

קואליציה צרכנית ומקצועית רחבה כנגד חברות הביטוח והמפקח עליהן

## "המפקח על הביטוח" עוצם עין וחברות הביטוח ממשיכות לפגוע בצרכנים"

בג"צ שהוגש אתמול כנגד חברות הביטוח והמפקח על הביטוח טוען לניגוד עניינים חמור בשוק תיקוני הרכב שעברו תאונות דרכים. העותרים, המועצה הישראלית לצרכנות, איגוד השמאים ואיגוד המוסכים, בגיבוי משרד התחבורה והרשות להגבלים עסקיים, טוענים: "התנהלותו הרפה של המפקח על הביטוח בתפקיד שהוטל עליו, מחייבת התערבות בית המשפט באופן שימנע לחלוטין את ניגוד העניינים של חברות הביטוח באמצעות ביטולה המוחלט של "רשימות השמאים" והותרת הבחירה בזהות השמאי בידי של המבוטח".

המועצה הישראלית לצרכנות, איגוד השמאים ואיגוד המוסכים בישראל הגישו אתמול בג"צ כנגד חברות הביטוח (המיוצגות על ידי איגוד חברות הביטוח) וכנגד המפקח על הביטוח במשרד האוצר, ידן ענטבי, בבקשה לצו על תנאי שיורה למפקח לתקן את הסדר השמאים באופן אשר יאזן את השיקולים הצרכניים של ציבור המבוטחים עם אלו של חברות הביטוח.

בעתירה מתבקש בית המשפט העליון להורות למפקח על הביטוח לבטל את רשימות שמאי החוץ של חברות הביטוח ולהחליפן ברשימה הכוללת את כלל השמאים בעלי הרישיון בישראל. רק כך, טוענים העותרים, יימנע ניגוד העניינים המובנה אשר נוצר כתוצאה מן המתח הבלתי נסבל בין האובייקטיביות לה מחוייב השמאי לבין הידיעה כי באם לא יכין חוות דעתו באופן התואם את האינטרסים של המבטחת, הוא צפוי לפגיעה משמעותית בהכנסתו, הנובעת מהוצאתו מן הרשימה ומן העובדה כי המבטחות נוהגות להפסיק, באופן מיידי, להעביר לשמאי תיקים לטיפול כאשר מתגלעים חילוקי דעות בינו לבין המבטחת. זאת בנוסף לדרישות נוספות בענייני שכר אותן דורשות חברות הביטוח כתוצאה מהכוח שניתן להן לקבוע לשמאים את פרנסתם. צעד זה, טוענים העותרים, יאפשר לכל מבוטח לבחור שמאי הרצוי לו ללא התערבות המבטחים, ויספק לו הגנה על האינטרסים הצרכניים, תוך שמירה על אובייקטיביות מוחלטת של השמאי והשומה. בעמדה זו תומכים גם הרשות להגבלים עסקיים ומשרד התחבורה. רק חברות הביטוח תומכות בהותרת ההסדר במתכונתו וזאת מטעמים ברורים.

זו הפעם השלישית בה נאלצים העותרים לפנות אל בית המשפט העליון כנגד המפקח על הביטוח, הנמנע משך שנים ארוכות, מטעמים השמורים עימו, לקבוע הסדר ראוי בתחום שומת כלי רכב שניזוקו בתאונות ובוטחו בביטוח לכיסוי נזקי רכוש. העותרים טוענים כי המצב בפועל בשוק שמאות הביטוח ותיקוני הרכב בישראל עומד בניגוד גמור לפסיקות הקודמות של בית המשפט וכי, דה-פקטו, ממשיכות חברות הביטוח בגיבוי המפקח על הביטוח להעסיק מטעמן "שמאי בית" לכל דבר ועניין למעט העובדה כי כיום שמו של שמאי זה כיום הינו "שמאי חוץ".

בנוסף טוענים העותרים כי על פי המידע הנמצא בידם, המבוסס על תלונות ועדויות רבות שהצטברו משך השנים האחרונות, השמאים ברשימות חברות הביטוח פועלים מתוך חשש ואיום על פרנסתם. מכיון שכל אחד מהם נמדד ביחס לממוצע כלשהו של חברת הביטוח המפנה אליו לקוחות. אם הוא חורג מהממוצע ומאשר שומות בהיקפים גבוהים ממנו, הוא "מוזהר" על-ידי הממונה עליו. במיוחד כעת, בימים של מצב כלכלי כה קשה, אופ אחד לא מעוניין לאבד את עבודתו. כך נוצר מעגל אימה: השמאים לוחצים על המוסך להקטין את עלויות התיקונים כדי לא לאבד את הפרנסה שלהם. המוסכים נאלצים להיכנע לשמאים, כי הם מצידם פוחדים שלא תהיה להם עבודה. כך תיקונים של רכב לאחר תאונות דרכים חייבים להתבצע מתחת לרמה המקצועית הנדרשת ועד כדי סיכון בטיחותי של ממש. כל המערכת למעשה דוחפת את אנשי המקצוע ונותני השירות לרמות, ולא בשביל להרוויח יותר כסף, אלא פשוט כדי לשרוד ולהמשיך להתקיים. מי שנפגע בסופו של דבר – הם הצרכנים, המקבלים תיקון רכב זול ולא בטיחותי, המוריד את ערך רכושם ויתרה מכך, מסכן אותם, את הנוסעים ברכב ואת שאר משתמשי הכביש.

לדברי העותרים, "חברות הביטוח שולטות בכ-70% מהערך הכספי של שוק תיקוני התאונות בישראל, והן הפכו לגורם היחיד שעל-פיו יישק דבר. רגולציה אחראית על ענף הביטוח, באופן שיבטיח את זכויות בעלי הרכב, הינה הכרח המציאות". התנהלותו הרפה של המפקח על הביטוח בתפקיד שהוטל עליו, מחייבת התערבות בית המשפט באופן שימנע לחלוטין את ניגוד העניינים של חברות הביטוח באמצעות ביטולה המוחלט של "רשימות השמאים" והותרת הבחירה בזהות השמאי בידיו של המבוטח".

העותרים טוענים כי גם כאשר מגיעות אל המפקח על הביטוח תלונות הנמצאות על ידו כמוצדקות נוהג זה עם חברות הביטוח ביד רכה ביותר.

לדוגמא, חברת דקל שמאים שלחה תלונה אל המפקח על הביטוח בנוגע לפעילותה של חברת "כלל ביטוח" המבצעת פעולות שנועדו לפגוע כלכלית במבוטחים הפונים לשירותיו של שמאי אחר ולא אל אלו מבין שמאי החוץ אשר נבחרו על ידה לרשימת השמאים ובכך להביא ל"העדפת" שמאי הרשימה על שמאי חיצוני. התלונה נמצאה על ידי המפקח על הביטוח ראוי ונכונה על שני חלקיה, אך המפקח החליט כי די בכך שחברת הביטוח "תיקנה את דרכיה" לאחר הגשת התלונה ועל כן החליט שלא לנקוט כנגדה בצעדים כלשהם בגין הפרת חוזר הביטוח.

את עוצמת התלות הכלכלית של השמאים בחברות הביטוח ואת היקף האינטרסים הכלכליים הגלומים בהכללת מאן דהו ברשימה ניתן ללמוד מדוגמאות רבות, להלן אחת הקיצוניות שבהן.

על פי הוראות סעיף 4 להסדר כל אחד מן המבוטחים מחוייב להכין רשימת שמאים אשר ידרשו להתחייב בכתב "לקיים הוראות כל דין הרלוונטיות לעניין עבודת השמאי, לרבות הוראות חוזה זה והוראות משרד התחבורה הנוגעות לעניין". בפועל עשו חברות הביטוח שימוש בדרישה למתן התחייבות בכתב והרחיבו את המסמך עליו נדרשו השמאים לחתום עד למצב בו נדרש כיום כל אחד מן השמאים לחתום על הסכם מפורט המסדיר את תנאי עבודתו עבור החברה גם בעסקאות אשר כלל אינן נוגעות להסדר.

כך למשל דרשה איי. די. איי. חברה לביטוח בע"מ באחת מטיטוטות ההסכמים שהחליפה עם ב"כ העותרים כי כל אחד מן השמאים העובד עמה יחתום על התחייבות לפיה ככל שיכין חוות דעת עבור צדדים שלישיים אשר יתבעו את חברת הביטוח מכח פוליסת אחריות כלפי צדדים שלישיים יגבה השמאי שכר מופחת מאותו צד ג'. במקביל הבהירה החברה כי כל שמאי אשר יסרב לחתום על ההסכם למתן שירותי שמאות יוצא מרשימת שמאי החוץ.

הסכמים בהם מועלית דרישה דומה הועברו לשמאי חוץ גם בחברות ביטוח אחרות.

הגדילה לעשות שומרה חברה לביטוח בע"מ אשר הודיע באופן מפורש למשרד "קופר שמאים" כי בשל סירובו להעמיד את שכרו בהתקשרויות עם צדדים שלישיים לסכום אותו נקבה חברה ביטוח תוציא אותו החברה מרשימת שמאי החוץ.

בהתחשב בכך שרובם המכריע של השמאים נאלץ להסכים להפחית משכרו בתביעות שאינן קשורות להסדר ברור כי מתקיים ביחסים בין החברה והשמאי אותו חשש סביר כי גם בנוגעת לתוכן השומות ישנו ניגוד עניינים בפעילותו של השמאי.

בעתירה האחרונה שהוגשה בנושא זה (בג"צ 7721/96) קיבל בית המשפט הנכבד את עמדת העותרים וקבע כי הסדר העסקתם של שמאים בהערכת נזקי רכוש לרכב שנפגע בתאונה כפי שנהג באותה עת הינו פסול והורה למפקח על הביטוח להחליפו בהסדר אחר התואם את האינטרסים אותם קבע בית המשפט בפסק הדין.

"דווקא כיום כאשר העולם הכלכלי החופשי עורך בדיק בית ומכה על חטאו בכך שלא הידק את הפיקוח על הגופים הפיננסיים ראוי היה כי המפקח על הביטוח ישנה מעמדו, יבין את הצורך בהסדר המכיר בפערי הכח והמידע בתחום שמאות הרכב ואת הצורך להטיל מגבלות קשות של פיקוח ממלכתי על היכולת של חברות הביטוח לעשות שימוש בכוחן הכלכלי העודף במערכת יחסיהן עם המבוטחים."

## חומר רקע ומידע נוסף

### קואליציה רחבה

בעמדת העותרים תומכים גם הרשות להגבלים עסקיים, הועדה המייעצת לשמאי הרכב שמונתה על ידי שר התחבורה ואגף הרכב במשרד התחבורה ("הרשות"), אשר טען כי יש: "לפתוח את השוק באופן חופשי ולאפשר למבוטחים לבחור שמאי מתוך כלל השמאים המופיעים בפנקס השמאים, כלומר לבטל לחלוטין את רשימות שמאי חוץ, ובמקביל להקים לאלתר מנגנון "השמאי המכריע" אשר בפניו יובאו מקרי המחלוקת בין השומה שנערכה על ידי השמאי שבחר המבוטח לבין השומה שנערכה על ידי שמאי הבית של החברה המבטחת".

כמו כן מצאה הרשות לנכון לתמוך בעמדת העותרים לפיה ההסדר הקיים מביא לכך שהלכה למעשה ממשיכה העסקתם של "שמאי בית" תחת שם חדש "שמאי חוץ" וזאת בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון שפסל הסדר זה. וכך קובעת הרשות: "ההסדר המוצע אינו שונה מהותית מההסדר הקיים שללא ספק הביא לכך ששמאי החוץ הפכו הלכה למעשה לשמאי בית, עובדה זו גורמת לכך ששמאי החוץ עלולים לפעול בניגוד לאתיקה המקצועית כמתחייב צו השמאים".

### ניגוד עניינים בין המפקח לבין המפוקחים

בית המשפט העליון קבע בפסיקות קודמות כי קיימות מספר סכנות במבנה המוסדי של מוסד הפיקוח על הביטוח, אך תכליתו ברורה:

"סכנה אחת נובעת מעצם המבנה המוסדי של הפיקוח על הביטוח (אשר-ה"ה) הופקד בידי משרד האוצר. המפקחת על הביטוח היא גם הממונה על שוק ההון והחיסכון. ... אולם יש לזכור, הפיקוח על היציבות הפיננסית של חברות הביטוח אינו אלא אמצעי להשגת התכלית העיקרית של חוק הפיקוח, כלומר ההגנה על המבוטחים... חשוב להדגיש זאת משום שעצם המבנה של הפיקוח, כחלק מאגף שוק ההון, הביטוח והחיסכון, מעורר חשש כי במתח שבין ההגנה העקיפה על המבוטחים באמצעות השמירה על היציבות הפיננסית של חברות הביטוח, לבין ההגנה הישירה על המבוטחים, באמצעות הפיקוח על תכניות הביטוח, יופר האיזון הראוי ותיחלש ההגנה הנדרשת על המבוטחים בגלל שיקולים של שוק ההון עד כדי פגיעה בתכלית העיקרית של חוק הפיקוח"

"סכנה נוספת לתכלית של הגנה על המבוטחים נובעת מן המבנה החברתי של הפיקוח. הפיקוח מחייב קשר שותף בין המפקחת על הביטוח מצד אחד, לבין יתר הגורמים בתחום הביטוח ובעיקר חברות הביטוח והמבוטחים מצד אחר. אולם ציבור המבוטחים ובכלל זה המבוטחים בביטוח רכב, אינו מאורגן. הוא אינו מקיים קשר, כציבור עם המפקחת... לעומת זאת חברות הביטוח לפחות החברות הגדולות השולטות על חלק גדול מנפח הביטוח, הן גופים חזקים מבחינה כלכלית, מאורגנים היטב, לחוד וביחד, ומנוהלים על ידי מקצוענים. הן מקיימות קשר שותף עם המפקחת על הביטוח. יש להן גם עניין משותף השמירה על היציבות הפיננסית של החברות.

במצב זה מתעורר חשש כי יופר האיזון הראוי שבין השמירה על היציבות הפיננסית של חברות הביטוח לבין הפיקוח על תכניות הביטוח, והתכלית של הגנה על המבוטחים תיפגע. אכן תופעה ידועה היא במדינות רבות שמוסדות פיקוח ממלכתיים בתחומים שונים מפתחים יחסי קירבה עם הגופים המפוקחים עד כדי פגיעה בתכלית הפיקוח"

### שיעור הסטוריה

חברות הביטוח בישראל, פועלות במשך השנים האחרונות, להכתבת מהות תיקון הרכב, תעריפי התיקון וחמור מכך את סוג ואיכות החלפים תוך פגיעה קשה בשיקול דעתם המקצועי של השמאים והמוסכים האחראים חוקית ומקצועית על בטיחות הרכב. הן עושות זאת באמצעות הפעלת לחצים על ידי שמאים מטעמם, המונחים לחסוך בעלויות התיקון.

בשנת 1992 החלו חברות הביטוח ביצירת "רשימות השמאים", אשר כללה ניפוי שמאים ש"אינם עומדים בקריטריונים" של חברות הביטוח לחיסכון בעלויות. במקביל החלו ניסיונות השתלטות על ענפים אחרים בתחום שיקום רכב מתאונות (יבוא ואספקת חלקי חילוף, חברות גרירה וכיו"ב).

בשנת 2001, קבע בית המשפט העליון (כבוד השופט זמיר) כי על המפקח על הביטוח לקבוע הסדר אשר "... יגן על המבוטחים מפני חברות הביטוח".

בפועל תנאי ההסדר שנקבעו ע"י המפקח על הביטוח התבססו על פשרות ואיזונים שבג"צ לא נתן להם הכשר וחמור מכך, חברות ביטוח רמסו את ההסדר ברגל גסה, ללא תגובה או אכיפה מצידו של המפקח. חברות הביטוח עקפו את ההסדר, תוך שהן מנצלות את חוסר הידיעה של המבוטחים. הן לא מיידעות אותם על זכותם לבחור שמאי, מפתות אותם בהטבות והנחות באמצעות המנגנונים שבשליטתם ומתעלות אותם לשמאי ולמוסך ההסדר המועדף על ידן. כל זאת, מבלי להתערבות של מוסד המפקח על הביטוח האחראי על אכיפת ההסדר.