



מדינת ישראל
ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

עררים 1127-22 1128-22

לפני כבוד חברי הוועדה:
נדב כנען, עו"ד - יו"ר
אריאל ז'יטניצקי, רו"ח - חבר

העוררת: אריה אופיר סוכנות לביטוח (1995) בע"מ מס' 512193046

נ ג ד

המשיבה: רשות המסים - היחידה לטיפול במענק השתתפות בהוצאות קבועות

רחוב בן גוריון 38 רמת גן
דוא"ל: corona.ararim@taxes.gov.il

החלטה

1. בכתב הערר ציינה העוררת כי היא סוכנות לביטוח, העוסקת בתפעול פוליסות בתחום ביטוחי החיים, האלמנטרי והבריאות.
2. העוררת הגישה בקשות למענקים בעד השתתפות בהוצאות קבועות בהתאם לחוק התכנית לסיוע כלכלי (נגיף הקורונה החדש) (הוראת שעה), התש"ף-2020 (להלן – "החוק") עבור חמש תקופות הזכאות שבשנת 2020.
3. בקשותיה של העוררת למענקים עבור תקופות אלו נדחו על ידי המשיבה, למעט הבקשה עבור תקופת הזכאות מאי-יוני 2020 שאושרה (בסכום של 6,000 ₪).
4. בימים 9.1.21 ו-25.3.21 הגישה העוררת השגות על החלטותיה של המשיבה בבקשות עבור תקופות הזכאות יולי-אוגוסט 2020 וספטמבר-אוקטובר 2020. סכומי המענקים המבוקשים עבור תקופות אלו הם 144,137 ₪ לתקופת הזכאות יולי-אוגוסט 2020 ו-62,114 ₪ עבור תקופת ספטמבר-אוקטובר 2020.
5. ביום 19.12.21 דחתה המשיבה את ההשגות שהגישה העוררת, בטענה כי הירידה בהכנסותיה החלה עוד לפני הקורונה וללא קשר לקורונה. בהחלטות צוין כי הירידה בהכנסות העוררת נבעה מכך שבעלי העוררת פתח סוכנות ביטוח נוספת בשם "אופיר דיין" במחצית השנייה של שנת 2019, שאליה עברו באותו שלב כל עובדיה של העוררת. עוד נקבע, כי הסתכלות כוללת אל ההכנסות של שתי החברות, מעלה כי אמנם היתה ירידה משמעותית בהכנסות העוררת בשנת 2020 (מסכום של 9.3 מיליון ₪ בשנת 2019 ל-2.7 מיליון ₪ בשנת 2020), אולם הכנסותיה של הסוכנות החדשה בשנת 2020 היו 7.8 מיליון ₪, ומכאן שהירידה בהכנסות העוררת בשנת 2020 לא נבעה מהקורונה אלא מפתחתה של הסוכנות הנוספת.
6. יצוין כי בהחלטות המשיבה נכתב כי בכוונתה לשלוח לעוררת הודעה בדבר קנס גירעון.
7. מכאן העררים שלפנינו.
8. ביום 17.5.22 התקיים דיון בעררים. במהלך הדיון הובהר כי העוררת לא הגישה למשיבה השגות על תקופות הזכאות הנוספות (שעבורן הגישה בקשות שנדחו).



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

9. נקדים ונציין כבר עתה כי לאחר שבחנו את טענות הצדדים, את המסמכים שבתיק ואת המצב המשפטי, הגענו למסקנה כי דין העררים להידחות, כפי שיפורט להלן.

עיקר טענות העוררת בערר ובכתב התגובה

10. ראשית יש לציין בהקשר זה כי טענות העוררת בכתב הערר ובכתב התגובה נטענו תחילה בקצרה ובכלליות, ולמעשה הובהרו כנדרש רק במהלך הדיון שהתקיים.
11. העוררת טוענת כי בניגוד לקביעת המשיבה בהחלטותיה, מתקיים קשר סיבתי בין מגפת הקורונה לבין הירידה בהכנסותיה במהלך תקופות הזכאות (בהשוואה לתקופות הבסיס).
12. לטענת העוררת, פעילותה בתקופות הזכאות ובתקופות הבסיס היתה זהה במהותה, והתבססה רק על "עמלות נפרעים" המתקבלות מלקוחות קיימים (ולא על עמלות שיווק המגיעות ממכירת פוליסות ביטוח חדשות). זאת, מאחר שעם הקמתה של הסוכנות החדשה ביולי 2019 ניתן לסוכנות זו רישיון לשיווק פוליסות ביטוח, ובמקביל לכך נאסר על העוררת לשווק פוליסות חדשות (ולקבל עבורן עמלת שיווק). בהתאם להנחיות המפקח על הביטוח (נקודה אחרונה זו הובהרה רק במהלך הדיון שנערך, ראו גם בהמשך).
13. לנוכח האמור טוענת העוררת כי אין לקשור בין שתי החברות ולהתייחס להכנסותיהן במשולב, כפי שביקשה המשיבה לעשות. לטענתה, השוואה בין הכנסותיה שלה בתקופות הזכאות והבסיס היא השוואה נכונה, המשקפת את אותה פעילות לאחר שינוי העיסוק (הפסקת מכירת פוליסות חדשות והתבססות על עמלות מלקוחות קיימים בלבד).
14. העוררת טוענת כי מהשוואה זו ניתן ללמוד שהכנסותיה במהלך תקופת הזכאות ירדו משמעותית במהלך תקופת הקורונה ובחודשי הזכאות, וזאת בשל לקוחות רבים שביטלו את פוליסות הביטוח שלהם כתוצאה מהמשבר הכלכלי שנלווה למגפת הקורונה, שהתבטא בין השאר בחוסר ודאות ובמחסור במזומנים.
15. על מנת לתמוך בטענתה זו (שלפיה הירידה בהכנסותיה בתקופות הזכאות נבעה מביטולי פוליסות רבים), צירפה העוררת לכתב התגובה שהגישה דוחות ביטולים מחברות הביטוח השונות, ובהם פרטי הפוליסות שבוטלו במהלך תקופות הזכאות.

עיקר טענות המשיבה בכתב התשובה

16. המשיבה טוענת כי ירידה במחזורי ההכנסות בשיעור שנקבע בחוק היא אמנם תנאי מצטבר לזכאות למענק, אולם בנוסף לכך קיים תנאי סף בחוק שלפיו הירידה נגרמה במלואה כתוצאה ממשבר הקורונה (ולא מגורמים אחרים). מכאן, שאין די בקיומה של ירידת מחזורים כשלעצמה על מנת להקים זכאות למענק בהתאם לחוק, אלא יש להראות כי הירידה שהתרחשה נבעה במלואה ממגפת הקורונה.
17. במקרה שלפנינו טוענת המשיבה, כי מחזורי ההכנסות של העוררת החלו לרדת כבר בחודשים ינואר-פברואר 2020 (שקדמו למגפת הקורונה), וכי מחזורים אלו ירדו בשיעור ניכר של 75% בהשוואה לחודשים המקבילים בשנת 2019.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

18. לטענת המשיבה, הירידה במחזורי ההכנסות של העוררת נבעה בעיקרה מהקמת סוכנות הביטוח החדשה, שאליה עברו עובדיה של העוררת. לטענתה, העוררת לא התייחסה לכך שמחזורי ההכנסות של הסוכנות החדשה עלו בו בזמן שמחזוריה ירדו, כפי שנקבע בהחלטות כאמור.
19. בהמשך לאמור טוענת המשיבה כי אין היגיון בטענת העוררת שלפיה בחברה אחת בוטלו פוליסות בשל הנגיף, בעוד שבחברה אחרת המשיכו להזמין פוליסות חדשות, שכן ככל שהנגיף גרם לביטול פוליסות, היה מצופה לראות זאת בשתי החברות.
20. לנוכח האמור טוענת המשיבה כי העוררת לא הרימה את הנטל המוטל עליה להראות כי הירידה במחזוריה נבעה במלואה מנגיף הקורונה.

דין והכרעה

21. החוק והחלטת הממשלה שקדמה לו (החלטה מס' 5015 מיום 20.4.20) נועדו לסייע לעסקים שנפגעו כתוצאה מהתפשטות נגיף הקורונה. מדובר בסיוע שניתן כחלק משורת מהלכים שבהם נקטה הממשלה במטרה לשמר ככל הניתן את שרידותו של המגזר העסקי תחת המגבלות שנקבעו, תוך צמצום הפגיעה בצמיחה ובמשק.
22. התנאי הבסיסי למתן מענק הוא התקיימות ירידה במחזור ההכנסות בהשוואה הנערכת בין תקופת הזכאות לבין תקופת הבסיס (היינו – התקופה המקבילה בשנת 2019), בשיעור שנקבע בחוק או בהחלטת הממשלה כמזכה במענק ביחס לאותה תקופה.
23. אולם, אין די בירידת מחזורים בשיעור שנקבע. סעיף 8(3) לחוק קובע תנאי נוסף: "**הירידה במחזורי העסקאות כאמור בפסקה (2) נגרמה מההשפעה הכלכלית של התפשטות נגיף הקורונה החדש**". תנאי דומה נקבע גם במסגרת סעיף 1(ג) להחלטת הממשלה.
24. דרישה זו לקשר סיבתי עומדת אפוא בבסיס החוק והחלטת הממשלה, ומהווה תנאי מקדמי הכרחי לצורך זכאות למענק.
25. סוגית הקשר הסיבתי נדונה במספר רב של החלטות שניתנו על ידי ועדות הערר, שבהן עמדה הוועדה על חשיבותו ומרכזיותו של תנאי זה (ראו למשל: ערר 1030-21 א.ל. **ניהול אולמות חתונה נ' רשות המיסים** (24.3.2021); ערר 1007-21 **יתד טכנולוגיות נ' רשות המיסים** (8.3.2021)). בהחלטות אלו נקבע כי עצם עמידתו של העסק בנוסחה המזכה במענק יוצרת מעין חזקה ראשונית בדבר התקיימותו של קשר סיבתי, אולם המשיבה יכולה להצביע על ממצאים המערערים הנחה ראשונית זו, ואז יועבר נטל ההוכחה אל העוסק להבהיר את הקשר בין ירידת המחזורים לבין התפשטות נגיף הקורונה (ראו למשל: ערר 1005-21 **טי ג'אט סיסטמס 2006 נ' רשות המיסים**, ניתן ביום 9.3.2021; ערר 1185-21 **יגאל חיון הנדסה בע"מ נ' רשות המיסים**, ניתן ביום 22.8.2021).
26. בפסיקות קודמות של ועדות הערר הוזכרו גם מצבים שונים שבהם יש הצדקה להעביר לעורר את הנטל הראייתי להוכחת קיומו של הקשר הסיבתי: כאשר חלה ירידה בהיקף ההכנסות של העסק עוד לפני משבר הקורונה (ראו למשל: ערר 1101-21 **זידאן מוחמד נ' רשות המיסים** (ניתן ביום 5.5.2021), ערר 1133-21 **מאסטר ביף בע"מ נ' רשות**



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

המסים (ניתן ביום 19.5.2021), ערר 1088-21 ש. שג רפאלו (ניהול מותג) נ' רשות **המסים** (ניתן ביום 3.6.2021), כאשר חל שינוי באופי הפעילות של העסק ללא קשר למשבר הקורונה (ערר 1130-21 **חיאדרה חאלד נ' רשות המסים** (ניתן ביום 5.7.2021), ערר 1256-21 **א.ס.ף פיתוח - עבודות קבלניות וצמ"ה בע"מ נ' רשות המסים** (ניתן ביום 10.10.2021)), ועוד (לפירוט של הנסיבות המצדיקות העברת הנטל לעורר, ראו ערר 1740-21 **זורון אוסט נ' רשות המסים** (ניתן ביום 21.12.2021)).

מהכלל אל הפרט

27. במקרה שלפנינו, חלה ירידה במחזורי ההכנסות של העוררת בשנת 2020 (בהשוואה לשנת 2019) בשיעור המזכה במענקים, וזאת ביחס למספר תקופות זכאות, באופן המקיים כאמור את אותה הנחה ראשונית בדבר התקיימותו של קשר סיבתי בין הירידה לבין התפרצות הקורונה.

28. לצד זאת, המשיבה הפנתה בהחלטותיה ובכתב התשובה לשני נתונים עיקריים המערערים את אותה הנחה ראשונית:

29. הנתון הראשון הוא עצם פתיחתה של סוכנות הביטוח הנוספת על ידי מנהלה של העוררת בסביבות חודש יולי 2019, אשר הביאה, כך לטענת המשיבה, לירידה שנגרמה בהכנסות העוררת בתקופות הזכאות. יצוין כי בעקבות תגובת העוררת לכתב התשובה והדיון שנערך, חודדה למעשה הסוגיה והובהר באופן יותר ספציפי כי לטענת המשיבה הירידה בהכנסות נגרמה מכך שבעקבות פתיחתה של סוכנות הביטוח החדשה, נאסר על העוררת לשווק פוליסות חדשות ולקבל עבורן עמלות שיווק (בהתאם להנחיות המפקח על הביטוח), דבר שהביא לגריעת מקור הכנסה משמעותי שהיה קיים אצלה קודם להקמת הסוכנות החדשה. בעניין זה ציין העורר: "זו לא בדיוק החלטה אלא איסור מטעם המפקח על הביטוח לשיווק פוליסות חדשות, הם לקחו לי את הרישיון של הסוכנות הקודמת (היא העוררת) ותמורתו נתנו לי רישיון לסוכנות החדשה." (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון, שורות 32-34, וכן שורות 2-3).

30. הנתון השני שעליו הצביעה המשיבה, למעשה כחיזוק לטענתה הקודמת ובהמשך לנתון הראשון, הוא כי כבר בחודשים ינואר-פברואר 2020, טרם התפרצות הקורונה, חלה ירידה בהכנסות העוררת, במיוחד בהשוואה לחודשים המקבילים בשנת 2019.

31. לשם השלמת התמונה יש לציין כי במסגרת התגובה שהגישה העוררת והדיון שנערך בתיק, הובהר כי פעילותה העסקית של העוררת לא הועברה לסוכנות החדשה שהוקמה וכי קיימת הפרדה מוחלטת בין לקוחות שתי החברות, ומכאן שאין מקום לבחון את הכנסות שתי החברות במשותף, כפי שעשוי היה אולי להשתמע מהחלטות המשיבה ומכתב התשובה.

32. הנתונים שאליהם הפנתה המשיבה בדבר פתיחת הסוכנות החדשה והירידה בהכנסות עוד טרם התפרצות המגפה, הם בעלי משקל ותוקף ויש בהם כדי לערער אפוא את הנחת המוצא בדבר קיומו של קשר סיבתי, ולהעביר אל כתפי העוררת את הנטל להראות ולהוכיח כי קשר זה אמנם מתקיים.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

33. בהמשך לכך ובמענה לאינדיקציות אלו שאליהן הפנתה המשיבה, טענה כזכור העוררת כי ההשוואה בין תקופות הזכאות לבין תקופות הבסיס בענייננו היא נכונה ומשקפת שכן במועדים אלו היא עסקה באותה פעילות, כלומר בתפעול לקוחות קיימים ולא בשיווק פוליסות חדשות, וזאת, כאמור, גם בתקופת הבסיס (בשנת 2019) וגם בתקופות הזכאות (בשנת 2020). העוררת צירפה לתגובתה דוחות מחברות הביטוח שמהן ניתן לטענתה ללמוד על כמות גדולה מאוד של ביטולי פוליסות במהלך תקופת הקורונה. בנוסף לכך טענה העוררת כי הירידה בהכנסותיה בחודשים ינואר-פברואר 2020 בהשוואה לחודשים המקבילים בשנת 2019 נבעה בעיקרה מכך שבשנת 2019 התקבלה הכנסה חריגה ומיוחדת מחברות הביטוח במסגרת הסכמי מקדמות/מענקים הנערכים מדי כשלוש שנים, ומכאן שההשוואה לחודשים אלו אינה משקפת את פעילותה העסקית האמיתית במהלך אותה תקופה (ראו עמ' 7 לפרוטוקול, שורות 32-35, עמ' 8 לפרוטוקול, שורות 2-6). לטענתה, נכון יותר להשוות את ההכנסות של תקופה זו בשנת 2020 לשנת 2017, שבה לא התקבלה אותה הכנסה חריגה מחברת הביטוח, ומהשוואה זו ניתן יהיה לראות כי לא חלה ירידה של ממש בהכנסות.

34. טענת העוררת כי ההשוואה בין תקופות הזכאות לתקופת הבסיס היא השוואה נקייה ומשקפת מאחר שפעילותה במהלך תקופות אלו היתה זהה ונגעה לקבלת "עמלות נפרעים" מלקוחות קיימים בלבד (ומכאן שהירידה בהכנסות העולה ממנה נובעת בעיקרה מהקורונה) אינה מדויקת.

35. ראשית יש לומר, כי מרבית העסקים הנשענים על בסיס לקוחות קיים שאינו מתחדש כלל, יחוו עם הזמן ירידה בהכנסות כתוצאה מעזיבה טבעית של אותם לקוחות קיימים, בין אם כתוצאה מתחרות עם חברות אחרות, נטישה, הפסקת תשלומים מסיבות שונות, מעבר מקום מגורים, פטירה של הלקוחות וכיוצא ב. הדבר דומה למקור מים סגור שאינו מקבל מים נוספים, ודינו להיעלם עם הזמן כתוצאה מאיזון וחלחול. מכאן, שחלק מסוים מהירידה בהכנסות שנגרמה לעוררת נובע בהכרח מהחלטה (שנכפתה עליה) שלא לגייס עוד לקוחות חדשים. ירידה בשיעור מסוים היתה מתרחשת אפוא בכל מקרה וללא קשר למגפת הקורונה.

36. למעשה, גם העוררת אינה חולקת על מסקנה זו, אלא שהיא טוענת ששיעור הביטולים הרגיל בעת שגרה הוא כ-5% בלבד (ראו עמ' 5 לפרוטוקול, שורות 32-33), ואינו מתקרב להיקף הביטולים שנרשמו בפועל במהלך תקופת הקורונה.

37. בניסיון למקד ולבודד את הסיבה לירידה בהכנסות העוררת בתקופת הזכאות, יש לבחון את מחזורי ההכנסות החודשיים שלה, על מנת לעמוד על שיעור השינויים שאירעו בהכנסותיה במהלך תקופות שונות.

38. מהתבוננות בנתונים אלו ניתן לראות כי סכום ההכנסות החודשי הממוצע של העוררת הגיע לשיאו בשנת 2018. במהלך הדיון שנערך הסביר כאמור מנהלה של העוררת, מר אריה אופיר, כי סכום ההכנסות הגבוה נובע ממקדמות/מענקים שקיבלה עבור חתימה על הסכמים תלת שנתיים עם מספר חברות ביטוח במהלך שנה זו.



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

39. החל משנת 2019 החלה להירשם ירידה בהכנסות העוררת לעומת השיא שנרשם בשנת 2018. אולם, ההכנסות הממוצעות במחצית הראשונה של שנת 2019 (ואף של שנת 2019 כולה) היו עדיין גבוהות יותר מאלו של שנת 2017.
40. עם תחילת פעילותה של הסוכנות החדשה והפסקת השיווק של הפוליסות החדשות ע"י העוררת ביולי 2019, חלה ירידה קלה בלבד בהכנסותיה, בשיעור של 15% (מ-838,769 ₪ ל-711,436 ₪). בהקשר שלפנינו יש לומר כי נתון אחרון זה אינו חד-משמעי. מצד אחד הוא עשוי לתמוך בטענת העוררת שלפיה הירידה הלא גדולה שנרשמה במהלך תקופה זו נבעה משיעור הביטולים הרגיל והטבעי במהלך תקופה זו. מצד שני יכולה המשיבה לטעון כי מדובר בראיה לכך שהירידה החלה כתוצאה משינוי הפעילות והפסקת שיווקי הפוליסות החדשות, כששיעור הירידה היה צפוי להצטבר ולגדול בהמשך כתוצאה מהמשך ביטולים ועזיבות, וללא קשר למגפת הקורונה.
41. הנתון המשמעותי ביותר לטעמנו נוגע לירידה העצומה במוצע ההכנסות החודשי של העוררת בחודשים ינואר-פברואר 2020, כלומר עוד בטרם התפרצות הקורונה. מדובר בירידה בשיעור של כ-61% לעומת המחצית השנייה של 2019, לאחר תחילת פעילות הסוכנות החדשה, ובשיעור של כ-67% לעומת המחצית הראשונה של שנת 2019 (טרם הקמת הסוכנות החדשה). יצוין, כי מחזור הכנסות דו-חודשי זה בינואר-פברואר 2020 היה הנמוך ביותר של העוררת מאז שנת 2017, וגם מבחינה חודשית היו ההכנסות בכל אחד משני החודשים שבו נמוכות יותר בצורה משמעותית מכל החודשים הקודמים מאז 2017, למעט חודש ינואר 2017.
42. מאחר שמדובר בירידה בשיעור כה גבוה, נראה כי לא ניתן להסבירה במלואה בשינוי הפעילות ובהפסקת מכירת הפוליסות החדשות, אולם בכל מקרה ודאי שהיא לא יכולה לנבוע ממגבלות הקורונה, שטרם הוטלו באותה תקופה. יש לציין כי העוררת לא התייחסה ולא הבהירה מה מקורה של ירידה דרסטית זו, וגם כשנשאלה על כך במהלך הדיון לא ידעה לספק לה הסברים של ממש:
- "יו"ר הוועדה: אנחנו מתמקדים כרגע ב-2020 ולא בטוחים שקיבלנו תשובה על הירידה של ינואר-פברואר בה יש מחזורים נמוכים שלמעשה זהים לשאר המחזורים של 2020 גם אחרי הקורונה. איך אתם מסבירים את זה?"**
- ב"כ העוררת: אני לא חושב שאני בקיא בנתונים של הירידה ב-2020 האם זה נובע מקיזוז מקדמות או אירוע כזה, במידה ותצטרכו תשובה מבוססת נצטרך להיכנס לנתונים ולבדוק אותם." (עמ' 9 לפרוטוקול הדיון, שורות 5-11).**
43. יודגש כי העוררת לא התייחסה ולא הסבירה נתון זה בכתב הערר שהגישה, למרות שהוא צוין בהחלטות בהשגות, ואף לא בכתב התגובה שהגישה, על אף שהמשיבה העלתה עניין זה במפורש בכתב התשובה (ראו פסקה 25 לכתב התשובה).
44. בהמשך לכך, בחודשים מרץ-דצמבר 2020, כלומר בתקופת המגפה שבה הוטלו מגבלות וסגרים, נרשמה ירידה נוספת בהכנסות העוררת, אם כי בשיעור נמוך יותר של כ-19%. במחצית הראשונה של שנת 2021, שגם במהלכה חלו מגבלות הקורונה, נרשמו סכומי



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- הכנסות דומים לחודשי הקורונה הקודמים, (וזאת למעט חודש מרץ 2021 שבו נרשמה הכנסה חריגה).
45. לנוכח האמור נראה כי נתוני ההכנסות של העוררת אינם תומכים בטענתה כי הירידה בהכנסותיה במהלך חודשי הזכאות ותקופת הקורונה נבעה מהתפרצות המגפה. הירידה בהכנסות החלה כבר במחצית הראשונה של שנת 2019, ייתכן שכתוצאה משינוי הפעילות, אך בכל מקרה הצניחה החדה בהכנסות נרשמה כבר בחודשים הראשונים של 2020, עוד לפני התפרצות המגפה בישראל והטלת המגבלות. לנתון משמעותי זה לא ניתן כל הסבר מצד העוררת, על אף ההזדמנויות שהוענקו לה.
46. בעניין אחרון זה ניתן להוסיף כי בחודש מרץ 2020, שרק באמצעו הוטלו מגבלות ראשונות ורק בסיומו הוטל הסגר הראשון, עמדו הכנסות העוררת על סכום של 136,972 ₪, כשבכך נרשמה ירידה של כ-54% מההכנסות בחודש פברואר שלפניו (298,001 ₪). נתון זה מחזק במידה מסוימת את ההנחה כי הירידה שנרשמה בחודשים ינואר-פברואר 2020, לפני התפרצות הקורונה, לא היתה חריגה ויוצאת דופן.
47. במהלך תקופת הקורונה, ובכלל זאת גם בחודשי הזכאות (יולי-אוגוסט וספטמבר-אוקטובר 2020) נרשמה אמנם ירידה נוספת בהכנסות העוררת בהשוואה לחודשיים הראשונים של השנה, אולם מדובר בירידה בשיעור נמוך יותר (של כ-20%), וישנו קושי לייחס אותה או את מרביתה דווקא לקורונה, בהתחשב בכך שירידה בשיעור דומה החלה כבר במהלך המחצית השנייה של שנת 2019, ובצניחה בהכנסות שנרשמה החל מתחילת 2020, כאמור לעיל.
48. בנוסף לכך יש לציין, כי ירידה בשיעור דומה (כ-22%) נרשמה גם במהלך המחצית השנייה של שנת 2021, כלומר לאחר שמגבלות הקורונה כבר הוסרו. נתון זה מחזק אף הוא את המסקנה כי הירידה בהכנסות העוררת אינה נובעת בעיקרה מהמגפה.
49. מעבר לנתוני ההכנסות, שאינם תומכים כאמור בטענת הקשר הסיבתי, העלתה העוררת הסברים לאופן הקונקרטי שבו היא נפגעה כתוצאה מהקורונה. בעניין זה טענה העוררת כי במהלך תקופת הקורונה ולנוכח המצב הכלכלי הקשה נרשמו ביטולים רבים של פוליסות, וזאת בתחומים שבהם היא מתמחה, שהם ביטוחי חיים, בריאות וביטוח אלמנטרי. כמו כן צירפה העוררת דוחות מחברות הביטוח הגדולות שעמם היא עובדת ובהם רשימות של פוליסות שבוטלו. מנהלה של העוררת, מר אריה אופיר, העיד בעניין זה, במענה לשאלת הוועדה:
- "אנשים שפנו אלינו דיברו על זה שהם פתאום ללא עבודה, נעצרה להם ההכנסה, הם בלחץ תזרימי ואני עכשיו חושב אם לעשות (צ"ל: לקנות) אוכל או לקנות ביטוחים אז עם כל הכבוד אני לא רוצה עכשיו ביטוח אני רוצה לקנות אוכל. ככל שניסינו נתנו דילוגים של שלושה חודשים לאנשים, אף אחד לא הסכים אחרי זה להמשיך ולשלם. זה היה מצב אקוטי ממש מצב לא סביר."** (עמ' 3 לפרוטוקול, שורות 11-16). ובהמשך: **"היתה לנו**



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- פעילות קשה עם לקוחות. לגבי ביטול של פוליסות בריאות אנשים אמרו לי אנחנו רוצים לקנות לחם וחלב לא ביטוח בריאות." (עמ' 6 לפרוטוקול, שורות 18-20).
50. מר אופיר נשאל האם אמנם המשבר הכלכלי שנלווה לקורונה יכול להסביר ירידה כה גבוהה בהיקף ההכנסות, כפי שארע לעוררת:
- "חבר הוועדה: הזכרת שבמהלך התקופה הכנסות של כ-300,000 ₪ ירדו לכ-170,000 ₪ מדי חודש. בנתונים שהגשתם יש לנו ירידה הרבה יותר משמעותית מזה, יש ירידה מ-1.3 מיליון ₪ לחודשיים ל-470,000 ₪ לחודשיים. זאת אומרת שהירידה פה היא בערך 400,000 ₪ במחזור. ממה נובעת הירידה? כנ"ל אגב בחודשים האחרים.
- העורר: הכל בגלל הפסקה של שיווק עמלות נפרעים. יש גם את האלמנטרי שזה עוד כסף, יש גם את הפנסיות שזה עוד כסף, אני מדבר רק על עמלות נפרעים של הסיכונים, אבל יש גם עמלות של ביטוח דירה, היו לי ביטולים על ביטוחי דירות, ביטוחים של עסקים." (עמ' 4 לפרוטוקול הדיון, שורות 12-20).
51. תשובה זו כוללת למעשה בתוכה שתי טענות קשורות אך שונות: הראשונה היא למעשה חזרה על הטענה העיקרית שלפיה במהלך תקופת הקורונה ארע גל עצום של ביטולי פוליסות קיימות (עמלות נפרעים) כתוצאה ממשבר כלכלי חריף. הטענה השנייה היא כי מלבד הפוליסות בתחומים שבהם מתמחה העוררת (ביטוחי בריאות, חיים וסיכונים), בוטלו גם פוליסות בתחומים אחרים כגון ביטוחי משכנתאות, פנסיות וביטוחי מנהלים.
52. בנוגע לטענתה העיקרית והעקרונית של העוררת יש לומר, כי הטענה שלפיה אנשים נאלצו לבחור, כתוצאה מהמשבר הכלכלי והשלכות הקורונה, בין קניית אוכל ומוצרים בסיסיים לבין המשך תשלום על ביטוחי חיים ובריאות, יכולה היתה אולי להסביר ירידה מסוימת או היקף מצומצם למדי של ביטולי פוליסות ביטוח חיים ובריאות, אך קיים לטעמנו קושי להניח כי היא מתארת בצורה ריאלית תופעה רוחבית וכללית המאפיינת את תקופת הקורונה, וזאת מיד עם תחילת התפרצותה, ובהיקף הירידה המסיבית שעליו הצביעה העוררת ושעולה מנתונה.
53. יודגש, כי אין מדובר בירידה ברכישת פוליסות חדשות, שביחס אליהן ניתן היה אולי לצפות לירידה מסוימת בתקופה של משבר כלכלי, אלא בביטול מסיבי ויזום של פוליסות בריאות וחיים קיימות, שלכאורה הביא (כך לטענת העוררת) לירידה עצומה בהכנסות בשיעורים של למעלה מ-60% (בהשוואה בין תקופת הזכאות לבין תקופת הבסיס), וזאת באופן מיידי וכבר עם התפרצות המגפה ותחילת המגבלות בחודש מרץ 2020 ואילך.
54. בנקודה זו ניתן להסתייע, במקרה המיוחד שלפנינו, בנתוני ההכנסות של הסוכנות החדשה שנפתחה, המשמשת כמעין דוגמא מקבילה לפעילותה של חברת ביטוח אחרת באותה תקופה. מעיון בנתונים אלו עולה כי חברה זו, שהחלה כאמור את פעילותה ביולי 2019, רשמה דווקא עלייה מתמשכת בהכנסות, כשאלו נותרו יציבות כמעט לגמרי החל מחודש מרץ 2020 ובמהלך תקופת הקורונה, ובוודאי שלא רשמו ירידה.
55. בעניין זה נשאל מנהל העוררת במהלך הדיון:



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

"יו"ר הוועדה: לא קיבלנו תשובה על השאלה מדוע הטענה לגבי ביטולים של ביטוחים

אנחנו לא רואים שהשפיעה על החברה החדשה?

העורר: החברה החדשה לא הושפעה במחזורים שלה כיוון שיש מכירות חדשות שמכסות על הביטולים שהיו בחברה החדשה. אם לי לכאורה היו מכירות חדשות, הן היו אינטרנטיות בכמויות גדולות, אז גם אם היו ביטולים יכולנו לקזז את הביטולים. ... אני מאמין שגם בחברה החדשה אם אוציא דוחות ביטולים אראה ביטולים לא מעטים בתקופת הקורונה. מכירות חדשות תמיד יש גם בתקופת הקורונה, יש אנשים שיכולים לעשות רכישות חדשות, יש אלפים שהקורונה הטיבה איתם שכן רכשו." (עמ' 8-9 לפרוטוקול הדיון, שורות 4-28).

56. ראשית יש לומר כי טענה זו, שלפיה לקוחות המשיכו לרכוש פוליסות חדשות במהלך תקופת הקורונה (כך שההכנסות מפעילות זו קיזזו לכאורה את הירידה שנגרמה כתוצאה מביטולי פוליסות קיימות בחברה החדשה), אינה עולה בקנה אחד עם טענתה העיקרית של העוררת, שלפיה לקוחות כה רבים ביטלו את פוליסות הביטוח הקיימות שלהם. אם כבר, ניתן היה להניח כי הירידה ברכישות של פוליסות חדשות תהיה חדה יותר מאשר שיעור הביטולים של פוליסות ביטוח שכבר קיימות, כאמור לעיל. על פני הדברים נראה אפוא כי טענתה זו של העוררת אינה מתיישבת עם השכל הישר.

57. שנית יש לומר כי טענה זו מחזקת דווקא את טענת המשיבה, שלפיה הירידה בהכנסות העוררת נבעה מהפסקת השיווק של פוליסות חדשות. שהרי, אם ההבדל העיקרי בהקשר זה בין העוררת לבין הסוכנות החדשה נובע מכך שהסוכנות החדשה המשיכה למכור פוליסות חדשות, בניגוד לעוררת, וכל שאר הנתונים זהים, הרי שהירידה בהכנסות העוררת בתקופה המקבילה נבעה למעשה מגרענתה של פעילות זו ולא מהשלכות הקורונה. כלומר, שאין בטענה זו כדי לסייע לעוררת, ולמעשה נראה כי ההיפך מכך הוא הנכון.

58. לבסוף יש לציין בעניין זה כי מלבד דוחות הביטולים שצירפה, העוררת לא הגישה ראיה כלשהי היכולה לקשור באופן ישיר בין ביטולי הפוליסות לבין משבר הקורונה, כגון התכתבויות עם לקוחות המבקשים לבטל את הביטוחים שרכשו לנוכח פגיעה כלכלית וכיוצ"ב. דוחות הביטולים שצירפה העוררת מחברות הביטוח הם אפוא בעלי תועלת מוגבלת לצורך הוכחת טענתה: ניתן אמנם ללמוד מהם על כמות מסוימת של פוליסות שבוטלו, אולם לא ניתן לדעת מה היתה סיבת הביטול, ואף לא אם מדובר בשיעור ביטולים שונה וגבוה יותר (באופן ניכר) בהשוואה לשנים קודמות, שבהן לא התרחשה המגפה. מכאן, שדוחות אלו כשלעצמם אינם יכולים להועיל לעוררת בנסיבות העניין, ועל כן יש לומר כי טענתה זו, שממילא אינה משכנעת על פניה, אף לא הוכחה כנדרש.

59. הטענה השנייה שהעלתה כאמור העוררת במהלך הדיון, היא כי חלק נוסף מהירידה בהכנסותיה נבע מביטול של פוליסות בתחומים אחרים (שאינם בריאות, חיים, סיכונים וכו'), ובמיוחד מהפסקת תשלום של ביטוחי פנסיות ומנהלים של עובדים מבוטחים שהוצאו לחל"ת. טענה זו מתייחסת אפוא לירידה בעמלות כתוצאה מאי תשלום בפועל של ביטוחים מסוימים ע"י המעסיק, ולא מביטולים יזומים. ב"כ העוררת ציין כי במקרים אלו "לא



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

- נראה בדוחות הביטולים ביטול של הפוליסה, אבל מנגד לא תהיה עמלה. זו גם סיבה למה לא רואים את הביטולים בתוך דוחות הביטולים. כשהן לא משולמות כתוצאה מאי-העסקה פשוט אין עמלה. " (עמ' 6-7 לפרוטוקול הדיון, שורות 2-34).
60. ראשית יש לומר במענה לטענה זו כי העוררת עצמה ציינה בכתב הערר שהגישה כי "תחום עיסוקה בחודשים 9-10.2019 ו-9-10.2020 המקבילים להם הוא תפעול פוליסות ביטוח בתחומי החיים, האלמנטרי וביטוחי הבריאות", וזאת מבלי להזכיר תחומים נוספים כגון פנסיות, ביטוחי מנהלים, ביטוחי דירות ועסקים וכיוצ"ב. מכאן, שטענתה הנוכחית שלפיה נגרמה לה ירידה כה ניכרת בהכנסותיה עקב הפסקת תשלום עבור סוגי פוליסות שכלל אינן מהוות את עיקר פעילותה גם לפי דבריה שלה, מעוררת קושי של ממש.
61. שנית, העוררת לא צירפה מסמך או ראיה כלשהם העשויים לבסס טענה זו, ללמד על כמות הפוליסות מסוגים אלו שתשלומן הופסק, שיעורן מכלל המחזור וכו', כך שלמעשה מדובר בטענה שהועלתה בעלמא וללא כל תימוכין. יצוין בהקשר זה כי דוחות הביטולים שצירפה העוררת אינם כוללים כמעט פוליסות מסוגים אלו, מאחר שאין מדובר בביטול של הפוליסה אלא בהפסקת תשלום, כפי שציין בא כוחה לעיל.
62. מכל המפורט לעיל עולה אפוא כי העוררת לא עמדה בנטל המוטל עליה להראות כי הירידה שנגרמה להכנסותיה בתקופת הזכאות (בהשוואה לתקופת הבסיס) נגרמה בעיקרה ממגפת הקורונה.
63. מנתוני הדיווחים למע"מ עולה כאמור כי הירידה בהכנסותיה של העוררת החלה כבר במחצית השנייה של שנת 2019, אולי כתוצאה מתחילת פעילותה של סוכנות הביטוח החדשה בחודש יולי 2019 והיעדר יכולתה של העוררת להמשיך למכור פוליסות חדשות, וכי ארעה צניחה חדה מאוד בהכנסות עוד בחודשים ינואר-פברואר 2020, לפני תחילת התפשטות המגפה והמגבלות שהוטלו בעקבותיה, שלא ניתן לה כל הסבר מצד העוררת. ירידה זו נמשכה בשיעור מצומצם יותר גם במהלך תקופת הקורונה בשנים 2020-2021, ולמעשה המשיכה גם במחצית השנייה של שנת 2020, זמן רב לאחר שמגבלות הקורונה כבר הוסרו. דיווחי ההכנסות מחזקים אפוא את המסקנה כי הירידה שנרשמה לא נבעה, לפחות לא בעיקרה, ממגפת הקורונה.
64. בנוסף לכך נראה כי גם הסבריה הקונקרטיים של העוררת בנוגע לפגיעה שנגרמה לה מעוררים קושי ואינם משכנעים או מבוססים די הצורך. ראשית ניתן להטיל ספק מסוים בהנחה כי דווקא בתקופת הקורונה יחול גל גדול של ביטולי פוליסות בריאות וחיים, באופן מידי ובשיעור העצום שהתרחש אצל העוררת, וטענה זו נחלשת אף יותר שעה שבוחנים את נתוני ההכנסות של סוכנות הביטוח השנייה שבבעלותו של מנהל העוררת, שלא סבלה כלל מירידת מחזורים אלא המשיכה למכור פוליסות ביטוח חדשות בקצב קבוע ואף עולה. מעבר לכך, טענה זו לא הוכחה כנדרש, ולא ניתן ללמוד עליה מדוחות הביטולים שצירפה העוררת. גם טענתה הנוספת של העוררת, שלפיה חלק ניכר מהירידה בהכנסות נובע מהפסקת תשלום עבור פנסיות ופוליסות ביטוח מנהלים, לא הוכחה כלל במסמכים, והיא



מדינת ישראל

ועדת ערר לענייני קורונה – השתתפות בהוצאות קבועות לעסקים

אף אינה עולה בקנה אחד עם תחומי העיסוק העיקריים של העוררת, כך שממילא אין בה להסביר את הירידה המסיבית והמיידית שנרשמה בהכנסותיה במהלך התקופה הרלוונטית. 65. ניתן אמנם להניח כי חלק מסוים מהירידה בהכנסות העוררת בתקופות הרלוונטיות נובע גם ממשבר הקורונה, אולם לנוכח הנתונים השונים שפורטו לעיל, אין באפשרותנו לומר כי יש ליחס את עיקר הירידה להשפעות הקורונה, אלא לשינוי שחל בתחום פעילותה של העוררת ואולי אף לסיבות אחרות.

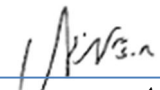
66. לא למותר לציין בהקשר אחרון זה, כי בהשוואה בין ההכנסות שבתקופות הזכאות (יולי-אוגוסט וספטמבר-אוקטובר 2020) לבין ההכנסות שבחודשים ינואר-פברואר 2020, עוד לפני התפרצות הקורונה, קיימת ירידה בשיעורים של 3.4% ו-24.6% בלבד (בהתאמה, ובשיעור כולל של 14% ביחס לשתי התקופות). גם אם נלך כברת דרך לטובת העוררת ונניח כי יש מקום ליחס את מלוא הירידה הזו למשבר הקורונה (וכאמור, אין כל הצדקה לעשות כן), עדיין מדובר בירידה שאינה מגיעה לשיעור המזכה במענק.

67. לנוכח האמור לעיל ובהתאם לנטל ההוכחה הקיים במשפט האזרחי, הגענו למסקנה כי סביר יותר להניח שעיקר הירידה במחזורי ההכנסות של העוררת בתקופות הרלוונטיות לא נבע ממשבר הקורונה, ולפיכך לא מתקיים התנאי הנדרש בחוק לקשר סיבתי, ולא קמה זכאות למענקים.

68. על אף שהדבר לא התבקש במפורש בעררים, אנו סבורים כי אין מקום בנסיבות אלו להטיל על העוררת קנסות גרעון, שכן לא התרשמנו כי היא פעלה בזדון ומתוך כוונה להטעות, וכי לא מדובר באותם מקרים חריגים ויוצאי דופן שבהם יש הצדקה לנקוט בצעד זה. 69. סוף דבר, העררים נדחים. בנסיבות העניין ולנוכח התוצאה שאליה הגענו, אין צו להוצאות.

זכות ערעור בפני בית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתוך 45 יום.

ניתנה היום, כ"ד סיון תשפ"ב, 23/06/2022, בהעדר הצדדים.


אריאל זייטניצקי, רו"ח ועו"ד
חבר הוועדה


נדב כנען, עו"ד
יו"ר הוועדה