

קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

תקציר

רקע כללי

הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (להלן - קרנית או הקרן) היא תאגיד ציבורי שהוקם מכוח חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן - חוק הפלת"ד). קרנית מפצה בגין נזקי גוף בלבד, ומטרתה לפצות נפגע הזכאי לפיצויים לפי חוק הפלת"ד לנפגעי תאונות דרכים, שאין באפשרותו לתבוע זאת מהסיבות האלה: הנהג הפוגע אינו ידוע; אין לנהג הפוגע ביטוח לפי פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970 או שהביטוח שיש לו אינו מכסה את החבות הנדונה; המבטח של הפוגע נמצא בפירוק.

לקרנית מינהלה בת שבעה חברים, שאותה ממנה שר האוצר. יו"ר המינהלה בתקופת הביקורת הוא הכלכלן הראשי במשרד האוצר, מר יואל נווה, ומנכ"ל הקרן הוא רו"ח איתן השחר. הקרן מנהלת נכסים בהיקף של כ-6 מיליארד ש"ח, ומימונה מבוצע באמצעות העברת סכום מוגדר מדמי ביטוח החובה שאותם משלמים מבטחי הרכבים לחברות הביטוח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות קרנית. הבדיקה כללה, בין היתר, את תקציב הקרן, את השקעותיה ואת התקשרויותיה. בדיקות השלמה נעשו באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון או הפיקוח על הביטוח), באגף הכלכלן הראשי, ובלשכה המשפטית שבמשרד האוצר; באגף התנועה במשטרת ישראל.

דוח זה אינו עוסק בהתנהלות קרנית בנושא החבות כלפי אוכלוסיית הנפגעים. הדוח מהווה אחד מצבר דוחות שמבצע משרד מבקר המדינה בתחום תאונות הדרכים.

הליקויים העיקריים

אי-הסדרת הפיקוח על קרנית

על אף היקף הנכסים הנרחב שמנהלת קרנית ותפקידה החשוב בפיצוי נפגעי תאונות דרכים ולמרות הזמן הרב שחלף מאז החלו המאמצים להסדרת הפיקוח עליה, טרם הגיעו קרנית, משרד האוצר ומשרד המשפטים להסכם על מתווה פיקוח ראוי, וטרם הוסדר מערך הפיקוח על הקרן.

ליקויים בהרכב חברי מינהלת קרנית וועדותיה

1. משנת 2011 ועד נובמבר 2015 היה מספר חברי מינהלת קרנית קטן ממספר חברי המינהלה שקובע חוק הפל"ד, ובשנים 2012-2014 אף לא מינה שר האוצר יו"ר למינהלת קרנית. עוד נמצא כי בכ-60% מ-22 ישיבות המינהלה, שהתקיימו בשנים 2011-2015, לא נכחו כל חברי המינהלה שמונו, ובשני מקרים נכחו בהן שני חברים בלבד.
2. אין לקרנית נוהל אשר מפרט, בין היתר, כל כמה זמן על מינהלת קרנית לבחון ולקבוע את הרכב ועדותיה ואת מספר החברים שעל מינהלת הקרן למנות לכל ועדה.
3. על אף היקף הכספים הגדול שמנהלת הקרן, משנת 2011 לא נערכה ביקורת פנימית בתחום ההשקעות של קרנית.
4. הליך מינוי חברי מינהלת קרנית על ידי שר האוצר אינו מעוגן בנוהל מסודר, אלא מבוצע על פי נוהג שקיים במשרד האוצר שנים רבות.

ליקויים באופן חישוב העתודה הנדרשת לכשל חברות ביטוח

1. אף שכבר בשנת 2011 הוצגה בדוחות הכספיים של קרנית עתודה לכשל חברות ביטוח שיתרתה גבוהה בכ-182 מיליון ש"ח מזו שעליה המליץ אקטואר הקרן, לא פעלה הקרן להקטנת העתודה ולהתאמתה להמלצתו, וממילא לא דנה בחלופות השימוש בכספים העודפים. רק בשנת 2014 הנחה המפקח על הביטוח, אשר מקבל לעיונו את דוחותיה הכספיים של קרנית, את הקרן בדבר דרכי הפעולה הנדרשות לייעוד הכספים הללו.
2. שיעור העתודה לכשל חברות ביטוח שקבעה קרנית - העומד על 15% מסך התביעות התלויות בענף ביטוח רכב חובה - לא עודכן מאז 2006. זאת למרות החשיבות הקיימת בחישוב גובה העתודה הנדרש וההשפעה האפשרית על חלופות השימוש בכספים אלו, ובכלל זה בחינת השבתם לציבור.

עיצובים בקידום ביטוח מקוון ובשליחת מכתבים לבעלי רכב לא מבוטחים

1. טרם אושר התיקון שהציע משרד האוצר לצו הפיצויים לנפגעי תאונות הדרכים, אשר מאפשר מעבר מדיווח חודשי של חברות הביטוח לקרנית - לדיווח יומי.
2. המשטרה טרם השלימה את היערכותה - הן בהיבט של תכנון העבודה והן בהתאמת המערכות - להעברת הנתונים על אודות ביטוחי החובה באופן מקוון ליחידות השטח.
3. אף על פי שקרנית שינתה את דעתה והביעה התנגדות לשאת באחריות לחתימה על מכתבי התראה לנהגים ללא ביטוח חובה, לא התקיים דיון מחודש בין כל הנוגעים בדבר, ולא גובש פתרון חלופי על ידי משרד האוצר, משרד התחבורה וקרנית, וממילא לא יצא המהלך לפועל.

ההמלצות העיקריות

1. נוכח חשיבות פעילותה של קרנית ונוכח היקף הנכסים הנרחב שהיא מנהלת, על משרד האוצר, על משרד המשפטים ועל קרנית לפעול בהקדם לאסדרת הפיקוח עליה.
2. מן הראוי ששר האוצר יעגן בנוהל מסודר את הליך מינוי חברי מינהלת קרנית.
3. לביקורת הפנימית חשיבות גדולה במנגנוני הבקרה והפיקוח הציבוריים. נוכח היקף הכספים הגדול המנוהל בקרן, על קרנית להקפיד על ביצוען של ביקורות הפנים במערך ההשקעות בתדירות גבוהה וסדורה.
4. על קרנית ועל אגף שוק ההון לבחון בהקדם את סוגיית ההיקף הרצוי של העתודה לכשל חברות ביטוח, בהתייחס למגמות בשוק ביטוח רכב חובה וליציבות חברות הביטוח.
5. על משרד האוצר, על קרנית ועל משרד התחבורה להמשיך ולקדם את שיתופם של נתוני פוליסות ביטוח החובה, ולהגיע להסכמה בדבר הגורם האחראי לשליחת מכתבי ההתראה לנהגים שאינם מבוטחים. מהלכים אלו יתרמו להגברת אכיפת ביטוחי חובה, והם עשויים להשפיע גם על ירידת העלויות שקרנית משלמת בתביעות בשל נהגים לא מבוטחים.

סיכום

דוח זה מעלה ליקויים בדבר הפיקוח על קרנית, סוגיית שיעור העתודה לכשל חברות ביטוח שעל קרנית להחזיק, והליך מינוי חברי מינהלת קרנית על ידי שר האוצר. היעדר פיקוח מוסדר פוגע במנגנוני הבקרה הציבורית על פעילות הקרן ובניהול כספיה ועלול להקשות את פעילותה השוטפת של הקרן. אי-האסדרה פותחת צוהר לחילוקי דעות בין קרנית לבין המפקח על הביטוח, המחזיק בסמכויות הנוגעות רק לכמה מתחומי פעילותה של הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביטוח החובה בישראל ופעילות קרנית הם נדבך חשוב בשמירה על זכויות האזרח ובמתן פיצוי לנפגעים בתאונות הדרכים. אכיפת החוק מחד גיסא, וניהול מיטבי של קרנית מאידך גיסא - יאפשרו לממשלה להיטיב עם האזרח בלי להגדיל את הוצאותיה, ואף להקטין את הנטל הכספי המוטל על ציבור הנהגים המבוטחים. משכך, על הממשלה לפעול בהקדם לאסדרת הפיקוח הכולל של הקרן, מתוך שמירה על יציבותה ומתוך עמידה בתפקידים שמוטלים עליה לפי החוק.

מבוא

הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (להלן - קרנית או הקרן) היא תאגיד ציבורי שהוקם מכוח חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן - חוק הפלת"ד). קרנית מטפלת בנוזקי גוף בלבד, ומטרתה לפצות נפגע הזכאי לפיצויים לפי חוק הפלת"ד, שאין באפשרותו לתבוע זאת מהסיבות האלה: הנהג הפוגע אינו ידוע¹; אין לנהג הפוגע ביטוח לפי פקודת הביטוח או שהביטוח שיש לו אינו מכסה את החבות הנדונה²; המבטח של הפוגע נמצא בפירוק.

הקרן פועלת על פי תקנון הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים, התשל"ו-1976 (להלן - תקנון הקרן או התקנון), שמאושר בידי שר המשפטים ובידי ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת (להלן - ועדת החוקה). לקרנית מינהלה בת שבעה חברים, שממנה שר האוצר. יו"ר המינהלה בתקופת הביקורת הוא הכלכלן הראשי במשרד האוצר, מר יואל נווה. הקרן מעסיקה 68 עובדים, מתוכם 21 עורכות דין המטפלות בתביעות המתקבלות ו-4 חברי הנהלה: מנכ"ל הקרן, חשב הקרן, מנהלת מחלקת תביעות הקרן ומנהלת משאבי אנוש³. כמו כן, הקרן מעסיקה במיקור חוץ רופאים, חוקרים פרטיים ועורכי דין חיצוניים, המייצגים את הקרן בהתדיינויות המשפטיות⁴.

בסעיף 15(א) לחוק הפלת"ד נקבע כי "לשם מימון פעולות הקרן והבטחת יציבותה יקבע שר האוצר בצו, לאחר התייעצות עם שר המשפטים ועם שר התחבורה - (1) שיעור באחוזים מדמי הביטוח או סכום בשקלים חדשים מתוך דמי הביטוח, אשר יועברו ישירות או באמצעות כל מבטח לחשבון הקרן". סעיף 2 לצו הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים (מימון הקרן), התשס"ג-2002 (להלן - צו הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים או הצו), קובע את השיעור מדמי הביטוח שעל חברות הביטוח להעביר לקרנית בכל חודש.

ציבור המבוטחים מממן אפוא את פעילותה של קרנית⁵. מראשית נובמבר 2003 שיעור הגבייה מהמבוטחים עומד על 1%⁶ (שהם כ-40 מיליון ש"ח בשנה) מדמי

1 למשל נפגעי תאונות "פגע וברח".

2 למשל נפגעים מרכב שהיה נהוג על ידי נהג חסר רישיון, מרכב גנוב, מרכב שנעשה בו שימוש בניגוד לתנאי הפוליסה (דוגמת עסק של הסעת נוסעים בשכר) או מרכב שלא בוטח כחוק (עקב אי-תשלום פרמיית הביטוח).

3 מנהלת משאבי האנוש היא גם עוזרת המנכ"ל.

4 עורכי הדין שהקרן מעסיקה במיקור חוץ מייצגים את קרנית בבתי המשפט בתביעות שמוגשות נגדה, ומגישים תביעות שיבוב והוצאה לפועל בשם קרנית נגד נהגים ללא ביטוח.

5 על פי קרנית, ציבור המבוטחים מממן כיום כרבע מההוצאות ליישוב תביעות שבהן נושאת קרנית בשנה. היתרה אמורה להתכסות ברווחי השקעה.

6 נקבע בסעיף 2 לצו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים.

הביטוח בענף רכב חובה⁷. נוסף על כך, עד שנת 2013 הועברו בכל שנה כ-156 מיליון ש"ח מ"אבנר חברה לביטוח" (להלן - אבנר)⁸ לקרנית.

מהדוחות הכספיים של קרנית לסוף ספטמבר 2015 עולה כי היא מנהלת נכסים בהיקף של כ-6 מיליארד ש"ח. לקרנית שלוש עתודות: עתודה מיוחדת בשל כשל חברות⁹ בהיקף של כ-2.7 מיליארד ש"ח, המיועדת לכיסוי התחייבויותיה של קרנית בהתאם לחוק הפלת"ד בגין כשל חברות ביטוח; עתודה לתביעות תלויות¹⁰ בהיקף של כ-2.1 מיליארד ש"ח - ההערכה האקטוארית של עתודה זו מבוססת על הערכת תשלומי תביעות עתידיים¹¹; ועתודה למימון גירעון שוטף¹² בהיקף של כ-1.28 מיליארד ש"ח, שמהווה את הסכום העודף, מעבר לסכום העתודה לכשל חברות ביטוח, ומיועדת לכיסוי הגירעון העתידי שיצטבר כתוצאה מעודף הוצאות על הכנסות לפני רווחי השקעות¹³.

נכון לסוף שנת 2014 טיפלה קרנית ב-7,618 תביעות; באותה שנה התווספו לה כ-2,500 תביעות חדשות והיא סגרה כ-3,500 תביעות. תקציב הקרן לשנת 2014 עמד על כ-28 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים יולי 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות קרנית. הבדיקה כללה, בין היתר, את תקציב הקרן, את השקעותיה ואת התקשרויותיה. בדיקות השלמה נעשו באגף שוק ההון, באגף הכלכלן הראשי ובלשכה המשפטית שבמשרד האוצר; באגף התנועה במשטרת ישראל.

דוח זה אינו עוסק בהתנהלות קרנית בנושא החבות כלפי אוכלוסיית הנפגעים. הדוח מהווה אחד מצבר דוחות שמבצע משרד מבקר המדינה בתחום תאונות הדרכים.

7 עד סוף אוקטובר 2003, השיעור היה 5.43% מדמי הביטוח.

8 תאגיד אבנר היה בבעלות חברות הביטוח. משנת 1976, ובמשך יותר מ-20 שנה, היה אבנר הגורם העיקרי בביטוח החובה לרכב, ונשא בכ-70% מן האחריות הביטוחית. הביטוח של יתר 30% נעשה על ידי כל אחת מהחברות שבהן נערך הביטוח. חלקו של אבנר בביטוח החובה ירד בהדרגה, ובשנת 2003 הפסיק התאגיד לקבל עסקים חדשים והתמקד בטיפול בתביעות קודמות. ביום 1.1.11 חדל אבנר לפעול כישות עצמאית, ובהחלטת שר האוצר ובהמלצת המפקח על הביטוח, הועברו נכסי אבנר והתחייבויותיו לקרנית. ההעברה בוצעה בסכומים מוגדרים בכל חודש, עד שנת 2013.

9 עתודה לצורך עמידה בהוראות סעיף 12(א)(3) לחוק הפלת"ד.

10 עתודה לצורך עמידה בהוראות סעיפים 12(א)(1) ו-2 לחוק הפלת"ד.

11 הסכומים של תשלומי התביעות העתידיים מחושבים על ידי אקטואר הקרן ומבוססים על דפוסי התפתחות התביעות בעבר בתוספת מרווח ביטחון.

12 עד לדוחות הכספיים של קרנית לשנת 2015, כל סכום העתודה נכלל בתוך סעיף העתודה לכשל חברות ביטוח. החל בדוח הכספי ליום 31.3.15 מוצג הסכום העודף בסעיף מאזני נפרד.

13 לפירוט על הגירעון השוטף של קרנית ראו פרק "השבת עודפי קרנית למבוטחים" בדוח זה.

הפיקוח על קרנית

כיוון שקרנית היא תאגיד סטטוטורי שהוקם על פי חוק הפל"ד והיא אינה מוגדרת "חברת ביטוח", הוראות חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפיקוח על הביטוח), אשר מסמיכות את המפקח על הביטוח באגף שוק ההון שבמשרד האוצר (להלן - המפקח/ת על הביטוח או הממונה על שוק ההון) לפקח על חברות ביטוח, אינן חלות עליה. עם זאת הקרן מחילה על עצמה את חזרי אגף שוק ההון הרלוונטיים לפעילותה בשינויים המתבקשים.

אופן ביצוע תפקידיה החוקיים ופעילותה השוטפת של קרנית נתונים להחלטתה ולשיקול דעתה של מינהלת הקרן. על פי צו הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים, לשר האוצר יש סמכויות בהיבטים שונים הקשורים למימון הקרן. בצו ניתנות כמה סמכויות¹⁴ ל"רשות", אשר מוגדרת בפקודת הביטוח כך: "שר האוצר, או אדם או חבר-בני-אדם ששר האוצר מינה אותם בהודעה ברשומות". באפריל 2013 מינה שר האוצר את המפקח על הביטוח להיות ה"רשות".

בשנים האחרונות פעל אגף שוק ההון כדי להגביר את הפיקוח על קרנית. כדי להסדיר את סמכויות הפיקוח על קרנית, הציג אגף שוק ההון לקרן שבאמצעות הסכם הדדי היא תתחייב להחיל על עצמה כל הוראה שיוציא המפקח על הביטוח. בינואר 2012 ניסחו אגף שוק ההון וקרנית "מזכר הבנות בין קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון". ההסכם נועד ליצור מסגרת לשיתוף פעולה בין קרנית לבין הממונה על שוק ההון, ופירט את אופן העבודה ביניהם. בנייר עמדה שהגיש האגף באוקטובר 2013 למנכ"ל משרד האוצר דאג, נכתב כי הפיקוח נחוץ כדי להבטיח "את יכולת הקרן לעמוד בתפקידיה החוקיים", וכי הפיקוח עליה "ייתייחס, בין השאר, לחישוב העתודה הנדרשת ולניהולה ויבטיח את יכולתה של הקרן לעמוד במחויבויותיה למבוטחים וישמור על יציבות הענף".

בנייר עמדה נוסף¹⁵ מאוגוסט 2014 ציין האגף כי אי-החלת הוראות חוק הפיקוח על הביטוח על קרנית הביאה "להבדלים ופערים ניכרים בהתנהלות הקרן ביחס להתנהלות מבטח מפוקח (לרבות, איכות האקטואריה, טיפול בתביעות של מבוטחים, מערכות ואבטחת מידע). כמו כן, עבור עתודה בגין כשל מבטח בענף רכב חובה לא נקבעו הוראות ייעודיות מינימאליות (לרבות, גובה העתודה הנדרש וכו')".

מנכ"ל קרנית, רח"ח איתן השחר, מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 כי בחלוף הזמן נראה היה כי מתייתר הצורך בהחלת פיקוח מעוגן על קרנית בשל שיתוף הפעולה החיובי שבינה ובין אגף שוק ההון, ולכן סברה קרנית כי גם המזכר התייתר.

14 כך למשל, סעיף 4(א) לצו קובע כי "חברת ביטוח תדווח לקרן עד ה-20 בכל חודש, על גבי מדיה מגנטית ובמתכונת שתורה הקרן, לגבי פוליסות ביטוח שהוציאה לפי פקודת הביטוח ושדמי הביטוח שולמו בשלהם בחודש הקודם, וכן דיווח כאמור לגבי פוליסות ששוננו או שבטלו, בשינויים המחויבים לפי הענין, פרטים אלה: מספר הרישוי של הרכב, מספר הפוליסה, הסכום הכולל ששילם המבוטח, סכום דמי הביטוח נטו, מועד התשלום, תקופת הביטוח וסכום ההפרשה לקרן ומועד תשלומה וכן כל פרט אחר שתדרוש הרשות והנדרש לצורך מילוי תפקידיה של הקרן לפי החוק".

15 נייר "תיקוני חקיקה לאסדרת הפיקוח על קרנית" מיום 27.8.14.

מנכ"ל קרנית מסר למשרד מבקר המדינה ממרץ 2016 (להלן - תשובת קרנית) כי היא פועלת "באמצעות מינהלה המגדירה באופן ברור את סמכויות ההנהלה ומנחה אותה בדבר אימוץ חוזרי הפיקוח המתאימים. יישום ההנחיות מבוצע באופן קפדני וכיאה לגוף ציבורי הפועל שלא למטרות רווח ולמען הציבור".

לדעת משרד מבקר המדינה אין זה תקין שהפיקוח על קרנית יהיה תלוי ברצונה הטוב של המינהלה אשר עלול להשתנות, או במידת שיתוף הפעולה שבין אגף שוק ההון ובין קרנית.

קרנית מסרה בתשובתה כי חוק הפל"ד ותקנון הקרן "קובעים מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילותה של קרנית, לרבות באמצעות מנהלה **הממונה, כולה, על ידי שר האוצר, והכוללת חברים ממשרדי ממשלה שונים** [ההדגשה במקור], בעיקר משרד האוצר, כאשר יו"ר המנהלה מכהן בתפקיד בכיר (בדרג של מנכ"ל) במשרד האוצר. החוק יצר, בכוונה תחילה, מערכת איזונים בין משרד האוצר, משרד המשפטים ומנהלת קרנית בכל הנוגע להסדרת מערכת הפיקוח על הקרן... העברת הפיקוח לגורם אחד מתוך המערך שנקבע, עלול[ה] להפר איזון עדין זה אשר נועד להבטיח מצד אחד, את פעילותה של הקרן כגורם סוציאלי שמטרתו מתן פיצוי לנפגעי תאונות דרכים אשר אין בידם לתבוע מבטח מעורב ומצד שני, להיכנס בנעלי מבטח אשר למרות הפיקוח ההדוק ושמירה על יציבותו, מצד הפיקוח על הביטוח, נקלע לחדלות פירעון".

קרנית הוסיפה בתשובתה כי "בהתאם לפניית הפיקוח על הביטוח והחלטת מינהלת קרנית, קרנית מגישה לפיקוח על הביטוח, אחת לרבעון, את דוחותיה הכספיים וכן שולחת לפיקוח על הביטוח, אחת לחודש, דוח אודות הרכב נכסיה".

בתשובת מנהל צוות ביטוחי חבויות באגף שוק ההון ממרץ 2016 (להלן - תשובת אגף שוק ההון) נמסר כי האגף "שותף להמלצת מבקר המדינה כי יש להסדיר את מערך הפיקוח על קרנית. האגף סבור כי גוף ציבורי שהוקם מכוח חוק למימוש מטרות ציבוריות ומנהל נכסים בהיקפים אותם מנהלת קרנית חשוב שיהיה מפוקח לשם הבטחת ניהולו התקין ועמידתו במטרות לשמן הוקם". האגף הוסיף כי הוא "שותף גם לעמדת מבקר המדינה לפיה ראוי שהפיקוח על קרנית יהיה מעוגן בחוק ולא יהיה תלוי במידת שיתוף הפעולה בין האגף ומינהלת קרנית".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוסח חוק הפל"ד אינו מגדיר גורם פיקוח על החלטות הנהלת הקרן ועל פעילותה. על פי נוסח החוק, המינהלה מתפקדת כהנהלת הקרן, ועל כן היא חלק מן הארגון הכולל של הקרן, ומשכך אינה יכולה לשמש גורם פיקוח בלתי תלוי על פעילות קרנית. זאת ועוד, העברת הדוחות הכספיים למפקח על הביטוח אינה משמשת תחליף לתהליכי פיקוח ובקרה מלאים על פעילות הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח היעדר הגדרה ברורה בדבר זהות הגורם המפקח על קרנית, חילוקי הדעות בינה ובין אגף שוק ההון ואי-הבהירות בדבר ההלימה בין הפיקוח הנדרש לבין הפיקוח בפועל, מן הראוי כי הממשלה תגבש במסודר מתווה פיקוח על קרנית שיתאים לפעילותה הייחודית של הקרן. מוצע שתיבחן האפשרות כי הדבר ייעשה באמצעות אסדרה מתאימה.

1. בשנת 2013 הופץ תזכיר חוק התאגידים הציבוריים, התשע"ג-2013 (להלן - תזכיר חוק התאגידים הציבוריים), המכפיף את כלל התאגידים הציבוריים, ובהם קרנית, לפיקוח רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות). אחרי שקרנית ואגף שוק ההון לא הגיעו להסכמה בעניין הפיקוח על קרנית על ידי אגף שוק ההון, הגיע אגף שוק ההון להסכמה עם משרד המשפטים על כך שיוכן תזכיר חוק אחר שיאפשר לאגף שוק ההון לפקח על קרנית, ואחר כך תוחרג קרנית מתזכיר חוק התאגידים הציבוריים ומפיקוח רשות החברות. על פי עמדת אגף שוק ההון, הידע, המומחיות והכלים לפיקוח על תאגיד שעוסק בביטוח וניהול התחייבויות ביטוחיות נמצאים אצל המפקח על הביטוח ולכן ראוי שהפיקוח על קרנית יהיה בידי ולא בידי רשות החברות.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו כי הוא סבור כי "באחריות משרד המשפטים, בתיאום ושיתוף אגף שוק ההון, לערוך את תיקוני החקיקה הנדרשים על מנת להסדיר את הפיקוח על קרנית".

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי "שאלת הפיקוח על קרנית היא סוגיה שטעונה בחינה. תחילתה של בחינת הסוגיה נערכה במסגרת הדיונים על תזכיר חוק התאגידים הציבוריים. נכון לעכשיו תזכיר חוק התאגידים הציבוריים עודנו בגדר תזכיר וכרגע אינו מקודם, עד אשר קובעי המדיניות ימצאו כי יש מקום לקדמו. משכך, טרם מוצה הדיון עם אגף שוק ההון בשאלת הפיקוח על קרנית. ככל שאגף שוק ההון מעוניין לפקח על קרנית, יש מקום שיביא את הסוגיה לבחינתו ואין הכרח להמתין לקידומו של התזכיר שעוסק בהסדרה רוחבית של כלל התאגידים הציבוריים, על מנת לבחון את הסוגיה. כאמור בתגובתנו הקודמת, הדבר לא נעשה עד כה אלא באופן מצומצם וראשוני, במסגרת קידום התזכיר".

נמצא כי על אף המאמצים שנעשו בשנים האחרונות, מערך הפיקוח על קרנית טרם הוסדר, וטרם נקבעה מסגרת חוקית מתאימה לפעילותה הייחודית של הקרן שתאפשר פיקוח זה. לדעת משרד מבקר המדינה חשוב שאסדרת הפיקוח על אופן ניהול התאגידים הציבוריים, ובכלל זאת קרנית, תעוגן בחוק ולא תהיה תלויה במידת שיתוף הפעולה בין הגופים. על כן על הממשלה לפעול לקידום החקיקה כאמור.

2. במהלך השנים התאימה קרנית את פעילותה לדרישות המפקח על הביטוח מגופים מבטחים. בשנת 2011 פרסם המפקח חוזר "בירור ויישוב תביעות וטיפול

בפניות ציבור¹⁶ (להלן - חוזר יישוב תביעות) והחיל אותו גם על קרנית¹⁷. בישיבות שקיימה מינהלת הקרן בחודשים יוני ואוגוסט 2011 דנה המינהלה בצורך בשינוי התקנון של קרנית בעקבות אימוץ החוזר. בדיונים עלה כי הוראות התקנון אינן מתאימות להנחיות של חוזר יישוב תביעות, ובמקרים רבים אף סותרות אותן. מתוקף סמכותה החליטה המינהלה בדצמבר 2012 לערוך תיקונים בתקנון. ביוני 2013 אישרה שרת המשפטים דאז את התיקון, וביוני 2013 התקיים דיון בנדון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

במכתב ששלחו יועציה המשפטיים של קרנית ביוני 2013 ליו"ר ועדת החוקה דאז תיארו היועצים את השינויים המוצעים לתקנון, וביניהם הוספת סעיף 14א¹⁸, אשר "נועדה להכשיר את תחולת הוראות הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון על הקרן, כפי שהיו מעת לעת, וכן לקבוע שהתחולה תהיה בשינויים המחויבים ובכפוף להוראות הדין החלות על הקרן ולהחלטות המינהלה". במכתב ציינו היועצים המשפטיים כי הצורך בתיקון "נובע מכך שחוזרי המפקח מנוסחים באופן שחלים לגבי מבטחים, ואילו הקרן איננה כזו כך שחלק מהוראותיהם אינו רלבנטי לקרן".

אגף שוק ההון התנגד להכנסת סעיף 14א לתקנון, ונציג האגף הסביר בוועדה כי "כאשר המפקח על הביטוח מוציא את החוזרים ואת ההוראות שלו, הוא בורר בקפידה האם כל הוראה... רלוונטית לקרנית ובהתאם מכיל או מחריג את קרנית מאותה הוראה. זה למעשה המצב שאנחנו סבורים שצריך להימשך... יש תיקונים שהם מאד משמעותיים, שיכולים להפר את האיזון הזה ולהשאיר את קרנית ללא פיקוח".

בשל התנגדותו של אגף שוק ההון לנוסח התיקון שהציעה קרנית, לא אושר תיקון התקנון בוועדת החוקה. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם הושלם תיקון תקנון קרנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף הזמן הרב שחלף מאז החלו המאמצים להסדרת הפיקוח על קרנית, טרם הגיעו קרנית, משרד האוצר ומשרד המשפטים להסכם על מתווה פיקוח ראוי. נוכח חשיבות פעילותה של הקרן בפיצוי נפגעי תאונות דרכים והיקף הנכסים הנרחב שהיא מנהלת, על הצדדים לפעול בהקדם להסדרת הפיקוח על הקרן.

שר האוצר, מר משה כחלון, מסר בתשובתו ממאי 2016 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת שר האוצר) כי "קרנית היא גוף ציבורי שהוקם מכוח חוק

16 חוזר גופים מוסדיים 2011-9-5 מיום 28.3.11.

17 החוזר הוחל על קרנית אף שלכאורה אין זה בסמכותו של המפקח על הביטוח לעשות כך. בסעיף 13א לחוזר נכתב כי "הוראות חוזר זה יחולו על כל גוף מוסדי, לרבות הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים ('קרנית')".

18 תקנה 14א: "הורה המפקח על הביטוח כי הוראות אשר קבע יחולו גם על הקרן, הן יחולו עליה בשינויים המחויבים ובכפוף להוראות הדין החלות על הקרן; ואולם רשאית המינהלה לקבוע כי הוראות מסוימות שקבע המפקח על הביטוח, יחולו על הקרן בשינויים שהיא תקבע".

למימוש מטרות ציבוריות והוא מנהל נכסים בהיקפים גדולים. משום כך נכון שגוף זה יהיה מפוקח על ידי גורם ממשלתי לשם הבטחת ניהול תקין ועמידה במטרות שלשמן הוקם. אני סבור שהגורם הממשלתי שנכון שיפקח על קרנית הוא אגף שוק ההון".

הנהלת הקרן והמינהלת

מינוי חברי מינהלת קרנית

סעיף 13(א) לחוק הפלת"ד קובע כי "הנהלת הקרן תהיה בידי מינהלה של שבעה חברים שימנה שר האוצר לתקופה של שלוש שנים, רובם נציגי הממשלה ומיעוטם נציגי ציבור ובהם מי שעוסקים בביטוח; שר האוצר ימנה אחד מנציגי הממשלה ליושב ראש המינהלה". היועץ המשפטי של משרד האוצר עו"ד יואל בריס, ציין בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי לפי הנהוג במשרד האוצר, יו"ר המינהלה הוא בדרך כלל מנכ"ל משרד האוצר או מוקבל מנכ"ל¹⁹ במשרד האוצר (שאינו המפקח על הביטוח), וכי יתר חברי המינהלה הם נציגי הייעוץ המשפטי במשרד האוצר, נציגי משרד המשפטים, נציגי משרד האוצר ושלושה נציגי ציבור (ובהם מי שעוסקים בביטוח).

סעיף 13(ג) לחוק הפלת"ד קובע כי "קיום הקרן, סמכויותיה ותוקף החלטותיה לא ייפגעו מחמת שנתפנה מקומו של חבר המינהלה או מחמת ליקוי במינויו או בהמשך כהונתו". סעיף 9(א) לתקנון הקרן מציין כי "החלטות המינהלה יתקבלו ברוב דעות של חבריה הנוכחים בישיבה".

מעיון בפרוטוקול ישיבת המינהלה מאוגוסט 2011 עולה כי מנכ"ל קרנית, ר"ח איתן השחר, ציין שהקרן פועלת בהרכב חסר של חברי המינהלה, וכי מצב זה מקשה את תפקודה השוטף, בייחוד בכל הנוגע לוועדת התביעות ולוועדת ההשקעות. יו"ר המינהלה דאז מסר לחברי המינהלה בתגובה כי יפנה ללשכת שר האוצר כדי לזרז ולקדם את הליכי המינוי של חברי מינהלה חדשים ואת הארכת המינוי לחברי מינהלה ותיקים.

משרד מבקר המדינה בחן את מניין חברי המינהלה, שנכחו בישיבותיה בשנים 2015-2011. לוח 1 להלן מציג את מספר חברי המינהלה ואת מספר החברים אשר נעדרו מישיבות בשנים הללו.

לוח 1: מספר חברי המינהלה שנעדרו משיבות המינהלה בשנים

2015-2011

שנה	ישיבות מינהלה	מספר חברי מינהלה מכהנים	מספר חברי מינהלה שנעדרו מהישיבה
2011	24.3.11	5	0
	2.6.11	6	1
	25.8.11	4	1
	24.11.11	4	2
2012	29.3.12	4	0
	31.5.12	4	1
	30.8.12	5	1
	29.11.12	5	1
2013	20.3.13	4	0
	14.4.13	4	0
	27.5.13	4	0
	29.8.13	4	1
	28.11.13	4	0
2014	27.3.14	5	0
	29.5.14	5	2
	28.8.14	5	0
	27.11.14	5	3
2015	26.3.15	6	2
	14.5.15	6	1
	28.5.15	6	1
	27.8.15	6	1
	26.11.15	7	0

על פי נתוני קרנית בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משנת 2011 ועד סוף שנת 2015 היה מספר חברי מינהלת קרנית קטן יותר ממספר חברי המינהלה שהחוק קובע

מלוח 1 עולה כי משנת 2011 ועד סוף שנת 2015 היה מספר חברי מינהלת קרנית קטן יותר ממספר חברי המינהלה שהחוק קובע. כמו כן, מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2012-2014 לא מינה שר האוצר יו"ר למינהלת קרנית.

יצוין כי בנובמבר 2014 מינה שר האוצר דאז יו"ר קבוע למינהלת קרנית. לפני המינוי פעלה המינהלה עם יו"ר זמני שמונה, בכל תחילת ישיבה, מתוך חברי המינהלה. בסוף שנת 2015 הושלם מינוי שבעה חברים למינהלה.

עוד עולה מלוח 1 כי בכ-60% מ-22 ישיבות המינהלה שהתקיימו בשנים 2015-2011, לא נכחו בישיבות כל חברי המינהלה, וכי בשני מקרים נכחו בישיבה שני חברי מינהלה בלבד. למשל, תקציב הקרן לשנת 2012 אושר בישיבת מינהלה²⁰ שבה נכחו רק שני חברים מתוך ארבעה.

קרנית מסרה בתשובתה כי "סעיף 13(ג) לחוק הפלת"ד מתייחס באופן מפורש לאפשרות שמנהלת הקרן תפעל בתקופות מסוימות בהרכב הנמוך משבעה חברים, ואפשר למנהלת לקבל החלטות למרות שהרכבה לא יכלול שבעה חברים. במרבית המקרים... חסר חבר מנהלה אחד מתוך כלל החברים המכהנים. אך טבעי ושכיח במועצות מנהלים שלא מתאפשר לאחד החברים להגיע לישיבה ספציפית, מסיבותיו שלו... מן הראוי להדגיש, שקרנית קובעת את מועדי ההתכנסות של המנהלה בתחילת השנה, לשנה כולה. לפיכך קרנית סבורה שהיא פועלת בדרך ראויה וסדורה על מנת להבטיח נוכחות מרבית בישיבות המנהלה על ידי קביעת מועדי ישיבות המנהלה ושליחת זימונים מסודרים, זמן רב מראש".

נוהל "מינהלת קרנית"²¹ מינואר 2003 מרכז את סדרי העבודה של המינהלה וועדותיה ומפרט, בין היתר, מי אחראי לקביעת סדר היום של ישיבות המינהלה, מניין חברי המינהלה הנדרש בישיבות, ואופן רישום הפרוטוקולים של הישיבות. עוד מצוין הנוהל כי "עבודת המינהלה ופעילותה תתבסס על קיום ישיבות מינהלה בהן ידונו נושאים שיעמדו לסדר היום וכן הפעלת ועדות קבועות או מיוחדות על פי הצורך... המינהלה תתכנס לפי צרכי קרנית, ולפחות ארבע פעמים בשנה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי אף על פי שחוק הפלת"ד ותקנון קרנית אינם קובעים מניין חוקי לישיבות המינהלה, אין זה ראוי כי רוב ישיבות המינהלה יתקיימו בהרכב חסר, ואף חמור מכך, שהחלטות מהותיות, כגון תקציב הקרן, יתקבלו בנוכחותם של שני חברי מינהלה בלבד. עם זאת, נמצא כי הנוהל אינו מפרט בכל כמה זמן על המינהלה לבחון ולקבוע את הרכב ועדותיה, ואינו מצוין את מספר החברים שעל מינהלת הקרן למנות לכל ועדה.

קרנית מסרה בתשובתה כי "נוהל מנהלת קרנית קובע הוראות ונהלים לגבי ועדות המנהלה. בכלל זה, נקבעו בנהל הוראות לגבי הרכב הוועדות, וכן כי אלא אם נקבע

20 ישיבה שהתקיימה ביום 24.11.11.

21 תקנון הוא מסמך המהווה את הסכם הבסיס של התאגיד שהוקם. תקנון קרנית חתום בידי שר המשפטים דאז. נהל הוא רשימת כללים המגדירים את דרך ביצועה של משימה מסוימת.

אין במשרד האוצר נוהל המעגן את הליך המינוי של חברי מינהלת קרנית

בנוהל במפורש אחרת או אם עולה אחרת מהקשר הדברים, הוראות הנוהל בקשר לסדרי עבודת המנהלה, לרבות לעניין כינוס ישיבות המנהלה, מניין חוקי ואופן ניהולן... תחולנה, בשינויים המחויבים, גם על הוועדות. לעניין בדיקת הרכב הוועדות, בפועל הרכב זה נבחן ונדון בכל פעם שמבוצע מינוי של חבר מנהלה... לפיכך... הנוהל של קרנית מפרט הוראות לגבי הרכב הוועדות וכן מפרט את אופן קבלת ההחלטות בוועדות שאינן בהרכב מלא". קרנית הוסיפה כי "בישיבת מנהלת קרנית הקרובה יוצע למנהלה להוסיף לנוהל הוראה לפיה מידי שנה לפחות, תבחן מנהלת קרנית את הרכב ועדותיה".

היועץ המשפטי של משרד האוצר, עו"ד יואל בריס, מסר למשרד מבקר המדינה, בינואר 2016, כי אין במשרד האוצר ניהול המעגן את הליך המינוי של חברי מינהלת קרנית, וכי המינויים מתבצעים על פי נוהג שקיים במשרד האוצר שנים רבות. את כשירותם של חברי המינהלה בודקת הוועדה לבדיקת מינויים לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי להסדיר בנוהל את הליכי מינוי חברי המינהלה ואת הליכי המינוי של מינהלת קרנית וועדותיה. זאת, בין היתר, כדי למנוע מצב שבו המינהלה פועלת ללא יו"ר קבוע, ועם מספר חברים קטן יותר מהקבוע בחוק. על קרנית לפרט בבירור בתקנון הקרן את הרכב המשתתפים ומניינם בישיבות המינהלה ובוועדותיה, את תדירות ההתכנסות של המינהלה וועדותיה ואת סוג ההחלטות המחייבות את נוכחותם של כל חברי המינהלה.

ועדת ההשקעות של קרנית

כאמור, קרנית מנהלת נכסים בהיקף של כ-6 מיליארד ש"ח. משכך, נדרשת קרנית לניהול יעיל ואפקטיבי של הכספים ושל אופן השקעתם. תקנון קרנית קובע כי מינהלת הקרן תקבע את מדיניות ההשקעות הכוללת של הקרן, וכי היא רשאית להקים ועדות לתפקידים שתקבע, שאותן יאיישו חבריה. המינהלה מינתה ועדת השקעות בראשות מר אייל בן שלוש²², שבאחריותה לדון באופן ביצוע ההשקעות ולקבל החלטות בנושא בהתאם למדיניות המינהלה.

בשנת 2011 ערך מבקר הפנים של קרנית ביקורת פנימית בנושא השקעות. הביקורת נערכה במטרה לבחון את אופן ניהול ההשקעות בקרנית, את יישום החלטות ועדת ההשקעות ואת הבקורות המוצעות בתהליך העבודה השוטף.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אף שבועדת הביקורת של קרנית, שהתכנסה בנובמבר 2011, הדגיש מבקר הפנים כי תחום ההשקעות צריך להיות מבוקר מדי שנה בשל היותו אחד מנושאי הליבה של הקרן, משנת 2011 לא נערכה ביקורת פנימית בנושא זה.

קרנית מסרה בתשובתה כי "הביקורת בתחום ההשקעות נערכה בחודשים נובמבר-דצמבר 2011, והדוח עצמו הוגש לתגובת קרנית ברבעון הראשון של שנת 2012. דוח הביקורת נדון בוועדת הביקורת של קרנית בחודש מאי 2012". קרנית הוסיפה בתשובתה כי בחודשים דצמבר 2013 - מרץ 2014 נערכה "ביקורת מקיפה בנושא יישום המלצות המבקר הפנימי היוצא. דוח זה, אשר חלק ניכר ממנו התייחס לתחום ההשקעות, נדון בחודש מאי 2014 על ידי ועדת הביקורת".

עוד ציינה קרנית בתשובתה כי "במהלך שנת 2015 ביצעו מבקרי הפנים סקר סיכונים... הסקר התייחס בצורה נרחבת גם לתחום ההשקעות בקרן... לדעת קרנית תחום ההשקעות מבוקר ומנוטר בקרנית באופן שוטף, הן על ידי הנהלת קרנית, והן על ידי הביקורת הפנימית... בתכנית העבודה של הביקורת הפנימית לשנת 2016, נכלל תחום ההשקעות".

לדעת משרד מבקר המדינה בחינת יישום המלצות מבקר הפנים וביצוע סקר סיכונים אינם מהווים תחליף לביצוע ביקורת עומק פרטנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-ביצועה של ביקורת פנימית במערך ההשקעות במשך שנים כה רבות, ובניגוד להמלצת מבקר הפנים, אינו תקין. לביקורת הפנימית חשיבות גדולה במנגנוני הבקרה והפיקוח הציבוריים. נוכח היקף הכספים הגדול המנוהל בקרן, על קרנית להקפיד על ביצוען של ביקורות הפנים במערך ההשקעות בתדירות גבוהה וסדורה.

עתודות הקרן

עתודה למקרה כשל של חברות ביטוח

כאמור, קרנית מנהלת השקעות, בין היתר, לצורך עתודה שתאפשר לה למלא את מטרותיה בעת קריסת חברת ביטוח²³. על פי חוות הדעת של אקטואר קרנית, קריסת חברה גדולה כיום עלולה להנחית על קרנית התחייבויות העלולות להגיע לגובה של כ-15% מכלל העתודות של הענף. בשל כך, המלצתו היא שהעתודה לכשל²⁴ חברות ביטוח שעל קרנית להחזיק, תאפשר לה לכסות 15% מהתביעות התלויות בענף ביטוח רכב חובה.

23 האירוע המשמעותי האחרון של קריסת מבטח אירע לפני יותר משני עשורים בעת שקבוצת הסנה, שהחזיקה כ-40% משוק הביטוח קרסה, ותיק התחייבויות רכב החובה שלה עבר לקרנית.

24 כאמור, על פי חוק הפלת"ד תפקיד הקרן לפצות נפגע בין היתר במקרים האלה: סעיף 12(א)(3) - "המבטח נמצא בפירוק"; סעיף 12(א)(2) - "למבטח מונה מנהל מורשה לפי סעיף 68(א)(3) לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח, תשמ"א-1981... בהוראת המפקח על הביטוח, כמשמעו בחוק האמור, בשל כך שהמבטח אינו יכול לקיים התחייבויותיו, ושר האוצר, לפי המלצת המפקח על הביטוח, אישר כי מן הראוי שהקרן תפעל לפי סעיף זה".



בסוף דצמבר 2014
עמדה יתרת העתודה
לכשל חברות
שהחזיקה קרנית על
כ-4.2 מיליארד ש"ח

לוח 2 להלן מתאר את התפתחות העתודה לכשל חברות ביטוח בשנים 2011-2014, על פי הדוחות הכספיים של קרנית:

לוח 2: היקף העתודה לכשל חברות ביטוח ביחס לתביעות התלויות
בענף רכב חובה (באלפי ש"ח)

2014	2013	2012	2011	
4,236,728	3,931,954	3,402,668	2,892,378	א. העתודה של קרנית בשל כשל חברות ביטוח
2,709,259	2,710,785	2,712,770	2,710,123	ב. היקפן הכספי של 15% מהתביעות התלויות בענף ביטוח רכב חובה
1,527,469	1,221,169	689,989	182,255	עודף (א'-ב')

על פי נתוני אגף שוק ההון והדוחות הכספיים של קרנית.

מלוח 2 עולה כי בסוף דצמבר 2014 עמדה יתרת העתודה לכשל חברות שהחזיקה קרנית על כ-4.2 מיליארד ש"ח, בעוד ש-15% מסך התביעות התלויות בענף רכב החובה לאותו מועד היו כ-2.7 מיליארד ש"ח בלבד. לפיכך, קיים פער של כ-1.5 מיליארד ש"ח מעל העתודה המומלצת. ממסמכי קרנית עולה כי הפער נוצר בשנים האחרונות בעיקר כתוצאה מהגדלת היקף נכסיה בעקבות קליטת פעילותיו ונכסיו של תאגיד אבנר, ומתשואות חריגות שהשיגה הקרן על השקעותיה²⁵.

אף שכבר בשנת 2011 הוצגה בדוחות הכספיים של קרנית עתודה לכשל חברות הגבוהה מזו שעליה המליץ האקטואר, לא פעלה הקרן להקטנת העתודה ולהתאמתה להמלצתו, וממילא לא דנה בחלופות השימוש בכספים העודפים. זאת ועוד, המפקח על הביטוח, אשר מקבל לעיונו את דוחותיה הכספיים של קרנית, הנחה את הקרן רק בשנת 2014 בדבר דרכי הפעולה הנדרשות לייעוד הכספים הללו.

קרנית מסרה בתשובתה כי "העתודה לכשל חברות המנוהלת בקרנית מוצגת ונדונה במנהלת קרנית בכל רבעון במסגרת הדיונים באישור הדוחות הכספיים... בשנים האחרונות נצבר בעתודה סכום העולה על היקף העתודה המומלץ. דבר זה לא נסתר מעיני המנהלה שאף התייחסה לסכום זה בדיוניה... **בהתאם להחלטת מנהלת קרנית, בדוחותיה הכספיים של קרנית לרבעון השלישי בשנת 2015 פוצלה העתודה, והעתודה לכשל חברות הועמדה על 15%, בעוד היתרה יועדה למימון גרעון שוטף** [ההדגשה במקור]".

25 עד הדוחות הכספיים של קרנית לשנת 2015, כל סכום העתודה נכלל בתוך סעיף העתודה לכשל חברות ביטוח. החל בדוח הכספי ליום 31.3.15, מוצג הסכום העודף בסעיף מאזני נפרד.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו כי "כבר בשנת 2012 פנה האגף למנכ"ל קרנית וביקש לקבל הבהרות בנושא שיעור ההפרשה לעתודה והסכום המוחזק בה. במענה לפניה זו, קרנית השיבה כי יועציה ומנהליה סברו בשנים האחרונות ששיעור הנע סביב ה-15% הוא שיעור נאות. מכיוון שקרנית אינה מפוקחת על ידי האגף, ואין לאגף כל סמכות לעניין קביעת שיעור העתודה, לא עמד האגף על המשך פעולה בנושא. יחד עם זאת, האגף שותף להמלצת המפקד, וסבור גם הוא כי יש לבחון את סוגיית שיעור ההפרשה הראוי". האגף ביקש לציין כי "האחריות לניהול דוחות כספיים תקינים המשקפים נאמנה את מצבה הכספי של קרנית, מוטלת על קרנית. בהתאם למצב החוקי כיום, אין לאגף כל סמכות לתת הוראות לקרנית בנושא".

במכתב מיוני 2012 ממנכ"ל קרנית לאקטואר אגף שוק ההון, ציין המנכ"ל כי "מאחר ואיננו יכולים לקבוע בוודאות מה הסיכוי לקריסת חברה, מה העיתוי של קריסה כזו, ומה עצמת הנזק, ברור שאין אפשרות אקטוארית לקבוע היקף מדויק של העתודה הנדרשת. אך ברור שרזרבה זו צריכה להיות גדולה, והיא אמורה להתאים עצמה בקירוב לגודל המחויבות הכוללת של הענף. לכן התבססות על אחוז מסוים מסך התחייבות הענף עונה על צורך זה. האם הקרן צריכה להיות בגובה 10%, 15% או 20%? - ניסיונותי לאתר כלכלן או אקטואר שיכול לתת תשובה מדעית מדויקת לשאלה כזו עלו עד כה בתוהו... יועצי קרנית ומנהליה סברו בשנים האחרונות שרמה הנעה סביב היקף של 15% מהתביעות התלויות בענף, היא רמה נאותה".

מתברר כי שיעור העתודה לכשל חברות ביטוח שקבעה קרנית (15%) לא עודכן מאז שנת 2006. זאת למרות החשיבות הקיימת בחישוב גובה העתודה הנדרש וההשפעה האפשרית על חלופות השימוש בכספים אלו, ובכלל זה בחינת השבתם לציבור המבוטחים (ראו להלן).

קרנית מסרה בתשובתה כי אקטואר הקרן בוחן את ההיקף הנדרש להיקף העתודה בכל חוות דעת אקטוארית שמוגשת לקרנית מדי חצי שנה, וכי "לדעת האקטואר, לא שונו התנאים בענף הביטוח באופן המחייב שינוי עמדתו בנדון... לאור האמור לעיל לא בוצע עדכון בשיעור הנדון מאז שנת 2006, וזאת על בסיס חוות דעת האקטואר ולאחר דיון וליבון הנושא".

אגף שוק ההון מסר בתשובתו כי הוא "סבור כי האופן שבו קובעת קרנית את השיעור האמור ראוי שיעשה תוך ביסוס מתאים, התייחסות לנעשה בעולם, כלל הנתונים העדכניים, והתייחסות לשינויים בדרישות ההון וחשובי ההון העצמי של מבטחים בענף. ככל שיוענקו לאגף סמכויות פיקוח אשר יאפשרו לו, בין היתר, לפעול לתיקון הליקויים בחישוב העתודה לכשל חברות ביטוח, האגף יפעל בהתאם".

שר האוצר מסר בתשובתו כי "לאור העובדה שהחוק שמסדיר את עבודת קרנית הוא חוק הפלת"ד, שנמצא באחריות שרת המשפטים, אפעל מול שרת המשפטים לקידום תיקון לחוק שיסמך את האגף לפקח על קרנית. אציין כי חשיבות הפיקוח על קרנית התגלתה לאחרונה כאשר נמצא כי קיימים בקרנית עודפים של כ-1.5 מיליארד ש"ח. לאחר גילוי העודפים פועל משרד האוצר להשבת העודפים לציבור המבוטחים".

סך התביעות
שמשלמת קרנית בכל
שנה עומד על כ-200
מיליון ש"ח

לדעת משרד מבקר המדינה על קרנית לבחון את סוגיית ההיקף הרצוי של העתודה לכשל חברות ביטוח בהתאם למגמות בשוק ביטוח רכב חובה וליציבות חברות הביטוח. כמו כן, מן הראוי כי שר האוצר יפעל בהקדם להסדרת הפיקוח על קרנית.

השבת עודפי קרנית למבוטחים

בשנים האחרונות החל אגף שוק ההון לבחון חלופות לשימוש בעודפי העתודה לכשל חברות ביטוח של קרנית, ומשהחליט המפקח על הביטוח כי החלופה העדיפה היא השבתם לציבור המבוטחים, החל האגף בגיבוש תזכיר חוק שיסמיק את הרשות (המפקח על הביטוח) להורות לקרנית להשיב עודפים אלו. בישיבת מינהלת קרנית ממאי 2015 בהשתתפות נציגי אגף שוק ההון, הציג האגף את הצעתו לתיקון חקיקה בנושא עודפי קרנית. לדבריו: "כבר בשנת 2011, בעת שאבנר מוזגה עם קרנית, העריכו במשרד האוצר שיווצרו בקרנית עודפי כספים... במשרד האוצר סבורים שהעודפים ילכו ויגדלו. מתוך הנחה שכמות הנפגעים תקטן, במהלך השנים, בשל שיפור בטיחות הרכבים ורווחי ההשקעות של קרנית המייצרים הכנסה".

על פי נתוני קרנית, סך הכנסות הקרן מפרמיות הנגבות מחברות הביטוח מדי שנה עומד על כ-40 מיליון ש"ח, וסך התביעות שמשלמת קרנית בכל שנה עומד על כ-200 מיליון ש"ח. הוצאות ההנהלה והוצאות כלליות (ניהול תביעות ומינהלה) מסתכמות בכ-29 מיליון ש"ח לשנה. לפיכך קרנית נמצאת בגירעון תפעולי שוטף (לפני רווחי השקעה) של כ-189 מיליון ש"ח בשנה. בישיבת המינהלה ממאי 2015 ציין המנכ"ל כי הוא חולק על סברת אגף שוק ההון כי עודפי קרנית ילכו ויגדלו, והדגיש שהגירעון השוטף של הקרן כוסה על ידי רווחי השקעה, אשר בעתיד צפוי שיהיו נמוכים בהרבה מאלו שהושגו בעבר.

בדצמבר 2015 עברה בקריאה ראשונה בכנסת הצעת חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (תיקון מס' 25), התשע"ו-2015²⁶ (להלן - הצעת החוק). בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי "מוצע לקבוע כי הרשות רשאית להורות לקרנית להעביר למבוטחים סכום בשקלים חדשים או שיעור מדמי הביטוח, במישרין או בדרך אחרת שתקבע הרשות, למשל באמצעות הפחתה בתעריפי ביטוח החובה המשולמים על ידי המבוטחים למשך כמה שנים, והכול בהסכמת שר המשפטים". מנגנון ההעברה לציבור המסתמן הוא העברת הכסף מהקרן לחברות הביטוח, והחברות יעניקו הנחות בפרמיות הביטוח למבוטחי החובה בשנים הקרובות.

עוד נכתב בדברי ההסבר כי "ההוראה בדבר השבת הכספים העודפים בקרנית תבוצע תוך מעקב ובקרה על סכומי העתודה הנדרשים לשם מילוי תפקידה של קרנית... המעקב והבקרה יהיו לגבי הוצאותיה ורווחיה של קרנית, תשואות צפויות בתיק ההשקעות שלה ביחס למצב שוק ההון והסיכונים שבהם היא נושאת (הסתברות לכשל מבטח ועלות צפויה בשל כשל כזה, וכן הסתברות לשינויים



מחישובים שביצעה
קרנית, ובהם
תרחישים שונים של
תשואות אפשריות על
תיק נכסיה, עולה כי
במהלך השנים עלול
להיווצר פער שלילי
בין הרווחים שתשיג
על השקעותיה ובין
התשלום השוטף בגין
התביעות התלויות

בתביעות של נפגעי תאונות דרכים נגד הקרן וסך הכספים שאותו תידרש קרנית להחזיק כנגד התחייבותיה)."

מחישובים שביצעה קרנית, ובהם תרחישים שונים של תשואות אפשריות על תיק נכסיה, עולה כי במהלך השנים עלול להיווצר פער שלילי בין הרווחים שתשיג על השקעותיה ובין התשלום השוטף בגין התביעות התלויות. פער זה עלול להתרחב ככל שיקטן תיק נכסיה.

לדעת משרד מבקר המדינה על אגף שוק ההון ועל קרנית לפעול להבטיח כי הקטנת עודפי קרנית תמנע פגיעה ביציבות הקרן כתוצאה מהקטנת נכסיה והתשואות בגינה, ומנגד תאפשר לקרנית לעמוד בסיכונים שבהם עליה לשאת.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו כי הוא "מקבל את המלצת המבקר כי יש להביא להקטנת עודפי קרנית, תוך מניעה מפגיעה ביציבותה ועמידה בסיכונים בהם היא נמשת... על פי החישובים של האגף... במתווה שגובש להעברת כספים מקרנית לציבור המבוטחים, אין חשש לפגיעה ביציבות הקרן. לפי המתווה, העברת הכספים תהא מדורגת ותתפרס על פני מספר שנים, כאשר העברת כספים זו תתבצע תחת מעקב שוטף של האגף להבטחת יציבות קרנית וצמצום אחזקתה בכספים עודפים... במידה והאגף יזהה שינויים שיש בהם בכדי לפגוע ביציבותה של קרנית, האגף יעדכן את שיעור הגביה מהמבוטחים על מנת למנוע פגיעה זו".

אכיפת ביטוח רכב חובה

מתוך סך התביעות שבהן מטפלת קרנית בשנים האחרונות, בכ-50% מהתאונות היו מעורבים כלי רכב לא מבוטחים. לוח 3 להלן מציג את סיבות התביעה.

לוח 3: סיבות התביעה מסך התאונות, בשנים 2007-2014, באחוזים

סיבת תאונה	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
פגע וברח	46	47	48	42	39	40	37	35
ללא רישיון	5	7	7	7	7	6	7	7
הסעה בשכר	3	3	2	3	2	2	2	2
ללא ביטוח חובה	43	40	41	44	48	47	51	51
אחרות	3	3	3	3	4	6	4	4
סה"כ	100~	100~	100~	100~	100~	100~	100~	100~

על פי נתוני קרנית.

על פי נתוני מפעיל המאגר הסטטיסטי בענף ביטוח רכב חובה²⁷, יש מספר לא מבוטל של כלי רכב ללא ביטוח חובה בתוקף, ובשנת 2014 נעו בכבישי הארץ כ-461,070 כלי רכב אשר אינם מבוטחים בביטוח חובה מעל 60 ימים. לוח 4 להלן מציג את מספר כלי הרכב הבלתי מבוטחים לפי מספר ימים ללא ביטוח, בשנת 2014:

לוח 4: מספר כלי רכב בלתי מבוטחים בביטוח חובה לפי מספר ימים ללא ביטוח, בשנת 2014

סה"כ	רכב פרטי	אופנועים	אוטובוסים	מוניות*	רכב מסחרי	סה"כ
סה"כ מס' כלי רכב על הכביש	2,457,236	124,081	31,915	20,106	379,813	3,013,151
מספר ימים ללא ביטוח חובה תקף						
0	4,800	134		141	395	5,470
15-1	299,583	17,073		5,267	27,154	349,077
30-16	68,817	4,115		1,123	8,215	82,270
60-31	140,396	6,024		1,317	12,980	160,717
180-61	139,720	15,844		1,965	26,004	183,533
357-181	98,664	18,201	246	1,129	23,197	141,437
364-358	5,011	2,484	358	24	1,424	9,301
365	76,046	24,230	1,793	249	24,481	126,799
סה"כ כלי רכב שאינם מבוטחים לתקופה של 61-365 ימים	319,441	60,759	2,397	3,367	75,106	461,070
אחוז כלי הרכב הבלתי מבוטחים (61-365 ימים) מסך כלי הרכב	13%	49%	7.50%	16.70%	19.8%	15.30%

על פי נתוני אגף שוק ההון, משרד האוצר והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* כולל מוניות שירות.

27 מאגר הנתונים הסטטיסטי מרכז את המידע בענף רכב חובה בישראל. המאגר הוקם לראשונה בשנת 1999, והוא מופעל כיום על ידי חברה שזכתה במכרז שפרסם משרד האוצר בשנת 2009 (להלן - המאגר הסטטיסטי).

על פי חישובי קרנית, עלות הפיצויים השנתית, שהיא משלמת לנפגעים בתאונות כתוצאה מכלי רכב לא מבטוח, מוערכת ב-100 מיליון ש"ח. מכאן שהקטנת מספרם של כלי הרכב הלא מבטוחים יכולה להפחית את נטל התשלומים המוטל על קרנית באופן ניכר, וכתוצאה מכך גם את עלויות ביטוח החובה המוטלות על הציבור, אשר רוכש ביטוח כנדרש בחוק.

על פי החוק, במדינת ישראל כל רכב חייב להיות מבטוח בביטוח חובה, אשר מעניק כיסוי ביטוחי לנהג ולנוסעים ברכב לנזקי גוף במקרה של תאונת דרכים. סעיף 2(א) לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הביטוח), קובע כי לא ישתמש אדם, ולא יגרום או יניח לאחר להשתמש ברכב מנועי, אלא אם יש על שימוש זה פוליסת בת-תוקף לפי דרישותיה של הפקודה. עוד נקבע בפקודת הביטוח כי "העובר על הוראות סעיף קטן (א), דינו - מאסר שלושה חודשים או קנס... ורשאי בית המשפט, בנוסף לכל עונש אחר, לפסול אותו מקבל או מהחזיק רישיון נהיגה"²⁸.

עבירת נהיגת רכב ללא ביטוח בר תוקף בניגוד לסעיף 2(א) לפקודת הביטוח נאכפת אך ורק בדוחות מסוג הזמנה לדין, מצב שיוצר עומס כבד על בתי המשפט²⁹. עקב היעדר מועדי משפט ונוכח ההנחה כי נוכחות השוטרים במשפטם של נהגים שנהגו ללא ביטוח תבוא על חשבון דיונים בעבירות חמורות יותר אשר מסכנות חיים, הנחה אגף התנועה במשטרת ישראל (להלן - אגף התנועה) ביולי 2011 את כלל השוטרים שלא לאכוף את עבירת אי-נשיאת ביטוח כעבירה בפני עצמה, אלא כעבירה נלווית לעבירה נוספת אשר מסכנת את משתמשי הדרך.

ביוני 2013, לאחר פנייה מצד משרד מבקר המדינה לאגף התנועה בדבר אי-אכיפת עבירת אי-נשיאת ביטוח חובה כעבירה בפני עצמה, החל אגף התנועה לפעול לגיבוש פתרון הולם לסוגיה זו והחל לפעול יחד עם משרד התחבורה לשנות את החקיקה בתחום הביטוח - להפוך את העבירה לברירת משפט (קנס) ולקבוע רף קנס גבוה בסך 1,500 ש"ח לנהג אשר נוהג ללא פוליסת ביטוח. כמו כן, באוקטובר 2015 פרסם אגף התנועה הנחיות עדכניות³⁰ בנושא.

פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - פקודת התעבורה) מגדירה "עבירת תעבורה" כ"עבירה על פקודה זו ועל התקנות, לרבות חוקי העזר שהותקנו לפיה". בהצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 112), התשע"ד-2013³¹ הוצע להוסיף להגדרה זו "ועבירה לפי סעיף 2 לפקודת הביטוח". בדברי ההסבר להצעה צוין כי "מההגדרה

28 אין מדובר בעבירה לפי חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, לפיו ניתן להטיל קנס גם ללא הגשת כתב אישום והעמדה לדין.

29 בשל העובדה שעבירה זו אינה מאפשרת לשוטרי להטיל ברירת קנס על הנהג אלא מטילה חובת זימון לדין. לעניין זה ראו: מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד "הקמת מערך המצלמות האלקטרוניות ואכיפת חוקי תעבורה"** (2016).

30 ההנחיות הן: (1) בכל מקרה של היעדר פוליסת ביטוח חובה נוסף על עבירת תנועה אחרת יירשם דוח לנהג; (2) אם זו עבירה שאינה נלווית לעבירה נוספת יירשם נגד הנהג דוח אזהרה גם אם אינו עומד בקריטריונים לאזהרה; (3) נהג אשר קיבל אזהרה בגין עבירת הביטוח ונתפס שוב נוהג ברכב בהיעדר פוליסת ביטוח חובה, יקבל דוח הזמנה לדין, גם אם לא ביצע עבירת תנועה אחרת.

31 ה"ח, 188.

האמורה של 'עבירת תעבורה' עולה כי הפרתה של חובת עריכת הביטוח כאמור אינה מהווה עבירת תעבורה, אף כי היא בסמכותו של בית משפט לתעבורה, לפי סעיף 25 לפקודה. לפיכך מוצע לקבוע כי גם הפרת חובה זו תיחשב עבירת תעבורה לפי הפקודה, ובכך אף יתאפשר לקבוע אותה כעבירת קנס לפי סעיף 30 לפקודה, כפי שנעשה לגבי עבירות דומות של העדר רישיון רכב או רישיון נהיגה".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בנובמבר 2014 נדון התיקון המוצע לפקודת התעבורה בוועדת הכלכלה של הכנסת, אולם בעקבות פיזור הכנסת כעבור כחודש, החילה עליו הכנסת העשרים באוקטובר 2015 דין רציפות. עד מועד סיום הביקורת, פברואר 2016, לא הושלם הליך החקיקה.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד המשפטים ועל משרד התחבורה לפעול ביתר שאת כדי להשלים את הליך החקיקה בהקדם, נוכח מספרם הרב של כלי הרכב בישראל שאינם מבוטחים בביטוח חובה, בייחוד כאשר שיעור גדול מתוכם משמשים לתחבורה ציבורית ולהסעת המונים.

אגף שוק ההון מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה ופועל בדרכים שונות ליישומה, וכי הוא "רואה חשיבות רבה בקידום האכיפה של החובה הקבועה בסעיף 2 לפקודת ביטוח רכב מנועי שעניינה חובת רכישת פוליסה לשימוש ברכב מנועי".

ביטוח מקוון ומשלוח מכתבים לבעלי רכב לא מבוטחים

1. בשנים 2002 ו-2010 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת וביקורת מעקב³² על "הסדרי ביטוח שיוזי לכלי רכב" (להלן - הדוח ודוח המעקב, בהתאמה). בדוח נכתב כי "מן הראוי שהמטרה 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".

דוח המעקב ציין כי בשנת 2008 התקבל תיקון מס' 21 לחוק הפל"ד, ולפיו הוסף סעיף (סעיף 1א15) שקבע כי קרנית תמסור למשטרה את מספרי הרישוי ואת תקופות ביטוח החובה של כלי הרכב, בין השאר, לשם אכיפת הוראות פקודת הביטוח. לפי סעיף 1א15(ב) לחוק, השר, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת הכנסת לענייני חוקה, חוק ומשפט - יקבע את האופן, את המועד ואת התנאים למסירת המידע מהקרבן. סעיף 7 לתקנות פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (מסירת מידע מהקרבן), התש"ע-2010 קובע כי "הקרבן תמסור למשטרת ישראל, בלא תמורה, אחת לחודש ביום האחרון בו, קובץ נתונים שיכלול את

המידע וכן מספרי רישוי ותקופות ביטוח של כלי הרכב, לשם חקירת תאונות דרכים ואכיפת הוראות הדין הנוגעות לכך ולשם אכיפת הוראות פקודת הביטוח".

בשנת 2015 ניסח משרד האוצר הצעת חוק לתיקון צו הפיצויים לנפגעי תאונות דרכים. מטרת התיקון היא לאפשר מעבר מדיווח חודשי לדיווח יומי מחברות הביטוח לקרנית באשר לפוליסות ביטוח החובה.

משרד המשפטים מסר במרץ 2016 למשרד מבקר המדינה כי "ביום 11.01.16 הגיעה למחלקת יעוץ וחקיקה (נוסח החוק ורשומות) לראשונה טיוטה של צו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (מימון הקרן) (תיקון), התשע"ו-2016... מכיוון שלא צוינה דחיפות בטיפול..., המחלקה נדרשה לטפל בטיטות ופרסומים אחרים ודחופים שמגיעים מכל משרדי הממשלה ומגורמים אחרים בעלי סמכות התקנה... ביום 16.03.16 הוחזרה טיוטה מתוקנת עם הערות למשרד האוצר... כעת העניין בטיפול משרד האוצר ויקודם לאחר מתן תשובתם ולאחר אישור של מחלקת יעוץ וחקיקה (אזרחי)".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על אף החשיבות שבהעברת דיווחים שוטפים ובתדירות יומית על ידי חברות הביטוח לקרנית בדבר קיומן של פוליסות ביטוח חובה, נכון למועד סיום הביקורת, פברואר 2016, טרם אושר התיקון לצו, והוא ממתין לחתימת שר האוצר.

אגף התנועה קיים בשנתיים האחרונות כמה פגישות עם משרד האוצר במטרה להעביר באופן מקוון את רשימת כלל המבוטחים למערכות המידע המשטריות, כך שהנתונים יועמדו לרשות השוטרים בשטח. המידע הזמין יקל על המשטרה את אכיפת קיומו של ביטוח רכב חובה.

על אף תפקידה של משטרת ישראל באכיפת ביטוח החובה לרכב, מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המשטרה טרם השלימה את היערכותה הן בהיבט של תכנון העבודה והן בהתאמת המערכות להעברת הנתונים על אודות ביטוחי החובה באופן מקוון ליחידות השטח.

קרנית מסרה בתשובתה כי היא "נערכה מבעוד מועד לקליטת דיווח חברות הביטוח בתדירות יומית ותעביר את המידע למשטרה בהתאם לדרישות החוק, לכשיתקן".

ראש היחידה לביקורת ותלונות הציבור מסר בתשובה ממרץ 2016 למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת המשטרה) כי בעניין פיתוח מערכות המחשב ושדרוגן "משטרת ישראל נמצאת במהלך מרכזי, אסטרטגי רחב היקף". בתשובתה פירטה המשטרה כמה תהליכים הנכללים במהלך, וציינה כי בדצמבר 2016 "יחל תהליך הפיתוח של קליטת נתוני הביטוח מחברת 'קרנית' וביצוע השינויים הנדרשים להפצת המידע בכלל המערכות המבצעיות הרלבנטיות ויסתיים במאי 2017".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, על קרנית ועל משטרת ישראל לפעול להמשך קידום שיתוף הנתונים לגבי פוליסות ביטוח החובה. מהלך זה עשוי לתרום להגברת אכיפת ביטוחי חובה, להורדת העלויות שקרנית משלמת בתביעות בשל נהגים לא מבוטחים ולהקטנת הנטל המוטל על כלל ציבור הנהגים המבוטחים.

2. בשנת 2015 יזם אגף שוק ההון שליחת מכתבי התראה לבעלי רכבים ללא ביטוח. זאת אחרי שבשנת 2009 בוצע ניסיון חלוץ (פיילוט) דומה ומצומצם על אופנועים. לצורך כך נדרשת מעורבותם של משרד התחבורה, של משטרת ישראל ושל מפעיל המאגר הסטטיסטי.

ביוני 2015 נערכה ישיבה במשרד האוצר שכללה נציגים מחברות הביטוח, מקרנית, ממשרד התחבורה ומאגף התנועה. בסוף הישיבה הוסכם על מתווה הפעולה הזה: (1) מפעיל המאגר הסטטיסטי יאתר את כלי הרכב שאינם מבוטחים בביטוח חובה ויעביר מידע לגביהם לאגף שוק ההון; (2) האגף יגבש רשימה של כלי רכב שאל בעליהם יישלחו מכתבי התראה, בהתבסס על קריטריונים שייקבעו; (3) קרנית תגבש נוסח אחיד למכתבי ההתראה שיישלחו לבעלי כלי הרכב האלה, ותעביר אותו למשרד התחבורה; (4) משרד התחבורה יבדוק כמה פרטים על אודות כלי הרכב שברשימה (אי-היותם גנובים, מושבתים, בהפקדה וכו'); (5) משרד התחבורה יאתר את פרטיהם של בעלי הרכב שברשימה, וישלח אליהם את מכתב ההתראה שניסחה קרנית, עם העתק למשטרת ישראל ולמשרד התחבורה; (6) עלות משלוח המכתבים תמומן על ידי קרנית.

במינהלת קרנית דנו בנושא שליחת המכתבים, ואף גיבשו נוסח מכתב התראה. אולם בנובמבר 2015 הודיע מנכ"ל הקרן לאגף שוק ההון כי "מאחר ומדובר במהלך אשר מקורו במידע אשר אינו בשליטת הקרן, אלא קרנית משמשת רק כגורם החותם על המכתב, על דעת יועציה המשפטיים של הקרן, אין זה נכון שקרנית תקבל עליה אחריות על מידע שאינו ברשותה. מינהלת הקרן סבורה שבשל האינטרס של קרנית במהלך, ניתן יהיה לדון במימון קרנית את המהלך אשר יבוצע על ידי בעלי המידע".

קרנית מסרה בתשובה כי "מנהלת קרנית דנה בהצעת הפיקוח על הביטוח שקרנית תחתום על מכתבים לנהגים בלתי מבוטחים, בנסיבות שבהן המידע בגין נהגים אלו אינו בידיה של קרנית ולמעשה אין ולא יהיה ברשותה כל מידע באשר לשלמותו, טיבו ותקינותו של המידע. מנהלת קרנית דנה בשיתוף יועציה המשפטיים בסוגיה האם החוק המקים את קרנית מתיר לה לבצע פעולות אלו והאם היא רשאית לשלוח מכתבים הכוללים מידע אשר אינו בידיה, ואשר אף לא אמור להיות בידיה. לאור האמור לעיל, הגיעה מנהלת קרנית למסקנה והחליטה שלא להתיר להנהלת קרנית לחתום על המכתבים, ברם מנהלת קרנית הכירה בחשיבות המהלך ולכן הביעה [את] הסכמתה להשתתף במימונו".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "סוכם כי קרנית תגבש את נוסח מכתבי ההתראה וכי **משרד התחבורה ישלח את המכתבים** [ההדגשה במקור],

כשקרנית תממן את עלות המשלוח. לאור האמור, המשטרה איננה אחראית למשלוח המכתב ולניסוחו".

שר האוצר מסר בתשובתו כי "אני רואה חשיבות רבה בקידום האכיפה של החובה הקבועה בסעיף 2 לפקודת הביטוח... עם זאת מבדיקה שערכתי מול גורמי המקצוע הרלוונטיים במשרד האוצר עולה שמהלך זה נעצר בעקבות הודעה של קרנית כי היא מסרבת לשלוח את המכתבים האמורים. ככל שהאגף יקבל את סמכות הפיקוח על קרנית, אנחה את האגף לפעול לחידוש מהלך זה".

נמצא כי אחרי שהביעה קרנית את התנגדותה לשאת באחריות לחתימה על מכתבי התראה לנהגים ללא ביטוח חובה, לא התקיים דיון מחודש, בהשתתפות כל הנוגעים בדבר ולא גובש פתרון חלופי. ברי כי המהלך לא יצא לפועל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור התועלת הציבורית והכלכלית הטמונה בהפחתת מספר כלי הרכב חסרי ביטוח חובה כחוק, על משרד האוצר, על קרנית, ועל משרד התחבורה לשתף פעולה ולהגיע בהקדם להסכמה בדבר הגורם שיישא באחריות לשליחת המכתבים לנהגים לא מבוטחים.

סיכום

דוח זה מעלה ליקויים בדבר הפיקוח על קרנית, סוגיית שיעור העתודה לכשל חברות ביטוח שעל קרנית להחזיק, והליך מינוי חברי מינהלת קרנית על ידי שר האוצר. היעדר פיקוח מוסדר פוגע במנגנוני הבקרה הציבורית על פעילות הקרן ובניהול כספיה ועלול להקשות את פעילותה השוטפת של הקרן. אי-האסדרה פותחת צוהר לחילוקי דעות בין קרנית לבין המפקח על הביטוח, המחזיק בסמכויות הנוגעות רק לכמה מתחומי פעילותה של הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, ביטוח החובה בישראל ופעילות קרנית הם נדבך חשוב בשמירה על זכויות האזרח ובמתן פיצוי לנפגעים בתאונות הדרכים. אכיפת החוק מחד גיסא, וניהול מיטבי של קרנית מאידך גיסא - יאפשרו לממשלה להיטיב עם האזרח בלי להגדיל את הוצאותיה, ואף להקטין את הנטל הכספי המוטל על ציבור הנהגים המבוטחים. משכך, על הממשלה לפעול בהקדם לאסדרת הפיקוח הכולל של הקרן, מתוך שמירה על יציבותה ומתוך עמידה בתפקידים שמוטלים עליה לפי החוק.