

פעולות ביקורת

באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, נבדק הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון. בנציבות מס הכנסה ומס רכוש נבדקו הטבות המס המיוחדות והחריגות שהיא מאפשרת למבוטחים בביטוח מנהלים (שהוא הסוג העיקרי של ביטוח חיים משולב בחיסכון); פרק הביקורת בנושא זה כולל גם דיון במס המוטל על קצבה שמקבל עמית בקופת גמל לקצבה.

באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי נבדקו פעולות הממשלה להגדרת התחומים השונים שבהם פועלות הממשלה והסוכנות היהודית במקביל או במשותף, וליישום ההסכם שנחתם ביניהן בעניין זה. כמו כן נעשתה ביקורת על הפיקוח התקציבי שמקיים משרד האוצר על פעולות החטיבה להתיישבות. בדיקות השלמה נעשו במשרד הקליטה, לרבות במינהל הסטודנטים.

ברשות ההשקעות שבמשרד האוצר, במשרד התיירות ובמינהל מקרקעי ישראל נבדק הטיפול בבקשות ובמתן האישורים להענקת זכויות במקרקעין בלא מכרז, למשקיעים זרים על פי תקנה 25(13) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

בנציבות שירות המדינה וכן באגף החשב הכללי, באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון, במינהל הגמלאות וביחידה למשאבי אנוש שבמשרד האוצר, נבדק הטיפול בנושא רכישת זכויות גמלה בידי עובדי מדינה. עוד נבדקו דרך החישוב של הסכום שהעובד נדרש לשלם לאוצר המדינה בעד הזכויות שהוא רוכש, וגודלה של ההטבה הגלומה ברכישתן.

הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון

ריכוז ממצאים

חברות הביטוח מפעילות תכניות מסוגים שונים, שעל פיהן משולבים זה בזה, בפוליסה אחת, רכיב של חיסכון ורכיב של ביטוח חיים (להלן - ביטוח חיים משולב בחיסכון). משרד האוצר מאשר תכניות כאלו כ"קופת ביטוח" - קופת גמל (להלן - קופ"ג) המנוהלת בידי חברת ביטוח. בשוק החיסכון לזמן ארוך ולעת זקנה קיימים, לצד ענף ביטוח החיים, שני ענפים גדולים יותר: קופות גמל לתגמולים ולפיצויים, המנוהלות בידי בנקים וגופים אחרים (להלן - קופו"ג רגילות), וקופות גמל לקצבה שאינן קופות

ביטוח (להלן -קרנות פנסיה). חברות הביטוח מוכרות גם פוליסות לביטוח חיים בלי רכיב של חיסכון (להלן - ביטוח ריסק).

הסכום הכולל של הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של חברות הביטוח, דמי העמלה שהן שילמו לסוכני ביטוח והרווחים שהן הרוויחו (להלן - עלויות הניהול והשיווק) בענף ביטוח חיים בשנת 1995 (וכן בארבע השנים שקדמו לה) היה גדול מהסכום הכולל של עלויות הניהול והשיווק בקופה"ג הרגילות ובקרנות הפנסיה יחדיו; ואילו הסכום הכולל של ההפקדות שקיבלו קופה"ג הרגילות וקרנות הפנסיה היה גדול בהרבה מסכום פרמיות ביטוח החיים שקיבלו חברות הביטוח. שיעור עלויות הניהול והשיווק ביחס לפרמיות בענף ביטוח חיים היה גדול פי כמה משיעור העלויות ביחס להפקדות בקופה"ג הרגילות ובקרנות הפנסיה.

נציבות מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציבות) מאפשרת זה שנים הטבות מס מיוחדות וחריגות למבוטחים ב"ביטוח מנהלים ועובדים שכירים" (להלן - ביטוח מנהלים). ההטבות המיוחדות והחריגות הנידונות בדוח זה מאפשרות למבוטחים בעלי שכר גבוה לעקוף במידה רבה (ולעתים אף לעקוף לגמרי) את התקרות של "ההנחות הסוציאליות" שנקבעו בפקודת מס הכנסה [נוסח משולב] (להלן -- הפקודה) בגין הפרשות של מעביד לקופ"ג בשביל עובדיו ובגין מימוש זכויותיו של עמית-שכיר בקופ"ג, בדרך של קבלת קצבה או בדרך של קבלת ערך הפדיון של רכיבי התגמולים והפיצויים בקופה"ג. באופן זה משרד האוצר מסבסד למעשה, בעקיפין, את תכניות ביטוח המנהלים ומעודד בעלי שכר גבוה לרוכשן, על אף השיעור הגדול של עלויות הניהול והשיווק הכרוכות בכך.

לפי הפרשנות והנוהג המקלים שנוקטת הנציבות, צפוי שערך הפדיון של הפוליסה של עובד המבוטח בביטוח מנהלים יהיה פטור ממס, רובו או כולו: לא רק הצבר התגמולים מהפרשות העובד פטור ממס אלא אף הצבר התגמולים מהפרשות המעביד, בלי כל הגבלה; נוסף על כך, הצבר הפיצויים, שיש בו פוטנציאל מס, מוקטן מלאכותית בכמה דרכים כנגד הגדלת הצבר התגמולים, הפטור ממס. לעומת זאת, עמית בקופ"ג לקצבה המקבל קצבה העולה על תקרת "הקצבה המזכה" שנקבעה בפקודה יחויב במס על כל הסכום העודף על התקרה, אף על פי שחלק ניכר ממנו נובע מהפרשות העמית עצמו לקרן הפנסיה במשך שנות עבודתו ומהתשואה שהשקעתן הניבה. בתחום השכר שבין תקרת "ההכנסה המזכה" שנקבעה בפקודה לבין פעמיים השכר הממוצע במשק (להלן - השמ"ב), החיוב המקפח במס על החלק מקצבה הנובע מהפרשות העמית לקופ"ג לקצבה ומהתשואה שהשקעתן הניבה מקוזז במידה רבה את ההעדפה בתשואה שנושאות אגה"ח המיועדות לקרנות פנסיה חדשות. אשר לתחום השכר שמעל פעמיים השמ"ב, לכאורה היתה יכולה להתקיים תחרות שוויונית בין קרנות פנסיה, קופו"ג רגילות וקופות ביטוח בתחום זה, שבו אין סובסידיה לתשואה בקרנות פנסיה חדשות ולא אמורות להיות הטבות במס בגין הפרשות לקופו"ג לסוגיהן או בגין קבלת קצבה או משיכת סכומים מחשבון עמית-שכיר בקופ"ג. אולם למעשה, עמית-שכיר בקופ"ג רגילה ועמית-שכיר בקרן פנסיה אינם יכולים לעקוף את תקרות "ההנחות הסוציאליות", ועמית-שכיר בקרן פנסיה אינו יכול להימנע מהחיוב המקפח במס על החלק מקצבתו הנובע מהפרשותיו לקרן הפנסיה ומהתשואה שהשקעתן הניבה, אלא אם כן יהיו מבוטחים בביטוח מנהלים בגין חלק משכרם. זהו תמריץ שלילי לחיסכון בעלויות הניהול והשיווק, המעוות את שיקוליהם של בעלי שכר גבוה בתחום החיסכון והביטוח לזמן ארוך ולעת זקנה.

רוב הטבות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים לא נקבעו במפורש בפקודה או בתקנות, אלא נובעות מפרשנות ומנוהג מקלים של הנציבות. דרך זו מנוגדת לכאורה להוראה הכלולה בפקודה, שלפיה לא יינתנו הטבות במס אלא אם כן נקבעו במפורש בחוק או מכוח סמכות מוגדרת בחוק.

ב"פירוט אומדן ההטבות בתחום המסים" שמשרד האוצר מצרף להצעות תקציב המדינה, לא הזכיר המשרד כלל את רוב ההטבות המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים, בניגוד למתחייב על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

לפי הפרשנות של משרד האוצר לחוק להגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק ההגנה), מעניק החוק העדפה מפליגה למבוטחים בביטוח חיים על פני עמיתים בקרנות פנסיה ובקופו"ג רגילות. ההעדפה הזאת אינה עולה בקנה אחד עם ההנחה שהתכלית החקיקתית מבקשת להשיג תוצאה שוויונית, ולא תוצאה מפלה (אלא אם כן יש ראיות חותכות וכבדות לכך שכוונת המחוקק היתה להשיג תוצאה מפלה). כמו כן, ההעדפה הזאת אינה עולה בקנה אחד עם דברי ההסבר להצעת חוק ההגנה. משרד מבקר המדינה הציג למשרד האוצר פרשנות אחרת, שלפיה חוק ההגנה מקנה למבוטחים בביטוח חיים לא הגנה מועדפת אלא הגנה שווה לזו המוקנית לעמיתי קרנות פנסיה וקופו"ג רגילות.

משרד האוצר לא קיים החלטות של הכנסת משנת 1984 ומשנת 1990 בדבר ביטול הטבות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - האגף או אגף שוק ההון) בנובמבר 1993, כי השיטה לחלוקת הרווחים בין חברת הביטוח לבין המבוטח שנקבעה בכל הפוליסות ל"ביטוח חיים משותף ברווחים" היתה מעוותת ובלתי הוגנת למבוטחים, וכי היה בניסוח השיטה בפוליסות אלו כדי להבליע את העיוות במקום להבליטו. משרד האוצר תיקן את העיוות במידה רבה, באמצעות תיקון לתקנות הפיקוח על עסקי פיקוח במאי 1995, שמקצת הוראותיו הוחלו גם על הפוליסות שנחתמו לפני אותו מועד. אולם המפקח על הביטוח (להלן - המפקח) החליט שאחת ההוראות העיקריות שנקבעו בתיקון לתקנות לא תחול על ההפסדים שנגרמו למבוטחים בשל העיוות האמור עד סוף 1993.

הסובסידיה הגלומה באיגרות חוב מיועדות הנושאות ריבית בשיעורים של 5.2% ו-6.2%, שמשרד האוצר מנפיק לחברות ביטוח על פי התחייבויותיו כלפיהן בגין פוליסות ביטוח חיים משולב בחיסכון שנחתמו עד סוף 1990, אינה מתוקצבת כסובסידיה בתקציב המדינה, ואף לא הוזכרה בדברי ההסבר להצעת תקציב המדינה לכל אחת מהשנים 1995, 1996 ו-1997.

משרד האוצר ניסח את הצעת חוק קופות גמל, התשנ"ו-1996, כך שהוראות חוק זה (לכשיתקבל) לא יחולו על קופות ביטוח, אף על פי שרכיב החיסכון בתכניות "ביטוח חיים משותף ברווחים" בקופת ביטוח דומה במידה רבה לחיסכון בקופו"ג הרגילות, שעליהן הוראותיו כן יחולו.

מממצאי הביקורת של משרד מבקר המדינה מסוף 1993 עלה חשש שבענף ביטוח החיים התקיים לכאורה הסדר כובל, ושמעורבותו של המפקח בקביעת תנאי הביטוח שימשה מניע לחברות הביטוח לקיים הסדר כובל. עד מועד סיום הביקורת ביולי 1996 החשש לא נבדק.

האגף אינו מחייב את חברות הביטוח להציג למבוטחים ולמבוטחים בכוח את מחירי ביטוח סיכון המוות הגלומים בתעריפי ביטוח חיים משולב בחיסכון, נתונים שדרושים להם כדי שיוכלו להשוות בין המחירים הגלומים בסוגים שונים של ביטוח חיים משולב בחיסכון לבין תעריפי ביטוח ריסק.

רק בינואר 1996 הורה הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לראשונה לחברות הביטוח לדווח למבוטחים ב"ביטוח חיים משותף ברווחים" על התשואה ברוטו שנשא תיק ההשקעות שמנהלת חברת הביטוח בגין ביטוח מסוג זה, על דמי הניהול שגבתה ועל התשואה נטו. הוראה המחייבת דיווח בעניין זה למבוטחים עוגנה בתקנות שהתקין שר האוצר רק בדצמבר 1996. לדעת משרד מבקר המדינה, מידת הפירוט הנדרשת בהוראה אינה מספקת.

האגף מפעיל זה שנים אמצעים לשיפור בקרת השוק על פעולות קופה"ג הרגילות, אולם הוא לא הנהיג אמצעים אלה בענף ביטוח החיים ובענף קרנות הפנסיה.

המפקח לא חייב את חברות הביטוח לדווח לו על הרכב תיקי ההשקעות שלהן בגין ביטוח חיים משותף ברווחים. אין לו אמצעי יעיל לפיקוח שוטף על ההתאמה של הרכב תיקי ההשקעות בגין ביטוח חיים משותף ברווחים להוראות תקנות הפיקוח, והוא איננו מקיים פיקוח שוטף כזה.

משרד מבקר המדינה הצביע בפני האגף בשנת 1994 על ליקויים לכאורה בדרכי החישוב שנקטו חברות ביטוח אחדות בקביעת דמי הניהול ובחלוקת הרווחים בביטוח חיים משותף ברווחים. לא נמצא בתיקי האגף מסמך המעיד שהוא בדק את ממצאי הביקורת בעניין זה.



1. המסגרות העיקריות לחיסכון לזמן ארוך ולעת זקנה הן קופות גמל (קופו"ג) משלושה סוגים עיקריים: קופת גמל (קופ"ג) לקצבה שאינה קופת ביטוח (קרן פנסיה), קופ"ג לתגמולים ולפיצויים המנוהלת בידי בנק (או גוף אחר, שאינו חברת ביטוח) (קופ"ג רגילה) וקופ"ג המנוהלת בידי חברת ביטוח (קופת ביטוח). קופת ביטוח איננה ישות בפני עצמה, אלא תכנית ביטוח של חברת ביטוח, שעל פיה משולבים זה בזה, בפוליסת ביטוח אחת, רכיב של חיסכון ורכיב של ביטוח חיים (ביטוח מפני סיכון מוות). אין לקופת ביטוח מאזן משלה; חברת הביטוח מנהלת מערכת מיוחדת של נכסים והתחייבויות בגין קופת הביטוח במסגרת מערכת החשבונות של החברה.

קופת ביטוח יכולה לכלול כמה תכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון מסוגים שונים. חברות הביטוח מפעילות תכניות של ביטוח חיים משולב בחיסכון לעמית-שכיר בקופת ביטוח, המכונה ביטוח מנהלים, וכן תכניות ביטוח אישי לעמית-עצמאי בקופת ביטוח (לרבות עובד שכיר שרוכש ביטוח כזה בלי קשר למעבידו). שני הסוגים העיקריים של תכניות ביטוח חיים משולב בחיסכון לעמיתים-שכירים ולעמיתים-עצמאים הן תכניות ביטוח קצבה (תכניות מהסוגים "עדיף" ו"גמלא" ודומיהן), ותכניות ביטוח תגמולים ופיצויים (תכניות מסוג "מעורב" ודומיהן).

חברות הביטוח מוכרות גם פוליסות לביטוח סיכון המוות בלי רכיב של חיסכון (ביטוח ריסק); כמו כן הן מוכרות פוליסות לביטוח אבדן כושר עבודה בלי רכיב של חיסכון.

קרנות הפנסיה מציעות לציבור בעיקר תכניות פנסיה מקיפה, שהן תכניות לתשלום קצבת זקנה, קצבת נכות וקצבת שאירים; בקצבת הזקנה יש כדי לבטח את העמית ואשתו כנגד הסיכון של מחסור במשאבים כספיים, שעלול להיגרם מפאת אריכות ימים מופלגת. קופו"ג רגילות עוסקות בעיקר בניהול כספי חיסכון לזמן בינוני ולזמן ארוך ולא בביטוח סיכונים, פרט לביטוח חיים קבוצתי בסכומים קטנים יחסית; עמית בקופ"ג רגילה יכול לרכוש (בלי קשר לחיסכון בקופה"ג הרגילה) פוליסת ביטוח ריסק של חברת ביטוח כדי לבטח את סיכון המוות בסכום הדרוש לצורכי משפחתו.

2. הפיקוח על חברות הביטוח מעוגן בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. לפי חוק זה, שר האוצר (להלן - השר) ימנה מפקח על הביטוח מקרב עובדי המדינה. על פי הנוהג, השר ממנה למפקח את הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - הממונה על שוק ההון). הוראות בקשר לחוזה הביטוח (הפוליסה) נקבעו בחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981. פוליסת ביטוח היא בדרך כלל חוזה אחיד, כהגדרתו בחוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982. בדבר "תנאי מקפח" בחוזה אחיד, ראה להלן, עמ' 37.

פקודת מס הכנסה [נוסח משולב] פוטרת ממס (בסייגים מסוימים) את הכנסתה של קופ"ג שנציב מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציב) אישר לעניין הפקודה, בהתאם לכללים שנקבעו בתקנות, ועמית קופה"ג זכאים להטבות במס שנקבעו בפקודה. בהעדר חוק שמסדיר את פעילותן של קופו"ג והפיקוח עליהן, חל לעניין קופו"ג ההסדר התחיקתי המעוגן בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות מס הכנסה או התקנות), שהתקין השר מכוח הפקודה¹. הנציב אצל לממונה על שוק ההון את סמכויותיו על פי התקנות, פרט לסמכות לאשר קופ"ג. על פי התקנות, רשאי הנציב לאשר תכניות ביטוח חיים משולב בחיסכון מסוגים מסוימים כ"קופת ביטוח". בפרק השביעי של התקנות נקבעו הוראות מיוחדות לעניין חברות ביטוח וקופות הביטוח שהן מנהלות; בפרקים אחרים יש הוראות שאינן חלות על חברות ביטוח או על קופות ביטוח (ראה להלן, עמ' 23 ו-25).

3. בארץ עסקו בביטוח חיים בשנת 1995 21 חברות ביטוח; 17 מהן, לרבות כל הגדולות, מאוגדות בחמש קבוצות של חברות ביטוח.

4. בחודשים אוגוסט 1993-אוקטובר 1994 בדק משרד מבקר המדינה באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון את הפיקוח שהאגף מפעיל על תכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון, ובנציבות מס הכנסה ומס רכוש את ההטבות במס בגין תכניות ביטוח מנהלים² (ההטבות במס לעמיתים-עצמאים בקופו"ג, לרבות קופות ביטוח, אינן נידונות בדוח זה). בחודשים מארס-נובמבר 1995 ומאי-יולי 1996 עשה משרד מבקר המדינה בדיקות השלמה בנושאים אלה, וכן בדק היבטים אחדים של התכנית לתמיכה בקרנות פנסיה, שעליה החליטה הממשלה במארס 1995, ובהם היבטים הקשורים להטבות במס.

בתיקים של הנציבות ואגף שוק ההון חסרו רבים מהמסמכים שהיו נחוצים לצורך הביקורת. בין השאר, חסרו לאגף במשך יותר משנה ממועד תחילת הביקורת רוב הנוסחים המעודכנים של פוליסות הביטוח ושל דפי הנוסחאות של תכניות הביטוח שעליהן מבוססות הפוליסות; רק בספטמבר 1994, לאחר כמה תזכורות ממשרד מבקר המדינה, השיג אותם האגף מחברות הביטוח.

¹ ראה בדוח ועדת החקירה בעניין ויסות מניות הבנקים (ועדת בייסקי), פסקאות 10.1, 19.10, ו-23.20; ובדוח שנתי 46, הפרק "הפיקוח על קופות גמל", עמ' 4-5. בינואר 1996 פרסמה הממשלה הצעת חוק קופות גמל, התשנ"ו-1996 (ראה להלן, עמ' 40).

² ביקורת קודמת בנושאים אלה ראה בדוח שנתי 33, עמ' 84; בדוח שנתי 36, עמ' 115; בדוח שנתי 40, עמ' 37; בדוח שנתי 41, עמ' 25; ובדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' עב.

האגף והנציבות השיבו באיחור רב על השאלות והממצאים שהציג להם משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת; הם לא השיבו למקצת השאלות שמשרד מבקר המדינה הציג להם, ועל מקצת ממצאי הביקורת הם לא הגיבו כלל³.

עלויות הניהול והשיווק בביטוח חיים משולב בחיסכון

1. מבקרי המדינה הצביעו בכמה דוחות שנתיים על השיעור המופלג של הסכום הכולל של הוצאות הנהלה וההוצאות הכלליות של חברות הביטוח, דמי העמלה ששילמו לסוכני ביטוח והרווחים שהיו להן (עלויות הניהול והשיווק) בביטוח חיים משולב בחיסכון. בדוח שנתי 41 (עמ' 29) הצביעה מבקר המדינה על הצורך שאגף שוק ההון יעשה חישוב שיטתי של עלויות הניהול והשיווק בענף האמור, וכן בענף קופה"ג הרגילות ובענף קרנות הפנסיה. האגף לא עשה חישובים כאלה בשנים האחרונות. הנתונים שהאגף אוסף על ענף ביטוח חיים אינם מאפשרים ניתוח והסקת מסקנות במידה ראויה של פירוט ודיוק. עם זאת, כדי להעריך את היעילות היחסית של שלושת הענפים האמורים, אפשר (על אף הליקויים במתכונת הנתונים במאגר המידע של האגף) לחשב את היחס בין עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח החיים, לבין תקבולי הענף מפרמיות ביטוח חיים, ולחלופין - את היחס בין אותן עלויות לבין סך הנכסים של הענף; כמו כן אפשר להשוות את היחסים הללו ליחסים המקבילים בענף קרנות הפנסיה ובענף קופה"ג הרגילות.

2. (א) להלן מובאים בטבלה נתונים על עלויות הנהלה והשיווק (כולל הרווחים) בענף ביטוח חיים בשנת 1995 (כולל נתוני ביטוח ריסק), על התקבולים מפרמיות ביטוח חיים באותה שנה ועל הנכסים המוחזקים במסגרת הענף בסוף אותה שנה (במחירי נובמבר 1995), לעומת הנתונים המקבילים בענף קרנות הפנסיה ובענף קופה"ג הרגילות⁴ (במיליוני ש"ח):

עלויות הניהול והשיווק	התקבולים מפרמיות (או)	נכסי הענף
בסוף 1995	מהפקדות	בסוף 1995
קופה"ג רגילות	666	90683
קרנות פנסיה	281	66451
ביטוח חיים	1915	31395
מזה: הוצאות הנהלה, הוצאות כלליות ודמי עמלה	1605	
רווחי חברות הביטוח בגין הענף	310	

³ משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-יולי 1994 גם את תנאיהן של פוליסות ביטוח בריאות שאישר המפקח על הביטוח; מהממצאים עלה שבפוליסות ביטוח אחדות נכללו תנאים שלכאורה אינם הוגנים למבוטח. על ממצאי הביקורת בנושא זה, שמשרד מבקר המדינה המציא ביולי אותה שנה, לא הגיב האגף כלל, ואלה אינם נידונים בדוח זה.

⁴ הנתונים אינם כוללים את אלה של קרנות ההשתלמות. משרד מבקר המדינה ריכז את הנתונים מדוחות שהאגף הפיק ממאגר המידע שלו.

(ב) בטבלה שלהלן השוואה בין ענף ביטוח חיים בחברות הביטוח לבין שני הענפים האחרים, בשתי דרכי מדידה חלופיות: שיעור עלויות הניהול והשיווק ביחס לתקבולים מפרמיות בשנת 1995, או שיעור העלויות ביחס לנכסי הענף בסוף אותה שנה:

<u>שיעור העלויות באחוזים</u>		
לחלופין: ביחס	ביחס לפרמיות	
לסך הנכסים	(או להפקדות)	
<u>בענף</u>		
0.7	10.9	קופו"ג רגילות
0.4	5.9	קרנות פנסיה
6.1	32.2	ביטוח חיים

3. משרד מבקר המדינה עשה חישובים כאלה לפי הנתונים המקבילים בשנים 1991-1994, ומצא כי סדרי הגודל של השיעורים היו דומים בכל אחת מהשנים 1991-1995. תוצאות החישובים דומות, בסדרי הגודל שלהן, גם לאלה שהובאו ברוח שנתי 36, עמ' 124-125. עם זאת, שיטת ההשוואה, המבוססת על נתוני העלויות, הפרמיות והנכסים בכל אחת מהשנים האמורות, אינה מיטבית, וזאת מכמה סיבות (מלבד הליקויים האמורים במאגר המידע של האגף): בין השאר, מועמסות עלויות השיווק של פוליסות ביטוח על הפרמיות בשנים הראשונות שלהן; לכן תלוי שיעור העלויות מכלל הפרמיות בשנה פלונית, במידה רבה, במשקלן של הפוליסות החדשות מכלל מצבת הפוליסות. לפיכך חזר משרד מבקר המדינה על המלצתו משנים קודמות, שהאגף יעשה השוואה בין ערכן המהוון של עלויות הניהול והשיווק הצפויות על פי התכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון (וכן, בנפרד, על פי התכניות לביטוח ריסק), כפי שהן אמורות להתנהל במהלך עשרות שנים, לבין ערכן המהוון של העלויות הצפויות בקופו"ג רגילות ובקרנות פנסיה, על פי התנאים הנהוגים בהן. האגף לא עשה חישובים כאלה.

4. בענף קרנות הפנסיה ובענף קופו"ג הרגילות מכוסות עלויות הניהול והשיווק בעיקר בשתי צורות: (א) קרן פנסיה ותיקה, וכן קופ"ג רגילה של העובדים במפעל או במוסד יחיד (קופ"ג מפעלית), מתנהלות בדרך כלל שלא לשם השגת רווח לעצמן, ומוציאות בעצמן את ההוצאות הדרושות לניהולן. (ב) קופ"ג רגילה משלמת דמי ניהול לבנק (או לגוף אחר) המנהל אותה, וקרן פנסיה המנוהלת בידי חברה מנהלת משלמת דמי ניהול לחברה המנהלת. קופ"ג רגילה רשאית בדרך כלל לגבות דמי ניהול בשיעור של עד 1% לשנה מהיתרה המשווערכת של נכסיה⁵. לעומת זאת, קרן פנסיה המנוהלת בידי חברה מנהלת גובה דמי ניהול לא מיתרת נכסיה אלא מדמי הגמולים שמפרישים לה עמיתיה ומעבידיהם. דמי הניהול שגובות קופ"ג רגילה או קרן פנסיה המנוהלת בידי חברה מנהלת אמורים להספיק לכיסוי עלויות הניהול והשיווק של הבנק או של החברה המנהלת (לרבות רווח אפשרי לבנק או לחברה המנהלת). בטבלאות דלעיל, נתוני העלויות של ענף קרנות הפנסיה כוללים יחדיו את הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של קרנות הפנסיה שמנהלות את עצמן, ואת דמי הניהול שהחברות המנהלות קרנות פנסיה גבו מדמי הגמולים; כמו כן, נתוני העלויות של ענף קופו"ג הרגילות כוללים יחדיו את דמי הניהול שבנקים וגופים אחרים גבו מיתרות החיסכון בקופו"ג שהם מנהלים ואת ההוצאות שהוציאו קופו"ג מפעליות.

⁵ בקופו"ג "מסלוליות" דמי הניהול גבוהים יותר; שיעורם בשנת 1994 היה כ-2% במוצע מהיתרה המשווערכת של נכסי הקופה.

5. בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) (תיקון מס' 3), התשנ"ה-1995 (להלן - תיקון מס' 3 לתקנות מס הכנסה), שהשר התקין באוגוסט 1995 - בעיקר לשם הפעלת ההסדר שעליו החליטה הממשלה במאוס אותה שנה לתמיכה בקרנות פנסיה חדשות -- נקבע בתקנה 41 כח, כי קופ"ג לקצבה שאושרה לאחר 1.1.95 רשאית לגבות דמי ניהול רק מתוך התשלומים המועברים לקופה בשביל העמיתים, ובשיעור שלא יעלה על 8% מהם; מתוך דמי הניהול, יכול שיעור של 7.25% מהתשלומים לקופה בשביל העמיתים לשמש לכיסוי עלויות הניהול והשיווק (לרבות רווח אפשרי לחברה המנהלת) (שיעור של 0.75% מהתשלומים לקופה בשביל העמיתים יועבר לעתודה אקטוארית מיוחדת).

6. בביטוח חיים משולב בחיסכון, גובה חברת הביטוח חלק מהסכום הדרוש לכיסוי עלויות הניהול והשיווק באמצעות העמסה על הפרמיות שהמבוטח משלם, וחלק אחר - באמצעות גביית דמי ניהול או מרווח חודשיים או שנתיים הנגבים לפי שיעור מסוים מערכה המשוערך של היתרה המצטברת של רכיב החיסכון בפוליסה. ההעמסה על הפרמיות לצורך כיסוי חלק מעלויות הניהול והשיווק ושיעורה אין להם זכר בפוליסת הביטוח, ומן הסתם גם אינם מובאים לידיעת המבוטח. לפי אומדן שמסר האגף למשרד מבקר המדינה, שיעורה של ההעמסה לכיסוי חלק מעלויות הניהול והשיווק בביטוח מסוג "עדיף" הוא כ-14% מכלל הפרמיות שהמבוטח משלם בעד "הביטוח היסודי".⁶ שיעור זה כמעט כפול מהשיעור שחברה המנהלת קרן פנסיה חדשה רשאית לגבות לצורך כיסוי עלויות הניהול והשיווק; אך חברה כזאת אינה רשאית לגבות דמי ניהול או מרווח מהיתרה המצטברת של חשבונות עמיתי הקרן, ואילו חברת ביטוח גובה, נוסף על ההעמסה על הפרמיות, גם דמי ניהול או מרווח חודשיים או שנתיים על היתרה המצטברת של רכיב החיסכון. שיעורם של דמי הניהול או המרווח שגובה חברת הביטוח דומה, פחות או יותר, לשיעור דמי הניהול שגובות קופה"ג הרגילות, והללו אינן רשאיות לנכות סכומים מההפקדות בהן אלא רק לגבות דמי ניהול מהיתרה המצטברת של החיסכון.

7. בנק המנהל קופו"ג יכול להפיק מכך עוד יתרונות כספיים, נוסף על גביית דמי ניהול. בין השאר, קופה"ג הרגילות, קרנות הפנסיה וחברות הביטוח משלמות לבנקים (או לחברי בורסה אחרים) דמי עמלה בעד ביצוע עסקאות רכישה ומכירה של ניירות ערך בבורסה; קופ"ג המנוהלת בידי בנק מבצעת את עסקאותיה בדרך כלל באמצעות הבנק המנהל אותה. דמי העמלה הללו אינם מוצגים כעלויות ניהול ושיווק, אלא מוספים למחירי הרכישה ומופחתים ממחירי המכירה של ניירות ערך, ובדרך זו מקטינים את התשואה ברוטו. קופה"ג, קרנות הפנסיה וחברות הביטוח אינן נדרשות לדווח לציבור ולאגף על סכומיהם ושיעוריהם של דמי העמלה (ראה דוח שנתי 46, הפרק "הפיקוח על קופות הגמל", עמ' 1 ובייחוד בעמ' 13-15 שם). בהעדר נתונים בידי האגף, דמי עמלה אלה אינם מובאים בחשבון בטבלאות דלעיל.

8. בהסקת מסקנות מהנתונים שבטבלאות דלעיל יש להתחשב בהבדלים בין שלושת הענפים הראשיים: (א) קרנות הפנסיה הגדולות נהנות מהעובדה שעמיתים רבים מחויבים להצטרף אליהן על פי הסכמי עבודה קיבוציים וצווי הרחבה; דבר זה מיתר הוצאה של ממש על שיווק. עם זאת, שיעורי העלויות בענף ביטוח חיים גדולים בהרבה מאלה שבקרנות הפנסיה הקטנות, שההצטרפות אליהן אינה כפויה. גם קופו"ג רגילות מסתפקות בדמי ניהול בשיעור קטן בהרבה מהשיעור של עלויות הניהול

⁶ 72% מהפרמיות ל"ביטוח יסודי" מוקצים לרכיב החיסכון (שבגינו גובה חברת הביטוח דמי ניהול או מרווח חודשיים או שנתיים). השיעור הנותר של 28% מוקצה, לפי האומדן שמסר האגף, כמחציתו לביטוח סיכון המוות וכמחציתו לכיסוי חלק מעלויות הניהול והשיווק של הפוליסה. מבוטח בביטוח מסוג "עדיף" יכול לבקש מחברת הביטוח להקצות חלק מהפרמיה ל"חיסכון מיוחד" ("חיסכון טהור"), שאין עליו העמסה לכיסוי חלק מעלויות הניהול והשיווק (אלא דמי ניהול על יתרת החיסכון), במקום שהפרמיה תוקצה כולה ל"ביטוח יסודי" (ראה להלן, עמ' 40).

והשיווק בענף ביטוח חיים. הטעם לכך הוא, בין השאר, שלבנקים יתרון ניכר בשיווק קופו"ג ובהפעלתן, עקב גודלם, פריסת סניפיהם והזדקקות כמעט כל האוכלוסייה לשירותיהם. (ב) זכאותן של קרנות הפנסיה לרכוש ממשרד האוצר איגרות חוב (להלן - אג"ח) מיועדות הנושאות ריבית גבוהה יחסית, מסייעת להן למשוך עמיתים, וגם מצמצמת מאוד את ההוצאה על ניהול השקעות בשוק ההון. עם זאת, זכאויות חברות הביטוח, בגין רובן הגדול של פוליסות הביטוח הקיימות, להשקיע את חלק הארי מכספי עתודות הביטוח באג"ח מיועדות לחברות ביטוח (להלן - אג"ח ח"ץ) בגין ביטוח חיים צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) ומבטיח תשואה בשיעור ריאלי קבוע (להלן - ביטוח ח"ץ); חלק מאותן אג"ח נושאות ריבית שהיא גבוהה אף מזו שנושאות אג"ח המיועדות לקרנות פנסיה. יתרה מזו, משרד האוצר הבטיח לחברות הביטוח כי יוכלו להשקיע באג"ח ח"ץ באותם תנאים, במשך מלוא התקופה פוליסת ביטוח ח"ץ. לא ניתנה הבטחה כזאת לקרנות הפנסיה. קופו"ג רגילות אינן זכאיות, מאז 1986, לרכוש אג"ח מיועדות (ראה להלן, עמ' 34). (ג) סביר להניח שבלא הסובסידיה הגדולה הגלומה בהטבות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים (ראה להלן), היה הענף מתקשה לשווק תכניות הכרוכות בעלויות ניהול ושיווק בשיעור כה גדול. (ד) משרד מבקר המדינה הצביע בסוף 1993 על חשש לקיומו של הסדר כובל בענף ביטוח החיים המשולב בחיסכון. לא מן הנמנע שההסדר הכובל (אם הוא קיים) היה בין הגורמים שאפשרו את שיעור העלויות הגבוה מאוד בענף (ראה להלן, עמ' 40). (ה) רכיב ביטוח החיים בקופו"ג רגילות קטן מאוד יחסית לזה שבקרנות פנסיה ובביטוח חיים משולב בחיסכון. אפשר שביטוח סיכונים כרוך בשיעורי עלות גדולים מניהול כספי חיסכון. כדי להשוות בין ענף קופו"ג רגילות לבין ענף ביטוח החיים, יש להביא בחשבון גם את עלויות הניהול והשיווק שהחוסך בקופו"ג רגילה יצטרך לשאת בהן אם ירכוש ביטוח ריסק בסכום דומה לרכיב ביטוח הסיכון הכלול בתכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון. אולם במאגר המידע של האגף אין הפרדה בין העלויות בגין ביטוח חיים משולב בחיסכון, מזה, לבין העלויות בגין ביטוח ריסק, מזה. (ו) התחייבויותיה של חברת ביטוח בגין השייר העצמי שלה (החלק מביטוח הסיכונים שאינו מבוטח בביטוח משנה) מטילות סיכון על הונה העצמי. חברת ביטוח שואפת להשיג רווחיות נאותה, בין השאר כדי שהתשואה על הונה תהלום את הסיכון המוטל עליו. לעומת זאת, הסיכונים שקרן פנסיה מבטחת מוטלים בעיקר על הקרן ועמיתה, ולא על החברה המנהלת את הקרן. אגף שוק ההון הסביר שמסיבה זו הסכום המזערי של הון המניות הנפרע בחברה המנהלת קרן פנסיה חדשה קטן במידה ניכרת מזה שבחברת ביטוח⁷. יצוין כי במשך שנים רווחה הנחה סמויה שהממשלה תסייע לקרן פנסיה אם הקרן תיקלע לקשיים כספיים. במארכ 1995 החליטה הממשלה כי היא תהיה אחראית, בכפוף לתנאים מסוימים, למילוי התחייבויותיה של קרן פנסיה ותיקה למבוטחיה, אם הקרן לא תעמוד בהן. נוכח גירעונותיהן האקטואריים הגדולים של רוב קרנות הפנסיה הוותיקות, החלטה זו צפוי שתטיל על הממשלה הוצאות בהיקף גדול במשך עשרות השנים הבאות. לפיכך נקבע כי מיום 1.1.95 יוכלו עמיתים חדשים להצטרף לקרנות פנסיה רק במסגרת תכניות מאוזנות אקטואריות. באותו מועד (מארכ 1995) החליטה הממשלה להנפיק אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה חדשות ומאוזנות אקטואריות, וכן לפרוס להן "רשת ביטחון" כנגד סיכוני תשואה ו"רשת ביטחון" כנגד הסיכון האקטוארי הנובע מעלייה חריגה בתוחלת החיים. עם זאת יצוין כי בהעדר נתונים (ראה להלן, עמ' 30 ו-35), אין

⁷ על פי תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (ההון הנפרע המינימלי של מבטח), התשמ"ו-1986, הון המניות הנפרע של מבטח (בניכוי ההפסד המצטבר שלו) לא יפחת מהסכומים שנקבעו בתקנות.

לדעת אם השיעור הממוצע של הסובסידיה נטו לעמית (או לסכום השקעה) בקרן פנסיה גדול מהשיעור הממוצע של הסובסידיה נטו לעמית (או לסכום השקעה) בקופת ביטוח.

מבקר המדינה הסתייגה מגיוס עמיתים לקרנות פנסיה בעל כורחם (ראה בדוח שנתי 43, עמ' 17-18, 27 ו-35); מהנפקת אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה (וממתן התחייבויות חדשות להנפיק אג"ח ח"ץ לחברות ביטוח); וממתן הטבות מס מיוחדות וחריגות לביטוח מנהלים (ראה להלן). ביקורת בעניין הגירעונות האקטואריים בקרנות הפנסיה הוותיקות ראה בדוח שנתי 38, עמ' 35-38 ועמ' 45-47, ובדוח שנתי 43, עמ' 9-19 ועמ' 34-36.

9. סך עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח חיים בשנת 1995 (וגם בשנים קודמות) היה גדול בהרבה מעלויות הניהול והשיווק בענף קרנות הפנסיה ובענף קופה"ג הרגילות גם יחד; ואילו סך הפרמיות לביטוח חיים שקיבלו חברות הביטוח היה קטן בהרבה מסך ההפקדות שקיבלו קרנות הפנסיה וקופה"ג הרגילות. שיעור העלויות בענף ביטוח חיים גדול פי כמה מהשיעורים בענף קרנות הפנסיה ובענף קופה"ג הרגילות, לפי כל אחת משתי שיטות המדידה החלופיות המוצגות בטבלאות דלעיל. לכך חשיבות ציבורית מעבר לשיקולי המבוטחים עצמם, שכן משרד האוצר מאפשר הטבות מס מיוחדות וחריגות לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים. בדרך זו הוא מסבסד למעשה, בעקיפין, את תכניות ביטוח המנהלים ומעודד בעלי שכר גבוה לרוכשן, על אף השיעור הגדול של עלויות הניהול והשיווק בענף זה. זהו תמריץ שלילי ליעילות ולחיסכון בעלויות הניהול והשיווק. זאת ועוד, האגף אינו מטיל על חברות הביטוח חובת גילוי נאות של מידע חיוני למבוטחים ולמבוטחים בכוח.

מהממצאים דלעיל עולה, כי תיקון הליקויים הנדונים בדוח זה עשוי להניב חיסכון ניכר מאוד למדינה ולמשק.

הטבות מס לקופות ביטוח ולקופות גמל אחרות

1. על פי סעיף 9(2) לפקודה, פטורה ממס הכנסתה של קופ"ג (בסייגים מסוימים). פטור זה אינו חל על הכנסתה של קופת ביטוח, אולם לצורך קביעת ההכנסה של חברת ביטוח מופחת מהכנסתה סכום הגידול של עתודות הביטוח שלה, המייצגות את התחייבויותיה כלפי מבוטחיה. רווחי חברת ביטוח מהשקעת כספי פרמיות הביטוח אינם חייבים במס, כל עוד הם עומדים כנגד התחייבויותיה למבוטחיה; רווח שנשאר בידי החברה ואינו מחולק למבוטחים חייב במס, על פי סעיף 2(1) וההוראות המיוחדות שבסעיפים 49-51 לפקודה.

2. נוסף על הפטור ממס על הכנסות קופה"ג, נקבעו בפקודה "הנחות סוציאליות" בגין תשלומי עובד ומעבידו לקופ"ג לקצבה או לקופ"ג לתגמולים ולפיצויים (לרבות תכנית ביטוח קצבה ותכנית ביטוח תגמולים ופיצויים) במשך כל שנות עבודתו (להלן - שלב ההפרשה), וכן בגין סכומים שהעובד מקבל כאשר הוא מממש את זכויותיו בדרך של קבלת קצבה חודשית או בדרך של משיכת סכומי התגמולים והפיצויים שהצטברו לזכותו (להלן - שלב מימוש הזכויות).

בשלב ההפרשה ובשלב מימוש הזכויות נקבעו בפקודה ובתקנות מס הכנסה תקרות ל"הנחות הסוציאליות", כדי שבעל שכר גבוה לא יהיה זכאי להטבות במס (חוץ מהפטור ממס על הכנסות קופה"ג) בגין החלקים מההפרשות לחשבוננו בקופ"ג, או מקצבתו או ממענק הפרישה שקיבל, העודפים על התקרות האמורות.

אולם למעשה יכולים בעלי שכר גבוה לעקוף את התקרות באמצעות הפרצות הרבות בכללי המס החלים על ביטוח מנהלים, לפי הפרשנות והנוהג המקלים שהנציבות נוקטת זה שנים רבות (ראה להלן).

3. לפי סעיף 17(5) לפקודה, מוכרים הסכומים ששילם מעביד לקופ"ג בשביל עובדיו כהוצאה של מעביד, בתנאים ובשיעורים שנקבעו בתקנות מס הכנסה.

אולם הנציבות נוהגת זה שנים להכיר בהוצאות של מעביד על הפרשות נוספות לביטוח מנהלים שלא הותרו במפורש בפקודה ובתקנות מס הכנסה (ראה להלן).

תמריצי המס בשלב ההפרשה ובשלב מימוש הזכויות

1. בפקודה ובתקנות מס הכנסה כלולות הוראות שנועדו להקנות העדפה לתשלומים לקרן פנסיה על פני תשלומים לקופ"ג לקצבה שהיא קופת ביטוח ועל פני תשלומים לקופ"ג לתגמולים ולפיצויים (בין שהיא קופ"ג רגילה ובין שהיא תכנית ביטוח תגמולים ופיצויים):

(א) על פי תקנה 19(א), חל אישורו של הנציב⁸ לקופ"ג המקבלת תשלומים ממעביד רק על תשלומים חודשיים רצופים שהמעביד משלם, בשיעורים קבועים ממשכורתו של העמית-השכיר, כדלקמן: (1) לקופ"ג לתגמולים - עד 5% מהמשכורת. (2) לקופ"ג לפיצויים - השיעור הדרוש לכיסויי התחייבות המעביד לפיצויי פיטורין, עד 1 1/3% מהמשכורת. (3) לקופ"ג לקצבה שאינה קופת ביטוח - היה אישור לשיעור שלא יעלה על סכום שני השיעורים האמורים; כל סכום שמעביד משלם לקופ"ג לתגמולים או לפיצויים מופחת ממכסת התשלומים לקופ"ג לקצבה. מאז אפריל 1988 הוגדל השיעור המרבי של תשלומי מעביד לקופ"ג שאינה קופת ביטוח מ-13 1/3% ל-14 1/3%.

אישור הנציב לקופ"ג לתגמולים או לקופ"ג לקצבה לקבל תשלומי מעביד בשיעור 5% מהמשכורת אינו חל אלא אם כן העמית-השכיר משלם אף הוא בכל חודש סכום שווה לזה של המעביד; אולם האישור לקופ"ג לקצבה שאינה קופת ביטוח לקבל תשלומי מעביד בשיעור נוסף של עד 1% מותנה בכך שהעמית-השכיר משלם אף הוא תשלום נוסף השווה למחצית התשלום הנוסף של מעבידו (כלומר עד % משכרו).

(ב) על פי סעיף 45א לפקודה, מקבל יחיד זיכוי ממס בשיעור של 25% מהסכומים ששילם לקופ"ג (למעט קרן השתלמות), ואילו הזיכוי ממס בגין תשלומים לקופ"ג לקצבה במסגרת תכנית לפנסיה מקיפה הוא בשיעור של 35% מהתשלומים. לא יינתן זיכוי ממס בגין החלק מסכומי התשלומים לקופ"ג (לרבות קרן פנסיה) העולה על 5% מ"ההכנסה המזכה", שסכומה נקבע בפקודה⁹. לעניין סעיף זה, תכנית פנסיה מקיפה מוגדרת תכנית הכוללת גם תשלומי קצבת נכות ותשלומי קצבה לשאירים.

⁸ אישור הנציב לקופ"ג מזכה את קופה"ג ואת עמיתיה בהטבות שנקבעו בפקודה (או במקצתן, אם כך קבע הנציב).

⁹ על פי סעיף 47(א)(1), תקרת "ההכנסה המזכה", המעודכנת לינואר 1997, היתה 7,800 ש"ח לחודש.

תכניות ביטוח חיים מהסוגים "עדיף" ו"גמלא" ודומיהן מאושרות כתכניות ביטוח קצבה, אך אינן מאושרות בדרך כלל כתכניות פנסיה מקיפה, משום שאינן כוללות תשלומי קצבה בשל נכות.¹⁰

2. תשלומי מעביד לקופ"ג עבור עובד במסגרת השיעורים שנקבעו בתקנות אינם נחשבים בדרך כלל להכנסת העובד מעבודה. אולם בסעיף 3(ה1), שהוסף לפקודה בשנת 1981, נקבע כדלקמן: "סכומים ששילם מעביד לקופת גמל לתגמולים בשביל עובדו, העולים בחודש על 5% ממשכורתו של העובד או מהחלק השנים-עשר של תקרת ההכנסה המזכה ..., לפי הנמוך, יראום כהכנסת עבודה של העובד בעת ששולמו לקופת הגמל".

הגבלה זאת אינה חלה על תשלום מעביד לקופ"ג לקצבה, ועל תכנית ביטוח מנהלים שהנציב אישר כתכנית ביטוח קצבה (ראה להלן).

3. בהנגדה להעדפות הניתנות לקופ"ג לקצבה בשלב ההפרשה, הרי שבשלב מימוש הזכויות ניתנות העדפות מס ניכרות מאוד לפדיון רכיבי התגמולים והפיצויים שהצטברו בקופ"ג, לעומת קבלת קצבה: על פי סעיף 9א לפקודה, פטורים ממס 35% מהקצבה שעובד שהגיע לגיל הפרישה מקבל מקופ"ג לקצבה או ממעבירו (פנסיה תקציבית); אך פטור חלקי זה חל רק על קצבה, או חלק ממנה, שאינה עולה על תקרת "הקצבה המזכה" שנקבעה בסעיף 9א(א) לפקודה¹¹, ואילו החלק העודף חייב כולו במס.

מובן מאליו שהחזר הקרן הנומינלית של הסכומים שהפקיד עובד (או אדם אחר) בקופ"ג (לרבות קופת ביטוח)¹² אינו חייב במס. על פי סעיף 9(18) לפקודה, פטורים ממס (בסייגים מסוימים) ריבית, הפרשי הצמדה ורווחים אחרים שקיבל יחיד ושמקורם בתשלומיו לקופ"ג. פטור זה חל על התשואה שהניבה השקעת כספי הפרשותיו של עובד לקופ"ג רגילה או לקופת ביטוח, אבל לא על החלק מקצבה שמקבל עמית מקופ"ג לקצבה, שמקורו בתשואה שהניבה השקעת כספי הפרשותיו לקופה"ג לקצבה: כל הכנסה מקצבה חייבת במס, כאמור, על פי סעיף 2(5), פרט לסכום הפטור על פי סעיף 9א (כאמור, 35% מקצבה עד תקרת הקצבה המזכה); החיוב במס על פי סעיף 2(5) חל על הקצבה כולה, לרבות החלק שמקורו בסכום הנומינלי של הפרשות העמית עצמו לקופה"ג לקצבה, ולא כל שכן החלק שמקורו בתשואה שהשקעתן הניבה, משום שאין מגדירים את החלקים האלה כהחזר קרן ופירותיה אלא כהכנסה מקצבה. כתוצאה מכך מקופה בתנאי המס עמית המקבל מקרן פנסיה (או, במקרים מעטים יחסית, מקופת ביטוח) קצבה בסכום העולה על תקרת הקצבה המזכה (ראה להלן).

על פי סעיף 9(17) לפקודה, פטורים ממס הכנסה (בסייג מסוים) כספים שקיבל עובד שמקורם בתשלומי מעביד לקופ"ג לתגמולים (קופ"ג רגילה או תכנית ביטוח מנהלים), לרבות רווחים

¹⁰ עם זאת, אושרו כתכניות פנסיה מקיפה תכניות ביטוח של חברת ביטוח אחת, שיש בהן תנאים לתשלום קצבת נכות. מבוטח בתכנית כזאת זכאי לזיכוי בשיעור של 35% מהתשלומים, אף על פי שסביר להניח שבשל שיקולי המס המפורטים להלן לא יהיה בדרך כלל כדאי למבוטח בביטוח מנהלים לממש את זכותו לקבל קצבה, אלא יהיה כדאי לו לפדות את הפוליסה בתשלום חד-פעמי, שייחשב לתגמולים ופיצויים. אישור הנציבות, המקנה זכאות לזיכוי המוגדל, אינו מותנה בכך שהפוליסה תמומש בדרך של קבלת קצבה.

¹¹ תקרת הקצבה המזכה, המעודכנת לינואר 1997, היתה 5,380 ש"ח לחודש (מכאן שתקרת הפטור ממס היתה 1,883 ש"ח לחודש). יצוין שתקרת הקצבה המזכה קרובה ל-70% מתקרת ההכנסה המזכה; השיעור

המרבי של צבירת זכויות בתכניות פנסיה רבות הוא 70% מהמשכורת הקובעת לצורך פנסיה.

¹² למעט מקרים שמבוטח בביטוח מנהלים מקבל קצבה מקופת הביטוח - דבר נדיר יחסית (ראה להלן).

והפרשי הצמדה. אשר לרכיב הפיצויים, נקבע בסעיף 9(א7)(א) לפקודה, כי מענק הון שנתקבל עקב פרישה פטור ממס עד לסכום השווה למשכורת של חודש לכל שנת עבודה, לפי המשכורת האחרונה; אולם הסכום הפטור לא יעלה על הסכום שנקבע בפקודה כפול מספר שנות עבודתו.¹³

מכאן שקצבה, הנובעת מהפרשות מעביד ועובד בשיעור כולל של עד 5/6% 19 מהשכר¹⁴ ומהפירות שהשקעתן הניבה, חייבת ברובה במס, ואם היא גדולה מהקצבה המזכה, כל הסכום העודף, שמעל לקצבה המזכה, חייב במס; ואילו כספי פדיון של תגמולים ופיצויים, הנובעים מהפרשות מעביד ועובד לקופ"ג או לקופת ביטוח בשיעור כולל של עד 1/3% 18 מהשכר ומהפירות שהשקעתן הניבה, פטורים ברובם ממס (או פטורים במלואם, אם סכום הפיצויים אינו עולה על תקרת הפטור).

4. כדי להעריך את תנאי המס החלים על קצבה, מן הראוי לנתחם לפי רכיבי מקורות המימון שלה, דהיינו: הפרשות העובד והמעביד בגין השכר עד תקרת ההכנסה המזכה ובגין השכר שמעל לתקרה, והתשואה שהניבה השקעת כספי ההפרשות:

(א) בגין שכרו בסכום שבין סף המס לבין ההכנסה המזכה, נהנה עמית בקרן פנסיה מקיפה מזיכוי מוגדל בגין הפרשותיו לקרן במהלך שנות עבודתו (35% לעומת 25%). בשלב מימוש הזכויות הוא פטור ממס על 35% מקצבתו עד לתקרת הקצבה המזכה; שיעור זה גדול משיעור הפרשת העובד (נטו) מכלל ההפרשה לפנסיה בגין שכרו עד לתקרת ההכנסה המזכה (כ-21.4%)¹⁵. עמית-שכיר בקרן פנסיה נהנה אפוא, למעשה, מפטור ממס על החלק מקצבתו הנובע מהפרשותיו נטו לקרן משכרו עד ההכנסה המזכה ומהתשואה שהשקעתן הניבה (למעט החלק מקצבתו העודף על הקצבה המזכה, אם יש חלק עודף). החלק מקצבת העובד הנובע למעשה מהפרשות מעבידו לקרן ומהתשואה שהשקעתן הניבה חייב ברובו במס; העובד נהנה מדחיית החיוב במס משלב ההפרשה ומשלב צבירת התשואה לשלב מימוש הזכויות. עמית בקופ"ג רגילה או בקופת ביטוח אמנם מקבל במשך שנות עבודתו זיכוי בשיעור 25% בלבד מהפרשותיו לקופה, אך בשלב מימוש הזכויות פטור ממס לא רק הצבר התגמולים¹⁶ מהפרשות העובד, אלא אף הצבר התגמולים מהפרשות המעביד, והפטור על הצבר הפיצויים גדול במקצת מסכום ההכנסה המזכה כפול מספר שנות העבודה; לפיכך צפוי שעמית כזה יהיה פטור לגמרי

¹³ על פי סעיף 9(א7)(א)(2) לפקודה, תקרת מענק הפרישה הפטור ממס, המעודכנת לינואר 1997, היתה 7,850 ש"ח בגין כל שנת עבודה.

¹⁴ למעשה נהוג שהמעביד מפריש 12% משכר העובד לקרן פנסיה ו-1/3% 2 לקופ"ג לפיצויים, והעובד מפריש 1/2% 5 לקרן הפנסיה. בהגיע העובד לגיל הפרישה תשלם לו קופה"ג לפיצויים מענק פרישה, שיהיה מן הסתם פטור ממס; אולם על פי סעיף 9(א7) לפקודה, ייעשה חישוב משולב של המענק הפטור והקצבה המזכה, בדרך שפורטה באותו סעיף; עקב זאת יוקטן במקרים רבים "הסכום הפטור החדשי של הקצבה".

¹⁵ בהתחשב בזיכוי ממס בשיעור 35% על הפרשת העובד משכרו עד 5% מתקרת ההכנסה המזכה, העובד משלם כ-21.4% נטו מכלל ההפרשה לפנסיה בגין שכרו עד התקרה האמורה.

¹⁶ המונח הצבר, בדוח זה, כולל את התשואה שהניבה השקעת כספי ההפרשה הנדונה.

ממס בעת פדיון הסכומים שהצטברו לזכותו. לעומת זאת, גמלאי בקרן פנסיה שקצבתו קרובה או שווה לסכום תקרת הקצבה המזכה יהיה חייב במס¹⁷.

(ב) אשר לסכומים העודפים על תקרות "ההנחות הסוציאליות", יש במצב הקיים משום החמרה יתרה על קבלת קצבה מקרן פנסיה, והטבת יתר לפדיון רכיבי התגמולים והפיצויים שהצטברו בתכנית ביטוח מנהלים (לרבות תכנית ביטוח מנהלים שאושרה כתכנית ביטוח קצבה). החלק מקצבה שמעל לקצבה המזכה נובע בדרך כלל מהפרשות המעביד והעובד לקרן פנסיה בגין החלק משכר העובד שמעל להכנסה המזכה; העובד אינו מקבל זיכוי על הפרשותיו לקרן הפנסיה בגין החלק משכרו שמעל להכנסה המזכה. עמית המקבל מקרן פנסיה קצבה בסכום העולה על תקרת הקצבה המזכה מקופח בתנאי המס לא רק יחסית לעמיתים בקופ"ג ובקופות ביטוח, אלא באופן מוחלט: החלק מקצבתו שמעל לתקרה חייב כולו במס, לרבות החלק הנובע מהפרשותיו הוא לקרן מסכום שכרו שמעל להכנסה המזכה ומהתשואה שהשקעתן הניבה¹⁸. מובן מאליו, כאמור, שהחזר הקרן הנומינלית של הסכומים שהפריש עובד לקופ"ג לתגמולים (לרבות קופת ביטוח) אינו חייב במס. על פי סעיף 9(18) לפקודה, כאמור, פטורים ממס ריבית, הפרשי הצמדה ורווחים אחרים שקיבל יחיד, ושמקורם בתשלומיו לקופ"ג. הפטור הזה אינו חל על החלק מקצבה הנובע מהתשואה שהניבה השקעת כספי ההפרשות של העמית לקרן הפנסיה. כאמור, אין מגדירים חלק מהקצבה שמקבל גמלאי מקרן פנסיה כהחזר הקרן של הפרשות העובד ופירותיה, אלא מגדירים את הקצבה כולה כהכנסה החייבת במס לפי סעיף 2(5) לפקודה, והפטור החלקי על קצבה לפי סעיף 9א מוגבל לפי תקרת הקצבה המזכה. יש משום קיפוח לחלוטין בלתי מוצדק בהטלת מס על החלק מקצבה הנובע מהסכום הנומינלי של הפרשות העובד (נטו) לקרן הפנסיה; נוכח הפטור על פי סעיף 9(18), שחל על התשואה שנשאו כספי הפרשותיו של עמית בקופ"ג רגילה ובקופת ביטוח, יש משום קיפוח גם בהטלת מס על החלק מקצבה שמקבל גמלאי מקרן פנסיה, ושמקורו בתשואה שהניבה השקעת כספי הפרשותיו הוא לקרן הפנסיה¹⁹.

לעומת הקיפוח של עמית בקרן פנסיה, נהנה מבוטח בביטוח מנהלים מכל ההטבות שמהן נהנה עמית-שכיר בקופ"ג רגילה, ומהעדפות חריגות רבות, בעיקר בגין החלק משכרו העודף על תקרת ההכנסה המזכה (ראה להלן).

¹⁷ אם אין לגמלאי הכנסה אחרת החייבת במס, המס על קצבתו עד סכום הקצבה המזכה יהיה בשיעור קטן (ואם אשתו אינה עובדת ואינה מקבלת פנסיה - בשיעור קטן עוד יותר), בשל נקודות הזיכוי שהוא זכאי להן (נוסף על הפטור החלקי ממס על הקצבה המזכה). לעומת זאת, הפטור המלא ממס על פדיון פיצויים (עד תקרת הפטור) ותגמולים שהצטברו בקופ"ג רגילה או בקופת ביטוח אינו בא על חשבון הפטורים בשל נקודות הזיכוי; מי שפדה סכומי פיצויים ותגמולים כאמור יכול אפוא לנצל את נקודות הזיכוי כדי לפטור הכנסה אחרת.

יצוין שקצבת זקנה שמשלם המוסד לביטוח לאומי פטורה ממס.

¹⁸ הפרשות עמית-שכיר לקרן פנסיה הן כ-31.4% מכלל ההפרשות לפנסיה (5.5% חלקי 17.5%).

¹⁹ הדברים הללו אמורים לחול גם על מבוטח המקבל קצבה מקופת ביטוח במסגרת תכנית ביטוח קצבה, אולם מבוטחים בתכניות כאלה נוהגים בדרך כלל לפדותן כדי להימנע מהמס על קצבה וליהנות מהטבות המס החריגות שהנציבות מאפשרת למבוטחים בתכניות כאלו (ראה להלן). לפי תנאיהן של תכניות ביטוח קצבה, לאחר כמה שנות ביטוח ערך הפדיון של הפוליסה שווה למלוא הערך המצטבר של רכיב החיסכון שלה. לעומת זאת, עמית בקרן פנסיה הפודה את זכויותיו בה זכאי לערך פדיון מוקטן, על פי נוסחת ערך פדיון שנועדה להרתיע מפדיון זכויות.

5. (א) בדוח שנתי 38, שבו נדון דוח שהגיש צוות בין-אגפי של משרד האוצר למנכ"ל המשרד בשנת 1986, נאמר:

"דוח הצוות מעלה כמה עיוותים בתחום המסים על ההכנסה הפנסיונית; העיקרי שבהם הוא ההעדפה של הפדיון החד-פעמי (וכן פדיון חלקי מפעם לפעם לפי רצון החוסד) של סכומי הצבירה בגין תגמולים ופיצויים בתכניות ביטוח חיים מעורב, כגון ביטוח מנהלים, ובקופות גמל בנקאיות, לעומת תקבולים תקופתיים (פנסיה). לדעת הצוות, את הדבר הזה יש לשנות בדחיפות 20. הצוות מצוין, כי מבחינה חברתית וערכית אין כל הצדקה להעדפת פדיון חד-פעמי לעומת פנסיה חודשית לכל החיים; אדרבא, לדעת הצוות, אם יש בכלל מקום להעדפה, מן הראוי, מבחינה חברתית, שיועדפו תכניות המבטיחות פנסיה לכל חייהם של המבוטח ושל אלמנתו (וכן ילדיו עד היותם בני 21)."

בדוח הצוות הבין-אגפי הנ"ל צוין, כי יש בארצות אחרות תכניות ביטוח עם חיסכון שקשיש יכול לרכוש תמורת סכום חד-פעמי כדי להבטיח לעצמו הכנסה חודשית למשך כל חייו (תכנית גמלה) או למספר שנים מוגדר (אנונה). בישראל אין תכניות אנונה, ואין רוכשים תכניות גמלה תמורת סכום חד-פעמי, משום שעל פי סעיף 2(5) לפקודה, ההכנסה מקצבה או מאנונה תחויב במס, אף על פי שההכנסה היא למעשה החזר ההון ששילם רוכש התכנית מכספו (שמקורו בהכנסה ששולם עליה מס), בתוספת הריבית שהצטברה מהשקעת ההון בידי המבטח. הצוות המליץ לתקן את הפקודה כך שיחויב במס רק החלק מהגמלה או מהאנונה שמקורו בריבית²¹, ואילו החלק שהוא החזר קרן לא יחויב במס, בתנאי שהקרן לא נבעה מהוצאה מוכרת של מעביד. רכישת ביטוח גמלה היתה עשויה לאפשר לאנשים בגיל הפרישה לבטח את הסיכון הכספי שאריכות ימים מופלגת כרוכה בו, אולם מאחר שהמלצת הצוות לא יושמה, אפשרות זו אינה מעשית.

(ב) בדיון של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בפברואר 1989, ציינה מבקר המדינה, כי משרד האוצר לא הגיב תגובה של ממש על המסקנות החמורות של הצוות האמור (שרק מקצתן קשורות במישרין לתנאי המס). בעקבות הביקורת ועל פי החלטה שקיבלה הכנסת בינואר 1990, מינו שר האוצר ושר הכלכלה והתכנון ועדה ציבורית שתבחן את הביטוח הפנסיוני על כל היבטיו. דיוני הוועדה לא הגיעו לידי סיכום; יו"ר הוועדה הציג, במכתב לשר ממאי 1993, סיכום של הבעיות העיקריות שנדונו בוועדה ודרכי פתרון אפשריות כפי שנראו בעיניו.

(ג) בספטמבר 1992 החליטה הממשלה למנות ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד האוצר, שתגבש המלצות למדיניות כוללת ותכנית פעולה בתחום החיסכון הפנסיוני. הוועדה הגישה דוח בנושא ביוני 1994. בסעיפי הדוח הנוגעים לתנאי המס, המליצה הוועדה על העקרונות האלה: (1) יש להכיר בהוצאה של מעביד על הפרשות לפנסיה בשיעור קבוע ממשכורתו של עובד עד לתקרה שתקבע (הומלץ לקבוע תקרה בסכום השכר הממוצע במשק (הש"מ"ב) כפול שלושה); הפרשת עצמאי תוכר לפי אותו שיעור מהכנסתו עד התקרה. (2) בשלב המימוש יש לפטור ממס 35% מקצבה עד לסכום קצבה השווה לש"מ"ב כפול שלושה. (3) יש לצמצם ככל האפשר את האפשרות למשוך סכומים מהוונים מסכום הצבירה המיועדת לפנסיה, משום שמשיכות כאלו פוגמות במטרה שלא להפוך משקי בית לנטל על הציבור. לפיכך יש בדרך כלל להטיל מס בשיעור מלא על משיכת סכומים מהוונים. אולם יש לקבוע צרכים מסוימים (כגון, טיפול רפואי או סיעודי), שלמימונם יאשרו שלטונות המס למשוך סכומים מהוונים בשיעורים מסוימים מסכום הצבירה המיועדת לפנסיה; על משיכות למימון הצרכים שייקבעו יוטל מס בשיעור מופחת.

²⁰ ועדה ציבורית המליצה בשנת 1972 לתקן עיוות זה, אולם הדבר לא נעשה.

²¹ לכאורה היה מקום לפטור ממס גם את רכיב התשואה שהניבה השקעת סכום ההון, כל עוד קיימים הפטורים ממס על תשואה, בשלב צבירת התשואה, על פי סעיף 9(2) לפקודה, ובשלב מימוש הזכויות, על פי סעיף 9(18) לפקודה.

(ד) הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1994, כי בעקבות המלצות הוועדה הבין-משרדית, מתוכננת רפורמה חקיקתית מקפת אשר במסגרתה אמורות להיפתר רבות מהבעיות שעליהן הצביע משרד מבקר המדינה בדוחות שנתיים קודמים ובביקורת הנוכחית. אולם המלצות הוועדה הבין-משרדית לא אומצו, ועד מועד סיכום הביקורת, לא הוגשה הצעת חוק לתיקון הפקודה לשם ביטול החיוב המקפח במס על קצבה, או לשם הקניית העדפה לקבלת קצבה על פני פדיון תגמולים ופיצויים.

6. במאוס 1995 קיבלה הממשלה החלטה בדבר תמיכה בקרנות פנסיה ותיקות, וכן בקרנות פנסיה חדשות שיפעילו תכניות לפנסיה מקיפה (ראה בדוח שנתי 45, עמ' צ-צא, ובדוח שנתי 46, עמ' פב-פד). החלטת הממשלה לא עסקה בסוגיית הטבות המס, וגם בדברי ההסבר להצעת ההחלטה לא נאמר דבר על הטבות המס, לא כל שכן על העיוותים בהן.

7. אם יישאר בעינו המצב הקיים בתחום הטבות המס, תימצא הממשלה כבעבר: (א) מעניקה לעמיתי קרנות הפנסיה הטבות מס עדיפות בשלב ההפרשה (עדיפות שיש בה פרצות גדולות לטובת ביטוח מנהלים - ראה להלן); (ב) מקפחת בשלב מימוש הזכויות את עמיתי קרנות הפנסיה שקצבאותיהם גדולות מהקצבה המזכה; (ג) מעניקה לעמיתי קופו"ג אחרות הטבות מס גדולות פחות בשלב ההפרשה, אך גדולות יותר בשלב מימוש הזכויות; (ד) מסבסדת את עמיתי קרנות הפנסיה (בקרנות חדשות - בגין ההפרשות משכרם עד פעמיים השמ"ב²²) באמצעות ריבית מעודפת על אג"ח מיועדות, בשיעורים שיש בהם כדי לקזז חלקית, ואולי במלואו, את הקיפוח של עמיתי קרנות הפנסיה (בעיקר הקיפוח בגין סכום קצבה העודף על הקצבה המזכה), ואולי אף לגבור על אותו קיפוח; (ה) מעניקה הטבות מס מיוחדות וחריגות למבוטחים בביטוח מנהלים ששכרם גבוה, כך שהמטרה של הגבלת "ההנחות הסוציאליות" מסוכלת במידה רבה מאוד.

8. מן הראוי לבחון את מכלול ההטבות הקיים, בין השאר - מן ההיבטים דלקמן:

(א) צדק: מצד אחד, מן הראוי שסכום שהוטל עליו מס בשלב ההפרשה, לא יוטל עליו מס גם בשלב מימוש הזכויות. הכלל הזה אינו מוחל על עמית המקבל מקרן פנסיה (או, במקרים מעטים, מקופת ביטוח) קצבה בסכום העולה על תקרת הקצבה המזכה: הוא יחויב במס על כל החלק מקצבתו העודף על הקצבה המזכה, לרבות החלק הנובע מהפרשותיו הוא לקרן (ומהתשואה שהשקעתן הניבה - ראה לעיל), ובעיקר מהפרשות שבגינן לא קיבל זיכוי ממס.

מצד אחר, מן הראוי שסכומים העודפים על תקרות "ההנחות הסוציאליות" שנקבעו בפקודה, יוטל עליהם מס באחד משני השלבים. כלל זה אינו מופעל - לפי הפרשנות והנוהג של הנציבות - על מבוטח בביטוח מנהלים, ויהא ערך פדיון הפוליסה גדול ככל שיהא. לפי הנוהג הקיים, צפוי שרובו של ערך פדיון הפוליסה של עובד המבוטח בביטוח מנהלים יהיה פטור ממס: לא רק הצבר התגמולים מהפרשות העובד אלא אף הצבר התגמולים מהפרשות המעביד, בלי כל הגבלה, על אף שמבוטח בביטוח מנהלים (שלא כמו עמית-שכיר בקופ"ג רגילה) יכול להימנע (ובדרך כלל אכן נמנע) מלשלם מס על הפרשות מעביד לתגמולים העודפות על התקרה שנקבעה בסעיף 3(ה1) לפקודה; נוסף על כך, הצבר הפיצויים של מבוטח כזה, שיש בו פוטנציאל מס, מוקטן מלאכותית בדרכים המפורטות להלן, כנגד הגדלת הצבר התגמולים, הפטור ממס.

²² באוקטובר 1996 היה השמ"ב 4952 שו' לחדוש (נתון ארעי); לפי זה, כפל השמ"ב היה 9904 ש"ח לחדוש.

(ב) בהירות: קיומן של הטבות בצורות שונות ובכיוונים מנוגדים זה לזה עלול להקשות על הציבור (ובייחוד על מי שאינם מתמצאים בנושא, וייעוץ מקצועי אובייקטיבי אינו בהישג ידם) לבחור נכונה בין קרן פנסיה, קופת ביטוח וקופ"ג רגילה (אולי בתוספת ביטוח ריסק), שניתן במידה מסוימת לראותן כחלופות. לדוגמה, מה שעלול להביך ואף להכשיל את עמיתי קרנות הפנסיה ואת עמיתיהן בכוח הוא הניגוד החריף בין החיוב המקפח במס על החלק מקצבה העודף על הקצבה המזכה לבין התמריץ של סבסוד התשואה לקרנות הפנסיה החדשות, הרשאות לקבל הפרשות בגין שכר עובד עד פעמיים השמ"ב. בבחירת אחד (או יותר) מהאפיקים לחיסכון ולביטוח לעת זקנה, יש כמה שיקולים מהותיים, כגון: רתיעה מסיכון (ובייחוד - רצון לבטח את הסיכון הכספי שזקנה מופלגת כרוכה בו); רצון ליהנות מגמישות בניצול כספי החיסכון; ורצון להוריש לשאירים סכום שישאר מתוך החיסכון שנצבר בעיקר לצורך פרנסת העובד לעת זקנתו. שיקולים אלה מורכבים דיים, מה גם שהם עלולים להתנגש זה בזה; לכן מן הראוי לפחות למנוע שניגודים בין תמריצי המס בשלבים השונים, וכן בינם לבין סבסוד התשואה, יקשו, בלא צורך, לקבל החלטה נכונה ואחראית.

(ג) יעילות: שתיים מהמטרות העיקריות של הרפורמה בשוק ההון²³ הן הגדלת חלקם של ניירות ערך סחירים בגיוס ההון על ידי הממשלה והפסקה הדרגתית של הנפקת אג"ח מיועדות; וצמצום מרבי של הסגמנטציה (הקיטוע) בשוק ההון, הנובעת מקביעה מינהלית של תשואות על השקעות וממערכת מסים מפלה בין פעילויות שונות בשוק ההון. אילו פעל משרד האוצר לתקן את העיוותים במערכת ההטבות במס בד בבד עם הנהגת התכנית לתמיכה בקרנות פנסיה חדשות, היה אפשר לקבוע לכתחילה את תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות, בהתחשב בביטול החיוב המקפח במס על סכום קצבה שמקורו בהצבר ההפרשות של העובד לקרן הפנסיה²⁴. בדרך כזאת היה משרד האוצר יכול לקדם את השגת שתי המטרות האמורות של הרפורמה בשוק ההון, וגם להשיג במידה רבה יותר את שתי המטרות העיקריות שההסדר לתמיכה בקרנות פנסיה חדשות נועד להשיגן, לפי דברי ההסבר להצעת החלטת הממשלה: "הרחבת מעגל המצטרפים לקרנות פנסיה, בתנאים הוגנים וסבירים, על בסיס איזון אקטוארי, במסגרת יכולתו של המשק הלאומי", ו"צמצום הפגיעה בשוק ההון הנובעת מעדיפות התשואה בקרנות הפנסיה".

אולם עד מועד סיכום הביקורת לא פעל משרד האוצר לתיקון מערכת הטבות המס. החיוב המקפח במס לא בוטל, ונשארה בעינה תקרת השכר שיבוטח בקרן פנסיה שתהיה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות (כאמור, פעמיים השמ"ב).

9. האגף הסביר למשרד מבקר המדינה במאי 1996, כי בעת שמשרד האוצר גיבש את התכנית לתמיכה בקרנות פנסיה, החליט המשרד "שלא ניתן לשלב שתי רפורמות בסדר גודל זה ביחד, וטרם בוצעה רפורמה, שמשרד האוצר תומך בה, במערכת המיסוי של החיסכון במשק. חשוב לציין שכל הצעדים שנעשו במערכת הפנסיה נעשו, ביוזעין ובכוונה, באופן שלא יעכב או יכשיל רפורמה במיסוי על החיסכון, לכשיוחלט לבצעה".

²³ ראה ברוח שנתי 42, חלק ג', עמ' עב.

²⁴ נוכח ההטבות הגדולות שמעניקה הממשלה לעמיתי קרנות הפנסיה הוותיקות על פי החלטתה ממאוס 1995 (ראה ברוח שנתי 46, עמ' פב-פד), נראה כי אין מקום שהם ייהנו גם מביטול החיוב המקפח במס. אם החיוב המקפח במס יבוטל דווקא לגבי עמיתים בקרנות פנסיה חדשות, יהיה אפשר, כנגד זה, להקטין במידה ניכרת את הסכום המרבי של השכר שיבוטח בקרן פנסיה חדשה שזכאית לרכוש אג"ח מיועדות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפעלת תכנית לתמיכה בקרנות פנסיה בלי לתקן את מערכת הטבות המס עלולה לגרום ששתי פגיעות חמורות ברפורמה בשוק ההון יונצחו במקום שיבוטלו: מצד אחד, סבסוד אג"ח המיועדות לקרנות הפנסיה ימשיך לשמש למעשה, בין היתר, אמצעי לקיזוז הקיפוח בתנאי המס החלים על עמיתיהן, ומצד שני, יהיה קשה לבטל את העיוותים בתנאי המס, משום שסבסוד התשואה לקרנות הפנסיה החדשות, שאמורות להיות מאוזנות אקטוארית, עלול לפגוע בקופה"ג הרגילות ובקופות הביטוח. כך יימשך הקיטוע של שוק ההון, המונע את שכלול התחרות בו ופוגע ביעילותו, וייווצר בו קטע חדש, מתקרת ההכנסה המזכה ועד פעמיים השמ"ב: עובדים רבים יצטרפו לקרנות פנסיה כדי ליהנות מהתשואה המועדפת על אג"ח מיועדות בגין ההפרשות משכרם עד פעמיים השמ"ב. עם זאת, בקטע שמתקרת ההכנסה המזכה ועד פעמיים השמ"ב, עשויים החיוב המקפח במס על סכום קצבה הנובע מהצבר הפרשות העובד לקרן פנסיה והעדפות המס לביטוח מנהלים לגרום למקצת העובדים להעדיף ביטוח מנהלים, על אף סבסוד התשואה לקרנות הפנסיה ועל אף שיעורן הגדול של עלויות הניהול והשיווק בביטוח מנהלים.

בקטע שמעל פעמיים השמ"ב, שבו אין סובסידיה לתשואה בקרנות פנסיה חדשות, ולא אמורות להיות הטבות במס בשלב ההפרשה או בשלב מימוש הזכויות, היה רצוי שתתקיים תחרות שוויונית בין קרנות פנסיה, קופו"ג רגילות וקופות ביטוח. אולם למעשה, כל עוד לא יבוטל החיוב המקפח במס, לא כדאי לכאורה להצטרף לקרן פנסיה שאינה זכאית לרכוש אג"ח מיועדות, אם תוקם כזאת. עמית-שכיר בקופ"ג רגילה ועמית-שכיר בקרן פנסיה ששכרו גבוה אינם יכולים לעקוף את תקרות "ההנחות הסוציאליות", ועמית-שכיר בקרן פנסיה ששכרו גבוה אינו יכול להימנע מהחיוב המקפח במס על החלק מקצבה הנובע מהצבר הפרשותיו לקרן הפנסיה, אלא אם כן יהיו אותם עמיתים מבוטחים בביטוח מנהלים בגין חלק משכרם. בתחום שמעל לתקרות האמורות יש לתכניות ביטוח מנהלים העדפה בלעדית בהטבות המס, שגודלה עומד ביחס ישיר לסכום שכרו של העמית-השכיר, שמעל תקרת ההכנסה המזכה. כך יוצר משרד האוצר תמריץ לעובדים ששכרם גבוה לרכוש תכניות ביטוח מנהלים כדי לעקוף את תקרות "ההנחות הסוציאליות"; עם זאת, חלק ניכר מהיתרון הכספי שבעלי שכר גבוה יכולים להפיק מעקיפת התקרות האמורות יוצא בהפסדם בשל שיעורן הגדול של עלויות הניהול והשיווק בתכניות ביטוח מנהלים.

10. לדעת משרד מבקר המדינה, חיוני לתקן בהקדם את העיוותים במערכת ההטבות במס: (א) מן הראוי להשוות ככל האפשר את תנאי המס החלים על עמיתים בקרנות פנסיה, בקופו"ג רגילות ובקופות ביטוח. (ב) מן הראוי לבטל את הקיפוח של עמית בקרן פנסיה בגין החלק מקצבה שמקורו בהפרשות העובד לקרן הפנסיה ומהתשואה שהשקעתן הניבה (כל עוד קיים הפטור המלא ממס על פדיון הצבר ההפרשות של עובד לקופ"ג לתגמולים או לקופת ביטוח, לרבות התשואה שהשקעתן הניבה). (ג) אין לאפשר עקיפה של תקרות "ההנחות הסוציאליות". בייחוד אין לאפשר המשך המצב הקיים, שבו הדרך היחידה לעקוף את התקרות האמורות הוא לרכוש פוליסת ביטוח מנהלים, הכרוכה בעלויות ניהול ושיווק בשיעור גדול.

הטבות מס מיוחדות וחריגות לביטוח מנהלים

עקיפת החיוב במס על הפרשות מעביד לקופ"ג

לתגמולים העודפות על התקרה

החיוב במס שנקבע בסעיף 3(ה1) לפקודה על תשלומי מעביד לקופ"ג לתגמולים בסכום העולה על 5% מההכנסה המזכה אינו חל על תשלומי מעביד לקופ"ג לקצבה. עובד ששכרו גדול מההכנסה המזכה, לכאורה אינו יכול להימנע מלשלם מס באחד משני השלבים: אם מעבידו יפריש בשבילו 5% משכרו לקופ"ג לתגמולים, יהיה אמנם הצבר התגמולים כולו פטור ממס בשלב מימוש הזכויות, אולם במהלך שנות עבודתו יחויב העובד במס על כל סכומי הפרשות המעביד לתגמולים העודפים על התקרה האמורה. אם העובד ומעבידו ישלמו את ההפרשות בגין שכר העובד, לרבות החלק משכרו העודף על תקרת ההכנסה המזכה, לקרן פנסיה, לא יחויב העובד במס בשלב ההפרשה, אבל קצבתו (ובתוכה גם החלק הנובע מהפרשות העובד לקרן ומהתשואה שהשקעתן הניבה) תחויב במס, פרט ל-35% מהקצבה המזכה.

אולם בביטוח מנהלים מאפשרת הנציבות למבוטחים להימנע, באחת משתי הדרכים שיידונו בהמשך, מלשלם מס על הפרשות המעבידים העודפות על התקרה, ולפדות את הפוליסות בפטור מלא ממס על ערך פדיון התגמולים, בלי כל הגבלה בתקרה.

נספח קצבה לתכניות ביטוח מנהלים מסוג "מעורב"

בעקבות הוספת סעיף 3(ה1) לפקודה, צירפו חברות הביטוח לפוליסות ביטוח מנהלים מסוג "מעורב" (ביטוח תגמולים ופיצויים) נספח להבטחת קצבה (להלן - נספח קצבה). בנספח האמור הם הגדירו כפרמיית ביטוח קצבה את הסכומים שיופרשו בגין השכר שמעל ההכנסה המזכה. נספח קצבה נועד לאפשר לעובד להימנע מהחיוב במס על תשלומי מעביד לקופ"ג לתגמולים בגין השכר שמעל התקרה; ואילו בשלב מימוש הזכויות הוא רשאי, על פי תנאיה הרגילים של הפוליסה, ליטול בתשלום חד-פעמי את ערך פדיון התגמולים והפיצויים, ולוותר על זכותו לקצבה על פי הנספח (צפוי מראש ומובן מאליו, שבדרך כלל לא כדאי לממש את הזכות לקצבה).

בעקבות ממצאי הביקורת שהובאו בדוח שנתי 33, שפורסם בשנת 1983, קבע סגן נציב מס הכנסה (להלן - סגן הנציב), בהוראת ביצוע שהוציא בינואר 1984, כי "ברור בצורה חד-משמעית שאינה משתמעת לשתי פנים כי הנספח לביטוח קצבה איננו נספח קביל", ולפיכך על פקיד השומה להתעלם ממנו ולגבות מס על הפרשת מעביד החורגת מהאמור בסעיף 3(ה1) לפקודה. ועדה פנימית, שהנציבות מינתה באפריל אותה שנה לבדיקה מחדש של הנושא, קבעה בחוות דעתה, כי הנספח אינו מיועד למימוש אלא אך ורק להפחתת מס²⁵, ולפיכך סמכה את ידה על הוראת הביצוע. אולם הנציבות לא יישמה את הוראת הביצוע. בנובמבר אותה שנה הוציא סגן הנציב הוראת ביצוע שלפיה הוקפא, עד להודעה חדשה, יישומה של הוראת הביצוע הקודמת,

²⁵ בסעיף 86(א) לפקודה נקבע:

"היה פקיד השומה סבור, כי עסקה פלונית המפחיתה, או העלולה להפחית, את סכום המס המשתלם על ידי אדם פלוני היא מלאכותית או בדויה, ... או כי אחת ממטרותיה העיקריות של עסקה פלונית היא הימנעות ממס או הפחתת מס בלתי נאותות, רשאי הוא להתעלם מן העסקה ..., והאדם הנוגע בדבר יהא נישום לפי זה. הימנעות ממס או הפחתת מס ניתן לראותה כבלתי נאותות אפילו אינן נוגדות את החוק. לענין זה, עסקה -- לרבות פעולה."

בגלל דיונים שקיימו הנציבות והאגף עם חברות הביטוח, לפי בקשתן. הוראת הביצוע מנובמבר 1984 עדיין תקפה. עם זאת, בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית בדוחות שנתיים 36, 40 ו-42, קיבלה הנציבות מחברות הביטוח במארג 1992 מכתב לא חתום, שבו נאמר: "בתחולה מ-1.1.91, לא יוציאו חברות הביטוח החתומות מטה 'נספח גמלא' לפוליסות ביטוח חיים חדשות המונפקות ממועד זה". הנציבות כתבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1995, כי לפי מיטב ידיעתה, אף על פי שהמכתב לא נחתם, תוכנו יושם.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992, כי במסגרת ביקורת שהיא עושה בקופות הביטוח, היא פועלת לביטול הטבת המס המתאפשרת על פי נספחי הקצבה שנחתמו בעבר. אולם בפברואר 1994 היא הודיעה: "נציב מס הכנסה בוחן אפשרויות לתקוף הנושא במקרים בולטים במיוחד, ואולם נראה כי קיימת בעיה משפטית קשה עפ"י הוראות החוק הקיימות, ורק שינויים [בהוראות החוק] עשויים להביא לפתרון מושלם של הבעיה". עד מועד סיכום הביקורת לא הוגשה הצעת חוק לתיקון הפקודה לשם ביטול ההטבה החריגה המתאפשרת על פי נספחי הקצבה שצורפו לפוליסות שנחתמו עד סוף 1990.

לדעת מבקר המדינה, על הנציבות היה ליישם בזמנה את הוראת הביצוע שהוציא סגן הנציב בינואר 1984, שלפיה לא יוכר נספח הקצבה כנספח בר תוקף. תחת זאת הקפיאה הנציבות את הוראת הביצוע האמורה, והיא עדיין מוקפאת, כאמור, בכל הנוגע לפוליסות שנחתמו עד סוף 1990. שומה על משרד האוצר לנקוט, בלא כל דיחוי נוסף, כל צעד שיידרש לסתום את הפרצה הנדונה, בכל הנוגע לסכומים שיפרישו מעבידים בגין נספחי קצבה שצורפו לפוליסות שנחתמו בעבר.

פדיית פוליסת ביטוח קצבה לפי ערך פדיון התגמולים והפיצויים

1. השיטה האחרת להימנעות ממס היא לרכוש פוליסת ביטוח מנהלים שאושרה כתכנית ביטוח קצבה (מהסוגים "עדיף" או "גמלא" ודומיהן)²⁶, אך לפדותה כתגמולים ופיצויים לפני הגיע המבוטח לזכויות לקצבה.

ההימנעות ממס מתאפשרת לפי פרשנות מקלה של הנציבות להוראות הפקודה ולתקנות מס הכנסה:

(א) בתקנה 34(ד) נקבע: "דין כספים המגיעים לעמית-שכיר מקופת גמל לקיצבה לפני הגיעו לזכויות לקיצבה - כדין כספי תגמולים או כספי פיצויים, הכל לפי העניין". לפי פרשנות הנציבות, אין בפקודה סעיף המחייב במס כספים שנמשכו מקופ"ג לקצבה שלא בדרך של קבלת קצבה, ושדינם "כדין כספי תגמולים"; לכן ערך פדיון רכיב התגמולים בפוליסת ביטוח קצבה פטור לחלוטין ממס, בלי כל הגבלה בתקרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כספים אלה חייבים לכאורה במס על פי סעיף 2(2) לפקודה, הקובע כי חייבים במס "השתכרות או ריווח מעבודה; כל טובת הנאה או

²⁶ בספר שהוציאה לאור לשכת סוכני הביטוח בישראל (יעקב גילון ומשה וינרב, "ביטוח חיים", מהדורה חמישית, 1992, עמ' 162, 226 ו-229-230), נאמר שתכנית "עדיף" "נוצרה כפתרון לסעיף 3(ה1) ... ולצורך להתאים את תשלומי הפרמיות בביטוח מנהלים לשכר החודשי בפועל", ושבפוליסות ביטוח מנהלים מהסוגים "עדיף" או "גמלא" אין משמעות להגבלה שנקבעה באותו סעיף, ולכן בביטוח מנהלים מסוג "מעורב", "נוהגים לחלק את הפרשת המעביד לתגמולים לשני חלקים: 5% מההכנסה המזכה לביטוח המנהלים הרגיל [מסוג 'מעורב']; 5% מעל ההכנסה המזכה - לביטוח גמלא או לביטוח 'עדיף', ועל ידי כך אין רואים בהפרשת המעביד הכנסה בידי העובד".

קצובה שניתנו לעובד ממעביד ...; והכל - בין שניתנו בכסף ובין בשווה כסף, בין שניתנו לעובד במישרין או בעקיפין ...". על פי תנאי פוליסת ביטוח מנהלים, בעל הפוליסה הוא המעביד; כאשר הוא מודיע לחברת הביטוח כי העובד פרש מעבודתו, החברה מעבירה את הבעלות על הפוליסה לעובד, או משלמת לו את ערך פדיונה. לכאורה יש לראות בכך מתן טובת הנאה מהמעביד לעובד. אם מסיבה כלשהי הנציבות סבורה שאין לחייב כספים כאמור על פי סעיף 2(2), לכאורה יש לחייבם במס על פי סעיף 2(10), הקובע כי חייבים במס "השתכרות או ריווח מכל מקור אחר שאינו כלול בפסקאות (1) עד (9) אך לא הוצא מהם בפירוש ולא ניתן עליו פטור בפקודה זו או בכל דין אחר".

(ב) עוד טוענת הנציבות, כי אף אם אפשר לטעון שיש לחייבם במס על פי סעיף 2 לפקודה, כספים שנמשכו מקופ"ג לקצבה על פי תקנה 34(ד) פטורים ממס על פי סעיף 9(17) לפקודה, שלפיו פטורים ממס (בסייג מסוים) "כספים שקיבל עובד שמקורם בתשלומי מעביד לקופת גמל לתגמולים". לדברי הנציבות, "אומנם התקנה לא קבעה במפורש כי דין הכספים כדין תגמולים שמקורם בקופת גמל לתגמולים, ואולם כך היא התפרשה" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, הפטור לפי סעיף 9(17) לפקודה חל לכאורה על כספים "שמקורם בתשלומי מעביד לקופת גמל לתגמולים" דווקא, ולא על כספים שדינם "כדין תגמולים", אך מקורם בתשלומי מעביד לקופ"ג לקצבה (לרבות תכנית ביטוח קצבה), ולכן החיוב במס שנקבע בסעיף 3(ה1) לפקודה לא הוחל, במשך כל שנות העבודה של העובד, על הפרשות המעביד שמעל לתקרה.

2. לדעת מבקר המדינה, גם אם הפרשנות שנוקטת הנציבות אינה בלתי אפשרית מבחינת הנוסח של דברי החקיקה הרלוונטיים, מן הראוי היה לבחור בפרשנות שיש בה כדי להשיג את תכלית החקיקה, ולא בפרשנות שיש בה כדי לסכל את התכלית הזאת. מכל מקום, אם מפאת פרשנות הנציבות לפקודה היא רואה את עצמה מנועה מלחייב במס בשלב מימוש הזכויות כספים שמקורם בתשלומי מעביד לקופ"ג העודפים על התקרה, ושלא שולם עליהם מס בשלב ההפרשה, כי אז יש מקום ליזום תיקון מתאים לפקודה שיסתום את הפרצה האמורה. אולם אין בקיום הפרצה כתוצאה מפרשנות הנציבות, כדי להצדיק את העובדה שמשרד האוצר נמנע במשך כ-16 שנה מלסתום אותה באמצעות תיקון תקנה 34(ד).²⁷

²⁷ אפשר לכאורה לתקן את התקנה בכמה דרכים, כגון אלה: (1) לקבוע כי דין כספים ששילמה קופ"ג לקצבה לעמית-שכיר שלא בדרך של תשלום קצבה כדין כספים ששולמו לעמית בקופ"ג בניגוד לתקנות שהותקנו לעניין אישורה וניהולה. על פי תקנות מס הכנסה (כללים בדבר חיוב במס על תשלומים לקרן שלא אושרה ותשלומים שלא כדין), התשכ"ב-1962, יוטל על כספים כאלה מס בשיעור של 35%, גם אם העמית פטור ממס או ששיעור המס שהוא חייב בו קטן מ-35% (2) לקבוע שדין כספים אלה כדין קצבה שהוונה. בהגדרה של "הכנסה מיגיעה אישית" בסעיף 1 לפקודה כלול סכום המתקבל עקב היותו קצבה. (3) למזער, לקבוע שהדין הקיים לפי תקנה 34(ד) יחול על ערך הפדיון שישולם לעמית, למעט החלק מערך פדיון רכיב התגמולים שמקורו בהפרשות המעביד עבור אותו עמית שחרגו מתקרת ההפרשות לקופ"ג לתגמולים שנקבעה בסעיף 3(ה1), ולא שולם עליהן מס בשלב ההפרשה, ואילו דינו של אותו חלק הנובע מההפרשות החורגות (לרבות התשואה שהשקעתן הניבה) יהיה כדין הכנסה מעבודה (הוראה כזאת תצריך לנהל בחשבון מיוחד את החלק מהצבר התגמולים הנובע מההפרשות העודפות). בדרך זו ייהנה המבוטח מדחיית החיוב במס משלב ההפרשה לשלב מימוש הזכויות, אבל לא יוכל להימנע לחלוטין מהחיוב במס שנקבע בסעיף 3(ה1), כפי שמתאפשר למבוטחים בביטוח מנהלים על פי הפרשנות והנוהג המקלים של הנציבות מאז נחקק הסעיף.

3. (א) בעת גיבוש ההסדר לתמיכה בקרנות פנסיה חדשות, התעורר במשרד האוצר חשש שרבים מהמצטרפים לקרנות פנסיה חדשות, כדי לנצל את התשואה המועדפת על אגה"ח המיועדות שיונפקו להן, יתכוונו למעשה לפדות את זכויותיהם בקרן בטרם הגיעם לזכאות לקצבה; כך תסוכל המטרה שלשמה ניתנה התשואה המועדפת. לפי מכתב מאיגוד הבנקים למנכ"ל משרד האוצר בינואר 1995, הבהירו מראש כמה קרנות פנסיה לעמיתים בכוח, כי כדי להימנע מהמס על קצבאות, כדאי לעמית למשוך את הכספים בטרם הגיעו לגיל הזכאות לקצבה.

(ב) בתרשומת מדיון שהיה בפברואר אותה שנה אצל מנכ"ל משרד האוצר נאמר, שסגן הנציב הביע את דעתו שיש לראות בהמרת קצבה לתגמולים ופיצויים "שבירה" של תכנית הפנסיה, ולפיכך הציע להטיל מס בשיעור 35% על סכום שיימשך מקרן פנסיה בתור תגמולים ופיצויים.

על הצעה זו הגיב הממונה על שוק ההון כדלקמן:

"מקצועית הגישה הנ"ל מקובלת. אבל על מנת למנוע עימותים מיותרים ניתן לפעול באלטרנטיבה אחרת. הסקטור הבעייתי שיפגע כתוצאה מההצעה הוא סקטור ביטוח החיים. האלטרנטיבה היא להטיל מס שבירה גבוה בצורה הבאה: בעת שבירה נחזיר את סכום הצבירה עם 2-2.5 אחוזי תשואה (שקיימים בביטוח חיים) בניכוי עמלת הטפול. המשמעות היא שהחסכון יגיע לכ-30% ללא הכרזה על הטלת מס; את חסכון זה נותיר כרזרבה בקרן הפנסיה לצורך שימוש בקרן כגיבוי לעמיתים האחרים שנותרים בה."

(ג) לפי בקשת המנכ"ל, העלתה הנציבות בפברואר 1995 שתי הצעות לתיקון סעיף 9(17) לפקודה או לתיקון תקנה 34(ד), בדרכים דומות לאלו שהוצגו לעיל, כדי להטיל מס על כספים שיימשכו מקופ"ג לקצבה שלא בדרך של קבלת קצבה.

משרד האוצר לא אימץ אף אחת משתי ההצעות שהעלתה הנציבות, אלא את החלופה שהציע הממונה על שוק ההון. על פי תיקון מס' 3 לתקנות מס הכנסה נקבע בתקנה 41כט, כי משיכת כספים מקופ"ג לקצבה שלא בדרך של קצבה תיעשה לפי נוסחת ערכי פדיון שתהיה מבוססת על חישוב סך כל התשלומים שהועברו בשביל העמית לקופה, בניכוי דמי ניהול ועלות סיכונים החיים שהעמית בוטח בהם, בתוספת הפרשי הצמדה למדד בלבד אם חלפו לא יותר מחמש שנים ממועד הצטרפותו לקרן, או בתוספת הפרשי הצמדה וריבית ששיעורה יהיה תלוי במספר השנים שעברו ממועד הצטרפותו לקרן, כמפורט בתקנה, עד שיעור מרבי של 2% לשנה אם עברו יותר מ-15 שנה.

(ד) "שבירת" תכנית פנסיה אינה פוגעת בקרן הפנסיה או בחברה המנהלת אותה (שכן, על פי נוסחת ערכי הפדיון, עלות ביטוח הסיכונים שבהם נשאה הקרן עד מועד השבירה ודמי הניהול המגיעים לחברה המנהלת ינוכו, כאמור, מערך הפדיון). מי שנפגעת היא המדינה, שמנפיקה לקרן אג"ח מיועדות הנושאות תשואה מועדפת, מעניקה לעמית זיכוי מוגדל על הפרשותיו לקרן ואינה מחייבת אותו במס על הפרשות מעבידו בגין שכרו שמעל להכנסה המזכה. הטבות אלו נועדו לעודד הצטרפות לתכניות פנסיה מקיפה ולסבסדן, ולא נועדו לסבסד חיסכון שייפדה בסכום אחד (או בכמה סכומים) כמו בקופ"ג רגילה. לפי החלופה שמשרד האוצר בחר, לא תשיב המדינה לעצמה את סכומי הסובסידיה שלא ישרתו את המטרה שלשמה נתנה אותה; "קנס השבירה", שיוטל על העמית באמצעות נוסחת ערכי הפדיון, לא ישולם למדינה אלא יישאר בקרן ויתרום לחיזוקה (באמצעות הגדלת העתודה לסיכונים מיוחדים), או להגדלת הפנסיה שתשולם לעמיתי הקרן.

מתברר, אפוא, כי כדי "למנוע עימותים מיותרים" עם ענף הביטוח ולהימנע מביטול הטבת המס הגדולה והחריגה שממנה נהנים הענף ומבוטחיו, בחר משרד האוצר בחלופה שאינה פותרת כראוי את הבעיה של פדיון זכויות בקופ"ג לקצבה, ואינה סותמת את הפרצה החמורה בדיני המס (לפי פרשנות הנציבות). צריך היה למנוע את התהוות הפרצה מלכתחילה, אך משנוצרה - שומה היה לסתום אותה בכל ההקדם, בלי קשר להסדר התמיכה בקרנות הפנסיה.

4. בתקנות מס הכנסה לא נקבע במפורש, אבל משתמע מהן מכללא, שתכנית ביטוח שהנציב אישר כתכנית ביטוח קצבה דינה כדין קופ"ג לקצבה. אולם למעשה, אין משרד האוצר נוהג בדרך כלל להחיל את הוראות התקנות הכלולות בחלק של התקנות שכותרתו "קופות גמל לקצבה"²⁸ על תכניות ביטוח קצבה שאושרו כקופות ביטוח, אלא על קרנות פנסיה שעומדות באמות המידה שקבע הממונה על שוק ההון לזכאות לרכוש אג"ח מיועדות לקרנות פנסיה. לעומת זאת נוהג המשרד, כאמור, להחיל על תכניות ביטוח קצבה שאושרו כקופות ביטוח את הדין החל על קופ"ג לקצבה לעניין תקנה 34(ד), וכן לעניין סעיף 9(א7)(ז) לפקודה (ראה להלן). יצוין שבתקנות 19 ו-53 נקבע דין אחד לקופ"ג לקצבה שאינה קופת ביטוח, ודין אחר לקופת ביטוח. לעומת זאת, אין הבחנה כזאת בהוראות שנקבעו בתיקון מס' 3 לתקנות מס הכנסה, שהשר התקין באוגוסט 1995.

במסמך פנימי של האגף מינואר 1996 נאמר, שתקנה 41כט, המגבילה את ערכי הפדיון, "גרפה אל תוכה, מבלי משים, גם את קופות הגמל לקצבה שהינן קופות ביטוח". לפיכך הוצע לתקן את התקנות, כך שתקנה 41כט לא תחול על תכניות ביטוח קצבה, "השונות באופיין, במהותן ובדרכי פעולתן מקופות הגמל לקצבה האחרות (קרנות פנסיה)". התקנות לא תוקנו כפי שהוצע.

במסמך של האגף לא הוזכרו שני הבדלים עיקריים בין קרנות פנסיה לבין תכניות ביטוח קצבה בקופות ביטוח: (א) עיקר תפקידן וכוונתן של קרנות פנסיה הוא לשלם לעמיתיהן קצבאות. לעומת זאת, בעלי שכר גבוה רוכשים תכניות ביטוח קצבה במידה רבה כאמצעי להימנעות ממס, ולא כדאי למבוטחים כאלה לממש את זכותם לקבל קצבה. יש בערכי הפדיון של תכניות ביטוח קצבה כדי להקל על פדיון זכויות הקצבה של המבוטח בטרם הגיעו לגיל הזכאות לקצבה. (ב) השיעור המרבי של דמי הניהול שקרן פנסיה חדשה רשאית לגבות על פי תקנה 41כט לא יספיק לכיסוי עלויות הניהול והשיווק בשיעור הקיים בתכניות ביטוח קצבה בקופות ביטוח.

5. בתגובה לביקורת על הפרצה המאפשרת הימנעות ממס בשיעור ניכר מאוד באמצעות פדיון תכניות ביטוח מנהלים מסוג ביטוח קצבה, הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה במאוס 1995, כי היא רואה את הפרצה בחומרה רבה, ולכן ככוונתה לנסות לתקן את החקיקה כדי לסתום אותה במועד מוקדם ככל האפשר. ביולי 1995 הציע הנציב לשר לכלול בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה שתגיש הממשלה לכנסת באותה שנה הוראה שתסתום את הפרצה האמורה. אולם הוראה כזאת לא נכללה בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ו-1995 (להלן - הצעת חוק הסדרים במשק). כמו כן, משרד האוצר לא תיקן את הוראת תקנה 34(ד), שהיא המאפשרת את ניצול הפרצה.

6. לדעת משרד מבקר המדינה, שומה על משרד האוצר לסתום את הפרצה הזאת בלא כל דיחוי נוסף, קודם כל באמצעות תיקון תקנה 34(ד).

²⁸ בחלק השלישי של פרק שישי 1 של התקנות כלולות תקנות 41כט עד 41 לא.



סעיף 3(ה1) לפקודה נועד לכאורה דווקא להחמיר ולהטיל מס על עובד, כבר בשלב ההפרשה, על כל סכום הפרשה של מעבירו לקופ"ג לתגמולים העודף על התקרה. הנציבות אכן גובה את המס מעמיתים בקופו"ג רגילות; על עמיתים בקרנות פנסיה מוטל מס, כאמור, בשלב מימוש הזכויות בדרך של קבלת קצבה. אולם מאז הוסף הסעיף לפקודה, לפני כ-16 שנה, כוונת המחוקק מסוכלת בכל הנוגע לביטוח מנהלים, באמצעות שתי השיטות שנדונו לעיל. לא זו בלבד שהחייב במס בשלב ההפרשה כלל אינו מוחל על מבוטחים בביטוח מנהלים, אלא שגם בשלב מימוש הזכויות יוצאים המבוטחים פטורים לגמרי ממס על הצבר התגמולים, בלי כל הגבלה בתקרה.

הוראת חוק שאינה נאכפת אלא נעקפת דרך קבע בענף שלם, מוטב לשקול אם יש צידוק לקיומה, או שמא רצוי לבטלה או לשנותה. הדבר אמור במיוחד כאשר, נוסף על זילות החוק, עקיפת ההוראה גורמת הן אי-צדק, הן עיוות כלכלי. העובדה שבעל שכר גבוה יכול לעקוף את סעיף 3(ה1) רק באמצעות ביטוח מנהלים יוצרת העדפה רבתי לתכניות אלו, על אף שעלויות הניהול והשיווק שלהן גדולות בהרבה מאלה של קרנות פנסיה וקופו"ג רגילות. בנסיבות אלו, יש מקום שמשרד האוצר יבחן את האפשרות ליזום תיקון לפקודה, שלפיו יידחה החייב במס משלב ההפרשה לשלב מימוש הזכויות; בשלב מימוש הזכויות יוטל מס על הצבר התגמולים מהפרשות המעביד, פרט למכסת פטור שתוגבל בתקרה.

אולם אין בבחינת האפשרות לתקן את הפקודה כדי לפטור את משרד האוצר מאחריותו לשים קץ, לאלתר, לניצול הפרצות בשתי השיטות האמורות. על משרד האוצר לפעול להחלת החיוב במס (בשלב ההפרשה או, לכל הפחות, בשלב מימוש הזכויות) על סכומים שיפרישו מעבידים גם לפוליסות ביטוח מנהלים שכבר נחתמו, הן אלה שצורף להן נספח קצבה והן אלה שאושרו כתכניות ביטוח קצבה.

הכפלת הפטור ממס על מענק פרישה

עמית-שכיר בקופ"ג לקצבה שקיבל מענק פרישה בסכום גדול מהסכום הפטור ממס על פי סעיף 9(א7)(א)(2) לפקודה (ראה לעיל) רשאי להודיע לנציב בעת פרישתו על רצונו להשאיר סכום בקופה"ג לצורך תשלום קצבה ("רצף זכויות קצבה"); על פי סעיף 9(7)(א)(2) לפקודה, אם יחזור בו מבחירתו ברצף זכויות קצבה, הוא יוכל, בתום עשר שנים ממועד קבלת המענק, לקבל עוד פטור מלא על סכום מענק הפרישה שתשלם לו קופה"ג. האפשרות לקבל פטור כפול - שמשרד האוצר לא מסר למשרד מבקר המדינה כל נימוק להצדקת קיומה - פתוחה בדרך כלל דווקא למבוטחים בביטוח מנהלים, ולא לעמיתים בקרנות פנסיה, שנוסחת ערכי הפדיון הנהוגה בהן נועדה להרתיע מפדיון זכויות. בעקבות הביקורת בדוח שנתי 33, נדונה הטבה זו, בין היתר, בדוח של צוות בראשות הממונה על הכנסות המדינה, אותו מינה השר בשנת 1985 (להלן - צוות הבדיקה)²⁹. בדוח של צוות הבדיקה נאמר: "לכל הגורמים הקשורים בביטוח גימלה ברור מעל לכל ספק שאין כל כוונה לקבל גימלה בבוא העת, וכל ייעוד הכספים לגימלה - מטרתו קבלת פטור כפול". בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, כתב

²⁹ במהלך הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 1985, הטיל השר על צוות הבדיקה לנתח את הטבות המס לביטוח מנהלים ולהגיש לו המלצות בדבר האפשרות לבטלן, כולן או מקצתן. השר אישר את המלצות הצוות במאס 1987.

הנציב לשר, ביולי 1995, כי לדעת הנציבות אין הצדקה לאפשר את כפל הפטור; לפיכך הציע לכלול, בהצעת חוק הסדרים במשק שהממשלה עמדה להגיש באותה שנה, הוראה שתבטל את האפשרות הזאת. הוראה כזאת לא נכללה בהצעת החוק האמורה.

הקטנת חבות המס על רכיב הפיצויים

בשלב מימוש הזכויות בעת הפרישה מעבודה, רכיב התגמולים פטור בדרך כלל ממס, ואילו רכיב הפיצויים חייב במס בגין סכום מענק הפרישה העודף על תקרת הפטור האמורה. לפיכך נודעת חשיבות רבה להקפדה על הפרדה מלאה בין שני הרכיבים ולמניעת הקטנה מלאכותית של פוטנציאל המס הגלום ברכיב הפיצויים. למעשה קיימות זה שנים רבות פרצות בכללי המס החלים על ביטוח מנהלים:

1. לקופ"ג רגילה אין היתר לנכות פרמיית ביטוח חיים מההפרשה לפיצויים. לעומת זאת, בתקנה 45 לתקנות מס הכנסה (הכלול בפרק "חברות ביטוח") נקבע: "התשלום על פי תקנה 19(א) לא יכלול פרמיה לכיסוי סיכון מוות בשיעור העולה על 10% מסכום הפרמיה המשתלמת על פי אותה תקנה". מכאן שמותר לנכות חלק מעלות ביטוח סיכון מוות בביטוח מנהלים לא רק מההפרשות של המעביד והעובד לתגמולים, אלא גם מהפרשת המעביד לפיצויים, שיש בה פוטנציאל מס. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, שתחילתה ברוח שנתי 33, הכינה הנציבות בשנת 1987 תיקון לתקנה 45. התיקון נועד לאסור, החל ביום 1.6.87, ניכוי של פרמיית ביטוח סיכון מוות מההפרשה לפיצויים; אולם הנציבות נענתה לבקשת התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ (להלן - ההתאחדות) להימנע מתיקון התקנה ולהסתפק בהתחייבות של ההתאחדות שבפוליסות שייחתמו מיום 1.1.88 ולהבא, סיכון המוות יכוסה במלואו מההפרשה לתגמולים או מתשלום של העובד. ההתחייבות ניתנה בטיטה לא חתומה של מכתב מההתאחדות לנציב. משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, כי יש טעם לפגם בעשיית שינוי, אפילו הוא בכיוון הרצוי, בצורה המתוארת (ראה ברוח שנתי 40, עמ' 38).

הנציבות מסרה למשרד מבקר המדינה, ביוני 1994, העתק לא חתום של הטיטה האמורה, שעליה רשם מנכ"ל ההתאחדות: "לא זכור לי מדוע לא נחתם המכתב. על כל פנים, עד כמה שידוע לי, חברות הביטוח פעלו כנאמר בו".

מאחר שתקנה 45 לא תוקנה, ממשיכות חברות הביטוח לנכות חלק מעלות ביטוח הסיכון מההפרשות המעביד לפיצויים בגין פוליסות שנחתמו לפני 1.1.88.

2. זה שנים רבות נוהגות חברות הביטוח לחשב את ערך פדיון הפוליסות שנחתמו עד סוף 1990 לפי נוסחה שעל פיה הריבית שהצטברה על הצבר הפיצויים מועברת למעשה, במקרים רבים, להצבר התגמולים, כך שהצבר הפיצויים מוצג כאילו כלל לא צבר ריבית (במקרים אחרים מועברת ריבית מהצבר התגמולים להצבר הפיצויים; ראה בעניין זה ברוח שנתי 42, חלק ג', עמ' צג-צד). בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, שתחילתה ברוח שנתי 33, קיבלה הנציבות את הסכמת חברות הביטוח, במכתב הלא-חתום ממאוס 1992 (ראה לעיל), כי בפוליסות שנחתמו מאז 1991 ואילך, ערך פדיון רכיב הפיצויים "לצורך פקודת מס הכנסה" לא ייקבע לפי הנוסחה שהן נוקטות בפוליסות שנחתמו לפני כן, אלא לפי נוסחה חדשה שהנציבות וההתאחדות קבעו במו"מ ביניהן. אשר לפוליסות שנחתמו עד סוף 1990, הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992, כי מאחר שבשנת 1990 נחקקה הוראה בסעיף 3(ד) לפקודה בדבר הטלת מס בגין שינוי ייעודם של כספים בקופ"ג, יש להניח שתימנע העברת

ריבית מהצבר הפיצויים להצבר התגמולים (ראה בדוח שנתי 42, שם). אולם בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה, הודיעה הנציבות בפברואר 1994, כי בכל הנוגע להעברת ריבית מהצבר הפיצויים להצבר התגמולים בגין פוליסות שנחתמו עד סוף 1990, "הבעיה עדיין קיימת, וניתן יהיה לפתור את הבעיה באופן בדיקת חוק לתיקון הפקודה לצורך מניעת העברה הביקורת, יולי 1996, לא הוגשה הצעת חוק לתיקון הפקודה לצורך מניעת העברה מלאכותית של ריבית לשם הקטנת חבות במס בגין הצבר הפיצויים בפוליסות שנחתמו עד סוף 1990.

3. במכתב מאוגוסט 1992, שבו קבע סגן הנציב את הנוסח הסופי של הנוסחה החדשה שנקבעה במו"מ, נאמר: "אין צורך בכל מלל נוסף מעבר לנוסחה". גם במסמכים שהמציאה הנציבות למשרד מבקר המדינה לא הובא הסבר של ממש לנוסחה. הנציבות והאגף לא מסרו למשרד מבקר המדינה במשך יותר משנתיים, עד מועד סיכום הביקורת, נתונים והסברים שנדרשו לניתוח מלא של הנוסחה שנקבעה במו"מ.

הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הנוסחה החדשה נועדה להבטיח כי בגין פוליסות שנחתמו מאז 1991 ואילך יימנעו חברות הביטוח מלהעביר תשואה בין הצבר הפיצויים לבין הצבר התגמולים; עלות ביטוח סיכון המוות תנוכה מערך הפדיון של רכיב התגמולים ולא מזה של רכיב הפיצויים; והפוליסות יותאמו להוראת תקנה 45.

אולם לפי כל הצירופים האפשריים של הנתונים, גם הנוסחה הזאת מאפשרת, לדעת משרד מבקר המדינה, הקטנה ניכרת של חבות המס על ערך פדיון רכיב הפיצויים. לפי הניתוח שהציג משרד מבקר המדינה לנציבות, משמעותה של הנוסחה שנקבעה במו"מ היא שחלק ניכר מההעמסה על פרמיית הביטוח לכיסוי חלק מעלויות הניהול והשיווק מנוכה למעשה מהצבר הפיצויים, כך שפוטנציאל המס הגלום בו מוקטן בלא הצדקה; זאת ועוד, הנוסחה מאפשרת לכאורה חריגה אף מההוראה המקלה של תקנה 45.

בתגובתה לביקורת על הנוסחה החדשה העירה הנציבות למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1994, כי יש לבחון את הנוסחה שנקבעה במו"מ בהשוואה לנוסחה שחברות הביטוח נוקטות בפוליסות שנחתמו עד סוף 1990, שלפיה החברות יכולות "לפלג את סכומי הכסף ככל העולה על רוחן".

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום לאפשר היווצרותו של נוהג כזה, ומשנוצר - מן הראוי היה שהנציבות תשים לו קץ, בלי להזדקק למו"מ לשם קביעת נוסחה אחרת (בגין פוליסות חדשות), שגם היא מאפשרת הקטנה לא מוצדקת של חבות במס על ערך פדיון רכיב הפיצויים. ההזדקקות לנוסחאות לקביעת ערך פדיון רכיב הפיצויים מיותרת, שכן הדרך התקינה, הפשוטה והיעילה למנוע הקטנה לא נאותה של חבות במס היא לחייב את חברות הביטוח לנהל את הצבר הפיצויים, שיש בו פוטנציאל מס, בחשבון נפרד מהצבר התגמולים, שאין בו פוטנציאל מס (לפי הפרשנות המקלה של הנציבות, כאמור לעיל); לחייבן לשערך את שני ההצברים לפי שיעור תשואה זהה; ולמנוע כל הפחתה מהצבר הפיצויים שיהיה בה כדי להקטין את פוטנציאל המס הגלום בו. עוד באוקטובר 1983, בעקבות הביקורת בדוח שנתי 33, הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה שאישור הנציב לתכניות ביטוח מסוג "עדיף", שנמכרו אז לראשונה, הותנה בהיערכות חברות הביטוח מראש, לרבות הכנת תוכנת מחשב מתאימה, לאפשרות שמשרד האוצר יחליט לחייבן להפריד בין הצבר הפיצויים להצבר התגמולים. אולם למעשה נמנעה הנציבות מלחייבן לנהל כל הצבר בחשבון נפרד. בדצמבר 1995 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי היא סבורה

שיש להפריד בין שני ההצברים כדי למנוע הקטנת חבות במס, אך לדעתה האגף הוא שצריך להורות על כך. עד מועד סיכום הביקורת לא ניתנה הוראה כזאת.

4. על פי סעיף 17(5) לפקודה, ינוכו מהכנסתו החייבת במס של מעביד סכומים ששילם בשביל עובדיו לקופ"ג בתור השתתפות שנתית סדירה, ובאישור הנציב - גם סכומים ששילם שלא בתור השתתפות שנתית סדירה. אחת העילות, שבגינן מאשר הנציב תשלומי מעביד שלא בתור השתתפות שנתית סדירה, היא השלמת ההפרש בין העתודה לפיצויים (המייצגת את התחייבות המעביד לשלם פיצויים לעובדיו) לבין היעודה לפיצויים.

בדוח שנתי 36, עמ' 119, ציין מבקר המדינה, כי בקופו"ג רגילות מחשבים את ההפרש בין העתודה לבין ההצבר הנובע מהפרשות המעביד לפיצויים בתוספת התשואה שהשקעתן הניבה; בביטוח מנהלים, לעומת זאת, נהוג לחשב את ההפרש בין העתודה לבין ההצבר של הפרשות המעביד לפיצויים בלי תוספת תשואה, מאחר שזו מועברת להצבר התגמולים, על פי הנוסחה שחברות הביטוח נוקטות בפוליסות הישנות.

גם לפי הנוסחה החדשה עלול להיווצר הפרש לא מוצדק בין העתודה לפיצויים לבין היעודה לפיצויים, שכן ערך פדיון רכיב הפיצויים "לצורך פקודת מס הכנסה" מוקטן למעשה לשם כיסוי חלק ניכר מעלויות הניהול והשיווק בשיעור גדול בהרבה משיעורי העלויות בקרנות פנסיה ובקופו"ג רגילות. בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה הודיעה הנציבות, כי מאחר שהנוסחה קובעת את ערך פדיון הפיצויים "לצורך פקודת מס הכנסה", יוכר ערך פדיון זה לכל דבר ועניין כבסיס להפרשות ולהשלמות מכל סוג שהוא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לעמוד על כך שההפרשה לפיצויים, לרבות התשואה שהשקעתה הניבה, תיועד במלואה לכיסוי חבות הפיצויים של המעביד לעובד. ההפרשה לפיצויים נקבעה בשיעור של 8.33% מהשכר, כדי שההצבר הנובע מהשקעתה יספיק לתשלום פיצויים בסכום המשכורת החודשית האחרונה כפול מספר שנות העבודה, בהנחה שבמהלך השנים התשואה הריאלית נטו על השקעת כספי הצבר הפיצויים תכסה את גידול החבות של המעביד כתוצאה מעלייה ריאלית בשכר העובד. אם השכר עולה ריאלית בשיעור גדול מן התשואה שהצטברה, מאשר הנציב הפרשה נוספת של המעביד להשלמת ההפרש בין העתודה ליעודה. אין הצדקה לאשר הפרשה נוספת כזאת אם ההפרש נוצר מהעברת ריבית מהצבר הפיצויים להצבר התגמולים (כנהוג על פי הנוסחה שחברות הביטוח נוקטות בפוליסות שנחתמו עד סוף 1990). הוא הדין אם ההפרש נוצר מהקטנת ערך פדיון רכיב הפיצויים (על פי הנוסחה החדשה שנקבעה במו"מ) לשם כיסוי עלויות ניהול ושיווק בשיעור גדול בהרבה מזה שבקרנות פנסיה ובקופו"ג רגילות. הנהגת חובה לנהל את הצבר הפיצויים בחשבון נפרד, כמוסבר לעיל, תייתר את הנוהג של אישור הפרשות משלימות לפיצויים כתוצאה מהקטנת ערך פדיון רכיב הפיצויים על פי שתי הנוסחאות האמורות.

חריגות מההגבלה על שיעורי ההפרשה של מעביד

1. בסעיף 17(5) לפקודה נקבע, כאמור, כי יכירו כהוצאה של מעביד בסכומים שהוא שילם לקופ"ג בשביל עובדיו, בתנאים ובשיעורים שנקבעו בתקנות מס הכנסה. התנאים והשיעורים נקבעו בתקנה 19(א) (ראה לעיל, עמ' 11). אולם הנציבות נוהגת זה שנים להכיר כהוצאות של מעביד גם בעוד הפרשות לתכניות ביטוח, שלא הותרו במפורש בפקודה ובתקנות:

(א) הנציבות נוהגת לאפשר הפרשה של מעביד לביטוח אבדן כושר עבודה של עובד בשיעור $2\frac{1}{2}\%$ מהשכר, נוסף על הפרשות המעביד בשיעור $1\frac{1}{3}\%$ לפיצויים ו-5% לתגמולים, המותרות על פי התקנה.

בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, החל בדוח שנתי 33, כתב הנציב בנובמבר 1991 לשר מכתב, שבו העלה לדיון את השאלה אם יש מקום להכיר בהפרשה הנוספת של מעביד לביטוח אבדן כושר עבודה במסגרת ביטוח מנהלים. הנציב ציין, בין השאר, כי הביטוח מכסה אבדן כושר עבודה או מוות מתאונה בלא קשר עם מקום העבודה דווקא, ולכן גם אם העובד נפגע מחוץ למקום עבודתו ולמעביד אין חובה לפצותו, מובטחים לעובד הכנסה או פיצוי לפי הפוליסה; המוטב של ביטוח אבדן כושר עבודה הוא בדרך כלל העובד, ורק לעתים רחוקות המעביד; וגם אם המעביד הוא המוטב, אין מקום להכיר בהוצאת המעביד על פרמיה מלבד לביטוח אבדן כושר עבודה של אנשי מפתח, אך לא לביטוח עובד שהיעדרותו אינה פוגעת בהכנסות העסק. הנציב העיר: "המחוקק קבע הסדר ממצה לגבי הפרשות סוציאליות, והוצאה שלא הותרה במפורש אין להגניבה במסגרת סעיף 17 [לפקודה]. הנציב ציין, כי להכרה בהפרשת המעביד לביטוח אבדן כושר עבודה אין אסמכתה מפורשת בפקודה, אלא "מסתמכים על מכתב ישן משנת 1971 (קודם לרפורמה [במס הכנסה בשנת 1975] ולסעיף 245 לפקודה)³⁰ של סגן הנציב דאז ... בו אושרה ההפרשה, אולם אין במכתב הסבר ופירוט מה היה הבסיס להחלטה ובאיזו פוליסה היה מדובר". עם זאת העיר הנציב: "אין להתעלם מהעובדה כי במשך 15 שנה יצרנו מצג כאילו ההוצאה מותרת".

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1994, כי בדיון אצל הנציב הוחלט "שאין אפשרות חוקית לתקוף את נושא ההפרשות לביטוח אבדן כושר עבודה, ויש לבחון אותן בהתאם לעקרונות פקודת מס הכנסה הרגילים".

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1995, כי בדעתה לפעול להגביל את ההפרשה לביטוח אבדן כושר עבודה בתקרה שתיקבע בחקיקה ראשית, בשיעור של $1\frac{1}{2}\%$ 2 מההכנסה המזכה; ולאפשר הפרשה באותו שיעור גם למעבידים שעובדיהם עמיתים-שכירים בקרנות פנסיה ובקופו"ג רגילות. אולם עד מועד סיכום הביקורת, לא יזם משרד האוצר תיקון מתאים לפקודה ולא בוטל הנוהג המקל של הנציבות.

(ב) הפרשות עובד ומעביד לקרנות פנסיה ולקופו"ג רגילות, וכן לתכניות ביטוח מנהלים מסוג "עדיף", נקבעות לפי שיעורים (באחוזים) משכר העובד, בהתאם לנאמר בתקנה 19(א).

אולם הנציבות איפשרה במשך שנים רבות למכור גם פוליסות ביטוח מנהלים, בעיקר מסוג "מעורב", שסכומי הפרמיות בגינם צמודים למדד. אם הפרשות המעביד בשנה פלונית חורגות מהשיעורים המרביים שנקבעו בתקנה 19(א), רואה הנציבות בהפרשת היתר חלק מהפרשות המעביד בשנה שלאחריה, ובמידת הצורך גם בשנים שלאחריה. דבר זה מצריך התחשבות מסובכת לאורך שנים, ופיקוח פרטני של הנציבות. בעיה זו נדונה בדוח שנתי 33, וכן בדוח של צוות הבדיקה שמינה השר בשנת 1985. בדוח של צוות הבדיקה נכתב שבפועל תובעים המעבידים הכרה במלוא ההפרשה (לרבות הפרשה חריגה כתוצאה מעליית המדד בשיעור גדול מעליית השכר) כהוצאה ראויה לניכוי, ופקידי השומה מתקשים לבדוק את התאמת ההפרשות להוראות התקנות, דבר שמחייב בדיקה של כל פוליסה ופוליסה. לפיכך המליץ צוות הבדיקה שהנציב לא יאשר עוד תכניות ביטוח מנהלים שההפרשות בגינן צמודות למדד, אלא רק תכניות

³⁰ ראה להלן, עמ' 29.

שההפרשות בגינן נקבעות לפי אחוזים מהשכר. אולם הנציבות המשיכה לאשר תכניות ביטוח מנהלים מסוג "מעורב" ודומיהן. עוד המליץ צוות הבדיקה שהנציבות תנחה את פקידי השומה לבדוק היטב את התאמת ההפרשות בגין הפוליסות הקיימות להוראות התקנות, ותפנה את תשומת לב רואי החשבון של מעבידים לחובתם לתאם בדוחות השנתיים את ההפרשות החורגות, כאמור לעיל. לצורך הפיקוח על התיאום הזה, בין היתר, התקין השר תקנות מס הכנסה (תנאים להתרת הוצאות בגין תשלומי מעביד לקופת גמל), התשמ"ח-1988, שעל פיהן נדרש אישור מאת המייצג של המעביד כי הסכומים שהמעביד שילם לקופו"ג מותרים לניכוי לפי הפקודה ועומדים בתנאים שנקבעו בתקנה 19(א). אולם הנציבות לא יישמה את התקנות משנת 1988.

(ג) הנציבות נוהגת להתיר הפרשה משלימה לתכניות ביטוח קצבה לצורך הבטחת הצמדה של הקצבה למשכורת האחרונה של העובד. הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה, שנוהג זה נוצר כנראה על דעת סגן נציב שכיח בסוף שנות השישים. הנציבות הסכימה בדצמבר 1995 להערכת משרד מבקר המדינה, כי צפוי שהרוב הגדול של הפוליסות ינוצלו בדרך של פדיון רכיבי התגמולים והפיצויים, כדי להימנע (על פי הפרשנות והנוהג המקלים של הנציבות - ראה לעיל) מהמס על קצבאות. יצוין, כי הנציבות אינה מאפשרת הפרשה משלימה כזאת לקרנות פנסיה, אשר עמיתיהן מקבלים מהן בדרך כלל קצבאות.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להרשות ואין לאפשר חריגה משיעורי ההפרשה של מעביד שנקבעו במפורש בתקנה 19(א). אם משרד האוצר סבור שיש הצדקה להגדיל את שיעורי ההפרשה המותרים, עליו לעשות זאת באמצעות תיקון לתקנה שיחול על ההפרשות לקרנות פנסיה, לקופו"ג הרגילות ולקופות הביטוח כאחת. אם הוא סבור שיש הצדקה לתת העדפה לאחד הענפים, עליו לעגן העדפה זו במפורש בתקנה.

איסור מתן הקלות במס שלא על פי החוק

בסעיף 245(א) לפקודה נקבע: "לא יותרו ניכויים או קיזוזים, ולא יינתנו פטורים, הנחות ממס או הקלות אחרות, אלא אם נקבעו במפורש בחוק או מכוח סמכות מוגדרת בחוק".

רוב הטבות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים לא נקבעו במפורש בחוק או בתקנות, אלא יסודן בפרשנות ובנוהג המקלים שהנציבות נוקטת זה שנים רבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין לכאורה למשרד האוצר סמכות לתת את הטבות האמורות, ומחובתו לנקוט בהקדם את כל הפעולות הדרושות למניעת מתן הקלות שלא הותרו במפורש בחוק או מכוח סמכות מוגדרת בו.

הצגת הטבות המס בפירוט אומדן הטבות המס

על פי סעיף 2(ב) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, יש לצרף לחוק תקציב שנתי תחזית של סכומים שלא ייגבו בשל הטבות מסים. משרד האוצר מצרף להצעות התקציב את "פירוט אומדן ההטבות בתחום המיסים" (שנקרא בשנים קודמות "תקציב הוצאות המס")³¹. בתקציב הוצאות המס לכל אחת מהשנים 1988-1992 לא הוזכרו

³¹ ראה דוח שנתי 29, הפרק "תמריצי מס - סדרי תקצוב", עמ' 108, ובדוח שנתי 31, הפרק "שלימות תקציב המדינה", עמ' 89. הסעיף האמור הוסף על פי תיקון לחוק בשנת 1988.

כלל ההטבות במס לביטוח מנהלים. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית, הציג משרד האוצר, בפירוט אומדן ההטבות שצורף להצעות התקציב לשנת 1993 ואילך, שתיים מהטבות המס המיוחדות לביטוח מנהלים. לפי האומדן לשנת 1997, שתי הטבות אלו מסתכמות ב-50 מיליון ש"ח לשנה. אולם עדיין "העיקר חסר מן הספר", שכן רוב הטבות המס המיוחדות והחריגות שנדונו לעיל, ובכלל זה הגדולות שבהן (לפי הערכת משרד מבקר המדינה), אינן מוזכרות כלל ב"פירוט אומדן ההטבות".

לדעת משרד מבקר המדינה, הצגת חלק בלבד מבין הטבות רבות אינה מקיימת את מצוות סעיף 2(ב)(2) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועלולה להטעות את הכנסת ואת הציבור.

העדפה לביטוח חיים על פי פרשנות משרד האוצר לחוק ההגנה

1. בחוק להגנה על השקעות הציבור בישראל בנכסים פיננסיים, התשמ"ד-1984 (חוק ההגנה), נקבע:

1. בחוק זה, 'השקעות ציבור' - הנכסים הפיננסיים המנויים בתוספת.

2. (א) הממשלה לא תפקיע השקעות ציבור שנוצרו לפני תחילתו של חוק זה ולא תשנה לרעה את התנאים שנקבעו להן לפני תחילתו.

(ב) הממשלה לא תפקיע השקעות ציבור שיווצרו לאחר תחילתו של חוק זה ולא תשנה לרעה את התנאים שיהיו קבועים להן בעת שיווצרו, בין שיהיו זהים לתנאים הקבועים להשקעות ציבור מאותו סוג ערב תחילתו של חוק זה, ובין שיהיו שונים ...

(ג) בסעיף זה, 'תנאים' -

- (1) סכום הפרעון או הפדיון ;
- (2) מועד הפרעון או הפדיון ;
- (3) שיעור הריבית ומועד תשלומה ;
- (4) בסיס ההצמדה ושיעורה ;
- (5) שיעור המס החל ;

הכל לפי העניין.

3. אין לשנות חוק זה ואין לגרוע מהתוספת אלא ברוב של חברי הכנסת.

הנכסים הנמנים בתוספת לחוק כוללים בין השאר "זכויות עמית בקופת גמל ..." ו"פוליסת ביטוח חיים שהוצאה בישראל".

2. על פי חוק ההגנה, נהנים החוסכים בקופו"ג לכל סוגיהן, וגם בתכניות חיסכון בנקאיות ונכסים אחרים שנמנו בחוק, מהגנה מפני הרעה בתנאי ההשקעה ובשיעור המס ועוד. הגנה זו פרוסה על נכסים פיננסיים שכבר קיימים בעת השינוי לרעה בתנאים. זוהי הגנה מרחיקת לכת כשלעצמה. אולם לפי הפירוש של משרד האוצר לחוק ההגנה, נהנים המבוטחים בביטוח חיים מהגנה מרחיקת לכת הרבה יותר: ההגנה מפני שינוי לרעה חלה על כל הסכומים שישקיע מבוטח (ומעבדו - בגין ביטוח מנהלים) במשך כל תקופתה של כל פוליסה שהוצאה לפני מועד תחולת השינוי. הפרשנות של משרד האוצר מבוססת על העובדה, שברשימת הנכסים שבתוספת לחוק ההגנה נכללת

"פוליסת ביטוח" (משמע - לפי פירוש זה - הפוליסה כולה, לרבות כל הסכומים שיושקעו בה במהלך השנים). מבקר המדינה הביעה דעתה בדוח שנתי 42 (חלק ג', עמ' צט), כי אין מקום להעניק חסינות כזאת לשום מגזר, ובייחוד לא למבוטחים בביטוח חיים, וזאת מהסיבות שפורטו שם.

3. משרד מבקר המדינה העלה בפני משרד האוצר בשנת 1991 פרשנות חלופית, שלפיה חוק ההגנה מקנה לפוליסות הביטוח לא הגנה מועדפת, אלא הגנה שווה לזו המוקנית לסכומים שהופקדו בקרנות פנסיה ובקופו"ג רגילות. ואלה הנימוקים לפרשנות החלופית שהעלה משרד מבקר המדינה:

(א) אין להניח שהעדפה מפליגה של מגזר אחד של ביטוח הזכויות הסוציאליות לעומת המגזרים האחרים מעוגנת בחוק ההגנה: חזקה על המחוקק, שלא התכוון לעגן בחוק העדפה כזאת. כפי שנאמר בפסק דין של בית המשפט הגבוה לצדק³²:

"יש וחוק מבקש להגשים תכלית מפלה. דרושות ראיות חותכות וכבדות, כי אכן זו הייתה תכלית החקיקה. בהעדר ראיות כאלה ההנחה הינה, כי התכלית החקיקתית מבקשת להשיג תוצאה שוויונית."

יש אמנם הבדלים בין קרנות פנסיה, קופו"ג רגילות וקופות ביטוח, אולם אין ביניהן שונות רלוונטית היכולה להצדיק הענקת העדפה לקופות ביטוח על פני קרנות פנסיה וקופו"ג רגילות, לעניין חוק ההגנה.

(ב) על פי סעיף 2 לחוק ההגנה, תחול ההגנה על "השקעות ציבור שנוצרו לפני תחילתו של חוק זה", וכן על "השקעות ציבור שיווצרו לאחר תחילתו של חוק זה"; ההגנה על אותן השקעות מתבטאת בכך שהממשלה "לא תשנה לרעה את התנאים שיהיו קבועים להן בעת שיווצרו ...". השקעות המבוטח בפוליסת ביטוח נוצרות בפועל בכל עת שהוא (ובביטוח מנהלים -- גם מעבירו) מפקיד סכום בחברת הביטוח (בדרך כלל פעם בחודש). אין אפוא הכרח לפרש את החוק באופן שיחיל את ההגנה על פי החוק על סכומים שיופקדו לאחר מועד תחילתה של הרעה בתנאי ההשקעה. הביטוי "פוליסת ביטוח" בתוספת נועד רק להגדירה כאחד מסוגי הנכסים הפיננסיים, שהשקעות שביצעו בהם יהיו זכאיות להגנת החוק - כל סכום השקעה, לפי התנאים שיהיו בתוקף בעת שיושקע אותו סכום.

(ג) פרשנות זו תואמת היטב את דברי ההסבר להצעת חוק ההגנה: (1) בדברי ההסבר נאמר: "לגבי השקעות שייעשו בעתיד, ההגנה מתייחסת לתנאים כפי שיהיו בתוקף במועד שבו ייעשו" וכן "החוק המוצע בא להבטיח כי לא יתקבל חוק המשנה לרעה תנאים של השקעה לעומת התנאים שהיו קיימים בעת שההשקעה בוצעה, אלא ברוב של חברי הכנסת ...". (2) לא זו בלבד שלא נאמר בדברי ההסבר, ולו ברמז, שהשקעות בביטוח חיים יועדפו לעומת השקעות בקופו"ג אחרות, אלא נאמר בדברי ההסבר: "הנכסים המוגנים הם אלה: ... קופות גמל (קרנות פנסיה, תגמולים, השתלמות, ביטוח מנהלים וכדומה³³) וביטוח חיים". פרשנותו של משרד האוצר כרוכה אפוא בהשלמה עם ההנחה שבדברי ההסבר להצעת חוק ההגנה לא הוצגה כלל ההעדפה המעוגנת בחוק לפי אותה פרשנות.

4. בהצעת חוק הסדרים במשק המדינה (יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת העלייה), התשנ"א-1990 (להלן -- הצעת חוק ההסדרים התשנ"א), הוצע להטיל מס על הרווח

³² בג"ץ 172,142/89 תנועת לאו"ר ואח' נ' יושב ראש הכנסת ואח', פ"ד מ"ד(3) 529, 537, מפי השופט ברק (כתוארו אז).

³³ הקטע שבסוגריים - במקור.

הריאלי מריבית שהשקעות פיננסיות נושאות. על פי הצעת חוק ההסדרים התשנ"א, המס המוצע היה אמור לחול רק על פוליסות ביטוח חדשות, ולא על סכומים שיושקעו בעתיד בפוליסות שהיו תקפות במועד הקובע; לעומת זאת, נועד המס לחול על כל סכום שיופקד לאחר המועד הקובע בקרן פנסיה או בקופ"ג רגילה (גם בחשבון שנפתח לפני המועד הקובע). ההוראה בדבר הטלת המס האמור לא נכללה בחוק הסדרים במשק המדינה (יצירת תנאים לצמיחה ולקליטת העלייה), התשנ"א-1991, שנתקבל בכנסת. משרד מבקר המדינה העיר, כי בניסוחם של דברי ההסבר להוראה האמורה בהצעת חוק ההסדרים התשנ"א היה כדי להבליע את ההעדפה הזאת באופן שהיה עלול להטעות.

הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה בפברואר 1992, שההוראה המפלה נקבעה בהצעת חוק ההסדרים התשנ"א על פי חוות דעת מפורשת שנתן בעל פה היועץ המשפטי לממשלה.

מבקר המדינה העירה בדוח שנתי 42, כי לא יעלה על הדעת שיועץ משפטי לממשלה, בעניין הדורש דיוק עובדתי ומחשבה רבה, ינקוט עמדה ויוציא חוות דעת, קל וחומר הנחיה, בדיבור פה. ואכן, באפריל 1992 (לאחר שהדוח האמור הומצא לשר) הודיע עוזר בכיר של היועץ המשפטי לממשלה דאז למשרד מבקר המדינה, כי היועץ לא דן, וממילא לא נתן הנחיה, בדבר הפרשנות לחוק ההגנה.

5. מתשובת הנציבות למשרד מבקר המדינה במאוס 1995 עולה, שמשרד האוצר ממשיך לדבוק בפרשנות האמורה. הפעם לא נאמר שהיועץ המשפטי לממשלה נתבקש לבחון את סוגיית הפרשנות ולהכריע בה. הנציבות כתבה בתשובתה: "מדובר במדיניות הממשלה, ואין מקום להתערבותנו". בדצמבר אותה שנה כתבה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי הנושא הוא בתחום מדיניות משרד האוצר, וכי אין זה מן הראוי שהנציבות תפעל בניגוד למדיניות שקבע אגף אחר במשרד (אגף שוק ההון). בתגובתו על הביקורת לא העלה אגף שוק ההון נימוק של ממש לגופו של עניין. הוא כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 1997:

"עמדת האגף היא, כי למרות שלחוק עשויות להיות פרשנויות שונות, כל עוד לא הכריע היועץ המשפטי, אם נדרש לכך, כי הפרשנות על פיה פועל משרד האוצר אינה מקובלת עליו, אין מקום שהביקורת תבסס מסקנותיה על פרשנות שהיא בחרה בה."

6. מבקר המדינה כבר הביעה דעתה בדוח שנתי 42, ושוב בדוח שנתי 43, כי על משרד האוצר לפעול בהקדם לבירור סוגיית הפרשנות לחוק ההגנה; אם הפרשנות שיתן היועץ המשפטי לממשלה תהיה שונה מזו שהעלה משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ליזום בהקדם תיקון לחוק, כדי לבטל את ההגנה המועדפת המוענקת לביטוח חיים, לפי פרשנותו.

החלטות הכנסת בדבר הטבות המס לביטוח מנהלים

1. בעקבות הדיון בממצאי הביקורת שהובאו בדוח שנתי 33, אישרה הכנסת ביום 7.2.84 את סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - ועדת הביקורת). בין השאר, נאמר בהחלטת הכנסת:

"על המפקח על הביטוח ועל נציבות מס הכנסה למנוע את המצב, שבמסגרת ביטוח מנהלים יינתנו הטבות מס שאינן ניתנות במסגרות אחרות של ביטוח סוציאלי".

2. בעקבות הדיון בממצאי הביקורת שהובאו בפרק "הפיקוח על קופות גמל לקצבה" בדוח שנתי 38, אישרה הכנסת ביום 15.1.90 את סיכומיה והצעותיה של ועדת הביקורת. בין השאר, נאמר בהחלטת הכנסת:

3.2" הכנסת מבקשת משר האוצר למנות ועדה מקצועית של מומחים, שתבדוק את מערכת הפנסיה הציבורית ובכלל זה קופות הגמל לקצבה והפנסיה התקציבית. כמו-כן תבדוק הוועדה את נושא המיסוי במערכת הפנסיה.

...

3.4 אין בהקמת הוועדה המקצועית המוצעת בסעיף 3.2 לעיל, כדי לפטור את משרד האוצר מלפעול לתיקון הליקויים בעניין מיסוי התכניות לבטוח חיים צמוד, עליהם הצביע מבקר המדינה."

3. מממצאי הביקורת הנוכחית עולה, כי משרד האוצר לא קיים, במשך יותר מתריסר שנים, את החלטות הכנסת בדבר ביטול הטבות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים.

הפיקוח של אגף שוק ההון על ביטוח חיים משולב בחיסכון

בפרק ז' של חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981 נקבעו הוראות בדבר תפקידיו וסמכויותיו של המפקח על הביטוח (להלן - המפקח) לשם שמירה על יציבות המבוטחים ולשם מניעת פגיעה ביכולתו של מבטח לקיים את התחייבויותיו. בפרק ה', שכותרתו "שמירה על ענייני מבוטחים", הוטלו איסורים שונים על מבטח ועל סוכן ביטוח; בין השאר, אסור לחברת ביטוח או לסוכן לתאר תיאור מטעה את עסקת הביטוח, לפני המבוטח או בפרסום בציבור, וכן אסור לעשות דבר שיש בו משום ניצול בורותו של מבוטח או חוסר ניסיונו, כדי לקשור עסקת ביטוח בתנאים בלתי סבירים. בחוק נכלל סעיף עונשין, והוא חל, בין השאר, על הטעה או ניצול כאמור. אולם בתחום השמירה על ענייני המבוטחים לא נקבע במפורש מהו תפקידו של המפקח, מלבד התפקיד לברר תלונות של הציבור נגד מבטח או סוכן.

משרד מבקר המדינה שאל את המפקח ביוני 1994: האם אמות המידה שנוקט המפקח בבדיקת תכניות ביטוח ובאישורן נוגעות רק להשפעת התכניות על יציבות חברות הביטוח - שעל שמירתה הוא מופקד, לתועלת המשק בכלל והמבוטחים בפרט - או שהן נוגעות גם לסבירות תנאיהן מבחינתם של המבוטחים; והאם אישור המפקח אמור להבטיח למבוטחים ולמבוטחים בכוח שאין בתכניות תנאי מקפח, ושיש בפוליסות גילוי נאות של התנאים ומשמעותם. בחוות דעת מיולי אותה שנה מאת לשכת היועץ המשפטי של משרד האוצר נאמר, שהמפקח אינו צריך, על פי דיני הפיקוח על הביטוח, לבדוק אם בתכנית המוגשת לאישורו כלול תנאי מקפח, אלא רק אם התכנית תקינה מבחינה אקטוארית ואינה מסכנת את יציבות חברת הביטוח ואת יכולתה לעמוד בהתחייבויות כלפי מבוטחיה. עם זאת, עליו לבדוק אם התכנית מאפשרת כיאות שמירה על עניינים אחרים הנוגעים למבוטחים, כגון כיסוי ביטוחי סביר ועמידה בעקרונות הביטוח. המפקח, שאינו משפטן, אינו צריך לבדוק אם פוליסת ביטוח עומדת בכל דין, אבל ראוי שיבדוק את התאמתה לחוק הפיקוח ולתקנות שהותקנו על פיו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ממצאי הביקורת המובאים להלן, מן הראוי שמשרד האוצר יבחן אם יש מקום ליזום תיקון לחוק הפיקוח שיטיל על המפקח במפורש:

(א) להימנע מלאשר תכנית שתנאיה אינם הוגנים למבוטח (אף אם אין בה "תנאי מקפח" כהגדרתו בחוק החוזים האחדים, התשמ"ג-1982 (להלן - חוק החוזים האחדים));

(ב) לחייב גילוי נאות ומובלט של תנאים בפוליסה שנחוץ להפנות אליהם את תשומת לב המבוטחים והמבוטחים בכוח כדי לשמור על ענייניהם ולמנוע את הכשלם.

הבטחת התשואה בביטוח חיים צמוד

1. בביטוח חיים צמוד למדד ומבטיח תשואה (ביטוח ח"ץ) מובטחת למבוטח הצמדה מלאה למדד בתוספת תשואה ריאלית בשיעור מוגדר על רכיב החיסכון בפוליסה. כדי לאפשר כיסוי לביטוח ח"ץ בתנאים קבועים, חתמה הממשלה מאז שנת 1962 ואילך על "הסכמי ח"ץ" עם חברות הביטוח ועם ההתאחדות. לפי הסכמים אלו מחויבת הממשלה להנפיק לחברות הביטוח אג"ח ממשלתיות מיועדות ובלתי סחירות הצמודות למדד (אג"ח ח"ץ). ייחודם של הסכמי ח"ץ הוא בכך שמשרד האוצר התחייב בהם, כי בגין כל פוליסת ביטוח ח"ץ שחברת ביטוח תמכור בתקופתו של כל הסכם, תוכל החברה, במשך כל תקופת הפוליסה, להשקיע באג"ח ח"ץ, הנושאות ריבית בשיעור שנקבע באותו הסכם, את מרבית כספי העתודה להשקעה (לפי השיעור שנקבע בהסכם - בדרך כלל 86% מהעתודה), הנובעת מהפרמיות שתגבה החברה במשך כל תקופת הפוליסה. משרד האוצר לא נתן הבטחה דומה על השקעות לעתיד לקרנות פנסיה, או לקופו"ג בנקאיות (פרט לקופו"ג אחדות המבטיחות תשואה ריאלית בשיעור מסוים - ראה בדוח שנתי 41, עמ' 11, ובדוח שנתי 46, עמ' פד), או לכל גוף אחר.

2. בדוח שנתי 36 (שפורסם במאי 1986), קבע מבקר המדינה, כי הבטחת התשואה הריאלית על השקעות עתידיות בגין ביטוח ח"ץ - ובייחוד כאשר אין היא מאוזנת בהפחתה מתאימה של שיעור התשואה - מעמיסה על האוצר התחייבות פיננסית לטווח ארוך מאוד שאינה מוצדקת, בהתחשב בשינויים שיכולים לחול במדיניות הממשלה, ובתנודות שיכולות לחול בשיעורי התשואה בשוק ההון, במשך עשרות השנים הבאות; לכן על משרד האוצר לטפל במשנה זריזות בהנהגת תכניות ביטוח חדשות שלא יהיו מבוססות על הבטחת התשואה בידי האוצר.

בספטמבר 1986 החליטה ועדת השרים לעניין ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים לאשר את קווי המדיניות של הרפורמה בשוק ההון שהכינו משרד האוצר ובנק ישראל. אחד מקווי המדיניות העיקריים הוא הפסקה הדרגתית של הנפקת אג"ח מיועדות לגופי החיסכון השונים. במסגרת הרפורמה היו חברות הביטוח אמורות למכור סוג חדש של ביטוח חיים משולב בחיסכון: ביטוח חיים משתתף ברווחי ההשקעה, שהתשואה על רכיב החיסכון שלו אינה קבועה ומובטחת מראש אלא משתנה ותלויה בתשואה שניב "תיק ההשקעות" שבו תשקיע חברת הביטוח את כספי רכיב החיסכון³⁴. בדרך זו היה האוצר אמור להשתחרר מהצורך להנפיק אג"ח ח"ץ בגין פוליסות חדשות. אולם לקראת סוף 1986, כאשר החליט משרד האוצר להפסיק את הנפקתן של אג"ח מיועדות לקופו"ג הרגילות, הוא לא החיל החלטה זו על קרנות פנסיה ועל קופות ביטוח.

החלת הרפורמה בשוק ההון על ביטוח חיים משולב בחיסכון התעכבה יתר על המידה. הסברי האגף לדחיות הרבות ביישום הרפורמה בענף זה לא הניחו את דעתו של משרד מבקר המדינה.

3. בשנת 1989 התקין השר תיקון לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דרכי השקעת ההון, הקרנות וההתחייבויות של מבטח), התשמ"ז-1986 (להלן - תקנות דרכי ההשקעה), שעל פיו נקבעו לראשונה הוראות בדבר הנכסים שתחזיק חברת ביטוח כנגד העתודה להשקעה בגין ביטוח

³⁴ ביטוח חיים משתתף ברווחים מקובל זה שנים בארצות המערב, שממשלותיהן אינן מבטיחות תשואה מוגדרת מראש על השקעות שייעשו בעתיד.

חיים משתתף ברווחים. עד סוף 1990 המשיכו חברות הביטוח למכור ביטוח ח"ץ; ביטוח משתתף ברווחים נמכר בהיקף מצומצם. בעקבות ביקורת חוזרת ונשנית (ראה בדוח שנתי 40, עמ' 39-40, ובדוח שנתי 41, עמ' 30-34), קבע האגף כי משנת 1991 ואילך לא יהיו חברות הביטוח רשאיות למכור ביטוח חיים המבטיח הצמדה למדד ותשואה קבועה³⁵, אלא רק ביטוח משתתף ברווחים; בגין פוליסות ביטוח חיים שייחתמו משנת 1992 ואילך לא יהיו חברות הביטוח זכאיות לרכוש אג"ח ח"ץ.

4. על אף ביקורת חוזרת ונשנית, הסובסידיה הגלומה באג"ח ח"ץ הנושאות ריבית בשיעורים 5.2% ו-6.2% שמשרד האוצר מנפיק לחברות הביטוח בגין פוליסות ביטוח שנחתמו עד סוף 1990, אינה מתוקצבת כסובסידיה בתקציב המדינה אלא מובלעת בסעיף הריבית על מלוות המדינה, ואינה מוזכרת כלל בדברי ההסבר להצעות התקציב לשנים 1995, 1996 ו-1997 ובתכניות התקציב הרב-שנתיות שהוגשו לכנסת יחד עם אותן הצעות תקציב, ולאחרונה בתכנית לשנים 1997-1999 (ראה בדוח שנתי 46, עמ' כט).

שיטת חלוקת הרווחים בביטוח חיים משתתף ברווחי השקעה

1. בכל אחד מסוגי ביטוח החיים המשתתף ברווחים קבעו כל חברות הביטוח דמי ניהול בשיעור אחד. בפוליסות שנמכרו בשנת 1991 נקבעו דמי ניהול בשיעור 0.8% לשנה בביטוח מסוג "עדיף", ובשיעור 0.75% בביטוח מסוג "מעורב". בפוליסות המשתתפות ברווחים מכל הסוגים שנמכרו החל בשנת 1992 נקבעו דמי ניהול בשיעור 0.6% לשנה. בכל סוגי הפוליסות נקבע שהחברה תגבה בכל חודש את החלק ה-12 מהשיעור השנתי של דמי הניהול; לדוגמה, בפוליסות שנמכרו החל בשנת 1992 נקבע שהחברה תגבה בכל חודש דמי ניהול בשיעור 0.05% (השיעור השנתי האפקטיבי בחישוב של ריבית דריבית חודשית הוא כ-0.6017%).

בפוליסות מסוג "מעורב" שנמכרו עד סוף 1991 נקבע, שהרובד הראשון של התשואה הריאלית, לאחר ניכוי דמי הניהול, ייזקף כולו לזכות המבוטח; רק הרובד השני של התשואה הריאלית יחולק בין חברת הביטוח (15%) לבין המבוטח (85%). שיעורו החודשי של הרובד הראשון בפוליסות שנמכרו בשנת 1991 הוא החלק ה-12 של 2%. שיטת הרבדים אינה נהוגה בפוליסות שנמכרו לאחר 1991 (ראה להלן, עמ' 39); בפוליסות שנמכרו בשנים 1992-1996, חברת הביטוח זכאית ל-15% מכל התשואה הריאלית (החיובית) לאחר ניכוי דמי הניהול.

2. משרד מבקר המדינה העיר לאגף בנובמבר 1993, כי השיטה לחלוקת הרווחים בין חברת הביטוח לבין המבוטח, שנקבעה בכל הפוליסות לביטוח חיים משתתף ברווחים, היתה מעוותת ובלתי צודקת מבחינת המבוטחים. לפי שיטה זו, החברה תהיה זכאית לגבות לעצמה בכל חודש 15% מהתשואה הריאלית לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים (להלן - התשואה הריאלית לחלוקה) שנשא תיק ההשקעות שהיא מנהלת בגין ביטוח משתתף ברווחים, אם תשואה זו חיובית; אולם אם התשואה הריאלית לחלוקה בחודש פלוני היא שלילית, לא יחלקו אותה בין המבוטח לחברת הביטוח, אלא יזקפו את כולה לחובת המבוטח. כתוצאה מכך, יהיה החלק מהתשואה הריאלית לחלוקה שהחברה תגבה לעצמה גדול מ-15% מהתשואה הריאלית לחלוקה, בחישוב שנתי, וחלקו של המבוטח יהיה קטן מ-85%, ביחס ישיר לשיעורי התשואה הריאלית השלילית, אם תהיה כזאת באחד (או באחדים) מחודשי השנה. עוד העיר משרד מבקר

³⁵אחר כך הוסכם על חריגים, המפורטים בהסכם פשרה שעליו חתמו הממשלה, חברות הביטוח וההתאחדות בדצמבר 1995, לשם יישוב מחלוקת לגבי הפרשנות להסכם ח"ץ משנת 1988, שנבעה מאי-דיוק בניסוחו (ראה בדוח שנתי 46, עמ' פ-פא).

המדינה, כי לא מן הנמנע שהתשואה הריאלית לחלוקה תהיה חיובית בחישוב שנתי, אך החברה תגבה לעצמה את רוב התשואה הריאלית לחלוקה, או את כולה, ואף יותר ממלוא התשואה הריאלית לחלוקה; או שהתשואה הריאלית לחלוקה בחישוב שנתי תהיה שלילית, אך החברה תגבה לעצמה את החלק המגיע לה מהתשואה הריאלית לחלוקה בחודשים שבהם התשואה הריאלית לחלוקה תהיה חיובית - דבר שיגדיל את הפסדו הריאלי של המבוטח³⁶.

3. (א) רק בסוף 1993 ביקש האגף מחברות הביטוח, לפי בקשת משרד מבקר המדינה, נתונים על התשואה בביטוח משותף ברווחים ועל הניכויים ממנה בגין דמי הניהול וחלוקת הרווחים בשנים 1991-1993. מבדיקת נתונים אלה העלה משרד מבקר המדינה, כי, לדוגמה, החלק שגבתה חברת ביטוח גדולה בשנת 1993 היה כ-66% מהתשואה הריאלית לחלוקה בחישוב שנתי; למבוטח נזקפו רק 34% מהתשואה הריאלית לחלוקה בחישוב שנתי (במקום 85%, כפי שמבוטח סביר היה עשוי לצפות):

אחוזים		לשנה	
תשואה ריאלית ברוטו		2698	
פחות: דמי ניהול		0601	
התשואה הריאלית לחלוקה		2097	
פחות: חלקה של חברת הביטוח	(כ-66%)	1.377	(=) כ-66% מהתשואה הריאלית לחלוקה
התשואה הריאלית נטו למבוטח	(=) כ-34%	0.720	(=) כ-34% מהתשואה הריאלית לחלוקה

(ב) משרד מבקר המדינה הציג לאגף את שני החישובים התיאורטיים דלהלן (באחוזים לשנה), כדי להמחיש את חומרתן של תוצאות הפעלתה של שיטת החלוקה שנקבעה בפוליסות:

(1) אלמלא הופעלה שיטת חלוקת הרווחים דלעיל, היה חלקה של חברת הביטוח הנדונה בתשואה הריאלית השנתית (לאחר ניכוי דמי ניהול) בשנת 1993 רק כ-0.31% מיתרת רכיב החיסכון (במקום 1.377% שהחברה גבתה בפועל); והתשואה הריאלית נטו למבוטח - כ-1.78% (במקום 0.72%, השיעור שנוקף למבוטח).

(2) אלמלא הופעלה השיטה דלעיל, היתה החברה זכאית לגבות בגין חלקה בתשואה הריאלית לחלוקה שיעור של 1.377%, כפי שגבתה בפועל, רק אם "תיק ההשקעות" הניב תשואה ריאלית שנתית ברוטו בשיעור של כ-9.84% לשנה; במקרה כזה, התשואה הריאלית נטו למבוטח היתה כ-7.8% (במקום תשואה של 0.72%).

(2)	(1)	
9.840	2698	תשואה ריאלית ברוטו
0.659	0.601	פחות: דמי ניהול
9.181	2.097	תשואה ריאלית לחלוקה
1.377	0.315	פחות: חלק החברה (15%) מהתשואה הריאלית לחלוקה
7.804	1.782	תשואה ריאלית נטו למבוטח (85%)

³⁶ כך היה קורה בשנת 1994, אילו המשיכו חברות הביטוח ליישם את השיטה המתוארת (ראה להלן).

החשובים הללו, המבוססים על חלוקת הרווחים בפועל בחברה הנדונה, מאמתים את הטענה שהציג משרד מבקר המדינה לאגף, כי השיטה אינה הגיונית ואינה צודקת כלפי המבוטחים, משום שהיא מאפשרת, לרעת המבוטחים, מצבים של ניתוק גמור בין אינטרס חברת הביטוח לבין אינטרס המבוטחים בביטוח משותף ברווחים.

(ג) במרבית חברות הביטוח האחרות היו בשנת 1993 תוצאות דומות, אך רובן פחות חמורות מזו שבחברה הנדונה. עם זאת יצוין, שקבוצת ביטוח גדולה הודיעה לאגף (בתשובה לשאלה שהציג לפי בקשת משרד מבקר המדינה), כי החברות הכלולות בקבוצה נהגו לוותר על חלקן בתשואה הריאלית החיובית בחודש פלוני, אם התשואה הריאלית לחלוקה שהצטברה עד אז במשך אותה שנה היתה שלילית.

(ד) מהנתונים שאסף מחברות הביטוח בשנת 1994 (על פי בקשת משרד מבקר המדינה) עולה, שאילו בדק בשנת 1991 את חלוקת הרווחים בפועל, היה האגף יכול לראות כבר אז את התוצאות הבלתי סבירות של חלוקת הרווחים על פי השיטה שנקבעה בפוליסות המשתתפות ברווחים.

4. משרד מבקר המדינה העיר לאגף ביוני 1994, כי השיטה היתה לכאורה "תנאי מקפח" בחוזה אחיד; היא נקבעה בכל הפוליסות המשתתפות ברווחים שמכרו כל החברות העוסקות בביטוח חיים, בתיאום בינו לבינו; והיה בניסוח השיטה בפוליסות - ניסוח שהמפקח אישר - כדי להבליע את העיוות במקום להבליטו.

בחוות דעת שהכניע לשכת היועץ המשפטי של משרד האוצר נאמר שהשיטה כלולה לכאורה בחריג שנקבע בסעיף 23(א)(1) לחוק החוזים האחידים: "הוראות חוק זה לא יחולו על תנאי הקובע את התמורה הכספית שישלם הלקוח". עם זאת הודגש בחוות הדעת, כי אין בכך כדי לייתר בדיקת השיטה או כדי למנוע תחולה של הוראות אחרות בדיני החוזים ובדיני הפיקוח על הביטוח, שמקצתן צוינו בביקורת.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם השיטה הנדונה היתה כלולה בחריג האמור (והדבר אינו נקי מספק), די היה בעובדה שהשיטה היתה בלתי הגיונית ובלתי צודקת כלפי המבוטח כדי לקבוע שלא היה מקום שהמפקח יאשר אותה מלכתחילה. על כל פנים, אם החליט המפקח בכל זאת לאשר את השיטה, היה עליו לפחות לחייב את חברות הביטוח לגלות, למבוטחים ולמבוטחים בכוח, גילוי נאות ומובלט, את משמעותה של השיטה ואת תוצאותיה האפשריות.

5. האגף נתן לחברות הביטוח ארכה אחר ארכה, עד סוף 1996, למכור פוליסות שבהן נקבעה השיטה האמורה. עם זאת, החל האגף, ביולי 1994, לדון עמהן בצורך לשנות את השיטה; הוא הודיע להן כי ייעשו שינויים בכמה רכיבים של תכניות הביטוח המשתתפות ברווחים ש"אינם עולים בקנה אחד עם המתבקש מתכנית שמאשר המפקח על הביטוח להפעלה", וכי השינויים יחולו, לפחות מקצתם, על מבוטחים קיימים, בתחולה למפרע.

במאי 1995 התקין השר תיקון לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאים בחוזי ביטוח), התשמ"ב-1981. יש בתיקון כדי לתקן במידה רבה מאוד את הליקוי החמור בשיטת חלוקת הרווחים, שמשרד מבקר המדינה הציג לאגף שוק ההון בנובמבר 1993. במינוח החדש שנקבע בתיקון, חלקה של חברת הביטוח בתשואה הריאלית לחלוקה מוגדרת כתוספת לדמי הניהול

הקבועים. התיקון קובע: (א) התוספת לדמי הניהול הקבועים³⁷ תיקבע על פי התשואה הריאלית בחישוב שנתי (במקום חודשי); (ב) חברת ביטוח תגבה רק תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים (כלומר, גם לפי התיקון, אם בשנה פלונית התשואה הריאלית לחלוקה על בסיס שנתי תהיה שלילית, החברה לא תזקוף לחובתה תוספת שלילית לדמי הניהול הקבועים), אולם בחישוב כל תוספת חיובית שתיווצר בשנה (או בשנים) שלאחר שנה פלונית, תנוכה ממנה תוספת שלילית שנצברה בשנים קודמות; (ג) מקצת הוראות התיקון, ובעיקר שתי ההוראות האמורות, יחולו גם על פוליסות משתתפות ברווחים שהונפקו לפני מועד התחולה של התיקון (1.7.95).

6. לפי הפרשנות לתיקון לתקנות שנוקט המפקח, תוספת שלילית שנצברה תנוכה מתוספת חיובית לפי ערכה הריאלי של התוספת השלילית, בהצמדה למדד בלבד, ולא לפי ערכה המשוער בהתאם לתשואה הריאלית החיובית שנשא תיק ההשקעות המשתתף ברווחים ממועד היווצרותה של התוספת השלילית ועד מועד ניכוי מתוספת חיובית; מכאן ששמץ של חוסר הסימטריות, שאפיין את השיטה שנקבעה בפוליסות שנמכרו עד מועד התיקון, יישאר בעינו אף בפוליסות שיימכרו לאחריו, אם כי במידה מצומצמת מאוד לעומת השיטה במתכונתה המקורית.

7. אשר לפוליסות שנמכרו עד מועד התיקון, החליט המפקח כי חברות הביטוח לא יחויבו לפצות את המבוטחים (באמצעות ניכוי מהתוספות החיוביות לדמי הניהול שיגיעו להן) על הנזק הכספי שנגרם להם כתוצאה מחישוב חלוקת הרווחים בשנים 1989-1993 על בסיס חודשי, לפי השיטה דאז. בתיקון לתקנות נקבע כזכור שההוראה בדבר ניכוי תוספת שלילית שנצברה מתוספת חיובית שתיווצר תחול למפרע גם על פוליסות שהונפקו בשנים קודמות. אולם המפקח החליט שההוראה האמורה תחול רק על תוספת שלילית שנצברה מאז שנת 1994, שבה היתה תשואה ריאלית שלילית אף בחישוב שנתי, ולא תחול על תוספת שלילית שנצברה בשנים שקדמו לתאריך התחלתי זה, כאשר חלוקת הרווחים הבלתי סימטרית חושבה על בסיס חודשי. לא היתה בתיקי האגף בעניין זה הוראה לחברות הביטוח או כל אסמכתה בדבר החלטת המפקח והנימוקים לה. בעל פה הסביר האגף למשרד מבקר המדינה, כי במהלך המו"מ בינו לבין ההתאחדות בדבר תיקון שיטת חלוקת הרווחים הושגה הסכמה שבעל פה, ולפיה תחול ההוראה הנדונה רק על תוספת שלילית שנצברה משנת 1994 ואילך.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף שוק ההון באוגוסט 1995, כי החלטת המפקח להגביל את תחולתה של ההוראה האמורה למפרע לשנת 1994 בלבד, לכאורה אינה מתיישבת עם נוסח התיקון לתקנות ואינה סבירה לגופו של עניין.

האגף פעל להתאמת התקנות, בדיעבד, להחלטה האמורה של המפקח: בתיקון שהתקין השר בדצמבר 1996 נקבע, כי תחולתה של הוראת התקנות בדבר ניכוי תוספת שלילית שנצברה מתוספת חיובית לדמי הניהול תהיה מתחילת ינואר 1994. כתוצאה מתיקון זה, לא יהיו המבוטחים זכאים לניכוי התוספות השליליות שנצברו בשנים קודמות

³⁷ נותרו בעינם השיעור המרבי של דמי הניהול הקבועים (0.05% לחודש מהיתרה המשוערכת של רכיב החיסכון, דהיינו כ-0.6% לשנה) והשיעור המרבי של התוספת לדמי הניהול הקבועים (15% מהתשואה הריאלית לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים). עם זאת, גם נקבע בתיקון שחברת ביטוח רשאית לגבות דמי ניהול בשיטה חלופית, שלפיה תגבה החברה דמי ניהול קבועים בלבד, בשיעור של עד 0.07% לחודש (כ-0.84% לשנה), ואילו התשואה הריאלית (החיובית או השלילית) לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים, תזקף כולה למבוטח.

בחישוב על בסיס חודשי, לפי שיטת חלוקת הרווחים המעוותת שהיתה בתוקף באותן שנים.

רק בינואר 1997 הגיב האגף בכתב על הביקורת של משרד מבקר המדינה על החלטת המפקח. האגף הסביר כי בחן בזמנו את הסוגיה של החלת הוראת התקנות על תוספות שליליות שנצברו בשנים קודמות במונחים של עלות ותועלת ושל ישימות. משרד מבקר המדינה הבהיר לאגף, בהשגותיו על תשובה זו, כי נימוקי האגף להחלטת המפקח על פי בחינה זו אינם מניחים את הדעת.

8. משרד מבקר המדינה העיר לאגף ביוני 1994, כי שיטת הרבדים (ראה לעיל, עמ' 35) מבוססת על התפיסה, שאם יש מקום שחברת הביטוח תהיה זכאית לגבות מעין "עמלת הצלחה", אין הצדקה שהיא תחול על הרובד הראשון של התשואה (לאחר ניכוי דמי הניהול), שהשגתו במהלך שנים אינה אמורה להיות כרוכה במאמץ מיוחד ואינה משקפת הצלחה מיוחדת בניהול תיק ההשקעות. לפיכך מן הראוי לשקול להנהיג מחדש את שיטת הרבדים, ולא רק בביטוח מסוג "מעורב" אלא גם בביטוח מסוג "עדיף", אך בלי לפצות את החברות בדרך של הגדלה מחדש של שיעור דמי הניהול. עם זאת, שיטת הרבדים מורכבת, ומצריכה הסבר ודיווח ברורים במיוחד. האגף לא חייב את החברות לתת לאלה המבוטחים בפוליסות משתתפות ברווחים מסוג "מעורב" שנמכרו עד סוף 1991 הסבר בהיר על שיטת הרבדים, עם הדגמה מספרית, ולדווח על חלוקת הרווחים בפועל לפי שיטה זו.

הממונה על שוק ההון הסביר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1994, כי שיטת ההשתתפות ברווחים נועדה במקורה להקטין את שיעור דמי הניהול הקבועים, ולהשאיר לחברת הביטוח מרווח כולל צפוי של כ-1% (נוסף על ההעמסה על הפרמיה, המיועדת גם היא לכיסוי עלויות הניהול והשיווק). הממונה הוסיף, כי הגיע למסקנה שאין לאפשר לחברת ביטוח ליהנות מהשתתפות בתשואה הריאלית כולה (לאחר ניכוי דמי הניהול), אלא רק בחלק שמעל לשיעור מסוים. לדעתו, יש מקום להנהיג מחדש בפוליסות משתתפות ברווחים את שיטת הרבדים, ואף להגדיל את הרובד הראשון של התשואה הריאלית (לאחר ניכוי דמי הניהול) לכ-4.5%-5% (לעומת 2% בפוליסות מסוג "מעורב" שנמכרו בשנת 1991); אין להגדיל את שיעור דמי הניהול הקבועים בתמורה להנהגת שיטת הרבדים מחדש, שכן בפרמיית הביטוח ובערכי הפדיון מגולם כיסוי לעלויות הניהול והשיווק של פוליסות הביטוח (באמצעות ההעמסה האמורה), ואילו לכיסוי עלות הניהול של תיק ההשקעות שמחזיקה חברת הביטוח בגין רכיב החיסכון של הביטוח המשתתף ברווחים, די בדמי הניהול בשיעור הקיים. אולם בפועל לא הנהיג האגף מחדש את שיטת הרבדים.

חובת הנאמנות של חברת ביטוח למבוטחיה

1. על פי תקנות 41כג ו-41 ה לתקנות מס הכנסה, הוטלה על קרנות פנסיה ועל קופות ג' מכל הסוגים האחרים (בהתאמה), למעט קופות ביטוח, חובה לפעול לטובת עמיתיהן בלבד ולנהוג באמונה, בשקיפה ובזהירות כפי שנאמן זהיר היה נוהג באותן נסיבות. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה לאגף בנובמבר ובדצמבר 1993, התקין השר באוקטובר 1994 תיקון לתקנות מס הכנסה, ועל פיו נקבע, בתקנה 46א, כי על מבטח המנהל קופת ביטוח תחול הוראת תקנה 41ה.

2. בעקבות שאלות שמשרד מבקר המדינה הציג לאגף בנובמבר 1993, התקין השר בפברואר 1995 תיקון לתקנות דרכי ההשקעה, ועל פיו נקבע בתקנה 9א, כי דירקטוריון של חברת ביטוח ימנה ועדה לניהול השקעות בגין ביטוח חיים משתתף ברווחים,

ויכלול בה נציגים חיצוניים; כמו כן נקבעו בתקנה תפקידיה של ועדת ההשקעות והוראות בדבר מילויים.

3. משרד האוצר ניסח את הצעת חוק קופות גמל, התשנ"ו-1996,³⁸ כך שהוראות החוק לא יחולו על קופות ביטוח (להוראות יכולה להיות חשיבות רק בנוגע לביטוח משתתף ברווחים, ולא לביטוח ח"ץ). לשאלת משרד מבקר המדינה בעניין זה השיב הממונה על שוק ההון באוגוסט 1994, כי בכוונתו להסדיר בתקנות ובהוראות את דרכי הניהול של חברות הביטוח בכל הקשור לביטוח משתתף ברווחים. לדבריו, הוראות בחוק קופות גמל, לכשיחקק, ובתקנות שיותקנו על פיו, אם ואשר יהיו מתאימות גם לקופות ביטוח, יחולו גם עליהן, בשינויים המחויבים, וזאת במסגרת של תקנות הפיקוח על הביטוח והוראות המפקח. הממונה ציין בתשובתו, כי לא נעלם מעיניו ניגוד העניינים שיכול להיווצר כתוצאה מהעובדה שחברת ביטוח מנהלת "תיק השקעות" כנגד העתודה להשקעה בגין ביטוח משתתף ברווחים, ובו זמנית גם תיקי השקעות אחרים כנגד הונה העצמי וכנגד ביטוח מסוגים שאינם משתתפים ברווחים. אולם, לדעתו, "ניגוד עניינים זה קטן לאין ערוך מהקיים בגופים אחרים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר ישקול מחדש אם אין לעגן הוראות שיחולו על חברות הביטוח, בקשר לביטוח המשתתף ברווחים, בחקיקה ראשית, ולא בתקנות ובהוראות מינהליות. מן הראוי שאותן הוראות יהיו דומות ככל האפשר - בשינויים המחויבים - לאלו שייכללו בחוק קופות גמל, לכשיחקק.

התחרות בענף ביטוח חיים משתתף ברווחים

1. לפי ממצאי הביקורת שהציג משרד מבקר המדינה לאגף בסוף שנת 1993, בכל אחת מתכניות הביטוח המשתתף ברווחים, קבעו כל חברות הביטוח שיעורים זהים לדמי הניהול הקבועים, וכן לחלקה של החברה בתשואה הריאלית לחלוקה; גם תעריפי הביטוח היו דומים. עם זאת, הציעו לעתים החברות, או נאותו לפי בקשה של מבוטחים בכוח, להקצות חלק מפרמיית ביטוח מסוג "עדיף" ל"חיסכון מיוחד" (ראה לעיל, עמ' 8) ולהגדיל בדרך זו את החלק מהפרמיה הכוללת שיוקצה לחיסכון מ-72% ל-80% ואף ל-90%, כנגד הקטנת החלק מהפרמיה שיוקצה לביטוח סיכון מוות מ-28% ל-20% או ל-10%; לעתים הן גם הסכימו למכור למבוטחים בכוח ביטוח ריסק בתעריפים מוזלים לשם השלמת סכום ביטוח הסיכון הדרוש למבטוח. בדרך זו נוצרה כנראה תחרות בין חברות ביטוח.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף בדצמבר 1993, כי נוכח אחידות השיעורים שקבעו החברות, נראה כי בענף ביטוח החיים המשולב בחיסכון התקיים לכאורה הסדר כובל, דבר האסור על פי חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק ההגבלים העסקיים).

עוד העיר משרד מבקר המדינה לאגף, כי מהמסמכים שבדק עולה לכאורה שהאגף נהג לקבוע במו"מ עם ההתאחדות את תנאי תכניות הביטוח, לרבות כל הרכיבים הכספיים העיקריים, כגון שיעורי דמי הניהול וחלקה של החברה בתשואה הריאלית לחלוקה, שמן הראוי היה שתתקיים בהם תחרות בין החברות.

יצוין כי המפקח אמנם הקפיד בדרך כלל לנקוט בהוראותיו לשון של קביעת שיעורים מרביים, ולא שיעורים אחידים; אולם בתכניות הביטוח שאישר קבעו החברות את

³⁸ ראה דוח שנתי 46, הפרק "הפיקוח על קופות גמל", עמ' 1.

השיעורים המרביים שהוא התיר, ולא נמצא בתיקי האגף מסמך המעיד שהוא בדק אם אחידות השיעורים נבעה מקיומו של הסדר כובל, או ביקש מהממונה על ההגבלים העסקיים לבדוק זאת.

לכאורה היה במעורבות האגף בקביעת הרכיבים הכספיים האחידים של התכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון משום דרבון לחברות הביטוח לקיים הסדר כובל.

בעניין דומה לזה בענף ביטוח רכב נאמר בדוח שנתי 42, עמ' 95:

"לדעת מבקר המדינה, סיכומים על מבנה התעריף וההנחות כאשר הם נעשים בין חברות הביטוח לבין עצמן, מהווים לכאורה פעולה בניגוד להוראות חוק ההגבלים העסקיים. נוכחות המפקח במפגשים מהסוג האמור יש בה לפחות משום דרבון לחברות לעשות הסדרים כובלים מסוג זה ויש לפיכך לראותה בחומרה מיוחדת."

2. בתגובה על הביקורת של משרד מבקר המדינה בדבר חשש לקיומו של הסדר כובל, כתבה ההתאחדות לאגף בינואר 1997:

"אין מקום להעלאת חשש להסדר כובל משום שלא היה כזה, ואין כזה ואין כל תשתית ראיתית המצביעה על כך ...

דמי הניהול מלכתחילה היו זהים, משום שבעת יצירת ביטוח חיים משתתף ברווחים, עמד האוצר על כך, שכל התנאים יהיו אחידים, ולא איפשר כל שינוי בהם. התנאים המיוחדים של פוליסה משתתפת ברווחים נעשו בעצה אחת עם משרד המפקח על הביטוח באמצעות ועדות משותפות של משרד המפקח וההתאחדות. יתר על כן, תנאים מסוימים נקבעו במפורש ע"י המפקח על הביטוח לכל חברות הביטוח. לדוגמא, סעיף חישוב חלוקת התשואה, הטומן בחובו את קביעת דמי הניהול, נוסח בבסיסו ע"י פרקליט ממשל האוצר ... מדיניות זו של המפקח התקבלה בהכנה ע"י חברות הביטוח, על הרקע שמדובר במוצר חדש, אשר לא ניתן לקבוע מראש כיצד יקלט בשוק. לפיכך, קינן חשש בליבו של המפקח שאם המוצר יכשל, הדבר עלול לפגוע ביציבותן של חברות הביטוח ...

דמי הניהול האחידים השוררים כיום אינם תולדה של הסדר בין חברות הביטוח, אלא פועל יוצא של דמי הניהול האחידים שהונהגו בעבר ע"י המפקח על הביטוח, בצירוף תקנה 6א לתקנות הפיקוח על עסקי הביטוח (תנאים בחוזי ביטוח), התשמ"ב-1981 תקנה 6א האמורה קבעה שני מסלולים אלטרנטיביים לדמי ניהול: האחד, דמי ניהול קבועים בשיעור מירבי קבוע. השני, דמי ניהול קבועים בשיעור נמוך יותר, אך בתוספת שיעור מירבי קבוע מהתשואה - וזאת בדומה לתנאי הפוליסה שהיו קיימים, אלא בשינוי מסויים³⁹ ... לגבי פוליסות חדשות דבקו חברות הביטוח במסלול השני, מטעמים מסחריים עצמאיים ... הדבר מהווה תמריץ להשיא את רווחי תיק ההשקעות של המבוטחים.

אם ישאל מאן דהוא, מדוע בחרו חברות הביטוח דווקא בשיעור מכסימלי של דמי ניהול, דהיינו של 15% מהתשואה לחלוקה, יש להשיבו, שעלויות הניהול של חברות הביטוח הינן גבוהות ועל מנת לכסותן בפועל, מן הכורח הוא להיצמד לשיעור דמי הניהול האמור."

3. עוד בינואר 1994 מסר משרד מבקר המדינה לממונה על ההגבלים העסקיים את סיכום הממצאים בדבר חשש להסדר כובל בענף ביטוח החיים המשולב בחיסכון.

³⁹ ראה לעיל, עמ' 38.

הממונה על ההגבלים העסקיים כתב למשרד מבקר המדינה בפברואר אותה שנה, כי הממצאים האמורים עשויים לכאורה להצביע על חשש להסדר כובל בין חברות הביטוח בענף ביטוח חיים, אפשר שבחסות ההתאחדות. בנובמבר אותה שנה כתב הממונה, שמאחר שהיה עסוק בחקירת חשש להסדר כובל בתחום הביטוח האלמנטרי⁴⁰, הוא לא יוכל לפתוח באותה עת בחקירה גם בתחום ביטוח חיים, "מה גם שהפתרון למצב הקיים יכול להימצא לכאורה, אף בדרכים פשוטות יותר". עד מועד סיכום הביקורת לא נבדקה השאלה אם היה הסדר כובל בענף ביטוח חיים.

4. הממונה על שוק ההון הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1994, כי את הדיונים עם חברות הביטוח בדבר שינוי תנאי תכניות הביטוח (בעיקר לשם תיקון שיטת חלוקת הרווחים) הוא מתכוון לקיים באופן שלא יעודד הסדר כובל, אלא יעודד כל חברה לקבוע בעצמה את שיעורי דמי הניהול וחלוקת הרווחים. עם זאת, הודיע הממונה כי ככוונתו להציג את דרישות האגף לשינוי תכניות הביטוח בדיון מקדים שיקיים האגף עם ועדה מקצועית של ההתאחדות. האגף יגבש דרישות מחייבות לשינוי תכניות הביטוח על פי המסקנות שיעלו מהדיון המקצועי, וימסור את הדרישות בנפרד לכל אחת מחברות הביטוח בענף. כל חברה תצטרך להגיש לאגף תכניות ביטוח ופוליסות מתוקנות שיעמדו בדרישות. הממונה הסביר שהדיון המקצועי המקדים הכרחי לבדיקת סבירות הדרישות והשפעותיהן: "כיון שרוב מכריע של אנשי המקצוע בנושא (אקטוארים) עובדים עם המבטחים בלאו הכי, הפניה לוועדה מקצועית בהתאחדות מהווה עניין טכני של נוחיות ויעילות (בכל מקרה היינו נאלצים להתייעץ עם אותם אנשים)"⁴¹.

לאחר הדיונים עם הוועדה המקצועית של ההתאחדות, כתב הממונה על שוק ההון למשרד מבקר המדינה בדצמבר אותה שנה: "גם אם כל ההבדל בין התכניות מתמצה בהצלחה של השקעת התיק, זו תחרות מספקת".

5. במסגרת הרפורמה בשוק ההון, נקט משרד האוצר (ובפרט אגף שוק ההון) החל בשנת 1986 צעדים רבים לשכלול שוק ההון (ראה בדוח שנתי 42, חלק ג', עמ' עב). משרד האוצר צמצם במידה רבה מאוד את מעורבותו בשיקולי ההשקעה של קופה"ג הרגילות, וכן של חברות הביטוח בנוגע לפוליסות משתתפות ברווחים. מדיניות זו מסתמכת, בין השאר, על כך שאחד מאמצעי הפיקוח היעילים ביותר הוא "בקרת השוק" (או "משמעת השוק"), כלומר הפיקוח של ציבור החוסכים על יעילות הגופים המנהלים את חסכונותיהם ועל מידת הצלחתם בהשגת תשואה נאותה, בעקביות ובמשך שנים, אגב הימנעות מסיכונים בלתי סבירים. לפי תפיסה זו, חוסך אמור להתעניין בהישגים של הגופים המנהלים את חסכונותיו, ולהשוותם, מזמן לזמן, להישגיהם של גופי החיסכון האחרים; להפנות את כספי החיסכון החדשים שלו לגופים שהישגיהם ויעילותם נראים לו עדיפים; ואם יראה לנכון - אף להעביר את חסכונותיו הקיימים מגוף חיסכון אחד לגוף מתחרה, שהישגיו ויעילותו נראים לו עדיפים.

האגף נקט בשנים האחרונות צעדים להקל על העברת כספים מקופ"ג אחת לאחרת. האפשרות להעביר כספים מקופה לקופה היא אחד התנאים הנחוצים לקיום בקרת השוק על ניהול ההשקעות. בקרת השוק עשויה גם לדרבן את קופה"ג לצמצם את עלויות הניהול והשיווק שלהן, כדי לעמוד בתחרות בין קופה"ג בקביעת השיעור המרבי של דמי הניהול והשיעור הנגבה בפועל.

⁴⁰ באוקטובר 1996 הוגש כתב אישום (ת.פ. 201/96 בבית המשפט המחוזי בירושלים) נגד כמה חברות ביטוח ומנהליהן על שביצעו, לכאורה, עבירות של עשיית הסדר כובל. עם הנאשמים בכתב האישום נעשה הסדר טיעון. מקצת חברות הביטוח ומנהליהן לא הצטרפו להסדר הטיעון, וטרם הוגש נגדם כתב אישום.

⁴¹ ההתאחדות כתבה לאגף, כי ועדת המומחים שהיא תקים לצורך הדיונים עם האגף תכלול חברים של שלוש הוועדות שליד ההתאחדות: ועדת האקטוארים, ועדת השיווק וועדת ההשקעות. משתמע מזה, שבתחומים האלה ההתאחדות קיימה לכאורה מסגרות לתיאום בין נציגי חברות הביטוח.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף בנובמבר 1993, שבתכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון, יעילותה של בקרת השוק עלולה להיות מוגבלת, משום שעלויות הניהול והשיווק בתכניות אלו גדולות מאוד, ומועמסות במידה רבה על הפרמיות בשנים הראשונות. יש בכך כדי להעניק לחברות הביטוח מחסה חלקי מבקרת השוק על יעילותן ועל הישגיהן בניהול ההשקעות בגין ביטוח משותף ברווחים: מבוטח שיתאכזב מהישגי התשואה של חברת הביטוח שלו, או שיחשוב ששיעורי העלויות שהביטוח כרוך בהן גדולים מדי, יצטרך לשקול היטב אם כדאי לו להקדים לפדות את הפוליסה ולהעביר את הסכום לקופ"ג רגילה (או לחברת ביטוח אחרת). מבוטח הפודה פוליסת ביטוח חיים משולב בחיסכון בשנים הראשונות שלה נאלץ לוותר על חלק מהיתרה המצטברת של רכיב החיסכון בפוליסה. אם פודה הפוליסה ירצה לרכוש במקומה פוליסה אחרת - לביטוח חיים משולב בחיסכון או לביטוח ריסק - יהיה עליו לשלם פרמיה שגם בה תהיה גלומה העמסה לכיסוי עלויות הניהול והשיווק. משום כך, עלול המבוטח להתקשות להחליט אם כדאי לפדות פוליסה כזאת, אף אם ישתכנע שיש סיכוי לקבל תשואה נטו גדולה יותר בקופ"ג רגילה או בחברת ביטוח אחרת, וכן אם ישתכנע שאפשר להשיג ביטוח ריסק בתעריף נמוך בהרבה ממחירי ביטוח סיכון המוות הגלומים בתעריפי ביטוח חיים משולב בחיסכון (ראה להלן).

לעומת זאת, העברת כספים בין קופו"ג רגילות, בכפוף לתנאים שנקבעו לכך, אינה כרוכה בהפסד של ממש, ועצם קיומה של האפשרות הזאת תורם לאפקטיביות של "בקרת השוק" על קופו"ג רגילות.

נראה, אפוא, שלא זו בלבד שחסרה לכאורה תחרות ברכיבים הכספיים הנקבעים מראש בפוליסות המשתתפות ברווחים, אלא שגם במישור של הישגי התשואה בפועל במהלך תקופת הביטוח - שבו עשויה לכאורה להתקיים תחרות - צפוי שהאפקטיביות שלה תהיה מועטה יחסית, עקב ה"ניידות" המוגבלת של כספי המבוטחים. הסיבה ל"ניידות" הנמוכה נעוצה במשקלה של העמסת העלויות מראש, ומכאן החשיבות הרבה הנודעת לצמצום העמסה זו.

הממונה על שוק ההון הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1994, כי בכוונת האגף לטפל בבעיה של העמסת העלויות מראש. עד מועד סיכום הביקורת, יולי 1996, לא הודיע האגף אם פעל בנושא זה.

6. לדעת משרד מבקר המדינה, אין להסתפק בתחרות בין חברות הביטוח על מידת ההצלחה בניהול תיקי ההשקעות בגין ביטוח משותף ברווחים, אלא על האגף לפעול ליצירת תחרות בין החברות גם בעת קביעת הרכיבים הכספיים המוגדרים מראש בתכניות הביטוח: תעריפי ביטוח החיים ושיעורי דמי הניהול וחלקה של חברת הביטוח בתשואה הריאלית לחלוקה (במינוח החדש שננקט בתיקון האמור לתקנות: דמי הניהול הקבועים והתוספת לדמי הניהול הקבועים). חשוב גם שהאגף ימצא דרך לצמצם את משקלה של העמסת העלויות מראש, כמוסבר לעיל. כמו כן, על הממונה על ההגבלים העסקיים לשקוד על אכיפת חוק ההגבלים העסקיים בענף ביטוח החיים.

גילוי נאות למבוטחים בכוח בביטוח משותף ברווחים

1. המפקח אינו מחייב את חברות הביטוח להציג למבוטחים ולמבוטחים בכוח את מחירי ביטוח הסיכון הגלומים בתעריפי ביטוח חיים משולב בחיסכון. לוחות התעריפים לביטוח חיים משולב בחיסכון ערוכים במתכונת שונה מאוד מזו של לוחות

התעריפים של תכניות ביטוח ריסק. יש להניח שמבוטח בכוח יתקשה להשוות בין תעריפי ביטוח ריסק לבין מחירי ביטוח החיים (ביטוח סיכון המוות) הגלומים בשיעור של 28% מסך הפרמיות בגין הביטוח היסודי בביטוח מסוג "עדיף", שיעודו לביטוח הסיכון ולכיסוי חלק מעלויות הניהול והשיווק של הפוליסה כלל אינו מוצג במפורש בפוליסה. בביטוח מסוג "מעורב" לא מוצגים השיעורים מכלל הפרמיה המוקצים לחיסכון ולביטוח הסיכון. זה מקשה עוד יותר על הלוקח בבואו להשוות בין מחיר ביטוח הסיכון הגלום בתעריפי ביטוח מסוג "מעורב" לבין תעריפי הביטוח בתכניות ביטוח ריסק.

השוואה בין מחירים של מוצרים תחליפיים או תחליפיים חלקית היא אחד האמצעים החיוניים של צרכנות נבונה. כלל זה, הנכון בחיי היום-יום, נכון ביתר שאת בעת רכישת ביטוח או בהשקעת כספים לזמן ארוך ובסכומים גדולים.

בעניין זה השיב האגף למשרד מבקר המדינה בינואר 1997:

"בביטוח חיים, המרכיבים השונים אינם אוסף של מוצרים נפרדים אשר לכל אחד מהם נקבעת תמורה בסכום נפרד, אלא עלות כוללת של המוצר בשלמותו. על כן אין מקום לביקורת בעניין זה כאילו הצגת מרכיב מחיר ביטוח סיכון המוות (הריסק) הגלום בתעריפי ביטוח החיים יסייעו בבחירת המוצר הסופי בשלמותו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להנהיג בתחום זה שקיפות מלאה, במקום המורכבות והערפול הקיימים, כמתואר בתשובת האגף, אשר אינם עולים בקנה אחד עם הצורך להגן על עניינם של המבוטחים והמבוטחים בכוח ולאפשר להם להשוות השוואה מושכלת בין פוליסות ביטוח חיים מסוגים שונים. על האגף לחייב את חברות הביטוח לחשב את מחיר ביטוח הסיכון הגלום בתעריפיה של כל תכנית ביטוח חיים משולב בחיסכון, ולהציגו למבוטחים ולמבוטחים בכוח במתכונת אחידה ובהירה, שיקבע האגף, אשר תאפשר להשוות נכונה בין מחירי ביטוח הסיכון הגלומים בתעריפים של תכניות שונות של ביטוח חיים משולב בחיסכון, וכן בינם לבין תעריפי ביטוח ריסק⁴².

2. בשנת 1990 התקין השר תיקון לתקנות מס הכנסה, ולפיו חויבו קופו"ג רגילות לדווח לעמיתיהן לאחר כל שנה על התשואה שהשיגו באותה שנה. בתיקון זה יושמה חלקית המלצת מבקר המדינה בדוח שנתי 35, עמ' 62. בעקבות בירור תלונה בידי נציב תלונות הציבור⁴³, התקין השר בשנת 1993 תיקון לתקנות, ועל פיו חויבו קופו"ג רגילות לדווח לעמיתיהן על הניכויים מהתשואה בגין דמי ניהול וביטוח חיים

⁴² יצוין, כי בתחומים פיננסיים אחרים נקבעה מתכונת אחידה ומחייבת להצגת עלויות ללקוח. ראה לדוגמה: תקנות הגנת הצרכן (מכירות באשראי, מכירה מיוחדת ועסקה ברוכלות), התשמ"ג-1983, בדבר חובה להציג בעסקאות מעל סכומים מסוימים את המחיר לרכישה באשראי והמחיר לרכישה במזומן, ואת שיעור הריבית, בחישוב שנתי, הגלום במחיר באשראי; כללי הבנקאות (שירות ללקוח) (גילוי נאות ומסירת מסמכים), התשנ"ב-1992, בדבר חובה על תאגיד בנקאי להציג לפני לקוח את שיעור הריבית בעסקאות מסוגים מסוימים, ולציין גם את שיעור הריבית המתואמת השנתית, שהגדרתו נקבעה בכללים; וחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, התשנ"ג-1993, בדבר חובת מלווה לגלות בחוזה ההלוואה את שיעור הריבית, בחישוב שנתי המביא בחשבון גם ריבית דריבית, וכן את "שיעור העלות הממשית של האשראי", שהגדרתו נקבעה בחוק.

⁴³ ראה דוח שנתי 21 של נציב תלונות הציבור, הפרק "גילוי נאות של תנאי חיסכון בקופת גמל", עמ' 28.

קבוצתי. לעומת זאת, נמנע האגף מלחייב את חברות הביטוח לדווח למבוטחים בביטוח חיים משתתף ברווחים על התשואה שנשאו תיקי ההשקעות בגין ביטוח מסוג זה ועל הניכויים מהתשואה בגין דמי ניהול וההשתתפות ברווחים. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה בעניין זה בנובמבר 1993, הכין האגף בשנים 1994-1995 טיוטות של הוראה בדבר חובת דיווח, אולם לא קבע הוראה מחייבת. רק בינואר 1996 הורה הממונה על שוק ההון לחברות הביטוח לדווח למבוטחים על התשואה בשנת 1995 ועל דמי הניהול שנוכו ממנה⁴⁴.

בדצמבר 1996 התקין השר תיקון לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאים בחוזי ביטוח), התשמ"ב-1981, שלפיו חייבת חברת ביטוח לשלוח לכל מבוטח בביטוח חיים, בכל שנה, בתוך שלושה חודשים מתום שנת המאזן שלה, דוח על השנה שהסתיימה, לפי הפירוט שנקבע בתיקון. למבוטח בביטוח חיים משתתף ברווחים תדווח חברת ביטוח, בין השאר, על התשואה הריאלית ברוטו והתשואה הריאלית לאחר ניכוי דמי הניהול בשנה הנדונה, וכן על התשואה הריאלית הממוצעת לארבע השנים האחרונות, לפני ניכוי דמי הניהול ואחריו. עוד נקבע בתיקון כי לדוח לשנת 1996 יתוסף דיווח חד-פעמי על התשואות ברוטו ונטו שהיו בשנת 1995. אגף שוק ההון ביקש מחברות הביטוח לצרף לדוח לשנת 1996 באור מתאים בדבר תיקון שיטת חלוקת הרווחים על פי התיקונים לתקנות.

במתכונת הדיווח שנקבעה בתיקון לתקנות אין הפרדה בין דמי הניהול הקבועים לבין התוספת לדמי הניהול הקבועים (דהיינו, חלקה של חברת הביטוח בתשואה הריאלית לחלוקה). חברות הביטוח לא חויבו לדווח על התשואה והניכויים ממנה בכל אחת מהשנים 1989-1994, שבהן לא היתה חובת דיווח. לפיכך לא יקבלו המבוטחים דיווח על התוספות השליליות לדמי הניהול בשנים 1989-1993 (תוספות שנוצרו בחישוב על בסיס חודשי, לפי שיטת חלוקת הרווחים שהיתה נהוגה אז). זאת ועוד, חברות הביטוח לא חויבו לדווח למבוטחים על שיעורה וסכומה של התוספת השלילית שנצברה בשנת 1994, ועל ניכוייה מהתוספת החיובית לדמי הניהול הקבועים שנוצרה בשנת 1995 (וכן על יתרת התוספת השלילית משנת 1994, אם התוספת החיובית בשנת 1995 לא הספיקה לכיסויה).

לדעת משרד מבקר המדינה: (א) על משרד האוצר להחיל על קופות הביטוח, וכן על קרנות הפנסיה, את כל הוראות הדיווח שהוטלו על קופו"ג רגילות, במתכונת שתאפשר השוואה נכונה וברורה בין הנתונים המקבילים בחברות ביטוח, בקרנות פנסיה ובקופו"ג רגילות. (ב) יש צורך בהטלת חובה על חברות הביטוח לדווח במפורש, במתכונת אחידה וברורה, על שיעור התוספת לדמי הניהול הקבועים (שהיא חלקה של חברת הביטוח בתשואה הריאלית לחלוקה) בנפרד משיעור דמי הניהול הקבועים עצמם, ולא להבליע את התוספת. (ג) על המשרד לחייב את חברות הביטוח לדווח אילו היו השיעורים והסכומים של התוספות השליליות לדמי הניהול הקבועים שנצברו בשנת 1994, ואשר ייצברו בעתיד; וכן יש לדווח על ניכויין בפועל, לטובת המבוטחים, מתוספות חיוביות שיווצרו. (ד) מאחר שהחברות לא חויבו לדווח על התשואה והניכויים ממנה מאז שנת 1989, על המשרד לחייבן לדווח למבוטחיהן בפירוט מלא על התשואה והניכויים ממנה, בכל שנה ושנה מאז תחילתה של כל פוליסה.

⁴⁴ עד מועד סיכום הביקורת, יולי 1996, לא היה בידי האגף עותק מדיווח של חברת ביטוח למבוטחיה בהתאם להוראת הממונה. יצוין שבחזור ששלח לחברות הביטוח לא נקט הממונה לשון הוראה ישירה, אלא כתב "מצ"ב מתכונת דוח למבוטחים בביטוח חיים, שנערכה על סמך דיונים עמכם". עם זאת, הוא כתב בהמשך: "את הדיווח לשנת 1995 יש להמציא למבוטחים לא יאוחר מ-30.4.96". אולם לדברי האגף, החברות לא קיימו, ככל הנראה, את ההוראה.

3. (א) בינואר 1992 הורה הממונה על שוק ההון כי כל קופ"ג רגילה תצטרף לדוח הכספי השנתי שלה סקירת מנהלים במתכונת שקבע, ותציג בה את מדיניות ההשקעות שנקטה ואת הסיכונים הנובעים ממנה. בנובמבר אותה שנה פירט האגף את הסיכונים שיש לנתח בסקירות (בדבר יישום ההוראה הזאת, ראה בדוח שנתי 46, עמ' 18-19). (ב) בינואר 1994 הורה הממונה, כי כל קופ"ג רגילה תגיש לו רשימה מפורטת של ניירות הערך והנכסים האחרים שהיא החזיקה בהם בתום כל שנה החל במאזן לשנת 1993, במתכונת שקבע, ותציג אותה במשרדי הקופה. ביולי 1994 הורה הממונה כי רשימה כזאת תוגש ותוצג כאמור עד תום חודשיים לאחר כל רבע שנה. (ג) האגף נוהג מאז 1988 לפרסם חוברות תקופתיות (לאחרונה - פעם בחצי שנה) המציגות מידע וניתוח בדבר קופה"ג הרגילות ונתונים השוואתיים מפורטים על קופות אלו.

האגף לא הנהיג בענף הביטוח ובענף קרנות הפנסיה אף אחד משלושת האמצעים לשיפור בקרת האגף ובקרת השוק על פעולות קופה"ג.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף ינהיג את שלושת האמצעים הללו בענף ביטוח חיים (לעניין ביטוח משתתף ברווחים) ובענף קרנות הפנסיה.

פיקוח פרטני על ביטוח חיים משתתף ברווחים

1. המפקח לא חייב את חברות הביטוח לדווח לו על העתודה להשקעה בגין הסוג העיקרי של ביטוח חיים משתתף ברווחים (הסוג שנמכר החל בשנת 1992), ועל הרכב תיקי ההשקעות שלהן כנגד העתודה להשקעה בגין הביטוח המשתתף ברווחים. עקב זאת אין למפקח אמצעי יעיל לפיקוח שוטף על ההתאמה של הרכב תיקי ההשקעות בגין ביטוח משתתף ברווחים להוראות תקנות דרכי ההשקעה, והוא איננו מקיים פיקוח שוטף כזה. אמנם בעקבות המשבר בשוק ההון בשנת 1994 הפעיל המפקח ביקורת מטעמו בכמה חברות ביטוח באמצעות רואי חשבון חיצוניים, שנועדה בעיקר לנתח את ההפסדים שהיו בתיקי ההשקעות בגין ביטוח משתתף ברווחים ולבדוק אם קוימו הוראות התקנות; אולם ביקורת כזאת, שהיא חיונית כשלעצמה, אינה מייתרת פיקוח שוטף על הרכב תיקי ההשקעות. לשם השוואה: בכל חודש האגף מקבל מקרנות הפנסיה ומקופה"ג הרגילות נתונים על הרכב הנכסים שלהן, ועל פי נתונים אלה בודק, באמצעות תכניות מחשב, אם הן קיימו את הוראות ההשקעה שנקבעו לקרנות ולקופות, בהתאמה, בתקנות מס הכנסה.

2. לפי בקשת משרד מבקר המדינה, קיבל האגף מחברות הביטוח נתונים והסברים על חישוב דמי הניהול וחלוקת הרווחים בשנים 1991-1993 (ראה לעיל, עמ' 36). משרד מבקר המדינה הצביע לפני האגף ביוני ובאוקטובר 1994 על ליקויים לכאורה בדרכי החישוב שנקטו אחדות מהחברות, לפי הנתונים וההסברים שהן מסרו לאגף באותה שנה. לדוגמה, עלו חששות שחברות אחדות גבו לכאורה דמי ניהול בשיעורים גדולים מהמותר על פי תנאי הפוליסות. עד מועד סיכום הביקורת, לא הודיע האגף למשרד מבקר המדינה כי הוא בדק את הממצאים בעניין זה, ולא נמצאו בתיקי האגף מסמכים המעידים על בדיקתם.



ממצאי הביקורת המובאים בדוח זה מצביעים על עיוותים חמורים בהטבות הניתנות לחיסכון ולביטוח לזמן ארוך, ועל העדפות מפליגות שהעניק משרד האוצר לחברות הביטוח בכל הנוגע לביטוח חיים משולב בחיסכון בכלל ולביטוח מנהלים בפרט.

כלל מקובל הוא שמסים אינם צריכים להפלות בין פעילויות כלכליות שונות, אלא צריכים לחול עליהן באופן ניטרלי ככל האפשר. עם זאת, מקובל שיש מקום, מחד גיסא, להטיל מסים מיוחדים על מוצרים (כגון דלק וסיגריות) שהשימוש בהם כרוך בעלויות חיצוניות, ומאידך גיסא, להעניק הטבות במס כדי לעודד פעילויות שיש להן ערך חיוני למשק או לחברה. משהוחלט להעניק העדפה לפעילות מסוימת, חשוב שתישקל השאלה אם הדרך היעילה היא לתת פטור או זיכוי ממס, או לשלם סובסידיה על פי הרשאה מפורשת בתקציב המדינה. העדפות באמצעות הטבות במס צריכות להיקבע במפורש בפקודת מס הכנסה (או בחקיקה אחרת), ואת מהותן והיקפן יש לפרט פירוט מלא במסמך המיועד לכך, המצורף לדברי ההסבר להצעת חוק התקציב השנתי. חשוב גם לבחון מחדש, מפעם לפעם, את יעילותה של כל העדפה ואת ההצדקה להמשך נתינתה.

ממשלת ישראל מעניקה הטבות גדולות לעמיתים בקרנות פנסיה, בקופות גמל רגילות ובקופות ביטוח. בהתאם לכלל האמור, נקבע בתכנית הרפורמה בשוק ההון שהופעלה לפני עשר שנים, כי יש לצמצם ככל האפשר את הקיטוע של שוק ההון, שמקורו בקביעה מינהלית של שיעורי תשואה וכן במערכת המסים המפלה בין פעילויות שונות בשוק ההון. מדוח זה עולה, כי היעד הזה של הרפורמה עדיין לא הושג.

משרד האוצר מאפשר, זה שנים רבות, הטבות מס מיוחדות וחריגות למבוטחים בביטוח מנהלים, בעיקר לבעלי שכר גבוה. רוב ההטבות לא נקבעו במפורש בפקודת מס הכנסה או בתקנות מס הכנסה, אלא נובעות מפרשנות ומנוהג מקלים של הנציבות, אשר מאפשרים עקיפה רבתי של תקרות "ההנחות הסוציאליות" ותקרות אחרות שנקבעו בפקודה ובתקנות.

בדוח זה מוצעות דרכים לסתימת הפרצות המנוצלות לשם עקיפת התקרות האמורות; מקצת הדרכים צוינו בדוחות קודמים של מבקרי המדינה. דא עקא, שמשרד האוצר הסכין עם ניצול הפרצות, לכאורה בניגוד להוראה מפורשת בפקודה, שלפיה לא יינתנו הטבות במס אלא אם כן הן נקבעו במפורש בחוק או מכוח סמכות מוגדרת בחוק. חרף ביקורת חוזרת ונשנית של מבקרי המדינה והחלטות הכנסת בעקבותיה, עדיין "הפרוץ מרובה על העומד". הנציבות אמנם תיקנה חלקית אחדים מהליקויים שהועלו בדוחות קודמים - אף זאת בדרך התמוהה של עשיית הסדרים באמצעות מכתבים לא חתומים - אולם היא החילה את התיקון החלקי של הליקויים רק על פוליסות חדשות שייחתמו לאחר מועדי התחולה של ההסדרים האמורים. שאר הליקויים לא תוקנו כלל.

עמית בקופת גמל לקצבה מחויב במס על כל החלק מקצבתו העודף על הקצבה המזכה, לרבות החלק הנובע מהפרשות העמית עצמו לקרן הפנסיה ומהתשואה שהשקעת הניבה. החיוב המקפח במס על החלק מקצבה הנובע מהצבר ההפרשות של העמית עצמו כמוהו כהטלת קנס מרתיע, אך לא מוצהר ולא מובהר לציבור, נגד הפרשת סכומים לקרן פנסיה שיניבו קצבה בסכום העולה על הקצבה המזכה. החיוב המקפח במס עומד בהנגדה להטבות המיוחדות והחריגות שמשרד האוצר מעניק לבעלי שכר גבוה המבוטחים בביטוח מנהלים, שיש בהן כדי להקטין את חבות המס שלהם בגין הצברי התגמולים והפיצויים מהפרשות מעבידיהם, עד כדי פטור מלא במקרים רבים. אמנם כנגד החיוב המקפח במס על קצבה, עמית שהצטרף מבעוד מועד לאחת מקרנות הפנסיה הוותיקות נהנה מהסובסידיה הגלומה באגה"ח המיועדות שמשרד האוצר מנפיק להן, ומהמחויבות של הממשלה לתמוך בהן כדי שיוכלו לקיים את התחייבויותיהן לעמיתיהן על אף גירעונותיהן האקטואריים. גם עמית באחת מקרנות הפנסיה החדשות, שרשאיות לקבל הפרשות בגין שכר עד פעמיים השכר הממוצע במשק, נהנה מהסובסידיה הגלומה באגה"ח המיועדות להן. קשה לראות את

ההיגיון שבהטלת מעין קנס לא מוצהר, מצד אחד, ומתן פיצוי, לא מפורש ובשיעור לא מוגדר, מצד אחר.

מן הראוי שמשרד האוצר יבחן מחדש את ההטבות השונות, שמקצתן מנוגדות אלו לאלו, הניתנות בשלב ההפרשה, בשלב הצבירה ובשלב מימוש הזכויות, וישקול את האפשרות ליזום תיקון מתאים לפקודה.

ה"נישה" הבלעדית והמלאכותית לשיווק ביטוח מנהלים כמקלט ממס לבעלי שכר גבוה מאפשרת לחברות הביטוח להעמיס על המבוטחים את עלויות הניהול והשיווק שלהן, ששיעורן גדול פי כמה משיעור עלויות הניהול והשיווק של קרנות הפנסיה ושל קופה"ג הרגילות. ביטול החיוב המקפח במס על החלק מקצבה הנובע מהפרשות עמית לקרן פנסיה ומהתשואה שהשקעתן הניבה וביטול הטבות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים יאפשרו, לראשונה, תחרות שוויונית בין קרנות פנסיה, קופו"ג רגילות וחברות ביטוח, בתחום השכר הגבוה. בהקשר הזה כתבה מבקר המדינה בסיכום הפרק על הרפורמה בשוק ההון, בדוח שנתי 42, כך ג', עמ' קא:

"בתיקון העיוותים במסים חלה התקדמות מועטת יחסית, מאז החלטת הממשלה על הנהגת הרפורמה בשוק ההון. יש בכך כדי לסכל במידה ניכרת את השגת יעדי הרפורמה: כמו בכל ענף כלכלי, אין לצפות שמוסדות החיסכון על מגזריהם יתייעלו וישפרו את שירותיהם ככל יכולתם כל עוד התרחבותו ורווחיותו של כל אחד מהמגזרים אינן תלויות בעיקר ביתרונותיו היחסיים וביעילותו, אלא במידת הצלחתו להחזיק בהטבות במס ובהטבות האחרות על חשבון אוצר המדינה, שאותו מגזר ולקוחותיו התרגלו ליהנות מהן במשך שנים רבות."

על משרד האוצר לפעול בלא כל דיחוי נוסף לבטל לגמרי את כל הטבות המס המיוחדות והחריגות לביטוח מנהלים, ולהחיל את הביטול על כל פוליסות הביטוח, לרבות אלו שנחתמו בעבר, בכל הנוגע לפרמיות שיפרישו המעבידים לאחר מועד תיקון הליקויים.

מבקר המדינה עמדה בדוח שנתי 42 על הצורך לבטל את ההעדפה המפליגה המוענקת למבוטחים בביטוח חיים על פי חוק ההגנה, לפי הפרשנות של משרד האוצר. משרד מבקר המדינה העלה בפני משרד האוצר פרשנות חלופית, שלפיה חוק ההגנה מעניק למבוטחים בביטוח חיים לא הגנה מועדפת אלא הגנה שווה לזו המוענקת לעמית קרנות פנסיה וקופות גמל רגילות. מבקר המדינה כבר הביעה דעתה, כי על משרד האוצר לפעול בהקדם לבירור סוגיית הפרשנות לחוק ההגנה; אם הפרשנות שייתן היועץ המשפטי לממשלה תהיה שונה מהפרשנות החלופית שהעלה משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר ליזום בהקדם תיקון לחוק שיבטל את ההגנה המועדפת המוענקת לביטוח חיים, לפי פרשנותו.

המבוטחים בפוליסות ביטוח חיים משולב בחיסכון שנחתמו עד סוף 1990 נהנים מהבטחת התשואה על פי הסכמי ח"ץ. הסובסידיה הסמויה שגלומה בא"ח ח"ץ לא הוגבלה בתקרה כלשהי, לפי שכר המבוטח או היקף הפוליסה. היא מתוספת לסובסידיה הסמויה הגלומה בהטבות המס המפליגות שהנציבות ממשיכה לאפשר למבוטחים בביטוח מנהלים.

לעומת זאת, אין בהעדפות האחרות שנתנו האגף והמפקח לחברות הביטוח כדי להיטיב עם המבוטחים בביטוח חיים משולב בחיסכון אלא לפגוע בהם: הם הרשו לחברות הביטוח להנהיג בפוליסות המשתתפות ברווחים שיטה לא הוגנת לחלוקת הרווחים, ותיקנו את העיוות בעיקרו, אך לא במלואו, זמן ניכר לאחר שמשרד מבקר המדינה העיר להם על אי-סבירות השיטה. בעניין זה ובעניינים אחרים הם אפשרו לחברות הביטוח לחשוך מציבור המבוטחים והמבוטחים בכוח מידע חיוני לקבלת החלטות מושכלת. אי-גילוי מידע חיוני אף סייע

לחפות על אחדים מהליקויים בפיקוח על הביטוח, שנדונו בדוח זה. על משרד האוצר לחייב את חברות הביטוח לנהל את רכיב החיסכון ואת רכיב ביטוח הסיכונים, להציגם למבוטחים ולמבוטחים בכוח ולדווח על תוצאותיהם, באופן שתוצאותיו ועלויותיו של כל אחד משני הרכיבים יהיו שקופות, נהירות ובנות השוואה לאלה של החלופות, כגון חיסכון בקופ"ג רגילה וביטוח סיכונים בפוליסת ביטוח ריסק.

האגף והמפקח הסתפקו בתחרות בין חברות הביטוח על מידת ההצלחה בניהול תיקי ההשקעות בגין ביטוח חיים משתתף ברווחים. מן הראוי לדרבן אותן להתחרות ביניהן גם בקביעת שיעורי דמי הניהול הקבועים והתוספת לדמי הניהול, וכן בקביעת התעריפים של ביטוח חיים משולב בחיסכון.

ממצאי הביקורת עולה שמשרד האוצר לא עשה די לשכלול שוק ההון בהתאם למדיניות הרפורמה בשוק ההון ולא מילא את אחריותו להסדיר את מערכת ההטבות כך שהן יעודדו בצדק, בבהירות וביעילות את החיסכון והביטוח לזמן ארוך. משרד האוצר לא שירת כראוי את עניינם של המבוטחים בביטוח חיים משולב בחיסכון, אלא פגע בו, כאמור; התועלת הכספית שמבוטחים בביטוח מנהלים ששכרם גבוה מפיקים מהטבות המס המיוחדות והחריגות אף היא יוצאת בהפסדם (חלקית, ובמידה שקשה לכמת מראש) מפאת שיעורן הגדול של עלויות הניהול והשיווק. משרד האוצר אף לא שירת כראוי את עניינו של הציבור בהבטחת איתנותו של ענף הביטוח: לא היה זה נכון לאפשר שביטוח חיים משולב בחיסכון יתבסס במידה רבה על אי-גילוי מידע חיוני ועל שיווק זכאות, כביכול, להטבות מס מועדפות (על חשבון אוצר המדינה) אשר לא נקבעו במפורש בפקודה ובתקנות ואינן צריכות להיות קיימות כלל.

הסדרים כספיים בין הממשלה לבין המוסדות הלאומיים

ריכוז ממצאים

הסוכנות היהודית (להלן - הסוכנות) וההסתדרות הציונית פועלות זה עשרות שנים בתחומי העלייה והקליטה, החינוך בארץ ובגולה וההתיישבות; מאז קום המדינה נעשית פעילות זו במקביל לפעילותם של משרדי הממשלה. חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית ושל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, התשי"ג-1952, והאמנות שנכרתו על פיו בין הממשלה לבין כל אחד מהמוסדות הלאומיים, קובעים מסגרות לשיתוף פעולה ולתיאום ביניהם כדי למנוע כפילויות. על אף זאת, המטרה של מניעת כפילויות לא תמיד מושגת, יש חיכוכים רבים, ואין הקצאה יעילה של משאבים.

ניסיונות שנעשו בשנים האחרונות להעביר סמכויות בתחומים שבהם הממשלה והסוכנות פועלות במשותף או במקביל, לא עלו יפה. לדוגמה, בסוף 1988 נחתם הסכם, שלפיו תועבר באפריל 1990 האחריות לקליטה ראשונית של העולים מהסוכנות לממשלה, אך הוא לא בוצע.

בשנת 1995 הכין צוות משותף לממשלה ולסוכנות מסמך מסכם, המפרט לראשונה את מרבית הפעולות בתחומים האמורים שנעשות במקביל או במשותף בידי כל אחד מהגופים. מהמסמך עולה, כי בכל אחד ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר - ובעיקר