

ביטוח תאונות אישיות לתלמידים

תקציר

בשנת הלימודים התשמ"ו (ספטמבר 1985) החל משרד החינוך והתרבות לבטח את התלמידים ביטוח תאונות אישיות. על פי תיקון משנת 1994 לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), חובה על רשות חינוך מקומית לבטח את התלמידים הזכאים לחינוך חנם הלומדים בתחומה. בעד הביטוח יש לגבות מהמבוטחים תשלומים ששיעוריהם ייקבעו על ידי שר החינוך והתרבות.

הבדיקה העלתה, כי חרף הוראות החוק והנחיות משרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך), לא הקפידו הרשויות המקומיות לבטח את כל התלמידים הלומדים במוסדות חינוך שבתחומן שחלה חובה לבטחם. כאשר ביטוח התלמידים נעשה באמצעות מוסדות החינוך, לא דאגו הרשויות המקומיות לקבל מידע על אודות היקף הביטוח ולהבטיח שתנאי הפוליסה אשר לפיהם ביטחו מוסדות אלה את תלמידיהם, לא ייפלו מתנאי הביטוח שניתנו לתלמידים שהן ביטחו באמצעותן.

עוד העלתה הבדיקה, כי אין חובה על הרשות המקומית לבטח קבוצות מסויימות של תלמידים: תלמידי מוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי בגילאי גן ובית ספר יסודי, תלמידים הלומדים במוסדות פטור ונערים שנשרו ממערכת החינוך הרשמית הלומדים במסגרת היחידות לקידום נוער שמפעיל משרד החינוך ברשויות מקומיות; ובחלק מהמקרים אין לרשות המקומית מידע אם תלמידים מבוטחים בידי גורמים אחרים.

בחוזרי משרד החינוך נקבע בכל שנה הסכום המרבי שאותו רשאית רשות מקומית לגבות מהורי התלמידים, שחלה עליה חובה לבטחם, בעד ביטוחם. הבדיקה העלתה, כי מספר רשויות מקומיות חייבו את הורי תלמידי מוסדות החינוך שבתחום שיפוטן בתשלום עבור ביטוח בסכומים הגבוהים מדמי הביטוח שהן שילמו לחברה המבטחת.

הנהגת תכניות ביטוח חדשות או שינוי בתנאי הביטוח או בדמי הביטוח כפופים לאישור המפקח על הביטוח שבמשרד האוצר. הבדיקה העלתה, כי כל הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים, לרבות הפוליסות של חברת הביטוח שזכתה במכרז של החברה למשק וכלכלה, אשר משמשת לביטוח תלמידים רבים, לא הוגשו לאישורו של המפקח על הביטוח.

עד שנת 2003 לא הוציא שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - שר החינוך) הנחיות הקובעות את היקפי הכיסוי הביטוחי המינימלי הנדרשים ואת התנאים המינימליים האמורים להיכלל בפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים. בהיעדר הנחיות התקשרו רשויות מקומיות ומוסדות חינוך עם חברות מבטחות בתנאי פוליסה שונים.

בספטמבר 2003 נקבעו לראשונה בחוזר משרד החינוך תנאי מינימום מחייבים לפוליסות ביטוח תלמידים. הבדיקה העלתה, כי גם לאחר מועד זה התקשרו מוסדות חינוך עם חברות מבטחות בפוליסות לביטוח תלמידים שתנאיהן נפלו מתנאי המינימום שנקבעו בחוזר משרד החינוך.

באפריל 1999 פרסמה החברה למשק וכלכלה, בשיתוף ארגון ההורים הארצי למערכת החינוך בישראל, מכרז פומבי לביטוח תלמידים. הבדיקה העלתה, כי בניגוד לתנאי המכרז נדחו על ידי החברה המבטחת שזכתה במכרז בקשותיהן של מספר רשויות מקומיות לבטח את תלמידיהן בהתאם לתנאי הפוליסה שנקבעו בעקבות המכרז האמור, וזאת בשל ריבוי תביעות בשנים קודמות באותן רשויות מקומיות.

במכרז נוסף שפרסמה החברה ביוני 2003 הוספה לתנאי ההתקשרות הוראה שאפשרה לחברה המבטחת ליצור הבחנה בין רשויות מקומיות שביקשו לבטח את תלמידיהן, ולקבוע פרמיה ששיעורה חרג מהסכום המרבי שנקבע.



מבוא

1. על פי נתוני דוח "היפגעות ילדים בישראל - דוח בטרם לאומה 2002"¹ (להלן - דוח בטרם) ממאי 2003, כמחצית מאוכלוסיית הילדים במדינת ישראל נפגעת מדי שנה בתאונות המתרחשות בדרך ובכביש, בבית, בבית הספר ובפעילויות ספורט ופנאי; כ-180,000 ילדים מופנים לחדרי מיון, יותר מ-20,000 מתאשפזים וכ-200 ילדים נהרגים מפגיעה.

דוח בטרם מביא את הערכת "SAFE KIDS WORLDWIDE"², אשר לפיה, "עלות תמותת הילדים מפגיעה לא מכוונת בישראל מהווה כשליש אחוז מהתוצר המקומי הגולמי

1 בטרם, המרכז הלאומי לבטיחות ולבריאות ילדים בשיתוף משרד הבריאות, המועצה הלאומית לבריאות הילד ולפדיאטריה והמועצה הלאומית לטראומה, הפועלות במסגרת משרד הבריאות.

2 Safe-Kids Worldwide, Childhood Unintentional Injury Worldwide: Meeting The Challenge, Washington (DC) (2002).

במדינת ישראל. הערכה זו מתייחסת לאובדן חיים בלבד והעלויות יהיו גבוהות יותר אם לאומדן זה יתווספו עלויות ישירות של טיפול בילדים עם מוגבלויות עקב הפגיעה ועלויות עקיפות בגין טיפול הקרובים בילדים. עלויות טיפול אלה הן נטל כלכלי כבד הן על משפחות הילדים והן על המשק כולו".

מדוחות שמכין משרד החינוך מידי שנה על תאונות שאירעו במוסדות חינוך, עולה, כי בשנת הלימודים התשס"ב (ספטמבר 2001-אוגוסט 2002) דיווחו מוסדות החינוך על כ-12,000 תאונות ובשנת הלימודים התשס"ג (ספטמבר 2002-אוגוסט 2003) - על כ-14,000 תאונות.

דרך יעילה להתמודד עם חלק מהעלויות הגבוהות שנגרמות כתוצאה מתאונות לילדים, היא ביטוח תאונות אישיות. הביטוח מאפשר קבלת פיצוי כספי בגין אלה: פגיעה, נכות זמנית, נכות קבועה ומוות.

2. הפעילות במוסדות החינוך מתבססת בעיקרה על שירותים שמספקות ומממנות המדינה (באמצעות משרדי הממשלה) והרשויות המקומיות, ואלה ניתנים מכוח חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן - חוק לימוד חובה), המטיל על המדינה את האחריות למתן חינוך חובה חינם.

יש שירותים ומוצרים שהמדינה והרשות המקומית אינן מחויבות לממן, ולכן ההורים נדרשים לממןם. גביית תשלומים מההורים למימון שירותים אלה מתבצעת בהתאם לחוק לימוד חובה וחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953.

בשנת הלימודים התשמ"ו (ספטמבר 1985-אוגוסט 1986) החל משרד החינוך והתרבות לבטח את התלמידים בביטוח תאונות אישיות באמצעות "ענבל" - חברה לביטוח בע"מ (להלן - ענבל), תוך גביית דמי הביטוח³ מהורי התלמידים. דמי הביטוח נגבו על ידי הרשויות המקומיות. הביטוח באמצעות ענבל נמשך עד שנת 1992, והיא ביטחה את כל מוסדות החינוך בישראל. לפי ההסדר עם ענבל, פוליסת הביטוח ודמי הביטוח היו אחידים לכל מוסדות החינוך בכל הרשויות המקומיות.

בתיקון משנת 1994 לחוק לימוד חובה הוסף סעיף 6(ד) שבו נקבע, כי "מי שזכאי לחינוך חינם לפי סעיף זה יהיה מבטח בביטוח תאונות אישיות, באמצעות רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוט נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד; התשלומים שייגבו מהמבטחים בעד הביטוח ייקבעו על ידי השר [שר החינוך] במסגרת התשלומים לפי סעיף קטן (ד)".

3. בחודשים יולי-דצמבר 2003 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים (להלן - ביטוח תלמידים) בתחומים אלה: הפעולות שנוקטות רשויות מקומיות לביטוח התלמידים, הנהלים וההנחיות של משרד החינוך לביצוע פעולות

3 הסכום שמשלם המבטח למבטח בעבור הסכמתו לשלם פיצוי למבטח במקרה שיקרה נזק לנשוא הביטוח בסיכון מבטח.

אלו בידי הרשויות המקומיות והדרישות הבסיסיות הכלולות בפוליסות הביטוח להבטחת קבלת פיצוי⁴ בעת הצורך.

הבדיקה נעשתה במשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך), ובעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות שלהלן: ירושלים, תל אביב-יפו, ראשון-לציון, אשדוד, נצרת, טבריה ושפרעם; רכסים, ריינה, כיסרא-סמיע, ביר אלמכסור וסאג'ור; גליל תחתון ועמק יזרעאל. מידע נוסף נתקבל מתשע רשויות מקומיות: תמרה, יבנה ורהט; כפר קרע, איכסאל ושגב שלום; שפיר, זבולון ואל-בטוף. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר אצל המפקח על הביטוח ובחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ⁵ (להלן - החברה למשק וכלכלה).

ביטוח תלמידי מוסדות החינוך בתחום הרשות המקומית

לפי נתוני משרד החינוך, לפי חוק לימוד חובה היו בפיקוחו בשנת הלימודים התשס"ג 3,771 בתי ספר שבהם למדו 1,358,257 תלמידים, ו-12,526 גני ילדים (חובה וטרם-חובה), שבהם למדו 324,973 ילדים. מוסדות החינוך נחלקים לשלושה סוגים עיקריים: מוסדות חינוך רשמיים, מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים ומוסדות פטור (ראו להלן).

חוק לימוד חובה קובע, כי מוסד חינוך רשמי הוא "מוסד חינוך מוחזק על ידי המדינה, או על ידי רשות חינוך מקומית, או על ידי רשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, או על ידי המדינה ורשויות חינוך מקומיות אחדות במשותף, ואשר השר הכריז עליו, באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד רשמי לצורך חוק זה". "מוסד חינוך מוכר" הוגדר בחוק לימוד חובה כ"כל מוסד חינוך רשמי וכל מוסד חינוך אחר אשר השר הכריז עליו באכרזה שפורסמה ברשומות, שהוא מוסד חינוך מוכר לצורך חוק זה". על פי חוק לימוד חובה, שר החינוך, התרבות והספורט (להלן - שר החינוך) רשאי לפטור תלמידים הלומדים באופן סדיר במוסדות חינוך מסוימים שאינם מוסדות חינוך רשמיים או מוכרים מן החובות המוטלות על כלל התלמידים, כחובות לימוד סדיר (להלן - מוסדות פטור).

לפי חוק לימוד חובה, רשות חינוך מקומית פירושה:

1. בתחום שיפוטה של רשות מקומית - אותה רשות מקומית. אולם רשאי השר לקבוע בצו, כי אדם או חבר-בני-אדם, המקיימים מוסד חינוך לגילאי לימוד חובה בתחום מועצה אזורית, יהיו רשות חינוך מקומית נפרדת לגבי שטח המוסד שיוגדר בצו.

4 סכום מוסכם ומוחלט ללא תלות בשיעור הנזק הממשי שנגרם למוטב.

5 החברה למשק וכלכלה מפרסמת מכרזים לביטוח תלמידים ומפעילה סוכנות ביטוח הנותנת, בין היתר, שירותי ביטוח תלמידים.

2. במושב, בקבוצה או בקיבוץ - ועד המושב, או מזכירות הקבוצה או הקיבוץ, לפי העניין.

3. לגבי שטח אחר - ועד שהוכר או אדם שנתמנה על ידי השר בצו כרשות חינוך מקומית.

ברשויות המקומיות מצויים מוסדות חינוך שונים: גני ילדים לגילאים שונים, אשר במקצתם שוהים הילדים גם בשעות אחר הצהריים, בתי ספר יסודיים, חטיבות ביניים ובתי ספר תיכוניים - מקצתם כוללים גם מבני מגורים לתלמידים - ומוסדות חינוך על-תיכוניים. מוסדות החינוך פועלים במסגרות שונות: ממלכתיות, עירוניות ובבעלות גורמים פרטיים כגון תאגידים, וביניהם ארגוני נשים (להלן - מוסדות פרטיים).

עקרון השוויון והתכלית המונחת בבסיס ביטוח תאונות אישיות לתלמידים מחייבים, כי כל התלמידים יהיו מבוטחים בביטוח תאונות אישיות. ואכן, בדברי ההסבר להצעה לתיקון חוק לימוד חובה שהוגשה במרס 1994 נכתב, כי מטרתה "לעגן בחוק את ההסדר הקיים בעניין ביטוח תאונות אישיות לתלמידים, באופן שכל התלמידים יהיו מבוטחים בביטוח זה והתשלומים לכך ישולמו במסגרת התשלומים שנגבים כיום בעד מתן שירותים נוספים" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה בדק אם הרשויות המקומיות מבטחות את כל התלמידים הלומדים בתחומן. במהלך הביקורת העלו רשויות מקומיות את הטענה שישנן קבוצות תלמידים שחובת הביטוח לא חלה עליהן: תלמידי מוסדות החינוך המוכר שאינו רשמי בגיל גן ובית ספר יסודי, תלמידים הלומדים במוסדות פטור ונערים שנשרו ממערכת החינוך הרשמית הלומדים במסגרת היחידות לקידום נוער שמפעיל משרד החינוך ברשויות המקומית.

הדברים נובעים מהוראות החיקוקים שלהלן:

סעיף 6(ד1) לחוק לימוד חובה קובע, כאמור, כי "מי שזכאי לחינוך חנם לפי סעיף זה יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות, באמצעות רשות החינוך המקומית שבתחום שיפוט נמצא מוסד החינוך שבו הוא לומד..."

בסעיף 6(א) - (ג) לאותו חוק נקבע:

"(א) אלה זכאים לחינוך חנם במוסד-חינוך רשמי:

(1) מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק זה;

(2) נער שבאחד הגילים 16 או 17, זולת אם סיים את לימודיו לפי תכנית של לימודים בכיתה י"ב, ומי שבגיל 18 ולא סיים אלא לימודים לפי תכנית של לימודים בכיתה י"א.

(ב) השר רשאי לזכות בחינוך חנם נוסף על האמורים בסעיף קטן (א) את מי שטרם השלים לימודיו לפי תכנית של לימודים בכיתה י"ב, עד שישלים אותם, לפי

כללים, מבחנים, תנאים וסייגים שנקבעו בתקנות, בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי השר, בצו, להורות כי מי שלא ניתן, לדעת השר, להבטיח לימודיו במוסד חינוך רשמי - ילמד במוסד חינוך אחר, ואוצר המדינה ישא בשכר לימודיו במוסד כאמור, בתנאים שנקבעו בצו האמור.

בתוקף סמכותו לפי סעיף 6(ג) לחוק לימוד חובה, הוציא שר החינוך צו לימוד חובה (חינוך חינוך שלא במוסד חינוך רשמי), התשל"ח-1978 (להלן - הצו). לפי סעיף 2(4) לצו, בין היתר, יישא אוצר המדינה בשכר לימודיהם שלא במוסד חינוך רשמי של אלה:

"(א) נער בן 16 או 17 הלומד בבית-ספר על-יסודי מוכר;

(ב) מי שזכאי לחינוך חינוך לפי סעיף 6(א)(2) לחוק והוא לומד בבית-ספר על-יסודי המתקיים שלא בעברה על חוק פיקוח על בתי-ספר, התשכ"ט-1969, למעט בבית ספר המקיים לימודים בתכתובת בלבד".

יוצא, אפוא, שתלמידי מוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי בגילאי גן ובית ספר יסודי, תלמידים הלומדים במוסדות פטור ונערים שנשרו ממערכת החינוך הרשמית הלומדים במסגרת היחידות לקידום נוער, אינם זכאים לביטוח באמצעות רשות החינוך המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החינוך ישקול ליזום תיקון לחוק באופן שיביא לכך שכל התלמידים יזכו לביטוח תאונות אישיות.

להלן ממצאים על היקף הביטוח ברשויות המקומיות שנבדקו. מהממצאים עולה שלא זו בלבד שישנם תלמידים שהרשויות המקומיות אינן חייבות לבטחם, אלא שישנן גם רשויות מקומיות שאינן מבטחות את כל התלמידים שהן חייבות לבטח.

המועצה המקומית ריינה: הבדיקה העלתה, כי המועצה לא דאגה לכך שהתלמידים שלמדו במוסדות חינוך שבתחומה בשנת הלימודים התשס"ג יבוטחו באמצעותה, כמתחייב על פי החוק. נמצא, כי רק בפברואר 2003, כחצי שנה לאחר פתיחת שנת הלימודים, פנתה המועצה לחברה למשק וכלכלה בבקשה לבטח כ-3500 תלמידים, אולם במרס 2003 מסרה לה החברה למשק וכלכלה כי המועצה אינה יכולה להצטרף לביטוח תלמידים שעושה חברת ביטוח שזכתה במכרז של החברה למשק וכלכלה (בעניין זה ראו להלן). עד מועד סיום הביקורת (דצמבר 2003), לא ביטחה המועצה את תלמידיה לשנת הלימודים התשס"ד (ספטמבר 2003-אוגוסט 2004).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית ריינה, כי עליה לדאוג לכך שמי שזכאי לחינוך חינם בתחום שיפוטה יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות באמצעותה, כמתחייב מחוק לימוד חובה.

מתשובת המועצה המקומית ריינה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 עולה, כי בעקבות הביקורת ביטחה המועצה את תלמידיה החל מינואר 2004.

עיריית אשדוד: מנתוני העירייה התברר, כי בשנת הלימודים התשס"ג העירייה לא ביטחה כ-1,000 תלמידים הלומדים במוסדות חינוך על-יסודיים תורניים וחרדיים, שעל העירייה חלה חובה לבטחם בהתאם לחוק לימוד חובה ולצו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד, כי על העירייה חלה החובה לבטח את כל התלמידים הזכאים לחינוך חינם שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הם לומדים, ובכלל זה תלמידי המוסדות התיכוניים, התורניים והחרדיים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 מסרה עיריית אשדוד, כי "החל משנת הלימודים תשס"ה כל התלמידים יבוטחו ע"י העירייה".

עיריית תל אביב-יפו: לפי נתוני מינהל החינוך, התרבות והספורט של עיריית תל אביב-יפו (להלן - מינהל החינוך), בשנות הלימודים התשס"א (ספטמבר 2000-אוגוסט 2001), התשס"ב והתשס"ג היה מספר תלמידי העיר (כולל כ-2,500 תלמידים הלומדים במוסדות חינוך מחוץ לתחום הרשות) כ-60,500, כ-61,000 וכ-64,000, בהתאמה.

מהבדיקה עולה, כי בשנת הלימודים התשס"א העירייה לא ביטחה כ-1,700 תלמידי חינוך על-יסודי הזכאים לחינוך חינם שלמדו במוסדות חינוך שבתחומה, ובשנים התשס"ב והתשס"ג - כ-2,600 וכ-2,800 תלמידים כאלה, בהתאמה, על אף חובתה לבטחם על פי חוק לימוד חובה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2004 מסרה עיריית תל אביב-יפו, כי לדעתה "חובתה של רשות החינוך המקומית בקשר עם ביטוח תאונות אישיות" חלה "רק על תלמידי מוסדות החינוך הרשמי".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית תל אביב-יפו, שחובתה של רשות חינוך מקומית לבטח את התלמידים שבתחום שיפוטה נמצא מוסד החינוך שבו הם לומדים, חלה גם על תלמידי חינוך על-יסודי מוכר שאינו רשמי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציין משרד החינוך, בין השאר, כי המשרד הממונה על הרשויות המקומיות הוא משרד הפנים, "ועליו החובה לבדוק אכיפת ביטוח

זה. משרד החינוך מביא לידיעת הציבור ולמודעות שלו את חובת הרשויות לבטח את התלמידים שבמוסדות החינוך הנמצאים בתחום שיפוטן".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כי על פי סעיף 15 לחוק לימוד חובה, שר החינוך והתרבות הוא השר הממונה על ביצוע חוק זה, ועל כן אכיפתו היא בידי שר החינוך.

כאמור, על פי החוק אין חובה על הרשויות המקומיות לבטח קבוצות מסוימות של תלמידים ובהם תלמידי מוסדות החינוך המוכר הבלתי רשמי בגילאי גן ובית ספר יסודי, תלמידים במוסדות פטור ונערים שנשרו ממערכת החינוך הרשמית הלומדים במסגרת היחידות לקידום נוער.

להלן מספר דוגמאות:

עיריית ירושלים: העירייה אינה מבטחת תלמידים שלומדים במוסדות שונים כגון מוסדות החינוך של הוואקף במזרח העיר ומוסדות חינוך במגזר החרדי, שאינם זכאים לחינוך חינם ולפיכך אין העירייה חייבת לבטחם בביטוח תאונות אישיות. להערכת העירייה מדובר בכ-40,000 תלמידים, למרות שאין לה נתונים על תלמידים אלה.

בדצמבר 2002 העביר המשנה ליועץ המשפטי של העירייה (להלן - היועץ המשפטי) למנכ"ל העירייה מכתב בעניין ביטוח תלמידים במוסדות חינוך פרטיים, ובו הוא ציין, בין היתר, כי בעקבות פניה של עורך דין לעירייה בנושא פציעה של תלמיד בבית ספר פרטי במזרח ירושלים "הסתבר כי עיריית ירושלים אינה כוללת בביטוח תאונות אישיות מטעמה את כל תלמידי מוסדות העיר בגיל חינוך חובה...", וכי על פי נתוני העירייה, אין היא מבטחת תלמידים הלומדים בבתי ספר פרטיים שאינם בפיקוח העירייה. עוד ציין היועץ המשפטי, כי למיטב ידיעתו, מדובר בתלמידים במגזר החרדי ובמגזר הערבי. היועץ המשפטי ביקש מהמנכ"ל לזמן דיון לבירור העניין ולקביעת דרכי פעולה של העירייה בתחום זה.

נמצא, כי עד מועד הבדיקה (אוגוסט 2003), לא קיימה העירייה דיון בנושא זה ולא דאגה לקבל מידע ממוסדות החינוך האמורים אם התלמידים הלומדים בהם בוטחו על ידם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים, כי עליה לדאוג שיהיו לה נתונים על כל התלמידים הלומדים בתחום שיפוט, ומן הראוי שהעירייה תשקול לבטח גם את התלמידים שאינם זכאים לחינוך חינם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 ציינה עיריית ירושלים, כי באמצעות מינהל חינוך ירושלים והאגף לחינוך חרדי תפעל העירייה לקבל דיווח ממוסדות החינוך העצמאיים על פרטי הביטוח שהם עושים, והיא תברר עם החברה המבטחת את תלמידיה

את האפשרות להעניק ביטוח משלים "אם וכאשר" הביטוחים שהמוסדות עושים נופלים בטיבם מתנאי הביטוח שלה, "כאשר הפוליסות של מוסדות החינוך העצמאיים תהיינה ראשוניות והביטוח העירוני ישלם את הכיסוי החסר מבלי שהאחריות לביטוח תוסר מהמוסדות".

עיריית אשדוד : לפי נתוני המחלקות לחינוך תורני ולחינוך חרדי שבעיריית אשדוד (להלן - מחלקות החינוך החרדי), למדו בתחום השיפוט של העירייה בשנת הלימודים התשס"ג כ-11,600 תלמידים ב-48 מוסדות חינוך תורניים וחרדיים.

מנתוני העירייה התברר, כי בשנת הלימודים התשס"ג העירייה לא ביטחה כ-6,800 תלמידים הלומדים במוסדות חינוך תורניים וחרדיים, שלא הייתה חובה לבטחם; אף לא היו בידי העירייה נתונים על ביטוח תלמידים אלה על ידי מוסדות החינוך שבהם למדו. גם כאשר היו לעירייה נתונים על כך שמוסדות חינוך תורניים וחרדיים ביטחו את תלמידיהם, היא לא דאגה לקבל מהם את רשימות התלמידים שבוטחו והעתק מפוליסת הביטוח כדי לוודא אם כל התלמידים בוטחו ואם הכיסוי הביטוחי הוא בהיקף מתאים.

ביולי 2003 פנה מנכ"ל העירייה למנהלי מחלקות החינוך החרדי בעניין ביטוח אישי לתלמידים וציין, בין השאר, כי התברר שמוסדות הקשורים אליהם אינם מבטחים את תלמידיהם בכל מסגרת שהיא. הוא המליץ לצרף את כל התלמידים לביטוח אישי דרך מינהל החינוך כדי שכל תלמידי העיר יהיו מבוטחים. נוסף על כך, הוא ביקש ממנהלי מחלקות החינוך החרדי להעביר דיווח לראש מינהל החינוך על כל מוסד ומצב הביטוח שלו. עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2003, לא השיבו מנהלי מחלקות החינוך החרדי לפניית מנכ"ל העירייה, ולא הוברר אם כל תלמידי מוסדות החינוך החרדי בוטחו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד, כי מן הראוי שתשקול לבטח גם את התלמידים שאינם זכאים לחינוך חינוך, הלומדים במוסדות החינוך בתחום שיפוט.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 ציינה עיריית אשדוד, כי מוסדות חינוך שביטחו את תלמידיהם באופן עצמאי בשנת הלימודים תשס"ד יעבירו לעירייה את פוליסת ביטוח התלמידים, ומוסדות שלא ביטחו את תלמידיהם יבוטחו על ידי העירייה בשנת הלימודים תשס"ה. נוסף על כך מסרה העירייה, כי "החל משנת הלימודים תשס"ה כל התלמידים יבוטחו ע"י העירייה (החל מגן חובה וכלה בכיתה י"ב)".

עיריית תל אביב-יפו : מנתונים שהעביר מינהל החינוך שבעיריית תל אביב-יפו באוגוסט 2004 למשרד מבקר המדינה עולה, כי בשנת הלימודים התשס"א היו כ-1,100 תלמידים נוספים שהעירייה לא הייתה חייבת לבטחם, והם לא בוטחו, ובשנים התשס"ב והתשס"ג היו כ-1,400 וכ-1,500 תלמידים שלא הייתה לעירייה חובה לבטחם, והם אכן לא בוטחו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית תל אביב-יפו, כי מן הראוי שתשקול לבטח גם את התלמידים שאינם זכאים לחינוך חינוך הלומדים במוסדות חינוך בתחום שיפוטה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 מסר מרכז השלטון המקומי בישראל (להלן - מרכז השלטון המקומי), כי יש קושי בביטוח תלמידים הלומדים במוסדות מוכרים שאינם רשמיים הנובע "בין היתר, מעצמאות מוסדות אלה והעדר פיקוח צמוד מטעם הרשות המקומית. כך למשל מוסדות [של רשתות] כמו רשתות אורט ועמל המבטחות את תלמידיהן באופן ישיר ומנותקות, בהקשר זה, מהרשות המקומית. עוד נובעת בעייתיות כאמור מהעדר דיווח לגבי שמות המוסדות ו[מהעדר] פירוט מספרי התלמידים הלומדים בכל אחד מהם. בידי הרשויות המקומיות לא מצויים כלל הנתונים לגבי מוסדות חינוך אלה ומספר התלמידים הלומדים בהם... יחד עם זאת, עם קבלת הנחיות ממשרד החינוך כיצד על הרשות המקומית לנהוג לגבי אותם מוסדות, אם באמצעות ביטוח ואם באמצעות קבלת העתק אישור על קיום ביטוח, יפעל מרכז השלטון המקומי להנחות את הרשויות בהתאם".

בעקבות הביקורת פרסם מרכז השלטון המקומי ביולי 2004 את חוזר המנכ"ל מס' 423 שבו הודיע לרשויות המקומיות, כי "יש להפנות, מידי שנה, תשומת לב מוסדות החינוך שאינם בבעלות הרשות המקומית על חובתם לביטוח התלמידים הזכאים לכך בהתאם לכללים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שכל הגורמים הנוגעים בדבר ישתפו פעולה זה עם זה על מנת להבטיח שכל התלמידים יהיו מבוטחים בביטוח תאונות אישיות.

חניכי קידום נוער : החל משנת 1992 מפעיל משרד החינוך באמצעות הרשויות המקומיות שירותים חינוכיים-חברתיים לנערים בגילים 14-18 שנשרו ממערכת החינוך הרשמית. שירותים אלו מופעלים במסגרת היחידות לקידום נוער ברשויות המקומיות. הם כוללים, בין היתר, מסלול לימודים להשלמת השכלה; פעילות חינוכית, חברתית וערכית ומיומנויות מקצועיות.

בשנת הלימודים התשס"ג התקיימה הפעילות לקידום נוער בכ-120 רשויות מקומיות והקיפה כ-8,500 בני נוער שאותרו לאחר שנשרו ממערכת החינוך הרשמית, ושובצו בתכנית טיפולית חינוכית ביחידות לקידום נוער. חלק מהפעולות כגון הפעלה במועדונים, לימוד במרכזי השכלה לנוער מנותק, פעילות במתנ"סים ופעילות שדה ברשות או מחוץ לתחומה מתקיימות במתקני הרשות המקומית.

הבדיקה העלתה, כי בנובמבר 2000 כתב מנהל "תחום קידום נוער" שבמינהל חברה ונוער שבמשרד החינוך (להלן - תחום קידום נוער) אל מרכז השלטון המקומי בעניין "ביטוח תאונות אישיות לנוער מנותק ביחידות לקידום נוער". הוא ציין, כי ברצונו להסדיר החלה של הביטוח שעושות הרשויות המקומיות לנוער לומד, על נוער מנותק המטופל ביחידות לקידום נוער "כחלק מתפיסת האחריות של המדינה והרשויות כלפי נוער זה". גם בינואר 2001 הוא פנה לחברה למשק וכלכלה וביקש להחיל על חניכים תלמידי קידום נוער את "ההסדר הביטוחי לכיסוי תאונות אישיות לתלמידים כפי שמקובל [לגבי] תלמידי בתי הספר".

נמצא, כי בפברואר 2001 מסרה החברה למשק וכלכלה לתחום קידום נוער, כי היא פנתה לחברה המבטחת לבדיקת הסדר כיסוי תאונות אישיות לחניכי קידום נוער, והחברה המבטחת דחתה את הבקשה "מאחר וילדים אלו נמצאים בסיכון גבוה...".

ממכתב נוסף ששלח בפברואר 2003 מנהל תחום קידום נוער למנהל מינהל חברה ונוער שבמשרד החינוך עולה, כי עד אותו מועד לא נמצא פתרון שיאפשר לבטח את אותם נערים, ואף כי הרשויות המקומיות מעוניינות לבטחם, "החברה לביטוח של מרכז השלטון המקומי באמצעות החברה למשק וכלכלה אינה מוכנה להכיר בהם כתלמידים ודורשת 150 ש"ח לשנה לנוער/ה". יצוין כי באותה שנת לימודים היה הסכום המרבי שאושר לביטוח תאונות אישיות 22 ש"ח (בעניין זה ראו להלן).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציינה החברה למשק וכלכלה, כי חניכי קידום נוער אינם עונים על הגדרת "תלמיד" שבפוליסה. אולם למרות האמור לעיל ובעקבות פנייה של משרד החינוך ושל החברה למשק וכלכלה הסכימה המבטחת לכלול בהסדר הכיסוי הביטוחי של תלמידי מדינת ישראל לשנת תשס"ד את חניכי קידום נוער בזמן הפעילות ובדרך אל הפעילות וממנה בלבד בתשלום פרמיה של 28 ש"ח לשנה. יש לציין, שהמבטחת הסכימה להסדר האמור שעה שיתר התלמידים שיש חובה לבטחם מכוסים 24 שעות ביממה.

מסיכום ישיבה של החברה למשק וכלכלה עם נציגי משרד החינוך ועם החברה המבטחת שהתקיימה ב-25.11.03 עולה, כי ההסדר האמור יהיה בתוקף בשנת הלימודים תשס"ד. בסיום שנת הלימודים תיעשה בדיקה להסדרת המשך ההתקשרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציין משרד החינוך, "כי תלמידים אשר אינם רשומים באחד ממוסדות החינוך אינם זכאים לחינוך חינם ועל כן לא חלה כל חובת ביטוח על רשות מקומית. על אף זאת, המשרד שוקל לבטחם באופן עצמאי במסגרת מקבילה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2004 ציין מנהל תחום קידום נוער, בין השאר, כי בדיון שהתקיים אצל חשב משרד החינוך ביולי 2004 "הוחלט כי בשנת הלימודים תשס"ה (החל מ-1.9.2004) המשרד יממן את הוצאות הביטוח של הנערים המנותקים המופעלים בתוכניות חינוכיות, השכלתיות וחברתיות במסגרת היחידות לקידום נוער. ההתקשרות

תעשה ... לשנה אחת ולאחריה (תשס"ו) יועבר נושא הגבייה והתשלום לרשויות המקומיות כפי שנהוג כלפי שאר בני הנוער המתחנכים במערכת החינוך הרשותית".

בבדיקה משלימה שעשה משרד מבקר המדינה בספטמבר 2004 הועלה, כי עדיין אין התקשרות עם חברה מבטחת לביטוח חניכי קידום נוער.

גנים לילדים שלוש וארבע : בחוק לימוד חובה (תיקון מס' 16) (תיקון מס' 7), התשנ"ט-1999, נקבע, כי לימוד חובה יוחל על ילדים בני שלוש וארבע בהדרגה, בשיעורים שווים ככל האפשר, במשך עשר שנים החל משנת הלימודים התש"ס, על פי צווים שנתן שר החינוך בהתייעצות עם ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, ובלבד שהחלה תושלם לא יאוחר מראשית שנת הלימודים התשס"ט.

בצווי לימוד חובה (החלה בגני ילדים), שפורסמו בהתשנ"ט-1999 ובהתשס"א-2001 (להלן - הצווים), פורטו היישובים שבהם הוחל לימוד חובה על בני שלוש וארבע. ביישובים אלה חלה חובה על הרשויות המקומיות, לבטח ילדים אלה ביטוח תאונות אישיות. ביישובים שלא נכללו בצווים האמורים, לימוד חובה הוחל מגיל חמש, ולפיכך לא חלה חובה על הרשויות המקומיות לבטח ביטוח תאונות אישיות ילדים שגילם בתחילת שנת הלימודים היה פחות מחמש.

נמצא, כי לרשויות המקומיות שהצווים לא הוחלו עליהם לא היה מידע אם ילדי גני הילדים שגילם היה פחות מחמש בוטחו.

משרד מבקר המדינה גם מעיר למשרד החינוך, כי עליו לתת את הדעת לכך שגני ילדים שחוק לימוד חובה אינו חל עליהם, אין חובה על הרשויות המקומיות לבטחם ביטוח תאונות אישיות, ואף אין בידיהן מידע אם הילדים הלומדים בהם מבוטחים בידי גורמים אחרים.

בתשובתו מינואר 2004 מסר משרד החינוך למשרד מבקר המדינה, כי הוא "מעניק רשיון לקיים גני ילדים מגילאי 3 ומעלה עפ"י קריטריונים שנקבעו בחוק פיקוח על בתי ספר תשכ"ט-1969 והכוללים, בין היתר, תנאי בטיחות, בריאות, מאזן כספי ועוד". באשר לביטוח תאונות אישיות לילדי גנים, הוא הודיע שאינו מוסמך לתת הוראות לרשויות לכלול אותם בביטוח מאחר שאין החוק מחייב זאת. עוד מסר, כי "החוק מטיל חובה רק לגבי תלמידים הלומדים במוסדות חינוך שזכאים לחינוך חינוך גילאי 3 ביישובים בהם הורחב חוק לימוד חובה בצו. על מנת להחיל חובת ביטוח 'תאונות אישיות' גם על ילדי הגנים הפרטיים קיים צורך בשינוי החוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד החינוך ייתן את דעתו לסוגייה זו ויבחן האם יש מקום להחיל חובת ביטוח תאונות אישיות על כל גני הילדים ואם יש צורך בתיקון החוק, בידו ליזום את התיקון הנדרש.

דמי ביטוח תלמידים

בסעיף 6(ד) לחוק לימוד חובה נקבע, כי "מי שזכאי לחינוך חנם לפי סעיף זה, לא ידרשו בעדו דמי הרשמה או כל תשלום אחר בעד לימודיו במוסד חינוך רשמי או בעד לימודיו במוסד חינוך אחר שאוצר המדינה נושא בשכרם לפי סעיף קטן (ג); ואולם רשות החינוך המקומית... או בעל המוסד, יהיו רשאים, באישור השר, לגבות תשלומים והחזר הוצאות, בשיעורים שהשר יקבע, בעד אספקה שהם נותנים לו, ובעד שירותים שהם נותנים לו נוסף על השירותים אשר השר הגדיר אותם בתקנות כשירותים מקובלים. אישור השר וקביעת שיעור התשלומים והחזר הוצאות בידי השר טעונים אישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת".

חוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953, מסמיך את שר החינוך להתקין תקנות, בין היתר, בעניין סדרי הפיקוח על מוסדות החינוך הממלכתי. בתוקף סמכות זו הותקנו תקנות חינוך ממלכתי (סדרי הפיקוח), התשי"ז-1956. בתקנה 3(א) נקבע, כי המנהל הכללי של משרד החינוך (להלן - המנכ"ל) רשאי לתת הוראות הן בעניינים פדגוגיים הן בעניינים מנהליים לגופים השונים המנויים באותה תקנה, ובהם, בין היתר, כל מנהל מוסד וכל מורה במוסד חינוך ממלכתי.

מכוח התקנה האמורה פרסם משרד החינוך חוזרים בנושאים שונים, ובכלל זה בעניין תשלומי הורים. בכל שנה מפרסם משרד החינוך בחוזר את הסכומים המרביים שמותר לגבות בעד כל אחד מן השירותים הניתנים בבית-הספר תמורת תשלום. בחוזר אף נקבע הסכום המרבי שאותו רשאית רשות מקומית לגבות מהורי התלמידים עבור ביטוח תאונות אישיות. סכומים אלה נקבעים באישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת ובתיאום עם מרכז השלטון המקומי, ארגון ההורים הארצי וגופים נוספים. הסכומים הנקובים בחוזר מחייבים את כל מוסדות החינוך, ואין לחרוג מהם.

עוד נקבע בחוזרי משרד החינוך, כי תשלום ביטוח תאונות אישיות לתלמידים (להלן - ביטוח תלמידים) הוא תשלום חובה, והוא נגבה באמצעות הרשויות המקומיות.

במאי 2002 שלח המינהל הפדגוגי שבמשרד החינוך (להלן - המינהל הפדגוגי) מכתב בעניין "תשלומי-הורים לשנת הלימודים התשס"ג" (להלן - תשלומי הורים) שהופנה אל "מנהלי מוסדות החינוך" ובו נאמר, בין היתר, כי התשלום בגין ביטוח תאונות באותה שנה יהיה עד 22 ש"ח.

במכתב ששלח המינהל הפדגוגי באוגוסט 2003 למנהלי מוסדות החינוך נאמר, כי התשלום בגין ביטוח תאונות אישיות לשנת הלימודים התשס"ד יהיה עד 28 ש"ח. בשני המכתבים האמורים צוין, כי אם הרשות המקומית משלמת לחברת הביטוח פחות מהסכום הנקוב, היא תגבה מההורים את התשלום בהתאם לסכום ששולם בפועל, ובלבד שתנאי הפוליסה יהיו זהים לתנאי הפוליסה המחייבים שיפורסמו בחוזר מנכ"ל.

הבדיקה העלתה, כי מספר רשויות מקומיות חייבו את הורי התלמידים במוסדות החינוך שבתחום שיפוטן בתשלום עבור ביטוח תלמידים בסכומים הגבוהים מדמי הביטוח שאותם הן שילמו לחברות הביטוח. להלן דוגמאות:

עיריית ירושלים: בשנת הלימודים התשס"ב ביטחה העירייה כ-172,000 תלמידים ושילמה בגינם 2,210,000 ש"ח, דהיינו דמי הביטוח לתלמיד הסתכמו באותה שנה בכ-13 ש"ח. באותה שנה חייבה העירייה את הורי התלמידים בדמי ביטוח בסך 18 ש"ח לתלמיד, דהיינו בסכום כולל של כ-860,000 ש"ח מעל המותר.

בשנת הלימודים התשס"ג ביטחה העירייה כ-181,000 תלמידים ושילמה בגינם 2,290,000 ש"ח, דהיינו דמי הביטוח לתלמיד הסתכמו בכ-13 ש"ח. באותה שנה חייבה העירייה את הורי התלמידים בדמי ביטוח בסך 19 ש"ח לתלמיד, דהיינו בסכום כולל של כ-1,086,000 ש"ח יותר מן המותר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 מסרה עיריית ירושלים, שהיא "סבורה כי ההנחיה לגבות מהורי התלמידים אגרת ביטוח תלמידים, בגובה התשלום לחברה המבטחת, אינה סבירה, וכי סכום האגרה צריך לכלול גם את ההוצאות השירות (כגון: דואר והדפסות) הנגזרות באופן ישיר ממתן השירות. ראוי לציין ... ששירותי הביטוח ניתנים אף אם ההורים אינם משלמים את האגרה." עוד צוין בתשובה, כי העירייה "חייבה את הורי התלמידים בתעריפים הנמוכים (18 ש"ח - לשנת תשס"ב, 19 ש"ח - לשנת תשס"ג) מהתעריף המקסימלי שהותר לחיוב וזאת בשונה מיתר רשויות מקומיות אשר חייבו את ההורים בתעריף המקסימלי (22 ש"ח - במועדים הנ"ל ו-28 ש"ח - בשנת תשס"ד)".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית ירושלים, כי אם לדעתה הנחיית משרד החינוך אינה סבירה, בידה לפעול לשנותה, אך אין היא יכולה להתעלם ממנה. יצוין, כי העירייה לא הציגה למשרד מבקר המדינה תחשיב של ההוצאות שהיו לה לצורך הביטוח. משרד החינוך מצדו צריך להבהיר את עמדתו בדבר גביית העלויות הנלוות לדמי הביטוח מההורים, ועליו לפקח על ביצוע החלטת ועדת החינוך של הכנסת ועל ההנחיות שקבע בעניין סכום דמי הביטוח המרבי.

מועצה מקומית רכסים: בשנת הלימודים התשס"ב ביטחה המועצה כ-2,400 תלמידים תמורת דמי ביטוח בסך כ-16 ש"ח לתלמיד. הבדיקה העלתה, כי מחלקת הגבייה של המועצה חייבה את הורי התלמידים באותה שנה בדמי ביטוח בסך 22 ש"ח לתלמיד, דהיינו כ-14,000 ש"ח יותר מן המותר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 מסרה המועצה המקומית רכסים, כי היא גבתה יותר בגין הביטוח מאחר ש"למועצה עלה הביטוח בנוסף לתשלום לחברת הביטוח, גם תשלום לחברת הגבייה ולחברה לאוטומציה", והיא שינתה את מדיניותה בעקבות

הוראות משרד החינוך, ובשנת הלימודים התשס"ג גבתה רק את הסכום ששולם לחברת הביטוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2003 ציין משרד החינוך, כי "דרישת התשלום הכוללת את התשלום עבור ביטוח 'תאונות אישיות' טעונה אישור מפקח המחוז של משרד החינוך ושל ועד ההורים המוסדי, אשר מפקחים שהסכום שנגבה מן ההורים יהיה הסכום ששולם בפועל לחב' הביטוח המבטחת".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך, כי עליו לוודא שמפקחי המחוזות ידאגו לכך שדמי הביטוח הנגבים מן ההורים לא יחרגו מן המותר.

תנאי הפוליסה

בחוק חוזה הביטוח, התשמ"א-1981, נקבעו, בין היתר, הוראות בעניין מהותו של חוזה הביטוח, תקופת הביטוח, מעמד המבוטח, תגמולי הביטוח והוראות מיוחדות המתייחסות לענפי הביטוח השונים. בעניין ביטוח תאונות אדם קובע סעיף 53 לחוק חוזה הביטוח, כי "בביטוח תאונה מקרה הביטוח" הוא תאונה שקרתה למבוטח או לזולתו, בביטוח מחלה - מחלה שחלה בה, ובביטוח נכות - נכות שלקה בה".

הפיקוח על הביטוח נעשה על ידי המפקח על הביטוח שממנה שר האוצר מכוח חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, התשמ"א-1981 (להלן - חוק הפיקוח). בחוק זה הוענקו למפקח על הביטוח, בין היתר, סמכויות בעניין רישוי עיסוק בביטוח, פיקוח שוטף על המבטחים ושמירה על יכולתם לקיים התחייבויות ועל ניהולם התקין של פעולות אלה.

בסעיף 40 לחוק הפיקוח נקבע:

"(א) מבטח המבקש להנהיג תכנית ביטוח שפרטיה לא הוגשו למפקח לפי סעיף 16 או לשנות את תנאי הביטוח או את דמי הביטוח והתשלומים האחרים שפרטים עליהם הוגשו למפקח כאמור, יגיש למפקח הודעה על כך 10 ימים לפני שיחול השינוי.

(ב) בענפי ביטוח שקבע שר האוצר בצו לעניין זה לא ינהיג מבטח תכנית או שינוי כאמור בסעיף קטן (א) אלא אם התיר זאת המפקח.

6 "מקרה ביטוח" הוא האירוע שבשל האפשרות שיארע נעשה הביטוח; לאחר שקרה נוצרת חבות המבטח.

(ג) שר האוצר רשאי לקבוע בצו כאמור בסעיף קטן (ב) סוגי עסקים או שינויים שעליהם לא תחול חובת קבלת היתר, וכן סוגי עסקים או שינויים שבהם יהיה המבטח רשאי להנהיג תכנית או שינוי כאמור בסעיף קטן (א) אם המפקח לא הודיע על התנגדותו תוך 30 ימים מיום שקיבל הודעה עליהם.

בסעיף 16(א) (2) לחוק הפיקוח נקבע, שבקשה לרישיון מבטח תכלול, בין היתר, "פירוט תכניות הביטוח ותנאי הביטוח המוצעים".

בצו הפיקוח על עסקי ביטוח (תכניות ביטוח חדשות ושינוי תכניות), התשמ"ב-1981 (להלן - צו הפיקוח), נקבע בסעיף 1: "בצו זה, 'תכנית' - חוזה ביטוח שהכין מבטח כדי שישמש לחוזים רבים בינו לבין מבוטחים בלתי מסויימים, לרבות הרחבת כיסוי או צמצומו ותנאים מיוחדים המוצעים לכלל ציבור המבוטחים או לחלקים שבו". לפי סעיף 2(4) לצו הפיקוח, "בענפי הביטוח הבאים לא ינהיג מבטח תכנית ביטוח או שינוי כאמור בסעיף 40 (א) לחוק אלא אם התיר זאת המפקח: (4) ביטוח מפני תאונות אישיות".

עוד נקבע בצו הפיקוח, כי בענפי ביטוח הכוללים, בין היתר, ביטוח מפני תאונות אישיות, "אם לא הודיע המפקח על התנגדותו תוך 30 ימים מיום שקיבל הודעה על תכנית או שינוי כאמור בסעיף 40 (א) לחוק, יראו כאילו התיר אותם המפקח והמבטח יהיה רשאי להנהיגם בתום 30 הימים".

הועלה, כי כל הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, לרבות הפוליסות של חברת הביטוח שזכתה במכרז של החברה למשק וכלכלה אשר מבטחת תלמידים רבים, לא הוגשו לאישורו של המפקח על הביטוח, בניגוד למתחייב על פי חוק הפיקוח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציינה החברה למשק וכלכלה, כי היא "עורכת מכרזי ביטוח לחברות ביטוח. מחובתה של המבטחת, לאחר שזכתה במכרז, לאשר את תנאי הפוליסה, במידת הצורך, אצל המפקח על הביטוח".

בתשובתו של המפקח על הביטוח, למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 לא הייתה התייחסות לממצא זה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 מסרה החברה המבטחת, כי פוליסת הביטוח "נוהגת אצלנו מאז שנת 1987 (בתחילה באמצעות חברת הביטוח 'ענבל' ומשנת 1991, במתכונת דומה, ישירות). נוסף עוד כי הביטוח מחוייב על פי חוק לימוד חובה והפרמיה בגינו נדונה מדי שנה בועדת החינוך של הכנסת. תנאי הביטוח נקבעו, בתיאום עם ארגון ההורים הארצי ומשרד החינוך, במכרז פרטני אותו פרסמה סוכנות הביטוח של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. התנאים המחייבים פורסמו באתר משרד

החינוך באינטרנט. עקב הזמן הרב שחל מתחילת הפעלת ביטוח זה, לא עלה בידנו לאתר בתיקנו תכתובת עם הפיקוח על הביטוח בעניין זה.”

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח על הביטוח, כי מן הראוי שישתמש בסמכויות הפיקוח שניתנו לו על פי חוק הפיקוח כדי לאכוף על חברות הביטוח להגיש לאישור את הפוליסות לביטוח תאונות אישיות לתלמידים, כמתחייב מן החוק. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות והחברה למשק וכלכלה לא יתקשרו בהסכם לביטוח תאונות אישיות לתלמידים בפוליסה שלא אושרה בידי המפקח על הביטוח.

בסעיף 15 (א) לחוק לימוד חובה נקבע, כי “השר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו”.

עד ספטמבר 2003 לא התקין משרד החינוך תקנות או הוראות בנוגע לתנאים מינימליים לביטוח תלמידים. רק בספטמבר 2003 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ”ל, ובו פורטו תנאים מינימליים מחייבים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 מסר משרד החינוך, כי הוא עושה כל מאמץ לקדם את תהליך התקנת התקנות בנדון. עד מועד סיום הביקורת (דצמבר 2003), לא הותקנו תקנות בנושא זה.

כאמור, רק בספטמבר 2003, נקבעו לראשונה בחוזר מנכ”ל משרד החינוך תשס”ד 1 (א) (להלן - חוזר מנכ”ל משנת 2003) תנאי מינימום מחייבים לפוליסת ביטוח תלמידים לפיהם, “רשות מקומית חייבת לבטח את תלמידיה בביטוח תאונות אישיות. פוליסת הביטוח חייבת לכלול את התנאים המפורטים בפוליסה לביטוח תאונות אישיות לתלמידים של החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי⁷ ... וזאת בעלות שלא תעלה על המחיר המרבי המפורסם מדי שנה בחוזר המנכ”ל... הדן בתשלומי הורים” (להלן - תנאי פוליסה מחייבים).

בחוזר האמור, הוגדר מוסד חינוך: “מוסד ללימוד או לחינוך בכל בעלות שהיא, הנתון לפיקוח המדינה, לרבות מוסדות פטור”.

נמצא, כי בניגוד להנחיות חוזר המנכ”ל משנת 2003, התקשרו מוסדות חינוך עם חברות מבטחות בפוליסות לביטוח תלמידים שתנאיהן נפלו בהרבה מההנחיות האמורות, כמודגם להלן:

7 בשנים 1999 ו-2003 פרסמה החברה למשק וכלכלה מכרזי מסגרת לביטוח תלמידים שכללו, בין היתר, תנאים מחייבים לפוליסת הביטוח.

מועצה מקומית ביר אלמכסור: בשנת הלימודים התשס"ד התקשרה המועצה עם חברה מבטחת לשם ביטוח תאונות אישיות לתלמידיה. אותה שנה התקשר מוסד חינוכי הפועל בתחומה (להלן - המוסד החינוכי) עם אותה חברה מבטחת לשם עשיית ביטוח תאונות אישיות לתלמידיו.

הבדיקה העלתה, כי תנאי פוליסת הביטוח שלפיהם התקשר המוסד החינוכי עם חברת הביטוח, נופלים באופן משמעותי הן מתנאי המינימום שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2003 והן מהתנאים שלפיהם התקשרה המועצה המקומית עם אותה חברת ביטוח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 ציין המוסד החינוכי, כי החברה המבטחת "הבטיחה שתנאי הכיסוי יהיו שווים לאלה שמוצעים ע"י החברה למשק וכלכלה". עוד נמסר, כי לאחר קבלת הערות משרד מבקר המדינה פנה המוסד החינוכי לחברה המבטחת במטרה לתקן את הפוליסה ולהשוות את תנאי הכיסוי "לפחות לאלה שהוצעו למועצה המקומית ביר אלמכסור".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004 מסרה המועצה המקומית ביר אלמכסור, כי המוסד החינוכי "ביטח את תלמידיו באופן עצמאי" ולא העביר למועצה העתק מהפוליסה ועל כן לא ניתן היה לוודא שתנאי הפוליסה אשר לפיהם התקשר המוסד החינוכי יהיו "שווים לפחות" לתנאים שלפיהם התקשרה המועצה עם החברה המבטחת. עוד נמסר, כי המועצה "תדרוש בעתיד מן המוסד החינוכי לשלוח אליה העתקים מכל התקשרות שתהיה ע"מ שנוכל לבקר אותם ולהנחות אותם בהתאם".

עיריית תל אביב-יפו: בתחום העירייה פועל בית ספר של הכנסייה הסקוטית (להלן - בית הספר); הבדיקה העלתה, כי בשנת הלימודים התשס"ד התקשר בית הספר עם חברה מבטחת לשם עשיית ביטוח תאונות אישיות ל-320 תלמידיו. נמצא, כי תנאי הפוליסה שלפיהם התקשר בית הספר לא כללו את תנאי המינימום שנקבעו בחוזר המנכ"ל משנת 2003. החריגה מתנאי המינימום הייתה בכמה עניינים:

1. בתנאי פוליסת הביטוח נקבע, כי "הכיסוי הביטוחי תקף רק בימי הלימודים של התלמידים ובשעות הפעילות של בית הספר בלבד כולל יציאת התלמיד מביתו אל בית הספר, בתוך בית הספר, השתתפות בטיולים המאורגנים על ידי בית הספר ועד הגיע התלמיד לביתו". כמו כן מכסה הפוליסה "תאונה עקב השתתפות התלמיד באירועים רשמיים המאורגנים על ידי בית הספר".

יש לציין, כי הגבלת תחולת הפוליסה כאמור אינה מתיישבת עם התנאים המינימליים הנדרשים על פי חוזר המנכ"ל משנת 2003, הקובעים בין השאר שתלמידים יבוטחו בכל שעות היממה ובכל מקום ללא קשר לפעילות המוסד החינוכי.

2. בתנאי הפוליסה של בית הספר נקבע, כי הכיסוי הביטוחי במקרה מוות יהיה 10,000 דולר; בעבור נכות זמנית ישולם פיצוי יומי על כל יום של היעדרות מלימודים במקרה תאונה החל מהיום ה-8 לתאונה, אולם בתנאי שהתלמיד נעדר במשך 21 ימים רצופים

לתקופה מרבית עד 6 חודשים. באשר להיעדרות עקב תאונה, תחול על המבוטח השתתפות עצמית⁸ בכל תביעה.

גם סעיפים אלו אינם מתיישבים עם תנאי הפוליסה המחייבים על פי חוזר המנכ"ל משנת 2003, הקובעים בין השאר, כי סכום הפיצוי היומי במקרה של נכות זמנית ישולם החל ביום השישי של הנכות הזמנית, ובלבד שהתקופה שעבורה ישולם כאמור לא תהיה גדולה משישה חודשים בחישוב מצטבר, והיא לא תכלול תשלום השתתפות עצמית.

3. בדיקת תנאי הביטוח בפוליסות ביטוח תלמידים שלפיהן התקשרו רשויות מקומיות עם חברות מבטחות שונות העלתה ממצאים נוספים:

ביטוח ילדי גנים, פעוטונים ומעונות יום שאינם בפיקוח משרד החינוך: בחוזר מנכ"ל משנת 2003 צוין, כי "תלמיד" הוא "תלמיד הרשום ללימודים באחד ממוסדות החינוך ולומד באותו מוסד הלכה למעשה, לרבות ילדים בגני ילדים, ילדים בפעוטונים וילדים במעונות יום אשר אינם נתונים לפיקוח המדינה, המופעלים על ידי ארגונים מרכזיים או רשויות מקומיות".

עוד נקבע בחוזר המנכ"ל משנת 2003 לגבי תנאי פוליסה מחייבים בפרק "כיסוי נפגעים בתאונות אישיות", כי אם "היה הנפגע ילד בגן הילדים או במעון יום או בפעוטון הנכללים בסיפא של הגדרת תלמיד, והוא כלול בהסדר הפיצוי ושולמו עבורו דמי ביטוח, יחולו עליו תנאי הסדר פיצוי זה אם התאונה התרחשה בהיות הילד במסגרת פעילות בגן הילדים או במעון היום או בפעוטון בלבד, וכן בדרך הישירה מביתו לגן הילדים או למעון היום או לפעוטון ו/או בחזרה לביתו".

הבדיקה העלתה, כי במכרז לביטוח תאונות אישיות לתלמידים מיוני 2003 שפרסמה החברה למשק וכלכלה (להלן - מכרז יוני 2003), נקבע בפרק "תחולת ההסדר", כי "ההסדר חל על תאונות הנגרמות לתלמידים בכל ימי תקופת הביטוח, בכל שעה משעות היממה ללא קשר לפעילות במוסדות החינוך. אולם לגבי ילדים בגני ילדים ומעונות יום אשר אינם מפוקחים ע"י משרד החינוך, ההסדר חל רק בזמן שהותם במוסד חינוכי".

מהאמור לעיל עולה, כי על פי תנאי המינימום המחייבים הנגזרים מחוזר מנכ"ל משרד החינוך לילדי גנים, פעוטונים ומעונות יום שאינם בפיקוח משרד החינוך, אין כיסוי ביטוחי מעבר לשעות פעילותם של מוסדות אלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציין משרד החינוך, כי "ביטוח תאונות אישיות" מכסה את התלמיד הנפגע כל שעות היממה במשך כל ימות השנה 365 יום בשנה". עוד ציין משרד החינוך, כי הוא אינו "ממונה על פעוטונים ומעונות יום", ו"על משרד הרווחה לדאוג לנושא".

8 סכום או אחוז מסוים מסכום של כל נזק בסיכון מבוטח, שבו נושא המבוטח.

9 מוסדות חינוך לילדים בגיל 0-6 שאינם מפוקחים על ידי משרד החינוך או על ידי משרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2004 מסר "האגף למעמד האישה, מעונות יום ומשפחתונים לגיל הרך" שבמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת), כי "אין היום חובה לבטח ילדים למטה מגיל 3 שנים", אולם ישנם גופים אשר באופן וולונטרי ביטחו ילדים השהים במעונות. עוד צוין בתשובה, כי לאור חשיבות הנושא, יבדוק משרד התמ"ת עם משרד האוצר "אפשרות להכללת ביטוח זה בסל התשומות של מעון יום, ממנו אף נגזר התעריף".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרדי הממשלה האחראים לעניין ישקלו להרחיב את הכיסוי הביטוחי כך שאוכלוסיית גני הילדים והפעוטונים שאינם בפיקוח משרד החינוך, תהיה מבטחת גם מחוץ לשעות הפעילות של המוסד החינוכי, דהיינו בכל שעות היממה בכל ימות השנה, כפי שנהוג לגבי גני הילדים והפעוטונים המפוקחים.

כיסוי הוצאות חילוף: בתנאי הפוליסה המחייבים שאזכרו בחוזר מנכ"ל משנת 2003 נקבע, בין השאר, כי המבטח יחזיר "הוצאות חילוף נפגעים הנתונים במצוקה בכל אמצעי שהוא, כולל מסוקים, שנתבעו מהורי הנפגע ושולמו על ידם, וזאת עד לסך כולל של 213,100 ש"ח... למקרה ובסה"כ לתקופה לכל התלמידים המבטחים בפוליסה זאת...".

1. הבדיקה העלתה, שמספר רשויות מקומיות התקשרו עם חברות מבטחות בפוליסות שלא כללו כיסוי כל הוצאות חילוף לרבות חילוף אווירי, בניגוד לאמור בחוזר המנכ"ל משנת 2003. להלן דוגמה להתקשרות עם חברה מבטחת:

המועצה המקומית שגב שלום והמועצה האזורית זבולון התקשרו בשנת הלימודים התשס"ד עם אותה חברה מבטחת בפוליסה לביטוח תלמידים אשר לא כללה כיסוי הוצאות חילוף. יצוין, כי באותה תקופה זכתה החברה המבטחת במכרז של החברה למשק וכלכלה לביטוח תלמידים, שתנאי חוזר המנכ"ל משנת 2003 היו חלק מתנאי ההתקשרות על פיו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית שגב שלום ולמועצה האזורית זבולון, כי היה עליהן לבטח את תלמידיהן בתנאים שאינם נופלים מתנאי חוזר מנכ"ל משנת 2003 הכוללים, בין היתר, החזר בגין הוצאות חילוף.

ממסמך שהעבירה המועצה המקומית שגב שלום למשרד מבקר המדינה במרס 2004 עולה, כי בעקבות הביקורת פנתה המועצה לחברה המבטחת וציינה בפניה, כי פוליסת הביטוח שבידה אינה זהה לפוליסת הביטוח שהחברה הציעה במכרז החברה למשק וכלכלה. המועצה ביקשה מהחברה המבטחת לתקן את פוליסת הביטוח לשנת הלימודים התשס"ד בהתאם להערת משרד מבקר המדינה.

ממסמך נוסף שהעבירה המועצה המקומית שגב שלום למשרד מבקר המדינה ביולי 2004 עולה, כי החברה המבטחת אישרה, "כי פוליסת ביטוח תאונות אישיות לתלמידי המועצה... כוללת כיסוי הוצאות חילוף בהתאם לתנאי הפוליסה - תאונות אישיות לתלמידים סמשכ"ל¹⁰ 2003".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 ציינה המועצה האזורית זבולון, כי פוליסת הביטוח של החברה המבטחת כוללת סעיף חילוף בסכום של 50,000 דולר עבור כל הרשויות המקומיות, כלומר אם יהיה אירוע אחד שההוצאות בגינו יהיו 50,000 דולר "הכיסוי לכולם מסתיים".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית זבולון, כי בתשובתה היא התייחסה לפוליסה הכללית, ועליה לדאוג לכך שפוליסת ביטוח התלמידים אשר לפיה היא התקשרה עם החברה המבטחת תכלול כיסוי הוצאות חילוף.

2. עוד נקבע בתנאי הפוליסה המחייבים שאוזכרו בחוזר המנכ"ל משנת 2003, כי המבטח יחזיר הוצאות חילוף ו"בלבד שהמבטח לא יהיה אחראי עבור הוצאות חילוף אשר הנפגע זכאי לקבלן ממקור אחר על פי הסדר החל על כלל התלמידים המבוטחים, לעניין ס"ק זה בלבד...".

במרס 1999, בפברואר 2000 וביוני 2000, במסגרת טיולים מטעם בית ספרן, חולצו תלמידות שלמדו במוסדות חינוך שבוטחו על ידי עיריית ירושלים, באמצעות מסוקים של חיל האוויר, עקב פציעתן. על פי קביעת חטיבת תביעות וביטוח שבמשרד הביטחון עלויות הפינוי הסתכמו בסך כ-76,000 ש"ח, כ-55,000 ש"ח וכ-215,000 ש"ח בהתאמה.

משרד הביטחון פנה לחברה המבטחת בדרישה להחזיר הוצאות החילוף, אולם החברה המבטחת דחתה את הדרישה האמורה. הנימוקים לדחייה הובהרו, בין היתר, במכתבו של היועץ המשפטי של החברה המבטחת למשרד הביטחון מאפריל 2000, אשר לפיו, "בכל מקרה שבו נזקק תלמיד מבוטח לפינוי אווירי במסגרת טיול מאורגן כל שהוא - חבים בהוצאות הפינוי האווירי הגורמים המארגנים את הטיול, הגורמים האחראיים לשלום המטיילים והגורמים שהזמינו את הפינוי האווירי".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2004 ציין משרד הביטחון, כי "דו"ח הביקורת משקף את הקשיים" שבהם נתקל משרד הביטחון בקבלת החזר הוצאות בגין מקרים של פינוי אווירי של תלמידים בשל סירובה של החברה המבטחת להחזיר למשרד הביטחון את הוצאותיו "בנימוקים המופיעים בדו"ח המבקר". עוד ציין משרד הביטחון, כי בשל סירובה של החברה המבטחת הוא הגיש לבית המשפט 12 תביעות ל"החזר הוצאות

10 סוכנות ביטוח של החברה למשק וכלכלה העוסקת, בין היתר, בביטוח תאונות אישיות.

הפינויים האזוריים" נגד התלמידים שפוננו ונגד החברה המבטחת¹¹. משרד הביטחון הוסיף וציין, כי הוא הגיע לפשרה עם החברה המבטחת לגבי כל התביעות שהגיש, ובמאי 2004 הוא קיבל ממנה פיצוי כולל בסך של כ-466,700 ש"ח בגין 12 התביעות דלעיל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציין משרד החינוך, כי נושא החילון האזורי כבר נדון בעבר עם המשנה לפרקליטת המדינה ונקבע, כי בכל נושא שאינו מכוסה על ידי חברות הביטוח "מוזמן משרד הביטחון לפנות בשנית למשרד החינוך". עוד צוין, כי "בזמנו משרד הפנים התחייב להוציא הנחיות ברורות לעניין החילון לרשויות המקומיות ולמרכז השלטון המקומי באשר לחובתם לכלול סעיף חילון אזורי בכל פוליסת ביטוח 'תאונות אישיות' לתלמידים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך, כי האחריות לביצוע החוק מוטלת עליו, והוא אף הוציא את חוזר המנכ"ל בנושא ביטוח תאונות אישיות לתלמידים בספטמבר 2003.

מכרזים לביטוח תלמידים באמצעות החברה למשק וכלכלה

החברה למשק וכלכלה היא חברה-בת של מרכז השלטון המקומי שתפקידה, בין היתר, לרכז רכש טובין או שירותים עבור הרשויות המקומיות. כאמור, לחברה למשק וכלכלה יש סוכנות ביטוח העוסקת, בין היתר, בביטוח תאונות אישיות לתלמידים (להלן - סמכ"ל). על פי הסמכות שניתנה לשר הפנים בסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 (להלן - חוק המכרזים המשותפים), מאשר מנכ"ל משרד הפנים מדי שנה בשנה לכל הרשויות המקומיות להתקשר עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים הזוכים במכרזים משותפים של החברה למשק וכלכלה.

באפריל 1999 וביוני 2003 פרסמה החברה למשק וכלכלה, בשיתוף ארגון ההורים הארצי למערכת החינוך בישראל, מכרזים פומביים (להלן - מכרזי מסגרת) שבאמצעותם פנו אל חברות ביטוח להשתתף במכרז לביטוח תאונות אישיות לתלמידים. במסמכי המכרז נדרשו חברות הביטוח להתחייב, בין השאר, כי אם יזכו במכרז הן יבטחו את התלמידים בהתאם לתנאים שנקבעו במכרז.

במכרז מאפריל 1999 (להלן - מכרז 1999) זכתה חברה מבטחת, וההתקשרות עמה הוארכה מדי שנה עד 31.8.2003, ובמכרז שנערך ביוני 2003 (להלן - מכרז 2003) זכתה שוב אותה חברה.

11 בנושא זה ראו גם דוח שנתי 54 א של מבקר המדינה (2003), "התחשבות כספית בגין שירותי הטסה וחילון של חיל האוויר", עמ' 35.

בתנאי מכרזי המסגרת נקבע, בין היתר, כי "המבטח יפצה בפיצוי תאונות אישיות כל תלמיד נפגע שנגרם לו נזק גופני שאירע במקום כלשהו בשטח מדינת ישראל והשטחים המוחזקים ובכל מקום אחר בעולם, בכל שעה משעות היממה בין שיש לה קשר לפעילות המוסד החינוכי ובין אם לא...". עוד נקבע, כי הכיסוי יכלול, בין היתר, כיסוי הוצאות במקרים אלה: מוות, נכות מלאה וקבועה, נכות חלקית קבועה, פגיעה בשיניים, נכות מלאה זמנית, החזר הוצאות של שכירה, שאילה או רכישה של אמצעי עזר רפואיים והוצאות חילוף.

בסעיף 4 למכרז 1999 נקבע:

"4.1 אין זכות ביטול הביטוח על ידי המבטח, למעט במקרה של אי-תשלום".

"4.2 הצטרפות מבוטחים לביטוח [היא] על פי הודעה וללא זכות סירוב מצד המבטח".

בסעיף 13 ב למכרז 1999 נקבע:

"רשויות מקומיות ו/או רשויות חינוך אחרות ו/או מוסדות כאמור לעיל אשר לא ביטחו את תלמידיהם באמצעות סמ"ל בשנת 1998/9 ו/או בתקופות הביטוח על פי מכרז זה, המבקשים לבטח את תלמידיהם על פי מכרז זה, יהיו רשאים להודיע לסמ"ל על הצטרפותם לביטוח. נמסרה הודעה על ההצטרפות לביטוח עד ה-1 בנובמבר של כל שנה יהיו תלמידיהם מבוטחים החל ב-1 בספטמבר (תחילת שנת הלימודים) באותה שנה. נמסרה ההודעה על ההצטרפות לביטוח לאחר ה-1 בנובמבר, יכנס הביטוח לתוקף במועד מסירת הודעת ההצטרפות".

הבדיקה העלתה, כי במהלך שנת 2002 פנו מספר רשויות מקומיות לסמ"ל כדי לבטח את תלמידיהן בהתאם לתנאי המכרז של החברה למשק וכלכלה, אולם בקשותיהן נדחו על ידי החברה המבטחת שזכתה במכרז, בניגוד להוראות סעיף 4.2 למכרז 1999.

כך, לדוגמה, בספטמבר 2002 הודיעה סמ"ל למועצות המקומיות ביר אלמכסור ואיכסאל ולמועצה האזורית אל-בטוף, כי היא לא קיבלה את הסכמת החברה המבטחת לבטח את תלמידיהן, ולפיכך מועצות אלו לא יוכלו לבטח את תלמידיהן באמצעות סמ"ל בשנת הלימודים התשס"ג, בהתאם למכרז האמור.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרס 2004 ציינה המועצה האזורית אל-בטוף, כי בקשתה לבטח את תלמידי המועצה האזורית סורבה בשל "ריבוי תאונות בשנה קודמת", וכתוצאה מכך היא נאלצה להתקשר עם חברת ביטוח אחרת "בתנאים קשים".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציינה החברה למשק וכלכלה, כי הרשויות המקומיות שצינו ברוח הביקורת היו מבוטחות במסגרת הסדר הביטוח באמצעות סמ"ל, והביטוח חודש מדי שנה באותם תנאים ובפרמיה זהה ללא כל קשר לניסיון התביעות של הרשות המקומית. אולם רשויות אלו בחרו ביוזמתן להעביר את ביטוח תלמידיהן למבטחת אחרת כדי "ליהנות" מפרמיה מוזלת אצל אותה מבטחת שסירבה שנה

לאחר מכן להמשיך לבטחון, כנראה בגלל ניסיון תביעות גרוע. מאחר שרצף הביטוח נקטע ביוזמת הרשויות, הן נדרשו על ידי החברה המבטחת להציג ניסיון תביעות. בשל ריבוי תביעות בעבר לא הסכימה החברה המבטחת "לקבלם לביטוח בתעריפי ההסדר".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה למשק וכלכלה, כי היא לא עמדה על מילוי הוראות סעיף 4.2 למכרז 1999, שאינו מאפשר לחברה המבטחת לסרב לבטח רשות מקומית מסוימת.

במכרז 2003 הוספה לתנאי ההתקשרות הוראה ולפיה "לגבי רשויות שלא היו מבוטחות בשנת הביטוח 2002/3, יבדק ניסיון התביעות¹² לשלוש השנים האחרונות ותקבע תוספת פרמיה...".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציינה החברה למשק וכלכלה, כי "עם פרסום המכרז החדש לקראת שנת הלימודים תשס"ד ובמטרה לעזור לרשויות עם ניסיון תביעות 'בעייתי' אפשרנו למבטחת לבדוק את ניסיון התביעות לגבי רשויות מצטרפות חדשות ולאפשר למבטחת לקבוע פרמיה בהתאם, שתאפשר גם לרשויות בעלות ניסיון תביעות 'בעייתי' (מסורבות ביטוח) בכל יתר חברות הביטוח) לצרף את תלמידה להסדר הביטוח ולא להיוותר בלא ביטוח תלמידים".

ואכן, לפני שנת הלימודים התשס"ד פנו מספר רשויות מקומיות לסמשכ"ל כדי לבטח את תלמידה. רשויות אלו, שלא היו מבוטחות בסמשכ"ל בשנת הלימודים התשס"ג, העבירו אליה רשימות המפרטות את ניסיון התביעות שלהן, ועל פיהן קבעה החברה המבטחת את דמי הביטוח לשנת הלימודים התשס"ד לכל תלמיד. נמצא, שדמי הביטוח שנקבעו היו גבוהים מהסכום המרבי שנקבע בהצעה שזכתה במכרז.

כך, לדוגמה, בספטמבר 2003 אישרה החברה המבטחת באמצעות סמשכ"ל את בקשות עיריות שפרעם ותמרה לצרפן להסדר ביטוח תלמידים לשנת הלימודים התשס"ד תמורת תשלום דמי ביטוח של 35 ש"ח לתלמיד. באוקטובר 2003 אישרה החברה המבטחת באמצעות סמשכ"ל את בקשת עיריית רהט לצרפה להסדר ביטוח תלמידים לשנת הלימודים התשס"ד תמורת תשלום דמי ביטוח של 35 ש"ח לתלמיד ואת בקשת עיריית נצרת - בדמי ביטוח של 34 ש"ח לתלמיד. באותו חודש אישרה גם המועצה המקומית כסרא-סמיע את הצטרפותה להסדר ביטוח תלמידים באמצעות סמשכ"ל בדמי ביטוח של 40 ש"ח לתלמיד. יצוין כי באותה שנה סכום דמי הביטוח המרבי שנקבע במכרז החברה למשק וכלכלה ואושר על ידי ועדת החינוך של הכנסת היה 28 ש"ח.

12 ניסיון התביעות נקבע על פי היחס בין תביעות תלויות ומשולמות לפרמיה ששולמה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציינה עיריית תמרה, כי היא פנתה לחברה למשק וכלכלה בבקשה לבטח את תלמידי העיר, אולם לאחר שבקשתה נדחתה בוטחו תלמידי העירייה בחברה מבטחת אחרת ובדמי ביטוח של 28 ש"ח לתלמיד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 ציינה עיריית נצרת, כי דמי הביטוח שנדרשה העירייה לשלם לחברה למשק וכלכלה לשנת הלימודים התשס"ד היו 34 ש"ח לתלמיד, והיא ביטחה בסופו של דבר את תלמידיה ב-27 ש"ח לתלמיד. עוד ציינה עיריית נצרת, כי לדעתה ביסוס הפרמיה על ניסיון התביעות של הרשות בלתי הוגן, במיוחד מאחר שסכום הפרמיה שנקבע במכרז הסמשכ"ל אחיד. מן הראוי, לדעתה, שבעתיד תחייב סמשכ"ל את החברות הזוכות במכרז לבטח את הרשויות בסכום אחיד "ללא הבדל בין רשות ורשות כפי שנקבע בוועדת החינוך של הכנסת".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2004 מסרה החברה למשק וכלכלה, כי דמי הביטוח לתלמיד לעיריית רהט "אשר לא הייתה ברצף ביטוח" הופחתו ל-32 ש"ח לתלמיד לאחר התערבות נציגי סמשכ"ל.

עוד ציינה החברה למשק וכלכלה, כי "לגבי רשויות שאינן שומרות על 'רצף ביטוח' וסובלות מניסיון תביעות 'בעייתי', סמשכ"ל איננה יכולה להבטיח כי לא יגבו דמי ביטוח הגבוהים מדמי הביטוח המרביים. בעוד שלגבי רשויות השומרות על 'רצף ביטוח', סמשכ"ל יכולה לאכוף על חברות הביטוח דמי ביטוח אחידים שאינם עולים על דמי הביטוח המרביים כפי שנקבעו על ידי ועדת החינוך של הכנסת". עוד נמסר, כי "בשנת הלימודים תשס"ד בוטחו בתעריפים הגבוהים מהתעריף המרבי רק 5 גופים מתוך 276 גופים, שמספר התלמידים הכולל בהם מהווה פחות מ-3% מסך התלמידים המבוטחים במסגרת ההסדר, וזאת על מנת לאפשר לרשויות הנ"ל שהינן 'מסורבות ביטוח' להשיג ביטוח לתלמידיהן".

עולה אפוא, שלא זו בלבד שהחברה למשק וכלכלה לא עמדה על כך שהחברה המבטחת תבטח כל רשות באותם תנאים כפי שנקבעו במכרז 1999, היא אפשרה במכרז 2003 במפורש ליצור הבחנה בין רשויות. בתשובת החברה למשק וכלכלה אין הסבר לדרך פעולתה זו, ולא ברור מדוע כללה במכרז 2003 את הסייג לגבי רשויות שלא שמרו על רצף ביטוחי.

לדעת משרד מבקר המדינה בשל היות החברה למשק וכלכלה גוף המייצג את כל הרשויות המקומיות, היה עליה להתנות את התקשרותה עם חברה מבטחת בגביית דמי ביטוח שלא יהיו גבוהים מהסכום המרבי שאישרה ועדת החינוך של הכנסת לכל הרשויות ללא הבחנה.



מממצאי הביקורת עולה, שקבוצות של תלמידים לא בוטחו בביטוח תאונות אישיות בגלל היעדר פיקוח של הרשות המקומית על מוסדות החינוך שבהם למדו. חלק מתלמידי הגנים והפעוטונים בוטחו רק בשעות הפעילות של מוסדות החינוך שבהם למדו; ותלמידים שנשרו ממערכת החינוך כלל לא בוטחו.

נמצא, כי חלק מפוליסות הביטוח לא כללו את התנאים המינימליים, שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספטמבר 2003.

על המפקח על הביטוח שבמשרד האוצר להשתמש בסמכויות הפיקוח שניתנו לו על פי חוק הפיקוח כדי לאכוף על חברות הביטוח את הגשת הפוליסות לביטוח תלמידים לאישורו.

על הרשויות המקומיות לגבות מהורי התלמידים דמי ביטוח רק כמתחייב מהנחיות משרד החינוך, ועל משרד החינוך לעשות לאכיפת הוראותיו בתחום זה.