



מדינת ישראל
הוועדה לצמצום הריכוזיות

ירושלים, א' בשבט תשפ"א
14 בינואר 2021

לכבוד
מר יעקב קווינט, מנהל
רשות החברות הממשלתיות

באמצעות דוא"ל: yakovk@gca.gov.il

**חוות דעת הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין השתתפות ניאופרס מקבוצת בזק
בהפרטת חברת דואר ישראל**

סימוכין: מכתבי רשות החברות הממשלתיות לוועדה מ-7 ביוני 2015; 22 באוקטובר 2020; ומ-29 באוקטובר 2020

א. כללי

1. ביום 5 באוקטובר 2014 קיבלה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה החלטה להפריט את שירותי חברת דואר ישראל בע"מ (להלן **חברת הדואר**).¹ כחלק מהחלטת הממשלה הוחלט על מכירה של עד 40% מהחזקות המדינה בחברת הדואר בשני שלבים: הכנסת משקיע אסטרטגי בשיעור של 20% בשלב ראשון,² והנפקת 20% מהחזקות המדינה בחברה בבורסה לניירות ערך בשלב השני.
2. לאור החלטה זו, פנתה רשות החברות הממשלתיות לוועדה לצמצום הריכוזיות (להלן **הוועדה**) לפי סעיף 8(ב) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013 (להלן **החוק**) לשם התייעצות בנוגע להשתתפות גורמים ריכוזיים בהליכי המכרז להפרטת חברת הדואר וביחס לאינטרסים החיוניים של המדינה בחברה.³
3. ביום 7 ביוני 2015 המליצה הוועדה שלא לאפשר לשורה של גורמים, שבהם ראתה כבעלי מידת ריכוזיות גבוהה במיוחד, להשתתף בהליכי הקצאת הזכויות בחברת הדואר.⁴ בגורמים אלו התקיימו אחד או יותר מהתנאים הבאים: התקיימו לגביהם שניים או יותר מהתנאים המנויים בסעיף 4(א) לחוק; הם גופים פיננסיים משמעותיים אשר שווי כלל נכסיהם עלה על 120 מיליארד ₪; הם תאגידים ריאליים משמעותיים אשר מחזור המכירות הקובע שלהם עלה על 15 מיליארד ₪; היקף הפעילות שלהם עלה על מחצית מהפעילות בתחומי תשתית חיונית שמייצגים שירותים חיוניים אשר הפסקת אספקתם – ולו למועד קצר ביותר – תגרום נזק רב לציבור.⁵

¹ החלטה מס' חכ/42.

² למשקיע הפרטי שירכוש את המניות יובטחו זכויות עודפות. בין המדינה לבין הרוכש ייחתם הסכם אשר יאפשר למשקיע להשפיע על בחירת המנכ"ל, היו"רים של ועדת הכספים ועדת משאבי אנוש אשר יכהנו גם כדירקטורים.

³ סעיף 8(ב) לחוק קובע כי רשות החברות הממשלתיות תתייעץ עם הוועדה בטרם תגבש את חוות הדעת או התזכיר מטעמה לפי סעיף 59 לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, לעניין האפשרות להקצות זכות לגורם ריכוזי במסגרת הפרטה.

⁴ ראו המלצת הוועדה לצמצום הריכוזיות בקשר להפרטת חברת דואר ישראל בע"מ (7.6.2015).

⁵ תחומים אלו הם: תחבורה ציבורית, תחנות דלק, גז, חשמל, נפט והתפלת מים. בכל הנוגע לשאר הגורמים הריכוזיים סברה הוועדה כי אין מקום לפסילת השתתפותם בהליכי ההפרטה מראש והמליצה לשוב ולהיוועץ עמה טרם ההקצאה על-מנת לקבל את התייחסותה הקונקרטיית לאפשרות ההקצאה לכל אחד מהם.

4. בנוסף לכך המליצה הוועדה להכריז בצו כי למדינה אינטרס חיוני בחברת הדואר לעניין "מניעת ריכוזיות במשק" בהתאם לסעיף 8(ג) לחוק. וזאת, על מנת שרשויות המדינה יוועצו בוועדה ככל שתשקולנה להקצות זכויות בחברת הדואר לגורם ריכוזי שאינו מצוי ברשימת הגורמים הריכוזיים בעת הייעוץ, וכן כדי לאפשר התערבות בהעברת הזכויות על ידי הגורם שיוקצו לו הזכויות.
5. ביום 2 ביולי 2018 אישרה ועדת השרים לענייני הפרטה את החלטה מחל' בנושא חברת הדואר. בעקבות כך, ביום 22 באוקטובר 2018, פנתה רשות החברות אל הוועדה בבקשה לבחון שוב את חוות דעתה. בתגובה לפנייה זו המליצה הוועדה לרשות החברות שלא למנוע את השתתפותו של אף גורם בהליכי המיון המוקדם מבעוד מועד, ולשוב ולהתייעץ עמה עם תום הליך המיון המוקדם, ביחס להשתתפות גורמים ריכוזיים שעמדו בתנאי הסף במכרז, ככל שיהיו.⁶
6. ב-29 באוקטובר 2020, שבה רשות החברות להיוועץ עם הוועדה לאחר שגובשו הקבוצות המעוניינות להשתתף בהליך. להליך ניגשו עשר קבוצות, שבהן נמנו שלושה גורמים שעתידיים להיכנס לרשימת הגורמים הריכוזיים בעדכון הקרוב: ניאופרם בע"מ (להלן **ניאופרם**) שבשליטת מיכל ודוד פורר שהם מבעלי השליטה בבזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (להלן **בזק**), אלון ריבוע כחול ישראל בע"מ (להלן **אלון ריבוע כחול**); ורשת חנויות רמי לוי שיווק השקמה 2006 בע"מ (להלן **רשת רמי לוי**).
7. אלון רבוע כחול שבשליטת מר מרדכי בן משה צפויה להיכנס לרשימת הגורמים הריכוזיים בעדכון הקרוב, בשל מחזור המכירות הקובע והאשראי הקובע של קבוצת התאגידים שבשליטתה שחצו את רף ה-6 מיליארד ש"ח. לקבוצה עסקים רבים בתחום הנדל"ן שבו היא פועלת באמצעות רבוע כחול נדל"ן בע"מ; ופעילות בתחום הטקסטיל לבית שבו היא פועלת באמצעות נעמן גרופ (נ.ו.) בע"מ.
8. לאלון ריבוע כחול פעילות גם בתחומי תשתית חיוניים: בתחום משק הדלק פועלת הקבוצה באמצעות דור אלון אנרגיה בישראל (1988) בע"מ, שמפעילה 210 תחנות תדלוק (מתוך 1251 תחנות הדלק הציבוריות הרשומות)⁷ והיא השחקנית הרביעית בגודלה בענף.⁸ בתחום זה עוסקת החברה בשיווק מוצרי דלק, גז טבעי ודלק סילוני. בנוסף פועלת הקבוצה בייצור חשמל באמצעות תחנת כוח פרטית שבבעלותה בהיקף 73 מגה-וואט בקריית גת,⁹ ובאמצעות החזקה בתחנת הכוח IPM בבאר טוביה (451 מגה-וואט).¹⁰ משק הדלק וייצור חשמל הם תחומים שמוזכרים במתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית (להלן **המתודולוגיה**)¹¹ כתחומים שמידת חיוניותם למשק היא מהגבוהות ביותר.¹²
9. רשת רמי לוי צפויה להיכנס לרשימת הגורמים הריכוזיים בעדכון הקרוב בשל מחזור המכירות הקובע שלה שחצה בשנת 2019 את הרף הקובע בחוק. הקבוצה עוסקת בתחום קמעונאות המזון (משם עיקר הכנסותיה), הטואלטיקה והפארם, בתחום הסלולאר וכעת צפויה גם להיכנס

⁶ ראו המלצה מעודכנת של הוועדה לצמצום הריכוזיות בעניין הפרטת חברת דואר ישראל בע"מ (25.11.2015).

⁷ הנתונים נסכמו מתוך רשימת התחנות החוקיות של מינהל הדלק נכון ל-08/11/2020.

⁸ לפנייה פז, דלק וסונול.

⁹ יצויין כי היקף ההספק החשמלי המותקן בתחנה אינו עולה לכדי "זכות" מפני שהוא נמוך מ-175 מגה-וואט.

¹⁰ תחנת הכוח IPM מהווה "השקעה" בדוחותיה הכספיים של אלון רבוע כחול, דהיינו היא אינה "שולטת" בה.

¹¹ ראו מתודולוגיה לבחינת ריכוזיות כלל-משקית שפרסמה הוועדה ביום 3 במרץ 2019, בכתובת:

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/concentrationcommittee-methodology/he/concentration.pdf>

¹² ראו עמ' 9 למתודולוגיה.

- לתחום התעופה בעקבות זכייתה במרוץ על רכישת חברת התעופה ישראיר. אין לה החזקות משמעותיות בתחומי תשתית חיונית.
10. כאמור בעדכון הקרוב אלון ריבוע כחול ורשת רמי לוי צפויות לחצות את הרף הקובע בחוק להגדרתן כתאגידים ריאליים משמעותיים לראשונה ולהפוך לריכוזיות בשל התרחבות עסקיהן ומחזוריהן, עם זאת בשלב זה מידת הריכוזיות הכלל-משקית של קבוצות אלו אינה מן הגבוהות בקרב כלל הגורמים הריכוזיים במשק. הן אינן "שולטות" בתחום תשתית חיונית כלשהו (כלומר לא מחזיקות למעלה מ-50% מתחום תשתית) או מחזיקות ברישיון ש"יחודי" רק להן, אינן מחזיקות "בשאלטר" שעלול לאפשר להן "לשתק את המשק", אינן שחקניות דומיננטיות במספר תחומי תשתית חיונית במקביל ואינן מחזיקות בכלי תקשורת שהוא בעל השפעה על דעת הקהל ומקבלי ההחלטות. הן ייחשבו "גורם ריכוזי" אך בשל היותן תאגיד ריאלי משמעותי (חלופה אחת בחוק) כשגם בקטגוריה זו הן אינן בעלות מחזור מכירות קובע או אשראי קובע מהגבוהים ביותר. לאור כך, ביום 18 בנובמבר 2020 הודיעה הוועדה, בהתאם לסעיף 6(ב) לחוק, כי אין בכונתה לייעץ ביחס להשתתפות אלון ריבוע כחול ורמי לוי במכרז.
11. לעומת קבוצות אלו, השולטים בניאופרם, מיכל ודוד פורר, שולטים גם בבזק (במשותף עם גורמים נוספים) שהיא גורם בעל ריכוזיות כלל-משקית ניכרת (יורחב על כך בהמשך המסמך). בנוסף, בזק והדואר נתונים תחת פיקוחו של אותו משרד ממשלתי דבר שעשוי לאפשר לקבוצה הפעלת אמצעי לחץ בתחום אחד לטובת התחום השני. מסיבות אלו הודיעה הוועדה לגבי ניאופרם כי בכונתה לקיים בחינה של שיקולי ריכוזיות כלל-משקית לגבי השתתפותה במכרז על הפרטת הדואר ולייעץ לגביה.

ב. ניאופרם

12. ניאופרם שבעלות מיכל ודוד פורר היא חברה פרטית שמתמחה במתן פתרונות משולבים וחדשניים בתחום הבריאות ושיפור איכות החיים. הקבוצה מפתחת, מייצרת, משווקת ומפיצה תרופות, מוצרי צריכה ומזון, קוסמטיקה, מזון תינוקות, תוספי תזונה, ציוד ומכשור רפואי אנליטי ומדעי, חיתולי ילדים ומבוגרים וכן מגוון מוצרי ספיגה ומגבונים. כמו כן, החברה מספקת מגוון שירותים בתחום הבריאות כגון טיפול ביתי כחלופה לאשפוז, בתחום ההפצה והלוגיסטיקה, לרבות ייבוא וייצוא למגוון יעדים בעולם (באמצעות פרומדיקו בע"מ) ובתחום איכות הסביבה – שיקום קרקעות מזהמות, מים מזהמים והשפלת מי תהום,¹³ (באמצעות בעלות של 50% בקבוצת אל.די.די טכנולוגיות מתקדמות (2005) בע"מ).
13. למשפחת פורר פעילות עסקית נרחבת נוספת. כך בין השאר - החזקה במישרין ובעקיפין של כ-19.3% בזכויות ההצבעה של חברת מבנה נדל"ן (כ.ד) בע"מ, אשר מוגדרת כחברה ללא גרעין שליטה ונמנית על החברות במדד תל אביב 35;¹⁴ ובעלות על ט.נ.ר השקעות בע"מ (להלן ט.נ.ר.), שמחזיקה ביחד עם L.P Searchlight Capital II PV (להלן סרצ'לייט) בגרעין השליטה בבזק, כפי שיפורט בהמשך.
14. ניאופרם היא גורם ריכוזי מכוח שלוש חלופות בחוק:

¹³ השפלת מי תהום היא פעולה שנועדה לווסת את גובה פני מי התהום כדי לפעול באיזור יבש (Groundwater Lowering).

¹⁴ מבנה נדל"ן כיום היא גורם ריכוזי, אך בעדכון הקרוב היא צפויה לצאת מהרשימה לאחר שבשנת 2019 האשראי הקובע שלה ירד מתחת לרף הקובע בחוק.

- היא תאגיד ריאלי משמעותי בשל מחזור המכירות הקובע של קבוצת החברות אליה היא משתייכת, מחזור המכירות של הקבוצה בשווקי מונופולין, והאשראי הקובע של הקבוצה שחוצים כולם את הרף הקבוע בחוק.
 - היא גורם ריכוזי מכוח השתייכות לקבוצת המחזיקים בגורם בעל השפעה בתחום השידורים בשל שליטת הקבוצה בדי.בי.אס שירותי לוויין (1998) בע"מ שהיא המחזיקה היחידה ברישיון לשידורי טלוויזיה באמצעות לוויין.
 - היא גורם ריכוזי מכוח השתייכות לקבוצת המחזיקים בלמעלה ממוחצית מתחום התשתית החיונית שבבסיסה רישיון כללי לשירותי בזק פנים ארציים נייחים (פרט 1.1 לתוספת לחוק) בזכות שליטתה בבזק.
15. בזק היא ספק מרכזי של שירותי תקשורת במדינת ישראל. הקבוצה מבצעת ומספקת מגוון רחב של פעולות בזק ושירותי בזק, לרבות שירותי תקשורת פנים-ארציים נייחים, ושירותי רדיו-טלפון נייד (רט"ן - טלפוניה סלולארית), באמצעות פלאפון תקשורת בע"מ שהיא אחת מחברות הסלולר המובילות במדינה, שירותי תקשורת בין-לאומיים, שירותי טלוויזיה רב-ערוצית באמצעות לוויין (פרט 3.2 לתוספת לחוק) ושידורי טלוויזיה על גבי האינטרנט, שירותי תשתית וגישה לאינטרנט, שירותי מוקדים טלפוניים, אחזקה ופיתוח של תשתיות תקשורת, מתן שירותי תקשורת לספקי תקשורת אחרים, הפצת שידורי טלוויזיה ורדיו והספקה ותחזוקה של ציוד ושירותים בחצרי הלקוח.
16. בזק היא החברה היחידה שמחזיקה ברישיון כללי לשירותי בזק פנים ארציים נייחים, והיא מוכרזת כבעלת מונופולין בתחומים הבאים: שרות טלפון בסיסי, מתן שרותי תשתית התקשורת, שרותי העברה ותמסורת של שידורים לציבור, אספקת שירותי גישה בקצב מהיר באמצעות רשת הגישה למנוי ואספקת שירותי גישה בקצב מהיר באמצעות רשת בזק ציבורית מרכזית.¹⁵
17. תחומי אספקת שירותי טלפוניה קווית ואינטרנט נמנו במתודולוגיה בין התחומים החיוניים ביותר במשק הישראלי, שהשפעתם מהותית והפסקה, או למצער פגיעה בפעילותם השוטפת היא בעלת השפעה חמורה ומידית על תפקודו של המשק. כך, גם אספקת שירותי טלפוניה ניידת הוזכר כתחום חיוני במידה גבוהה, אשר פעילותו התקינה והשוטפת של המשק תלויה בו במידה רבה.¹⁶
18. הריכוזיות הכלל-משקית של בזק גבוהה ביותר בשל היותה ספק שירותי תקשורת כה מרכזי בישראל ובשל חיוניות התחומים שבהם החברה פועלת, אך גם בשל מאפייניה המאקרו-כלכליים. הכנסותיה של בזק (ללא יתר ההכנסות מעסקיהם האחרים של דוד ומיכל פורר) הסתכמו בשנת 2019 בכ-8.93 מיליארד ₪, והאשראי של הקבוצה הסתכם בכ-9.4 מיליארד ₪. החברה גם מעסיקה גדולה ובשורותיה מועסקים למעלה מ-5300 מועסקים ישירים.
19. כמו כן, כמה מחברות הקבוצה ומוועדי העובדים בחברות הקבוצה מיוצגות על ידי חברות לובינג בכנסת כך בזק, פלאפון, ועד עובדי פלאפון וועד עובדי בזק בינלאומי – מכך ניתן ללמוד

¹⁵ ראו הכרזה בדבר קיום מונופולין ושינויים בהכרזה: בזק – החברה הישראלית לתקשורת בע"מ (30/07/1995), 11/12/2000, 29/04/2001, 10/11/2004) **רשות התחרות**.

¹⁶ ראו עמ' 9 למתודולוגיה.

על תמריצי הקבוצה והעובדים בה וניסיונותיהם לפעול ולהשפיע על קובעי מדיניות בתחומי פעילותה.¹⁷

20. בזק מקיימת ממשקים תכופים והדוקים מול קובעי המדיניות ובעיקר מול משרד התקשורת ומול רשות החברות הממשלתיות. מתוקף היותה החברה היחידה בעלת רישיון כללי לשירותי בזק, ברי שמתקיימת תלות של משרד התקשורת בחברה, שכן ביצועיה משפיעים על הצלחתו. כמו כן, דומיננטיות הקבוצה בתחומי פעילותה (בחלקם היא אף השחקנית היחידה), שהם תחומים מורכבים המתאפיינים בפערי מידע, מביאה לכך שקובע המדיניות נסמך על המידע המועבר אליו ממנה.¹⁸

21. על פי המתודולגיה, "ככל שיש לגורם מסוים קשר הדוק יותר עם קובע המדיניות, כך קובע המדיניות עלול להיות מוטה יותר בתהליך קבלת ההחלטות לטובת אותו גורם ולתת משקל חסר לטובתן של פירמות אחרות ושל הציבור הרחב." מפגשים תכופים בין קובע המדיניות לגורם מסוים עשויים גם הם להביא לאימוץ נקודת מבטו של אותו גורם על התעשייה והפנמת האינטרסים שלו, תוך זיהויים בטעות כאינטרסים של הציבור.¹⁹

22. כפי שתואר, לדוד ומיכל פורר פעילות עסקית ענפה במגוון תחומים שמרביתם לא בתחומי תשתית חיוניים, אך עיקר מחזור המכירות הקובע שלהם מיוחס להכנסותיה של בזק. הריכוזיות הכלל-משקית של בזק וכוח המיקוח וההשפעה שבידיה מציבים אותה כאחת החברות הריכוזיות ביותר במשק, ואולם שליטתם של דוד ומיכל פורר בבזק מוגבלת. נסביר.

23. ט.נ.ר, שבבעלות דוד ומיכל פורר, וסרציליט, שבבעלות אריק זינטרהופר, ארול אוזומרי ואוליבר הרמן (שלושתם בעלי אזרחות זרה), נחשבות שתיהן בעלות שליטה בשולטת בבזק – ביקומיוניקיישנס בע"מ (להלן **ביקום**),²⁰ מכוח היתר השליטה שניתן להן מיום 11.11.2019, על ידי שר התקשורת, ומכוח הסכם הצבעה ביניהן, המעניק להן החזקה מצטברת של כ-72% מזכויות ההצבעה בביקום. הסיבה העיקרית לחבירה זו נעוצה בכך שתקנות משרד התקשורת מחייבות שבזק תישלט על ידי גורם ישראלי. אפקטיבית לדוד ומיכל פורר 19% מזכויות ההצבעה בביקום (ומושב אחד מתוך שבעה מושבים בבורד של ביקום) ואין להם כל זכות וטו או יכולת לחסום החלטה שתתקבל ברוב קולות על ידי סרציליט. דהיינו השליטה האפקטיבית שלהם בבזק מוגבלת.

ג. תיאור ההקצאה

i. כללי - חברת הדואר

24. חברת הדואר היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה (100%) של המדינה. החברה מספקת שירותי דואר אוניברסליים לכלל הציבור, לצד שירותי בנקאות ושירותים פיננסיים נוספים תחת בנק הדואר שפועל כחברה-בת. חברת הדואר מספקת שירותי דואר לכלל היישובים בישראל (מקיימת תפעול לוגיסטי מקיף בכל המדינה המבקר בכל מען לפחות פעמיים בשבוע) בזכות פריסה רחבה ביותר של יחידות שירות – 1300 נקודות שירות.

¹⁷ נלקח מאתר האינטרנט של הכנסת (נצפה ביום 31 בדצמבר 2019) בכתובת: [קישור לאתר הכנסת](#).

¹⁸ ראו עמ' 5 ו-12 למתודולוגיה.

¹⁹ ראו ה"ש לעיל.

²⁰ ביקום שולטת בבזק באמצעות החזקה של 72.26%.

25. שירותי הדואר במדינת ישראל מוגדרים כשירותים חיוניים לציבור וניתנים בעיקר באמצעות חברת הדואר. על חברת הדואר מוטלת החובה לתת בעתות שגרה ובעתות חירום שירותי דואר ובנקאות מגוונים בכל הארץ במחיר אחיד, והיא נדרשת לקיים פריסה ארצית של יחידות דואר במרחק קצוב מכל בית אב. צרכני דואר רבים תלויים ביחידות הדואר נוכח מקום מגוריהם, לשם הפעלת עסקיהם או בשל מצבם האישי או הכלכלי, ולפיכך שירותי דואר איכותיים, נגישים ויעילים חיוניים ביותר לרווחת הציבור.
26. לאור כך, נקבע בתוספת לחוק הריכוזיות כי דואר הוא נושא תשתית חיונית ובפרט, בתחומי הפעילות שלגביהם נדרשים לרישיון כללי למתן שירותי דואר, שירותים כספיים מטעם החברה הבת ושירותים נוספים.²¹ מכאן שמדובר גם בהקצאת זכות בתחום תשתית חיונית וההיוועצות בוועדה נדרשת גם מכוח סעיף 5(ב) לחוק. נכון למועד זה חברת הדואר היא החברה היחידה במשק שלה הוענק רישיון כללי כאמור, ולכן כל גורם שישלוט בה ייחשב מיד "גורם ריכוזי" מכוח שליטתו בלמעלה ממחצית מתחום תשתית חיונית.
27. חברת הדואר מחזיקה בנתחי שוק משמעותיים ביותר בכל סוגי שירותי הדואר אותן היא מעניקה, הן מבחינת כמויות והן מבחינת הכנסות. רוב הפעילות בתחום משלוח הדואר היחידני (מכתב, דבר דפוס או דוגמא מסחרית) נמצאת בתוך "התחום השמור",²² אשר מכוח הוראות חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן חוק הדואר) אינו פתוח כיום לתחרות, ולכן בתחום זה חברת הדואר היא מונופול מושלם מכוח הרגולציה.
28. בתחום הסחר המקוון, מבצעת חברת הדואר למעלה מ-90% מהייבוא לישראל,²³ וזאת חרף פגמים ברמת השירות שהחברה מעניקה.²⁴ מסייעים לכך, העובדה שדרישות חוקיות הייבוא ואופן יישומו אינם נאכפים באופן אחיד על פני כלל השחקנים העוסקים בשחרור טובין מהמכס – אכיפת הדרישות ביחס לדואר רופפת יותר בהשוואה לבלדרים אחרים,²⁵ היתרון לגודל אותו צברה והקשרים שנוצרו לחברה עם אינטגרטורים בחו"ל. גם העובדה שחברת הדואר היא בעלת הסכמים בינלאומיים לקבלת דואר מחו"ל שמכוחם היא היחידה שמחלקת דברי דואר וחבילות הנשלחים באמצעות חברות הדואר הממשלתיות ברחבי העולם לבתי הנמענים בישראל מסייעת לה לשמר את מעמדה הדומיננטי בתחום.
29. חברת הדואר היא בעלת גישה בלעדית למרכזי חלוקה. מרכזי חלוקה הוא מתקן לחלוקת דברי דואר שבו מותקנים תאי חלוקה אשר הוקצו לנמען כחלופה לתיבת מכתבים בבית הנמען. מרכזי חלוקה מהווים כרבע מכלל הכתובות בישראל והם, כמו גם תאי דואר שכורים, אינם

²¹ בסעיף 2 בתוספת לחוק תחום התשתית החיונית מוגדר כ"תחום הפעילות שלגביו נדרש רישיון כללי לפי סעיף 5א לחוק הדואר, התשמ"ו-1986".

²² "התחום השמור" מתייחס בחוק הדואר לשירותי משלוח דואר בארץ ולחו"ל אשר משקלם אינו עולה על 500 גרם ומחירם אינו עולה על 5.4 ש"ח.

²³ מתוך מצגת "תיאור תמצית הממכר – דואר ישראל" באתר רשות החברות הממשלתיות, בכתובת: https://www.gov.il/BlobFolder/policy/privatizations-israel-post/he/files_privatizations_israel-post_Description-heb.pdf

²⁴ ראו דוח מבקר המדינה "השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ" (5.2.19), בכתובת: <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/653.aspx>

²⁵ ראו עמ' 29-32 בדוח הממונה על התחרות "יבוא אישי ככלי לקיום תחרות" (7.8.2018), בכתובת: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/marketresearch-personalimport/he/marketresearch_%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%94%D7%99%D7%99%D7%91%D7%95%D7%90%20%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%99_0818.pdf

נגישים כיום למתחרים. לפיכך מרכזי החלוקה מהווים חסם להרחבת התחרות בחלוקת דואר, מאחר שהמתחרים אינם יכולים להציע את שירותיהם לשיעור ניכר מהלקוחות.

ii. בנק הדואר

30. בנק הדואר מציע מגוון רחב של שירותים פיננסיים לקהל הרחב ולבעלי חשבון. בין השירותים המוצעים: תשלומי שוברים למאות מוטבים, תשלומים ישירים לחברות עסקיות, העברות כספים בארץ ובעולם, שירותי מט"ח, כרטיסים נטענים בשקלים ובמט"ח ועוד. במסגרת ניהול חשבון בנק הדואר מציע מגוון שירותים כגון: העברות בנקאיות, הוראות קבע, הרשאות לחיוב חשבון, ניהול חשבון מט"ח, הפקדות ומשיכות של כספים, שקים וכדומה וקשת רחבה של שירותים ייחודיים ללקוח העסקי. בשונה מהבנקים המסחריים, בנק הדואר לא מספק אשראי ובחשבוניות בבנק הדואר אין מסגרות אשראי.

31. רשת סניפי בנק הדואר גדולה מזו של שני הבנקים המסחריים המובילים בישראל ביחד וכוללת כ-700 סניפים בפריסה כלל-ארצית. דבר המעניק לחברת הדואר יתרון תחרותי משמעותי באספקת שירותיה, וכל שירות פוטנציאלי אחר שיש בו חשיבות לסינוף רחב. בבנק הדואר למעלה מ-500,000 בעלי חשבון שמשתייכים ברובם לאוכלוסיות מודרות אשראי ובעיקר למגזר הערבי, למגזר העובדים הזרים ולמגזר החרדי. שירותי בנק הדואר חיוניים במיוחד עבור אוכלוסיות אלו, ששיעור גבוה מהם נמצא בעשירונים הנמוכים ונעדר נגישות למערכת הבנקאית המסחרית. בין היתר, מפני שמועברות דרכו קצבאות הביטוח הלאומי לאוכלוסיות שלא מנהלות חשבון בנק בבנקים המסחריים, ומפני שעבור אוכלוסיות אלו בנק הדואר הוא הדרך היחידה לשלם תשלומים בסיסיים כמו מים וחשמל.

32. חשיבותה המאקרו-כלכלית של חברת הדואר, מתבטאת גם במחזור ההכנסות השנתי של החברה שהסתכם בכ-1.82 מיליארד ₪ ובכמות משקי הבית אותם היא מפרנסת – בחברת הדואר מועסקים באופן ישיר למעלה מ-5,050 עובדים. כמו כן, החברה מפעילה חברות לובינג שמייצגות אותה בכנסת – מכך ניתן ללמוד על תמריצי הקבוצה לפעול ולהשפיע על קובעי מדיניות בתחומי פעילותה.²⁶

33. לחברת הדואר ממשקים רגולטוריים מרובים ותכופים מול משרד התקשורת (שמאסדר את הדואר ובנק הדואר) ורשות החברות הממשלתיות. מערכת יחסים קבועה ומתמשכת בין הגורם הריכוזי לבין מקבל החלטות בממשלה עשויה להביא למצב של שבי רגולטורי. ככל שהממשק בין הגורם לבין קובע המדיניות תכוף ורב-שנים, כך יגדל החשש להיווצרותו של יתרון מול אותו קובע מדיניות.²⁷

34. העובדה שעובדי חברת הדואר מאוגדים בוועד עובדים בעל כוח מיקוח והשפעה, עלולה להעלות חשש להטיה של פעילות שלטונית לטובת הגורם הריכוזי שיזכה בהקצאה בעקבות לחץ מצד ועד העובדים בחברה (בין אם המעסיק מעורב ביצירת הלחץ ובין אם לאו). כך, על פי המתודולוגיה "במקרים שבהם לעובדים המאוגדים ולמעסיק אינטרס קרוב ביחס לנושא שעתידי מוכרע על ידי קובעי מדיניות, קיים חשש שהוועד ישמש כלי בידי המעסיק או בעלי השליטה בו להפעלת כוח מיקוח והשפעה כלפי קובעי מדיניות."²⁸

²⁶ נלקח מאתר האינטרנט של הכנסת (נצפה ביום 31 בדצמבר 2019) בכתובת: [קישור לאתר הכנסת](#).

²⁷ ראו עמ' 11 למתודולוגיה.

²⁸ ראו עמ' 10-11 למתודולוגיה.

iii. תיאור הזכות המוקצית

35. במכרז תתקיים מכירה פרטית של מניות מדינת ישראל בחברת הדואר או של מניות נוספות שיוקצו לצורך המכירה הפרטית על ידי החברה, או שילוב שלהן, כמקשה אחת, למשקיע או לקבוצת משקיעים בארץ או בחו"ל, שלאחריהם 20% מכלל הון המניות המונפק והנפרע של החברה יוחזק על ידי המשקיע הפרטי.
36. בהחלטת ההפרטה נקבע כי במסגרת הליך המכירה הפרטית ייחתם הסכם בין המדינה לרוכש אשר יקנה למשקיע זכויות עודפות בחברה לתקופה בת שבע שנים. הזכויות העודפות כוללות מינוי דירקטורים מעבר לחלק הרוכש (3 מ-11 דירקטורים עד לשלב ההנפקה), נציגות המשקיע בכל ועדות הדירקטוריון, יו"ר ועדות כספים ומשאבי אנוש בדירקטוריון שימונה מטעם המשקיע ו-50% ייצוג בוועדה לאיתור מנכ"ל (שמשמעותה זכות וטו על מינוי מנכ"ל החברה).
37. השלב הבא יכלול הצעת מכר של המדינה ו/או גיוס הון לחברה בבורסה לניירות ערך בתל אביב, ובלבד ששיעור החזקותיה של המדינה בחברה, לאחר המכירה הפרטית ולאחר ההצעה לציבור לא יפחת מ-60%. ההצבעה לציבור תתבצע בתוך שנתיים ממועד השלמת המכירה הפרטית כאמור.

ד. סיכום והמלצה

38. מדובר בהקצאה משמעותית מאוד שעשויה להעניק לזוכים בה שליטה בתחומים חיוניים ביותר לכלל האוכלוסייה ובעיקר בעבור אוכלוסיות מוחלשות (דואר יחידני, מרכזי חלוקה ושירותי בנק הדואר). בשל חשיבותם הרבה, השליטה בתחומים אלו עלולה לאפשר לזוכים בהקצאה להפעיל כוח מיקוח והשפעה רבים מול הממשלה ובפרט מול משרד התקשורת ורשות החברות הממשלתיות עמם נמצאת חברת הדואר בממשקים רגולטוריים תכופים.
39. לדוד ומיכל פורר פעילות עסקית ענפה במגוון תחומים, אך עיקר מחזור המכירות הקובע שלהם מיוחס להכנסותיה של בזק. הריכוזיות הכלל-משקית של בזק וכוח המיקוח וההשפעה שבידיה יוצאי דופן. ואולם, שליטתם של דוד ומיכל פורר בבזק מוגבלת מפני שאפקטיבית הם מחזיקים רק 19% מזכויות ההצבעה בביקום ואין להם כל זכות וטו או יכולת לחסום החלטה שתתקבל ברוב קולות על ידי השולטים בסרצ'לייט.²⁹
40. באשר לזכות המוקצית, יש לזכור כי שיעור החזקות המדינה בחברת הדואר לא יפחת מ-60%, כך שהזוכה בהקצאה, על אף הזכויות העודפות שיוענקו לו בשבע השנים הראשונות, לא ישלוט בחברת הדואר לבדו, אלא יחד עם מדינת ישראל, וכי ייחתם צו אינטרסים חיוניים שיבטיח את האינטרסים החיוניים של המדינה בחברת הדואר ובמסגרתו תוכל הממשלה להבטיח רציפות בפעילות החיונית של החברה ולמנוע שיבוש או הפסקה שלה.

²⁹ מבחינת זכויות לרווחים – זכויותיהן אף מצומצמות יותר.

41. לאור האמור ממליצה הוועדה לאפשר את השתתפותה של ניאופרס במכרז למכירת מניות חברת הדואר משיקולי ריכוזיות כלל-משקית.

בכבוד רב ובברכה

מיכל הלפרין
יו"ר ועדת הריכוזיות
והממונה על הגבלים עסקיים