

פרטי כל מ.ס. א/ג

מישיבת ועדת הכלכלה שהתקיימה ביום ג' י"ט אדר ב' תשי"א

(27.3.1951) בשעה 10:30

נוכחו חברי הועדה:

- מ. בדר - היו"ר
- מ. אונא
- ש. גורן
- נ. הרפז
- צ. יהודה
- י. ספיר
- א. דקנטי

מזמנים:

- פרופ. ברויאר - ממשרד האוצר
- ד"ר ברגר - ממשרד האוצר
- י. זילביגר - ממשרד המשפטים
- י. קנב - חבר הכנסת

היו"ר מ. בדר:

ברצוני שנשמע היום את הערותיו של פרופ. ברויאר בנוגע להסגרת של חברות הביטוח. כמו כן ברצוני שנשמע את חבר הכנסת קנב אשר ביקש להיות מוזמן לישיבה זו, כי ברצוני להציע כמה הצעות בקשר לחוק הפיקוח על עסקי ביטוח.

פרופ. ברויאר:

סעיף מס. 1 אינו ענין בטוחי, זה יותר ענין משפטי ולכן אני מציע שמר זילביגר יאמר את אשר יש לו להגיד בקשר לסעיף זה.

ההצעה הראשונה של חברות הביטוח התיחסה לפירוש הביטוי "מבטח" וכפי שאמרתי זהו יותר ענין משפטי ולא בטוחי.

י. זילביגר:

זוהי נקודה חשובה למדי אשר נתעוררה גם בשעת הויכוח הכללי: אם הגדרה של מבטח כפי שמוצע כאן קולעת למטרה או לא.

ההגדרה כאן; אדם העוסק בעסקי ביטוח בישראל. הובע החסס שהגדרה זו כוללת גם סוכנים ומתווכים ואנשים אחרים כיוצא באלה. חושבני כי אני רשאי לקבוע עובדה שלעצם הענין אין טום חילוקי דעות בין חברי הועדה והממשלה אשר גם כוונתה היא שחוק זה לא יחול על סוכנים ומתווכים לטיניהם, אלא בקשר לסוכני "לוינס". אבל, זוהי פרטה בפני עצמה שנצטרך לדבר עליה למוד בהזדמנות אחרת.

התלבטנו בהגענו למסקנה כי בטגרת מצומצמת של החוק המוצע אין מקום להגדרה מסוג שחוק זה אינו חוק משפטי אלא חוק אדמיניסטרטיבי הסכין את הכלים למערכת הפיקוח אבל הוא איננו מגדיר את היחסים שבין המבטח והמבוטח ואינו קובע את תנאי הבטוח לכל הכרוך בזה. תזכרו את הדברים אשר נאסרו בנידון זה בביטוח הכללי. אנו סבורים כי הביטוי: "אדם העוסק בעסקי ביטוח"

ועדת כלכלה
27.3.51

לר/אש

יכול לכלול אך ורק אדם החותם מסמו הוא ומכוח עצמו על חוזה ביטוח ואיננו עטוי כלל לכלול סוכנים ומתווכים. אם יש סמך של ספק בענין זה, הוא יסר מיד אם תמכילנו לטעין 14(ב) המבחין בפירוש בין המבטח מצד אחד ובין סוכנים, מתווכים, באי כוח וכו' מצד שני.

יש הנראות חוקיות קיימות בקטר לעסקי ביטוח ואין בהם הגדרות מה זה עסק ביטוח. זהו ביטוי מובן (אינטורנס-ביזנס) ללא כל פירוש והגדרה נוספת.

גם בחוק הסוויצרי וגם בחוק הגרמני אין הגדרה של מבטח וביטוח. לפני עתה חוק חדש ומבוקש באופן יחסי, זהו החוק הטקני של דרום-אפריקה משנת 1943, זהו החוק הטקני שהבאתו הובטחה על ידי שר האוצר. גם בחוק זה אין למצוא הגדרה מסתמלת לעסקי ביטוח, אלא הגדרות כלליות של ביטוח חיים, ביטוח אש, וכו', ואחר-כך הגדרה כוללת לעסקי ביטוח שמהם כוללים את כל הסוגים הללו. חושבני שדוקא עובדה זו מעידה כי מטעם חוק מצוטט, כפי שהובא לפני כן, אין מקום להגדרה מפורטת יותר.

נקודה זו היא טכפסית בעיקרה. מסום שלעצם הענין אין חילוקי דעות אני מבקש מחברי הועדה לסמוך בענין זה על שר המספטים ועל נציגיו בועדה כשהם מצהירים בפירוש כי אין צורך בפירוש, כי עדיין איננו יודעים בדיוק מה צריך להיות חוזה ביטוח וביטוח.

היו"ר ס. בדר: מדוע לא יהיה כתוב: "אדם העוסק בעסקי ביטוח בישראל והאחראי לה בהתאם לחוק"?

י. זילביגר: חושבני שאנו יכולים להוריד מעל הפרק את ההצעה לומר: "עסק ביטוח". החשש הוא רק לגבי המלה "עסק". אם כן, בלי לנסח כרגע ביטוח סופי, הייתי מציע: "אדם העוסק מכוח עצמו, או מסמו בעסקי ביטוח".

היו"ר י. בדר: הכוונה היא להוציא את החשש שזה יכול להיות סוכן.

י. זילביגר: אנו נגיט הצעה בכיוון זה.

י. סוב: יש לי שתי הצעות תקון לחוק זה.

ההצעה הראשונה לטעין 6 של החוק. היות ויש לנו קרנות ביטוח של פועלים אשר התפתחו ב-4 השנים האחרונות והן עוסקות בעיקר בביטוח סוציאלי, בענפי ביטוח שיש להם אופי בולט סוציאלי; למשל, הם מבטיחים דמי מחלה, חופש ותגמולים אשר רוצים להפכם עתה לפנסיות, לדעתי אין לערבב את הביטוח המסחרי עם הביטוח הסוציאלי. אין זאת אומרת שלא צריך להיות פיקוח על קרנות הביטוח. על פן יש להוציא מכאן את חברותו של רוטם האגודות הסתפיות; הוא יפקח על קרנות הביטוח ועל כל הביטוח שיש לו אפפי של ביטוח סוציאלי ולא ביטוח מסחרי.

האם אפשר להכניס כאן הערה שהפיקוח על הביטוח הקואופטיבי הוא בירי רוטם האגודות הסתופיות והאגף לביטוח סוציאלי?

לדעתי, גם ביטוח הקלאי אינו ביטוח מסחרי, אלא גם כן ביטוח הדדי-צבורי, במידה ידועה גם על ביטוח זה ארץ לבוא פיקוח רושם האגודות השיתופיות, כל ביטוח זה אינו נעשה לשם רווחים, אלא לסיכוי צרכים קואופרטיביים מסויימים.

לפי להכנסת החוק כי הרשות בידי שר האוצר להגביל ולמקח על רווחי החברות.

ד"ר ברגר : אילו היה חוק זה מובא לכנסת לאחר התקבל החוק המקיף, הרי הצעתו של מר קנב הייתה מיותרת, כי אז כבר היינו יודעים מה פירוט ביטוח והיינו קובעים את ההגדרה לל חוזה ביטוח.

אני מבין את הצעת מר קנב, אך הכל זאת אי-אשר במסגרת הוויכוח על החוק ובחוק זה עתה להכנס לענין ההרדה בין ביטוח סוציאלי ומסחרי ובעקבות זה ההפרדה בין פיקוח על ביטוח סוציאלי ומסחרי, לאחר שחוק זה יתקבל ולאחר שיובא בפני הכנסת החוק המקיף, חוק זה יהווה חלק מהחוק המקיף.

במידה שהביטוח הסוציאלי הקיים היום יכול להתפרט כעסקי ביטוח, יחול עליו גם החוק הזה במידה למפי המירוץ ההגיוני ביטוח סוציאלי אי אפשר להכלילו בעסקי ביטוח במובן שחוק זה יחול עליו. לכן, לא הייתי רואה תועלת בהוצאת רושם האגודות מהמועצה יתכן כי אחרי כן יהיה דבר כזה **מחוק המציאות**, כיוון הוא חייב לייצג רק את האגודות השיתופיות העוסקות בביטוח רק במובן מסחרי. את אחר-כך יחול שינוי במהות המירוץ של אובייקט הביטוח, אולי תוקם מועצה שניה או מנגנון פיקוח שני, או אולי גם יחוקקו חוק אחר על הביטוח הסוציאלי.

היו"ר מ. בדר : האם אי-אפשר לומר: עסקי ביטוח כוללים כל טובי ביטוח מלבד ביטוח סוציאלי?

ואז אפשר לומר, כי ביטוח סוציאלי זה כל מה שמקובל היוב בתור ביטוח סוציאלי ומה שיהיה ביטוח סוציאלי למי שיתקבל על-ידי הכנסת.

א. ברויאר : אם כן, צריך יהיה לוסיף כאן פירוט לביטוח סוציאלי ולביטוח הדדי.

צ. יהודה : האם איננו יכולים לומר כי כל ביטוח סוציאלי הוא הדדי ולהסמיט את המילה "סוציאלי"?

ג. הרפז : גם אני גרעה לומר להוסיף את המילה "הדדי", כי יש גם ביטוח חיים. בקורות התגמולין מסדרים עתה ביטוח חיים שנתני וביטוח הדדי מסחרי למרות גאותה השנה, ויש ביטוח כזה גם בגבולות עד 500 ל"י או עד 500 ל"י שזה ביטוח הדדי. זהו אמנם ביטוח חיים אבל הוא הדדי. אי אפשר לקחת זאת בחשבון כביטוח סוציאלי.

ד. זילביגר : האם הכוונה לביטוח הדדי או לא? אני יכול לומר לכם כי גם לרי החוק הקיים ישנו מסור מסוים לגבי סוגי ביטוח מסויימים. חושבני שסעיף 60 לדף למקודת האגודות השיתופיות מבטא בדיוק את כוונתכם.

כוונת הממלה היתה לחוק כולל החל במידה לרוח על אגודות שיתופיות ויחידים העוסקים בביטוח. כוונתה היתה לא להבחין בין חברות, אגודות ויחידים ובמסגרת הכללית הזו לא להבחין בין סוגי ביטוח.

חושבני, כי הולדה צריכה להחליט רק על העקרון, אם היא רוצה במיקוח על כולם, או להוציא סוג מסויים מכלל המיקוח. ואז דיין אגודה כזו יהיה כדין אגודה שיתופית ולא יהיה עליה כל פיקוח בוסף.

היו"ר מ. בדר : שאלת מר קנב ברורה: האם על ידי כך שאתה מכניסים לתוך המועצה את רוב האגודות השיתופיות אינכם מבטלים את מה שכתוב בחוק הקודם?

י. זילביגר : זה מתבטל ממילא. כל הטעמים הללו מבטלים בתוקף סעיף 17 של החוק המוצע.

היו"ר מ. בדר : השאלה היא איך מתקנים את הדבר?

י. קנב : אני מציע למחוק את סעיף 17(א) (2), כדי שסעיף מס. 60 למקודת האגודות השיתופיות ילאר בתקפו.

א. ברויאר : את יוציאו את האגודות ההדדיות והשיתופיות ממסגרת הפיקוח צריך להיות ברור כי אם פעם יוחלט "ניוטרל-אינטרנס קומפני", על-ידי חברות כאלה אשר יהיה להתחמק מהפיקוח י י י

י. זילביגר : בהערות איגוד חברות הביטוח, בסעיף 3, ישנה הצעה שהגבלת תקופת תקפו של רשיון ושליטת רשיון באופן זמני תיעשה אך ורק לאחר התייעצות עם מועצת הביטוח.

לדעתנו הוראה זו מיותרת משום שסעיף 6 הכללי מגדיר את תפקידי היעוץ הכלליים של מועצת הביטוח ואין צורך לפרט בדיוק איזה עניינים תיעצות ואיזה לא.

בסעיף 6(א) אנו מציעים לכתוב: "טר האוצר ימנה מועצה שתיקרא "מועצת הביטוח" שתייעץ אותו בענייני ביטוח."

איגוד חברות הביטוח מציע שעל כל החלטה תינתן זכות ערעור לפני שר-המספטים. ברור כי שר-המספטים אינו אינסטנציה לערעורים. אני מניח שכוונתן היתה לגינת-מספט. רשיון זה, לכאורה, קוסם מאד, אך תשאלו את עצמכם אם אין כאן פגיעה בעקרונות מסויים של הפרדת הרשויות. אני מציע לשבח שאילנו הרשות השורטת אינה תלויה ברשות המבצעת ואינה מתערבת בענייניה. הנעשים כדיון ובמסגרת הסמכויות. אני מציע שמתן רשיון הוא מעשה אדמיניסטרטיבי מובהק שמאחריו כל-מיני שיקולים, בין כלכליים ובין כספיים ובין מדיניים ובגית-מספט אינו יכול להיזקק לשיקולים כאלה.

אם הטר נוהג במיררות ובהרליה, ברור שערי בית-הדין העליון לצדק תתוחלו ואסור להגיש נגדו צו על תנאי.

ה. פרזר : ביטול רשיון יכול להיות ביטול כל העסק. על כן נראה לי כי בכל זאת יש לדאוג לאפשרות ל ערעור. ברור כי הטר עצמו אינו יכול להיות האינסטנציה לערעורים.

מדוע איננו יכולים להכניס סעיף או חצי סעיף המאפשר, בלי הגבלה פורמלית, במקרה של ביטול רשיון ללכת לבית-המספט?

י. ספיר : לגבי הטעמים 3(א), (1), (2), (3), (4) ו(5), הקוטי העיקרי בחיפוש אינסטנציות לערעור נובע בעיקר מזה שאין לנו חוק של עסקי ביטוח ואז נמסרת כאן לטר דיסקרציה ללא כל רקע של חוק. תנאים אלה היו צריכים להיות ברובם המכריע קבועים באיזה שהוא חוק.

כן הוא בנוגע לנתינת רשיון ולסירוב. אם התנאים יהיו מפורטים בחוק, יהיה ברור כי בתנאים מסויימים לא תהיה אפשרות לסרב. מבחינה צבורית אין לנו ענין להגביל.

אין לי יודע איזה עסקי ביטוח יוכלו לעשות את תוקף הרשיון יהיה מוגבל לזמן קצר.

נראה לי כי המבנה כמו שהוא, הוא לקוי ובעיקר בסעיף 5 וחמור בעיקר מבחינת המבוטחים. אני מציע להטמיטו.

כל המבנה של סעיף 5 לקוי מבחינה שאין לו בטיח על מה לבנות, אולי דיסקרציה על השר תהיה מוגבלת על-ידי שיקול המוסתת לפי החוק.

ש. גורן :
כיונת החוק היסודית לשמור על האינטרסים של המבוטח, אין לח. וב שכוונת החוק להזיק ולהערים על מי.חו. אם נחשוב כן, הרי נכונה הצעת מר ספיר.

י. ספיר :
אני מציע אינסטנציה של ערעור.

נ. הרמז :
מה נחוץ זוהי בקורת צבורית. אם נקטור את ענין שלילת הרטי.ן עם מועצה צבורית, בזה עלינו להסתפק.

יצירת אינסטנציה מטמטית תהווה תקדים קשה מאד. אחרי שנקבל את החוק הכולל נקבע חוק מיוחד מדוע אפשר לסלול רשיון ואין לשמור שיובטח ענין המבוטח.

היו"ר מ. בדר :
עלינו להדגיש ולומר כי גם החיסול האוטומטי אינו יכול להיות לפני שבית-דין עליון לצדק לא סירב לקבל את הערעור.

המועצה אינה אינסטנציה מטמטית, היא אינה מחליטה וקובעת אלא רק ממליצה. מה יעשה לר האוצר במקרה דרסטי כטאינטרסים מנוגדים יכולים להימגש במועצה והדעות תתחלקנה חצי בעד וחצי נגד?

י. זילביגר :
המצב כזה שאם המועצה אינה מחליטה היא גם אינה מבטלת, ועל כן שאלה כזו שהציג מר בדר אינה יכולה להתעורר. האפשרות בידי השר לא להיזקק להמלצת המועצה ולקיים את הרשיון בידי החברה. אבל, ההיפך איננו אמרי. השר עצמו אינו יכול לבטל, אלא אם קיבל את המלצת המועצה.

היו"ר מ. בדר :
אנו עוברים לקריאת החוק סעיף סעיף.

ברצוני להזכיר כי בסעיף הראשון קבענו כי מבטח פירושו אדם העוסק בעסקי ביטוח בישראל והובטח לנו שהיועצים המטמטיים יביאו לנו ביטוח יותר מדויק של סעיף זה.

(קורא את הטעימה 1 ו-2)

י. ספיר :
נאמר בסעיף 1: "ענף" בביטוח, פירושו - וכו'.
אחר כך בא סעיף 2. ואומר שלא יעסוק אדם בעסקי ביטוח מכל ענף שהוא בישראל... וכו'.

י. זילביגר :
אמנך לכתוב: "לא יעסוק אדם בעסקי ביטוח בישראל, וכו'".

ה צ ע ת ה נ י ס ו ח ש ל מ ר ז י ל ב י נ ג ר נ ת ק ב ל ה מ ה א ח ד .

היו"ר מ. בדר :
(קורא את הטעימה 3 ו-4)

י. זילביגר : אחת מהסגות חברות הביטוח נראית לנו מוצדקת; אך אדם רוצה להשקיע במזומנים ולא בניירות ערך, טיוחזר לו כסכו.

לכן אנו מציעים: "היה הפקדון במזומנים, ישלח החטבו הכללי למפקיד רבית בשלעזר ובמועדיה שיקבע שר-האוצר, אם דרך כלל ואם למבטח מסויים ולסוג מסויים של מבטחים", - ולהטמית את המלים: "ישקיע בניירות ערך".

ה. פרדר : יש להגדיל את סכום הפקדון.

בנוגע לניירות ערך, יש לקבוע איזה סוג של ניירות כאלה, כי יש הבדל גדול בין הסוגים השונים של ניירות ערך.

אני בגד האסירות לשחרר את מישהו מפקדון.

את כל שאלו הביטוח יש לרכז על ידי החוק הזה

ולא לחלקן.

י. ספיר : נאמר שלכל ענף ישקבע סכום פקדון. ישנן חברות העוסקות בכמה ענפים וההגיון יחייב אולי שר-האוצר, כשיקבע את הסכום בהתחלב עם עובדה זו. אולי לא יקבע סכום רציני לענף מסויים.

לדעתי, בניסוח החוק שהפקדון יהיה בנוי על הענפים יכול להתקבל דבר הכורך כמה שרואים.

אחת -

בנוגע למזומנים ישנה אפשרות/ לשלם רבית; ואסירות

שניה - שהחשב ישקיע בהסכמת המבטח.

א. רקנטי : ברצוני כי יהיה ברור שהאגודות השתופיות פטורות מפקדון. אולם, אין לתת בידי השר טמכות כל כך רחבה.

היו"ר מ. בדר : גם לדעתי רשאי השר, לאחר התייעצות עם המועצה, לפטור מבטח מהפקדון.

אני תומך בדעת מר רקנטי שיש לכתוב בבירור כי האגודות השתופיות פטורות מפקדון, אבל אז צריך להיות ברור כי אם האגודות השתופיות לביטוח הדדי כוללות בביטוח שלהן גם דבר מה של צד שליטי - חל גם עליהן הפקדון, כמו על כל חברה אחרת.

א. ברזילאר : בנוגע לשע"ף ג' יש להוסיף כי אם האגודות תישעדיה

תחת פיקוח, אז צד שליטי - כפי שהזכיר היו"ר -

בא בחשבון, לדעתי, רק במונח מוגבל. חוק זה אינו מכריח לעשות ביטוח ברני נזק צד שליטי לגבי רכוש, אלא רק לחייה או לנפשו. אם אגודה שיתופית תשפל בכך - אנו מקבלים את דעת היו"ר שעבור זה יצטרכו להפקיד פקדונות.

הפקדונות היו צריכים למש מחסום ברני ייסוד אגודות מיותרות או מבטחיה לאינה מסוגלים לבצע תפקיד זה. כיום דמי הפקדון הם: עבור ביטוח חיים - 10 אלפים ל"י; עבור ביטוח צד שליטי - 20 אלפים ל"י; עבור כל ענף אחר - 3 אלפים ל"י. יש מכסימום של 18 אלף ל"י ועוד כמה הגבלות אחרות.

מצדנו לא תהיה התנגדות להגדלת סכומי הפקדונות.

יש ברשותנו ניירות ערך שונים שהופקדו עוד בימי המנדט והסכמנו שניירות אלה יוכלו למש גם בעתיד כפקדון.

היו"ר מ. בדר : לא עלינו לקבוע את גודל הפקדון. על זה יכול להיות דיון במועצה. עלינו היה רק לאשר את קיומו הפקדון. לכן לא נצטרך לחזור יותר לטעיף 4(א);

גם לטעיף ב(1) ו-(2) איננו חוזרים, לאחר שהיועצים המספטיים הסכימו להשגות חברות הביטוח וסינו את ענין המזומנים.
בקשר לטעיף ג(ג) - נחזור לענין זה לאחר שתובא בפנינו הצעה מתאימה, בהתאם למה שדובר כאן.

בהתאם להצעת מר פרדר לא נוכל לתבוע מהאוצר להגדיל את סכומי הפקדונות, אך נוכל, בדברי החסבר של ועדת הכלכלה, בזמן הקריאה השניה. להביא הצעה זו. על כן אני מציע למר פרדר לנסח בכתב את הצעתו.

ד"ר ברגר : בטם האוצר ברצוני להודיע, כי ישנה גם אצלנו דעה להגדיל את סכומי הפקדונות.

היו"ר מ. בדר : קורא את הסעיפים 5 ו-6 ואת הערות חברות הביטוח לטעיף 6

י. ספיר : איך מתכוונים להרכיב את "מועצת הביטוח"?

א. ברויאר : בוועדה זו יהיו מיוצגים אחדים מפקידי משרד האוצר, כמה מנהלי חברות מקומיות וכמה מנהלי חברות זרות ואחד מהעובדים הגבוהים בבנק א"ק. מטעם המבוטחים יהיו מיוצגים ב"כ לנכות המסחר, התאחדות בעלי התעשייה והסתדרות-העובדים. כמו כן ישתתף ב"כ אחד של איגוד סוכני הביטוח.

היו"ר מ. בדר : מדוע אין מטרטים במסגרת מסויימת, למחות באופן כללי, כי המועצה תהיה מורכבת 1/3 מב"כ הממשלה; 1/3 מהמבטחים; 1/3 מהצרכנים.

א. רקנטי : הסוכנים הם המבטחים האמיתיים ובידם כוח גדול גם כלפי חוגי המסחר והתעשייה.

היו"ר מ. בדר : איני מתנגד שבהגדרת מבטחים ימנו גם אחד מטעם הסוכנים.

י. זילביגר : לדעתנו לא כדאי לקבוע בחוק מסמרות בנוגע להרכב המועצה.

א. רקנטי : אולי נקבל את דעיתות היו"ר, אבל בלי קביעת שיעורים. האוצר והממשלה יתחשבו בזה שאמרנו.

היו"ר מ. בדר : אני מסכים להצעת מר רקנטי, והיועצים המספטיים יחשבו איך לנסח סעיף זה. חשוב מאד שאחד מחברי המועצה יהיה רוטם האגודות השתופיות. חשוב לדון בענין זה בישיבה הבאה, כי זה קטור בסעיף שהציע מר קנב וגם לי אין עדיין דעה מוחלטת בענין זה.

את סעיף ב' וג' - סיימנו. בסעיף ד' איננו צריכים לקבל את הנוסח של החברות, כי נאמר שאם משהו רוצה לפרסם דבר מה הוא צריך לקבל רשות לכך מהמפקח. אם המפקח לא יראה תנגדות - הוא יאשר.

עלינו רק לחזור לפיסקא א' של סעיף 6. בישיבה הבאה נמשיך לעבוד על הצעתיהחוק.