

ממצאי מעקב

הפיקוח על קופות ביטוח (ביטוח מנהלים)

דו"ח שנתי 33, עמ' 84

מבוא

הפיקוח על עסקי ביטוח הוסדר לראשונה בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשי"א-1951. חוק זה הוחלף בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. הפיקוח מופקד בידי המפקח על הביטוח, המתמנה על ידי שר האוצר. לפי החוק רשאי שר האוצר (להלן – השר) להתקין תקנות שיסדירו את דרך ניהול העסקים בידי חברות הביטוח, ובין היתר, לקבוע בתקנות הוראות בדבר תנאים שבחווה הביטוח וניסוחם; שיעורי דמי הביטוח שמבטח רשאי לגבות ממבוטחים, לרבות שיעורים מירביים ומזעריים; חובת מבטח להחזיק עתודות ביטוח, ודרכי חישובן; והוראות בדבר דמי העמילות המירביים שמוותר למבטח לשלם לסוכן ביטוח. כן רשאי השר לקבוע בצו ענפי ביטוח שבהם מבטח לא ינהיג תכנית ביטוח או שינויים בתכנית ביטוח קיימת, אלא אם התיר זאת המפקח. המפקח מוסמך לדרוש מכל מבטח וסוכן כל ידיעה ומסמך הנוגעים לעסקי ביטוח שבטיפולם, לרבות דינים וחשבונות סטטיסטיים ואקטואריים.

עיקר עסקי ביטוח חיים בארץ הן תכניות צמודות למדד המחירים לצרכן (להלן – המדד) ואחד המאפיינים של מרבית תכניות אלו הוא, שהמרכיב העיקרי בהן הינו החסכון ולא דווקא הסיכון (הביטוח). הממשלה מעודדת את ענף ביטוח חיים צמוד בהבטחת תשואה ריאלית (צמודה למדד) בשיעור גבוה יחסית, ובהקלות ממס למבוטחים בתכניות ביטוח חיים בכלל ובתכניות ביטוח חיים שאושרו כקופות ביטוח בפרט.

קופות ביטוח שחברות ביטוח חיים מפעילות הן תכניות ביטוח חיים, שאושרו כקופות גמל על פי תקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן – תקנות מס הכנסה). סמכויות הפיקוח על קופות גמל הם בידי נציב מס הכנסה (להלן – הנציב), והוא רשאי להעבירן לממונה על החסכון שבמשרד האוצר. המפקח על הביטוח הוא גם הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, ולו אצל הנציב את סמכויות הפיקוח על קופות גמל, לרבות קופות ביטוח. במסגרת קופות הביטוח התפתחה תכנית לביטוח עובדים שכירים הקרויה ביטוח מנהלים, ולגביה אישרה נציבות מס הכנסה הטבות מיוחדות.

הביקורת בנושא הפיקוח על קופות ביטוח נערכה בחודשים יוני – דצמבר 1982, לסירוגין, וממצאי הביקורת הובאו בדו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה (עמ' 84 – 90). הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דנה בממצאי הביקורת בישיבתה ביום 22.6.83. בעקבות הדיון בממצאי הביקורת הגיעה הוועדה לסיכומים ולהצעות. הכנסת אישרה ביום 7.2.84 את סיכומיה והצעותיה של הוועדה, בהחלטה כדלקמן:

1. על המפקח לשפר את מערכת הדיווח מחברות הביטוח והבקרה עליהן, כדי שיהיה בידו לבחון כראוי את תעריפי הביטוח שהוא מאשר לחברות הביטוח; את סבירות הוצאותיהן בגין שיווק ותפעול של תכניות ביטוח חיים, ואת סבירות ההוצאות המוכרות מתוכן; לוודא שמצבן הכספי של החברות הוא איתן ויאפשר להן לעמוד בהתחייבויותיהן למבוטחים.

(א) על המפקח לקבל מידע בדבר שיעור הרווח בענף בכללותו ובכל חברה בנפרד, וכן בדבר שיעור הרווח לגבי קבוצות של ביטוחים שנעשו בתנאים שונים.

(ב) על המפקח לקבוע כללים אחידים לחישוב עתודות ביטוח חיים. על כללים אלה להיות נאותים מבחינה אקטוארית, וכן להביא בחשבון את עניין המיסוי על

החברה. על המפקח להגיש כללים אלה לוועדה ולמבקר המדינה עד כ"ז באדר ב' התשמ"ד (31.3.84).

2. על המפקח לקבוע גובה מכסימאלי לעמלות לסוכנים, על מנת למנוע מתן הקלות למבוטחים בדרך העוקפת את ההקטנה המאושרת של התעריף ולהגיש החלטותיו בנושא זה לוועדה ולמבקר המדינה עד ליום ל' בסיון התשמ"ד (30.6.84).

3. על המפקח על הביטוח ועל נציבות מס הכנסה למנוע את המצב, שבמסגרת ביטוח מנהלים יינתנו הטבות מס שאינן ניתנות במסגרות אחרות של ביטוח סוציאלי. על המפקח לפעול לביטול מצב זה, במיוחד נוכח העלות הגבוהה של גיוס החסכון בתכנית ביטוח מנהלים.

4. על המפקח לדווח לוועדה ולמבקר המדינה על יישום החלטות הכנסת עד ליום ל' בסיון התשמ"ד (30.6.84).

המפקח על הביטוח לא דיווח למבקר המדינה על יישום ההחלטות.

בחודשים ספטמבר - דצמבר 1985, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב, שתכליתה לבדוק אם תוקנו הליקויים שהועלו בדו"ח שנתי 33 ואם יושמו החלטות הכנסת. המעקב התמקד בנושא ביטוח מנהלים. המעקב העלה, כי הליקויים העיקריים בנושא זה לא תוקנו.

בדצמבר 1985 מינה שר האוצר צוות לבחינת הטבות המס לביטוח מנהלים, בראשות הממונה על הכנסות המדינה, ובהשתתפות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, הממונה על השכר ונציב מס הכנסה. על הצוות להמליץ האם, כיצד ומתי לבטל הטבות מס אלו, כולן או חלקן. עד למועד סיום הביקורת, סוף ינואר 1986, לא סיים הצוות את עבודתו.

ואלה ממצאי המעקב:

קופות ביטוח - "ביטוח מנהלים"

התכנית העיקרית שחברות הביטוח מפעילות במסגרת קופות הביטוח היא "ביטוח מנהלים" - תכנית צמודת מדד לביטוח של פיצויים ו/או תגמולים לעובדים שכירים.

1. מבקר המדינה העיר בדו"ח שנתי 33 כי האישור שנתן הנציב לביטוח מנהלים כקופת ביטוח מקנה לה יתרונות במס גדולים וגמישות רבה מאשר מסגרות ביטוח סוציאלי אחרות (שהן בעיקר קרנות פנסיה של ההסתדרות וקופות גמל בנקאיות לפיצויים ולתגמולים), כמפורט להלן:

(א) במסגרת ביטוח מנהלים מאפשרת נציבות מס הכנסה (להלן - הנציבות) למעביד להפריש 2.5% משכר העובד לביטוח אבדן כושר עבודה (נכות) - הפרשה אשר מוכרת כהוצאה לצורך מס, נוסף על ההוצאה המוכרת בגין ההפרשות לפיצויים ולתגמולים. לעומת זה, אין מעביד רשאי להפריש לקופת גמל לקצבה (קופת פנסיה) או לקופת גמל בנקאית לפיצויים ולתגמולים, שיעור העולה על תקרת השיעורים הקבועים לגביהן בתקנות.

בעקבות הביקורת הקודמת הודיעה נציבות מס הכנסה (להלן - הנציבות) למשרד מבקר המדינה, כי תיתן אפשרות לכל עמית שכיר (עובד) לרכוש ביטוח מפני נכות בשיעור שלא יעלה על 25% מהסכומים שיופרשו לקופת גמל לתגמולים (הפרשות העובד והמעביד כאחד), ויבטל האישור להפרשה הנוספת בשיעור 2.5% במסגרת ביטוח מנהלים.

המעקב העלה כי לא ניתן היתר להפרשה לצורך זה במסגרת קופת גמל בנקאית לשכירים, ולא בוטל האישור במסגרת ביטוח מנהלים להפרשה נוספת של 2.5% מעל לתקרה הרגילה.

כך נותר פעינו המצב שההפרשה המירבית לקרן פנסייה⁽¹⁾, וכן לקופת גמל בנקאית לפיצויים ולתגמולים, מסתכמת ב-18.33% מהשכר (הפרשות המעביד: 8.33% לפיצויים ו-5% לתגמולים; הפרשת העובד: 5% לתגמולים), ואילו לביטוח מנהלים - ב-20.83% (ראה גם להלן).

(ב) במסגרת ביטוח מנהלים מותר להשתמש ב-10% מהפרשות המעביד לפיצויים ולתגמולים לשם כיסוי סיכון מוות. לקופות גמל בנקאיות לשכירים לא ניתן היתר דומה, ומעביד לא היה רשאי להועיד חלק מההפרשות לשם רכישת ביטוח ריזיקו בשיעור האמור.

הנציבות הודיעה, בעקבות הביקורת הקודמת, כי יאופשר לכל עמית שכיר לרכוש ביטוח מפני סיכון מוות בשיעור שלא יעלה על 50% מכל הסכומים שיופרשו לקופת גמל לתגמולים; משיעור זה מותר יהיה לרכוש את הביטוח מפני נכות המוזכר לעיל. כן הודיעה הנציבות כי בשלב שני בכוונתה לבטל את האפשרות לנכות 10% מהפרשת המעביד לפיצויים במסגרת ביטוח מנהלים לשם כיסוי סיכון מוות.

המעקב העלה כי הנציבות אישרה לקופות גמל בנקאיות לרכוש עבור עמיתיהן המבקשים זאת חיסוי של סיכון מוות מתוך הפרשות העובד והמעביד לתגמולים בלבד, ואילו החיתר שניתן במסגרת ביטוח מנהלים לנצל גם 10% מתוך ההפרשה לפיצויים לחיסוי סיכון מוות, נותר בעינו. כתוצאה מכך מוקטנת חבות המס של העובד בעת פדיון ביטוח המנהלים בהשוואה לקופת גמל בנקאית, מאחר שסכום הפיצויים העולה על תקרה מסויימת⁽²⁾ חייב במס, ואילו מרכיב התגמולים פטור ממס בכל מקרה.

2. אם בשנה אחת תשלומי הפרמיה בגין ביטוח מנהלים, הצמודים למדד, עולים על השיעורים המירביים שנקבעו בתקנות מס הכנסה להפרשות לפיצויים ולתגמולים - שהם במונחים של אחוזים מהשכר - הסכימה הנציבות כי הפרשת היתר תחשב כחלק מתשלומי המעביד בשנת המס הבאה אחריה וכן, במידת הצורך, יועבר סכום הפרשת היתר משנה לשנה, עד שיתאפשר לכלול אותו במסגרת המכסה של ההוצאה המוכרת.

הנציבות והאגף הודיעו למשרד מבקר המדינה, בעקבות הביקורת הקודמת, כי הם שוקלים שלא לאפשר בשום תנאי חריגה משיעורי ההפרשה לפיצויים ולתגמולים הנקובים בתקנות מס הכנסה.

המעקב העלה כי הליקוי לא תוקן. הנציב הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת ריוני הצוות שמינה השר, תישקל האפשרות שלא לאשר פוליסות חדשות המבוססות על הצמדה למדד, אלא רק כאלה המבוססות על הצמדה לשכר. לגבי הפוליסות הקיימות, תפרסם הנציבות הוראת שינוי, שלפיה הפרשות יתר לא יותרו לניכוי אלא יחשבו, כאמור, כחלק מהוצאות המעביד בשנה הבאה אחריה (וכן יועברו סכומים משנה לשנה עד שיתאפשר לכלול אותם במכסת ההוצאה המוכרת). יצויין כי חשיבותה של ההקפדה על הוראה זו גדלה בשנה האחרונה, מפאת הגידול הרב שחל בהיקפן של הפרשות היתר. חיוב המעבידים בהפרשות בשיעור חריג נוצר בתקופות שבהן המדד עולה בקצב מהיר מעליית השכר. בשנת 1985, שבה חלה שחיקה ניכרת של השכר לעומת המדד, חויבו מעבידים, לפי נתוני אגף שוק ההון, בהפרשות בשיעורים שהגיעו עד כדי 25% - 30% מהשכר, ולעתים אף יותר.

רצונם של מעבידים להימנע מהפרשות בשיעורים כה גבוהים, היא כנראה אחת הסיבות העיקריות שרבות מהפוליסות החדשות לביטוח חיים מעורב שנמכרו בשלוש השנים האחרונות, הן במסגרת תכניות חדשות, מסוג המכונה "עדיף", שהוחל בשיווקן ב-1983;

(1) בקרנות הפנסייה של ההסתדרות מכסה סיכון הנכות במסגרת תקרת ההפרשות הרגילה.

(2) בינואר 1986 הייתה תקרה זו 1.76 מיליון שקל לכל שנת עבודה.

שיעור ההפרשה בתכנית זו צמוד לשכר (כמקובל לגבי הפרשות לקרנות פנסייה ולקופות גמל בנקאיות) במקום למדד, כמקובל בביטוח מנהלים (ראה גם להלן)⁽³⁾.

3. מבקר המדינה קבע בדו"ח שנתי 33 כי מלבד היתרון שבהקלות המס המפורטות לעיל, שאושרו במסגרת ביטוח מנהלים ולא ניתנו במסגרות ביטוח סוציאלי אחרות, קיימים בפועל עוד יתרונות מס לגבי ביטוח מנהלים, כתוצאה מדרך פעולתן של חברות הביטוח בניהול קופות הביטוח:

(א) יתרון מס חשוב ביותר בגין ביטוח מנהלים מושג באמצעות הדרך שהחברות נוהגות לחשב את מרכיב הפיצויים ומרכיב התגמולים, הן במקרה של פדיון מוקדם של פוליסות והן בתום תקופת הביטוח. החברות מחשבות את מרכיב הפיצויים שהן משלמות לעת פרישה מהתכנית לאחר תקופה של שנים מספר (וכן בתום תקופת הביטוח) כאילו נצבר ללא רבית, וזקפות למרכיב התגמולים את כל הרבית שהצטברה על ההפרשה הכוללת לפיצויים ולתגמולים. היות ששכום הפיצויים העולה על תקרה מסויימת חייב במס ואילו מרכיב התגמולים פטור ממס בכל מקרה, יש בכך משום הקטנת החבות במס.

בעקבות הביקורת הקודמת הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי היא לא הרשתה לחברות לחשב את מרכיב הפיצויים ומרכיב התגמולים בביטוח מנהלים בדרך שהן נוהגות, וכי הנושא הועבר להכרעתו של שר האוצר.

במעקב לא נמצאו בתיקי הנציבות ואגף שוק ההון, ביטוח וחשכון (להלן – האגף) מסמכים שמהם ניתן היה ללמוד על העברת הנושא לשר ועל החלטתו בנדון.

ב-3.7.84 (כמעט שנה וחצי לאחר הודעת הנציבות למשרד מבקר המדינה) מינה הנציב ועדה וחברים בה נציב לשעבר וסגן נציב לשעבר, לבדיקה מחדש של הנושא. באוקטובר 1984 אישר הנציב לוועדה ארכה להגשת המלצותיה עד סוף דצמבר אותה שנה. עד סיום הביקורת בינואר 1986 לא הגישה הוועדה את המלצותיה.

במכתב לנציב מ-8.1.85 טען האקטואר הראשי של משרד האוצר כי הוועדה לא הסכימה לקבל ממנו את המידע שבידיו בדבר היבטי המיסוי של ביטוח מנהלים, ואף בדבר כמה מההיבטים הקשורים לשוק ההון. האקטואר ציין, כי לא ניתן להפריד בין ההיבטים האלה, מאחר שההקלות במס הן מרכיב עיקרי בקביעת התשואה לחוסך, הרווחיות לחברות הביטוח והעלות לאוצר ולמשק. יש לציין כי מסיבה זו מינה הממונה על הכנסות המדינה עוד בספטמבר 1983 צוות בין-אגפי לבחינת ההיבטים של מיסוי ושל שוק ההון הקשורים לביטוח ולפנסיה; אולם בפועל לא טיפל הצוות בסוגיה של ביטוח מנהלים, אלא רק בסוגיית הפטור ממס של ההפרשות לקרנות השתלמות.

אחת הטענות העיקריות של חברות הביטוח, לפי המסמכים שבתיקי האגף, היא שבחשכון כולל, אין האוצר מפסיד מס כתוצאה מאי-ההפרדה בין מרכיבי הפיצויים והתגמולים, אלא גובה יותר מס: חבות המס אמנם מוקטנת כתוצאה משיטת החישוב שהחברות נוקטות במקרים של פדיון הפוליסה לאחר תקופה ניכרת (כ-20 שנה, לדברי החברות) כאשר הפוליסה מעניקה תשואה ריאלית; מאידך גיסא, חבות המס מוגדלת כתוצאה משיטת החישוב הזו במקרים של פדיון מוקדם – שהם שכיחים למדי – תוך כ-20 השנים הראשונות. בתקופה ראשונה זו אין הפוליסה מניבה תשואה ריאלית (בגלל הוצאות השיווק והתפעול הגבוהות).

לדעת הביקורת, אפילו הוכחה טענה זו, אין ליחס לה משקל מכריע לעומת השיקולים הרחבים יותר הנוגעים לעלות העבודה ולהבטחה יעילה של החשכון הפנסיוני של העובד.

(3) לגבי מרכיב הפיצויים, עשויה הכבדה זו בתכניות ביטוח מנהלים להתאזן לאחר מכן, בעת העלאה ריאלית של השכר, משום שהפרשת יתר לפיצויים בתקופה אחת מקטינה את ההשלמה הדרושה לכיסוי "פער הפיגורים" (ראה להלן). בתכניות מסוג "עדיף", שבהן אין הפרשות יתר בתקופה של ירידה ריאלית בשכר, "פער הפיגורים" שיש להשלים גדול מאשר בביטוח מנהלים.

לנוסחת החישוב שנוקטות חברות הביטוח, המבוססת על אי-הפרדה בין מרכיב הפיצויים ומרכיב התגמולים, יש השפעות שליליות מלבד זו האמורה לעיל:

(1) בעניין "פער הפיגורים": הנציבות מתירה כל הפרשה של מעביד מעל לתקרת ההפרשה הרגילה, אשר מיועדת לכיסוי "פער פיגורים" הנוצר כאשר אין הצבר הפיצויים מספיק כדי לכסות את התחייבות המעביד לפיצויים, דהיינו מכפלת השכר החדושי האחרון במספר שנות העבודה. "פער הפיגורים" הנוצר עקב עלייה בשכר העובד בשל עלייה בדרגה וכדומה או בשל העלאה ריאלית של השכר במשק, צריך להיות מכוסה בחלקו על ידי הצטברות החלק היחסי של הריבית (או תשואה אחרת, כגון רווחי הון ודיבידנדים) בניין השקעת כספי ההפרשות לפיצויים. ההשלמות להצבר הפיצויים הנדרשות ממעבידים במסגרת קרנות פנסיה וקופות גמל בנקאיות אכן מחושבות בהתאם לכך. לעומת זאת, במסגרת ביטוח מנהלים אין הריבית מחושבת כחלק מהצבר הפיצויים לצורך כיסוי "פער הפיגורים", וממילא ההשלמות הנדרשות מהמעביד – שהוא רשאי לזקוף אותן כהוצאה מוכרת לצורך מס – גדולות בהרבה מכפי שמוצדק.

(2) המשקל של דמי העמילות לסוכנים ושאר הוצאות המינהלה בביטוח מנהלים גדול מאוד, במיוחד בשנים הראשונות של הפוליסה. למעביד מוכטח כיסוי מלא של תשלום הפיצויים שהוא חייב לעובד. בשנים הראשונות של הפוליסה, הדבר מתאפשר בדרך של העברת הסכומים הדרושים לכך מהצבר התגמולים (ריבית, ואף הפרשי הצמדה, במידת הצורך) להצבר הפיצויים. משמעות הדבר שבמקרה של פרישה ממקום העבודה בתקופה של כעשר השנים הראשונות, התשואה על החסכון של העובד, ולעתים חלק מהקרן, משמשים מקור לתשלום הפיצויים המגיעים לו.

מאידך ניסא, חלק מהתשואה – שאף היא נמוכה בהשוואה לקרנות פנסיה ולקופות גמל בנקאיות – בגין מרכיב התגמולים כעבור כ-10 שנים ויותר, נובע מהעברת כל הריבית בגין השקעת ההפרשות לפיצויים לטובת הצבר התגמולים, ואילו הנטל של השלמת הצבר הפיצויים בהתאם לעלויות שכר ריאליות ממשיך לחול, כאמור, על המעביד.

באוקטובר 1983 הודיע אגף שוק ההון לחברות הביטוח, כי האישור לתכניות ביטוח מסוג "עדיף" מותנה בהיערכות מראש – לרבות הכנת תכנית מחשב מתאימה – לאפשרות שהאוצר יחליט לחייבן להפריד בין הצבר הפיצויים לבין הצבר התגמולים. עד סיום הביקורת לא החליט האוצר לחייב הפרדה כאמור.

(ב) לפי פקודת מס הכנסה, סכומים ששילם המעביד לקופת גמל לתגמולים, בשביל עובד שלו, בגין סכום של שכר העולה על תקרת "ההכנסה המזכה"⁽⁴⁾ יראום כהכנסת עבודה של העובד בעת ששולמו לקופת הגמל. חברות הביטוח הוציאו נספח לפוליסות לביטוח מנהלים, ובו הציגו את הסכומים שהופרשו מעל לתקרה האמורה, כפרמיה בעבור תכנית ביטוח גמלה, האמורה להוות קופת גמל לקצבה.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בעקבות הביקורת הקודמת כי בדעתה להנחות את פקידי השומה שלא לקבל את ההפרשה שנקבעה בנספח הגמלה כהפרשה לקופת גמל לקצבה.

המעקב העלה כי לאחר סיום הביקורת הקודמת דנה הנציבות גם בהצעה חלופית: לבטל את ההוראה האמורה בפקודת מס הכנסה, כך שתוסר ההגבלה על סכום ההפרשה לתגמולים הפטור ממס. מדיונים עם נציגי האגף ומתלונות שקיבלה הנציבות ממנהלי קופות גמל בנקאיות, התברר לה, כי ההוראה לא השיגה את המטרה של הגבלת הפטור ממס על ההפרשה לתגמולים בגין משכורות גבוהות: מעבידים רבים של בעלי משכורות גבוהות הפרישו לתכניות ביטוח מנהלים, שאלהן צורך נספח גמלה, את ההפרשה המתייחסת לסכום העולה על "ההכנסה המזכה".

(4) בינואר 1986 הייתה תקרה זו 1.8 מיליון שקל בחדש.

ממסמכי האוצר עולה, כי כתוצאה מהדיונים באפשרות לבטל את ההוראה המגבילה את הפטור ממס – אפשרות שלא אומצה – נדחה במשך קרוב לשנה מתן הוראה ליישם את אי-ההכרה בנספח הגמלה.

ב-29.1.84 הוציא סגן נציב מס הכנסה הוראת ביצוע, שבה נקבע כי "ברור בצורה חד-משמעית שאינה משתמעת לשתי פנים כי הנספח לביטוח קצבה איננו נספח קביל", וכי "על פקירי השומה לעמוד בתוקף על כך שמכל סכום הפרשה החורג מהאמור ... ינוכה המס המגיע על אף קיום נספח לביטוח קצבה; אם תתגלה חריגה מהאמור, יש להוציא שומה בהתאם".

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי נערכו ביקורות ניכויים על פי הוראת הביצוע, אולם לא הוצאו שומות בהתאם להוראה.

ב-30.4.84 מונתה בנציבות ועדה פנימית לבדיקה מחדש של הנושא. לאחר כחודשיים⁽⁵⁾ הוגשה מסקנת הוועדה במתכונת של חוות דעת מאת נציג הלשכה המשפטית של הנציבות. לפי חוות הדעת, אין להכיר בנספחי הגמלה, ויש לחייב במס את סכומי ההפרשה שמעל לתקרה, המופנים לביטוח מנהלים במסגרת הנספחים.

הנימוקים העיקריים לפסילת נספח הגמלה, המובאים במסמך האמור ובמסמכים אחרים של הנציבות ושל האגף, הם כדלהלן:

(1) אין הנספח מהווה תכנית גמלה אלא אופצייה לקבלת גמלה. העובד יוכל להימנע מחבות במס החל על גמלאות בדרך של קבלת הפדיון סמוך לפני הפרישה והשקעת כספי הפדיון בקופת גמל לתגמולים. אינו כדאי לעובד לבחור באופציית הגמלה, שהיא נחותה מבחינת ערכה האקטוארי גם בלי שיקול המס. ואכן, כמעט כל העובדים שהגיעו לגיל פרישה נמנעו מלבחור באופצייה זו.

(2) הנספח נועד אך ורק להפחתת מס, כפי שמוכח מקביעת הפרמיה החודשית בגין הנספח לפי סכום המשכורת העולה על החלק ה-12 של תקרת "ההכנסה המזכה" כפי שתיקבע מפעם לפעם.

(3) חברות הביטוח אינן ערוכות לבצע תשלומי גמלאות, אלא תשלומים חד-פעמיים, ובנסיבות הקיימות, אין להניח שייערכו לכך.

(4) הנספח לא הוגש לאגף ולנציבות לאישור, וממילא לא אושר, כתכנית ביטוח; עם כל זאת, הסתפקה חוות הדעת בחיוב ההפרשות שמעל לתקרה האמורה בניכוי במקור כהכנסה של העובד, בלי לפסול את ההוצאה כהוצאה מוכרת של המעביד.

חוות הדעת לא נדונה בהנהלת הנציבות, וממילא לא נקטה הנציבות את הצעדים המתבקשים ממנה.

ב-11.11.84 הוציא סגן הנציב הוראת ביצוע, שלפיה הוקפא יישומה של הוראת הביצוע הקודמת בגלל דיונים שקיימו הנציבות והאגף בעניין זה עם חברות הביטוח, לפי בקשתן. המצב שהועלה בביקורת הקודמת נשאר, אפוא, בעינו.

4. בדו"ח שנתי 33 קבע מבקר המדינה, כי יתרונות המס שניתנו לביטוח מנהלים, והיעדר פיקוח מספיק על הפעלת ביטוח מנהלים בידי החברות, גרמו שהמדינה עודדה חסכון סוציאלי דווקא בתכנית יקרה יחסית. אף אם מביאים בחשבון את "ערכי הפדיון" המוגדלים המשולמים במסגרת ביטוח מנהלים (במקרה של פרישת המבוטח מעבודתו) – לפחות 75% מהפרמיות ששולמו – עדיין ההפעלה יקרה יחסית בגין מרכיב החסכון (למעט מרכיב ביטוח הסיכון). שכיר שיפדה את הפוליסה אף לאחר 10 שנים, אינה מובטחת לו תשואה ממשית על מרכיב החסכון. גם לחברות הביטוח עלול להיגרם הפסד כתוצאה מפדיון מוקדם של פוליסה,

(5) אין המסמך נושא תאריך.

היות שההפרש בין התשואה למבוטח לבין התשואה שהחברות מקבלות על השקעת כספי עתודות ביטוח חיים מכסה בעיקר את ההוצאות לחברות (בעיקר עמלות לסוכנים); בשנים הראשונות לקיום הביטוח, הוצאות אלו אף עולות על הפער בשיעורי התשואה. במקרים אלה נגרם לחברות הפסד מפדיון הפוליסה.

המעקב העלה שלפי ממצאי הבדיקות והניתוחים שעשו האקטואר הראשי של האוצר והאקטואר המועסק מטעם האגף בכדיקת פעולות החברות, העתודות בנין כיטוח מנהלים שהחברות צוברות אינן מספיקות במקרים רבים של פדיון מוקדם בשנים הראשונות לקיום הפוליסות לכסות את ערכי הפדיון המיוחדים המובטחים בתכניות אלה. מכאן, שריכוז פדיונות מוקדמים - תופעה שכיחה בתכניות אלו - עלול להסב הפסדים לחברות הביטוח, ובמיוחד לחברות שבהן גדול משקל כיטוחי המנהלים בכלל עסקי הביטוח.

המפקח על הביטוח הודיע למשרד מבקר המדינה כי מניתוח כולל של עתודות הביטוח עולה כי מובטח כיסוי למכלול התחייבויות הביטוח של החברות, אף כי יתכן שבחישוב ספציפי קיימים ביטוחים שאין העתודות בגינם מספיקות לכסות פדיון מוקדם בשנים הראשונות. לכל דו"ח כספי של חברת ביטוח מצורפת הצהרת האקטואר שלה, שלפיה העתודה בכללותה אינה נופלת מערך הפדיון של כל תיק הביטוח.

הבקרה על החברות

1. בדו"ח שנתי 33 נאמר, שביקורת שערך המפקח על הביטוח בחברות העלתה, כי התחרות בין החברות לא התבטאה בהנחה מאושרת מן התעריף למבוטחים, אלא בדרך של מתן הנחות שונות, כגון החזר חלק מן הפרמיה, בעיקר של השנה הראשונה, הרחבת הכיסוי הביטוחי בלא גביית פרמיה נוספת, מתן הלוואות בתנאים נוחים וקביעת ערכי פדיון גבוהים מהתעריף המוסכם. תחרות זו התבטאה גם במתן עמלות גבוהות לסוכנים, מעבר למקובל, ואלה מצידם העבירו חלק מהן למבוטחים. המפקח על הביטוח לא קבע שיעורי עמלה מירביים לסוכנים, וכך נוצרה אפשרות למתן הקלות לחלק מן המבוטחים בלא הקטנה מאושרת של תעריף.

(א) המעקב העלה, כי המפקח טרם קבע בעניין זה כללים כנדרש.

המפקח הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא ער לתופעה של מתן הנחות למעבידים, הן בדרך של ויתור חלקי על עמלות סוכנים והן במתן אשראי בתנאים מועדפים, אולם בהתחשב באמצעים העומדים לרשותו, אין באפשרותו למנוע תופעה זו.

המפקח הסביר, כי מסקנתו, לאחר ששקל האגף פעמים אחדות את האפשרות לקבוע שיעורים מירביים של עמלות לסוכנים, היא שלילית, מאחר שקיימות דרכים רבות ומגוונות לעקיפת הגבלה כזו. המפקח ציין, כי העמלות נקבעות על פי תנאי שוק, במסגרת היחסים שבין חברות הביטוח לסוכנים, המושתתים על בסיס מסחרי.

(ב) במסגרת ביקורת המעקב העיר משרד מבקר המדינה למפקח על כך שלקופת נמל אסור, על פי תקנות מס הכנסה, להשקיע במישרין או בעקיפין בעסקי עמיתיה או בעסקי המעביד של עמיתיה. קופת כיטוח כפופה, כאמור, לתקנות אלו, ואין היא אישיות משפטית נפרדת, אלא מהווה חלק בלתי נפרד מעסקיה של חברת ביטוח. אף על פי כן אין האגף אוכף את האיסור האמור לגבי הלוואות שחברות ביטוח נותנות למעבידים של עובדים המבוטחים בביטוח מנהלים.

המפקח הסביר, שחברות הביטוח, בהיותן מוסדות כספיים, משקיעות את כספיהן בדרכים שונות, ובין היתר בהלוואות ללקוחות. קשה להוכיח שהלוואה למעביד מקורה בפרמיה בגין ביטוח מנהלים.

האפשרות של חברות הביטוח להעניק אשראי למעבידים, וכן של סוכנים להעניק למעבידים חלק מדמי העמלה, עלולה לאפשר שיווק תכניות ביטוח מנהלים בעזרת קיזוז של

המגרעות הפינאנסיות הכרוכות בתכניות אלו מבחינת המעבידים, בלי לקוז במקביל את העלות הגבוהה של התכנית לעובדים, המתבטאת בתשואה נמוכה, או אף שלילית, בגין מרכיב התגמולים. מן הראוי, לדעת הביקורת, שהאגף יתן את דעתו להיבט של הגנה על עניינם של המבוטחים, שלמקצתם אין השפעה של ממש על החלטת המעביד בנושא זה. הדבר אמור במיוחד לגבי מבוטחים שאינם נמנים עם בעלי השכר הגבוה, שבעבורם תוכננו מלכתחילה תכניות ביטוח מנהלים, כפי שמשמע משמן. שכירים ששכרם נמוך אינם נהנים מהטבות המס המיוחדות הגלומות בתכניות אלו. לאגף מוכרים מקרים כאלה, אולם אין לו נתונים על מספר המבוטחים כביטוח מנהלים בכלל, ועל התפלגות המבוטחים לפי גובה שכרם.

2. מבקר המדינה קבע בדו"ח שנתי 33, שכדי שהמפקח יוכל לקיים פיקוח ממשי, חשוב שיהיה בידיו מידע בדבר שיעור הרווח בענף בכללותו ובכל חברה בנפרד, וכן בדבר שיעור הרווח לגבי קבוצות של ביטוחים שנעשו בתנאים שונים. מידע זה נחוץ כדי שיוכל לוודא מצד אחד, שמצבן הכספי של החברות איתן ויאפשר להן לעמוד בהתחייבויותיהן למבוטחים, ומצד שני שההוצאות המוכרות לחברות, כפי שנקבעו מזמן לזמן, הן ברמה סבירה. סכומי הרווח מתקבלים לאחר הפרשות לעתודות הביטוח. המפקח על הביטוח לא קבע כללים אחידים לחישוב עתודות הביטוח, ובלעדיהם אין משמעות אחידה לרווח המוצג. לקביעת כללים אחידים ומוגדרים יש חשיבות גם לעניין קביעת חבות המס של החברות.

המעקב העלה, כי עדיין לא נקבעו כללים כאמור. המפקח על הביטוח הודיע, כי לאחר התכתבות ממושכת, קיבל האגף בדצמבר 1985 את הערותיה של התאחדות החברות לביטוח חיים בעניין קביעת כללים אחידים לחישוב עתודות ביטוח חיים. עוד הודיע המפקח, כי בנובמבר 1985 נדון הנושא עם נציג מס הכנסה, והוא יספח בענייני המס הקשורים לכך.

ממצאי ביקורת נוספים

במסגרת ביקורת המעקב דן משרד מבקר המדינה עם האגף והנציבות עוד בהיבטים של הנושא, אשר לא נדונו בדו"ח שנתי 33, כמפורט להלן:

1. הבטחת תשואה לעתיד: חברות הביטוח חייבות להשקיע באג"ח ממשלתיות מיוחדות חלק גדול מעתודותיהן בגין תכניות ביטוח חיים. הצמודות למדד, לרבות ביטוח מנהלים. שיעור השקעת החובה בתוקף בעת סיום הביקורת היה 84%. האוצר התחייב בהסכם עם חברות הביטוח, כי בגין כל פוליסת ביטוח חיים צמודת-מדד שתימכר בתקופת ההסכם, תוכל כל חברה, במשך כל תקופת הפוליסה, להשקיע מחדש את כספי הפדיון של איגרות החוב המיוחדות, באג"ח חדשות הנושאות תשואה זהה (קרוב ל-5%). האוצר לא נתן הבטחה של התשואה של השקעות לעתיד לקרנות הפניסיה של ההסתדרות, לקופות גמל בנקאיות, או לאף מוסד אחר, פרט לשתי קרנות פניסיה בנקאיות שהיקפן קטן. יש לציין, שהתשואה הריאלית המובטחת לחברות הביטוח בגין ביטוח חיים צמוד דומה לזו שנושאות איגרות החוב המיוחדות המיועדות לקופות גמל בנקאיות, שאינן נהנות מהבטחת התשואה. הרבית בגין איגרות החוב המיוחדות המונפקות לקרנות פניסיה (לרבות תוספת רבית מיוחדת)⁽⁶⁾ אמנם גבוהה בכ-1.5% מזו של קופות גמל אחרות ושל ביטוח חיים צמוד וקרנות הפניסיה גם נהנות מהצמדת איגרות החוב המיוחדות למדד הידוע בעת רכישתן, במקום למדד בגין חודש הרכישה. אולם, בעת קבלת הגמלאות חייב העובד במס הכנסה, פרט לפטור על 35% מהגמלה עד תקרה מסוימת. לעומת זאת, בעת קבלת הפדיון מקופות גמל בנקאיות ומביטוח מנהלים, העובד פטור ממס הכנסה על כל מרכיב התגמולים ועל מרכיב הפיצויים עד תקרה מסוימת. לפי הנוהג של חברות הביטוח כמתואר לעיל, מרכיב הפיצויים בביטוח מנהלים מוקטן מלאכותית, לטובת התגמולים, מה שאין כן בקופות גמל בנקאיות.

(6) ראה בעניין זה דו"ח 32, עמ' 109.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המפקח:

(א) הבטחת התשואה לעתיד הינה הבטחה שניתנה כבר בתחילת שנות הששים, והרקע שלה הוא שיטת ביטוח החיים המקובלת בחברות הביטוח הישראליות. חברות הביטוח מבטיחות סכום ביטוח ריאלי קבוע עבור פרמיה אחידה במשך השנים. כדי להבטיח סכום ביטוח קבוע, על החברה להתבסס על שיעור רבית (והצמדה) קבועים במשך שנות הפוליסה; אחרת החברה יכולה להיקלע לסיכונים שימוטטו אותה במקרה של שינוי התנאים במשק. משרד האוצר היה מוכן בזמנו להבטיח רבית קבועה גם על הפקדות עתידיות, בתנאי שכל כספי העתודות יופקדו אצלו, ואמנם כך נקבע בהסכמים עם חברות הביטוח.

(ב) בשנים האחרונות חל שינוי במדיניות הממשלה בנושא זה, והוחלט לחייב את חברות הביטוח להשקיע גם בסוגים אחרים של השקעות. לכן צומצם במקצת החלק מכספי העתודות שמחוייב בהשקעה באג"ח הממשלתיות המיוחדות, שבגינן הובטחה התשואה לעתיד. מתוך כספי העתודות של פוליסות שהוצאו החל בשנת 1983 יושקעו באוצר כ-84%.

(ג) באוצר יש מגמה להמריץ חברות ביטוח לעבור לסוג חדש של פוליסות, אשר העיקרון שלהן השתתפות ברווחים⁽⁷⁾ (כמו קרנות נאמנות וקופות גמל), בלא הבטחת תשואה לעתיד. בכיוון זה הוחל כבר בפוליסות ביטוח חיים דולריות, שבגינן אין מחוייבות לאוצר להנפיק אג"ח צמודות דולר.

(ד) לדעת האגף, שוק הביטוח בארץ עדיין אינו בשל למעבר חד ומיידי לתכניות ביטוח בלי הבטחת תשואה לעתיד; כאשר יגיע האגף למסקנה שניתן לעבור לשיטת ביטוח חדשה – ותתקבל החלטת הממשלה בנושא – יופסק מתן הבטחת התשואה, לגבי פוליסות שיימכרו לאחר מכן.

(ה) קופות גמל רשאיות לרכוש אג"ח סחירות בבורסה במסגרת ההשקעה המוכרת שלהן. הסכם הבטחת התשואה מחייב את חברות הביטוח לרכוש את איגרות החוב המיוחדות במקור, כך שאינן יכולות לרכוש, במסגרת השקעת החובה שלהן, אג"ח סחירות בבורסה, בעת שתשואתן גבוהה מזו של איגרות החוב המיוחדות⁽⁸⁾.

לדעת הביקורת, הערכתו של אגף שוק ההון כי חברות הביטוח אינן מוכנות עדיין להפעיל תכניות ביטוח חיים מעורב שאינן נשענות על הבטחת התשואה, אינה מצדיקה המשך מתן הבטחת התשואה בידי האוצר. הבטחת התשואה הריאלית על השקעות עתידיות כגון ביטוח חיים צמוד – ובמיוחד כאשר אין היא מאוזנת בהפחתה מתאימה של שיעור התשואה – מעמיסה על האוצר התחייבות פיננסית לטווח ארוך מאוד⁽⁹⁾ שאינה מוצדקת, כהתחשב בשינויים העשויים לחול במדיניות הממשלה, ובתנודות העשויות לחול בשיעורי התשואה בשוק ההון, כמשך עשרות השנים הבאות. הבטחת התשואה גם מעניקה לחברות הביטוח יתרון כלתי מוצדק בשיווק ביטוח מנהלים לעומת קרנות פנסיה וקופות גמל בנקאיות. מכל מקום, הואיל ולא ניתן לכטל התחייבות כזו לגבי פוליסות קיימות, על האוצר לספל כמשנה זריזות בהנהגת תכניות ביטוח חדשות שלא יהיו מבוססות על הבטחת התשואה בידי האוצר.

2. רצף זכויות קצבה: כהוראות פקודת מס הכנסה בעניין רצף זכויות קצבה, ישנה פירצה המאפשרת לעובד המבוטח בכיסוח מנהלים להתאים, בעת פרישתו, את מענק הפרישה שלו למכסת הפטור כגון מרכיב הפיצויים, לייעד למטרות קצבה (בהודעה לנציבות) את היתרה

(7) סוג זה של ביטוח חיים מעורב מקובל במספר ארצות מערביות.

(8) עם זאת, התאפשר לחברות ליהנות מתשואתן הגבוהה של אג"ח בבורסה בתקופה שלאחר הקטנת שיעור השקעת החובה באג"ח מיוחדות.

(9) בגין פוליסה חדשה הנמכרת לאיש בן 25, לדוגמא, עשויה הבטחת התשואה לחול על אג"ח שתנפיק הממשלה לחברת הביטוח במשך 40 שנה (ובגין פוליסת ביטוח לכל החיים – עד פטירתו של המבוטח).

שהיתה אמורה להיות חייבת במס, ולחזור בו מבחירה זו לאחר עשר שנים, כדי לזכות במכסת פטור מלאה נוספת.

עוד בפברואר 1983 הודיע הנציב למשרד מבקר המדינה, כי הנהלת הנציבות החליטה לתקן את הסעיף הנדון בפקודת מס הכנסה, כך שעובד שחזר בו מבחירתו ברצף זכויות קצבה לא יקבל אלא את יתרת הפטור שלא ניצל בעת פרישתו, וישלם מס על כל יתרת הפיצויים. אולם מתברר שהנציבות לא יזמה תיקון לפקודה בעניין זה, והפירצה עדיין קיימת. ניצול הפירצה שכיה למדי; הפסד המס הנובע מכך נאמד בידי מינהל הכנסות המדינה ב-3 - 4.5 מיליון דולר בשנה.

3. השארת כספים בקופת גמל אישית לפיצויים: בעת פרישה ממקום עבודה צריך עובד לבחור בין: (א) רצף זכויות פיצויים; (ב) משיכת כספי הפיצויים, תוך תשלום המס המגיע בגין הסכום שמעל למכסת הפטור. אם בחר באפשרות השנייה, הוא יכול להעביר את הכסף לחשבון עמית עצמאי בקופת גמל לתגמולים, שבו הרווחים פטורים ממס, ושנות הוותק שלו כעמית שכיר יוקפו לזכותו. אולם, אם לא משך העובד את כספי הפיצויים בעת הפרישה, על פי הפקודה לא תוגדל מכסת הפטור בהתאם לעליית המדד, וממילא עלול הפטור להישחק במידה ניכרת מאוד. הוראה זו נקבעה כדי לחייב את העובד לבחור באחת האפשרויות האמורות; אחרת יכול היה העובד לנצל את חשבון הפיצויים האישי כחשבון נוזל הצמוד למדד. עם זאת, כדי למנוע פגיעה כספית חמורה בעובד שנמנע בשגגה מלמשוך את כספי הפיצויים, נוהגת הנציבות, לפנים משורת הדין, להגדיל את מכסת הפטור בהתאם לעליית המדד מעת הפרישה ועד למשיכת הפיצויים.

ברצמבר 1981 הודיע אנף שוק ההון להנהלות קופות הגמל ולחברות הביטוח, כי בדעת הנציב לבטל נוהג זה. במאוס 1982 הודיע הנציב להתאחדות החברות לביטוח חיים כי הוא חייב לדחות את בקשתה להימנע מביטול הנוהג האמור. אולם מתברר, כי למרות הודעת הנציב, נמשך הנוהג של הגדלת הפטור. יצוין, שנוהג זה מקנה הקלה דווקא למבוטחים בתכניות ביטוח מנהלים: הגדלת הפטור בהתאם לעליית המדד פירושה, שהרכיב הריאלי של הנוקפת לחשבון הפיצויים במסגרת קופת גמל בנקאית מחוייבת במס. לעומת זאת, במסגרת תכנית ביטוח מנהלים, הרכיב בגין הפיצויים נוקפת, כאמור לעיל, לחשבון התגמולים, שאינו חייב במס. כתוצאה מהנוהג שנוקטת הנציבות, כאמור, לפנים משורת הדין, מתאפשר להשאיר כספי פיצויים במסגרת של ביטוח מנהלים בלי להתחייב במס.

4. קיוזו פיצויים כנגד הלוואה: בינואר 1984 הודיעה המחלקה המקצועית בנציבות לנציב, כי התגלו נסיונות להימנע מחיוב סכומי פיצויים במס וזאת על ידי קיוזו סכומים מערך הפדיון של פוליסות ביטוח כנגד הלוואות שקיבלו מבוטחים מחברות ביטוח, תוך שעבוד הפוליסות לחברות. המחלקה המליצה לנקוט צעדים למניעת ניצול לרעה של הלוואות כאלה לשם הימנעות ממס⁽¹⁰⁾.



תכניות ביטוח מנהלים הן אחת המסגרות להבטחת החסכון לעת פרישה של עובדים, ומאידך ניסא, אחד האמצעים לגיוס הון לצורכי האוצר (כאמור, הביטוח בגין הפיצויים מהווה מרכיב קטן יחסית בתכניות אלו). בהשוואה למסגרות החלופיות - שהעיקריות שבהן הן קופות גמל לקצבה (קרנות פנסיה) של ההסתדרות וקופות גמל בנקאיות לפיצויים ולתגמולים - בולטת העובדה שעלות התיווך הפינאנסי בביטוח מנהלים גבוהה מאד: לפי חישובי אנף שוק ההון, מתוך כלל דמי הפרמיות בגין ביטוח מנהלים כ-30% במוצע מנוכה לכיסוי הוצאות - בעיקר על דמי עמלה

(10) נושא זה נמסר גם הוא לטיפולו של הצוות שמינה שר האוצר.

לפוכנים - ורק כ-70% נותר להשקעה; לעומת זאת, בשאר אפיקי הביטוח הפנסיוני מהוות ההוצאות כ-8%. פער התיווך הפינאנסי בביטוח מנהלים נופל בחלקו על המעבירים ועל העובדים, אולם עיקר העלות נופלת על משרד האוצר. עלות זו מתבטאת בעיקר בהקלות מס מיוחדות שאושרו לביטוח מנהלים (מעבר להקלות המס המאושרות לכל מסגרות החסכון המוסדיות) ובהקלות מס חריגות שלא אושרו כלל, אלא שהן מתאפשרות מפאת הפרצות שעליהן הצביעה הביקורת, ואשר האוצר נמנע במשך תקופה ארוכה מביטולן בפועל.

הטבות המס הניתנות לעובד ולמעביד בעת הפרשת הפרמיות לשם צבירת נכסים לעת פרישה, מתייחסות למלוא סכום הפרמיות, ואילו סכום הצבירה בפועל לאחר ניכוי ההוצאות - שאת רובה הגדול מגיים האוצר, והשאר מופנה להשקעות בשוק החופשי - אינו אלא כ-70% מסך הפרמיות.

בנושא זה חלה בתקופה שלאחר דו"ח הביקורת הקודם התפתחות בכיוון של שיפור. חברות הביטוח החלו לשווק, פרט לתכנית ביטוח מנהלים, גם תכניות מסוג "עדיף", ששיעור דמי העמלה בניגון לסוכן פחות גבוה מאשר בביטוח מנהלים. הפחתה זו של עלות התיווך מאפשרת הפחתת עלות הביטוח למעביד, וכן הגדלת התמורה המובטחת לעובד. אולם, הקלות המס המיוחדות והחריגות הקיימות בביטוח מנהלים (פרט להפרשות יתר עקב הצמדת הפרמיות למדר בביטוח מנהלים) קיימות גם בתכניות מסוג "עדיף".

הקלות מס - ובמיוחד הקלות מס מיוחדות למגזר מסוים - יש לראותן כסובסידיה ממשלתית סמויה. למרות קיומן במשך תקופה ארוכה, לא ערכה הנציבות אמדון של עלותן לאוצר של הקלות המס המיוחדות והחריגות (פרט לזו הקשורה לרצף זכויות קצבה). על פי אמדון שערך אקטואר האוצר, הפסד המס לאוצר בשנת המס 1985 בגין הקלות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים (למעט ההקלות שנדרנו בחלק האחרון של פרק זה) צפוי שייגיע לסכום של 50 מיליון דולר ויותר. בהיעדר נתונים בידי אנף שוק ההון בדבר מספר המבוטחים בביטוח מנהלים וגובה שכרם, התבסס האמדון האמור על הנחות זהירות למדי לגבי נתונים אלה; לפי הנחות פחות מצומצמות, אך בתחום הסביר, מתקבל אמדון גבוה בהרבה.

הקלות המס המיוחדות והחריגות הקשורות לביטוח מנהלים ולתכניות מסוג "עדיף" גלומים בהן יתרונות כספיים ניכרים בעיקר לבעלי הכנסות גבוהות, שכן רובן מתבטאות בעקיפת המכסות שנקבעו להפרשות פטורות מים, ולסכומי הפיצויים הפטורים ממס בעת הפרישה. מתן אפשרות לעקוף את המכסות דווקא באמצעות תכניות ביטוח אלו מביא לכך שעובדים רבים בעלי משכורות גבוהות יעדיפו אותן על פני קרנות פנסיה וקופות גמל בנקאיות. תופעה זו חמורה במיוחד נוכח עלותן הגבוהה של תכניות אלו לאוצר ולמשק.

נוסף על הקלות המס, נהנות תכניות ביטוח מנהלים - וכן שאר התכניות של ביטוח חיים צמוד - מהסדר שלפיו מבטיח האוצר תשואה ריאלית בשיעור קבוע בגין איגרות חוב שיונפקו במשך תקופה ארוכה לצורך השקעת עתודות הביטוח.

ממצאי ביקורת המעקב והממצאים הנוספים המובאים בפרק זה מצביעים על המשך קיומן של הטבות מיוחדות המקנות לביטוח מנהלים (וכן לתכניות מסוג "עדיף") העדפה לעומת קרנות פנסיה וקופות גמל בנקאיות. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה הסברים בדבר אחדים מהנושאים שנדרנו בפרק זה. הסברים אלה לא הניחו את דעת הביקורת. משרד האוצר לא מסר הסבר לכך שכל הליקויים שנדרנו בדו"ח שנתי 33 לא תוקנו, למרות החלטת הכנסת בנדרן ולמרות ההודעות שמסר האוצר בזמנו על כוונתו לתקנם.

לקראת סיום הביקורת מינה שר האוצר צוות לבחינת הנושא.

הנושא של ביטוח מנהלים, על היבטיו השונים, נבחן בידי משרד האוצר במשך תקופה ממושכת. לדעת הביקורת, נוכח ההשלכות החמורות, שעליהן הצביעה הביקורת, הן מבחינת אוצר המדינה עצמו והן מבחינת מעבידים ועובדים, מן הראוי לקבל את ההחלטות המתבקשות ללא דיחוי נוסף.