

שינויים מבניים בתחום הדואר בישראל*

ינואר 2005

טליה איינהורן** יוסי שפיגל***

* עבודה זו הוכנה עבור פורום ספיר בנושא "תחרות במשק הישראלי", 28 באוקטובר, 2004. אנו מודים לאבי אזוז, דויד ברודט, אידיה הנדל, דורון יזרעאלי, ויואב תמיר, על שהסכימו להיפגש ולשוחח איתנו על ענף הדואר בישראל, לשאול לאך על הערותינו על העבודה, ובמיוחד אנו מודים להרצל בר-מג שעימו נפגשנו מספר פעמים ואשר העיר הערות מועילות על העבודה. כמו כן אנו מודים לפורום ספיר על תמיכתו הכספית בכתיבת העבודה.

** הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב, 69978, TaliaE@tauex.tau.ac.il

*** הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב, רמת אביב, תל אביב, 69788, spiegel@post.tau.ac.il

<http://www.tau.ac.il/~spiegel>

1. הקדמה

ענף התקשורת בישראל חווה תמורות מרחיקות לכת בשני העשורים האחרונים. עד מחצית שנות ה-80 סופקו כמעט כל שירותי הדואר והבזק בישראל באמצעות משרד התקשורת (או בשמו הקודם לפני 1971, משרד הדואר) במידה רבה במתכונת שנקבעה בתקופת המנדט הבריטי.¹ מתכונת שמרנית זו לא התאימה יותר לתנאי המשק הישראלי של שנות ה-70 ולשיפורים הטכנולוגיים והניהוליים שהתפתחו בעולם. חוסר היעילות הכלכלית של שירותי הדואר והבזק, והצורך המתמיד לסבסד אותם, הובילו ב-1973 להקמת ועדה בראשותו של חיים הרצוג שהתבקשה לבדוק ולהציע שיפורים לגבי מבנה שירותי הדואר והבזק בישראל. ועדת הרצוג מנתה ליקויים רבים בתפקוד השירותים אשר נבעו לדעתה מכך ששירותי התקשורת ניתנו במסגרת משרד ממשלתי. הועדה מנתה בין היתר ליקויים בתחומי הניהול, כוח אדם לא מיומן, והעדר הון בסיסי שיאפשר השקעות בתשתית. הועדה המליצה על הפרדת שירותי הדואר משירותי התקשורת האחרים בשל השוני במהותם, ועל הוצאת שירותי הדואר והתקשורת ממשרד התקשורת ואיגודם במסגרות עצמאיות. היא המליצה על הקמת חברה ממשלתית אשר תספק את שירותי התקשורת בישראל, ועל הקמת רשות דואר סטטוטורית אשר תספק את שירותי הדואר.

מסקנות ועדת הרצוג יושמו בעיכוב ניכר: חברת בזק, שהפכה למונופול בתחום הבזק, וגם כיום היא מונופול מוכרז מכוח חוק ההגבלים העסקיים בתחומי התקשורת הנייחת ושירותי הגישה בקצב מהיר לאינטרנט, הוקמה כחברה ממשלתית ב-1980 והחלה לפעול רק ב-1984 מכוח חוק הבזק, התשמ"ב -1982. רשות הדואר הוקמה רק ב-1987, מכוח חוק רשות הדואר, התשמ"ו – 1986, ורכשה מכוח החוק מעמד של מונופול ב"איסופם, העברתם, חלוקתם, או מסירתם" של דברי דואר שמשקלם איננו עולה על 500 גרם ("התחום המוסדר").

מאז הקמתן של חברת בזק ורשות הדואר, חלו שיפורים משמעותיים בהיקף הפעילות ובאיכות ומגוון השירותים בענף התקשורת על תחומיו השונים. בתחום הבזק חוסל הפיגור רב השנים בהתקנת קווי טלפון ששרר לפני הקמתה של חברת בזק, וחלה עלייה מרשימה באיכות השירות, בפיתוח שירותי תקשורת חדשים, ובמעבר לטכנולוגיות חדשות. במקביל, התרחשו בענף שינויים טכנולוגיים מהירים אשר נבעו מהתפתחותן של טכנולוגיות חדשות, כגון טלוויזיה רב ערוצית (בכבלים ובאמצעות שידורי לוויין), תקשורת סלולרית, וגישה מהירה לאינטרנט. במקביל להתפתחויות טכנולוגיות אלו, נפתחו בהדרגה מקטעים שונים של ענף הטלפוניה והעברת הנתונים לתחרות החל מאמצע שנות ה-90. ב-1994 נפתחו

¹ על פי חוק הבזק, התשמ"ב – 1982, "בזק" מוגדר כשידור, העברה, או קליטה של סימנים, אותות, כתב, צורות חזותיות, קולות או מידע, באמצעות תיל, אלחוט, מערכת אופטית או מערכות אלקטרומגנטיות אחרות. כלומר, בזק הוא שם כולל לשירותי טלפוניה והעברת נתונים.

לתחרות השוק הסלולרי ושוק הנס"ר (נקודת סיום רשת), ב-1997 נפתח לתחרות שוק השיחות הבינלאומיות, וב-2000 נפתח לתחרות שוק שירותי התמסורת (שירותים אלו נצרכים בידי מפעילים סלולרים, מפעילים בינלאומיים, ספקי אינטרנט, וכן ארגונים גדולים דוגמת בנקים וחברות ביטוח). כיום, פועלות בשוק הסלולרי 4 חברות (פלאפון שהיא, החל מסוף 2004, חברה בת בבעלות מלאה של בזק, סלקום, פרטנר, ומירס), בשוק השיחות הבינלאומיות פועלות 6 חברות (בזק בינלאומי שהיא חברה בת בבעלות מלאה של בזק, קווי זהב, ברק, אינטרנט זהב, נטויז'ן, ואקספון), בתחום התמסורת פועלות 3 חברות (בזק, סלקום, ומד1), ובשוק הנס"ר פועלות למעלה מ-20 חברות (הגדולה שבהן היא בזקל שהיא חברה בת בבעלות מלאה של בזק ונתח השוק שלה קרוב ל-50%).² פרט לשוקים אלו התפתח בעשור האחרון שוק שירותי האינטרנט שבו פעילות כיום למעלה כ-30 ספקיות אינטרנט (הספקים העיקריים הם בזק בינלאומי, קווי זהב, ברק, אינטרנט זהב, ונטויז'ן). בעתיד הקרוב אמור להיפתח לתחרות גם תחום התקשורת הנייחת, כאשר חברת הוט תציע שירותי טלפוניה נייחת בטכנולוגיית VoIP (העברת שיחות טלפון על גבי רשת האינטרנט). מלבד הוט, העניק משרד התקשורת רשיונות לניסוי שיווקי בתחום הטלפוניה הנייחת גם לחברות "קווי זהב", "אינטרנט זהב", "ברק", ו"בזק בינלאומי". בנוסף להתפתחויות בתחום הבזק, התפתח בישראל גם שוק הטלוויזיה הרב ערוצית, כאשר הממשלה העניקה בין השנים 1987 ו-1991 זיכיונות ל-7 חברות שונות לספק שירותי טלוויזיה רב ערוצית בכבלים אשר לכל אחת מהן ניתן מונופול על הספקת שירותים באזור מסוים. בינתיים התמזגו חברות הכבלים לחברה אחת, הוט, אך מנגד הצטרפה לתחום החל ב-2000 גם חברת די.בי.אס שירותי לוויין (הידועה יותר בשמה המסחרי, יס), שהיא חברה בת בבעלות של כמעט 50% של בזק, ואשר מתחרה ישירות בחברות הכבלים.

השינויים בענף הדואר היו פחות דרמטיים, בין השאר משום שבניגוד לתחום הבזק, ענף הדואר הוא ענף עתיר עבודה שבחלקה הגדול איננה מיומנת (למשל חלוקת דואר), ולכן אין בו מקום לשינויים טכנולוגיים מרחיקי לכת כמו בתחום הבזק. מכל מקום, גם ללא שינויים טכנולוגיים משמעותיים, חלו בענף הדואר שיפורים משמעותיים באיכות ובמגוון השירותים המוצעים, והיקף הפעילות בענף גדל בממוצע שנתי של 5% מאז 1987, בין השאר עקב מאמצי השיווק הנמרצים של רשות הדואר.³ למרות שסעיף 49 בחוק רשות הדואר קבע שלשם איסוף, העברה, חלוקה, או מסירה של דברי דואר בתחום המוסדר (היינו דברי דואר שמשקלם איננו עולה על 500 גרם) נדרשים היתרים מאת שר התקשורת, הרי שבפועל התפתחה בתחום זה תחרות מצד גופים עסקיים שונים, אשר עסקו בעיקר בשירותי "דואר

² סקירה ממצה של ענף התקשורת על תחומיו השונים מופיעה בהצעת תקציב המדינה לשנת 2004 בפרק העוסק בתקציב משרד התקשורת. ראה <http://www.mof.gov.il/budget2004>

³ ראה הצעת תקציב המדינה לשנת 2003 - תקציב משרד התקשורת, <http://www.mof.gov.il/budget2004>

השליחים" (העברה מדלת לדלת של מסמכים, הודעות, וחבילות), חלוקת עלונים ודברי דואר שאינם ממוענים על בסיס שמי, הפצת עיתונים וכתבי עת ממוענים למנויים, ודואר כמותי (דואר הנשלח על ידי ארגונים וגופים עסקיים גדולים למספר רב של נמענים והוא מודפס, נעטף, וממוען בצורה ממוכנת). מצב דברים זה הוביל להכרה שיש צורך להסדיר את הפעילות גם בתחום המוסדר לכאורה. במרס 2003 החל משרד התקשורת להעניק היתרים כלליים למתן שירותי דואר בתחום המוסדר אשר מחירם הוא לכל הפחות 5.40 ₪ (פי 4.5 ממחיר משלוח מכתב רגיל בישראל, במשקל של עד 20 גרם, באותו זמן). שירותים אלו כוללים דואר שליחים, דואר מהיר, דואר רשום, דואר בינלאומי נכנס, וכן שירותי האיסוף, וההעברה או המסירה של דואר בינלאומי יוצא ללא מגבלת מחיר. שאר השירותים בתחום המוסדר, אשר מחירם איננו עולה על 5.40 ₪, נותרו על פי הכרזת משרד התקשורת בתחום הבלעדיות של רשות הדואר ("התחום השמור"), לרבות מכתבים רגילים ודואר כמותי.

בינואר 2004 חוקקה הכנסת את חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד – 2004, בו כלולים תיקוני חקיקה בחוקים שונים, ביניהם חוק רשות הדואר. לפי התיקון לחוק רשות הדואר, אמורה רשות הדואר להפוך לחברה ממשלתית – "חברת דואר ישראל בע"מ", לקבל משרד התקשורת רשיון כללי לעסוק במתן שירותי דואר בתחום המוסדר, להעניק את שירותי בנק הדואר, ולהבטיח את המשך קיומו של השירות האוניברסלי, היינו שירותי דואר בסיסיים במחיר אחיד ושווה לכל נפש בכל יישובי הקבע בארץ. במקביל, אמור התחום השמור להיפתח לתחרות באופן הדרגתי ומבוקר עד יולי 2010.

מטרתה של עבודה זו הוא לסקור ביתר הרחבה את הרקע לשינויים המבניים המוצעים בתחום הדואר, לסקור את מאפייני תחום הדואר בישראל ולהשוותם למקובל במדינות אחרות, ולהעריך במידת האפשר את הדרך האופטימלית לביצוע השינויים המבניים. לדיון כזה יש חשיבות רבה שכן התיקון לחוק רשות הדואר קבע אמנם מסגרת כללית לעריכת שינויים מבניים בתחום הדואר, אך הותיר בידי משרד התקשורת את הסמכות לצקת תוכן במסגרת כללית זו. לפיכך, משרד התקשורת עתיד בשנים הקרובות לעמוד בפני שאלות מדיניות חשובות אשר יקבעו במידה רבה את סיכויי ההצלחה של השינויים המוצעים.

מבנה העבודה הוא כדלקמן: בפרק 2, אנו דנים ביתר הרחבה בתהליכים שהביאו להנהגת השינויים המבניים אשר כבר החלו בענף הדואר. בפרק 3 אנו סוקרים את מבנה ענף הדואר בישראל על תחומיו השונים, בוחנים את מבנה רשות הדואר, דרך ההתנהלות שלה, איכות השירות, ותעריפי הדואר בישראל, תוך השוואה למצב השורר במדינות האיחוד האירופי. בפרק 4 של העבודה אנו סוקרים את ההתפתחויות בתחום הדואר במדינות האיחוד האירופי, בניו זילנד, ובארגנטינה. מדינות האיחוד האירופי מהוות נקודת השוואה טבעית למצב בישראל. ניו זילנד מהווה מקרה מעניין משום שהייתה בין הראשונות

שפתחו את תחום הדואר שלהן לתחרות מלאה. ארגנטינה היא מקרה מבחן מעניין משום שהיא הייתה המדינה הראשונה בעולם שהעבירה את שירותי הדואר באופן מלא לידיים פרטיות, אך בה גם נחלו השינויים המבניים כשלון חרוץ שבסופו חזרו שירותי הדואר לבעלות המדינה. בפרק 5 של העבודה, אנו סוקרים ספרות כלכלית אמפירית שבחנה את מבנה ההוצאות ומבנה הביקושים בתחום הדואר וכמו כן אנו בוחנים חסמים אפשריים לכניסה לתחום הדואר. פרק 6 של העבודה מוקדש לדיון בשאלות מדיניות העומדות על הפרק בישראל ואשר להן יש חשיבות מכרעת לגבי גורל השינויים המבניים בתחום הדואר. אנו חותמים בפרק 7 עם מילות סיכום קצרות.

2. הרקע לשינויים המבניים בתחום הדואר

התיקון לחוק רשות הדואר מינואר 2004 והשינויים המבניים עליהם הוא מורה התגבשו בעקבות מספר תהליכים אשר אירעו במקביל. בפרק זה אנו סוקרים תהליכים אלו בפרוט.

כאמור לעיל, סעיף 49 בחוק רשות הדואר התשמ"ו – 1986, קובע כי זולת רשות הדואר, אסור לאף גוף אחר לעסוק "באיסופם, העברתם, חלוקתם, או מסירתם" של מכתבים, גלויות, דברי דפוס, וצורות, שמשקלם איננו עולה על 500 גרם, אלא אם משרד התקשורת העניק לו היתר מפורש לעשות כן. תחום דברי הדואר שמשקלם עולה על 500 גרם היה פתוח לתחרות מאז ומעולם ולא נדרש היתר כלשהו כדי לעסוק בו. למרות שסעיף 50 לחוק רשות הדואר ייפה את כוחו של שר התקשורת להעניק היתרים נוספים, הרי שבפועל לא הוענקו היתרים כאלו.⁴ יוצאי הדופן היחידים לעניין זה היו מספר גופים עסקיים, בהם "מוניות אביב", "מוניות יעל דרומה", "ארקיע", "אריה", "עתיד", "רון", ו"השרון נתניה", אשר קיבלו ממשרד התקשורת (או ממשרד הדואר לפניו) היתרים "לאסוף, לקבל, להוביל ולמסור מכתבים, שלא באמצעות משרד התקשורת" עוד בטרם נחקק חוק רשות הדואר ב-1986. היתרים אלו הוענקו מכוח פקודת הדואר (נוסח חדש), התשל"ז-1976, ונותרו בתוקף עם חקיקת חוק רשות הדואר.⁵ לפיכך, מלבד מספר קטן של גורמים עסקיים שהחזיקו ברשיונות עוד בטרם נכנס לתוקפו חוק רשות הדואר, הוקנתה לרשות הדואר מכוח החוק בלעדיות במתן שירותי דואר בתחום המוסדר.

אלא שלמרות ההגבלות אשר נקבעו בחוק רשות הדואר, התפתחה בתחום המוסדר תחרות ענפה, במיוחד בתחומי "דואר השליחים" (העברה מהירה של מסמכים, הודעות, וחבילות), חלוקת עלונים ודברי

⁴ ב-1989, כשלוש שנים לאחר שנחקק חוק רשות הדואר, הוגשה לבג"ץ עתירה נגד רשות הדואר ומדינת ישראל שבה נטען, בין היתר, ששר התקשורת אינו מממש את הסמכויות המוקנות לו בס' 50 לחוק רשות הדואר להעניק היתרים נוספים לגופים להספקת שירותי דואר. ביהמ"ש קיבל את עמדת משרד התקשורת לפיה לפני הענקת היתרים יש לאפשר לרשות הדואר להתבסס כלכלית בשוק.

⁵ סעיף 121 לחוק רשות הדואר, התשמ"ו – 1986, קובע כי היתרים אשר ניתנו לפי פקודת הדואר (ושהיו בתוקף ערב קבלת החוק בכנסת) - ייחשבו כהיתרים שניתנו לפיו.

דואר שאינן ממוענים על בסיס שמי, והפצת עיתונים וכתבי עת ממוענים למנויים. במקביל, החלו לפעול בישראל נציגים של חברות בלדרות בינלאומיות, לרבות DHL, FedEx, TNT, ו-UPS, בתחום הדואר הבינלאומי המהיר. התפתחויות אלו והעובדה שגם מדינות אחרות, ובמיוחד מדינות האיחוד האירופי, החלו בשנים האחרונות לערוך רפורמות בתחום הדואר, הובילו בסופו של דבר להכרה שיש צורך בשינוי מבני אשר יסדיר את הפעילות בתחום המוסדר.

שלב ראשון ברפורמה בתחום המוסדר היה הקמת ועדה בין-משרדית לבחינת תחום הדואר בישראל בראשותו של דוד ברודט במרץ 1998.⁶ ועדת ברודט הגישה את המלצותיה באוגוסט 1999. בין השאר, המליצה הוועדה לפתוח את התחום המוסדר לתחרות באופן מידי לכל גורם המעוניין בכך, ללא צורך בקבלת רשיון או היתר ממשרד התקשורת (בדומה למצב בתחום הלא מוסדר), לשנות את מעמד רשות הדואר לחברת החזקות ממשלתית אשר במסגרתה תפעלנה חברת אשנבים וחברה להספקת שירותי דואר, ולחייב את חברת הדואר הממשלתית לספק שירותי דואר בסיסיים לכל תושבי המדינה במחיר אחיד ושווה לכל נפש (שירות אוניברסלי). בנוסף המליצה הוועדה להסמיך את משרד התקשורת כגורם המסדיר את הפעילות בתחום הדואר ומגבש כללי מדיניות, וכן לפקח על תעריפי חברת הדואר בשיטת Price Cap.⁷ בעקבות המלצות ועדת ברודט, החל משא ומתן בין רשות הדואר למשרד התקשורת בעניין יישום המלצות הוועדה, וביולי-ספטמבר 2002 התקיימו בעניין דיונים בוועדת הכלכלה של הכנסת.

בשלב השני של תהליך הרפורמה החליטה הממשלה ביולי 2002 על פתיחה הדרגתית של שוק הדואר לתחרות. בעקבות החלטה זו, נפתחו במרס 2003 לתחרות שירותי דואר בתחום המוסדר שמחירים הוא לכל הפחות 5.40 ₪ ("התחום המוסדר הלא שמור"). שירותים אלו כוללים דואר שליחים, דואר מהיר, דואר רשום, דואר בינלאומי נכנס, וכן שירותי האיסוף, וההעברה או המסירה של דואר בינלאומי יוצא ללא מגבלת מחיר. הפתיחה לתחרות נעשתה באמצעות היתרים כלליים שמשרד התקשורת מעניק לגופים המעוניינים בכך. לדברי אורי אולניק, מנכ"ל משרד התקשורת דאז, הסיבה להענקת ההיתרים הכלליים בתחום המוסדר הלא שמור הייתה ש"במשך שנים רבות הייתה בענף הזה מסורת שהגורם היחיד שיש עליו רישום או רגולציה כלשהי או הסדרה כלשהי הוא רשות הדואר. כל הגורמים האחרים שהיו מעורבים בענף פעלו בעצם דה-פקטו... היינו באנדרלמוסיה מוחלטת... עשרות חברות קיימות בענף שיש בו דרישות

⁶ לוועדת ברודט קדמה ועדה בין משרדית בראשותה של תמר בן-דוד, מנהלת רשות החברות דאז, שבחנה באמצע שנות ה-90 את תחום הדואר בישראל.

⁷ חובת השירות האוניברסלי קבועה באמנת איגוד הדואר העולמי (Universal Postal Union) שהוא ארגון שבו חברות 190 מדינות, ובכללן כל המדינות החברות באו"ם, לרבות ישראל. בין השאר, מטרתו של הארגון היא להבטיח מעבר חופשי של דואר בין כל המדינות, לייעל את תהליכי העברת הדואר, ולהעלות את איכות שירותי הדואר בעולם. סעיף 1 באמנה קובע: "...member countries shall insure that all users/customers enjoy the right to a universal postal service involving the permanent provision of quality basic postal services at all points in their territory, at affordable prices."

מסוימות.⁸ במילים אחרות, מטרתו של ההיתר הכללי הייתה להסדיר את פעולתן של החברות הרבות אשר כבר ממילא העניקו שירותים בתחום המוסדר הלא שמור. נכון לדצמבר 2004, הוענקו בסה"כ 77 היתרים כלליים. בין מקבלי ההיתרים, חברות בלדרות בינלאומיות ושירותי שליחים מקומיים, ונציגי חברות בלדרות בינלאומיות, לרבות DHL, FedEx, TNT, ו-UPS.⁹ שאר השירותים בתחום המוסדר שמחירים איננו עולה על 5.40 ₪ ("התחום השמור") נותרו, על פי הכרזת משרד התקשורת, בתחום הבלעדיות של רשות הדואר, לרבות מכתבים רגילים ודואר כמותי.

למרות הבלעדיות שלכאורה מוקנה לרשות הדואר בתחום השמור, הרי שבמרס 2001 החל לפעול "מיזם הדואר הישראלי החדש", שהוא מיזם עסקי משותף לחברת אביב שיגור, דפוס בארי וחברת בר שיווק והפצה בע"מ (חברה אשר מתמחה בהפצת עיתונים), והוא מציע שירותי דואר כמותי לגופים עסקיים גדולים.¹⁰ חלק הארי של הדואר הכמותי נשלח על ידי כ-60 ארגונים וגופים עסקיים גדולים (משטרה, צה"ל, בתי המשפט, בנקים, חברות ביטוח, קופות חולים, חברות טלפון, חברת החשמל, וכדומה) למספר רב של נמענים והוא מודפס, נעטף, וממוען בצורה ממוכנת, ולאחר מכן ממוין ומופץ לפי אזורי מיקוד.¹¹

בין אביב שיגור מחד ומשרד התקשורת ורשות הדואר מאידך, התעוררה מחלוקת משפטית בשאלה האם ההיתרים שמשרד התקשורת העניק ל"מוניות אביב" ול"מוניות יעל דרומה" בשעתו עדיין בתוקף, האם הם ניתנים להעברה למיזם, והאם מותר לאביב שיגור או למיזם, על פי ההיתרים, לעסוק בחלוקה רגילה של דברי דואר, להבדיל ממתן שירותי בלדרות גרידא. בדצמבר 2004 הגיעו משרד התקשורת ואביב שיגור להסכם לפיו אביב שיגור תחדל מלספק שירותי חלוקת דואר כמותי ללקוחות שהם גופים ממשלתיים, בנקים, חברות ביטוח, וקופות חולים, אך תהיה רשאית לגייס לקוחות נוספים שלא מתחומים אלה. תנאי ההסכם תקפים עד לפתיחת השוק לתחרות ב-31 בינואר 2006.¹² נציגי עובדי

⁸ ראה, פרוטוקול מס' 79 משיבת ועדת הכלכלה, יום שני, א' בחשוון התשס"ד (27 באוקטובר 2003), בעניין תקנות רשות הדואר (תשלום בעד היתר), התשס"ג-2003.

⁹ רשימת מקבלי ההיתרים מופיעה באתר האינטרנט של משרד התקשורת, <http://www.moc.gov.il>

¹⁰ חברת אביב שיגור נוצרה ממיזוג "אלוף נהגי אביב בע"מ" עם "שירות מוניות יעל דרומה" ב-1990, ומיזוג נוסף עם "שיגור אקספרס" ב-1998. "אלוף נהגי אביב בע"מ" קבלה לראשונה ב-1955 היתר "לאסוף, לקבל, להוביל, לשלוח ולמסור מכתבים, שלא באמצעות משרד הדואר, במקומות אליהם הגיעו מכוניותיה שקיימו שירות בין-עירוני להובלת נוסעים של החברה. ההרשאה מ-1978 הרחיבה ההרשאה מ-1955 והתירה לחברה לפעול בכל חלקי הארץ. כתב הרשאה זהה ניתן גם ל"שירות מוניות יעל דרומה בע"מ". ראה את פסק הדין בעניין "אביב יעל דרומה בע"מ" נגד מדינת ישראל – משרד התקשורת, שר התקשורת, ומנכ"ל משרד התקשורת, בית משפט מחוזי תל אביב-יפו, ה"פ 000186/03, ה"פ 1315/02.

¹¹ תקנות רשות הדואר (תשלומים בעד שירותי הרשות לפי סעיף 37(ג) לחוק), התשס"ג 2003, מגדירות דואר כמותי ממוין כדברי דואר הנשלחים בארץ, שהם אחידים במידותיהם ושייכים לאותה קבוצת משקל לצורך התשלום, ונשלחים בכמות של 10,000 יחידות לפחות למשלוח או 20,000 יחידות לפחות בחודש, ואשר ממוינים או לפי סדר רץ של מיקוד או לפי סדר המענים שרשות הדואר פועלת לפיו בחלוקת דואר.

¹² ראה, "הסכם בין משרד התקשורת ואביב שיגור על חלוקת דואר", גלובס, 5 בדצמבר, 2004.

רשות הדואר דרשו ממשרד התקשורת לבטל את ההסכם בטענה שהוא פוגע בהכנסות רשות הדואר בסכום הנאמד ב- 100-40 מיליון ₪ בשנה, והשביתו במחאה את חלוקת הדואר הנע ליישובי הפריפריה.¹³

סכסוך משפטי אחר שהדגיש את הצורך בהסדרת התחרות בענף הדואר היה העתירה לבג"ץ שהגישה חברת ברניקס ישראל ב-1995 נגד שרת התקשורת, רשות הדואר, וממשלת ישראל. בעתירתה טענה ברניקס שרשות הדואר נוקטת במחירים טורפניים בתחום הבלדרות המאובטחת ומסבסדת תעריפים אלו מרווחיה העודפים מפעילות בתחומים אחרים. הדיונים בעתירה נמשכו עד 2001. בסופו של דבר, החליטה חברת ברניקס, בעצתו של בג"ץ, למשוך את העתירה. יחד עם זאת, העתירה סיפקה הוכחה נוספת שנדרשת הסדרה חוקית של התחרות בתחום הדואר.

השלב השלישי של הרפורמה בתחום הדואר החל עם הקמתה של ועדה בין-משרדית, בראשותו של מר דוד גרשונוביץ', סגן החשב הכללי דאז, אשר התבקשה על ידי הממשלה לגבש את אופן ההקמה של חברת הדואר. ב-2003 פנו משרדי התקשורת והאוצר לחברת הייעוץ מקינזי בבקשה שתגבש מפת דרכים לביצוע רפורמות בתחום השמור. בהתאם להמלצות מקינזי, החליטה הממשלה בספטמבר 2003 לפתוח את התחום השמור לתחרות באופן הדרגתי ומבוקר עד 2010 ולשנות את מעמד רשות הדואר לחברה ממשלתית. בינואר 2004 חוקקה הכנסת את חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד – 2004, בו כלולים תיקוני חקיקה בחוקים שונים, ביניהם חוק רשות הדואר. כדי שהתיקון לחוק ייכנס לתוקף, נדרש צו של שר האוצר ושר התקשורת. ואולם, לפני מתן הצו, רשות הדואר ומשרדי הממשלה צריכים להגיע להסכמות שונות, לרבות מעמד העובדים ונכסי המדינה שבהם הרשות מחזיקה. נכון לתחילת פברואר 2005, צו זה טרם ניתן.

לפי התיקון לחוק רשות הדואר, אמורה רשות הדואר לשנות את מעמדה לחברה ממשלתית – "חברת דואר ישראל בע"מ", אשר תורשה לעסוק בכל תחומי הדואר וכן להעניק את שירותי בנק הדואר. במקביל, אמור התחום השמור להיפתח לתחרות לפי לוח הזמנים הבא: לא יאוחר מ-1 ביולי 2005, ייפתחו בין 20% ל-30% מהתחום השמור (שהם כ-50% מסך הדואר הכמותי), באמצעות היתרים ורשיונות מיוחדים למתן שירותי דואר כמותי לסוגים מסוימים של מקבלי שירות. החל ב-1 ביולי 2007, ייפתחו לתחרות מלאה כל תחום הדואר הכמותי, והחל ב-1 ביולי 2009 יפתחו לתחרות בין 65% ל-70% מהתחום השמור על ידי הפחתת הכמות המיזערית של דברי דואר הנדרשים למשלוח דואר כמותי. החל ב-1 ביולי 2010, רשאי שר התקשורת להעניק רשיונות כלליים (היינו רשיונות שאינם מוגבלים לסוגי שירותים מסוימים) לגורמים נוספים מלבד חברת הדואר, ו/או רשיונות מיוחדים המאפשרים הרחבה נוספת של

¹³ ראה "עובדי רשות הדואר מרחיבים השביתה מהפריפריה; סוגרים סניף הדואר בכנסת", גלובס, 2 בינואר, 2005.

התחום השמור. על אף לוח זמנים זה, מאפשר התיקון לחוק לשרי התקשורת והאוצר לעכב את פתיחת השוק לתחרות ו/או לצמצם את היקפה אם נוכחו לדעת כי עקב הפתיחה לתחרות קיימת סכנה להמשך מתן שירותי דואר בסיסיים.

בנוסף, התיקון לחוק רשות הדואר קובע כי כל גורם שיקבל רשיון כללי לפעול בתחום המוסדר, יחויב במתן רשימה של שירותי דואר בסיסיים שיקבעו על ידי שר התקשורת, בהתייעצות עם שר האוצר ובהסכמת ועדת הכספים של הכנסת, לכל תושבי המדינה, לפי תקני איכות ושירות שאותם יקבע שר התקשורת בהתייעצות עם שר האוצר. עם זאת, שרי התקשורת והאוצר יהיו רשאים לפטור בעל רשיון כללי מהחובה להעניק שירות בסיסי מסוים לכל תושבי המדינה אם הם נוכחו לדעת שהתבססה תחרות של ממש במתן שירות זה, אך, במקרה כזה, הם יהיו רשאים לחייב את בעל הרשיון להשתתף במימון מתן השירות הבסיסי על ידי בעל רשיון כללי אחר.

כדי לעודד את התחרות בתחום הדואר, קובע החוק מספר כללים. ראשית, החוק קובע כי שר התקשורת יהיה רשאי לחייב בעלי רשיונות כלליים לתת גישה לבעלי רשיון אחרים לתשתיות שלהם, לרבות מרכזים לחלוקת דואר, ציוד, מיתקנים, ומבנים המשמשים למתן שירותי דואר. שנית, החוק אוסר על בעלי רשיון להתנות מתן שירות ברכישה או קבלה של שירותים אחרים הן במישרין והן בעקיפין. איסור על התניה כזו יקשה על בעלי רשיונות לקשור אליהם לקוחות קיימים באמצעות חיוב הלקוחות לרכוש מהם סל מוצרים. שלישית, החוק מתיר לשר התקשורת לקבוע שבעלי רשיון יקיימו מערכת חשבונאית נפרדת לשירותים שונים ו/או יספקו שירותים שונים באמצעות תאגידי נפרדים. חובות אלו יקשו על בעלי רשיונות לנקוט בסבסוד צולב של שירות אחד באמצעות רווחים המופקים מאספקת שירות אחר.

3. מבנה ענף הדואר בישראל

3.1 תחומים עיקריים¹⁴

ענף הדואר בישראל מתחלק לתחום מוסדר, שבו כלולים דברי דואר שמשקלם אינו עולה על 500 גרם, ולתחום לא מוסדר, שבו כלולים דברי הדואר שמשקלם עולה על 500 גרם. התחום המוסדר מצידו מתחלק לשני תתי תחומים: התחום השמור כולל את דברי דואר הנשלחים בארץ ואשר מחיר משלוחם לא עולה על 5.40 ₪, והתחום הלא שמור הכולל את דברי הדואר שמחירם עולה על 5.40 ₪ או המיועדים לחו"ל.

על פי חוק רשות הדואר, התשמ"ו – 1976, אמורה רשות הדואר לפעול בתחום השמור באופן בלעדי, כאשר לשר התקשורת, בהתייעצות עם שר האוצר, מוקנית הסמכות לקבוע את תעריפיה. על פי

נתוני משרד האוצר, המחזור השנתי של התחום השמור היה כ-770 מיליון ₪, מתוכם כ-30% - דואר רגיל, 20% - דואר חריג (משקל חריג, מידות לא תקניות, דואר אקספרס, או דואר ממוין מתחת ל-10,000 פריטים), ו-50% - דואר כמותי (דואר ממוין וממוקד, מעל 10,000 פריטים).¹⁵ כאמור, הדואר הכמותי נשלח ברובו על ידי כ-60 לקוחות מוסדיים גדולים (משטרה, צה"ל, משרדי ממשלה, בתי המשפט, בנקים, חברות ביטוח, קופות חולים, חברות טלפון, חברת חשמל, וכדומה), והוא אחראי לכ-35% מפעילות הדיור של רשות הדואר, ל-25% מכלל הכנסותיה, ול-60% מהכנסותיה מחלוקת דואר. מתוך הדואר הכמותי שרשות הדואר מחלקת, 29% מקורם בדפוס בארי, וחלק גדול נוסף (כ-22% מסך דברי הדואר שהרשות מחלקת) מקורם בשתי חברות עיטוף גדולות נוספות (דפוס אניה ואורדע פרינט).¹⁶

למרות המעמד המונופוליסטי שלכאורה מוקנה לרשות הדואר בתחום השמור, הרי שבפועל מתחרה הרשות בתחום זה עם חברת אביב שיגור ועם מיזם מסר אותו הקימה אביב שיגור בשותפות עם דפוס בארי וחברת בר שיווק והפצה בע"מ. המיזם מציע שירותי דואר כמותי לגופים עסקיים גדולים, ולפי הערכות חברת הייעוץ "מקינזי", כפי שהוצגו בידי משרד האוצר, נתח השוק של המיזם, נכון לסוף 2003, עמד על כ-2% מסך הדואר הכמותי.¹⁷ כאמור, בדצמבר 2004 הושג הסכם בין אביב שיגור ומשרד התקשורת לפיו אביב שיגור איננה רשאית לספק שירותי דואר כמותי לגופים ממשלתיים, לבנקים, לחברות ביטוח, ולקופות חולים, אך היא רשאית לגייס לקוחות עסקיים אחרים.

התחום השני של ענף הדואר הוא התחום המוסדר הלא שמור. תחום זה כולל את השירותים שמחירים עולה על 5.40 ₪, לרבות דואר שליחים, דואר מהיר, דואר רשום, דואר בינלאומי נכנס, וכן שירותי האיסוף, וההעברה או המסירה של דואר בינלאומי יוצא ללא מגבלת מחיר. תחום זה נפתח לתחרות במרץ 2003 ועד היום העניק משרד התקשורת היתרי פעולה בתחום זה ל-77 גופים עסקיים שונים. המחזור השנתי הכולל בתחום המוסדר הלא שמור הוא כ-375 מיליון ₪. הנתח של רשות הדואר במחזור זה הוא כ-65%.

¹⁴ הנתונים המופיעים בתת פרק זה (למעט אם נאמר במפורש אחרת) נלקחו ממצגת שהוצגה בפני ועדת הכלכלה של הכנסת ב-25 בנובמבר, 2003, על ידי אמיר לוי, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר.

¹⁵ על פי נתונים שנלקחו ממצגת שהוכנה על ידי הרצל בר-מג מרשות הדואר ואשר הוצגה בפני חברי הוועדה הציבורית לבחינת תעריפי דואר ועדכונם בראשותו של אלי שגיא, המחזור השנתי של התחום השמור הוא 976 מיליון ₪, שמתוכם 766 מיליון ₪ היו הכנסות של רשות הדואר.

¹⁶ ראה, "אביב יעל דרומה בע"מ" נגד מדינת ישראל - משרד התקשורת, שר התקשורת, ומנכ"ל משרד התקשורת, בית משפט מחוזי תל אביב-יפו, ה"פ 000186/03, ה"פ 1315/02.

¹⁷ לפי המצגת שהוצגה בפני ועדת הכלכלה של הכנסת ב-25 בנובמבר 2003, על ידי אמיר לוי, נתח השוק של רשות הדואר בתחום הדואר הכמותי הוא רק כ-98%. כיוון שהמיזם הוא הגורם היחיד הפועל בתחום הדואר הכמותי, עולה שנתח השוק של המיזם הוא כ-2%. הערכה דומה מופיעה בפסק הדין "אביב יעל דרומה בע"מ" נגד מדינת ישראל - משרד התקשורת, שר התקשורת, ומנכ"ל משרד התקשורת, בית משפט מחוזי תל אביב-יפו, ה"פ 000186/03, ה"פ 1315/02.

התחום השלישי של ענף הדואר כולל דברי דואר במשקל שמעל 500 גרם. תחום זה היה פתוח לתחרות מאז ומעולם, ואין צורך בהיתרים כלשהם כדי לפעול בו. המחזור השנתי בתחום זה הוא כ- 700 מיליון ₪. עיקר הפעילות בתחום זה מהווה שירותי חבילות בארץ ובחו"ל בשירותי רגיל ובשירותי מהיר. מלבד רשות הדואר שלה נתח שוק של כ-22% בתחום זה, השחקנים העיקריים בתחום זה הם DHL, FedEx, TNT, UPS, כץ, ואביב-שיגור.

הטבלה הבאה מסכמת את התפלגות ההכנסות בענף הדואר על פי נתוני רשות הדואר:

טבלה 1: התפלגות ההכנסות בשוק הדואר ב-2003 במיליוני ₪

סה"כ	גופים אחרים	רשות הדואר	תחום שמור
976	234	742	תחום מוסדר לא שמור
375	128	247	תחום לא מוסדר
710	549	161	סה"כ
2,061	911	1,150	

מקור: מצגת שהוכנה על ידי הרצל בר-מג, סמנכ"ל תפעול ברשות הדואר, ואשר הוצגה בפני חברי הוועדה הציבורית לבחינת תעריפי דואר ועדכונים בראשותו של אלי שגיא.

לפי טבלה 1, סך ההכנסות השנתיות בתחומים המצויים בתחרות דה יורה (התחום המוסדר הלא שמור והתחום הלא מוסדר) הסתכמו ב-1,085 מיליון ₪, ואילו ההכנסות בתחום השמור הסתכמו ב- 976 מיליון ₪, אם כי מתוך סכום זה, למעלה מ-21% (210 מיליון ₪) מההכנסות היו של גופים המתחרים ברשות הדואר. מלבד ההכנסות המפורטות בטבלה 1, רשות הדואר מפיקה הכנסות משירותים נוספים שהיא מעניקה, לרבות שירותי בנק הדואר, השירותי בולאי, ושירותי שימוש בתאי דואר. סך ההכנסות משירותים אלו עמד על כ-355 מיליון ₪ שחלק הארי מתוכם מהווה הכנסות בנק הדואר.

הטבלה הבאה מציגה את התפלגות ההכנסות בתחומי הדואר המצויים בתחרות דה יורה.

טבלה 2: התפלגות ההכנסות בתחום הפתוח לתחרות (התחום המוסדר הלא שמור והתחום הלא מוסדר) ב-2003 במיליוני ₪

סה"כ	גופים אחרים	רשות הדואר	דואר רשום וכתבי בית דין
159	5	154	חבילות ושליחים בארץ
407	322	85	משלוחים ודואר לחו"ל
519	350	169	סה"כ דואר פתוח לתחרות
1,085	677	408	

מקור: מצגת שהוכנה על ידי הרצל בר-מג, סמנכ"ל תפעול ברשות הדואר, ואשר הוצגה בפני חברי הוועדה הציבורית לבחינת תעריפי דואר ועדכונים בראשותו של אלי שגיא.

3.2 מבנה רשות הדואר¹⁸

רשות הדואר מעניקה שירותים לציבור באמצעות בתי דואר, סניפים, סוכנויות, וקווי דואר נע. בתי דואר עוסקים בכל פעולות הדואר, לרבות פעולות פנימיות (מיון, העברת משלוחים, חבילות, חלוקת דואר, ומברקים). סניפי דואר וסוכנויות דואר עוסקים בעיקר בפעולות אשנב (קבלה ומסירה של דברי דואר רגילים ורשומים, מברקים וחבילות, שירותי תאי דואר, ועסקות כספיות). ההבדל ביניהם הוא שסוכנויות דואר מופעלות על ידי קבלנים על בסיס חוזי, 88% מתוכן ממוקמות בערי השדה, ומספר האשנבים הממוצע בהן הוא כ-1.5. זאת בעוד שסניפי דואר מופעלים על ידי עובדי רשות הדואר והם ממוקמים בעיקר בערים ובישובים גדולים (כ-38% מבתי הדואר והסניפים ממוקמים ב-3 הערים הגדולות: תל אביב, ירושלים, וחיפה), ומספר האשנבים הממוצע בהם הוא כ-3.5. קווי דואר נע הן יחידות דואר ניידות העוסקות בכל פעולות הדואר הניתנות על ידי בתי דואר והן משרתות ישובים קטנים ומרוחקים. כ-43% מסך קווי הדואר הנע פועלים בדרום ו-31% בצפון. נכון לסוף 2003, היו לרשות הדואר בסה"כ 731 יחידות דואר, מתוכן 83 בתי דואר, 156 סניפים, 443 סוכנויות, ו-49 קווי דואר נע. כלומר קצת למעלה מ-60% מיחידות הדואר היו בבעלות קבלנים עצמאיים. מספר זה איננו יוצא דופן ביחס למקובל במדינות האיחוד האירופי: באותה שנה היו 94% מיחידות הדואר באירלנד בבעלות עצמאית, 86% בהולנד, 79% בפינלנד, 70% בפורטוגל, ו-61% ביוון (טבלה 9.3 ב-NERA, 2003). לאחוז יחידות הדואר העצמאיות חשיבות רבה בדיונים על השינויים המבניים בתחום הדואר משום שלכאורה, יחידות עצמאיות יכולות לייצג מספר חברות דואר במקביל, אם וכאשר תתפתח תחרות בתחום הדואר (בדומה לבתי עסק אחרים המשווקים במקביל את מוצריהם של מספר יצרנים).

דברי הדואר מחולקים על ידי רשות הדואר לנמענים במספר דרכים: כ-68% מדברי הדואר מחולקים על ידי דוורים לבתי הנמענים, כ-9% מחולקים על ידי דוורים למרכזי חלוקה שבהם תאי דואר הניתנים לתושבי אזור החלוקה ללא תשלום (שירות זה ניתן בעיקר במקומות בהם יש תנאי שטח מיוחדים או פיזור רב בין יחידות הדוור, או במקומות בהם אין שמות לרחובות ומספרים לבתים), כ-21% מחולקים לתאי דואר בתשלום הנמצאים בסניפים ובסוכנויות, וכ-2% נמסרים באשנבי הדואר.¹⁹ היינו למעלה מ-30% מדברי הדואר בישראל אינם מחולקים ישירות לבתי הנמענים. מאז 1993 ועד היום, גדל מספר מרכזי החלוקה ב-45% מ-830 ל-1,208, ומספר תאי החלוקה בהם גדל ב-44% מ-310,745 ל-447,779. כיון

¹⁸ הנתונים המספריים אודות רשות הדואר בתת פרק זה נלקחו מהשנתון הסטטיסטי של רשות הדואר לשנת 2003.
¹⁹ הנתונים נלקחו מתוך השנתון הסטטיסטי של רשות הדואר לשנת 2003 (עמוד 49). על פי השנתון, כ-77% מכלל דברי הדואר מחולקים לבתי נמענים ולמרכזי חלוקה. ההפרדה בין שני אמצעי חלוקה אלו חושבה על פי נתוני טבלה 7 להלן (הטבלה מציגה את ההתפלגות המצטברת של משך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר בישראל לפי אמצעי החלוקה – כאשר לוקחים בחשבון את סה"כ ממוצע הזמן הנדרש לחלוקת דואר לכל אמצעי החלוקה (השורה האחרונה בטבלה) ואת הזמן הנדרש לחלוקה לכל אמצעי חלוקה בנפרד, ניתן לחשב את המשקל היחסי של מרכזי דואר בסה"כ אמצעי החלוקה).

שהאוכלוסייה גדלה בתקופה המקבילה רק ב- 26% (מ- 5.3 מיליון ל- 6.7 מיליון), עולה שבעשור האחרון הייתה עלייה יחסית בהיקף השימוש במרכזי חלוקה ובתאי דואר. שיטת חלוקה זו מאפשרת לרשות הדואר לחלק את הדואר ביישובים בהם אין שמות לרחובות ומספרים לבתים והיא כמובן חוסכת לה הוצאות לחלוקת דואר שכן הדוור יכול לחלק את הדואר באופן מרוכז למספר רב של נמענים.

בניגוד לתחומי תקשורת אחרים, כגון תחום הטלפוניה, תחום העברת הנתונים, ותחום הטלוויזיה הרב ערוצית, שהם עתירי הון, תחום הדואר הוא עתיר עבודה. בשנת 2003 העסיקה רשות הדואר 4,680 עובדים קבועים, חוזים, וארעיים במשרות שלמות בממוצע שנתי. מתוך עובדים אלו, 32.7% הועסקו כאשנבאים, ו- 38.2% כדוורים. שאר העובדים הועסקו בפקידות, בניהול, ובמשרות אחרות. בנוסף לעובדים אלו, העסיקה רשות הדואר סוכני דואר, קבלנים לחלוקת דואר, ועובדים מחברות כוח אדם קבלני ב-2,500 משרות שלמות בממוצע שנתי. העובדים מחברות כוח האדם הקבלני הועסקו במיון, חלוקת דואר, שליחויות, נהיגה, קידוד, ופקידות. מרבית עובדי רשות הדואר אינם מיומנים: רק ל-43% מעובדי רשות הדואר יש תעודת בגרות, ורק ל-11% מהם תואר אקדמי.

יש לציין שדו"חות מבקר המדינה משנים שונות ביקרו את התנהלות רשות הדואר בכל הנוגע לסוכנויות הדואר ולעובדים. לפי דו"ח המבקר מ-1991, חלק מסוכנויות דואר הוקמו שלא על פי צורכי הדואר (41 סוכנויות הוקמו קרוב לסניפי דואר), סוכנים נבחרו ללא מכרז, ורשות הדואר לא פיקחה כראוי על פעילות הסוכנויות. יתר על כן, דו"ח המבקר מ-1995 מגלה שעובדים רבים קיבלו מידי חודש תשלום בעד העסקה בהיקף של 50 שעות נוספות בחודש, ולאחוז גבוה של עובדים שנבדקו לא היו הכישרים (השכלה וניסיון) לבצע את תפקידיהם. בנוסף, לפי דו"ח המבקר מ-2001, חרזה הרשות בשנים 2000-1999 באופן ניכר ממספר העובדים שמותר היה לה להעסיק וחלק מהעובדים היו מינויים פוליטיים לא ראויים. כמו כן, מצא המבקר שכמעט כל העובדים התקבלו בדרגות שכר גבוהות מהמגיע להם, ו-64% מהעובדים ברשות הועלו בדרגה בפרק זמן קצר מהפז"ם לשהייה בדרגה שנקבעו בתקשי"ר.

הטבלה הבאה מציגה נתונים באשר למספר דברי הדואר בישראל, פריסת יחידות הדואר בישראל,

ומספר העובדים, בהשוואה למדינות האיחוד האירופי.²⁰

²⁰ לאורך כל העבודה אנו לוקחים בחשבון רק את 15 המדינות שהיו חברות באיחוד האירופי עוד לפני ה-1 במאי 2004.

טבלה 3: מבנה שירותי הדואר באיחוד האירופי ובישראל

מספר דברי הדואר המקומי לעובד (באלפים)	תושבים לעובד דואר	מספר דברי הדואר המקומי ליחידת דואר (באלפים)	תושבים ליחידת דואר	קמ"ר ליחידת דואר	קמ"ר לתיבת דואר	דברי דואר מקומי לתושב	מדינה
30.3	281	435	4,044	41.8	4	108	אוסטריה
42.1	381	462	4,183	21.9		110	איטליה
60.5	265	383	2,386	42.4	11.1	161	אירלנד
	265		7,931	23.5			בלגיה
100.5	398	1,542	6,103	26.4		253	גרמניה
41.7	194	1,132	5,264	42.3	4.3	215	דנמרק
86.7	260	2,089	6,267	15.8	2.1	333	הולנד
46.3	963	238	4,949	59.5	11.1	48	יוון
59.9	254	988	4,196	23.9	2.4	236	לוקסמבורג
108.2	309	1,308	3,734	15.4	2.1	350	בריטניה
87.7	686	1,570	12,283	151	12.5	128	ספרד
64.1	659	277	2,845	26.1	5	97	פורטוגל
34.5	219	609	3,868	251.2	50	157	פינלנד
60.2	210	1,012	3,540	32.5	4	286	צרפת
63	390	860	5,114	55		191	ממוצע האיחוד האירופי
138.9	1,293	1,034	9,630	33.1	5	107	ישראל ²¹

מקור: נתוני Universal Postal Union עבור שנת 2003 (איץ נתונים על שבדיה). הנתונים על מספר תיבות הדואר באיחוד האירופי נלקחו מטבלה 3.1 ב-NEAR (2004), ועבור ישראל הם נלקחו מהשנתון הסטטיסטי של רשות הדואר לשנת 2003, עמוד 21

העמודה הראשונה בטבלה 3 מראה שמספר דברי הדואר הממוצע לתושב קטן בכמעט חצי ממספר דברי הדואר הממוצע לתושב במדינות האיחוד האירופי. העמודה השנייה מראה את השטח הגיאוגרפי שאותו מכסה במוצע כל תיבת לאיסוף דברי דואר. לפי הטבלה, המצב בישראל (5 קמ"ר במוצע לתיבת דואר) דומה פחות או יותר למצב באוסטריה (4 קמ"ר), דנמרק (4.3 קמ"ר), צרפת (4 קמ"ר), פורטוגל (5 קמ"ר), אך גרוע מזה שבבריטניה (2.1 קמ"ר), הולנד (2.1 קמ"ר), לוקסמבורג (2.4 קמ"ר). יחד עם זאת, המצב בישראל טוב יותר מאשר באירלנד (11.1 קמ"ר), יוון (11.1 קמ"ר), ספרד (12.5 קמ"ר), ופינלנד (50 קמ"ר). כלומר, מבחינת מספר תיבות הדואר יחסית לשטח המדינה, המצב בישראל דומה פחות או יותר למקובל באירופה.

העמודה הרביעית בטבלה 3 מראה את מספר יחידות הדואר יחסית לשטח המדינה: בישראל, כל סניף דואר מכסה במוצע שטח של כ-33 קמ"ר, בדומה למצב בצרפת (32.5 קמ"ר), גרמניה (26.4 קמ"ר),

ופורטוגל (26.1 קמ"ר), אך כפליים מהמצב בהולנד (15.8 קמ"ר) ובבריטניה (15.4 קמ"ר). עם זאת, מספר יחידות הדואר יחסית לשטח המדינה עדיף בישראל לעומת המצב באוסטריה (41.8 קמ"ר), אירלנד (42.4 קמ"ר), דנמרק (42.3 קמ"ר), יוון (59.5 קמ"ר), ספרד (151 קמ"ר), ופינלנד (251.2 קמ"ר). אולם, כאשר בוחנים את מספר יחידות הדואר יחסית למספר התושבים מתקבלת תמונה שונה: כל יחידת דואר בישראל משרתת מספר רב יותר של תושבים מאשר בכל מדינות האיחוד האירופי למעט ספרד, ומספר זה הוא כמעט פי שניים מהממוצע באיחוד האירופי. מנתון זה ניתן להסיק שאיכות השירות בישראל נמוכה בהשוואה למצב במדינות האיחוד האירופי (מעט יחידות דואר בממוצע לתושב ולכן צפיפות רבה), או לחילופין, שיחידות הדואר בישראל יותר יעילות מאלו שבמדינות האיחוד האירופי (כל יחידה משרתת מספר תושבים רב יותר מהמקובל באירופה). העמודה הרביעית בטבלה 3 תומכת במסקנה השנייה: מספר דברי הדואר המקומי ליחידת דואר גדול בכ-20% מהמספר הממוצע במדינות האיחוד האירופי.

שתי העמודות האחרונות בטבלה 3 מצביעות על כך שכוח האדם של רשות הדואר בישראל יעיל בהרבה מהמקובל במדינות האיחוד האירופי: מספר התושבים לעובד דואר גדול בישראל פי שלושה מהמקובל במדינות האיחוד האירופי, וכל עובד דואר בישראל מטפל בממוצע שנתי בכמות דברי הדואר מקומי הגדולה ביותר מפי שניים מהכמות המקבילה במדינות האיחוד האירופי. היעילות הרבה של עובדי רשות הדואר נובעת ככל הנראה משתי סיבות עיקריות: ראשית, רשות הדואר חשופה בפועל לתחרות מצד גורמים עסקיים, הן בתחום המוסדר והן בתחום הלא מוסדר, זה מספר שנים. תחרות זו אילצה את עובדי רשות הדואר להתייעל כדי להתחרות בהצלחה מול אותם גורמים עסקיים. שנית, דזורי רשות הדואר מתוגמלים לפי תפוקות ולכן יש להם תמריצים להתייעל. שיטת תגמול זו היא ככל הנראה ייחודית לרשות הדואר לעומת המקובל ברשויות דואר בעולם.

הטבלה הבאה מציגה את ההתפלגות הגיאוגרפית של דברי דואר שנשלחו וחולקו בישראל ב-2003.

²¹ כאשר נלקחים בחשבון גם הסוכנים והקבלנים, מספר התושבים לעובד יורד ל-900.

**טבלה 4: התפלגות דברי הדואר בשירות רגיל
שנשלחו והתקבלו ב-2003 לפי חלוקה גיאוגרפית**

דואר המיועד לחלוקה	דואר שהתקבל למשלוח	
18.1%	61.3%	תל אביב
10.9%	7.9%	ירושלים
19.2%	9.8%	חיפה-צפון
26%	9.6%	דרום
23.7%	10.8%	מרכז

מקור: השנתון הסטטיסטי של רשות הדואר לשנת 2003, עמודים 46-49

הטבלה מראה שמרבית הדואר בישראל נשלח מאזור תל אביב שהיא מרכז העסקים של ישראל. שאר האזורים בישראל מקבלים יותר דברי דואר מאשר הם מייצרים. לכך יש חשיבות שכן ככל שהדברים נוגעים לאיסוף דואר, הרי שעיקר הפעילות מתרכזת באזור מצומצם מבחינה גיאוגרפית ולכן ניתן לכיסוי באמצעות מספר קטן יחסית של יחידות דואר אשר כל אחת מהן יכולה לטפל במספר גדול של דברי דואר. מסקנה זו מתיישבת יפה עם הנתונים שבטבלה 3 לעיל.

3.3. מחירי הדואר וסטנדרט השירות בישראל

בתת פרק זה של העבודה אנו בוחנים את מחירי השירותים הניתנים על ידי רשות הדואר ואת איכותם בהשוואה למקובל במדינות האיחוד האירופי. אנו פותחים עם מחירי השירותים ומציגים בטבלה הבאה השוואה בין מחירי המכתבים המקומיים והמכתבים המיועדים לחו"ל בישראל ובמדינות האיחוד האירופי.

טבלה 5: מחירי דברי דואר באיחוד האירופי ובישראל נקובים ביורו

מדינה	מכתב מקומי רגיל	מכתב לארה"ב	מכתב לאחת ממדינות האיחוד האירופי	מכתב למדינה אירופית שאיננה חברה באיחוד האירופי
אוסטריה יוני 2003	0.55	1.25	0.55	0.55
איטליה מרץ 2004	0.6 - 0.45	0.8 - 0.65	0.62	0.62
אירלנד ינואר 2004	0.48	0.65 - 0.55	0.65 - 0.55	0.65 - 0.55
בלגיה מאי 2004	0.5 - 0.44	0.8 - 0.65	0.6 - 0.55	0.6 - 0.55
גרמניה ינואר 2003	0.55	1.55	0.55	0.55
דנמרק ינואר 2005	0.61 - 0.57	1.01 - 0.97	0.87 - 0.84	0.87 - 0.84
הולנד ינואר 2004	0.39	0.77 - 0.72	0.61 - 0.57	0.61 - 0.57
יוון פברואר 2003	0.47	0.65 - 0.6	0.65 - 0.6	0.65 - 0.6
לוקסמבורג אוגוסט 2003	0.5	0.8	0.6	0.6
בריטניה אפריל 2004	0.42 - 0.32	0.7	0.6	0.6
ספרד ינואר 2005	0.28	0.78	0.53	0.53
פורטוגל ינואר 2005	0.45 - 0.3	0.74	0.57	0.57
פינלנד ינואר 2005	0.65 - 0.55	0.65 - 0.55	0.65 - 0.55	0.65 - 0.55
צרפת יוני 2003	0.5 - 0.45	0.9	0.75	0.5
שבדיה ינואר 2003	0.6 - 0.55	1.09	1.09	1.09
ישראל ינואר 2005	0.22	0.39	0.36	0.36

מקור: <http://www.atms.ch/rates/>

כפי שניתן לראות מהטבלה, המחירים בישראל זולים בהרבה מאלו הנהוגים במדינות האיחוד האירופי. מסקנה זו נשארת בתוקף גם אם לוקחים בחשבון הפרשים ברמת ההכנסה לנפש בין ישראל למדינות האיחוד האירופי (לדוגמה, המחירים בישראל זולים בהרבה מאלו שבמדינות הדומות לישראל מבחינת ההכנסה לנפש כמו יוון, פורטוגל, וספרד).

כמובן שלמחירי הדואר כשלעצמם אין משמעות אם איכות השירות איננה נלקחת בחשבון. אחד הסטנדרטים המקובלים לאיכות שירותי הדואר הוא משך הזמן הנדרש להעברת דברי הדואר ליעדם. הטבלה הבאה מציגה השוואה בין איכות השירות בפועל בישראל, לבין איכות השירות במדינות האיחוד האירופי כפי שנקבעה על ידי כל אחת מהמדינות החברות בהתאם לסעיף 17 בהנחיה 97/67 של הנציבות

האירופית שפורסמה בדצמבר 1997 ואשר עוסקת בקביעת כללים משותפים לפיתוח השוק לשירותי דואר פנים-אירופים ושיפור איכות השירות (משרד התקשורת טרם קבע לרשות הדואר סטנדרטים לאיכות השירות ולכן הרשות הדואר פועלת כיום לפי סטנדרטים פנימיים שהיא קבעה לעצמה).

טבלה 6: התפלגות מצטברת של משך זמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם באיחוד האירופי ובישראל

מדינה	תוך יום	תוך יומיים	תוך שלושה ימים	מעל שלושה ימים
אוסטריה	95%	98%		100% (4 ימים)
איטליה	87%	98%	99%	
אירלנד	94%	99.5%		
בלגיה	92%	97%		
גרמניה	80%	95%		
דנמרק	97%			
הולנד	95%			
יוון	82%	93%		
לוקסמבורג	95%	99%		
בריטניה	92.5%			
ספרד			90%	98% (5 ימים)
פורטוגל	93.2%			
פינלנד	95%			99.84% (10 ימים)
צרפת	84%		98%	
שבדיה	85%		97%	
ישראל בפועל	67.2%	88.8%	96.1%	98% (4 ימים)

מקור: נתוני האיחוד האירופי נלקחו מה- Official Journal of the European Union, 24.4.2003, 2003/C 97/03, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_097/c_09720030424en00060006.pdf נתוני ישראל משקפים את ממוצע שנת 2003 ונלקחו מהשנתון הסטטיסטי של רשות הדואר לשנת 2003, עמוד 79

טבלה 6 מראה שככל שהדברים נוגעים למשך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם, איכות השירות בישראל נופלת מהסטנדרט המקובל במדינות האיחוד האירופי, במיוחד בכל הנוגע לדברי דואר המגיעים ליעדם תוך יום. עם זאת, חשוב לציין שיתכן שהסיבה לפיגור המדווח של רשות הדואר בקצב העברת דברי הדואר לעומת הסטנדרט המקובל באירופה נעוצה בשיטת הסקר הנהוגה בישראל לפיה שולחים מכתבי ניסיון, ושואלים את הנמען מתי קיבל את המכתב. ברור ששיטה זו עלולה להצביע על פיגור מדומה בקצב העברת דברי הדואר אם הנמענים אינם בודקים את תיבות המכתבים שלהם מדי יום. באירופה לעומת זאת, מודדים את משך הזמן שחלף ממועד שיגור המכתב ועד למועד הגעתו אל שולחן

הדוור המחלק ביישוב היעד. שיטה זו מדויקת יותר שכן היא איננה רגישה לתדירות שבה הנמענים בודקים את תיבות המכתבים שלהם.²²

כאשר בוחנים את הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם לפי אמצעי החלוקה השונים, מתקבלת

התמונה הבאה :

טבלה 7: התפלגות מצטברת של משך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם בישראל לפי אמצעי החלוקה

תוך 4 ימים	תוך שלושה ימים	תוך יומיים	תוך יום	משקל יחסי בכלל אמצעי החלוקה	אמצעי חלוקה
98.8%	97.8%	93.5%	75.9%	68%	בית הנמען
98%	96.1%	81.8%	55.7%	9%	מרכז חלוקה
95.5%	90.5%	77.2%	45.2%	21%	תאי דואר
98%	96.1%	88.8%	67.2%		סה"כ

מקור: השנתון הסטטיסטי של רשות הדואר לשנת 2003, עמודים 49 ו-79

טבלה 7 מראה שחלוקת הדואר איטית במיוחד כאשר היא מתבצעת באמצעות מרכזי חלוקה ובאמצעות תאי דואר. במבט ראשון נראים ממצאים אלו מפתיעים משום שברור שקל יותר לחלק דואר בתאי דואר ובמרכזי חלוקה שם החלוקה מתבצעת באופן מרוכז ללא צורך לעבור מבית לבית. אולם, כיוון שהתדירות שבה נמענים בודקים את תאי הדואר שלהם בסניפי הדואר ובמרכזי חלוקה היא ככל הנראה נמוכה יותר בהשוואה לתדירות הבדיקה בבתיים, הרי שסביר שהנתונים בטבלה 7 אינם אלא תוצאה של שיטת הסקר הנהוגה בישראל לבדיקת משך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם. אשר לדואר הבינלאומי, הרי שגם בתחום זה מפגרת רשות הדואר אחרי הסטנדרטים המקובלים בעולם ביחס למשך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם. בטבלה הבאה מפורטת התפלגות משך הזמן הנדרש להעברת מכתבים בדואר בינלאומי רגיל מישראל לחו"ל ומחו"ל לישראל.

טבלה 8: התפלגות משך הזמן שנדרש להעברת מכתבים בדואר בינלאומי רגיל מישראל ואליה ב-2002²³

תוך 10 ימים	תוך 8 ימים	תוך 6 ימים	תוך 5 ימים	תוך 4 ימים	
95%	91%	64%	28%	20%	מישראל לחו"ל
88%	78%	53%	-	15%	מחו"ל לישראל

מקור: השנתון הסטטיסטי של רשות הדואר לשנת 2003, עמודים 83-85

²² אנו מודים להרצל בר-מג, סמנכ"ל תפעול ברשות הדואר, על שעדכן אותנו לגבי ההבדלים בשיטות הבדיקה בישראל ובאירופה. לדבריו, רשות הדואר מקווה ב-2006 לאמץ שיטת בדיקה חדשה ומדויקת יותר אשר מבוססת על מכתבים המכילים טרנספונדר הנקרא בשערים שהוא עובר בבתי הדואר.

כלומר, מרבית המכתבים הבינלאומיים שנשלחו מישראל לחו"ל ומחו"ל לישראל ב-2002 הגיעו ליעדם תוך יותר מחמישה ימים. כפי שמראה הטבלה הבאה, משך זמן זה ארוך מהמקובל בעולם הרחב (אם כי גם כאן קיימת הטיה לרעת רשות הדואר שמקורה בשוני בשיטות הבדיקה של משכי הזמן).

טבלה 9: אחוז דברי הדואר הבינלאומי המועברים ליעדם תוך 5 ימים

מאת	אל	אירופה ומדינות חבר העמים	אמריקה והקריביים	אסיה והאזור הפסיפי	סה"כ מאת
אירופה ומדינות חבר העמים	93.3%	62.8%	64.0%	83.0%	
אמריקה והקריביים	33.7%	64.0%		52.0%	
אסיה והאזור הפסיפי	65.1%			62.2%	
סה"כ אל	75.9%	63.5%	61.9%	69.7%	

מקור: Universal Postal Union (http://www.upu.int/pls/ap/public_results.output)

לעניין איכות השירותים שרשות הדואר מעניקה, ראוי לציין שסקר עמדות הציבור ביחס לביצועי מערכות מנהל וממשל בישראל אשר פורסם לאחרונה (ויגודה-גדות ויובל, 2004), העלה ששביעות הרצון של הציבור משירותי רשות הדואר עולה על שביעות הרצון מכל השירותים הציבוריים האחרים שנבדקו, למעט רכבת ישראל. בפרט, הציון הממוצע שניתן לשירותי רשות הדואר (על רצף הנע בין 1 – "מאוד לא מרוצה", ל-5 – "מרוצה מאוד") היה 3.85, והוא עלה על הציון הממוצע שניתן לשירותי חברת החשמל (3.50), בזק (3.50), רשות שדות התעופה (3.30), אל על (3.51), וחברות האוטובוסים (3.48), אך, כאמור, נפל מהציון הממוצע שניתן לשירותי רכבת ישראל (3.96). עם זאת, נראה שבערכים מוחלטים, מרבית הציבור סובר שרמת השירותים הציבוריים בישראל, ושירותי רשות הדואר בכללם, היא בינונית, וכי יש מקום ניכר לשיפור איכות השירותים.

לסיכום, נראה שמחירי הדואר בישראל זולים בהרבה מהמחירים השוררים במדינות האיחוד האירופי, אך מנגד, איכות השירותים היא בינונית.

²³ השנתון איננו מפרט את אחוז המכתבים שנשלחו מחו"ל לישראל ונמסרו לנמענים בישראל תוך 5 ימים מיום הישלחם.

3.4 התנהלות רשות הדואר

עד סוף שנות ה-90 הציגה רשות הדואר רווחים מפעילותה. לפי דו"ח ועדת ברודט, רמת הרווחיות של רשות הדואר הייתה גבוהה מהמקובל בגופים מפוקחים (יש לזכור שרשות הדואר פעלה כמלכ"ר ולא אמורים היו להיות לה רווחים או הפסדים). אלא שהחל מראשית שנות ה-2000, עברה רשות הדואר להפסדים גדולים. הטבלה הבאה מתארת את התפתחות ההכנסות וההוצאות של רשות הדואר בשנים האחרונות, עד וכולל שנת 2002 (נכון לסוף ינואר 2005, השנה האחרונה לגביה פרסמה רשות הדואר דו"חות כספיים היא 2002).

טבלה 10: הכנסות והוצאות של רשות הדואר בשנים 1998-2002, במיליוני שקלים של דצמבר 2002

שנה	הכנסות	הוצאות	עודף הכנסות על הוצאות	רווח נקי
1998	1,598.1	1,485.4	112.7	22.8
1999	1,629.8	1,504.1	125.8	34.7
2000	1,701.1	1,657.2	44	(30.8)
2001	1,708.5	1,646.5	62	4.5
2002	1,627.4	1,727.5	(100.2)	(471.6)

מקור: דו"חות כספיים של רשות הדואר לשנים 1999-2002

על פי פרסומים בעיתונות, ב-2003 עמדו הכנסות רשות הדואר על 1,583 מיליון ₪, וההפסד הנקי שלה הסתכם ב-200 מיליון ₪, ואילו בחצי הראשון של 2004, עמדו הכנסות הרשות על 821 מיליון ₪, וההפסד הנקי שלה הסתכם ב-19 מיליון ₪.²⁴ על פי מצגת שהוצגה בפני ועדת הכלכלה של הכנסת ב-25 בנובמבר 2003 על ידי אמיר לוי, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, צפוי שהפסדיה של רשות הדואר יעמדו על 111 מיליון ₪ ב-2004 (אם כי על סמך נתוני החצי הראשון של 2004 נראה שההפסד יהיה קטן יותר בסופו של דבר), 53 מיליון ₪ ב-2005, ו-7 מיליון ₪ ב-2006, אך צפוי שרשות הדואר תעבור לרווח של 52 מיליון ₪ ב-2007, ולרווח של 47 מיליון ₪ ב-2008.²⁵

כאשר מפרקים את ההכנסות וההוצאות של רשות הדואר למרכיביהן השונים מתקבל שמתוך הכנסות רשות הדואר בשנים 1998-2002, 74% נובעים ממתן שירותי דואר, 14%-16% משירותי בנק הדואר, 4%-5% מקבלת דואר מחו"ל, ו-3%-4% משירותי שליחים. באשר להוצאות רשות הדואר בשנים

²⁴ ראה, "הדואר ממחר ורץ אל החצר..." מאת רוחמה אורן, גלובס, ה-7 לאוגוסט, 2004.

1998-2002, הרי ש-50%-55% מקורן בהוצאות שכר ונלוות, 6%-14% בתשלומים לחברות כוח אדם, 5%-6% בתשלומים לסוכנים ולקבלני חלוקה, כ-7% בפחת, 5%-7% בהוצאות תפעול, ו-8%-11% בהוצאות אחזקה. כלומר, רוב ההכנסות מקורן בשירותי דואר, ורוב ההוצאות (65%-70%) הן בגין תשלומים לכוח אדם. כפי שטבלה 17 בפרק 5.1 מראה, חלוקת הוצאות זו דומה מאוד למקובל במדינות האיחוד האירופי.

המעבר של רשות הדואר להפסדים כבדים החל מ-2002 נובע משלוש סיבות עיקריות: ראשית, ב-2002 נאלצה הרשות להפריש סכום חד פעמי של 321 מיליון ₪ למימון הסדרי פנסיה תקציבית של גמלאים ועובדי הרשות שהחלו לעבוד עוד בטרם קמה הרשות ואשר מתייחסת לתקופת עבודתם בשירות המדינה כעובדי משרד התקשורת. שנית, ב-2001 נכנס לתוקפו חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם (תיקון) התשי"ס – 2000. כתוצאה מחוק זה גדלו הוצאות רשות הדואר ב-2002 בגין תשלומים לחברות כוח אדם ב-85 מיליון ₪ לעומת 2001. ההתייקרות היחסית של עובדי הקבלן עשויה מן הסתם לגרום לרשות הדואר לצמצם את השימוש בעובדים אלו ולהקטין את הוצאותיה. לבסוף, בעשור האחרון חלה שחיקה ריאלית של תעריפי רשות הדואר: בעוד שתעריפי הדואר התייקרו ב-53.8% בין ה-23 בדצמבר 1992 ל-1 באוקטובר 2003, מדד המחירים לצרכן עלה בתקופה זו ב-94%.

ראוי לציין שהפסדי רשות הדואר בישראל אינם יוצאי דופן. כפי שהטבלה הבאה מראה, גם רשויות מקבילות באירלנד, בלגיה, בריטניה, וצרפת הפסידו כסף בשנים האחרונות.

טבלה 11: רווח נטו לאחר מס של רשויות הדואר באיחוד האירופי ובישראל במיליוני SDR ב-2003 (SDR = 6.5 NIS)

מדינה	2001	2002	2003
אוסטריה	30.5	14.4	27.6
איטליה	75.4	34.7	47.2
אירלנד	(4.7)	(54.4)	(27.2)
בלגיה	26.9	(36.4)	(54.7)
גרמניה		1,226.5	1,140.7
דנמרק	(15.8)	10	33
בריטניה	(1,090.6)	(662.8)	8.4
ספרד	18.2	28.2	98.3
פורטוגל	2	(25.1)	21.7
פינלנד	0	28.2	39.8
צרפת	101.7	(142.7)	658.7
ישראל	0.74	(73)	-

מקור: על פי Universal Postal Union עבור שנת 2003 (אין נתונים על הולנד, יוון, לוקסמבורג, שבדיה)

²⁵ ההערכות במצגת התבססו על ההנחה (שלא התממשה בסופו של דבר) שרשות הדואר תשנה את מעמדה לחברה ממשלתית כבר ב-2004.

4. התפתחויות בתחום הדואר במדינות אחרות

בסעיף זה נסקור את ההתפתחויות בתחום הדואר במדינות אחרות ובעיקר באירופה. אנו מאמינים שסקירה זו מאפשרת להפיק לקחים חשובים לגבי המדיניות הרצויה בישראל. תת פרק 4.1 סוקר את הרקע לתהליך השינויים המבניים הנמצא בעיצומו במדינות האיחוד האירופי. תת פרק 4.2 עוסק בהנחיות שהנציבות האירופית פרסמה ב-1997 ועודכנה ב-2002 ואשר קובעות את הכללים לליברליזציה בענפי הדואר במדינות החברות.²⁶ כללים אלו הם המקבילה האירופית לתיקון לחוק הדואר שהתקבל על ידי הכנסת ב-2004. בתת פרק 4.3, אנו סוקרים את תוצאות השינויים המבניים במדינות האיחוד האירופי, ואילו תת פרק 4.4 עוסק במסגרת הפיקוח במדינות האיחוד האירופי. בפרק 4.5 אנו סוקרים את ענף הדואר בניו זילנד, אשר בדומה לשבדיה ולפינלנד, פתחה אף היא את שוקי הדואר שלה לתחרות מלאה. פרק 4.6 מוקדש לשינויים המבניים שנערכו בארגנטינה ואשר נחלו כישלון חרוץ.

4.1 הרקע לשינויים המבניים במדינות האיחוד האירופי²⁷

בדומה לישראל, גם באירופה היו שירותי הדואר באופן היסטורי חלק מהשירות הציבורי וסופקו על ידי הממשלות של המדינות השונות, שלהן נשמר מעמד מונופוליסטי באספקת השירותים. אלא שכמו בישראל, גם באירופה התרחשה החל משנות ה-80 כניסה של חברות שליחים שהחלו לכרסם במעמד המונופוליסטי של ספקי הדואר הלאומיים. יתר על כן, התפתחויות טכנולוגיות בתחומי התקשורת והמחשבים אפשרו ללקוחות גדולים ממדינה אחת לשלוח דואר בינלאומי באמצעות ספק דואר של מדינה אחרת ולכן גרמו לתחרות ישירה בין ספקי הדואר בתחום הדואר הבינלאומי. תופעה זו גרמה לנציבות האירופית לשקול, החל מסוף שנות ה-80, שינויים מבניים בענף הדואר. הנציבות ערכה בדיקה מעמיקה של שירותי הדואר במדינות החברות, ובין השאר מצאה שקיימת שונות רבה בין המדינות השונות באיכות השירותים וביעילות אספקתם, וכי שירותי הדואר הציבוריים גדולים מדי ואינם יעילים. בתגובה לממצאים אלו, המליצה הנציבות ב-1992 על אימוץ כללים משותפים לכל המדינות החברות בעניין הסל המזערי של שירותים אותם ראוי לכלול במסגרת השירות האוניברסלי, רשימה מרבית של שירותים אשר יוכלו להיכלל בתחום השמור בכל מדינה (היינו שירותים אשר רק ספקי השירות האוניברסלי יורשו להעניק), ליברליזציה של שירותי דואר במדינות החברות, הקמה של רשויות פיקוח עצמאיות בכל מדינה, וקביעת סטנדרטים אחידים לאיכות השירות האוניברסלי.²⁸

²⁶ הנחיה של הנציבות היא מעשה חקיקה שאת מטרותיו והיעדים שהוא קובע חייבת כל מדינה חברה ליישם במשפט המדינתי.

²⁷ הסקירה בתת פרק זה מבוססת בעיקרה על (WIK, 2004).

²⁸ ראה, Commission of the European Communities (1992).

לאחר חמש שנות דיונים, אימצה הנציבות האירופית לבסוף, בדצמבר 1997, את הנחיה 97/67 בעניין קביעת כללים משותפים לפיתוח שוק שירותי הדואר הפנים-אירופי.²⁹ הנחיה זו תוקנה ביוני 2002 על ידי הנחיה 2002/39.³⁰ הנחיה 2002/39 קבעה את ה-1 בינואר 2009 כתאריך יעד לליברליזציה מלאה של שירותי הדואר במדינות האיחוד האירופי, אם כי ליברליזציה כזו תדרוש מעשה חקיקה נוסף של האיחוד. בכל מקרה, כל מדינה רשאית לפתוח את שוק הדואר שלה לתחרות במועדים מוקדמים יותר, ואף להגיע לליברליזציה מלאה. חשוב להדגיש שההנחיות אינן נוגעות לדואר המהיר שהוא פתוח לתחרות מלאה ברחבי האיחוד האירופי עוד מתחילת שנות ה-90 (AICES, 2001).

בהתאם להנחיות 97/67 ו-2002/39, פתיחת ענף הדואר לתחרות צריכה להתחשב באינטרסים של כל אחת מהמדינות ולהיעשות בזהירות ובהדרגה כדי להבטיח את קיומו של השירות האוניברסלי. כדי להתחשב באינטרסים של כל מדינה, נקבעה בהנחיות מסגרת מדיניות כללית אשר השאירה לכל אחת מהמדינות מרחב תמרון ניכר לקביעת כללי מדיניות ספציפיים באופן שיתאים לנסיבותיה המיוחדות. ראוי לציין שהעיקרון המרכזי אשר עומד בבסיס ההנחיות של הנציבות האירופית, לפיו פתיחת ענף הדואר לתחרות צריכה להיעשות בזהירות ובהדרגה כדי למנוע פגיעה בשירות האוניברסלי, עומד גם בבסיסו של התיקון לחוק רשות הדואר אשר מכתיב את מהלך תהליך השינויים המבניים בענף הדואר בישראל.

4.2 הנחיות הנציבות האירופית בעניין פתיחת ענף הדואר לתחרות במדינות האיחוד האירופי

בתת פרק זה אנו סוקרים ביתר הרחבה את ההנחיות אשר נציבות האיחוד האירופי פרסמה בעניין קביעת כללים משותפים לפיתוח השוק לשירותי דואר פנים-אירופים (הנחיה 97/67 שפורסמה בדצמבר 1997 והנחיה 2002/39 מיוני 2002 שתיקנה אותה). כאמור, שני הנושאים המרכזיים בהם מטפלות ההנחיות הם חובת השירות האוניברסלי, והגדרת התחום השמור.

לפי הנחיה 97/67, השירות האוניברסלי אמור לכלול איסוף, מיון, הובלה, וחלוקה של דברי דואר במשקל של עד 2 ק"ג, חבילות במשקל של עד 10 ק"ג, ודואר רשום, לפחות 5 ימים בשבוע בכל רחבי המדינה (למעט באזורים גיאוגרפיים שנקבעו על ידי רשות הפיקוח הלאומית כיוצאי דופן שבהם תדירות האיסוף והחלוקה יכולה להיות נמוכה יותר) במחיר שווה לכל נפש. יחד עם זאת, המדינות החברות

²⁹ ראה,

Directive 97/67 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service, OJ L 15/14.

³⁰ ראה,

Directive 2002/39 amending Directive 97/67 with regard to the further opening to competition of Community postal services, OJ L 176/21.

רשאיות להרחיב את מסגרת השירות האוניברסלי גם לחבילות במשקל של עד 20 ק"ג. מדינות שבחרו לעשות כן, כוללות את אוסטרליה, איטליה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, יוון, פורטוגל, צרפת, ושבדיה (ראה טבלה 4.2.1 ב-WIK, 2004). חשוב להדגיש שלמדינות החברות יש גמישות להחליט איזה סוגי דברי דואר אמורים להיכלל במסגרת השירות האוניברסלי. כך למשל, הולנד בחרה להוציא ממסגרת השירות האוניברסלי דואר כמותי במשקל של למעלה מ-100 גר' אשר בגינו ניתן לקבל תעריף מוזל (WIK, 2003; p. 35), בעוד שבבריטניה הוציאה מכלל השירות האוניברסלי שורה של שירותי דואר, בהם את עיקר הדואר הכמותי, שירות החבילות המועדף (priority), וכן שירות החבילות לחו"ל.³¹

אשר למחירי השירותים הנכללים במסגרת השירות האוניברסלי, הרי שההנחיות קבעו שמחירים אלו צריכים להיות מבוססי עלות, שווים לכל נפש, שקופים, ולא מפלים (אם כי הם אינם חייבים להיות אחידים בכל רחבי המדינה). תעריפים מיוחדים הניתנים ללקוחות עסקיים או לדואר כמותי, צריכים להיקבע בצורה שקופה ולא מפלה, ולהתחשב בעלות הנמנעת של השירות הרגיל לרבות עלות האיסוף, המיון, ההובלה, והחלוקה.

בנוסף, נקבע בהנחיות כי במידה והדבר דרוש להבטחת קיומו של השירות האוניברסלי, המדינות החברות רשאיות לקבוע תחום שמור אשר בו רק ספק השירות האוניברסלי יורשה לפעול. ההנחיות מתירות לכלול בתחום השמור את המיון, ההובלה והמסירה של דברי דואר פנים-מדינתי שמשקלם פחות מ-100 גר' (בין שהם נשלחים בדואר מועדף (priority mail), ובין אם לא), ומחירים פחות מפי 3 מהתעריף הבסיסי (מכתב ברמת המשקל הנמוכה ביותר שנשלח באופן המהיר ביותר בקטגוריה הרגילה, במקום שיש קטגוריה כזו). החל מינואר 2006, יופחת המשקל הקובע לצורך הכללה בתחום השמור ל-50 גר' והמחיר הקובע יופחת לפי 2.5 מהתעריף של מכתב רגיל. עם זאת, במידה שהדבר נחוץ לקיום השירות האוניברסלי, המדינות החברות רשאיות לקבוע שגם הדואר הבין-לאומי והדיוור הישיר במשקלים ומחירים דומים יכללו בתחום השמור. כדי להעריך מספרים אלו, אנו מראים בטבלה הבאה את התפלגות דואר המכתבים (דואר ממוען, דיוור ישיר, כתבי עת, ועיתונים) לפי משקלם במדינות האיחוד האירופי. הטבלה מבחינה בין מדינות בעלות נפחי דואר גבוהים (בלגיה, גרמניה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, פינלנד, וצרפת), ומדינות בעלות נפחי דואר מצומצמים (איטליה, אירלנד, יוון, ספרד, פורטוגל, ובנוסף גם אסטוניה, הונגריה, ליטא, סלובניה, וסלובקיה).

³¹ ראה עמודים 5, ו-12-13 בדו"ח Communications Managers Section of Amicus, מספטמבר 2004.

טבלה 12: התפלגות דואר מכתבים לפי משקל במדינות האיחוד האירופי נכון ל-2003

קטגוריה	מדינות בעלות נפח דואר גבוה	מדינות בעלות נפח דואר נמוך
מכתבים במשקל של עד 50 גר'	74%	80%
מכתבים במשקל של עד 100 גר'	81%	84%
מכתבים במשקל של עד 350 גר'	94%	87%

מקור: תרשים 5.1.11 ב-WIK, 2004

מהטבלה עולה בברור שגם הפחתת המשקל הקובע לעניין התחום השמור מ-100 גר' ל-50 גר' עדיין משאירה את חלק הארי של דואר המכתבים בתוך מסגרת התחום השמור.

חשוב לציין כי למרות הזמן שחלף מאז אימוץ ההנחיות, עדיין לא נערך באחת ממדינות האיחוד האירופי מחקר כלכלי מעמיק אשר ביסס את הצורך בתחום שמור למימון השירות האוניברסלי. למעשה, בשתי המדינות היחידות בהן נערך מחקר כלכלי שבדק סוגיה זו (בריטניה ושבדיה) נמצא כי אין כל צורך בתחום שמור מרגע שניתנה לספק השירות האוניברסלי שהות מספקת להיערך לתחרות (WIK, 2004, p. 46). אכן, בשתי מדינות, שבדיה ופינלנד, אין תחום שמור כלל מאז תחילת שנות ה-90, ובעלי רשיונות במדינות אלו רשאים לפעול בכל תחומי הדואר.³² למרות זאת, בשבדיה התרחשה עד היום כניסה בהיקף מאוד מוגבל, ופינלנד טרם התרחשה כניסה כלל.³³ כפי שנראה להלן, מצב דברים זה מאפיין גם שווקי דואר במדינות אחרות.

דרך אחרת להבטחת קיומו של השירות האוניברסלי היא הקמת קרן כספית שתמומן ממס שיוטל על גופים המתחרים בספק השירות האוניברסלי ואשר תשמש לפיצוי ספק השירות האוניברסלי במקרה שאספקת השירות תהיה כרוכה בהפסדים. למרות שההנחיות קובעות שהמדינות החברות רשאיות להקים קרן כזו, הרי שעד היום, רק בלגיה, גרמניה, יוון, ספרד, ופורטוגל, התירו להקים קרן כזו, ורק איטליה הקימה אותה (WIK 2004, p. 60-61).

מכל מקום, ההנחיות קבעו כי ספק השירות האוניברסלי אינו רשאי לסבסד שירותים הנמצאים בתחרות באמצעות רווחים שהוא מפיק משירותים הנכללים בתחום השמור, למעט במקרים שסבסוד כזה נחוץ להבטחת קיומו של השירות האוניברסלי. כדי למנוע סבסוד צולב, נקבע בהנחיות שספק השירות

http://www.postcomm.gov.uk/documents/competition/all_responses.pdf

³² גרמניה, בריטניה, והולנד הודיעו על כוונתן לבטל את התחום השמור עד סוף 2007 (WIK 2004, p. 49).

³³ לפי נתונים של רשות הפיקוח הפינית על תחום התקשורת, נכון ל-2003, פועלת בפינלנד מלבד חברת הדואר הלאומית, פינלנד פוסט, חברה אחת נוספת, Posten på Åland, המשרתת את איי אלנד שלהם ממשל עצמאי, והיא פועלת מכוח חוק מיוחד של האיים. ראה עמוד 11 ב-Finnish Communications Regulatory Authority (2003)

האוניברסלי יפריד את מערכת החשבונאות של השירותים בתחום השמור ממערכת החשבונאות של השירותים בתחום הלא שמור וכן יקצה הוצאות משותפות באופן שימנע סבסוד צולב סמוי.

כדי להבטיח שכל מדינה תנהג לפי ההנחיות, נקבע בהנחיות שכל מדינה חייבת להקים רשות (או רשויות) פיקוח על ענף הדואר אשר תהיה עצמאית ונפרדת מבחינה משפטית ובלתי תלויה מבחינה תפעולית בספקי שירותי הדואר. אחת ממשימותיה של רשות הפיקוח תהיה להבטיח שמירה על הכללים שנקבעו בהנחיות. בנוסף, כל אחת מהמדינות החברות רשאית לקבוע כללים לפיהם רשות הפיקוח תעניק רשיונות כלליים למתן שירותי דואר אשר אינם נכללים במסגרת השירות האוניברסלי, ורשיונות אינדיבידואליים למתן שירותי דואר אשר נכללים במסגרת השירות האוניברסלי, ובלבד שהרשיונות האינדיבידואליים יינתנו על בסיס קריטריונים שקופים, לא מפלים, ואובייקטיביים. מבין המדינות החברות, באוסטריה, הולנד, וצרפת, לא נדרשים רשיונות כלשהם למתן שירותים בתחום השירות האוניברסלי, באירלנד, דנמרק, ולוקסמבורג, ניתנו רשיונות כלליים למתן שירותים (אם כי באירלנד ולוקסמבורג הרשיון הכללי מחייב אישור קודם התחלת הפעילות), בבריטניה, גרמניה, ושבדיה, נדרש רשיון רק למתן שירותים מכתבים (כולם או מקצתם), ובאיטליה, בלגיה, יוון, ספרד, פינלנד, ופורטוגל, נדרש רשיון למתן כל השירותים הנכללים במסגרת השירות האוניברסלי (ראה WIK 2004, טבלה 4.4.1).

ההנחיות גם קובעות שהן המשתמשים בשירותי הדואר והן ספקי השירות האוניברסלי ייהנו מנגישות לרשת הדואר הציבורית בתנאים שקופים ולא מפלים. בגרמניה, למשל, קבעה הרשות המפקחת על שירותי התקשורת (RegTP), כי דויטשה פוסט, שהוא ספק השירות האוניברסלי בגרמניה, חייב לאפשר לספקי שירות מתחרים נגישות לתשתית בתחום הלא שמור (אין חובה כזו בתחום השמור), במחיר השווה למחיר הקמעונאי של השירות בניכוי העלויות שהמתחרים חסכו לדויטשה פוסט, כגון מיון מוקדם של הדואר (WIK, 2004, p. 72). באנגליה, קבעה רשות הפיקוח על שירותי הדואר, Postcomm, ששירות הדואר המלכותי, שהוא ספק השירות האוניברסלי, חייב לאפשר למתחרים נגישות לתשתיות במחיר עלות השירות בתוספת תקורה ורווח סביר (WIK 2004, p. 73). בהולנד החובה היחידה אשר נקבעה לעניין זה היא האיסור על הפליה בין מתחרים שונים; תיאורטית, חובה זו מאפשרת לספק השירות האוניברסלי למנוע נגישות לתשתית הדואר הציבורית מכל המתחרים (WIK, 2004, p. 74).

4.3 תוצאות השינוי המבני במדינות האיחוד האירופי

כל המדינות החברות באיחוד האירופי הפכו בשנים האחרונות את שירות הדואר הלאומי שלהן ממחלקה באחד ממשרדי הממשלה לחברה ממשלתית או לחברה עסקית רגילה. חברות אלו ירשו את המעמד של

המדינה כספק השירות האוניברסלי. הרוב המכריע של המדינות בחר להפוך את שירות הדואר לחברה עסקית לכל דבר, ורק יוון, לוקסמבורג, ספרד, וצרפת הפכו את שירות הדואר שלהן לחברה ממשלתית. בחלק מהמקרים, הפיכת שירות הדואר לחברה עסקית, לוותה במכירת מניות לציבור הרחב או למשקיע אסטרטגי. מבין חברות הדואר הלאומיות, מניותיהן של חברות הדואר של גרמניה, דויטשה פוסט, והולנד, TPG Post, נסחרות בבורסה. ממשלת הולנד היא כיום בעלת 19% ממניות TPG Post, אם כי היא השאירה בידיה "מניית זהב" המעניקה לה את הזכות לאשר החלטות העשויות להביא לשינויים יסודיים במבנה קבוצת TPG.³⁴ ממשלת גרמניה מחזיקה בידיה במישרין או בעקיפין 62.6% ממניותיה של דויטשה פוסט, אם כי היא הודיעה על כוונתה להקטין את שיעור הבעלות שלה על החברה (WIK 2004, p. 102).

אף כי עיקר עיסוקן של חברות הדואר הלאומיות נשאר בתחום האיסוף, המיון, ההובלה, והחלוקה של מכתבים וחבילות, הרי שפעילות חברות הדואר התרחבה לתחומים נוספים, לרבות הפקת דואר (שירותי הדפסה ועיטוף) וניהול חדרי דואר (WIK 2004, p. 103). בנוסף, מרבית חברות הדואר הלאומיות יצרו שותפויות אסטרטגיות עם חברות דואר במדינות אחרות כדי לספק שירותי דואר בינלאומי בצורה יעילה יותר. כמו כן, למעט חברות הדואר של יוון ולוקסמבורג, כל חברות הדואר הלאומיות במדינות האיחוד האירופי רכשו חברות בנות במדינות האם שלהן, וחלקן אף רכשו חברות דואר במדינות זרות. החברות שנרכשו עסקו במשלוח חבילות, דואר שליחים, ובחלוקת דואר לא ממוען מחד (רכישות אלו אפשרו לחברות הדואר הלאומיות להתרחב אופקית), ובהפקת דואר וניהול חדרי דואר מאידך (רכישות אלו אפשרו התרחבות אנכית).

כדי להתמודד עם הקיפאון, או אף הירידה, בביקוש לשירותי דואר ועם התחרות אשר החלה להתפתח, הנהיגו מרבית חברות הדואר הלאומיות תוכניות התייעלות ומודרניזציה. במסגרת תוכניות אלו, הופחת מספר מרכזי המיון בכל מדינה, שופרו ויועלו מסלולי חלוקת הדואר, צומצם מספר סניפי דואר, וחלק מהשירותים נמסר לקבלני משנה (WIK 2004, pp. 106-107, 162-168). בין השנים 1998 ו-2004 חלה ירידה שנתית ממוצעת של 2.4% במספר סניפי הדואר. למרות שבמקביל הועברו חלק מהשירותים לסוכנויות דואר, וכן לחנויות וסופרמרקטים אשר שעות הפתיחה שלהן ארוכות יותר, בסה"כ חלה ירידה שנתית ממוצעת של כ-0.8% במספר נקודות הדואר שעמדו לרשות הציבור (WIK 2004, p. 165). השינויים המבניים בענף הדואר הביאו, בין השאר, לירידה במצבת העובדים במרבית חברות הדואר הלאומיות. בין השנים 2000 ו-2002 ירדה מצבת העובדים של חברות הדואר הלאומיות בלמעלה מ-2%

³⁴ ר' הודעה של TPG מיום 5.1.2005 - <http://www.tpg.com>

בממוצע, ויתר על כן, ניכרה ירידה במספר העובדים במשרה מלאה ועלייה מקבילה במספר העובדים במשרה חלקית (WIK, 2004).

בין השנים 1998 ו-2003 חלה התייקרות ריאלית בתעריפי השירות האוניברסלי במרבית המדינות החברות באיחוד. כך למשל, התייקרו תעריפי המכתבים במשקל 20 גר' בכל המדינות למעט איטליה, גרמניה, הולנד, ופורטוגל (WIK, 2004, p. 147), ותעריפי החבילות במשקל 5 ק"ג בכל המדינות החברות למעט בלגיה (WIK, 2004, p. 149). למשל, בשבדיה, שבה נפתח שוק הדואר לתחרות מלאה עוד ב-1993 ואין בה כלל תחום שמור, התייקרו תעריפי הדואר ללקוחות פרטיים מאז 1993 ב-90% ואילו תעריפי החבילות התייקרו ב-253% (Jonsson, 2004, p. 11). במקביל לעליות המחירים, חלה ירידה במשך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם (WIK, 2004, pp. 188-189). עם זאת, כדאי לשים לב שחברות הדואר נוהגות לתת הנחות של עד 50% ללקוחות עסקיים בגין משלוחי דואר כמותי שמהווים בין 10%-90% מכלל דברי הדואר במדינות החברות. הנחות אלו מותנות במיון מוקדם של דברי הדואר ולעיתים בתובלה על ידי השולח (WIK, 2004, pp. 150-151). לכן, התעריפים של חלק גדול מדברי הדואר זולים כיום בהשוואה לתעריפים ששררו לפני הנהגת השינויים המבניים. כך למשל, בנקים, חברות ביטוח, רשויות, ולקוחות עסקיים גדולים בשבדיה חסכו מיליארדי קרונות מאז נפתח ענף הדואר השבדי לתחרות מלאה ב-1993 (Jonsson, 2004, p. 10).

למרות השינויים המבניים שכבר נערכו במדינות האיחוד האירופי, הרי שבפועל, חברות הדואר הלאומיות שירשו את מעמד ספק השירות האוניברסלי במדינות השונות, נהנות עד היום משליטה בשוק המכתבים (דואר ממוען, עיתונים, וכתבי עת). נתחי השוק של חברות המתחרות בחברות הדואר הלאומיות נותרו מתחת ל-10% בכל המדינות, ולעיתים אף באופן משמעותי (ראה WIK 2004). הטבלה הבאה מציגה את נתחי השוק של חברות הדואר הלאומיות בחלק מהמדינות לגביהן יש נתונים מדויקים.

טבלה 13: נתחי השוק של חברות הדואר הלאומיות בשוק המכתבים

מדינה	נתח השוק ב-1998	נתח השוק ב-2003
גרמניה	99.2%	96%
דנמרק	100%	98%
הולנד	98%	95%
בריטניה		99.7%
ספרד		90%
שבדיה	95.6%	93.4%

מקור: WIK (2004), טבלה 5.5.1

נתחי השוק המזעריים של החברות המתחרות בחברת הדואר הלאומית בולטים עוד יותר על רקע העובדה שבחלק גדול מהמדינות נפתחו לתחרות חלקים משמעותיים מהשוק. כך למשל, באנגליה נפתחו לתחרות כ-30% משוק המכתבים, אך עם זאת, נתח השוק המצרפי של 7 מפעילי הדואר הפרטיים שחדרו לשוק הוא כ-0.27%. בגרמניה נפתחו לתחרות כ-32% משוק המכתבים ואולם נתח השוק של המתחרים הוא כ-4% מההכנסות, ואילו בהולנד, שבה נפתח לתחרות תחום הדואר הכמותי שמהווה 48% מנפח שוק המכתבים, נתח השוק של המתחרים הוא 3.5% בלבד. אפילו בשבדיה שהייתה המדינה הראשונה באירופה שפתחה את ענף הדואר לתחרות מלאה עוד ב-1993 ומאז אין בה תחום שמור כלל, נתח השוק של המתחרים איננו עולה על כ-7% מנפח שוק המכתבים (ראה, WIK 2004, p. 94). החברה השנייה בגודלה מתרכזת בדואר כמותי ממוין אותו מספקת בתעריפים מוזלים, והיא יכולה לחלק דואר ל-35%-40% מהכתובות בשבדיה, ונתח השוק שלה מגיע ל-6.5%. לשאר 26 או יותר החברות הפועלות בשוק, נתח שוק מצרפי של 0.5% (ראה Jonsson, 2004).

המצב במדינות האיחוד האירופי איננו יוצא דופן והוא עולה בקנה אחד עם המתרחש במקומות אחרים בעולם. הטבלה הבאה מראה את נתחי השוק הממוצעים של חברת/רשות הדואר הלאומית ברחבי העולם.

טבלה 14: נתח השוק של חברת/רשות הדואר הלאומית בשנים 2003/2002

מכתבים מקומיים	מכתבים בדואר בינלאומי	דואר חבילות מקומי	דואר חבילות בינלאומי	
96%	74%	26%	30%	אירופה ומדינות חבר העמים
68%	73%	45%	24%	אמריקה הלטינית והקריביים
98%	56%	34%	32%	אסיה והאזור הפסיפי
98%	84%	28%	18%	המדינות המתועשות

מקור: תרשים 18,

Universal Postal Union, "Postal Market 2004, Review and Outlook," Berne, September 2004, http://www.upu.int/statistics/en/postal_market_2004_review_and_outlook_en.pdf

כפי שניתן לראות, נתחי השוק של חברות המתחרות ברשות/חברת הדואר הלאומית בכל המדינות המתועשות, הם מזעריים ועומדים על כ-2%. התמונה מעודדת יותר בתחום הדואר הבינלאומי שם נתחי שוק של חברות המתחרות ברשות/חברת הדואר הלאומית עומדים על כ-16%. כפי שניתן לראות, בכל המדינות המתועשות, אין לרשות/חברת הדואר הלאומית מעמד של מונופול בדואר חבילות כאשר נתח השוק שלה הוא כ-28% בדואר חבילות מקומי ו-18% בדואר חבילות בינלאומי.

המסקנה מהנתונים לעיל היא שהשינויים המבניים שכבר נעשו בענף הדואר במדינות האיחוד האירופי טרם יצרו תחרות של ממש. עיקר הכניסה לשוק, במידה שהתרחשה, התמקדה במגזר העסקי. כדי להבין מדוע, אנו מציגים בטבלה הבאה את התפלגות דואר המכתבים במדינות האיחוד האירופי לפי שולחים ונמענים. הנתון הימני בכל תא בטבלה משקף את הנתון הרלוונטי למדינות בעלות נפחי דואר גבוהים (בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, פינלנד, צרפת, ושבדיה), ואילו הנתון השמאלי משקף את הנתון הרלוונטי לגבי מדינות בעלות נפחי דואר מצומצמים (איטליה, אירלנד, ספרד, פורטוגל, ובנוסף גם הונגריה, מלטה, צ'כיה, וסלובקיה).

טבלה 15: התפלגות דואר מכתבים לפי שולחים ונמענים נכון ל-2003

משקי בית	המגזר העסקי	נמען השולח
68.8%, 59.1%	16.4%, 28.7%	המגזר העסקי
7.8%, 6.2%	7%, 6%	משקי בית

מקור: טבלה 5.1.7 ב-WIK, 2004

מהטבלה ניתן לראות בברור שהמגזר העסקי "מייצר" למעלה מ-85% מכלל דברי הדואר במדינות האיחוד האירופי. עובדה זו ביחד עם העובדה שהמגזר העסקי מפיק כמויות גדולות של דואר כמותי ממוין שעלויות הטיפול בו זולות במיוחד לאור העובדה שניתן לקבל אותו באופן מרוכז ללא צורך באספקת שירותי אשנב וללא צורך במיון פרטני של כל דבר דואר בנפרד, יוצרים אם כן תמריץ חזק לחברות חדשות להתמקד בסקטור העסקי כאשר הן שוקלות כניסה לענף הדואר. לפיכך, חברות הדואר הלאומיות נאלצו להפחית את התעריפים ולשפר את רמת השירותים שהן מציעות ללקוחות העסקיים. כתוצאה מכך, השינויים המבניים בענף הדואר היטיבו בעיקר עם המגזר העסקי.³⁵ אשר למשקי בית, הרי שההשפעה עליהם הייתה מעורבת: מחד, קטנה הנגישות לנקודות דואר וחלה התייקרות ריאלית בתעריפים, אך מאידך, חלה גם ירידה (אם כי מתונה) במשך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם.

איכות השירות שחברות הדואר הלאומיות מציעות ללקוחותיהם במדינות האיחוד האירופי מושפעת ממספר גורמים כגון רמת המיכון של חברות הדואר, מידת הצפיפות של האוכלוסייה, ומידת החשיפה של הענף לתחרות. בבדיקה אמפירית של המתאם בין איכות השירות כשהיא נמדדת במונחי משך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם בתוך יום אחד ממועד הישלחם (לפי מדד זה, איכות השירות גבוהה יותר ככל שמשך הזמן הנדרש להעברת דברי דואר ליעדם בתוך יום אחד ממועד הישלחם קצר

³⁵ ראה למשל את ה-"Postal Services Policy Memorandum" של משרד הכלכלה ההולנדי מה-22 בינואר 2004) <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=20863>

יותר), התגלה שאיכות השירות גבוהה יותר ככל שרמת המיכון של חברת הדואר גבוהה יותר, ככל שצפיפות האוכלוסייה רבה יותר, ככל שהחשיפה לתחרות רבה יותר, וככל שיש לאוכלוסייה נגישות רבה יותר לאינטרנט (ראה פרק 6.2 ב-WIK, 2004). שלושת הגורמים האחרונים חזקים במיוחד בישראל שבה יש צפיפות רבה של אוכלוסייה, חשיפה גבוהה של תחומי הדואר השונים לתחרות (לרבות בתחום השמור שבו יש, לפחות במידת מה, תחרות), ונגישות של משקי בית לאינטרנט שהיא מהגבוהות בעולם.³⁶

ההשפעה של רמת המיכון, צפיפות האוכלוסייה, והחשיפה לתחרות על איכות שירותי הדואר איננה מפתיעה: עלייה ברמת המיכון משפרת את ביצועי חברת הדואר, עלייה ברמת הצפיפות של האוכלוסייה מקלה על החלוקה של דברי הדואר, ועלייה בחשיפה לתחרות יוצרת לחץ תחרותי על חברות הדואר ומאלצת אותן לשפר את רמת השירותים שלהן. הממצא האחרון בדבר השפעת הנגישות לאינטרנט על רמת השירות של חברות הדואר פחות צפוי ומעיד על כך שחברות הדואר הלאומיות רואות באינטרנט תחליף אפשרי לדואר המסורתי, עובדה המתמרצת אותן לשפר את רמת השירותים שהן מציעות. כדי לבדוק השערה זו יותר לעומק, נערך ב-2004 סקר בין חברות דואר לאומיות ורשויות פיקוח באיחוד האירופי (WIK 2004, p. 115). סקר זה גילה שאחוז ניכר מבין הנשאלים סובר שתחלופה מצד אמצעי תקשורת אלקטרוניים (כגון דואר אלקטרוני, חשבונות, תשלומים, וקבלות אלקטרוניים, כרטיסי ברכה אלקטרוניים, שיווק ישיר באינטרנט, וכתבי עת מקוונים) היא הגורם שעתיד להשפיע בצורה החזקה ביותר על הביקוש של משקי בית ושל עסקים למשלוח דברי הדואר בחמש השנים הקרובות. בפרט, 85% מהנשאלים במדינות שבהן יש נפחי גבוהים (בלגיה, בריטניה, גרמניה, דנמרק, הולנד, לוקסמבורג, פינלנד, וצרפת), ו-74% במדינות שבהן יש נפחי דואר מצומצמים (אוסטריה, איטליה, אירלנד, יוון, פורטוגל, ובנוסף גם אסטוניה, הונגריה, ליטא, לטוניה, סלובניה, סלובקיה, פולין, צ'כיה, וקפריסין) סברו שבחמש השנים הבאות, תקשורת אלקטרונית היא הגורם שעתיד להשפיע בצורה החזקה ביותר על הביקוש של משקי בית למשלוח דברי דואר, 77% מהנשאלים במדינות שבהן יש נפחי דואר גבוהים, ו-52% במדינות שבהן יש נפחי דואר מצומצמים סברו שתקשורת אלקטרונית היא הגורם שעתיד להשפיע בצורה החזקה ביותר על הביקוש של המגזר העסקי למשלוח דברי דואר. ממצאים אלו מגלים שלדעת הנשאלים, הביקוש של משקי בית למשלוח דברי דואר רגיש יותר לאמצעי תקשורת אלקטרוניים מאשר הביקוש של המגזר העסקי. אשר לדיוור ישיר, הרי שרק 15% מבין הנשאלים בכל המדינות סברו שתקשורת אלקטרונית היא הגורם שעתיד להשפיע בצורה החזקה ביותר על הביקוש לדיוור ישיר. רוב הנשאלים (85% במדינות שבהן

³⁶ ראה מצגת של אורי אולניק, מנכ"ל משרד התקשורת לשעבר, בכנס ה-OECD באוקטובר 2004. המצגת מופיעה ב-
<http://www.moc.gov.il/new/hebrew/index.html>

יש נפחי דואר גבוהים, ו-78% במדינות שבהן יש נפחי דואר מצומצמים) סברו שגורמים מקרו כלכליים הם הגורם המשפיע ביותר על הביקוש לדיוור ישיר.

חשוב לציין שכיוון שישראל היא מהמובילות בעולם מבחינת שיעור החדירה של אינטרנט מהיר למשקי בית (פרט היא מקדימה את כל מדינות אירופה), סביר להניח שהביקוש לדברי דואר בישראל עתיד להיות מושפע בצורה חזקה מהתגברות השימוש באמצעי תקשורת אלקטרוניים לתכתובות, משלוח חשבונות, ולביצוע תשלומים, ויתכן שאף בעתיד הלא רחוק.

4.4 מסגרת הפיקוח במדינות האיחוד האירופי

על-פי הנחיה 97/67 חייבת כל מדינה חברה להקים רשות (או רשויות) פיקוח, שאיננה תלויה מבחינה משפטית ופונקציונלית במפעילי הדואר. בפרט, הנחיה זו איננה מתירה לרשות הפיקוח להיות כפופה לשר המופקד על חברת הדואר הלאומית אם זו נמצאת בבעלות המדינה.³⁷ עם זאת, ההנחיה איננה דורשת שהרשות תהיה נפרדת מהממשלה, דבר שהיה עשוי להיות בעייתי מבחינת המשפט המינהלי של המדינות השונות. על הרשות לפקח על קיום הוראות החקיקה ודיני התחרות של משפט הקהילייה האירופית (אף כי יש מדינות בהן הפיקוח על דיני התחרות מסור לרשות ההגבלים העסקיים של המדינה). הטבלה הבאה מסכמת את מצב הפיקוח על ענף הדואר במדינות האיחוד האירופי:

³⁷ בדצמבר 2003 הגישה נציבות האיחוד האירופי תביעה נגד צרפת בבית המשפט האירופי בלוקסמבורג, מפני שהרשות המפקחת שצרפת הקימה הייתה כפופה למשרד המופקד על חברת הדואר הלאומית La Poste. ראה, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/1754&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

טבלה 16: רשויות הפיקוח על ענף הדואר במדינות האיחוד האירופי

מדינה	הרשות המפקחת	התאריך שבו החל הפיקוח של תחום הדואר	תחומים נוספים עליהם הרשות מפקחת	מספר עובדים	סוג דברי הדואר בתחום השמור עליהם יש פיקוח תעריפים
אוסטריה	משרד התחבורה, החידושים והטכנולוגיה, המחלקה לענייני דואר	1999	אין		דברי דואר בודדים בתחום השמור
איטליה	משרד התקשורת	1999	אין	20	כל דברי הדואר
אירלנד	רשות הפיקוח על תקשורת	2002	תקשורת	5	כל דברי הדואר
בלגיה	המכון הבלגי לשירותי דואר ותקשורת	1991	תקשורת	11	כל דברי הדואר
גרמניה	RegTP	1998	תקשורת	25	דואר ממוען ודיור ישיר
דנמרק	הסוכנות לתחבורה ובטיחות בדרכים, מחלקת הפיקוח על דואר	1995		6	התחום השמור
הולנד	OPTA	1997	תקשורת	4	כל דברי הדואר
יוון	רשות התקשורת והדואר הלאומית	1998	תקשורת	7	כל דברי הדואר
לוקסמבורג	המכון הלאומי לפיקוח	2000	תקשורת, אנרגיה, וגז	3	דברי דואר בודדים בתחום השמור
בריטניה	Postcomm	2000	אין	37	כל דברי הדואר
ספרד	משרד הפיתוח, מחלקת הפיקוח על הדואר	1998	אין	52	דברי דואר בודדים בתחום השמור
פורטוגל	ANACOM	1981	תקשורת	7	כל דברי הדואר
פינלנד	רשות הפיקוח על תקשורת	1994	תקשורת	9	כל דברי הדואר
צרפת		יוקם ב-2005			כל דברי הדואר
שבדיה	רשות הפיקוח הלאומית על דואר ותקשורת	1994	תקשורת	6	דברי דואר בודדים בתחום השמור

מקור: WIK (2004), טבלאות 4.7.1 ו-4.5.1

כפי שניתן לראות מהטבלה, רק ב-4 מהמדינות החברות (אוסטריה, איטליה, בריטניה, וספרד) פועלות רשויות פיקוח המתמקדות בתחום הדואר בלבד. שאר רשויות הפיקוח מפקחות בנוסף גם על ענפי תקשורת אחרים. עוד ניתן לראות שרק בחלק מהמדינות יש רשויות פיקוח עצמאיות שאינן מהוות חלק ממשרד ממשלתי. באותן מדינות בהן רשויות הפיקוח הן חלק ממשרד ממשלתי (למשל, אוסטריה, איטליה, וספרד) מידת העצמאות של רשות הפיקוח מוטלת בספק.³⁸ במרבית מדינות האיחוד הונהג פיקוח מראש על תעריפי השירות האוניברסלי, אשר במסגרתו חייב ספק השירות האוניברסלי לקבל את אישור הרשות המפקחת לתעריפיו מראש. מבין מדינות אלו, גרמניה, דנמרק, ספרד, צרפת, ושבדיה, הונהגה

שיטת פיקוח המבוססת על תעריפי גג (price cap regulation) - ספק השירות האוניברסלי רשאי לעדכן את תעריפי השירות האוניברסלי ללא צורך באישור מרשות הפיקוח, ובלבד שהתעריפים אינם עולים על מחירי המקסימום שהשירות קבעה. באירלנד, הונהג פיקוח תעריפים מראש בתחום השמור ופיקוח מחירים בדיעבד בתחום הלא שמור. בפינלנד שבה אין תחום שמור, הונהג פיקוח מחירים בדיעבד בלבד.

4.5 לקחים מפתיחת שוק הדואר לתחרות בניו זילנד³⁹

מדינה נוספת שפתחה את שוקי הדואר שלה לתחרות מלאה היא ניו זילנד, שבה בוטל התחום השמור ב-1998. שוק הדואר בניו זילנד מאופיין בהיותו שוק קטן ומבודד (ובכך הוא רלוונטי במיוחד לישראל), שבו נפח הדואר גבוה עם ממוצע שנתי של 300 דברי דואר לתושב (כזכור, הממוצע השנתי במדינות האיחוד האירופי הוא 191 דברי דואר לתושב, ובישראל הממוצע השנתי הוא 107 דברי דואר לתושב). עד 1987 ניתנו שירותי הדואר בניו זילנד במסגרת השירות הציבורי והתאפיינו בחוסר יעילות, צבירת הפסדים, והיעדר תמריצים. השינוי המבני בענף הדואר נעשה כחלק ממאמץ כולל של ממשלת ניו זילנד להקטין את הסקטור הציבורי, אשר בשיאו ב-1984, העסיק כ-31% מכוח העבודה והיווה כ-40% מהתמ"ג בניו זילנד. בעקבות השינויים המבניים, הפכה רשות הדואר הניו זילנדית ב-1987 לחברה ממשלתית, ניו זילנד פוסט, שהבעלות עליה הופקדה בידי השר לענייני חברות ממשלתית ובידי שר האוצר. הנהלת החברה ממונה על ידי המשרד לענייני חברות ממשלתיות והיא נבחרת מתוך הסקטור הפרטי. שכרם של מנהלי החברה ועובדיה הבכירים תלוי בביצועי החברה. החברה נמצאת בפיקוח משרד החברות הממשלתיות, אשר ביחד עם הנהלת החברה מטווה מידי שנה תכנית פעילות הכוללת יעדים, ביצועים כלכליים, ותכנית השקעות. תוכנית זו עומדת לביקורת משרד האוצר, בו פועל גוף שתפקידו לבחון את התכניות העסקיות של כל החברות הממשלתיות, ואשר יכול להמליץ על הדחתה של הנהלת החברה אם היא איננה עומדת בתוכניות שנקבעו.

לפי מסמך הבנות בין ממשלת ניו זילנד לניו זילנד פוסט, אשר נחתם לראשונה ב-1989 ואשר חודש ב-1998, נקבעה לניו זילנד פוסט חובת שירות אוניברסלי הכוללת חלוקת דברי דואר במשך 6 ימים בשבוע ל-95% ממקומות הישוב בניו זילנד וחלוקה של לפחות 5 ימים בשבוע ל-99.8% ממקומות הישוב, ופתיחה של מספר מזערי של נקודות שירות לשירותי דואר, ומספר מזערי של סניפים. כמו כן נקבע תעריף מרבי

³⁸ למדדים שונים של מידת העצמאות של רשויות הפיקוח במדינות האיחוד האירופי, ראה (WIK (2004), פרק 4.7. דיון כללי בשאלת מידת האפקטיביות של רשויות פיקוח על ענף הדואר מופיע ב-Leavy (2004).

³⁹ העובדות המובאות בסעיף זה מבוססות בעיקר על (Campbell (2002), ועל (Ministry of Economic Development, (2002).

לדברי דואר, ונקבעה החובה לאפשר למתחרים נגישות לרשת הדואר של ניו זילנד פוסט במחירים אשר אינם חורגים מאלו המוצעים ללקוחות של ניו זילנד פוסט.⁴⁰

ביצועיה של ניו זילנד פוסט, מאז הוחל בביצוע השינויים המבניים, טובים. החברה הצליחה להפחית את כוח העבודה שלה ב-43% בין השנים 1987 ו-1997, קיצצה בצורה חדה במספר סניפי הדואר שלה, ואף החלה להסתמך על גורמים בשוק הפרטי לשם שיווק שירותיה. בעוד שערב הרפורמה היו לרשות הדואר הניו זילנדית 906 סניפים ו-338 סוכנויות, הרי שנכון ל-1998 פחת מספר הסניפים ל-297, ומספר מרכזי הדואר (יחידות המופעלות על ידי גורמים פרטיים) עמד על 705.⁴¹ מספר זה עולה על המספר המזערי שנקבע על ידי הממשלה (Harford, 2004). תהליך ההתייעלות אפשר לניו זילנד פוסט להפחית את תעריפיה: בין מרץ 1987 למרץ 2004, חלה שחיקה ריאלית של קרוב ל-50% בתעריף המכתבים במשקל של 20 גר' (Harford, 2004). יתר על כן, תעריפי הדואר הפכו ליציבים הרבה יותר והשתנו רק פעם אחת במשך 17 שנים לעומת קצב שינוי של אחד ל-20 חודשים ערב הרפורמה (Harford, 2004). במקביל, הפכה ניו זילנד פוסט לגוף מוביל בשוק החבילות והבלדרות בעקבות רכישה של חברת בלדרות וחברה להובלת חבילות עם פריסה ארצית, והקימה מיזם עם חברה אוסטרלית לשיווק ישיר אשר עוסקת בדיוור ישיר על כל שלביו – מהפקת הדואר באופן אלקטרוני ועד מסירתו לנמענים.

הממשלה וחברת הדואר סבורים שמעמדה האיתן של חברת הדואר מעניק לה יתרון גדול דיו בשוק כדי שהיא תוכל לממן את השירות האוניברסלי ללא צורך בתחום שמור. תחום זה בוטל ב-1998 והשוק נפתח לתחרות מלאה ללא צורך בקבלת רשיון כלשהו לשם מתן שירותי דואר (כל מה שנדרש הוא להירשם במשרד המסחר). נכון לינואר 2005, פועלות בשוק הניו זילנדי, מלבד חברת הדואר הלאומית, למעלה מ-30 חברות, אשר רובן אזוריות ומיעוטן בפריסה ארצית.⁴² החברה הגדולה מביניהן היא פסטווי פוסט אשר מפעילה רשת עצמאית, המתבססת על זיכיונות המוענקים לעסקים פרטיים לשם מתן שירותי הדואר של פסטווי פוסט. בנוסף, פסטווי פוסט מפעילה רשת של תיבות איסוף דואר משלה אם כי לקוחות פסטווי רשאים להכניס את המעטפות המבוללות שרכשו מפסטווי לתיבות הדואר של ניו זילנד פוסט. מתחרה נוספת ראויה לציון היא פיטיס פוסט הפועלת ב-11 ערים בניו זילנד ומתמקדת בלקוחות פרטיים ועסקים קטנים. למרות פתיחת השוק, מעמדה של ניו זילנד פוסט נותר איתן, ובדומה לחברות הדואר הלאומיות באיחוד האירופי היא שולטת, נכון ל-2004, בנתח השוק של כ-95% (Harford, 2004).

⁴⁰ ראה http://www.med.govt.nz/pbt/post_pol/deed.html

⁴¹ למרות הירידה במספר המועסקים שלה, ניו זילנד פוסט היא, נכון ל-2003, המעסיק החמישי בגודלו בניו זילנד עם 9,300 עובדים (ראה http://www.kiwicareers.govt.nz/industry/i9_sco/i9a_pos.htm#KeyStats).

⁴² http://www.med.govt.nz/pbt/post_pol/register/index.html (המידע נכון לינואר 2005)

4.6 לקחים מכישלון הרפורמה בארגנטינה⁴³

בעוד שהשינויים המבניים שכבר בוצעו במדינות האיחוד האירופי ובניו זילנד היו בכללם מוצלחים, הרי שהרפורמות המבניות שנערכו בארגנטינה נחלו כישלון חרוץ. לפיכך, חשוב לנסות ולהבין את המפתח לכישלון בארגנטינה כדי לנסות ולהימנע מהשגיאות שבוצעו שם.

עד 1996 נוהלו שירותי הדואר בארגנטינה על ידי הממשלה. שירותים אלו צברו הפסדים (50 מיליון דולר ב-1996), והיו בלתי אמינים (דברי דואר אבדו או נגנבו), דבר שגרר בעקבותיו שימוש מועט בשירותי הדואר (כ-12 דברי דואר בממוצע לתושב בשנה), והתפתחות של תחרות מצידן של חברות פרטיות, אשר בחלקה הייתה בלתי מוסדרת, ואשר כבשה נתח של כשני שלישים מהשוק.

בתגובה למצב זה, החליטה ממשלת ארגנטינה לקיים ב-1997 מכרז שבו היא הציעה למרבה במחיר את הזכות להפעיל את שירותי הדואר בארגנטינה למשך 30 השנים הבאות. בכך הפכה ארגנטינה למדינה הראשונה בעולם שבה שירותי הדואר יצאו לחלוטין מבעלות המדינה ועברו לבעלות פרטית. הזוכה במכרז היה קונסורציום בשם קוריאו ארגנטינו, אשר הציע במכרז תמלוגים למדינה בסכום של 100 מיליון דולר בשנה למשך 30 שנה, ובנוסף לכך, השקעה בתשתית בסך שלא יפחת מ-25 מיליון דולר בשנה במשך 10 השנים הראשונות ו-1% מהמחזור בכל אחת מהשנים שלאחר מכן. בעליו העיקריים של הקונסורציום היו חברת תשתית גדולה בשם סידקו (שהקימה ותפעלה כבישי אגרה מרכזיים וכן הייתה הבעלים של חברות גז טבעי), ובנק פרטי בשם בנקו דגליסיה אי בואנוס איירס (הבנק הפרטי הוותיק והגדול ביותר בארגנטינה). הקונסורציום נוהל על ידי אנשי מקצוע מנוסים: למנכ"ל החברה נבחר פאבלו גונזלס שקודם לכן עבד במשך כ-20 שנה בסיטיבנק, ובנוסף, קיבל הקונסורציום ייעוץ טכני מחברת הדואר הבריטית.

בשנים הראשונות נראה היה שהשינוי המבני שארגנטינה הנהיגה מצליח. קוריאו ארגנטינו הקים לאחר הזכייה במכרז מרכז מיון ממוכן בבואנוס איירס, הנהיג שיטת מיקוד חדשה, ופיטר כשליש ממספר העובדים. בנוסף, הושכרו שטחים מסחריים בסניפי הדואר לחנויות למכירת ציוד משרדי ולבנקו דגליסיה, הוקמו שירותי בלדרות בינלאומיים למדינות שכנות, והונהגו שירותי חבילות פנים-ארציים, גביית חשבונות מצרכנים, וניהול חדרי דואר. שירותים מוספים אלו היוו חלק משמעותי מסך ההכנסה השנתית של הקונסורציום. ואולם, תחזיות הצמיחה האופטימיות עליהן התבססה ההצעה הזוכה התבדו, והקונסורציום לא הצליח לעמוד בתמלוגים השנתיים אותם הבטיח לממשלה, במיוחד בעקבות המשבר הכלכלי הקשה שפקד את ארגנטינה בסוף 2001. בין הממשלה לבין הקונסורציום התגלו חילוקי דעות, כאשר הקונסורציום תובע מהממשלה תשלומים עבור שירותי דואר, בעוד שהמדינה תובעת

⁴³ תת פרק זה מבוסס על (1999) Wright, (2004) Leavy, וכן על דיווחי חדשות על תחום הדואר בארגנטינה שנאגרו באתר

מהקונסורציום את התמלוגים השנתיים ומאיימת בביטול הרשיון. בספטמבר 2001 הכריז הקונסורציום על פשיטת רגל. לאחר מאבק משפטי ממושך, החליט בית המשפט בסופו של דבר בנובמבר 2004 לשלול את הרשיון מקוריאו ארגנטינו, והשליטה בשירותי הדואר חזרה לרשותה של הממשלה.

לכישלון של קוריאו ארגנטינו חברו מספר סיבות שהעיקרית שבהן היא סכומי התמלוגים הגבוהים להם התחייב הקונסורציום במכרז. לסיבה זו התווספו העובדה שהקונסורציום חויב לספק שירות אוניברסלי באיכות ובמחיר שנקבעו מראש ולא עודכנו כאשר הקונסורציום נקלע לקשיים. במקביל, הקונסורציום נאלץ להתחרות עם מאות ספקי דואר חוקיים ובלתי חוקיים. בנוסף, הרשות המפקחת הכבידה את ידה על קוריאו ארגנטינו אך לא פיקחה במקביל גם על המתחרים. בסיכומו של דבר, כישלון השינויים המבניים בארגנטינה מצביע על הסכנה שבהנהגת רפורמה שאיננה מאוזנת, היינו כזו שמטילה על ספק השירות האוניברסלי מעמסה כבדה בדמות מחירים קשיחים, סטנדרטים גבוהים של איכות, ותמלוגים שנתיים גבוהים לממשלה, אך במקביל איננה מגנה על יכולתו לספק שירותים אלו.

5. ניתוח כלכלי של ענף הדואר

בפרק זה נדון במאפיינים הכלכליים החשובים של תחום הדואר. בתת פרק 5.1 נסקור עבודות אמפיריות שונות אשר בדקו את מבנה העלויות לאספקת שירותי דואר. כפי שראינו לעיל, באף אחת מהמדינות שפתחו את ענפי הדואר שלהן לתחרות לא התרחשה עד היום כניסה משמעותית לתחום דואר המכתבים דואר המכתבים (דואר ממוען, דיוור ישיר, כתבי עת, ועיתונים). תת פרק 5.2 דן בחסמי כניסה אפשריים לענף הדואר היכולים להסביר תופעה זו. בתת פרק 5.3 אנו סוקרים עבודות אמפיריות שבדקו את מבנה הביקושים לשירותי דואר.

5.1 מבנה העלויות לאספקת שירותי דואר

בניגוד לענפי תקשורת אחרים, ענף הדואר הוא עתיר עבודה. לפיכך, מרבית ההוצאות של חברות הדואר מוקדשות להוצאות שכר ונלוות. הטבלה הבאה מציגה את התפלגות ההוצאות בחברות הדואר הלאומיות במדינות האיחוד האירופי לשנת 2002 ולשם השוואה מופיעה התפלגות ההוצאות של רשות הדואר בישראל לאותה שנה. מלבד חלקו הגדול של השכר בסך ההוצאות, אפשר גם להתרשם מחלקו הנמוך של הפחת שבממוצע הוא כ-5.5%. דבר זה מעיד עד כמה תחום הדואר דל יחסית בהשקעות הון.

טבלה 17: התפלגות מבנה ההוצאות (באחוזים) של חברות הדואר הלאומיות באיחוד האירופי ושל רשות הדואר בישראל נכון ל-2002

מדינה	הוצאות שכר ונלוות	פחת	הוצאות תפעוליות אחרות
אוסטריה	66	7	29
איטליה	63	6	31
אירלנד	68.6	4.7	26.8
בלגיה	76	4	22
גרמניה	55	4	41
דנמרק	66.6	6.1	27.7
יוון	77	3	20
לוקסמבורג (2001)	65	9	26
בריטניה (2002/2003)	57.9	3.7	38.4
ספרד	76	6	18
פורטוגל	69	6	25
פינלנד	56	6	15
צרפת	64	5	4
שבדיה	55	4	41
ממוצע האיחוד האירופי	64	5.4	20.6
ישראל	69	7	24

מקור: נתוני האיחוד האירופי נלקחו מנספח C ב-2003, NERA (נתוני הולנד חסרים משום שחברת הדואר הלאומית של הולנד אינה מדווחת מהי חלוקת ההוצאות למרכיבים השונים). הנתונים עבור רשות הדואר נלקחו מהדו"ח הכספי שלרשות הדואר ל-2002.

הפעילות בתחום הדואר מתחלקת למספר מקטעים: איסוף, העברה, מיון, חלוקה, והוצאות מכירה וכלליות. הטבלה הבאה מציגה את התפלגות ההוצאות עבור חלק מחברות הדואר הלאומיות במדינות האיחוד האירופי לגביהן יש נתונים לפי סוגי פעילות אלו.

טבלה 18: התפלגות מבנה ההוצאות (באחוזים) של חברות הדואר הלאומיות בחלק ממדינות האיחוד האירופי לשירותי דואר מכתבים לפי סוגי פעילות

מדינה	איסוף	הובלה	מיון	חלוקה	אחרות
גרמניה (1998)	13.2		17.4	69.4	
יוון (2002)	21.4	2.9	14.3	50.8	10.7
לוקסמבורג (2001)	9.3	7	20.8	51.4	11.5
בריטניה (2001)	5	14	26	43	12
ספרד (2002)	9.8	7.9	13.6	50.5	18.3
צרפת (2001)	8	5	15	46	26

מקור: נספח C ב- NERA 2004

כפי שניתן לראות מהטבלה, חלק הארי של הוצאות הטיפול בדואר מכתבים נובעות מחלוקה, כאשר חלק נכבד נוסף נובע ממיון. חלוקת דואר דורשת מהדוור לעבור מסלול מסוים, לסטות ממנו כדי להגיע לתיבות המכתבים, ולחלק את דברי הדואר לתיבות. כיוון שסטייה מהמסלול לצורך הגעה לתיבות אורכת זמן, ניתן לשער שעלייה בצפיפות האוכלוסייה מגדילה את מספר התיבות ליחידת שטח ועל כן מקטינה את עלות החלוקה הממוצעת לדבר דואר. יתר על כן, ניתן לצפות שעלייה במספר דברי הדואר שכל משק בית מקבל תקטין אף היא את עלות החלוקה הממוצעת לדבר דואר. כלומר, ניתן לשער שחלוקת דואר מתאפיינת ביתרונות לצפיפות (ביחס לאוכלוסייה) וביתרונות לגודל (ביחס למספר דברי הדואר). אשר למיון, הרי שמקטע זה הוא יחסית עתיר הון עקב העובדה שחלקים גדולים ממנו נעשים באופן ממוכן. עלייה במספר דברי הדואר שאותם יש למיין מעלה את ניצולת מכונות המיון ומרכזי המיון ולכן ניתן לשער שפעילות המיון מתאפיינת ביתרונות לגודל (ביחס למספר דברי הדואר).

בעשור האחרון נערך מספר רב של מחקרים אקונומטריים אשר בדקו את מבנה ההוצאות בתחום הדואר. השאלות שנבדקו היו האם יש בפעילות הדואר יתרונות לגודל. לפיכך נאמדו גמישויות ההוצאות לתחומי פעילות שונים. גמישות ההוצאות עונה על השאלה בכמה אחוזים תגדל ההוצאה לפעילות האמורה אם מספר דברי הדואר יגדל באחוז אחד. קל להראות שגמישות ההוצאה מודדת את היחס שבין ההוצאה השולית להוצאה הממוצעת. גמישות הוצאות הקטנה מ-1 מעידה על כך שעלות היחידה השולית קטנה מהעלות הממוצעת ולכן יש יתרון, מבחינת הוצאות, לריכוז הפעילות בידיו של מפעיל דואר אחד. Cazals et al (1997) בדקו מדגם רוחבי של 400 סניפי דואר מתוך 10,000 הסניפים שהיו בצרפת ב-1992. גמישות ההוצאה לחלוקת דואר שנאמדה במדגם שלהם הייתה תלויה במספר דברי הדואר שחולקו: אומדן

הגמישות היה 0.45 עבור מספרים קטנים, 1.45 עבור מספרים בינוניים, ו-0.6 עבור מספרים גדולים. יתר על כן, גמישות ההוצאה "זזה ימינה" כאשר צפיפות האוכלוסין גדלה (המספרים הרלוונטיים גדלו). גמישות ההוצאה הממוצעת עבור כל המדגם נעה בין 0.5-0.6. ממצאים אלו מעידים על כך שזול יותר לאפשר לגוף יחיד לחלק דואר מאשר לפצל את חלוקת הדואר בין כמה גופים. לעומת זאת, העובדה שחלוקת דואר מבוצעת על ידי כוח אדם לא מיומן, ויתר על כן העובדה שכיום ישנם מספר גופים שעוסקים בחלוקה של מכתבים וחומר מודפס לבתים (עיתונים, עלונים, פרסומות, וכיו"ב) מעידה על כך שעלות החלוקה איננה גבוהה באופן שימנע תחרות אפקטיבית בשוק. (Cazals et al (2001a) בדקו מדגם של כ-9000 סניפי דואר בצרפת בין השנים 1994-1998. אומדני גמישות ההוצאה שקיבלו נעו בין 0.549-0.885 תלוי בשיטת האמידה. תוצאות אלו מחזקות את ההשערה לפיה קיימים יתרונות לגודל בחלוקת דואר.

שאלה נוספת המתעוררת ביחס לפונקציית ההוצאות לחלוקת דואר היא מידת התלות של ההוצאות בצפיפות האוכלוסייה. (Cazals et al (2001a) כללו במשוואות הרגרסיה שלהם משתנה שבודק את צפיפות האוכלוסייה שנמדדת באמצעות היחס בין מספר נקודות העצירה לאורך מסלול החלוקה ואורכו של מסלול החלוקה. הם מוצאים שעלייה של 10% בצפיפות האוכלוסייה מורידה את הוצאות החלוקה ב-3.2% -0.24%. (Bernard et al (2002) משווים בין ההוצאות הממוצעות לחלוקת דואר בארה"ב ובצרפת, ובפרט הם בודקים כיצד ההוצאות הממוצעות לחלוקת דואר מושפעות מצפיפות האוכלוסייה שאותה הם מודדים באמצעות מספר הכתובות לאורך המסלול שהדוור יכול לבקר במשך שעה. הם אומדים את פונקציית ההוצאות הממוצעות לחלוקת דואר בארה"ב על סמך מדגם בן 39,737 מסלולי חלוקת דואר כפריים ו-8,300 מסלולי חלוקת דואר עירוניים ב-1999 והם שואבים את נתוני העלות הממוצעת בצרפת ממודל הנדסי. הם מוצאים שבשתי המדינות, עלות החלוקה הממוצעת פוחתת באופן חד כאשר מספר דברי הדואר למשק בית גדל, אם כי הירידה בעלות הממוצעת חזקה יותר באזורים דלילי אוכלוסייה מאשר באזורים צפופי אוכלוסייה והיא חזקה יותר בארה"ב מאשר בצרפת. בנוסף הם מוצאים שעלות החלוקה הממוצעת פוחתת במידה משמעותית ככל שצפיפות האוכלוסייה גדלה אם כי היא חזקה יותר בצרפת מאשר בארה"ב. הירידה בעלות החלוקה הממוצעת עקב העלייה בצפיפות האוכלוסייה איננה מושפעת ממספר דברי הדואר שכל משק בית מקבל. ממצאים אלו תומכים בהשערה שעלות החלוקה מאופיינת הן ביתרונות לגודל והן ביתרונות לצפיפות.

אשר לעלות שירותי האשנב, (Cazals et al (2001b) בדקו מדגם רוחבי של 9,168 סניפי דואר בצרפת ב-1999 מתוך כ-17,000 הסניפים שהיו בצרפת באותה עת (ביניהם כ-4,750 סוכנויות קטנות). הם חילקו את המדגם לשלוש קבוצות שוות לפי גודל הסניפים ומצאו שגמישות ההוצאה של שירותי אשנב

היא 0.62 בממוצע עבור סניף קטן, 0.78 עבור סניף בינוני, ו-1.01 עבור סניף גדול. גמישות ההוצאה הממוצעת של שירותי אשנב לכל סניפי הדואר הייתה 0.8. ממצאים אלו מעידים על קיומם של יתרונות משמעותיים לגודל עבור סניפי דואר קטנים ויתרונות מתונים יותר עבור סניפים בינוניים. לעומת זאת לא התגלו יתרונות לגודל בסניפים גדולים. ממצאים אלו מצביעים על כך שכאשר שוק הדואר יפתח לתחרות, יעיל יותר לאפשר לסוכנויות דואר להעניק שירותים עבור מספר חברות דואר מתחרות, וכן שסניפים קטנים ובינוניים יוכלו להעניק שירותי אשנב גם בתחומים נוספים מלבד שירותי דואר. לעומת זאת בסניפים גדולים אין ככל הנראה יתרון ממתן שירותי אשנב למטרות אחרות מלבד דואר. מחקר אחר שבחן את פונקצית ההוצאות של שירותי אשנב הוא (Gazzei et al (2002). הם בחנו מדגם של 11,415 סניפי דואר באיטליה בשנת 2000 ואמדו את גמישות ההוצאה לשירותי אשנב ב-0.83-0.91. כלומר גם באיטליה קיימים יתרונות לגודל בשירותי אשנב.

באשר למקטעי פעילות אחרים, הרי ש-Cohen et al (2004) מצטטים ממצא של ה-Postal Rate Commission האמריקאי מ-2001 לפיו גמישות ההוצאה הן של עיבוד דואר והן של הובלת דואר קרובה ל-1: משמע אין בפעילויות אלו כל יתרונות לגודל. זאת בשעה שגמישות ההוצאות של חלוקת דואר היא לפי אותו מחקר 0.48 וגמישות ההוצאות של שירותי אשנב היא 0.46.

מחקר של NERA (2004) שהסתמך על שאלונים שהופצו בקרב כל מדינות האיחוד האירופי ובחן נתונים לשנים 1998-2003, בדק את פונקצית ההוצאות של כל סוגי הפעילות בתחום הדואר. המחקר העלה שאם מספר תיבות הדואר נשאר קבוע, אזי עלייה של 10% במספר דברי הדואר מעלה את עלויות איסוף הדואר רק ב-6.8%. אולם אם מספר תיבות הדואר משתנה אף הוא, אזי עלויות איסוף הדואר מאופיינות בתשואה קבועה לגודל. מאידך, עלייה של 10% באחוז התושבים המתגוררים באזורים עירוניים על חשבון התושבים המתגוררים באזורים כפריים, מורידה את הוצאות האיסוף של דברי דואר ב-9.7%. ממצא זה מבטא את העובדה שעלייה בצפיפות האוכלוסייה עקב מעבר תושבים מהכפר לעיר מפחית את העלויות לאיסוף דברי דואר. אשר לעלויות מיון הדואר, הרי שגמישות הוצאות המיון היא 0.85 בקירוב: כלומר מיון דואר מתאפיין ביתרונות לגודל. עלייה של 10% במספר מרכזי המיון מביא לעלייה של 2.9% בלבד בעלויות המיון. באשר להובלת דואר, המחקר העלה כי גמישות ההוצאות הובלת דואר היא 0.78. כלומר גם מקטע פעילות זו מתאפיין ביתרונות לגודל. לבסוף, במקטע החלוקה נמצא שגמישות ההוצאה היא 0.94. אומדן זה נמוך מאלו שהתקבלו במחקרים אחרים. אשר להשפעת צפיפות האוכלוסיה על הוצאות החלוקה הרי שבדומה למחקרים אחרים, גם כאן התקבל שעלייה בצפיפות האוכלוסיה מקטינה את

הוצאות החלוקה. בפרט, המחקר מעלה שעלייה של 10% בשיעור התושבים המתגוררים באזורים עירוניים על חשבון התושבים המתגוררים באזורים כפריים, מורידה את הוצאות האיסוף של דברי דואר ב-5.4%.

5.2 חסמי כניסה

בניגוד לענפי תקשורת אחרים שהם עתירי הון ומחייבים השקעות עתק בתשתית שאיננה ניתנת להסבה לשימושים אחרים (דוגמת כבלים, ציוד תמסורת, מרכזיות, אנטנות, ולוויינים), תחום הדואר הוא עתיר עבודה ואין בו צורך בהשקעות ספציפיות משמעותיות (היינו כאלו שהופכות לעלויות שקועות). למעשה, חלק גדול מהציוד המשמש להעברת דואר הוא צי כלי רכב שלו יש גם שימושים אלטרנטיביים. יוצא דופן לעניין זה הם מרכזי מיון ממוכנים המחייבים השקעה בטכנולוגיה ובמיומנות (מרכזים כאלו נחוצים לדואר לא כמותי אשר איננו ממוין מראש, ומהווה בישראל כמחצית מהתחום השמור). יתר על כן, כ-70% אחוז מעובדי הדואר עוסקים בשירותי אשנב או בחלוקת דואר שהן עבודות שאינן דורשות הכשרה מיוחדת או הון אנושי ספציפי. לפיכך, ניתן היה לחשוב שלא יהיו חסמי כניסה משמעותיים לענף הדואר. המציאות מלמדת שאין זה כך, וככל הנראה קיימים חסמי כניסה משמעותיים לתחום דואר המכתבים. אכן, כפי שראינו לעיל, עד היום טרם התרחשה כניסה משמעותית לשוק דואר המכתבים במדינות שפתחו שוקים אלו לתחרות, וזאת גם בשבדיה ובפינלנד שם פתוחים שוקי הדואר לתחרות מלאה זה כעשור. להלן אנו מונים מספר סיבות אפשריות למצב דברים זה.

ראשית, עקב קיומם של יתרונות לגודל, ובמיוחד יתרונות לצפיפות, ברור שספק השירות האוניברסלי נהנה מיתרון משמעותי בעלויות עקב גודלו. עובדה זו כשלעצמה יוצרת חסם כניסה לענף הדואר. הסרת חסם זה באמצעות עידוד מתחרים יכול להקטין את היתרון התחרותי ממנו נהנה ספק השירות האוניברסלי. עם זאת, יש לזכור שכל עוד קיימים יתרונות לגודל ויתרונות לצפיפות יעיל יותר מבחינה כלכלית לרכז נפח גדול ככל האפשר של הפעילות בידי של גוף אחד. לפיכך, עידוד מתחרים עלול להביא בטווח הקצר לעלייה בהוצאות שירותי הדואר ולגרור בעקבותיו התייקרות תעריפים. מנגד, בטווח הארוך יש לתחרות בין מספר מפעילים יתרונות ברורים בכך שהיא מתמרצת את ספקי הדואר להתייעל ולשפר את מגוון ואיכות השירותים שהם מציעים כדי להגדיל את נתח השוק שלהם.

שנית, כיוון שחברות הדואר הלאומיות אשר קמו בשנים האחרונות ירשו את מקומם של שירותי הדואר הלאומיים שסיפקו שירותי דואר במשך שנים ארוכות (בחלק מהמדינות באירופה מדובר בשירות המשתרע על פני למעלה משלוש מאות שנים), אין זה מפתיע שחברות הדואר הלאומיות נהנות ממותג מוכר ובעל ערך רב המקנה להן יתרון רב על פני חברות מתחרות אשר אינן מוכרות עדיין לציבור הרחב ואשר

צריכות להשקיע סכומים ניכרים ברכישת קהל לקוחות. בבריטניה למשל, מותג "הדואר המלכותי" הוא המותג השני המוכר ביותר לציבור הרחב אחרי "קוקה קולה" (Burke, 2004).

שלישית, למפעילי הדואר הלאומיים יש כיסוי כלל ארצי במדינות האם שלהן, כמו גם מערכת קשרים מסועפת עם חברות דואר בכל רחבי העולם. דבר זה מאפשר להן לאסוף ולחלק דברי דואר פנים ארציים בכל רחבי המדינה ללא יוצאים מהכלל, וכן לשלוח ולקבל דואר בינלאומי לכל ומכל מדינה בעולם. חברות חדשות הנכנסות לתחום הדואר צריכות לבנות תשתית מתאימה כדי לספק שירותים פנים ארציים דומים, ובנוסף, הן צריכות להתקשר בהסכמים עם חברות דואר במדינות אחרות כדי לפעול בתחום הדואר הבינלאומי. דבר זה מכביד על כניסתן לשוק. יתר על כן, חברות חדשות אשר מעוניינות לחדור לשוק ואינן נהנות עדיין מפריסה ארצית מלאה, או לחילופין, הן מתמקדות רק בחלק מפעולות הדואר (למשל הפקת דואר ומיון), נאלצות להסתמך על חברת הדואר הלאומית לשם אספקת חלק מפעולות הדואר (למשל חלוקת דואר, במיוחד באזורים מבודדים). לפיכך במדינות השונות שערכו שינויים מבניים בתחום הדואר הוטלה על חברות הדואר הלאומיות החובה לאפשר למתחרים נגישות לרשת הדואר שלהן אם כי מדינות שונות קבעו לעניין זה כללים שונים. ברור שתמחור לא נכון של מחירי הגישה לתשתיות חברת הדואר הלאומית עלול ליצור חסמי כניסה. לעניין זה חשוב עוד לציין שבישראל, כמו גם במדינות רבות באיחוד האירופי, חלק נכבד מיחידות הדואר מופעל על ידי סוכנים קבלניים. על פניו נראה שמתן האפשרות לסוכנים אלו לייצג בו זמנית מספר חברות דואר יעודד את התחרות בעוד שהיתר להתקשרות בלעדית בין חברת הדואר שתקום לבין סוכנויות הדואר העצמאיות עלול ליצור חסמי כניסה.

רביעית, בחלק מהמדינות קיימים חסמי כניסה ביורוקרטיים. לדוגמה, למעלה מ-50% מכלל תיבות המכתבים באוסטריה מצוידות במפתחות מיוחדים שנמצאים רק בבעלותה של אוסטרייך פוסט, חברת הדואר הלאומית של אוסטריה (Strikwerda and Rijnders, 2004). בגרמניה יש למשאיות חלוקת הדואר של דויטשה פוסט אישור מיוחד להיכנס לאזורים המיועדים להולכי רגל מתוקף מעמדה של דויטשה פוסט כספק השירות האוניברסלי. ללא אישורים מתאימים, חברות מתחרות יתקשו לחלק דברי דואר באזורים כאלו, ובמיוחד דואר חבילות (Strikwerda and Rijnders, 2004).

חמישית, בחלק מהמדינות (למשל בבריטניה) ספק השירות האוניברסלי פטור ממס ערך מוסף בעוד שחברות מתחרות חייבות בתשלום מס כזה. עובדה זו מייקרת את מחירי המתחרים בהשוואה לחברת הדואר הלאומית (WIK 2004, p. 98). בישראל חברת הדואר, לכשתקום, תהיה חייבת בתשלום מע"מ כמו כל ספק שירותים אחר.

שישית, במקרים מסוימים המדינה עלולה ליצור חסמי כניסה בדמות חיוב מפעילי דואר בתשלום אגרות גבוהות למדינה לשם קבלת רשיון למתן שירותי דואר, ובדמות דרישות שונות מהמפעילים החדשים דוגמת החובה לכיסוי כלל ארצי או סטנדרטים מאוד גבוהים לשירות. דוגמה לכך היא פינלנד שבה נקבעה אגרה שנתית בגובה של 20% מהמחזור הכספי באזורים שאינם דלילי אוכלוסין, ובמקביל נדרשו החברות החדשות שרצו לחדור לשוק לעמוד בסטנדרטים מחמירים, כגון איסוף דואר מדי יום ומסירה של לפחות 95% מהדואר ליעדו בתוך יום (WIK, 2004, p. 61). מטרת האגרה השנתית הייתה להעלות את הוצאותיהן של חברות שיתחרו בספק השירות האוניברסלי ולמנוע מהן יתרון תחרותי שעלול לסכן את יכולתו של ספק השירות האוניברסלי לממן שירות זה. ככל הנראה, דרישות אלו אחראיות לכך שעד היום טרם התרחשה בפינלנד כניסה של חברות חדשות לתחום הדואר למרות שהשוק נפתח לתחרות מלאה כבר בתחילת שנות ה-90. דוגמה נוספת היא יוון שבה נקבע שהשירות האוניברסלי ימומן מאגרות שיוטלו על ספקי הדואר השונים לרבות ספקים בתחום הדואר המהיר. אגרות אלו היו גבוהות מאוד ולעיתים אף עלו על המחזור השנתי של חלק מהמפעילים (AICES, 2001). הנציבות האירופית הודיעה מצידה שמותר להטיל אגרות למימון השירות האוניברסלי רק על שירותים הנמצאים במסגרתו, אך לא על שירותים אחרים כגון דואר מהיר, וכן שהאגרות חייבות להיות מידתיות.

חשוב עוד לציין שהצבת דרישות מחמירות בפני מפעילי דואר חדשים עלולות למנוע מהשוק לספק מגוון שירותים הנבדלים זה מזה במחיר ובאיכות. למשל, סביר שיהיו מפעילים חדשים שירצו לספק שירותי דואר זולים ואיטיים, למשל מסירה תוך יומיים-שלושה בתעריפים מוזלים.⁴⁴ אין כל סיבה נראית לעין להתערבות מצד המדינה בניסיון למנוע שירותים כאלו אם יש להם דרישה מצד השוק. התערבות כזו, יכולה רק לפגוע ברווחת הצרכנים שכן היא מונעת מהצרכנים ליהנות ממלוא מגוון השירותים שהשוק היה מוכן ספק ללא ההתערבות.

גורם נוסף שעלול להרתיע כניסה לתחומי הדואר אשר יפתחו לתחרות הוא החשש ממחירים טורפניים שאותם יקבע ספק השירות האוניברסלי ואשר יסובסדו מרווחים שהוא צובר בתחום השמור או בתחומים אחרים בהם טרם החלה עדיין תחרות. דוגמה לאסטרטגיה כזו של מחירים טורפניים היא תגובתו של מפעיל הדואר השבדי, Posten AB, לכניסתה של חברה מתחרה, סיטימייל, לתחום הדואר הכמותי הממוין. Posten AB קיצצה את תעריפי הדואר הכמותי הממוין שלה ב-47% כדי להתחרות בסיטימייל, ובמקביל ייקרה את תעריפי הדואר העסקי הלא ממוין בו לא התפתחה תחרות ב-35%.

⁴⁴ בניו זילנד, למשל, בחרו חלק מהמפעילים החדשים, כמו פיטיס פוסט, להציע שירותי מסירה תוך יומיים – שלושה בתעריפים מוזלים, לצד מסירה בתוך יום בתעריף יקר יותר. ראה, <http://www.petespost.co.nz/services.html>

אסטרטגיה זו הביאה את סיטימייל ב-1995 אל סף פשיטת רגל (AICES, 2001, p. 20). מקרים נוספים בהם הואשמו מפעילי הדואר הלאומיים בהתנהגות טורפנית, בניצול לרעה של מעמדם הדומיננטי, או בהתנהגות פסולה אחרת נסקרים בהרחבה ב-(van der Horst, 2003).

כדי למנוע התנהגות טורפנית מצידו של חברות הדואר הלאומיות, קבעה הנציבות האירופית בהנחיות בעניין פתיחת ענף הדואר לתחרות, חובה של הפרדה חשבונאית בין שירותים שונים. בדומה, התיקון לחוק רשות הדואר שהכנסת חוקקה ב-2004 מסמיך את שר התקשורת לקבוע חובת הפרדה חשבונאית ו/או מבנית בין שירותים שונים.

לבסוף, כדאי להדגיש שכדי לעודד כניסה חשוב למנוע אי וודאות ביחס למדיניות הפיקוח על הענף. כלומר, חשוב לקבוע כללים ברורים וחדים ולהבטיח שכללים אלו לא ישתנו בהתאם ללחצים פוליטיים. ברור שחשוב להתאים את הכללים לנסיבות כלכליות משתנות, אולם בהעדר זעזוע משמעותי בענף, שינוי הכללים עלול ליצור חוסר וודאות ולפיכך, לעכב כניסת מתחרים חדשים לענף.

5.3 מבנה הביקושים לשירותי דואר⁴⁵

בעשור האחרון נעשה מאמץ מחקרי נרחב לבחון הגורמים המשפיעים על הביקוש למשלוח דברי דואר, כגון מחירי הדואר, קיומם של תחליפים כגון טלפון, פקס, ותקשורת אלקטרונית (דואר אלקטרוני ואינטרנט), ההכנסה הפנויה, ומשתנים מקרו כלכליים. מחקרים אלו נבדלים זה מזה לא רק בנתונים בהם נעשה שימוש אלא גם במתודולוגיות עליהן התבססו (ניתוח אקונומטרי של סדרות עיתיות, של מדגמים רוחביים, ושל פנלים מחד ומחקרים תיאוריים שאינם מתבססים על ניתוח אקונומטרי מאידך), וברמת האגרסיה של הנתונים (למשל הפרדה בין סוגי דואר שונים ובין אזורים גיאוגרפיים וסוגי לקוחות שונים).

במחקר של Nankervis et al (1999) אשר התבסס על סדרה עיתית של נתונים מבריטניה בשנים 1976-1995 נמצא שהביקוש לדואר מושפע בעיקר מצמיחה כלכלית ודמוגרפית וכן שעלייה של 1% במחיר הדואר יחסית למחיר הטלפון מקטינה את הביקוש לדואר בערך ב-0.1%. מחקר דומה של Pimenta and Ferreira (1999) שהסתמך על נתונים מפורטוגל בשנים 1960-1995, גילה שהביקוש לדואר קשיח ביחס למחירו אך הוא מושפע מרמת הצריכה הפרטית. בנוסף נמצא שהשימוש בטלפון והשימוש בדואר הם שירותים משלמים אם כי הקשר ביניהם חלש: עלייה של 1% בשימוש בטלפון הייתה מלווה בעלייה של 0.3% בביקוש לדואר.

⁴⁵ תת פרק זה מתבסס בעיקר על (Harding, 2004).

בעוד ששני המחקרים הראשונים אמדו את הביקוש המצרפי לדואר, Cutthbertson and Richards (1990) אמדו בנפרד את הביקוש לדואר first class (מסירה תוך יום) ודואר second class (מסירה תוך שלושה ימים במחירים מוזלים) בנתונים מבריטניה בשנים 1976-1988. הם מצאו שהביקוש לדואר first class, שמחירו יקר יותר, רגיש יותר לתנודות ברמת התוצר וכי עלייה של 1% במחירי הטלפון מעלה את הביקוש לדואר ב-0.2%. ממצאים קודמים התגלו על ידי Nankervis and Rodriguez (2002) שמצאו בנוסף שעלייה של 1% במחירי הטלפון מעלה את הביקוש לדואר first class ב-0.75% אך מקטינה את הביקוש לדואר second class ב-0.69%. Florens et al (2002) בודקים נתונים מצרפת לתקופה 1969-1999 ומגלים אף הם שתנודות ברמת התוצר משפיעות בצורה חזקה על הביקוש לדואר רגיל וכן שעלייה של 1% במחירי הטלפון מעלה את הביקוש לדואר first class ב-0.42% אך מקטינה את הביקוש לדואר second class ולדיוור ישיר ב-0.68%. Nikali (1993) בחן נתונים מפינלנד לשנים 1971-1991 ומצא שהביקוש לדואר first class תלוי בצורה חיובית חזקה במחזור העסקים ולעומת זאת הביקוש לדואר second class הוא אנטי מחזורי. הוא מפרש ממצא זה כעדות לכך שבזמן מיתון יש עלייה בביקוש לדיוור ישיר באמצעות דואר זול. Santos and Lagoa (2001) בוחנים סקר של 131 חברות בפורטוגל שנערך ב-2000 ומוצאים מתאם שלילי בין הביקוש לדיוור ישיר, השימוש בפרסומת בטלוויזיה, פירסום באינטרנט, ודואר לא ממוען.

הביקוש לדואר מושפע בין השאר גם מהשימוש במכשירי פקס. Nikali (2000) בחן נתונים מפינלנד לשנים 1975-1995 והעריך שמכשירי פקס מקטינים את הביקוש לדואר first class ב-16% ואת הביקוש לדואר second class ב-22% לעומת המצב שהיה שורר לולא היו מכשירי פקס. Izutsu and Yamaura (1997) בודקים נתונים מיפן לשנים 1972-1995 ומוצאים קשר חיובי בין מספר מכשירי הפקס לביקוש לדואר. בפרט הם מעריכים שעלייה של 1% במספר מכשירי הפקס מעלה את הביקוש לדואר first class ב-1.15% ואת הביקוש לדואר second class ב-0.65%.

אשר לאינטרנט, הרי ש-Wolak (1996, 1998) אמד את הביקוש של משקי בית בארה"ב לדואר תוך שימוש בנתונים מסקרים של משקי בית בין השנים 1986 ו-1994. הוא מוצא שעלייה של 10% בשיעור הבעלות של מחשבים אישיים מקטינה את הביקוש של משקי בית לדואר ב-1.6% (אם כי חשוב לזכור שמשקי בית "מייצרים" רק חלק קטן מסך דברי הדואר). סקר של (USPS, 2003) מגלה שקיים מתאם חיובי בין הנגישות של משקי בית לאינטרנט לבין מספר דברי הדואר שהם מקבלים: ל-87% ממשקי הבית

שמקבלים 30 או יותר דברי דואר לשבוע יש חיבור לאינטרנט והם משלמים 57% או יותר מכלל החשבונות שלהם באמצעות האינטרנט (ממצא זה עשוי לשקף את העובדה שלמשקי בית עם חיבור לאינטרנט יש רמת השכלה ורמת הכנסה גבוהות מהמוצע) ולכן הם מקבלים מספר רב יותר של דברי דואר.

6. פתיחת שוק הדואר לתחרות – שאלות מדיניות

התיקון לחוק רשות הדואר קבע עקרונות כלליים לפתיחת ענף הדואר לתחרות אך הותיר בידי משרד התקשורת, שהוא המופקד על יישום החוק, את הסמכות לצקת תוכן בכללים אלו. לפיכך, בפני משרד התקשורת ניצבות שאלות מדיניות חשובות בתקופה הקרובה שהן אשר יקבעו במידה מכרעת את מידת ההצלחה של השינויים המבניים המתוכננים בענף הדואר. בפרק זה אנו דנים במספר שאלות מדיניות חשובות העומדות על הפרק. אנו פותחים בדיון בחובת השירות האוניברסלי שהיא אחת משאלות המפתח בדיון על מדיניות הרצויה בענף הדואר. בפרק 6.2 אנו דנים בדרכים השונות למימון השירות האוניברסלי. כדי להבטיח את התפתחות התחרות בענף, הסמיך התיקון לחוק רשות הדואר את שר התקשורת לקבוע כללים שיחייבו את חברת הדואר אשר תקום לאפשר למתחרים גישה לתשתיות שלה. בפרק 6.3 אנו דנים בסוגיה זו. בפרק 6.4 אנו דנים במבנה הארגוני של חברת הדואר שתקום, ולבסוף אנו חותמים את הפרק בדיון בשאלת מה צריך להיות המבנה הרצוי של הפיקוח על ענף הדואר.

6.1 חובת השירות האוניברסלי

לפי סעיף 1(1) של אמנת הדואר האוניברסלית (Universal Postal Convention) עליה חתומות כל מדינות העולם וביניהן ישראל, חייבת כל מדינה לספק שירות אוניברסלי. האמנה איננה מפרטת את היקף השירות הנדרש אך מחייבת את המדינות החתומות על האמנה לקבוע בחקיקה את היקפו ותוכנו של השירות (סעיף 1(2) לאמנה) וכן מחייבת את המדינה לקבוע לשירות מחיר השווה לכל נפש. המחוקק, או מתקין התקנות, צריך לקבל החלטות לגבי מספר פרמטרים: מספר הפעמים בשבוע שהדואר ייאסף ויחולק ברחבי המדינה; מספר סניפי הדואר ברחבי המדינה; האם במקומות יישוב מבודדים או באזורים דלילי אוכלוסין יש לקיים רמת שירות זהה לזו הניתנת במרכזי אוכלוסין צפופים יותר; איזה סוגי דואר ייכללו בשירות האוניברסלי – הן מבחינת משקלם של דברי הדואר והן מבחינת סוגי הדואר (למשל דואר כמותי); מה יהיה מחיר השירות, והאם הוא צריך להיות אחיד בכל רחבי המדינה.

אחריות המדינה לקיומו של השירות האוניברסלי נגזרת אפוא מאמנת הדואר האוניברסלית. אלא שבישראל, למרות האמנה, נקבע בסעיף 1א(א) של פרק א' לתיקון לחוק רשות הדואר כי "למדינה הזכות לתת שירותי דואר". משמע, למדינה אין חובה להעניק שירותי דואר. לכך יש משמעות משפטית חשובה

שכן בהעדר החובה לספק את השירות, אין לאזרחי המדינה זכות לתבוע ממשלת ישראל לספק את השירות האוניברסלי אם היא תבחר שלא לעשות כן או שתספק שירות אשר איננו הולם את רוח האמנה. כמובן, לשם קביעת היקף השרות האוניברסלי ואיכותו יש צורך בניתוח עלות-תועלת מדוקדק. ללא ניתוח כזה, אין מקום לחייב את ספק השירות האוניברסלי באיסוף ובחלוקת דואר במשך 6 ימים בשבוע, כפי שנקבע בחלק ממדינות האיחוד האירופי ובניו זילנד, ויתכן שאף לא כדאי לתבוע מספק השירות האוניברסלי למסור אחוז מאוד גבוה של דברי הדואר בתוך יום אחד ממועד הישלחם. זאת משום שמבחינת עלות-תועלת, ייתכן שעדיף להסתפק בסטנדרט נמוך יותר (למשל איסוף וחלוקה של דברי דואר במשך 5 ימים בשבוע, או אף פחות מכך). יתר על כן, אם עלות השירות ביישובים מרוחקים ודלילי אוכלוסין ברמה שבה הוא ניתן באזורים צפופי אוכלוסין עולה על התועלת מכך, יתכן שיש מקום לקבוע סטנדרטים שונים לאזורים גיאוגרפיים שונים (כפי שנקבע בניו זילנד למשל – ראה פרק 2.4 ב-Ministry of Economic Development, 2002). קביעה כזו מעוררת שאלות נכבדות של צדק חברתי ושאלות הנוגעות למדיניות עידוד ההתיישבות באזורי הספר אולם ברור שללא ניתוח עלות-תועלת מדוקדק אין מקום לחייב אחידות ברמת השירות האוניברסלי בכל רחבי המדינה.

שאלה נוספת המתעוררת בהקשר זה היא האם ראוי להחיל את השירות האוניברסלי גם על דברי דואר אשר נמצאים בתחרות, או שנכון יותר להוציא דברי דואר כאלו מגדר השירות האוניברסלי, כפי שעשו הולנד, בריטניה, וניו זילנד אשר הוציאו מגדר השירות האוניברסלי את הדואר הכמותי (ראה WIK 2004, p. 200). על פניו נראה שהמדיניות שנקבעה בהולנד, בריטניה, וניו זילנד נכונה ומתאימה גם לישראל.

מעבר לקביעת תעריפו של השירות האוניברסלי (אשר על פי אמנת הדואר האוניברסלית הוא אמור להיות שווה לכל נפש), נשאלת השאלה האם יש לקבוע לשירות האוניברסלי תעריף אחיד או לאפשר לספק השירות לנקוט באפליית מחירים מדרגה שלישית על בסיס של סוגי לקוחות שונים (למשל לקבוע מחיר שונה למשקי בית ולעסקים) או על בסיס גיאוגרפי (למשל בין המרכז לבין הפריפריה). כיוון שסביר שכניסה לשוק תתרחש בעיקר במגזר העסקי, נראה שככל שהתחרות בשוק הדואר תגבר, יידרש ספק השירות האוניברסלי ליתר גמישות בקביעת תעריפו כדי שיוכל להתחרות באופן אפקטיבי במגזר העסקי. מובן שבמקרה זה צריך לדאוג לכך שספק השירות האוניברסלי יימנע מסבסוד צולב של שירותים הנמצאים בתחרות מרווחים שיפיק משירותים שאינם בתחרות, אך בכפוף למגבלה זו, נראה שאין סיבה למנוע מספק השירות גמישות במדיניות התעריפים שלו. אשר לאפליית מחירים על בסיס גיאוגרפי, הרי

שיש לציין שלמרות שהנחיות הנציבות האירופית אינן מחייבות זאת, כל חברות האיחוד האירופי בחרו לקבוע תעריף אחיד בכל רחבי המדינה. לפיכך נראה שגם בישראל ראוי לקבוע תעריף כזה.

לבסוף עולה השאלה כיצד לבחור את ספק השירות האוניברסלי. בכל המדינות המפותחות, ובכללן ישראל, נקבע שספק השירות האוניברסלי יהיה חברת/רשות הדואר הלאומי אשר ירשה את מעמדה של המדינה כספק השירות האוניברסלי. אפשרות נוספת שקיימת היא קביעת ספק השירות האוניברסלי באמצעות מכרז לפיו החברה שתדרוש מהמדינה את הפיצוי הכספי הנמוך ביותר תזכה בזכות להפוך לספק השירות האוניברסלי. המדינה הראשונה שהודיעה על כוונתה לאמץ שיטה זו היא הולנד שהודיעה באחרונה על כוונתה לקבוע את ספק השירות האוניברסלי באמצעות מכרז בתום חמש שנים מיום ביטול התחום השמור.⁴⁶ בישראל, רשאי שר התקשורת לבטל את הרשיון הכללי אשר יוענק לחברת הדואר שתקום ובמקומו להעניק רשיון כללי לספק שירות אוניברסלי בדרך של מכרז (סעיף 5א(ה) לתיקון לחוק רשות הדואר). אפשרות זו מעוררת מצידה שאלות משפטיות סבוכות, כגון כיצד יוכל הזכיין החדש להשתמש בתשתיות הדואר, ומה יעלה בגורל העובדים וסוכנויות הדואר הקשורות עימה בהסדרים כספיים. כדאי לציין שלפחות לכאורה, ניתן להשיג תוצאה דומה על ידי מכירת מניות חברת הדואר לציבור, ופתיחת הדרך להשתלטות עליה מצד גופים שיחשבו שיש בה פוטנציאל שההנהלה הנוכחית איננה מממשת.

6.2 הדרכים למימון השירות האוניברסלי

עקרונית, בפני מדינות שפותחות את תחום הדואר לתחרות, עומדות ארבע חלופות כיצד להבטיח את המשך קיומו של השירות האוניברסלי:

(א) שמירה על תחום שמור שבו תינתן בלעדיות לספק השירות האוניברסלי. תחום זה לא חופף בהכרח את תחום השירות האוניברסלי, שכן יש חלקים של השירות האוניברסלי אשר מצויים בתחרות. ההבדל בין ספק השירות האוניברסלי למתחרים הוא שהוא חייב לתת את השירות, ואינו יכול להפלות בין משתמשים שונים, לרבות המתחרים.

(ב) מימון השירות האוניברסלי מהרווחים שספק השירות האוניברסלי מפיק ללא תחום שמור.

(ג) הקמת קרן כספית אשר תמומן ממס שיוטל על גופים המתחרים בספק השירות האוניברסלי ואשר תשמש לפיצוי ספק השירות האוניברסלי בגין הפסדים הנגרמים לו ממתן השירות.

⁴⁶ ראה הודעת שר הכלכלה לפרלמנט ההולנדי ב- 27 בספטמבר 2004, <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=2086>

(ד) היטל על גופים המתחרים בספק השירות האוניברסלי אשר הכנסותיו ימסרו לאוצר המדינה. מטרת האגרה היא למנוע מגופים המתחרים בספק השירות האוניברסלי ליהנות מיתרון בעלויות שמקנה להם יתרון תחרותי בשוק. יתרון זה מקשה על ספק השירות האוניברסלי להפיק רווחים ולהשתמש בהם לכיסוי הוצאותיו בגין השירות האוניברסלי.

כאמור בפרק 4, עד היום, בחרו כל מדינות האיחוד האירופי, למעט שבדיה ופינלנד, בחלופה א'. שבדיה, ובעקבותיה ניו זילנד, בחרו בחלופה ב' ויתרו כליל על התחום השמור. מעניין לציין שוויתור זה לא פגע ביכולתן של חברת הדואר הלאומיות של שבדיה וניו זילנד לספק את השירות האוניברסלי במדינות אלו. גרמניה, אנגליה, הולנד ונורבגיה הודיעו על כוונתן לבטל את התחום השמור בתחומן עד סוף 2007. הניסיון שנצבר בשבדיה וניו זילנד יוצר תחושה שגם בישראל לא יהיה צורך, בסופו של דבר, בתחום שמור. יתר על כן, לפי דברי מנכ"ל חברת הדואר הלאומית של שבדיה כפי שהם מצוטטים ב-Lundgren (2002):

“The fear that the universal postal service would be impossible to sustain under such circumstances [a liberalized market] is unfounded. Rather, the opposite holds – without renewal of the postal markets, the universal service will eventually become threatened and the postal operators run the risk of stagnation.”

עם זאת ברור שעל מנת לקבוע דברים ברורים בעניין הצורך בקיומו של תחום שמור בישראל יש צורך לקיים בדיקה מקיפה של נתוני הביקוש ונתוני העלויות בשוק הדואר בישראל.⁴⁷

חלופה ג' למימון השירות האוניברסלי יושמה עד היום רק באיטליה שקבעה מס בשיעור של עד 10% מהמחזור של מפעילי דואר המתחרים בספק השירות האוניברסלי בתחומי דואר הנכללים במסגרת השירות האוניברסלי אך נמצאים מחוץ לתחום השמור.⁴⁸ פינלנד ניסתה לבצע ליברליזציה ברוח החלופה ד' כבר ב-1994, וקבעה היטל על מתחרים חדשים בשיעור של 20% מהמחזור באזורים שאינם דלילי אוכלוסין. למרות שמטרת ההיטל הייתה למנוע יתרון תחרותי מחברות המתחרות בספק השירות האוניברסלי ובכך להגן על רווחיו ועל יכולתו לממן את השירות האוניברסלי, הרי שבפועל, גובהו של

⁴⁷ כדאי לזכור שבין שבדיה וניו זילנד לבין ישראל יש שני הבדלים חשובים אשר משפיעים בכיוונים הפוכים על עלות השירות האוניברסלי. מחד גיסא, מספר דברי הדואר לתושב בשבדיה וניו זילנד גדול פי שלושה לערך ממספרם בישראל. עובדה זו עלולה לייקר את עלות השרות בישראל לעומת מדינות אלו עקב קיומם של יתרונות לגודל במרבית מקטעי הפעילות בענף הדואר, ובמיוחד בתחום החלוקה. מאידך גיסא, צפיפות האוכלוסייה בישראל גדולה בהרבה מזו שבשבדיה וניו זילנד ועובדה זו פועלת להקטנת עלות השירות האוניברסלי עקב קיומם של יתרונות לצפיפות בחלוקת דואר. עובדה נוספת הפועלת להקטנת עלות השירות האוניברסלי בישראל היא יעילותם הרבה של עובדי הדואר בישראל, שכזכור מטבלה 3 לעיל, כל אחד מהם טיפל בממוצע בכ-140,000 דברי דואר בשנה. לעומת זאת בניו זילנד, היו בשנת 2003 כ-9,300 עובדי דואר שטיפלו בכ-750 מיליון דברי דואר, היינו כ-80,000 דברי דואר בממוצע לעובד (ראה http://www.kiwicareers.govt.nz/industry/i9_sco/i9a_pos.htm).

ההיטל הרתיע כניסה של מתחרים חדשים לשוק הדואר הפיני ולפיכך לא נוצרה שם כלל תחרות. בישראל מאפשר התיקון לחוק רשות הדואר מ-2004 לשר האוצר ולשר התקשורת לחייב כל בעל רשיון לאספקת שירותי דואר בתשלום אגרה שנתי עבור כל סוג של שירות דואר שהוא נותן, וכן הם רשאים לחייב חברות מתחרות להשתתף במימון עלות השירות האוניברסלי (אם הוא גירעוני) אם נוכחו לדעת כי התבססה תחרות של ממש בתחום זה. לדעתנו, חיוב בעלי רשיונות בתשלום אגרה שנתית עלולה לסכן את התפתחות התחרות בענף הדואר ללא צורך כפי שאירע בפינלנד. מעבר לכך, הרעיון לפיו יש להקשות על חברות מתחרות כדי לאזן את הקושי בפניו ניצב ספק השירות האוניברסלי נראה כפתרון גרוע משום שהוא מייקר באופן מלאכותי את העלויות של הגופים המתחרים ולכן פוגע ביעילות הכלכלית (היינו מוסיף בעיה נוספת על זו הקיימת). יתרה מזאת, שיתוף של גופים מתחרים במימון עלויותיו של ספק השירות האוניברסלי באמצעות מס המוטל עליהם עלול לרכז את תחרות המחירים בתחום הנמצא בתחרות ובכך לפגוע ביתרונות שפתיחת השוק לתחרות אמורה להניב.

6.3 נגישות המתחרים לתשתיות של ספק השירות האוניברסלי

בפני חברות דואר חדשות המעונינות לחדור לשוקי הדואר כאשר אלו נפתחים לתחרות ניצבות מספר חלופות:

(א) כניסה מלאה לשוק

(ב) כניסה לתחומים מוגבלים כגון דואר כמותי, דואר לא ממוען, או חלוקת חשבונות

(ג) כניסה מוגבלת על בסיס פונקציונלי, היינו למספק תחומים מוגבל כגון הפקת דואר, איסוף דואר, או חלוקת דואר

(ד) כניסה מוגבלת על בסיס גיאוגרפי

דוגמאות לחלופה א' הן חלק מחברות הדואר שנכנסו לשוק הניו-זילנד, כגון פסטווי או פיטיס פוסט ואשר מספקות שירות כלל-ארצי בתחומי ניו זילנד. חברות אלו מספקות את שירותי הדואר שלהן בכוחות עצמן וכן נעזרות זו בזו להעברת דברי דואר. דוגמה לחלופה ב' היא אביב שיגור שנכנסה בישראל לתחום הדואר הכמותי והיא מספקת בו שירותים ללקוחות גדולים באמצעות מיזם מסר החל מ-2001. דוגמאות לחלופה ג' הן חלק מהחברות שהחלו לפעול בשבדיה ובניו זילנד ואשר מתמחות באיסוף דברי דואר ומסירתם

⁴⁸ ראה עמוד 61 ב-2004, WIK, ו-1, <http://www.euroexpress.org/CMR/Implementation/Italy.doc>

לחברת הדואר הלאומית לצורך העברה וחלוקה. חברת הדואר הלאומית של ניו זילנד משרתת חברות אלו באופן דומה לזה שהיא משרתת את שאר לקוחותיה (AICES, 2001). דוגמאות לחלופה ד' היא סיטימייל השבדית שמספקת שירותים ב-3 ערים גדולות (שטוקהולם, מלמו, וגוטנבורג) ומתמקדת בחלוקת דואר כמותי ממוין. מלבד סיטימייל, פועל בשבדיה, כמו גם בניו זילנד, מספר רב של חברות דואר קטנות, שחלקן משפחתיות, ואשר משרתות אזור גיאוגרפי מוגבל, לפעמים יישוב אחד. בחלק מהמקרים, חברות אלו מתקשרות זו עם זו לצורך מסירת דברי דואר מחוץ לאזורים בהן הן פועלות (AICES, 2001)

בכל החלופות לעיל יש חשיבות לכך שמתחרים חדשים יוכלו להתקשר עם חברת הדואר הלאומית בתעריפים סבירים כדי למסור דברי דואר לחלוקה מחוץ לאזור הגיאוגרפי בו הן פועלות או לקבלת דברי דואר לחלוקה באזור בו הן פועלות. זאת משום שלפני שחברות אלו מתבססות, אין ביכולתן לתת שירות מלא לכל חלקי המדינה כמו חברת הדואר הלאומית אשר לה עבר ארוך וכיסוי כלל ארצי. מובן, שחיוב חברת הדואר הלאומית לשתף פעולה עם מתחרים מעורר שאלות נכבדות אך נראה שאין מנוס מחיוב כזה אם רוצים לעודד את התחרות. עם זאת מובן גם שאם התעריפים אשר המתחרים יתבעו לשלם לחברת הדואר הלאומית יהיה נמוכים מדי אזי לא יהיו למתחרים אלה תמריצים לפתח רשת משלהם והם יעדיפו ל"תפוס טרמפ" על התשתית הארגונית של חברת הדואר הלאומית, דבר שיעמיס עליה עלויות ולא יתרום בצורה משמעותית להתפתחותה של תחרות אמיתית בשוק הדואר.

הרעיון לפיו יש לחייב את חברת הדואר הלאומית לאפשר למתחרים נגישות לרשת הדואר שלה התקבל הן במדינות האיחוד האירופי והן בניו זילנד, אם כי, כאמור בפרק 4.2 לעיל, בין המדינות השונות קיימת שונות רבה בהיקף החובה ובמשמעותה. שאלת המפתח בהקשר זה היא האם לפקח על מחיר הנגישות (כפי שנעשה בגרמניה ובבריטניה וכפי שמקובל בשוק הטלפוניה שם נמצאים תעריפי הקישוריות בין מפעילי התקשורת השונים בפיקוח), או, להסתפק בקביעה כי על ספק השירות האוניברסלי לאפשר נגישות לתשתיות לכל המתחרים על בסיס שוויוני כפי שנעשה בהולנד). הגישה האחרונה עלולה להיות בעייתית משום שהיא פותחת פתח לחברת הדואר הלאומית לקבוע תעריפים גבוהים מידי ובכך להקשות או אף לטרפד את כניסתם של ספקי שירות חדשים לשוק שאין להם עדיין פריסה ארצית.

בנוסף, מתעוררת השאלה האם יש לאפשר למתחרים נגישות רק לשירותי ספק השירות האוניברסלי, או לאפשר להם גם נגישות לתשתית הפיזית, לרבות תיבות דואר, מרכזי חלוקה, ומאגרי נתונים הנוגעים לכתובות של צרכנים.⁴⁹ בישראל, למשל, קובע סעיף 8ב לפרק א'1 בתיקון לחוק רשות

⁴⁹ בשבדיה ובגרמניה חויבו חברות הדואר הלאומיות לאפשר למתחרים גישה לתיבות הדואר שבבתי הדואר ולמאגרי הכתובות של חברת הדואר הלאומית. בשבדיה, מנוהלים מאגרי הכתובות על ידי חברה הנמצאת בבעלות משותפת של חברת הדואר הלאומית, Posten AB, ושתי חברות מתחרות (ראה WIK, 2004, p. 39).

הדואר, ששר התקשורת רשאי לחייב את בעל הרשיון הכללי (היינו חברת הדואר לכשתקום) לתת לבעל רשיון אחר גישה למרכזי חלוקה או לתאי חלוקה, באותם יישובים בהם החלוקה איננה מתבצעת ישירות לבתים. ללא הרשאה כזו עלולים מתחרים פוטנציאלים למצוא עצמם בנחיתות תחרותית אל מול חברת הדואר בכל אותם יישובים בהם חלוקת הדואר מתבצעת באמצעות מרכזי חלוקה. מנגד, מתן גישה למתחרים למרכזי חלוקת דואר עלולה ליצור בעיות הקשורות בשאלה מי ישא באחריות אם וכאשר ילכו לאיבוד דברי דואר. מן הסתם, כל ספק שירות ינסה לגלגל את האשמה על ספקים מתחרים, דבר שעלול לפגוע באיכות השירות (לכל ספק יהיה תירוץ נוח במקרה של אובדן דברי דואר).

6.4 המבנה הארגוני של חברת הדואר הלאומית

חוק רשות הדואר, כפי שתוקן, קובע שרשות הדואר תהפוך לחברה בע"מ. הניסיון באירופה ובניו זילנד מצביע על כך שכדי להצליח, החברה חייבת לפעול על-פי שיקולים עסקיים. תנאי הכרחי לכך הוא שמנהליה יהיו בעלי ניסיון מוכח בתחום העסקי, וכך גם חברי הדירקטוריון, ויתר על כן, שינתן להם חופש פעולה לנהל את עסקי החברה באופן הטוב ביותר.

מעבר לכך, חשוב לאפשר לחברת הדואר גמישות עסקית כדי שתוכל להתאים את עצמה לתנאי השוק המשתנה, הן בשל מתחרים והן בשל שינויים טכנולוגיים המשפיעים על מידת ואופן השימוש בשירותי הדואר. כמוכך, חברת הדואר תהיה כפופה, ככל חברה, לדיני ההגבלים העסקיים, ויתכן שהממונה על הגבלים עסקיים ירצה להטיל עליה מגבלות שונות (למשל אם היא תוכרז כבעלת מונופולין, או אם היא תרצה לרכוש חברה אחרת באופן שעלול לפגוע בתחרות). אולם בכפוף לדיני ההגבלים העסקיים והוראות חוק אחרות, אין למנוע מחברת הדואר להיכנס לתחומים קרובים, כגון שירותי הפקת דואר, ו/או ליטול חלק במיזמים שונים, בפרט לאור העובדה שמהפיכת המידע שאמורה לצבור בשנים הקרובות תאוצה, עשויה לשנות את מבנה הביקושים בתחום הדואר במידה ניכרת ולא לפי את חברת הדואר לשנות את האסטרטגיה העסקית שלה. בנוסף, הניסיון שנצבר במדינות אחרות (למשל ניו זילנד או הולנד) מלמד שמרגע שחברות הדואר הפכו לחברות עסקיות, הן הקטינו את כוח האדם ואת מספר הסניפים שלהן, החלו להסתמך באופן יותר אינטנסיבי על קבלני משנה, וניצלו את הפריסה הארצית שלהן ושירותי האשנב לשם מתן שירותים נוספים לציבור. בישראל, תוכל רשות הדואר לנצל את הפריסה הארצית שלה כדי לתת שירותי אשנב בתחומים שונים, וכן שירותי גבייה ותשלומים (למשל עבור מוסדות ממשלה והביטוח הלאומי). כיוון שאין בנמצא חברות המעניקות שירותים דומים בפריסה ארצית, נראה על פניו שמתן שירותים כאלה יהיה לא רק יעיל כלכלית אלא אף יועיל לציבור הרחב.

6.5 מבנה הפיקוח הרצוי על ענף הדואר

כדי להבטיח את יעילותם של שירותי הדואר ולהבטיח את התפתחות התחרות בענף, יש צורך ברשות מפקחת אשר תסדיר את הפעילות בענף. חשיבותה של רשות פיקוח כזו גדולה במיוחד לאור הניסיון שנצבר באירופה ובניו זילנד. ניסיון זה מלמד שחברת הדואר שתקום ותירש את מעמדה המונופוליסטי של רשות הדואר במתן שירותים בתחום השמור, תמשיך קרוב לוודאי לשלוט בנתח נכבד של השוק, גם לאחר שזה ייפתח לתחרות מלאה. אלא שכדי שרשות הפיקוח תוכל למלא את תפקידה ביעילות, יש להבטיח תחילה את אי תלותה בגורמים המפוקחים. בפרט, כל עוד רשות הפיקוח כפופה לממשלה קיים החשש לניגוד בין האינטרס של הממשלה כבעלים, אשר מחייב אותה לשאוף למיקסום רווחים, ובין האינטרס שלה כרשות פיקוח, אשר מחייב אותה לעודד את התחרות בענף. ההנחיות של הנציבות האירופית הסתפקו בהטלת החובה שרשות הפיקוח תהיה כפופה למשרד ממשלתי שונה מזה שלו כפופה חברת הדואר הלאומית. גם דו"ח ברודט המליץ שהפיקוח על ענף הדואר יישמר בידי של משרד התקשורת (בעוד שחברת הדואר כפופה לרשות החברות הלאומית הנמצאת במשרד האוצר).

אולם נראה שפתרון זה איננו משביע רצון משום שמשרד התקשורת הוכיח את עצמו לאורך השנים כרשות פיקוח לא אפקטיבית. לכך מספר סיבות עיקריות.

ראשית, כפי שהניסיון שנצבר מהפיקוח על בזק מלמד, הממשלה לא הצליחה להתגבר על ניגודי האינטרסים שלה בין היותה הבעלים של בזק מחד גיסא לבין תפקידה כרשות פיקוח על תחום התקשורת מאידך גיסא. על כך העיד שר התקשורת לשעבר, מר ראובן ריבלין: "...שר התקשורת הישראלי מוצא עצמו בניגוד אינטרסים בסיסי בכך שהוא פועל הן כרגולטור, היינו שופט, האמור להסדיר את יחסי השחקים, המתגוששים בזירת התחרות, והן כבעליה של השחקנית המרכזית בשוק התקשורת הלא היא בזק... אין ספק כי שר פוליטי עלול להיות מושפע מכוחם הפוליטי של עובדי בזק. אך גם אם נתעלם מהשפעה פוליטית ישירה זו, ונתמקד בהיותו של שר התקשורת נציג הבעלים של בזק, דהיינו הממשלה, לפנינו מצב הקשה מאוד על שר תקשורת כלשהו לפעול במקביל כשופט וכבעל דין".⁵⁰

שנית, מטבע הדברים, הממשלה חשופה ללחצים פוליטיים, בין השאר מצד ועדי עובדים. דוגמה ללחץ כזה היה מאבקם של עובדי בזק כנגד יישום המלצות ועדת בועז שפורסמו באפריל 1991, ואשר קראו לליברליזציה של האספקה וההתקנה של ציוד טלפון, ולפתיחה לתחרות של תחומי השיחות הבינלאומיות, התקשורת הסלולרית, ותקשורת הנתונים. מאבקם של עובדי בזק הסלים ממאבק משפטי בבג"ץ לשביתות עובדים ואף גלש לאלימות ולהפעלת איומים ישירים ועקיפים על שרת התקשורת דאז, שולמית אלוני.

⁵⁰ ראה, דבריו של ראובן ריבלין בכנס גלובס בפברואר 2003 כפי שהם מופיעים ב-www.moc.gov.il.

לחצי העובדים מצד אחד, וערעור הנהלת החברה על תנאי הרשיון החדש שניתן לבזק בפני בג"ץ מצד אחר, לא רק עיכבו את קידום התחרות, אלא גם זיכו את העובדים ואת הנהלת החברה בהסכם שגיבש מנגנון לייצוב עתידה הפיננסי של בזק בתנאי תחרות (ראה, לוי-פאור, 1999).

שלישית, חוסר היציבות של המערכת הפוליטית בישראל גורם לכך ששרי התקשורת מתחלפים בתדירות גבוהה. החל מיולי 1992 ועד היום, כיהנו בראשות משרד התקשורת 8 שרים שונים: משה שחל (עד יוני 1993), שולמית אלוני (עד יוני 1996), לימור ליבנת (עד מאי 1999), בנימין בן-אליעזר (עד מרץ 2001), רובי ריבלין (עד פברואר 2003), אריאל שרון (עד ספטמבר 2003), אהוד אולמרט (עד ינואר 2005), וכיום, דליה איציק. חילופים תכופים אלו יוצרים חוסר וודאות רבה לגבי מדיניות משרד התקשורת ומקשים על קביעת מדיניות ארוכת טווח. על כך עמד בין השאר הצוות לתכנון והקמת הרשות הלאומית לתקשורת בראשותו של מנכ"ל משרד התקשורת, אורי אולניק, שהגיש את המלצותיו ב-9 בדצמבר 2002 לשר התקשורת דאז, רובי ריבלין. בין השאר, קבע הצוות: "...המשטר הפרלמנטרי אינו מאפשר תקופת שלטון ודאית וידועה מראש, וממשלות ישראל האחרונות לא סיימו את תקופת כהונתן. היותו של העומד בראש הגורם המסדיר שר, הכפוף לחילופי השלטון, יוצרת קשר תפקודי בין האירועים הפוליטיים לבין פעילות הגורם המסדיר. תקופת כהונתו של השר משפיעה על טווח קביעת היעדים בתחום התקשורת, ולעיתים יכולה להעלות לראש סולם העדיפויות יעדים קצרי טווח ובעלי חשיבות משנית על פני יעדים ארוכי טווח, שלא ניתן להשיגם בתוך תקופת כהונה או חלקה. בנסיבות מסוימות עלולה תקופת בחירות לגרום לשיתוק המערכת המסדירה, וכן לעשותה רגישה ללחצים מצד גורמים אינטרסנטיים בעלי כוח הצבעה, כגון ארגוני עובדים. עצמאות הרשות מן המערכת הפוליטית חיונית על מנת לאפשר לה לקבוע מדיניות ארוכת טווח, ליצור וודאות ואופק עסקי לפעילות המפעילים הקיימים או למשקיעים חדשים."⁵¹

רביעית, מעבר לניגודי האינטרסים בהם היא נגועה, ללחצים הפוליטיים המופעלים עליה, ולחוסר היציבות שלה, יש לממשלה בכלל, ולמשרד התקשורת בפרט, קושי בסיסי להוות רשות פיקוח אפקטיבית. לפי עדותו של מנכ"ל משרד התקשורת דאז, כפי שהיא מצוטטת בהמלצות ועדת בועז אשר מונתה על ידי ממשלת ישראל כדי לבחון את הרישוי והפיקוח בענף התקשורת ואשר הוגשו לממשלה בפברואר 1996, "היכולת של משרד ממשלתי, להתמודד מול השינויים המפליגים בענף מחד ומול הכוחות המקצועיים מאידך... אינה קיימת כמעט ובאם בכלל." לדברי המנכ"ל, משרד התקשורת עוסק "בכיבוי שריפות," "בדחוף ולא בהכרח בחשוב," והוא לוקה בחוסר יכולת "לפקח ולאכוף את המחויב מבעלי הרשיונות

⁵¹ ראה עמוד 21, דו"ח הצוות לתכנון הקמת הרשות הלאומית לתקשורת, ירושלים, דצמבר 2002.

מהקטן ועד לגדול שבהם.⁵² ועדת בועז מוסיפה וקובעת לגבי משרד התקשורת את הדברים הבאים (עמודים 94-95): "המשרד לא גיבש מדיניות כוללת בתחומי פעילותו. כוח האדם העומד לרשותו מצומצם. למשרד יכולת נמוכה לאסוף מידע על הגורמים המפוקחים. יכולת האכיפה שלו מוגבלת מאוד. יכולתו של משרד התקשורת לפקח על חברת בזק ועל גופים אחרים בענף התקשורת בתנאים הפוליטיים הקיימים אינה גדולה, ואינה צפויה להתעצם... זאת ועוד, משרד התקשורת פעל לאורך השנים על רקע מציאות רגולטורית שבה הכל אסור זולת מה שהותר במפורש. המשרד אינו מסוגל להתמודד עם העומס שמציאות זו מטילה עליו. להבדיל מתחומים מפוקחים אחרים במשק שבהם נאסר הכל זולת מה שהותר, ... לא יצר המשרד כלים רגולטורים יעילים שבהם רב המותר על האסור; וגם המותר, במקרים לא מעטים, אינו גלוי אלא ליודעי ח"ן. הולך ומתהווה תהליך פגום שבו מתכונת הפיקוח הנוכחית בתחום התקשורת בולמת במקרים רבים חידושים טכנולוגיים."

בעוד שהנימוקים לעיל מצביעים על החשיבות שבהקמה של רשות פיקוח עצמאית שלא תהיה כפופה ישירות לאחד ממשרדי הממשלה, הרי שבישראל קיים קושי מנהלי להקים רשויות פיקוח עצמאיות, וזאת בשל העדר מסגרת חקיקתית מתאימה (ראה זמיר 1996, עמודים 381-410). לפיכך נראה שדרושה עבודת הכנה יסודית לפני שניתן יהיה להקים בישראל רשות פיקוח עצמאית.

שאלה נוספת העולה בהקשר זה היא האם רשות הפיקוח על הדואר צריכה להתמקד בתחום הדואר או עליה להיות חלק מרשות שתפקח על כל תחומי התקשורת או אף על תחומי תשתית אחרים (למשל חשמל ותחבורה ציבורית). היתרון שבהקמת רשות פיקוח כוללת הוא שלרשות כזו יהיו מן הסתם משאבים כלכליים ואנושיים משמעותיים אשר יאפשרו לה לפעול בצורה אפקטיבית. יתרון נוסף הוא שלרשות כזו תהיה ראייה כוללת של תחום התקשורת אשר תאפשר תיאום טוב יותר בין תחום הדואר לתחומי תקשורת אחרים. לעומת זאת, קיים חשש שתחום הדואר "ילך לאיבוד" בתוך רשות פיקוח מעין זו כפי שאירע במשרד התקשורת בו עיקר תשומת הלב הוקדשה לתחומי תקשורת אחרים כגון טלפוניה וטלוויזיה רב ערוצית בכבלים, שהם מטבעם "מרתקים" יותר מאשר תחום הדואר ומייצגים את ה"כלכלה החדשה", בעוד שתחום הדואר מייצג תחום פעילות מסורתית.

על מנת להבטיח שרשות הפיקוח תוכל לפעול בצורה אפקטיבית, יש לתת בידה סמכויות להעניק רשיונות למבקשים, סמכויות לקבוע כללים לגבי מתן גישה למתחרים לתשתית הדואר הקיימת (לרבות קביעת תעריפי גישה), סמכות לערוך ביקורת על הגופים המפוקחים, וכן סמכויות להטיל סנקציות ממשיות אשר ירתיעו הפרות של תנאי הרשיון. (בהקשר זה כדאי להעיר שכל עוד הסנקציות יהיו

⁵² ראה עמוד 94, דו"ח הסופי של הועדה הציבורית לבחינת הרישוי והפיקוח בענף התקשורת, פברואר 1994.

"דרקוניות", למשל שלילת הרשיון, קיים חשש שהרשות תירתע מלנקוט בהן; לפיכך, כדי להבטיח שהסנקציות יהיו אפקטיביות, יש לקבוע אותן כך שהרשות לא תהסס להפעילן במידת הצורך).

לבסוף עולה השאלה האם יש צורך בפיקוח על תעריפי הדואר או שיש לסמוך על כוחות השוק שיגרמו לכך שתעריפי הדואר יהיו תחרותיים. בעתיד הקרוב לכל הפחות, נראה שכפי שאירע במדינות האיחוד האירופי ובניו זילנד, חברת הדואר שתקום עתידה להיות בעלת מעמד דומיננטי בענף הדואר. לפיכך נראה שבשלב זה עדיף להשאיר את תעריפי הדואר בפיקוח כפי שנעשה למשל בתחום הטלפונים (בעניין זה, ראה את גרונאו, 2005).

7. סיכום

התיקון לחוק רשות הדואר אותו חוקקה הכנסת בינואר 2004, קבע לוח זמנים לפתיחה הדרגתית של תחום הדואר לתחרות. כוונת המחוקק הייתה להסדיר את המצב בתחום הדואר שבו החלה למעשה תחרות בפועל עוד בטרם נכנס החוק לתוקפו, ולהבטיח ששירותי הדואר יינתנו לציבור הרחב בצורה יעילה, תוך שמירה על השירות האוניברסלי, היינו יכולתו של כל אזרח במדינה ליהנות משירותי דואר בסיסיים במחיר אחיד ושווה לכל נפש. למרות שהתיקון לחוק רשות הדואר קבע מסגרת כללית לעריכת שינויים מבניים בתחום הדואר, הוא הותיר בידי משרד התקשורת את הסמכות לקבוע כללים מפורטים לגבי אופן היישום של שינויים אלו. לפיכך, משרד התקשורת נדרש בשנים הקרובות לבצע שורה של הכרעות חשובות אשר יקבעו במידה רבה את גורלו של תחום הדואר. מטרתה של עבודה זו היה לשפוך אור על שאלות מרכזיות בהן אמור משרד התקשורת להכריע. על חלק גדול מהשאלות, כגון מה צריך להיות היקפו של השירות האוניברסלי, האם יש צורך בתחום שמור כדי להבטיח את יכולתה של חברת הדואר שעתידה לקום לספק שירות זה, ומה צריך להיות גודלו, ניתן יהיה להשיב רק לאחר ביצוע ניתוח עלות-תועלת מדוקדק. עם זאת, ברור שכדי להבטיח את הצלחת השינויים המבניים, יש צורך להקים רשות פיקוח בעלת אמצעים וסמכויות אשר תוכל להכריע בשאלות המדיניות הנכבדות העומדות על הפרק, לקבוע כללים ברורים ושקופים באופן אשר יפחית את חוסר הוודאות בפניו ניצבים ספקי שירותי הדואר, ולאכוף כללים אלו באופן אשר יגביר את התחרות בתחום ויאפשר לציבור הרחב ליהנות מיתרונותיה.

- גרונאו ר. (2005), "הפיקוח על ענף הטלפוניה בישראל – סיכום ביניים" מכון פאלק, האוניברסיטה העברית, ירושלים.
- ויגודה-גדות ע. ופ. יובל (2004), "ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (2004)", נייר עבודה מספר 4, המחלקה למנהל ציבורי ומדיניות ציבורית, ביה"ס למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה.
- זמיר י. (1996), *הסמכות המינהלית*, הוצאת נבו.
- דויד לוי-פאור (1999), "יותר תחרות, יותר רגולציה, מהפכת התקשורת בישראל ותפקיד המדינה", *פוליטיקה*, כתב עת למדע המדינה וליחסים בינלאומיים, גיליון מספר 4.
- AICES (2001), "The Impact of Competition in the Postal Sector: A Report by the Association of International Courier and Express Services," June 2001
- Bernard S., R. Cohen, M. Robinson, B. Roy, J. Toledano, J. Waller, and S. Xenakis (2002), "Delivery Cost Heterogeneity and Vulnerability to Entry," in *Postal and Delivery Services, Delivering on Competition*, ed. by M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Burke N. (2004) "Deregulation in the UK Postal Sector - The Niche Player's Perspective," Speedmail International Limited, paper presented at the 12th Conference on Postal Delivery and Economics, Cork, Ireland on June 3, 2004.
- Campbell Robert (2002), *The Politics of Postal Transformation*, McGill Queen's University Press.
- Cazals C., M. Rycke, J.P. Florens, and S. Rouzard (1997) "Scale Economies and Natural Monopoly in the Postal Delivery: Comparison Between Parametric and Non Parametric Specifications," in *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, ed. by M. Crew and P. Kleindorfer, Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Cazals C., J.P. Florens, and B. Roy (2001a) "An Analysis of Some Specific Cost Drivers in the Delivery Activity," in *Future Directions in Postal Reform*, ed. by M. Crew and P. Kleindorfer, Boston: Kluwer Academic Publishers, 2001.
- Cazals C., P. Duchemin, J.P. Florens, B. Roy, and O. Vialaneix (2001b) "An Econometric Study of Cost Elasticity in the Activities of Post Office Counters," in *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Cohen R., M. Robinson, G. Scarfiglieri, R. Sheehy, V. Comandini, J. Waller, and S. Xenakis, (2004), "The Role of Scale Economies in the Cost Behavior of Posts," to appear

in the Proceedings of the Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste (WIK), 8th Koenigswinter Seminar on “Regulating Postal Markets – Harmonised Versus Country Specific Approaches,” February 16-18, 2004.

- Commission of the European Communities (1992), *Green Paper on the Development of the Single Market in Postal services*, COM(91) 476 final (adopted 11.6.1992).
- Cuthbertson K. and P. Richards (1990): “An Econometric Study of the Demand for First and Second Class Inland Letter Service”, *The Review of Economics and Statistics*, v. 72, No. 4, pp. 640-648.
- van der Horst M. (2003), “The Cookie Jar Dilemma: Why the principles embedded in the European Postal Legislation will continue to create problems,” European Express Association,
http://www.euroexpress.org/Intranet/CMR/CMR%20position%20paper/The_Cookie_Jar_Dilemma_revised
- European Commission (2002), “Background Information, Commission Proposal for Further Opening of Community Postal Services (updated version 0.6)”
http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/info-doc/fiche_en.pdf
- Finnish Communications Regulatory Authority (2003), *Postal and small freight delivery statistics 2003*, http://www.ficora.fi/englanti/document/Engl_Posti_raportti_03.pdf
- Florens J.P., S. Marcy, and J. Toledano (2002): “Mail Demand in the Long and Short Term”, in *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation, and Strategy*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Flynn L. (2002), “Access to the Postal Network: The Situation After *Bronner*,” in: Geradin (ed.), *The Liberalisation of Postal Services in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International.
- Gazzei D., C. Pace, and G. Scarfinglieri (2002) “On the Output Elasticity of the Activities of Post Office Counters in Italy,” in *Postal and Delivery Services: Delivering on Competition*; ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Geradin D. and C. Humpe (2002), “The Liberalisation of Postal Services in the European Union,” in: Geradin (ed.), *The Liberalisation of Postal Services in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International.
- Harding M. (2004), “Mail Demand Models,” to appear in *Electronic Substitution for Mail: Models and Results; Myth and Reality*, Pitney Bowes in 2005.

- Harford G. (2004), “The Success of Postal Liberalisation in New Zealand,” International Relations New Zealand Post Limited, paper presented at the 12th Conference on Postal Delivery and Economics, Cork, Ireland on June 2, 2004
- Izutsu I., and I. Yamaura (1997): “Effect of Telecommunications on Letter Mail Services in Japan”, mimeo, Presentation at the Fifth Conference on Postal and Delivery Economics, Helsingør, Denmark, June 11-14.
- Jonsson P. (2004) “Regulatory Changes in the Liberalised Swedish Postal Market,” Postal Affairs Department, The Swedish National Post and Telecom Agency, paper presented at the 12th Conference on Postal Delivery and Economics, Cork, Ireland on June 3, 2004.
- KiwiCareers (2003), “Postal Services, Key Statistics,”
- Leavey T. (2004), "Benchmarking Postal Regulator Effectiveness, Presentation to the IPC Shareholders Meeting," Universal Postal Union, Berne 30 January 2004
- Lundgren A. (2002), “Sustainability of USO in a Liberalized Postal Market, Some Empirical Insights,” in *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation, and Strategy*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Ministry of Economic Development (2002), “Postal Services in New Zealand,” http://www.med.govt.nz/pbt/post_pol/postleaf.html#P6_38
- Nankervis J., I. Carslake, and F. Rodriguez (1999): “How Important Have Price and Quality of Service Been to Mail Volume Growth?” in *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publisher.
- Nankervis J., S. Richard, S. Soteri, and F. Rodriguez (2002): “Disaggregated Letter Traffic Demand in the UK”, in *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation, and Strategy*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- NERA (2004), Economics of Postal Services: Final Report. A Report to the European Commission DG-MARKT, July 2004, London.
- Nikali, H. (1993): “Study of Demand on Postal Services”, mimeo, Posts and Telecommunications of Finland.
- Nikali H. (2000): “Demand Models for Letter Mail and its Substitutes: Results from Finland”, in *Managing Change in the Postal and Delivery Industry*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.

- Pimenta A., and P. Ferreira (1999): “Demand for Letters in Portugal”, in *Emerging Competition in Postal and Delivery Services*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Santos, R. and S. Lagoa (2001): “The Demand for Direct Mail in Portugal”, in *Future Directions in Postal Reform*, ed. M. Crew and P. Kleindorfer. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Strikwerda J., and D. Rijnders (2004), “Machiavelli in the European Postal Market: The Effects of Asymmetric Liberalisation,” Study commissioned by TPG Post, Nolan Norton Institute, De Meern, The Netherlands, April 2004
- USPS (2004), Household Diary.
- WIK (2004), *Main Developments in the European Postal Sector – Final Report. Study for the European Commission, DG Internal Market*, Bad Honnef, July 2004, http://europa.eu.int/comm/internal_market/post/doc/studies/2004-wik-final_en.pdf
- Wolak F. (1996): “Changes in Household-Level Demand for Postal Delivery Services from 1986 to 1994”, mimeo, Stanford University.
- Wolak F. (1998): “Electronic Substitution in the Household-Level Demand for Postal Delivery Services”, in *A Communications Cornucopia*, ed. Roger G. Noll and Monroe E. Price, pp. 421-447. Washington: Brookings Institution Press.
- Wright R. (1999), “Pushing the Envelope. Privatized Postal Service Breaks New Ground in Argentina,” IFC Corporate Relations Unit, <http://www2.ifc.org/publications/pubs/impact/impsm99/infrastructure/infrastructure.html>