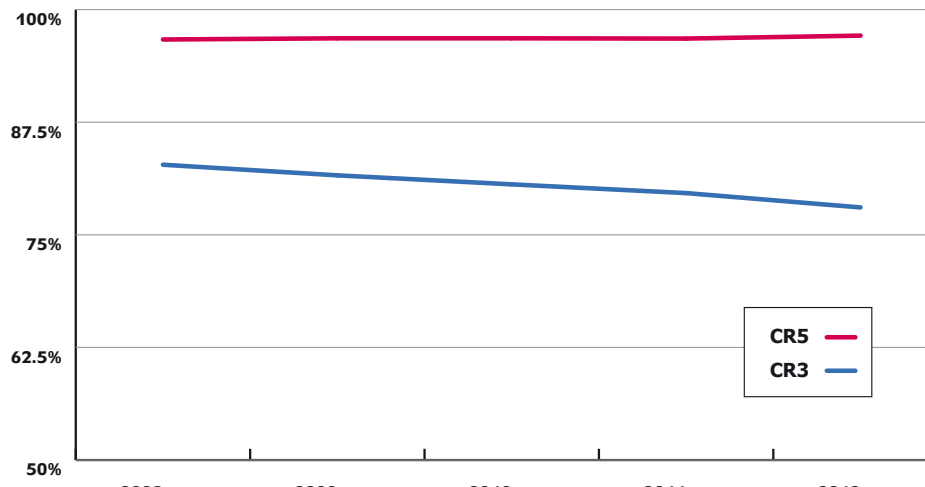
טבלה 1: סך נכסים ונתחי שוק בקרנות הפנסיה לשנת 2012 על פי גוף מנהל

גוף מנהל	שם קרן הפנסיה	סך נכסים (מיליון ₪)	נתח שוק
חברות ביטוח	מנורה-מבטחים	46,105.49	36.5%
	מגדל	30,507.36	24.2%
	כלל	22,174.67	17.6%
	הראל	18,455.22	14.6%
	הפניקס	5,660.84	4.5%
	איילון	1,793.44	1.4%
בתי השקעות	מיטב-דש	826.37	0.7%
	אקסלנס נשואה	252.20	0.2%
	פסגות	229.09	0.18%
	הלמן אלדובי	185.39	0.15%
	אלטשולר שחם	101.89	0.08%

מקור: אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, 2013.

סך הנכסים בקרנות הפנסיה החדשות, נכון לסוף שנת 2012, הוא כ-126 מיליארד שקלים. כפי שאפשר לראות, מרבית הסכום מנוהל בכמה קרנות גדולות. מדד CR3, שבוחר את נתח השוק של שלוש הפירמות הגדולות, עומד על כ-78% לשנת 2012.

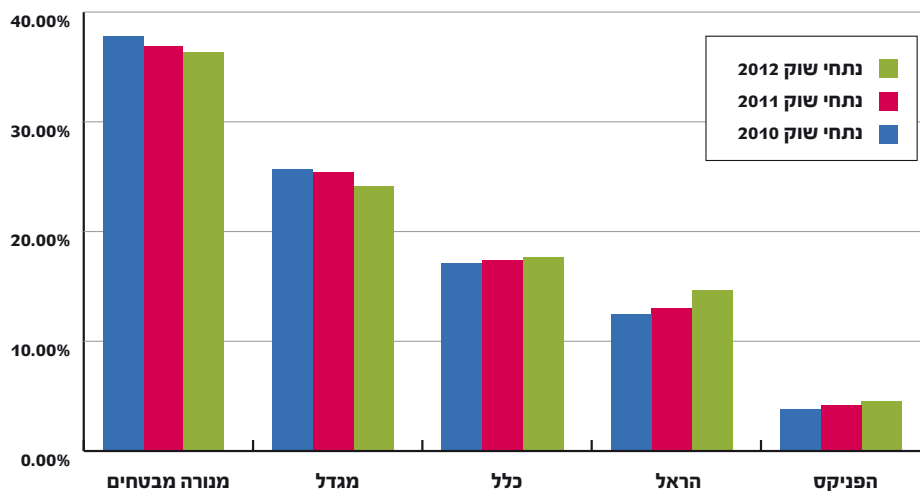
תרשים 2: מדדי ריכוזיות קרנות פנסיה



מקור: אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, 2013.

כפי שאפשר לראות בתרשים, בשנים האחרונות חלה ירידה מסוימת בממד CR3, אך מדד CR5 נשאר באותה רמה ואף עלה מעט. אפשר ללמוד מכך על היקף השליטה של חמש חברות הביטוח הגדולות בשוק קרנות הפנסיה מחד, ועל תהליך של הקטנת הריכוזיות בין החברות הגדולות לבין עצמן, מאידך. כפי שאפשר לראות בתרשים הבא, בשנים האחרונות ישנה עלייה של נתחי השוק של החברות הקטנות יותר על חשבון אלה של הגדולות.

תרשים 3: התפתחות נתחי השוק בקרנות הפנסיה על פי תאגיד שולט



מקור: אגף שוק ההון ביטוח וחיסכון, משרד האוצר, 2013.

4.1 בחינת רמת התחרות

תמונת המצב של התחרות בשוק קרנות הפנסיה מורכבת. משיחות עם גורמים בשוק נראה כי קיימת תחרות עזה בין היצרנים השונים, בעיקר כשמדובר בהצעות לארגונים ולעסקים גדולים. עדות לכך אפשר למצוא בכמה מכרזים גדולים לתכניות פנסיה שהתפרסמו בשנים האחרונות, כדוגמת מכרז הפנסיה של צה"ל או של עובדי המדינה בדרג המנהלי. במכרזים אלו ואחרים זכו הצעות במחירים נמוכים ביותר, לאחר הליך תחרותי בין כמה יצרנים בכל מכרז. במקרים אחרים, שבהם לא מעורבים ארגונים חזקים, נראה כי רמת התחרות נמוכה בהרבה והתנאים המוצעים ללקוחות הם אטרקטיביים פחות, ובמידה ניכרת.

בספרות המקצועית ישנם כמה מדדים לבחינת רמת התחרות, אך יש מחלוקת בנוגע לשימוש בהם. יש הטוענים שתחרות היא תחום רב-ממדי, ואי-אפשר להעריך אותה באמצעות פרמטר יחיד. קשיים נוספים שעולים בהקשר זה הם הגדרת השוק הרלוונטי, שפעמים רבות איננה חד-משמעית, מציאת אמת מידה ("benchmark") מתאימה למדידת התחרות בשוק מסוים, שהרי לכל שוק אופי שונה, וכן מחסור בנתונים המתאימים שיאפשרו לקבל תוצאות מדויקות.

מדדים אפשריים לדוגמה הם מדד ה-PCM (Price Cost Margin), המופיע אצל (Roeger, 1995). הרעיון שבבסיסו הוא שבתחרות משוכללת המחיר זהה לעלות השולית, וככל שהמחיר גבוה מהעלות השולית, הדבר מעיד על תחרות חלשה יותר. הביקורת המרכזית על מדד זה היא שהעלות השולית בייצור איננה ניתנת לצפייה, כך שקשה מאוד לבחון את הפערים בין המחירים לעלות. מדד נוסף, שמציע בון (Boone, 2008) הוא מדד RPD (Relative Profit Differences), הבוחן את התחרות על-פי רמת היעילות של הפירמות. מדד זה מבוסס על ההנחה שככל שהתחרות חזקה יותר, כך תיאלצנה פירמות לא יעילות לצאת מהשוק, והקשר בין יעילות לרווחיות הפירמות יהיה חזק יותר.

לנוכח המורכבות במדידה אמפירית של רמת התחרות, במחקר זה נבחן את רמת התחרות בשוק הפנסיה בישראל באמצעות אפיון הגורמים בעלי השפעה על התחרותיות ובחינה של מידת השפעה שלהם. לצורך כך ניעזר במודל Structure-Conduct-Performance (SCP) שפותח על ידי (Bain, 1959). המודל מציע גישה לבחינת מצב התחרות על-פי מבנה השוק (Structure) והתנהגות השחקנים בהקשר התחרותי (Conduct) אשר משפיעה על ביצועי הפירמות (Performance).

4.2 מספר המתחרים ואפיון החסמים בשוק

בכמה מחקרים אמפיריים נמצא קשר חיובי בין מספר המתחרים לרמת התחרות: מספר מתחרים גדול יותר בשוק מסוים מביא לידי תחרות עזה יותר ביניהם.⁶ כפי שהוזכר לעיל, בשוק הפנסיה המקומי אמנם ישנו מספר לא מבוטל של יצרנים המנהלים קרנות פנסיה חדשות, אך רובו המוחלט של השוק נמצא בידי מספר מצומצם של חברות ביטוח, ולשאר היצרנים נתחי שוק קטנים ביותר. על-פי מודל SCP, למבנה השוק הנוכחי עשויה להיות השפעה על התנהגותן התחרותית של הפירמות בענף, וכן הוא יכול להוות אינדיקציה לחסמי כניסה והתרחבות, כפי שיפורט להלן.

⁶ ראו למשל (Berger and Hannan, 1989); (Bikker and Groeneveld, 1998).

4.2.1 חסמי כניסה והתרחבות

דרישות ראשוניות

כדי שחברה תוכל לנהל קרן פנסיה, עליה לעמוד בכמה דרישות רגולטוריות. קיימת דרישת הון ראשוני מזערי של 10 מיליון שקלים,⁷ וכן דרישה למנות אקטואר ומנהל סיכונים.

מעבר לעמידה בדרישות הרגולציה, יש צורך בבנייה או בהתאמה של מערך המחשוב הדרוש לניהול חשבונות העמיתים וכן בבניית מערך שירות לקוחות. לכאורה דרישות אלו אינן מהוות חסם כניסה משמעותי, שכן אפשר לראות שמספר גבוה יחסית של יצרנים עומד בהן ומציע קרנות פנסיה.

מעריך הפצה

כמו בשווקים אחרים, גם בתחום הפנסיה יש צורך לבנות מערך הפצה או להשתלב במערך קיים כדי להפיץ את המוצרים. מנתוני החברות עולה שרוב ההפצה של קרנות הפנסיה נעשית כיום באמצעות סוכני ביטוח או בהתקשרות ישירה בין היצרן למעסיק. המשמעות עבור יצרן חדש היא שכדי למכור את מוצריו עליו ליצור קשר עם סוכנים ומעסיקים. הצורך בהתקשרות זו עשוי להיות חסם כניסה מכמה סיבות. סיבה אחת היא מבנה תשלום העמלות לסוכנים. נוסף על העמלות השוטפות, המשולמות על-פי גובה הנכסים בתיק הלקוחות של הסוכן, היצרנים משלמים גם עמלות היקף עבור עמידה ביעדי מכירות מכלל מוצרי החברה. עקב כך נוצר מצב שבו הפגיעה בתשלומי העמלה, שתיווצר מהסטת לקוחות מיצרן שיש לו היקף מכירות גדול ליצרן חדש, תהיה גדולה יותר מהרווח שיניב הסוכן מהיצרן החדש. בגלל הפער הגדול בהיקפי המכירות, גם הצעות אטרקטיביות שיציע יצרן חדש לסוכן עלולות שלא לפצות על הפסד העמלות. סיבה נוספת נעוצה בקשרים ארוכי השנים בין הסוכנים והמעסיקים לבין היצרנים הוותיקים, קשרים הכוללים היכרות מעמיקה עם המערכות עם שיטות העבודה ועם נציגי השירות, שגורמים להם לחשוש מהתקשרות עם יצרן חדש ולא מוכר. גורם נוסף שלעתים משחק תפקיד הוא הבעלות של חברות ביטוח על נתח משמעותי של מערך הסוכנים, בעלות שיוצרת עבור סוכנים אלו תמריץ למנוע כניסה של שחקנים חדשים שיתחרו בחברות האם.

יתרונות לגודל

מבנה העלויות בניהול קרן פנסיה מאופיין ביתרונות משמעותיים לגודל. בהקשר זה אפשר למנות את עלות ההקמה והתפעול של מערך ניהול ההשקעות, ניהול הסיכונים ושירות הלקוחות שהן עלויות קבועות שמשקלן היחסי קטן ככל שהקרן גדולה יותר. נוסף על כך, היות שקרן פנסיה מבוססת על ביטוח הדדי, ככל שמספר העמיתים בקרן גדול יותר, כך הסיכון הביטוחי וסיכון התארכות תוחלת החיים מתפזרים בצורה טובה יותר. קרנות פנסיה קטנות סובלות מפיזור סיכונים נמוך יותר, ובגינו הן נדרשות לרכוש ביטוחי משנה כדי להפחית את רמת הסיכון שלהן. עלויות הביטוחים הנוספים, לצד החשש של חוסכים מחוסר היציבות של קרן קטנה, מקשים מאוד על קרנות קטנות להתחרות בקרנות הגדולות והוותיקות.

מגוון מוצרים

מעסיקים וארגונים גדולים מתקשרים בהסכמים עם יצרנים של מוצרים פנסיוניים כדי לאפשר לעובדים לקבל תנאים טובים. בדרך כלל המעסיק או ארגון העובדים מפרסמים מעין מכרז, ובמסגרתו היצרנים מוזמנים להציע הצעות של תכניות פנסיה לעובדים. משיחות עם מעסיקים עולה כי בין שאר הפרמטרים הנבחנים במסגרת ההליך, ישנה העדפה ברורה ליצרן

⁷ על-פי תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (הון עצמי מזערי הנדרש מחברה מנהלת של קופת גמל או קרן פנסיה), תשע"ב-2012.

שיכול להציע, נוסף על קרן הפנסיה, גם מוצרי ביטוח נוספים כגון ביטוח בריאות, ביטוח מחלות קשות וביטוח סיעודי. קרן פנסיה עצמאית שאינה קשורה לחברת ביטוח לא עומדת בדרישה זו של אספקת סל מוצרים, ולכן לרוב הצעתה לא מצליחה להתחרות בהצעות של קרנות פנסיה בבעלות חברות הביטוח.

4.2.2 חסמי מעבר וניוד בין מוצרים

כחלק מנייתוח מבנה השוק יש לשים דגש על קיומם או על אי-קיומם של חסמי מעבר של לקוחות בין המוצרים או בין היצרנים השונים. ככל שהלקוחות "שבויים" יותר, מסיבה כלשהי, בידי יצרן או מוצר ואין ביכולתם לעבור ליצרן מתחרה, כך תפחת רמת התחרות. במצב כזה, התחרות בין היצרנים מתמקדת אך ורק בלקוחות חדשים שטרם בחרו באחד המוצרים, ולקוחות אלו הם לרוב נתח קטן ביחס ללקוחות הקיימים. בתחרות כזו פוטנציאל הרווח והתשואה על ההשקעה בגיוס לקוחות נמוך בהשוואה לתחרות משוכללת שבה כל מתחרה יכול לקחת את כל השוק.

תקנות הניוד שאושרו בשנת 2008 הסירו מגבלות שנגעו להעברת כספי החיסכון הפנסיוני בין מוצרים שונים. עקב שינוי התקנות, כיום אפשר להעביר כספים בין המוצרים ובין היצרנים השונים בהליך פשוט וללא עלות. אך למרות זאת אנו עדים לגורמים אחרים שעלולים למנוע ניוד ומעבר של לקוחות.

צורך בחיתום מחדש

לקוח המעוניין להעביר לא רק את כספי החיסכון אלא גם את הכיסויים הביטוחיים יידרש לעתים לעבור חיתום מחדש אצל היצרן שאלי הוא מעוניין לעבור. במהלך החיתום עלול הגוף המקבל לקבוע מגבלות או תנאים בנוגע לכיסויים הביטוחיים שהוא מעניק ללקוח, ואלו עלולים להרע את מצבו של הלקוח בהשוואה לתכנית הקיימת. העובדה שתנאי הביטוח עלולים להיפגע עלולה להרתיע לקוחות ממעבר בין יצרנים גם כאשר הם מקבלים הצעות אטרקטיביות מיצרנים מתחרים.

חוסר אינפורמציה ומעורבות הלקוחות

משיחות עם גורמים שונים בשוק מצטיירת התמונה כי מעורבות הלקוחות בבחירת המוצר הפנסיוני היא נמוכה. במקרים רבים בחירת המוצר נעשית על-פי ברירת מחדל שהמעסיק מציע, בשעה שהלקוח אינו מבין הבנה של ממש את ההבדלים בין האפשרויות השונות. במקרים אחרים מעורב בתהליך סוכן ביטוח או משווק פנסיוני המייצג את אחד היצרנים, והוא מסייע ללקוח בהחלטה. נראה כי הסיבות לכך הן המורכבות הגבוהה של המוצרים הפנסיוניים – מורכבות הנובעת מהשילוב של רכיבי חיסכון וכיסויים ביטוחיים וגורמת לחוסר הבנה מספקת של המוצרים; הרצון להעביר את ההחלטה ליועץ או לנציג המעסיק, שמבין בכך יותר; וכן העובדה שבחירת מוצר פנסיוני מעלה שאלות בנוגע לסיכונים ונכות וההשלכות שלהם, שלרוב מעדיפים להימנע מעיסוק בהן. קיימים קשיים נוספים, כגון קושי להשוות בין המוצרים בגלל הבדלים בתנאים ובתקנונים של כל קרן, וכן קושי להעריך את ביצועי הקרנות בטווח הארוך. על רקע קשיים אלו ואחרים, אגף שוק ההון במשרד האוצר נוקט צעדים להגברת השקיפות ולפישוט המוצרים. בין הצעדים אפשר למנות הקמת אתר אינטרנט להשוואה בין קרנות פנסיה, והפיכת הדיווחים לעמיתים לפשוטים וברורים יותר.

תלות בסוכן או במעסיק

לצורך ניוד החיסכון הפנסיוני נדרש החוסך במקרים רבים לבצע פעולות שונות אצל המעסיק או סוכן הביטוח. לשיקולי הרווחיות של הסוכן או לרצונו של המעסיק להימנע מהסרבול התפעולי הכרוך בניוד עלול להיות משקל רב בשאלה עד כמה הם ישתפו פעולה עם רצונו של הלקוח. בסיטואציה כזו, אי-שיתוף פעולה או סחבת מצד הגורמים השונים עלולים למנוע

מהניוד לצאת לפועל. נוסף על כך, לקוחות אף עלולים להירתע מראש מלשקול אפשרות של מעבר בגלל מורכבות התהליך. יש לציין בהקשר זה כי כניסתה של מסלוקה פנסיונית שתאפשר מעבר קל ומהיר בין יצרנים ומוצרים עשויה לסייע בהקטנת חסם מעבר זה.

4.3 חששות תחרותיים הנובעים ממבנה השוק

מעבר לחשש כי השחקנים הקיימים יפעילו את כוחם כדי למנוע כניסה של שחקנים חדשים לשוק או התרחבות של שחקנים קטנים, מבנה השוק המתואר מעלה חשש כי הריכוזיות הגבוהה וחסמי הכניסה והמעבר עלולים לגרום לפגיעה בלקוחות.

אפשר לחלק את הלקוחות בשוק קרנות הפנסיה לשני סוגים עיקריים. הסוג הראשון הם לקוחות המשויכים לארגון או למעסיק גדול (להלן: "לקוחות מאוגדים") והסוג השני הם לקוחות החוסכים באופן עצמאי או במסגרת מעסיק קטן או בינוני ("לקוחות קטנים"). אנו עדים כיום לפערים ניכרים בין שני סוגי הלקוחות במחירים ובתנאים של תכניות הפנסיה. לקוחות מאוגדים ישלמו לרוב דמי ניהול שינועו סביב 2% מההפקדות ו-0.25% מהצבירה. לעומתם, לקוחות קטנים ישלמו לרוב דמי ניהול הקרובים לתעריף המרבי של 6% מההפקדות ו-0.5% מהצבירה.

לדברי היצרנים, הפער בדמי הניהול נובע מהיתרונות המובנים של הגודל ומהיעילות הגבוהה של עבודה עם ארגונים גדולים. העובדה שאפשר לגייס כמות גדולה של לקוחות בבת אחת ושהפקדת הכספים עבור כל החוסכים נעשית באופן מרוכז על-ידי המעסיק או על-ידי מנהל הסדר מטעמו, מוזילה במידה ניכרת את עלויות התפעול ומאפשרת לגבות דמי ניהול נמוכים יותר.

עם זאת, ייתכן שפערי המחירים מעידים גם על בעיה של תחרות בענף. לעומת הלקוחות המאוגדים, שלהם כוח מיקוח ומודעות גבוהה להבדלים בין המוצרים ולחלופות האפשריות, ללקוחות קטנים במקרים רבים אין ההבנה והיכולת להשוות ולערוך "שופינג" בין היצרנים השונים. מכיוון שבמרבית המקרים כוח המיקוח שלהם נמוך, הגברת התחרות בענף היא הדרך היחידה של הלקוחות הקטנים לזכות בתנאים משופרים. החשש של יצרנים שלקוחות יקבלו הצעה טובה יותר מיצרן מתחרה עשויה להניע אותם להציע הצעות טובות יותר גם ללקוחות שאינם מאוגדים.

4.4 תפקידה המרכזי של מערכת ההפצה

מכלל החלקים המרכיבים את השוק, נראה כי למערכת ההפצה של המוצרים בכלל ולסוכני הביטוח בפרט תפקיד מרכזי בכל הנוגע לתחרות, וזאת משתי סיבות עיקריות. האחת היא העובדה שפורטה לעיל: ההפצה דרך סוכנים עלולה להוות חסם תחרותי הן בגלל מבנה הבעלות והן בגלל תמריצים אחרים של הסוכנים. הסיבה האחרת היא שבלי קשר למידת המעורבות ויכולת ההבנה וההשוואה של הלקוחות בין המוצרים, לסוכני הביטוח יכולה להיות תרומה משמעותית מתוקף היותם גורם מקצועי ובעל הבנה מעמיקה בתחום הפנסיה שאתו הלקוח בא במגע, תרומה שכיום לא מורגשת מספיק. לפיכך בחרנו להתמקד במחקר זה במבנה מערכת ההפצה ובתמריצי הסוכנים כדי לבחון את ההשפעה שלהם על רמת התחרות בשוק הפנסיה.

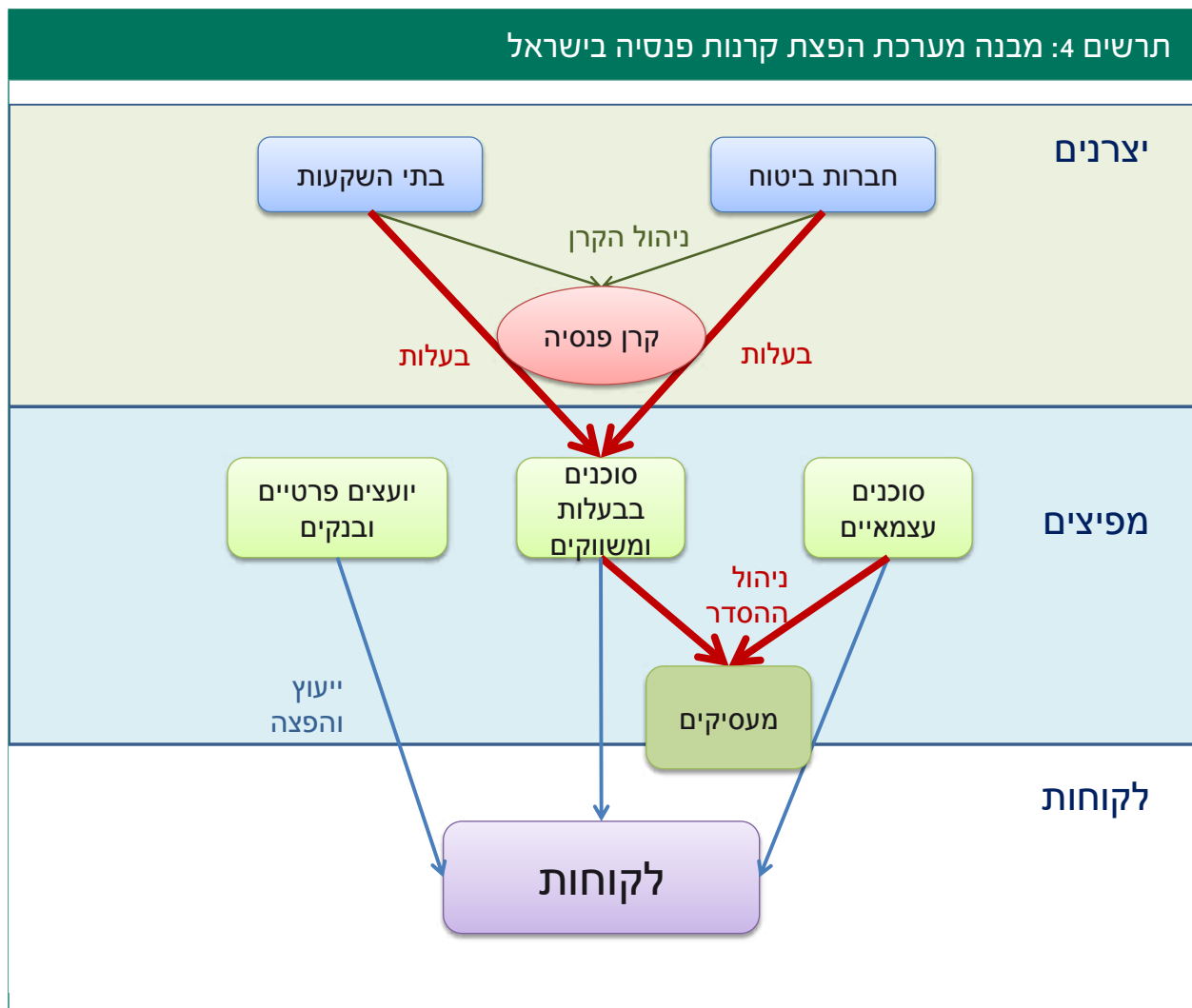
5. הפצת פנסיה בישראל

תהליך ההפצה של קרנות פנסיה כולל את שלב ההצטרפות של לקוחות חדשים וכן את המעקב והשינויים שמתבצעים לאורך חיי התכנית הפנסיונית. קיימים שני סוגים של התקשרויות בין יצרן ללקוח בהצטרפות לקרן פנסיה. התקשרות

ישירה, במסגרתה הלקוח לא משויך למתווך מסוים, ודמי הניהול שהוא משלם נשארים במלואם אצל היצרן; והתקשרות מיועצת, במסגרתה הלקוח משויך למתווך שנותן לו שירותי ייעוץ, והתשלום עבורם מועבר על-ידי היצרן מתוך דמי הניהול.

ההערכה בשוק בנוגע להתפלגות הנכסים המנוהלים בקרנות הפנסיה (מלאי התכניות הקיימות) היא שההפצה מתחלקת כמעט שווה בשווה בין סוכני ביטוח לבין הפצה ישירה, ואילו לבנקים נתח שוק של אחוזים בודדים בלבד מהתיקים. לעומת זאת, בנוגע להפצה החדשה (זרם התכניות החדשות) ההערכות הן כי לסוכני הביטוח נתח שוק גדול יותר, והם מפיצים כ-60% מהתכניות החדשות.

בשתי דרכי ההצטרפות, הישירה והמיועצת, מעורבים גורמים שונים המסייעים ללקוח בתהליך קבלת ההחלטות, בהצטרפות למוצרים השונים ולאורך חיי התכנית. בפרק זה נאפיין את הגורמים השונים הפועלים בענף ונסה לבחון את מבנה התמריצים שלהם וכיצד הוא משפיע על התחרות.



מקור: עיבוד על שיחות עם גורמים בענף.

5.1 הפצה ישירה

התקשרות ישירה בין לקוחות ליצרנים מקובלת בעיקר בחברות גדולות ובארגונים שבהם ישנו ארגון עובדים חזק. במקרים אלו, המעסיק או ארגון העובדים מקיימים מעין מכרז לבחירת יצרן תכניות הפנסיה. לרוב דמי הניהול תחת הסכמים אלו יהיו מופחתים, הן בגלל היתרון לגודל בהצטרפות של מספר לקוחות גדול, והן משום שהיצרן אינו צריך לשלם למתווך, ולפיכך המרווח שלו גבוה יותר. לקוחות פרטיים מעטים מצטרפים באופן ישיר לקרנות הפנסיה, ולעתים מקבלים הנחות בדמי הניהול לאחר ניהול משא ומתן. לאחרונה אף השיק אחד היצרנים מסלול פנסיה ישירה בדמי ניהול מופחתים, המיועד לקהל הרחב. לדברי גורמים בענף, הצעד לא יביא לידי גידול משמעותי במספר המצטרפים לקרן עקב הדומיננטיות הגבוהה של סוכני הביטוח, שיצאו נגד המוצר, ועקב חוסר המודעות של הלקוחות, נוסף על שאר החסמים שנמנו בנוגע להצטרפות לקרן קטנה.

5.2 סוגי מתווכים

על-פי חוק קיימים בישראל שלושה סוגים של בעלי רישיונות לשירותי ייעוץ ותיווך במוצרי ביטוח וחיסכון פנסיוני: סוכני ביטוח; סוכני שיווק/משווקים פנסיוניים; ויועצים פנסיוניים.

- **סוכני ביטוח** – יחידים או תאגידיים בעלי רישיון ביטוח פנסיוני המתקשרים בהסכמי הפצה עם יצרני המוצרים ומשווקים את מוצריהם. כל סוכן יכול לעבוד עם יצרן יחיד או כמה יצרנים, והתגמול שיקבל עבור ההפצה משתנה על-פי ההסכם עם היצרן.
- **סוכני שיווק/משווקים פנסיוניים** – עובדים של הגופים המוסדיים ורשאים למכור אך ורק את מוצרי החברה שבה הם מועסקים.
- **יועצים פנסיוניים** – בעלי רישיון ייעוץ שלהם אין זיקה לגופים המייצרים. ישנם שני סוגי יועצים: הסוג הראשון הם יועצים פרטיים שעל-פי רוב מקיימים כמה פגישות ייעוץ וגובים מהלקוח תשלום עבור הייעוץ החד-פעמי. הסוג השני, הנפוץ יותר, הם יועצים בנקאיים הפועלים כחלק ממערך הייעוץ הפנסיוני בבנקים. הייעוץ הבנקאי הוא ייעוץ מתמשך, שבמסגרתו הלקוח משווה לבנק לאורך כל חיי תכנית הפנסיה, והתשלום עבורו מתקבל מהיצרן בתור שיעור כלשהו מהנכסים המנוהלים. שיעור עמלת ההפצה עבור כל תיק מיועץ בבנקים נקבע בתקנות על-ידי הממונה ועומד כיום על 0.25% לשנה מסך הנכסים בתיק. התרשים הבא מתאר את מספר בעלי הרישיונות על-פי סוג הרישיון:⁸

⁸ מתוך דו"ח הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לשנת 2011.

תרשים 5: מספר בעלי רישיונות פעילים בענף פנסיוני לפי סוג רישיון, 2008-2011



מקור: דו"ח הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון לשנת 2011.

מהתרשים אפשר ללמוד כמה עובדות על תחום ההפצה:

1. מספר בעלי הרישיון עמד בשנת 2008 על 10,256 ובשנת 2011 על 10,580. הגידול הנמוך במספר בעלי הרישיון בולט במיוחד לנוכח העובדה שהיקף הנכסים והמצטרפים לתכניות הפנסיוניות גדלים בהתמדה. אפשר להסיק מכך שתחום ההפצה נשאר זהה בגודלו בשנים האחרונות וכמעט אינו צומח.
2. אפשר לראות שכ-75% מבעלי הרישיונות הם בעלי רישיון סוכן ביטוח. גם משיחות עם גורמים בענף עולה תמונה כי האפיק המרכזי שבאמצעותו מופצות קרנות הפנסיה הם סוכני הביטוח.
3. מהתרשים אפשר ללמוד על הצמצום שחל במספר היועצים הפנסיוניים בשנים האחרונות, ולעומתו על העלייה במספר המשווקים. כאמור, יועצים פנסיוניים מעניקים ייעוץ אובייקטיבי, ומשווקים הם נציגי היצרנים המשמשים כצינור מכירה מטעם הבעלים. ירידת מספר היועצים והגידול במספר המשווקים יכולים להעיד על מגמת ההתחזקות של ההפצה המוטה וצמצום ההפצה האובייקטיבית.

5.2.1 סוכני ביטוח

כפי שהוזכר לעיל, סוכנים וסוכנויות ביטוח הם הגורם הדומיננטי ביותר בתחום ההפצה הפנסיונית. מורכבותם הרבה של המוצרים הפנסיוניים גורמת לכך שהרוב המוחלט של הלקוחות מקבלים החלטות בתחום הפנסיה על סמך התייעצות עם גורם מקצועי. סוכני הביטוח העובדים עם מעסיקים ומקומות עבודה הם לרוב הגורם המייעץ הנגיש ביותר עבור הלקוח. את סוכנויות הביטוח בתחום הפנסיה אפשר לחלק לשני סוגים עיקריים: **א. סוכנויות קטנות**, שלרוב עוסקות בשיווק ובגיוס לקוחות פרטיים ומעסיקים קטנים. **ב. סוכנויות גדולות ("מנהלי הסדר")**, הפונות בעיקר לארגונים גדולים. השירותים שמעניקים סוכני הביטוח הם מגוונים: החל ביצירת הקשר הראשוני עם הלקוח והתאמה של המוצר הפנסיוני, דרך ליווי התכנית לאורך השנים למקרה שנדרשים שינויים, וכלה בייעוץ לשלב הפרישה, שנועד לאפשר ללקוח לקבל את התנאים הטובים ביותר מבחינת הטבות המס ומבחינת ההתאמה לצרכיו.

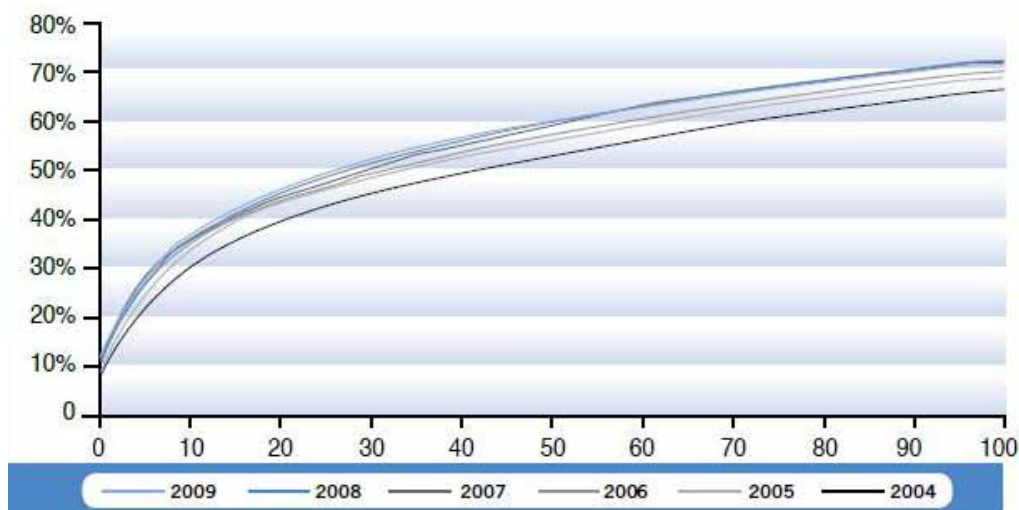
הטיית סוכנים

אף שלסוכנים רבים יש הסכמי הפצה עם מספר גדול של יצרנים, קידום המוצרים אינו נעשה תמיד משיקולים אובייקטיביים. ההעדפה נובעת בין השאר ממבנה העמלות והבעלות. מכיוון שאין עמלה אחידה לסוכנים, יצרנים יכולים להציע שיעורי עמלה גבוהים או להציע מבצעים שונים כדי לתמרץ את הסוכן למכור את מוצריהם. במקרים אלו יש לסוכן תמריץ כלכלי להמליץ על מוצרים שיהיו רווחיים יותר עבורו, גם אם הם אינם הטובים ביותר עבור הלקוח. נגד הסוכנים והיצרנים נשמעת הטענה שהסיבה לפופולריות הגבוהה של ביטוחי מנהלים בשנים האחרונות, על חשבון קרנות פנסיה, היא הרווחיות הגבוהה של הביטוחים ליצרנים ולסוכנים, ולא עובדת היותם טובים יותר ללקוח. בנוגע לתחרות, אמנם אפשר לראות במבנה ההפצה הנוכחי תחרות בין היצרנים על לבם של הסוכנים, אך תחרות זו אינה מחלחלת בהכרח אל הלקוח הסופי, שמספר האפשרויות לבחירתו מצומצם, ומושפע משיקוליו של הסוכן.

5.2.2 דומיננטיות מנהלי הסדרים

מנהלי הסדר הם סוכנויות ביטוח גדולות המעניקות, נוסף על שירותי הייעוץ והשיווק הפנסיוני, גם שירותי תפעול למעסיקים. על מקומן המרכזי של הסוכנויות הגדולות בתחום ההפצה אפשר ללמוד מנתוני משרד האוצר לשנים 2004-2009:

תרשים 6: התפלגות מצטברת של נתח השוק של מאה הסוכניות הגדולות בענף הפנסיוני* בשנים 2004-2009



* הענף הפנסיוני כולל את קופות הגמל, קרנות הפנסיה ואת ביטוח המנהלים.
 מקור: דו"ח הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לשנת 2009.

כפי שאפשר ללמוד מהתרשים, בשנת 2009 היו בידי 10 הסוכנויות הגדולות 36% מההפצה הפנסיונית של כלל המוצרים. גם כיום, על-פי הערכות בשוק, הסוכנויות הגדולות דומיננטיות ביותר, ושולטות באחוז ניכר מכלל התיקים הפנסיוניים המשויכים לסוכן ביטוח. על רקע זה חשוב להבין את תפקיד מנהלי ההסדר ואת אופן ההתקשרות עמם, כדי לקבל תמונה טובה יותר של מבנה מערך ההפצה.

התפתחות התחום – שירותי תפעול עבור מעסיקים

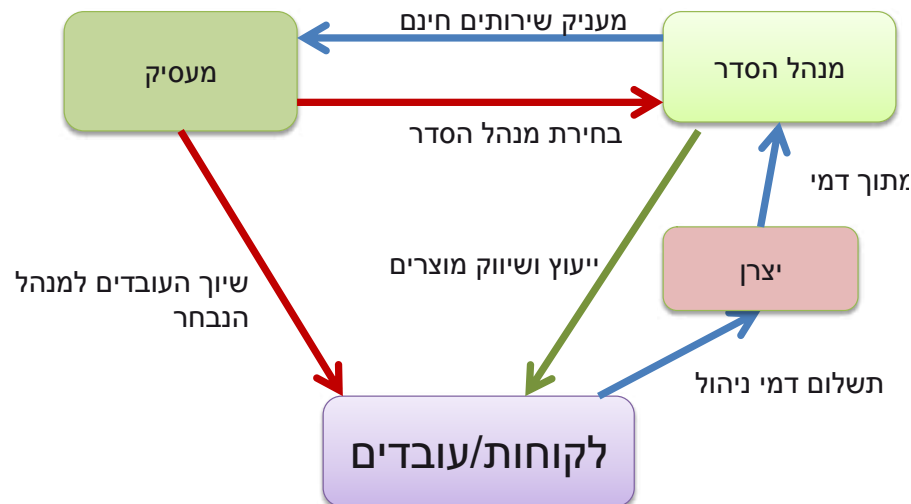
ראשיתו של תחום ניהול ההסדרים בהופעתם של ביטוחי המנהלים והפיכת ניהול החשבונות הפנסיוניים למורכב יותר עבור המעסיקים. השילוב בין מוצרים ביטוחיים מסובכים יותר והעובדה שעובדים שונים הצטרפו לתכניות שונות ועבדו עם יצרנים שונים, יצרו עומס תפעולי רב עבור המעסיקים. הדבר דרש שעות עבודה רבות וכוח אדם מקצועי. סוכני הביטוח זיהו את הצורך שהתעורר והציעו למעסיקים לנהל עבורם את ההסדר הפנסיוני ולגבות את התשלום על כך מדמי הניהול שמשלמים העובדים. הצעה זו הייתה למעשה הזדמנות עבור המעסיקים לקבל שירות נדרש ומשמעותי, ובלי עלות מבחינתם. מעסיקים נענו להצעה והחלו לרכוש באופן זה את שירותי ניהול ההסדר מסוכני הביטוח.

הליך הבחירה

בחירת מנהל הסדר מלווה לרוב במעין מכרז: המעסיק מפרט מהם השירותים והתנאים שהוא דורש, הן עבור העובדים והן עבורו, ומנהלי ההסדר מוזמנים להציע הצעות לאספקת השירותים. בארגונים גדולים שוכרים לעתים את שירותיו של יועץ חיצוני שיסייע בבניית ההסכם ובבחירת ההצעה הכדאית ביותר. דמי הניהול המשולמים במסגרת התקשרות עם מנהל הסדר הם לרוב נמוכים יותר מהממוצע בענף, בגלל יתרון הגודל וכוח המיקוח של הארגונים, אך הם גבוהים יותר

ממה שהיה אפשר לקבל בהתקשרות ישירה מול היצרן. הסיבה לכך היא השירותים הנוספים המוענקים במסגרת ההסדר, שהתשלום עבורם מגולם בדמי הניהול.

תרשים 7: מעגל השירותים והתשלום למנהל הסדר



מקור: עיבוד על שיחות עם גורמים בענף.

מנהלי ההסדר מעניקים לעובדים בארגון שירותים שונים במסגרת הסכם שנחתם מול המעסיק או ארגון העובדים. החל בפגישת ייעוץ ראשונית להתאמת המוצר הפנסיוני עם הקליטה לארגון, דרך פגישות תקופתיות לצורך התאמת התכנית לשינויים שחלו, וכלה בתכנון מס והתאמת התכנית לשלב הפרישה ("ייעוץ מתמשך"). מנהלי ההסדר אף מציעים ביטוחים נוספים, כמו ביטוחי מחלות קשות או ביטוח סיעודי. השירותים המוענקים למעסיק הם בדרך כלל פיקוח ובקרה על הסכומים שיש להעביר לכל אחד מהיצרנים, הפקת דוחות שוטפים בקשר לתשלומים, ולעתים גם ביצוע סליקת התשלומים עצמה ("שירותי תפעול למעסיק").

התשלום למנהל ההסדר מגיע מהיצרנים, והוא מורכב מעמלות על גיוסים חדשים, מעמלה שוטפת על כל התיקים הקיימים בארגון ששויכו לאותו מנהל הסדר, וכן מעמלות על מוצרים משלימים המשווקים לעובדים בארגון. כפי שתואר לעיל, העמלה השוטפת כוללת תשלום על שירותי הייעוץ לעובדים ואת שירותי התפעול שמוענקים למעסיק. בהמשך נתייחס לבעייתיות הנובעת ממבנה העמלות ומחוסר השקיפות הכרוך בו.

חופש בחירת הסוכן

על-פי החוק, לעובד יש זכות לבחור את המוצר הפנסיוני ואת היצרן שעמו הוא מעוניין להתקשר. לעומת זאת, עד כה בחירתו של מעסיק להתקשר עם מנהל הסדר אילצה את כל העובדים בארגון לעבוד דרכו, ללא יכולת לעבור לסוכן אחר.⁹ לאחרונה יזם משרד האוצר תיקון חקיקה שיאפשר לכל עובד בחירה חופשית של סוכן, וזאת כדי להגביר את יכולת הניידות של העובדים.¹⁰ התיקון אושר בוועדת השרים לענייני חקיקה בחודש מאי 2012, אך עד כה טרם הועבר לשולחן הכנסת.

השפעות הדומיננטיות של מנהלי ההסדרים על התחרות

למנהלי ההסדרים תפקיד מכריע בעיצוב תמונת השוק של קרנות הפנסיה, בגלל היותם מתווך מרכזי בין לקוחות ומעסיקים לבין יצרנים. קיים חשש שמנהלי ההסדרים ינצלו את מעמדם כדי להשפיע על התחרות משיקולים שונים, כגון מבנה בעלות ורווחיות. מנהלי הסדר יכולים להשפיע על התחרות בדרכים שונות, כגון השפעה על יכולת הכניסה של מתחרים חדשים או השפעה על רמת החשיפה של לקוחות לחלק מהמוצרים והקמת חסמי מעבר ביניהם. על-פי הערכות בשוק, שינוי החקיקה המאפשר חופש בחירת סוכן לא צפוי לשנות את המצב במידה ניכרת. הסיבות לכך הן שבמקרים רבים, התנאים שמנהל ההסדר מציע לעובדים, כחלק מהסכם עם המעסיק, טובים יותר מהתנאים שיוכל לקבל באופן פרטי מסוכן אחר. נוסף על כך, הדומיננטיות הרבה של הסוכנים והקשרים שלהם עם המעסיקים עלולים גם הם לגרום למרבית העובדים להמשיך לעבוד עם מנהל ההסדר.

5.2.3 משווקים פנסיוניים

משווקים פנסיוניים הם עובדים של היצרנים, והם רשאים להפיץ את המוצרים של החברה בה הם מועסקים. בשנים האחרונות משקיעים היצרנים משאבים בחיזוק מחלקות השיווק הישיר והקשר עם המעסיקים, מתוך רצון לתת מענה לארגונים שלא מעוניינים לעבוד דרך סוכני הביטוח. לעליית מספרם של המשווקים הפנסיוניים עשויות להיות השפעות מנוגדות על מבנה השוק. מצד אחד, צעד זה מבטא את עליית כוחם של היצרנים במקטע ההפצה, על חשבון שחקנים אחרים כגון סוכנים או יועצים – דבר המגביר את הריכוזיות האנכית בשוק. מצד שני, כאשר מדובר בחברות ביטוח או בבתאי השקעות שאין להם סוכנויות הסדר גדולות בבעלותם, הגדלת מספר המשווקים וחיזוק מערך ההפצה עשויים לסייע להם בתחרות מול יצרנים אחרים, ובכך לתרום להגברת התחרות ולהפחתת הריכוזיות בשוק.

פעילותם של המשווקים יכולה להשפיע גם על התנהגות הלקוחות. נראה כי ההשפעה הבולטת ביותר היא הפגיעה בחשיפה של לקוחות למבחר המוצרים הקיימים. אם ארגון כלשהו התקשר ישירות עם יצרן, המשווק – נציג היצרן – הוא גם איש הקשר שאמור ליעץ לעובדיו בשאלות בנושאי הפנסיה. כמו במקרה של הסוכנים הקשורים, ואף באופן חריף יותר, למשווקים אין אפשרות להציג לפני הלקוחות את מוצרי היצרנים המתחרים. כך עלול להיווצר מצב שבו הלקוחות למעשה שבויים בידי של יצרן מסוים, ואין להם דרך לקבל תמונה מלאה של האפשרויות שמציעים היצרנים השונים.

⁹ יש לציין כי החוק לא מחייב את העובד לעבוד דרך הסוכן של המעסיק, אך מאידך לא מחייב את המעסיק לאפשר לעובד חופש בחירה של סוכן. במצב זה נוצרת מציאות שבה במרבית המקרים המעסיק מכתוב לעובדים דרך איזה סוכן לעבוד.

¹⁰ מתוך הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים) (תיקון מספר 5), התשע"ב-2012: "מוצע לקבוע כי מעסיק לא יוכל להתנות ביצוע עסקה במוצר פנסיוני בביצועה על-ידי בעל רישיון מסוים, ובכלל זה: בעל רישיון המספק למעביד שירותי תפעול. כמו כן, מוצע לקבוע כי המעביד לא יוכל להתנות כי כל שירות אחר אשר עליו לספק לעובד, ובכלל זה: שירותי התפעול עצמם או מתן הטבה מטעמו, לרבות הנחה שהשיג בדמי הניהול בעבור עובדיו, יותנו בביצוע העסקה כאמור."

5.2.4 יועצים פנסיוניים

בשונה מסוגי המפיצים האחרים, היועץ הפנסיוני מחויב על-פי הגדרת החוק לאובייקטיביות מלאה. כדי לאפשר ייעוץ אובייקטיבי נקבע כי יועצים מחויבים לקבל עמלה אחידה, ללא קשר למוצר שעליו הם ממליצים. ישנם שני סוגי ייעוץ: ייעוץ חד-פעמי, שנועד להתאים מוצר פנסיוני ללקוח על סמך מכלול הנתונים שלו, וייעוץ מתמשך, שבמסגרתו היועץ מלווה את התכנית הפנסיונית לאורך כל חייה ובוחן מדי פעם אם יש צורך בשינויים ובהתאמות. גובה התשלום עבור ייעוץ חד-פעמי נקבע על-פי מורכבות התיק, והוא נגבה ישירות מהלקוח בעת מתן הייעוץ. עבור ייעוץ מתמשך יש עמלת הפצה מפוקחת, העומדת כיום על 0.25 אחוז לשנה מהנכסים בתיק המנוהל, והיא מועברת ליועץ על-ידי היצרן מתוך דמי הניהול שהלקוח משלם. היועצים הפנסיוניים מתחלקים כאמור ליועצים פרטיים וליועצים בנקאיים.

יתרונות וחסרונות של הייעוץ הבנקאי

כחלק ממסקנות ועדת בכר, ומתוך רצון להגביר את התחרות והשקיפות בייעוץ, הותר לבנקים לקיים פעילות של ייעוץ פנסיוני בסניפי הבנק.

יתרונות הייעוץ הבנקאי הם, בין השאר, הפריסה הרחבה של סניפי הבנקים והיותם נגישים ללקוחות שמגיעים בכל מקרה, כדי לקבל מגוון של שירותים אחרים. מערכות המחשב של הבנק מתאימות לשמש לתמיכה במערך הפצה פנסיוני, כפי שהן משמשות למוצרים פיננסיים אחרים. וכן, בבנקים יש בסיס של מערך הדרכה וכוח אדם בעל רקע והבנה פיננסיים, ובקלות יחסית אפשר להכשירו לייעוץ פנסיוני.

מודל הייעוץ הבנקאי האובייקטיבי הצליח בתחום קרנות הנאמנות שנמכרו על-ידי הבנקים כחלק מרפורמת בכר. כיום קיימות בכל הבנקים מערכות ייעוץ מתקדמות המאפשרות ללקוח לבחור בין מגוון מוצרים שונים על-פי התאמה להעדפותיו ולפרופיל הסיכון שלו.

חסרונות בולטים בייעוץ הבנקאי כפי שהוא כיום:

ראשית, לדברי גורמים שונים גובה עמלת ההפצה נמוך מדי, ולכן במקרים רבים ההשקעה במתן ייעוץ מעמיק אינה רווחית. **שנית**, יש בעייתיות במבנה התמריצים הנובע מאופן תשלום עמלות ההפצה. כיום, גובה העמלה שהיצרנים משלמים לבנקים עבור הפצת מוצריהם איננה תלויה בביצוע פעולות כלשהן, והיא נשארת זהה בין שמסקנת הייעוץ היא לשנות את הרכב התכנית הפנסיונית ובין שההמלצה היא להשאירו כפי שהוא. עקב כך, במקרים רבים יעדיפו הבנקים להמליץ שלא לשנות את הקיים גם אם טובת הלקוח מצריכה שינוי, וכך לקבל את אותה העמלה בלי צורך להשקיע בייעוץ מעמיק. עם זאת, על אף הבעייתיות בכך, נראה שזו דרך הכרחית לאפשר לייעוץ הבנקאי להיות אובייקטיבי. אם קבלת עמלת הפצה תהיה מותנית בביצוע פעולות, ייווצר תמריץ ליועצים להזיז את כספי הלקוחות בין היצרנים גם כשאין בכך צורך (תופעה שנקראת "טוויסטינג"), דבר שיגרום לייעוץ הבנקאי להיות מוטה משיקולי רווחיות ולא אובייקטיבי. נושא זה – התאמת מבנה העמלות כך שיתמרץ את המתווכים לפעולה הטובה ביותר ללקוח – נמצא בבחינה מתמדת באגף שוק ההון במשרד האוצר, ונראה כי טרם נמצא הפתרון המיטבי.

שלישית, על-פי החוק נאסר על הבנקים ליצור קשר עם מעסיקים כדי לצרף לקוחות למוצרים פנסיוניים. מטרת האיסור למנוע ניגוד עניינים בין תפקיד הבנקים כמעניקי אשראי לבין היותם מפיצים פנסיוניים. החשש היה שהבנקים יעשו שימוש בכוח ובהשפעה שיש להם על עסקים כדי להעביר אליהם את התיקים הפנסיוניים של העובדים, מה שעלול להגביר

את הריכוזיות ולצמצם עוד יותר את התחרות בתחום הפיננסי. אי-היכולת לעבוד ישירות מול המעסיק מקשה מאוד על התפתחות הייעוץ הבנקאי, מכיוון שלאחר תהליך הייעוץ ללקוח הוא נדרש לפנות בעצמו למעסיק, ולעתים גם לסוכן הביטוח, כדי ליישם את המלצות היועץ הבנקאי. מעבר לסרבול שתהליך זה יוצר, פעמים רבות מסקנות הייעוץ לא ייצאו לפועל מכיוון שלסוכן ולמעסיק יש תמריצים משלהם, כפי שפורט לעיל. עקב כך פוחת התמריץ של הבנקים להשקיע משאבים בייעוץ איכותי, היות שלא ברור אם אכן יהיו לו תוצאות.

רביעית, עד כה היו הבנקים בעמדת נחיתות, משום שלא התאפשרה להם גישה למידע על החסכונות הקיימים של הלקוח בגופים אחרים וכן לא היה מידע מלא על המוצרים. עקב הפעלתה של המסלוקה הפנסיונית, החל בחודש יולי 2013, צפוי קושי זה להיפתר והיועצים הבנקאיים יוכלו לקבל תמונה טובה יותר בנוגע ללקוח הפונה לייעוץ.

מסלול הייעוץ הבנקאי כיום זניח ביותר מבחינת קרנות הפנסיה – אחוזים בודדים בלבד מופצים באמצעות הבנקים. המוצרים העיקריים שנמכרים במסגרת הייעוץ הפנסיוני הם קרנות השתלמות וקופות גמל, שבהן לא קיימת המורכבות הכרוכה בכיסויים הביטוחיים ובסיכונים הנובעים מהם. מחלקות הייעוץ בבנקים, שנפתחו בהשקעות גדולות מצד הבנקים לאחר רפורמת בכר, עוברות צמצום בשנים האחרונות ופעילותן יורדת לנוכח אי-הכדאיות בפעילות זו.

לייעוץ הבנקאי יש פוטנציאל להשפעה משמעותית על התחרות בענף ועל הנגישות של לקוחות לייעוץ אובייקטיבי, אך נראה שבגלל החסרונות שנמנו לעיל, השפעה זו אינה מתקיימת.

נושא נוסף שיש לתת עליו את הדעת בנוגע לתחרות הוא היחס של מערכות הייעוץ הבנקאיות לקרנות פנסיה קטנות. לדברי גורמים בענף, כיום הבנקים לא ממליצים על רכישת קרנות קטנות בגלל החשיפה שלהן לסיכון דמוגרפי, גם כאשר הקרן רכשה ביטוח משנה. הסיבות לכך קשורות בקושי להעריך את הסיכונים של קרן פנסיה קטנה, בחשש שביטוחי המשנה אינם מספקים מענה לכלל התרחישים וכן בחשש שעלויות ביטוחי המשנה יגולגלו על הלקוחות בצורת תשלומים גבוהים יותר עבור הכיסויים הביטוחיים.¹¹ כך נוצר חסם כניסה של שחקנים חדשים לענף, מכיוון שנמנע מהם להפיץ את מוצריהם באמצעות הבנקים עד שהקרן צוברת סכום נכסים משמעותי.

יועצים פרטיים

כיום פועלים רק מעט יועצי פנסיה עצמאיים המייעצים ללקוחות פרטיים. לרוב נערכות במסגרת זו כמה פגישות ייעוץ שמטרתן להתאים ללקוח מוצר פנסיוני. הלקוח עצמו משלם עבור פגישות אלו סכום של כמה אלפי שקלים. הצורך בתשלום סכום גבוה מראש על פגישות הייעוץ הופך אפיק זה ללא אטרקטיבי לקהל רחב של לקוחות. הדבר נכון במיוחד לחוסכים בתחילת הדרך, שהתיק הפנסיוני שלהם הוא ללא צבירה משמעותית, ולפיכך הרווח שהם מפיקים מהשקעה בייעוץ נמוך.

בדומה לייעוץ הבנקאי, התפתחות והתרחבות של הייעוץ הפרטי היו יכולות לתרום לתחרות ולשקיפות בענף, היות שהיועצים אינם מחויבים ליצרן מסוים וביכולתם להעניק ללקוח ייעוץ אובייקטיבי. ליועצים אף יש אינטרס להגביר את המודעות של הלקוחות ואת ההבנה שלהם במוצרים הפנסיוניים, משום שהדבר יעודד ביקוש נרחב יותר לשירותיהם. אפשר שבאמצעות מתן התמריצים הנכונים יוכל אפיק זה לתפוס מקום מרכזי יותר.

¹¹ אמנם ישנה תקרה על גובה דמי הביטוחים שאפשר לגבות במסגרת קרן הפנסיה, תקרה המפורסמת בחוזר של הממונה, אך עם זאת העובדה שישנן עלויות נוספות עלולה לגרום להעלאת מחירים ולפגיעה בלקוחות בהשוואה למה שהם נדרשים לשלם בקרן ללא ביטוח משנה.

5.2.5 מעסיקים

בשונה מן המקובל במקומות שונים בעולם, שבהם המעסיקים בוחרים עבור העובדים מוצרים פנסיוניים ולעתים אף מנהלים בעצמם את הפנסיות של העובדים, בישראל המעסיקים מנועים על-פי חוק מלהתערב בבחירת המוצרים הפנסיוניים של העובדים.¹² למרות המגבלה האמורה, מקומם של המעסיקים נותר מרכזי והוא בא לידי ביטוי בכמה היבטים – הן בשלב בחירת המוצר והן לאורך חיי התכנית:

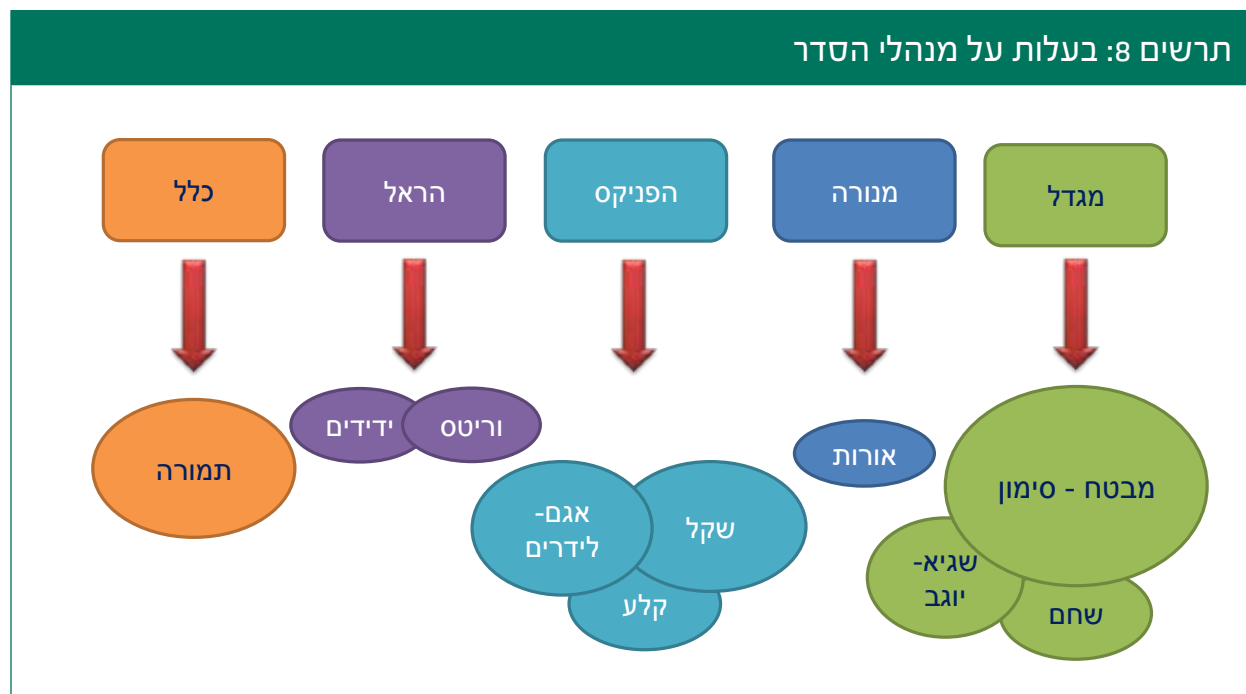
- צו ההרחבה לפנסיה חובה, שנכנס לתוקף בראשית שנת 2008, מחייב את המעסיק להפריש כספים עבור הפנסיה של עובדיו. נוסף על כך, כדי לזכות בהטבת המס באופן מידי, גם חלקו של העובד מההפרשות מנוכה ישירות על-ידי המעסיק משכרו של העובד. כך נוצר מצב שבו המעסיק הוא שאחראי בפועל על הפרשת הכספים עבור עובדיו, וכן על ההתנהלות השוטפת של החשבון הפנסיוני. משמעותה של אחריות זו היא, בין השאר, שיש בידו של המעסיק להשפיע על בחירותיו של העובד בנושא הפנסיה.
- רבים מהמעסיקים מעורבים מאוד בהליך בחירת הסוכן או מנהל ההסדר שמעניקים, כאמור, שירותי תפעול למעסיק נוסף על שירותי הייעוץ לעובדים. מעבר לניגוד העניינים שבו מצוי מנהל ההסדר בגלל חובת הנאמנות המשולשת שלו – ליצרן, למעסיק ולעובד, קיימת גם בעייתיות בכך שהעובדים משלמים עבור שירותים שמקבל המעסיק.¹³
- במקרים רבים המעסיקים מתקשרים באופן ישיר עם יצרנים לאחר הליך של מעין מכרז. היצרן או היצרנים הזוכים הופכים בדרך כלל לברירת המחדל של המעסיק: עובדים חדשים שאין להם חיסכון קודם או שלא דיווחו על קיומו של חיסכון כזה, ישויכו אוטומטית לקרן הפנסיה שבחר המעסיק. שאיפתם של המעסיקים היא לעמוד בדרישות החוק בכל הקשור לחיסכון הפנסיוני של העובדים, לכן פעמים רבות יעדיפו לעבוד עם יצרן מוכר שיש להם עמו יחסי אמון לאורך השנים. כפי שצוין בפרק הקודם, תמריץ זה של המעסיקים עלול להוות חסם כניסה עבור קרנות חדשות שהמעסיקים אינם מכירים את מוצריהן ואת המערכות שלהן.

5.3 מבנה הבעלות בענף ההפצה והשפעותיו

בחינת מבנה הבעלות של סוכנויות הביטוח וניהול ההסדר הגדולות מעלה כי כמעט כולן נמצאות בבעלות מלאה או חלקית של חברות הביטוח. סוכנות מבטח-סימון, לדוגמה, שלה היקף הפעילות הגדול ביותר, שייכת במלואה לחברת מגדל. סוכנויות גדולות נוספות כגון שקל, אגם-לידרים וקלע נמצאות בבעלות מלאה או חלקית של חברת הפניקס, וסוכנות תמורה – בבעלות כלל. משיחות שערכנו עולה קשר ברור בין מבנה הבעלות של סוכנויות לבין התפלגות המכירות החדשות, וישנן עדויות על הטיה משמעותית של סוכנים קשורים לטובת מוצרי החברה המחזיקה.

¹² חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), תשס"ה-2005, סעיף 20. (א): "...מעבידו של עובד כאמור לא יתנה את תשלום הכספים לקופת הגמל בעד עובדו בכך שיופקדו בקופה מסוימת או בקופה שיבחר העובד מתוך רשימה מסוימת של קופות, והכל אף אם נקבע אחרת בדין או בהסכם".

¹³ בעיה דומה של גלגול עלויות על העובדים קיימת גם ברכיב הפיצויים שמפריש המעסיק. מכיוון שבמקרים רבים הכספים שהופרשו לרכיב זה חוזרים למעסיק בסוף תקופת ההעסקה, יש למעסיק אינטרס להזיל כמה שיותר את דמי הניהול על כספים אלו, גם במחיר של סבסוד צולב על-ידי דמי ניהול גבוהים יותר שמשלמים העובדים על רכיב התגמולים.



מקור: דוחו"ת כספיים של חברות הביטוח לשנת 2012.

מבנה הבעלות הנוכחי נוצר הן עקב קשרי בעלות היסטוריים בין יצרנים לסוכנים, שנוצרו בין השאר מסיבות של יעילות כלכלית, והן עקב סדרת רכישות מהשנים האחרונות. יצרנים שונים שילמו מחירים גבוהים עבור רכישה של בעלות מלאה או חלקית על סוכנויות ביטוח. נראה כי הרקע לתהליך היה רצונם של יצרנים לבסס ולחזק את שליטתם במקטע ההפצה, והחשש שבגלל רכישות של המתחרים הם עלולים להישאר ללא סוכנים גדולים בבעלותם. נראה כי אף שישנן דרכים שונות לגרום לסוכנים להעדיף מוצרים של יצרן ספציפי, כמו הטבות בעמלות הסוכן או מבצעי גיוס שונים, עדיין אין תחליף לאחזקה ממשית בסוכנויות כדי להבטיח את קיומה של זרוע הפצה המחויבת לשיווק מוצרי הבעלים.

אפשר לזהות כמה השפעות שליליות שיש למבנה בעלות זה על התחרות בענף:

5.3.1 חסימת כניסה

כפי שצוין לעיל, אחד מחסמי הכניסה העיקריים הוא הצורך להתקשר עם סוכני ביטוח. העובדה שמרבית התיקים המיועצים נשלטים בידי מנהלי ההסדר הגדולים, והעובדה שאותם מנהלי הסדר קשורים בקשרי בעלות ליצרנים הקיימים, מהוות תמריץ עבורם לחסום כניסה של מתחרים חדשים כדי לשמר את נתח השוק של החברה האם.

מעבר לחסימת כניסה באמצעות אי-שיווקם של מוצרי המתחרים החדשים, בכוחם של מנהלי ההסדר וסוכני הביטוח גם להרתיע מתחרים חדשים מלהיכנס לשוק קרנות הפנסיה.

מכיוון שמנהלי ההסדר כיום מפיצים קרנות השתלמות וקופות גמל של בתי השקעות שונים, ישנו חשש שאם בית השקעות ינסה להתחרות בשוק קרנות הפנסיה ולקחת נתח שוק משמעותי, יפסיקו מנהלי הסדר בבעלות היצרנים הקיימים למכור

את מוצריו ויעבירו את הלקוחות למוצרים אחרים. בכך קטן במידה ניכרת התמריץ של שחקנים חדשים, ובייחוד כאלה עם תיקי השתלמות וגמל גדולים, להתחרות בשוק קרנות הפנסיה.

5.3.2 רמת מודעות וניידות נמוכה של הלקוחות

השפעה נוספת שיש למבנה הבעלות היא על תמריצי הסוכן בנוגע לרמת המודעות של הלקוח הסופי. בעוד למערך ייעוץ אובייקטיבי יש תמריץ להגדיל את המודעות של הלקוחות לצרכים שלהם ולהבדלים בין המוצרים כדי ליצור שוק לשירותי ייעוץ, לסוכן שפועל תחת יצרן מסוים עלול להיות תמריץ הפוך. ככל שהלקוחות מעורבים פחות ומודעים פחות להבדלים, כך אפשר ביתר קלות להטות אותם למוצרי חברת האם. נראה שזה אכן המצב כיום ברבים מן המקרים. בהקשר זה אפשר להזכיר גם את ההשפעה שיש לסוכנים על רמת הניידות של הלקוחות. מכיוון שמנהל ההסדר נדרש כדי לנייד את החיסכון ליצרן אחר, במקרה שהוא בבעלות של יצרן מסוים יהיה לו תמריץ למנוע מעבר של לקוחות למתחרים.

5.3.3 תמריצי היצרנים להתחרות

מנהלי ההסדרים בבעלות יצרן מסוים משמשים כמפיצים של כלל היצרנים, כך שלמעשה היצרנים מפיצים אלה את אלה באמצעות חברות בבעלותם. מבנה זה של שיתוף פעולה בין מתחרים עלול לעודד תיאום ולהקטין את התמריצים להתחרות, בגלל הרצון לשותף פעולה ולא לפגוע אלה ברווחיהם של אלה. גם זרימת המידע המהירה המתאפשרת בזכות ההפצה ההדדית עלולה להיות גורם המקטין תחרות, מכיוון שכל ניסיון של אחד המתחרים לקחת נתח שוק ממתחריו על-ידי הורדת מחירים פתאומית מתגלה מיד ועלול לגרום תגובה של ענישה מצד האחרים.¹⁴

כפי שהוזכר בפרק הקודם, תמריצי הסוכנים נובעים לא רק ממבנה הבעלות אלא גם ממבנה העמלות ומקשרים עסקיים ואחרים בינם לבין היצרנים. למרות זאת נראה שמבנה בעלות מבוזר יותר של הסוכנים היה עשוי לשנות את מבנה התמריצים ולהפחית במידה ניכרת את המחויבות למכירת מוצרים של יצרן ספציפי.

5.4 שקיפות השירותים שמעניקים המפיצים

בחינה של מערכת ההפצה מן הזווית של השירותים השונים שמעניקים המתווכים מעלה השפעות נוספות על רמת התחרות, הן מצד הביקוש והן מצד ההיצע. כפי שאפשר לראות בטבלה הבאה, אין חפיפה מלאה בין השירותים שמעניקים המתווכים השונים. מאפיין זה מקשה על התחרות בין המתווכים ובייחוד מציב את נותני השירות האובייקטיביים בעמדת נחיתות מול הגורמים המוטלים, בעיקר בנושא התפעול השוטף.

¹⁴ (Stigler, 1964) וכן (Green and Porter, 1984) מצביעים על הקשר בין המהירות והקלות שבהן המתחרים מגלים על הורדת מחיר לבין היווצרות התיאום ביניהם ויציבותו.

טבלה 2: סוגי השירותים שמעניקים המפיצים השונים

סוג המתווך/סוג השירות	ייעוץ חד פעמי ובחירת המוצר	ייעוץ מתמשך	שירותי תפעול למעסיק	ייעוץ אובייקטיבי
ייעוץ פרטי	V	X	X	V
ייעוץ בנקאי	V	V	X	V
משווק פנסיוני	V	V	X	X
סוכן ביטוח	V	V	V	X

מקור: עיבוד על שיחות עם גורמים בענף.

משמעות הדבר עבור הלקוח מן השורה היא שבמסגרת התשלום עבור קרן הפנסיה הוא למעשה רוכש חבילת שירותים שחלקם מיועדים עבורו וחלקם מיועדים לעתים עבור המעסיק, בלי שברור לו לחלוטין עבור מה הוא משלם. לעובדה שמכלול השירותים "נארז" תחת אותם דמי ניהול עלולות להיות כמה השפעות:

- ייתכן שלקוחות רבים שהיו יכולים להסתפק בייעוץ חד-פעמי להתאמת המוצר, רוכשים ייעוץ מתמשך מכיוון שאינם מודעים לעצם הרכישה ולחלופות השונות. במקרים כאלה, הלקוחות לרוב לא יעשו שימוש בשירותי הייעוץ המתמשך, ולמעשה נגבה מהם תשלום מיותר.
- מכיוון שלקוחות אינם מזהים את שירותי בחירת המוצר והייעוץ המתמשך כמוצרים נפרדים מניהול הפנסיה, ואינם יודעים מה המחיר שנגבה עבור שירותים אלו, אין באפשרותם להשוות לספקים מתחרים של שירותי ייעוץ כמו יועצים פרטיים או בנקאיים. אי-ההבחנה בין השירותים משפיע גם על היצע של שירותי ייעוץ על-ידי יועצים פרטיים, שכאמור אין ביכולתם להתמודד עם הצעות הסוכנים והמשווקים.

- כאמור, במקרה של ניהול הסדר הלקוחות משלמים לעתים עבור שירותים שלא נועדו עבורם אלא עבור המעסיק.¹⁵

6. המלצות

בחינת מבנה שוק הפנסיה והתחרות בו העלתה כמה נקודות עיקריות:

- שוק הפנסיה נשלט כמעט לחלוטין על-ידי חמש חברות הביטוח הגדולות. נתחי השוק של החברות יציבים יחסית, וכניסת מתחרים חדשים לא נגסה בהם באופן משמעותי. בצד זאת אפשר לזהות תהליך של פיזור טוב יותר מבעבר של התיקים בין הפירמות הגדולות, ועדות לכך היא ירידת מדד CR3.
 - התחרות בין היצרנים מורגשת בצורה בולטת בהתקשרויות עם ארגונים ומעסיקים גדולים, וניתנות להם הצעות אטרקטיביות מבחינת דמי הניהול והטבות נוספות. בהצעות ללקוחות פרטיים התנאים טובים הרבה פחות, ונראה שהתחרות פחות עזה.
 - המודעות וההבנה של מרבית הלקוחות בכל הנוגע לאפשרויות ולמסלולים השונים, וכן למבנה העלויות של המוצר, הן נמוכות. לצורך קבלת החלטות נעזרים לרוב בגורם מייעץ. להיעדר המידע השפעה מכרעת על רמת המעורבות של הלקוחות ועל מידת התחרות.
 - מקטע ההפצה ברובו המוחלט אינו אובייקטיבי, והסוכנים מוטים משיקולים של בעלות ורווחיות. לגורמי הייעוץ האובייקטיביים השפעה שולית ביותר.
 - למעסיקים יש אינטרסים משלהם בבחירת מנהל ההסדר, בעיקר עקב קבלת שירותי תפעול. בחירת המעסיק מחייבת למעשה את העובדים בארגון.
- בפרק זה נבקש לסקור כמה גורמים שיש להם השפעה על מצב השוק הנוכחי, ולהציע אפשרויות לטיפול שמטרתן להניע תהליך של שכלול התחרות והגברת השקיפות בשוק.

6.1 טיפול במבנה הבעלות

העובדה שסוכנויות הביטוח הגדולות ביותר, שבידיהן נתח משמעותי מהשוק, נמצאות בשליטת חברות הביטוח עלולה לפגוע בתחרות. החששות העולים בהקשר זה הם בין השאר: חסימת כניסה והתרחבות של מתחרים חדשים וקיימים, הרעת שחקנים מכניסה עקב החשש מענישה, הקמת חסמי מעבר ללקוחות המעוניינים לנייד את החיסכון הפנסיוני בין יצרנים שונים והטיית לקוחות לרכוש את מוצרי חברת האם גם כשהם אינם המתאימים ביותר.

מעבר לחששות הנוגעים לפעילות הסוכנים, מבנה בעלות הגורם לקשרי הפצה הדדיים בין היצרנים עלול להפחית את התמריצים שלהם להתחרות עקב יצירת סביבה של שיתוף פעולה ביניהם. נוסף על כך, מעבר המידע המהיר על המחירים והמוצרים הנובע מההפצה ההדדית עלול להגדיל את כדאיות התיאום ביניהם.

¹⁵ חשוב לציין בהקשר זה כי במקרים רבים העובדים יוצאים נשכרים מהמעורבות של המעסיק במשא ומתן מול היצרנים ומנהלי ההסדר, מכיוון שגם אחרי התשלום עבור השירותים המוענקים למעסיק, דמי הניהול ויתר התנאים שמוענקים לעובדים טובים בהרבה משהיו יכולים להשיג בעצמם. למרות זאת, מבנה תשלומים זה עלול להוות פגיעה בעובדים בלי שהם מודעים לכך.

אפשר להציע כמה כיוונים לטיפול במבנה הבעלות. אפשרות אחת היא להטיל איסור גורף על אחזקה אנכית וחובת הפרדה של האחזקות הקיימות. היתרון המרכזי בצעד מסוג זה הוא שתמריצי הסוכנים לא יהיו מוטים משיקולי בעלות, והם יוכלו להפוך לאובייקטיביים יותר. כמו כן אפשר לצפות שהפרדת הבעלות תמריץ את היצרנים להתחרות אלו באלו. הפרדה זו אף עשויה להמריץ את הסוכנים להיכנס לתחומי פעילות נוספים ולהתחרות גם במקטע הייצור.¹⁶

החסרונות בפתרון זה הם בקושי הגדול ליישמו, עקב היותו הטלת רגולציה בדיעבד על עסקאות רכישה שנעשו בעבר. נוסף כל כך אפשר לצפות שעקב האיסור להחזיק סוכנים, חלק גדול מהסוכנים הקשורים ייקלטו כמשווקים על-ידי חברות האם, דבר העלול להפוך את השוק לריכוזי עוד יותר ואת מגזר ההפצה לאובייקטיבי פחות.

אפשרות נוספת יכולה להיות הגבלה או איסור על מכירת מוצרי מתחרים על-ידי סוכנים בבעלות יצרנים, והפיכתם למעשה למשווקים פנסיוניים. צעד כזה עשוי להגביר את השקיפות, שהרי ללקוחות הפונים לסוכן בבעלות יצרן יהיה ברור שהוא מייצג יצרן זה ואינו מעניק ייעוץ אובייקטיבי. החיסרון בכך הוא בפגיעה ביכולתם של הסוכנים להעניק שירות ללקוחות כלל היצרנים, כפי שרבים מהסוכנים עושים כיום, ובכלל זה לביטול שירות ניהול ההסדר למעסיקים.

6.2 טיפול בעמלות הסוכנים

העובדה שעמלות הסוכנים אינן אחידות ונקבעות בהסכמים בין סוכן ליצרן פירושה שלסוכן יש אינטרס למכור את המוצרים שעבורם יקבל את התשלום הגבוה ביותר. הלקוחות תופסים לרוב את סוכן הביטוח כגורם מייעץ, ולא מודעים לכך שלמעשה הוא איננו אובייקטיבי בהמלצותיו.

בעייתיות נוספת נובעת מאופן תשלום עמלות הסוכן. כיום העמלות אינן משולמות ישירות מהלקוח אלא מועברות לסוכן על-ידי היצרן מתוך דמי הניהול של הלקוחות. לאופן תשלום זה כמה השפעות על התחרות: ראשית, הסוכן תלוי ביצרן לצורך קבלת הכספים, מה שמאפשר ליצרן להפעיל כוח על הסוכן ולהגביל את יכולתו (ואף למנוע ממנו) להתקשר עם יצרנים אחרים. שנית, היות שעמלות הסוכן "מובלעות" בתוך דמי הניהול, נוצר מצב שבו הלקוח אינו מודע לעלות האמתית שהוא משלם על שירותי הסוכן ואינו יודע מהם השירותים שמגיעים לו עבור תשלום זה.

הצעדים שאפשר לבחון בהקשר זה הם:

■ עמלה קבועה ואחידה להפצה

החלת שיעור עמלה אחיד לסוכן, ללא תלות בזוהת היצרן שאתו הוא עובד. היתרון בצעד זה הוא הפיכת הסוכנים לאובייקטיביים יותר, שהרי המלצה ללקוח לא תהיה מוטה משיקולי רווחיות. יש לציין כי בהתערבות מסוג זה קיים סיכון להיווצרות אפקט הפוך של עלייה בעמלות הסוכנים עקב התכנסות למכנה המשותף הגבוה ביותר, ולכן יש לשקול שילוב של צעד זה עם צעדים נוספים כגון פיקוח או הגברת השקיפות של עמלות הסוכנים.

■ תשלום ישיר מהלקוח לסוכן

אפשר לבחון אופני תשלום אלטרנטיביים לסוכנים, למשל שהלקוחות עצמם ישלמו את עמלות הסוכן. צעד כזה יכול להשיג מטרה כפולה: הגברת עצמאותם של הסוכנים מול היצרנים, והגברת השקיפות של מבנה התשלום ללקוח.

בדוח ועדת בכר עלתה הצעה בעלת אופי דומה בנושא תגמול יועצים פנסיוניים. הוצע שם בין השאר כי:

¹⁶ לדוגמה, סוכנים יוכלו להציע מוצרים המשלבים כמה יצרנים יחד.

"תיווצר הפרדה בין דמי הניהול של המוצר הנרכש על ידי הלקוח, אותם הוא משלם לגוף המוסדי, ובין העמלה המשולמת עבור ביצוע הרכישה, אותה ישלם הלקוח ליועץ או למשווק המבצע... הפרדתם של עמלת הביצוע ודמי הניהול, תוך החלת שקיפות מלאה, תגביר, לדעת הצוות, את התחרות הן על גובה דמי הניהול והן על גובה עמלת הביצוע, כמוסבר להלן".¹⁷

המלצה זו לא התקבלה, ובמקומה נקבע בחוק שאמנם תחול עמלת הפצה אחידה ליועצים, אך היא תשולם במלואה על-ידי היצרנים ללא הבחנה בין דמי הניהול לדמי הביצוע או הייעוץ.

חשוב להדגיש שיש הבדל מהותי בהקשר זה בין יועצים לסוכנים. עבור היועצים הפנסיוניים, הפרדת תשלומי העמלות נראית כצעד מתבקש שמשלים את יתר הצעדים שננקטו כדי לאפשר ייעוץ אובייקטיבי ובלתי תלוי. עבור סוכני ביטוח, לעומת זאת, נראה כי זהו צעד מורכב הרבה יותר. הגברת עצמאותם של הסוכנים והפרדתם מהיצרנים מבחינת קבלת התשלום, הופכות אותם משליחיהם של היצרנים, כפי שהם כיום, לגופים העומדים בפני עצמם מול הלקוח. ישנו חשש שסוכנים רבים אינם ערוכים לשינוי מסוג זה מבחינת המערך התפעולי, מערכות המחשוב וכדומה, ויתקשו להמשיך בפעילות תחת מבנה התשלומים המוצע.

למרות המורכבות הכרוכה בכך, נראה כי בחינה מחודשת של הרכב התשלום ואופן התשלום לסוכנים יכולה להוליד שינוי שישפיע לטובה על השוק כולו.

6.3 קידום התפתחות הייעוץ הבנקאי

כפי שתואר בפרק הקודם, הייעוץ הפנסיוני במסגרת הבנקים תופס כיום נתח שוק של אחוזים בודדים בלבד מכלל ההפצה של קרנות פנסיה. כאמור, הסיבות שעלולות לגרום לחוסר ההתפתחות של מסלול זה הן גובה עמלת ההפצה, אי-היכולת של הבנקים לפנות למעסיקים וכן הקושי בקבלת מידע.

נגישות הבנקים למידע על מוצרים וחשבונות פנסיוניים עשויה להשתפר עקב כניסתה של המסלוקה הפנסיונית, אך בנוגע לגובה העמלה והגישה למעסיקים יש צורך במציאת פתרונות.

נראה שכדי ליצור תמריץ מתאים לכניסה נרחבת יותר של הבנקים לתחום, יש לשקול שינוי של גובה עמלת ההפצה והצמדתה למדד מתאים. על סמך נתוני ההכנסות של סוכני ביטוח מעמלות אפשר לבחון מה גובה העמלה הממוצעת עבור שירותי ייעוץ מתמשך כמו זה הניתן בבנקים, וכך לקבל אינדיקציה על גובה עמלת ההפצה הראוי. אפשר גם לקבוע מנגנון הצמדה שיבחן מדי תקופה שינויים במחיר שירותי הייעוץ ויעדכן את גובה עמלת ההפצה הבנקאית.

בנוגע לגישה למעסיקים, אפשר להמליץ על מציאת פתרון ביניים שיאזן בין הרצון לשלב את הבנקים בהפצת הפנסיה לבין החשש מקשירה או מהתניה של שירותים אחרים. איזון כזה יכול להיווצר על-ידי מתן אפשרות לבנקים המפיצים להתקשר עם מעסיקים בתנאי שהם אינם לקוחות הבנק המפיץ או אינם מקבלים ממנו אשראי. אפשרות אחרת היא לאפשר לבנקים להתקשר עם ארגוני העובדים שלא דרך המעסיק, ובכך להימנע מניגוד העניינים.

6.4 קידום התפתחות הייעוץ החד-פעמי

מסלול הייעוץ החד-פעמי הוא כיום מסלול שולי ביותר, ומוצע רק על-ידי יועצים פרטיים. נראה שהסיבות לכך הן שילוב של חוסר המודעות בקרב הלקוחות לקיומה של אפשרות כזו והעובדה שהבנקים וסוכני הביטוח אינם מציעים שירות זה. נושא

¹⁷ דו"ח הצוות הבין-משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון, ירושלים ספטמבר 2004.

התשלום עבור הייעוץ עלול להוות מכשול להתפתחות מסלול זה. בעוד התשלום לייעוץ המתמשך נגבה מתוך דמי הניהול ולא נתפס כהוצאה נפרדת, התשלום עבור ייעוץ חד-פעמי נגבה מראש ישירות מהלקוח. הצורך לשלם מלכתחילה סכום גבוה, שעבור חוסכים צעירים מהווה אחוז ניכר מהיקף התיק, הופך את האפשרות הזאת ללא אטרקטיבית. לכך מצטרפת העובדה שהזכרה לעיל, שהיות שהייעוץ המתמשך שמעניקים סוכני הביטוח נתפס כחלק אינטגרלי מהמוצר הפנסיוני, לא נוצר שוק נפרד לשירותי ייעוץ, ובכללם לייעוץ חד-פעמי.

מכיוון שייעוץ פרטי הוא במקרים רבים תחליף לייעוץ המתמשך שנותנים סוכני הביטוח, נראה שלהמלצות שהוזכרו לעיל בנוגע לעמלות הסוכנים יכולה להיות השפעה חיובית על התפתחות מסלול ייעוץ זה. הפרדת התשלום עבור שירותי הייעוץ המתמשך מהתשלום עבור ניהול המוצר ותפעולו עשויה לתרום להגברת המודעות של הלקוחות לעובדה שהם למעשה כבר רוכשים שירותי ייעוץ, וכך להגביר את הביקוש לשירותי ייעוץ חלופיים.

דרך נוספת שאפשר להציע כדי להגביר את השקיפות והתחרות בשירותי הייעוץ היא באמצעות החלה של חובת בחירת מסלול ייעוץ על-ידי הלקוח. על-פי הצעה זו, לקוח שיבקש להצטרף לקרן פנסיה דרך מתווך מכל סוג שהוא, על המתווך יהיה להציע לו שלושה מסלולי ייעוץ אפשריים: מסלול ייעוץ מתמשך, מסלול ייעוץ חד-פעמי ומסלול ללא ייעוץ. עבור המסלול המתמשך יובהר ללקוח מהו שיעור דמי הייעוץ, מהם שירותי הייעוץ שהוא זכאי להם וכן מהו הסכום המשוער שייגבה ממנו לאורך חיי התכנית. עבור ייעוץ חד-פעמי ייגבה תשלום מראש כפי שנגבה כיום, ועבור מסלול ללא ייעוץ יהיה אפשר לגבות אך ורק דמי טיפול בהצטרפות לקרן.

הגברת השקיפות של שירותי הייעוץ ועלותם עשויה לתרום ליתר מעורבות של הלקוחות בבחירת המתווכים, וכן ליצירת תחרות במקטע הייעוץ כמוצר העומד בפני עצמו, ללא קשר לניהול קרנות הפנסיה.

7. סיכום

שוק קרנות הפנסיה בישראל מאופיין בריכוזיות גבוהה ובחסמי כניסה והתרחבות שמעלים חשש בנוגע לרמת התחרות והשקיפות ללקוחות. נראה כי הנפגעים העיקריים מכך הם הלקוחות הקטנים: הן רמת המודעות שלהם לחלופות השונות ולעלויות הכרוכות בהן והן כוח המיקוח שלהם מול היצרנים והסוכנים הם מצומצמים. אחד הגורמים שהשפעתו על מבנה השוק ורמת התחרות בו מרכזית הוא מבנה מערכת ההפצה והתנהגות השחקנים במסגרתה. בחינה של הגורמים השונים המרכיבים את מערכת ההפצה מעלה כמה נקודות שעלולות להשפיע לרעה על התפתחות התחרות בשוק. בין השאר נבחנו בהקשר זה השפעתם של מבנה הבעלות של יצרנים על סוכנויות ביטוח, מבנה התמריצים והעמלות של סוכני הביטוח ופעילותם של היועצים האובייקטיביים הבנקאיים והפרטיים.

במסגרת המחקר נבחנו כמה דרכי התערבות שיש בהן כדי לתת מענה לחלק מהבעיות שהוזכרו, ובכך לתרום להגברת התחרות והשקיפות. ההמלצות השונות המוצעות במחקר זה הם בגדר כיווני חשיבה ראשוניים הדורשים עוד פיתוח והתאמה כדי שיוכלו להיות פתרונות ישימים. על אף המורכבות הכרוכה בכל אחת מההצעות והדרך הארוכה שיש לעבור כדי ליישמן, נראה כי הן יכולות להוות בסיס לצעדי מדיניות עתידיים שיתרמו להפיכת שוק קרנות הפנסיה בכלל ומערכת ההפצה הפנסיונית בפרט לאובייקטיביים ומשוכללים יותר.

8. ביבליוגרפיה

- דוחות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר לשנים 2009-2011.
- דוח הצוות הבין משרדי לעניין רפורמה בשוק ההון, ירושלים ספטמבר 2004.
- דוחות כספיים של חברות הביטוח לשנת 2012.

Bain, J.S. 1959. *Industrial Organization*. Wiley New York.

Berger, A.N. and Hannan, T.H. 1989. "The Price-Concentration Relationship in Banking". *The Review of Economics and Statistics* 71: 291-299.

Bikker, J.A. and Groeneveld, J.M. 1998. "Competition and Concentration in the EU Banking Industry". (No. 8). Netherlands Central Bank, Directorate Supervision.

Boone, J. 2008. "A New Way to Measure Competition". *The Economic Journal* 118 (531): 1245-1261.

Green, E.J. and Porter, R.H. 1984. "Noncooperative Collusion under Imperfect Price Information". *Econometrica: Journal of the Econometric Society* 52: 87-100.

Roeger, W. 1995. "Can Imperfect Competition Explain the Difference between Primal and Dual Productivity Measures? Estimates for US Manufacturing". *Journal of Political economy* 103 (2): 316-330.

Stigler, G.J. 1964. "A Theory of Oligopoly". *The Journal of Political Economy* 72 (1): 44-61.

FELLOWS | MILKEN
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן
רחוב ושינגטון 4
ירושלים, 9418704

info@mifellows.org
www.mifellows.org