

אגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון

ממצאי מעקב

הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון

תקציר

משרד מבקר המדינה בדק את הפיקוח של אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - האגף) על תכניות ביטוח חיים משולב בחיסכון שמנהלות חברות הביטוח. בדוח שנתי 47¹ (להלן - הדוח הקודם) השווה משרד מבקר המדינה בין השיעורים של עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח החיים (שכיסוין מוטל על המבוטחים) ובין השיעורים של העלויות האלה בענפי קרנות הפנסיה וקופות הגמל לתגמולים ולפיצויים (להלן - קופה"ג הרגילות), והעלה ששיעור עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח החיים היה גדול פי כמה משיעור העלויות האלה בכל אחד משני הענפים האחרים. מאז פורסם הדוח הקודם עשה האגף כמה שינויים שנועדו לצמצם את שיעורי העלויות בביטוח חיים משולב בחיסכון או לאפשר את צמצומם, ואף על פי כן נשאר הפער גדול למדי. לדעת משרד מבקר המדינה, יש תחליפיות רבה בין תכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון מסוג ביטוח קצבה ובין קרנות פנסיה חדשות, וכן יש תחליפיות רבה בין תכניות לביטוח חיים משולב בחיסכון מסוג ביטוח תגמולים ופיצויים ובין קופה"ג רגילות (אם העמית בקופה"ג הרגילה רוכש פוליסות בלא רכיב של חיסכון לביטוח סיכון המוות ולביטוח סיכון אבדן כושר העבודה לפי צרכיו). מן הראוי שהאגף יעודד תחרות בתוך כל אחד מהענפים הללו ובין שלושתם, בתנאים של שקיפות מרבית, וזאת, בין השאר, כדי לעודד התייעלות וצמצום של שיעורי עלויות הניהול והשיווק המוטלות על לקוחותיהם.

עוד בנובמבר 1993 העיר משרד מבקר המדינה לאגף, שהשיטה לחלוקת הרווחים בין חברת הביטוח ובין המבוטח שנקבעה בכל סוגי הפוליסות לביטוח חיים משתתף ברווחים² שנמכרו מ-1989 ואילך הייתה מעוותת ובלתי הוגנת למבוטחים. במאי 1995 התקין שר האוצר תיקון לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאים בחוזי ביטוח), התשמ"ב-1981, ולפיו הוספה תקנה 6א, שנועדה לתקן במידה רבה את העיוות בשיטת חלוקת הרווחים³. המעקב שעשה משרד מבקר המדינה העלה, שהאגף לא הורה

1 דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 1-49.

2 ביטוח חיים משולב בחיסכון שבו התשוואה על רכיב החיסכון אינה קבועה ואינה מובטחת מראש, אלא משתנה ותלויה בתשוואה שייניב "תיק ההשקעות" שחברת הביטוח משקיעה בו את כספי רכיב החיסכון.

3 ב-1.1.04 התקין השר תיקון לתקנות תנאים בחוזי ביטוח, ולפיו תוקנה תקנה 6א, ובמקום תקנת משנה (א) באה תקנת משנה (א) חדשה, שהוראותיה חלות על פוליסות ביטוח המונפקות משנת 2004 ואילך. אולם תיקון זה אינו חל על הפוליסות לביטוח חיים משתתף ברווחים שהונפקו משנת 1989 ועד סוף שנת 2003, שעליהן ימשיכו לחול ההוראות הקודמות, הנדונות כאן.

לחברות הביטוח לדווח למבוטחיהן על "תוספת שלילית"⁴ לדמי הניהול הקבועים, שנצברה בשל הפסדי השקעה בשנה מסוימת ב"תיק ההשקעות" שחברת ביטוח משקיעה בו את כספי רכיב החיסכון של פוליסות משתתפות ברווחים, ועל ניכוייה לטובת המבוטחים מ"תוספת חיובית"⁴ לדמי הניהול הקבועים, שתגיע לחברה בשל רווחי השקעה בשנה (או בשנים) שלאחר מכן. האגף גם לא הורה לחברות הביטוח לדווח לו על כך, ולא עשה ביקורת אצלן בעניין הזה.

עוד העלה המעקב, שחברות הביטוח גובות תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים לפי חישוב ארעי של 15% מהתשואה הריאלית החיובית (לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים) שהצטברה מתחילת כל שנה ועד תום כל חודש. משרד מבקר המדינה העיר לאגף, שלפי תקנה 6א אין לגבות תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים אלא לאחר תום השנה. בנובמבר 2004 השיב האגף למשרד מבקר המדינה, שהוא מקבל את הערת הביקורת.

בדוח הקודם הביע משרד מבקר המדינה את דעתו, שאין להסתפק בתחרות בין חברות הביטוח על מידת ההצלחה בניהול "תיקי ההשקעות" בגין ביטוח משותף ברווחים, אלא על האגף לפעול ליצירת תחרות בין החברות גם בקביעת הרכיבים הכספיים המוגדרים מראש בתכניות הביטוח: תעריפי ביטוח החיים ושיעוריהם של דמי הניהול הקבועים והמשתנים. המעקב העלה שבשנת 2004 פעל משרד האוצר על פי המלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם.

ביוני 2004 העיר משרד מבקר המדינה לאגף, שחובות דיווח חשובות המוטלות על קופה"ג הרגילות אינן מוטלות כלל על חברות הביטוח ועל קרנות הפנסיה. האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שרוב חובות הדיווח האמורות יוטלו על חברות הביטוח.



מבוא

חיסכון לזמן ארוך ולעת זקנה אפשר לעשות בעיקר בקופות גמל (להלן - קופו"ג) משלושה סוגים: קרן פנסיה, דהיינו קופ"ג לקצבה שאינה "קופת ביטוח"; קופ"ג לתגמולים ולפיצויים שבנק או גוף

4 לפי הוראת תקנה 6א (החלה על הפוליסות לביטוח חיים משותף ברווחים שהונפקו בשנים 1989-2003), בתום כל שנה שבה הניב "תיק ההשקעות" תשואה ריאלית חיובית בחישוב על בסיס שנתי (לאחר שחברת הביטוח ניכתה מהתשואה את דמי הניהול הקבועים), זכאית חברת הביטוח לגבות מחשבונות המבוטחים "תוספת חיובית" לדמי הניהול הקבועים, בשיעור של 15% מהתשואה הריאלית (לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים). לעומת זאת, אם בשנה מסוימת התשואה הריאלית על בסיס שנתי (לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים) הייתה שלילית, לא תזכה חברת הביטוח את חשבונות המבוטחים בסכום השווה ל-15% מהתשואה הריאלית השלילית, אלא היא תרשום אצלה את הסכום האמור כ"תוספת שלילית שנצברה". אם בשנה (או בשנים) שלאחר מכן יניב תיק ההשקעות תשואה ריאלית חיובית (לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים), תנכה חברת הביטוח (לטובת המבוטחים) את התוספת השלילית שנצברה מהתוספת החיובית לדמי הניהול הקבועים.

אחר מנהל אותה (להלן - קופ"ג רגילה); ו"קופת ביטוח" שחברת ביטוח מנהלת אותה.⁵ קופת ביטוח היא תכנית ביטוח של חברת ביטוח, בה משולבים בפוליסת ביטוח אחת רכיב של חיסכון ורכיב של ביטוח חיים (ביטוח מפני סיכון המוות). שני הסוגים העיקריים של תכניות ביטוח חיים משולב בחיסכון לעמיתים שכירים ("ביטוח מנהלים") ולעמיתים עצמאיים⁶ הם תכניות ביטוח תגמולים ופיצויים (המיועדות למימוש בתשלום הון חד-פעמי בעת פדיון הפוליסה או פטירת המבוטח) ותכניות ביטוח קצבה.

קרנות הפנסיה מציעות בעיקר תכניות פנסיה מקיפה, שהן תכניות לתשלום קצבת זקנה, קצבת נכות וקצבת שארים. עמית חדש אינו זכאי להצטרף לקרן פנסיה ותיקה, אלא לקרן פנסיה חדשה, שהוקמה משנת 1995 ואילך.⁷ קופה"ג הרגילות עוסקות בעיקר בניהול כספי חיסכון לטווח בינוני ולטווח ארוך.

הפיקוח על חברות הביטוח מעוגן בחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981. לפי חוק זה, ימנה שר האוצר (להלן - השר) מפקח על הביטוח (להלן - המפקח) מקרב עובדי המדינה. בדרך כלל ממנה השר למפקח את הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - הממונה); פעולות המפקח יוצגו להלן בדרך כלל כפעולות אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון). הוראות בעניין חוזה הביטוח (הפוליסה) נקבעו בחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981. בדרך כלל פוליסת ביטוח היא חוזה אחיד, כהגדרתו בחוק החוזים האחרים, התשמ"ג-1982.

פקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) פוטרת ממס (בסייגים מסוימים) את הכנסתה של קופ"ג שנציב מס הכנסה ומס רכוש (להלן - הנציב) אישר לעניין הפקודה לפי כללים שנקבעו בתקנות, ועמיתי קופו"ג לסוגיהן (לרבות קופת ביטוח) זכאים להטבות מס שנקבעו בפקודה. בתחילת שנת 2003 נכנסה לתוקף רפורמה במס הכנסה, ולפיה הוטל מס על הרווח הריאלי של עמיתים בקופו"ג לסוגיהן (לרבות קופת ביטוח), בסייגים מסוימים. בהיעדר חוק המסדיר את פעילותן של קופו"ג ואת הפיקוח עליהן⁸, חל עליהן ההסדר התחיקתי המעוגן בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), התשכ"ד-1964 (להלן - תקנות מס הכנסה), שהתקין השר מכוח הפקודה. הנציב אצל לממונה את סמכויותיו על פי התקנות, חוץ מן הסמכות לאשר קופ"ג. על פי התקנות, רשאי הנציב לאשר תכניות ביטוח חיים משולב בחיסכון מסוגים מסוימים כקופת ביטוח. בפרק השביעי של התקנות נקבעו הוראות מיוחדות לעניין חברות ביטוח וקופות ביטוח.

בארץ יש שני סוגים של ביטוח חיים משולב בחיסכון, מבחינת התשואה על רכיב החיסכון: האחד הוא ביטוח חיים צמוד-מדד ("ח"צ"), המבטיח תשואה ריאלית בשיעור קבוע ומוגדר מראש על סמך איגרות חוב ח"צ מיועדות ומועדפות, שהממשלה התחייבה להנפיק לחברות הביטוח בשל פוליסות ח"צ עד תום תקופות הפוליסות. אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - האגף) קבע, שמשנת 1991 ואילך לא יהיו חברות הביטוח רשאיות למכור ביטוח חיים משולב בחיסכון מסוג ח"צ, אלא מסוג אחר - ביטוח חיים משתתף ברווחים. התשואה על רכיב החיסכון בביטוח חיים משתתף ברווחים אינה קבועה ומובטחת מראש, אלא משתנה ותלויה בתשואה שייניב "תיק ההשקעות" שחברת הביטוח משקיעה בו את כספי רכיב החיסכון. לפי נתוני האגף, תיק הנכסים בענף ביטוח החיים הסתכם בסוף שנת 2003 ב-97 מיליארד ש"ח, מזה כ-55% בגין ביטוח חיים משתתף ברווחים, שבעיקר בו מדובר בדוח זה.

- 5 יש גם קופו"ג רגילות שחברת ביטוח או חברה בת של חברת ביטוח מנהלת אותן.
- 6 לרבות עובד שכיר הרוכש ביטוח חיים משולב בחיסכון בלא קשר למעבידו.
- 7 ראו בדוח שנתי 45 של מבקר המדינה (1995), עמ' צ-צא, ובדוח שנתי 54 (2004), עמ' 177-179.
- 8 ראו בדוח ועדת החקירה בעניין ויסות מניות הבנקים (ועדת בייסקי), פסקאות 10.1, 19.10 ו-23.20; ובדוחות מבקר המדינה: דוח שנתי 46 (1996), עמ' 1, ודוח שנתי 54, עמ' 208.

בחודשים מאי-ספטמבר 2004 עשה משרד מבקר המדינה באגף מעקב לבדיקת תיקון הליקויים שנדרשו בפרק "הפיקוח על ביטוח חיים משולב בחיסכון" שבדוח שנתי 47⁹ (להלן - הדוח הקודם).

עלויות הניהול והשיווק בביטוח חיים משולב בחיסכון

בדוח הקודם צוין, שהנתונים שאסף האגף לא אפשרו מדידה מיטבית של הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות של חברות הביטוח, של דמי העמלה שהן שילמו לסוכני ביטוח ושל הרווחים שהיו להן (להלן יחדיו - עלויות הניהול והשיווק) בביטוח חיים משולב בחיסכון. עם זאת, הוצגה בדוח הקודם (עמ' 6-8) השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין שיעוריהן של עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח החיים ובין שיעוריהן בענף קרנות הפנסיה ובענף קופות ג' הרגילות בשנת 1995 ובשנים שקדמו לה. ההשוואה העלתה, כי: 1. שיעורן של עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח החיים מכלל פרמיות ביטוח החיים היה גדול פי כמה משיעור עלויות הניהול והשיווק בקופות ג' הרגילות מכלל ההפקדות בהן, והיה גדול עוד יותר משיעור העלויות בקרנות הפנסיה מכלל ההפרשות לקרנות. 2. לחלופין, שיעור עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח החיים מכלל הנכסים בענף היה גדול פי כמה מהשיעורים של אותן העלויות בענפי קופות ג' הרגילות וקרנות הפנסיה מכלל הנכסים באותם ענפים.

המעקב העלה, שהפער הגדול מאוד בין שיעוריהן של עלויות הניהול והשיווק בענף ביטוח החיים המשולב בחיסכון ובין שיעוריהן בענפי קרנות הפנסיה וקופות ג' הרגילות הוסיף להתקיים. עם זאת, מאז פורסם הדוח הקודם עשה האגף כמה שינויים שנועדו לצמצם את שיעורי עלויות הניהול והשיווק בביטוח חיים משולב בחיסכון או לאפשר את צמצומם, ואלה הם: (א) במשך שנים מכרו חברות הביטוח פוליסות מסוג "עדיף" שבהן 72% מהפרמיות בגין "הביטוח היסודי" הוקצו לצבירת חיסכון, שחברת הביטוח גובה מיתרתו דמי ניהול חודשיים (ראו להלן). בפוליסות האלה לא הוצג במפורש ייעודו של השיעור הנותר מכלל הפרמיות בגין "הביטוח היסודי", דהיינו ביטוח סיכון המוות וכיסוי נוסף לעלויות הניהול והשיווק. למעשה, כלל השיעור הנותר של 28% מהפרמיות העמסות לכיסוי נוסף של עלויות הניהול והשיווק בשיעור גדול למדי (כשני שלישים מכלל השיעור הנותר להערכת האגף). בפוליסות מסוג "עדיף", שהמפקח אישר לחברות הביטוח למכור משנת 2000 ואילך, נקבע שלפחות 80% מהפרמיה יוקצו לצבירת חיסכון (שמיתרתו חברת הביטוח גובה דמי ניהול, כאמור), ולא יותר מ-20% יוקצו לביטוח סיכון המוות ולכיסוי נוסף של עלויות הניהול והשיווק. (ב) בינואר 2004 עשה האגף שינוי חשוב במתכונתן של הפוליסות לביטוח חיים משולב בחיסכון (ראו להלן), שנועד בין השאר להגביר את השקיפות שלהן, כלומר לעזור למבוטחים ולמבוטחים בכוח להבין את תוכן הפוליסות¹⁰; הוא גם הקטין במקצת את שיעורן הכולל של עלויות הניהול והשיווק. כתגובה על טיטות דוח המעקב כתב האגף למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שלהערכתו צפוי שיעור עלויות הניהול והשיווק לקטון "עקב הנגישות למידע שקוף והתפתחות תחרות בין החברות בפרט [ובין לבין] אפיקי השקעה אחרים בכלל", בשל השינוי שעשה האגף. יצוין שהשינוי שעשה האגף חל רק על פוליסות שנמכרו מינואר 2004 ואילך.

9 ראו הערה 1. ביקורת על הטבות המס המיוחדות והחריגות שניתנו למבוטחים בתכניות ביטוח מנהלים ותיאור הצעדים שנקט משרד האוצר בעקבות הביקורת החוזרת ונשנית של משרד מבקר המדינה, כדי לתקן את העיוותים בהטבות המס, ראו לאחרונה בדוח הקודם, עמ' 10-33, ובדוח שנתי 50 של מבקר המדינה (2000), עמ' 809-810. העיוותים בהטבות המס ותיקונם לא נבדקו במעקב זה ואינם נדונים כאן.

10 ראו בדוח הקודם, עמ' 40 ו-44.

גם לאחר צמצום הפער בין שיעורי עלויות הניהול והשיווק עקב השינויים שהנהיג האגף, נשאר הפער גדול למדי. חברה מנהלת של קרן פנסיה חדשה, למשל, רשאית לגבות דמי ניהול ששיעורם עד 6% מכל פרמיה ועוד דמי ניהול ששיעורם עד 0.5% לשנה מיתרת הנכסים בקרן. לעומת זאת, חברת ביטוח רשאית לפי הפוליסות הנמכרות משנת 2004 ואילך לגבות דמי ניהול ששיעורם עד 11% מכל פרמיה ועוד דמי ניהול ששיעורם עד 1% לשנה מיתרת רכיב החיסכון (לפי אחד המסלולים העיקריים שקבע האגף; הוא קבע גם כמה מסלולים חלופיים של שיעורים מרביים של דמי ניהול משני הסוגים). השיעורים שייגבו בפועל תלויים בתחרות שתפתח בין חברות הביטוח, קרנות הפנסיה החדשות וקופה"ג הרגילות.

התאחדות חברות לביטוח חיים בע"מ (להלן - ההתאחדות) כתבה לאגף בנובמבר 2004 תגובה על טיטוט דוח המעקב, וציינה בה מה הן, לדעתה, הסיבות לפער בין שיעורי עלויות הניהול והשיווק¹¹. בין השאר ציינה ההתאחדות את מורכבותו של ביטוח החיים המשולב בחיסכון ואת שונותו מקרנות הפנסיה החדשות ומקופה"ג הרגילות. לדעת משרד מבקר המדינה, מורכבות זו מקשה על מבוטחים ועל מבוטחים בכוח להבין את תנאי הביטוח, ומן הראוי כי בפני המבוטח בכוח יוצג מידע שיאפשר לו להחליט באילו סוגים של חיסכון וביטוח עדיף לו לבחור.

עוד ציינה ההתאחדות, שלקופה"ג הרגילות שבשליטת הבנקים יש יתרונות שיווק ותפעול בשל זיקתן לבנקים¹². משרד מבקר המדינה מעיר, שגם השיעורים של עלויות הניהול והשיווק בקופה"ג שאינן בשליטת הבנקים פחות גדולים מאשר בביטוח חיים משולב בחיסכון.

אשר לקרנות הפנסיה ציינה ההתאחדות, שחברת ביטוח מחויבת להחזיק הון בשיעור גדול בהרבה מזה שחברה המנהלת קרן פנסיה מחויבת להחזיק, "והדבר מחייב פיצוי בגין ההון ופיצוי זה מתומחר דרך סעיף ההעמסות, היינו סעיף ההוצאות, כמקובל בענף הביטוח". לדברי ההתאחדות, חברות הביטוח צריכות להקצות סכומי כסף שישמשו מרווח ביטחון לצורך סיכוני הביטוח, "דבר שקרן הפנסיה אינה צריכה לעשות, הואיל והיא משיתה אותו על כלל העמיתים בקרן". לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יציג בדוחותיו השנתיים ובאתר האינטרנט שלו את ההבדלים בין שלושת הענפים האמורים, ובכללם את ההבדלים ביניהם במבנה ההון, ויסביר את השפעותיהם האפשריות על הלקוחות.

שיטת חלוקת הרווחים בביטוח חיים משתתף ברווחי השקעה

1. בכל אחד מסוגי הפוליסות לביטוח החיים המשתתף ברווחים (שמכירתן החלה בשנת 1989) קבעו כל חברות הביטוח דמי ניהול חודשיים קבועים בשיעור אחיד. בפוליסות שנמכרו בשנים 1992-2003 נקבע שחברת הביטוח תגבה בכל חודש דמי ניהול קבועים בשיעור 0.05% (החלק ה-12 מ-0.6%, שהוא שיעור דמי הניהול הקבועים לשנה) מיתרת החיסכון בחשבון המבוטח. נוסף על כך, תגבה החברה בכל חודש דמי ניהול משתנים בשיעור של 15% מהתשואה הריאלית באותו חודש לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים.

11 את עיקרי התגובה של ההתאחדות לטיטוט הדוח הקודם ודיון בהם ראו בדוח הקודם, עמ' 8-10.
12 שליטת הבנקים ברוב קופה"ג הרגילות נדונה בכמה דוחות של מבקרי המדינה, ולאחרונה בדוח שנתי 54, עמ' 208, ובדוח הצוות הבין-משרדי לעניין הרפורמה בשוק ההון (דוח בכר) מספטמבר 2004. היא אינה נדונה בדוח הזה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף בנובמבר 1993, שהשיטה לחלוקת הרווחים בין חברת הביטוח ובין המבוטח, שנקבעה בכל סוגי הפוליסות לביטוח חיים משתתף ברווחים שנמכרו מ-1989 ואילך, הייתה מעוותת ובלתי הוגנת למבוטחים (כמוסבר בדוח הקודם, בעמ' 35-39).

במאי 1995 התקין השר תיקון לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאים בחוזי ביטוח), התשמ"ב-1981 (להלן - תקנות תנאים בחוזי ביטוח), ולפיו הוספה תקנה 6א. בתקנה 6א נקבע, שהתוספת לדמי הניהול הקבועים תיקבע לפי חישוב שנתי של התשואה הריאלית ולא לפי חישוב חודשי שלה (ראו להלן). עוד נקבע בתקנה 6א, שחברת הביטוח תגבה רק תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים (כלומר, אם בשנה מסוימת התשואה הריאלית [לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים] על בסיס שנתי תהיה שלילית, לא תזקוף החברה לזכות המבוטחים באותה שנה סכום השווה ל-15% מאותה תשואה שלילית), אולם מכל תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים, שתגיע לחברה בשנה או בשנים הבאות, תנוכה לטובת המבוטחים "התוספת השלילית" (כלומר סכום השווה ל-15% מהתשואה השלילית האמורה) שנצברה בשנה הקודמת (או בשנים קודמות).

2. בדוח הקודם נאמר, שעל המפקח לחייב את חברות הביטוח לדווח למבוטחיהן על תוספת שלילית שנצברה בשנה מסוימת, ועל ניכוי התוספת השלילית מתוספת חיובית לדמי הניהול שתגיע לחברה בשנה (או בשנים) שאחריה.

המעקב העלה, שהאגף לא חייב את חברות הביטוח לדווח למבוטחים על תוספת שלילית לדמי הניהול הקבועים שנצברה ועל ניכוייה לטובת המבוטחים מתוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים. האגף גם לא חייב את חברות הביטוח לדווח לו על כך עד יולי 2004, שבו ביקש האגף מחברות הביטוח - לבקשת משרד מבקר המדינה - למסור לו פירוט מלא של התוספת השלילית שנצברה בכל חברה בשנת 2002 ושל ניכוייה מהתוספת החיובית לדמי הניהול בשנת 2003. בתיקי האגף לא נמצא מסמך המעיד שהאגף בדק את יישום התיקון לשיטת חלוקת הרווחים שנקבע בתקנה 6א. האגף לא עשה ביקורת בחברות הביטוח (באמצעות עובדיו או באמצעות רואי חשבון חיצוניים) כדי לבדוק כיצד הן מחשבות את הניכויים מהתשואה ברוטו¹³ בשל דמי הניהול הקבועים ובשל תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים, וכיצד הן מקיימות את הוראת תקנה 6א בדבר ניכוי תוספת שלילית שנצברה מתוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים.

3. עוד העלה המעקב, שהאגף לא העיר לחברות הביטוח על כך שהן גובות תוספת חיובית לדמי הניהול באופן שוטף, לפי חישוב ארעי של 15% מהתשואה הריאלית החיובית (לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים) שהצטברה מתחילת כל שנה ועד תום כל חודש. בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה לאגף ביוני 2004, כי בתקנה 6א(2)(א) נקבע¹⁴, שתוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים תחושב מדי שנה בשנה, על בסיס שנתי. מכאן שיש לעשות את החישוב רק לאחר תום השנה, ואין לגבות תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים אלא לאחר תום השנה.

העמדה שהציג משרד מבקר המדינה לאגף מתיישבת היטב עם הוראת המפקח בחוזר שהפיץ לחברות הביטוח עוד בדצמבר 1995 ולפיה: "דמי ניהול קבועים ינוכו ביום העסקים האחרון של החודש, ואילו דמי ניהול משתנים, לפי העניין, יחושבו מדי חודש, בערכים ריאליים מצטברים

13 התשואה ברוטו: לפני ניכוי דמי הניהול הקבועים והמשתנים. התשואה נטו: לאחר ניכוי שני אלה.

14 ראו הערה 3.

חייבים או שליליים, ויתרתם (החיובית) תנוכה בפועל ליום העסקים האחרון של השנה (ההדגשות אינן במקור).

המשמעות של דרך הפעולה של חברות הביטוח היא, שסכומי התוספת החיובית שהן גובות מחשבונות המבוטחים לפי חישובים ארעיים, נושאים פרות לטובת חברות הביטוח עד יום העסקים האחרון של השנה במקום לשאת פרות לטובת מבוטחיהן. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לפעול לשים קץ לדרך הפעולה הזאת.

בעניין זה העיר משרד מבקר המדינה לאגף, כי גם לפי הוראת המפקח משנת 1995, לא יצרה תקנה 6א מנגנון סימטרי לגמרי לגביית דמי הניהול, אלא מנגנון שגם הוא מוטה במידה מסוימת לטובת חברות הביטוח: חברת הביטוח גובה בכל חודש את החלק ה-12 מהשיעור השנתי של דמי הניהול הקבועים, ואם הייתה תשואה ריאלית חיובית (לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים) על בסיס שנתי, היא תגבה תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים (בשיעור 15% מהתשואה החיובית) לפי יום הערך של יום העסקים האחרון של אותה שנה. לעומת זאת, אם הייתה בשנה מסוימת תשואה ריאלית שלילית (לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים) על בסיס שנתי, לא תזכה החברה את חשבונות המבוטחים בסכום השווה ל-15% מהתשואה הריאלית השלילית לפי יום הערך של תום השנה, אלא תנכה את התוספת השלילית שנצברה רק מהתוספת החיובית לדמי הניהול הקבועים שתגיע לה, אם וכאשר תגיע לה, בשל תשואה ריאלית חיובית שתיווצר בשנה הבאה (או אפילו בשנה יותר מאוחרת)¹⁵. ההיגיון בעמדה שהציג משרד מבקר המדינה לאגף הוא, שאין להחריף את האסימטריה הזאת בכך שחברות הביטוח יהיו רשאיות להקדים את גביית התוספת החיובית לדמי הניהול הקבועים מחשבונות המבוטחים (כפי שהן עושות בפועל זה שנים).

בתגובתה על טיוטת דוח המעקב כתבה ההתאחדות לאגף בנובמבר 2004, שחברות הביטוח פועלות על פי תנאי הפוליסות שאישר האגף, ופעולתן אינה אסורה לפי תקנה 6א. ההתאחדות לא הזכירה בתגובתה את חזון המפקח משנת 1995.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 כדלהלן: "ההוראה המחייבת בתקנה 6א... אכן קובעת כי הניכוי יתבצע בפועל בסוף השנה. האגף יבחן את עמידת החברות בתקנה זו ואל מול תנאי הפוליסות שאושרו, ויודיעכם לעניין מסקנות הבדיקה והוראות הפיקוח כפי שייגזרו ממנה".

4. כל חברות הביטוח קבעו בכל הפוליסות שהנפיקו משנת 1992 עד 2003 דמי ניהול קבועים בשיעור אחיד של 0.6% לשנה. משרד מבקר המדינה העיר לאגף ביוני 2004, שבטבלאות שחברות הביטוח מגישות לאגף יש שוני בשיעורי דמי הניהול הקבועים שהן מדווחות עליהם: מקצתן מדווחות על דמי ניהול קבועים בשיעור של 0.6% בכל שנה, אבל שאר החברות מדווחות על דמי ניהול קבועים בשיעורים שונים במקצת (שנעו בין 0.55% בשנת 2002 ובין 0.71% בשנת 2003), ומסתמן מתאם ביניהם ובין שיעורי התשואה ברוטו. האגף לא העיר לחברות על ההבדל בין שיטות הדיווח על דמי הניהול הקבועים ולא בדק אם שיעורי דמי הניהול שונים בפועל או רק בצורת ההצגה. האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שיבחן את ההבדל בין שיטות הדיווח על דמי הניהול הקבועים.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף ביוני 2004, שמן הראוי לחייב את חברות הביטוח - כמו שהומלץ בדוח הקודם - לדווח למבוטחיהן ולאגף על התשואה ברוטו, על דמי הניהול הקבועים, על דמי הניהול המשתנים (התוספת החיובית או השלילית לדמי הניהול הקבועים) ועל התשואה נטו, לפי נוסחאות אחידות שייקבעו בתקנות. מן הראוי שהנוסחאות האלה יהיו שוות לנוסחאות שנקבעו

15 דבר רכיב נוסף של אסימטריה ראו בדוח הקודם, עמ' 38.

לקופה"ג הרגילות בתוספת השישית לתקנות מס הכנסה (בשינויים המחויבים בלבד), כדי ששיעורי התשואה ודמי הניהול בגין רכיב החיסכון בביטוח חיים משולב בחיסכון יהיו בני השוואה ככל האפשר לשיעורי התשואה ודמי הניהול של קופה"ג הרגילות ושל קרנות הפנסיה (ראו גם להלן).

בתגובה על טיוטת דוח המעקב כתבה ההתאחדות לאגף בנובמבר 2004, שבשל מורכבותן של פוליסות ביטוח החיים המשולב בחיסכון שנמכרו עד סוף שנת 2003 (פוליסות מהסוגים "מעורב" ו"עדיף"), הטלת חובת דיווח על חברות הביטוח במתכונת שנקבעה לקופה"ג הרגילות "יכולה להישקל אך ורק לגבי פוליסות שתחילתן מ-2004 ואילך, בשינויים המחויבים".

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שהוא מאמץ את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר הצגת התוספת לדמי הניהול בנפרד מדמי הניהול הקבועים, ושאינן מניעה ליישמה משנת הדיווח הבאה. בדצמבר 2004 הוסיף האגף, כי "לעניין קביעת נוסחאות לחישוב תשואה ודמי ניהול, הנושא נמצא בטיפול האגף מול חברות הביטוח. עמדת האגף בנושא זה הינה, כי יש לאמץ את הנוסחאות שנקבעו [בתקנות]... לקופות גמל רגילות, בשינויים המחויבים בלבד".

5. בדוח שנתי 7 של האגף (לשנת 2002) הוצגו שיעורי התשואה השלייליים שנשאו תיקי ההשקעות בגין ביטוח חיים משתתף ברווחים ב-2002, ונאמר שכשהתשואה שלילית "לא משתתפת חברת הביטוח ב'רווחים' (שהם למעשה הפסדים), [אלא] מופעל מנגנון קיזוז, שלפיו אין החברה יכולה לגבות דמי ניהול משתנים עד אשר הרווח למבוטחים בתקופות העוקבות לתקופת הפסד מכסה את הרווחים השלייליים שבהם לא היה המבטח שותף". אולם בדוח שנתי 7 לא הוצג הסכום של התוספות השליליות שנצברו ב-2002, ובדוח שנתי 8 אין זכר לעובדה שחברות הביטוח ניכו (לטובת המבוטחים) את סכומי התוספות השליליות שנצברו בשנת 2002 מהתוספות החיוביות לדמי הניהול הקבועים שהן גבו מחשבוניות המבוטחים בשנת 2003. בדוח שנתי 8 הוצגו השיעורים של התשואה ברוטו, של התשואה נטו ושל דמי הניהול הקבועים והמשתנים גם יחד בשנת 2003. האגף נמנע מלהציג - כפי שנמנעות מקצת חברות הביטוח מלהציג בסקירות ובבאורים לדוחותיהן הכספיים - את דמי הניהול המשתנים בנפרד מדמי הניהול הקבועים.

לפי חישוב שעשה האגף על סמך נתונים שקיבל מחברות הביטוח, הסתכמו התוספות השליליות שנצברו בשנת 2002, ושחברות הביטוח ניכו לטובת המבוטחים מהתוספות החיוביות לדמי הניהול הקבועים בשנת 2003, בכ-387 מיליון ש"ח. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהאגף יבקש ביזמתו את הנתונים האמורים מהחברות, יבדוק אותם, יפרט אותם בדוח השנתי שלו ויסביר בו את שיטת הניכוי.

התחרות בענף ביטוח חיים משתתף ברווחים

1. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בדוח הקודם, שאין להסתפק בתחרות בין חברות הביטוח על מידת ההצלחה בניהול תיקי ההשקעות בגין ביטוח משתתף ברווחים, אלא על האגף לפעול ליצירת תחרות בין החברות גם בקביעת תעריפי ביטוח החיים ושיעוריהם של דמי הניהול הקבועים ושל התוספת לדמי הניהול הקבועים.

המעקב העלה, שבשנת 2004 פעל משרד האוצר על פי המלצת משרד מבקר המדינה בדוח הקודם: בינואר 2004 התקין השר תיקון לתקנות תנאים בחוזי ביטוח, ולפיו נקבעו בתקנה 6א הוראות חדשות, במקום אלה הנזכרות לעיל. כמו כן, בעקבות הדוח הקודם (ראו להלן), מינואר 2004 ואילך לא הרשה המפקח למכור פוליסות מהסוגים שנמכרו עד סוף שנת 2003.

בהוראה החדשה שנקבעה בתקנת משנה 6א(א) לא נקבעה תוספת לדמי הניהול בשל תשואה ריאלית חיובית (כמו התוספת בשיעור 15% מהתשואה הריאלית החיובית, לאחר ניכוי דמי הניהול הקבועים, שנקבעה בכל הפוליסות לביטוח משתתף ברווחים שנמכרו בשנים 1989-2003). במקומה הוגדל השיעור של דמי הניהול הקבועים: לפי תקנת משנה 6א(א) החדשה, רשאיות חברות הביטוח למכור פוליסות שלפיהן תגבה חברת ביטוח דמי ניהול בעד ניהול תיק ההשקעות באחת הדרכים שנקבעו בתקנת המשנה, דהיינו: דמי ניהול קבועים בשיעור שלא יעלה על 1/12 אחוז לחודש מהשווי המשווער של התיק, או בשיעור שלא יעלה על 1/365 אחוז ליום מהשווי המשווער של התיק; בתקנת משנה 1א נקבע שהמפקח רשאי לאשר דמי ניהול בשיעור העולה על האמור בתקנת משנה 6א(א), ומפורטים בה התנאים לכך. בתכניות החדשות שאישר האגף בשנת 2004 נקבע שחברת ביטוח רשאית לגבות, נוסף על דמי הניהול בעד ניהול תיק ההשקעות כאמור, גם את אלה: (א) דמי ניהול המנוכים מהפרמיה, ששיעורם בין 0% ל-13%, לפי כללים שקבע המפקח; (ב) דמי ניהול חשבון ("גורם פוליסה") בתכניות ביטוח "פרט" (לעמיתים עצמאיים); (ג) קנס משיכה, בשל משיכה מוקדמת מהתכנית. על סמך ההוראות החדשות שנקבעו בתקנה 6א קבע האגף לחברות הביטוח שלושה דגמים חלופיים עיקריים של פוליסות ביטוח חיים משולב בחיסכון.

ההוראות החדשות משנת 2004 פותחות מרחב רב לחברות הביטוח להתחרות ביניהן בקביעת שיעורי דמי הניהול שינוכו מהפרמיות ודמי הניהול שינוכו בכל חודש או בכל יום מיתרת החיסכון, בייחוד אם יקבעו חברות הביטוח דמי ניהול (משני הסוגים) בשיעורים פחות גדולים מהשיעורים המרביים שנקבעו בתקנת משנה 6א(א) ובהוראות המפקח.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, יש תחליפיות רבה בין פוליסת ביטוח תגמולים ופיצויים ובין חיסכון בקופ"ג רגילה, אם העמית בקופה"ג רוכש מחברת ביטוח פוליסות (בלא רכיב של חיסכון) לביטוח סיכון המוות ולביטוח סיכון אבדן כושר העבודה, לפי צרכיו. כמו כן יש תחליפיות רבה בין פוליסת ביטוח קצבה ובין קרן פנסיה חדשה לסוגיה (ראו גם להלן). מן הראוי שהאגף יעודד תחרות בתוך כל אחד מהענפים ובין שלושתם, בתנאים של שקיפות מרבית, בין השאר כדי לעודד התייעלות וצמצום של שיעורי עלויות הניהול והשיווק המוטלות על הלקוחות. לשם כך, מן הראוי שהאגף יציג לציבור, בדוחותיו השנתיים ובאתר האינטרנט שלו, מידע בר-השוואה וניתוח מקצועי ואובייקטיבי בדבר רכיבי החיסכון והביטוח ושיעורי עלויות הניהול והשיווק בשלושת הענפים האמורים¹⁶.

16 לשם השוואה יצוין, לדוגמה, שבשנת 2004 החל האגף להציג באתר האינטרנט שלו "מחשבון תעריפי ביטוח רכב חובה", המלווה בהסברים, ומאפשר לבעל רכב להשוות בין תעריפי ביטוח הרכב שמציעות חברות הביטוח לפי נתוני הרכב ולפי נתוני בעל הרכב.

גילוי נאות למבוטחים ולמבוטחים בכוח

1. בדוח הקודם צוין, שהאגף לא חייב את חברות הביטוח להציג למבוטחים ולמבוטחים בכוח את מחירי ביטוח סיכון המוות הגלומים בתעריפי ביטוח חיים משולב בחיסכון. רכיב גדול של כיסוי עלויות הניהול והשיווק היה מועמס בהבלעה על מחירי ביטוח הסיכון שהיו גלומים בתעריפי הביטוח, באופן שהקשה על רוכשי פוליסות מסוג "עדיף", ועוד יותר על רוכשי פוליסות מסוג "מעורב", לעשות השוואה מושכלת בין תעריפי ביטוח סיכון המוות שהיו גלומים בביטוח חיים משולב בחיסכון ובין תעריפי בביטוח חיים בלא רכיב של חיסכון.

בדוח הקודם נאמר, שעל משרד האוצר לחייב את חברות הביטוח לנהל בנפרד את רכיב החיסכון ואת רכיב ביטוח הסיכונים, להציגם למבוטחים ולמבוטחים בכוח ולדווח על תוצאותיהם באופן שהתוצאות והעלויות של כל אחד משני הרכיבים יהיו שקופות, נהירות ובנות השוואה לאלה של החלופות, כגון חיסכון בקופ"ג רגילה וביטוח סיכונים בפוליסות ביטוח בלא רכיב של חיסכון.

המעקב העלה, שבשנת 2004 פעל האגף על פי ההמלצה שניתנה בדוח הקודם: בדוח שנתי 8 של האגף (לשנת 2003) הסביר האגף, שיש להבחין בין שלושה סוגים של ביטוח חיים משולב בחיסכון: (א) "חבילה סגורה" (כגון, תכנית מסוג "מעורב"), שבה הלקוח אינו יודע מה הם רכיבי ביטוח הסיכון, החיסכון וכיסוי עלויות הניהול והשיווק; (ב) "חבילה חצי פתוחה" (כגון, תכנית מסוג "עדיף"), שבה הלקוח יודע מה הוא רכיב הפרמיה המיועד לחיסכון אבל אינו יודע מה הוא הרכיב של כיסוי עלויות הניהול והשיווק המובלע ברכיב ביטוח הסיכון; (ג) "חבילה פתוחה", כגון התכניות החדשות שאישר המפקח מ-2004 ואילך, שבה הלקוח יודע מה הם רכיב החיסכון ורכיב ביטוח הסיכון, וכמו כן יודע מה הם רכיבי הכיסוי של עלויות הניהול והשיווק. כאמור, בינואר 2004 הפסיק המפקח את מכירתן של "חבילה סגורה" ושל "חבילה חצי פתוחה". בדוח האגף צוין, שבמתכונת החדשה המבוטח יכול להשוות בין תכניות הביטוח השונות, וחברות הביטוח אמורות להתחרות ביניהן הן באיכות הניהול של תיקי ההשקעות, הן בשיעורי דמי הניהול המנוכים מהפרמיה ודמי הניהול המנוכים מיתרת רכיב החיסכון של המבוטח, והן במחירו ובהיקפו של ביטוח הסיכונים.

2. בדוח הקודם הביע משרד מבקר המדינה את דעתו, שעל משרד האוצר להחיל על קופות הביטוח, וכן על קרנות הפנסיה, את כל הוראות הדיווח שהוטלו על קופות"ג הרגילות, במתכונת שתאפשר השוואה נכונה וברורה בין הנתונים המקבילים בחברות הביטוח, בקרנות הפנסיה ובקופות"ג הרגילות. יש לחייב את חברות הביטוח לדווח במפורש, במתכונת אחידה וברורה, על שיעור דמי הניהול הקבועים ועל שיעור התוספת לדמי הניהול הקבועים; יש לחייב לדווח על השיעורים האלה בנפרד, בלא להבליע את התוספת.

המעקב העלה, שמאחר שחברות הביטוח לא חויבו לדווח בנפרד על דמי הניהול הקבועים, על תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים, על תוספת שלילית לדמי הניהול שנצברה ועל ניכוייה מתוספת חיובית לדמי הניהול, חברות הביטוח בוחרות לדווח עליהם בדוחותיהן האישיים למבוטחיהן, וכן בסקירות ובביאורים לדוחותיהן הכספיים, במידות שונות של פירוט ושל הבהרה. עוד יצוין, שחברות הביטוח נוהגות לכלול בדוחות השנתיים שהן שולחות למבוטחיהן "מילון מושגים בדיווח השנתי למבוטחי ביטוח חיים", אולם מאחר שאינן חייבות לדווח על תוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים ועל תוספת שלילית שנצברה, אין ב"מילונים" האלה זכר לתוספת חיובית או שלילית לדמי הניהול הקבועים.

הדוחות למבוטחים והמילונים הכלולים בהם אינם מבהירים עניינים שמן הראוי שהמבוטח ידע, כגון העובדה שזכותו הפוטנציאלית לערכה המתואם של תוספת שלילית שנצברה תתבטל אם הפוליסה שלו תיפדה (או תמומש בשל פטירתו) בטרם נוכחה לטובתו התוספת השלילית שנצברה מתוספת חיובית לדמי הניהול הקבועים שתגיע לחברת הביטוח.

3. לפי תקנה 53(2) לתקנות מס הכנסה, כל קופ"ג רגילה נדרשת לדרווח לאחר תום כל שנה לכל עמית (בין השאר) על התשואה האישית לחשבון, וזאת לפי נוסחה שנקבעה בתוספת לתקנות; על שיעור דמי הניהול שגבתה ממנו ועל סכומם, וכן על השיעור המרבי שהיא רשאית לגבות ועל השיעור מכלל נכסיה שגבתה מכלל עמיתיה, וזאת לפי נוסחה שנקבעה בתוספת לתקנות; על השיעור מכלל נכסיה ששילמה על עמלות קניה ומכירה של ניירות ערך ועוד, וזאת לפי נוסחה שנקבעה בתוספת לתקנות, אגב הפרדה בין תשלומי עמלות לצדדים קשורים¹⁷ ובין תשלומים אחרים; על סכום הרווחים שנצברו, לאחר ניכוי דמי הניהול; ועל המדד לפיזור סיכון בקופה.

משרד מבקר המדינה העיר לאגף ביוני 2004, שכמעט כל חובות הדיווח האמורות וחובות נוספות, המוטלות על קופה"ג הרגילות, מוטלות גם על סוגים מיוחדים של קופ"ג לפי פסקאות (3), (5) ו-(6) של תקנה 53 לתקנות מס הכנסה, אולם אינן מוטלות על חברות הביטוח - לא לפי פסקה (4) של תקנה 53, המיוחדת לקופת ביטוח, ולא לפי תקנה 56 לתקנות הנאים בחוזי ביטוח; ואינן מוטלות על קרנות פנסיה לפי פסקה (1) של תקנה 53.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שחובות הדיווח האמורות יוטלו על חברות הביטוח מכוח חוזר המפקח בדבר דיווח שנתי למבוטח.

4. לפי הוראות הממונה, כל קופ"ג רגילה חייבת (א) לצרף לדוח הכספי השנתי שלה סקירת מנהלים לפי המתכונת שקבע הממונה, ולהציג בה את מדיניות ההשקעה שנקטה קופה"ג ואת הסיכונים הכרוכים בה¹⁸; (ב) להגיש לממונה רשימה מפורטת של ניירות הערך ושל הנכסים האחרים שהחזיקה בהם לפי המתכונת שקבע הממונה, ולהציגה במשרדה. הרשימה תוגש ותוצג כאמור עד תום חודשיים לאחר כל רבעון. בדוח הקודם צוין, שהאגף לא החיל על חברות הביטוח את ההוראות הללו.

המעקב העלה, שלא חל כל שינוי בעניין זה.

בתגובה על טיוטת ביקורת המעקב כתבה ההתאחדות לאגף בנובמבר 2004, כי: "יתכן שיש לשקול הטלת חובה על חברת ביטוח לתת מידע על חלוקת המניות שבהן השקיעה החברה, לפי קטגוריות המקובלות בבורסה (כגון: 25, 100, יתר)".

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004 כדלהלן: "משרדנו סבור כי יש להחיל הוראות דיווח לעניין רשימת נכסים שהחברה החזיקה בגין התיק המשתתף ברווחים. עם זאת, מסגרת הדיווח, פירוטה, אופן פרסומה והמועדים בהם תפורסם נבחנים כעת במשרדנו, לרבות דרישת דיווח במועדים קצרים יותר מהקיים כיום".

17 כהגדרתם בתקנה 1 לתקנות מס הכנסה.

18 בעניין זה ראו בדוח שנתי 46, עמ' 18-19, ובדוח שנתי 54, עמ' 225-226.

5. מאז שנת 1988 נהג האגף לפרסם חוברות תקופתיות המציגות מידע וניתוח בדבר קופוה"ג הרגילות ונתונים השוואתיים מפורטים עליהן. בעקבות הדוח הקודם החל האגף לפרסם דוחות שנתיים מקיפים, ובהם מידע נרחב וניתוחים של ממש על הענפים הנתונים לפיקוחו לרבות ענף ביטוח החיים, ובעיקר ביטוח החיים המשולב בחיסכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יציג בדוחות השנתיים שלו את נתוני הענפים שבפיקוחו במונחים בני השוואה ככל האפשר, כדי לאפשר לקוראי הדוחות לעשות השוואה מושכלת בין התוצאות והעלויות של ההשקעות ושל ביטוח הסיכונים בענף קרנות הפנסיה, בענף קופוה"ג הרגילות ובענף ביטוח החיים בכלל וביטוח החיים המשולב בחיסכון בפרט.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, שהוא מתכוון לאמץ את ההמלצה דלעיל. אשר להצגת ביטוח הסיכונים בביטוח חיים משולב בחיסכון במונחים בני השוואה לביטוח הסיכונים בקרנות הפנסיה החדשות, ציין האגף בתשובתו כמה הבדלים בין ביטוח הסיכונים בשני הענפים, המקשים את הצגתם במונחים בני השוואה. לדוגמה, קרן פנסיה משלמת קצבה לאלמן או לאלמנה כל חייהם, ואילו קופת ביטוח מסוג ביטוח קצבה משלמת להם קצבה רק לפרק זמן מוגדר מראש. בביטוח אבדן כושר עבודה יש הבדלים בין מקרי הביטוח המזכים את המבוטח בפיצוי בשני הענפים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יציג בדוחות השנתיים שלו ובאתר האינטרנט שלו הסברים מקצועיים ואובייקטיביים גם על ההבדלים בין תנאי החיסכון והביטוח בשלושת הענפים העיקריים שבפיקוחו.



בשנת 2004 תיקן אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר את אחד הליקויים העיקריים שהועלו בדוח הקודם משנת 1997: הוא לא הרשה לחברות הביטוח להמשיך למכור פוליסות מהסוגים "מעורב" ו"עדיף", ובמקומן הנהיג לראשונה פוליסות מסוגים חדשים, המאופיינות בשקיפות שנעדרה בקודמות.

העיוות החמור עליו הצביע משרד מבקר המדינה עוד בנובמבר 1993 בשיטת חלוקת הרווחים בפוליסות לביטוח חיים משתתף ברווחים שנמכרו משנת 1989 ואילך, תוקן במידה רבה בשנת 1995 באמצעות התקנת תקנה 6א. המעקב העלה, שחברות הביטוח גובות תוספת חיובית לדמי הניהול במהלך השנה, במקום לגבותה רק בתום השנה. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להפסיק בהקדם את דרך הפעולה האמורה של חברות הביטוח (ולפי הצורך גם ליזום תיקון לתקנות תנאים בחוזי ביטוח לשם הבהרתן בהתאם לעמדה שהציג משרד מבקר המדינה לאגף בדבר הפירוש הנכון של תקנה 6א ובהתאם לחזור המפקח משנת 1995), כדי שהן לא יגבו תוספת חיובית לדמי הניהול אלא לאחר תום השנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שכל חובות הדיווח המוטלות על קופות הגמל הרגילות ייקבעו בתקנות החלות על חברות הביטוח לעניין רכיב החיסכון בכל הפוליסות לביטוח חיים משולב בחיסכון, לרבות אלה שנמכרו בעבר. מן הראוי, שחובות הדיווח האלה יהיו שוות לאלה שבתקנות מס הכנסה בנוגע לקופה"ג הרגילות (בשינויים המחויבים בלבד), בתוספת חובות דיווח מיוחדות המתבקשות בשל התנאים המיוחדים והמורכבים של ביטוח חיים משולב בחיסכון (כגון תוספות חיוביות ושליליות לדמי הניהול הקבועים). חובות דיווח חשובות אחרות, המוטלות על קופה"ג הרגילות מכוח הוראות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, מן הראוי שיוטלו באותה מתכונת על חברות הביטוח.

התכונה המאפיינת זה עשרות שנים את ביטוח החיים המשולב בחיסכון היא השיעורים הגדולים מאוד של עלויות הניהול והשיווק, שכיסוין מוטל על המבוטחים. שיעורים אלה גדולים הן מבחינה מוחלטת והן לעומת שיעורי עלויות הניהול והשיווק בקרנות הפנסיה ובקופה"ג הרגילות. השקיפות שהנהיג האגף בפוליסות החדשות יכולה לעודד תחרות ולסייע למבוטחים ולמבוטחים בכוח לבחון את היתרונות ואת החסרונות של כל אחת מהחלופות. אולם עדיין יש לאגף תפקיד חשוב בעידוד התחרות בין שלושת הענפים האמורים, בעיקר על ידי הצגת מידע בר-השוואה וניתוחים מקצועיים ואובייקטיביים. השקיפות והמידע יכולים לגרום לצמצום השיעורים של עלויות הניהול והשיווק המוטלות על לקוחותיהם של שלושת הענפים. הקלת האפשרות לעשות השוואה מושכלת בין הענפים, ובין התכניות בכל אחד מהענפים, יכולה להועיל ללקוחות כפרטים וכן להועיל למשק באמצעות שכלול התחרות בין הענפים ודרכון התייעלותם.