



קובי רוזין
החוג לגרונטולוגיה
מדעי הזיקנה,
אוניברסיטת חיפה

בהנחיית
עו"ד דורית אלון-כשר,
פרופ' ישראל איסי דורון
עמותת המשפט בשירות
הזיקנה

תופעת הניצול הפיננסי של משקיעים זקנים: סקירת התופעה והמלצות להתמודדות עימה

נייר עמדה

תופעת הניצול הפיננסי של משקיעים זקנים: סקירת התופעה והמלצות להתמודדות עימה

נייר עמדה

קובי רוזין

החוג לגרונטולוגיה מדעי הזיקנה,
אוניברסיטת חיפה

**בהנחיית עו"ד דורית אלון-כשר
ופרופ' ישראל איסי דורון**
עמותת המשפט בשירות הזיקנה

מאי 2021, אייר תשפ"א

תוכן

4	1. תקציר מנהלים
5	2. רקע
6	3. מהו ניצול פיננסי של זקנים?
7	4. היקף התופעה ומאפייניה
9	5. למה דווקא ה"זקנים"?
9	5.1 גורמים הקשורים למצב הבריאותי של זקנים
10	5.2 גורמים הקשורים לחסכון בפרישה ולהתפתחויות בשוק ההון
11	5.3 הפער הדיגיטלי The Digital Divide
12	6. כיצד מתמודדים עם התופעה בארה"ב? סקירה של המדיניות הרגולטורית
12	6.1 כללי
13	6.2 חסינות לגופים פיננסיים בעת דיווח - (SEC) The Senior Safe Act
13	6.3 "מודל החקיקה של נאס"א" - NASAA Senior Model Act(2016)
14	6.4 פעילות הרגולטורים הפיננסיים בארה"ב
14	6.4.1 חינוך והעלאת מודעות הציבור:
15	6.4.2 ביקורת על בעלי רישיונות:
15	6.4.3 אכיפה ומאבק בהונאות משקיעים (הונאות "פונזי" ו"תרמית פירמידה").
16	6.5 פעילות של הגופים הפיננסיים בארה"ב
17	7. היבטים משפטיים בישראל
18	8. תמונת מצב של הגופים הפיננסיים בישראל
19	9. פעילות של רגולטורים וגופים פיננסיים בישראל למיגור התופעה של ניצול פיננסי של זקנים
21	10. מגמות ואתגרים למיגור התופעה
22	11. המלצות לפעולה - הגנה על זקנים מניצול פיננסי
26	מקורות:

1. תקציר מנהלים

הרגולטורים והגופים הפיננסיים בישראל מגלים לאחרונה פתיחות לאתגרים של האוכלוסייה המבוגרת, במיוחד אתגרים שהם פועל יוצא של "עולם דיגיטלי" וקדמה שאוכלוסייה זו נחשפת אליה. לעומת זאת, הנושא של ניצול כלכלי ופיננסי של משקיעים זקנים עדיין רחוק מתשומת הלב הראויה, במיוחד בהשוואה לפעילות של רגולטורים וגופים פיננסיים בארה"ב ומדינות מתקדמות אחרות במערב, הפועלות באופן נמרץ למיגור התופעה.

סוגיה זו הופכת לאקטואלית במיוחד על רקע העובדה שאוכלוסיית הזקנים בישראל צומחת באופן חד ושיעורם באוכלוסייה הולך וגדל, מגמה שתתעצם בשנים הקרובות. לצד השינויים הדמוגרפיים הנ"ל חלו בעשורים האחרונים גם שינויים דרמטיים במבנה שוק ההון ומערכות הפנסיה בישראל. שינויים אלה חושפים את המשקיעים והחוסכים הזקנים לסיכונים נוספים משמעותיים לעומת העבר גם בהיבטים של ניצול פיננסי. עדות נוספת לשינויים הדרמטיים במבנה השוק ניתן לראות בגידול החד בשיעור הנכסים הפיננסיים המנוהלים ע"י הציבור מחוץ למערכת הבנקאית וחלק ניכר מהם על ידי האזרחים הוותיקים.

לאור מציאות חדשה זו, נייר עמדה זה מבקש לסקור את הפעילות הרגולטורית והחקיקה בתחום שהובילה ארה"ב בעיקר באמצעות רשות ניירות ערך האמריקאית (SEC) ורשות הפיקוח הפיננסית (FINRA). הפעילות כוללת בין היתר העלאת מודעות לתופעת הניצול הפיננסי בפרסומים ומידע לציבור, פעולות מניעה באמצעות כלים משפטיים מקובלים כגון יפויי כוח מתמשך וכלים אחרים, פעולות ניטור וזיהוי של ניצול פיננסי ומעורבות עם הרשויות האכיפה השונות.

לאור כל זאת, מסמך זה מביא שורה של המלצות אשר נועדו, בראש ובראשונה, לרתום את הגופים הפיננסיים המוסדיים בישראל (חב' ביטוח, פנסיה וגמל, בנקים, ותאגידי השקעות) למשימה של העלאת המודעות לנושא, הן בקרב עובדיהם, והן בקרב הציבור הרחב ולהוות גורם משמעותי במיגור התופעה של ניצול פיננסי של משקיעים זקנים בכלל ושל משקיעים פגיעים בפרט. חשיבותו של נייר עמדה זה באה לידי ביטוי נוספת לאור המשבר הבריאותי-כלכלי בו אנו שרויים בשנה האחרונה ועל רקע מגיפת הקורונה, שכן לדעת מומחים הלחץ הכלכלי עלול להשפיע באופן ישיר על אוכלוסיות מוחלשות ומשקיעים פגיעים כדוגמת הזקנים.

2. רקע

הזדקנות החברה האנושית מזמנת הזדמנויות ואתגרים רבים. לצד היבטיה החיוביים ישנן גם, באופן מצער, תופעות שליליות, לרבות התעללות, ניצול והזנחה של זקנים. אחת מתופעות שליליות אלה הינה תופעה של התעללות כלכלית בזקנים (Elder financial Abuse), תופעה המתוארת במחקרים שנערכו בארה"ב כ "הפשע של המאה ה-21" (Roberto & Teaster, 2011), אין זה מפתיע אם כך כי ארה"ב נתפסת כמדינה המובילה בעולם שפועלת ויוזמת חקיקה לתמיכה והגנה על אמריקאים מבוגרים וזקנים מפני ניצול כלכלי ופיננסי. בראש המאבק בתופעה עומדת רשות ני"ע האמריקאית ה-SEC (The United States Securities and Exchange Commission) אשר מתווה מדיניות ומקדמת חקיקה רלוונטית בנושא.

במהלך השנים האחרונות הגבירו המחוקקים ורשויות האכיפה בארה"ב את המלחמה בתופעה בסדרה של פעולות במטרה לרתום את הגופים הפיננסיים למאמץ בהעלאת המודעות, המניעה וניטור התופעה. בניגוד לארה"ב, היקף המודעות, המחקר, והפעילות בתחום הניצול הפיננסי של זקנים בישראל הינו עדיין נמוך יחסית. בנייר עמדה זה נסקור את התופעה והיקפה בארץ ובחו"ל, נבין כיצד מתמודדות רשויות האכיפה בעיקר בארה"ב עם התופעה וננסה להציג המלצות בכל הקשור למדיניות הרצויה ולמאמצים שיש לצפות מהמחוקקים, הרגולטורים והגופים הפיננסיים לנקוט בישראל.

במסגרת נייר העמדה ננסה לאמוד את המניעים לתופעה ואת היקפיה; כמו כן, נסקור כיצד מתמודדים עימה הרגולטורים והגופים המוסדיים בארה"ב ובישראל. הבסיס לנייר עמדה זה הינם שני מסמכים אשר פורסמו ע"י ה-SEC בשנים 2018 ו-2019; המסמך הראשון עסק בסקירה מעמיקה של תופעת הניצול הפיננסי של זקנים (Elder Financial Exploitation) והיקפיה (Deane, 2018), המסמך השני סקר את דרכי פעולה של הרשות לצמצום התופעה (Deane, 2019) וכן פעולות של רשות הפיקוח הפיננסית ה-FINRA (Financial Industry Regulatory Authority).

כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, המדיניות, לדעתנו, צריכה להתייחס להעלאת המודעות לתופעה הן בקרב הציבור הרחב, הן בקרב עובדי תעשיית השירותים הפיננסיים, והן בקרב אנשי המקצוע המופקדים על הרגולציה של התחום, כל זאת לצד ביצוע פעולות למניעה וצמצום התופעה ובנוסף - ניטור של מקרים של ניצול פיננסי של משקיעים זקנים. הדגש בנייר זה על הינו על משקיעים זקנים, וזאת כחלק מתופעה רחבה של ניצול פיננסי (Financial exploitation) של זקנים בכלל.

נציין כי סוגיית ההגדרה של מי נחשב ל"זקן" או "זקנה" הינו מעבר לגדרי נייר עמדה זה, אך לצורך העניין "זקן/נה" במסמך זה הינו כל מי שנחשב/ת כ"אזרח ותיק" כמשמעו בחוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989 (דהיינו, אישה מעל גיל 62, וגבר מעל גיל 67). לבסוף, נזכיר כי גופי ההסדרה (הרגולציה) בתחום הפיננסי הפועלים בישראל כוללים את רשות שוק ההון הביטוח והחיסכון, רשות ניירות ערך והמפקח על הבנקים. לאור

זאת, בנייר העמדה הנוכחי ננסה לסקור ולמפות את הפערים בפעילות והמעורבות של הגופים הנ"ל בנושא הניצול הפיננסי של משקיעים זקנים במיוחד אל מול הפעילות הנעשית בתחום בארה"ב.

3. מהו ניצול פיננסי של זקנים?

התעללות כלכלית בזקנים (Elder financial abuse) הינה אחת מחמשת הצורות של המוכרות של תופעת ההתעללות בזקנים בכללותה. **התעללות** מוגדרת כפעולה חד פעמית, או התנהגות המתרחשת בתדירות, פוגעת באחד או יותר מהמישורים: הפיסי, מיני, נפשי וכלכלי. התעללות נגרמת בדרך כלל על ידי אדם או אנשים מסביבתו הקרובה של הזקן (אלון, 2006 א'). סביר להניח שכמה מתוך סוגי ההתעללות הנ"ל קורות בו זמנית, מה שדורש לעיתים קרובות גישה מקיפה ורב תחומית למניעה וטיפול בבעיה.

התעללות וניצול פיננסי של זקנים (**Elder financial exploitation**) הינה תופעה נרחבת בארה"ב ובעולם בכלל. בדומה לתופעות אחרות בתחום ההתעללות וההזנחה של זקנים, ניתן למצוא לה הגדרות שונות, אולם לצורך נייר זה נאמץ את ההגדרה הבאה: ניצול פיננסי של זקנים הינו **"ניצול פיננסי של אדם מבוגר על ידי אדם או ישות אחרת, המתרחשת בכל מקום (למשל בית, קהילה או מוסד), בין אם במערכת יחסים שבה קיימת ציפייה לאמון ו/או כאשר הפניה לאדם מבוגר נעשית על בסיס גיל או נכות"** (Connolly et al., 2014).

במובנה הרחב של התופעה, ניצול כלכלי-פיננסי הוא כל שימוש לא חוקי ולא הולם ברכושו ובמשאביו של הזקן (אלון, 2006 א'). הואיל ותופעת הניצול הפיננסי הינה מורכבת ישנן מקומות בהם הגדרות מסוימות מבחינות בין שני סוגים של ניצול פיננסי של מבוגרים: האחת מכונה - **"הונאה" (Scam)**, שבה מערכת יחסים של אמון הופרה על ידי בני משפחה, חברים או אחרים; השנייה לעומת זאת מכונה - **"תרמית" (Fraud)** של מבוגרים, שמתמקדת יותר בתופעות כגון גניבה מרטיסי אשראי, תרמית באמצעות מוקדי מכירות טלפוניים ועוקץ כלכלי אחר של זקנים.

הלכה למעשה ניצול פיננסי של זקנים כולל מגוון רחב של מעשים לרבות: גניבת מזומנים, משיכת כספים מחשבון הבנק של הקורבן, פדיון צ'קים או שימוש בכרטיסי האשראי של הקורבן ללא אישור, העברת רכוש ללא אישור, ניצול לרעה של ייפוי כוח וגניבת זהות, התחזות לגורמי שלטון (רשויות מס, ביטוח לאומי וכו'), ניצול צרכני הכולל הבטחה של סחורות ושירותים שלא קיימים, הפעלת לחץ לרכישת מוצרים שאינם נחוצים לאדם, ועוד. כאמור, הטיפול בבעיה מורכב כי נדרשת מעורבות של גורמים רבים - שירותי בריאות, משפט, שירותים חברתיים, שירותים פיננסיים, גורמי אכיפה ועוד. בהתחשב ברוחב היריעה המכוסה תחת הכותרת של ניצול כלכלי, הרי שבמסמך זה נתמקד **בניצול פיננסי** שנעשה אגב פעילות או ניהול של נכסים פיננסיים-פנסיוניים ואחרים ע"י אזרחים ותיקים, כגון: ניהול חשבונות בנק, חסכונות פנסיוניים ופיננסיים, תיקי השקעות ואחזקת ניירות ערך.

4. היקף התופעה ומאפייניה

אחת הבעיות המרכזיות בתחום תופעת ההתעללות וההזנחה של זקנים - בכלל, ובתחום תופעת הניצול הפיננסי של זקנים - בפרט, היא הקושי לקבל תמונה עדכנית ומהימנה אודות היקף התופעה. מחקרים מצביעים על כך שניצול פיננסי של זקנים לא מדווח לרשויות במידה נאותה, התמונה שיש כיום היא רק "קצה הקרחון". מומחים בולטים בארה"ב מכנים את התופעה של ניצול פיננסי של זקנים כ"משבר בריאות הציבור" (Peterson et al., 2014), ו-"פנדמיה" (Lachs & Pillemer, 2015). התובנה הגדולה מכל המחקרים בתחום היא כי רב הנסתר על הגלוי ושככל הנראה הרוב הגדול של מקרי הניצול וההתעללות הפיננסית - אינו ידוע.

בשנת 2004 נערך בישראל לראשונה סקר מקיף לבחינת היקף תופעת ההתעללות בקרב זקנים המתגוררים בקהילה (איזיקוביץ', וינטרשטיין ולבנשטיין, 2004) אשר העלה ממצאים קשים ביותר. על פי הממצאים 18.4% מהזקנים המתגוררים בישראל דיווחו על סוג פגיעה אחד או יותר, ניצול כלכלי דווח על ידי 6.6% מהמשתתפים בחלוקה הבאה: הפעלת לחץ למתן כספים (46.77%), לקיחת כספים בניגוד לרצונו של הזקן (26.1%), גרימת הוצאות כספיות מוגזמות (29.4%), החתמת מסמכים בניגוד לרצונו של הזקן או זיוף מסמכים (21.7%).

הממצאים מצביעים על כך שהשכיחות לניצול כלכלי-פיננסי ע"י בן או בת משפחה היא הגבוהה ביותר; 93.1% מהמקרים של הפעלת לחץ לקבלת כספים, 92% מהמקרים שדווחו על לקיחת כספים ו/או חפצי ערך ונכסים בניגוד לרצונו של הזקן, 73.3% מהמקרים של החתמה וזיוף מסמכים ו- 71.4% מהמקרים על גרימת הוצאת כספים מוגזמת, בוצעו על ידי בן או בת משפחה קרובים (איזיקוביץ', וינטרשטיין ולבנשטיין, 2004). אך כאמור, נתונים אלה (שבעצמם הינם כבר בני קרוב לעשרים שנים), אינם מתמקדים רק בהיבטים של ניצול פיננסי אך ממחישים בצורה טובה את היקף הבעיה ומורכבותה. נתונים עדכניים יותר (משרד העבודה, הרווחה ושירותים חברתיים, 2020) מצביעים על מעל ל-7,000 מקרים שדווחו בשנת 2019, מרביתם בוצעו על ידי בני משפחה ומטפלים; בשנת 2018 טופלו במרכזים 6,707 מקרים, סוגי ההתעללות הנפוצות ביותר היו הזנחה (26.3%), התעללות נפשית (26%) וניצול כלכלי (18%) מהמקרים. כצפוי, רוב ההתעללויות מתרחשות במרחב הביתי ע"י המשפחה הקרובה ואירוע חד פעמי יכול להפוך לאירוע מתמשך. כאמור, גם כאן, לא הייתה התמקדות בהיבטים של ניצול פיננסי דווקא.

באופן קונקרטי ובהתייחס לחודשים האחרונים שנלוו לתקופת הקורונה, הרי שהערכות גורמי המקצוע הינן שלמשבר הקורונה יהיו השלכות על עלייה במקרי התעללות. בתקופת הקורונה (החל ממרץ 2020) דיווחה משטרת ישראל על עלייה של 26% בדיווח על התעללות ופגיעה באזרחים ותיקים; טווח הפגיעות במבוגרים נע בין שימוש לא חוקי ברכושם ובכספם לבין מניעת טיפול רפואי וצרכים בסיסיים כמו מזון, תרופות ותנאי מחייה הולמים.

ניתן למנות מספר סיבות המעידות על המורכבות של התופעה והגורמים לה, בראש ובראשונה יש קושי באימות הנתונים ומדידתם, מאחר ומחקרים נעשים לרב ע"י ראיונות עם זקנים עצמאיים בקהילה ולא כוללים בדרך כלל זקנים חולי דמנציה או זקנים בעלי ירידה קוגניטיבית משמעותית; לאור זאת ברור שחלק ניכר מהתופעה אינו מדווח וקורה "מתחת לרדאר" דווקא באוכלוסיות אלה ע"י בני משפחה, מטפלים או אחרים הנמצאים ביחסי קרבה עם הזקן הפגיע. מחקר שנעשה בניו יורק ב 2011 מצא שרק 2% מהמקרים דווח לרשויות, ז"א, 2 מקרים מדווחים בלבד מתוך 100 מקרים לא מדווחים מכל סוגי ההתעללות כאשר ניצול פיננסי הוא השכיח ביותר (Peterson et al., 2014, Lachs & Pillemer, 2015).

בנוסף לכך, זקנים רבים הנופלים קורבן למקרי ניצול פיננסי, מתביישים להודות בכך, ונמנעים מדווח על כך או לספר לבני/ות משפחותיהם. כך לדוגמא, זקנים שבמשך שנים היו עצמאיים לחלוטין, והתאפיינו בהתנהלותם הכלכלית בזהירות ואחריות - מרגישים מושפלים ופגועים כאשר הם מגלים כי בזיקנתם נפלו קורבן לתרמית או הונאה - והם חשים בושה עמוקה (שלא לומר אכזבה עצמית), המונעת מהם מלהתלונן או לפעול בנדון. בושה זו, באופן טבעי, מתעצמת כאשר זהות הפוגעים והמנצלים הינם בני משפחה (לדוגמא, ילדים בוגרים המפעילים לחץ בלתי הוגן או בלתי סביר על הוריהם) - שבעת זיקנה, ההורים עלולים להיות תלויים בהם, לצורך טיפול או השגחה, והחשש הטבעי הוא שכל תלונה, או הצפת הבעיה, תביא לניתוק הקשר עם בני/ות המשפחה ואובדן מעגלי התמיכה המשפחתיים.

יש גם לזכור כי לתופעה יש גם מאפיין מגדרי: מחקרים מצביעים על כך שתופעת הניצול הכלכלי והפיננסי בזיקנה מתרחשת הרבה יותר כלפי נשים - נשים היוו כמעט פי שניים כקורבנות הונאה פיננסית לעומת גברים, רוב הקורבנות היו נשים בין הגילאים 80-89, אשר חיו לבד, ונדרשו לרמה מסוימת של עזרה עם שירותי בריאות או תחזוקה ביתית (Roberto & Teaster, 2011). ניתן לשער כי גם בישראל נשים הן הנפגעות העיקריות במיוחד בגילאים המבוגרים, בשנת 2018 היוו הנשים כ 60% מבני ה 85+ ושיעורן צמח ל 69% מבני ה 95+ (שנור וכהן, 2020).

5. למה דווקא ה"זקנים"?

ניצול פיננסי קיים בכלל האוכלוסייה, ולא רק בקרב או כלפי זקנים. יחד עם זאת, לתופעה היבטים ייחודיים בכל הנוגע לניצול פיננסי של זקנים. כידוע, ההתפתחויות הדמוגרפיות המשמעותיות בעולם המערבי מתאפיינות בהתארכות תוחלת החיים וצמיחה ניכרת בשיעור הזקנים באוכלוסייה. בשנת 2018 מנתה אוכלוסיית בני ה-65 בישראל כ-1 מיליון איש אשר היוו 11.8% מסה"כ אוכלוסיית ישראל, עד 2045 צפויה אוכלוסייה זו להכפיל את עצמה ולמנות 2.1 מיליון נפש שיהוו כ-14.7% מהאוכלוסייה, כאשר 51% מהם יהיו מעל +75. הצמיחה הגבוהה ביותר צפויה להיות בשכבת הגיל של בני ה-80; יחס תמיכה אשר מבטא את היחס בין בני ה-80 למספר האנשים בגילאי 50-64 אמור לזנק מ-224 ל-1,000 בשנת 2018 ל-354 ל-1,000 בשנת 2040 (שנור וכהן, 2020).

על רקע התפתחויות דמוגרפיות אלה ניתן למנות לפחות שלושה גורמים מרכזיים המשפיעים על התופעה של ניצול פיננסי של זקנים - גורמים הקשורים לבריאות הזקנים, מגמות הקשורות לשינויים אשר חלו בעשורים האחרונים בחסכון לפרישה ושינויים טכנולוגיים בקבלת מידע ושירות בעולם הפיננסי.

5.1 גורמים הקשורים למצב הבריאות של זקנים

ירידה קוגניטיבית בזקנה הינה גורם מפתח שהופך את הזקנים לרגישים יותר לניצול פיננסי (Connolly et al., 2014) (Gamble et al., 2014). הירידה ביכולת הקוגניטיבית לא בהכרח קשורה למחלות כגון: אלצהיימר ודמנציה, לעיתים קרובות מדובר בירידה של **האינטליגנציה הנוזלית** (Fluid intelligence), קרי, ירידה ביכולת לקבל החלטות ע"ס פיסות מידע והיגיון הצבור במוחנו; ירידה ביכולת לעבוד עפ"י עקרונות ו"כללי אצבע". ירידה ב"אינטליגנציה הנוזלית" עלולה להקשות על ניהול כסף, לפגוע ביכולת קבלת החלטות פיננסיות שקולות ולפגוע ביכולת לאמוד סיכונים בצורה נאותה (Lee, 2017).

חלק שני בפעילות המוח הרלוונטית למשקיעים זקנים מתייחסת ל"**אינטליגנציה גבישית**" (Crystallized intelligence), תכונה זו לא בהכרח נפגעת עם העלייה בגיל ואפילו יכולה להשתפר עם הזמן. תכונה זו משקפת למשל עלייה באוצר מילים בנושא מסוים, העמקת ידע בתחום ספציפי וכו'. ירידה באינטליגנציה נוזלית יכולה להתקזז עם העלייה באינטליגנציה הגבישית, במיוחד כשמדובר בידע פיננסי וניסיון חיים (Blazer et al., 2015). עם זאת, אנשים מבוגרים עלולים ליפול קורבן להונאה או עוקץ פיננסי אם הם חווים ירידה ביכולת לשפוט אמינות ולזהות סימנים העלולים להצביע על סיכון גבוה. מחקרים מוכיחים שאנשים מבוגרים נוטים להטיל פחות ספק, נוטים להאמין יותר בקלות לעומת צעירים ועלולים לפתח אופטימיות ייתר במקרים מסוימים.

ירידה נורמלית ביכולות קוגניטיביות בזיקנה יכולה לגרום עמה **יכולת פיננסית מופחתת** ולכן, חשוב לגלות ערנות למצב של ירידה קוגניטיבית. כך לדוגמא, אדם עם ירידה קוגניטיבית עלול לבזבז בתוך זמן קצר יחסית חסכונות שצבר במהלך כל החיים, בין אם בגלל החלטות פיננסיות גרועות או בגלל ניצול פיננסי של אחרים (Kolata, 2010).

או במילים אחרות, ירידה - אפילו נורמלית - ביכולות קוגניטיביות בעקבות הזדקנות נורמלית יכולה להביא עימה לירידה ביכולות פיננסיות.

יכולת פיננסית מוגדרת, בדרך כלל, כ: **"יכולת לנהל כספים ונכסים פיננסיים בדרכים אשר נועדו לענות על צרכיו של אדם ובעקביות עם ערכיו ועם האינטרס העצמי שלו"**. (Karp, 2012) ירידה ביכולת זו נקראת "יכולת פיננסית מופחתת" (Diminished financial capacity), מצב זה עלול להחליש באופן משמעותי את שיקול הדעת הפיננסי של אדם ולהפוך אותו לא מסוגל להבין את החסרונות והסיכונים הגלומים בהחלטות השקעה. יתרה מכך, אנשים עם ליקוי קוגניטיבי לא יוכלו להתגונן מפני ניצול כלכלי או אפילו להכיר בכך שהם מנוצלים (U.S. GAO, 2011). מחקרים אף מראים שמבוגרים שנזקקו לסיוע בפעילויות של חיי היומיום או שדיווחו על בריאות לקויה, הפכו להיות מטרות של ניצול פיננסי על ידי בני משפחה קרובים (Acierno et al., 2010).

יש כמובן בהקשר זה לזכור כי קבוצת הזקנים הינה קבוצה הטרוגנית, ומידת הירידה ביכולות הקוגניטיביות והפיננסיות הינה שונה בין זקנים. יחד עם זאת, בתוך קבוצות הזקנים ראוי לשים לב במיוחד לקבוצת ה"זקנים זקנים" בני ה-85 ומעלה, קבוצת הגיל הצומחת ביותר ובעלת הסיכון הגבוה ביותר לפתח דמנציה, והמדווחת בשיעורים הגבוהים ביותר (באופן יחסי) בירידה ביכולות קוגניטיביות, דמנציה מהווה סיכון מוכח לניצול פיננסי של זקנים: כך לדוגמא, בישראל שיעור הלוקים בדמנציה בקבוצת הגיל 75-84 עומד על 8.4% וקופץ ל 22.1% בקבוצת הגיל 85+ (שנור וכהן, 2020).

5.2 גורמים הקשורים לחסכון בפרישה ולהתפתחויות בשוק ההון

הסיבה השנייה לייחודיות תופעת הניצול הפיננסי בקרב זקנים נוגעת למאפיינים הכלכליים שלהם. באופן טבעי, בניגוד לשכבות גיל צעירות יותר, זקנים רבים מחזיקים בנכסים פיננסיים, נכסים פנסיוניים ורכוש אחר אשר צברו וחסכו לאורך שנים רבות של עבודה. נכסים אלה יכולים להיות, לדוגמא, הון שנצבר בקרן פנסיה, הון המושקע באפיקי השקעה בבורסה או בתוכניות חיסכון, או הון המושקע בנדל"ן. עובדה זו, בשילוב עם שכיחות גבוהה יותר של בידוד חברתי, ליקויים קוגניטיביים, וגורמים אחרים, נהפכים הזקנים ל"קהל יעד" רגיש לתופעה של ניצול פיננסי בידי נוכלים או רמאים המתמקדים בקבוצה שמחד גיסא - יש בבעלותה רכוש אותו ניתן לגזול, ומאידך גיסא - היא מתאפיינת בחולשה באופן המקל על ביצוע התרמית או ההונאה (Peterson et al., 2014).

המימד של צבירת הרכוש ההוני בזיקנה קיבלה תפנית נוספת בעשורים האחרונים גם לאור הרפורמות בשוק הפנסיוני. המגמה, בעולם בכלל, ובישראל בפרט, של מעבר מחסכון פנסיוני בשיטת "זכויות" (Defined Benefit) כדוגמת פנסיה תקציבית המשולמת חודש בחודשו לעמית, לעומת חסכון פנסיוני בשיטת "צבירות" (Defined Contribution) יצרה מציאות חדשה שלעמיתים נוצרה "קופה" עם סכומים כספיים משמעותיים ביותר שאמורים להבטיח את הביטחון הסוציאלי על סוף החיים. מציאות חדשה זו, והיווצרותם של "כיסים" עמוקים, חושפים את העמיתים לאחר הפרישה לסיכון גבוה יותר; בזמן שבשיטה הראשונה הסיכון חל על הקצבה החודשית המשולמת מידי חודש,

הרי בשיטה השנייה הסיכון חל על כל הכספים הקצבתיים וההוניים אשר צבר הזקן במהלך חייו; במציאות שכזו קיים פיתוי גבוה לקרובים או לעבריינים לנסות לקחת את כספים מהסכומים שנצברו.

יתרה מכך, זקנים רבים צריכים להחליט איפה וכיצד להשקיע את הצבירות הכספיות אשר ברשותם ובאיזה אופן ומתי למשוך את הכספים. לצורך קבלת החלטות נעזר הפורש ברוב המקרים באחרים - בין אם קרובי משפחה, חבר או יועץ השקעות. גם כאן, דבר זה עשוי לתת פתח למקרי הונאה ולסיכון של נכסי הפרישה - בין אם באמצעות מניפולציה רגשית, מרמה, איומים או אמצעים אחרים. למרבה האירוניה, דווקא בשלב זה בחייו שבו עלולה לחול ירידה קוגניטיבית, נדרש הזקן לקבל החלטות פיננסיות וכלכליות, לעיתים מורכבות מהחלטות שקיבל בעבר.

5.3 הפער הדיגיטלי The Digital Divide

לבסוף, לצד הירידה הטבעית ונורמלית ביכולות קוגניטיביות-פיננסיות, ולצד העלייה בשיעור הזקנים שמחזיקים ברשותם הון צבור שאמור להיות מושקע בכדי להבטיח את ביטחונם הכלכלי לטווח של עשרות שנים קדימה, חלק משמעותי מאוכלוסיית הזקנים גם חשוף למה שמכונה הפער הדיגיטלי (The Digital Divide) והשלכותיו. גופים רבים כולל משרדי ממשלה, גופים מוניציפאליים, גופים פיננסיים ובנקים עברו, בשנים האחרונות, לשימוש מוגבר בפלטפורמות דיגיטליות. הרחקת הלקוחות מתקשורת בין אישית ופיזית והמעבר לתקשורת דיגיטלית עלול לפגוע דווקא בלקוחות פגיעים. זיהוי של התעללות וניצול, מכל סוג שהוא, הופך להיות יותר מאתגר כאשר התקשורת בין הגופים ללקוחות מתקיימת באמצעות האינטרנט.

בנוסף לכך, נוצרת חשיפה לסיכונים חדשים המאפיינים פלטפורמות אינטרנטיות כגון התחזות או גניבת זהות דיגיטלית, שאיבת נתוני כרטיסי אשראי, פשעי סייבר וכו'. זקנים רבים - גם אלה שיש להם נגישות לאינטרנט - חסרים "חוכמת הרחוב" שמשתמשים מנוסים וותיקים יותר באינטרנט (כגון צעירים ש"נולדו" לכך) מחזיקים. ואכן, לא פעם, עברייני טכנולוגיה "מטרגטים" משקיעים זקנים, ומנצלים את תמימותם ו/או חוסר ניסיונם בזירה הדיגיטלית, כדי לבצע בהם פשעים והונאות.

לסיכום, יש להתייחס לניצול כלכלי של זקנים משני אספקטים שמסבירים את הסיכון הגבוה דווקא בקרב האוכלוסייה הבוגרת; אדם זקן עלול להפוך מטרה לניסיון לניצול כלכלי בשל רכושו או זכויותיו הכלכליות, וברגע שסומן כמטרה, אדם זקן עשוי להיות פחות מסוגל להגן על עצמו בשל ירידה ביכולות פיננסיות ומערכי ההגנה האישיים והחברתיים או בשל חוסר הבנה והיכרות מספיקים על הסיכונים הכרוכים בזירות הדיגיטל והאינטרנט. עבריינים או אנשים אחרים עשויים לפיכך להימשך לחוסר ניסיונם - מחד, ולעושרם או לנכסיהם של הקורבנות הזקנים - מאידך, אפילו לנכסים צנועים יחסית כגון תשלום חודשי מביטוח לאומי; זאת לאור ההערכה וההכרה בעובדה שלזקנים, עשויות להיות הגנות חלשות באופן משמעותי לאור מה שתואר לעיל.

6. כיצד מתמודדים עם התופעה בארה"ב? סקירה של המדיניות הרגולטורית

כפי שתואר לעיל, תופעת הניצול הפיננסי של זקנים חוצה גבולות ותרבויות. יחד עם זאת, ובהקשר של נייר עמדה זה, ננסה ללמוד על דרכים להתמודדות עם התופעה על ידי התבוננות ולמידה מהפעילות של ממשלת ארה"ב, שנחשבת, בהקשר זה, לפורצת דרך, בתחום המניעה וההגנה על אזרחים וותיקים מפני התעללות וניצול פיננסי. באופן קונקרטי, ההכרה בחשיבות הנושא הביאה את הרגולטורים בארה"ב "לשלב ידיים" במטרה לצמצם את התופעה ככל הניתן. הפעילות מתבצעת באופן נרחב ע"י רשויות החוק והאכיפה, מסמך זה כאמור, מתמקד ברגולציה הפיננסית ודרכים שלה להתמודדות עם התופעה.

במהלך השנים האחרונות נוצרו בארה"ב שלושה מכשירים מרכזיים (פדראליים) שמטרתם להגן על משקיעים פגיעים: הראשון - המוכר כ-4512 - FINRA Rules - 1-2165 (הלן "כללי FINRA"); השני - המוכר כ"החוק לביטחון האזרחים הוותיקים" - The Senior Safe Act; והאחרון - הידוע כ"חוק מודל נאס"א" - NASAA Senoir Model Act. המכשירים הנ"ל, שיתוארו להלן, נועדו ליצור תשתית ומסגרת משפטית לחוקים נוספים שנחקקים ברמת המדינות השונות בארה"ב:

6.1 כללי (FINRA (The Financial Industry Regulatory Authority, Inc.)

FINRA - הרשות הרגולטורית של התעשייה הפיננסית בארה"ב הינו גוף שהוסמך על ידי הממשל האמריקאי לפקח על ההסדרה והפעילות של חברות ברוקראג' וברוקרים (עמילי ניירות ערך) עצמאיים הפועלים בשווקי הבורסה. FINRA כפופה לרשות ניירות ערך בארה"ב (SEC - Securities and Exchange Commission). בפברואר 2017 אושרו ע"י ה SEC שני שינויים בחוקי FINRA, כדי להעניק, לברוקרים וסוחרים, כלים חדשים, להגנה על משקיעים פגיעים. החוקים נכנסו לתוקף בפברואר 2018. במסגרת זו, הברוקרים נדרשים לבצע תכנית סדורה הכוללת נהלי עבודה, שיפור מערכי ומערכות השירות וביצוע הדרכות שוטפות לעובדים. להלן פירוט קונקרטי של שני תיקונים בולטים:

איש קשר מהימן - FINRA RULE 4512

במסגרת התיקונים החדשים, הוכנס תיקון הנוגע לדרישות ביחס ל"פרטי חשבון לקוח": החוק החדש דורש מהחברות לעשות מאמצים סבירים להשגת שם ופרטי קשר של "איש קשר מהימן", בעת פתיחת חשבון ובעת עדכון של פרטי קשר בחשבונות פרטיים. התכלית של תיקון חדש זה הוא כדי למנוע גניבת זהויות, כדי לזהות מקרים של הפעלת לחץ או השפעה לא הוגנת על לקוחות, וכדי לוודא שאדם מודע לפעילויות שנעשות בשמו ו/או מטעמו ברכושו.

"איש קשר מהימן" הוא אדם שהלקוח אישר למוסד הפיננסי (ברוקר, מנהל תיק, יועץ) שלו ליצור עימו קשר בנסיבות מסוימות כגון: אם הגורם הפיננסי (הברוקר) מתקשה ליצור קשר עם הלקוח או שיש לגורם הפיננסי יסוד סביר להניח שהחשבון של הלקוח עלול להיות חשוף לניצול פיננסי אפשרי. איש קשר מהימן חייב להיות בן 18 ומעלה.

עיצוב זמני במשיכת כספים מחשבון - FINRA RULE 2165

תיקון נוסף במסגרת החוק מאפשר לברוקר, או לסוחר, לעכב משיכה או העברה של ניירות ערך מחשבון הלקוח, אם הוא מאמין באופן סביר, כי קיים חשש לניצול או לניסיון של ניצול פיננסי של לקוחות זקנים. חשוב להדגיש כי הרגולציה מתירה לבצע זאת אך לא מחייבת. במקרה של עיצוב של משיכת הכספים על הברוקר להודיע לאיש קשר מהימן ככול שרשום (כפי שתואר בסעיף הקודם), אלא אם קיים חשש שאיש הקשר עצמו עוסק בניצול פיננסי. תוקפה של ההמתנה הזמנית פג בתוך 15 ימי עסקים, במקרים מסוימים ניתן להאריך את פרק הזמן ע"י גורם מוסמך בעוד 15 ימי עסקים וכמובן אם בית משפט מורה על הארכה. הרציונל של הענקת סמכות זו הינה לאפשר לבצע פעולות, מניעה או בדיקה, בטרם מבוצעת הפעולה הפיננסית, שעלולה ליצור פגיעה בלתי הפיכה במסגרת ניצול פיננסי של זקנים.

6.2 חסינות לגופים פיננסיים בעת דיווח - The Senior Safe Act (SEC)

במאי 2018 אושר בקונגרס ה"חוק לביטחון האזרחים הוותיקים" - The Senior Safe Act (להלן, בסעיף זה: "החוק"), המבטיח חסינות לגופים פיננסיים מפוקחים המדווחים או חושפים מקרה של ניצול פיננסי של זקנים; הכוונה לגופים כגון: גופים למתן אשראי, יועצי השקעות, ברוקרים, חברות ביטוח, סוכנויות ביטוח ומבצעים אחרים הפועלים תחת פיקוח בשוק ההון. חשיבותו של חוק זה נובעת מזיהוי אחד הכשלים המשמעותיים להתמודדות עם תופעת הניצול הפיננסי של זקנים - הכשל של חובת הסודיות והפרטיות המוטלת על מוסדות פיננסיים. בכדי להתמודד עם כשל זה, החסינות המוענקת במסגרת "החוק" היא מפני חוקי הגנת הפרטיות להם מחויבים התאגידים הפיננסיים ועובדיהם, באופן שמאפשר להם להפר חובות אלה מבלי להיות חשופים לתביעות. ראוי לציין כי החוק אינו מחייב כל פעולה של מוסדות פיננסיים ורגולטורים אך מעניק חסינות בפני הליך אזרחי או מנהלי, בעת דיווח על מקרה של ניצול כלכלי בהתאם לשיקול דעתם המקצועי.

החוק חל על איגודי אשראי, פקידיים בבנקים, יועצי השקעות, ברוקרים וסוחרים, חברות ביטוח, סוכנויות ביטוח ועוד אשר עומדים בתנאים הקבועים בחוק; התנאים לקבלת החסינות הם: 1. הדרכות והכשרות לעובדים - על המוסד הפיננסי חלה חובה לבצע הדרכות והכשרות לעובדים הרלוונטיים לזיהוי סימנים נפוצים לניצול פיננסי וכן הכשרה על הצורך לכבד ולהגן על הפרטיות של הלקוחות; 2. דיווח בתום לב - דיווח על חשד למקרה של ניצול פיננסי צריך להיעשות ב"תום לב" וב- "זהירות סבירה".

6.3 "מודל החקיקה של נאס"א" - NASAA Senior Model Act (2016)

(NORTH AMERICAN SECURITIES ADMINISTRATORS ASSOCIATION)

נאס"א היא אגודה בינלאומית למנהלי ניירות ערך בצפון אמריקה ומטרתה להגן על משקיעים. חבריה כוללים מנהלי ניירות ערך מארה"ב, קנדה ומקסיקו. במסגרת פעילותה המגוונת, NASAA פועלת בשנים האחרונות להתמודדות וצמצום תופעת הניצול הפיננסי של משקיעים זקנים, ואגב כך הייתה מעורבת ביצירת מעטפת חקיקתית להתמודדות

עם התופעה. באופן קונקרטי, נאסא"א יצרה את מודל החקיקה שנדון בסעיף זה. החוק שבכותרת סעיף זה (להלן בסעיף: "החוק") הוא למעשה "חוק מסגרת" בלבד - כלומר, הוא מהווה הצעה לא מחייבת, שהוכנה ברמה הפדרלית בכדי לאפשר למחוקקים במדינות ובפרובינציות השונות של ארה"ב, קנדה ומקסיקו לאמץ, ליישם ולחוקק חוקים ברמה המדינתית - דבר שאכן נעשה בפועל במדינות רבות בצפון אמריקה.

מודל החקיקה הנ"ל מחייב את האנשים המוסמכים בתאגיד (יועץ, סוכן, אחראי ציות ואכיפה) להודיע לגורמי החוק הרלוונטיים (משרד להגנת מבוגרים או נציב רשות ניירות ערך) על כל מקרה שמאמינים שמתרחש בו אירוע ניצול פיננסי. כמו כן, החקיקה מאפשרת אך לא מחייבת להודיע על המקרה לצד שלישי אשר הוגדר בעבר ע"י הלקוח. החוק מאפשר לחברה לעכב משיכת כספים בעת חשד וחסיונות מאחריות ניהולית אזרחית לטענות שעלולות להיות כלפיה בעת אירוע שכזה. כמו כן, מותנה בכך שהחברה פועלת בתום לב ובכפוף להנחיות והנהלים הקבועים בחוק.

מודל חקיקה זה נוצר לאחר שבשנת 2014 פרסמה נאסא"א מדריך לפיתוח מיומנויות ונהלים להגנה על משקיעים פגיעים בפני ניצול פיננסי¹. המדריך נועד להנחות את החברות בצעדים המעשיים שעליהם לנקוט בהם ונועד להשלים את החקיקה והוראות הדין שחוקקו במקביל. המדריך כולל שלושה חלקים עיקריים: 1. **זיהוי משקיעים פגיעים:** קביעת מדיניות לזיהוי לקוחות, פיתוח תכניות הכשרת עובדים לזיהוי התופעה והכשרה של עובדים ב"קו הראשון" להתמודדות עם מקרים של לקוחות עם ירידה קוגניטיבית תוך שמירה על האוטונומיה וכבוד הלקוח. 2. **אופן דיווחים לממשל:** התחייבות לדיווחים, קביעת קריטריונים לדיווח, מדיניות ושיטת עבודה בהודעה לצדדים שלישיים, ביצוע עיכוב משיכות כספים בהתאם לחוק. 3. **שיתוף פעולה מערכתי - שת"פ עם רגולטורים וגופים אחראיים לאכיפת החוק.**

6.4 פעילות הרגולטורים הפיננסיים בארה"ב

לצד הכללים, והחוקים שתוארו לעיל, ה-SEC מתמקד בשלושה סוגי פעילות נוספות הכוללות - חינוך והעלאת מודעות של הציבור הרחב, בקרות על בעלי הרישיונות (יועצים, ברוקרים) ואכיפה. נתאר להלן בתמצית פעילויות מגוונות אלה.

6.4.1 חינוך והעלאת מודעות הציבור:

המשרד לחינוך ותמיכה משפטית למשקיעים (Office of Investor Education and Advocacy) - OIEA מפעיל שלוחות בכל רחבי ארה"ב ויוזם מידי שנה מאות פעילויות ואירועים למשקיעים מבוגרים כגון: אירועי הסברה בספריות ציבוריות, נוכחות בכנסים משקיעים, הדרכות במרכזי מגורים של זקנים, שיתוף פעולה עם ארגוני פורשים כדוגמת ה-AARP (American Association of Retired Persons), הפקת חומרים כתובים לגופים ציבוריים, לאוכלוסיית הזקנים ובני המשפחות המטפלים ודפים המפורסמים באתר האינטרנט של הרשות (SEC).

הפרסומים והתכנים פונים למשקיעים והציבור הרחב, פרסומים המסבירים כיצד יש

¹ A Guide For Developing Practices and Procedures For Protecting Senior Investors and Vulnerable Adults From Financial Exploitation. <http://serveourseniors.org/wp-content/uploads/2016/09/NASAA-Guide-For-Developing-Practices-and-Procedures-For-Protecting-Senior-Investors-and-Vulnerable-Adults-From-Financial-Exploitation.pdf>

לבחור מוצרי השקעה וכיצד לזהות מזימות והונאות; פעילות אחרת פונה לעובדי תעשיית השירותים הפיננסיים ומדריכה כיצד ניתן לאתר ולזהות קורבנות הונאה או התעללות. הרשות (SEC) משקיעה גם משאבים רבים בהעלאת מודעות הציבור להימנע מהשקעות בגופים שאינם מורשים ושאינם פועלים תחת רישיון ופיקוח של הרשות. כמו כן, הרשות מפעילה מוקדים טלפוניים למשקיעים ומטפלת כל שנה בעשרות אלפי תלונות ופניות. בחינה של מעל 1,500 תלונות ב 2018 העלתה ששני שלישי מהתלונות הם של בני 55 ומעלה.

6.4.2. ביקורת על בעלי רישיונות:

הגנה על משקיעים פגיעים מוגדרת בראש סדר העדיפויות בתוכנית העבודה של רשות ניירות ערך האמריקאית. הרשות בודקת באופן שוטף כיצד ברוקרים וסוחרים מפקחים על האינטראקציות שלהם עם משקיעים מבוגרים, כולל היכולת לזיהוי של ניצול פיננסי של קשישים, בדיקה של מוצרי השקעה והשירותים המוצעים לזקנים. הביקורת מאפשרת למפות ולגבש מדיניות, לזהות סיכונים ובהתאם לכך לשפר את ההתנהלות של התעשייה הפיננסית הכפופה לרשות.

כך לדוגמא, ממצאים מבדיקת הרשות ב 2019 מראים תמונה לא אחידה במדיניות שנוקטים יועצים במקרה של חשש לניצול פיננסי, לרבים מהיועצים אין מדיניות עבודה מגובשת עם לקוחות בעלי "יכולת פיננסית לקויה או מופחתת", חלק ניכר מהחברות לא סיפקו לעובדיהם כלים כיצד לזהות סימנים של ירידה כזו. בנוסף, מערכות המחשב ומערכות ה-CRM (ניהול קשרי לקוחות) בחלק מהחברות לא אפשרו לשמור מידע זמין ונגיש במידה ומתגלה חשש כלשהו ואפשרות לזהות את אותם חשבונות חשודים לצורך מעקב. לא כל הלקוחות סיפקו ליועצים שמות של אנשי קשר מהימנים ולא כל היועצים בקשו מידע כזה. במקרים רבים הנהלים לשינוי מוטבים לא כללו את כל המוצרים וסוגי החשבונות בחברה.

יש גם לציין כי הרשות מעודדת הכשרות עובדים ופרסמה תכנית רב שנתית לתעשייה המתמקדת בנושאים שלדעתה הסיכון למשקיע הזקן יחסית גבוה.

6.4.3. אכיפה ומאבק בהונאות משקיעים (הונאות "פונזי" ו"תרמית פירמידה"):

כאמור, רשויות הרגולציה בארה"ב מצהירות שהמאבק בהונאות נגד זקנים הוא בראש סדר העדיפויות ופועלות בהתאם: כך לדוגמא, כוח המשימה שהוקם ברשות SEC מפתח ומיישם אסטרטגיות לטיפול בסוגי הונאות מול משקיעים ומתמקד במיוחד בקבוצת המשקיעים המבוגרים הנחשבים לקבוצה הפגיעה ביותר; הונאות בולטות שנחקרות ע"י הרשות - הונאות "פונזי"² ו"תרמית פירמידה"³ הכוללות הבטחות שווא למשקיעים, הנפקות והצעות שווא לציבור.

מחלקת האכיפה ברשות (Sec) פועלת לאיתור החברות הפועלות ללא רישיון מתאים ומפעילה קו חם (מלשינון) ותוכנית תמריצים על מנת לעודד הלשנות על גורמי פשע

² הונאת פונזי היא סוג של הונאת ממון שבה מובטח למשקיעים החזר השקעה גבוה במיוחד בפרק זמן קצר, אך למעשה, הרווחים המוצגים להם הם "על הנייר". החזרי ההשקעה, אם יש כאלה, משולמים מכספם של משקיעים אחרים (מקורם בקרן ההשקעה, ולא מתוך רווחים עליה כמובטח) - ויקיפדיה.

³ תרמית פירמידה או עוקץ פירמידה הוא מודל עסקי שאינו מחזיק מעמד לאורך זמן, שעוסק בעיקר בתגמול כספי בתמורה לציור אנשים חדשים למשחק, בלא כל מוצר או שירות - ויקיפדיה.

ועבריינים. במקביל, נעשית עבודה לזיהוי ומניעה של פעילות טלמרקטינג אגרסיבית למכירת מוצרי השקעה בעיקר פעילות הפונה לאוכלוסייה המבוגרת; מדובר בגופים עם מערכות טלמרקטינג גדולות המשתמשות בכלים טכנולוגיים וברשימות קרות להגיע למספר רחב ביותר של לקוחות פוטנציאליים ולא בוחלות באמצעים ובטקטיקות אגרסיביות לשכנוע קהל המבוגר בעיקר.

6.5 פעילות של הגופים הפיננסיים בארה"ב

לגופים הפיננסיים בארה"ב חלק חשוב בפעילות מניעה וצמצום של תופעת הניצול הפיננסי של משקיעים פגיעים; הגופים רואים באוכלוסיית הזקנים ודור ה"בייבי בומרס" לקוחות אסטרטגיים חשובים. מרכזי ההדרכה ואתרי האינטרנט של הגופים הפיננסיים מפיקים סרטוני הדרכה, דפי מידע ומאמרים רבים על תהליכי הזדקנות והאתגרים של ניהול כסף בגיל המבוגר. ההדרכות כוללות הסברים על תהליכי הזדקנות וירידה קוגניטיבית, התמודדות עם הזדקנות בקהילה או במוסד, היערכות להעברת האחריות לבני משפחה אחרים, שימוש בכלים משפטיים כגון ייפוי כוח מתמשך וצוואה, תכנון תוכנית סוף חיים ועוד חומרים רבים לאוכלוסייה המזדקנת ולבני המשפחה המטפלים (Caregivers). בחלק מהגופים אף מציעים שירותים ומערכות דיגיטליות לשמירת מסמכים חשובים ועריכתם באופן מסודר למיזופה הכוח בבוא היום.

בתי ההשקעות והבנקים משקיעים משאבים רבים במיוחד בהעלאת המודעות לתופעת הניצול הפיננסי כולל הכשרת עובדים לאיתור וטיפול במקרים של חשד לניצול, זאת בכפוף להנחיות הרגולטוריות והאפשרות ליהנות מחסינות בעת דיווח על מקרים של חשד לניצול. בחלק מהמקרים נעזרים הגופים גם במשרדי ראיית החשבון הגלובאליים המספקים שירותים בתחומי האכיפה והציות; המשרדים מציעים לגופים המוסדיים עזרה בקביעת המדיניות וכן הטמעה ויישום של תוכניות מניעה בכפוף להנחיות⁴. דוגמאות לפעילות ההסברה והעלאת המודעות לנושא ניתן לראות בחומר הרב המפורסם באתרי האינטרנט של הגופים הפיננסיים המובילים בארה"ב כגון: מריל לינץ'⁵, מורגן סטנלי⁶ ופידליטי אשר פתחה מערכת ניהול מידע אישי ללקוחותיה (FIDSAFE⁷).

⁴ 2018 Examination Priorities for SEC and FINRA (February, 2018).

<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/us/pdf/2018/02/sec-finra-reg-priorities.pdf>

⁵ Use these tips to help you protect your loved ones from financial threats that increasingly target older Americans. <https://www.ml.com/articles/is-a-con-artist-targeting-someone-you-love.html>

⁶ Financial abuse of older citizens is one of the most common crimes in the US. But there are ways to protect you or your loved ones from scams like these. <https://www.morganstanley.com/articles/cracking-down-senior-financial-abuse/>

⁷ FidSafe® is the safe, easy, no-cost way to store, organize and access digital copies of your family's important documents. Watch these short videos to learn more and get started today.

<https://www.fidelity.com/learning-center/tools-demos/research-tools/meet-fidsafe-videos>

7. היבטים משפטיים בישראל

כפי שצוין קודם לכן, ניצול כלכלי של זקנים הינו היבט אחד מתופעה רחבה של התעללות בזקנים. לאורך השנים נחקקו בישראל חוקים שנועדו להגן על "חסרי ישע" מפני התעללות והזנחה; אולם ניצול כלכלי או פיננסי לא נכנסים תחת הגדרה זו כפי שהיא מקבלת ביטוי במסגרת תיקון 26 לחוק העונשין התש"ן 1989. יתרה מזאת, לא כל פעולה של ניצול כלכלי - פיננסי של זקן הינה לזקן "חסר ישע" המוגדר בחוק כ"מי שמחמת גילו, מחלתו או מוגבלותו הגופנית או הנפשית, ליקויו השכלי או מכל סיבה אחרת, אינו יכול לדאוג לצרכי מחייתו, לבריאותו או לשלומו". יכולים להיות מקרים בהם קיים ניצול פיננסי שמרוקן את הזקן מנכסיו למרות שהוא לא עונה להגדרה של "חסר ישע" ועדיין מדובר בתופעה חמורה שיש לא רק להוקיעה, אלא להפעיל כנגדה סנקציה פלילית.

נדגיש כי נייר זה נמנע מלכתחילה לעסוק בסוגיה החשובה של ניצול צרכני של זקנים, יחד עם זאת, מחקר שנערך בנושא (סגל, 2017) מאפשר להבין את המורכבות התופעה גם בהקשר של ניצול פיננסי. הממצאים מראים כי בעלי עסקים בישראל נתפסים כמי שרואים, בקבוצת הזקנים, קבוצת מטרה נוחה להונאות צרכניות. תגובותיהם של הצרכנים הזקנים לניצולם הצרכני הן האשמה עצמית, בושה וחשש לגלות חולשתם בפני בני משפחה; הימנעות ורתיעה מפני תהליכים משפטיים בעת אירוע. המשתתפים במחקר טענו שיש חשיבות בקבלת מידע ובהעלאת מודעות לתופעת הניצול הצרכני בדרכים המתאימות לתקופת הזיקנה.

בהקשר זה גם חשוב לציין את התיקונים שנעשו בחוק הגנת הצרכן התשמ"א-1981 אשר נועדו לשפר את ההגנה וההתגוננות של צרכנים זקנים לאחר קרות אירוע (למשל החזרת מוצרים); מתוך היכרות בחשיבות הנושא וברוח התקופה, פורסמה באוקטובר 2020 ע"י המשרד לכלכלה והמשרד לשוויון חברתי כוונה לבצע רפורמה שתעוגן בחקיקה ובמסגרתה ניתן יהיה להטיל קנסות כספיים מוגדלים על ניצול או פגיעה בקשישים. כמו כן, לחייב גופים להקליט שיחות שיווק, אושרה הקמת מאגר טלפונים של אנשים שביקשו שלא לקבל שיחות שיווקיות, והקמת מוקד מיוחד לפניות בחשד לניצול צרכני דרך הטלפון.

כאמור, נייר עמדה זה עוסק בסוגיה כיצד ניתן לרתום, את הגופים הפיננסיים והבנקים, למלחמה בתופעת הניצול הפיננסי של זקנים בכלל ומשקיעים זקנים בפרט. בהקשר זה יצויין כי הסוגייה "האם יש צורך בהטלת חובת דיווח על הבנקים?" נדונה בהרחבה כבר בעבר (שינדלר, אולמן ודורון, 2008) ובמסגרתה נחשף כי כיום אין בישראל חוק ספציפי שקובע כי ניצול כלכלי של זקנים ו/או חסרי ישע הוא עבירה פלילית. במאמרם, דנים שינדלר, אולמן ודורון (2008) בסוגייה של החלת חובת הדיווח אל מול חובות נוספות של הבנקים; חובת הזהירות בה מחויב הבנק לנקוט על פי סעיף 35 לפקודת הנזיקין (נוסח חדש) התשכ"ח - 1968; ואל מול חובת הסודיות כפי שעלתה בפסיקות כאלה ואחרות. כפי שעולה מהמאמר הניסיונות להטיל חובת דיווח של אנשי מקצוע בחקיקה,

עוררו התנגדות ורתיעה, הן מצד הבנקים והן מצד ארגוני זכויות זקנים. במאמרם, מציעים שינדלר, אולמן ודורון (2008) לתקן את החקיקה בישראל באופן כזה שיתאפשר מבחינה חוקית לפקידי בנק להפר, בנסיבות מסוימות, את חובת הסודיות, וזאת בחקיקה ספציפית המסדירה את תחום הבנקאות, כלומר פקודת הבנקאות; כמו כן, החקיקה צריכה להתייחס למשקיעים פגיעים ולא בהכרח זקנים. גישה זו עולה בקנה אחד עם השינויים וההתפתחויות שחלו בארה"ב כפי שסקרנו קודם לכן לגבי מתן חסינות לגופים פיננסיים במקרה של הפרת חוק הפרטיות, אך יחד עם זאת נמנע המחוקק בארה"ב מלהחיל חובת דיווח והסתפק במתן שיקול דעת של הגוף הפיננסי לדווח במידה ומתעורר חשד סביר וכאמור בכפוף לעמידה בתנאים מסוימים כגון הכשרות עובדים וביצוע פעולות מניעה.

כפי שהוזכר קודם לכן, ניצול כלכלי - פיננסי מתרחש לעיתים קרובות עם תופעות נוספות הקשורות להתעללות והזנחה של זקנים, תופעות אשר נחשבות לעבירות פליליות. ניתן למנות מספר חוקים עיקריים אשר נועדו לספק "מטריית" הגנה לזקנים במקרים כאלה אך כאמור, לא במקרה ספציפי של ניצול פיננסי - תיקון 26 לחוק העונשין, התשל"ז - 1977 - הזנחה והתעללות בחסר ישע; חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962; חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו - 1966; חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א - 1991; חוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"א - 2001.

בהקשר זה חשוב לציין את התיקון שנעשה בחוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א - 1991 בשנת 2002, סעיף 11 א לחוק קובע כי בעל מקצוע כגון רופאים ואחיות, עובדים סוציאליים, עורכי דין, ש"עקב טיפול או ייעוץ, היה לו יסוד סביר לחשוב כי זה מקרוב נעברה עבירה באותו אדם (בסעיף זה "המטופל"), על ידי בן זוגו או מי שהיה בן זוגו בעבר, יידע את המטופל על כך שבאפשרותו לפנות לתחנת המשטרה, למחלקה לשירותים חברתיים או מרכז לטיפול ומניעת אלימות במשפחה". דוגמא לשימוש ברציונל של "חובה היידוע" ניתן לראות בהנחיה לעובדי מערכת החינוך (משרד החינוך, 2014)⁸ הדורשת מהם ליישם את "חובת היידוע" כלפי תלמידים ככל שמתעורר חשד שהם חשופים לאלימות שנעשית בתוך התא המשפחתי (אך כאמור, במצב החוקי דהיום, אלימות כלכלית/ניצול פיננסי, אינם בגדרי העבירות שיש כלפיהם חובת דיווח).

8. תמונת מצב של הגופים הפיננסיים בישראל

עולם ההשקעות, החיסכון והפנסיה בישראל ייחודי ומורכב, מדובר במערכת שהתפתחה מראשית המדינה וכוללת מגוון רחב של אפיקי חסכון והשקעה, חלקם ארכאיים וחלקם חדשים יותר ומתאפיינים בעקרונות השוק החופשי ועולם גלובלי. הגופים המוסדיים (חברות הביטוח, בתי השקעות ופנסיה) הפכו להיות בשנים האחרונות שחקנים משמעותיים ביותר זאת בעקבות רפורמות ושינויים דרמטיים שבוצעו בשוק החיסכון

⁸ משרד החינוך - מניעת אלימות במשפחה - חובת היידוע - הנחיות לעובדי מערכת החינוך בדבר יישום תיקון מס' 7 לחוק למניעת אלימות, הוראת קבע 10.06.2014 0188
https://apps.education.gov.il/Mankal/Horaa.aspx?siduri=234&REFF_GUID=%7B0A7D0F48-4DAE-473B-B532-783EF8F6FFA1%7D

והפנסיה במהלך העשורים האחרונים. ברפורמות העיקריות ניתן למנות את המעבר משיטת פנסיית זכויות (DB) לפנסיה צוברת (DC), החלת חוק פנסיה חובה והרחבת מגוון המוצרים המנוהלים במערכת החוץ בנקאית המאפשרים לגופים המוסדיים להוות אלטרנטיבה לבנקים בניהול נכסים פיננסיים. השאלה שנשאלה בעבר לגבי האחריות של הבנקים כלפי משקיעים פגיעים הופכת רלוונטית גם לגבי אותם גופים ושחקנים הנוספים הפועלים בשוק ההון, הביטוח והפנסיה - היצרנים, היועצים, המשווקים ומנהלי התיקים.

תיק הנכסים של הציבור בישראל (בנק ישראל, 2020), עמד באוקטובר 2020 על כ - 4.17 טריליון ₪ (4,179 מיליארד), מתוך זה באמצעות הגופים המוסדיים (חברות מנהלות לפנסיה וגמל, חברות ביטוח וקרנות נאמנות) כ - 2.19 טריליון ₪ לעומת 1.55 טריליון ₪ ב- 2015). אפיקי ההשקעה שבהם שיעורי הצמיחה גבוהים ביותר הם: קרנות הפנסיה החדשות, קרנות ההשתלמות ופוליסות משתתפות ברווחים. הגידול באפיקי השקעה אלה משקף את המגמות והרפורמות שחלו בשנים האחרונות בעולם הפנסיה כפי שתואר קודם לכן. לעומת זאת, אחזקה ישירה של נכסים פיננסיים, נעשית באמצעות מנהלי תיקי השקעות, יועצי השקעות בבנקים או אחזקה ישירה של ניירות ערך באמצעות חברי בורסה אחרים, היקף הנכסים לאוקטובר 2020 בכל המכשירים הנ"ל (כולל קרנות נאמנות) עמד על 1.99 טריליון ₪.

להשלמת התמונה נציין את הבנקים פועלים תחת פיקוח של המפקח על הבנקים ובכפוף לחוק הבנקאות. לבנקים תפקיד חשוב במתן ייעוץ פיננסי ופנסיוני לציבור הרחב ובנוסף הם צינור העברת הכסף בין הגופים המוסדיים ללקוחות ובכל מקרה מקומם חשוב לעניין המניעה של תופעת הניצול הכלכלי והונאות של משקיעים פגיעים. מערכי ההפצה והשירות של המוצרים הפיננסיים כוללים גם בעלי רישיונות המפוקחים על ידי הרגולטורים בהתאם לאפיקי ההשקעה - סוכני ביטוח, משווקים ויועצים פנסיוניים (בנקים) מפוקחים ע"י רשות שוק ההון, מנהלי תיקים, משווקים פיננסיים ויועצי השקעות מפוקחים ע"י רשות ניירות ערך.

אם נחזור לעניינו, הגנה על משקיעים פגיעים, אזי המשך הגידול בהיקף נכסי הציבור באפיקים הנ"ל, יחד עם התפתחויות דמוגרפיות של הזדקנות האוכלוסייה, עתיד להעלות את הסיכון וחשיפה של פורשים למצבים של ניצול פיננסי.

9. פעילות של רגולטורים וגופים פיננסיים בישראל למיגור התופעה של ניצול פיננסי של זקנים

נשאלת כעת השאלה האם הנושא זוכה בישראל לתשומת לב ראויה מצד הרגולטורים השונים והגופים הפיננסיים, במיוחד בהשוואה לפעילות שמתבצעת כיום במדינות אחרות? (למשל: ארה"ב, כפי שפורט במסמך זה, וכן בריטניה, אוסטרליה וקנדה, למשל) ובהתחשב למחויבות שלנו כחברה מתוקנת לתת הגנה לאוכלוסיות פגיעות. שאלה זו מתחדדת בהקשר תפיסת השירות הנוכחית של הגופים הפיננסיים והבנקים, שכמו גם

שירותי הבריאות, משרדי הממשלה ועוד, פועלים להנגשת שירותים דיגיטליים ע"ח שיטות מסורתיות כמו מפגש "פנים אל פנים", מגמה שיוצרת אתגר גדול לאוכלוסיית הזקנים המתקשה להסתגל לעולם הדיגיטלי החדש והמנוכר מבחינתם ונשארת מאחור.

רשויות הפיקוח השונות מתמקדות בפערי השירות שנוצרו מול אוכלוסיית האזרחים הוותיקים ופחות נותנות את הדעת לתופעת הניצול הפיננסי-כלכלי ככזה; הנושא באופן כללי לא קיבל עד היום משקל ראוי לפחות בהשוואה לפעילות של הרגולטורים והגופים הפיננסיים המובילים בחו"ל. הגם שניתן לראות כי קיימת לאחרונה מגמה של פתיחות לנושא אך עדיין לא בוצעו הצעדים הנדרשים אם בחקיקה ואם בפעולות אפקטיביות אחרות להעלאת המודעות לצמצום התופעה.

בהקשר זה ראוי להזכיר כי בשנים האחרונות פרסמו ע"י הרגולטורים מסמכים שונים שהם בבחינת הצהרת כוונות של העוסקים במלאכה. אולם מסמכים אלה לרב אינם מחייבים ולפיכך חשוב לייצר צעדים נוספים של חקיקה, תקנות והוראות מתאימות שהינם מחייבים ואכיפים.

להלן סקירה תמציתית של מסמכים שפורסמו בנושא:

- בדצמבר 2020 נערך כנס של רשות שוק ההון⁹ בנושא הגיל השלישי ובו נידונו הנקודות המרכזיות שלדעתה של הרשות ניתן וצריך לשפר לטובת הגיל השלישי - בשירות, בשקיפות המידע, במיצוי הזכויות ובחינוך הפיננסי. זהו מסמך חשוב, אולם אין התייחסות ספציפית לעניין ניצול פיננסי, אך ניכר שהמודעות לנושא הייתה ברקע הדברים;
 - בסקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים לשנת 2019 (אוקטובר 2020)¹⁰ הוקדש פרק שלם **"לפעילות הפיקוח על הבנקים להגנה על קבוצות אוכלוסייה ייחודיות"**. הדוח נפתח במשפט "בשנה זו מצאנו מקום לתת במה מיוחדת להגנה על אוכלוסיית הקשישים". הדוח מציין "נורות אדומות" ותבחינים לניצול כלכלי של קשישים והסבר תמציתי על דרכי פעולה לבירור וסיוע;
 - בדצמבר 2020 פרסם המשרד לשוויון חברתי בשיתוף עם איגוד הבנקים והמפק על הבנקים אמנה וולונטרית למתן מענה לצרכי השירות של האוכלוסייה המבוגרת לצל מגפת הקורונה¹¹.
- מסמכים אלה והתפתחויות דומות מלמדים כי ממש בתקופה האחרונה החלה להתפתח המודעות לצורך להתמודד עם תופעת הניצול הפיננסי של זקנים בישראל.

ראוי לציין בהקשר זה גם את חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962

⁹ רשות שוק ההון - יום עיון ראשון מסוגו בנושא הגיל השלישי, 30.12.2020. https://www.gov.il/he/departments/news/j_thirdag

¹⁰ הפיקוח על הבנקים - סקירת פניות הציבור של הפיקוח על הבנקים להגנה על הלקוח שנת 2019 ומבט לשנת 2020 (משבר הקורונה) 14.10.2020 <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/14-10-20.aspx>

¹¹ המשרד לשוויון חברתי ולגמלאים, הפיקוח על הבנקים, איגוד הבנקים והמערכת הבנקאית אמנה וולונטרית, שגובשה במטרה להנגיש שירותי בנקאות לאזרח הוותיק, 30.12.2020. <https://www.boi.org.il/he/NewsAndPublications/PressReleases/Pages/30-12-20.aspx>

המעניק הגנה לזקן באמצעות מינוי אפוטרופוס והשינויים שנעשו בו לאחרונה. ב-2016 חוקק תיקון 18 לחוק זה. המאפשר לאדם לערוך ייפוי כוח מתמשך, כלי משפטי מניעתי חשוב המאפשר לאדם למנות מיופה כוח אליו הוא מעביר סמכויות ואחריות לקבלת החלטות בעתיד, כולל הנחיות כיצד לנהוג במקרים כאלה ואחרים כאשר יאבד את כשירותו לקבל החלטות. מדובר בגישה נאורה ומתקדמת לעומת התהליך המסורתי של מינוי אפוטרופוס, הוכחה לכך היא פעולות ההסברה הרבות שמבוצעות ע"י הגופים הפיננסיים בחו"ל לעודד את לקוחותיהם לנצל את הכלי המשפטי החשוב הזה. מצד שני, כלי חוקי חדשני זה עלול להפוך בעצמו למכשיר לניצול פיננסי של זקנים (לדוגמא, כאשר מיופה כוח פועל בניגוד לייפוי הכוח אל מול מוסדות פיננסיים) ויש לתת על כך את הדעת.

10. מגמות ואתגרים למיגור התופעה

ניתן לומר כי התמודדות עם תופעת הניצול הפיננסי של משקיעים פגיעים נעשית על רקע של מגמות והתפתחויות שיש לקחת בחשבון כשבוחנים את התופעה והאתגרים שהיא מציבה בפנינו לעומק.

השלכות של הזדקנות האוכלוסייה והעלייה בתוחלת החיים מגדילים את השכיחות של זקנים לחלות באלצהיימר, דמנציה ובצורות אחרות של פגיעה קוגניטיבית במהלך חייהם, התפתחויות אלה הופכות את הזקנים לפגיעים יותר למצבים של ניצול פיננסי, גם מצדם של אנשים קרובים ושיעורם של זקנים פגיעים באוכלוסייה ילך ויגדל. כפי שתואר קודם, הרפורמות בשוק הפנסיה בעשורים האחרונים כוללות מעבר מתוכניות פנסיית זכויות לתוכניות צבירה וצבירות הוניות נוספות הנצברות אצל גופים פיננסיים ובנקים, מה שמעלה את האחריות האישית של הזקן על ניהול הכספים, האחריות עולה למרבה האירוניה דווקא בשלב שבו עלול הזקן לסבול מלקויות קוגניטיביות הפוגעות ביכולתו לנהל כסף. שימוש מבעוד מועד בכלים משפטיים עדכניים, כמו ייפוי כוח מתמשך, מאפשרים להעביר את האחריות בצורה מבוקרת לגורמים אחרים או קרובים באופן מסודר ובכך להקטין הסתברות למצבים של ניצול כלכלי ופיננסי.

סביבת הריבית הנמוכה משנת 2008 לערך דחפה את התעשייה הפיננסית ובמקביל גופים מפוקפקים אחרים להציע תוכניות השקעה עם הבטחה או ציפיות תשואה גבוהות, תעשייה זו פיתתה בין השאר לא מעט משקיעים מבוגרים שנפלו קורבן למזימות הונאה ומרמה בצורת השקעות פירמידה והונאות אחרות דוגמאות להרשאות במקרי הונאה של משקיעים בישראל: פרשת ערן מזרחי (2013), פרשת רוביקון וקרן קלע - אמיר ברמלי (2020), קרן אור - חיליק טפירו (2021), אדמה (אורן קובי) ועוד. כך לדוגמא, תוארה אחת מהתרמיות הפיננסיות הגדולות בישראל (פרשת אמיר ברמלי):

“הקטע שלו היה פיזור השקעות, כנראה מתוך הנחה שמשוהו מהן יתפוס ויצלית. זאת שיטה לגיטימית לכאורה, אבל הפנסיונרית של משרד החינוך, שהשקיעה אצלו אחרי שלא לקחה שנות שבתון כל הקריירה בשביל שיהיה לה כסף לגמלאות, כנראה לא הייתה משקיעה בעסקים כמו המסעדה של מיכל אנסקי, כדורים פורחים או

זיכיון לחוף בחוקוק, אם הייתה יודעת על כך מראש. אמרו לה הלוואות ל-72 שעות. ריבית גבוהה, בלי סיכון."

עו"ד חנה קורין, מוסף כלכליסט 4.3.2021, כתבה העוסקת באמיר ברמלי (ציידת הראשים, תומר גנון ודיאנה בחור ניר)¹².

הטרנספורמציה הדיגיטלית שפולשת גם לעולם הפיננסי מרחיקה גם את המשקיעים הפגיעים משירות אנושי שיכול לשים לב לתופעות ניצול פיננסי. יש להשקיע באמצעים טכנולוגיים לניטור וזיהוי תופעות מהסוג הזה מוקדם ככל האפשר ככל שהמגע הפיזי והאינטראקציה האישית מפנות את מקומן למחשב ולטלפון החכם.

ולסיום, יש לאזן בין ערכים וזכויות - מצד אחד הדרישה להגנה על אנשים פגיעים כמו אוכלוסיית הזקנים בפני ניצול ומצד שני הכרה בפרטיות ואוטונומיה של אותם זקנים וזכותם לקבל החלטות משלהם על נכסיהם. חוקים כגון חובת דיווח עלולים לחטוא פטרנליזם פסול ולתרום לסטיגמה על זקנים כמי שאינם יכולים לדאוג לענייניהם בכוחות עצמם. הטלת חובת דיווח על בנקים (וגופים אחרים) המכוונת ספציפית לזקנים או חסרי ישע "מפאת גילם" מתייגת זקנים כ"אחרים" ותורמת לניצול והשפלה חברתית (שינדלר, אולמן ודורון, 2008).

11. המלצות לפעולה - הגנה על זקנים מניצול פיננסי

פרק זה נכתב בהמשך לסקירה שנעשתה בפרקים הקודמים ומתוך היכרות מעמיקה עם הפעילות של המערכת הפיננסית בישראל הכוללת את הגופים המוסדיים ומערכי ההפצה (סוכנויות ביטוח, סוכני ביטוח, משווקים ויועצים פיננסיים). ניכר כי בישראל קיימת מגמה של עליה במודעות לתופעת הניצול הפיננסי של זקנים, וכי קיימות יוזמות שונות שמתיימרות לקדם ולשפר את הנושא. יחד עם זאת, ניכר כי פיתוח המדיניות להתמודד עם התופעה נמצא עדיין בחיתוליו ויש עוד מקום רב לפעילות ולקידום הנושא.

ההמלצות המובאות כאן מנסות להיות פרגמטיות ככל הניתן ובעיקר לעלות את הנושא החשוב הזה למודעות הציבור. חלק מההמלצות ידרשו שינויים בחקיקה ואחרות ניתן לאמץ בצורה מהירה יחסית במסגרת שיפור השירות לאוכלוסיית האזרחים הוותיקים ע"י הגופים הפיננסיים.

1. גיבוש מדיניות של גופים מוסדיים למניעה וניטור של ניצול פיננסי

כידוע, גופים מוסדיים (חברות ביטוח, חברות מנהלות גמל ופנסיה) ידרשו לגבש מדיניות למתן שירות ומיצוי זכויות של לקוחות זקנים (רשות שוק ההון, 9/19), בתוך כך יש לכלול התייחסות מפורשת לפעולות מניעה, אכיפה וניטור של אירועי ניצול פיננסי בלקוחות פגיעים. האחריות על יישום המדיניות יוטל על עובד בדרג סמנכ"ל (בהתאם

¹² מוסף כלכליסט, ציידת הראשים "יש נאשמים שפשוט מעדו. אבל לא ברמלי. הוא נוכח" תומר גנון ודיאנה בחור ניר 4.3.2021. <https://newmedia.calcalist.co.il/magazine-4-3-21/m01.html>

להמלצות רשות שוק ההון). האפקטיביות של ההוראות הנ"ל ועמידה בהוראות אלו יבדקו על ידי מבקר הפנים ומנהל ציות ואכיפה בגופים אלה. כמו כן, מצופה מהגופים שינקטו צעדים להבטיח שפעילות מניעה וניטור תתבצע גם בערוצי ההפצה העובדים איתם (סוכני וסוכנויות הביטוח והיועצים הפנסיוניים).

תכנית המדיניות בגוף מוסדי צריכה לכלול את הנושאים הבאים:

- **העלאת מודעות ללקוחות** - הפקה והפצה של מידע להעלאת המודעות של הלקוחות לתופעת הניצול הפיננסי ואמצעי המניעה המשפטיים ואחרים. הפצת המידע תתבצע באמצעות ערוצי התקשורת הישירים ללקוחות - אתר אינטרנט ודיוור ישיר.
- **הדרכות עובדים** - ביצוע הדרכות לעובדי השירות והמכירות ולערוצי ההפצה - היכרות עם תופעת הניצול הפיננסי, גיבוש מתודולוגיית "דגלים אדומים" שיש לשים אליהם לב ונקיטת הצעדים הנדרשים בעת חשד לאירוע, הבנה של הלקוח הזקן ותופעת הגילנות.
- **כלים ניהוליים** - שיפור ועדכון מערכות CRM ו-BI למעקב וזיהוי של אירועים חשודים.

2. הקניית חסינות לגוף פיננסי המדווח לרשויות האכיפה ול"איש קשר מהימן" על חשד לניצול כלכלי ו/או פיננסי של משקיע פגיע (ולא בהכרח "חסר ישע")

לגוף מוסדי ו/או לסוכן ביטוח ו/או לבנק (להלן: הגוף הפיננסי), אשר מתעורר בהם חשד סביר כי קיים מקרה של ניצול כלכלי-פיננסי בלקוח פגיע שלהם, רשאים לדווח על כך לרשויות החוק או לאיש קשר מהימן (פירוט בהמשך), בכפוף לקבלת חסינות מפני תביעה על הפרה של חוק הפרטיות ו/או חובת הסודיות כלפי הלקוח (בדומה לשיטה שמיושמת בארה"ב) ובכפוף לתנאים מסוימים שעליהם לקיים כפי שיפורט בהמשך.

3. הקניית חסינות לגוף הפיננסי במקרה של הקפאת משיכה, העברה או מכירת ני"ע

הגוף המוסדי או הבנק יהיה רשאי להקפא פעולות פידיון, משיכה ו/או העברה של נכסים פיננסיים - פנסיוניים ככל שמתעורר חשד למקרה של ניצול פיננסי; ההקפאה תותר לתקופה של עד 14 יום באופן מידי במקביל לדיווח לרשויות החוק ו/או לאיש קשר מהימן, ותתאפשר תקופת חסימה נוספת של 14 יום במידה והתקבל אישור מעו"ס לפי חוק ו/או קצין משטרה. במקרה של הקפאה יזכה הגוף לחסינות מפני תביעה על הפסדים או נזקים כלכליים אשר נגרמו ללקוח כתוצאה מההקפאה הנ"ל ובתנאי שעמד בתנאים כפי שמוצגים בהמשך.

4. קביעת התנאים בהם מחויב הגוף הפיננסי לנקוט על מנת ליהנות מחסינות עפ"י סעיפים 2 ו-3:

- גיבוש מדיניות למניעה וניטור (דגלים אדומים) של אירועים החשודים כניצול כלכלי - פיננסי.
- הדיווח יהיה בתום לב ורק כשיש יסוד סביר להניח שמתרחש אירוע של ניצול פיננסי.
- הארגון יבצע לעובדים ולגורמי ההפצה הפועלים מטעמו הכשרות והדרכות לזיהוי

- מקרי ניצול פיננסי על בסיס קבוע (אנשי שירות, משווקים וסוכנים).
- העלאת מודעות ציבור הלקוחות לפעולות מניעה והתגוננות מניצול פיננסי באופן שוטף וכחלק מתפיסת השירות.

5. מינוי איש קשר מהימן

כפי שצויין קודם לכן, "איש קשר מהימן" הוא אדם שהלקוח אישר למוסד הפיננסי שלו ליצור עימו קשר בנסיבות מסוימות כגון: אם הגורם הפיננסי מתקשה ליצור קשר עם הלקוח או שיש לגורם הפיננסי יסוד סביר להניח שהחשבון של הלקוח עלול להיות חשוף לניצול פיננסי אפשרי. איש קשר מהימן חייב להיות בן 18 ומעלה. על הגוף הפיננסי לפעול באופן אקטיבי מול לקוחותיו המבוגרים ולעודדם להעביר שם של "איש קשר מהימן" שאליו ניתן יהיה לפנות במידה ומתעורר חשד לניצול או חשיפה לניצול פיננסי. העדכון יתבצע באמצעות טופס ייעודי שימולא במסגרת פגישות ו/או שיחות שירות עם הלקוח ויוזן במערכות החברה.

6. ייפוי כוח מתמשך

"ייפוי כוח מתמשך" מהווה כלי משפטי חדשני שנקבע במסגרת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, תשכ"ב-1962, כלים אלה באים להחליף את הגישה הישנה והפטרונית של מינוי אפוטרופוס במצב של אי כשירות; היכולת לעגן במסמך משפטי, את הזהות ו"גבולות גזרה" למיופה כוח, בנושאים כלכליים ופיננסיים, יוצר כלי מניעתי משמעותי שרצוי שרוב הלקוחות יעשו בו שימוש.

הגוף הפיננסי נדרש לפעול מול לקוחותיו באופן שוטף ולקבל מהם מוקדם ככל הניתן מידע על עריכתו של "ייפוי כוח מתמשך". סביר להניח שמיופה הכוח משמש גם כ"איש קשר מהימן" כל עוד הלקוח מנהל את החשבון באופן עצמאי. כפי שהדגשנו קודם, כלי חדשני זה עלול להפוך בעצמו למכשיר לניצול פיננסי של זקנים במיוחד כאשר חלה הידרדרות קוגניטיבית מהירה ומישהו בסביבה הקרובה של הזקן עלול להשפיע עליו בעת עריכתו של "ייפוי כוח מתמשך". במקרים כאלה נדרש הגוף הפיננסי לנקוט משנה זהירות מאחר מקרים מסוג זה מהווים גם תמרור אזהרה - "דגל אדום" לניצול פיננסי. ככל שהגופים יעלו מודעות ללקוחות ויסבירו את החשיבות בהקדמת המינוי, וככל שמייפה הכוח מאשרר את המינוי במהלך שיחות/פגישות תקופתיות אזי ניתן יהיה לתת מענה מהיר יחסית בעת אירוע של הידרדרות בריאותית וכניסת המינוי לתוקף. בנוסף, יש לאפשר לכל לקוח / אזרח שידו אינו משגת בכך, לבצע "ייפוי כוח מתמשך" בעת הפרישה, בתעריף מופחת ו/או בסבסוד ו/או אפשרות להלוואה ו/או משיכה מתוך הכספים הפנסיוניים או כספים אחרים ללא קנס/מס (דורש עדכון חקיקה).

7. "חינוך פיננסי" לצמצום חשיפה למעילות והונאות בתחום ההשקעות על ידי גורמים לא מפוקחים.

בעידן של ריבית נמוכה ו"ריצה אחרי תשואות" עלולים לקוחות בכלל ובתוכם לקוחות פגיעים וזקנים ליפול למקרי הונאה והבטחות חסרות שחר של נוכלים, במיוחד גופי השקעה הפועלים ללא פיקוח של רשות ניירות ערך. על הגופים הפיננסיים בכלל,

והמנהלים נכסים פנסיוניים בפרט, חלה אחריות גדולה להאיר את עיניהם של לקוחות כאלה שימנעו מלפדות כספי חסכון בסיכון נמוך ולהעבירו להשקעות מסוכנות ולא אמינות.

8. סיכונים ב"עידן הדיגיטלי"

השינויים הטכנולוגיים והמעבר לתקשורת וביצוע פעולות המבוססות אינטרנט ודיגיטל, כפי שצויין גם קודם, מציבים אתגרים גדולים לאוכלוסייה הזקנה הנשארת מאחור; חוסר במגע אישי וצמצום הגורם האנושי בשירות מציבים סיכונים חדשים עימם נדרשים הלקוחות להתמודד.

במהלך השנים האחרונות ומתוך רצון לספק לציבור שקיפות ומידע זמין לגבי החסכון הפנסיוני, הביטוחים וחשבונות בנק רדומים פותחו מספר כלים כגון - מסלקה פנסיונית, הר הביטוח והר הכסף. הגישה למאגרי מידע אלה ניתנת לציבור ולבעלי רישיון (סוכני ביטוח, משווקים); מערך דיגיטלי זה פועל במקביל לאתרי הגופים הפיננסיים המאפשרים להיכנס לאזור אישי לקבל מידע ולבצע פעולות.

יש לעדכן את הלקוחות בסיכונים הגלומים בסביבת המידע הדיגיטלית בשים לב לפרטים המשמשים לשליפת מידע מהגופים השונים (למשל תאריך הנפקה של תעודת זהות) ולהקשיח את מנגנוני שליפת המידע מהמסלקה ואתרי האינטרנט של הגופים הפיננסיים.

מקורות:

איזיקוביץ, צ. וינטרשטיין, ט., לבנשטיין, א. (2005). סקר התעללות והזנחה של זקנים בישראל. המרכז לחקר ולימוד הזיקנה, אוניברסיטת חיפה - הפקולטה למדעי הרווחה והבריאות. אלון, ש. (2006). התעללות והזנחה של זקנים - הגדרה בעיני המסתכל? גרונטולוגיה, 33 (2), 55-69.

בנק ישראל (10.2020). דוח התפלגות תיק הנכסים של הציבור.

חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989, ס"ח 26.

חוק הגנת הצרכן, התשמ"א - 1981, ס"ח 248.

חוק ההגנה על חוסים, התשכ"ו - 1966, ס"ח 56.

חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב - 1962, ס"ח 120.

חוק העונשין, התשל"ז - 1977, ס"ח 226.

חוק למניעת אלימות במשפחה, התשנ"א - 1991, ס"ח 138.

חוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב - 2001, ס"ח 6.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (15.06.2020). הודעת דוברות - יום המודעות למניעת אלימות והזנחת אזרחים ותיקים.

<https://www.gov.il/he/departments/news/molasa-news-spokesperson-15-06-2020>

סגל, מ. (2018). חוק הגנת הצרכן התשמ"א-1981 והגנה על זכויותיהם הצרכניות של אנשים זקנים. (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה"). אוניברסיטת חיפה.

שינדלר, מ., אולמן, ד., דורון, י. (2009). חוק, משפט וניצול כלכלי של הזקנים בישראל: האם יש צורך בהטלת חובת דיווח על הבנקים? גרונטולוגיה, 36 (2-3), 53-80.

שנור, י. וכהן, י. (עורכים) (2020). בני 65+ בישראל שנתון סטטיסטי 2020. מס' 22. מאירס-ג'זינט-ברוקדייל

Acierno, R., Hernandez, M. A., Amstadter, A. B., Resnick, H. S., Steve, K., Muzzy, W., & Kilpatrick, D. G. (2010). Prevalence and correlates of emotional, physical, sexual, and financial abuse and potential neglect in the United States: The national elder mistreatment study. *American Journal of Public Health, 100*(2), 292–297. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2009.163089>

Connolly, M. T., Brandl, B., & Breckman, R. (2014). The elder justice roadmap: A stakeholder initiative to respond to an emerging health, justice, financial, and social crisis. U.S. Department of Justice and U.S. Department of Health and Human Services. <https://www.justice.gov/file/852856/download>

Consumer Financial Protection Bureau. (2016). Recommendations and report for financial institutions on preventing and responding to elder financial exploitation. <https://www.consumerfinance.gov/data-research/research-reports/recommendations-and-report-financial-institutions-preventing-and-responding-elder-financial-exploitation/>

Deane, S. (2018). Elder financial exploitation: Why it is a concern, what regulators are doing about it, and looking ahead. U.S. Securities and Exchange Commission. <https://www.sec.gov/files/elder-financial-exploitation.pdf>

Deane, S. (2019). How the SEC works to protect senior investors. U.S. Securities and Exchange Commission. <https://www.sec.gov/files/how-the-sec-works-to-protect-senior-investors.pdf>

FINRA. (2017). Notice of filing of partial amendment and order granting accelerated approval of the proposed rule change to amend rule 4512 and Adopt FINRA Rule 2165, *supra* note 163.

FINRA and SEC Staff. (2020). Investing: Please consider adding a trusted contact to your account. <https://www.finra.org/investors/insights/consider-adding-trusted-contact-to-your-account>

Gamble, K. J., Boyle, P., Yu, L., & Bennett, D. (2014). The causes and consequences of financial fraud among older Americans (Center for Retirement Research at Boston College, WP 2014-13). <https://crr.bc.edu/working-papers/the-causes-and-consequences-of-financial-fraud-among-older-americans/>

Government Accountability Office. (2011). Elder justice: Stronger federal leadership could enhance national response to elder abuse. Report No. GAO-11-208. <https://www.gao.gov/products/gao-11-208>

Karp, N., & Wilson, R. (2011). Protecting older: investors: The challenge of diminished capacity. AARP Public Policy Institute. <https://www.aarp.org/money/investing/info-11-2011/diminished-capacity-investor-protection.html>

Kolata, G. (2010). Money woes can be early clue to Alzheimer's. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2010/10/31/health/healthspecial/31finances.html>

Lachs, M. S., & Pillemer, K. A. (2015). Elder abuse. *The New England Journal of Medicine*, 373(20), 1947–1956. <https://doi.org/10.1038/sj.bdj.2009.562>

Lee, J. (2017). Penn Memory Center, Federal Reserve challenge financial leaders to take steps to protect wealth of older adults. *Whealthcare - Conference*. <http://www.whealthcare.org/2017-conference>

NASAA model legislation to protect vulnerable adults from financial exploitation, January 22, 2016. (2016). <http://serveourseniors.org/wp-content/uploads/2015/11/NASAA-Model-Seniors-Act-adopted-Jan-22-2016.pdf>

Peterson, J. C., Burnes, D. P. R., Caccamise, P. L., Mason, A., Henderson, C. R., Wells, M. T., Berman, J., Cook, A. M., Shukoff, D., Brownell, P., Powell, M., Salamone, A., Pillemer, K. A., & Lachs, M. S. (2014). Financial exploitation of older adults: A population-based prevalence study. *Journal of General Internal Medicine*, 29(12), 1615–1623. <https://doi.org/10.1007/s11606-014-2946-2>

Roberto, K., & Teaster, P. (2011). The metLife study of elder financial abuse: Crimes of occasion, desperation, and predation against America's elders. The MetLife Mature Market Institute. <https://ltcombudsman.org/uploads/files/issues/mmi-elder-financial-abuse.pdf>

The senior safe act, which was included as section 303 of the economic growth, regulatory relief, and consumer protection act, was signed into law on May 24, 2018. (2018).

U.S. Securities and Exchange Commission. (2015). Investor bulletin and consumer advisory: Planning for diminished capacity and illness. https://www.sec.gov/oiea/investor-alerts-bulletins/ib_illness.html



עמותת
המשפט
בשירות
הזיקנה

ת.ד. 535 חיפה
מיקוד: 3100401
טלפון: 1-800-222-213
מייל: dorit@elderlaw.org.il
כתובת האתר
www.elderlaw.org.il

עמותת המשפט בשירות הזיקנה הינה ארגון, ללא מטרת רווח, הפועל משנת 2002 לקידום זכויות ומעמד הזקנים בישראל בדרכים משפטיות. העמותה מגישה עתירות לבג"צ ותביעות עקרוניות הנוגעות לזכויות זקנים, לבית המשפט העליון ולבתי משפט אחרים. בין יתר פעילותה העמותה מפרסמת חוברות מידע בנושא זכויות, מעבירה הרצאות בקהילה ובמוסדות ומפעילה פרויקטים מיוחדים המיועדים לזקנים, לבני משפחתם ולאנשי מקצוע בתחום הזיקנה.

עיצוב גרפי ועימוד:

עומר מיכאלוב *Visuali*