

## משרד האוצר

### פעולות ביקורת

באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון נבדק טיפול האגף בהסדרי ביטוח שיורי לכלי רכב, דהיינו ביטוח חובה שמספקים במשותף המבוטחים בענף לבעלי כלי רכב שלא השיגו ביטוח חובה ממבטח, בדרך כלל משום שהם מבוטחים מסוכנים יחסית. בירורי השלמה נעשו במשטרת ישראל, במשרד התחבורה וברשות ההגבלים העסקיים.

באגף התקציבים שבמשרד האוצר נעשו בירורים בנוגע לעבודת המטה והליכי התכנון והתקצוב הנעשים לשם שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה; ובנוגע להקמת יחידה לפיקוח על טיפולם של אפוטרופוסים בחסויים (ראו בדוח זה "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה").

### הסדרי ביטוח שיורי לכלי רכב

#### תקציר

התעריפים המרביים של ביטוח חובה לכלי רכב נקבעים בתקנות שמתקין שר האוצר. חברות הביטוח נמנעות מלבטח נהגים וכלי רכב מסוכנים במיוחד, שעלות סיכוני הביטוח שלהם חורגת במידה רבה מהתעריפים המרביים. הביטוח השיורי, המשותף לכל חברות הביטוח העוסקות בביטוח רכב חובה, נועד לספק ביטוח חובה לאותם נהגים ובעלי כלי רכב. לפי דרישת המפקח על הביטוח, הקימו חברות הביטוח בשנת 1976 את המאגר הישראלי לביטוח רכב ליד איגוד חברות הביטוח בישראל (הפול).

בתקנות נקבע, שתעריפי הביטוח השיורי יהיו גבוהים ב-25% מהתעריפים הרגילים שנקבעו בתקנות. אין בתוספת בשיעור זה כדי לכסות את מלוא הסיכונים שביטוח הנהגים וכלי הרכב המסוכנים יחסית כרוך בהם. נטל הכיסוי של הסובסידיה הצולבת לביטוח נהגים וכלי רכב מסוכנים המבוטחים בביטוח השיורי מוטל על כלל המבוטחים בביטוח חובה.

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - האגף) הסביר למשרד מבקר המדינה, שאם תעריפי הביטוח השיורי יותאמו לסיכונים האמתיים של המבוטחים בפול הם יהיו פרוהיביטיביים, ועלול לגדול מספר בעלי כלי הרכב שינהגו בהם בלא ביטוח חובה. הביקורת העלתה, כי משרד התחבורה ומשטרת ישראל אינם עושים הצלבה ממוחשבת בין נתוני רישיון הרכב לבין נתוני ביטוח החובה כדי להגביר את

האכיפה של איסור הנהיגה ברכב בלא ביטוח חובה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לשקול אפשרות להצלבה ממוחשבת כזאת.

ממאי 1996 ועד מארס 2001 הוציאו חברות הביטוח פוליסות ביטוח חובה "בשם הפול" לבעלי אופנועים בלא לגבות מהם את התוספת של 25% שנקבעה בתקנות. חברות הביטוח הסתמכו על פרשנות משפטית שלפיה הוראת התקנות בדבר גביית התוספת חלה רק על פוליסות שהוציא הפול עצמו. משרד האוצר לא בחן את הפרשנות ולא דרש מהחברות לגבות את התוספת.

בדוחות השנתיים של האגף לא נאמר על מי מוטל נטל הכיסוי של הפסדי הפול; לא הוזכר הנוהג של אי-גביית תוספת הפרמיה ממי שרכשו פוליסות "בשם הפול"; ולא הוצגו הסובסידיות למבוטחים בפול והנטל המוטל על כלל המבוטחים בביטוח חובה לכיסוי. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף להבהיר במפורש בדוחותיו לציבור, כי נטל הכיסוי של הסובסידיות הצולבות למבוטחים בביטוח השירי מוטל על כלל המבוטחים בביטוח חובה, ולהציג בהם את שיעוריהן וסכומיהן של הסובסידיות הצולבות לביטוח נהגים וכלי רכב מסוכנים יחסית, ואת שיעורו וסכומו של הנטל המוטל על שאר בעלי כלי הרכב לכיסוי.

במסגרת הרפורמה שיזם האגף בענף ביטוח חובה בכללותו, התקין שר האוצר בשנת 2001 תקנות חדשות, שכללו הוראות בדבר הפעלת הסדר חדש לביטוח שירי; בין השאר נסתמה הפרצה שאפשרה הוצאת פוליסות "בשם הפול" בלא לגבות את תוספת הפרמיה שנקבעה בתקנות הקודמות.



1. חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן - חוק פל"ד), מטיל על הנוהג ברכב אחריות לפצות (עד סכום התקרה הקבועה בחוק) את מי שנפגע בתאונה שבה היה מעורב הרכב, על נזק גוף שנגרם לו בתאונה. אחריותו זו של הנוהג היא "מוחלטת ומלאה, ואין נפקא מינה אם היה או לא היה אשם מצד הנוהג ואם היה או לא היה אשם או אשם תורם של אחרים". בחוק פל"ד נקבעו מנגנונים שנועדו לפשט, לקצר ולחסוך בהליכים לקבלת פיצוי על נזק גוף שנגרם בתאונת דרכים. לפי חוק פל"ד הוקמה "קרנית" - קרן לפיצוי נפגעים שמסיבות מסוימות (כגון כשהפוגע לא היה מבוטח או אין יודעים מיהו) אינם יכולים לקבל פיצוי ממבטח של כלי רכב שהיה מעורב בתאונה. "קרנית" הוקמה כתחליף לגוף הוולונטרי שהיה קיים עד אז.

2. בסעיף 2 לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התשל"ל-1970 (להלן - הפקודה), נקבע:

"(א) בכפוף להוראות פקודה זו, לא ישתמש אדם - ולא יגרום ולא יניח שאדם אחר ישתמש - ברכב מנועי, אלא אם יש על שימושו שלו או של האדם האחר באותו רכב פוליסה בת-תוקף לפי דרישותיה של פקודה זו.

(ב) העובר על הוראות סעיף קטן (א), דינו - מאסר שלושה חדשים או קנס... , ורשאי בית המשפט, בנוסף לכל עונש אחר, לפסול אותו מקבל או מהחזיק רשיון נהיגה ...

(ג) מי שנפסל עקב הרשעה לפי סעיף זה יראוהו לעניין פקודת התעבורה כאילו נפסל לפי הוראותיה."

3. בתוקף סמכותו לפי סעיף 17 לחוק פל"ד הוסמך שר האוצר (להלן - השר), לאחר התייעצות עם שר המשפטים ושר התחבורה, לאחר שמיעת הארגון היציג של חברות הביטוח ובאישור ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים), לקבוע את שיעורי דמי ביטוח החובה לרכב לפי דרישות הפקודה (להלן - ביטוח החובה). על פי סעיף זה קבע השר מפעם לפעם בתקנות את שיעור דמי הביטוח כאמור<sup>1</sup>. החל ב-31.3.01 בוטל סעיף 17 לחוק פל"ד (ראו להלן).

4. עד סוף שנת 1997 היתה התחרות בענף ביטוח החובה מוגבלת מאוד: (א) האחריות לפיצוי נפגעי תאונות דרכים הוטלה 70% על אבנר, איגוד לביטוח נפגעי רכב בע"מ (חברה פרטית בבעלותם המשותפת של המבטחים העוסקים בביטוח חובה; להלן - אבנר) ורק 30% על המבטח שהוציא למבטוח את הפוליסה; (ב) לכל סוג רכב (לפי נפח המנוע) נקבע תעריף ביטוח אחיד; (ג) התעריף לא היה דיפרנציאלי לפי מאפייני הנהג, כגון גיל, מין וניסיון בנהיגה, לרבות תאונות שהיה מעורב בהן ועבירות תנועה שהורשע בהן, פרט לתוספת בשיעור אחיד ונמוך יחסית שהוטלה על המבוטחים ב"ביטוח שיורי", דהיינו ביטוח חובה למשתמשים בכלי רכב שחברות הביטוח לא הסכימו לבטח אלא בביטוח משותף (ראו להלן); (ד) שיעורי דמי הביטוח נקבעו בהתאם לעיקרון שנקבע במכתבו של השר דאז (ש' ארליך ז"ל) מאוגוסט 1977 (להלן - מכתב השר ארליך) לאבנר, שבו אישר השר, לפי בקשת אבנר, כי "העקרון המנחה בקביעת דמי הביטוח לשנת חיתום כלשהי יהיה שעסקי הביטוח ישאו את עצמם וכי במידה שהתוצאות של 'אבנר' לשנת חיתום כלשהי יצביעו על רווחים או על הפסדים בעסקי הביטוח, יותאמו דמי הביטוח באופן שייספג רווח או יינתן פיצוי הולם עבור כל הפסד שנגרם וכדי למנוע צבירת רווחים או הפסדים בעתיד, לפי העניין".

5. זה שנים פועל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - האגף) - שלפי הנוהג, הממונה עליו מתמנה למפקח על הביטוח (להלן - המפקח) - להנהיג רפורמה בענף ביטוח חובה, שנועדה לשנות בהדרגה את המצב שהיה כאמור מאז 1975. לשם הנהגת הרפורמה נחקק חוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת, הסדרים לתקופת מעבר והוראות לענין אבנר), התשנ"ז-1997 (להלן - חוק תחרות מבוקרת). בסעיף 1 לחוק תחרות מבוקרת נקבע, כי "מטרתו של חוק זה לקבוע כי מבטחים העוסקים בביטוח רכב מנועי יפעלו, בתום תקופת המעבר, בתנאי תחרות מבוקרת, לקבוע תנאים להרשאה למבטחים כאמור, בתקופת המעבר, וכן לקבוע הסדר ראוי ליישום חוק [פל"ד] והוראות הפקודה". ואלה עיקרי הרפורמה שנקבעו בחוק: ביטול התעריפים האחידים של ביטוח חובה שנקבעו לפי סעיף 17 לחוק פל"ד ופתיחת שוק ביטוח החובה לתחרות מבוקרת; קביעת תקרת תעריף למבוטחים בביטוח השיורי; הקמת מאגר מידע לצורך התמחור הראוי של הסיכונים בענף וקביעת תעריף הביטוח השיורי; קביעת תקופת מעבר שבה תופעל הרפורמה בהדרגה כדי לאפשר לענף להיערך להפעלתה במלואה. בחוק נקבע שהרפורמה תופעל במלואה בתחילת שנת 2000, אולם בדצמבר 1999 אישרה הכנסת את חוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת והסדרים לתקופת מעבר) (תיקון), התש"ס-2000, ובו נקבע שהרפורמה תופעל במלואה החל ב-1.1.01. נוכח התנגדות שהתפתחה בכנסת מפאת חששות המבטחים וגורמים נוספים בדבר מוכנות הענף ליישום מלא של הרפורמה, גיבש האגף בנובמבר 2000, לפי בקשת ועדת הכספים, "מסמך הבנות" עם נציגי המבטחים בדבר שלבי יישום הרפורמה. בדצמבר 2000 תוקן החוק בחוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת והסדרים לתקופת מעבר) (תיקון מס' 2), התשס"א-2000 (להלן - תיקון מס' 2). בתיקון מס' 2 נקבע, כי שני שלבים של הרפורמה יופעלו בשתי שנות מעבר נוספות (2001 ו-2002), ורק אחריהן תופעל הרפורמה במלואה (בשנת 2003). עוד נקבע בתיקון מס' 2, שהחל ב-1.1.03 לא יעסק אבנר בכל עיסוק שאינו קשור ליישוב תביעות לפי פוליסות ביטוח חובה שהוצאו עד 31.12.02, ונקבעו הוראות בדבר ניהול אבנר עד לביטולו. חלוקת האחריות בין אבנר לבין שאר המבטחים (לרבות "הפול", שהפעיל את הביטוח השיורי - ראו להלן), כפי שנקבעה בסעיף 4 לחוק תחרות מבוקרת על תיקוניו, מוצגת בטבלה להלן:

1 בשנת 2000 היו בתוקף תקנות פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (שיעורי דמי ביטוח), התש"ס-2000.

פרק הזמן	חלקה של אבנר (באחוזים)	חלקו של המבטח * (באחוזים)
עד 31.12.97	70	30
31.12.99-1.1.98	50	50
31.12.00-1.1.00	40	60
31.12.01-1.1.01	30	70
31.12.02-1.1.02	20	80
החל ב-1.1.03	0	100

\* למעט מבטח אחד, שנטל עליו אחריות בשיעור של 50% עד 31.12.97 ושל 70% מ-1.1.98 עד 31.12.99.

ב"מסמך ההבנות" נקבע בין השאר, כי ב-1.4.01 יפוג תוקפם של מכתב השר ארליך ושל סעיף 17 לחוק פלח"ד. סעיף 17 בוטל בתיקון מס' 2.

### המאגר הישראלי לביטוח רכב ליד איגוד חברות הביטוח בישראל

1. המאגר הישראלי לביטוח רכב ליד איגוד חברות הביטוח בישראל (להלן - הפול) הוקם בשנת 1976 לפי דרישת המפקח, כדי לספק ביטוח שיורי למשתמשים בכלי רכב שחברות ביטוח לא הסכימו לספק להם ביטוח חובה; ביטוח שיורי במתכונת אחרת היה קיים עוד בשנות החמישים, ובשנת 2001 הונהג הסדר חדש במקום הפול (ראו להלן). בביטוח השיורי מבוטחים בעיקר: (א) בעלי כלי רכב מסוכנים - בייחוד אופנועים - שחברות ביטוח מסרבות לבטח לפי התעריפים הרגילים שנקבעו לכלי רכב מסוגים אלה בתוספת לתקנות שיעורי דמי הביטוח; (ב) נהגים מסוכנים - נהגים שחברות ביטוח מסרבות לבטח לפי התעריפים הרגילים מפאת תאונות שהיו מעורבים בהן או עבירות על חוקי התעבורה שהורשעו בהן; (ג) בעלי תעודות ביטוח זמניות.

הפול הוא שותפות של המבטחים העוסקים בביטוח רכב חובה, המתחדשת כל שנה, ומטרתה לפזר סיכונים ביניהם. הפול פועל כמחלקה באיגוד חברות הביטוח בישראל (להלן - האיגוד), לפי תקנון שנקבע בו שכוחו כחווה בין כל חברות הביטוח המשתתפות בו.

2. בחודשים אפריל-אוקטובר 2000, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה באגף את טיפולו בפול. בדיקות השלמה נעשו בחודשים אוקטובר-נובמבר 2001, לאחר שהתקין השר תקנות חדשות בדבר ביטוח חובה בכלל וביטוח שיורי בפרט. משרד מבקר המדינה קיבל תגובות בנוגע להיבטים של הנושא ממשרת ישראל, ממשרד התחבורה ומרשות ההגבלים העסקיים.

3. בשנת 1997 עוגן בפקודה, באופן עקיף, הסדר הפול<sup>2</sup>, עם תיקונו של סעיף 7 לפקודה והוספת הקביעה, שתנאי לקבלת רישיון מבטח בענף זה הוא, שהמבטח שותף להסדר הפול או להסדר ביטוח שיורי אחר שיקבע השר (באישור ועדת הכספים).

2 עור בסוף 1996 עוגן הפול, בתוקף מ-31.12.96, לפי חוק ביטוח רכב מנועי (הוראת שעה), התשנ"ז-1996.

4. בתוספת לתקנות שיעורי דמי הביטוח נקבעו מפעם לפעם (בפרטים 1-13) שיעורי דמי הביטוח לסוגים שונים של כלי רכב. בין השאר נקבעו שיעורי דמי הביטוח לאופנועים בפרט 4. בפרט 15 בתוספת לתקנות (להלן - פרט 15) נקבע:

”כאשר הפוליסה מוצאת בידי המאגר הישראלי לביטוח רכב ליד איגוד חברות הביטוח בישראל, תהיה תוספת של 25% על הקבוצה בפרטים 1 עד 13; תוספת זו לא תחול כאשר בעל הרכב הוא נכה... או כאשר הרכב מיועד לשימוש של נכה...”

הביקורת העלתה, שבשנים האחרונות התאפשר לבעלי אופנועים להימנע מלשלם את תוספת הפרמיה שנקבעה בפרט 15 (ראו להלן).

5. להלן נתונים על גירעון הפול לפי דוחותיו הכספיים (במיליוני ש"ח, במחירי דצמבר 2000):

1998	1999	2000	
53.7	60.9	67.7	סך כל ההכנסות (דמי ביטוח והכנסות מימון נטו)
69.8	92.5	118.6	תביעות ששולמו בניכוי ביטוח משנה
(-)16.1	(-)31.7	(-)50.8	עודף תביעות ששולמו על הכנסות (-)
(-)4.5	(-)5.1	(-)5.4	הוצאות אחרות (-), נטו
(-)20.7	(-)36.8	(-)56.2	גירעון (-) לשנה - לפני גידול בהתחייבויות ביטוחיות
(-)190.8	(-)90.7	(-)34.1	גידול (-) בתביעות תלויות ובעתודת ביטוח
(-)211.4	(-)127.5	(-)90.3	גירעון (-) לשנה

לפי דוח הפול, יתרת התביעות התלויות ברוטו (לפני ניכוי חלקה של אבנר בביטוח המשותף) קטנה במקצת, מכ-1,127 מיליון ש"ח ב-31.12.99 (מזה כ-903 מיליון ש"ח ב"פול אופנועים", ראו להלן, וכ-224 מיליון ש"ח ב"פול הרגיל") לכ-1,073 מיליון ש"ח ב-31.12.00. יתרת התביעות התלויות בשייר העצמי של הפול גדלה מכ-375 מיליון ש"ח ב-31.12.98 לכ-463 מיליון ש"ח ב-31.12.99 ולכ-494 מיליון ש"ח ב-31.12.00. אחריות הפול כלפי המבוטחים בו היתה בשיעור 50% (50% הנותרים - אבנר) בשנים 1998-1999, ובשיעור של 60% (40% - אבנר) בשנת 2000.

6. בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה הסביר האגף בינואר 2001 כדלהלן:

”המבוטחים [בביטוח חובה] בשוק החופשי מסבסדים את המבוטחים בפול... הנהגים הטובים ובעלי הרכב הפחות מסוכנים מסבסדים סבסוד צולב את הנהגים המסוכנים ואת בעלי כלי הרכב המסוכנים... על ידי כך שרמת התעריף הכולל שמשלמים המבוטחים בשוק החופשי גבוהה מרמת התעריף הכולל שמבוטחים אלה היו אמורים לשלם לו היו נגבים ממבוטחי הפול...תעריפי ביטוח שמשקפים את סיכונם האמיתי... הסבסוד הצולב התקיים וממשיך להתקיים באמצעות שיטת קביעת תעריפים על פי העיקרון שנועד להבטיח שלא יוצרו הפסדים או רווחים בענף [ביטוח חובה] בכללותו.”

בדוחות השנתיים של האגף (לרבות דוח שנתי 4, לשנת 1999, האחרון שפורסם עד תחילת פברואר 2002), לא נאמר על מי מוטל נטל הכיסוי של הפסדי הפול. האגף השיב למשרד מבקר המדינה

בדצמבר 2001, שלדעתו מצירוף דברים שנאמרו בדוח "ברור מאליו כי נטל הכיסוי של הפסדי הפול מוטל למעשה על כלל המבוטחים בביטוח רכב חובה, המסבסדים את מבוטחי הפול".

לדעת משרד מבקר המדינה, אף כי הדבר ברור מאליו לאגף, היה עליו להבהירו במפורש בדוחותיו לציבור, ולהציג בהם את שיעוריהן וסכומיהן של הסובסידיות לקבוצות המסובסדות, ואת שיעורו וסכומו של הנטל המוטל על כל שאר בעלי כלי הרכב, שהם המסבסדים.

7. במהלך הביקורת הודיע האגף למשרד מבקר המדינה, כי הוא רואה צורך בקיומו של הפול מסיבה עקרונית: מן הראוי שביטוח חובה יהיה זמין לכל נהג ובעל רכב כדי שלא תישלל זכותו של אדם לנהוג ברכב אלא כתוצאה מהליך שיפוטי. זאת ועוד, הזמינות הזאת מחייבת שתעריף הביטוח, אף לבעלי כלי רכב ולנהגים מסוכנים מאוד, לא יהיה פרוהיביטיבי (כלומר, יקר עד כדי כך שירתיע בעלי כלי רכב ונהגים מלרכוש ביטוח חובה).

בתשובה לשאלת משרד מבקר המדינה בדבר הבסיס המשפטי לטענה שביטוח חובה צריך להיות זמין כאמור, השיבה לשכת היועץ המשפטי של משרד האוצר בפברואר 2001:

"איננו מכירים בסיס משפטי ישיר ומפורש לקביעה העקרונית הנזכרת... (למעט עצם קביעת התעריף המיוחד לביטוח באמצעות הפול ולאחרונה עיגון הסדר הפול במסגרת סעיף 7 לפקודה) ... ואולם, באשר לפן לפיו מן הראוי להבטיח זמינות ביטוח לכל דורש... על רקע הוראת הפקודה האוסרת שימוש ברכב מנועי ללא ביטוח... יתכן שבהסתמך על עקרונות היסוד של השיטה המשפטית בישראל ניתן לבסס טענה לפיה קביעת הגבלות דוגמת חובת הביטוח מחייבת גם הבטחת זמינות ביטוח סבירה לכל דורש".

לשאלות משרד מבקר המדינה בדבר הצורך בסבסוד צולב למבוטחי הפול השיב האגף, שככלל הוא סבור שהתעריפים צריכים לשקף ככל האפשר את הסיכון האמתי של המבוטחים; אולם אם תעריף הביטוח יהיה פרוהיביטיבי, יש חשש שנהגים יסעו ללא ביטוח ויהיו לנטל על הציבור דרך קרנית. האגף איננו סבור שכל תעריף גבוה מ-125% מזה שנקבע בשוק החופשי הוא בהכרח פרוהיביטיבי. אין הכרח שכל נהג מסוכן וכל בעל כלי רכב מסוכן ייהנו מסבסוד צולב על חשבון המבוטחים בשוק החופשי, אך יש אנשים שעדיף, לדעת האגף, לתת להם סובסידיה כלשהי, ולא לגרום שהם יהיו בלתי מבוטחים.

בלי לפסוק בשאלה המהותית, אם יש או אין לתת סובסידיות צולבות לקבוצות שונות, ובהן האופנוענים, מנקודת הראות של קבלת ההחלטה, נימוק הפרוהיביטיביות שבו נתלה האגף הוא בעייתי. אכיפת החוק מסורה בידי רשויות החוק, ואין זה סביר לבסס מדיניות רק על החשש שקבוצה מסוימת ומצומצמת לא תקיים את הוראות החוק. יתר על כן, עמדת האגף אינה נסמכת על מידע בדוק אלא על הנחה גרידא.

8. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2000, ששיעור כלי הרכב שאינם מבוטחים בישראל הוא כ-8%. בתיקי האגף ובתשובתו מינואר 2001 לא נמצאה הגדרה לפרוהיביטיביות של תעריף ביטוח. בתשובתו מדצמבר 2001 כתב האגף:

"לדעתנו אין שיעור קבוע של בלתי מבוטחים שעל פיו נקבעת הפרוהיביטיביות... אלא מדובר בשיעור שמתנה בהתאם לאוכלוסיית הנהגים וכלי הרכב... שיעור גבוה של בלתי מבוטחים, למשל 30%, עשוי להצביע על תעריפי ביטוח פרוהיביטיביים. ... שינויים קיצוניים בעדכון התעריף כלפי מעלה עשויים להשפיע על שיעור הבלתי מבוטחים. כך למשל, העלאת תעריף הסיכון של האופנוע ... לתעריף הסיכון האמיתי הנדרש יגדיל, לדעתנו, את מספר האופנועים הבלתי מבוטחים".

9. בנובמבר 2001 שאל משרד מבקר המדינה את משרתת ישראל (להלן - המשטרה) ומשרד התחבורה כיצד הם פועלים כדי למנוע שימוש בכלי רכב בניגוד לסעיף 2 לפקודה, ובפרט אם הם עושים הצלבה ממוחשבת בין נתוני רישיון כלי הרכב שבידי רשות הרישוי לבין נתוני ביטוח החובה שבידי חברות הביטוח.

משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי לפי תקנה 275 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - תקנות התעבורה), לצורך חידוש רישיון רכב יש להמציא תעודת ביטוח חובה לרשות הרישוי או למי שהוסמך מטעמה לעשות בדיקות לרכב, וכי מכוני הרישוי פועלים לפי הנהלים שקבע משרד התחבורה בעניין זה. המשרד הודיע, שאיננו יודע אם זיוף תעודות ביטוח שכיח, אך לפי בקשת קרנית הוא פעל בשנת 1999 להגביר בקרב מכוני הרישוי את המודעות לעניין תעודות הביטוח. המשרד הבהיר, שאין נוהל של הצלבת מידע ממוחשבת כאמור, והביע את דעתו, כי "אין מקום ואולי הדבר גם לא מעשי, שכן ... יתכן מצב שבעת המבחן השנתי היתה תעודת הביטוח בתוקף ולאחר זמן פג תוקפה ואם בעל הרכב לא חידש את תוקפה, הרי שהרכב נע על הכביש ללא תעודת ביטוח עד מועד מבחן הרישוי הבא".

המשטרה השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי ביקשה מ"אבנר" קובץ מחשב של המבוטחים בביטוח חובה, ולאחר משא ומתן ממושך לא הושגה הסכמה. מכאן, שאין כל מידע ממוחשב ששוטר יכול להסתמך עליו לצורך קבלת מידע על כלי רכב לא מבוטחים. אגף התנועה במשטרה מקבל מ"אבנר" מידע לפי דרישה של יחידת ההונאה בדבר מעשי הונאה בביטוח, לצורך איסוף ראיות להוכחת העבירה. לפי תקנה 9 לתקנות התעבורה, אם לא היה בידי נהג רכב תעודה שעליו לשאת עמו (ובכלל זה תעודת ביטוח חובה), עליו להציג בתוך חמישה ימים במקום שיקבע מי שבסמכותו לדרוש את הצגת התעודה. המשטרה הבהירה, שלפי נוהל אגף התנועה בדבר נהיגה ללא תעודות, אם נהג שנעצר בידי שוטר אינו נושא תעודת ביטוח חובה וטוען שיש לו ביטוח תקף, נרשם לו דוח על עבירה של אי החזקת מסמכים בלבד<sup>3</sup>; רק אם מתעורר אצל השוטר יותר מחשד סביר שאין לנהג ביטוח חובה כלל, הוא רושם דוח על עבירה של נהיגה בלי ביטוח חובה.

בתשובתם לטיוטת דוח הביקורת הביעו האיגוד והפול בנובמבר 2001 תמיכה בהצלבת מידע ממוחשבת ומקוננת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמשטרה ומשרדי התחבורה והאוצר, בשיתוף עם חברות הביטוח, ישקלו אפשרות להנהיג הצלבת מידע ממוחשבת לצורך הגברת האכיפה של הוראות סעיף 2 לפקודה, לא רק במועד חידוש רישיון הרכב אלא במהלך כל השנה. הגברת האכיפה עשויה לצמצם את השכיחות של שימוש ברכב בלי ביטוח חובה ואת האפשרות להשתמש בתעודות ביטוח מזויפות, ובדרך זו לתרום להקטנת הנטל המוטל על כלל הנהגים למימון קרנית<sup>4</sup>. כתוצאה מהגברת האכיפה עשוי להצטמצם משקלו של החשש מפרוהיביטיביות בקבלת החלטות בדבר התאמת תעריפי הביטוח לסיכוני הביטוח לפי מאפייני הנהג וכלי הרכב.

10. משרד מבקר המדינה שאל את האגף אם הוא בחן דרכים לאזן את הפול, כגון הטלת חובת השתתפות עצמית על המבוטחים בו, כדי למנוע פרוהיביטיביות. האגף השיב, שהוא שוקל הנהגת השתתפות עצמית. בתשובתם הביעו האיגוד והפול תמיכה בכך. בשתי התשובות צוין שהדבר יצריך שינוי חקיקתי.

3 העבירות מוגדרות בסעיפים 39 ו-40 לפקודה ובתקנה 9 לתקנות התעבורה.  
 4 בתקנה 2(ד)1 לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דמי ביטוח שרשאי מבטח לגבות ממבוטחים בביטוח רכב מנועי) (הוראת שעה), התשס"א-2001, נקבע, שנוסף על דמי הביטוח יגבה מבטח סכום השווה ל-5.43% מדמי הביטוח נטו ויעבירו לקרנית.

## פוליסות ביטוח רכב חובה שהוצאו לבעלי אופנועים "בשם הפול"

1. עד שנת 1996 היו המבוטחים בפול חייבים לגשת למשרדי הפול בתל-אביב<sup>5</sup> כדי לרכוש פוליסת ביטוח חובה. במאי 1996 נחתם הסכם בין אבנר לחברות הביטוח, שנועד להיענות לבקשתם של חברי ועדת המשנה לענייני ביטוח של ועדת הכספים של הכנסת מהאיגוד, שהפוליסות יימכרו לבעלי האופנועים באמצעות חברות הביטוח, כדי שלא יצטרכו להגיע למשרדי הפול. בהסכם לא נאמר שהביטוח המשותף של אופנועים יהיה חלק מעסקי הביטוח של הפול, אבל פיזור הסיכונים בין המבוטחים נקבע לפי הנוסחה הנהוגה בפול. בעגת האגף והענף כונה הביטוח המשותף "פול האופנועים", והפוליסות שחברות הביטוח הנפיקו במסגרתו כונו פוליסות "בשם הפול". בדוחות הכספיים של הפול נכללו הנתונים של "הפול הרגיל" ושל "פול אופנועים" יחדיו, בלא כל הבחנה, למעט פירוט יתרת התביעות התלויות ברוטו לפי שני רכיבי הפול בדוחות של הפול לשנים 1998 ו-1999, כאמור, אך לא בדוח לשנת 2000.

2. במהלך הביקורת בשנת 2000 הועלה, שחברות הביטוח נהגו להנפיק לבעלי אופנועים פוליסות "בשם הפול" בתעריף שנקבע בפרט 4 לתוספת לתקנות שיעורי דמי הביטוח, בלא לגבות את התוספת לתעריף, בשיעור של 25%, שנקבעה בפרט 15 לתוספת. לדברי האגף, ההפסד מאי-גביית התוספת הגיע לכ-25 מיליון ש"ח בשנה.

בדוח שנתי 3 של האגף נאמר, ש"הפרמיה שגובהה 'פול' גבוהה ב-25% מן התעריף הרגיל הקבוע בהן", ובדוח שנתי 4 נאמר, שהפול "מחויב לבטח כל נהג שפונה אליו, בתעריף גבוה מן התעריף הרגיל"; אולם בדוחות האגף ובדוחות הכספיים של הפול לא הוזכרה כלל העובדה שחברות הביטוח נמנעו מלגבות את התוספת האמורה מבעלי אופנועים שרכשו פוליסות "בשם הפול", ולא נאמר שכלל המבוטחים בביטוח חובה נושאים בנטל הסבסוד הצולב לכיסוי ההפסד הנובע מאי-גביית התוספת. ממילא לא צוינו השיעורים והסכומים של הסובסידיות הניתנות למבוטחים בפול ו"בשם הפול" ושל הנטל המוטל על כלל המבוטחים בביטוח חובה לכיסוי הסובסידיות האמורות.

3. בתשובה לשאלות משרד מבקר המדינה בדבר הנוהג של אי-גביית התוספת שנקבעה בפרט 15 השיבה הלשכה המשפטית של משרד האוצר בפברואר 2001 כי:

"מכיון שמלכתחילה שיקול הדעת לגבי דחיית מבוטחים והפנייתם להסדר הפול (בתוספת מחיר) היה מסור למבוטחים ללא כל קריטריון מוכתב מכוח הדין וכן לאור מעורבות ועדת המשנה לביטוח של הכנסת ביצירת הסדר האופנועים, יתכן כי קשה יהיה לבסס טענות אי-חוקיות בגביית מחיר השוק ללא התוספת. יתר על כן, גם לגבי סוגי רכבים אחרים ... היה קיים סבסוד צולב גם בשוק הוולונטרי ובפרט בין סוגי נהגים. ההבדל היחיד היה בעוצמה ולא בעיקרון.

אין באמור כמובן כדי לשנות מהתפיסה לפיה יש להפחית את הסבסודים ככל הניתן ולגבות פרמיות בהתאם לסיכון של כל רכב וכל נהג. ואכן [האגף] פעל מאז תחילת שנות ה-90 למיתון הסבסודים בהתאם לבדיקות סטטיסטיות שנעשו מעת לעת."

בתשובת האיגוד והפול מנובמבר 2001 נאמר כי:

"במאי 1996, בעקבות בקשות חוזרות ונשנות של ועדת המשנה לענייני ביטוח של ועדת הכספים של הכנסת, ניאותרו חברות הביטוח לבטח את האופנועים. ... הביטוח הישיר ע"י

החברות שלל את האפשרות לדרוש תוספת של 25% לתעריף הרגיל, לפי פרט 15 ... [משום] שהביטוח הונפק ע"י חברת הביטוח ולא ע"י הפול הרגיל. מאחר וביטוח אופנועים היה כרוך בסיכון גבוה (עדיין קיים), נוצר צורך לפזר את הסיכון האמור. לשון אחר, הואיל וביטוח האופנועים האמור אינו מונפק על ידי הפול הרגיל, לא ניתן היה, חוקית, כל עוד לא שונו התקנות בהתאם, לגבות את התוספת בת 25%."

4. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הוראות סעיף 17 לחוק פל"ד והוראות תקנות שיעורי דמי הביטוח, לא היה מקום לאפשר מכירת פוליסות ביטוח חובה "בשם הפול" לפי התעריף שנקבע בתוספת לתקנות, בלא לגבות את התוספת של 25% שנקבעה בפרט 15. היה על האגף לקבוע את עמדתו בשאלה אם פרט 15, על פי לשונו, חל על פוליסות ביטוח חובה שהוצאו "בשם הפול", או שמא הוא חל על פוליסות שהוצאו "בשם הפול", היה עליו לפעול הגיע האגף למסקנה שפרט 15 חל גם על פוליסות שהוצאו "בשם הפול", היה עליו לפעול לחייב את חברות הביטוח לגבות את התוספת לפרמיה; אילו הגיע למסקנה שפרט 15 לא חל על פוליסות שהוצאו "בשם הפול", היה עליו ליזום תיקון מתאים בניסוחו של פרט 15 כדי שיחול על פוליסות אלה. על כל פנים, לא היה מקום שמשרד האוצר יעמוד מנגד במשך שנים, בעוד הענף מתנהל בהתאם לפרשנות מקלה שלדברי משרד האוצר "נמסרה [לן] בע"פ מכלי שני".

## חקיקת משנה והסדר חדש בשנת 2001

1. בפברואר 2001 התקין השר את תקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (דמי ביטוח שרשאי מבטח לגבות ממבוטחים בביטוח רכב מנועי) (הוראת שעה), התשס"א-2001 (להלן - תקנות הוראת שעה). תוקפן של תקנות אלו מ-1.4.01 עד 31.12.02. בתקנה 2 לתקנות הוראת שעה נקבע:

"(א) דמי הביטוח נטו שיגבה מבטח מכל אחד ממבוטחיו יהיו לפי הסכומים שהגיש המבטח למפקח ושהמפקח התירם לפי צו הפיקוח על עסקי ביטוח (תכניות ביטוח חדשות ושינוי תכניות), התשמ"ב-1981, ובלבד שלא יעלו על 110% ולא יפחתו מ-90% מהסכומים המפורטים בתוספת ....

(ב) דמי הביטוח נטו שיגבה מנהל [הסדר הביטוח השירותי] מכל אחד המבוטח באמצעותו יהיו בשיעור הקבוע בפרט 13 בתוספת."

בפרט 13 לתוספת לתקנות הוראת שעה (להלן - פרט 13) נקבע:

"כאשר הפוליסה מוצאת במסגרת הסדר הביטוח השירותי יהיו דמי הביטוח כמפורט להלן:

א. רכב פרטי בבעלות פרטית ואופנועים בבעלות פרטית בלבד על פי הנקוב ברישיון הרכב - תוספת של 25% על הקבוע בפרטים 1 ו-2.

ב. כל רכב אחר - תוספת של 35% על הקבוע בפרטים 1 עד 11."

(א) התעריפים שנקבעו בתוספת לתקנות הוראת שעה מבוססים על ההמלצות של מפעיל מאגר המידע (להלן - מפעיל המאגר)<sup>6</sup> בדבר התעריפים שיחולו מאפריל 2001 ואילך, שהוא העביר למבטחים ולאגף שוק ההון במארה 2001. בדברי ההסבר להמלצותיו ציין מפעיל המאגר, שהוא

6 מפעיל המאגר הוא תאגיד שהסמיכה המפקחת, לפי תקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגר מידע), התשס"א-2001 (להלן - תקנות מאגר מידע), שהתקין השר בדצמבר 2000.

הסתמך על נתוני תביעות כפי שעובדו בדוחות אקטואריים קודמים, אך לא עשה בדיקות נוספות לוודא את שלמות הנתונים ואת דיוקם. את הנתונים שסיפק האגף, השווה מפעיל המאגר לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה כדי לבדוק את סבירותם. בדברי ההסבר צוינו חסרונות של נתוני האגף, הפוגעים באמינותם הסטטיסטית.

התעריפים נקבעו לפי סוג הרכב ונפח המנוע בלבד, כפי שהיה בעבר, בלי להביא בחשבון מאפיינים של נהגים (גיל, מין, ותק בנהיגה, ניסיון תביעות וכיו"ב). האגף הסביר, שבמסמך ההבנות שנחתם בינו לחברות הביטוח סוכם, שמאפיינים כאלה ישמשו פרמטרים בתעריף רק משנת 2003 ואילך, משום שחברות הביטוח לא היו ערוכות ליישם תעריף דיפרנציאלי באפריל 2001. עם זאת, לפי תקנה 2(א) רשאית כל חברה, לפי שיקול דעתה ובאישור המפקח, לגבות תעריפים דיפרנציאליים (בגבולות הרצועה שנקבעה בתקנה). המבטחים סיכמו עם האגף כי יהיו רשאים להתחשב בשבעה מאפיינים, בהם חמישה מאפייני נהג ושני מאפיינים של כלי רכב. לדברי האגף, עד נובמבר 2001 בחרו כמחצית מחברות הביטוח להשתמש לפחות באחד ממאפיינים אלו.

(ב) בתשובת האיגוד והפול מנובמבר 2001 נאמר שיש קשיים בהערכת הסיכון של מבוטח יחיד כדלקמן:

"[יש] לאפשר גישה למאגרי מידע של משרד התחבורה והמשטרה, כדי לברר את ההתנהגות התעבורתית של המבוטח, להטיל בחקיקה חובת גילוי עם סנקציות על המבוטח ...

העדר אפשרות להתנות את הביטוח בנהג מסוים ממתנת את משקל התנהגותו של הנהג וכישוריו. הסתמכות על 'כישוריו' של הנהג הדומיננטי לוקה בחסר, משום שלא מובטח שהוא זה שינהג תמיד.

חוסר האפשרות להתנות את הביטוח בפרמטרים [שבסעיף 15 לפקודה]<sup>7</sup> גורע במידה רבה מהיכולת להתאים את הפרמיה למבוטח, במיוחד בפרמטרים שקשה לבודקם מראש.

ספק במצב המשפטי לגבי תוצאות הפרת חובת הגילוי על ידי המבוטח מעמעם את משקל הצהרתו. לא ניתן לסמוך עליהם כמו בביטוחים אחרים - והרי הפרמטרים נלמדים בעיקר לפיו"<sup>8</sup>.

(ג) ביולי 2001 חתם השר על צו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (הסדרים לחלוקת נטל הפיצויים בין המבטחים), התשס"א-2001 (להלן - צו הסדרי החצייה), החל על תאונות מ-1.4.01 ואילך. בסעיף 2(ב) לצו נקבע:

"אירעה תאונת דרכים שבה היו מעורבים אופנוע אחד או יותר ורכב אחר אחד או יותר, ישלמו המבטחים של הרכב האחר למבטחים של האופנוע 50 אחוזים מן הפיצויים על נזקי גוף כמשמעותם בחוק שהמבטחים של האופנוע חייבים בתשלומם עקב התאונה, למעט חבות לפי סעיף 3(ב) לחוק; המבטחים של הרכב האחר יהיו חייבים יחד ולחוד כלפי המבטחים של האופנוע ובינם לבין עצמם יישאו בנטל החיוב בחלקים שווים".

7 בסעיף 15 לפקודה נקבע שלא יהיה תוקף, לגבי חבות טעונת ביטוח, לשום דבר בפוליסה הבא להגביל את ביטוחם של המבוטחים בה בשל הגיל או המצב הגופני או הנפשי של הנהגים ברכב או משך היותם בעלי רישיון, מצב הרכב, מספר האנשים המוסעים בו, משקלם וטיבם הפיזי של הטובין המובלים בו, הזמנים והשטחים שבהם משתמשים בו ועוד.

8 בתשובתו מנובמבר 2001 כתבו האיגוד והפול לאגף בנובמבר 2001, כי עקרונות חוק פלח"ד ("ייחוד העילה" ו"העדר שיבוש") מונעים לעתים לתבוע ממי שגרמו תאונה להשתתף בתשלום הפיצויים לנפגעים. הביטוח מכסה לא רק את הנזקים הנובעים מהתנהגות הנהג, אלא גם את אלה הנובעים מגורמים אחרים, כגון ליקויים בתכנון כביש, בסלילתו או בתחזוקתו, ועצים או שלטים המפריעים לשדה הראייה. לטענתם, ייחוד העילה והעדר שיבוש יוצרים תמריץ אנטי-כלכלי משום שאין למזיקים האחרים תמריץ להתנהג בזהירות. סוגיה זו נוגעת בייחוד לביטוח אופנועים משום שהם מועדים יותר מכלי רכב אחרים לפגיעה עקב ליקויים בכבישים.

לפי דברי ההסבר להמלצות של מפעיל המאגר, היה צפוי שהסדר החצייה יקטין בכ-30% את עלות הביטוח של אופנועים, כנגד הגדלת עלות הביטוח של שאר כלי הרכב, פרט למשאיות; על משאיות חל מכבר הסדר חצייה דומה, שנקבע בצו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (הסדרים לחלוקת נטל הפיצויים בין המבטחים), התשל"ח-1977, ובמקומו נקבע אותו הסדר בסעיף 2(א) לצו הסדר החצייה. מפעיל המאגר הביא בחשבון בהמלצותיו את שתי ההשפעות הללו של ההסדר שנקבע בצו הסדרי החצייה.

(ד) בדברי ההסבר להמלצות מפעיל המאגר נאמר:

"לאור השינויים הקיצוניים המוצעים עבור אופנועים, אמבולנסים, ואוטובוסים ציבוריים גדולים, ביקש משרד האוצר שינוי התעריף לכל הסיכונים הללו, עבור התעריפים שיושמו בשנת 2001, יוגבל ל-30% מהתעריפים שהיו בתוקף בראשון ביולי 1999. ... כדי להבטיח שמלוא הפרמיה הנכונה עבור ביטוח החובה תגבה עבור כלל כלי הרכב, הגרעון הנגרם על ידי הגבלת השינוי בתעריפי האופנועים והאמבולנסים חייב להיות ממומן ... למרות שמשרד האוצר מתיר שינוי תעריף של עד 10% מהתעריף המוצע ברוח זה, כלל הסובסידיה הנדרשת לכיסוי הגרעון הנגרם מהגבלת השינוי בתעריפי האופנועים והאמבולנסים ל-30% חייב להגבות, כדי להבטיח כיסוי מתאים של הפסדי הפול.

משרד האוצר הגביל את השינוי בתעריפי האופנועים ל-30% ... זאת ללא הבדלה באם האופנוע מבוטח בשוק החופשי או על ידי הפול. היות ואופנועים המבוטחים 'בשם הפול' משלמים כיום את הפרמיה הנהוגה בשוק החופשי [בלי התוספת של 25%], והיות וחייב להיות הבדל של 25% בין תעריפי הפול ותעריפי השוק החופשי, הועלו תעריפי השוק החופשי לאופנועים ב-4%, כך שאחר הפעלת ההפרש של 25% עבור הפול יהיה ההפרש הכולל [בהשוואה לזה שהיה ב-1.7.99] 30% (... 1.04 \* 1.25 = 1.30).

(ה) צו הסדרי החצייה וההחלטות של משרד האוצר להעלות במקצת את התעריפים הבסיסיים לאופנועים ולחייב את המבטחים לגבות מכל המבוטחים בביטוח שיורי את התוספת בשיעור 25%, הקטינו במידה ניכרת את השיעור המחושב של הסובסידיה לביטוח אופנועים לעומת זה שהיה קיים בשנים האחרונות, שבהן לא נגבתה התוספת ממבוטחים "בשם הפול" וטרם ניתן צו הסדרי החצייה. בעלי אופנועים מקבלים סובסידיה בשיעור של כ-45%, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, כמפורט להלן:

סוג הרכב	מספר כלי הרכב	פרמיה כוללת אלמלא החסם* (באלפי ₪)	פרמיה כוללת אחרי החסם* (באלפי ₪)	סך הסובסידיה (באלפי ₪)	שיעור הסובסידיה (ב-%)
אופנועים	74,633	257,493	141,336	116,157	45.1
אמבולנסים	995	3,748	3,393	355	9.5

\* מפעיל המאגר מכנה בשם "תעריף חסום" את התעריף שעליו המליץ לפי הנחיית משרד האוצר להגביל את שיעור העלאת התעריפים בשנת 2001.

למרות פקיעת תוקפו של מכתב השר ארליך, נטל הכיסוי של הסובסידיה לבעלי אופנועים מוטל, כבעבר, על בעלי שאר כלי הרכב, כמפורט להלן:

הנטל (באלפי טח)	מספר כלי הרכב	סוג הרכב
78,794	1,253,191	כלי רכב פרטיים
8,360	26,760	אוטובוסים
2,414	12,690	מוניות
26,939	342,806	כלי רכב מסחריים ואחרים
<b>116,507</b>	<b>1,635,447</b>	ס"ה

הסכום הכולל של 116.5 מיליון ש"ח הוטל על כל סוגי הרכב באופן יחסי, ולפי חישובי מאגר המידע, שיעורו שווה ל-4.3% מעלות ביטוח הסיכון הטהור בכל אחד מסוגי כלי הרכב.

(1) סכום זה אינו כולל את הסכום הנוסף המוטל על כלל המבוטחים לצורך כיסוי הפסדי הפול הרגיל (להבדיל מפול האופנועים), דהיינו ההפסדים הנובעים מביטוח נהגים מסוכנים יחסית, שתוספת דמי ביטוח בשיעור 25% או 35% אינה מספיקה לכיסוי הסיכונים שביטוחם כרוך בהם. הסובסידיה הצולבת הנוספת הזאת אינה כלל לידי ביטוי בחישובי מאגר המידע ובדברי ההסבר להם. הלוחות של מאגר המידע ערוכים לפי סוגי כלי הרכב ולפי נפח המנוע שלהם, והעלות הגדולה של ביטוח הנהגים המסוכנים יחסית המבוטחים בפול כלולה, בלא הבחנה, בנתוני העלויות של ביטוח כלי הרכב השונים, כך שהסובסידיה הצולבת לביטוח הנהגים המסוכנים והנטל המוטל על כלל המבוטחים לכיסוייה מובלעת בלוחות. לדוגמה, העלות הגדולה של ביטוח נהגים מסוכנים יחסית הנהגים בכלי רכב פרטיים בעלי נפח מנוע מסוים, מגדילה את עלות הסיכון הממוצעת לכלל בעלי כלי הרכב הפרטיים בעלי אותו נפח מנוע, בלא שיאזכרו כלל הסובסידיה והנטל המוטל לצורך כיסוייה.

משרד מבקר המדינה שאל את האגף בנובמבר 2001 מהו מספר הנהגים המבוטחים ב"פול הרגיל", מה הם שיעוריהם וסכומיהם של הסובסידיה שממנה הם ייהנו לפי המלצות מפעיל המאגר, ומה הם שיעוריהם וסכומיהם של הנטל המוטל על כלל המבוטחים לכיסוי הסובסידיה. האגף השיב בדצמבר 2001, כי "האוכלוסייה המבוטחת כיום בפול, שאינה אופנועים וטרקטורונים, ואינה תעודות זמניות, היא קטנה ביותר (כמה אלפי כלי רכב בלבד). כיון שמדובר באוכלוסייה קטנה ולא הומוגנית יש קושי בביצוע הערכה של עלות הסיכון הספציפית שלהם".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהאגף יפעל לקבל מהפול (וממנהל ההסדר החדש - ראו להלן) נתונים מפורטים בדבר מבוטחי הפול הרגיל, הפסדיו וגורמיהם, ובדבר שיעורי הסובסידיה למבוטחיו.

2. ביוני 2001 התקין השר תקנות ביטוח רכב מנועי (הסדר ביטוח שירי ומנגנון לקביעת התעריף), התשס"א-2001 (להלן - תקנות ביטוח שירי), ולפיהן הונהג הסדר חדש לביטוח שירי (להלן - ההסדר). בתקנות נקבע, כי להסדר יתמנה מנהל שהוא תאגיד; למבטחים ניתנה הזכות לקבוע את מנהל ההסדר, אך אם לא יעשו כן, ימונה מנהל התאגיד בידי המפקח.

(א) בתקנות נאסר על צוות הניהול של מנהל ההסדר, על נושאי משרה או עובדים בו (למעט דירקטורים) להיות עובדים בעלי עניין, נושאי משרה או עובדים של מבטח או של תאגיד שבשליטת מבטח. בכל ישיבת דירקטוריון של מנהל ההסדר נאסר על המבטחים להעביר ביניהם מידע עסקי כללי או פרטני שאינו נוגע ישירות לפעילות הביטוח השירי. עוד נקבע בתקנות, כי כל ישיבה

תננהל על פי סדר יום קבוע מראש, וכי ינוהל ויישמר פרוטוקול מפורט בכתב; הישיבה תנוהל בפיקוח עורך דין חיצוני שהיה אחראי לקיום נוהל הישיבה כפי שנקבע בתקנות.

התקנות ממחישות את אחד ההיבטים הבעייתיים של הפול ושל ההסדר החדש - החשש מפני העברת מידע בין המבטחים.

בתשובת רשות ההגבלים העסקיים מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה נאמר:

"לגישת רשות ההגבלים העסקיים, הפול, בהיותו מסגרת לשיתוף פעולה בין מתחרים - קר חברות הביטוח - מקים חששות משמעותיים לפגיעה בתחרות. עצם הקמתו של הפול היא הבעייתית מבחינת דיני ההגבלים העסקיים... מאחר שהסדר הפול עוגן זה מכבר במסגרת סעיף 7 לפקודה, הרי שידיה של רשות ההגבלים העסקיים ככולות, ואין ביכולתה להפעיל את סמכויותיה בעניין.

אכן, אחד ההיבטים הבעייתיים הכרוכים [בפול ובהסדר] הוא החשש מפני העברת מידע בין המבטחים באופן שיביא לתיאום אסור הפוגע בתחרות. בהתאם, הסדרים האוסרים על העברת מידע בין חברות הביטוח החברות בפול, תכניות עסקיות וכיוצא באלה, הינם רצויים. יחד עם זאת, ספק אם די בהסדרים שנקבעו כדי לאיין את מכלול החששות התחרותיים העולים מחברת חברות הביטוח במסגרת הפול".

(ב) בתקנה 2 לתקנות ביטוח שיווי נקבע:

"... (ב) מנהל ההסדר ימכור בשם המבטחים כסוי לביטוח רכב מנועי לכל בעל רכב הפונה אליו, ולשם כך יפעיל משרד אחד בכל מחוז, או יותר לפי הוראת [המפקח]... .

(ג) על אף האמור בתקנת משנה (ב), יכול שביטוח אופנועים במסגרת הסדר ביטוח שיווי, ייקשר במישרין על ידי מבטח או סוכניו, ובלבד שיחולו עליו הוראות הסכם הביטוח ותעריפי הביטוח לפי תקנות אלה לכל דבר וענין."

תקנת משנה (ג) נועדה לסתום את הפרצה שאיפשרה בשנים 1996-2001 לבעלי אופנועים לרכוש פוליסות "בשם הפול" בלא לשלם את התוספת לפרמיה. האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי למיטב ידיעתו המבטחים גובים מבעלי אופנועים המבוטחים בביטוח שיווי את התוספת לדמי הביטוח שנקבעה בתקנות.

(ג) בתקנה 5 לתקנות ביטוח שיווי נקבע כדלקמן:

"(1) תעריף הסיכון הבסיסי יהיה סכום השווה להערכת עלות הסיכון הטהור בשוק החופשי, בתוספת שלא תפחת מ-25%, ובלבד שהחל ביום כ' בטבת התשס"ה (1 בינואר 2005), לא יעלה מרכיב ההעמסה הצפוי בשל ניסיון התביעות בביטוח השיווי שיקבע המפעיל במסגרת דוח עלות הסיכון הטהור, על 8 אחוזים מעלות הסיכון הטהור בענף; לענין זה 'עלות סיכון טהור בשוק החופשי' - עלות הסיכון הטהור, על פי דוח מאגר המידע, לקבוצת סיכון דומה המבוטחת באופן ישיר אצל מבטח".

משרד מבקר המדינה העיר לאגף בנובמבר 2001, כי תעריף הסיכון הבסיסי יהיה זה שעליו ימליץ מפעיל המאגר לפי הנחיות משרד האוצר, שייתכן שיכללו הוראה להגביל העלות תעריפים מסוימים בחסם, הגורר סבסוד צולב. לפי תקנה 1 לתקנות מאגר מידע, ההגדרה של "עלות סיכון טהור" (שאליה מפנה תקנה 1 לתקנות ביטוח שיווי) היא העלות האמתית, ולא העלות החסומה לפי הנחיית משרד האוצר; ואכן הביטוי "סיכון טהור" מובא בהמלצות של מפעיל המאגר בנספח שאינו מביא בחשבון את החסם, ואילו בנספח אחר, המציג את התעריפים שעליהם המליץ מפעיל המאגר בהתאם לחסם שדרש משרד האוצר, הביטוי "עלות הסיכון הטהור" אינו מוזכר כלל, ובצדק, שכן מדובר בתעריפים שגלומה בהם סובסידיה צולבת מפאת דרישת משרד האוצר.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה כי "השימוש במונחים 'עלות סיכון טהור בענף' ו'עלות הסיכון הטהור בשוק החופשי' צריך להתפרש על רקע המגמה לצמצם ככל הניתן ובאופן הדרגתי את הסבסודים הקיימים תוך התבססות ככל הניתן על בדיקות אמפיריות של עלות הסיכונים השונים ובהתחשב גם בשיקולי פרוהיביטיביות והדרגתיות כאמור".

עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, הביטוי "עלות הסיכון הטהור" הכתוב בתקנה 5(1) אינו משקף את המצב שעשוי להיות עם כניסת התקנה לתוקף.

(ד) משרד מבקר המדינה ביקש מהאגף להבהיר את משמעותם של "מרכיב ההעמסה" האמור בתקנה 5(1) ושל ההוראה שהחל בשנת 2005 לא יעלה מרכיב זה על 8% מעלות הסיכון הטהור.

האגף השיב בדצמבר 2001, שההוראה נועדה להגביל ל-8% את ההעמסה המרבית של הסיכונים העודפים של כלי רכב המבוטחים בהסדר הביטוח השיווי על כלל המבוטחים בביטוח רכב חובה. משמעות הביטוי האמור היא שיעור הסובסידיה הצולבת שכיסויה מוטל על כלל המבוטחים בענף מפאת החסם. לפי המלצות מפעיל המאגר שיעור רכיב זה הוא 4.3%. שיעור זה כולל רק את הסובסידיה הצולבת לאופנועים (ולאמבולנסים), ולא את הסובסידיה הצולבת לנהגים מסוכנים יחסית, המובלעת בחישובי מפעיל המאגר.

בתשובת האיגוד והפול מנובמבר 2001 נאמר:

"נושא מידת 'הקיטום', היינו הקטנת הפרמיה [לביטוח אופנועים], משום שמגיעה למימדים של 'פרמיה פרוהיביטיבית' - הוא נושא עוד יותר חשוב. חברות הביטוח הסכימו תחילה לקיטום בשיעור של 3%, כלומר שההפסדים של 'הפול' לא יעלו על 3% מהפרמיה, אך מאוחר יותר בלית ברירה הציעו כפשרה - 6%. בכל מקרה, הקיטום בשיעור של 8% [שנקבע בשנת 2001] ועוד רק משנת 2005, נראה גבוה ביותר ושאינו מוצדק. אולם גם ועדת הכספים וגם הפיקוח כמו כפופ את השיעור של 8% - מבלי שנותר מזור לחברות הביטוח".

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי הוא סבור שתעריפי השוק החופשי צריכים לשקף ככל האפשר את תעריפי הסיכון האמתי של המבוטחים, ובתנאי שהתעריף לא יהיה פרוהיביטיבי. האגף נוקט תהליך מתמשך של צמצום סבסודים צולבים בין מבוטחים שונים ובין כלי רכב שונים ושל שכלול התעריף והתאמתו, ככל האפשר, למידת הסיכון של המבוטחים השונים; האגף שוקל התאמות נוספות של התעריפים לסיכונים, וכן את האפשרות להטיל השתתפות עצמית על מבוטחי הביטוח השיווי.



הממשלה מקצה משאבים בהיקף ניכר למאבק בתאונות דרכים (ראו דוח מיוחד שפרסם מבקר המדינה בנושא זה במאי 2000).

הרפורמה בביטוח רכב חובה שיום האגף, והפעלתה עוגנה בחוק תחרות מבוקרת, עשויה לתרום להגברת התמריץ הכספי לנהיגה זהירה ובטוחה.

הסובסידיות הצולבות לבעלי כלי רכב ולנהגים מסוכנים יחסית המבוטחים בביטוח השיווי היו, ועודן במידה רבה, מובלעות וסמויות, ונטל כיסוי מוטל על כלל המבוטחים בביטוח רכב חובה. כל עוד קיימות הסובסידיות הצולבות, מן הראוי שהאגף יציג בכל דוח שנתי שלו את הסכומים והשיעורים של הסובסידיות ושל נטל כיסוי.

האגף הסביר למשרד מבקר המדינה שאלמלא הסובסידיות הצולבות, הפרמיות שהיו נדרשות מבעלי כלי רכב ומנהגים מסוכנים יחסית המבוטחים בביטוח השירי, כדי לכסות את הסיכונים שביטוחם כרוך בהם, היו מגיעות לסכומים פרוהיטיביים. אחת התוצאות היתה עלולה להיות עלייה ניכרת בשיעור בעלי כלי הרכב הנוהגים בהם בלא ביטוח חובה. מהתשובות של המשטרה ושל משרד התחבורה לשאלות משרד מבקר המדינה עולה, שלא נמצא הסדר שיאפשר להם לנקוט הצלבת מידע ממוחשבת, כדי לצמצם במידה ניכרת את שיעור הנוהגים בלי ביטוח חובה ואת אפשרות השימוש בתעודות ביטוח מזויפות. מן הראוי שהמשטרה ומשרד התחבורה, בעזרת המפקח ובשיתוף חברות הביטוח, ישקלו אפשרות לעשות הצלבת מידע ממוחשבת - אמצעי שהפעלתו מתבקשת אף בלא קשר לבעיית הפרוהיטיביות.

הגברת האכיפה של חובת הביטוח עשויה לצמצם את משקלו של החשש מפרוהיטיביות בקבלת החלטות בדבר התאמת תעריפי הביטוח לסיכוני הביטוח לפי המאפיינים של הנהג ושל כלי הרכב. התאמת תעריפי הביטוח השירי ככל האפשר לסיכונים המבוטחים בו עשויה לצמצם את הנטל הכספי המוטל על המבוטחים בביטוח חובה בשוק החופשי.