



מדינת ישראל רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

ט"ו בחשוון התשפ"ו
6 בנובמבר 2025
שה. 2024-3093

הערכת השפעות אסדרה (RIA): תיקון חוזר "דוח שנתי ודוח רבעוני לעמיתים ולמבוטחים בגוף מוסדי"

דוח זה מעריך את השפעות של רגולציה מוצעת (RIA) – טיוטת תיקון חוזר גופים מוסדיים 2020-9-22 "דוח שנתי ודוח רבעוני לעמיתים ולמבוטחים בגוף מוסדי" (להלן – **חוזר דוח שנתי**).

1. רקע אודות סביבת מושא האסדרה

על גופים מוסדיים לשלוח לעמיתיהם ולמבוטחיהם דין וחשבון תקופתי וזאת בהתאם להוראות סעיף 35 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) והוראות סעיף 36 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח). חוזר גופים מוסדיים 2020-9-22 "דוח שנתי ודוח רבעוני לעמיתים ולמבוטחים בגוף מוסדי" קובע מתכונת אחידה לדוח שנתי ודוח רבעוני למוצרי חיסכון פנסיוני וביטוח חיים, מרחיב את חובות הגילוי המוטלות על גופים מוסדיים, ומפשט את המידע המוצג בו, כך שהדוח יוכל לשמש כלי מעקב ובקרה יעיל לעמיתים ולמבוטחים על מוצרים אלה. מוצע לעדכן חוזר זה על מנת להגביר את הגילוי במסגרת הדוח, זאת בין היתר נוכח שינויים רגולטוריים כפי שיתואר להלן.

ביום 30 באוקטובר 2022 פורסמו תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (הוצאות ישירות בשל ביצוע השקעות), (תיקון), התשפ"ג-2022 (להלן – **תיקון התקנות**). במסגרת תיקון התקנות, תוקנה תקנה 33 לתקנות העיקריות, ונוסחה לאחר התיקון הוא כדלקמן:

(א) גוף מוסדי יידע אדם המעוניין להצטרף כעמית או כמבוטח לקופת גמל, כי נוסף על דמי הניהול ייגבו מנכסי הקופה הוצאות ישירות לפי תקנות אלה, וכן את שיעור ההוצאות הישירות שנגבו בשנה החולפת מנכסי הקופה ואת העלות הכוללת הצפויה שבה יישא אותו אדם באותה שנה, בשל דמי ניהול והוצאות ישירות (בתקנה זו – העלות השנתית הצפויה), בתנאים ובאופן שיורה הממונה.

(ב) גוף מוסדי ידווח לעמית או למבוטח לפי ההוראות האמורות את שיעור ההוצאות הישירות שנגבו מנכסי הקופה, וכן את סוגי ההשקעות שבגינם הוא גבה הוצאות ישירות מנכסי הקופה, את התשואה בניכוי הוצאות ישירות ואת העלות השנתית הצפויה, במסגרת דיווחי קופת הגמל שנשלחים לעמית ולמבוטח לפי הוראות סעיף 35 לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, באופן ובתנאים שיורה הממונה.

(ג) בכל מקום שבו קיימת חובה על פי דין להציג לעמית או למבוטח את דמי הניהול, תוצג לעמית או למבוטח גם העלות השנתית הצפויה.

בעקבות תיקון התקנות, ביום 20 ביולי 2023 פורסם חוזר גופים מוסדיים 2023-9-6 "אופן הצגת העלות השנתית הצפויה לעמית או למבוטח" (להלן – **חוזר עלות שנתית צפויה**), הקובע הוראות בעניין אופן הצגת העלות

השנתית הצפויה. בהתאם לתיקון התקנות ולהוראות חוזר עלות שנתית צפויה, מוצע להתאים את הדוחות השנתיים והרבעוניים לעמיתים ולמבוטחים בגופים המוסדיים כך שיקבעו כללים אחידים להצגת העלות השנתית הצפויה בהם. התאמה זו של הדוחות השנתיים הינה חלק מרכזי בתיקון המוצע בחוזר דוח שנתי.

בנוסף, במסגרת תיקון חוזר זה נוספו מספר עדכונים נוספים במטרה לשפר את הגילוי למבוטח ולעמית. עדכונים אלה הינם תולדה של פניות שהגיעו לפתחנו בדבר הגברת את הגילוי לעמיתים ולמבוטחים.

2. הגדרת הצורך באסדרה

האסדרה המוצעת נועדה לשפר את הגילוי לעמיתים ולמבוטחים בדבר המוצר הפיננסי המנוהל עבורם על ידי הגוף המוסדי. להלן פירוט התיקונים המוצעים והאופן בו הם נועדו לשפר את הגילוי למבוטחים ולעמיתים:

א. הצגת העלות השנתית הצפויה – נתון העלות השנתית הצפויה ישולב בפורמט הדוחות לעמיתים ולמבוטחים באופן אחיד. אחידות זו בהצגת הנתון נועדה לאפשר לעמיתים ולמבוטחים התמצאות טובה יותר בדוח ובהתאם גם יכולת השוואה טובה יותר ביחס לדוחות אחרים. הצורך בהצגת העלות השנתית הצפויה נובע מקיום הוראות התקנות והחוזר כאמור לעיל בסעיף 1 ;

ב. הוספת בלון יידוע לבדיקת התאמת גובה הביטוח לגובה ההלוואה בביטוח חיים למקרה פטירה אגב משכנתא - הוספת הבלון במקרה שהביטוח נרכש אגב משכנתא נועדה לעודד מבוטחים הקוראים את הדוח לבחון את התאמת גובה הביטוח לגובה ההלוואה. הצורך לתיקון זה נובע, נוכח מקרים לא מעטים בהם נוצר פער בין גובה יתרת ההלוואה לגובה הכיסוי הביטוחי אשר מביאים מבוטחים לכיסוי בעודף או לכיסוי בחסר ביחס לדרישת המלווה נציין עוד כי התקבלו פניות רבות של מבוטחים ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בתלונה על כפל ביטוח או אי התאמת סכום הביטוח לגובה ההלוואה ;

ג. הצגת תחזית הקצבה הצפויה בהתאם לגיל פרישת חובה או הגיל בתום תקופת הביטוח, לפי המוקדם מבניהם – הצגת הקצבה הצפויה באופן האמור נועדה לשפר את תחזית הקצבה הצפויה בדוח כך שתהיה רלוונטית יותר עבור המבוטחים לשם קבלת תחזית או אומדן של הקצבה הצפויה בפרישה.

כיום, במקרים שבפוליסה מוגדרת תום תקופת הביטוח לאחר גיל פרישת חובה מוצגת למבוטח תחזית קצבה בהתאם לקצבה הצפויה בגיל תום תקופת הביטוח, לפי הנחות חישוב כמתואר בחוזר דוח שנתי. מפניות שהגיעו לפתחנו עולה כי על אף שבדוח מוצג הגיל שביחס אליו מחושבת הקצבה, מחוסר תשומת לב או בשל אי-הבנה של המנגנון העומד בבסיס המוצר הפנסיוני, עשוי להיווצר הרושם שהקצבה המוצגת מייצגת את הקצבה הצפויה לחוסך לעת פרישה. פניות אלה רלוונטיות יותר ככל שהפער בגיל כאמור הינו גדול יותר, ובפרט ביחס לפוליסות ששווקו בעבר בהן גיל תום תקופת הביטוח גבוה באופן משמעותי ביחס לגיל פרישת חובה. מנגד, גיל פרישת חובה הינו המועד בו אספקטים שונים עשויים להוביל את המבוטח לפרישה מהעבודה בפועל, ושההתאם מבוטחים רבים רואים בו כמועד אליו יש להתכונן כמועד יציאה לפנסיה. לאור האמור, עדכון הגיל שביחס אליו יש לחשב את הקצבה צפוי להוביל להצגת תחזית קצבה רלוונטית יותר עבור המבוטחים לשם הכנה לקראת הפרישה, ולפיכך מוצע לשנותו כאמור ;

ד. הוספת שורת הסבר בנוגע להתאמות שבוצעו ביתרת הפתיחה במוצרי החיסכון השונים – במקרים שבהם בוצע בדוח עדכון של יתרת הפתיחה במוצר חיסכון ביחס ליתרת הסגירה של הדוח השנתי הקודם, יינתן גילוי לכך במסגרת הדוח לעמיתים ולמבוטחים, ובדוח השנתי המפורט יינתן הסבר בדבר סוג סיבת ההתאמה. הצורך בתיקון נובע מכך שכיום לעמית או למבוטח לעיתים לא ידוע מדוע בוצעו התאמות ביתרות הפתיחה והסגירה, ועלולה להיווצר תחושה של חוסר הבנה או יכולת לבחינת ההתאמה כהלכה.

נציין עוד כי התקבלו פניות עמיתים ומבוטחים ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון בתלונה על ביצוע התאמות ביתרות כאמור ללא הסבר;

ה. הבהרה באשר לחובה לשלוח אישורים לצורך מס הכנסה ולצורכי הצהרת הון לעמיתים או למבוטחים שהמוצר שלהם בוטל במהלך שנת הדוח – הבהרה זו נועדה לוודא למען הסר ספק כי יש לשלוח אישורי מס הכנסה גם במקרה שהמוצר היה קיים רק בחלק משנת הדוח. זאת, בעקבות פניות שהגיעו לפתחנו בדבר אי-קבלת אישורי מס הכנסה במקרה שבו המוצר בוטל במהלך שנת הדוח, וזאת היות וגופים מוסדיים שונים פרשו את הוראות החוזר באופן שונה.

3. בחינת השפעת האסדרה

תיקון החוזר נועד כאמור, לשפר את רמת הגילוי למבוטחים ולעמיתים ביחס למוצרי הביטוח והחיסכון המנוהלים עבורם בגופים המוסדיים, באופנים שתוארו לעיל. שיפור רמת הגילוי היא מטרה ראויה לכשעצמה, אולם לצידה קיים ערך פוטנציאלי במישור המעשי, שכן שיפור רמת הגילוי עתיד להביא לקבלת החלטות טובות יותר עבור הפרט.

מנגד לתועלות הגלומות בשיפור רמת הגילוי, התיקון המוצע בחוזר יביא לעלויות עבור הגופים המוסדיים בשל ביצוע ההתאמות הנדרשות בפורמט הדוח ובהודעות הנלוות לו. אולם, נראה כי עיקר העלויות הינו חד פעמי בשל ביצוע ההתאמות, ואילו התועלות הצפויות יבואו לידי ביטוי בכל דוח שישלח לכלל ציבור המבוטחים והעמיתים החל ממועד התיקון ואילך.

לאחר ששקלנו את מכלול השיקולים, התרשמנו שנכון לקדם את האסדרה האמורה. אולם בכדי לאפשר זמן היערכות נאות מוצע כי התיקון ייכנס לתוקף ביום 31 בדצמבר 2025.

4. סקירה אודות אסדרה מקבילה או סותרת

חוזר עלות שנתית צפויה הינו חוזר משלים לצורך יישום ההוראות המוצעות במסגרת תיקון זה. במסגרת התיקון לחוזר דוח שנתי אנו מפנים לחוזר עלות שנתית צפויה לשם שימוש בכללים המצויים בו לצורך חישוב שיעור העלות השנתית הצפויה.

כמו כן, בהתאם לחוזר עלות שנתית צפויה, בסמוך להצגת שיעור העלות השנתית הצפויה יש להציג הודעה בעניין למבוטחים ולעמיתים. מטרת ההודעה היא להבהיר לקורא כי השיעור האמור מהווה תחזית בלתי מחייבת בשל היותו תוצאה של חישוב המבוסס על הנחות ונתונים העשויים להשתנות. עם זאת בחוזר דוח שנתי, נקבע כי הודעה כאמור לא תופיע בדוח השנתי המקוצר, וזאת על אף הקבוע בחוזר עלות שנתית צפויה ותכליתה המצוינת לעיל. זאת, מכיוון שאנו מייחסים משקל גבוה לכך שהדוח השנתי המקוצר יהיה כמה שיותר קצר, מהטעם של הגברת נגישותו לקהל הרחב באמצעות צמצום הרתיעה שעשויה להיווצר מקריאת דוח ארוך ועתיר מידע ונתונים. נציין כי בדוח השנתי המקוצר בגרסה המקוונת תופיע הערה עם קישור שתפנה להודעה המלאה בדבר העלות השנתית הצפויה.

5. סקירה של דין משווה

עיקר העדכונים נוגעים לאופיים הייחודי של מוצרי החיסכון וביטוח החיים בישראל. בשל כך ובשל מורכבות מנגנוני הביטוח והפנסיה במקומות השונים בעולם, לא קיים דין משווה רלוונטי.

6. בחינת חלופות מרכזיות לצד החלופה שנבחרה

כאמור, העדכוניים המוצעים נועדו לשפר את הגילוי לעמיתים ולמבוטחים, ואופן שיפור הגילוי נבחן ביחס למספר חלופות אפשריות. להלן יופרטו החלופות המרכזיות ביחס לעיקר העדכוניים המוצעים בחוזר:

א. הצגת העלות השנתית הצפויה

השינוי המוצע בחוזר בעניין הצגת העלות השנתית הצפויה במסגרת הדוחות התקופתיים נובע מהחובה הקבועה בתקנות הוצאות ישירות, ולפיכך לא נשקלה האפשרות שלא להציגו במסגרת הדוחות. עם זאת נשקלו שתי אפשרויות מרכזיות ביחס לאופן הצגתו בדוח השנתי המקוצר. אפשרות ראשונה היא להציג את הנתון במסגרת אותה הטבלה בה מוצגים דמי הניהול וההוצאות הישירות. זאת מהטעם שטבלה זו מתייחסת לעלויות השונות של מוצר החיסכון וכך גם שיעור העלות השנתית הצפויה אשר בפועל מחושב על בסיס סוגי הנתונים המופיעים בטבלה. כמו כן, טעם נוסף הוא ששילוב השיעור בטבלה קיימת מאפשר תוספת מינימלית לפורמט הדוח המקוצר, וזאת על רקע עיקרון מרכזי לפיו על הדוח השנתי המקוצר להיות אינפורמטיבי אך גם פשוט ככל הניתן. אפשרות שנייה היא להציג את הנתון בטבלה חדשה ונפרדת הסמוכה לטבלת דמי הניהול. זאת משום שהנתונים המוצגים בטבלת דמי הניהול הם ביחס לשנת הדוח, קרי לשנה הקלנדרית שחלפה, ואילו שיעור העלות השנתית הצפויה מתייחס לשנה העוקבת לשנה זו. לאחר שנשקלו שתי החלופות, החלופה שנבחרה היא החלופה הראשונה שכן ניתן משקל גבוה יותר להיות הדוח פשוט ונהיר ככל הניתן.

ב. הוספת בלון יידוע לבדיקת התאמת גובה הביטוח לגובה ההלוואה בביטוח חיים אגב משכנתא

תוספת זו נועדה לשפר את הגילוי למבוטח ולהזמין לבחון את התאמת גובה הכיסוי לצרכיו והעדפותיו. ביחס לתוספת זו נבחנו שתי חלופות מרכזיות – הצגת בלון היידוע או אי-הצגתו. האפשרות להצגת בלון היידוע נבחנה מהטעם שבלון היידוע יישקף למבוטח את האפשרות שגובה סכום הביטוח אינו תואם את סכום ההלוואה ועשוי להניע לבדיקת ההתאמה האמורה. האפשרות לאי ביצוע התאמה זו נבחנה לאור חוסר הוודאות באשר למידת האפקטיביות של היידוע האמור בבחינת הנעתו לפעולה. לאחר בחינת שתי החלופות נבחרה החלופה הראשונה בשל המשקל הגבוה שניתן לשקיפות וגילוי במסגרת הדוח השנתי כבסיס לקבלת החלטות מצד הצרכן, בשים לב לכך שהוספת בלון היידוע אינה צפויה להיות כרוכה בעלויות התאמה גבוהות.

ג. הצגת תחזית הקצבה הצפויה בהתאם לגיל פרישת חובה או הגיל בתום תקופת הביטוח, לפי המוקדם

מביניהם

עדכון זה נועד לשפר את תחזית הקצבה הצפויה בדוח כך שתהיה רלוונטית יותר עבור המבוטחים לשם קבלת תחזית או אומדן של הקצבה הצפויה בפרישה. במסגרת בחינת העדכון האמור, נבחנו שתי חלופות מרכזיות – הראשונה היא השארת המצב על כנו, קרי המשך הצגת הקצבה הצפויה נכון למועד תום תקופת הביטוח לעניין תקופת החיסכון בהתאם לתנאי הפוליסה, והשנייה היא הצגת הקצבה הצפויה נכון לגיל פרישת חובה.

הטעם המרכזי בחלופה הראשונה באשר להשארת המצב הקיים ללא שינוי הוא סטנדרטיזציה בין המוצרים השונים של הכלל לפיו הקצבה הצפויה תוצג ביחס לגיל ברירת המחדל הקבוע במנגנון הפנימי של כל מוצר, כלומר – גיל ברירת המחדל בהתאם לתקנון או הפוליסה, לפי העניין. נוסף על כך, הצגת גיל קבלת הקצבה עד כה נעשה באופן מסוים וניתן לטעון כי קיים ציבור שכבר התרגל לאופן הצגה זה, כך ששינוי של הגיל המוצג תייצר בלבול.

מנגד, הטעם המרכזי בחלופה השנייה באשר לשינוי הגיל שביחס אליו תוצג הקצבה הצפויה הוא שגיל הפרישה הינו עוגן משמעותי יותר למועד הפרישה בפועל מאשר גיל תום תקופת הפוליסה. זאת ביו היתר בשל - זכויות הנוצרות לעובדים ולמעסיקים בגיל פרישת חובה של העובד, שיקולים כלכליים הקשורים בגובה הקצבאות המשולמות לאדם במהלך חייו, נורמות תרבותיות וכיו"ב. לעומת זאת, לרוב גיל תום תקופת הביטוח בפוליסה הינו נגזרת של תנאי שנכלל בתנאי תכנית הביטוח, המהווה מבחינה זו חוזה אחיד אשר אינו ברירות המחדל בו אינן מותאמות לשיקוליו האישיים של חוסך. לפיכך קיימת סבירות גבוהה יותר שהחוסך יפרוש בטווח זמן קרוב לגיל פרישת חובה מאשר לגיל הקבוע פוליסה בעיקר במקרים שבהם כאמור נקבע גיל תום תקופת הביטוח שנים קדימה ביחס לגיל פרישת חובה.

נוסף על האמור, עבור חוסכים המנהלים את כספי החיסכון במוצרים שונים, תחזית קצבה שאינה ביחס לאותו הגיל עשויה לייצר טעות או חוסר נוחות באשר לחישוב הקצבה במועד עתידי מסוים. לאור האמור, ולאחר שנשקלו שתי החלופות, נבחרה החלופה השנייה בשל כך שאנו מייחסים משקל גבוה לכך שהדוח והמידע המופיע בו יוכלו להוות כלי שימושי בידי החוסך בבואו לכלכל צעדיו הלאה.

ד. הוספת שורת הסבר בנוגע להתאמות שבוצעו ביתרת הפתיחה במוצרי החיסכון השונים

הוספת שורת הסבר נועדה להגביר את הגילוי לחוסך בקשר להתאמות שבוצעו ביתרת הפתיחה במוצר חיסכון ביחס ליתרת הסגירה של הדוח השנתי הקודם. בקשר לעדכון הנ"ל נבחנו שלוש חלופות מרכזיות. החלופה הראשונה היא השארת המצב הקיים. חלופה זו מבוססת על משקל גבוה הניתן לפשטות הדוח בעיניי הקורא על מנת לעודד קריאה של הנתונים בו, וכן למשקל גבוה הניתן למזעור העלויות הכרוכות במנגנון ההסבר בדבר ההתאמה. חלופה זו באה על חשבון הגילוי לחוסך באשר לשינויים שבוצעו ביתרות הפתיחה והסגירה במוצר החיסכון שלו.

החלופה השנייה היא לקבוע כי יש לציין את עצם ההתאמה בדוח השנתי המקוצר והרבעוני, וכן להסביר במסגרת הדוח השנתי המפורט את סיבת השינוי. חלופה זו מבוססת על איזון בין פשטות הדוח ומזעור עלויות רגולציה, לבין שיפור הגילוי לחוסך. במסגרת חלופה זו אמנם מתווסף מידע נוסף לדוחות, אך באופן שמתאים לכל אחד מסוגי הדוחות. כך, בדוח המקוצר, שעליו להיות פשוט ונהיר ככל הניתן גם על חשבון היקף המידע המצוי בו, במקרה שבו מבוצעת התאמה כאמור מופיעה הערה שמטרתה להסב את תשומת לבו של הקורא לעצם השינוי תוך הפנייה לדוח השנתי המפורט לקבלת הסבר באשר לסיבת השינוי. לעומת זאת, בדוח השנתי המפורט, שעליו להיות אינפורמטיבי גם על חשבון פשטותו, נוסף הסבר באשר לסיבת השינוי ביתרת הפתיחה. באשר לשיקול מזעור עלות הרגולציה, נראה שחלופה זו כרוכה בעלויות גבוהות יותר ביחס לחלופה הראשונה אך בעלויות נמוכות יותר ביחס לחלופה השלישית.

החלופה השלישית היא לקבוע שישלח לחוסך מכתב ייעודי עת בוצע עדכון של יתרת הפתיחה הכולל הסבר באשר לסיבת השינוי של היתרה, וזאת בנוסף להצגת ההסבר בדוח השנתי המקוצר, בדוח השנתי המפורט, וכן בדוח הרבעוני. חלופה זו מייחסת משקל גבוה לגילוי גם על פני שיקולים אחרים. באופן זה הגילוי המוגבר בא על חשבון פשטות הדוח השנתי המקוצר, שהוא מאפיין חשוב שנועד להקטין רתיעה מקריאתו בשל עומס מידע. נוסף על כך, שליחת מכתב ייעודי ונפרד המודיע על ביצוע ההתאמה אמנם עדיפה בהיבט הגילוי בשל עיתוי שליחתה, אך היא כרוכה בעלויות גבוהות יותר ביחס לשילוב של ההודעה במסגרת הדוח השנתי באזור ייעודי לכך.

לאחר בחינת הדברים נבחרה החלופה השנייה, וזאת בשל היותה מאזנת בין הגילוי למבוטח לבין שמירה על פשטות הדוח המקוצר ואיזון של עלויות רגולציה.

ה. הבהרה באשר לחובה לשלוח אישורים לצורך מס הכנסה ולצורכי הצהרת הון לעמיתים או למבוטחים

שהמוצר שלהם בוטל במהלך שנת הדוח

ביחס לעדכון זה לא נבחנו חלופות משום ששינוי זה נועד להבהיר למען הסר ספק, שהתברר כקיים, כי יחד עם הדוח השנתי יש לשלוח אישורים לצורך מס הכנסה ולצורכי הצהרת הון לעמיתים או למבוטחים הגם שהמוצר שלהם בוטל במהלך שנת הדוח.

7. שיתוף הציבור בקביעת האסדרה

טיוטת התיקון לחוזר דוח שנתי תפורסם להערות הציבור לתקופה של 21 יום.

8. הנגשת דבר האסדרה לציבור

לאחר שתהליך האסדרה יושלם, תפעל הרשות לפרסם את דבר האסדרה בדף הייעודי לכך באתר הרשות. פרסום האסדרה באתר יהיה מונגש לאנשים עם מוגבלויות, ויעשה שימוש בשפה פשוטה ובהירה.