



ביטוח רכב

ירדן גזית

05/2010

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

ביטוח רכב

מבוא

בתקשורת מתפרסמים מעת לעת סיפורים על ניצול לכאורה של לקוחות בידי חברות הביטוח. חברות הביטוח נתפשות על ידי הציבור כמשתמשות בכוחן הכלכלי והמשפטי הרב כדי להתנער מחובותיהן כלפי המבוטחים. על פי טיעון רווח, החברות משתמשות בשלל אמצעים על מנת להתנער מתשלום, או למצער, לצמצמו בעת קרות מקרה ביטוח.

נייר עמדה זה יתאר את שוק ביטוח הרכב (מקיף וצד ג'), יסקור את הטענות נגד חברות הביטוח, את הבעיות בשוק ואת הגורמים להן, יציע מספר פתרונות אפשריים וינתח את השלכותיהם האפשריות. הנייר יתמקד בתחום ביטוח הרכב, מכיוון שהוא הענף הגדול ביותר בביטוח הכללי. חלק מן הבעיות, ולפיכך גם הפתרונות, ייחודיים לענף זה, אולם חלק אחר רלוונטי לגבי כלל ענפי הביטוח.

רקע: שוק הביטוח

בישראל כ-2.4 מיליון כלי רכב. כל רכב חייב על פי חוק בביטוח חובה המכסה נזקי גוף. בנוסף, כ-1.435 מיליון כלי רכב מבוטחים בביטוח מקיף, המכסה נזקי רכוש שנגרמו במקרה של תאונה או גניבה למבוטח או לאחרים, וכ-758 אלף כלי רכב מבוטחים בביטוח צד ג' בלבד, המכסה נזקי רכוש שנגרמו על ידי המבוטח לאחרים. כלומר, כ-92 אחוזים מכלי הרכב בישראל מבוטחים בביטוח צד ג', וכ-60 אחוזים מבוטחים בביטוח מקיף.

בשנת 2008 פעלו בישראל 20 קבוצות ביטוח. 15 מתוכן הציעו ביטוח רכב חובה ו-13 הציעו ביטוח רכב רכוש (ביטוח מקיף או צד ג'). שני ענפי ביטוח הרכב מהווים כמחצית מכלל דמי הביטוח הכללי (לא כולל ביטוחי חיים) בישראל. דמי הביטוח ברוטו הסתכמו בשנת 2008 ב-5.5 מיליארד ש"ח בענף ביטוח רכב רכוש וכ-4.5 מיליארד ש"ח בענף ביטוח רכב חובה. חמש הקבוצות הגדולות – מנורה, הראל, כלל, הפניקס ומגדל – מחזיקות בנתח שוק של כ-62 אחוזים בענף ביטוח רכב רכוש.¹

כאמור, ביקורת ציבורית מופנית כלפי חברות הביטוח על שהן נוקטות באמצעים שונים כדי למקסם את רווחיהן על חשבון המבוטחים. נציין כאן מספר אמצעים כאלה.

טיעונים נגד חברות הביטוח

הסדר השמאים

חברות הביטוח נהגו להעסיק "שמאי בית", שקבעו את ערך הנזק לרכב לאחר תאונה. בעקבות פסיקות בג"ץ בשנת 2001, אשר קבעה כי בהסדר כזה עלולים השמאים להיות במצב של ניגוד עניינים, הורה הממונה על הביטוח במשרד האוצר על הסדר חדש, באמצעות חוזר המפרט את אופן פעולתם של שמאים. לפי חוזר זה, אשר עודכן בשנת 2007, המבוטח יכול לבחור כל שמאי מרשימה של שמאים שתרכיב חברת הביטוח, ובלבד שיהיו לפחות שמאי אחד על כל 2,000 כלי רכב מבוטחים, וששמאי לא ירוויח יותר מ-25 אחוזים מהכנסתו מחברת ביטוח אחת.² המועצה הישראלית לצרכנות, איגוד השמאים ואיגוד המוסכים טוענים שהסדר זה עדיין מוטה לטובת חברות הביטוח, המשלמות לשמאים והקובעות אלו שמאים יכללו ברשימה. לטענת גופים אלה, אשר פנו לבג"ץ ביוני 2009 על מנת לשנות את ההסדר, באמצעות כוחן הכלכלי לוחצות חברות הביטוח על השמאים להעריך את השומה בסכום נמוך מהנזק האמיתי, לרעת המבוטח.³

¹ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, *לוח שנת 2008* (ירושלים: משרד האוצר, נובמבר 2009), ע' 92, http://www.finance.gov.il/hon/2001/general/doch_2008/3ins.pdf

² הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, *שמאות ביטוח רכב*, חוזר ביטוח 8-1-2007, משרד האוצר, 29 באפריל 2007, <http://www.mof.gov.il/hon/2001/insurance/memos/2007-1-08.doc>

³ דורון אובז'נק, דובר איגוד המוסכים בישראל, "בית המשפט העליון יכריע: חופש בחירה לצרכנים בבחירת שמאי ומוסך או שליטה של חברות הביטוח בהליך?", הודעה לעיתונות, 5 במאי 2009, http://www.iga.org.il/info_center/articles_item.asp?ArticleID=1267

מוסכי הסדר

חברות הביטוח נותנות הטבות כגון רכב חלופי או הפחתה בהשתתפות העצמית ללקוחות המתקנים את רכבם ב"מוסכי הסדר", מוסכים הקשורים לחברות הביטוח. מכיוון שמוסכים אלה עובדים עבור חברות הביטוח בהיקפים גדולים, חברות הביטוח יכולות ללחוץ עליהם להוזיל את עלויות התיקון. לחצים אלה עלולים לגרום למוסכים לתקן את הרכב באמצעות חלפים זולים ולא מתאימים או באופן אחר המסכן את בטיחות הנהג. כך לדוגמה צוטט בעל מוסך הסדר ב-Ynet כאומר: "חברת הביטוח מחייבת אותנו לרכוש את החלפים אצל ספק מסוים, וכשחסרים אצלו חלפים יש לנו בעיה."⁴

דרישת בדיקת פוליגרף

במקרים מסוימים נהגו חברות הביטוח לדרוש מהמבוטחים לעבור בדיקת פוליגרף כאשר חשדו שמדובר בהונאה. דרישה זו הרגיזה לקוחות ישרים, אשר חשו שהתייחסו אליהם כאל "אשמים עד שהוכחה חפותם". בשנת 2008 הממונה על הביטוח במשרד האוצר הוציא חוזר המורה, שפוליגרף לא יכריע במקרה של מחלוקת אלא יוכל לשמש רק כראיה נוספת.⁵

סירוב לבטח לקוחות בסיכון גבוה

חברות ביטוח מסרבות לעתים לבטח לקוחות שהן קובעות כי הם נמצאים בסיכון גבוה. לקוחות אלה נאלצים להישאר ללא כיסוי ביטוחי, לעתים בגלל מאפיינים אשר אינם בשליטתם או אשר הם אינם יכולים לשנות בקלות כמו מקום מגורים.

אלו רק חלק מן הטענות כנגד חברות הביטוח. ככלל, המצב העולה מן הדיווחים בתקשורת דומה לזה אשר תיאר שופט בית המשפט העליון מישאל חשין אשר כתב, ש"חברת הביטוח והמבוטח אין הם שווים כוחות: זו מן הנפילים והוא מקטני ארץ. וקטני ארץ, חכמים מחוכמים ככל שיהיו, אין בכוחם לעמוד כנגד הנפילים".⁶ כדי להבין את התנהלות חברות הביטוח ולהציע הצעות לשיפור המצב יש תחילה להבין את מבנה שוק הביטוח.

בעיות בשוק וסיבותיהן

רגולציה

משרד האוצר מפעיל רגולציה על שוק הביטוח באמצעות הממונה על שוק ההון, הביטוח והחיסכון. הממונה פועל מתוקף חוק הפיקוח על עסקי ביטוח התשמ"א – 1981 וחוק חוזה הביטוח התשמ"א – 1981. חוקים אלה מעניקים לממונה סמכויות נרחבות להתערבות בשוק. בין השאר בסמכותו של הממונה להעניק רישיון לעסוק בביטוח ולקבוע דרישות הון עצמי, עתודות וחובות דיווח עבור חברות הביטוח. דרישות אלה, שמטרתן להבטיח את יציבותן הפיננסית של חברות הביטוח, מצמצמות את התחרות בשוק משום שהן מגבילות את הכניסה לשוק למי שיכול לעמוד בדרישות הפיקוח. כאשר התחרות מצומצמת, יכולות חברות הביטוח להרשות לעצמן להתייחס ללקוחותיהן באופן שבו חברה המתחרה בשוק חופשי לא הייתה מרשה לעצמה.

תפקיד נוסף של הממונה הוא "שמירה על ענייני מבוטחים".⁷ על הממונה לוודא שתברות הביטוח שומרות על זכויות המבוטחים, וכן, לאשר פוליסות ואף להורות לחברות כיצד עליהן לנהוג במקרים מסוימים. ישנה סתירה מבנית בין שני תפקידי הפיקוח על הביטוח – הבטחת יציבותן הפיננסית של חברות הביטוח והבטחת השירות למבוטח. ככל שהדרישות הפיננסיות מחמירות יותר, כך התחרות מוגבלת יותר, וככל שהתחרות מוגבלת יותר, כך יוכלו החברות להרע את יחסן ללקוחותיהן יותר. ואולם ככל שהממונה מתערב יותר לטובת המבוטחים וכנגד חברות הביטוח באופן המצמצם את רווחי החברות, הוא מקטין את יכולתן לגייס את ההון הדרוש. כלומר, כאשר הממשלה לוקחת על עצמה את תפקיד הבטחת יציבות חברות הביטוח, היא פוגעת בשירות לאזרח, וכאשר היא לוקחת על עצמה את תפקיד הגנת ענייני המבוטחים היא מערערת במידת מה את יציבות חברות הביטוח.

⁴ בני ברק, "אז למה לא מוסך הסדר", Ynet, 14 בינואר 2003, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-2372933,00.html>

⁵ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, שימוש בפוליגרף ביישוב תביעה, חוזר 2008-9-7, משרד האוצר, 10 ביוני 2008, <http://www.finance.gov.il/hon/2001/mosdiym/memos/2008-9-07.pdf>

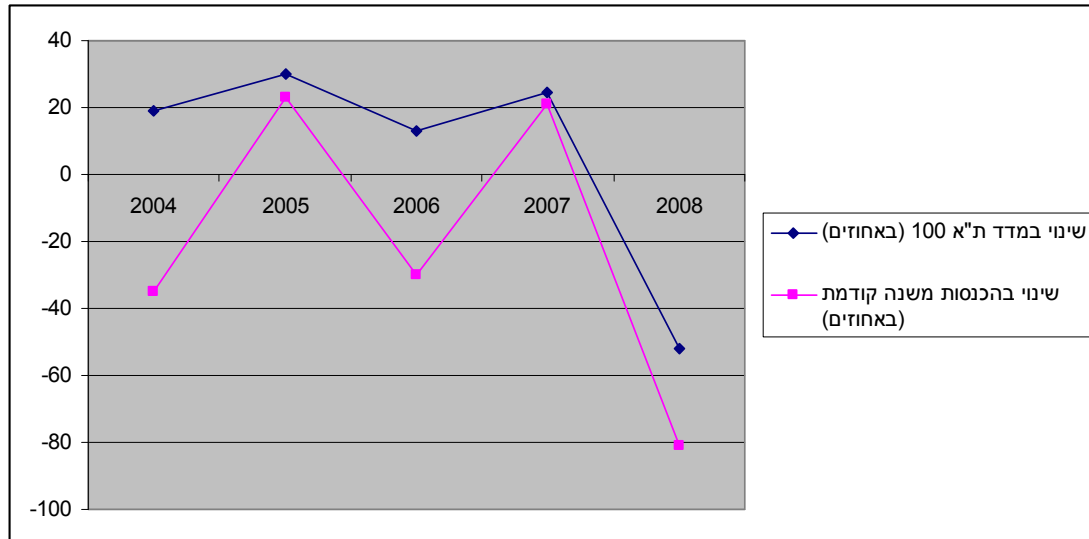
⁶ מישאל חשין, בג"ץ 3128/94, אגודה שיתופית בית הכנסת רמת-הן נגד סהר חברה לביטוח בע"מ, 14 באוקטובר 1996, www.kaplansky-law.co.il/Precedents/ramat_hen.doc

⁷ חוק הפיקוח על עסקי ביטוח – התשמ"א 1981, www.finance.gov.il/hon/2001/insurance/.../pikuachBituach2005.doc

רווחים

בשנים 2005-2007 הסתכמו רווחי חברות הביטוח מענף רכב רכוש בכ-270 מיליון ש"ח בשנה. בשנת 2008, בעקבות המשבר בשוקי ההון, הסתכמו הרווחים בכ-36 מיליון ש"ח.⁸ יש לציין כי רוב הרווחים מגיעים מהשקעות כספי דמי הביטוח בשוק ההון ולא ישירות מדמי הביטוח. כך למשל, הרווח ההשקעתי בענף בשנת 2007 הסתכם ב-177 מיליון ש"ח, כשני שלישים מהרווחים בשנה זו. מאיור 1 ניתן לראות שהכנסות חברות הביטוח תלויות במידה רבה בשינויים בשוק ההון.

איור 1: שינויים בהכנסות כלל ענף הביטוח ובמדד ת"א 100



עיבוד לממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, דו"ח שנתי 2008 (ירושלים: משרד האוצר, נובמבר 2009), ע' 104, http://www.finance.gov.il/hon/2001/general/doch_2008/3ins.pdf

שיעור הרווח מדמי הביטוח עמד טרם המשבר על כ-5 אחוזים, ובמהלכו על פחות מאחוז אחד.⁹ בענף ביטוח חובה, לשם השוואה, בו הרגולציה הדוקה יותר, שיעור הרווח מדמי הביטוח אמנם נמצא בירידה (בעקבות רפורמה המגבירה את התחרות), אך טרם המשבר הוא עמד על למעלה מ-20 אחוזים, פי 4 מהשיעור בענף רכב רכוש. בשנת 2007, טרם המשבר, היווה ענף רכב רכוש כ-28.8 אחוזים מדמי הביטוח הכללי, אך הוא יצר רק 16.2 אחוזים מרווחי חברות הביטוח הכללי. ענף ביטוח חובה היווה 22.7 אחוזים מדמי הביטוח הכללי אך יצר 42.5 אחוזים מרווחי חברות הביטוח הכללי.¹⁰ את ההבדלים ברווחיות בין שני הענפים ניתן לראות באיור 2.

הוצאות ותביעות (ריבוי תאונות)

שיעור תאונות הדרכים בישראל גבוה יחסית למדינות מערביות. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מספר תאונות הדרכים עם נפגעים לכל 100,000 כלי רכב עמד בשנת 2005, השנה האחרונה לגביה התפרסמו נתונים השוואתיים, על 806. מספר התאונות בישראל גבוה מכל המדינות שנבדקו פרט לארה"ב, כפי שניתן לראות באיור 3.¹¹ למרות הירידה בכמות ההרוגים בתאונות הדרכים בשנים האחרונות, דו"ח של הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים משנת 2009 קובע, כי "במדד מספר ההרוגים בתאונות דרכים ביחס למספר כלי הרכב נמצאת ישראל במצב דומה לזה של הגרועות בקהילה האירופית".¹² שיעור תאונות גבוה משמעותו פרמיות ביטוח גבוהות, שכן חברות הביטוח חייבות לשלם לאחוז גבוה יותר מהמבוטחים. כמו כן, גורם ריבוי תאונות לגידול בביקוש לביטוח, שכן ככל שהסיכוי של רכב להיפגע גדול יותר, כך עולה הסיכוי

⁸ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, לוח שנתי 2008, ע' 95.

⁹ שם, ע' 96.

¹⁰ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון, לוח שנתי 2007 (ירושלים: משרד האוצר, נובמבר 2008),

http://www.finance.gov.il/hon/2001/general/doch_2007/3ins.pdf

¹¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תאונות דרכים עם נפגעים, השוואה בינלאומית",

http://www1.cbs.gov.il/www/publications/acci07/pdf/t_1.pdf

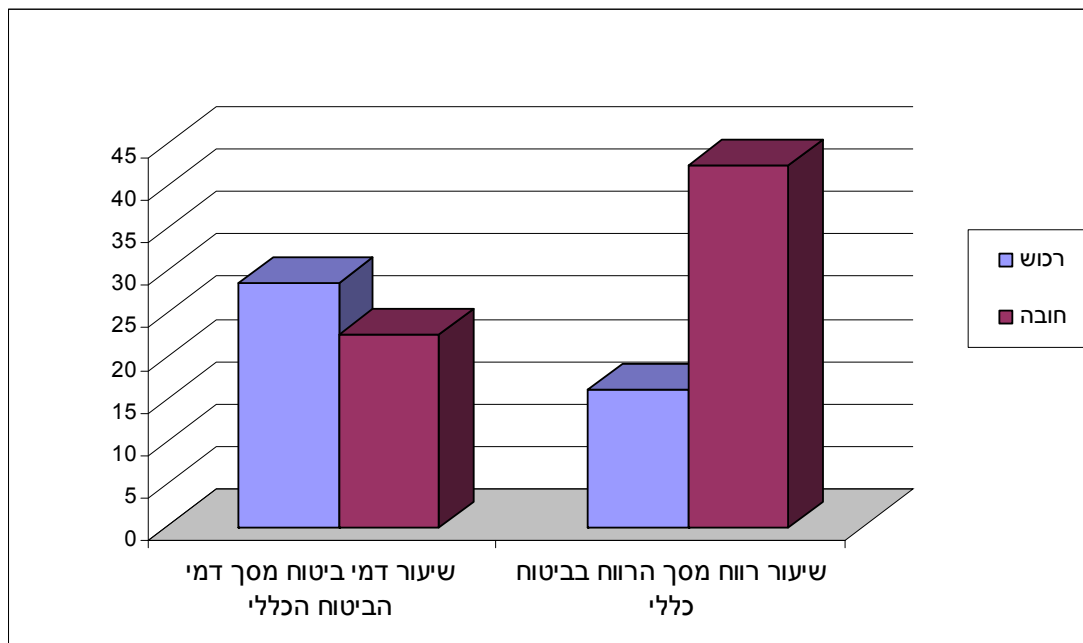
¹² הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, מגמות בבטיחות בדרכים בישראל 1999-2008 (ירושלים: הרשות הלאומית לבטיחות

בדרכים, 2009), ע' 11,

<http://www.rsa.gov.il/InformationResearchCenter/StatisticalInformation/2008/Documents/megamot%202008/perek%201.pdf>

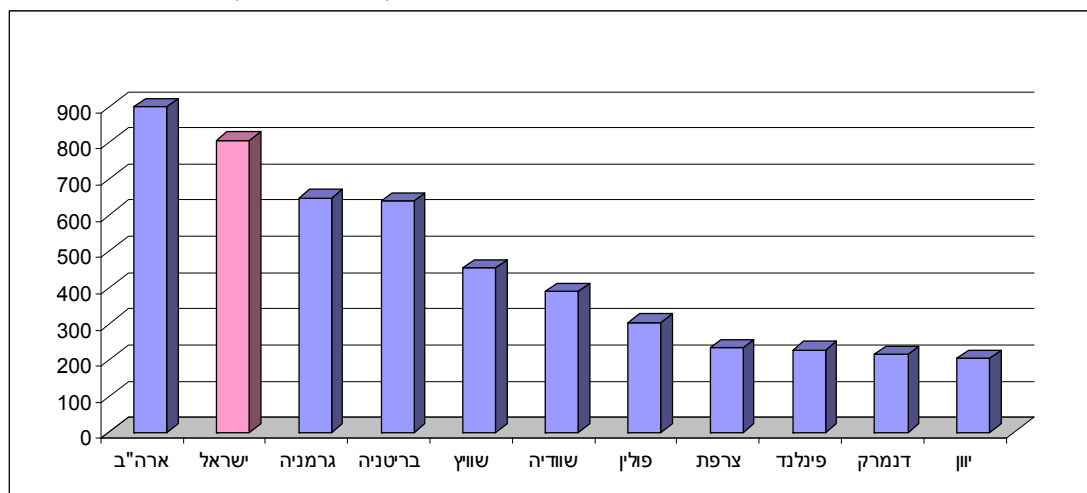
שבעל רכב יחליט לרכוש ביטוח. יש לשער כי אילו היה שיעור התאונות נמוך יותר, היה הביקוש לביטוח יורד גם הוא.

איור 2: הבדלים ברווחיות בין ענפי ביטוח רכב חובה ורכוש בשנת 2007



עיבוד לממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, דו"ח שנתי 2007 (ירושלים: משרד האוצר, נובמבר 2008), http://www.finance.gov.il/hon/2001/general/doch_2007/3ins.pdf

איור 3: מספר תאונות דרכים עם נפגעים ל-100,000 כלי רכב, 2005



עיבוד ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "תאונות דרכים עם נפגעים, השוואה בינלאומית", http://www1.cbs.gov.il/www/publications/acci07/pdf/t_1.pdf

מתוך כלל הרכבים המבוטחים בביטוח מקיף, דווח בשנת 2008 על כ-317 אלף מקרי ביטוח, שהם 22.1 אחוזים. כלומר, חברות הביטוח נתבעות לשלם עבור נזקים שנגרמו למעל חמישית מהרכבים אותם הן מבטחות בביטוח מקיף בכל שנה.¹³ שיעור זה גבוה ביחס לרוב מדינות אירופה, שם השיעור בשנת 2008 עמד על 15.5 אחוזים בממוצע.¹⁴ המצב דומה בענף ביטוח צד ג', בו שיעור התביעות בישראל עמד בשנת 2008 על 8 אחוזים, מול ממוצע של 6.5 אחוזים באירופה.¹⁵ בשנת

¹³ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, לוח שנתי 2008, ע' 107.

¹⁴ Based on CEA, *The European Motor Insurance Market*, February 2010, p. 128,

http://www.cea.eu/uploads/DocumentsLibrary/documents/1267107648_cea-motor_report-2010.pdf

¹⁵ הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, לוח שנתי 2008, ע' 107; ו-127. CEA, *European Motor Insurance*, p. 127.

2008, סך התביעות ששולמו על ידי חברות הביטוח, בתוספת השינוי בתביעות התלויות, עמד על למעלה מ-4 מיליארד ש"ח, שהם כ-73 אחוזים מסך דמי הביטוח.

בנוסף להוצאותיהן על תשלומים למבוטחים, חברות הביטוח שילמו עמלות לסוכני הביטוח בשיעור של 16.9 אחוזים מסך דמי הביטוח בשנת 2008.¹⁶ הוצאות ההנהלה וההוצאות הכלליות עמדו על כ-10 אחוזים מדמי הביטוח. כלל ההוצאות של חברות הביטוח בענף רכב רכוש, אם כן, מגיע לכ-100 אחוז מדמי הביטוח. הרווח, כאמור, מגיע מהשקעת דמי הביטוח בשוק ההון בתקופה שבין קבלתם לבין התשלום לאחר קרות מקרה ביטוח, כמקובל ברוב שוקי הביטוח בעולם.¹⁷

הונאות ביטוח

המושג הונאת ביטוח כולל קשת של עבירות, החל מאי מסירת מידע בעת רכישת הפוליסה, דרך הגזמה בערך הנזק בעת קרות תאונה וכלה ב"ביוס" תאונות שלא היו. קשה למדוד את שיעור ההונאות, אך הכול מסכימים שהתופעה רחבה. מנכ"ל חברת הביטוח שומרה, יוסי ויינשטוק, העריך בשנת 2006 כי הונאות ביטוח עולות למבוטחים בכלל ענפי הביטוח כשני מיליארד ש"ח בשנה.¹⁸ בשנת 2000 העריך רב פקד אפרים רבין, חוקר הונאות במשטרה, שהונאות מהוות כעשרה אחוזים מכלל התביעות. רבין הסביר, שהונאות ביטוח נתפשות כפשע ללא קורבן, ולכן ישנו יחס ציבורי מקל. כאשר היחס הציבורי מקל ואין כמעט ענישה, התופעה מתרחבת. רבין גם ציטט סקרים לפיהם למעלה מ-50 אחוזים מהמשיבים הודו, שינסו להוציא מחברות הביטוח יותר כסף מהנזק האמיתי אשר נגרם לרכבם.¹⁹

שופט בית משפט השלום בחיפה איתן שאנן הסביר את השלכות ההונאות בפסק דין שנתן בעניין:

נראה שהמחסום המוסרי מאמירת שקר בכלל ומהגשת תביעות שווא בפרט הולך ומתפוגג. קרוב לודאי שפרמיות הביטוח... מאמירות, לאו דווקא בשל ריבוי תאונות הדרכים אלא גם בשל ריבוי תאונות הסרק, או התביעות המוגשות כאילו ה[ינן] תאונות דרכים, בעוד המציאות שונה. נפגעים נתקלים ביחס חשדני מטעם חברות הביטוח, גם כשהנפגע אכן [אומר אמת] מתוך חשדן הטבעי המבוסס של המבטחות וחובתן, לברור בין התביעות האמיתיות לכוזבות. בתי משפט משקיעים זמן רב, תו[נך] ההתדיינות מתארך ונפגעים "אמיתיים" ממתנינים זמן ארוך לפסק דין, בשל הצורך לברר מחלוקות, שחלקן נובע לא מחילוקי דעות כנים אלא מכוונת זדון. חברות הביטוח ובאי כוחן, נאלצים להוציא הוצאות לא מבוטלות, על איסוף מסמכים, העסקת חוקרים ועוד, בניסיון לגלות את תביעות הסרק ולהפריכן והוצאות אלה נופלות, בסופו של דבר, על המבוטחים.²⁰

הונאות ביטוח יוצרות מעגל קסמים הפוגע במבוטחים הישרים ובחברות הביטוח. המחירים הגבוהים והיחס החשדני, הנתפשים על ידי המבוטח הישר כלא מוצדקים, גורמים לכעס בציבור כלפי חברות הביטוח. כעס זה נותן לגיטימציה, או לפחות סימפטיה להונאות נוספות, המעלות את מחירי הפרמיות ואת החשדנות של חברות הביטוח, וחוזר חלילה.

מיסוי גבוה

המיסוי הגבוה על כלי רכב משפיע גם על שוק ביטוח הרכב. מס הקנייה על רכב חדש אמנם ירד בשנים האחרונות, אך הוא עדיין עומד על כ-78 אחוזים מערכו.²¹ המכס מהווה מס נוסף המשפיע על מחירו של רכב חדש לצרכן, והאוצר גובה גם מס קנייה ומכס על חלפים. בנוסף, יש לשלם מע"מ על עלות הרכב ועל מרכיב המס. כך, לדוגמה, על רכב שעלותו 50 אלף ש"ח יש להוסיף מס

¹⁶ הממונה על שוק ההון, ביטוח והיסכון, *לח שנת 2008*, ע' 113.

¹⁷ "Insurers Face up to Underwriting for Profit," Insurance ERM, March 24, 2009, <http://www.insuranceerm.com/analysis/insurers-face-up-to-underwriting-for-profit.html>; and J. David Cummings and Mary A. Weiss, "Regulation and the Automobile Insurance Crisis," *Regulation*, Spring 1992, p. 54, <http://www.cato.org/pubs/regulation/regv15n2/v15n2-5.pdf>

¹⁸ יהודה שרוני, "עובדים על הביטוח", *NRG*, 16 במרץ 2006,

http://www.nrg.co.il/online/16/ART1/060/913.html#after_maavaron

¹⁹ רב פקד אפרים רבין, "הונאת ביטוח", *מראות המשטרה*, גיליון 175 (ינואר 2000),

http://www.police.gov.il/meida_laezrach/pirsomim/KitveiEt/Pages/00_175.aspx

²⁰ שופט בית משפט השלום בחיפה איתן שאנן, כפי שציטט על ידי עמוס באר, "הונאות: גם בתאונות הדרכים", *מחלקה*

ראשונה, 1 בנובמבר 2002, <http://www.news1.co.il/archive/003-D-1681-00.html?tag=12-25-43>

²¹ הממונה על הכנסות המדינה, *לח מספר 57 (לשנת 2008)* (ירושלים: משרד האוצר, נובמבר 2009), ע' 317,

<http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch08/docs/perek14.pdf>

קנייה של כ-39 אלף ש"ח (הסכום המדויק תלוי באבזור הבטיחותי וברמת הזיהום של הרכב), ועל שני סכומים אלה יש להוסיף מע"מ של 16 אחוזים, שהם כ-14 אלף ש"ח. בסך הכול מחיר הרכב יהיה כ-103 אלף ש"ח. שיעור זה גבוה מאוד בהשוואה למוצרים אחרים, עליהם יש לשלם מע"מ בלבד. על שיפוץ דירה, למשל, או על כל קנייה אחרת שעלותה 50 אלף ש"ח, יש לשלם מע"מ של שמונת אלפים ש"ח, כך שהמחיר הסופי יהיה 58 אלף ש"ח.

העלות הגבוהה של רכב מעלה את פרמיית הביטוח, שכן חברת הביטוח תישא בעלות הגבוהה של פיצוי המבוטח במלוא ערך הרכב, או לחילופין בעלות תיקון הרכב באמצעות חלפים שהמכס עליהם גבוה, בעת קרות מקרה ביטוח. בנוסף, מכיוון שביטוח הוא הגנה כנגד סיכון, ככל שהסיכון גבוה יותר, כך הביטוח נחוץ יותר; וככל שעלות הרכב גבוהה יותר כך רב הסיכוי שבעל הרכב יבחר לרכוש ביטוח מקיף. יש לשער שאילו היה המיסוי נמוך יותר, היה גם הביקוש לביטוח מקיף נמוך יותר. ביקוש נמוך היה מגביר את התחרות בין חברות הביטוח, מביא לשיפור השירות למבוטחים ומוריד את מחיר הביטוח עבור אלו שעדיין יזדקקו לו.

חוסר שקיפות

בנוסף לבעיות הנ"ל, שוק הביטוח סובל מחוסר שקיפות. מספר מאפיינים של מוצר הביטוח באשר הוא מקשים על הצרכנים לבצע בחירה מושכלת כאשר הם קונים ביטוח. כאשר צרכנים קונים ביטוח, התשלום מתחיל מיד, אולם השירות מגיע רק בקרות מקרה ביטוח זמן רב לאחר מכן. בעוד שבנוגע לרוב המוצרים בשווקים אחרים טיב השירות הוא מרכיב אחד בהחלטה האם לרכוש את המוצר, בביטוח טיב השירות, כלומר הביטחון בתשלום מלא ומהיר של עלות הנזק בעת קרות מקרה ביטוח, הוא המרכיב אשר יש לקחתו בחשבון בנוסף למחיר. ואולם, קשה מאוד להעריך את טיב השירות בעת הקנייה, ולרוב מידע על טיב השירות אינו מצוי בידי הלקוח.

פתרונות אפשריים

פיקוח הדוק יותר

אפשרות אחת להתמודד עם הבעיות אשר תוארו לעיל היא מעורבות ממשלתית עמוקה יותר בהתנהלות חברות הביטוח, באמצעות הפיקוח על הביטוח או באמצעות חקיקה. הממונה על הביטוח פעל בשנים האחרונות בכיוון זה על ידי פרסום חוזרים המסדירים את היחסים בין מבטחים למבוטחים. כך לדוגמה, אסר הממונה על שימוש בפוליגרף כראיה מכרעת; הוא קבע את אופן בחירת השמאים (באמצעות חוזר השמאים), והורה לחברות מהו פרק הזמן המקסימאלי של כל שלב בטיפול בתביעה עד לתשלום (באמצעות חוזר יישוב תביעות). הצעות חוק שונות הוגשו בכנסת כדי לשפר את מצב המבוטחים. בין השאר עלו הצעות לאסור על חברות הביטוח להתערב בבחירת שמאים, לאסור עליהן לסרב לבטח לקוחות בשל מקום מגורים או עבודה, ולחייב אותן לספק רכב חלופי לכל מבוטח במקרה של תאונה.²²

התוצאות של מדיניות כזו לא יתאמו את כוונתה. אין ביכולתה של מדיניות כזו לשנות את הגורמים לבעיות בשוק – ריבוי התאונות וההונאות, המיסוי הגבוה, דרישות ההון העצמי מהמבטחים או הסיכון הגבוה באזורים מסוימים – ולפיכך אין ביכולתה לפתור אותן. חברות הביטוח ייאלצו למצוא דרכים יצירתיות לשמור את הכסף אצלן. כל "פתרון" כזה יצור בעיה חדשה. אם, לדוגמה, חברות הביטוח יידרשו לשלם למבוטחים את כספם מיד עם קרות מקרה ביטוח, ייתכן שחברות הביטוח, שרווחיהן מגיעים כאמור מהשקעת כספי המבוטחים, יסרבו לבטח לקוחות בסיכון גבוה יחסית, שהיום הם רווחיים רק בגלל הריבית על הפרש הזמן שבין התאונה לתשלום. אם החברות יחויבו לבטח כל אדם המעוניין בכך, הדבר יעודד לקיחת סיכונים מיותרים. אם יוכלו המבוטחים לבחור כל שמאי מוסמך, יגבר הסיכוי להונאות ו"ניפוח" תביעות, וחברות הביטוח יחשדו בלקוחותיהן הישרים אפילו יותר משהן חושדות בהן היום, ויחסן יהיה בהתאם. אם הפיקוח יהיה הדוק דיו כך שלא ניתן יהיה לעקוף את התקנות, החברות יעבירו את העלויות למבוטחים על ידי העלאת פרמיות הביטוח.

²² ח"כ זאב בילסקי, הצעת חוק שמאי ביטוח, התש"ע-2010, פ/2184/18, 2 במרץ 2010, www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/2184.rtf; ח"כ אמנון כהן (ש"ס), הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תיקון – איסור הפליה במתן שירותי ביטוח), התשס"ט-2009, פ/147/18, 1 באפריל 2009, www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/147.rtf; ח"כ אמנון כהן (ש"ס), הצעת חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (תיקון – רכב חלופי), התש"ע-2009, פ/1908/18, 21 בדצמבר 2009, www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1908.rtf

לא נראה שפעולות הממונה על הביטוח הביאו לשיפור המצב עד כה. למרות מעורבותו בהסדר השמאים, בעניין הפוליגרף ובעיקר בחוזר יישוב תביעות - אותו הגדיר יו"ר איגוד חברות הביטוח ונשיא חברת הראל גדעון המבורגר כ"חוזר חסר תקדים בעולם ובארץ... [ה]מטיל על המבטחים נורמות השוללות מהם את הזכות לברר את התביעה כראוי" - הביקורת על החברות חזקה כתמיד.²³ אין סיבה להניח שהמשך המגמה יביא לתוצאות טובות יותר.

מעורבות ממשלתית אף עלולה להקטין את התחרות בשוק. במקום לאפשר תחרות מסוימת בין החברות על השירות למבוטח, הפיקוח יקבע סטנדרט אחיד שלא יאפשר לחברות גמישות להתחרות. כאשר גם הלקוחות וגם החברות ידעו שהממונה או הכנסת, ולא היחסים בין מבטח למבוטח, הם שקובעים את תנאי הפוליסה, ללקוחות לא יהיה תמריץ לערוך קנייה חכמה, ולמבטחים לא יהיה תמריץ לחדש ולהציע מוצר טוב יותר ללקוח.

הגברת השקיפות

דרך אחרת להתמודד עם הבעיה יכולה להיות חשיפת מידע לצרכנים על מנת שיוכלו להחליט החלטה מושכלת בעת רכישת ביטוח. אם בידי הצרכנים יהיה מידע לגבי מדיניות סילוק התביעות של כל חברת ביטוח, הם יוכלו לבחור בזו הנותנת את השירות הטוב ביותר עבורם ועל ידי כך לתמרץ את שאר החברות לשפר את השירות. מידע כזה על חברות הביטוח יכול לכלול את הזמן הממוצע של טיפול בתביעה, שיעור התשלום מהתביעה הראשונית, שיעור התביעות המגיעות להתדיינות משפטית, שיעור התלונות המוצדקות המתקבלות אצל הממונה על הביטוח, ועוד.

הממונה על הביטוח החל בדיונים ובהתייעצויות בעניין זה ואף הפיץ טיוטת חוזר "איסוף מידע סטטיסטי אגב יישוב תביעות" באפריל 2009, ולפיו על חברות הביטוח יהיה לאסוף מידע על יישוב התביעות בחברה ולמסור אותו לממונה.²⁴ חוזר רשמי טרם פורסם והממונה עדיין מנהל משא ומתן עם איגוד חברות הביטוח וגורמים אחרים על נוסחו הסופי.²⁵

מעורבות מסוג זה מכבידה על חברות הביטוח על ידי כך שהיא מכריחה אותן לדווח על התנהלותן, אולם לא באמצעות הנהלים המסובכים או ההוצאות הכבדות הנלוות להצעות האחרות. ייתכן שהיא תוכל לשפר את המצב, אולם היא אינה נטולת סיכון. במאמרו "שקיפות ותרופות אליל אחרות" טוען הכלכלן האמריקאי ג'ף סקוט כי פערי מידע הם חלק ממבנה החברה האנושית ולא ניתן למנוע אותם באמצעות חוקי שקיפות. "מידע", לפי סקוט, "לא מגיע ללא עלות. הוא משאב, מוצר שאפשר לסחור בו."²⁶ פרסום מידע יכול להיעשות על ידי גורמים שונים: ארגוני צרכנים, חברות דירוג ופרסום של חברות הביטוח עצמן. אם המידע יגיע מהמדינה באמצעות הפיקוח, לא תהיה אפשרות לסקטור הפרטי לספק את המידע. ואולם מידע המגיע מהפיקוח לא בהכרח תואם את רצון הצרכנים ואמינותו עלולה להיות מוטלת בספק, שכן הפיקוח לא יישא באחריות למידע ולא ינזק אם המידע לא יהיה מדויק. אסטרטגיה טובה יותר היא להתמודד עם בעיות היסוד של השוק.

התמודדות עם הונאה

ירידה בשיעור ההונאות עשויה ליצור תהליך חיובי אשר ילך ויתחזק. ראשית, מחירי הביטוח ירדו מכיוון שהוצאות חברות הביטוח בגין תביעות סרק ותביעות מנופחות ירדו. שנית, היחס למבוטחים ישתפר והחברות לא יתייחסו אל המבוטחים כ"אשמים עד שהוכחה חפותם". יש לקוות שלאחר שינויים אלה, ישתפר היחס של המבוטחים אל חברות הביטוח והסימפטיה כלפי הונאות ביטוח תפחת, כך שהן יתפסו לא כמעשה נורמטיבי אלא כפשע, תפיסה אשר עשויה להביא לירידה נוספת בהונאות. בתהליך זה ירוויחו המבוטחים והמבטחים גם יחד.

התמודדות עם הונאות היא תפקידה המובהק של המשטרה, אך גם למבטחים יש אינטרס בהקטנת התופעה. חברות הביטוח השתתפו בעבר במימון יחידת יה"ב למלחמה בהונאות ביטוח, בעיקר בתחום ביטוח חובה. היחידה אמנם לא הגיעה להישגים ניכרים אך איגוד חברות הביטוח, אשר מימן כ-40 אחוזים מעלותה, היה מוכן להמשיך לממנה. בשנת 2007 החליטה המשטרה

²³ גדעון המבורגר, הרצאה בפני כנס סוכני הביטוח, 2009.

<http://www.igudbit.org.il/Index.asp?ArticleID=1302&CategoryID=152>

²⁴ הממונה על שוק ההון, ביטוח והיסכון, "איסוף מידע סטטיסטי אגב יישוב תביעות – טיוטה שנייה" (משרד האוצר, ירושלים),

אפריל 2009), www.finance.gov.il/hon/2001/mosdiym/memos/t2009-143.doc,

²⁵ זאב אבן-חו, מנכ"ל איגוד חברות הביטוח, *לוח המנהלים לאסיפה הכללית ה-57*, יוני 2009,

<http://www.igudbit.org.il/Index.asp?ArticleID=1140&CategoryID=151&Page=1>

²⁶ Jeff Scoot, "'Transparency' and Other Sugar Pills," *The Free Market*, January 1999, http://mises.org/freemarket_detail.aspx?control=41

לסגור את היחידה, בעקבות עמדת היועץ המשפטי לממשלה אשר אסרה על מימון פרטי של יחידה משטרית בשיעור של מעל ל-40 אחוזים.²⁷

אמנם יש היגיון בעמדת היועץ המשפטי, אולם בעקבות השלכות החמורות של הונאות על שוק הביטוח והסכומים הגדולים המעורבים בהן, יש לשקול את הקמתה מחדש של היחידה במתכונת יעילה יותר. בתחום גנבות הרכב קיים שיתוף פעולה מוצלח בין המשטרה והמבטחים, הממנים 40 אחוזים מעלות יחידת אתגר, שהביאה לירידה משמעותית בכמות גנבות הרכב בישראל. בשנת 2009 מימנו חברות הביטוח כ-9 מיליון ש"ח מעלות היחידה.²⁸ אפשר לחקות שיתוף פעולה זה בתחום המלחמה בהונאות ביטוח.

בנוסף, יש להרחיב את מאגר המידע למניעת הונאות ביטוח מתחום החובה אל ענפי ביטוח אחרים. חברות הביטוח החלו במהלך זה, הזקוק לאישור הממונה על ההגבלים העסקיים.

החמרה בענישה של מי שנתפס בהונאה גם היא תגדיל את ההרתעה ותסייע להקטין את התופעה. כיום אדם שנתפס בהונאה או ב"ניפוח" תביעה בסדר גודל קטן לא מקבל תגמולי ביטוח, אך לרוב לא ננקטים נגדו הליכים נוספים והוא אף זכאי להמשיך להיות מבוטח. סעיפים 25 ו-26 לחוק חוזה הביטוח קובעים, שבמקרה בו המבוטח מסר מידע כוזב למבטח, או העלים ממנו מידע, או גרם בכוונה למקרה ביטוח, המבטח פטור מחובת תשלום.²⁹ אולם החוק אינו קובע כל סנקציה נוספת, ואין בו כדי להרתיע את הרמאים, היכולים לנסות את מזלם בפעם הבאה או מול חברת ביטוח אחרת.

גם חברות הביטוח מתייחסות לעתים למקרי הונאה אפשריים בסלחנות. רפ"ק רבין הסביר ש"שיקולים עסקיים מונעים פעולה תקיפה. לעתים מדובר בלקוח טוב, שחבל לאבדו, ולעתים בתביעות נמוכות... [ו]החברה מעדיפה לשלם את התביעה מאשר ללכת לבית-משפט, כאשר עורך-הדין והחוקר יעלו יותר מהתביעה עצמה."³⁰ לדעת רונן גורדון, מנכ"ל קבוצת מוקד חקירות, העוסקת בחקירות ביטוח, "היכן שיש פרצה יופיע גם גנב, וכלל המערכת בהתנהלותה יוצרת את הפרצה."³¹ קנסות כספיים גבוהים, הליכים פליליים במקרים בהן הראיות הן חד משמעיות וסירוב לבטח אדם שנתפס בהונאה עשויים לשפר את המצב.

הורדת מסים על קניית רכב וחלפים

הורדת המיסוי על קניית רכב ועל חלפים תפחית את פרמיות הביטוח, תצמצם את הצורך בביטוח ותקטין את התמריץ להונאות ביטוח. אין נייר זה דן בהשלכות החיוביות או השליליות של הורדת המיסוי על רכבים בכל הקשור לגידול אפשרי במספר המכוניות וכן, בקשר להכנסות האוצר. אולם יש לציין, שמבחינת משרד האוצר, ניתן לצמצם במידה מסוימת את ההשלכות באמצעות הגדלת המיסוי על דלקים ועל אגרת הרישוי, כך שהתמריץ לאחזקת רכב ונסיעה בו תישאר ברמה הנוכחית. מיסוי גבוה יותר על דלק ונמוך יותר על קניית מכוניות גם יוצר מצב בו הפרט הנוסע יותר משלם יותר. האוצר כבר החל במגמה זו בשנת 2005, ויתכן שכדאי להמשיך בה.³²

מאבק בתאונות

הפחתת מספר תאונות הדרכים תתרום, בנוסף להצלת חיי אדם, גם לשיפור המצב בשוק הביטוח. נראה, שיש טעם להפנות משאבים משטרתיים לעבירות תנועה המגבירות את הסיכוי להתרחשות תאונות.

²⁷ זאב אבן-חן, מנכ"ל איגוד חברות הביטוח, *לח המנהלים לאסיפה הכללית ה-56*, דצמבר 2007, <http://www.igudbit.org.il/Index.asp?ArticleID=688&CategoryID=151&Page=1>

²⁸ אבן-חן, *לח המנהלים לאסיפה הכללית ה-57*.

²⁹ חוק חוזה הביטוח התשמ"א-1981, סעיפים 25-26.

http://www.finance.gov.il/hon/2001/law_files/hakadkan/hoze/tsma094.upd.html רבין, "הונאת ביטוח".

³¹ רונן גורדון, "מי משלם על הונאות ביטוח? אנחנו", *Ynet*, 7 בנובמבר 2009, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3800903,00.html>

³² למיסוי כזה עלולות להיות השלכות שליליות בתחומים אחרים. בסופו של דבר יש להכיר בעובדה כי המצב לפיו כ-15 אחוזים מהכנסות המדינה מגיעים מענף הרכב איננו תקין ויוצר עיוותים במשק, והמצב הבעייתי בשוק ביטוח הרכב הוא רק אחד מהם. כמות הרכבים לתושב בישראל נמוכה משמעותית מהממוצע במדינות ה-OECD. את הפתרון לבעיות זיהום האוויר והצפיפות יש למצוא במקומות אחרים שאינם יוצרים עיוותים במשק, ולא במדיניות המיסוי.

תמחור דיפרנציאלי

ביטוח, כאמור, הוא הגנה מפני סיכון. מחירו אמור לשקף את הסיכון האמיתי. הכלכלן האמריקאי פיטר ון דורן הסביר היטב את תפקיד שוק הביטוח כשכתב, ש"שווקים חופשיים עובדים באופן מיטבי כאשר הם כוללים את כל העלויות והרווחים. שוקי הסיכון שלנו אינם כושלים, הם פשוט אומרים לנו דברים שאיננו רוצים לשמוע... יש לשנות את הסיכון, לא להחביא את עלותו."³³ כאשר מחיר הביטוח מאמיר או כאשר חברות הביטוח מסרבות לבטח לקוחות מסוימים, הדבר מלמד על המצב בשטח. אין טעם לכעוס על חברות הביטוח, אלא יש להשתמש במידע החשוב שהן מעניקות כדי להתמודד עם הבעיות. אם אזור מסוים או אוכלוסיה מסוימת נמצאים בסיכון גבוה, כדאי שאותה אוכלוסיה ותושבי אותו האזור, ואולי גם החברה הסובבת אותם, ישפרו את המצב, במקום שהממשלה תחביא את הסיכון באמצעות התערבות בשוק הביטוח.

במקום להגביר את מעורבות הרגולציה בשוק הביטוח, יש להקטינה ולאפשר לחברות לגבות מחיר המשקף את הסיכון האמיתי. כאשר הן יוכלו לגבות מחיר דיפרנציאלי המשקף את הסיכון עבור כל קבוצת אוכלוסיה, הן לא יזדקקו לאמצעים בעייתיים כדי להרוויח.

סיכום

הבעיות בשוק ביטוח הרכב (רכוש) נובעות מרגולציה, מיסוי גבוה, שיעור תאונות גבוה והונאות רבות. חברות הביטוח הן אמנם גופים גדולים, אך הן צריכות להתמודד מול המציאות הזו. בהתמודדותן מול המציאות, הן כ"קטני הארץ" מול "הנפילים" שתיאר השופט חשין. בתנאים הנוכחיים, שוק ביטוח הרכב (רכוש) ממקסם את התחרות. פיקוח נרחב יותר על חברות הביטוח וחקיקה צרכנית לא ישנו תנאים אלה, אלא יחמירו אותם. התנהלות חברות הביטוח הנה סימפטום של בעיה, אך התמודדות עם הסימפטומים לא תרפא את המחלה. התמודדות עם בעיות היסוד – הורדת מסים על רכב וחלפים, התמודדות עם תופעת ההונאה, מאבק בתאונות הדרכים – תשפר את מצבה של החברה הישראלית, וממילא ישתפר גם המצב בשוק ביטוח הרכב. יש לאפשר לשוק להתנהל באופן תקין ולספק מידע חשוב לחברה הישראלית, ובסופו של דבר ישתפר גם השירות לאזרח.

³³ Peter Van Doren, "Government Terrorism Insurance: Déjà Vu(Doo)?" Cato Institute, January 23, 2002, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=6673