

התחרות אינה חזות הכל

הפרטת הדואר פוגעת בקיבוץ בארי ובשיקום העוטף

ב-2.4.24 הובאה בפני ועדת הכספים של הכנסת הצעה שמאשרת את מתווה הפרטת הדואר, זאת לאחר שהוועדה למכירת מניות המדינה החליטה על הפסקת השתתפות דפוס בארי בתחרות, לאור חוות הדעת של רשות התחרות.

ההחלטה לפסול את דפוס בארי מבוססת על התפיסה המוטעית שתחרות היא הדבר היחיד שרלבנטי לשיפור התנהלות הדואר, ועל כן אינה מוצדקת. סוגיית התחרות כלל אינה רלבנטית לעניין, מכיוון שאין ולא יכולה להיות תחרות של ממש בתחום הדואר. כיום למעלה מ-60% משירותי הדואר ניתנים באופן מונופוליסטי, ואין להניח שהדבר ישתנה. השאלה שצריכה להישאל היא איזה סוג של תאגיד מסוגל לספק שירותים כאמור, תוך הבטחה שלא ייגבו מחירי גזל ושהעובדים יועסקו בתנאים הוגנים.

בנוסף, רשות הדואר כוללת בתוכה גם את בנק הדואר, אשר משרת את הציבור החלש ביותר במשק הישראלי. התוכנית המובאת בפני הוועדה אינה נותנת ולו ראשית מענה לסוגיות העקרוניות שנדרשות לדין בעניין זה.

עמדת זולת היא כי יש להפסיק מהלך זה, שכל כולו פגיעה בשירות בסיסי לציבור הישראלי, ולמנוע את הפסילה המחפירה של עסק שנטוע בקהילה ובחברה הישראלית, שמסוגל לספק את השירותים ושמהווה עוגן של מקום עבודה הוגן ומיטיב בפריפריה. מסמך זה מביא את התייחסותו המלאה של מכון זולת למהלך.

הרקע למהלך - ההחלטות להפריט את דואר ישראל

1. ביולי 2018 החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה (מס' 7/ח) למכור עד 40% מאחזקות המדינה בחברת הדואר באופן מדורג. בשלב הראשון עד 20%, תוך יצירת מנגנוני הגנה שיבטיחו את שליטת המדינה באיכות אספקת השירותים. ההחלטה מנעה את מכירת המניות לצד שלישי במשך שנים¹.
2. בניגוד להחלטה זו, שקבעה הליך מדורג, החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה באפריל 2022 למכור את כלל אחזקות המדינה בחברת הדואר באופן מיידי² - לפי המלצות פורום קהלת. חילופי השלטון לא הביאו להחזרת התהליך המדורג, המבקש להגן על השירות החיוני של הדואר ותהליך ההפרטה המלאה המשיך להתנהל.
3. דפוס בארי, אשר עוסק במשך שנים רבות במתן שירותי דפוס למדינה, היה אחד המועמדים הטבעיים להתמודד על רכישת מניות חברת דואר ישראל במודל הראשון, של רכישה חלקית, וכן במודל של רכישת כלל המניות, כפי שהחליטה הממשלה.

¹ החלטה מ/ח 7 מיום 2.7.2018.

² החלטה מ/ח 1 מיום 12.4.2022.

התמודדות דפוס בארי על רכישת מניות דואר ישראל – הקשיים העולים מעמדת רשות התחרות

4. נקדים ונזכיר, כי לרשות התחרות אין סמכות למנוע השתתפות של מציעים במכרז, היא בעלת סמכות מיעצת בלבד ומטבעם של דברים, עניינה הוא קידום התחרות. אין היא אמונה על אינטרסים אחרים שחייבים לבוא לידי ביטוי בעת הפרטה של שירותים חיוניים. כפי שנציג להלן, מדובר בשירות, אשר גם לאחר ההפרטה יהיה בהכרח שירות מונופוליסטי, באשר כך, מעמדה של חוות דעתה של רשות התחרות, אמורה להיות משנית באופן יחסי לבחינתם של אינטרסים ציבוריים אחרים.
5. ראש רשות התחרות, גב' מיכל כהן הגישה את חוות דעתה לעניין התמודדותו של דפוס בארי על רכישת מניות דואר ישראל, בשני מסמכים עוקבים.³ במכתבה מיום 26.10.23 כתבה כי שירותי הדואר בישראל מוגדרים כשירותים חיוניים לציבור, ועל חברת הדואר מוטלת החובה לספק שירות במחיר אחיד ובפריסה ארצית בשגרה ובעתות משבר. בהמשך הודתה כי למרות שבשנה האחרונה יושמו שינויים רגולטוריים מבניים להגברת התחרות בתחום חלוקת הדואר, חברת הדואר ממשיכה להחזיק בנתיחי השוק המשמעותיים ביותר בכל סוגי שירותי הדואר שאותם היא מעניקה, הן מבחינת כמויות והן מבחינת הכנסות.
6. אם כך, רשות התחרות מכירה בעובדה ששינוי הרגולציה לא הביא ליצירת שוק תחרותי. גם מנייתח המצב בעולם עולה כי שירותי הדואר הבסיסיים ניתנים בכל המדינות כשירות מונופוליסטי, כאשר במדינות רבות הגופים המפעילים את שירותי הדואר מספקים גם שירותים אחרים בהם קיימת תחרות בשוק, דוגמת שירותי משלוח חבילות ואחרים. בחינה מהירה של שירותי הדואר בעולם מצביעה על כך ששירותי הדואר הטוב בעולם הוא השוויצרי, המצוי בבעלות מלאה של חברה ממשלתית ומעסיק את מספר העובדים השני בגודלו במגזר הציבורי בשווייץ; בין ששת שירותי הדואר הטובים בעולם, רק שניים הם בבעלות פרטית מלאה (אוסטריה וגרמניה). בצרפת הבעלות היא של שתי חברות ממשלתיות, ביפן בעלות משותפת פרטית וציבורית, ובארה"ב השירותים ניתנים על ידי רשות פדראלית.⁴
7. לגבי דפוס בארי קובעת רשות התחרות כי קיימת פגיעה בתחרות בשני היבטים: האחד בשל העובדה שדפוס בארי מחזיק בחלק ממניות חברת "מסר" העוסקת במשלוח דואר כמותי והשני בשל עיסוקה ב"דפוס כמותי".
8. חברת מסר עוסקת כאמור בשירותי דואר כמותי. מדובר בשירות הניתן ל"חברות גדולים או גופים ציבוריים ששולחים אלפי פריטי דואר בחודש, כגון חברות תקשורת, חברות ביטוח, משרד ממשלה,

³ שיקולי תחרות ענפית בהפרטת חברת דואר ישראל, אתר רשות התחרות (26.10.2023); קידום התחרות הענפית בהפרטת חברת דואר ישראל – דפוס בארי, אתר רשות התחרות (26.12.2023).

⁴ ארגון הדואר הבינלאומי (The Universal Postal Union) מפרסם מדי מספר שנים את דירוג שירותי הדואר בעולם. הבחינה נעשית על בסיס ארבעה קריטריונים: היכולת להסתמך על שירותי הדואר; ההנגשה של שירותי הדואר; הרלבנטיות של השירותים; ועמידות השירות. ראו להלן - Universal Postal Union, [State of the Postal Sector 2023](#).

- רשויות מקומיות, תאגידי מים ועוד", ומהווה אלטרנטיבה מסוימת לדואר ישראל (שתפקודו לקוי) בעיקר במרכז הארץ ובעיקר לעסקים.⁵
9. לשיטת רשות החברות, השתתפותו של דפוס בארי מעלה חשש אופקי – של שליטה של כמעט ב-100% בשוק חלוקת הדואר הכמותי. לטענת הרשות, אם דפוס בארי ימכור את מסר לפני רכישת מניות הדואר, החשש האופקי יופג.
10. דפוס בארי הביע נכונות למכור את מניותיו בחברת מסר ועל כן, חשש זה אינו רלבנטי לעניין כשירותו להתמודד על רכישת מניות חברת הדואר.
11. על אלה מוסיפה ראש רשות התחרות את החשש ל"מקטע אנכי", לעניין היותו של דפוס בארי מפעיל מאחיד גדול, מכיוון שמדובר בשחקן הנחשב למוביל בתחום הדפוס, העיטוף והדיוור ומתמחה במתן שירותי תכנון, עיצוב, הפקה וייצור.
12. רשות התחרות קובעת כי השילוב בין היותו דפוס מאחיד לבין אחזקתו בחברת מסר יביא לכך שאם ירכוש את חברת הדואר, יחזיק ברוב מוחלט של השוק. לטענתה, חשש זה לא מופג לחלוטין גם אם כתנאי להשתתפותה במרכז הנוכחי בארי תיפרד מהמניות בחברת מסר ומהמניות בחברת בר הפצה המחזיקה אף היא במסר, שכן חברת דואר ישראל מחזיקה בכ-60% מתחום חלוקת הדואר הכמותי, ובמקומות רבים היא הספק הבלעדי לחלוקת דואר כמותי.
13. בהקשר זה יש לציין כי העובדה שדפוס בארי הוא מונופול לא הביאה לכך שמחירי השירותים שלו יהיו גבוהים משל אחרים. אין זה מקרה שהמדינה וכמעט כל הגופים המוסדיים בישראל מתקשרים עמו – מדובר בגוף שנותן שירותים במחיר הוגן ובאופן המקצועי ביותר. כיום דפוס בארי הוא הספק העיקרי של שירותי דפוס לרשויות השלטון ולגופים המוסדיים (הדפסת צ'קים, כרטיסי אשראי, הודעות של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומוסדות אחרים). התנהלותו מעידה על כך שהוא מספק שירותים מונופוליסטיים שלא בדרך של מקסום רווחים, תוך מתן שירות שוויוני לכל. בין היתר, דפוס בארי פיתח טכנולוגיות המאפשרות משלוח דואר ב"מעטפית", החוסכת כסף ונייר, ובכך הביא להפחתת עלויות למדינה ולצמצום הפגיעה הסביבתית. עובדות אלה צריכות לתת לו עדיפות ולא למנוע ממנו מלהתמודד.
14. בנוסף, מדובר בחברה בבעלות מלאה של קיבוץ בארי, המעסיקה 400 עובדים, מהם 250 תושבי שדרות, אופקים ונתיבות. בעוד שממשלת ישראל מתעתדת להשקיע סכומי עתק בשיקום הכלכלה ביישובי העוטף, הרי שהפיכת דפוס בארי לספק השירות החיוני שהוא דואר ישראל תביא בהכרח לתמיכה ישירה בקידום הכלכלה ביישובי העוטף, מתוך ידיעה כי עובדי החברה יזכו לתנאים הוגנים ומכבדים וכי לא יחולקו דיבידנדים לבעלי מניות, כפי שיעשה על ידי כל אחד מהגופים האחרים המתמודדים, אם יזכה.

⁵ מכתב לרשות החברות הממשלתיות מיום 29.11.23.

15. ממכתבה עולה כי ראש רשות התחרות חוששת ממצב בו יבחר דפוס בארי לתת עדיפות להתקשרויות מסוימות, בניגוד לחוק, וכי הרגולציה המתגבשת אינה נותנת מענה ראוי של פיקוח. כך, בסעיף 20 למכתבה מדצמבר:

”בהיעדר פיקוח אפקטיבי על הפעלת כוח ההשפעה של בארי בחברת הדואר, לא ניתן להפיג את החששות עליהם עמדתי לעיל.”

16. העדר פיקוח ראוי הוא אכן מדאיג מאד כאשר עסקינן בשירותים חיוניים. באשר מדובר בשירות שהחלקים החיוניים בו יהיו מונופוליסטים בכל מקרה, הרי שמתן האפשרות של חברות הפועלות למיקסום רווחים ונסחרות בבורסה, אם אחת מהן תרכוש את מניות חברת הדואר, מעלה חשש כאמור כי אלפי מונים מאשר דפוס בארי, הנטוע בקהילה ובחברה הישראלים, שאינו מחויב למחזקי מניות בבורסה ושכבר הוכיח איך הוא פועל במצב מונופוליסטי.

17. לפי רשות התחרות, העובדה שדפוס בארי מספק שירות ייחודי - שהוא עצמו המציא - ועושה זאת תוך הוזלת העלויות למדינה ולגורמים המוסדיים - היא שמהווה סיבה לפסילתו, וזאת מתוך מה שהם מכנים כגיעה "אופקית" בתחרות - כלומר אספקת שירותים משלימים.

18. נדמה כי התוצאה הייתה אמורה להיות הפוכה. מאחר שדפוס בארי הוכיח כי הוא מסוגל לספק שירותים מונופוליסטים, בתנאים הוגנים - יש להעדיף אותו בהתקשרות עם המדינה לאספקת שירות מונופוליסטי.

19. תפקידה של רשות התחרות, כפי שהזכירה במכתב מיום 26.12.23 הוא "להגן על התחרות", אולם גם ממסמכי הרשות לתחרות עולה, כי מדובר במכירתה של רשות, שרוב שירותיה, וכל שירותיה החיוניים, אינם בני תחרות כלל. גם השירותים שנפתחו מבחינה רגולטורית אינם מסופקים על-ידי אחרים ובשירותים בהם מתקיימת תחרות, התחרות היא בין שני גופים בלבד - כך שהיא מצומצמת מאד (כפי שניתן ללמוד מתחומים אחרים בישראל ובעולם, למשל ברשתות השיווק, או בבנקים, גם חמש קבוצות אינן מהוות תחרות ממשית, ודאי כאשר כולן פועלות לפי אותו הגיון כלכלי - של מקסום רווחים).

20. נזכיר, כי כל הגורמים האחרים, אותם אישרה רשות התחרות להתחרות במכרז על מכירת מניות המדינה ברשות הדואר, הן חברות למטרות רווח. אין כל התייחסות בחוות הדעת של הרשות לתחרות לשאלת הסחירות בבורסה ולעובדה שחברות הנסחרות בבורסה מחויבות למיקסום רווחים עבור בעלי המניות שלהן, על חשבון מקבלי השירות.

עמדת מכון זולת: התחרות אינה חזות הכל

21. לתחרות יש חשיבות בהתנהלות משקית, אולם אין היא חזות הכל - בעיקר כשעוסקים בשירותים שצריכים לתת מענה לכלל האוכלוסייה, לפריפריה, ליישובי ספר ולבעלי הכנסות נמוכות.

22. בעוד שבישראל שבויים עדיין בתפיסה שהפרטה ותחרות נותנות מענה לכל, אנחנו עדים בשנים האחרונות לתפיסה מתקדמת יותר בגופים הבינלאומיים ובאיחוד האירופי. באפריל 2023 התקבלה

החלטת האו"ם לפיה על מדינות העולם לעודד כלכלה חברתית וסולידרית לשם פיתוח בר-קיימא.⁶ ההחלטה, הבאה על רקע החלטות קודמות של הוועדה הכלכלית של האו"ם, של ארגון העבודה הבינלאומי והאיחוד האירופי, קובעת שקידום אוכלוסיות מוחלשות, שוויון מגדרי, מאבק במשבר האקלים ויציאה מעוני צריכים למצוא מענה לא רק במדיניות חברתית, אלא במדיניות כלכלית, אשר חלק מרכזי בה הוא עידוד פעולות כלכליות באמצעות תאגידים בעלי אופי חברתי-סולידרי.

23. בין היתר קובעת ההחלטה כי יש לפתח מסגרות משפטיות מתאימות, ולפתח מדיניות תמריצים להקמת מיזמים של כלכלה חברתית-סולידרית באמצעות הטבות מיסוי ותמיכה והעדפה בהתקשרויות ציבוריות, להקל על גישה לשירותים פיננסיים ולמימון ולעודד השתתפות שחקנים מהכלכלה החברתית והסולידרית בתהליכי קביעת מדיניות. בנוסף קורא האו"ם למדינות החברות להכיר בכלכלה החברתית והסולידרית בתוכניות לימודים, לפתח יוזמות מחקר ולהעניק תמיכה עסקית על ידי הקלת הגישה של ארגוני הכלכלה החברתית והסולידרית לשירותים פיננסיים ומימון, ובכך לעודד השתתפותם של שחקנים מהכלכלה החברתית והסולידרית בתהליכי קביעת מדיניות.

24. יודגש, תחרות היא תמיד מוגבלת כאשר כל השחקנים הם בעלי אופי זהה הפועלים לשם מקסום רווחים. בזירה הבינלאומית קבעו שבשל הצורך להגביר את הגיוון התאגידי ובשל הקשר הישיר בין התנהלות כלכלית לבין קידום אינטרסים חברתיים-סביבתיים – יש לתת עדיפות לגופים שפועלים שלא למטרות רווח.

25. דפוס בארי הוא עסק ייחודי בפריפריה, שכל כולו בבעלות קיבוץ בארי. חברי הקיבוץ המועסקים בו והמנהלים אותו, מקבלים שכר שווה – אין בו מנכ"לים שמקבלים משכורות עתק ואין לו בעלי מניות לטובתם צריך למקסם רווחים. מדובר באורח חיים חברתי-כלכלי קונקרטי, הכולל העסקת עובדים בפריפריה (150 מחברי קיבוץ בארי ו-250 עובדים מיישובי הסביבה: שדרות, אופקים ונתיבות), ודוגל בשיתוף עובדים ברווחים, כאשר השכר המשולם לעובדים שאינם חברי הקיבוץ גבוה מהשכר הממוצע לעובדים במקצועות דומים במשק. בנוסף על היותו עוגן כלכלי, דפוס בארי מרים תרומה כספית קבועה בגובה 0.5% מרווחי הדפוס, מדי שנה, כתמיכה בקהילה, בארגוני התנדבות.

סיכום

26. עמדה מכון זולת היא שכאשר עסקינן בהפרטה של שירות חיוני, אשר יפעל כמונופול, יש לבחון לא רק סוגיות של תחרות, אלא את מכלול ההיבטים הרלבנטיים לפעילות. שירותי הדואר הם מונופוליסטים היום ויהיו מונופוליסטים בעתיד הנראה לעין – בישראל ובעולם, על כן השאלה אינה אם מדובר במונופול, אלא איך יפעל המונופול הזה.

⁶ [New UN resolution On Social And Solidarity Economy](#), Unites Nations Department of Economic and Social Affairs

27. אחת הדרכים היא להציע רגולציה. רשות התחרות מודה כי המכרז אינו נותן מענה מספק לסוגיה זו. הטיעון לפיו דפוס בארי יוכל להציע מחירים שונים לספקים שונים, מעלה שאלה קשה לגבי היקף הפיקוח המוצע על שירותי הדואר. על פניו מזהירה ראש רשות התחרות מפעולה בדרך של אפליה אסורה, אשר לשיטתה, לא תוכל המדינה לפקח עליה באורח נאות. באם כך, נראה כי כל סוגיית ההפרטה של שירות חיוני כאמור, צריכה להידון מחדש.
28. מכל מקום, באשר רוב השירותים יינתנו באופן מונופוליסטי, מצטמצמת עד מאד חשיבותה של ההיועצות עם רשות התחרות.
29. במכרז לאספקת שירות חיוני, ודאי כזה שהוא בעל אופי מונופוליסטי, יש לכלול שיקולים שעניינם שוויון מגדרי, צמצום פערים, מאבק במשבר האקלים וכיו"ב, תוך מתן יתרון לתאגידים אשר מגלמים את המחויבות לעקרונות כאמור.
30. דפוס בארי הוא עסק בעל יכולות טכנולוגיות ובעל חזון כלכלי-חברתי, שסלל לעצמו מקום של כבוד במשק הישראלי. הוא נפגע באופן איום במתקפת החמאס בשבעה באוקטובר, איבד כמה ממוביליו וכל המועסקים בו איבדו קרובי משפחה וחברים, כמו גם את ביתם האהוב.
31. מדינת ישראל עומדת להשקיע מיליארדי שקלים בשיקום יישובי עוטף עזה ובבנייה מחדש של הכלכלה המקומית באזור.
32. הוועדה למכירת מניות המדינה הייתה צריכה לדחות בבוז את המלצות רשות התחרות, ולקבוע לא רק שאין לפסול את דפוס בארי, אלא כי קיים אינטרס לאומי לתת לדפוס בארי עדיפות במכרז על הפרטת הדואר, אשר הוכיח כי הוא מהווה עוגן כלכלי לתושבי האיזור והרחבת פעילותו באופן ודאי תיתן זריקת התנעה לכלכלה המקומית.
33. במקום להעביר כספים לעסקים, שאין ידיעה אם יצליחו לקום ולהצליח, צריך היה לתת את העדיפות לגוף שהוכיח כי הוא מסוגל. צריך היה לתת עדיפות לדפוס בארי, בשל אופן ההתנהלות הכלכלית שלו – באשר הוכיח כי הוא יוזם חדשנות טכנולוגית, התורמת להפחתת מחירים ולצמצום הפגיעה בסביבה; בשל שיתוף העובדים ברווחים ומתן שכר הוגן; ובשל תרומתו הקבועה לקהילה.
34. על ועדת הכספים לעשות תיקון מקום בו הוועדה הממשלתית צמצמה את תפיסתה הכלכלית לשאלת התחרות בלבד (במובנה המצומצם) ולמנוע את המשך תהליך ההפרטה, מבלי לדון קודם לכן בסוגיות שהביאו לפסילת דפוס בארי.

כתיבה וייעוץ משפטי: ד"ר יפעת סולל, עו"ד