ממצאי מעקב

הסדרי ביטוח שיורי לכלי רכב

תקציר

הסדר הביטוח השיורי נועד לספק ביטוח רכב חובה (להלן - ביטוח חובה) ל"משתמש ברכב מנועי שלא הצליח להשיג כיסוי ביטוחי באופן ישיר אצל מבטח", ומדובר בעיקר בבעלי כלי רכב מסוכנים ובנהגים מסוכנים. כדי לספק את הביטוח הזה הוקם "המאגר הישראלי לביטוח רכב שיורי" (להלן - הפול), והוא משותף לכל חברות הביטוח העוסקות בביטוח חובה (להלן - המבטחים). תעריפי הביטוח השיורי אינם מכסים את מלוא הפיצויים שהפול משלם, בייחוד לא את הפיצויים שהוא משלם לבעלי אופנועים. הכיסוי של ההפרש (הפסדי הפול) מוטל על כלל המבוטחים בביטוח חובה בשוק החופשי.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה בדוח 52ב[1] על הסדרי הביטוח השיורי. המעקב נעשה באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - האגף). מבחינת משרד מבקר המדינה, הדגש בדוח זה הוא בצורך ליצור תמריץ כלכלי מרתיע למי שנוהג ברכב באשמתו נהיגה מסוכנת.

עיקרי הממצאים

1. בדוח 52ב המליץ משרד מבקר המדינה לשקול את האפשרות להנהיג הצלבה ממוחשבת בין נתוני רישיון הרכב לבין נתוני ביטוח החובה, כדי להגביר את האכיפה של איסור הנהיגה ברכב בלא ביטוח חובה, בין היתר עקב העלאת תעריפי הביטוח. בשנת 2008 התקבלה בכנסת הוראת חוק ולפיה יוצלבו הנתונים בכל חודש, אולם עד מועד סיום כתיבת דוח זה בפברואר 2010 טרם הותקנו התקנות הנדרשות, ולכן נדחה יישום ההוראה.

2. בדוחות השנתיים של הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון לשנים 2002 ואילך לא נדון נושא הפול, וממילא לא נאמר בהם על מי מוטל נטל הכיסוי של הפסדיו, ולא הוצגו בהם סכומיהם ושיעוריהם של הסובסידיות למבוטחים בפול ושל הנטל הכספי המוטל על כלל המבוטחים בביטוח חובה בשוק החופשי כדי לכסות הפסדים אלו.

---

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 52ב (2002), עמ' 417-431.

3. בביטוח אופנועים הפול מפסיד דרך קבע הפסדים גדולים, ובשנים האחרונות הם הלכו וגדלו (סכום ההפסד ב-2008 היה כ-217 מיליון ש"ח). לעומת זאת, הביטוח בפול לכלי רכב פרטיים ואחרים, שרבים מהם נהוגים בידי נהגים מסוכנים, התקרב בשנים האחרונות לאיזון כספי (הפסד הפול בביטוחם ב-2008 היה פחות ממיליון ש"ח). שיפור זה הושג באמצעות העלאת הפרמיות של נהגים מסוכנים המבוטחים בפול בשיעורים גבוהים על פי הוראת המפקח על הביטוח (להלן - המפקח).

4. במסגרת הרפורמה בביטוח חובה שהפעיל האגף בהדרגה החל ב-2001, הנהיג המפקח תעריפים דיפרנציאליים לפי מאפייני הנהג והרכב: תחילה בשוק החופשי, ומ-2007 גם בפול - בביטוח אופנועים. אולם המפקח לא הנהיג שונות בתעריפי הפול לכלי הרכב הפרטיים והאחרים, הנהוגים בעיקר בידי נהגים מסוכנים.

5. סמכותו של המפקח לאשר תעריפים המבוססים על סבסוד מבוטחי הפול ולהטיל על המבוטחים בשוק החפשי "מרכיב העמסה" למימון הסובסידיה לכיסוי הפסדי הפול לא עוגנה במפורש בחקיקה ואף לא בהחלטה מפורשת של גוף מוסמך.

סיכום והמלצות

המעקב מצביע על היעדר שקיפות בעניין הסובסידיה ו"מרכיב ההעמסה", הן בדוחות הממונה לציבור והן בהודעות הפרטניות למבוטחים. החלטות המפקח צריכות להיות מבוססות על הסמכה מפורשת ועל תהליך מובנה, ועליו להציג בפירוט את השיקולים בהחלטותיו.

מן הראוי שתנאי ביטוח החובה ייצרו תמריץ כלכלי לנהיגה בטוחה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמפקח ישקול, בתוך כלל השיקולים, את הצורך להסדיר את תנאי הביטוח בפול כך שיחדדו ויגבירו את התמריץ הזה.

♦

מבוא

לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן - חוק פלת"ד), על הנוהג ברכב מוטלת האחריות 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". לפי חוק פלת"ד הוקמה "קרנית" - קרן לפיצוי נפגעים שמסיבות מסוימות אינם יכולים לקבל פיצוי ממבטחו של כלי רכב שהיה מעורב בתאונה (כגון אם הפוגע לא היה מבוטח או אם אין יודעים מי הפוגע).

פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - הפקודה), קובעת בסעיף 2: "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". בסעיפים קטנים 2(ב) ו-(ג) נקבעו עונשים למשתמש ברכב מנועי בלי ביטוח חובה.

עד שנת 2001 לא היתה תחרות בעניין המחיר בענף ביטוח רכב חובה (להלן - ביטוח חובה). במשך שנים פעל אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון שבמשרד האוצר (להלן - האגף) להנהיג רפורמה בענף ביטוח חובה[2]. לפי חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, הממונה על האגף (להלן - הממונה) ישמש המפקח על הביטוח (להלן - המפקח).

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 עשה משרד מבקר המדינה מעקב באגף אחר תיקון הליקויים שהעלה בדוח שנתי 52ב על הסדרי הביטוח השיורי. הממונה בעת המעקב היה מר ידין ענתבי. מבחינת משרד מבקר המדינה, הדגש בדוח זה הוא בצורך ליצור תמריץ כלכלי מרתיע למי שנוהג ברכב באשמתו נהיגה מסוכנת.

המאגר הישראלי לביטוח רכב שיורי

1. המאגר הישראלי לביטוח רכב שיורי (להלן - הפול) נועד לספק ביטוח חובה ל"משתמש ברכב מנועי שלא השיג כיסוי ביטוחי באופן ישיר אצל מבטח", ומדובר בעיקר בבעלי כלי רכב מסוכנים ובנהגים מסוכנים. הפול הוא שותפות של חברות הביטוח העוסקות בביטוח חובה (להלן - המבטחים). ביטוח שיורי במתכונות שונות קיים כבר משנות החמישים, ומתחילת שנת 2002 הפול מנוהל במתכונת חדשה בידי תאגיד שייסדו המבטחים. בביטוח השיורי מבוטחים בעיקר: (א) מרבית האופנועים לסוגיהם (לרבות קטנועים) - המבטחים מסרבים לבטחם מפאת הסיכון הרב ברכיבה עליהם; (ב) כלי רכב מכל הסוגים האחרים שהמבטחים מסרבים לבטחם בעיקר משום שנהגיהם היו מעורבים בתאונות, או משום שעברו עברות תעבורה חמורות והורשעו בהן ונענשו בשלילת רישיון הנהיגה שלהם[3].

בתשובה לשאלותיו של משרד מבקר המדינה הסביר האגף בינואר 2001 כדלהלן:

> "המבוטחים [בביטוח חובה] בשוק החופשי מסבסדים את המבוטחים בפול... . הנהגים הטובים ובעלי [כלי] 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".

2. בשנת 1997 עוגן הסדר הפול בתיקון עקיף לפקודה עם הוספת סעיף קטן 7(ג), הקובע שתנאי לקבלת רישיון מבטח בענף זה הוא שהמבטח שותף "להסדר לביטוח כל משתמש ברכב מנועי שלא הצליח לרכוש פוליסה באופן ישיר אצל מבטח, כפי שיקבע שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת...". בסעיף קטן 7(ד) נקבע: "המנגנון לקביעת תעריפי... הפול... ייקבע בידי שר האוצר, בהתבסס על מידע לגבי הסיכונים בענף... ובהתאם לכללים שיקבע באישור ועדת הכספים של הכנסת".

הפול פרסם נתונים בנוגע לתאונות שבהן מעורבים אופנועים, כדלהלן:

(א) בדוח הפול לשנת 2008 נאמר שלפי סקירה של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים לשנת 2006: "[ה]סיכוי [של רוכב אופנוע] להיפצע הינו פי 9.5 [מזה של] נוסעים ברכב, להיפצע קשה פי

---

2 בדבר המצב הקודם ועיקרי הרפורמה שהופעלה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 52ב** (2002), עמ' 419.

3 בדוחות הכספיים של הפול מוצגים בטורים נפרדים חשבונות עסקי הביטוח של האופנועים ושל כלי הרכב הפרטיים והאחרים, אבל שני סוגי העסקים כלולים באותו פול. לפי חוזר המפקח משנת 2005, יובאו בחשבון רק התאונות וההרשעות משלוש השנים שקדמו לתחילת הפוליסה הנמכרת למבוטח. אמנם אין ההגבלה הזאת מוזכרת בחוזרי תעריפי הביטוח שפרסם המפקח מאז, אולם היא עדיין בתוקף.

16.4..., להתאשפז פי 25.5...[4]", והסיכוי להרג גבוה פי 14..." (יצוין כי בנתונים אלה אין הפרדה בין רוכבי אופנועים אשר מועדים לתאונות לבין רוכבי אופנועים שלא הורשעו בעבירות תנועה חמורות). עוד נאמר בדוח הפול כי "שכיחות התביעות באופנועים היא של כ-17%, שהינו שיעור הגבוה מזה החל בסוגי רכבים אחרים", וכי מהשוואת מספר רוכבי האופנועים שנהרגו ב-2008 (47) לעומת 2007 (37) מתברר שמספרם עלה בשיעור חד (27%), "כל זאת בשעה שבכלל אוכלוסיית הנוהגים ישנה ירידה משמעותית במספר ההרוגים בשנת 2008 בהשוואה לשנת 2007". בדוח לא צוין מספר הפצועים, ולא צוינה מידת אשמתם של בעלי האופנועים בתאונות. (ב) בעלי האופנועים הם רוב רובם של מבוטחי הפול והמקור הבלעדי כמעט להפסדיו בשנים האחרונות. אמנם התעריפים שהמפקח קובע למבוטחי הפול גבוהים מהתעריפים המרביים שהוא קובע לשוק החופשי, אבל התעריפים לבעלי אופנועים אינם מכסים את הפיצויים שהפול משלם לרוכבי אופנועים שנפגעו (לפי נתוני האגף, התעריפים ב-2008 כיסו כ-65% מהפיצויים). לעומת זאת, התעריפים שהמבטחים גובים מבעליהם של כלי הרכב לכל סוגיהם המבוטחים בשוק החופשי כוללים "מרכיב העמסה" בשיעור של כ-4%-5%. מרכיב זה - כפי שהסביר האגף למשרד מבקר המדינה עוד בשנת 2001 - הוא שיעור התוספת לתעריפים המוטלת על כלל המבוטחים בביטוח חובה בשוק החופשי כדי לכסות את הפסדי הפול במלואם בכל שנה. הפסדי הפול מביטוח אופנועים עלו מסכום של כ-148 מיליון ש"ח ב-2004 עד כ-217 מיליון ש"ח ב-2008 (במחירים שוטפים). בדבר צמצום הפסדי הפול מביטוח כלי רכב פרטיים ואחרים - ראו להלן.

האגף הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009: "תעריפי הביטוח השיורי לאופנועים נמוכים מתעריף הסיכון הגלום בביטוחם, וזאת בין היתר בשל רמתם הנמוכה בעת החלת הרפורמה בענף [בשנת 2001]... (התעריפים כיסו רק כ-30% מתעריף הסיכון שלהם). אנו סבורים כי, ככלל, תעריפי הפול צריכים לשקף, ככל האפשר, את תעריפי הסיכון האמיתי של המבוטחים".

3. שר האוצר (להלן - השר), בתוקף סמכותו לפי סעיפים 7(ג) ו-(ד) ו-51 לפקודה, התקין תקנות ביטוח רכב מנועי (הסדר ביטוח שיורי ומנגנון לקביעת התעריף), התשס"א-2001 (להלן - תקנות הביטוח השיורי). לפי תקנה 2(ב), הפול חייב למכור ביטוח חובה לכל בעל רכב הפונה אליו. בתקנה 5(1) נקבע: "תעריף הסיכון הבסיסי יהיה סכום השווה להערכת עלות הסיכון הטהור בשוק החופשי, בתוספת שלא תפחת מ-25%, ובלבד [שלא] יעלה מרכיב ההעמסה הצפוי בשל ניסיון התביעות בביטוח השיורי... על 8 אחוזים מעלות הסיכון הטהור בענף; לענין זה, 'עלות סיכון טהור בשוק החופשי' - עלות הסיכון הטהור, על פי דוח מאגר המידע,[5] לקבוצת סיכון דומה המבוטחת באופן ישיר אצל מבטח".

4. בתיאור עסקי הביטוח השיורי בדוח הפול לשנת 2008 צוין (בסעיפים שונים) שהפול: (א) אינו עוסק בחיתום משום שהוא חייב למכור ביטוח חובה לכל הפונה אליו, ואין בידו שיקול הדעת אם לבטח או להימנע מלבטח לקוחות מסוכנים במיוחד; (ב) אינו חשוף כלל לתחרות[6]; (ג) אינו עוסק בניהול סיכונים, חוץ מן המאמץ למנוע תשלום-יתר של פיצויים לנפגעי תאונות; (ד) אינו

---

4 משרד האוצר הודיע בהודעה לעיתונות בדצמבר 2006: "הסיכוי [של רוכב אופנוע] להזדקק לשיקום רפואי גבוה פי 27.5 מאשר בנסיעה בכלי רכב סגור".

5 מפעיל מאגר המידע (להבדיל ממאגר הביטוח - הפול) הוא תאגיד שהסמיכו המפקח, לפי תקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגר מידע), התשס"ד-2004 שהתקין השר. תפקידו לחשב את עלות הביטוח של הסיכונים בענף ביטוח רכב חובה.

6 בדוח 52ב (עמ' 429) נאמר שההוראות של תקנות הביטוח השיורי ממחישות את אחד ההיבטים הבעייתיים של הפול - החשש מפני העברת מידע בין המבטחים. בתגובת רשות ההגבלים העסקיים מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה נאמר: "לגישת רשות ההגבלים העסקיים... 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 כבולות, ואין ביכולתה להפעיל את סמכויותיה בעניין". בענין התחרות נאמר בדוח הפול לשנת 2008: "מושג התחרות איננו רלבנטי למאגר [למאגר הביטוח - הפול]", ועוד נאמר: "אין המאגר נוגס או יכול לנגוס נתח מהשוק של חברות הביטוח", וכן צוין: "העובדה שרוב כלי הרכב המבוטחים ע"י המאגר מבוטחים בפרמיה חסרה, גורמת לכך שאין לחברות הביטוח עניין להתחרות במבוטחי המאגר".

מחזיק בהון עצמי ולא בעתודות ביטוח ולא בהשקעות (חוץ מן הריבית מכספים שוטפים המופקדים בבנקים); (ה) אינו רוכש ביטוח משנה; (ו) אינו יכול לתכנן אסטרטגיה עסקית לעניין הכנסותיו, אבל "מטרת [הפול], בכפוף לגורמי תאונות דרכים שאין [לו] שליטה בהן, לשמור על רמת סילוק תביעות גוף הולמת ונכונה, כדי להקטין את [הפסדיו] הצפויים"; (ז) אינו עוסק בשיווק ובהפצה יזומים.

5. בדוח 52ב נאמר שהאגף הודיע 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 בעקבות הליך שיפוטי. כדי שביטוח החובה אכן יהיה זמין, חשוב לוודא שתעריפי הביטוח, אף לנהגים ולכלי רכב מסוכנים מאוד, לא יהיו יקרים עד כדי כך שיימנעו מביטוח חובה. לשאלות משרד מבקר המדינה השיב האגף בשנת 2001, שככלל הוא סבור שהתעריפים צריכים לשקף ככל האפשר את הסיכון האמתי של המבוטחים; ואולם אם יהיה תעריף הביטוח פרוהיביטיבי, יש חשש שנהגים ייסעו ללא ביטוח ויהיו לנטל על הציבור דרך "קרנית". באותו דוח העיר משרד מבקר המדינה:

> "בלי לפסוק בשאלה המהותית, אם יש או אין לתת סובסידיות צולבות לקבוצות שונות, ובהן האופנועים, 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".

6. משרד מבקר המדינה העיר לאגף באוקטובר 2009, כי אין זה תקין שהמונח "מרכיב ההעמסה" אינו מוגדר כלל בתקנות[7]. אין בחקיקה ראשית ולא בחקיקת משנה הרשאה מפורשת להעניק סובסידיה למבוטחים בביטוח השיורי, ואין הרשאה מפורשת להטיל על המבוטחים בשוק החופשי תוספת לתעריפים כדי לממן את הסובסידיה. לא זו בלבד, אלא שאין כל רמז לקיומה של סובסידיה - לא בחקיקה שבה הפול מעוגן ולא בדברי ההסבר להצעות החוק[8]. בכך מוטלת על הציבור מעמסה כספית על פי לשון מרומזת בחקיקת משנה. מן הראוי לבחון, נוכח האמור לעיל, את ההסדרים הקיימים בחקיקה ראשית ובחקיקת משנה בעניין זה ולשקול ליזום תיקונם.

האגף השיב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כי הוא מכיר בכך שאין הרשאה להטיל את מרכיב ההעמסה על המבוטחים בשוק החופשי כדי לממן סובסידיות למבוטחים בפול, וכי הוא פועל לביטולן, אם באמצעות עדכון תעריפי הביטוח השיורי, אם באמצעות השתתפות עצמית.

7. בעקבות הביקורת בדוח שנתי 52ב דן הממונה בנושא הפול במידת מה בדוחותיו לשנים 2000 ו-2001, אולם נמנע מכך בדוחותיו לשנים 2002-2008, וממילא לא נאמר בהם על מי מוטל נטל הכיסוי של הפסדיו, ולא הוצגו בהם סכומיהם ושיעוריהם של הסובסידיות למבוטחים בפול ושל הנטל הכספי המוטל על כלל המבוטחים בביטוח חובה בשוק החופשי כדי לכסות הפסדים אלו. המבוטחים בשוק החופשי אינם מקבלים דיווח בדבר גילומו של מרכיב ההעמסה בפרמיות שהם משלמים, לא כל שכן בדבר ייעודו, שיעורו וסכומו (חוץ מהודעות לעיתונות בספטמבר ובדצמבר 2006 ובאוגוסט ובספטמבר 2009).

---

7 בתקנה 1 של תקנות הביטוח השיורי מוצגות הגדרותיהם של 21 מונחים, אבל "מרכיב ההעמסה" אינו מוזכר שם.

8 הצעת חוק ביטוח רכב מנועי (הוראת שעה), התשנ"ז-1996; הצעת חוק ביטוח רכב מנועי (הסדרים לתקופת מעבר), התשנ"ז-1997.

לשאלות משרד מבקר המדינה בדבר השקיפות בעניין זה השיב האגף בנובמבר 2009 כי נציגיו ציינו את קיומו של הסבסוד הצולב גם בראיונות בכלי התקשורת השונים, ואולם הוא הוסיף:

"במסגרת תהליך עדכון התעריפים האחרון [העלאת התעריפים לאופנועים באותו חודש], מצאנו כי המבוטחים בישראל אינם ערים לעובדה שהם מממנים את הפסדי הפול על ידי תשלום של סכום נוסף בפוליסת הביטוח שלהם. לפיכך, נבחנות היום באגף האפשרויות הקיימות ליידוע ציבור המבוטחים ביחס לעובדה זו. כך למשל נבחנת אפשרות לחייב את כל המבטחים לציין על גבי פוליסות ביטוח החובה את היקף הסבסוד [כלומר, מרכיב ההעמסה] הגלום בכל פוליסה, וזאת על מנת להגביר את השקיפות ולהביא לידיעת הציבור את עובדת הסבסוד של גירעון הפול, וכן נבחנת האפשרות להנחות את הפול לשקף עניין זה בדוחות הכספיים שלו".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסף על האפשרויות שהאגף בוחן, מן הראוי שיוצג בדוח שנתי של הממונה כל המידע הרלוונטי בדבר הפול והשפעתו על הבטיחות בדרכים. בהמשך לכך מן הראוי שבכל דוח שנתי של הממונה תוצג סקירה תמציתית על הפול, על סכומיהם ועל שיעוריהם של מרכיב ההעמסה ושל הסובסידיות למבוטחי הפול ועל ההתפתחות שחלה בו מאז הדוח השנתי הקודם.

8. בדוח שנתי 52ב נאמר:

"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... כתוצאה מהגברת האכיפה עשוי להצטמצם משקלו של החשש מפרוהיביטיביות בקבלת החלטות בדבר התאמת תעריפי הביטוח לסיכוני הביטוח לפי מאפייני הנהג וכלי הרכב".

בשנת 2008 התקבל בכנסת תיקון מס' 21 לחוק הפלת"ד, ולפיו הוסף לחוק סעיף 1א15. בסעיף קטן (א) נקבע כי "קרנית" תמסור למשטרה את מספרי הרישוי ואת תקופות ביטוח החובה של כלי הרכב, בין השאר לשם אכיפת הוראות פקודת הביטוח. לפי סעיף קטן (ב), השר - בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכנסת לענייני חוקה, חוק ומשפט - יקבע (בין השאר) את האופן, את המועד ואת התנאים למסירת המידע מהקרן.

לפי נוסח התקנות שאישרה הוועדה בדצמבר 2009, תעביר "קרנית" למשטרה בתום כל חודש קובץ מידע, בין היתר לצורך אכיפת הוראות הפקודה.

עד מועד סיום כתיבת דוח זה, בפברואר 2010, טרם הותקנו התקנות לפי סעיף קטן (ב).

9. משרד מבקר המדינה שאל את האגף בשנת 2001, האם הוא בחן דרכים לאזן את הפול, כגון באמצעות הטלה של חובת השתתפות עצמית על המבוטחים בו. האגף השיב שהוא שוקל להנהיג חובת השתתפות עצמית.

בתיקון מס' 17 לפקודת ביטוח רכב מנועי, משנת 2008, הוסף לפקודה סעיף 3א, ובו הוראות בדבר הנהגתה של השתתפות עצמית בפוליסות של ביטוח רכב חובה: השתתפותו העצמית של המבוטח תהיה בגדר בחירה ולא חובה; בגין ההשתתפות העצמית ינוכה מהפיצויים שהנהג זכאי להם (ולא מהפיצויים שנוסעים אחרים זכאים להם) בעד אבדן השתכרות או בעד נזק שאינו נזק ממון (כלומר כאב וסבל). מבוטח שבחר בפוליסה הכוללת תניה של השתתפות עצמית ישלם דמי ביטוח

מופחתים. בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון מס׳ 17 צוין שההשתתפות העצמית מאפשרת להפחית את תעריפי הביטוח ותורמת לשימוש זהיר יותר של המבוטח ברכבו.

בביאור לדוחות הכספיים של הפול לשנת 2008 צוין: ״מספר הפוליסות בהן בחר המבוטח להפעיל את החלופה של ביטוח עם השתתפות עצמית הוא שולי״.

בנובמבר 2009 קבע המפקח בחוזר למבוטחים, כי ״מבוטח הרוכש [מהפול] ביטוח [לאופנוע] הכולל תנית השתתפות עצמית בסכום של 25,000 ש״ח [במקום 10,000 לפי חוזר קודם מספטמבר 2008] בגין נזק שאינו נזק ממון ו-7 ימים בגין אבדן השתכרות יקבל הנחה בשיעור של 20% [במקום 11% לפי חוזר קודם], לעומת ביטוח ללא תנית השתתפות עצמית״. אשר לשוק החופשי, קבע המפקח בחוזר מספטמבר 2008 כי ״מבטח יגבה דמי ביטוח מופחתים ממבוטחים הרוכשים חוזה [ביטוח חובה] הכולל [תנית השתתפות עצמית], בהתאם לניתוחים אקטואריים שיערוך המבטח אשר יוצגו למפקח״.

10. בצו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (הסדרים לחלוקת נטל הפיצויים בין המבטחים), התשס״א-2001 (להלן - צו הסדרי החצייה) נקבע בסעיף 2(ב): ״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... שהמבטחים של האופנוע חייבים בתשלומם עקב התאונה..., המבטחים של הרכב האחר יהיו חייבים יחד ולחוד כלפי המבטחים של האופנוע ובינם לבין עצמם יישאו בנטל החיוב בחלקים שווים״.

בשנת 2008 התקבל בכנסת תיקון מס׳ 20 לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשס״ח-2008 (בעקבות הצעת חוק פרטית). בתיקון זה הוספו סעיפים קטנים (ג) ו-(ד) לסעיף 3 לחוק, ואלה שינו את חלוקת הנטל בין המבטחים שנקבעה בצו הסדרי החצייה, כך שהמבטח של הנהג בכלי הרכב האחר ישלם למבטח של האופנוע (שהוא בדרך כלל הפול) 75% (במקום 50%) מהפיצויים על נזקי גוף של רוכב האופנוע.

בהצעת חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2009), התשס״ט-2008, סעיף 65, הוצע לבטל את הסעיפים הקטנים (ג) ו-(ד) של סעיף 3. בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר שהחלוקה שנקבעה בתיקון מס׳ 20 יוצרת עיוות כלכלי ״שכן ככל שהנטל שיוטל על המבטח של כלי הרכב האחר המעורב בתאונה גדול יותר, פוחת הסיכון שנוטל המבטח של רוכב האופנוע. יוצא אפוא שהמבטח אופנוע יישא בשיעור נמוך יותר של הסיכון אך יקבל את מלוא הפרמיה ששילם בעל פוליסת הביטוח (רוכב האופנוע)״. חלק זה בהצעת חוק ההסדרים לא התקבל בכנסת. בסעיף 248 להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס״ט-2009 (להלן - חוק ההתייעלות), חזרה הממשלה והציעה לבטל את הסעיפים הקטנים (ג) ו-(ד) האמורים, אולם ההצעה לא התקבלה בכנסת. ההצעה הועברה לוועדת הכנסת לענייני עבודה, רווחה ובריאות.

11. בתגובה לחוזר המפקח מדצמבר 2006, שלפיו יועלו תעריפי הביטוח השיורי לאופנועים מתחילת 2007, הגיש מועדון האופנוענים הישראלי עתירה לבג״ץ[9] נגד הממונה, נגד השר, נגד שר התחבורה ונגד הפול, ובה ביקש לאסור עליו להפעיל את התעריפים החדשים.

מועד הדיון בעתירה נדחה פעם אחר פעם. בספטמבר 2009 נמחקה העתירה לפי בקשת העותר, ועם זאת הוא הודיע כי הוא פועל לשכנע את הגופים הנוגעים בדבר למנוע העלאה חדה של התעריפים ושומר על זכותו לפנות שוב לבג״ץ, אם יהיה בכך צורך. בנובמבר 2009 הוגשה לבג״ץ עתירה נגד המפקח ונגד הפול למתן צו על תנאי וצו ביניים למפקח, ועל פיהם יושעה תוקפה של הוראת

---

9 בג״ץ 10813/06 **מועדון האופנועים הישראלי נ׳ הממונה על שוק ההון ואח׳** (ראו באתר האינטרנט של בית המשפט העליון).

המפקח בדבר השינוי של תעריפי הביטוח השיורי עד לדיון והכרעה בעתירה[10]. בפברואר 2010 דחה בג"ץ את העתירה כיוון שהעותר לא פנה למפקח עובר להגשת העתירה.

12. בחוק ההתייעלות פרק ט' נקבעו תיקונים עקיפים לפקודה (תיקון מס' 18), לחוק הפלת"ד (תיקון מס' 23) ולחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (תיקון מס' 46), ולפיהם מינואר 2010 תועבר האחריות לטיפול הרפואי בנפגעי תאונות דרכים מהמבטחים לקופות החולים. המבטחים יעבירו לקופות החולים חלק מדמי ביטוח החובה כפי שיקבע שר האוצר. בעקבות התיקונים האלה מובטח לכל נפגעי תאונות הדרכים תושבי ישראל טיפול רפואי מלא לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

ביטוח כלי רכב פרטיים ואחרים בפול

1. הפסדי הפול בביטוח כלי רכב פרטיים ואחרים (חוץ מאופנועים) - שהם בעיקר כלי רכב הנהוגים בידי נהגים מסוכנים - הצטמצמו מאוד בתקופה הנסקרת, ועסקי הפול בביטוחם התקרבו לאיזון כספי באמצעות תוספות לפרמיות בשיעורים גבוהים, שקבע המפקח. הפסדי הפול מביטוח כלי רכב פרטיים ואחרים היו כדלהלן: כ-6.9 מיליון ש"ח ב-2004, כ-3.9 מיליון ש"ח ב-2005, כ-12.6 מיליון ב-2006, כ-4.1(-) מיליון ש"ח (דהיינו רווח) ב-2007 וכ-0.7 מיליון ש"ח ב-2008 (במחירים שוטפים).

2. אמנם מן ההיבט הכספי השתפר המצב, וביטוחם של כלי הרכב הפרטיים והאחרים בפול מתקרב לאיזון כספי, אבל יש לתת את הדעת גם להיבט הבטיחות: הנהגים המסוכנים עדיין יוצאים נשכרים מכך שהפול חייב, לפי תקנה 2(ב), למכור ביטוח חובה לכל בעל רכב הפונה אליו, גם לנהגים המסוכנים ביותר.

3. בביטוח כלי הרכב הפרטיים והאחרים לא הנהיג המפקח תעריפים דיפרנציאליים לפי מאפייני הנהג, כפי שהנהיג בביטוח בשוק החופשי במסגרת הרפורמה בביטוח חובה, ומינואר 2007 - גם בביטוח האופנועים. התוצאה היא שהנהגים המבוטחים בפול מסבסדים למעשה את הנהגים המסוכנים יותר. הדעת נותנת שהתמריץ הכלכלי לנהגים מסוכנים להיזהר מנהיגה מסוכנת היה מתעצם לו הונהגו בביטוח זה תעריפים דיפרנציאליים לפי מאפייני הנהג, ובעיקר לפי תאונות והרשעות. מן הראוי שהמפקח ישקול, האם לנוכח חשיבותו של המאבק בתאונות הדרכים[11] יש מקום ליצור תמריץ כספי מיוחד לנהיגה זהירה באמצעות תעריפים המבוססים על מידת המסוכנות של הנהגים המבוטחים בפול.

בעניין זה השיב האגף למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2009 כדלהלן:

"יש בכוונת האגף לבחון בעתיד שימוש בתעריפים דיפרנציאליים גם עבור כלי רכב שאינם אופנועים המבוטחים בפול".

---

10 בג"ץ 9074/09 **עו"ד גלעד בנאי נ' המפקח על הביטוח והמאגר [הפול].**

11 ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת בנושא המאבק בתאונות הדרכים** (2000), בייחוד בפרק "הטיפול בנהגים שהורשעו בעבירות תעבורה רבות" (עמ' 111-115); **דוח שנתי 56ב** (2006), בפרק "ההתמודדות עם תאונות הדרכים" (עמ' 3-76); **דוח שנתי 59ב** (2009), בפרק "ההתמודדות עם תאונות הדרכים - ממצאי מעקב" (עמ' 95-132).

סיכום

לפי תקנות הביטוח השיורי, הפול חייב למכור ביטוח חובה לכל בעל רכב הפונה אליו. עסקי הפול בביטוח כלי רכב פרטיים ואחרים (חוץ מאופנועים) הגיעו בשנים האחרונות כמעט לאיזון כספי, זאת באמצעות העלאת התעריפים למבוטחים אלה של הפול בשיעורים גבוהים, לפי קביעת המפקח. אולם המפקח לא קבע למבוטחים אלה (רבים מהם נהגים מסוכנים) תעריפים דיפרנציאליים לפי מאפייני הנהג, כפי שקבע למבוטחים בשוק החופשי וגם לבעלי אופנועים המבוטחים בפול. מן הראוי שהמפקח ישקול לקבוע תעריפים דיפרנציאליים (בעיקר לפי תאונות והרשעות בעברות חמורות) לבעלי כלי רכב פרטיים ואחרים המבוטחים בפול.

הפסדי הפול בביטוח אופנועים גדלו בשנים האחרונות. כמעט כל הפסדי הפול נובעים מכך שהתעריפים שקבע המפקח לאופנועים אינם מכסים את הפיצויים שהפול משלם לרוכבי אופנועים נפגעי תאונות. הפסדי הפול מכוסים בכל שנה באמצעות "מרכיב העמסה" (שלא הוגדר כלל בתקנות), המוטל על כל המבוטחים בביטוח חובה בשוק החופשי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה תבחן את הצורך לאזן בין הרצון לאפשר ביטוח לכלל ציבור הנהגים לבין הצורך ליצור תמריץ כספי שירתיע מפני נהיגה מסוכנת, מתוך התחשבות בצורך להפחית את הגודש בכבישים, להפחית את זיהום האוויר ולהקל על נהגים מעוטי יכולת. איזון זה צריך להשתלב במדיניות הממשלה בנושא המאבק בתאונות הדרכים.