

חברת דואר ישראל בע"מ

פעולות הביקורת

בחברת דואר ישראל בע"מ בדק משרד מבקר המדינה את מצבה הכספי של החברה ואת פעולות הגורמים המפקחים עליה.

עניינים כספיים בחברה

תקציר

חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר או החברה) החלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שקיבלה מכוח חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק הדואר). בחודש זה החלה לפעול גם חברת בנק הדואר בע"מ (להלן גם - בנק הדואר), חברה בת של חברת הדואר, הנמצאת בבעלותה המלאה. על פי נתוני הדוח הכספי של חברת הדואר לשנת 2011 העסיקה החברה כ-6,500 עובדים, מחזור המכירות השנתי שלה עמד על כ-1.8 מיליארד ש"ח והיא הפעילה כ-700 יחידות דואר.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את מצבה הכספי של חברת הדואר¹ ואת תפקודם של הגורמים המפקחים עליה. הביקורת נערכה בהנהלת החברה. בדיקות משלימות נעשו במשרד התקשורת, ברשות ההגבלים העסקיים ובמשרד האוצר - באגף התקציבים, באגף החשב הכללי, באגף שכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר), באגף שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - אגף שוק ההון), ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) וברשות המסים בישראל.

עיקרי הממצאים

בשנת 2006 החליטה הממשלה על הסדרת פעילותה של חברת הדואר². החלטת הממשלה יושמה בחלקה בלבד; את החלק הנוגע למתווה ההפרטה של החברה לא יישמו משרדי האוצר והתקשורת. לפיכך, נמנעה מן החברה האפשרות לגייס הון עצמי לקידום תכניות הפיתוח וההשקעות שלה. הוראות חוק הדואר הנוגעות לשלב השלישי

1 הנתונים והממצאים ברוח זה מתייחסים גם לחברת בנק הדואר אלא אם צוין אחרת.

2 החלטת ממשלה מס' 438 מיום 12.9.06.

של פתיחת שוק הדואר לתחרות טרם יושמו במלואן. עיכוב קידומה של התחרות בשוק הדואר פגע בתמריץ ההתייעלות הגלום בעצם התחרות הן מהיבט התפעולי של החברה הן מהיבט שיפור איכות השירות ללקוחות שוק זה.

לחברת הדואר אין תכנית אסטרטגית עסקית רב-שנתית. יוצא אפוא שבמשך שנים החברה אינה פועלת לפתח כיווני פעולה לתחומי פעילות שונים, שיפצו על אבדן נתחי השוק של הדואר המסורתי בגלל השינויים הטכנולוגיים ובשל פתיחת שוק הדואר לתחרות.

כדי לשפר את מצבה התזרימי, הנפיקה חברת הדואר במרץ 2010 איגרות חוב בהנפקה פרטית למשקיעים מוסדיים. מאחר שחברת הדואר לא פעלה לרישום איגרות החוב למסחר, היא הפסידה הטבות כספיות מטעם החשב הכללי במשרד האוצר הנאמדות בכ- 25 מיליון ש"ח לשנה, שהותנו ברישום האמור.

חברת הדואר פועלת על פי תעריפים שקבעה ועדה ציבורית שהסתמכה על נתונים משנת 2004, אשר הגישה את המלצותיה בספטמבר 2006. מאז חלו שינויים רבים בתחום הדואר ומצבה הכספי של החברה הורע. במחצית הראשונה של 2012 הפסידה החברה כ- 32.7 מיליון ש"ח³, ונכון ליום 30.6.12 עומד גירעונה בהון החוזר⁴ על 386 מיליון ש"ח. רק באוקטובר 2012 הקימו שרי האוצר והתקשורת ועדה ציבורית נוספת לבחינת תעריפי חברת הדואר ותעריפי בנק הדואר, לצורך קביעת תעריפים עדכניים לשירותי הדואר ולשירותי בנק הדואר (להלן - "ועדת התעריפים"). נמצא כי אין בידי משרד התקשורת נתונים עדכניים על שוק הדואר ובכלל זה נתחי השוק במגזרי הפעילות של הדואר הכמותי⁵, למותר לציין כי נתונים אלו לא הועמדו לרשות הוועדה הציבורית.

על פי תחזיות החברה שנבדקו ואושרו על ידי משרד האוצר, ללא יישום מידי של תכנית התייעלות, צפויות יתרות המזומנים של החברה בשנת 2016 לעמוד על יתרה שלילית של 69 מיליון ש"ח. ניתוח תוצאות פעילות החברה בין השנים 2008 ל-2011 מעלה כי מגמת ההתפתחות הרב-שנתית בחברה מצביעה על ירידה מתמשכת ברווחיותה, בנזילותה הכספית, ומכאן ירידה באיתנותה הפיננסית. לנוכח מצבה הכספי של החברה מתעורר חשש כי כבר בשנים הקרובות היא תתקשה לעמוד בתשלומים התקופתיים לפירעון אגרות החוב שהנפיקה, ללא צעדי תיקון נדרשים.

בשנת 2011, למרות מצבה הכספי הבעייתי של החברה, אישר דירקטוריון החברה תוספות שכר בהיקף של כ-150 מיליון ש"ח.

רואי החשבון המבקרים הצביעו בחוות דעתם על חולשות מהותיות בבקורות הפנימיות של שתי החברות לשנים 2010-2011.

3 בניכוי עדכון הפרשה האקטוארית ועדכון הפרשה החשבונאית להשוואת תנאים לעובדי קבלן.
4 הון חוזר מחושב כנכסים שוטפים בניכוי ההתחייבויות השוטפות על פי הדוחות הכספיים של ארגון לנקודת זמן מסוימת. ההון החוזר הוא אינדיקטור לנזילות לטווח קצר הקיימת בארגון.
5 דואר כמותי מוגדר בתקנות הדואר (תשלומים בעד שירותי החברה לפי סעיף 37(א) ו-1(ג) לחוק) (הוראת שעה), התשס"ו-2006. עיקר ההגדרה - כמות גדולה של פרטי דואר שמידותיהם אחידות. חלק הארי של שירותי הדואר הניתן למדוורים הגדולים בישראל, כמו בנקים, חברות ביטוח וחברות תקשורת, מתייחס לדואר כמותי הנשלח על ידם.

ביולי 2012 נכנס לתוקפו תיקון מס' 11 לחוק הדואר, שכלל הפרדה מבנית של הממשל התאגידי⁶ בין החברה ובין בנק הדואר. בעקבות תיקון זה קבע משרד התקשורת כי פעילותו של בנק הדואר תורשה רק אם יעמוד לרשותו הון עצמי. טרם נקבע כיצד יועמד לבנק הדואר ההון העצמי. שינויים רגולטוריים ושינויים מבניים הנדרשים לצורך הפיכת בנק הדואר לבנק מסחרי לא בוצעו.

החברה נוהגת להפקיד לתיק השקעות פיננסי, שאינו מהווה "יעודה חשבונאית"⁷ ומשמש לכיסוי החבות האקטוארית⁸, את מלוא החבות האקטוארית - בהיקף של כ-1.1 מיליארד ש"ח. רשות החברות לא אכפה על החברה לקיים את הוראותיה לדווח לה בפירוט על סעיפי החישוב האקטוארי והליכי אישורם במוסדות החברה.

רק בספטמבר 2011 החל משרד התקשורת לבחון ולמפות את מערך התמחיר של החברה. בחינה זו מהווה תנאי מקדים להכנת התשתית הכלכלית והעובדתית לצורך עבודתה של ועדת התעריפים. ממצאים ראשוניים של בדיקה זו העלו ליקויים רבים בתמחיר החברה המציבים קשיים של ממש לפני ועדת התעריפים.

סיכום והמלצות

הדוח העלה ליקויים בתפקודה של חברת הדואר ובטיפולם של הגורמים המפקחים עליה. מהותם של ליקויים אלה היא שחברה המעסיקה כ-6,500 עובדים נמצאת במשבר כספי מתמשך עד כדי סכנת קיום ממשית, וזאת אם לא יינקטו צעדי התיקון הנדרשים. מצב זה הוא פועל יוצא של ליקויים בפיתוח העסקי של החברה; לאי-בדיקת הצורך בעדכון שיטת הפיקוח על שוק הדואר בכלל ועל חברת הדואר בפרט; לאי-בדיקת אמינות תמחיר החברה; לאי-מדידת עלויות השירות האוניברסלי⁹ מול התועלת לצרכן; ולהיעדר הסכמה בין הגורמים המאסדרים בכל הקשור לתחומי הפעילות הרצויים לשוק הדואר.

על משרדי האוצר והתקשורת, בשיתוף חברת הדואר, לקבוע מתווה פעולה ליישום מלא של החלטת הממשלה בקשר לחברה. במסגרת זו יש לבחון את הצורך בעריכת שינויים מבניים בחברת הדואר בשים לב לניסיון העולמי בתחום, וליצור אופק פעילות חיובי בעבורה.

הנהלת חברת הדואר העלתה מיזמתה לסדר היום הציבורי את מצבה הכספי של החברה, שהזנחת הטיפול בו עלולה להביא את החברה לידי עמידה על עברי פי פחת. למרות זאת, החברה טרם גיבשה, בשיתוף עם הגופים המאסדרים, תכנית הבראה אסטרטגית לטווח הארוך שתכלול מנועי צמיחה אפשריים עבורה.

על כל הגופים המאסדרים - משרד האוצר, משרד התקשורת ובנק ישראל - לדון בהאצת התהליכים המתבקשים לפיתוחו של בנק הדואר, בכפוף לתכנית עסקית

6 דירקטוריון, הנהלה, מבקר פנימי, יועץ משפטי וכו'.

7 "יעודה חשבונאית" מוגדרת כסך הנכסים הפיננסיים שיועדו למטרת תשלום חבויות אקטואריות לעובדי החברה.

8 החבות האקטוארית של חברת הדואר היא סך חבויותיה להטבות לעובדים, שברובן נובעות מחבות החברה לתשלום פנסיה תקציבית.

9 על פי רישיונה, חברת הדואר חייבת בהספקת שירות אוניברסלי, שמשמעו הספקת שירותי דואר בסיסיים, והנגשתם לכל תושבי המדינה במחיר אחיד.

המפרטת את התחומים המומלצים לצורך זה. אולי בכך טמון הפוטנציאל לשמירת איתנותה של חברת הדואר. הגופים המאסדרים לא עשו די לפיתוחו של בנק הדואר; פיתוח כאמור עשוי לסייע גם בהפחתת הריכוזיות בתחום הבנקאות הקמעונאית, בייחוד באזורי הפריפריה.

מצב עניינים זה מחייב בחינה מעמיקה של יעילות משטר הרגולציה הנוכחי על החברה. במסגרת בחינה זו מן הראוי לשקול את הצורך בקיום פורום של נציגי הגורמים המאסדרים על חברת הדואר, שיוכל לעסוק, בין היתר, בקביעת כללים בנוגע לשוק הדואר בכלל ולחברת הדואר וחברת בנק הדואר בפרט, כמו בקביעת תעריפים, אמות מידה לשירות, פתיחת השוק לתחרות וכד'.



מבוא

חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר או החברה) החלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שקיבלה מכוח חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק הדואר). על פי נתוני הדוח הכספי לשנת 2011 העסיקה חברת הדואר כ-6,500 עובדים, מחזור המכירות השנתי שלה עמד על כ-1.8 מיליארד ש"ח והיא הפעילה כ-700 יחידות דואר. החברה מספקת שני שירותים עיקריים - שירותי דואר, לרבות שירות שליחים מהיר מקומי ובין-לאומי (כ-1.25 מיליארד ש"ח בשנה), ובנקאות מוגבלת באמצעות חברה בת, חברת בנק הדואר בע"מ (להלן גם - בנק הדואר) הנמצאת בבעלותה המלאה של חברת הדואר, לרבות תשלום חשבונות, המרת מטבע חוץ ותשלומי קצבאות (כ-400 מיליון ש"ח בשנה). יתרת מחזור המכירות השנתי מקורה בשירותים נוספים בהיקף של כ-130 מיליון ש"ח בשנה.

בחודשים מרץ-נובמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את מצבה הכספי של חברת הדואר¹⁰ ואת תפקודם של הגורמים המפקחים עליה. הביקורת נערכה בהנהלת החברה. בדיקות משלימות נעשו במשרד התקשורת, ברשות ההגבלים העסקיים ובמשרד האוצר - באגף התקציבים, באגף החשב הכללי, באגף שכר והסכמי עבודה (להלן - הממונה על השכר), באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - אגף שוק ההון), ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) וברשות המסים בישראל.

שינויים מבניים בחברת הדואר

הפרטה

בשנת 2002 שכרו משרדי התקשורת והאוצר את שירותיה של חברת ייעוץ בין-לאומית לצורך קביעת המתכונת לפתיחת שוק הדואר לתחרות. בספטמבר 2003 הגישה חברת הייעוץ את מסקנותיה. בין היתר המליצה חברת הייעוץ על תהליך הדרגתי לפתיחתו של שוק הדואר לתחרות,

10 הנתונים והממצאים בדוח זה מתייחסים גם לחברת בנק הדואר אלא אם צוין אחרת.

שייעשה בידי הממשלה. בספטמבר 2003 אימצה הממשלה¹¹ את עיקרי מסקנות חברת הייעוץ והחליטה להפוך את רשות הדואר לחברה ממשלתית. הממשלה הטילה על מנהל רשות החברות לגבש, עד ספטמבר 2004, הצעת החלטה בעניין הפרטת רשות הדואר. לשם כך בוצע בינואר 2004 תיקון מקיף בחוק הדואר¹². חברת דואר ישראל וחברת בנק הדואר, שהוקמו מכוח תיקון החקיקה מינואר 2004, החלו בפעילותן רק במרץ 2006.

בספטמבר 2006 החליטה הממשלה¹³ להסדיר את פעילותה של חברת הדואר ולקדם את מהלך הפרטתה. על פי החלטה זו, היה על רשות החברות להגיש הצעה למכירת מניות החברה, וזאת עד סוף 2006. נמצא כי הצעת רשות החברות הוצגה לשר התקשורת רק בדצמבר 2009. האיחור בהצגת ההצעה נבע, בין השאר, מעיכובים בהגדרת מבנה פעילותו של בנק הדואר ותחומי פעילותו, עקב מחלוקת בין הגורמים הרלוונטיים - משרד האוצר, בנק ישראל ומשרד התקשורת. המחלוקת נסבה על נקודות מהותיות כמו שיטת הפיקוח על בנק הדואר והצורך בהפרדה מוחלטת בינו לבין חברת הדואר, לפני קידום מתווה הפרטת החברות. בסופו של יום, לא אימצו משרדי האוצר והתקשורת את ההצעה של הרשות. על אף היעדר הסכמה בין המשרדים על מתווה ההפרטה, לא גובשו חלופות אחרות למתווה מוסכם של הנפקת מניות החברה לציבור. עקב כך נמנעו מהחברה כמה מהיתרונות הגלומים בהנפקת מניות חברה, כמו שיפור מבנה ההון ונזילות החברה באמצעות גיוס הון עצמי לקידום תכניות הפיתוח וההשקעות שלה, הוספת ערך לחברה באמצעות מיתוגה כחברה "ציבורית" ושיפור יכולתה לגייס הון זר.

בעניין אי-יישום מתווה ההפרטה ציין משרד התקשורת בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2013: "על אף שעיקר הטיפול בנושא זה אינו במסגרת הסמכות הנתונה לשר התקשורת, נציין שאכן ההחלטה בדבר הפרטת חברת הדואר יושמה רק באופן חלקי, שכן בשנת 2010 הנפיקה החברה אגרות חוב לגופים מוסדיים, אולם עד כה טרם פרסמה תשקיף לציבור ולא בוצעה מכירת מניות החברה לציבור".

בינואר 2013 השיבה רשות החברות למשרד מבקר המדינה כי "ידוע למבקר [מבקר המדינה] כי רשות החברות פעלה במרוצת השנים האחרונות לקידום הפרטת הדואר, לפיתוח בנק הדואר ובסיוע לחברה ביצירת מקורות הכנסה נוספים... עמדת האגפים באוצר הנוגעים בדבר, בצורך בקידום ההפרטה נתקלה בהתנגדות משרד התקשורת".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 ציינה חברת הדואר כי היא לא עמדה בהתחייבותה בדבר רישום למסחר של איגרות החוב שהונפקו בהנפקה פרטית לציבור, ולדבריה "לנוכח החשיפות של החברה הנובעות מהפרשות שהיה צריך לבצע בדוחות הכספיים כתוצאה מהחובה החוקית להשוואת תנאי עובדי קבלן, אותן היה צריך לפרסם בתשקיף".

11 החלטת ממשלה מס' 788 מיום 15.9.03.

12 התיקון נעשה במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004.

13 החלטת ממשלה מס' 438 מיום 12.9.06.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי תשובתה נוגעת להפרשה חשבונאית בסכום של מאות מיליוני שקלים (כ-300-500 מיליון ש"ח בשנים 2008-2011), שרשמה החברה בדוחותיה הכספיים בשל אי-יישומו של חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, התשנ"ו-1996, המחייב את חברות כוח האדם לתת לעובדי קבלן תנאי שכר שווים לאלה של עובדים מן המניין. החברה רשמה את ההפרשה בעקבות תחשיב שהעלה כי עובדים אלו אינם מקבלים את זכויותיהם. מאחר שהפסיקה מטילה אחריות על מזמין העבודה (חברת הדואר) לבדוק ולוודא כי עובדי קבלן מקבלים את המגיע להם¹⁴, בהיעדר בדיקה כזו החברה עלולה להידרש לשלם חלק מפערי השכר שלא שולמו. החברה רשמה הפרשה זו בספריה אך השחירה את הסעיפים החשבונאיים שבהם צוינה ההפרשה בדוחותיה הכספיים שפורסמו לציבור באתר רשות החברות, וזאת מחשש לתביעות מצד עובדי קבלן.

הנפקת איגרות חוב

1. בעת הקמתה הועמדה לחברת הדואר הלוואה ממדינת ישראל, באמצעות החשב הכללי, בסך של כ-260 מיליון ש"ח, צמודה למדד המחירים לצרכן ובריבית שנתי של 6.5%. בשנת 2009 פנתה החברה לחשב הכללי ולרשות החברות בבקשה לפרוע חוב זה בפירעון מוקדם. היא קיבלה את הסכמתם בכפוף לתנאים שנקבעו בהסכם בינה לבין החשב הכללי.

על פי החלטת דירקטוריון החברה מיום 24.3.10 ביצעה החברה מהלך לגיוס כספים באמצעות הנפקה פרטית של איגרות חוב (להלן גם - אג"ח), למשקיעים המפורטים בתוספת הראשונה לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

הביקורת העלתה כי הנהלת החברה לא הציגה לפני הדירקטוריון חלופות לגיוס כספים מהמשקיעים המוסדיים, כמו הנפקה לציבור בארץ או בחו"ל או קבלת אשראי בנקאי. בתשובתה ציינה החברה כי ביום 1.12.09 היא קיימה דיון ובו הוצגה חוות דעתו של משרד עורכי דין שהמליץ, בין היתר, על חלופה להנפקה למשקיעים מוסדיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי בדיון האמור לא התקיים כל דיון מעמיק בנושא חלופות ההנפקה אלא הייתה זו אמירת אגב של המנכ"ל בנוגע לכוונת החברה לגייס כספים בעתיד הקרוב.

2. ביום 25.3.10 הונפקו איגרות החוב וגויסו 400 מיליון ש"ח. כמו כן נחתם הסכם שטר הנאמנות¹⁵. איגרות חוב אלו עומדות לפירעון של הקרן ב-20 תשלומים חצי-שנתיים שווים במהלך 2011-2021 צמודים למדד המחירים לצרכן ובריבית שנתי של 3.88%¹⁶. בשטר הנאמנות התחייבה חברת הדואר "לא למשכן או לשעבד את נכסיה או את הכנסותיה, כולם או מקצתם... אלא אם כן קבלה החברה הסכמה מראש ובכתב מאת מחזיקי אגרות החוב לפי הרוב הנדרש", וזאת עד הרישום למסחר של איגרות החוב (פרט לחריגים שפורטו בשטר).

14 לדוגמה, בפסק דין שניתן בבית הדין הארצי לעבודה, ע"ע 273/03 דברת שוואב נ' מדינת ישראל - משרד החקלאות ופיתוח הכפר ואח' תקדין (2006)], נקבע כי על חברת כוח האדם לשלם לעובד הקבלן המועסק ישירות על ידה את כלל הזכויות המגיעות לו, ורק במקרה שלא הייתה מסוגלת לעשות כך היה על המזמין (במקרה זה מדינת ישראל) לעשות כן - "אחריות המדינה מעוגנת בכך, שלעניין הבטחת התשלום בגין זכויות העובד, קמה למדינה [כמזמין העבודה] מעין אחריות משותפת, שהינה תולדה של חיובה לבדוק ולהקפיד כי קבלן כוח האדם עמו היא מתקשרת נושא בתשלום זכויות עובדיו".

15 שטר הנאמנות הוא מסמך ההתקשרות בין החברה ובין הנאמן של רוכשי איגרות החוב.

16 עד למועד סיום הביקורת, החברה עמדה בפירעונות האג"ח התקופתיים.

3. על פי סעיף 11 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יש לקבל את אישורה של הממשלה בין היתר ל"זכות שהעניקה חברה או התחייבות שנטלה על עצמה חברה אשר יכול שיהיה בה כדי להגביל, במישרין או בעקיפין, את הממשלה, בין בתפקידה השלטוני ובין במעמדה כבעלת מניות בחברה". הביקורת העלתה כי אישור כזה לא ניתן לחברת הדואר. כמו כן, בהסכם שנחתם בין החברה ובין החשב הכללי ביום 25.3.10 סוכם כי ב"תוך שמונה עשר חודשים מההנפקה הפרטית למוסדיים תבצע החברה רישום למסחר". הועלה כי החברה לא יישמה סעיף זה בהסכם.

בתשובתה ציינה החברה כי היא נסמכה על שתי חוות דעת ממושרד עורכי דין, ולפיהן "לצורך הנפקת אגרות חוב, הן בהנפקה פרטית לגופים מוסדיים והן לציבור, אין צורך באישור ממשלה אך המליצו לתאם את המהלך עם רשות החברות הממשלתיות. בהקשר זה יצוין, כי רשות החברות הממשלתיות הינה משקיפה קבועה ומוזמנת קבועה לישיבות הדירקטוריון, וכל פרוטוקולי הדירקטוריון נשלחים לרשות החברות הממשלתיות, אשר הייתה מודעת להתנהלות החברה בקשר להנפקת האג"ח".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי בחוזר רשות החברות מיום 6.6.83 שכותרתו "מעמד נציג רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריון חברה ממשלתית" כתב מנהל הרשות דאז: "עלי להדגיש כי אין לראות בנוכחותו של נציג הרשות בישיבות הדירקטוריון או ועדותיו כאישור לפעולות הטעונות אישורה שאותו יש לקבל בפניה בכתב או בע"פ".

משרד מבקר המדינה מעיר עוד לחברה כי חוות הדעת המשפטית שעליה הסתמכה חברת הדואר ניתנה לפני שגובש מתווה ההנפקה. מתווה זה קבע, כפי שצוין בשרט הנאמנות, כי החברה תעניק התחייבות לרוכשי אגרות החוב בהנפקה הפרטית כי לא יוטל כל שעבוד עתידי על נכסי החברה ללא הסכמה מוקדמת שלהם. תנאי זה משמעותו מגבלה מהותית על יכולתה של החברה לגייס חוב בעתיד, למשל, למימון השינויים המבניים וההשקעות הנדרשות בבנק הדואר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה היה לפרוס לפני הממשלה את מתווה ההנפקה ולקבל את אישורה, כנדרש בחוק, לרבות השלכות המגבלות על יצירת השעבוד.

4. דירוג האשראי הוא תהליך המתבצע בידי חברות דירוג, ומטרתו העיקרית היא להעריך את הסבירות של יכולת פירעון החוב בעתיד על ידי החברה המנפיקה. באוגוסט 2011, במסגרת מעקב שנתי שוטף אחר חברת הדואר, הודיעה חברת הדירוג כי היא מורידה את דירוגן של אגרות החוב בדרגה אחת, דהיינו מדירוג Aa3 לדירוג A1, ומשנה את אופק דירוגן מ"יציב" ל"שלילי". במרץ 2012 הודיעה חברת הדירוג על הורדת דירוג האשראי של חברת הדואר בדרגה נוספת, לדירוג A2. על פי תנאי הנפקת אגרות החוב, ממועד הורדת הדירוג בשתי דרגות יועלה שיעור הריבית השנתית ב-0.25%, דהיינו מ-3.88% ל-4.13%. במקרה זה, המשמעות היא תשלום נוסף של כמיליון ש"ח בשנה על מלוא החוב.

דירוג האשראי הנוכחי פוגע באופן ניכר באפשרותה של חברת הדואר לגייס הון או חוב¹⁷ בשוק ההון או בשוק הבנקאי בריבית סבירה. הוא גם מקשה על החברה לממש את התחייבותה המעוגנת בהסכם עם החשב הכללי, בדבר רישום למסחר בבורסה של אגרות החוב שהונפקו בהנפקה פרטית במרץ 2010. להערכתה של החברה נמנע ממנה חיסכון של כ-25 מיליון ש"ח לשנה.

בדצמבר 2012 ציין סגן הממונה על התקציבים במכתבו לחברת הדואר כי אחד הצעדים שנדרשת להם התקדמות "באופן מידי" הוא רישום למסחר של אגרות החוב.

17 גיוס חוב הינו גיוס אשראי למשל באמצעות הנפקת אגרות חוב.

יוצא אפוא כי העיכובים הרבים ביישום מתווה ההנפקה, לרבות חילוץ החברה ממצבה הכספי הבעייתי, פגעו בדירוג האשראי של החברה וביכולת גיוס ההון והאשראי שלה.

חברת הדואר צפתה כי גם אם תיושם תכנית הבראה שהגישה למשרד האוצר (ראו להלן), תהיה החברה ביתרת מזומנים שלילית בשנת 2016; משרד האוצר לא אישר את תכנית הבראה. אי-יישום עיקריה של תכנית הבראה מעלה את החשש כי החברה תיקלע למצוקת מזומנים ולקושי אמתי בפירעון איגרות החוב, אם לא יינקטו הצעדים הנדרשים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח מצבה הכספי הנוכחי של החברה יש צורך לבחון אם התועלות ברישום איגרות החוב למסחר (כמו הגדלת סחירות איגרות החוב, הגדלת השקיפות בפעולות החברה ובתמריץ שלה להתייעל) עולות על הסיכונים הטמונים בו, כגון הורדה נוספת של דירוג האשראי של החברה ופגיעה חמורה ביכולת גיוס האשראי שלה במחיר הון סביר.

שיטת האסדרה (הרגולציה) של חברת הדואר

בחלק ממגזרי פעילותה, חברת הדואר פועלת בשוק תחרותי הכפוף לבקרה ולפיקוח של כמה גופים ממשלתיים - משרד התקשורת, משרד האוצר (רשות החברות, הממונה על השכר, אגף התקציבים, אגף שוק ההון ואגף החשב הכללי), רשות ההגבלים העסקיים ובנק ישראל.

האסדרה של פעילויות חברת הדואר אמורה להתנהל תוך כדי הבחנה בין תפקידה של המדינה (דהיינו משרד האוצר) כבעלת מניות השואפת למקסם את רווחי החברה ובין תפקידה כמאסדר השואף לתחרות הוגנת בשוק הדואר (דהיינו משרד התקשורת), האמור לראות לנגד עיניו גם את טובת הצרכנים בשוק זה ולשמור על עקרונות השירות האוניברסלי¹⁸.

יכולתה של החברה לשמור לטווח ארוך על איתנותה העסקית תלויה ביכולתה לפתח "מנועי צמיחה" חדשים. אולם כל שינוי מסוג זה טעון אישור מקדמי של המאסדרים. בהיעדר פורום רגולטורי משותף, ההתיינות עם המאסדרים השונים, כל אחד בנפרד, כרוכה בסרבול רב. התנהלות זו פוגעת באופן ניכר ב"יכולת התגובה" של החברה לשינויים התכופים, טכנולוגיים ואחרים, בשוק הדואר וביכולת ההתמודדות שלה בשוק תחרותי ודינמי. דוגמה לכך היא ההשתהות הרבה בתיקון החוק שנועד להגמיש את פעילותו של בנק הדואר. עבודת המטה על תיקון החוק החלה כבר בשנת 2008, לאחר החלטת ממשלה בנושא "הסרת חסמים בפעילות חברת הדואר ובנק הדואר"¹⁹. חילוקי דעות על מהות התיקונים הנדרשים בין המאסדרים השונים עיכבו את הגשתו של תיקון החוק לכנסת. התיקון הושלם ונכנס לתוקפו רק ביום 31.7.12, כעבור ארבע שנים.

בעניין זה ציין הממונה על אגף התקציבים בתשובתו מינואר 2013: "אנו סבורים כי יכולת התגובה" של החברה לשינויים התכופים בשוק אינה תלויה באופן כה משמעותי בגורמי האסדרה השונים אלא בראש ובראשונה בהנהלת החברה וביכולתה לגבש מנועי צמיחה ואפיקי רווח חדשים... אנו שותפים לעמדתכם כי יש לפשט את הליכי האישור של שינויים בפעילות חברת הדואר ובכך לאפשר לחברה גמישות גדולה יותר בהתמודדותה בשוק התחרותי בדואר הכמותי וכן במטרה לפתח מנועי צמיחה חדשים לחברה".

18 על פי רישיונה, חברת הדואר חייבת בהספקת שירות אוניברסלי, שמשמעו הספקת שירותי דואר בסיסיים, והנגשתם לכל תושבי המדינה במחיר אחיד.

19 החלטת ממשלה מס' 3979 מיום 24.8.08.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח היעדר הסכמות בעבר בין הגורמים המאסדרים (ראו גם להלן) ולנוכח החשיבות המהותית הכרוכה בייצוב חברת הדואר על אלפי עובדיה, מן הראוי לשקול הקמתו של פורום שיורכב מנציגי הגורמים המפקחים על חברת הדואר, ולו יוענקו סמכויות אל מול שוק הדואר בכלל. פורום זה יעסוק בקביעת כללים בנוגע לשוק הדואר בכלל ולחברת הדואר וחברת בנק הדואר (להלן - קבוצת הדואר) בפרט, ככל הנוגע לקביעת תעריפים, לאמות מידה לשירות, להמשך פתיחת השוק לתחרות וכד', ובכך יוכל להסיר חסמים בדרכה של חברת הדואר לקראת עתיד חדש של פעילות מאוזנת ורווחית.

גיבוש תכנית אסטרטגית לחברת הדואר

בעשור האחרון חברת הדואר מתמודדת עם ירידה מתמדת בתחום הדואר המסורתי, וזאת בשל פיתוח חלופות אינטרנטיות וסלולריות להעברת מסרים. על פי נתוני החברה, הדואר היחידני (הדואר שאיננו דואר כמותי²⁰) נמצא בירידה מתמדת. בשנת 2004 כמות דברי הדואר היחידני הסתכמה בכ-265 מיליון דברי דואר ובשנת 2011 היא ירדה ל-153 מיליון. בשנים 2004-2011 נרשמה ירידה גם בהיקף הדואר הכמותי ודואר החבילות. בד בבד עם הירידה בכמות דברי הדואר היחידני עלו תעריפיו על פי מנגנון ההצמדה הקבוע בתקנות²¹. נוסף על כך, בעקבות פתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות, איבדה החברה חלק מנתח שוק זה, השווה מאות מיליוני שקלים בשנה.

בפברואר 2011 פרסם משרד מבקר המדינה של ארצות הברית (U.S. GAO - U.S. Government Accountability Office) דוח בנושא "אסטרטגיות של בתי דואר זרים שראוי להביא לידיעת חברת הדואר הלאומית האמריקנית במאמציה להתחדש". בדוח הזה נסקרו שש חברות דואר מצליחות - באוסטרליה, בקנדה, בפינלנד, בגרמניה, בשוודיה ובשווייץ. הדוח העלה כי בכל החברות האלה נעשו שינויים שמהותם הרחבת השירות הקמעונאי באמצעות שיתופי פעולה עם עסקים קטנים ומעבר לפעילות בתחומים כמו שירותים בנקאיים מסחריים, ביטוח ולוגיסטיקה.

משרד מבקר המדינה פנה אל חברת הדואר בבקשה לקבל את התכנית האסטרטגית שאושרה בדירקטוריון החברה, המפרטת כיצד החברה נערכת אל מול התמורות הרבות בשוק הדואר ובמעמדה בשוק דינמי זה הכפוף לשינויים מתמידים. החברה השיבה כי יש לה תכנית אסטרטגית הכוללת כיווני פעולה עסקיים וסדרי קדימותם לשנים 2011-2012, וכן "כיוונים ראשוניים בנושאים נוספים שהחברה תצטרך להתמודד עימם בהמשך. התכנית כוללת בחינה פנימית של החברה ושירותיה, השוואה לארגוני דואר בחו"ל וניתוח קווי עסקים וכיווני פעולה אפשריים בעתיד".

התברר כי התכנית היא סקירה של חברת ייעוץ. עוד התברר כי בסקירה האמורה הועלו רק הצעות לחלופות פעולה בתחומי דואר שונים בלבד, לנוכח הניסיון העולמי בתחום הדואר שנצבר בחברות דואר לאומיות.

20 דואר כמותי מוגדר בתקנות הדואר (תשלומים בעד שירותי החברה לפי סעיף 37(א) ו-1(ג) לחוק) (הוראת שעה), התשס"ו-2006. עיקר ההגדרה - כמות גדולה של פרטי דואר שמידותיהם אחידות. חלק הארי של שירותי הדואר הניתן למדוורים הגדולים בישראל, כמו בנקים, חברות ביטוח וחברות תקשורת, מתייחס לדואר כמותי הנשלח על ידם.

21 תקנות הדואר (הצמדת תשלומים בעד שירותי החברה), התשס"ח-2008.

יוצא אפוא שחברת הדואר קיבלה סקירה על הנעשה בעולם ועל חלופות לפעולה בכל תחום, אך לא הכריעה בנוגע לאפשרויות הפעולה המותאמות לחברה ולשוק הישראליים. היא גם לא הכינה תכנית אסטרטגית לטווח בינוני וארוך הכוללת פרויקטים שנבחרו לביצוע, כללים להרכב ועדות ההיגוי האמורות ליישם את הפרויקטים, לוחות זמנים ליישומם של הפרויקטים, מדדי הצלחה ומעקב אחר ביצועו של כל פרויקט ופרויקט. מכאן שהחברה אינה פועלת לפתח כיווני פעולה לתחומי פעילות שונים, שיפצו על אבדן נתחי השוק של הדואר המסורתי בגלל השינויים הטכנולוגיים ובשל פתיחת שוק הדואר לתחרות.

פיקוח ובקרה של משרד התקשורת על חברת הדואר

שר התקשורת אחראי ליישומו של חוק הדואר. אחריותו של משרד התקשורת נוגעת, בין היתר, למתן רישיונות, לפיקוח על תעריפים, לפיקוח על איכות השירות לציבור, לבדיקת תלונות הציבור ולעידוד התחרות בשוק הדואר, תוך שמירה על יציבותה של חברת הדואר. המשרד מבצע את תפקידו בתחום הדואר בעיקר באמצעות אגף הפיקוח על הדואר ואגף הפיקוח על בנק הדואר.

תנאי הרישיון של חברת הדואר כוללים פירוט של תקני שירות. כדי לבחון את עמידתה של החברה בתקני השירות ביצע משרד התקשורת בדיקה נקודתית ("פיילוט"). הפיילוט נערך בשנים 2009-2011 ב-16 ערים, ונבדקה בו מידת עמידתה של חברת הדואר בתקן לשירות העברת מכתב רגיל. בדיקות כאלו מאפשרות לקבל תמונת מצב אמיתית על רמת השירות האוניברסלי, לפי מגזרי פעילות גאוגרפיים כמו יישובים במרכז הארץ, יישובי פריפריה ויישובים המקבלים את שירותי הדואר באמצעות יחידות הדואר הנע.

בעניין המסקנות שהוסקו מבדיקות אלו ציין משרד התקשורת בתשובתו מאוגוסט 2012 על הבהרות שהתבקשו כי "הסקרים שבוצעו כאמור, נועדו בעיקרם לצורך אישור כלי המדידה... [השונה מכלי המדידה המשמש את החברה ושאינו מקובל על המשרד. על כן לדעת המשרד, לא ניתן להתבסס על ממצאי כלי המדידה המשמש את החברה לצורך קביעת טיב השירות המסופק". בתשובתו מינואר 2013 ציין המשרד כי "לעניין טיב השירות שמסופק לציבור ועמידת החברה בתנאי הרישיון, הרי שעד שלא יושלם הליך בניית כלי מדידה אמפיריים על ידי המשרד, לא ניתן לקבוע מהו טיב השירות, שמסופק בפועל על ידי החברה לציבור וממילא לא ניתן לקבוע את עמידתה של החברה בתנאי הרישיון. בניית כלי מדידה אמפיריים כאמור כרוכה בעלות תקציבית גבוהה אשר בשלב זה לא נמצא לה מקור במסגרת תקציב המשרד".

משך זמן ההמתנה בתור הוא מבחן נוסף הנדרש לבדיקת טיב השירות. לעניין זה ציין משרד התקשורת בתשובתו על הבהרות שהתבקשו באוגוסט 2012 כי "לאור... מורכבות הנושא והיעדר תקציב ייעודי, לא התאפשר לאגף הדואר [במשרד]... לגבש כלי מדידה אמפיריים". אשר לפריסת יחידות הדואר צוין כי "לאור... מורכבות הנושא והיעדר תקציב המשך [לעבודת ייעוץ חיצונית], לא עלה בידי המשרד, עד כה, לגבש תבחינים לפריסת יחידות דואר ברחבי הארץ". המשרד הוסיף כי הוא כבר התחייב בעבר לבצע בחינה כוללת של פריסת יחידות דואר בכל הארץ²², אולם לצורך כך נדרש תקציב ייעודי ממשרד האוצר, והוא טרם התקבל.

22 בנובמבר 2011 במסגרת תשובתו לבג"ץ 4414/10 עבידאת ראסם ו-15 אח' נ' חברת דואר ישראל בע"מ, משרד התקשורת ועיריית ירושלים [בהליך שטרם הסתיים]. נכתב כי "במסגרת הטיפול בעתירה החליט המשיב [משרד התקשורת] לפעול... לקיום הליכי בדיקה ובהמשך מיפוי המהלכים הדרושים לשם גיבוש הקריטריונים הנחוצים לשם מתן שירותי דואר בסיסיים לכלל הציבור בכל הארץ".

יוצא אפוא שאין בידי משרד התקשורת, כגוף רגולטורי מרכזי, מידע בדוק על רמת השירות האוניברסלי כיום ועל העלויות הנדרשות כדי לשמור על רמת שירות אוניברסלי נאותה, וזאת לצורך גילומן בתעריפיה של חברת הדואר. נוסף על כך, אין בידי משרד התקשורת מידע על היקפי הפעילות של כל החברות הפועלות בשוק הדואר שממנו ניתן יהיה ללמוד על מידת התחרות בכל אחד מתחומי הפעילות בשוק זה.

ועדות לבחינת תעריפי חברת הדואר וبنק הדואר

1. בספטמבר 2004 מינו שרי האוצר והתקשורת ועדה ציבורית, בראשותו של ד"ר אלי שגיא, לבחינת תעריפי הדואר ועדכונם (להלן - ועדת שגיא). את מסקנותיה היה על הוועדה להגיש במרץ 2005. הוועדה התבקשה "להמליץ על הסדר התעריפים לחברה, תוך התאמת ההסדר לסביבה המשתנה של שוק הדואר". בגיבוש המלצותיה היא התבקשה לתת את דעתה לכמה נושאים, ובהם "התפתחות התחרות בשוק הדואר; מדיניות הממשלה לפתיחת שוק הדואר לתחרות; יצירת תנאים סבירים להמשך השקעות ופיתוח של שירותי הדואר ע"י החברה תוך שמירה על איכות והיקף השירותים; תמרוץ חברת הדואר להתייעלות על פני זמן".

בספטמבר 2006, באיחור של כשנה וחצי, הגישה הוועדה את מסקנותיה והמלצותיה. עיקר המלצותיה נגעו להעלאת תעריפי החברה ולקביעת הנוסחה לעדכון השנתי.

ראוי לציין כי מטבע הדברים התבססה עבודתה של ועדת שגיא, שעיקרה נעשה בשנת 2005, על תוצאות הפעילות של רשות הדואר בשנת 2004 כאשר היא פעלה כמוסד ללא כוונת רווח (מלכ"ר) ולא כחברה בע"מ. על סמך נתוני העבר שעמדו לרשותה קבעה הוועדה תחזית רווחיות לחברת הדואר לשנים 2006-2010. תחזית שהמירה בלית בררה תוצאות פעילות של מלכ"ר בעידן הטרם-תחרותי לתוצאות פעילות של חברה בע"מ בעידן התחרותי.

במרץ 2007 הודיעו שרי האוצר והתקשורת על החלטתם לאמץ את מסקנות הוועדה²³, למרות הסתייגויותיה הרבות של חברת הדואר. בנובמבר 2007 נכנסו לתוקפם תקנות התעריפים ותעריפי שירותי הדואר החדשים של החברה²⁴, על פי המתווה של ועדת שגיא. חלק מהמלצות הוועדה היו כרוכות במציאת מימון תקציבי שחברת הדואר ומשרדי האוצר והתקשורת לא באו לידי הסכמה בנוגע אליו, ולכן הן לא יושמו.

ועדת שגיא המליצה כי תקופת ההסדר שבה יוחלו התעריפים שעליהם המליצה, תהיה בשנים 2007-2010 ולאחריה ייבחנו מחדש התעריפים. יישומן החלקי של המלצות הוועדה הוא אחת הסיבות לפער בין תחזיות הוועדה ובין הכנסותיה ורווחיותה של חברת הדואר בפועל. הוועדה העריכה כי הפעילות שבפיקוח תניב רווחים בכל אופק השנים שצפתה, עד סוף 2010. בפועל, דיווחה החברה על הפסד כולל של 34 מיליון ש"ח בשנת 2010²⁵.

2. לאחר הגשת המלצות ועדת שגיא השמיעה חברת הדואר את הסתייגויותיה בשימוע שהתקיים בינואר 2007 בנוכחותו של שר התקשורת. הסתייגויותיה נגעו לכל תחומי התעריפים - מחירי הדואר הכמותי, מחירי הדואר היחידני, תעריפי הדואר הבין-לאומי, תעריפי בנק הדואר, ההנחות בדבר קצב אבדן נתחי שוק ושיעורו בעקבות פתיחת השוק לתחרות ועוד. כמו כן השיגה חברת הדואר על

23 למעט לוחות הזמנים לעדכון התעריפים.

24 תקנות הדואר (תשלומים בעד שירותי החברה לפי סעיף 37 (א) ו-ג) לחוק, התשס"ח-2007.

25 לאחר נטרול ההכנסות בגין הקטנת ההפרשה להשוואת תנאים עמד ההפסד הכספי לאותה שנה על כ-102 מיליון ש"ח.

פגיעה ביכולת התחרות שלה במגבלות הרגולטוריות שהשיתה עליה ועדת שגיא לזמן כה ארוך (עד סוף 2010), בלי שמשרד התקשורת יגדיר תקופת מבחן כלשהי לתעריפים שקבעה הוועדה. החברה גם ביקשה לקבוע "מחירי רצפה" בתחום הדואר הכמותי וגילום נוסף בתעריפי החברה של העלויות הנגזרות מהמחויבות שלה לשירות אוניברסלי שאין מתחריה מחויבים בה (ממחויבות זו של חברת הדואר נגזרת פריסת הסניפים הארצית הרחבה הכרוכה בעלויות תחזוקה ותפעול).

בשנת 2007 התנהל משא ומתן ממושך בין חברת הדואר ובין נציגים ממשרדי התקשורת והאוצר, שבסופו גובש מסמך שעליו חתמו שרי האוצר והתקשורת ביום 13.11.07 (להלן - מסמך רשת הביטחון). במסמך זה הודיעו השרים, בין השאר, על הקלות לחברה במטרה לאזן את המגבלות הרגולטוריות שהטילה עליה ועדת שגיא; הפחתת מקדם ההתייעלות²⁶ מ-1.5% בשנה ל-0.5% בשנה והפחתת התמלוגים²⁷ מ-1% מהמחזור ל-0.5% מהמחזור (בנובמבר 2008 נקבע למפרע כי מינואר 2008 יופחת שיעור התמלוגים ל-0%). הטבות אלו נוספו על תכניות פרישה של עובדים במימונו של משרד האוצר, שהוסכמו עם החברה במועד הקמתה ובעבורן שולמו בשנים 2008-2011 מאות מיליוני שקלים.

את מסמך רשת הביטחון חתמו השרים בדברים האלה: "בכוונתנו לבחון בעוד שנה את מצבה הפיננסי של חברת הדואר. במידה ויתברר כי חלה בתקופה האמורה התדרדרות משמעותית במצבה של החברה ביחס למצבה ערב כניסת השלב השני של התחרות לתוקף, באופן שיש בו כדי לערער את יציבות החברה, נבחן את הגורמים לכך, ובהתאם את הצעדים הדרושים על מנת לסייע לחברה, ובכלל זה - עדכון התעריפים".

בניגוד לאמור במסמך רשת הביטחון, לא נערכה כל בחינה של הנחות העבודה שעל פיהן נקבעו תעריפי חברת הדואר. במצב זה הלך והידרדר מצבה הכספי של החברה.

בספטמבר 2006, כבר בעת הגשת דוח ועדת שגיא לשר התקשורת, היה ברור כי שוק הדואר המסורתי חשוף לסיכוני שוק רבים בגלל שינויים טכנולוגיים שפותחו או שהיו בשלבי התפתחות - דואר אלקטרוני, מסרונים בטלפונים ניידים, שימוש ברשת האינטרנט בכלל וברשתות חברתיות בפרט ועוד. סיכוני שוק אלו חייבו בחינה מחודשת של מימוש הנחות הוועדה, לכל הפחות לפי לוח הזמנים שהיא עצמה התוותה, שתאפשר לחברת הדואר לפעול על פי תעריפים עדכניים כבר בתחילת 2011.

בתשובתו מאוגוסט 2012 על הבהרות שהתבקשו פירט משרד התקשורת יזמות שביצע, כמו העלאת מחיר הבול היחידני במרץ 2012²⁸, וכן יוזמות שנקט להעלאת תעריפי הגבייה במגזרי פעילות מסוימים, שמשרד האוצר סירב לאשרן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי מאז יישום המלצות ועדת שגיא, רוב תעריפי הדואר לא עודכנו, למעט הצמדתם לפי מנגנון ההצמדה שקבעה ועדת שגיא²⁹, וזאת למרות הגידול באותה התקופה בהוצאות תפעול, כמו שכר והוצאות נלוות, דלק וחשמל. זו גם אחת הסיבות לפער בין תחזיות הוועדה לרווחיות החברה ובין הפסדיה בפועל. העלאת מחיר הבול היחידני נעשתה כדי

26 מקדם ההתייעלות הוא רכיב הקבוע בתקנות הדואר (הצמדת תשלומים בעד שירותי החברה), התשס"ח-2008. מכוח תקנות אלו, מקדם זה המגלם את דרישת המדינה מהחברה להתייעלות, מנוכה משיעור הצמדת תעריפי החברה למדר המחירים לצרכן.

27 על פי חוק הדואר, חברת הדואר אמורה לשלם למדינה מדי שנה בשנה תמלוגים בשיעור מסוים מהכנסותיה.

28 במרץ 2012 החליט שר התקשורת לאשר, בצו מיוחד, את העלאת מחיר הבול היחידני מ-1.7 ש"ח ל-2 ש"ח.

29 לאחר הפחתת מנגנון ההתייעלות כאמור לעיל.

לשפר, אד-הוק, את מצבה התזרימי הקשה של החברה ולא דווקא כחלק מעבודת מטה מוסדרת ומעמיקה של ועדת תעריפים. עדכון נקודתי של תעריף למוצר או לשירות מסוים אין בו כדי לתת מענה לצורך בבחינה של כל אחד מסוגי השירותים והמוצרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, במסגרת קביעת משטר הרגולציה העתידי על חברת הדואר, מן הראוי שמשרד התקשורת יבדוק באופן שוטף את רכיבי העלויות של החברה, לרבות שכר, ויפעל לאי-גילומן של עלויות שאינן הכרחיות (כגון שכר או תנאי פרישה מופרזים), אשר אין להשיתן על לקוחות החברה בתעריפי החברה.

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2012 (להלן - מועד סיום הביקורת), החלה לפעול ועדה ציבורית חדשה, בראשותו של ד"ר זיו רייך (להלן - ועדת רייך), שהקימו שרי האוצר והתקשורת באוקטובר 2012. הוועדה הוקמה לצורך בחינת תעריפי קבוצת הדואר. היא התבקשה לגבש המלצות, בין השאר, בנושאים האלה: קביעת תעריפי החברה בתחום השירותים המפוקחים; קביעת מקדם התייעלות שיחול על התעריפים המפוקחים; בחינת שיטת הפיקוח הרצויה על תעריפי חברת הדואר; פתיחת שוק הדואר היחידני לתחרות, לרבות בחינה מחודשת של הוראות חוק הדואר בדבר הרחבת התחרות בתחום הדואר הכמותי; וקביעת קריטריונים לפריסת יחידות הדואר בכל הארץ. הוועדה התבקשה להגיש את המלצותיה עד ספטמבר 2013.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרדי האוצר והתקשורת לבחון באופן כולל את תעריפי חברת הדואר בסמוך לתום תקופת המבחן שהמליצה עליה ועדת שגיא. העיכוב בבחינת תעריפי חברת הדואר פגעו באיתנותה של החברה ובקידום התחרות בשוק הדואר, שהרי לא ניתן לקדם את התחרות בשוק הדואר ולבחון חסמים רגולטוריים המוטלים על חברת הדואר ועל שאר השחקנים בשוק הדואר, בלי לבדוק את יכולתה של החברה לפעול בשוק תחרותי כשהיא מצוידת במבנה התעריפים שנקבע לה.

מצבה הכספי של חברת הדואר והשפעת עלויות השכר עליו

1. אחד מהפרמטרים הקריטיים להבטחת יציבותה של חברת הדואר הוא תכנון תזרים המזומנים העתידי שלה. מתחילת פעילותה כחברה בע"מ היא התריעה לפני משרדי האוצר והתקשורת כי בשל ירידה מתמשכת בהכנסותיה, בד בבד עם עלייה בהוצאותיה, קיימת סכנה לפגיעה באיתנותה הפיננסית. במהלך 2011 נערכו דיונים רבים, בהשתתפותם של הנהלת החברה ונציגים ממשרדי האוצר והתקשורת, שעיקרם היה בניית תכנית הבראה לחברת הדואר. בדצמבר 2011 הגישה החברה למשרדי האוצר והתקשורת "תכנית ייצוב". תכנית זו כללה צעדי התייעלות בתחומי שכר, השקעות והקלות מבוקשות בכללי הרגולציה וכן תחזית לרווחיות ולתזרים המזומנים של החברה. במרכזה של התכנית הוצגה כוונתה של החברה לפטר 500-1,000 עובדים.

מאחר שחברת הדואר הצהירה שאין ביכולתה לממן את פעילותה ממקורות עצמיים, היא ביקשה במסגרת תכנית הייצוב סיוע כספי מהמדינה. ביום 9.2.12 הוקם צוות בין-אגפי במשרד האוצר (נציגים מאגף התקציבים, מאגף החשב הכללי ומרשות החברות) שיבדוק את מצבה הפיננסי של החברה ואם יש לסייע לה במימון תכנית הייצוב. את הצוות ליוו שני משרדי רואי חשבון (להלן - היועצים) ששכר משרד האוצר לצורך בדיקת תקפות ההנחות הכלכליות והחשבונאיות שלפיהן נערכה תכנית הייצוב של החברה. ביוני 2012 הגישו היועצים לצוות הבין-אגפי את חוות דעתם (להלן - דוח היועצים).

במסגרת עבודתם בדיקו היועצים את תחזית תזרים המזומנים של החברה וקבעו כי על פי תחזית זו החברה צפויה לירידה רציפה ביתרות המזומנים שלה לאורך השנים, עד לכדי יתרת מזומנים שלילית בסך 69 מיליון ש"ח בשנת 2016. יצוין כי תחזית זו של תזרים המזומנים העתידי מותנית במימוש מידי של תכנית הייצוב בתחום איחוד מערך ההיסעים³⁰, דבר שלא בוצע עד כה. משמעות נתונים אלו היא כי ללא שינוי חד במבנה ההוצאות וההכנסות של החברה, היא צפויה להגיע למשבר תזרימי קשה בתוך שנים ספורות.

דוח היועצים קבע גם כי "בתכנית פרישה של 200 עובדים ומעלה נדרש לבחון את יכולת עמידת הדואר במימון התכנית שלא באמצעות מקורותיו הפנימיים בלבד... יש לבחון היתכנות לסיוע של המדינה בכפוף לעמידה באבני דרך מפורטים של החברה הן בתחום כוח האדם, הן בתחום התפעול והן בתחום מנועי הצמיחה... השיעור המדויק של השתתפות המדינה בעלויות הפרישה צריך להיקבע בעיקר לאור כלל הצעדים שיינקטו על ידי החברה ועל ידי הרגולציה".

אולם נציגי אגף התקציבים ואגף החשב הכללי הבהירו שאין כל כוונה לאשר לחברת הדואר סיוע כספי למימוש תכנית הייצוב או הנהגת גמישות בתעריפים של הדואר הכמותי ושל הפקת דואר³¹. לכן, החברה נדרשה למהלך מזוורו של הוצאה מהכוח אל הפועל, דהיינו אימוץ מידי של תכנית הבראה שהיא תוכל לבצע ממקורותיה העצמיים, ובעיקר יישום מהיר של החלקים בתכנית הייצוב הנוגעים לצמצום הוצאות השכר. נמצא כי תכנית חלופית כזו לא הוכנה.

בעניין זה ציין הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר בתשובתו מינואר 2013 כי "אגף התקציבים סבר... כי אין לאשר לחברת דואר ישראל סיוע כספי לשם מימוש תכנית הייצוב או הנהגת גמישות בתעריפי הדואר הכמותי והפקת דואר עד להתבססות התחרות בתחום הדואר הכמותי ופתיחת מרכזי החלוקה למתחרים". לתשובתו צירף הממונה מכתב ששלח סגנו אל יו"ר דירקטוריון חברת הדואר ביום 30.12.12, ובו פירט הסגן שורה של צעדים מידיים שעל החברה לנקוט, ובהם הקפאת קליטת כוח אדם בחברה, פרישה מידית של 216 עובדים וקידום מנועי צמיחה חדשים בפעילותה של החברה.

2. בדיקת הכנסות החברה:

התפלגות הכנסות חברת הדואר בשנים 2008-2011 (במיליוני ש"ח)

השוואה ל-2008	2008	2009	2010	2011	
99.5%	1,102	1,061	1,093	1,097	שירותי דואר
121%	325	342	359	393	שירותי בנק הדואר
119%	63	65	64	75	קבלת דואר מחו"ל
108%	77	79	79	83	שירותי שליחים
148%	89	106	126	132	עמלות והכנסות שונות
107%	1,656	1,653	1,721	1,780	סך הכול

* השוואה נומינלית של הנתונים לשנת 2011 ביחס לאלה בשנת 2008.

30 התכנית ליעול מערך ההיסעים כוללת קיטון במספר כלי הרכב המשמשים את החברה ושינוי גודלם.
31 הכוונה למתן רישיון לחברה להפעיל בית דפוס אשר יפיק דואר כמותי.

הטבלה מלמדת על ירידה נומינלית קלה בהכנסות מפעילות הליבה של החברה - מתן שירותי דואר - ביחס לשנת 2008. עם זאת, בניכוי שיעור האינפלציה בשנים 2008-2011, שעמד על כ-9%, מדובר בירידה ריאלית בשיעור מהותי בהכנסות אלו - כ-2% שחיקה ריאלית של כ-36 מיליון ש"ח.

תחום שירותי הדואר לאנשים פרטיים, לגופים ציבוריים ולעסקים מהווה כשני שלישים מפעילותה של חברת הדואר. תחום זה טומן בחובו איום על החברה, בעיקר בשל שינויים טכנולוגיים המהווים חלופה לדואר המסורתי ובגלל פתיחת שוק הדואר לתחרות. התרחבות השימוש בתחליפים טכנולוגיים (דואר אלקטרוני, מסרונים ופעילות באתרי האינטרנט) צפויה אף לצמצם עוד יותר את פעילות החברה בתחומים כמו ביצוע תשלומים ורכישת מוצרים. על כן, לא ניתן לבסס תכנית עסקית ריאלית לחברה לטווח ארוך ללא פיתוח תחומי פעולה נוספים בבנק הדואר³².

ביום 6.3.12 התקיים דיון בדירקטוריון החברה ובו הציגה סמנכ"לית הכספים את תקציב החברה לשנת 2012. תקציב זה כלל תחזית הפסד של 98 מיליון ש"ח לשנה זו, לפני צמצום ההפרשה בשל השוואת תנאי העבודה של עובדי קבלן לאלה של עובדים מן המניין, ועל סמך הנחה שירשם גידול בהכנסות בסך של כ-65 מיליון ש"ח ביחס לשנת 2011. בהקשר זה ציין יו"ר דירקטוריון החברה כי "גידול של 65 מיליון ש"ח בהכנסות הוא אתגר בלתי רגיל בפרט כאשר גם ב-2010 וגם ב-2011 החברה לא עמדה ביעדי ההכנסות".

ניתוח הנתונים מעלה כי מגמת ההתפתחות הרב-שנתית בחברה מלמדת על ירידה מתמשכת ברווחיותה ובנזילותה הכספית. סימנים אלו חייבו היערכות של החברה ושל הגופים המפקחים עליה בעוד מועד, אך כאמור הדבר לא נעשה. בשנת 2010 הנפיקה כאמור החברה איגרות חוב בכ-400 מיליון ש"ח. כספים אלו אמנם שימשו בחלקם להוזלת עלויות המימון של החברה בגין המרת חוב יקר למדינה בחוב זול יותר לרוכשי איגרות החוב, אך גם כספי ההנפקה נטו (בניכוי פירעון החוב למדינה) לא שימשו את החברה לפיתוח מנועי צמיחה שיפצו על הירידה הצפויה בנפח הפעילות בשירותי הדואר המסורתי. כאמור לעיל, החברה לא הכינה תכנית אסטרטגית שבה היא מתווה את שינוי תמהיל פעילותה שייצר הכנסות מתחומים חדשים, אשר יפצו על אבדן ההכנסות משירותי הדואר המסורתי.

3. אחד הכלים העיקריים לבחינת מצבה הכספי של חברה הוא ניתוח מגמת הרווח הגולמי³³ שלה לאורך שנים. משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הרווח הגולמי של החברה כפי שהוא עולה מהדוחות הכספיים שלה לשנים 2008-2011. הועלה כי רכיב זה הלך וקטן בכ-130 מיליון ש"ח במהלך שלוש שנים, וזאת על אף גידול של כ-120 מיליון ש"ח בסך ההכנסות. הסיבה לכך היא קשיחות ההוצאות של החברה - רכיב השכר מהווה כ-63% מסך הכנסותיה של החברה בשנת 2011 ובו חל גידול מתמיד לאורך השנים, דהיינו הגידול בהכנסות מופנה בעיקר לכיסוי הוצאות השכר. בדוחות הכספיים של החברה לשנים 2008-2011 ניתן לראות כי רכיב השכר גדל בכ-200 מיליון ש"ח בשלוש שנים, לעומת גידול של כ-120 מיליון ש"ח בלבד בסך ההכנסות. זו אחת מהסיבות העיקריות לשחיקה בשיעור של 49% ברווח הגולמי של החברה בשנים אלו, דהיינו מ-270 מיליון ש"ח ל-139 מיליון ש"ח. על פי דוחותיה הכספיים של החברה, נכון ליום 30.6.12 הפסידה החברה

32 גם ברוח היועצים הומלץ כי "על החברה לפעול בדרך נמרצת יותר כדי לקדם את מנועי הצמיחה, ולשאוף למטרה שחלק מהותי מהפעילות [שלה] יהיה לא מהשרות הדוארי הקלאסי".

33 רווח גולמי הוא ההפרש בין ההכנסות ממכירות ובין העלויות הישירות למכירת המוצרים והשירותים (ללא ניכוי עלויות עקיפות כמו עלויות תפעול מטה או עלויות מימון).

במחצית הראשונה של 2012³⁴ כ-32.7 מיליון ש"ח, וגירעונה בהון החוזר³⁵ עומד על 386 מיליון ש"ח.

4. התאמת הוצאות השכר למצבה הכספי של החברה :

(א) על פי סעיף י להסכם התקציב שנחתם בין חברת הדואר (לאחר איגודה וטרם תחילת פעילותה) ובין מדינת ישראל ביום 7.12.05, סך כל המשרות של עובדי החברה, לרבות כל התקנים וכל עובדי הקבלן, לא יעלה על 5,995 משרות בסוף 2008. נכון למאי 2012, יש בחברה 6,200 משרות - 3,950 משרות קבועות, 1,863 משרות של עובדי קבלן שנקלטו בחברה ו-387 משרות זמניות. תוספת זו של כ-200 משרות משמעה תוספת הוצאה של עשרות מיליוני שקלים בשנה.

בתשובתה מפברואר 2013 ציינה חברת הדואר כי תוקף ההסכם שהביקורת מתייחסת אליו הוא עד סוף 2008. תוספת זו של משרות נעשתה בשל קליטת עובדי קבלן שמאז היקלטותם בחברה נוספו לזכויותיהם, בין היתר, ימי חופשה בתשלום. החברה הייתה צריכה להוסיף תקני כוח אדם כדי לפצות על היעדרותם של עובדים אלו בימי חופשתם. בנוסף על כך, החברה ציינה כי היא הוסיפה תקני כוח אדם גם בשל העלאת תקני השירות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי לנוכח מצבה הכספי, היה עליה להתייעץ עם אגף התקציבים ועם הממונה על השכר, שניהם במשרד האוצר, ועם הגורמים המפקחים עליה במשרד התקשורת כדי לשקול חלופות לתוספת המשרות, כמו נידוד עובדים או הקלה בתנאים של תקני השירות והחלוקה הקבועים ברישיון החברה.

(ב) על פי חוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957, ניתן לעשות הסכם קיבוצי באמצעות חתימה על כתב הצטרפות להסכם קיבוצי מיוחד קיים.

בדיון בדירקטוריון החברה ביום 15.12.10 נדון לראשונה עניין ההצטרפות להסכם השכר שאמור היה להיחתם במגזר הציבורי בעקבות משא ומתן שנוהל באותה תקופה בין משרד האוצר להסתדרות העובדים החדשה. בדיון זה החליט הדירקטוריון לאשר, כחלק מאישור ההצטרפות להסכם השכר, מענק חד-פעמי של כ-2,000 ש"ח לעובד, ובסך הכול כ-13 מיליון ש"ח. אשר לתוספת השכר הוחלט כי "הנהלת החברה תיכנס למשא ומתן מיידית על הסכם קיבוצי ועל תכנית התייעלות כוללת, במסגרתו יוחלט על אימוץ הסכם המדינה עם ההסתדרות".

ביום 5.1.11, כחלק מאותו ההסכם הקיבוצי האמור, אושרו בדיון נוסף בדירקטוריון החברה עדכון שכר לכל העובדים, בשיעור של 6.25% בשלוש פעימות במהלך השנים 2011-2013, ועוד תוספות לעובדים מסוימים. בדיון זה העריכה סמנכ"לית הכספים את עלות ההסכם בסך של כ-150 מיליון ש"ח בשנים 2011-2013, וכי "ב-2011 לא תהיה בעיה תזרימית, הבעיה תהיה בשנת 2012, כאשר נצטרך לשלם 50 מיליון ש"ח אג"ח". ביום 9.2.11 אישרה ועדת הכספים של דירקטוריון החברה תוספת שכר בשיעור של 2.25% לכל העובדים וכן הוגדלו הפרשות המעסיק והעובדים לקופת גמל בשיעור של 0.5% מיום 1.1.11. יו"ר הדירקטוריון המליץ לשלם את התוספת גם כדי לשמור על שקט תעשייתי עם העובדים.

34 בניכוי עדכון הפרשה האקטוארית וההפרשה החשבונאית להשוואת תנאי העבודה של עובדי קבלן.
35 הון חוזר מחושב כנכסים שוטפים בניכוי ההתחייבויות השוטפות על פי הדוחות הכספיים של ארגון לנקודת זמן מסוימת. ההון החוזר הוא אינדיקטור לניזילות לטווח קצר הקיימת בארגון.

יצוין כי אישור תוספות השכר נעשה על אף מכתב בהול שלח מנכ"ל חברת הדואר לשרי האוצר והתקשורת זמן קצר לפני כן, ביום 24.11.10, שכותרתו "איתנותה של חברת דואר ישראל". במכתב התריע המנכ"ל כי "בשל גורמים אשר אינם בשליטתה של חברת דואר ישראל... נשקפת סכנה לאיתנותה של החברה וליכולתה להמשיך לספק שירות אוניברסאלי במחיר ובתקן אשר נקבעו בתקנות וברישיון הכללי שלה".

מן הדברים עולה, כי החלטת הדירקטוריון בעניין תוספות השכר לעובדי החברה לא תאמה את הצורך לעמוד ביעדי תכנית הייצוב שגיבשה החברה באותה עת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה להכין תכניות לטווח המידי ולטווח הארוך לשיפור תזרים המזומנים העתידי של החברה. תכנון תזרים מזומנים עתידי נדרש כדי לסייע לחברה בהתמודדותה עם מצוקת אשראי העלולה לאיים איום של ממש על יכולת שרידותה. כפי שצוין, כחברה עסקית, אין חברת הדואר עושה די כדי לגבש תכנית ריאלית לשינוי תמהיל הכנסותיה שתאושר על ידי הגורמים המאסדרים וכדי להתאים את התקציב העתידי של הוצאותיה לצפי הכנסותיה.

בחירת החביות האקטואריות ומימון תכניות פרישה של עובדים

על פי כללים חשבונאיים מקובלים, ההתחייבות להטבות לעובדים, שרובה נובע מחבות החברה לתשלום פנסיה תקציבית³⁶, נרשמת כהפרשה חשבונאית שאותה מחשב אקטואר. במאזן החברה עמדה ההפרשה האקטוארית בשנים 2009-2011 על כ-1.1 מיליארד ש"ח.

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, קובע כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה... אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר". במסגרת הסכמי המעבר לחברה התחייבה חברת הדואר לכסות את הגירעון האקטוארי הנובע מהתחייבויותיה לפנסיה לעובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית. בהתאם לכך, כנגד ההפרשה האקטוארית הפקידה החברה כ-1.1 מיליארד ש"ח בתיקי השקעות המיועדים לכיסוי החבות האקטוארית³⁷.

1. בהיעדר התייחסות בתקינה החשבונאית הישראלית לנושא ההיוון, הכללים המחייבים על פי הפרקטיקה המקובלת בישראל הם התקנים הבין-לאומיים. הכללים לקביעת שיעור ההיוון של החבות האקטוארית הם הכללים המופיעים בתקן הבין-לאומי IAS-19. סעיף 78 לתקן זה קובע כי "השיעור שמשמש להיוון מחויבויות בגין הטבה לאחר סיום העסקה (גם ממומנות וגם בלתי ממומנות) יקבע על ידי שימוש בתשואות שוק בתאריך המאזן על אגרות חוב קונצרניות באיכות גבוהה. במדינות בהן אין שוק בו מתקיימת סחירות גבוהה באגרות חוב כאלה, יש להשתמש בתשואות השוק (בתאריך המאזן) על אגרות חוב ממשלתיות".

אשר להצגת החבות האקטוארית ציינה סמנכ"לית הכספים בדיון בוועדת הכספים של דירקטוריון החברה ביום 24.5.11 כי "הנושא נמצא במרכז תשומת הלב של הרשות לניירות ערך... סוכם עם האקטוארים על הנחות החישוב, המבוססות על הנחיות הרשות לניירות ערך גם לנמלים [חברות נמל אשדוד ונמל חיפה] וגם לחברת החשמל".

הועלה כי בקביעת שיעורי ההיוון של החבות האקטוארית בשנים 2006-2011 לא הסתמכה החברה על הנחיות כלשהן של הרשות לניירות ערך אלא על ניסיונם של האקטוארים שלה. בנוסף לכך,

36 נכון ליום 31.12.11, בחברה מועסקים 1,044 עובדים פעילים הזכאים לפנסיה תקציבית.
37 תיקי השקעות אלו אינם מהווים "יעודה" במובן החשבונאי אלא הפקדות בחשבונות בנק נפרדים בלבד.

בעניין היוון של חבות אקטוארית לפי שיעור ריבית של איגרות חוב חסרות סיכון פעלה החברה בניגוד להנחיות היחידות שעמדו לפניה - הנחיות רשות החברות.

בנוגע להיוון החבות האקטוארית על בסיס שיעור ריבית של איגרות חוב חסרות סיכון של ממשלת ישראל ציינה רשות החברות בהערתה מיום 30.3.08 לדוחות הכספיים של חברת הדואר לשנת 2007: "בדו"ח הכספי רושמת החברה התחייבויות אחרות שלה [פרט לשיעור ההיוון של חבות אקטוארית] כשהן מהוונות בשיעור הריבית האפקטיבית של החברה להערכת ההנהלה, העומדת על 5.3%... לדעתנו אין זה נכון להוון תזרימי מזומנים הכוללים רכיבי סיכון על בסיס אג"ח ממשלתי חסר סיכון".

באפריל 2008 השיבה חברת הדואר לרשות החברות כי שיעור ההיוון נובע מהסכם שערכה החברה עם המדינה. במכתב לחברת הדואר מיוני 2008 דחתה רשות החברות את תשובתה של החברה מן הסיבה שרכיבי הסיכון של תשלומים אלו במעמד חתימת ההסכם עם המדינה וביצועו אינם שווים בהכרח לרכיבי הסיכון שלהם כיום. במכתב התשובה שלה ביקשה הרשות כי "ייתן גילוי לעמדת הרשות לפיה יש להוון את ההתחייבות על בסיס תזרימי המזומנים העתידיים הצפויים לפי שיעור ריבית המשקף את הסיכון הגלום בהתחייבויות האקטואריות ומחיר גיוס החוב של החברה הכולל פרמיית סיכון".

הועלה כי ביאור מעין זה לעמדת רשות החברות לא נרשם בספרי החברה לשנת 2007. גם בדוחות הכספיים לשנים 2008-2009, שבהם הוונו החבויות האקטואריות לפי שיעור היוון חסר סיכון (3.5%), לא ניתן גילוי לעמדתה השונה של רשות החברות.³⁸

עמדתה זו של רשות החברות, שהוצגה בהערותיה לדוחות הכספיים של החברה לשנת 2007, שונה מן העמדה שהציגה בתשובתה למשרד מבקר המדינה. לדבריה בתשובתה זו: "אין הצהרה מפורשת שבישראל יש שוק עמוק"³⁹, הפרקטיקה הנהוגה בקרב החברות המדווחות בישראל מתבססת על ההנחה שלא קיים שוק עמוק לאג"ח קונצרני בישראל, אנו סבורים שהחברה פעלה בהתאם להנחיות התקן הבינלאומי IAS-19".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי בדוחותיה הכספיים של חברת החשמל לישראל (להלן - חברת החשמל), שבהם נתלתה חברת הדואר כ"נורמה" להצגת חבות אקטוארית, הציגה חברת החשמל ניתוחי רגישות על מידת השפעתם של גידול או קיטון באומדנים המרכזיים של החבות האקטוארית.⁴⁰ לעומת זאת, חברת הדואר לא הציגה ולא נדרשה על ידי רשות החברות להציג ניתוח רגישות מעין זה, שניתן היה ללמוד ממנו מהו סכום השינוי בחבות האקטוארית הנוגע לשינוי מסוים בשיעור הריבית להיוון. ניתוח רגישות כאמור מצביע על ההשלכות של כל שינוי באחד האומדנים האקטואריים על תזרימי המזומנים של החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי מן הראוי שתערוך בחינה כוללת של כל היבטי ההפקדות והחבויות האקטואריות. מן הראוי גם שבעניין שיעור ההיוון של החבויות האקטואריות תבקש רשות החברות את חוות דעת המוסד הבין-לאומי לתקינה חשבונאית.

38 בשנים 2008-2009 לא העירה הרשות באופן ספציפי בנוגע לשיעור ההיוון, אלא דרשה באופן כללי "שיעור היוון הולם" (בהערותיה לשנת 2008) וחישוב ההתחייבות לפי חוזרי הרשות (בהערותיה לשנת 2009). משנת 2010 שונה שיעור ההיוון בשל המעבר לדיווח כספי על פי כללי התקינה הבין-לאומית, והוא מחושב לפי עקום הריביות שמפרסמת החברה המצטטת שבחר אגף שוק ההון באוצר, שגם הוא מבוסס על איגרות חוב מדינה חסרות סיכון.

39 "שוק עמוק" מוגדר כשוק של ניירות ערך בו היקף המסחר הוא כזה שגם מספר ניכר של עסקאות לא ישפיעו על מחיר השוק.

40 לדוגמה, בדוח הכספי לשנת 2011 התייחסה חברת החשמל לשלושה אומדנים כאלו: לשיעור הריבית להיוון, לשיעור הגידול בשכר ולשיעור גידול הפנסיה.

2. על פי הדוח של אקטואר החברה מיולי 2011, אין המודל האקטוארי שלו לוקח בחשבון פרישה מוקדמת, אף שתכנית הייצוב מדצמבר 2011 כוללת פרישה "בהסכמה" של 500-1,000 עובדים.

בעניין זה הסבירה חברת הדואר בתשובתה מאוגוסט 2012 על הבהרות שהתבקשו באותו החודש כי "הסדרי פרישה נעשים רק מעת לעת לאחר שהושגו הסכמות עם נציגות העובדים ועם הגורמים הרלוונטיים במדינה. כתוצאה מכך אין לחברה תכנית לפרישה מוקדמת כהגדרתה בתקן 19 הבינלאומי המצריכה רישום התחייבות בגינה".

היועצים העריכו כי פרישה עתידית של 216 עובדים תחסוך לחברה של כ-37 מיליון ש"ח בשנה⁴¹. עם זאת, ברוח היועצים צוין כי אין בתכנית פרישה מוקדמת של כ-200 עובדים כדי לייצב את חברת הדואר לאורך זמן.

3. בדצמבר 2011 פרסמה רשות החברות חוזר בנושא התחייבויות יחסי עובד-מעביד ואקטואריה בדוחות כספיים. בהוראות החוזר ביקשה הרשות את תיעודם של תהליכי המיפוי של החבות האקטוארית, וכללה בהן הנחיה כי בכל חברה ממשלתית יובאו הנחות האקטואריה לאישורו של הדירקטוריון. עוד ביקשה הרשות לעלות את נושא החוזר לסדר היום של הדירקטוריון בתוך 90 ימים מיום הוצאתו של החוזר, לקבל החלטה בדבר יישומו ולהגיש לרשות דוח בעניינו.

הביקורת העלתה כי החברה לא המציאה לרשות החברות דוח בדבר יישומו של החוזר. רשות החברות לא אכפה על החברה לקיים את הוראותיה לדווח לה בפירוט על סעיפי החישוב האקטוארי והליכי אישורם במוסדות החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי מאחר שהנדבך המרכזי בתכנית הייצוב שהיא הכינה הוא פרישת עובדים, היה על החברה לממש את אותו חלק של התכנית שהיה באפשרותה לממן ממקורותיה העצמיים בלי להמתין לסיוע חיצוני ממשרד האוצר, ולכלול את הכספים המיועדים למימון תכנית פרישה מוקדמת של עובדים בחבות האקטוארית ובתיק הנכסים האקטוארי.

חברת בנק הדואר

עתידה של חברת בנק הדואר

חברת בנק הדואר התאגדה בישראל והחלה בפעילותה ביום 1.3.06 כחברה בת של חברת הדואר מכוח סעיף 88א(ב) לחוק הדואר, כפי שתוקן במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004. עם הקמת חברת הדואר הסתיימה ערבותה של הממשלה לפעילות הבנק כשהיה תחת גגו של משרד התקשורת. הצורך בהבטחת כספי הלקוחות בנפרד מנכסיה של חברת הדואר הוביל לפתרון משפטי של הקמת חברת בנק הדואר.

באוגוסט 2008 החליטה כאמור הממשלה לפעול להסרת חסמים בפעילות חברת הדואר וחברת בנק הדואר, המקשים על פעילותן כחברות עסקיות. בהמשך להחלטה זו נכנס לתוקפו ביום 31.7.12 תיקון מס' 11 לחוק הדואר. תיקון זה כלל ביצוע הפרדה מבנית מלאה של הממשל התאגידי⁴² בין

41 כל עוד יישמר יחס של עד 1:3 בין פורשים לנקלטים.

42 דירקטוריון, הנהלה, מבקר פנימי, יועץ משפטי וכו'.

החברה לבנק הדואר ועיגון סמכויות פיקוח ואכיפה על החברה הבת וכן הוראות צרכניות בנוגע לשירותי בנק הדואר. לפיכך, נקבע כי לחברת בנק הדואר ימונה דירקטוריון, והוא יבחר את הנהלת החברה. הפרדה מבנית זו חייבה את קביעתו של סכום ההון העצמי של בנק הדואר ואת דרכי מימונו.

בסוף 2006, במסגרת הוועדה לבחינת הרחבת התחרות בתחום הבנקאי הקמעונאי, פרסם החשב הכללי בקשה לקבלת מידע⁴³. הוא ביקש מעשרות גופים כלכליים, רובם גופים בין-לאומיים, להציע הצעות כיצד ניתן לפתח את בנק הדואר. בד בבד שכר החשב הכללי שירותיו של יועץ לצורך בחינת ההצעות שיתקבלו, ובסופו של יום היה על היועץ להמליץ על מתכונת הפעילות האופטימלית בעבור בנק הדואר.

היועץ המליץ להפוך את בנק הדואר לבנק מסחרי קמעונאי גם כדי להגביר את התחרות במערכת הבנקאית וגם בשל הנחת העבודה כי בטווח הארוך יהפוך הדבר את בנק הדואר למנוע הצמיחה של חברת הדואר. הוא המליץ כי עד שיופרט בנק הדואר תכשיר הממשלה את הקרקע לעניין זה באמצעות ביצוע שינויים רגולטוריים ושינויים מבניים הנדרשים להפיכת בנק הדואר לבנק מסחרי. על פי המתווה שהוצע, הרוכש של חברת הדואר וחברת בנק הדואר יורים לבנק הון ויבצע את השדרוגים הנדרשים במערכות המחשוב, שיובילו בסופו של יום (תקופה מסוימת לאחר שהבנק יימכר) לקבלת רישיון בנקאי.

ביום 31.5.07 שלח המפקח על הבנקים דאז מכתב לחשב הכללי ובו פירט את עמדתו של בנק ישראל בכל הנוגע לפעילותו של בנק הדואר. לדבריו, "יש לפעול להפיכת בנק הדואר לתאגיד בנקאי וליישם זאת בתהליך ההפרטה של חברת הדואר. עמדתנו זו נגזרת הן מהצורך להגביר את התחרות במגזר הבנקאות הקמעונאית והן מהצורך לשמור על יציבותו של בנק הדואר".

במכתבו הדגיש המפקח דאז כי בנק ישראל סבור כי הפיקוח על בנק הדואר צריך לעבור לידי של המפקח על הבנקים בטרם יקבל בנק הדואר רישיון, ובכפוף לתנאים האלה: ביטוס עצמאות תאגידית לחברת בנק הדואר, ביטוס תשתית ארגונית לחברת בנק הדואר לפי הסטנדרטים החלים על תאגידים בנקאיים והון עצמי מינימלי בסך 150 מיליון ש"ח.

לתשובתו מינואר 2013 צירף משרד התקשורת העתק מכתב ששלח ב-25.7.07 מנכ"ל משרד התקשורת דאז אל החשב הכללי דאז, ובו נכתב: "אין אנו רואים, בעתיד הנראה לעין, ולפחות לא עד למימוש מהלך ההפרטה במלואו, לגבי חברת הדואר כולה על מרכיביה השונים, כל אפשרות להסכים לתהליכים אותם מציע בנק ישראל: הפרדה תאגידית מוחלטת במקביל להפיכת בנק הדואר לתאגיד בנקאי. אין צורך להרבות מילים בדבר השפעתו השלילית של תהליך מוצע זה על יכולתה של חברת הדואר להמשיך ולתפקד במתכונתה הנוכחית. עמדתנו היא כי תהליך פתיחת שוק הדואר לתחרות, ולאחר מכן ביטוסה של התחרות שתיווצר... הינו עניין הצפוי להימשך מספר שנים, ובמהלכן איבוד נתחי השוק הצפוי לחברת הדואר במגזרי הפעילות השונים יחייב הסתמכות על ההכנסות מהשירותים הכספיים הניתנים על ידי חברת הדואר מטעם חברת בנק הדואר". את עמדתו זו של משרד התקשורת לא קיבל בנק ישראל, שהוא הגוף המוסמך על פי חוק⁴⁴ להעניק רישיון לתאגיד לעסוק בפעילות בנקאית.

בנובמבר 2008 נערך דיון פנימי ברשות החברות בנוגע לחברת בנק הדואר. הדיון נערך בראשותו של המשנה למנהל הרשות. בפרוטוקול הדיון נכתב כי "יש לקדם את המהלך של הפיכת בנק הדואר לחברה נפרדת. לצורך כך ינקטו הצעדים הבאים... [בין השאר] שיתוף פעולה עם אגף תקציבים

43 הבקשה לקבלת מידע (RFI) היא פנייה לרוכשים פוטנציאליים לקבל מידע על שירות או על שוק מסוים. מטרת הפנייה לסייע לגורם המזמין לקבל מידע כדי להכין מכרז שימצא את האפשרויות העומדות לפני המדינה כשהיא באה להפריט או לשנות את מבנה חברת הדואר ובנק הדואר.

44 חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981.

לצורך קביעת ההון העצמי ועיצוב הסכם העברת עובדים ונכסים [מחברת האם לחברה הבת], ככל ש"יירש".

הועלה כי הדיונים בין הגורמים הנוגעים בדבר התקיימו במהלך 2008-2011, אך רק ביולי 2012 הוסדרו יחסי שתי החברות בתיקון לחוק הדואר, התשמ"ו-1986. תיקון זה חייב את החברה לבצע הפרדה מבנית מלאה של הממשל התאגידי בין חברת הדואר לבין חברת בנק הדואר. גם לאחר הסדרת החקיקה, עדיין לא באו חברת הדואר והגורמים המפקחים עליה לידי הסכמה בנושאים עקרוניים כמו מקורות המימון להון העצמי של החברה הבת והעברת נכסים ועובדים מהחברה האם לחברה הבת. כפי שעולה מעמדתו של בנק ישראל, ללא השלמת הליכי הפרדה אלו לא יהיה ניתן לקדם את תהליך הפיכת בנק הדואר לבנק מסחרי.

בתשובתה מינואר 2013 השיבה רשות החברות כי היא תיעץ ותסייע לחברת הדואר ככל הנדרש, כדי לאפשר לה ליישם את כינונו של בנק הדואר באמצעות ההון העצמי הנדרש.

בתשובתו מינואר 2013 ציין משרד התקשורת: "אנו סבורים כי תיקון מס' 11... מהווה פלטפורמה ותשתית עתידית להרחבה נוספת של פעילות בנק הדואר עד כדי הפיכתו לתאגיד בנקאי לכל דבר ועניין... אין בידי המשרד כל סמכויות לאפשר את הפיכת בנק הדואר לתאגיד בנקאי לכל דבר ועניין".

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכובים הרבים בקידום הליכי ההפרדה המבנית בין חברת הדואר לחברת בנק הדואר פוגעים פוטנציאל למנף את פעילותו של בנק הדואר שתסייע לשמירה על יציבותה של חברת הדואר; וזאת לנוכח הירידה הקיימת, וזו הצפויה, בהיקף הפעילות ובכדאיות הכלכלית של הפעילות בשירותי הדואר המסורתי. על כל הגופים המוסדיים הנוגעים בדבר לדרוש בהאצת התהליכים המתבקשים לשם השגת מטרת הפיתוח של בנק הדואר. אולי בכך טמון הפוטנציאל האמיתי לשמירת איתנותה של קבוצת הדואר. זאת ועוד, פיתוח בנק הדואר יכול להיות עוד נדבך חשוב בהפחתת הריכוזיות בתחום הבנקאות הקמעונאית, בייחוד באזורי הפריפריה.

ההון העצמי הדרוש לחברת בנק הדואר

בסעיף 88ד בתיקון מס' 11 לחוק הדואר נקבע כי המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת רשאי לתת הוראות, בין היתר, בדבר ההון העצמי המזערי הנדרש מהחברה הבת כתנאי למתן השירותים הכספיים. הוראות אלה ייקבעו בהתייעצות עם החשב הכללי במשרד האוצר.

בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ביוני 2012 ציין יו"ר דירקטוריון חברת הדואר כי בשל מצבה הכספי של החברה אין ביכולתה להעמיד ממקורותיה שלה הון עצמי לחברה הבת. הוא הוסיף כי ללא סיוע חיצוני להעמדת ההון העצמי הדרוש, "יישום החוק והוצאתו לפועל... יוטל בספק".

משרד מבקר המדינה בדק את עבודת המטה שעניינה קביעת ההון העצמי המינימלי הדרוש לבנק הדואר בפעילותו כחברה העומדת בפני עצמה. הועלה כי בנושא זה נערכו שני תחשיבים: 1. ביולי 2009 ערכה חברת ייעוץ חיצונית תחשיב בעבור רשות החברות (להלן - תחשיב א). התחשיב נערך במסגרת בחינת הפרדה תאגידית (לא תפעולית) בין החברות לצורך מימוש פוטנציאל פעילותו של בנק הדואר. 2. במאי 2012 ערך המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת תחשיב לצורך קביעת ההון העצמי המזערי הדרוש לחברת בנק הדואר כתנאי למתן השירותים הפיננסיים (להלן - תחשיב ב).

ראוי להדגיש כי שני התחשיבים לקביעת ההון העצמי של חברת בנק הדואר משקפים את ההון העצמי הדרוש לפעילותו של בנק הדואר כחברה הקשורה בטבורה לחברת הדואר. אין התחשיבים

משקפים את ההון העצמי שיידרש לבנק הדואר בעתיד; אם יוחלט על הרחבת שירותי הפיננסיים באופן שיאפשר לו לעמוד בדרישותיו של בנק ישראל, והוא יוכל לתת אשראי ללקוחותיו או לשלם ריבית על פיקדונות הציבור ממקורותיו העצמיים.

לפיכך, גם אם תיפתר בקרוב שאלת ההון העצמי הדרוש לפעילותו הנוכחית של בנק הדואר, אין כל תכנון עתידי למקורות המימון בנוגע להון העצמי הנדרש לו כתאגיד בנקאי.

לתשובתו מינואר 2013 צירף משרד התקשורת את נוסח הוראות הניהול התקין שהוציא בנובמבר 2012 ובו נקבע כי ההון העצמי המזערי של חברת הדואר צריך לעמוד על כ-63 מיליון ש"ח, בכפוף לשינויים אפשריים בהיקף פעילותו של בנק הדואר; לשינויים אפשריים בהנחות על בסיסם חושב ההון העצמי, לרבות תנאי ההסכם העתידי שייקבע בין החברה לבנק הדואר; לאופן סיווגו של בנק הדואר בידי רשויות מע"ם; ולשינויים שיחולו בפעילותו. כמו כן ציין המשרד: "הבהרנו לא אחת לנציגי חברת הדואר, כי פעילות חברת תורשה... אך ורק אם יהיה לה (לחברה הבת), הון עצמי כפי שיוורה המפקח... כל שנותר לנו לציין הוא כי נושא המקורות להון העצמי נבחנים על ידי גורמי הממשלה הרלוונטיים והחברה".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות ומשרד התקשורת כי עליהם לקבוע את האומדן להון העצמי הנדרש לחברת בנק הדואר לשם הרחבת פעילותה בתחום השירותים הפיננסיים, עד כדי הפיכתה לתאגיד בנקאי מסחרי, ואת דרכי מימונו של הון זה.

בעת חקיקת תיקון מס' 11 לחוק הדואר, בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת באפריל 2012 ציין המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת כי אין המדינה ערבה לכספי הציבור המופקדים בבנק הדואר וכי "הכספים אינם מובטחים". הוא הוסיף כי "בשלב הזה כל גורמי הממשלה סברו בסופו של יום שיש להותיר את המצב הזה על כנו".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות ומשרד התקשורת כי דבריו אלו של המפקח על בנק הדואר מחזקים את הצורך בהפרדה הונית בין שתי החברות. הפרדה שתמנע מלקשור את יכולתה של חברת בנק הדואר לערוב לכספי פיקדונות הציבור, אך ורק בהסתמך על הונה ומצבה הכספי של חברת הדואר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלות חברת הדואר וחברת בנק הדואר, על משרד התקשורת, על רשות החברות ועל דירקטוריון חברת הדואר להשלים בהקדם את ההפרדה ההונית בין חברת הדואר לבנק הדואר ולגבש דרכים ליצירת ההון העצמי הנדרש לבנק הדואר ולהבטחת פיקדונות לקוחותיו.

הגילוי בדוחות הכספיים של חברת בנק הדואר

בשנת 2011 עמד מחזורו הכספי של בנק הדואר על 22% מכלל הפעילות של קבוצת הדואר, דהיינו 393 מיליון ש"ח מתוך סך הכנסות הקבוצה שעמד על 1.78 מיליארד ש"ח.

1. בפברואר 2007 ביקש המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת ממומחה לתקינה חשבונאית לחוות את דעתו בכמה שאלות חשבונאיות הנוגעות לדרכי הגילוי והדיווח הנאותות שעל חברת בנק הדואר לנקוט בהצגת דוחותיה הכספיים. בחוות דעת זו קבע המומחה, בין השאר, כי "על חברת בנק הדואר לערוך דוחות כספיים מלאים... כמו כן, בביאורים לדוחות הכספיים יש לכלול גם באור על

מגזרי פעילות, שבו תופרד הפעילות עבור משרדי הממשלה מהפעילות עבור לקוחות פרטיים... ניתן לראות במדיניות החשבונאית ואופן הדיווח של הבנקים המסחריים בישראל משום אמת מידה ראוייה ('benchmark'), לדיווח החשבונאי של בנק הדואר על אותן פעילויות המתקיימות הן בבנק הדואר והן בבנקים המסחריים... במאזן המאוחד של חברת הדואר יש לכלול באור על מגזרי פעילות שבו תוצג פעילות בנק הדואר כמגזר עסקי".

הועלה כי המלצותיו אלו של המומחה לא יושמו, אף שתמך בהן הממונה על חשבונאות מיסוי והערכת חברות ברשות החברות. בדוחותיה הכספיים של חברת בנק הדואר הוצגו רק הכנסות הבנק. הוצאותיה של חברת בנק הדואר לא נרשמו בדוחותיה הכספיים אלא הוצגו, ולא בטור נפרד, כדוח הרווח וההפסד של חברת הדואר.

יוצא אפוא שבדוחותיה הכספיים של חברת בנק הדואר המבוקרים בידי רואה חשבון, לא מוצגות הוצאותיה ורווחיותה של החברה בכלל ושל כל אחד ממגזרי פעילותה בתחום השירותים הפיננסיים בפרט.

בעניין זה ציינה חברת הדואר בתשובתה מפברואר 2013 כי "באשר למדיניות החשבונאית לאחר כניסתו לתוקף של תיקון מס' 11 לחוק הדואר, הרי שאלה יישקלו כבוא העת על ידי החברות בהתייעצויות עם רואי החשבון שלהן ויובאו לעיונה של רשות החברות הממשלתיות".

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות ועל דירקטוריון החברה לדון במתכונת הראויה להצגת דוחות כספיים מלאים של חברת בנק הדואר, ברוח המלצותיו של המומחה לתקינה חשבונאית, בעיקר בשל כניסתו לתוקף של תיקון מס' 11 לחוק הדואר ביולי 2012.

פתיחת שוק הדואר לתחרות

שירותי הדואר בישראל מתחלקים לשני תחומים: תחום מוסדר ותחום לא מוסדר. התחום המוסדר (דברי דואר שמשקלם אינו עולה על 500 גרם) כולל את התחום השמור (דברי דואר הנשלחים בארץ, ומחיר משלוחם אינו עולה על 5.4 ש"ח) ואת התחום הלא שמור (דברי דואר שמחירים עולה על 5.4 ש"ח או שהם נשלחים לחו"ל). התחום הלא מוסדר (דברי דואר שמשקלם יותר מ-500 גרם) פתוח לתחרות לכל גורם המעוניין בכך, ללא כל צורך בקבלת רישיון או היתר ממשרד התקשורת. על פי חוק הדואר, כל עוד לא נפתח התחום השמור לתחרות, חברת הדואר אמורה לפעול באופן בלעדי בתחום זה. לשר התקשורת, בהתייעצות עם שר האוצר, מוקנית הסמכות לקבוע את תעריפיה של החברה.

בשנת 2011 הסתכמו כאמור הכנסות קבוצת הדואר ב-1.78 מיליארד ש"ח. על פי נתוני החברה, ההכנסות מהתחום השמור עמדו על כ-716 מיליון ש"ח (כ-40%) ומהתחום הלא שמור על כ-185 מיליון ש"ח (כ-11%); ההכנסות מהתחום הלא מוסדר היו 486 מיליון ש"ח (כ-27%); ומבנק הדואר, כאמור, כ-393 מיליון ש"ח (כ-22%).

1. כדי למנוע פגיעה באיטנות הפיננסית של חברת הדואר החליטה הממשלה כאמור לפתוח באופן הדרגתי את שוק הדואר לתחרות, כפי שפורט בסעיף 11 בתיקון מס' 8 לחוק הדואר. בשנים 2006-2007 יושמו שני השלבים הראשוניים כפי שמפורט בחוק בתהליך פתיחת התחום השמור לתחרות. ביולי 2007 נפתחו שירותי הדואר הכמותי לתחרות מלאה. פתיחה זו הובילה לנגיסתם של מתחרי חברת הדואר בנתח השוק שלה בתחום הדואר הכמותי. בדיון בוועדה לניהול סיכונים של דירקטוריון החברה ב-25.10.11 ציין המשנה למנכ"ל: "מבין 15 הלקוחות הגדולים ביותר בשוק רק

אחד שולח את הדואר הכמותי שלו באמצעותנו בלבד. כל ה-14 האחרים שולחים כמחצית איתנו וכמחצית עם המתחרה".

כדי להתמודד עם שינויים מהותיים בשוק תחרותי המליצה כאמור ועדת שגיאה לאפשר לחברת הדואר "גמישות תעריפים", דהיינו אפשרות להוזיל תעריפים במגזרי פעילות מסוימים שבהם נקבעו תעריפי החברה בתקנות והתבססה בהם תחרות. הוועדה המליצה כי גמישות התעריפים תיושם רק אם נתח השוק של החברה באחד משלושה מגזרי פעילות של דואר כמותי⁴⁵ ירד מתחת ל-50%⁴⁶.

הביקורת העלתה כי אין בידי משרד התקשורת נתונים עדכניים⁴⁷ על נתחי השוק במגזרי הפעילות של הדואר הכמותי, ולכן לא ניתן להעריך את חלקה של חברת הדואר במגזרים אלו ולא נשקל אפוא הצורך במתן גמישות תעריפים לחברה בתחום (כאמור זהו גם המצב בהתייחס לבסיס המידע העומד לפני ועדת רייך הבוחנת את שיטת אסדרת שוק הדואר בכללותו). בהקשר זה יוער כי משרד התקשורת מפקח רק על התחום המוסדר.

משרד התקשורת הסביר בתשובתו שאין בנמצא נתונים על נתחי השוק בתחומי הדואר הכמותי מפאת "חוסר שיתוף פעולה של בעלי ההיתר להעברת דיווחים אודות נתחי שוק".

בעניין זה ציינה עוד חברת הדואר בתשובתה כי "יש להניח כי לבעלי ההיתר אין כל עניין להעביר את הנתונים הללו [נתחי השוק] למשרד התקשורת" (ראו להלן).

ללא מדידת נתחי השוק של חברת הדואר ושל שאר החברות הרלוונטיות בתחומים הפתוחים לתחרות⁴⁸, לא ניתן היה ליישם את השלבים השלישי והרביעי בתהליך פתיחת שוק הדואר לתחרות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי היה על משרד התקשורת לאכוף את חובת הדיווח מול כל בעלי ההיתר לחלוקת דואר ולהטיל על סרבני הדיווח עיצומים כספיים, ובמידת הצורך לשקול גם התליית רישיונם.

בתשובתו מינואר 2013 מסר משרד התקשורת כי "בכוונת המשרד לפעול אל מול בעלי ההיתרים לקבלת הנתונים [המעודכנים] ולאחר קבלתם, המשרד יפרסם את נתחי השוק".

2. במסגרת יישום שני השלבים הראשונים בתהליך פתיחת שוק הדואר לתחרות הוציא משרד התקשורת ל-104 חברות היתר לאיסוף, להעברה או למסירה של מכתבים ול-9 חברות נוספות הוציא היתר למתן שירותי דואר כמותי.

הועלה כי סעיף 1ד לחוק הדואר טרם יושם. בסעיף זה נקבע כי השלב השלישי בתהליך פתיחת שוק הדואר לתחרות יתבצע ביולי 2009 במתווה זוה: אם ימצא כי היקף התחרות בתחום השמור אינו עולה על 65%, ייפתחו לתחרות 65% לפחות (אך לא יותר מ-70%) מפעילות שוק הדואר בתחום זה. הדבר ייעשה באמצעות הפחתת הכמות המזערית של דברי דואר הנדרשת למשלוח דואר כמותי. עוד נקבע כי "החל ביום י"ט בתמוז התש"ע (1 ביולי 2010), רשאי השר, אם ראה שיש לעשות כן לטובת הציבור או לשם קידום התחרות, לתת רישיונות כלליים נוסף על הרישיון הכללי שניתן

45 דואר רגיל כמותי, דואר רשום כמותי ודואר בין-לאומי כמותי יוצא.
46 הוועדה המליצה לאפשר לחברה גמישות בקביעת התעריפים באותו מגזר שבו התממש תנאי הירידה מתחת לסף של 50% היקף פעילות באותו מגזר.
47 הנתונים האחרונים המעודכנים הקיימים במשרד התקשורת הם מספטמבר 2010.
48 תחום הדואר הכמותי שאינו דואר רשום; תחום הדואר הכמותי הרשום; תחום הדואר הבין-לאומי הנכנס-חבילות ושירותי בלדרות; ותחום הדואר הבין-לאומי היוצא בתחום המוסדר.

לחברה... וכן לאפשר לפעול לפי היתרים או לתת רישיונות מיוחדים המאפשרים הרחבה נוספת של התחרות בתחום השמור".

על פי נתוני משרד התקשורת, כפי שנמסרו לחברת הדואר, נתח השוק של חברת הדואר בתחום הדואר הכמותי עמד נכון לספטמבר 2010 על 76.9%, ובתחום הדואר היחידני בארץ (במחיר נמוך מ-5.4 ש"ח לפריט) היה חלקה 100%. על פי נתונים אלו, שהם כאמור הנתונים האחרונים המצויים בידי משרד התקשורת הנוגעים לנתחי השוק, רוב שוק הדואר בתחום השמור אינו פתוח לתחרות⁴⁹.

יוצא אפוא כי עד מועד סיום הביקורת טרם יושמו הוראות החוק הנוגעות למתן היתרים למפעילי דואר כדי ליישם את השלב השלישי בתהליך פתיחת שוק הדואר לתחרות. אי-הודאות בנוגע למועד השלמתו של התהליך מקשה על התכנון העסקי של חברת הדואר.

3. על פי הערכות משרד התקשורת, כ-20% מהתושבים בישראל אינם מקבלים את דברי הדואר בבתייהם אלא במרכזי החלוקה השכונתיים שבהם מתבצעת חלוקת דואר מרוכזת. כלומר, ללא מתן גישה לבעלי ההיתר לחלוקת דואר כמותי למרכזים אלו, לא תתאפשר תחרות מלאה בתחום הדואר הכמותי.

בשנים 2006-2012 ערך משרד התקשורת שלושה שימועים בנושא מתן גישה למרכזי החלוקה לבעלי רישיונות לחלוקת דואר. להלן פרטי השימוע השלישי:

ביום 25.1.12 יצא משרד התקשורת בהודעה לתקשורת, וזו לשונה "משרד התקשורת פרסם שימוע לפני קבלת החלטה, שמטרתו מתן גישה למרכזי חלוקת הדואר למתחרים. בכך, מתכוון המשרד לבטל חסם תחרותי העומד כיום בפני מתחרים בעלי היתרים, ולאפשר להם גישה למרכזי החלוקה, המשמשים 'כתובת' ל-20% מכלל הנמענים בישראל". בהזמנה לשימוע זה ציין משרד התקשורת שהוא סבור כי "החלופה המוצעת בשימוע השני מהווה פתרון ראוי ומאוזן". עם זאת, "בשל משך הזמן הרב שחלף ממועד קיום השימועים בסמך, הינכם מוזמנים להגיש את עמדתכם בנדון".

בהקשר זה יצוין כי באוקטובר 2010 הודיעה גב' רונית קן, הממונה דאז על הגבלים עסקיים, לחברת הדואר כי היא שוקלת להכריז עליה כבעלת מונופולין בגישה לנמעני מרכזי חלוקת דואר. היא הוסיפה שהיא שוקלת להורות לה לפתוח את מרכזי החלוקה למתחריה. בהודעתה לציבור, באוקטובר 2010, ציינה הרשות להגבלים עסקיים כי "שליטה בלעדית זו במרכזי החלוקה גורמת לכך שאיש זולת דואר ישראל אינו יכול להציע שירותי שילוח דואר, ובכלל זה דואר כמותי, לנמענים אשר תיבות המכתבים שלהם מצויות במרכזי חלוקה. משכך דואר ישראל הינה, לכאורה, בעלת מונופולין בגישה לנמעני מרכזי חלוקה, והממונה שוקלת להכריז עליה בהתאם".

בתשובתה מספטמבר 2012 הסבירה הרשות להגבלים עסקיים: "שורה של שיקולים אמנם הובילו את הממונה להימנע מלהתערב בשוק בעת הזאת [בעניין פתיחת מרכזי החלוקה לבעלי ההיתר לחלוקת דואר כמותי], אולם נבקש להדגיש כי... הממונה היא נכון לשקול לשוב ולהידרש לשאלת פתיחת מרכזי החלוקה לתחרות בעתיד, ככל שהתנאים לכך יבשילו".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התקשורת לבחון את יישום הוראות החוק בקשר לפתיחת שוק הדואר לתחרות, תוך כדי תשומת לב לאיזון ראוי בין האינטרסים השונים: שמירת יציבותה של חברת הדואר והבטחת תחרות הוגנת לכלל שחקני השוק בד בבד עם שמירת האינטרסים של הציבור הרחב בקבלת שירות יעיל במחיר סביר.

49 התחום השמור, שהיה אמור להיפתח לתחרות בשלב השלישי על פי נוסח החוק, מוגדר כתחום בפיקוח משרד התקשורת, דהיינו דברי דואר שמחיר משלוחם הוא עד פי ארבעה וחצי ממחיר משלוח מכתב רגיל בישראל; לכן, תחום זה מתייחס רובו ככולו לדואר מכתבים, כמותי ויחידני.

היבטים חשבונאיים בדוחות הכספיים של חברת הדואר

עמידה בתקינה החשבונאית

1. תקן חשבונאות בין-לאומי IAS-12 דן בטיפול החשבונאי במסים על ההכנסה. נכס מס נדחה הוא סעיף מאזני המייצג נכס או הטבת מס צפויה בגין הפרשים הנוצרים מפער הזמן בין הכרה בהוצאה בדוחות הכספיים ובין הכרה בהוצאה בדוח השנתי למס הכנסה על פי חוקי המס⁵⁰. הפרשים אלו נוצרים, בין השאר, בגין תחזית החברה לניצול עתידי של הפסדי החברה לצורך מס, מכיוון שהיא צופה שבעתיד היא תהיה רווחית במידה שתאפשר לה לקזז לצורך מס את הפסדי העבר מרווחיה העתידיים, ובכך להקטין את תשלומי המס העתידיים.

במאזן החברה לשנת 2008 שנערך לפי שיטת התקינה הישראלית, נרשם לראשונה נכס מס נדחה בסכום של כ-11 מיליון ש"ח. משמעות רישום זה היא יצירת הכנסה באותו סכום בשנת המס 2008. במאזן החברה לשנת 2009 נרשמו בחברה הפסדים לצורך מס בסך של כ-12.5 מיליון ש"ח, ועל פי ביאור 20(ו) במאזן החברה לשנת המס 2010 שנערך לפי התקינה הבין-לאומית, נרשמו בחברה הפסדים לצורך מס בסך של כ-34 מיליון ש"ח.

על פי כללי התקן החשבונאי האמור, כדי להכיר בנכס המס בשנים 2008-2009 צריכות היו להיות בידי הנהלת החברה תחזיות להכנסה חייבת בשנים הבאות. אולם הועלה כי תחזיות החברה שהוצגו למשרדי הממשלה השונים באותה תקופה, לא הציגו תמונה אופטימית בנוגע לתחזית הרווחיות של החברה. להפך, בשנים 2008-2009 התריעה החברה כי בשל יישום דוח ועדת שגיא ופתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות, צפויים הפסדים לגדול בשנים הבאות⁵¹.

אשר לדוחות הכספיים לשנת 2008, יצוין כי בישיבת ועדת הכספים של הדירקטוריון ביום 26.5.09 אמר נציג משרד רואה החשבון המבקר דאז: "לא יצרנו נכס מס, כי קיבלנו תחזית להפסד ב-2009, 2010, ו-2011". גם ברוח הדירקטוריון של החברה לשנת 2008, שהוגש באוקטובר 2009 עם הדוחות הכספיים לאותה שנה, צוין בסעיף 1 כי "השינויים בשוק הדואר ופעילות הרגולטור... צפויים להשפיע לרעה בצורה משמעותית על התפתחות החברה".

למרות האמור בדוח הדירקטוריון, המשקף את עמדתה של החברה ממועד פרסום מסקנות ועדת שגיא בספטמבר 2006, נרשם נכס מס נדחה בניגוד לכללי החשבונאות ובניגוד לדבריו של רואה החשבון המבקר דאז כאמור.

הועלה כי בהערות רשות החברות לטיטת הדוחות הכספיים השנתיים של החברה לשנת 2008, שנשלחו לחברה במרץ 2009, לא הייתה כל התייחסות לעניין המסים הנדחים.

2. התקינה החשבונאית הבין-לאומית מחייבת שימוש נרחב במומחים ובנותני חוות דעת מקצועיות. רוב הסעיפים המהותיים - נכסים או התחייבויות - ברוח הכספי של חברת הדואר מבוססים על חוות דעת של מומחים.

50 על פי סעיף 24 לתקן, הבסיס להכרה בנכס מס נדחה הוא "נכס מסים נדחים יוכר בגין כל ההפרשים הזמניים הניתנים לניכוי במידה שצפוי שתהיה הכנסה חייבת שכנגדה ניתן יהיה לנצל את ההפרש הזמני הניתן לניכוי". עם זאת, התקן מצייין כי "קיומם של הפסדים לצרכי מס שטרם נוצלו, מהווה ראיה חזקה כי ייתכן ולא תהיה הכנסה חייבת עתידית".

51 לדוגמה, בדצמבר 2009, כשלושה חודשים לפני ביצוע הנפקת איגרות החוב, שלח מנכ"ל החברה דאז לחברי דירקטוריון החברה דוח שהוגדר "סודי", ובו צייין כי "בתחום זה [תחום הדואר הכמותי], תוכל חברת דואר ישראל להתמודד באורח שוויוני והוגן רק אם תינתן לה היכולת להגמיש את תעריפיה על פי עלויותיה. בלא יכולת חיונית זו... התוצאה עלולה להיות הרת גורל על איתנותה של חברת הדואר".

הועלו מקרים שחברת הדואר לא צייתה להנחיות של רשות החברות, הנוגעות לבדיקת הערכות ואומדנים בדוחות הכספיים. לדוגמה, בשל חשיבות רכיב האקטואריה בדוחות הכספיים⁵² דרשה רשות החברות מהחברות הממשלתיות בדצמבר 2011, כי כל ההנחות האקטואריות של החברה יובאו לאישור הדירקטוריון. חברת הדואר לא יישמה את עיקרי דרישה זו, והנחות יסוד אלו בחישוב האקטוארי לא נדונו בישיבות הדירקטוריון, ומיותר לציין כי הוא לא אישר אותן. דוגמה נוספת היא קבלת חוות דעת מרואה החשבון המבקר של החברה, שעניינה הכרה לצורך מס של רישום הוצאה כנגד יצירת הפרשה להשוואת תנאי העבודה של עובדי קבלן לאלה של עובדים מן המניין, וזאת בניגוד לכללי אי-תלות שקבעה רשות החברות.

עוד דוגמה, חברת הדואר לא קיימה את הוראתה של רשות החברות לכלול בדוחות הכספיים ביאור על מגזרי פעילות. יוצא אפוא שבדוחותיה הכספיים של החברה, המבוקרים בידי רואה חשבון, לא הוצג פילוח רווחי החברה והפסדיה לפי מגזרי פעילות ולא פורט ייחוס ההכנסות וההוצאות לכל מגזר ומגזר (הנעשה, בין השאר, על פי אומדנים לייחוס ההכנסות וההוצאות).

לדעת משרד מבקר המדינה, על דירקטוריון החברה, על ועדות הכספים והביקורת של דירקטוריון החברה ועל רשות החברות להעמיק את בדיקת הדוחות הכספיים של החברה; וזאת כדי לבחון אם החברה עומדת בכללי התקינה החשבונאית ומיישמת את החוזרים המקצועיים של רשות החברות.

3. על פי תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007, "חברה תצרך לדוחות השנתיים דוח נוסף... בדבר אפקטיביות [מועילות] הבקרה הפנימית על דיווח כספי בהתבסס על מודל בקרה מקובל, שבו יפורטו החולשות המהותיות, אם קיימות, ויכללו הצהרות חתומות של כל נושא משרה החתום על הדוחות הכספיים או דוח הדירקטוריון".

בדוח מבקר המדינה בנושא "רשות החברות הממשלתיות - סדרי הפיקוח והבקרה של הרשות"⁵³ שפורסם באוקטובר 2012, צוין בנוגע לחברת הדואר כי אין הביקורת הפנימית על דיווחיה הכספיים של החברה אפקטיבית בגלל חולשות מהותיות.

בחוות דעתו של רואה החשבון לדוחות הכספיים של חברת הדואר לשנת 2011 צוין כ"חולשה מהותית" היעדר קיום בקרה אפקטיבית מצד החברה והחברה הבת, בנוגע לבקורות ברמת החברה וסביבת הבקרה, וזאת משום שבמועד אישור הדוחות הכספיים, מרץ 2012, כיהן בדירקטוריון חברת הדואר רק דירקטור אחד בעל מיומנות חשבונאית-פיננסית. עד מועד סיום הביקורת גם לא מונה דירקטור כאמור לחברת בנק הדואר. גם בחוות הדעת של רואה החשבון של חברת בנק הדואר לדוחות הכספיים לשנים 2010-2011 צוין כי חברה זו "לא קיימה בקרה אפקטיבית על דיווח כספי" לשנים האמורות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי לבקורות הפנימיות בקבוצת הדואר חשיבות רבה, בייחוד בנוגע לבנק הדואר שבו מוחזקים פיקדונות הציבור בהיקף של יותר ממיליארד ש"ח, ומתבצעת מדי שנה בשנה סליקה בסכומי עתק של כ-185 מיליארד ש"ח (על פי נתונים שצוינו בדוח הדירקטוריון של חברת בנק הדואר לשנת 2011). על חברת הדואר ועל בנק הדואר להקים מערך בקרה פנימי אפקטיבי לשתי החברות ולפעול לצמצום החולשות המהותיות שהתגלו במערכי הבקרה.

52 בנושא האקטואריה של חברת הדואר ראו לעיל.

53 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 א (2012), עמ' 43-82.

מערכת התמחיר

תמחור מוצרים ושירותים הוא אחד מכלי התכנון החשובים בהתנהלותה של כל חברה, בין היתר, לצורך בקרה ופיקוח על עלויות. פתיחת שוק הדואר לתחרות אמיתית מחייבת גם בדיקה של שיטת התמחור של השירותים הנמצאים לכאורה בתחרות ושבהם החברה אוזרת ברוב נתח השוק ושל שיטת תמחור השירותים שבהם חלקה של החברה קטן מ-50%.

1. בשנת 2011 שכר משרד התקשורת את שירותיו של יועץ לצורך בדיקת מערכת התמחיר של חברת הדואר. באפריל 2012 הגיש היועץ דוח ביניים (להלן - דוח היועץ). מדוח היועץ עולה כי יש כמה שירותי דואר ושירותים של בנק הדואר שאינם נכללים במערכת התמחיר של החברה: 12 שירותי דואר שהתעריף שלהם נקבע בתקנות, 17 שירותי דואר ו-19 שירותים של בנק הדואר שהתעריף שלהם לא נקבע בתקנות. בדוח היועץ נמצא כי כ-143 מיליון ש"ח, מתוך 1.92 מיליארד ש"ח שהוצאו בשנת 2010, לא הועמסו על שירותי החברה. כלומר, נתח בולט מתוך הוצאות החברה לא נכלל במערכת התמחיר שלה, לכן הוטו עלויותיהם של שירותים מסוימים שהחברה נותנת.

בעניין זה המציא משרד התקשורת למשרד מבקר המדינה נתונים שהציג היועץ לפני ועדת ריך בדצמבר 2012. לדבריו, "לא ניתן לקבוע כי לעניין תמחור השירותים, פיקוח ומעקב אחר העלויות הכרוכות במתן השירותים השונים, מערכת התמחיר ממלאת אחר ייעודה ככלי ניהולי בידי מקבל ההחלטות".

הועלה כי על אף הצורך בבדיקה מעמיקה של תמחיר החברה, כפי שכבר הועלה במסקנות דוח חברת הייעוץ בספטמבר 2003, רק בספטמבר 2011 החל משרד התקשורת, באמצעות משרד רואי חשבון חיצוני, לבחון ולמפות את מערכת התמחיר של קבוצת הדואר. מערכת תמחיר, שנכון לספטמבר 2012 טרם הושלמה, היא תנאי מקדים להכנת התשתית הכלכלית והעובדתית לצורך קביעת תעריפים עדכניים לשירותי הדואר ולשירותי בנק הדואר, ובלעדיה יקשה על ועדת התעריפים לתמחר באופן מלא את כלל מוצרי חברת הדואר ושירותיה.

2. לצורך בדיקת התעריפים של חברת הדואר לא קבע משרד התקשורת עקרונות לשיטת תמחור המוצרים בחברה ובחברה הבת.

בתשובתו על הבהרות שהתבקשו באוגוסט 2012 הסביר משרד התקשורת: "לגבי שירותי הדואר שתעריפם קבוע בתקנות תעריפי הדואר, הרי שאלו נקבעו על ידי המשרד על פי תמחור ועדת שגיא... לכן נדגיש כי, לעניות דעתנו, אין צורך לבדוק את ציאת חברת הדואר לעקרונות התמחיר, שכאמור באו לידי ביטוי בקביעת תעריפי שירותי הדואר המפוקחים במסגרת תקנות תעריפי הדואר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת כי עקרונות התמחור של ועדת שגיא נקבעו על בסיס מסד נתונים של פעילותה של רשות הדואר בשנת 2004. בתקופה שחלפה מאז חלו שינויים רבים בתמהיל ההכנסות של החברה, חלו תמורות רבות בשירותי הדואר הקיימים ונוספו שירותים חדשים רבים.

דוגמת תמחור הדואר הבין-לאומי

חברת הדואר אוזרת ברוב השוק בתחום הדואר הבין-לאומי היוצא, היחידני והכמותי (למעט דואר חבילות). משרד מבקר המדינה ביקש מחברת הדואר אומדנים הנוגעים לרווחיות פעילות מגזר

הדואר הבין-לאומי, היוצא והנכנס. על פי נתוני חברת הדואר, בשנת 2011 הפסיד מגזר הדואר הבין-לאומי היוצא כ-7.23 מיליוני ש"ח, ואילו מגזר הדואר הבין-לאומי הנכנס הרוויח כ-5.9 מיליוני ש"ח.

מגזר הדואר הבין-לאומי ממחיש את אחריותו של הרגולטור לקביעת הוראות לתמחור הוגן ולמעקב אחר יישום הוראות אלו, וזאת כדי למנוע קביעתו של תמחור טורפני⁵⁴ בידי חברת הדואר הלאומית שהיא החברה הגדולה בשוק הדואר. כדי למנוע תמחור טורפני מצדן של חברות הדואר הלאומיות, קבעה הנציבות האירופית, בהנחיות בעניין פתיחת שוק הדואר לתחרות, את חובת הפרדה החשבונאית בין שירותים שונים. גם התיקון לחוק הדואר משנת 2004 הסמיך את שר התקשורת לקבוע חובת הפרדה חשבונאית או מבנית בין שירותים שונים.

נמצא כי משרד התקשורת לא הפעיל את סמכותו לצורך קביעת חובת הפרדה החשבונאית בין מגזרי הפעילות השונים בחברת הדואר.

רשות ההגבלים העסקיים פועלת מכוח חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, והיא מופקדת על שמירת עקרונות התחרותיות במשק במדינת ישראל. על החשיבות לתמחור הוגן של כל מוצרי החברה ושירותיה ניתן ללמוד מדיון שנערך באוגוסט 2003 בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא פתיחת שוק הדואר לתחרות. בדיון זה הצהיר הממונה דאז על ההגבלים העסקיים: "אני בודק את רשות הדואר... רשות הדואר היא מונופול... ויש איסורים שחלים עליה. אנחנו עומדים להבהיר לה את הדברים הללו. ישנם חששות או חשדות שרשות הדואר עושה מה שאנחנו קוראים 'סבסוד צולב' - היא גובה מחירים יקרים מדי בתחום שבו היא מונופול... [הואיל וזה] מאפשר לה להתחרות במחירים נמוכים בתחומים שבהם היא חשופה לתחרות".

משרד מבקר המדינה ביקש מרשות ההגבלים העסקיים לקבל את תוצאות הבדיקה שהוצהר עליה בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת. הועלה כי בדיקה כזו לא נעשתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התקשורת, בתיאום עם הרשות להגבלים עסקיים, לערוך בדיקה מקיפה בשאלת הסבסוד הצולב הגלום בתעריפי הדואר.

סיכום

חברת הדואר היא אחת החברות הממשלתיות הגדולות. החברה היא הספק העיקרי של שירותי הדואר במדינת ישראל והיא מספקת שירותים פיננסיים מסוימים כאמצעות בנק הדואר. הדוח העלה ליקויים מבניים ותפעוליים מהותיים בתפקוד החברה ובתפקוד הגורמים המפקחים עליה.

מהותם של ליקויים אלה היא שחברה מרכזית במשק הישראלי נמצאת במשבר כספי מתמשך אשר עלול להגיע עד כדי סכנת קיום ממשית. מצב זה הוא פועל יוצא מהזנחת הפיתוח העסקי של החברה המהווה תנאי ליכולותיה לפצות על הירידה בשימוש בדואר המסורתי.

על משרד האוצר - ובמיוחד רשות החברות הממשלתיות - ומשרד התקשורת בשיתוף חברת הדואר לבחון את הצורך בעריכת שינויים מבניים בחברת הדואר, בשים לב לניסיון העולמי בתחום, לקבוע מתווה פעולה ליישום מלא של החלטת הממשלה בקשר לחברה וליצור אופק פעילות חיובי בעבורה. במסגרת זו, על חברת הדואר לגבש בהקדם תכנית אסטרטגית עסקית המפרטת את היערכותה לתמורות הרבות הצפויות בשוק הדואר ובמעמדה בשוק דינמי זה הכפוף לשינויים מתמידים. על התכנית לכלול דרכי פעולה לשיפור תזרים המזומנים העתידי של החברה, שבלעדיו היא עלולה להיקלע למחנק תזרימי שאף יאיים על יכולת שרידותה. בגיבוש תכנית זו מן הראוי למצוא את האיזון בין צורכי החברה ובין האינטרס החיוני לשמירה על רמה סבירה של שירות אוניברסלי. נוסף על כך, על משרדי האוצר והתקשורת לקבוע מתווה פעולה ליישום החלטות הממשלה להנפקת מניות החברה לציבור.

יש גם לתת את הדעת לכך, שבשל המשקל הסגולי הרב של הוצאות השכר והאקטואריה במבנה ההוצאות של החברה, על חברת הדואר לשלב במסגרת תכנית העבודה ארוכות הטווח שלה בחינה מעמיקה של כדאיות פעילותה במבנה הנוכחי במגזרי הפעילות שהיא פועלת בהם כיום כדי למקד את פיתוחה העסקי במגזרים הרצויים לה. בבחינה זו מן הראוי לבחון גם את קשיחות מבנה ההוצאות בכל אחד מתחומי הפעילות. על חברת הדואר לקחת לתשומת לב את תהליך פתיחת שוק הדואר לתחרות בשנים האחרונות בתחומים מסוימים, שייתכן שיורחב לתחומים נוספים בעקבות עבודתה של ועדת התעריפים.

היבט נוסף של ליקויים אלה הוא ליקויים מהותיים בטיפול משרדי האוצר והתקשורת בשוק הדואר: אי-עדכון של שיטת הפיקוח על שוק הדואר בכלל ועל חברת הדואר בפרט; היעדר בדיקה מקיפה של תמחיר החברה; אי-מדידת עלויות השירות האוניברסלי מול התועלת לצרכן.

נראה כי משרדי האוצר והתקשורת וחברת הדואר לא עושים די לפיתוחו של בנק הדואר הן לטובת החברה עצמה והן לטובת הציבור. על כל הגופים המוסדיים הנוגעים בדבר לדון בהאצת התהליכים המתבקשים לשם השגת מטרה זו. אולי בכך טמון הפוטנציאל האמתי לשמירת איתנותה של קבוצת הדואר. פיתוח בנק הדואר אמור להיות עוד נדבך חשוב בהפחתת הריכוזיות והגברת התחרות בתחום הבנקאות הקמעונאית, במיוחד באזורי פריפריה.

לפתחם של הגורמים המאסדרים מונחים אתגרים כבדי משקל. אתגרים כמו סיוע לחברה בגיבוש הפתרונות להיחלצותה ממצבה הכספי הקשה, מיצוי פוטנציאל בנק הדואר הן כמנוע צמיחה לחברה הן כגורם להגברת התחרותיות במגזר הבנקאי, שמירת היקף השירות האוניברסלי ואיכותו והגברת התחרות בשוק הדואר.

לנוכח היעדר הסכמות בעבר בין הגורמים המאסדרים ולנוכח החשיבות המהותית הכרוכה בייצוב חברת הדואר על אלפי עובדיה, מן הראוי לשקול את הצורך בקיום פורום של נציגי הגורמים המפקחים על חברת הדואר, שיוכל לעסוק, בין היתר, בקביעת כללים בנוגע לשוק הדואר בכלל וחברת הדואר וחברת בנק הדואר בפרט, ובכך יוכל להסיר חסמים בדרכה של חברת הדואר לקראת עתיד חדש של פעילות מאוזנת ורווחית.