

הדואר הכמותי בישראל

ניתוח השוק ומבנה התחרות בענף

מאיר אמיר

ירום אריאב

אוקטובר 2012

POB 84734 Mevasseret Zion 90805
P: 02-5330913
M: 050-6208208

Yarom.ariav@gmail.com

ת.ד. 84347 מבשרת ציון 90805
טלפון: 02-5330913
נייד: 050-6208208

תקציר מנהלים

עבודה זו, אשר נכתבה על פי הזמנת חברת מסר, עוסקת בניתוח כלכלי של שוק הדואר הכמותי בישראל.

שוק הדואר הכמותי נפתח לתחרות במספר מהלכים החל משנת 2002. בשנים 2004-2006 פעלה וועדה ציבורית, וועדת שגיא, שעסקה בגיבוש כללים וגיבוש מחירים של שירותי הדואר השונים במגמה לפתוח את מרבית שירותי הדואר, שעד אז ניתנו על ידי ספק אחד מונופוליסטי – חברת דואר ישראל, לפעילות של מתחרים נוספים. הרציונל שעמד בבסיס המדיניות היה שכניסת מתחרים נוספים לתחום של חלוקת הדואר הכמותי תביא לצמצום התופעות השליליות הנובעות מקיומו של מונופול וידחפו את חברת הדואר להתייעלות תוך ירידת המחיר לצרכנים והעלאת רמת השרות.

בתחום הדואר הכמותי קבעה הוועדה מחירים לשירותי הדואר השונים, המפוקחים על ידי הממשלה, שאותם מציעה חברת הדואר ובכך אפשרה למתחרי החברה להציע שירותים אלה במחירים נמוכים יותר, כדי לעודד את כניסתם לענף וכדי לאפשר להם להתבסס ולהתחרות בחברת הדואר. כן קבעה הוועדה כללים והנחיות לחברת הדואר שמטרתם להבטיח התפתחות תחרות הוגנת בענף.

בעבודתנו אנו עוסקים בהתפתחויות בשוק הדואר הכמותי לאחר אימוץ המלצות וועדת שגיא, בשנים 2007-2012, כדי לבחון את הישום בפועל של המלצות הוועדה והשפעתן על התחרות בשוק הדואר הכמותי.

הניתוח שלנו מורה כי חלק מהמלצות וועדת שגיא לא יושמו כלל.

בעיקר אמורים הדברים בפתיחת מרכזי החלוקה של הדואר, הנמצאים בבעלות חברת הדואר, לפעילותם של מתחרי חברת הדואר. במרכזים אלו, 1260 במספר, הכוללים כ- 500 אלף תיבות דואר, מחולקת כרבע מכמות הדואר הכמותי. המרכזים לא נפתחו בפני מתחריה של חברת הדואר והדבר מעכב את התפתחות התחרות בענף. כן לא יושמו המלצות וועדת שגיא באשר לסוגיית הדואר העוקב. מתוך שלוש חברות חדשות שנכנסו לענף עם פתיחתו לתחרות, רק שתי חברות ממשיכות לפעול, אך כאמור הן אינן רשאיות לפעול במרכזי החלוקה ולכן אינן יכולה לספק שירות מלא ללקוחותיהן.

הערכות וועדת שגיא כי בעקבות פתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות תאבד חברת הדואר עד שנת 2010 30%-50% מהשוק שלה, לא התממשו ובפועל, על פי דיווח של משרד התקשורת רק 21% מהכמות עברה לחברות המתחרות עד לסוף שנת 2010.

מנגד, בניגוד למה שקבעה וועדת שגיא אשר רצתה למנוע סבסוד צולב בין הבול היחידני, שאינו פתוח לתחרות, לבול הכמותי, לא נשמר עיקרון זה ונוצר מצב שבו מחיר הבול היחידני מסבסד את מחיר הבול הכמותי. באפריל 2012 הועלה מחיר הבול היחידני, ורק הוא, ב-17.6% ובכך נוצר לחברת הדואר מקור כספי שמאפשר לה להתמודד בשוק הכמותי שמחיריו לא הועלו.

הדבר בולט במיוחד על רקע המחיר הגבוה שנקבע לבול היחידני ביחס לבול הכמותי, שמחירו היה גבוהה ב 85% מהבול הכמותי, במחירון 7/2006. פער לא סביר ביחס למקובל בעולם. נראה לנו שקשה להסבירו מניתוח העלויות, והדבר מצביע על מצב של סיבסוד הבול הכמותי על ידי הבול היחידני. למרות שהשוק של הדואר הכמותי נפתח לתחרות, מספר רב של מוסדות ציבור, חברות ממשלתיות ומשרדי ממשלה נמנעים מקיום מכרזים על שירותי הדואר הכמותיים שלהם והם ממשיכים לעבוד רק עם חברת דואר ישראל.

דעתנו היא כי יש ליישם את המלצות וועדת שגיאה ולאפשר פעילות של מתחרי חברת הדואר במרכזי החלוקה של חברת הדואר על פי כללים ומחירים שקבעה וועדת שגיאה. אנו חושבים כי יש להמשיך ולפתוח חלקים נוספים של שוק הדואר הכמותי לתחרות, על ידי הסרת מגבלת הכמות המגדירה כיום מהו דואר כמותי, מינימום 1000 מעטפות במשלוח, וכן הסרת המגבלה כי דואר כמותי חייב להיות ממוקד.

כן לדעתנו יש לחייב את כל הגופים הציבוריים והממשלתיים לאפשר למתחרי חברת הדואר להציע שירותים בתחום הדואר הכמותי.

כל עוד לא יעשו צעדים אלו וכל עוד לא יגיעו מתחרי חברת הדואר לנתח שוק של 50%, כפי שקבעה וועדת שגיאה, לא נכון יהיה לאפשר לחברת הדואר "גמישות מחירים" שעלולה להביא לסילוק התחרות בתחום הדואר הכמותי וחזרה למצב ההתחלתי שבו חברת דואר ישראל היא הגורם היחיד המספק שירותי דואר בישראל. במקרה זה כל המאמץ שהושקע להכנסת תחרות לתחום הדואר הכמותי יירד לטמיון.

כמו כן יש להבטיח כי לא תינתן לחברת הדואר האפשרות (כפי שקרתה באפריל 2012) להעלות את מחירי הבולים היחידניים, שבהם אין לה מתחרים, ובכך לספק לה מקור מימון לצורך תחרות בלתי הוגנת במתחריה בשוק הדואר הכמותי.

על פי המלצות וועדת שגיאה, כפי שבאו לידי ביטוי בחוק הדואר, עד 1/7/2009 היה אמור להפתח לתחרות לפחות 65% מהתחום השמור. לפי הערכתנו בפועל כיום 10/2012 פתוח לתחרות כ- 30%-25% מהשוק בלבד. פתיחת שוק הדואר הכמותי בישראל הביאה לירידת מחירים ולהעלאת רמת השירות. כדי לשמור על השגים אלו ואף להרחיב אותם יש להמשיך בפתיחת חלקים נוספים של שוק הדואר לתחרות ולוודא שהתחרות תהיה הוגנת ומקיפה.

אנו חושבים שמתן גמישות מחירים לחברת הדואר כיום יכולה להביא להוצאת מתחריה מהשוק ולא תפעל לטובת התחרות בשוק ולייעול השירות. גמישות מחירים כזאת תביא לירידת מחירים זמנית בשוק הדואר הכמותי, שתפגע קשות גם בתזרים המזומנים של חברת הדואר ותדרוש העלאת מחיר נוספת של הבול היחידני. אכן, כפי שקבעה וועדת שגיאה, על חברת הדואר להתייעל אך העלאת מחיר הבול היחידני אינה תחליף להתייעלות.

כל החלטה באשר לשוק הדואר צריכה לאפשר המשך התחרות בשוק זה, שכן רק התחרות תאפשר העלאת רמת השירות וקביעת מחירים יעילה וכלכלית.

POB 84734 Mevasseret Zion 90805
P: 02-5330913
M: 050-6208208

Yarom.ariav@gmail.com

ת.ד. 84347 מברשת ציון 90805
טלפון: 02-5330913
נייד: 050-6208208

תוכן הענינים

5	פרק א – מבוא ורקע קצר
7	פרק ב – עיקרי המלצות וועדת שגיא. 2006.
13	פרק ג – ניתוח כלכלי - ההתפתחויות בשוק הדואר. 2007-2012
19	פרק ד – השלמת פתיחת שוק הדואר לתחרות
24	פרק ה – סיכום ומסקנות

פרק א – מבוא ורקע קצר

מסמך זה נכתב על פי הזמנת חברת מסר, חברה הפועלת בתחום הדואר הכמותי מזה עשר שנים, מאז החלה ראשית פתיחת שוק הדואר בישראל לתחרות.

הרפורמה בשוק הדואר בישראל ראשיתה עוד בשנת 1987, עת הועברה פעילות הדואר ממשרד התקשורת לרשות הדואר. בהמשך, בשנת 2006, הפכה רשות הדואר לחברה ממשלתית, חברת דואר ישראל בע"מ, ובמקביל הוחלט לפתוח את שוק הדואר לתחרות שבו לצד חברת דואר ישראל, הספק האוניברסלי של שירותי דואר, יפעלו מתחרים פרטיים שיציעו שירותים מתחרים בכל תחומי הדואר. כניסת מתחרים חדשים אמורה לפעול להורדת מחירים ושיפור השרות הניתן לאזרחים ובמקביל לאתגר את חברת הדואר ולהביא לתהליכי התייעלות בחברה.

בחודש ספטמבר 2004, כצעד מקדים לתחילת פעילותה של חברת דואר ישראל ופתיחת השוק לתחרות רחבה, מינו שרי האוצר והתקשורת וועדה ציבורית לבחינת תעריפי חברת הדואר ועדכונם, שבראשה עמד פרופסור אלי שגיא מהמחלקה לכלכלה באוניברסיטת תל אביב. (להלן וועדת שגיא). הוועדה נתבקשה לגבש המלצות באשר למחיר שירותי הדואר השונים של חברת הדואר בעקבות פתיחת השוק, שיטת הפיקוח על מחירי חברת הדואר ועדכונם על פני זמן, הסדרת התחרות בענף הדואר, לאור מדיניות הממשלה לפתיחת שוק הדואר לתחרות, שימוש של מתחרים בתשתית הדואר הקיימת, וכל זאת תוך שמירת חוסנה הפיננסי של חברת הדואר ושמירת מעמדה כספק שירות אוניברסלי של שירותי דואר בישראל.

הוועדה הגישה את הדוח הסופי שלה שנתיים לאחר הקמתה, בספטמבר 2006, ולאחר שאומצו המלצות הוועדה מתנהל שוק הדואר בישראל, בעיקרון, על פי העקרונות וההמלצות שקבעה הוועדה. ענייננו בעבודה זאת להציג את העקרונות שגיבשה הוועדה לגבי הדואר הכמותי בישראל, אשר נפתח לתחרות בחודש יולי 2007, ולבחון את ישום מסקנות וועדת שגיא בתחום הדואר הכמותי מאז וכן לנתח את ההתפתחויות בשוק הדואר הכמותי מאז אותו מועד ועד היום. בהמשך נרצה להביע את עמדתנו באשר לצעדים נוספים שיש לנקוט כדי לאפשר ולהגביר את התחרות בענף. בפרק הבא, פרק ב, נסקור בקצרה את המלצות וועדת שגיא באשר לדואר הכמותי.

בפרק ג נתאר את ההתפתחויות בשוק הדואר הכמותי בשנים 2007-2012 ונציג ניתוח כלכלי של ההתפתחויות הללו, כולל התייחסות לנושאים שהועלו על ידי וועדת שגיא שלא יושמו, שאי מימושם פוגע בתחרות בתחום הדואר הכמותי בישראל.

בפרק ד נציע את המלצותינו באשר להמשך פתיחת שוק הדואר לתחרות ובפרק ה נסכם את ממצאינו והמלצותינו.

כבר בתחילת הדברים נזכיר את הקושי העומד בפני הכלכלן המתמודד עם האתגר של ניתוח שוק הדואר בישראל והבנת מנגנון התחרות בו. הבסיס לכל ניתוח כלכלי הוא כמובן ניתוח כמותי מושכל של הנתונים: נתונים כמותיים על שווקי המוצרים והתפלגותם על פני זמן, מבנה הוצאות הייצור,

תמחיר המוצרים השונים, מרכיבי ההוצאה ודרך העמסתם על מחירי המוצרים והשירותים, התפלגות ההכנסות מהשירותים השונים ועוד.

למרבה הצער, הנתונים שעליהם ביססה וועדת שגיאה את חישוביה והמלצותיה, נתוני אמת של רשות הדואר משנת 2004, לפני שמונה שנים, לא פורסמו ברבים עד היום, בטענה שמדובר במידע סודי של חברת הדואר.

גם היום, חלק גדול מנתוני הדוחות הכספיים השנתיים של חברת הדואר אינו מוצג ברבים. כך למשל לא מתפרסם מידע על מספר הבולים, היחידנים והכמותיים, שנמכרים בישראל מידי שנה, מידע בסיסי שנראה כי זכותם של אזרחי ישראל, ובודאי כל העוסקים בענף לקבל לידם. בהעדר בסיס נתונים כמותי נאלצנו לאמוד את הערכים הרלבנטיים, על בסיס תעריפי העלות שגיבשה וועדת שגיאה, על בסיס נתונים לשנת 2010 שהעבירה חברת דואר ישראל לאיגוד הדואר העולמי המופיעים באתר האינטרנט שלו www.upu.int ועל בסיס מידע שליקטנו בשיחות עם פעילים שונים בענף ותחשיבים שהכנו לצורך עבודה זאת.

אנו מאמינים כי תחשיבינו נותנים תמונה מקורבת על מבנה ההוצאות וההכנסות של חברת הדואר בתחום הבולים היחידנים והכמותיים והם יכולים לבסס את הדיון הכלכלי שנקיים בעקבות הצגה כמותית זאת.

נקודה נוספת ואחרונה שברצוננו להבהיר היא כי למרות שעבודתנו הוזמנה על ידי חברת מסר, חברה פרטית בעלת עניין המתחרה בחברת הדואר בתחום הדואר הכמותי, עבודתנו זו מייצגת את דעתנו ככלכלנים שלמדו את ענף הדואר והמלצותיהם מייצגות את טובת כלל המשק הלאומי, כפי שאנו תופסים אותה.

פרק ב – עיקרי המלצות וועדת שגיא. 2006.

הוועדה, שמנתה שמונה חברים בהם נציגים ממשרדי התקשורת והאוצר, פעלה במשך שנתיים וקיימה 70 ישיבות מליאה ועשרות ישיבות של צוותי עבודה שונים שהקימה. הוועדה פגשה את נציגי חברת הדואר וגורמים רבים נוספים שעוסקים בתחום או צורכים את שירותי חברת הדואר. הוועדה קיבלה מחברת הדואר את מערכת התמחיר שלה וכן פיתחה מערכת תמחירית משל עצמה כדי לחשב את מחיר שירותי הדואר השונים באופן בלתי תלוי. כמו כן, הריצה הוועדה מודל לחישוב הכנסות והוצאות חברת הדואר במבנה שוק תחרותי על בסיס המחירים המפוקחים שקבעה לשנים 2007-2010 וזאת כדי להבטיח את חוסנה הפיננסי של החברה הפועלת בשוק התחרותי, יכולתה להמשיך ולהציע שירותי דואר אוניברסליים לכל תושבי המדינה בכל הישובים וכן להמשיך להשקיע ולהתקדם טכנולוגית.

קריאת הדוח השלם של הוועדה ולימוד הניתוחים הכלכליים המופיעים בו (על אף העובדה שכל המספרים בו "מושחרים") מביאים למסקנה כי הוועדה עשתה עבודה יסודית מאד, בחנה את הנושאים שעל הפרק בצורה שקולה וזהירה ומצאה את הדרך לאזן בין עידוד תחרות בתחומי דואר שונים לבין שמירת מעמדה של חברת הדואר הלאומית.

1. מבנה שוק הדואר בישראל

לחברת דואר ישראל יש שני מקורות הכנסה: פעילות דוארית ופעילות שאינה דוארית. הפעילות הדוארית כוללת חמשה מגזרי פעילות: דואר יחידני, דואר כמותי, דואר רשום, דואר חבילות ודואר בינלאומי.

הפעילות הלא דוארית כוללת פעילות כספית (בנק הדואר), שירותים שונים ומכירת מוצרים. הפעילות הדוארית תורמת את עיקר ההכנסה של חברת הדואר ועיקר ההכנסה הוא בשני סעיפי ההכנסה הראשונים: דואר יחידני ודואר כמותי.

חברת הדואר מהווה מונופול במשק הישראלי שכן גם כיום, בכל השווקים שבהם היא פועלת היא מהווה למעלה מ-70% מהשוק. החברה היא גם מונופול טבעי בתוקף היותה ספק של שירותים אוניברסליים בכל הארץ, וההגיון הכלכלי מכתוב כי לגבי אזורים מסוימים אין כל הגיון בקיום תחרות בין ספקי שירות, וביחוד אמורים הדברים בדואר היחידני שבו החברה פועלת כגורם בודד שאוסף אוניברסלית את דברי הדואר מ-4600 התיבות ברחובות ומסניפי הדואר ומחלק אותם בכל ישובי הארץ.

ענייננו בעבודה זו להתמקד במגזר הדואר הכמותי, שבו נפתחה תחרות החל משנת 2006, עם פתיחתו החלקית שבה נפתח כ-60% מהשוק לתחרות ובהמשך, ביולי 2007 נפתח השוק כולו, 100%, לתחרות. ההבדל בין הדואר היחידני לדואר הכמותי הוא הבדל כמותי.

על פי העקרונות שהתוותה וועדת שגיא שאומצו על ידי הממשלה וקיבלו תוקף של תקנות מחייבות, דואר כמותי הוא משלוח מקובץ של למעלה מ-1000 דברי דואר עם מיקוד בסבב אחד. כל משלוח של

כמות קטנה יותר, או כמות גדולה מ 1000 דברי דואר אך לא ממוקדת, מוגדר כדואר יחידני, הן של משקי הבית והן של הפירמות והמוסדות, והוא מחויב במחיר בול קבוע, מחיר כולל מע"מ שנקבע על ידי הממשלה במסגרת הפיקוח על מחיר שירותי חברת דואר ישראל. בפועל, כל תעריפי הדואר של חברת הדואר מאושרים ומפוקחים על ידי הממשלה.

חברת דואר ישראל היא היחידה הרשאית למכור בולים יחידניים ולספק שירותי דואר יחידני, לא כמותי, ולכן תחום פעילות זה מוגדר כתחום שמור, שבו אין תחרות. מנגד, חברת דואר ישראל מוגדרת כספק שרות אוניברסלי, מה שמחייב אותה להציע שירותי דואר בכל הישובים בארץ. וועדת שגיא, שחקרה לעומק את מבנה ההוצאות והתמחיר של חברת הדואר, גיבשה מערכת תמחיר מפורטת לכל שירותי הדואר, מערכת שמתעדכנת על פי עקרונות שקבעה הוועדה והיא בתוקף עד היום.

לענייננו אנו מתרכזים בתעריף דבר הדואר היחידני, במעטפה שמשקלה הוא עד 50 גרם ובתעריפי הדואר הכמותי, כמות ממוקדת העולה על 1000 דברי דואר בסבב אחד ומעטפה שמשקלה הוא עד 30 גרם, המוצגים להלן, כפי שגיבשה אותם הוועדה בדוח שלה מספטמבר 2006.

תעריפי בולים יחידני וכמותי לפי וועדת שגיא. נובמבר 2007. ₪ ללא מע"מ	
1.34	בול יחידני
1.12	בול כמותי לא ממזין חלוקה לבית
0.90	בול כמותי ממזין חלוקה לבית מעל 10000
0.65	בול כמותי לא ממזין. חלוקה למרכז חלוקה
0.42	בול כמותי ממזין. חלוקה למרכז חלוקה

הערה: המחיר לדאר יחידני הנו אחיד גם לבתים וגם במרכזי חלוקה עבור לקוחות גדולים של דואר כמותי, המוציאים יותר מ 300 אלף ₪ ברבעון על משלוח דואר כמותי, קבעה הוועדה כי הם יקבלו הנחה נוספת של 10% על הכמות הנוספת לאחר שהוצאו 300 אלף הש"ח ברבעון. כך למשל התעריף לחלוקה בבתיים של דואר ממזין בכמות של למעלה מ 10000 מעטפות היה בפועל 0.81 ₪ לאחר שניתנה הנחה של 10% על מחיר של 0.90 ₪.

התחשיב בוסס על תמחיר עלות מדויק, על פי מבנה העלויות הנתון של חברת הדואר, כאשר המחיר מכסה על העלות הישירה, בעיקר עלות החלוקה שעיקרה עלות כ"א ועל העמסת כלל העלויות הלא ישירות באופן שווה על כלל סוגי הבולים: עלות אשנב, עלות הון, עלות הנהלה וכלליות, תקורה והעמסות אחרות, על פי עיקרון התמחירי של תמחיר ספיגה שבו כל המוצרים נושאים בחלקם היחסי בהוצאות העקיפות.

2. קביעת מחירי הדואר הכמותי

אנו רואים כי ישנם 4 תעריפים למעטפות דואר כמותי עד 30 גרם¹ על פי הכמות, על פי המיון ועל פי מקום החלוקה.

¹ למעשה יש עוד שני תעריפים עבור כמות דואר שמתחת ל 5000 מעטפות אך הפער הוא של 1 אגק ולכן לא הצגנו קבוצה זו

עלות חלוקה רגילה לבתים היא יקרה יחסית, שכן היא מחייבת "צעידת דוורים" מרכיב הוצאה גבוה, כפי שנראה בהמשך, מתוך כלל עלות הבול. חלוקה במרכזי חלוקה חוסכת את עלות הדוורים המחלקים ולכן היא זולה יותר, במרכיב הצעידה.

בנוסף, דואר שמגיע ממוקד וממוין, בדרך כלל מבתי הדפוס המעניקים שירותי דיוור ללקוחות, חוסך את עלות המיון ולפיכך העלות הנמוכה ביותר היא עלות חלוקה של דואר כמותי ממוין במרכז חלוקה. התעריף לחלוקת דואר לא ממוין (או כמות קטנה מ 10000 דברי דואר) במרכזי חלוקה הוא גבוה יותר, עקב עלות המיון. בהמשך, התעריפים לחלוקת דואר כמותי לבתים גבוהים יותר עקב עלות החלוקה ועלות המיון עבור דואר לא ממוין.

התעריף לחלוקת דואר יחידני, הבול הסטנדרטי, הוא הגבוה ביותר, שכן הוא מכסה גם על עלויות האיסוף, שלא קיימות בדואר הכמותי ועלויות האשנב, עלות אחזקת סניפי הדואר השונים. כן בא לידי בטוי בעלות הבול היחידני העלות, שהיא יחודית לחברת דואר ישראל, של מתן שירות אוניברסלי לכל הישובים במדינה.

3. סוגיית הסבסוד הצולב

בבואה לקבוע תעריפי עלות לחברת הדואר, תעריפים שיכסו את כל הוצאות החברה ויבטיחו את ריווחיותה, נדרשה וועדת שגיא לסוגיית הסבסוד הצולב. (עמוד 29 בדוח הוועדה). הוועדה היתה ערה לחשש של מתחרי חברת הדואר ממצב דברים שבו שירותי הדואר שאינם נמצאים בתחרות, דברי הדואר היחידניים, יסבסדו את מחירי העלות של דברי הדואר הנמצאים בתחרות, דברי הדואר הכמותיים, ובכך ינתן יתרון לא הוגן לחברת הדואר למול מתחריה.

הפתרון של הוועדה "טיפול שיווינוי בתעריפי הדואר היחידני והכמותי בכל הנוגע להוצאות החלוקה והעמסות ההוצאות העקיפות והכלליות" (עמוד 29 בדוח וועדת שגיא). הפער בין המחירים שנקבעו, כפי שמופיעים בטבלה לעיל, משקף אפוא את הפער בעלויות. זהו עיקרון יסוד שהנחה את הוועדה שהבינה כי כניסת מתחרים לשוק שנשלט על ידי גורם דומיננטי, מונופוליסטי, בעל ידע וניסיון רב, תשתית קיימת הפרושה על כל הארץ, גב פיננסי רחב וצוות עובדים מיומן, מחייב תמחור הוגן, אחיד ושקוף של מחירי חברת הדואר, תמחור שיאפשר כניסת שחקנים חדשים לתחום.

4. סוגיית מרכזי החלוקה של דואר ישראל

בעת כתיבת דוח הוועדה בשנת 2006 היו בישראל 1258 מרכזי חלוקה שבהם, על פי תחשיב שגורנו מתוך תחשיבי הוועדה, חולקה כרבע מכמות הדואר הכמותי בישראל, סדר גודל של כ - 100 מיליון דברי דואר בשנה. מרכזי החלוקה הועברו על ידי המדינה לחברת דואר ישראל בעת הקמתה. לנוכח משקלם הכמותי המשמעותי בשוק הדואר, היה ברור לוועדה כי פתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות מחייבת פתיחת מרכזי החלוקה לפעילות המתחרים, דהיינו, "נתינת מפתח" למתחרים כדי שיוכלו לחלק דברי דואר לנמענים המקבלים דואר במרכזי החלוקה.

הוועדה ערכה תחשיב מפורט של העלות הקבועה, פר דבר דואר, של השימוש במרכז חלוקה (כולל אפילו התקנת מצלמות מעקב בכל מרכז כזה) ומצאה שהוא 12 אג' למעטפה כולל מע"מ. הוועדה קבעה כי עבור מתן גישה חופשית למתחרים ישלמו המתחרים 12 אג' לכל דבר דואר על פי דיווח כמותי חודשי שימציאו לחברת הדואר.

לצד השיקול הכמותי, פתיחה של כל השוק הכמותי לתחרות ולא רק 75% ממנו, ללא מרכזי החלוקה, קבעה הוועדה כי פתיחת מרכזי החלוקה למתחרים נועדה לאפשר למתחרי חברת הדואר לתת שירות כולל ומקיף ללקוחות שלהם, בכל נקודות החלוקה, בלי שהלקוחות יהיו תלויים בשירותי חברת הדואר ובלי שיהיה צורך לפצל את דברי הדואר בין הגורם המתחרה לחברת הדואר. ברור גם כי מבחינה כלכלית פתיחת מרכזי החלוקה למתחרים מאפשרת להם להרחיב את פריסתם הארצית עקב היתרונות לגודל בחלוקה באזורים שבהם מתקיימת במקביל חלוקה לבתים וחלוקה במרכזי חלוקה. אגב, עיקרון אפשרת שימוש בתשתיות פרטיות למתחרים קיים במגזרים האחרים של ענף התקשורת, בתקשורת הסלולרית, בתקשורת הקווית, בטלוויזיה הרב ערוצית, בכל אלה הרגולטור, משרד התקשורת, בבואו לעודד תחרות וכניסת מתחרים חדשים, מחייב את הספק הקיים, המונופוליסטי בדרך כלל, לאפשר שימוש בתשתית שלו, תמורת מחיר, למתחרים. במקרה שלנו, מדובר רק במבני אשקוביות שהקימה המדינה בזמנו שאותם כאמור העבירה לחברת דואר ישראל.

5. צפי התחרות בענף על פי וועדת שגיא ושאלת גמישות המחירים

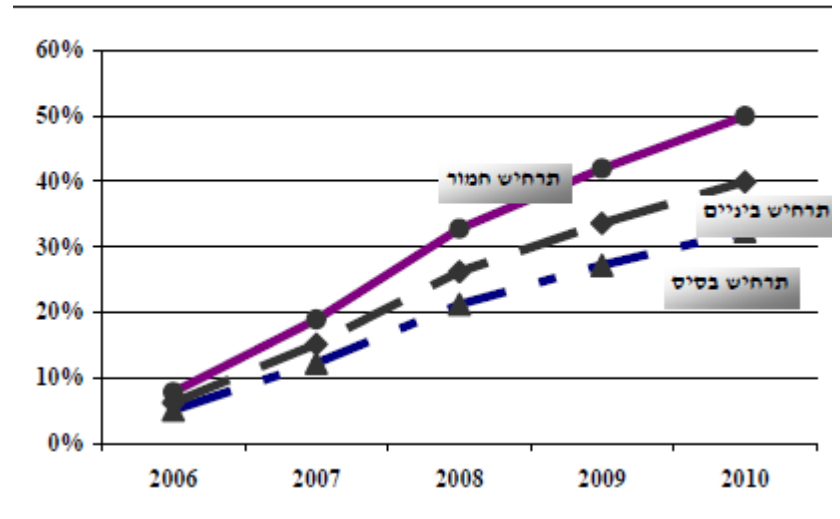
ברור היה לוועדה כי החל משנת 2007, עם השלמת פתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות, יכנסו מתחרים שיציעו שירותים ללקוחות מסחריים של חברת הדואר בתחום הדואר הכמותי. מדובר ביזמות כלכלית חדשה הכרוכה בהשקעות בציוד, לוגיסטיקה, הכשרת כ"א, שרות לקוחות שנדרש ממתחרה פרטי אותו בוחן הלקוח "בפינצטה", מתן שרות יומי בכל אזורי הפעילות, והתמודדות עם כמיות מעטפות משתנות מיום ליום, החל מימים בהם יש לחלק מאות מעטפות, ולהוציא דוורים לשטח עם מעטפות בודדות. וימים בודדים בחודש בהן יש לחלק מאות אלפי מעטפות, ככל שהמפעיל הפרטי רוכש יותר לקוחות והיקף הפעילות עולה, השונות קטנה. אך עדיין מצבו נחות בהרבה מחברת הדאר שלה יש גם את הדאר הפרטי לחלוקה. וכן מחייבת כניסת מתחרים חדשים מאמץ שיווקי לחדירה לשוק שבו שולטת עשרות שנים חברה מונופוליסטית דומיננטית. הוועדה הניחה כי מתחרי חברת הדואר בתחום הדואר הכמותי יצטרכו להציע מחירים תחרותיים, יותר נמוכים מהמחירים של חברת הדואר הנמצאים בפיקוח, להציע רמת שירות ואמינות שלא תיפול מזו המוצעת על ידי חברת הדואר, ובהדרגה הם יעבירו נתחי שוק מחברת הדואר אליהם.

הוועדה חישה תסריטים שונים של אובדן הכנסה לחברת הדואר בתחום הדואר הכמותי ומנגד הניחה כי אובדן השוק יפוצה על ידי התייעלות והקצאת כוח האדם המתפנה לפעילויות אחרות נושאות הכנסה שיותר לחברת הדואר לעסוק בהן.

הגרף להלן (עמוד 7 בדוח וועדת שגיא) מציג תסריטים שונים לגבי חלקם הצפוי של המתחרים בשוק הדואר הכמותי, ע"פ וועדת שגיא.

הוועדה הניחה כי בשנת 2010 בתסריט הבסיס 30% משוק הדואר הכמותי יעבור מחברת הדואר למתחרים, בתסריט הביניים 40% ובתרחיש חמור תאבד חברת הדואר 50% מהשוק. על פי דוח של משרד התקשורת, בשנת 2010 נתח השוק שעבר למתחרים היה 21% בלבד.

תרשים מס' 2
תרחישים לאבדן פעילות דוארית בגין תחרות



נציגי חברת הדואר, אשר הופיעו בפני הוועדה, היו מודעים לכך שהתחרות הנפתחת בשוק הדואר הכמותי תביא לפגיעה בחברת הדואר וכדי להתמודד עם התחרות הם דרשו לאפשר לחברת הדואר "גמישות מחירים" אפשרות להוריד את מחירי הדואר הכמותי כדי לתת מענה למחירים הנמוכים שיציעו המתחרים.

וכך קבעה הוועדה (עמ' 36)

להערכת הוועדה, מתן גמישות תעריפים לחברת הדואר בשלב זה תימנע את התפתחותה של התחרות. יתרונותיה של חברת הדואר על פני מתחריה הפוטנציאליים הינם רבים: היא בעלת תשתית חלוקה בפריסה ארצית, הכוללת בתי דואר, סניפים, מרכזי חלוקה ודוורים המחלקים דברי דואר שונים, בהם דואר כמותי. לחברת הדואר ניסיון רב ביותר, מידע מפורט על הכתובות, וניסיון, בדרך כלל חיובי, של עבודה עם לקוחותיה. מתחריה של רשות הדואר, בודאי בתקופת התבססותם, יהיו מחויבים להציע ללקוחות מחירים הנמוכים מאלו של חברת הדואר. מתן אפשרות לחברת הדואר להשוות את תעריפיה להצעות של המתחרים ואף לרדת מתחת להן, עלולה לסכל את הסיכוי להתפתחותה של תחרות.

יחד עם זאת, הוועדה קבעה כי במידה וחברת הדואר תאבד למעלה מ 40% משוק הדואר הרגיל הכמותי, דהיינו למעלה מ 160 מיליוני בולים, יהיה מקום לדון באפשרות להעניק לחברה "מידה מסויימת של גמישות תעריפים"

כל עוד שולטת החברה על למעלה מ 50% משוק הדואר בישראל, השמור והפתוח, היחידני והכמותי, היא נהנית ממעמד מונופוליסטי ולכן יש לאפשר למתחרים להגדיל את חלקם בשוק כדי להפכו לשוק תחרותי.

וכך קבעה הוועדה בעניין זה: (עמוד 37)

עמדת הוועדה היא, אפוא, כי כל עוד נהנית חברת הדואר ממעמד מונופוליסטי בתחומים שאינם פתוחים לתחרות ובחלק מהתחומים הפתוחים לתחרות, הרי שאין לאפשר לה גמישות תעריפים בתחומים אלה. לצורך זה מגדירה הוועדה את מעמד החברה על פי חלקה בכל אחד משלושה מגזרי פעילות (רגיל-כמותי, רשום-כמותי ובינלאומי-כמותי), במונחי האחוז מסך דברי הדואר באותו מגזר פעילות. כל עוד עומד חלק זה על מעל ל-50%, הרי שחברת הדואר נהנית ממעמד מונופוליסטי.

הוועדה סבורה, כי במידה שיתרחש תהליך מובהק ומהיר של אובדן חלקים ממגזרי הפעילות השונים, על גורמי ההסדרה יהיה לתת את דעתם על אמצעים לשמירה על יציבות החברה, ולאפשר לחברה להפעיל מידה מסויימת של גמישות תעריפית, בהתאם לנסיבות, גם אם טרם איבדה החברה את מעמדה המונופוליסטי כאמור. המדד שעליו ממליצה הוועדה לצורך זה הוא כאשר חלקה של חברת הדואר באחד ממגזרי הפעילות המצוינים לעיל יורד אל מתחת ל-60%. יצוין כי האפשרות לגמישות תעריפים לחברת הדואר תינתן בכפוף לחובות המוטלות על החברה בחוק וברישיון ובמיוחד חובת מתן שירות אוניברסלי.

6. סוגיית הדואר העוקב

בתוקף מעמדה המונופוליסטי של חברת הדואר, יש לה גם מונופול על מידע רלבנטי בשוק הדואר, למשל מידע על שנוי כתובת של נמענים. כל אדם המחליף את מקום מגוריו נוהג לפנות לחברת הדואר ולרכוש שירות דואר עוקב בתשלום, הסדר שמפנה דברי דואר שנושאים את הכתובת הקודמת לכתובת החדשה. קובץ נתונים אלו, בערך כ – 50 אלף רשומות בכל רגע נתון, נמצא אך ורק בידי חברת הדואר, שהרי היא היחידה הפועלת בתחום הדואר היחידני. הדעת נותנת שמידע זה צריך להיות זמין גם למתחרי חברת הדואר, שכן מדובר בתשתית מידע ציבורית שנמצאת בידי חברת הדואר מתוקף מעמדה המונופוליסטי.

כפי שנראה בפרק הבא, היות ולא נקבע ברישיון הכללי שניתן לחברת הדואר תעריף מחייב בגין מסירת המידע עבור דואר עוקב, בניגוד למרכזי החלוקה שבהם קבעה וועדת שגיאת תעריף מחייב,

בפועל לא מומש ההסדר שלפיו מידע ציבורי זה יהיה זמין, תמורת תשלום סביר, לכל מתחרותיה של חברת הדואר, והדבר משפיע לרעה על תהליך התחרות בענף.

POB 84734 Mevasseret Zion 90805
P: 02-5330913
M: 050-6208208

Yarom.ariav@gmail.com

ת.ד. 84347 מבשרת ציון 90805
טלפון: 02-5330913
נייד: 050-6208208

פרק ג – ניתוח כלכלי - ההתפתחויות בשוק הדואר. 2007-2012

החל משנת 2002 החלה חברת מסר בפעילות בתחום חלוקת הדאר, והרחיבה פעילותה בשנת 2007, במקביל לכניסת חברות נוספות, שמסר היא הגדולה ביניהן, לשוק הדואר הכמותי כאשר היא מתרכזת, בשלב הראשון, בשוק הדואר אצל מספר עשרות לקוחות בודדים (חברות תקשורת, בנקים, חברות כרטיסי אשראי ואחרים) אשר שולחות מידי חודש מאות אלפי דברי דואר, ולכן המחיר שאותה רואה מסר לפניו, בבואה להציע מחיר תחרותי, הוא מחיר הבול הכמותי להיום עבור לקוחות אלו, בול כמותי ממוקד וממוין בסדרות של למעלה מ 10000 דברי דואר למשלוח. המחיר היום, לאחר העלאת המחיר השנתית המתבצעת מידי שנה על פי עליית מדד המחירים לצרכן בשנה שעברה, שנכנס לתוקף ב 1 ליולי בכל שנה, לדבר דואר זה הוא 1.20 ₪ כולל מע"מ, 1.03 ₪ לפני מע"מ. על פי תקנות חברת הדואר, לקוחות גדולים, הרוכשים שירותי דואר בלמעלה מ 300 אלף ₪ ברבעון, זכאים להנחה נוספת של 10% מעבר לכמות הנגזרת מסך זה ולכן המחיר שאותה גובה חברת הדואר מלקוחות אלו הוא 0.93 ₪ לדבר דואר לפני מע"מ. התפתחות מחירי הבול היחידני ומחיר הבולים הכמותיים מאז שנת 2007, השנה שבה נקבעו מחירי הבסיס על ידי וועדת שגיאה מוצג בטבלה להלן:

התפתחות מחירי בולים יחידניים וכמותיים. נובמבר 2007 יולי 2012					
בול כמותי			בול יחידני	מחיר יחידה כולל מע"מ וועדת שגיאה ינואר 2007	מחיר יחידה ללא מע"מ וועדת שגיאה ינואר 2007
מרכז חלוקה ממוין	מרכז חלוקה לא ממוין	חלוקה לבית לא ממוין מתחת ל 10000			
0.49	0.75	1.29	1.04	1.55	מחיר יחידה כולל מע"מ וועדת שגיאה ינואר 2007
0.42	0.65	1.12	0.90	1.34	מחיר יחידה ללא מע"מ וועדת שגיאה ינואר 2007
0.56	0.87	1.50	1.20	2.00	מחיר נוכחי כולל מע"מ (יולי 2012 יחידני מאפריל 2012)
0.48	0.75	1.29	1.03	1.72	מחיר נוכחי ללא מע"מ. (יולי 2012, יחידני מאפריל 2012)
13.8%	15.5%	15.8%	14.9%	28.5%	שיעור עליית מחיר יחידה מינואר 2007

על פי כללי וועדת שגיאה, כל הבולים היו צריכים להתייקר, אחת לשנה, על פי עליית המדד בשנה הקודמת.

עיקרון העלאת מחיר אחידה לכל סוגי הבולים של הדואר הכמותי נשמר במשך התקופה (הפערים הקטנים נובעים מעיגול התעריף) למעט ההעלאה החריגה של הבול היחידני באפריל 2012.

במועד זה ניתן אישור חריג להעלאת מחיר הבול היחידני, הלא תחרותי, בשיעור של 17.6% כאשר מחיר כל הבולים האחרים נותר ללא שנוי.

מדובר בהעלאת מחיר הבול היחידני מ 1.7 ₪ ל 2.0 ₪ שנעשתה במועד לא מקובל, שלושה חודשים לפני העלאת המחירים המקובלת, וכמובן בניגוד לכלל האומר כי המחיר של כל סוגי הבולים צריך לעלות באותו שיעור, שיעור עליית המדד הכללי בלבד.

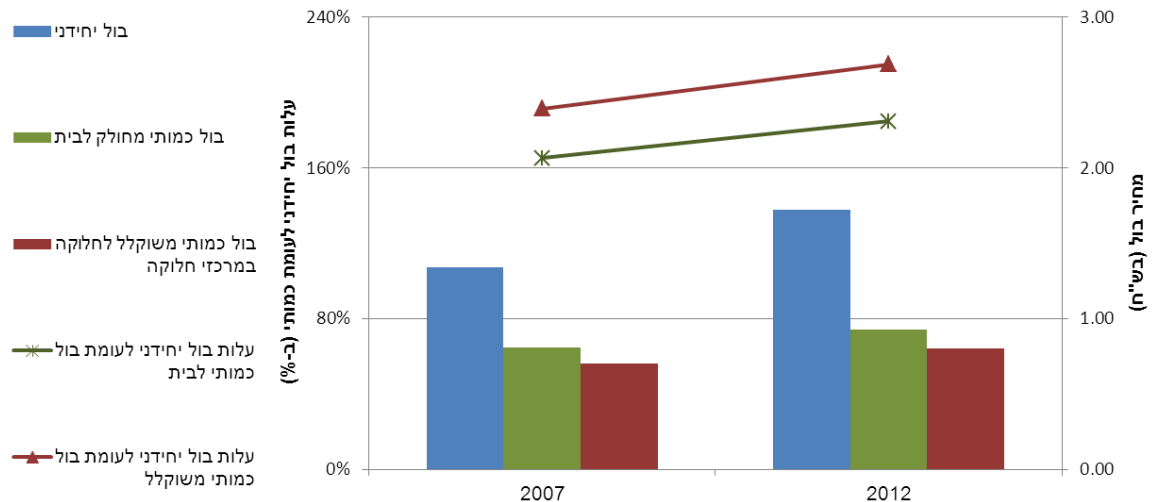
הדבר נוגד את עקרונות וועדת שגיאה לחלוטין.

הוא מעלה חשש כבד לסבסוד צולב.

אם הסיבה להעלאת המחיר של הבול היחידני, הלא תחרותי, היא גרעון תזרימי של חברת הדואר כתוצאה מאובדן שוק מסויים בשוק הדואר הכמותי, הרי העלאת מחיר הבול היחידני, ואותו בלבד, מצביעה על העמסת הוצאות, במקרה זה הפסדים, על מחיר בול שבו אין תחרות, כמעט שווה ערך לקבלת מענק ממשלתי בגובה הפרש הפדיון שאושר לחברת הדואר.

על ההפרש שנוצר במחיר בין הבול היחידני, לבול הכמותי הממוין מעל 10000 דברי דואר, לאחר הנחת כמות של 10% בחלוקה לבתים ועלות בול כמותי משוקלל, שלוקח בחשבון עלות מופחתת במרכזי חלוקה המהווים 25% מהכמות, תעיד הטבלה להלן.

השוואת מחיר עלות בין בול יחידני לבול כמותי (ממוין מעל 10000) בשנים 2007-2012. שו"ט					
בול כמותי לחלוקה בבית ללקוחות גדולים בהנחה של 10% ובול כמותי משוקלל עם מרכזי חלוקה					
יחידני לעומת בול כמותי משוקלל	בול כמותי משוקלל במרכזי חלוקה	עלות בול יחידני לעומת כמותי לבית	בול כמותי מחולק לבית	בול יחידני	
191%	0.70	166%	0.81	1.34	מחיר בול ללא מע"מ נובמבר 2007
214%	0.81	185%	0.93	1.72	מחיר בול ללא מע"מ יולי 2012



פער המחירים שעמד על 66% בשנת 2007, פער ששיקף את הבדלי העלות בין שני בולים אלו, כפי שחושב בצורה פרטנית ומדויקת על ידי וועדת שגיאה, והיווה בסיס לפתיחת השוק, צמח ל 85% ביולי 2012, עקב העלאת מחיר הבול היחידני, באופן בלתי צפוי, ב 17.6% באפריל השנה. כאשר אנו מחשבים את פער המחיר בין הבול היחידני לבול הכמותי הממוין מעל 10000 מעטפות, לאחר הנחה של 10% שניתנת ללקוחות גדולים, ובהתחשב בכך ש 25% מהכמות מחולקת במרכזי חלוקה, במחיר נמוך יותר, אנו רואים שפער המחיר ההתחלתי היה 85% והוא עלה ל 114%.

פער של 85%-114% ששורר היום בפועל בין הבול היחידני לכמותי הוא חסר תקדים, אינו מבוסס על הפרשי עלות בפועל, והוא תולדה של הסבסוד הצולב בין הבול היחידני, הלא תחרותי, לבול הכמותי. פער זה מקשה כמובן על פעילות מתחריה של חברת הדואר, שמתחרים בה רק בתחום הדואר הכמותי ומדיניות המחירים שלהם נקבעת על בסיס מחירי הדואר הכמותי המסובסדים של חברת הדואר. במרבית מדינות העולם הפער בין מחיר הבול היחידני נע בין 20% ל 30% בלבד ובמספר מדינות הוא אף נמוך מכך. בשום מקום בעולם אין פערי מחירים בין הבול היחידני לכמותי כפי ששוררים ביום בישראל.

על פי פרסומי חברת הדואר משנת 2006, היא ממינת 2 מיליון דברי דואר מידי יום ולכן אנו אומדים, כל עוד לא יתקבלו נתוני אמת ממשרד התקשורת, את כמות הבולים השנתית במשק ב – 700 מיליון בשנה. מספר זה כמעט ואינו משתנה על פני זמן, יש גידול מסויים של הדואר הכמותי עקב גידול האוכלוסיה וגידול מספר הצרכנים, מאידך, יש ירידה בכמות הדואר הפרטי עקב מעבר לדואר אלקטרוני וירידה בשימוש בדואר לצורך תקשורת לא עסקית. גם נתוני ה UPU מצביעים על קיפאון בכמות הדואר המחולקת ברוב מדינות העולם, ולמעשה ירידה קטנה של 1-2 אחוז בשנה. אנו מעריכים כי בשנת 2011 חברת הדואר מכרה 600 מיליון בולים, 100 מיליון פחות מאשר בשנת 2007, לפני פתיחת השוק. פתיחת השוק הביאה לירידה של כ – 15% במספר הבולים שמכרה חברת הדואר, הכמות שעברה למתחרים בתחום הדואר הכמותי. אומדן זה מבוסס גם על דיווח של חברת הדואר לאיגוד הדואר העולמי. אומדנים אלו מוצגים בטבלה להלן.

ניתוח כמותי של הדואר היחידני והרגיל לאחר וועדת שגיא. מיליוני ₪		
		לפני פתיחת השוק
		מספרי בולים במיליונים
	300	דואר יחידני
	400	דואר כמותי
	700	סה"כ בולים בשנה
		הרכב הדואר הכמותי במיליוני בולים
270		חלוקה לבתים ממוין למעלה מ 10000
30		חלוקה לבתים לא ממוין מתחת ל 10000
100		ממוין ולא ממוין למרכזי חלוקה
400		סה"כ בולי דואר כמותי בשנה
	834	הכנסות חברת הדואר לפני פתיחת השוק (700 מיליון בולים)
	750	הכנסת חברת הדואר לאחר פתיחת השוק. 2011(600 מיליון בולים)
	84	אובדן הכנסה שנתית עקב פתיחת השוק
	11.2%	שיעור הגידול במחירים לכסוי אובדן הכנסות
	17.6%	גידול בפועל במחיר הבול היחידני
	78	תוספת הכנסה עקב העלאת מחיר הבול היחידני

אנו רואים, על פי האומדן שלנו שנערך במחירי שנת 2011, כי חברת הדואר הפסידה בשנת 2011 הכנסה של 84 מיליון ₪ עקב מעבר של 100 מיליון בולים כמותיים, רובם ממוינים מעל 10000 דברי דואר במשלוח, למתחרים וזאת בהנחה שהחברה לא השכילה להקטין את הוצאותיה, עקב ירידה בהיקף הפעילות, או להגדיל את הכנסותיה, שני המקורות שעל פי וועדת שגיאה היו אמורים לשמר את מעמדה הפיננסי של חברת הדואר.

הפתרון שננקט, העלאת מחיר הבול היחידני ב 17.6% פותר אולי את הבעיה התזרימית של חברת הדואר אך הוא פוגע קשות בעקרונות וועדת שגיאה, פוגע בכל הגופים שנכנסו לשוק על פי המדיניות המוצהרת של וועדת שגיאה באשר למחירי חברת הדואר שבפיקוח ופוגע גם בציבור. במלים אחרות: הנזק במהלך הוא לא רק הנזק הנובע מאפליית מחירים שנוצרה כאן, שמשמעה היא סובסידיה צולבת. הנזק הוא בחשש שכאן נוצר תקדים לפיו השוק היחידני, הבולים שבהם אין לחברת הדואר תחרות, יוכל להוות מקור מימון עתידי לכל הפסד שיגרם לחברת הדואר בשוק התחרותי, הכמותי.

כאשר אתה נמצא בשוק תחרותי, ולאחד המתחרים יש מקור כספי בלתי נדלה לכסות הפסדים משוק אחר, שבו הוא מונופול ללא מתחרים, שבו הוא מכתוב מחירים לפי רצונו, אתה חושש משימוש לרעה ביכולת זאת.

תיאורטית, אותו גורם יוכל להוריד את המחירים התחרותיים באופן קיצוני, עד לרצפה, בידיעה שתמיד יהיה לו מקור כספי ואורך נשימה לממן את המהלך הזה, עד שיגבר על המתחרים ויוותר לבדו גם בשוק זה.

בטבלה להלן אנו מציגים את מבנה תמחיר העלויות שגבשנו אנו על יסוד עקרונות וועדת שגיאה על בסיס המחירים הנוכחיים של הבולים השונים, נכון לחודש יולי 2012. ההשוואה היא לבול כמותי עבור לקוחות גדולים שזכאים להנחה של 10%.

מבנה הוצאות לחלוקת בולים בקטגוריות השונות. ש"ח יולי 2012					
בול כמותי ללקוחות גדולים - 10% הנחה					
מרכז חלוקה ממוין	מרכז חלוקה לא ממוין	חלוקה לבית לא ממוין מתחת ל 10000	חלוקה לבית ממוין מעל 10000	בול יחידני	
		0.73	0.73	0.73	חלוקה
	0.26	0.26		0.26	מיון
0.31	0.30	0.18	0.20	0.74	שאר הוצאות
0.12	0.12				מרכז חלוקה
0.43	0.68	1.16	0.93	1.72	סה"כ

את התמחיר בנינו על פי עקרונות וועדת שגיאה, כאשר תמחיר פעילות מסויימת כמו חלוקה או מיון זהה לכל סוגי הבולים. הפער בין העלויות של הבולים השונים מתורגם, אחת לאחת, לפער במחירים, על פי עקרונות תמחיר הספיגה שאומץ על ידי הוועדה.

הטבלה מרמזת שתעריפי הדואר המחולק במרכזי חלוקה, שבהם כזכור אין תחרות לחברת הדואר ואין כניסה למתחרים, מביאים לתרומה גבוהה יותר לכסוי ההוצאה הכללית של חברת הדואר, יותר מאשר התעריפים של הבולים הכמותיים המחולקים לבתים וגם בכך יש סכנה לסבסוד צולב. וכמובן מה שמאד בולט הוא העמסת הוצאות והפסדים על מחיר הבול היחידני שתורם להוצאות הקבועות פי שלוש בממוצע, מאשר הבולים הכמותיים, וזהו כמובן סבסוד צולב, סבסוד צולב משמעותי.

עקרונית, הבול היחידני צריך להיות יקר מהבול הכמותי עקב העלויות הנוספות שהוא צריך לכסות, שאינן חלות על הבול הכמותי. עלויות אלו הן עלויות אשנב, תפעול ותחזוקת הסניפים, כולל כ"א בסניפים, ועלויות איסוף הדואר מתיבות הדואר המוצבות ברשות הרבים ועלות החלוקה האוניברסלית, שרק חברת הדואר נושאת בה.

כל העלויות הנוספות הללו יכולות להצדיק תוספת של 25-30 אגק בלבד למחיר הבול היחידני² ולא פער של כ- 50 אג' כפי שקיים היום. מעלויות אלו יש להפחית כ- 15 אג', מאחר וכ- 20% מהדואר היחידני הנהנה ממחיר מלא, מחולק במרכזי חלוקה. לכן בסה"כ ניתן היה להסביר פער של 10-25 ולא 50 אג' כאמור.

בנוסף, אומדן עלות של 26 אג' לבול עבור פעולת מיין, נראה לנו מוגזם מאד. בעבר, לפני תחילת התחרות, ההפרש בין בולים ממוינים ללא ממוינים היה נמוך מ- 10 אג'. ניתן לסכם בקצרה את הנקודות העיקריות שעולות מהניתוח שלנו לגבי השנים 2007-2012, חמש השנים הראשונות לפתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות:

1. חברת הדואר איבדה כ- 100 מיליון בולים כמותיים במונחים שנתיים, לאחר חמש שנים ממועד פתיחת השוק, אבל גם לאחר זאת היא שולטת על 85% משוק הבולים הכולל את הבולים היחידנים והכמותיים, עדיין יש לה מעמד מונופוליסטי בשוק הכמותי, על פי קביעת וועדת שגיאה שהגדירה מעמד מונופוליסטי בשליטה על למעלה מ- 50% מהשוק
2. יש חשש לסבסוד צולב הולך וגובר עקב העלאת מחיר חריגה, כאשר מחיר הבול היחידני עלה משמעותית מעל מחירי הבולים הכמותיים.
3. העלאה של מחיר הבול היחידני באפריל השנה ל- 2.0 ₪ מהווה סתירה (וגם סתירה בעצם) קשה למדיניות המוצהרת של וועדת שגיאה. אין כאן רק הגברת מהלך הסבסוד הצולב אלא סימן מבשר רע לבאות, לפיו חברת הדואר תוכל אולי לנהל מדיניות מחירים טורפנית בשווקים התחרותיים ולממן את הפסדי מדיניות זאת מהעלאת מחיר הבול היחידני, על חשבון הצרכן.

² עלויות אשנב בסך 8% מעלות הבול היחידני, כ- 14 אגק, עלות איסוף של כ- 4 אג', ועלות אוניברסלית של 7-12 אג'.

כמובן שבתנאים אלו מתן "גמישות מחירים" לחברת הדואר בתחום הכמותי יכול להביא לקריסת המתחרים ואיון הישגי חמש שנות פתיחת השוק הכמותי לתחרות.

4. אי פתיחת שוק הדואר המחולק במרכזי חלוקה, המהווה כרבע משוק הדואר הכמותי, היא עוד פגיעה קשה בכללים שקבעה וועדת שגיא, פגיעה באמון של המשקיעים החדשים בשוק הדואר הכמותי בכוחו של הרגולטור לבצע את המדיניות המוצהרת שלו, למול ההתנגדות של חברת הדואר. מדיניות מוצהרת, יש להבהיר, שעל פיה קיבלו המתחרים החלטות להשקעה בענף.
5. אי פתרון בעיית הדואר העוקב מטילה אף היא צל וחשש באשר ליכולתו של הרגולטור להכתיב כללי תחרות הוגנים בשוק.

נראה לנו כי במלאת שש שנים לסיום עבודתה של וועדת שגיא, על הממשלה לחזור למקורות, לעקרונות שהציבה הוועדה, לישים את כל מה שלא יושם ולבצע צעדים נוספים, כדי לכבד את התחייבויותיה למשקיעים שנכנסו לענף, על יסוד המדיניות המוצהרת, ועל מנת להמשיך ולפתח את השוק התחרותי בתחום הדואר, שגם כיום רובו עדיין אינו פתוח לתחרות. על כך נדון בפרק הבא.

פרק ד – השלמת פתיחת שוק הדואר לתחרות

1. ישום דוח שגיאה בשלמותו

לפני שאנו דנים בהשלמת פתיחת שוק הדואר לתחרות, שעל פי מתווה וועדת שגיאה אמור היה לצאת לדרך במחצית שנת 2010, כבר לפני שנתיים, אנו רוצים לחזור ולמנות את ההחלטות שקיבלה וועדת שגיאה שעדיין לא יושמו.

א. פתיחת מרכזי החלוקה לפעילות המתחרים של חברת דואר ישראל.

זה אולי הסעיף החשוב ביותר בהמלצות וועדת שגיאה שלא יושם, למרות שימועים רבים שהתקיימו בנושא. וועדת שגיאה ראתה בפתיחת מרכזי החלוקה למתחרים כאלמנט חשוב בקידום התחרות. מדובר בכ – 500 אלף תיבות הממוקמות ב 1260 מרכזי חלוקה שבהם מחולקת כרבע מכמות הדואר השנתי בישראל. אין משמעות לפתיחת שוק הדואר לתחרות כאשר רבע מהשוק חסום בפני המתחרים. חסימה זו אינה מאפשרת מתן שירות ללקוחות במקומות אלו ודורשת פיצול דברי הדואר, פעולה שלא כל הלקוחות מעוניינים בה. גריעת רבע מהשוק מקשה על הפריסה הארצית של המתחרים, שכן, במקומות שבהם יש כמות קטנה של דברי דואר לא כדאי כלכלית לתת שירות, כל עוד לא יפתחו גם מרכזי החלוקה במקומות אלו.

מרכזי החלוקה הם תשתיות ציבוריות שהמדינה העמידה לרשות חברת הדואר תוך קביעת סייג שתשתיות אלו תשמשנה גם את המתחרים של חברת הדואר.

וועדת שגיאה חישה את המחיר פר דבר דואר שישלמו המתחרים עבור השימוש בתשתיות מרכזי החלוקה, שעומד היום על 12 אג' עבור דבר דואר. נמסר לנו כי חברת דואר ישראל מתנגדת ל"מסירת מפתח" למתחרים במרכזי החלוקה והיא מתנה את חלוקת הדואר במרכזי החלוקה בתביעה שאת החלוקה תעשה היא עצמה במחיר גבוה מהמחיר שקבעה וועדת שגיאה. דרישה זו אינה נראית לנו מוצדקת.

כל מתחרה רשאי, על פי עקרונות וועדת שגיאה, לקבל גישה למרכזי החלוקה ואין הוא מחויב להשתמש בשירותי חברת הדואר לצורך חלוקת הדואר במרכזי החלוקה. אין מקובל בשוק תחרותי שמתחרה אחד, בעל מונופול, יכול לחייב את המתחרים שלו להעביר לידיה את מתן השירותים שהם נותנים ללקוחות שלהם.

כל אחד מהמתחרים צריך להתחייב על מתן שירות ללקוחות שלו ואינו יכול להיות שבוי בקבלת שירות מחברת הדואר, אשר בפועל נמצאת במצב של ניגוד עניינים, בבואה לתת שירות ללקוחות של מתחריה.

דעתנו היא כי יש לפתוח לאלתר את מרכזי החלוקה לפעילות עצמאית של המתחרים אשר ישלמו לחברת הדואר את התעריף שקבעה וועדת שגיאה. אין תחרות בשוק הדואר ללא פתיחת מרכזי החלוקה.

ב. סוגיית הדואר המופנה "עקוב אחרי"

זו כמובן סוגייה בעלת מימד כספי נמוך יחסית לסוגיית פתיחת מרכזי החלוקה, אך היא מעוררת שאלה עקרונית לגבי אופי התחרות בענף הדואר.

מדובר בקובץ שכולל אחוז או שניים מסך כלל כתובות הדואר בארץ, אנשים שהחליפו את כתובתם. חברת הדואר היא בעלת המונופול על המידע הזה והיא צריכה להעמיד אותו, בתשלום, לטובת מתחריה, כפי שנקבע ברישיון הכללי שלה.

החברה ניצלה לרעה את העובדה שברישיין לא נקבע המחיר שישלמו המתחריים פר רשומה, ודרשה מחיר לא סביר של 25 ₪ לרשומה. אם נניח כי חברת דואר מרוויחה 10% על המחזור שלה, הנחה אופטימית למדי, הרי על כל בול כמותי ניתן להרוויח 8 אג' בלבד ויש צורך לחלק למעלה מ 300 מעטפות בשנה רק כדי לכסות על עלות רכישת הרשומה הבודדת של הדואר המופנה, "עקוב אחרי". זהו כמובן אבסורד גמור.

נראה לנו כי משרד התקשורת, כפי שעשתה וועדת שגיאה בנושא מרכזי החלוקה, צריך לקבוע את מחיר הרשומה, מחיר שישקף את המקובל בשוק ואת העלות הריאלית של מידע זה. כך יתאפשר למתחריים לתת שירות הולם ללקוחות שלהם, שיוכל להתחרות בשירות של חברת הדואר באופן הוגן ושיוויוני.

ג. סוגיית השליטה על המיקודים

המיקוד המתנוסס על כל מעטפה של דבר דואר הוא כלי המיון המאפשר חיסכון בעלויות מתן שירותי דואר.

המיקוד מהווה חלק מתשתית ענף הדואר הלאומי וככזה שייך לכלל אזרחי ישראל ואין הוא נמצא בבעלות או בשליטת חברת הדואר, שלמרות היותה ספק שירות אוניברסלי היא גם אחד המתחריים בשוק.

נמסר לנו על מקרים שבהם חברת הדואר ניצלה לרעה את שליטתה על מערך המיקוד הלאומי, כדי לפגוע במתן השירות של מתחריה.

במצב עניינים סביר מערך המיקוד הלאומי היה צריך להיות מנוהל על ידי המדינה, על ידי הרגולטור ולא על ידי אחד המתחריים, יהא גודלו אשר יהא.

כל עוד חברת הדואר שולטת במערך המיקוד, על הרגולטור להבטיח שלא תנצל יתרון זה לרעה וכל המערך הזה צריך להיות שקוף לכל המשתמשים, מתחרי חברת הדואר. הדברים מקבלים משנה חשיבות לאור השנוי המפליג בשיטת המיקוד שיוזמת חברת הדואר בימים אלו. שנויים אלו צריכים להיות מתואמים עם המתחריים.

ד. סוגיית תיבות הדואר הפרטיות

על פי דיווח חברת הדואר כפי שהוא מופיע באתר האינטרנט של איגוד הדואר העולמי, (UPU) החברה משכירה 160 אלף תיבות דואר לציבור הרחב בסניפיה השונים. בשנת 2006, על פי הדיווח האחרון הזמין של חברת הדואר שהופץ ברבים, 15% מכמות הדואר בארץ חולקה לתיבות דואר פרטיות,

מדובר על כ – 100 מיליון דברי דואר לערך. וועדת שגיאה החליטה שלא לאפשר למתחרי חברת הדואר לחלק דואר לתיבות הדואר הפרטיות הנמצאות בסניפי חברת הדואר. משמעות הדבר היא כי בכל מקרה 15% מהשוק לא יהיה פתוח לתחרות. כל עוד לא תשונה קביעה זו. יש לאפשר גישה, ללא חלוקה, למתחרי חברת הדואר לתאי הדואר השכורים. אם נוסף ל 15% הללו את ה 25% של מרכזי החלוקה, שאף הם לא נגישים למתחרי, הרי נמצא כי גם לאחר הפתיחה המלאה של שוק הדואר הכמותי לתחרות, כ – 40% ממנו שמור רק לחברת הדואר ואינו פתוח לתחרות וזאת כמובן מעבר לכל כמות הדואר היחידני, דואר בכמות של מתחת ל 1000 מעטפות, שאף הוא לא נפתח לתחרות. נראה כי הגיעה השעה להמשיך בהליך פתיחת שוק הדואר לתחרות.

2. השלמת פתיחת שוק הדואר לתחרות

כפי שהבהרנו, גם לאחר אימוץ מסקנות וועדת שגיאה על ידי הממשלה במרץ 2007, בפועל רוב שוק הדואר עדיין אינו פתוח לתחרות. שוק הדואר היחידני, הכולל לפי אומדננו כ 300 מיליון דברי דואר בשנה לא נפתח לתחרות בכלל. מתוך 400 מיליון מכתבים בדאר הכמותי, לא פתוחים לתחרות: מרכזי החלוקה, הכוללים כ – 100 מיליון בולי דאר כמותי. תיבות הדואר הפרטיות בסניפי הדואר וסוכנויות הדאר הכוללות – 100 מיליון דברי דואר בשנה ויחד עם מרכזי החלוקה מדובר ב 200 מיליון דברי דאר שנותרו בחזקתה המלאה של חברת הדואר. גם אם נניח שרק 60%, 120 מיליון מהבולים הנ"ל שיכים לדאר הכמותי, המסקנה היא שמכלל כ 700 מיליון דברי דאר, מהם 400 מיליון דברי דאר כמותי, נפתחו לתחרות בפועל כ 280 מיליון דברי דאר, שמהווים 70% בלבד מהדאר הכמותי, ו 40% מכלל הדאר בישראל. כאן המקום להזכיר כי על פי סעיף 1ד לחוק הדואר היתה התחייבות של המדינה לפתוח עד מחצית שנת 2009 65% משוק הדואר בישראל, במונחים כספיים. בפועל נפתח כמותית רק 40% מהשוק, ובמונחים כספיים מדובר על כ 30% בלבד. נראה לנו כי יש להרחיב את פתיחת השוק ובשלב הראשון לצרף כאמור את 120 מיליון דברי הדואר המחולקים במרכזי החלוקה ובתאי דאר שכורים, שהיום נמצאים מחוץ לתחרות. בכך יגדל הפוטנציאל בעוד כ 120 מיליון דברי דאר למתחרי. ובכך נגיע לכדי פתיחה של כ 57% מסך כמות הדאר לתחרות. דעתנו היא כי מעבר לפתיחה מחוייבת זאת, יש לאפשר פתיחה של שוק הדואר העסקי לפעילות של מתחרי חברת הדואר, ללא הגבלת כמות וללא דרישה, שקיימת היום, שדברי דואר אלו ישאו מיקוד. פתיחת שוק הדואר הכמותי/העסקי לתחרות הביאה לירידת מחירים משמעותית בשוק הזה ומנגד, בשוק הדואר היחידני, שלא נפתח לתחרות, נמשכה לאורך כל השנים עליית מחירים, נומינלית וריאלית.

היום התחרות בשוק הדואר הכמותי מתחילה מכמות של 1000 דברי דואר בסבב אחד, בתנאי שהמעטפות נושאות מיקוד.

נראה לנו כי ניתן לפתוח את השוק בקביעה כי כל עסק או מוסד, תהא כמות דברי הדואר שלו אשר תהא, ממוקדת או לא ממוקדת, יוכל להתקשר עם כל ספק שירותי דואר לקבלת שירות דואר. במצב דברים זה, רק כמויות דואר מסדר גודל מסויים יכנסו לתחרות, שכן, ברור, כי אין כדאיות כלכלית לאסוף כמות קטנה של דברי דואר ודינה של כמות קטנה להיות משוגרת דרך תיבת הדואר הציבורית של חברת הדואר או דרך סניף הדואר המקומי ואין יכולת ומערכי מיון לגורמים הפרטיים לטפל בכמות קטנות.

במצב דברים זה עדיין יוותרו בידי חברת דואר ישראל כל דברי הדואר של משקי הבית, כל דברי הדואר המתקבלים בסוכניות הדאר, בסניפי הדואר ובנקודות האיסוף הפרוסות של הדאר וכל דברי הדואר המגיעים בכמויות קטנות שאינן מצדיקות איסוף מצד המתחרים. להערכתנו מדובר על קרוב למחצית משוק הדואר בארץ שתאפשר לחברת הדואר לפעול באופן רווחי כספק שירותי דואר אוניברסליים ובמקביל להתחרות עם הספקים האחרים בשוק הדואר העסקי.

על המחצית השניה, כל הדואר העסקי, מכמות מסויימת במשלוח, פחות ממגבלת 1000 דברי דואר למשלוח בודד הנהוגה עכשו, תתחרה חברת הדואר עם הגורמים האחרים בשוק. לכן אנו מציעים לבטל, לגבי הדואר העסקי, את מגבלת 1000 המעטפות הקיימת היום ואת הדרישה שכל מעטפה תישא מיקוד. השוק העסקי יקבע מאיזה מספר מעטפות כדאי להתחרות בחברת הדואר וכיצד להתמודד עם מעטפות לא ממוקדות.

חברת הדואר תישאר הספק האוניברסלי ובתוקף זאת תהיה מובטחת לה כמחצית מנפח השוק והיא כמובן תוכל להתחרות על המחצית השניה של השוק, וזאת לאחר שתינתן לה בהדרגה אפשרות לגמישות מחירים שהיא תובעת לעצמה.

יובהר כי גמישות מחירים זאת יכולה להנתן רק לאחר שנפתח נתח של 65% מהשוק במונחים כספיים ולאחר שהדואר איבד את המעמד המונופולי שלו.

הרקורד של חברת דואר ישראל בקביעת מחירים בשווקים שבו יש לה מתחרים אינו מבשר טוב. בתחום דואר החבילות מפסידה החברה עשרות מיליוני ₪ בשנה, כאשר היא קובעת מחירים נמוכים שאינם מכסים את העלויות שלה. גם בתחום הדואר הבינלאומי הכמותי היוצא, החברה מפסידה כסף רב ונמנעת מלדרוש שנוי מחירים (המחירים נמצאים בפיקוח) ומעדיפה להפסיד ובלבד שלא לאפשר למתחרה שלה להגדיל את הכנסותיו.

דומה כי בבואה להתמודד בשוק תחרותי נוהגת חברת הדואר כמו חברה שאין לה הוצאות משתנות בכלל. כל הוצאותיה הן הוצאות קבועות ולכן היא יכולה להציע מחירים כל כך נמוכים לדואר הכמותי, שמבחינתה אלו הם מחירי הפסד, ומדובר במחירים השוררים היום אשר עבורם נדרשת "גמישות מחירים".

לכן יש לנהוג במשנה זהירות, כאשר דנים בסוגיית גמישות תעריפים בדואר. ולסיום: גמישות מחירים תתאפשר רק לאחר שיובטח כי לא ינתנו הטבות חד צדדיות לחברת הדואר על ידי הממשלה, הטבות שיכולות להשפיע על מעמדה בשוק התחרותי וכן לא יתאפשר עדכון מחיר הבול היחידני מעבר לעלית המדד השנתית, אחת לשנה. אנו מאמינים כי יש להשלים את תהליך פתיחת שוק הדואר העסקי לתחרות, כדי לאפשר כניסת מתחרים נוספים ויכולת עמידה לאורך זמן של המתחרים הקימים. , וכניסה זאת מותנית בקיומו של שוק בעל נפח, גדול יותר מנפח השוק הפתוח לתחרות כיום, שיאפשר תחרות בין מספר חברות, לא רק בין שתי חברות, כפי שהמצב כיום. אי השלמת מהלך הפתיחה יכולה להסיג את כל השוק אחורה וכל ההשגים שהושגו בשנים האחרונות כתוצאה ממהלך פתיחת השוק יעמדו בסכנה.

פרק ה – סיכום ומסקנות

פתיחת שוק הדואר הכמותי לתחרות לפני למעלה מחמש שנים נעשתה במסגרת המדיניות הממשלתית שבאה להגביר את התחרות במשק, בעיקר תחרות מצד ספקים ונותני שירותים המתמודדים עם ספקי שירות מונופוליסטים שנמצאים בבעלות ממשלתית או שהיו בעבר בבעלות ממשלתית.

כך נפתחו שוקי התקשורת לתחרות, שוקי התחבורה הציבורית, הנמלים, יצור חשמל, שידורי טלוויזיה ותחומים אחרים.

פתיחת שוק לתחרות, בעיקר שוק מונופוליסטי שבו פועל שחקן ותיק מזה עשרות שנים, מחייבת תכנון קפדני וקביעת כללי משחק ברורים, כללים הנותנים תמריצים ליזמים להכנס לשוק שבו נמצא כבר שחקן ותיק ומנוסה. הכללים מחייבים מתן תנאי פתיחה תחרותיים למתחרים החדשים, שעבורם הכניסה לשוק היא יזמות בעלת סיכון, וכללים אלו, באופן טבעי, מגבילים את כוחו של המונופול שכבר קיים בשוק, שדומה כי יכולתו להרתיע מתחרים מכניסה לשוק או להתחרות בהם בצורה אגרסיבית בטווח הקצר, על מנת להוציא אותם מהשוק, איננה מוטלת בספק. על רקע דברים כללים אלו אנו יכולים לבחון את התחרות שהתפתחה בשוק הדואר הכמותי בחמש השנים האחרונות.

אין ספק, ההכנה למהלך זה היתה הכנה רצינית.

וועדה מקצועית ומייצגת של רגולטורים ואנשי מקצוע מהאקדמיה ומהשוק הפרטי, וועדת שגיא, עשתה עבודת הכנה יסודית ומפורטת במשך שנתיים ימים והכינה דוח שהוא למעשה מתווה מפורט לפתיחת שוק הדואר והתנהלותו בשנים הראשונות.

אולם, בשלב המימוש של הדוח, בניגוד להמלצות הוועדה, לא נפתחו מרכזי החלוקה, המהווים בערך רבע מהשוק ולא הוסדר כהלכה נושא הדואר העוקב. כן נראה כי צעדים שנקטה חברת הדואר, למשל במניפולציה של מערכת המיקוד, כדי לפגוע במתחרים, לא נבלמו בצורה חד משמעית, כפי שניתן היה לצפות.

כן, כפי שהראנו במסמך שלנו, ההעלאה הבלתי צפויה והבלתי מידתית, בסתירה מוחלטת לעקרונות וועדת שגיא של הבול היחידני ב 17.6% באפריל השנה לרמה של 2 ש פגעה קשה בתחרות בשוק הדואר ועומדת בסתירה למדיניות שנקבעה על ידי וועדת שגיא. הראנו גם כי התמחיר שקבעה וועדת שגיא, שעל פיו נקבעו מחירי הבולים השונים, נתן יתרון מובהק לחברת הדואר ואפשר לה להציע מחירים נמוכים לבולים כמותיים, כאשר הוצאות רבות, מעבר למוצדק מבחינה כלכלית, מועמסות על מחיר הבול היחידני, שאינו בתחרות.

זהו בפרוש מצב של סבסוד צולב, שעוד חריף עם ההעלאה הלא מידתית של הבול היחידני השנה.

צעד זה והמנעות מישום כל המלצות וועדת שגיאה, כמקשה אחת, פגעו בהליכי התחרות בענף, פגעו ביזמים שהשקיעו סכומי כסף ניכרים בכניסה לענף והטילו את יהבם על מדיניות ממשלתית מוצהרת, שלא עמדה בציפיות במספר סעיפי מפתח.

אי העמידה במדיניות המוצהרת יכולה להטיל צל על המשך התחרות בענף ועל המשך פתיחתו לתחרות.

מבין שלוש חברות פרטיות שנכנסו לענף הדואר הכמותי עם פתיחתו לתחרות, חברת מסר, חברת דירקט לין בע"מ וחברת א.ד הפצות בע"מ, רק חברת מסר וחברת א.ד נשארו בענף, לצד חברת דואר ישראל.

אמנם חברת מסר הצליחה להגיע להיקף של למעלה מ 20% מהשוק הכמותי, אך יש לזכור כי שוק תחרותי הוא שוק שבו פועלות מספר חברות מתחרות ולא רק שתיים, כפי שהוא המצב כעת. בנוסף, עקב סגירת מרכזי החלוקה בפני המתחרים ועקב הגבלת השוק הכמותי למשלוחים של 1000 דברי דואר ממוקדים ומעלה, חברת מסר מתקשה להגדיל את נתח השוק שלה. העובדה שקרוב ל 40% מהשוק סגור בפניה, מרכזי החלוקה ותיבות הדואר הפרטיות, מקשה עליה להגדיל את פריסתה הארצית וכתוצאה מכך אין היא יכולה לתת שירות מלא ללקוחותיה והיא נאלצת לקבל כמות חלקית המפוצלת מכלל כמות הדואר. פיצול זה מקטין גם את יכולת הגידול שלה.

ישנם לקוחות רבים שפיצול דברי הדואר שלהם בין מסר לחברת הדואר, מעביר אותם לתעריף דואר גבוה יותר, תעריף של 1.29 ש" ל דבר דואר (בכמות שמתחת ל 10000) לעומת תעריף של 1.03 עבור כמות של למעלה מ 10000 ולכן כל הכדאיות במעבר לקבלת שירות מחברת מסר נשחקת. בנוסף, גופים ציבוריים, כמו משרדי ממשלה, עיריות וחברות ממשלתיות נמנעים מהוצאת שירותי הדואר שלהם למכרז תחרותי וממשיכים לקבל שירות רק מחברת הדואר בלבד. גם זה פלח שוק שיש לפתוח לתחרות.

נראה לנו כי על הממשלה להמשיך את הליכי פתיחת שוק הדואר ולא להסתפק בהשגים שהושגו, שבכל מקרה הם חלקיים, כפי שהראנו, ויש סכנה של חזרה לאחור וסגירת השוק מחדש, אם לא יתאפשר למתחרים חדשים להכנס ואם לא יתאפשר למתחרים לפעול לכל רוחב הסקטור העסקי. אנו חושבים כי בשלב מסויים, עם התבססות התחרות בענף הדואר, יהיה מקום לתחרות מלאה בין כל השחקנים ואז תינתן גמישות מחירים גם לחברת הדואר, אבל כל עוד לא יושמו במלואן המלצות וועדת שגיאה וחברת הדואר ממשיכה להנות ממעמד מונופוליסטי וכל עוד לא נקבע מתווה להמשך פתיחת השוק, לא ניתן להעניק לחברת הדואר גמישות מתחרים.

שוב נזכיר כי העלאת מחיר הבול היחידני באופן חריג באפריל 2012 מחייבת את משרד התקשורת להתחייב בפני כל המתחרים בשוק הדואר כי בעתיד לא יתאפשרו מהלכים חד צדדיים, ללא שימוע ציבורי, הפוגעים בתחרות בענף ונותנים לחברת הדואר יתרון תחרותי לא הוגן על מתחריה.