



רשומות

הצעות חוק

25 באוקטובר 1999

2827

ט"ו בחשון התש"ס

עמוד

הצעת חוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת והסדרים לתקופת מעבר) (תיקון), התש"ס-1999 124

תיקונים עקופים:

חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975
פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התשל"ל-1970

מ ב ו א

בחודש דצמבר 1996 הוקקה הכנסת את חוק ביטוח רכב מנועי (הוראת שעה), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק הוראת השעה), אשר קבע כי בתקופה שמיום 31 בדצמבר 1996 ועד יום 31 ביולי 1997, הרשאתו של מבטח לעסוק בביטוח חובה לרכב לפי סעיף 7 לפקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן – הפקודה), תהיה מותנית גם בכך שהמבטח יהיה צד להסכמים בין חברות הביטוח לבין אבנר ובין כל אחד מהם לבין הפול, כפי שהיו ערב תחילתה של הוראת השעה. הרקע לחקיקת הוראת השעה היה, הודעתן של חלק ניכר מחברות הביטוח על רצונן לפרוש מההסכמים עם חברת אבנר; המפקח על הביטוח סבר כי פרישה של חברות הביטוח מההסכם, בלא היערכות מתאימה של כל הגורמים הפועלים בענף לרבות היערכות הגורם המפקח, תפגע באינטרס הציבורי לקיום רציף ותקין של ביטוח החובה לרכב לפי דרישות הפקודה (ראה, דברי הסבר להצעת חוק הוראת השעה שפורסמו בהצעות חוק התשנ"ז, עמ' 59).

בחודש יולי 1997, ערב פקיעת הוראת השעה, הוקקה הכנסת את חוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת והסדרים לתקופת מעבר), התשנ"ז-1997 (להלן – חוק תנאי תחרות). בחוק זה נקבע כי בתום תקופת מעבר (שתוקפה נקבע עד יום 1.1.2000), יפעלו המבטחים המורשים בענף ביטוח החובה לרכב, בתנאי תחרות מבוקרת. כן נקבעו בחוק הוראות והסדרים לתקופת מעבר שעיקרם המשך התניית הרשאה למבטחים לפעול בענף בכך "שמבטח שקיבל את ההרשאה ופועל מכוחה, הוא צד להסכמים" שבין המבטחים לבין אבנר ובין אלה לבין הפול, תוך שינוי יחס חלוקת האחריות בביטוח המשותף בין אבנר לבין המבטחים והפול (סעיפים 3 ו-4 לחוק תנאי תחרות). הסדר זה נקבע כשלב ביניים לקראת מעבר המבטחים לפעולה בתנאי תחרות מבוקרת, שבה יישא כל מבטח במלוא האחריות לפוליסות שינפיק, בלא שיתופה של אבנר בביטוח משותף (להשלמת הרקע לחקיקת חוק תנאי תחרות והסבר לגבי מאפייניה העיקריים, ראה דברי ההסבר שפורסמו בהצעות חוק התשנ"ז, עמ' 412).

במהלך תקופת המעבר פעל משרד האוצר באמצעות אגף הפיקוח על הביטוח וכתואו עם גורמים במשרדים נוספים לקידום היערכות הענף לפעולה בתנאי תחרות מבוקרת, וזאת במישורים שונים ובכלל זה:

- תעריפי הביטוח בענף הופחתו תוך צמצום ומיתון של סבסודים צולכים בין סוגי רכב שונים במטרה לקרב את התעריף למחיריים המשקפים, ככל האפשר, את הסיכון של כל אחד מסוגי הרכב על פי הנתונים המעודכנים ביותר הקיימים;
- הוזמנה עבודת מחקר אקטוארית מקיפה לבדיקת רמת התעריף בענף, תוך ניסיון לבדוק ולהציע פרמטרים נוספים לתימחור מדויק יותר של מרכיב הסיכון הטהור בתעריף לכלי הרכב השונים, ככלי ראשוני לתמיכה בתהליכי קביעת התעריפים בידי החברות ועל אחריותן בעולם של תנאי תחרות מבוקרת;
- פורסם מכרו להקמה ולתפעול של מאגר המידע ששר האוצר הוסמך להקים, ואשר מטרתו לשמש את המבטחים להערכה מושכלת של הסיכונים בענף בהתבסס על מידע סטטיסטי רלבנטי שיצטבר בו ואשר ינותח בכלים אקטואריים מתאימים; כן ישמש המאגר את המפקח לקביעת תעריפי הפול;

- משרד המפקח על הביטוח פעל גם לבדיקת מוכנות המבטחים בתחום המיחשוב וכן הוציא הנחיות לחיזוק העתודות בענף על רקע הגדלת חלקן של החברות בסיכון.

על אף האמור ובשל העובדה כי הבדיקה האקטוארית טרם הושלמה, כי הליכי המכרו להקמת מאגר המידע התעכבו מעבר לצפוי ולאור ההערכה כי הענף בכללותו איננו ערוך דיו, במישורים שונים, לפעולה בתנאי תחרות מבוקרת, נדרשת תקופת היערכות מוגבלת נוספת על מנת להשלים את התהליכים התומכים הנוכריים וכדי לאפשר למבטחים השלמת היערכות מצדם תוך הבטחת מעבר תקין ככל הניתן, לפעולה בתנאי תחרות מבוקרת.

הצעת חוק זו נועדה, בין היתר, להאריך את תקופת הביניים שנקבעה בחוק תנאי תחרות תוך שינוי יחס חלוקת הסיכון שבין חברות הביטוח לבין אבגר במסגרת הביטוח המשותף.

במהלך תקופה זו וכדי להבטיח קיומו של האינטרס הציבורי בהקשר זה, בין היתר על ידי יצירת תנאי תחרות מבוקרת, תעקוב ועדה בדרג בכיר, המשותפת למשרד האוצר ולמשרד המשפטים, בתרירות של אחת לשלושה חודשים לפחות, אחר ההתקדמות בביצוע הרפורמה בביטוח חובה לרכב, ולפי הצורך תביא את הדברים לידיעת הממשלה.

הצעת חוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת והסדרים לתקופת מעבר) (תיקון), התש"ס-1999

1. בחוק ביטוח רכב מנועי (ביטוח בתנאי תחרות מבוקרת והסדרים לתקופת מעבר), התשנ"ז-1997 -

(1) בסעיף 4 -

(א) בכותרת השוליים, במקום "1998 ו-1999 והוראות החל בשנת 2000" יבוא "1998 עד יוני 2001 והוראות החל ביולי 2001".

(ב) אחרי סעיף קטן (א) יבוא:

"(א) בתקופה שמיום כ"ג בטבת התש"ס (1 בינואר 2000) עד יום ט' בתמוז התשס"א (30 ביוני 2001), יחולו הוראות סעיף 3 ואולם -

(1) כל מבטח, לרבות הפול, יישא באחריות על פי הפוליטה שתוצא בתקופה האמורה, בשיעור של 70 אחוזים, במסגרת חלוקת האחריות בינו לבין אבגר על פי ההסכמים;

(2) שיעור חלוקת האחריות כאמור בפסקה (1) יחול, לענין כל מבטח בנפרד, גם במסגרת חלוקת האחריות בין אבגר ובין הפול".

(ג) בסעיף קטן (ב), במקום "כ"ג בטבת התש"ס (1 בינואר 2000) יבוא "י' בתמוז התשס"א (1 ביולי 2001)".

(2) בסעיף 16 -

(א) במקום כותרת השוליים יבוא "תחילה והוראה";

(ב) במקום הסיפה המתחילה במילים "ואולם תחילתם" יבוא: "ואולם -

(1) תחילתו של סעיף 9 לחוק זה, ביום ו' בטבת התשס"א (1 בינואר 2001) או במועד מוקדם יותר שנקבע לפי סעיף 8;

ד ב ר י ה ס ב ר

לפסקה (2)

על רקע הצורך בתקופת היערכות נוספת לקראת מעבר המבטחים לפעולה בתנאי תחרות מבוקרת, מוצע להאריך את תקופת המעבר שנקבעה בחוק תנאי תחרות עד ליום 1.7.2001. במסגרת סעיפים 9 ו-10 לחוק תנאי תחרות נקבע כי בשל ביטול התוספת לדמי הביטוח שיועדה למימון פעולות למניעת תאונות דרכים ייקבע הסדר מימון הלופי "בסכום שיקבע שר האוצר בהתייעצות עם שר המשפטים ושר התחבורה, וכאישור ועדת הכספים של הכנסת..." (סעיף 9 לחוק), לאור החלטת הממשלה על רחיית ההסדר החדש למימון הקרן לשנה אחת מוצע להתאים את נוסח סעיף 17 ליתרת התקופה שמיום 1 בינואר 2001 ועד לתום תקופת המעבר.

לפסקה (1)

מוצע לקבוע כי החל ב-1 בינואר 2000 ועד 30 ביוני 2001, שיעור חלוקת נטל האחריות בין המבטחים והפול לבין אבגר, במסגרת הביטוח המשותף על פי ההסכמים שהגדרתם בחוק תנאי תחרות, יהיה 70% למבטחים ו-30% לאבגר, וזאת במדרגה נוספת לקראת יישום הרפורמה שבה יישא כל מבטח במלוא הסיכון הביטוחי של הפוליסות שינפיק, יצוין, כי במסגרת חוק תנאי תחרות, ובשל הדרך שבה נוסחה הוראת סעיף 4(א)(1) בו, נוצר מצב אנומלי לפיו חברות הביטוח התחלקו בסיכון עם אבגר ביחס של 50:50, למעט חברה אחת אשר חלקה עמד על 70%; מוצע לבטל אנומליה זו לתקופת ההארכה של החוק תוך קביעת שיעור חלוקה אחיד של הסיכון לכל החברות הפועלות בענף.

¹ ס"ח התשנ"ז, עמ' 205.

(2) תחילתם של סעיפים 10 ו-11(1) לחוק זה, ביום י' בתמוז התשס"א (1 ביולי 2001) או במועד מוקדם יותר שנקבע לפי סעיף 8 (להלן – יום התחילה), ובלבד שבתקופה שמיום ו' כטבת התשס"א (1 בינואר 2001) ועד יום התחילה ייקרא סעיף 17 לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975², בסעיף קטן (א), בלי המילים "לרבות תוספת למימון פעולות למניעת תאונות דרכים (להלן – התוספת)", ובלי סעיף קטן (ב)."

תיקן חוק
פיצויים לנפגעי
תאונות דרכים

2. במקום סעיף 15 לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975², יבוא:

15. (א) לשם מימון פעולות הקרן והבטחת יציבותה יקבע שר האוצר בצו, לאחר התייעצות עם שר המשפטים ועם שר התחבורה –

(1) שיעור באחוזים מרמי הביטוח או סכום בשקלים חדשים מתוך דמי הביטוח, אשר יועבר ישירות או באמצעות כל מבטח לחשבון הקרן;

(2) שיעור באחוזים או סכום בשקלים חדשים מתוך דמי הביטוח, שעל הגופים הפטורים מחובת ביטוח לפי סעיפים 4 עד 6 לפקודת הביטוח להעביר לקרן.

(ב) שר האוצר רשאי לקבוע בצו לפי סעיף קטן (א), תנאים, מועדים והוראות בכל הנוגע להעברת סכומי ההשתתפות במימון הקרן.

(ג) הקרן תקבל מן הקרן הפלסטינית כמשמעותה בהסכם סכומים כאמור בהסכם.

דברי הסבר

בעד פוליסות שהוציא לפי פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התשל"ל-1970 (להלן – פקודת הביטוח). כמו כן, נקבע בצו המימון השיעור שעל הגופים הפטורים מחובת ביטוח להעביר לקרנית מרמי הביטוח שהיו משולמים על ידם אילו לא היו פטורים מחובת ביטוח כאמור.

השיעור שנקבע לפי צו המימון מתייחס לסך דמי הביטוח שעל כל מבוטח לשלם, על פי תקנות שמפרסם שר האוצר מותקף סמכותו לפי סעיף 17 לחוק הפיצויים.

לסיכום המצב הקיים, מימון פעולתה של קרנית מתבסס על הפרשת שיעור קבוע באחוזים מתוך דמי ביטוח אחידים שנקבעו בדיון.

מרכיב מרכזי ברפורמה לפי חוק תנאי תחרות הוא ביטול ההסמכה לקביעת תעריף אחיד לפי סוגי רכב בידי שר האוצר, ומעבר לקביעת תעריף בתנאי תחרות בידי המבטחים ועל אחיותם. משמעות שינוי זה היא קיומה

סעיף 2 במסגרת ההיערכות לקראת יישום הרפורמה בענף ביטוח רכב חובה בהתאם להוראות חוק תנאי תחרות נדרש גם ייעול תהליך הגביה של הכספים המיועדים למימון פעולתה של הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (להלן – קרנית) שהינה תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח סעיף 10 לחוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן – חוק הפיצויים).

לשם מימון פעולות קרנית הוסמך שר האוצר, לאחר התייעצות עם שר המשפטים ושר התחבורה, לקבוע בצו "אחוז מרמי הביטוח שתעביר כל חברת ביטוח לקרן במועדים שנקבעו בצו", וכן את "שיעורי השתתפותם של הגופים הפטורים מחובת ביטוח לפי סעיפים 4 עד 6 לפקודת הביטוח..." (סעיף 15 לחוק הפיצויים).

מכוח הסמכות האמורה התקין שר האוצר את צו פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (מימון הקרן), התשל"ז-1977 (להלן – צו המימון).

בצו המימון נקבע הסדר ולפיו על כל מבטח להעביר לקרנית אחוז קבוע מרמי הביטוח ששולמו לו

² ס"ח התשל"ה, עמ' 234; התשנ"ח, עמ' 286.

"(3) תשלומים שעל מבטחים לשלם בעבור שירותי מאגר המידע, שייקבעו בין היתר בהתחשב בחלקו היחסי של כל מבטח בענף בהתאם לנתוני השנה הקודמת ובהתחשב באיכות ובמועדי הדיווח למאגר, וכן תנאים ומועדים לביצוע התשלומים כאמור."

ד ב ר י ה ס ב ר

סעיף 3 כאמור, מאגר המידע ששר האוצר הוסמך להקים מכוח סעיף 11א לפקודה נועד לשמש להערכת עלות הסיכונים הטהורים בענף ביטוח רכב מנועי, ככלי מרכזי בידי המבטחים לקביעת התעריף בתנאי התחרות המבוקרת; מכאן, ברור כי על המבטחים לשאת בעלות המימון של פעולת המאגר, ואולם, לאור ספקות שהתעוררו לענין זה מוצע לתקן את סעיף 11א לפקודה ולהבהיר זאת כמפורש, תוך הסמכת שר האוצר לקבוע את התנאים והמועדים לביצוע התשלומים בידי המבטחים למימון פעולת המאגר.

של שונות בין תעריפי הביטוח למבטחים שונים ואצל מבטחים שונים; עובדה זו מחייבת כשלעצמה לשקול שינוי שיטת המימון של קרנית ומעבר מקביעת שיעור הפרשה באחוזים לקביעת סכום הפרשה בשקלים חדשים; לפיכך מוצע להסמיך את השר לקבוע את הסכומים שיועברו לקרנית לא רק כשיעור מדמי הביטוח (כפי שהמצב כיום), אלא גם בסכומים נקובים בשקלים חדשים, וכן להסמיכו לקבוע תנאים והסדרים משלימים אחרים להבטחת קבלת המימון לפעולתה באופן שוטף ותקין.

³ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 15, עמ' 320; ס"ח התשנ"ח, עמ' 285.