

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 72א – חלק שני | התשפ"ב-2021

חברת דואר ישראל – בע"מ

היבטים פיננסיים בפעילות חברת דואר ישראל בע"מ





היבטים פיננסיים בפעילות חברת דואר ישראל בע"מ

רקע

חברת דואר ישראל בע"מ (חברת הדואר או החברה) היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, שהחלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שניתן לה מכוח הוראות חוק הדואר, התשמ"ו-1986. החברה כפופה לפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות (רשות החברות) ובתחומים מסוימים של פעילותה היא כפופה גם לפיקוחו של משרד התקשורת. החברה מתמודדת בשנים האחרונות עם קשיים פיננסיים. בחינה וניתוח רב-שנתיים של דוחותיה הכספיים של החברה, ובכלל זאת ניתוח היחסים הפיננסיים המרכזיים, יש בהם כדי להצביע על מצבה הפיננסי של החברה, על המגמות והסיכונים בפעילותה, על הקשיים שעומים החברה מתמודדת, על הדרכים והפעולות שהיא נוקטת על מנת להתמודד איתן ועל מידת הרווחיות של כל אחד ממגזרי הפעילות שלה. במסגרת ביקורת זו בוצעה בחינה רב-שנתית של הנתונים שבדוחותיה הכספיים של החברה.

נתוני מפתח

200%	45% שיעור	4.95% שיעור	229 מיליון ש"ח
שיעור הגידול, בין השנים 2012 - 2019, בהיקף יבוא משלוחי הסחר המקוון הבין-לאומי.	הצמצום, בין השנים 2013 - 2020, במספר משלוחי הדואר המסורתי.	הרווח הגולמי של החברה בסוף שנת 2019. בשנת 2017 שיעור זה עמד על 8.06%.	הגירעון בהון החוזר של החברה בסוף שנת 2019. בסוף שנת 2020 עמד הגירעון בהון החוזר על 519 מיליון ש"ח.
8.65%	240 נכסים	578 מיליון ש"ח	1.13 מיליארד ש"ח
שיעור הריבית השנתית המשוקללת מעל הפריים שאותה גובה בנק הדואר בעת פריסת תשלומים.	שטרם הושלם רישומם על שם החברה נכון ליום 31.12.19.	סך התחייבות החברה לעובדיה בגין פנסיה תקציבית, נכון ל-31.12.19.	הוצאות השכר של החברה בשנת 2019.



פעולות הביקורת

בחודשים מאי-דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים פיננסיים שונים בפעילות חברת הדואר. נבחנו, בין היתר, המגמות והסיכונים המסתמנים לנוכח ממצאי הדוחות הכספיים, פיתוח מנועי הצמיחה של החברה וכן מערכות המידע התפעוליות והכספיות שעליהן מבוססים, בין היתר, הנתונים שבדוחות. בביקורת זו נבדקו גם סדרי הפיקוח והבקרה של רשות החברות הממשלתיות ושל משרד התקשורת על החברה בתחום זה. הביקורת נעשתה בחברת הדואר ובחברת הבת שלה, חברת בנק הדואר בע"מ (בנק הדואר). בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות ובמשרד התקשורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

גירעון בהון החוזר - לחברה גירעון בהון החוזר בסך של 229 מלש"ח נכון ל-31.12.19, גידול בשיעור 44% ביחס לשיעורו נכון ל-31.12.18. בסוף שנת 2020 היתה הרעה נוספת בפרמטר של הגירעון בהון החוזר - במועד האמור הגירעון הסתכם בכ-519 מיליוני ש"ח.

שיעור הרווח הגולמי והתפעולי - במשך השנים 2017 - 2019 מסתמנת מגמה של הפחתה בשיעור הרווח הגולמי של החברה מ-8.06% ל-4.95%, והדבר מעיד על שחיקה מתמשכת בתוצאות הכספיות של פעילותה העסקית של החברה בשנים שנבדקו. שיעור הרווח התפעולי של החברה בשנת 2019 עמד על 2.53% והינו קטן ביחס למקובל בחברות דואר בעולם בכ-20%.

תזרים המזומנים - בסוף שנת 2019 היה לחברה תזרים מזומנים חיובי מפעילות שוטפת בסך 46.2 מיליוני ש"ח לעומת 95.5 מיליוני ש"ח בסוף שנת 2017. קיטון של יותר מ-50%. התמשכות מצב זה תפגע ביכולתה של החברה לשמר יכולת תפעולית שוטפת נאותה ולבצע השקעות חדשות ללא פנייה למקורות מימון חיצוניים.

דיווח לפי מגזרים - הדיווח לפי מגזרים מעלה כי החברה ירדה ברווחיות בכלל מגזרי פעילותה בשנת 2019. בפעילות מגזר הדואר והקמעונאות הפסדיה השנתיים הגיעו לכ-69.5 מלש"ח ורווחיה ממגזרי הסחר והשירותים הכספיים ירדו מכ-67.5 מלש"ח בשנת 2018 לכ-37 מלש"ח בשנת 2019.

שירותי הדואר המסורתי - במסגרת שירותי הדואר המסורתי פחת מספר המכתבים שנשלחו באמצעות החברה מ-521 מיליוני מכתבים בשנת 2013 ל-286 מיליוני מכתבים בשנת 2020, קיטון של 45%. ההכנסות בגין תחום פעילות זה קטנו מ-912 מיליוני ש"ח בשנת 2013 ל-632 מיליוני ש"ח בשנת 2020, קיטון של 31%.



יישום הפרדה מבנית מלאה בין חברת הדואר לחברת בנק הדואר (תיקון 11 לחוק הדואר) - תיקון 11 משנת 2012 טרם יושם, לא בוצעה הפרדה מבנית בין חברת הדואר לבנק הדואר ולא הורחבו תחומי פעילות בנק הדואר. הדבר פוגע בפוטנציאל הפיתוח של בנק הדואר ובפוטנציאל ההכנסות שלו ומנציח את העירוב בין התחום הריאלי לתחום הפיננסי. עוד יצוין כי בחוות הדעת על הדוחות הכספיים לשנת 2019 הביע רואה החשבון החיצוני הסתייגות מכך שחברת בנק הדואר ייחסה את כלל הכנסותיה לחברת דואר ישראל בע"מ (החברה האם).



הוצאות השכר בחברה - למרות הוצאתה לפועל של תכנית הפרישה בחברה, אשר מומנה על ידי המדינה ב-477 מלש"ח, ומספר המשרות הכולל שירד ל-5,050, הוצאות השכר של החברה היו במגמה של עליה בארבע השנים 2016 - 2019 (מועד חתימת ההסכם עם המדינה היה ב-2015) מכ-1.08 מיליארד ש"ח בשנת 2016 לכ-1.13 מיליארד ש"ח בשנת 2019, תוך פגיעה ברווחיות החברה.



רישום נכסי החברה - בהתאם לדוחות החברה לשנת 2019, טרם הסתיים רישום במרשם המקרקעין של 240 (כ-71%) מ-339 נכסי החברה, והליך הרישום המשפטי הושלם במלואו רק לגבי 99 (כ-29%) מהנכסים. אי-רישום המלא של 71% מנכסי המקרקעין של החברה על שמה עלול לפגוע בזכויות החברה.



היערכות להפרטת החברה - במועד סיום הביקורת (דצמבר 2020), כשש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בנושא, טרם החלה רשות החברות לבצע בחינה כלכלית להערכת שוויה של החברה והפרטת החברה טרם הושלמה.



דיווח על פי מגזרים - החברה החלה לראשונה לדווח על פי מגזרי פעילות בדוחותיה לשנת 2019.

עיקרי המלצות הביקורת

שיפור נזילות החברה - על החברה לפעול לשיפור נזילותה ולפעול לסגירת הגרעון בהון החוזר, עוד מומלץ כי החברה תפעל לטיוב פעילותה בכלל מגזרי הפעילות ולאתר מנועי צמיחה לפעילותה על מנת להשיא רווחים מפעילותה השוטפת.



בחינת התאמות בתנאי הרישיון - מומלץ כי משרדי האוצר והתקשורת ישלימו בחינת הצורך בביצוע התאמות בתנאי הרישיון וגיבוש תכנית להתפתחות עתידית של החברה בשים לב למחויבויות הרגולטוריות שלה, למתן אפשרות לעידוד תחרות החברה בחברות עסקיות אחרות הפועלות בשוק ולצורך בשמירה על איתנותה הכספית של החברה.



קידום תיקון 11 לחוק הדואר - לנוכח השפעת מצב חברת הדואר על פיתוח בנק הדואר ועל היכולת לתת מענה באמצעותו לאוכלוסיות הראויות לקידום ולקדם בכך גם את התחרות בין הבנקים בישראל, גובר הצורך לפעול להתאמת תנאי הרישיון של החברה לשוק תחרותי, ועם השלמת התהליך, מומלץ כי משרד האוצר ומשרד התקשורת יעקבו





אחר השלכותיו ויפעלו ליישום ההפרדה, בתאום עם בנק ישראל, לשם קידום תיקון 11 להסבתו של בנק הדואר לבנק בעל רישיון בנקאי.

הפקת לקחים לגבי מבנה השכר בחברה - מומלץ כי החברה, משרד האוצר - אגף התקציבים ואגף השכר והסכמי עבודה ורשות החברות יקיימו הליך הפקת לקחים אודות יישום הסכם ההבראה שנחתם ב-2015 וכי הגופים יפעלו לשלב בהסכמי הבראה, לצד יעדי צמצום מספרי עובדים, גם מבנה שכר שיתמוך ברווחיות החברה.

הסדרת זכויות המקרקעין - מומלץ כי חברת הדואר בסיוע רמ"י והאגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, תשלים את הפעולות להסדרת זכויותיה בנכסי המקרקעין שלה, תשלים את הסכמי החכירה מול רמ"י, ותרשום את זכויותיה בנכסי המקרקעין במלואן בלשכת רישום המקרקעין. זאת בייחוד נוכח היקף נכסיה ותהליך ההפרטה הצפוי.

סיכום

דוח הביקורת הנוכחי מפרט את המגמות והסיכונים המהותיים העולים מהדוחות הכספיים של החברה, ובכללם סיכוני רגולציה ותנאים משתנים בשוק הדואר, שעלולים להקשות על החברה להמשיך לספק לציבור לאורך זמן את השירותים שהיא נותנת לו. הדוח מעיד על מגמת הרעה בתוצאותיה הכספיות והפיננסיות של החברה במשך השנים. כמו כן הדוח מלמד על חוסר במידע חשבונאי מהותי בתחומים שונים בפעילותה של החברה ומפרט ליקויים נוספים הקשורים לפעילותה הפיננסית של החברה.

מומלץ כי חברת הדואר, רשות החברות ומשרדי התקשורת והאוצר יפעלו לתיקון הליקויים העולים בדוח זה ולבחינת יישום ההמלצות בהתאם.



מבוא

חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר או החברה) היא חברה ממשלתית¹ בבעלות מלאה של המדינה, שהחלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שניתן לה מכוח הוראות חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק הדואר). החברה כפופה לפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ולהנחייתה, ובתחומים מסוימים של פעילותה היא כפופה גם לפיקוחו של משרד התקשורת מתוקף חוק הדואר ותנאי הרישיון למתן שירותי דואר².

חברת הדואר מפרסמת דוחות כספיים עצמיים (דוחות סולו), וחברת הבת שלה - חברת בנק הדואר בע"מ (להלן - בנק הדואר), אשר כפופה להוראותיו של פרק 11 לחוק הדואר, העוסק בנושא מתן שירותים כספיים, מפרסמת אף היא דוחות כספיים נפרדים משל עצמה, אשר רואה החשבון המבקר אותם אינו רואה החשבון שמבקר את הדוחות הכספיים של חברת הדואר. הדוחות הכספיים ערוכים בהתאם לתקני דיווח כספי בין-לאומיים, והמדיניות החשבונאית בדוחות הכספיים של חברת הבת הינה זהה למדיניות החשבונאית שיושמה בדוחות הכספיים של החברה.

חברת הדואר מאחדת את דוחותיה הכספיים עם הדוחות הכספיים של חברת בנק הדואר, בהתאם לכללי התקינה החשבונאית. הדוחות הכספיים המאוחדים של חברת דואר ישראל (להלן - הדוחות הכספיים המאוחדים או הדוחות הכספיים) ערוכים בהתאם להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), ולחוזרי רשות החברות הממשלתיות, כולל אימוץ תקני דיווח כספי בינלאומי, IFRS ו-SOX, ומטרתם לספק תמונה רחבה על פעילותן של החברה וחברת הבת שלה - חברת בנק הדואר, על נכסיהן ועל התחייבויותיהן. דוחות אלו הם הכלי העיקרי המאפשר שקיפות וגילוי נאות בכל הנוגע למצבן הפיננסי של החברות, ליעילותם של התהליכים המשמשים אותן במהלך עסקיהן ולתוצאות הכספיות של פעילותן, כגון היקף ההכנסות, הרווח הגולמי והרווח התפעולי במהלך התקופה המדווחת.

יצוין כי החברה נמצאת בעיצומו של הליך הפרטה על פי מתווה שנקבע ביולי 2018 בישיבתה של ועדת השרים לענייני הפרטה³. על פי מתווה זה תתבצע בשלב הראשון מכירה פרטית של מניות החברה שהחזיקה המדינה או של מניות נוספות שתקצה החברה לצורך המכירה הפרטית או של שילוב שלהן, כמקשה אחת, באופן שלאחר המכירה 20% מכלל הון המניות המונפק והנפרע של החברה יוחזקו על ידי משקיע פרטי (לרבות חברה ציבורית), ואילו בשלב השני תתבצע מכירה של מניות נוספות בחברה בדרך של הצעה לציבור על פי תשקיף, ובלבד ששיעור מניות החברה שבהן מחזיקה המדינה בחברה בתום שני השלבים לא יפחת מ-60% מכלל מניות החברה.

1 בעבר פעלה כרשות הדואר.

2 סעיף 11 לחוק הדואר, התשמ"ו-1986, קובע כי "השר [התקשורת] רשאי לדרוש ולקבל מבעל רישיון, כל מסמך וכל מידע הנדרש, לדעת השר, לצורך פיקוח או ביקורת על בעל הרישיון או לשם הסדרת תחום הדואר". בשנת 2017 אצל שר התקשורת את סמכותו זו לסמנכ"ל בכיר ומנהל מינהל הדואר במשרד התקשורת.

3 החלטה מח/7-2.7.18 כפי שתוקנה בהחלטה מח/10 של ועדת השרים לענייני הפרטה מ-21.1.20. להרחבה בנושא ראו הפרק העוסק בנושא ההפרטה.



הדוחות הכספיים המאוחדים של חברת הדואר משמשים כלי בידי קוראיהם ומקבלי ההחלטות, כגון דירקטוריון החברה, בעלת המניות - המדינה, באמצעות רשות החברות, משרד התקשורת, משרד האוצר ומשקיעים פוטנציאליים, בין היתר לקראת ההפרטה הצפויה, המאפשר להם לקבל החלטות מושכלות המבוססות על מידע אמין ומלא.

להלן בלוחות 1 ו-2 מוצגת תמצית של הנתונים הכספיים העיקריים של חברת הדואר (באלפי ש"ח):

לוח 1: תמצית נתוני דוחות המאזן המאוחדים, 2017 - 2019 (באלפי ש"ח)

2017	2018	2019	
66,713	49,756	90,438	מזומנים ושווי מזומנים
3,874,501	4,227,116	4,333,053	נכסים כספיים בחברת הבת
209,828	272,385	319,314	לקוחות
164,496	347,534	95,002	נכסים שוטפים אחרים
4,315,538	4,896,791	4,837,807	סך הכול נכסים שוטפים
823,296	691,129	952,334	רכוש קבוע
796,891	729,247	679,608	השקעות מיועדות לכיסוי התחייבויות בשל הטבות עובדים
198,400	218,952	189,728	נכסים בלתי שוטפים אחרים
1,818,587	1,639,328	1,821,670	סך הכול נכסים בלתי שוטפים
6,134,125	6,536,119	6,659,477	סה"כ נכסים
3,822,588	4,178,373	4,284,167	פיקדונות לפי דרישה בחברת הבת
458,288	425,933	278,707	התחייבויות בגין שכר עובדים
209,397	224,286	262,561	התחייבות לספקים
199,510	226,627	241,104	התחייבויות שוטפות אחרות
4,689,783	5,055,219	5,066,539	סך הכול התחייבויות שוטפות
867,940	793,440	788,220	התחייבויות בשל הטבות לעובדים



2017	2018	2019	
129,947	87,678	236,618	התחייבויות לא שוטפות אחרות
997,887	881,118	1,024,838	סך הכול התחייבויות לא שוטפות
5,687,670	5,936,337	6,091,377	סה"כ התחייבויות
446,455	599,782	568,100	סה"כ הון עצמי
6,134,125	6,536,119	6,659,477	סה"כ התחייבויות והון

המקור: הדוחות הכספיים של חברת דואר ישראל.

מנתוני דוחות המאזן עולה, בין היתר, כי בשנת 2019 היתה ירידה בסך של 252.5 מלש"ח בסעיף "נכסים שוטפים אחרים" ביחס לשנת 2018; הדבר מוסבר מירידה בנכסים המיועדים לתכנית ההבראה בשל תשלומים לפורשים וכן בנכסים המיועדים למימוש בשל מכירת בית המיון בתל אביב. כמו כן קיימת ירידה בסך של 147.2 מלש"ח בסעיף "התחייבויות בגין שכר עובדים" בין השנים 2018 ל- 2019 אשר נובעת בעיקרה מתשלום לעובדים שפרשו במסגרת תכנית ההבראה. עוד עולה כי חלק מהעליה בסעיף הרכוש הקבוע בשנת 2019, בסך של 261 מלש"ח, נובעת מרישום לראשונה בגין זכות שימוש של חכירות רכבים ומקרקעין ואילו העליה בסעיף התחייבויות לא שוטפות אחרות בשנת 2019, ביחס לשנת 2018, בסך של 149 מלש"ח, נובעת מרישום לראשונה של התחייבויות בגין חכירה.

לוח 2: תמצית נתוני דוחות הרווח והפסד המאוחדים, 2017 - 2019 (באלפי ש"ח)

חברת דואר ישראל - דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר			
2017	2018	2019	
1,807,145	1,838,096	1,823,776	הכנסות ממכירות ומתן שירותים
1,661,367	1,706,420	1,733,366	עלות המכירות ומתן שירותים
145,778	131,676	90,410	רווח גולמי
23,834	21,357	18,105	הוצאות מכירה ושיווק
91,568	98,794	104,783	הוצאות הנהלה וכלליות



חברת דואר ישראל- דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר			
2017	2018	2019	
681	35,642	78,586	הכנסות אחרות ⁴
31,057	47,167	46,108	רווח תפעולי
12,712	17,477	28,797	רווח נקי לאחר הוצ' מימון ולאחר מס
(38,156)	29,850	(60,479)	רווח (הפסד) ממדידה מחדש בגין תכניות להטבה מוגדרת ובגין השקעה במכשירי חוב
(25,444)	47,327	(31,682)	סה"כ רווח (הפסד) כולל

מדוח הרווח והפסד התלת שנתי עולה כי הכנסותיה של החברה הינן יציבות ברמות של 1.8 מיליארד ש"ח, וכי עלות המכירות של החברה נמצאת במגמת עליה מ-1.66 מיליארד ש"ח בשנת 2017 ל-1.73 מיליארד ש"ח ב-2019 ואילו הרווח הגולמי מציג מגמת ירידה מ-146 מיליון ש"ח ב-2017 ל-90 מיליון ש"ח ב-2019. עוד עולה כי הוצאות ההנהלה וכלליות עלו ב-14% בשנים אלו מ-92 מיליון ש"ח ל-105 מיליון ש"ח וההכנסות מנכסים שמימשה החברה עלו מ-0.7 מיליון ש"ח ל-79 מיליון ש"ח.

בסוף שנת 2017 היה לחברה תזרים מזומנים חיובי מפעילות שוטפת בסך 95.5 מיליוני ש"ח לעומת 46.1 מיליוני ש"ח בסוף שנת 2019. קיטון של יותר מ-50% בשיעורו של פרמטר חשוב זה. יצוין כי הנתונים מדוח תזרים המזומנים מלמדים שהמצב הכספי של החברה נמצא במגמת הרעה. מגמה זו נובעת מקיטון ביכולת החברה לייצר מזומנים מפעילותה השוטפת, ומסיום הזרמת הכספים לחברה על ידי המדינה בהתאם להתחייבותה בהסכם הרפורמה⁵, והיא באה לידי ביטוי גם בצורך של החברה לממש נכסי נדל"ן על מנת להזרים כסף לקופתה לפעילות השוטפת.

4 מדובר בהכנסות נטו מנכסים שמימשה החברה.

5 הסכם הרפורמה משנת 2015. להרחבה ראו הפרק העוסק בהוצאות השכר של החברה.



פעולות הביקורת

בחודשים מאי-דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה היבטים פיננסיים שונים בחברת הדואר. בביקורת זו נבדקו גם סדרי הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ושל משרד התקשורת על החברה בתחום זה.

בדוח זה בדק משרד מבקר המדינה את האמינות, השלמות ובקרת הנתונים הפיננסיים שבדוחות הכספיים של חברת הדואר ושל חברת הבת שלה - חברת בנק הדואר. כמו כן נבחנו המגמות והסיכונים העולים מהדוחות הכספיים, פיתוח מנועי הצמיחה של החברה וכן מערכות המידע התפעוליות, הכספיות והמינהליות שעליהן מבוססים, בין היתר, הנתונים שבדוחות. הביקורת נעשתה בעיקר בחברת הדואר ובבנק הדואר. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות, במשרד התקשורת ובמשרד האוצר.

ניתוח המגמות והנתונים שבדוחות הכספיים

בחינה וניתוח רב-שנתיים של דוחותיה הכספיים של חברה, ובכלל זאת ניתוח היחסים הפיננסיים החשובים, יש בהם כדי לחשוף מידע רב בפני הקורא והם מאפשרים לעמוד על מצבה הפיננסי של החברה ועל המגמות השונות בפעילותה, על הקשיים שעומדים בפניה החברה מתמודדת ועל מידת הרווחיות של כל אחד ממגזרי הפעילות שלה.

בחינה רב-שנתית של הנתונים בדוחות הכספיים של חברת הדואר מלמדת על הרעה מתמשכת במצבה הכספי של החברה וכן חושפת מגמות של ירידה בפרמטרים הפיננסיים החשובים השונים, כפי שיפורט להלן:

הגירעון בהון החוזר

הון חוזר הוא יחס פיננסי המחושב באמצעות הפחתת סכום ההתחייבויות השוטפות מסכום הנכסים השוטפים שבמאזן החברה. לבדיקתו של יחס פיננסי זה נודעת חשיבות רבה, שכן גירעון בהון החוזר עשוי להעיד על בעיות נזילות ויעילות תפעולית נמוכה בחברה בטווח הקצר (12 חודשים), ועל אי-יכולתה של החברה לממן את התחייבויותיה השוטפות במלואן באמצעות מימוש הנכסים השוטפים שלה.



משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הגירעון בהון החוזר של החברה בשנים 2017 - 2019. להלן בלוח 3 יוצגו נתוני בדיקתו:

לוח 3: הגירעון בהון החוזר, 2017 - 2019 (באלפי ש"ח)

2017	2018	2019	
4,315,538	4,896,791	4,837,807	נכסים שוטפים
(4,689,783)	(5,055,219)	(5,066,539)	התחייבויות שוטפות
(374,245)	(158,428)	(228,732)	הגירעון בהון החוזר

על פי נתוני חברת הדואר, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהלוח ניתן ללמוד כי בשלוש השנים שנבדקו היה לחברה גירעון בהון החוזר, וכי בשנת 2018 פחת הגירעון יחסית לשנת 2017, אך בסוף שנת 2019 הוא גדל ב-44% יחסית לשיעורו בסוף שנת 2018.

בביאור 1 לדוחות הכספיים נכתב כי "נכון ליום 31.12.2019 לחברה גרעון בהון החוזר בסך כ-229 מיליוני ש"ח. במהלך השנים האחרונות חלה שחיקה ברווחיותה של החברה וביתרות המזומנים וההשקעות לזמן קצר המשמשים לפעילותה השוטפת". יצוין כי רואה החשבון החיצוני של החברה הסב במסגרת חוות דעתו על הדוחות הכספיים של החברה, ובלי לסייג אותה, את תשומת הלב למצבה הכספי של החברה ל-31.12.19.

עלה כי לחברה גירעון בהון החוזר בסך של 229 מלש"ח נכון ל-31.12.19, גידול בשיעור 44% ביחס לשיעורו נכון ל-31.12.18.

על החברה לפעול לשיפור מילותה ולפעול לסגירת הגרעון בהון החוזר.

שיעור הרווח הגולמי

הרווח הגולמי של חברה הוא פרמטר חשוב המשמש לבחינת הרווחיות של פעילותה העסקית העיקרית. מדד זה משקף את הרווח המופק מפעילות הליבה של החברה, דהיינו ההפרש בין הכנסות החברה ממתן השירותים ומכירת המוצרים לבין העלויות הישירות שהיא נושאת בהן במסגרת אספקתם של שירותים או מוצרים אלו. על כן קיים קשר ישיר בין שיעור הרווח הגולמי לבין יעילותה של החברה הנבחנת. שיעור גדול של רווח גולמי מעיד על יעילות גבוהה של החברה וכן על עלויות מכר נמוכות, והדבר יאפשר בעתיד להשקיע בפיתוחה של החברה ולהתאימה לשוק שהיא פועלת בו. מדד שיעור הרווח הגולמי אינו מושפע מעלויות התפעול של החברה, מהוצאות המימון או מהכנסות חד-פעמיות שמקורן במימוש של נכסים.



שיעור הרווח הגולמי מוגדר כרווח הגולמי חלקי סך ההכנסות ממכירות ומתן שירותים, והוא משמש מדד יעילות המתבטא כשיעור מהמכירות. להלן בלוח 4 מוצגים נתונים על שיעור הרווח הגולמי של חברת הדואר לשנים 2017 - 2019:

לוח 4: שיעור הרווח הגולמי של חברת הדואר, 2017 - 2019

חברת דואר ישראל - דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר			
2017	2018	2019	
1,807,145	1,838,096	1,823,776	הכנסות ממכירות ומתן שירותים (באלפי ש"ח)
1,661,367	1,706,420	1,733,366	עלות המכירות ומתן שירותים (באלפי ש"ח)
145,778	131,676	90,410	רווח גולמי (באלפי ש"ח)
8.06%	7.16%	4.95%	שיעור הרווח הגולמי

על פי נתוני חברת הדואר, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהלוח עולה כי בשנים 2017-2019 מסתמנת מגמה של הפחתה בשיעור הרווח הגולמי של החברה - מ-8.06% ל-4.95%, והדבר מעיד על שחיקה מתמשכת בתוצאות הכספיות של פעילותה העסקית של החברה בשנים שנבדקו.

שיעור הרווח התפעולי

הרווח התפעולי של חברה הוא הרווח מהפעילות העסקית השוטפת של החברה. רווח זה מתקבל לאחר שמפחיתים מהרווח הגולמי את הוצאות התפעול השוטפות של החברה, ובעיקר את הוצאות הנהלה וכלליות והוצאות מכירה ושיווק.

שיעור הרווח התפעולי מוגדר כרווח תפעולי חלקי סך ההכנסות ממכירות ומתן שירותים והוא משמש מדד אובייקטיבי לבחינת יעילות התפעול של החברה ולבחינת כושר עמידתה במקרה של ירידה במכירות. ככל ששיעור הרווח התפעולי קטן יותר, גדל הסיכון הנשקף לחברה ועליה לבחון את הגורמים להקטנת הרווח התפעולי ולפעול להפחתת השפעתם.

שיעור הרווח התפעולי אמור להיות דומה בקרב גופים וחברות הפועלים באותו ענף.



בהקשר זה יצוין כי מפרסום⁶ בין-לאומי עולה כי שיעור הרווח התפעולי של חברות הדואר בעולם בשנת 2017 היה 3.2% בממוצע.

להלן בלוח 5 מוצגים נתונים על שיעור הרווח התפעולי של חברת הדואר לשנים 2017 - 2019:

לוח 5: שיעור הרווח התפעולי של חברת הדואר, 2017 - 2019

חברת דואר ישראל - דוח מאוחד לשנה שהסתיימה ב-31 בדצמבר			
2017	2018	2019	
1,807,145	1,838,096	1,823,776	הכנסות ממכירות ומתן שירותים (באלפי ש"ח)
31,057	47,167	46,108	רווח תפעולי (באלפי ש"ח)
1.72%	2.56%	2.53%	שיעור הרווח התפעולי

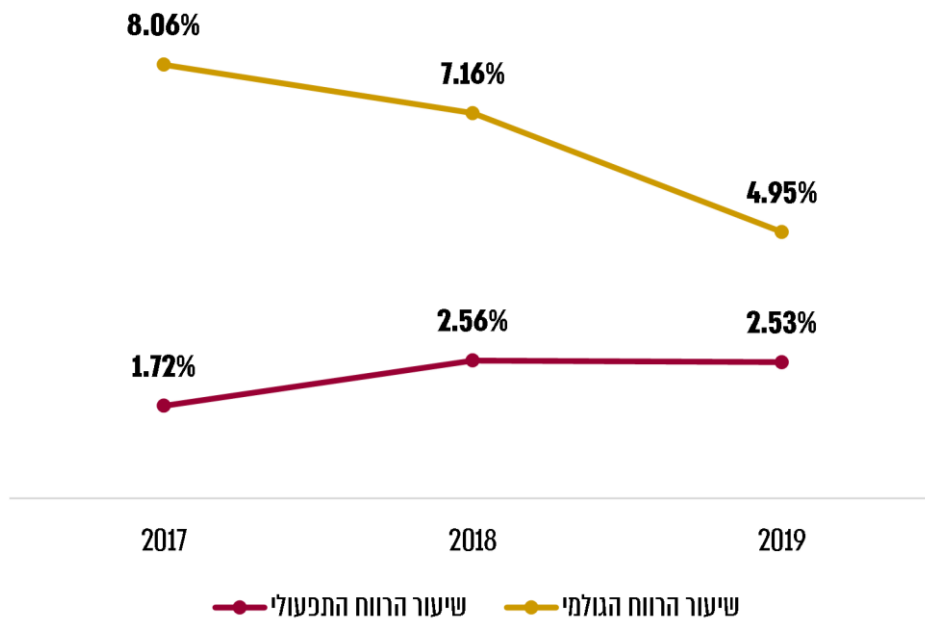
על פי נתוני חברת הדואר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור הרווח התפעולי של החברה בשנת 2019 קטן ביחס למקובל בחברות דואר בעולם בכ- 20%. יצוין כי נוכח משבר הקורונה וההפחתה הצפויה בהכנסותיה של החברה בעקבות משבר זה, צפוי שיעור זה לקטון במסגרת הדוחות הכספיים השנתיים לשנת 2020, זאת, בפרט שהדוחות הכספיים של החברה לסוף הרבעון השלישי של שנת 2020 אשר פורסמו הציגו הפסד תפעולי המסתכם ב-179 מיליון ש"ח.



להלן בתרשים 1 מוצגות מגמות של שיעורי הרווח הגולמי והתפעולי של חברת הדואר לשנים 2019 - 2017:

תרשים 1: מגמות של שיעורי הרווח הגולמי והתפעולי של חברת הדואר, 2019 - 2017



על פי הדוחות הכספיים של החברה, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהלוח עולה כי מסתמנת מגמת הפחתה בשיעור הרווח הגולמי, ולעומת זאת שיעור הרווח התפעולי מתאפיין ביציבות במשך השנים. הסיבה המרכזית לכך היא שבשנים 2018 - 2019 מימשה החברה נכסי נדל"ן, אשר רווח ההון שהופק בזכות מימושם נכלל ברווח התפעולי אולם אינו נכלל ברווח הגולמי.

מדד ה-EBITDA

מדד ה-EBITDA⁷ הוא מדד חשוב המלמד על רווחיותה של החברה מפעילותה העסקית הרגילה ומחושב באמצעות הוספה של ההוצאות בגין פחת ושל הפחתות אחרות⁸ לרווח התפעולי. אשר לחברת הדואר, יש לנטרל ממדד זה גם את סעיף "הכנסות אחרות" שנכלל בדוח הרווח והפסד,

7 Earnings Before Interest Taxes & Amortizations

8 הוצאות חשבונאיות תיאורטיות שאינן כרוכות בזרימת מזומנים.



שכן סעיף זה משקף מכירות חד-פעמיות של נכסים שביצעה החברה באותן שנים ואינן מאפיינות את מהלך עסקיה הרגיל של החברה.

מדד ה-EBITDA מובא בחשבון גם כאשר נדרשים להעריך שווי של החברה הנבדקת וכן הוא מלמד על איתנותה הפיננסית-תפעולית של החברה.

להלן בלוח 6 נתונים על מדד ה-EBITDA ושיעורו מהכנסותיה של החברה לשנים 2017 - 2019:

לוח 6: שיעור ה-EBITDA ושיעורו מהכנסות החברה, 2017 - 2019

2017	2018	2019	
1,807,145	1,838,096	1,823,776	סך הכנסות (באלפי ש"ח)
31,057	47,167	46,108	רווח תפעולי (באלפי ש"ח)
681	35,642	78,586	בניכוי הכנסות אחרות (באלפי ש"ח)
120,208	116,758	148,135	בתוספת מרכיבי הפחת (באלפי ש"ח)
150,584	128,283	115,657	EBITDA בניכוי הכנסות אחרות (באלפי ש"ח)
8.3%	7%	6.3%	שיעור ה-EBITDA, בניכוי הכנסות אחרות, מסך ההכנסות

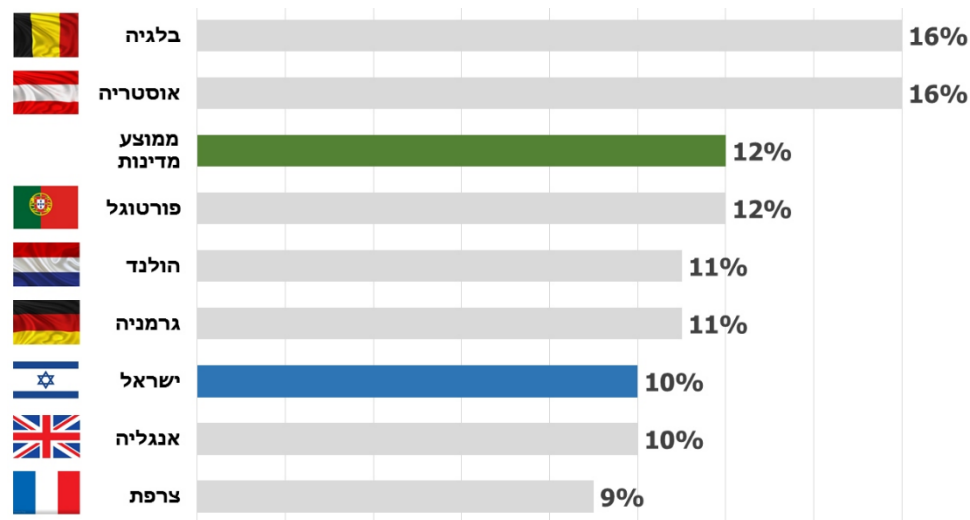
על פי נתוני הדוחות הכספיים של חברת הדואר, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2017 - 2019 הסתמנה מגמת ירידה בשיעור מדד "EBITDA בניכוי הכנסות אחרות" מ-8.3% ל-6.3%, והדבר מעיד על מגמה של הרעה בתוצאות הכספיות של פעילותה העסקית של החברה. יצוין כי ההכנסות האחרות, אשר מייצגות בעיקר את רווח ההון נטו ממימוש נכסים, גדלו במידה ניכרת בשנים אלו, והנטרול שלהן גרם לירידה האמורה במדד זה.



להלן בלוח 7 נתונים על מדד ה-EBITDA ושיעורו מהכנסותיהן של חברות דואר באירופה לשנים 2017 - 2019 וחברת דואר ישראל לשנת 2019:

לוח 7: השוואה בינלאומית של שיעור ה-EBITDA ללא נטרול הכנסות אחרות ושיעורו מהכנסות החברה, 2017 - 2019



מקור הנתונים: חברת דואר ישראל.

מנתוני לוח זה עולה⁹ כי החברה הציגה בשנת 2019 שיעור EBITDA, ללא ניכוי הכנסות אחרות, מסך ההכנסות שעומד על 10%. שיעור זה הינו נמוך ביחס לממוצע של 12%, לשנים 2017-2019, בחברות דואר מקבילות באירופה.

תזרים המזומנים

הדוח על תזרים המזומנים הוכן בהתאם לדרישות התקנים החשבונאיים הבין-לאומיים¹⁰, ומטרתו ל"תרגם" את הרווח החשבונאי, שהוא תוצר של דיווח על פי בסיס מצטבר¹¹, על סך זרימת המזומנים בפועל שהתבצעה בתקופה המדווחת. המידע על זרימת המזומנים נוגע לפעילות העסקית השוטפת של החברה, להשקעותיה ולפעילות המימון שלה. מידע זה מלמד על יכולתה

9 מתוך השוואה בינלאומית שבוצעה עבור חברת הדואר לקראת הליך ההפרטה.

10 תקן חשבונאות בין-לאומי מס' 7.

11 שיטת הדיווח החשבונאי העיקרית ולפיה עסקאות נרשמות בעת התרחשותן ולא בעת זרימת המזומן מהחברה או אליה.



של החברה לייצר תזרימי מזומנים מפעילות עסקית שוטפת שיכולים לסייע בתשלום החובות שלה, על יכולת החברה לבצע את ההשקעות הנדרשות ועל מידת הזדקקותה למימון חיצוני.

**לוח 8: עיקרי דוח תזרים המזומנים¹² המאוחד של החברה,
2019-2017 (באלפי ש"ח)**

2017	2018	2019	
תזרימי מזומנים מפעילות שוטפת			
12,712	17,477	28,797	רווח נקי
82,821	72,232	17,374	התאמות הדרושות להצגת תזרימי מזומנים מפעילות שוטפת
95,533	89,709	46,171	מזומנים נטו שמקורם בפעילות שוטפת
תזרימי מזומנים לפעילות השקעה			
(81,427)	(61,789)	(64,506)	רכישת רכוש קבוע
456	46,211	185,800	תמורה ממימוש רכוש קבוע
(103,205)	(153,674)	(51,800)	אחר
(184,176)	(169,252)	69,494	מזומנים נטו שמקורם בפעילות השקעה (ששימשו לפעילות השקעה)
תזרימי מזומנים לפעילות מימון			
10,082	62,406	(74,803)	מזומנים נטו ששימשו לפעילות מימון
(78,561)	(17,137)	40,862	עלייה (ירידה) במזומנים ובשווי מזומנים

12 דוח תזרים המזומנים של החברה הוכן בשיטה העקיפה. בשיטה זו נלקח נתון הרווח או ההפסד מדוח רו"ה ועליו מבוצעות התאמות על מנת להציג את זרימת המזומנים נטו מהפעילות השוטפת.



2017	2018	2019	
145,274	66,713	49,576	יתרות מזומנים ושווי מזומנים לתחילת השנה
66,713	49,576	90,438	יתרות מזומנים ושווי מזומנים לסוף השנה

על פי נתוני הדוחות הכספיים של חברת הדואר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בסוף שנת 2019 היה לחברה תזרים מזומנים חיובי מפעילות שוטפת בסך 46.2 מיליוני ש"ח לעומת 95.5 מיליוני ש"ח בסוף שנת 2017. קיטון של יותר מ-50%. הקיטון בשיעורו של פרמטר חשוב זה מקורו בשינוי שחל בסעיפים השונים שלפיהם מחושב ההון החוזר, כגון יתרות הלקוחות ויתרות הספקים. ככל שתימשך מגמת הקיטון המתוארת של פרמטר זה, תיפגע יכולתה של החברה לשמר יכולת תפעולית שוטפת נאותה ולבצע השקעות חדשות ללא פנייה למקורות מימון חיצוניים.

מנתוני הלוח ניתן גם ללמוד כי תזרימי המזומנים מפעילות השקעה גדלו במידה ניכרת בשנת 2019 ונבעו ממכירתם של נכסי נדל"ן מרכזיים של החברה בשנה זו. בשנת 2019 הסתכם תזרים זה בכ-69.5 מיליוני ש"ח, והוא הגורם המרכזי לכך שסך יתרת המזומנים הנקובה במאזן לסוף שנה זו עלתה ל-90.4 מיליוני ש"ח.

עוד עולה מהלוח כי בשנת 2019 הייתה תנועה שלילית של מזומנים בפעילות מימון בסך 74.8 מיליוני ש"ח. הגורם העיקרי לכך הוא פירעון התחייבויותיה של החברה למחזיקי אגרות החוב שלה, וגורם נוסף לכך הוא סיום הזרמת הכספים לחברה על ידי המדינה בהתאם להתחייבותה בהסכם הרפורמה משנת 2015.

הנתונים מדוח תזרים המזומנים מלמדים על מגמת הרעה במצבה הכספי של החברה הנובעת מירידה ביכולת החברה לייצר מזומנים מפעילותה השוטפת ומסיום הזרמת הכספים על ידי המדינה בהתאם להתחייבותה בהסכם הרפורמה¹³. הדבר בא לידי ביטוי בצורך של החברה לממש נכסי נדל"ן על מנת להזרים כסף לקופתה. התמשכותו של מצב זה יכולה לפגוע בבסיס הנכסים של החברה וביכולתה למלא את מחויבויותיה השונות.

13 הסכם הרפורמה משנת 2015. להרחבה ראו הפרק העוסק בהוצאות השכר של החברה.



ניתוח הדיווח על פי מגזרי פעילות

הדוחות הכספיים של החברה ערוכים בהתאם לתקני דיווח כספי בינלאומיים (IFRS), לרבות תקן דיווח כספי בינלאומי מס' 8 העוסק במגזרי פעילות. גם תקן חשבונאות (ישראלי) מס' 11 מחייב חברה להציג בדוחותיה הכספיים דיווח על פי מגזרי פעילות. דיווח מסוג זה שופך אור על תחומי הפעילות העיקריים של החברה ונותן למקבלי ההחלטות מידע חשוב על שיעור הרווחיות והמגמות של כל מגזר מדווח. עד שנת 2019 החברה לא הציגה בדוחותיה דיווח על פי מגזרי פעילות כנדרש, והדבר לא עלה בקנה אחד עם הגילוי הנדרש לקוראי הדוחות הכספיים.

בשנת 2012 העיר בהקשר זה מבקר המדינה¹⁴ כי בדוחות הכספיים של החברה לא מוצגות התוצאות העסקיות של כל אחד ממגזרי פעילותה העיקריים.

החל מהדוחות הכספיים של שנת 2019 החלה החברה לדווח לראשונה על התוצאות הכספיות של שלושת מגזרי פעילותה המרכזיים: מגזר הדואר והקמעונאות, מגזר הסחר ומגזר השירותים הכספיים. להלן יפורטו בקצרה טיבו ואופי פעילותו של כל מגזר:

מגזר הדואר והקמעונאות: במגזר זה נכללת כל פעילות שירותי הדואר העיקריים של החברה - משלוח הדואר הרגיל, משלוח דואר מהיר בארץ, שירותי דואר כמותי וכן מכירת מוצרים ושירותים שונים באשנבי הסניפים.

מגזר הסחר: במגזר זה נכללת כל פעילות שירותי הדואר הבין-לאומיים, הן היוצא (הכולל שירותי משלוח מכתבים וחבילות לנמענים מחוץ לישראל), והן הבין-לאומי הנכנס (הכולל הפצה של דברי דואר המגיעים מחו"ל, ובעיקר מוצרי סחר אלקטרוני מאתרי סחר בין-לאומיים, אל נמענים בישראל). כמו כן נכללות במגזר זה פעילותם של שירותי השליחויות שמפעילה החברה בתוך הארץ, הן לביצוע משלוחים מעסק לעסק והן לביצוע משלוחים מבתי עסק לנמענים פרטיים.

מגזר השירותים הכספיים: במגזר זה נכללות כל הפעילויות למתן שירותים כספיים שבהן עוסקת החברה באמצעות חברת בנק הדואר ובהתאם להוראות פרק 11 לחוק הדואר.

יצוין כי הדיווח על פי מגזרים בדוחות הכספיים ל-31.12.19 כלל גם דיווח רטרואקטיבי על תוצאותיהם הכספיות של מגזרים אלו בשנים 2017 ו-2018.

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2012), "חברת דואר ישראל בע"מ - עניינים כספיים בחברה", עמ' 636 - 637.



להלן בלוחות 9 - 11 מוצגים נתונים על תוצאות הדיווח על פי מגזרים בשנים 2017-2019 (הנתונים נלקחו מהדוחות הכספיים):

לוח 9: התוצאות הכספיות של פעילות מגזר הדואר והקמעונאות, 2017-2019 (באלפי ש"ח):

2017	2018	2019	
766,985	706,569	658,073	הכנסות מגורמים חיצוניים לחברה
(12,606)	(53,302)	(69,481)	רווח (הפסד) מגזרי

המקור: הדוחות הכספיים של החברה

עלה כי משנת 2017 עד שנת 2019 ירדו ההכנסות ממגזר הדואר והקמעונאות מ-767 מלש"ח ל-658 מלש"ח, ובד בבד גדלו ההפסדים ממגזר זה מכ-12.6 מלש"ח לכ-69.5 מלש"ח. הגורמים לתופעות שליליות אלו הם כאמור ההפחתה המתמשכת בהיקף הדואר "המסורתי"¹⁵ וההוראות הרגולטריות בדבר השירות האוניברסלי (בעניין זה - ראו להלן).

לוח 10: התוצאות הכספיות של פעילות מגזר הסחר, 2017 - 2019, (באלפי ש"ח):

2017	2018	2019	
606,060	703,166	715,342	הכנסות מגורמים חיצוניים לחברה
(11,615)	30,397	7,912	רווח (הפסד) מגזרי

המקור: הדוחות הכספיים של החברה.

עלה כי חלה מגמת עלייה עקבית בהכנסות ממגזר הסחר בין השנים 2017 - 2019 מכ-606 מלש"ח לכ-715 מלש"ח, וזאת בשל הגידול שחל במשך השנים בהיקף פריטי הסחר המקוון המיובאים מחו"ל. בשנת 2018 הרווח ממגזר זה (30.4 מלש"ח) היה גבוה מההפסד לשנת 2017 (11.6 - מלש"ח), עם המעבר למרכז הסחר המקוון במודיעין. לעומת זאת, בשנת 2019 פחת במידה ניכרת הרווח ממגזר זה ועמד על כ-7.9 מלש"ח, אף שחל גידול של 1.7% בהכנסות יחסית לשנת 2018.

15 ההכנסות מדואר "מסורתי" פחתו מ-767 מיליוני ש"ח בשנת 2017 ל-658 מיליוני ש"ח בשנת 2019 - הפחתה של 14.2%.



**לוח 11: התוצאות הכספיות של פעילות מגזר השירותים הכספיים,
סוף השנים 2017 - 2019, (באלפי ש"ח):**

2017	2018	2019	
423,673	417,577	439,153	הכנסות מגורמים חיצוניים לחברה
57,126	37,242	29,385	רווח מגזרי

המקור: הדוחות הכספיים של החברה.

עלה כי במשך השנים 2017-2019 ההכנסות של החברה ממגזר השירותים הכספיים, שהן תוצאות הפעילות של חברת הבת שלה - בנק הדואר, מתאפיינות ביציבות ומסתכמות בכ- 418 - 439 מלש"ח, אולם מסתמנת מגמת קיטון ברווחי החברה ממגזר זה והם פחתו מכ- 57 מלש"ח לכ- 29 מלש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין את העובדה שהחברה הציגה בדוחותיה הכספיים לשנת 2019 דיווח על פי מגזרים, ובכלל זה דיווחים המאפשרים להשוות בין שנת 2018 לשנת 2017 מבחינת תוצאותיה הכספיות של החברה. מהלך זה יש בו כדי לתרום תרומה לאיכות המידע המובא לידי מנהלי החברה ומקבלי ההחלטות במשרד התקשורת, ברשות החברות ובמשרד האוצר, הן בבואם לנתח את מאפייני פעילותה הפיננסית של החברה והן לצורך היערכות טובה יותר לקראת ההפרטה.

בתשובת חברת הדואר מיום 25.5.21 (להלן - תשובת החברה) נכתב כי "החברה לא רק עברה לדיווח לפי מגזרי פעילות אלא ערכה שינוי במבנה הארגוני של החברה בהתאם למגזרי הפעילות... החברה אומנם החלה להציג את מגזרי הפעילות שלה בדוחות הכספיים של שנת 2019 ואילך, אך נהגה להציג את מגזרי הפעילות (בהתאם למתודולוגיה קודמת), בישיבות דירקטוריון ולגורמים שונים כגון רשות החברות הממשלתיות גם לפני כן".

עם זאת, הדיווח לפי מגזרים מעלה כי החברה ירדה ברווחיות בכלל מגזרי פעילותה בשנת 2019 וכי בפעילות מגזר הדואר והקמעונאות הפסדיה השנתיים בשנת 2019 הגיעו לכ- 69.5 מלש"ח ורווחיה ממגזרי הסחר והשירותים הכספיים ירדו מכ- 67.6 מלש"ח בשנת 2018 לכ- 37.3 מלש"ח בשנת 2019.

מומלץ כי החברה תפעל לטיוב פעילותה בכלל מגזרי הפעילות ולאתר מנועי צמיחה לפעילותה על מנת להשיא רווחים מפעילותה השוטפת.

חברת הדואר ערה למצבה הכספי הקשה ומשקיעה מאמצים להביא זאת לידיעת קוראי הדוחות הכספיים שלה וכן לידיעתם של מקבלי ההחלטות בממשלה. לדוגמה, בדוח של החברה המתאר את מצבה העסקי ל-31.12.19 נכתב כי "בעקבות גורמים שונים, אשר חלקם אינם מצויים בשליטתה של החברה (בין היתר, דעיכת עסקי הדואר המסורתיים, שינויים בצריכת שירותי הדואר, חוסר התאמה בין סביבת האסדרה בה פועלת החברה לבין צורכי השוק, אי עדכון



תעריפיה המפוקחים בהתאם לשיעור השינוי בעלות התשומות הרלוונטיות וכיו"ב), החל משנת 2010, חלה שחיקה ברווחיותה של החברה וביתרות המזומנים וההשקעות לזמן קצר המשמשים לפעילותה השוטפת".

מצבה הכספי הקשה של החברה אף בא לידי ביטוי בתכתובות שבין הנהלת החברה לבין בעלי התפקידים הרלוונטיים שבמשרד התקשורת. למשל, במצגת שנשלחה במאי 2020 למשרד התקשורת צוין כי הכנסות החברה צפויות לפחות בכ-300 מיליוני ש"ח בשנת 2020 לעומת הכנסותיה בשנת 2019, וכי מגזרי הסחר והדואר והקמעונאות הם המגזרים העיקריים הנפגעים. מגזר הסחר נפגע בינואר 2020 בשל התפרצות מגפת הקורונה, ואילו יתר התחומים הושפעו במרץ ובאפריל באותה השנה עם התפשטות הקורונה בישראל. על פי תחזית שצורפה למצגת, החברה צפויה להיקלע לקושי תזרימי חמור בסך 219 מיליוני ש"ח ב-1.9.20. בהקשר זה יצוין כי בתכתובת מ-11.5.20 שהתקיימה בין מנכ"ל החברה לבין סמנכ"ל משרד התקשורת מבקש הראשון סיוע כספי מהמדינה בסך כ-200 מיליון ש"ח על מנת להשלים את פערי תזרים המזומנים, זאת עד לספטמבר 2020, החודש שבו צפויה החברה לקבל את דמי הקצאה¹⁶.

ב-20.4.20 וב-27.4.20 התקיימו דיונים במשרד התקשורת, בראשותו של מנכ"ל המשרד ובהשתתפות נציגי משרד האוצר ורשות החברות, בנושא מצבה הכלכלי של החברה. נציג רשות החברות ציין בדיון כי חשוב לנקוט צעדי התייעלות שיסייעו בהפרטה של החברה, ואילו סגן הממונה על התקציבים הציע לבצע עבודה מקצועית בנושא ולקדם את הצעדים במסגרת לוחות זמן קצרים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא התקבל שום סיוע כספי מהמדינה בהמשך לדיונים שתוארו לעיל. יצוין כי החברה גיבשה בשנת 2019 תכנית התייעלות הכוללת, בין השאר, את פרישתם של 300 עובדים נוספים בחברה. זאת על מנת לשפר את מצבה הכספי של החברה.

הסיכונים העולים מנתוני הדוחות הכספיים

השפעת המחויבות לשירות הדואר האוניברסלי על התוצאות הכספיות

החברה כפופה להוראותיו של חוק הדואר ולתקנות שהותקנו מכוחו ובהן תקנות הדואר (שירותי דואר בסיסיים ושירותים כספיים אשר יינתנו לכלל הציבור בכל המדינה), התשס"ח-2008 (להלן - תקנות הדואר), ולהוראות המנויות ברישיון שהעניק לה משרד התקשורת. תקנות הדואר קובעות את שירותי הדואר האוניברסלי, דהיינו שירותי דואר בסיסיים ושירותים כספיים שהחברה מחויבת בהענקתם לכלל הציבור בישראל בפריסה גיאוגרפית רחבה בתנאים בלתי מפלים, ובכללם משלוח הדואר ה"מסורתי".

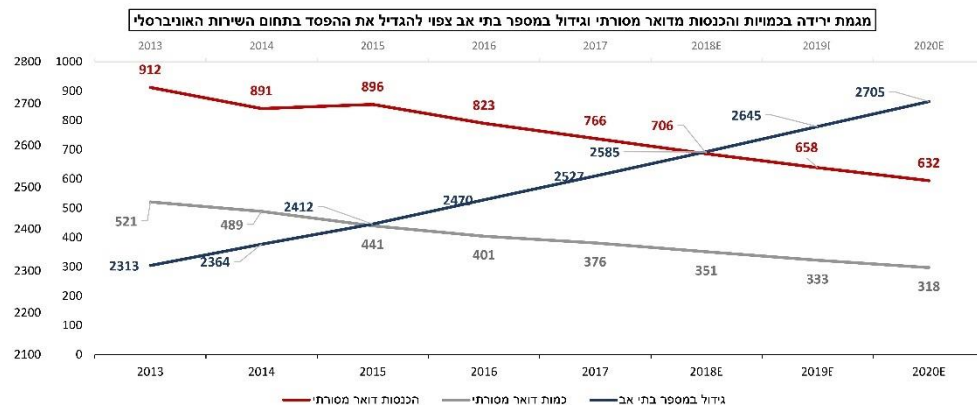
16 דמי הקצאה הם הסכומים המשולמים לחברה ע"י ארגוני דואר מחו"ל מדי תקופה וזאת בגין משלוחי הדואר הבינלאומי.



שוק הדואר ה"מסורתי": בשנים האחרונות ניכרת מגמה של קיטון ניכר במספר משלוחי הדואר ה"מסורתי" בעקבות ההתפתחויות הטכנולוגיות, הגדלת היקף השימוש בדואר האלקטרוני והתפתחותן של הרשתות החברתיות למיניהן. יצוין כי מדובר במגמה כלל-עולמית המשפיעה על כלל חברות הדואר בעולם.

להלן בתרשים 2 מוצגים נתונים על מגמת ההפחתה, במשך השנים, בכמויות ובהכנסות הנובעות לחברה מתחום הדואר המסורתי לעומת הגידול באוכלוסייה:

תרשים 2: מגמות בכמויות והכנסות מדואר מסורתי לעומת הגידול במספר בתי האב:



המקור: מצגת של החברה ממרץ 2020.

מנתוני הלוח עולה כי במסגרת שירותי הדואר המסורתי החברה צפתה במרץ 2020 הפחתה במספר המכתבים שנשלחו באמצעות החברה מ- 521 מיליוני מכתבים בשנת 2013 ל-318 מיליוני מכתבים בשנת 2020, קיטון של 39%, וכי ההכנסות בגין תחום פעילות זה ייקטנו מ-912 מיליוני ש"ח בשנת 2013 ל-632 מיליוני ש"ח בשנת 2020, קיטון של 31%. במאי 2021 עדכנה החברה כי הירידה בפועל במשלוחי הדואר המסורתי בין השנים 2013-2020 הייתה בשיעור של 45% (שנת 2013 - 521 מיליון דברי דואר, שנת 2020 - 286 מיליון דברי דואר).

נוסף על מגמת הקיטון הניכר במספר דברי הדואר המסורתי ובהכנסות בתחום זה, יש נסיבות נוספות שמשפיעות, במשך השנים, על הקיטון ברווחיות החברה. לדוגמה, בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים בחברה במהלך הביקורת הם מסרו כי הגידול באוכלוסייה והקמתם של שכונות ויישובים חדשים מחייבת אותה על פי תנאי הרגולציה לפתוח יחידות דואר חדשות במקומות אלו, גם אם הדבר אינו משתלם לחברה כלכלית.

יצוין כי בעניין זה כתבה החברה לנציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2021 כי "חברת דואר ישראל פועלת בהתאם להוראות חוק הדואר, התקנות והרישיון הכללי אשר מחייבים אותה לספק שירותי דואר אוניברסליים. המשמעות היא חובה לספק שירותי אשנב (יחידות דואר) וחלוקת דואר בכל רחבי הארץ ללא קשר לעלויות הכלכליות במתן השירותים. השינויים החלים בסביבה העסקית של שוק הדואר אשר עיקרם דעיכה מתקדמת של השירותים המסורתיים



(חלוקת דואר וביצוע פעולות באשנב) יוצרים פער בין ההכנסות היורדות משירותי דואר לבין ההוצאות העולות של מתן השירותים. הפער הכספי אשר נאמד ב-150 מלש"ח בשנת 2020 (וצפוי לעמוד על 200 מלש"ח בשנת 2024) מסכן את יציבותה הכספית של חברת דואר ישראל, מסכן את המשך השירות האוניברסלי ואת איכות השירות. זוהי ליבת הבעיות של חברת דואר ישראל וכל עוד היא לא מוסדרת, יש סכנה ליציבות הכספית של חברת דואר ישראל. נושא זה אינו ייחודי לחברת דואר ישראל ומדינות מערביות רבות מתמודדות איתו ברחבי העולם בשנים האחרונות. בהתאם לנתוני דו"ח "POSTAL REGULATORY DATABASE" של תאגיד הדואר הבינ"ל (International Post Corporation) לשנת 2020, ברוב המדינות שנבדקו במדגם (כ-60 מדינות מערביות), יש הסדר לפיצוי ספק השירות האוניברסלי באמצעות סבסוד ישיר, תחום שמור (תחום פעילות בלעדי לספק השירות האוניברסלי), תחרות ועוד. מנגנוני הפיצוי משתנים ממדינה למדינה – אך אין אף מדינה שספק השירותים האוניברסליים אמור לממן בעצמו את השירותים ההפסדיים. ברור שזו מתכונת לקריסת השירות האוניברסלי".

משרד מבקר המדינה מציין בהקשר זה כי המדינה, ברצונה לקדם מטרות חברתיות ראויות, עשויה לעיתים לסבסד או לממן שירותים עבור כלל הציבור, או עבור אוכלוסיות מסוימות, כגון אזרחים מיעוטי יכולת או תושבי יישובים קטנים ומרוחקים, לרבות על ידי אספקתם במחירי הפסד באמצעות חברות ממשלתיות שבבעלותה המלאה. סמכות הממשלה להסתייע בחברות ממשלתיות לקידום מטרות ציבוריות, גם אם אינן רווחיות, מעוגנת בסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות ולפיו חברה ממשלתית תפעל לפי שיקולים עסקיים שחברה לא-ממשלתית פועלת לפיהם, אלא אם כן קבעה הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כי חברה זו תפעל בהתאם לשיקולים אחרים, ולכן "המוסדות הנבחרים עשויים אפוא להחליט כי נגישותו של הציבור הרחב לשירותים או מוצרים מסוימים, וזמינותם בעתות שגרה וחירום כאחד, חשובות עד כדי אספקתם באמצעות כספי המיסים ולעתים אף באמצעות עובדי המגזר הציבורי עצמו, שכן למגזר הפרטי אין תמריץ לממן בעצמו שירותים ומוצרים אלה"¹⁷.

שוק הדואר הכמותי: עוד מסרו נציגי החברה לביקורת כי נבצר מהחברה להתחרות בשוק הדואר הכמותי נוכח מגבלות הרגולציה השונות המוחלות עליה בתחום זה, שכן בהתאם לתקנות הדואר, החברה מחויבת, כאמור, לספק שירותים בכל המדינה - דהיינו על החברה חלה חובת שירות אוניברסלי. לעומת זאת, מתחרותיה יכולות לבחור היכן ובאיזו תדירות לספק את שירותיהן בהתאם לכדאיות הכלכלית. כמו כן, החברה מתקשה לזכות במכרזים שונים למתן שירותי דואר כמותי בהיותה מחויבת לתעריפים הקבועים בתקנות, ולעומת זאת מתחרותיה יכולות להציע תעריפים נמוכים יותר. גם מגבלת הרגולציה המונעת מהחברה להציע שירותים הכוללים הדפסה ועיטוף של דברי הדואר בחבילת שירות אחת, מקשה עליה להתחרות כיאות בשוק זה. יצוין כי החברות אשר מתחרות בחברת הדואר נוהגות לשלוח את דברי הדואר שלהן במקומות המרוחקים או הקשים לחלוקה באמצעות שימוש בתשתיות של חברת הדואר. סוגיה זו נדונה גם בדוח מיוחד של מבקר המדינה ב-2019¹⁸ שבו "הועלה כי משרד התקשורת לא פעל על פי סמכותו לקביעת תקני שירות לבעלי היתר, ואף לא הטיל עליהם חובה להשתתף בעלויות התחזוקה של מערך חלוקת הדואר באזורים שבחרו שלא לפעול בהם. בשל אופן פעולה זה, שבגינו חברת הדואר מחלקת את דברי הדואר במקום בעלי היתר תוך ספיגת עלויות חלוקה

17 אייל צור, פורום קהלת למדיניות הבעלות הממשלתית בחברות בישראל: בחינה מחדש, (אפריל 2017).

18 מבקר המדינה, דוח מיוחד (2019), "השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ", עמ' 113.



גבוהות, גדלים הפסדיה מחלוקת דואר במסגרת השירות האוניברסלי ונפגעת איכותם של שירותי חלוקת הדואר שהיא מספקת לציבור ברחבי המדינה".

בדוח על תיאור עסקי התאגיד לשנת 2019, שנלווה לדוחות הכספיים, נכתב על ידי החברה כי "בשנים האחרונות, בדומה למגמות בעולם, תחום שירותי הדואר הפנים ארציים (שירותי הדואר המסורתיים) הינו במגמת ירידה הולכת וגוברת ובהתאם קטן היקף ההכנסות הנובעות לחברה מהשירותים האמורים. לצד המגמה כאמור, ניכרת מגמה הולכת וגוברת של גידול בהיקף ההכנסות הנובעות לחברה משירותי דואר בין-לאומי נכנס הנובע בעיקרו מהגידול בתחום הסחר האלקטרוני. נכון למועד זה, קצב הגידול בהכנסות החברה וברווחיותה כתוצאה מגידול היקף פעילות שירותי דואר בין-לאומי נכנס עדיין אינו מקוז באופן מלא את השפעת הקיטון בשירותי הדואר המסורתי על הכנסותיה ורווחיותה של החברה. במהלך השנים 2017, 2018 ו- 2019 היוו הכנסות החברה מתחום שירותי דואר וקמעונאות כ- 42%, כ- 38% וכ- 36% מסך הכנסות החברה במאוחד בהתאמה. במהלך השנים 2017, 2018 ו- 2019 היוו הכנסות החברה משירותי הדואר הבין-לאומי הנכנס כ- 16%, כ- 21% וכ- 24% מסך הכנסות החברה במאוחד בהתאמה".

עלה כי הדוחות הכספיים של החברה אינם כוללים ניתוחי רגישות בדבר השפעת שינויים במגזרי פעילותה והשפעתם על תוצאות פעילות החברה.

בתשובת החברה נכתב כי "למיטב ידיעת החברה אין דרישה למתן נתונים כאמור. מעבר לכך, המבנה של החברה גורם לכך שכל ירידה בהכנסות תתורגם לירידה מקבילה ברווח כמעט באותו סכום".

מומלץ כי החברה תשקול לצרף לדוחותיה הכספיים, ניתוחי רגישות אשר ימדדו את ההשפעה שיש לירידה בהכנסותיה של החברה מכל מגזר על סך הרווח הגולמי והתפעולי של החברה וכן תפעל להציגם בפני דירקטוריון החברה. הדבר ישמש לחברה כלי עזר שבאמצעותו תאמוד את ההשפעה של השינויים הצפויים בשוק הדואר על רווחיותה בעתיד ויסייע בגיבוש תוכניות עתידיות לפעילותה.

ההשפעה הפיננסית השלילית של ההוראות הרגולטוריות השונות לא נעלמה גם מעיניהם של בעלי התפקידים המקצועיים הרלוונטיים בממשלה. במכתב מ-20.11.18 שכתבה רכזת התקשורת באגף התקציבים שבמשרד האוצר למנכ"ל משרד התקשורת צוין כי: "אין מחלוקת, כי קיים צורך בבחינה של ההסדרים המפורטים ברישיון של חברת דואר ישראל ובמגבלות הקיימות על חלוקת דואר בישראל. ההוראות הקיימות כיום ברישיון נוסחו באופן מפורט, ויש הסכמה רחבה כי יש לבחון אותן מחדש בראי השינויים שחלו בעולם הדואר...".

בהקשר זה יצוין כי בדוח קודם של מבקר המדינה ב-2019¹⁹ העיר משרד מבקר המדינה למשרדי התקשורת והאוצר "כי במשך השנים הם לא בחנו באופן שוטף את הוצאות החברה על תפעול השירות האוניברסלי, שלא לפי התחייבותם של שרי התקשורת והאוצר, ויש בכך כדי לפגוע

19 מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2019), "השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ", עמ' 115.



באיתנות הכספית של החברה, ביכולתה לספק שירות אוניברסלי איכותי ובקידום התחרות בשוק הדואר".

יצוין כי בנובמבר 2018 מינה שר התקשורת דאז ועדה מייעצת לבחינת שירותי דואר בתחום השמור²⁰ בראשות דני רוזן (להלן - ועדת רוזן)²¹, במטרה לגבש מתווה שיאפשר את שיפור שירותי הדואר לציבור לצד התמודדות בשוק התחרותי ושמירה על יכולת החברה לספק שירותים אוניברסליים לציבור. ועדת רוזן המליצה על מתן גמישות עסקית ותפעולית לחברה ובכלל זאת לאפשר לה לספק שירותי דואר חדשים בכפוף לכל דין ללא אישור פרטני של משרד התקשורת לשירות או לתשלום שיגבה בגינו, לבטל את הפיקוח על מרבית התשלומים שגובה חברת הדואר ולהתיר לחברת הדואר לשתף פעולה עם מפעיל מאחיד²², באופן שתוכל להציע שירות הכולל הפקה והעברה של דברי דואר²³.

עלה כי הגם שאירעו שינויים משמעותיים בשוק הדואר וכי הדואר המסורתי וההכנסות ממנו נמצאים במגמת ירידה ואילו הדואר הבין-לאומי וההכנסות ממנו נמצאים במגמת עלייה, משרדי האוצר והתקשורת טרם ביצעו שינויים בכל הנוגע לתנאי רישיון החברה.

מאחר שהשינויים בתנאי שוק הדואר ומחויבות החברה לשירות אוניברסלי משפיעים על מצבה הפיננסי של החברה, מומלץ כי משרדי האוצר והתקשורת ישלימו בחינת הצורך בביצוע התאמות בתנאי הרישיון וגיבוש תכנית להתפתחות עתידית של החברה בשים לב למחויבויות הרגולטוריות שלה, למתן אפשרות לעידוד תחרות החברה בחברות עסקיות אחרות הפועלות בשוק ולצורך בשמירה על איתנותה הכספית של החברה.

בתשובתה של החברה נכתב כי "חברת דואר ישראל הינה חברה ממשלתית אך פועלת בשוק עסקי-תחרותי כמעט בכל תחומי פעילותה (שוק המכתבים, שוק הסחר המקוון ובשוק הפיננסי)... כללי האסדרה הקיימים, בעיקר בשוק המכתבים, וחוסר התוחלת שלהם ביחס לשינויים שחלו בסביבה העסקית ונוכח שינויים טכנולוגיים בשנים האחרונות, לצד עיוות והיעדר תחרות בשוק הדואר הכמותי, כבר גרמו לחברה להיות כפסע מפשטת רגל כלכלית בשנת 2014... נציין כי בדוח מבקר המדינה בנושא "השירות לציבור בדואר ישראל" מפברואר 2019 המליץ המבקר כי "על משרדי התקשורת והאוצר לבחון מחדש את שוק הדואר ואת השירות האוניברסלי אחת לתקופה, להגביר את הפיקוח על כלל בעלי היתר לחלוקת דואר ולשקול בין היתר להשית עליהם מימון עלויות השירות האוניברסלי, לחייבם לעמוד בתקני שירות מחייבים, והכול על מנת לאפשר לציבור לקבל שירות אוניברסלי איכותי"... הפעולה היחידה שבוצעה היא הקמת ועדה פנימית של משרד התקשורת אשר גיבשה המלצות לגבי שוק הדואר... ועדה זו, אשר פעלה בסוף 2018 וראשית שנת 2019, תוצאותיה אמורים להגיע להליך

20 "שירותי דואר בתחום השמור" לפי חוק הדואר אלה הם שירותי "איסוף, העברה, חלוקה או מסירה של מכתב, גלויה, דבר דפוס או צרור, שמשקלם אינו עולה על 500 גרם... וכן תברוקה, והשירותים הכרוכים בפעולות אלה" בגבולות הארץ ושמחירם אינו עולה על פי 4.5 ממחיר משלוח מכתב רגיל בישראל נכון למרס 2003.

21 הוועדה הוקמה בנובמבר 2018 בידי שר התקשורת והגישה את מסקנותיה והמלצותיה בפברואר 2019, אולם המלצות אלו פורסמו לתגובת הציבור רק ביוני 2020 ואומצו בשינויים בעקבות תגובות הציבור באוקטובר 2020 על ידי שר התקשורת דאז.

22 מפעיל מאחיד זהו למעשה בית דפוס המעניק שירות משולב של הפקת דברי דואר ומיונם.

23 **דין וחשבון ועדה מייעצת לשר התקשורת לבחינת שירותי דואר בתחום השמור** (2019), עמ' 6.



חקיקה רק במחצית השניה של שנת 2021 (!) כאשר הרלוונטיות של מסקנותיה, במקרה הטוב, רלוונטיות לתקופת בחינת מצב השוק על ידה בשנים 2014-2018... החברה טוענת כבר מספר שנים, בייחוד על רקע פרסום המלצות ועדת רוזן, כי כללי הרגולציה להם מחויבת חברת דואר ישראל ארכאיים ואינם מביאים לידי ביטוי את השינויים בסביבה העסקית בה פועלת החברה, ולא את התחזיות לשנים הקרובות... **מן הראוי, בייחוד על רקע כוונת הממשלה להפריט חלקים מהחברה, כי משרדי האוצר והתקשורת, יחד עם הנהלת חברת דואר ישראל, יערכו ניתוח כלכלי צופה פני עתיד אשר יבחן את המגמות בשוק הדואר, הסביבה העסקית, מודלים נהוגים בעולם המערבי (בייחוד במדינות בהן יש בעלות פרטית או מעורבת על חברות הדואר), אשר ישמשו כבסיס לקביעת כללי רגולציה ברי קיימא, אשר יבטיחו מחד שירותי דואר ברמה גבוהה, ומאידך גם ייצרו רמת ודאות מסוימת למשקיע בתהליך ההפרטה** [ההדגשות במקור].

בתשובתו של אגף התקציבים שבמשרד האוצר מיום 23.5.21 נכתב כי "המלצות ועדת רוזן, כוללות שורה של שינויים מבניים, תחרותיים וצרכניים בשוק הדואר בכלל ובשירות האוניברסאלי בפרט. במסגרת השינויים, מוענקים לחברה כלים תחרותיים המאפשרים לה מקורות הכנסה נוספים, גידול ברווחיות והגברת כושר התחרות. במקביל, ניתנות לחברה אפשרויות לצמצם את הוצאותיה... בחודש מאי 2021 פורסם תזכיר לחוק הדואר במסגרתו מיושמות מרבית המלצות ועדת רוזן. אנו סבורים כי יישום המלצות ועדת רוזן יביא להרחבת האפשרויות העומדות לרשות החברה להתמודד עם האתגרים שתוארו בטיטת הדוח ויביא לשיפור השירות שהחברה מעניקה ללקוחותיה ולשיפור איתנותה הפיננסית".

בתשובתו של משרד התקשורת מיום 24.5.21 נכתב כי "ביום 10 במאי 2021 פרסם המשרד תזכיר חוק לתיקון חוק הדואר שמטרתו ליישם את המלצות ועדת רוזן הטעונות תיקוני חקיקה. המגמות המתוארות בטיטת הדוח - שעיקרן: ירידה במכתבים ועליה בחבילות ומעבר לשימוש בערוצים ישירים ומקוונים חלף שירותי אשנב - לא נעלמו מעיני ועדת רוזן. ועדת רוזן נתנה דעתה לצורך להקל את נטל השירות האוניברסאלי לצד החובה לשפר ולהנגיש את השירותים לציבור, בין היתר, על ידי מעבר לשימוש בערוצים ישירים ומקוונים ומעבר מאחזקת יחידות דואר למרכזי מסירה. המלצות ועדת רוזן כוללות גם שורה של שינויים מבניים, תחרותיים וצרכניים בשוק הדואר בכלל ובשירות האוניברסאלי בפרט... במקביל לצד ההכנסות, ניתנות לחברה אפשרויות לצמצם הוצאותיה. צמצום משמעותי בחובת פרישת יחידות דואר ותיבות אדומות (למעלה משליש מהמצבה הקיימת), ביטול קווי דואר נע, צמצום היקף השירותים הבסיסיים, מתן אפשרות לחברה לספק שירותים בערוצים ישירים ומקוונים חלף הצורך להחזיק באשנב, ביטול חובת מסירת חבילה לבית הנמען ומשלוח באמצעות מכונות ביול... לצד כל זה יש להביא בחשבון כי לחברה יתרונות תחרותיים הקיימים לרשותה כגון בלעדיות במרכזי החלוקה, מתן שירות בכל הארץ (תשתית אוניברסאלית). **נדגיש כי יישום ההמלצות כמתואר לעיל יאפשר לחברה לצמצם בהוצאות, להגדיל את ההכנסות ולפתח מקורות הכנסה נוספים, דבר שיאפשר לחברה לשפר את מצבה הכספי באופן משמעותי ולאורך זמן**" (ההדגשה במקור).

עוד הוסיף וכתב משרד התקשורת בתשובתו כי "סוגיית מימון השירות האוניברסאלי גם היא נבחנה לעומק על ידי ועדת רוזן אשר המליצה בסופו של יום על המודל לפיו יש לאפשר לחברה לצמצם באופן משמעותי בהוצאות השירותים הבסיסיים תוך מתן חופש פעולה רחב לחברה לפתח שירותים אחרים ולהתמודד בתחרות בצורה שוויונית מול בעלי היתר. אין ספק כי חלופה זו עדיפה על החלופה של העמסת עלות על המתחרים למשל בדרך של תמלוגים מהכנסות או סבסוד ממשלתי. יש להביא בחשבון לעניין סוגיית השירות האוניברסאלי כי חברת הדואר נהנית



מדי שנה שנה מהכנסות שוטפות הנובעות מבלעדיות במספר שירותים/תחומים: שירותי דואר יחידני בסך של כ-150 מ"ח בשנת 2020, חלוקת מכתבים וחבילות המגיעות מחו"ל לישראל במסגרת הסדרי ארגון הדואר הבינלאומי בסך של כ-300 מ"ח בשנת 2020, שירותי גביה, תשלומים ותקבולים לממשלה ולמוסד לביטוח לאומי בסך של כ-90 מ"ח בשנת 2020, חלוקת דברי דואר במרכזי חלוקה בסך של כ-65 מ"ח בשנת 2020. כמו כן ברשות החברה תשתיות הפצה וחלוקה בכל הארץ המעניקה לה יתרונות לא מבטלים לרבות יתרונות תחרותיים בשוק המכתבים, החבילות, שליחויות ושירותי אשנב. נוכח האמור לעיל, אנו סבורים כי יישום המלצות ועדת רוזן יחד עם מימוש הפוטנציאל והיתרונות הגלומים בתשתית ובחובת האוניברסליות לצד ביצוע מהלכי התייעלות נוספים משמעותיים ובפרט בהון האנושי יאפשר לחברה לצמצם הוצאות ולהגדיל הכנסות תוך שיפור הרווחיות באופן בו החברה תוכל להתמודד עם האתגרים המתוארים בטיטת הדוח. נקיטת פעולות אלו ישיגו שתי תוצאות נדרשות: האחת, שיפור רמת השירות הניתן לציבור והשנייה, שיפור איתנותה הפיננסית של החברה לאורך הזמן. נציין כי החברה זכתה למימון ממשלתי בדרך ישירה ועקיפה במהלך השנים 2015-2020 בסכום כולל של כ-750 מיליוני ש"ח. כ-480 מיליוני ש"ח מימון אוצר לפרישת עובדים בשנים 2015-2018, וכ-270 מיליוני ש"ח תמורה ממכירת מקרקעין שלא משמשים ביצור הכנסה, כלומר שלא משמשים למתן שירותי דואר ובנק הדואר. יצוין כי החברה מתעתדת להמשיך ולמכור מקרקעין בהיקף כספי של כ-120 מיליוני ש"ח בשנים 2021 ו-2022 כך שהמימון הכולל בתקופה 2015-2022 צפוי להגיע לכ-900 מיליוני ש"ח, זאת בנוסף להכנסות השנתיות להן זוכה החברה כתוצאה ממתן שירותים בבלעדיות ונאמדות במאות מיליוני ש"ח לשנה".

בהתייחסות נוספת של החברה, מיום 21.7.21, היא חזרה וציינה כי "השירות האוניברסלי הוא שירות שניתן ללא קשר לכדאיות הכלכלית של מתן השירותים וכי הפתרון המקודם על ידי משרדי התקשורת והאוצר להתמודדות עם השפעת הדבר על מצבה הכספי אינו מספק, בין היתר משום שאינו לוקח בחשבון ששוק המכתבים נמצא בשלבי דעיכה".

מתשובות החברה ומשרד התקשורת עולה פער בין תחזיותיהם לגבי השפעת המלצות ועדת רוזן על תוצאותיה הכספיות של החברה בשנים הבאות ועל יציבותה הפיננסית. לפיכך מומלץ כי משרדי האוצר והתקשורת, בשיתוף חברת הדואר, יבחנו את הנחות העבודה והניתוח הכלכלי שעמדו בפני הוועדה ואשר יש להם השפעה על תחזית ההכנסות של החברה, ובכלל זה את תוקפם של המלצות הוועדה, לצד עקרונות עידוד התחרות ששולבו בהמלצותיה. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח ההרעה בתוצאותיה הכספיות של החברה כפי שמשתקף לדוגמה מהגירעון בהון החוזר, אשר לפי הדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.2020 עלה לכ-519 מלש"ח. יצוין כי שנת 2020 התנהלה בצל משבר הקורונה, שהחל בישראל במרץ 2020.

פיתוח מנועי צמיחה

תחום הדואר הבין-לאומי: בתחום מסתמנת מגמת עלייה מתמדת במשך השנים, ובשנים האחרונות הוא הפך למנוע הצמיחה העיקרי של החברה. בשנים האחרונות החברה השקיעה כ-

תרשים 3: מספר פריטי הסחר המקוון שנשלחו מחו"ל לארץ, 2012 - 2019 (במיליונים)



מנתוני התרשים עולה כי בשנת 2019 נשלחו מחו"ל לישראל כ-68 מיליון פריטי סחר מקוון, יותר מפי שלושה מאשר מספרם משנת 2012 (שבה נשלחו לארץ כ-22 מיליון פריטי סחר מקוון).

| 1046 |



לוח 12: תוצאותיה הכספיות של החברה,
שנת 2020 לעומת שנת 2019 (במיליוני ש"ח):

שנת 2019	שנת 2020	
90	(124)	רווח (הפסד) גולמי
46	(228)	רווח (הפסד) תפעולי
29	(643)	רווח (הפסד) לאחר מיסים על ההכנסה

מקור: הדוחות הכספיים של החברה

עוד עלה כי בסוף שנת 2020 מסתמנת הרעה נוספת בפרמטר של הגירעון בהון החוזר-במועד האמור הגירעון הסתכם בכ-519 מיליוני ש"ח, לעומת גירעון של 229 מיליוני ש"ח בסוף שנת 2019.

מומלץ כי משרד התקשורת והחברה יבחנו את הפעילות של החברה בתחום הדואר המסורתי ואת היערכותה לגידול בהיקפי הדואר הבין-לאומי תוך גיבוש תכנית להגדלת רווחיות החברה.

בנק הדואר: על פי הוראותיו של חוק הדואר, למועד סיום הביקורת בנק הדואר אינו רשאי להעניק אשראי ללקוחותיו ואף אינו רשאי לשלם ריבית בגין הכספים המופקדים בו. יצוין כי כבר בשנת 2012 העיר מבקר המדינה²⁴ כי "העיקובים הרבים בקידום הליכי הפרדה המבנית בין חברת הדואר לחברת בנק הדואר פוגעים בפוטנציאל למנף את פעילותו של בנק הדואר... על... הנוגעים בדבר לדון בהצעת התהליכים המתבקשים לשם השגת מטרת הפיתוח של בנק הדואר... פיתוח בנק הדואר יכול להוות עוד נדבך חשוב בהפחתת הריכוזיות בתחום הבנקאות הקמעונאית, בייחוד באזורי הפריפריה".

ביולי 2012 התקבל בכנסת חוק הדואר (תיקון מס' 11), התשע"ב-2012 (להלן - תיקון 11). בתיקון זה נקבע שתחול הפרדה מבנית מלאה בין חברת הדואר לחברת בנק הדואר. תיקון זה קובע כמה וכמה תנאים²⁵ והוראות הנוגעים לניהול בנק הדואר בנפרד מחברת הדואר, ומשרד התקשורת וחברת הדואר הם הגורמים האחראים ליישום. מטרתו של תיקון 11 היא הפרדה בין פעילותו הפיננסית של בנק הדואר ובין הפעילות הריאלית של חברת האם (חברת הדואר), שזו הפעילות בתחום הדואר, תוך הגדלת מגוון השירותים הפיננסיים שמספק בנק הדואר, לשם חיזוקו ושיפור מנגנוני הבקרה על פעילותו. תיקון 11 קבע כי: "השר, בהסכמת שר האוצר, יעניק לחברה הבת היתר למתן השירותים הכספיים והוא רשאי בהסכמת שר האוצר לקבוע בהיתר

24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2012), "חברת דואר ישראל בע"מ - עניינים כספיים בחברה", עמ' 635.

25 תנאים אלה מחייבים חתימה על הסכם קיבוצי בנוגע לתנאי העסקה של העובדים בחברה ובבנק הדואר, גיוס הון עצמי מזערי לבנק הדואר, מינוי דירקטוריון לבנק הדואר, שלפחות שליש מחבריו הם בעלי השכלה וניסיון בתחום פעילותו וכן חתימה על הסכם מתן שירותים בין בנק הדואר לבין חברת הדואר.



תנאים... בשים לב, בין השאר, לפערים הכלכליים בחברה בישראל ובהתחשב בצרכים ייחודיים של קבוצות שונות באוכלוסייה". על הפוטנציאל הגלום בהסבתו של בנק הדואר לבנק המיועד גם לפעול לטובתם של אוכלוסיות ראויות לקידום ותושבי הפריפריה ובכוחו לסייע בצמצום פערים חברתיים נכתב גם בדוח של מבקר המדינה מ-2018²⁶ כי "לנוכח החשיבות הרבה שבקיומו של בנק חברתי ובכוחו לצמצם פערים חברתיים, כפי שבאה לידי ביטוי גם בעמדת שר התקשורת ובדיוניה של ועדת הכלכלה, רצוי שהממשלה תדון ותנתח נושא זה בהקדם תוך שקלול המלצותיה של ועדת שטרם והפוטנציאל הטמון בבנק הדואר".

גם החברה וגם רשות החברות הביעו את תמיכתן בשינוי הנדרש לצורך חיזוקו ופיתוחו של בנק הדואר. למשל, במכתב למנכ"ל משרד התקשורת מ-31.12.15 כתב יו"ר הדירקטוריון של חברת הדואר כי שתי החברות תמימות דעים בנוגע לצורך בהפרדה מבנית ביניהן כדי לפתח תשתית לקידום פעילותו של בנק הדואר, הן כמנוע צמיחה לחברת דואר ישראל והן בתפקידו החברתי.

יצוין כי רשות החברות כתבה בדוח השנתי שלה לשנת 2018²⁷ כי היא פועלת מול בנק ישראל להשגת רישיון בנקאי עבור בנק הדואר, וכי מהלך זה ביכולתו להציף את ערך החברה לקראת ההפרטה וכניסת המשקיע האסטרטגי.

במהלך הביקורת הנוכחית הועלה כי טרם יושם תיקון 11 משנת 2012 וכי לא בוצעה הפרדה מבנית בין חברת הדואר לבנק הדואר וכן לא הורחבו תחומי פעילות בנק הדואר.

לגבי העיכוב ביישום של תיקון 11 כבר נכתב בדוח מבקר המדינה מ-2018²⁸ כי "לחברת בנק הדואר יש פוטנציאל התפתחות רב, וכבר כיום הכנסותיה הן מרכיב חשוב בהכנסותיה של חברת דואר ישראל ובאיתנותה הפיננסית. נמצאו עיכובים רבים ביישום של תיקון 11 לחוק הדואר – שנדחה באופן שיטתי שוב ושוב במשך חמש שנים, בלי שהועלתה כל חלופה ממשית לפיתוח הבנק".

בביקורת עלה כי החברה ורשות החברות מנהלות שיג ושיח עם אגף הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל ועם הממונה על שוק ההון לעניין קבלת רישיון בנקאי לבנק הדואר וקידום ההפרדה המבנית בין החברות כפי שנדרש בתיקון 11.

יצוין כי במכתב ששלחה במאי 2019 המפקחת על הבנקים בבנק ישראל לחברה פורטו ההתניות השונות הנדרשות על ידי בנק ישראל לצורך מתן רישיון בנקאי, אשר מרביתן חופפות לנדרש בתיקון 11, ונוסף על כך דורש בנק ישראל שהמדינה לא תחזיק במישרין או בעקיפין באמצעי שליטה בבנק הדואר.

עוד נקבעו במכתב זה מספר עקרונות נוספים ובכללם: עקרונות ממשל תאגידי שיבטיחו אי התערבות של חברת הדואר בניהול עסקי הבנק, ירידה בשיעור ההחזקה של חברת הדואר בבנק

26 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "חברת דואר ישראל בע"מ - היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר", עמ' 337.

27 רשות החברות, **דין וחשבון על החברות הממשלתיות לשנת 2018**, עמ' 182.

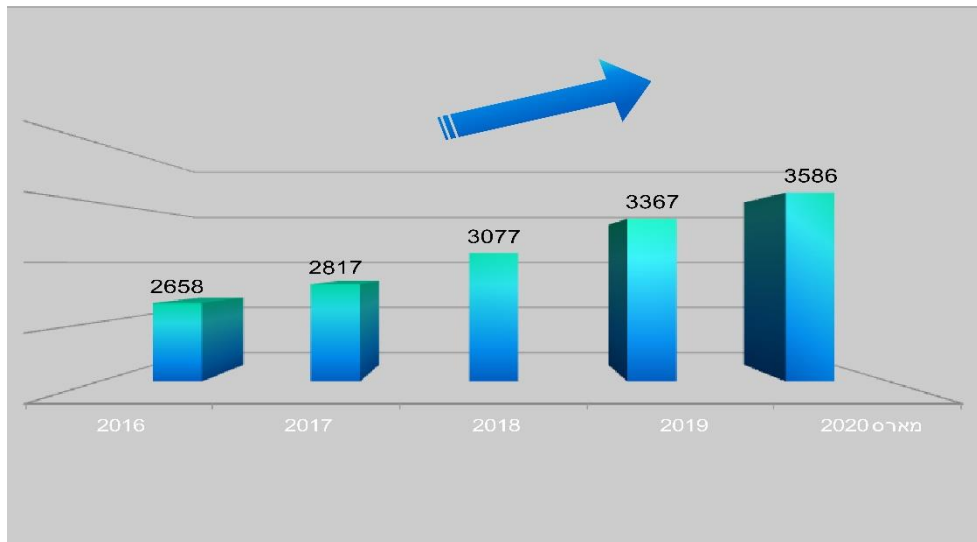
28 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "חברת דואר ישראל בע"מ - היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר", עמ' 295.



הדואר בטרם קבלת הרישיון, הזרמת הון, עצמאות בנק הדואר ואי תלותו בשירותים הניתנים על ידי חברת הדואר וכן העברת הפיקוח על בנק הדואר לפיקוח על הבנקים.

פיקדונות הציבור בבנק הדואר: בשנים האחרונות מסתמנת מגמה של גידול בהיקף הפיקדונות של הציבור בבנק הדואר.

תרשים 4: פיקדונות הציבור בבנק הדואר, 2016 - 2020 (במיליוני ש"ח)



המקור: מצגת של החברה

מנתוני התרשים מסתמנת מגמת גידול בהיקפי הפיקדונות של הציבור בבנק הדואר אשר הגיעו לכ- 3.6 מיליארד ש"ח במרץ 2020. הדבר מעיד על הפוטנציאל הגלום בבנק הדואר ועל החשיבות של יישום תיקון 11.

עלה כי תיקון 11 משנת 2012 טרם יושם וכי הדבר פוגע בפוטנציאל הפיתוח של בנק הדואר ובפוטנציאל ההכנסות שלו ומנציח את העירוב בין התחום הריאלי לתחום הפיננסי, שלא בהתאם לאסדרה המקובלת כיום בשוק הבנקאות.

בתשובתו של אגף התקציבים שבמשרד האוצר מיום 23.5.21 ובתשובות משרד התקשורת והחברה נמסר, כי סוגיית הפיכת בנק הדואר לבנק מסחרי נבחנה על ידי כלל גורמי הממשלה הרלבנטיים לרבות החברה ומול בנק ישראל. בסופו של יום קבע בנק ישראל כי בטרם יינתן לבנק הדואר רישיון בנק מלא, על המדינה למכור לפחות למעלה ממחצית מאחזקותיה בחברה. זאת, בניגוד למתווה ההפרטה שאושר הקובע מכירה של עד 40%. בנסיבות אלה הוסכם על ידי כלל הגורמים המעורבים כי אין טעם ליישם את ההפרדה המבנית בין החברה לבנק הדואר, כפי שמחייב תיקון 11, שכן ביטול הבעלות הממשלתית על החברה אינו רלבנטי ובהעדר רישיון בנק מסחרי ומתן אפשרות לבנק הדואר לספק שירותים בנקאיים - פיננסיים נוספים, ההפרדה אינה כלכלית. בהתאם לכך, בתזכיר החוק לתיקון חוק הדואר שפורסם במאי 2021 מוצע גם לדחות



את כניסתם לתוקף של סעיפי ההפרדה בחוק עד למועד התקיימות התנאים המוקדמים ללא קציבת זמנים.

בתשובת המפקח על הבנקים שבבנק ישראל מיום 18.5.21 נכתב כי "...אין חולק כי לבנק הדואר פוטנציאל משמעותי להפוך לבנק שיספק שירותים בנקאיים לאוכלוסייה שגישותה לשירותים פיננסיים מוגבלת. מדובר בגוף פיננסי המספק כיום מגוון שירותים פיננסיים, כולל קבלת פקדונות, ביצוע תשלומים, והוא חבר מסלקת מס"ב ובעל גישה למערכת התשלומים בישראל. לגוף זה יש כ- 500 אלף לקוחות המנהלים כ- 3.5 מיליארד ש"ח פיקדונות. לגוף זה סינרגיה עם חברת הדואר המאפשרת קבלת תשתיות מחשוב ופריסת סניפים רחבה, כולל בפריפריה. ואולם, ביולי 2018 החליטה הממשלה בהחלטה מח/7 למכור עד 40% מאחזקות המדינה בחברת הדואר ולהישאר בעלת שליטה בחברת הדואר...במצב דברים זה, חברת הדואר שהינה תאגיד ריאלי אמורה לשלוט בבנק הדואר. על פי דוחותיה הכספיים מצבה הכספי של חברת הדואר נכון ליום 31.12.2017 (המועד שנבחן על ידינו) היה חמור ביותר. הדוח כלל הפנית תשומת לב רואי החשבון בחוות דעתם לדוחות הכספיים למצבה הכספי של החברה. יתרת הון עצמי בסך 446 מיליוני ש"ח. גרעון בהון החוזר בסך 374 מיליוני ש"ח. מצב הדברים שבו לחברת האם פעילות ריאלית ומצבה הפיננסי אינו טוב, עלול לגרום לחץ למשיכת רווחים או העמסת יתר של עלויות השירותים המתקבלים מחברת האם, כך שיתבצע "סבסוד צולב". לאור העובדה שכל שירותי בנק הדואר ניתנים עדיין באמצעות החברה האם, הרי שלכל שינוי במצבה הכספי של חברת הדואר, איתנותה הכספית ו/או היקף פעילותה ופריסתה, תהיה השפעה מיידית אף על פעילותו של בנק הדואר. הבדיקה שקיים הפיקוח על הבנקים נערכה על בסיס החלטת הממשלה החדשה...במהלך תקופה של חודשים רבים ביצע הפיקוח על הבנקים עבודה מקיפה לבחינת האפשרות של הפיכת בנק הדואר לתאגיד בנקאי ומתן רישיון בנק לבנק הדואר בהתאם לחוק הבנקאות (רישוי), על בסיס תכנית עסקית שהוגשה על ידי חברת הדואר, ובמסגרת זו התקיימו כעשרות פגישות...במכתב מינואר 2020 מציינת המפקחת על הבנקים כי בעקבות פנייתו של מנהל רשות החברות נערכה בחינה נוספת...ואולם, גם לאחר הבחינה החוזרת עמדתנו המקצועית היא שעל המדינה לרדת בהחזקתה טרם מתן רישיון בנק לבנק הדואר. מסקנה זו מקבלת משנה תוקף על רקע הדחיות החוזרות ונשנות של יום התחילה של חוק הדואר (תיקון מס' 11), 2012, שנועד ליצור הפרדה מבנית בין פעילויות בנק הדואר לאחר של חברת הדואר...נוכח העקרונות שנקבעו במכתב המפקחת על הבנקים ממאי 2019 ולאור הבדיקה הנוספת שנערכה על ידי נגיד בנק ישראל והמפקחת על הבנקים בינואר 2020 אנו סבורים כי העקרונות שנקבעו עונים על ההמלצה וכי "הכדור נמצא בידי" רשות החברות, משרד התקשורת, חברת הדואר ומשרד האוצר, וכי הדרך למתן רישיון בנק לבנק הדואר הובהרה היטב לכולם".

לנוכח השפעת מצב חברת הדואר על פיתוח בנק הדואר ועל היכולת לתת מענה באמצעותו לאוכלוסיות הראויות לקידום ולקדם בכך גם את התחרות בין הבנקים בישראל, גובר הצורך לפעול להתאמת תנאי הרישיון של החברה לשוק תחרותי, ועם השלמת התהליך, מומלץ כי משרד האוצר ומשרד התקשורת יעקבו אחר השלכותיו ויפעלו ליישום ההפרדה, בתאום עם בנק ישראל, לשם קידום תיקון 11 להסבתו של בנק הדואר לבנק בעל רישיון בנקאי.



מבנה הוצאות שכר קשיח

הוצאות השכר הן מרכיב עיקרי מכלל הוצאותיה של החברה והן רכיב הוצאה קשיח שקשה לשנותו, הן בגלל תחולתם של הסכמים קיבוציים בחברה והן בגלל אופי הפעילות בחברה, שהיא עתירת הון אנושי.

בשנת 2015 נחתם הסכם²⁹ עם המדינה שעל פיו הקצתה המדינה לחברה 477 מיליוני ש"ח לכיסוי עלויות הפרישה העודפות. במסגרת ההסכם התחייבה החברה להפחית ב-1,200 את מספר המשרות של עובדיה עד 31.12.18, באופן שעד תאריך זה יועסקו בחברה במשרה מלאה עד 5,050 משרות, ומכלל זה יועסקו לא יותר מ-3,800 עובדים במשרות קבועות. מנתוני החברה עולה כי בשנת 2019 היו בה 3,635 משרות, בממוצע, של עובדים קבועים בשכר ברוטו ממוצע של 15,502 ש"ח לחודש וכן 1,380 משרות, בממוצע, של עובדים ארעיים בשכר ברוטו ממוצע של 10,414 ש"ח לחודש. יצוין כי החברה עמדה ביעדי ההסכם בדבר הירידה במצבת העובדים והסכומים שהקצתה המדינה לכיסוי עלויות הפרישה הועברו לחברה. כמו כן, הממונה על השכר שבמשרד האוצר מפקח על החברה הן באישור הסכמים קיבוציים והן בקבלת דוחות שנתיים על פי הנחיותיו.

להלן בלוח 13 מוצגים נתונים על התפתחות הוצאות השכר (באלפי ש"ח) ושיעורן מהכנסות חברת הדואר לשנים 2016 - 2019:

לוח 13: נתוני הוצאות השכר ושיעורן מההכנסות, 2016-2019 (באלפי ש"ח):

	חברת דואר ישראל מאוחד לשנה שהסתיימה ביום 31 בדצמבר				
	2016	2017	2018	2019	
הוצ' שכר, נלוות וכוח אדם	1,084,133	1,101,830	1,107,056	1,130,235	
סך ההכנסות ממכירות ומתן שירותים	1,806,394	1,807,145	1,838,096	1,823,776	
שיעור הוצ' השכר מסך ההכנסות	60%	61%	60%	62%	

על פי נתוני הדוחות הכספיים של החברה.

29 הסכם קיבוצי מיוחד (רפורמה והבראה) מ-21.1.15.



מנתוני הלוח עולה כי למרות הוצאתה לפועל של תכנית הפרישה בחברה, אשר מומנה על ידי המדינה ב- 477 מלש"ח, ומספר המשרות הכולל שירד ל- 5,050, הוצאות השכר של החברה היו במגמה של עליה בארבע השנים 2016-2019 (מועד חתימת ההסכם עם המדינה) תוך פגיעה ברווחיות החברה. עוד עלה כי שיעורן של הוצאות השכר מסך ההכנסות עלה ב- 2% בין השנים 2018 ל- 2019.

יש לציין בהקשר זה, כי בהתאם לנתונים שפרסמה רשות החברות בדצמבר 2019 דורג היחס בין הוצאות השכר למחזור המכירות של חברת הדואר במקום הגבוה ביותר מבין כלל החברות הממשלתיות. כמו כן נלמד מדוח זה כי אף ששיעור המחזור של חברת הדואר הוא 2.5% מסך מחזור כל החברות הממשלתיות, הרי ששיעור הוצאות השכר שלה הוא 6% מסך הוצאות השכר בכלל החברות הממשלתיות.

בתשובת החברה נכתב כי "הצגת המדד של הוצאות השכר למכירות בחברות ממשלתיות אינו משקף לבדו את נושא השכר בחברת דואר ישראל משום שהוצאות השכר בחברה מושפעות מהיקף כוח אדם הנדרש כדי לעמוד בהוראות הרגולציה המחמירות להן מחויבת החברה, וזאת ללא קשר להכנסות החברה. למשל, החברה מחויבת בתקן פריסת יחידות דואר בהתאם לגודל האוכלוסייה ביישוב ולמרחקים של בית אב מיחידת הדואר. המשמעות היא הצורך להוסיף עוד ועוד יחידות דואר ללא קשר להיקף המכירות שהן מייצרות. בנוסף, החברה מחויבת לחלק דואר בכל בית אב ועסק במדינת ישראל. ככל שמספר בתי האב גדל, כך יש צורך להרחיב את מערך חלוקת הדואר ללא קשר לכמויות המכתבים. המשמעות של שתי חובות רגולטוריות אלה היא היקף כוח אדם הנדרש להפעלת יחידות הדואר וחלוקת הדואר - במקביל למגמת הדעיכה במכירות משירותי הדואר המסורתיים... כך, ובניגוד להגיון של חברה עסקית, חברת דואר ישראל לא יכולה להתאים את היקף כ"א למתן השירותים להכנסות ממתן השירותים, וכל מדד שיבחן את המכירות ביחס להוצאות השכר - יציג את החברה בדירוג נמוך [הדגשה במקור]. ...חברת דואר ישראל היא הדוגמה היחידה מבין כל החברות הממשלתיות אשר פועלת בשוק עסקי תחרותי מול חברות פרטיות ופועלת תחת כללי השירות האוניברסלי אשר לא מאפשר לה להתפתח עסקית".

מומלץ כי החברה תמשיך לבחון דרכי התייעלות בכל הנוגע להוצאותיה הקשוחות ובפרט בעניין שכר עובדיה, ובשים לב לשינויים הצפויים בתנאי הרישיון שלה עם השלמת הליך תיקון החוק בנושא.

עוד מומלץ כי החברה, משרד האוצר - אגף התקציבים ואגף השכר והסכמי עבודה ורשות החברות יקיימו הליך הפקת לקחים אודות יישום הסכם ההבראה שנחתם ב- 2015 וכי הגופים יפעלו לשלב בהסכמי הבראה, לצד יעדי צמצום מספרי עובדים, גם מבנה שכר שיתמוך ברווחיות החברה.

בתשובתו של הממונה על השכר שבמשרד האוצר מיום 13.5.21 נכתב כי "1. מבנה השכר ומנגנון ההעסקה בחברת דואר ישראל מעוגן בהסכמים קיבוציים מפורטים אשר ראשיתם בתקופה בה הדואר היה חלק ממשרד התקשורת. בשל כך, הסכמים אלו כוללים, בין היתר, הצמדה מסוימת



למבנה השכר הנהוג בשירות המדינה. מבנה שכר מיושן זה (הקיים בחברות ממשלתיות נוספות) יחד עם מנגנוני העסקה קשיחים, כפי שפורט בהרחבה בדוחות הממונה על השכר בנוגע לנעשה בחברות ממשלתיות...אינם מותאמים למציאות העסקית והתחרותית בה מתנהלת החברה.

2. בשנת 2015, לאור מצבה הפיננסי של החברה וכפי שצוין בדוח, נחתם הסכם קיבוצי שכלל תוכנית הבראה לחברה...ככל שתוכנית זו לא הייתה יוצאת לפועל, מצבה הפיננסי של החברה היה חמור יותר על פני זמן, מכפי שמוצג בדוח. בפרט, שיעור הוצאות השכר היה, ככל הנראה, ממשיך לעלות לאורך זמן.

3. בהמשך להסכם משנת 2015, מצבה הפיננסי של חברת דואר ישראל כיום, וכן הצורך בשינויים ארגוניים ותפעוליים נוספים, הובילו לחתימת הסכם התייעלות נוסף שנחתם ביום 30.12.2020. במסגרת הסכם זה הוסכם על תוכנית פרישה מוקדמת ל- 300 עובדים, במקביל לצמצום משרות אלו בחברה. תוכנית זו מתפרשת על פני 3 שנים. הסכם זה נחתם לאחר ביצוע הביקורת ולכן אינו נזכר בה, וגם תוצאותיו יהיו ניכרים רק בעוד מספר שנים.

4. נציין, כי אגף שכר והסכמי עבודה פועל להטמעת מודלי שכר מודרניים ומנגנוני העסקה גמישים בחברות הממשלתיות, אשר יתמכו בהתנהלותן העסקית ויהיו מותאמים לסביבה התחרותית בה הן נמצאות. בפרט, הממונה על השכר תומך בקידום מבנה שכר חדש בחברת דואר ישראל וזאת במסגרת המגבלות הפיננסיות של החברה.

בתשובתו של אגף התקציבים שבמשרד האוצר נכתב כי "אגף התקציבים תומך במודלים של גמישות ניהולית ושכר גמיש ומעודד את חברת הדואר להתייעל גם באופן זה ובכך להתאים עצמה לסביבה התחרותית בה היא פועלת. אנו מאמינים כי על החברה להמשיך לזיום ולבצע תהליכי התייעלות מעין אלה בכדי לשמור על יציבותה של החברה".

הפרשות, התחייבויות תלויות ונכסים תלויים

הדוחות הכספיים של החברה ערוכים בהתאם לתקני דיווח כספי בינלאומיים (IFRS). הפרשה בהתאם ל- IAS 37 מוכרת כאשר לחברה קיימת מחויבות בהווה (משפטית או משתמעת) כתוצאה מאירוע שהתרחש בעבר, צפוי שיידרש שימוש במשאבים כלכליים על מנת לסלק את המחויבות וניתן לאמוד אותה באופן מהימן. גם תקן חשבונאות (ישראלי) מס' 10, העוסק בהפרשות, בהתחייבויות תלויות ובנכסים תלויים קובע את הקריטריונים להכרה ברכיבים אלה ולמידתם. על פי הוראות התקן, כאשר מחויבות בהווה צפויה לגרום להיווצרות תזרים שלילי של כספים בעתיד, הרי שיש לבצע בהתאם לכך הפרשה בדוחות הכספיים. כאשר ישנה מחויבות אפשרית או מחויבות בהווה אשר עשויות לגרום, אך צפוי שלא, תזרים שלילי של משאבים אין לבצע הפרשה אולם נדרש לתת גילוי לכך בדוחות הכספיים.

תביעות משפטיות המוגשות כנגד חברה אמורות להיבדק על ידה לצורכי דיווח חשבונאי בהתאם להוראות התקן, ובהתאם להוראות אלו החברה, על סמך ייעוץ משפטי, נדרשת להחליט האם לבצע הפרשה בדוחות הכספיים של סכומים רלוונטיים לכיסוי התביעות המשפטיות או שנדרש רק לתת גילוי בדוחות הכספיים בעבורן.



נגד החברה מוגשות תביעות משפטיות מסוגים שונים: תביעות של עובדי החברה במסגרת דיני העבודה, תביעות של סוכנים המפעילים סוכנויות דואר וכן תביעות רבות בנושאים ציבוריים עקרוניים שנמצאים בהליכי בקשה לאישור כתובענות ייצוגיות. להלן דוגמאות לתביעות שהוגשו נגד החברה כעולה מהדוחות הכספיים של החברה:

1. באוקטובר 2018 הוגשה לבית המשפט המחוזי תביעה נגד החברה ובקשה לאישורה כתובענה ייצוגית בטענה כי החברה אינה מאפשרת משלוח דברי דואר בשירותי שליחים ליישובים במגזר הערבי. התובעים העריכו כי התביעה תסתכם בכ-3.6 מיליארד ש"ח. בית המשפט הפנה את הצדדים להליך גישור, בהסכמתם. לדעת החברה, בהסתמך על יועציה המשפטית, בשלב זה טרם ניתן לאמוד את סיכויי התביעה להתקבל, ולפיכך החברה לא הפרישה בדוחות הכספיים סכומים כלשהם לכיסוי התביעה³¹.

2. בפברואר 2018 הוגשה לבית המשפט המחוזי בירושלים תביעה נגד החברה ובקשה לאישורה כתובענה ייצוגית בטענה שהחברה מפרה את הוראות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, ואת התקנות שהותקנו מכוחו בעניין התאמת נגישות לשירות³². התובע טוען כי החברה אינה מנגישה כדין מכונות אוטומטיות לקביעת תורים בסניפים³³. התביעה על סך 501 מיליוני ש"ח, והליכי הגישור שהתקיימו בין הצדדים כשלו. החברה לא ביצעה הפרשה בספרים, על סמך חוות הדעת של היועצים המשפטיים שסיכויי התביעה להידחות גבוהים מסיכוייה להתקבל.

להלן בלוח 14 מוצגים נתונים על ההיקף הכספי של התביעות המשפטיות לשנים 2018, 2019 (נכון ל- 31.12.19):

לוח 14: סכומי התביעות המשפטיות, 2018 ו-2019 (באלפי ש"ח):

2018	2019	
11,573	10,339	עובדים, גמלאים ומחלקים
5,954,520	6,333,493	לקוחות ואחרים
5,966,093	6,343,832	סה"כ

המקור: הדוחות הכספיים של החברה

מנתוני הלוח עולה כי נגד החברה מוגשות תביעות בסכומי עתק, וכי מסתמנת מגמת גידול בהיקף התביעות - מ- 5.97 מיליארדי ש"ח בשנת 2018 ל- 6.34 מיליארדי ש"ח בשנת 2019. עם

31 הליך הגישור הסתיים בהסכם פשרה לפיו חברת הדואר הוסיפה שירותי דואר שליחים מהיר ל-77 יישובים ערביים ושילמה לתובע כ-300,000 ש"ח. בעקבות הסכם הפשרה התביעה והבקשה לאשרה כייצוגית נמחקו; תצ (מרכז) 56381-10-18 **מוחמד מסאלחה נ' חברת דואר ישראל בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 13.3.21).

32 סעיפים 25 ו-86 לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013.

33 ת"צ (ירושלים) 31171-02-18 **ראם בן אור נ' חברת דואר ישראל בע"מ**.



זאת, בהתבסס על חוות הדעת של יועציה המשפטיים, החברה רשמה בדוחותיה הכספיים הפרשה בגין תביעות אלו בסך 13.8 מיליוני ש"ח בלבד.

יצוין כי בדוחות הכספיים של החברה ל-31.12.19 הסב רואה החשבון החיצוני, במסגרת חוות דעתו ובלי לסייג את חוות הדעת, את תשומת הלב לאמור בביאור 23 לדוחות הכספיים בדבר בקשות לאישור תביעות כתובענות ייצוגיות. עוד נכתב בדוחות האמורים כי החברה אינה יכולה להעריך, בשלב זה, את השפעות התביעות, ובכללן התובענות הייצוגיות, אם יתקבלו, על מצבה הכספי של החברה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הפער הניכר בין היקף התביעות המשפטיות (ובפרט התביעות הייצוגיות כנגד החברה), העולות כדי 6.34 מיליארד ש"ח - נכון ל-2019, לבין סכום ההפרשה החשבונאית שבוצעה בגין בדוחות, העולה כדי 13.8 מלש"ח, חושף את החברה לפגיעה ניכרת במצבה הכספי של החברה בעתיד לעומת המוצג כיום בדוחותיה הכספיים.

מומלץ שהנהלת החברה, בשיתוף עם יועציה המשפטיים, תקיים הליכי הפקת לקחים, לרבות בדיקטוריון החברה, בעקבות התביעות המשפטיות השונות לצורך היערכותה למניעת תביעות עתידיות במידת האפשר.

ניהול עצמי של הכספים המיועדים לפנסיה

קופת גמל מרכזית לקצבה: סמוך לפני שחברת הדואר החלה לפעול ועובדי רשות הדואר הועברו אליה, התחייבה החברה במסגרת הסכמי המעבר לכסות את הגירעון האקטוארי הנובע מהתחייבויותיה לפנסיה לעובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית ולהעביר את הכספים לכיסוי ההתחייבות לקופה מרכזית לקצבה אשר תוקם לשם כך. בדצמבר 2005 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין החברה, רשות הדואר והסתדרות העובדים הכללית החדשה, ולפיו עד להקמת הקופה האמורה תפקיד החברה את כספי הפנסיה התקציבית בידי נאמן בחשבון נאמנות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת טרם הוקמה קופת גמל מרכזית לקצבה לעובדי החברה הזכאים לפנסיה תקציבית, וכי הסכומים המיועדים למטרה זו מופקדים בחשבונות נאמנות.

נכון ל-31.12.19 יש בחשבונות הנאמנות סכום של 555.2 מיליוני ש"ח, לעומת סכום של 597.7 מיליוני ש"ח ב-31.12.18.

תכתובות פנימיות שהעבירה החברה לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת ושעסקו בהליך קבלת האישורים לתקנון הקופה לקראת הקמתה כוללות דואר אלקטרוני מרשות שוק ההון ממאי 2017 שבו נכתב כי "בשלב זה, אין לנו הערות נוספות. אתם יכולים להתקדם. אישור רשמי לתקנון יינתן עם הקמתה של קופת הגמל והנפקת הרישיון לחברה המנהלת". עוד עולה



מהתכתובות כי החברה ממתינה לתגובתה של ההסתדרות על טיוטת הסכם הניהול שנשלחה לה באוגוסט 2019.

בתשובת רשות שוק ההון מיום 2.5.21 נכתב כי "במקרה שנדון בדוח המבקר, מדובר בהקמה של קופה חדשה, אשר דורשת הליך מורכב הכולל רישוי והקמת הקופה שבמסגרתם ניתן גם האישור לתקנון הקופה. עם זאת, בקשה רשמית כזו כלל לא הוגשה לרשות. היות שמדובר בסוג יחסית חדש של קופת גמל שנכון לאותה עת הייתה רק קופה מנוהלת אחת מסוגה בשוק, פנתה חברת דואר ישראל אל רשות שוק ההון בבקשה לקבלת התייחסות מקדמית להוראות שנקבעו בטיטוט התקנון העתידי על מנת שחברת הדואר תוכל להתקדם להגשת בקשה רשמית להקמת הקופה ואישור התקנון סופי. לאחר מספר סבבים של הערות לנוסח טיוטת תקנון הקופה, הדיונים בדבר הערות הרשות לנוסח התקנון מוצו, נכון לאותו המועד".

בתשובת ההסתדרות מיום 12.5.21 נכתב כי "להסתדרות לא היו הערות להסכם הניהול שהועבר. ההסתדרות סבורה כי יש לקדם את הקמתה של קופת גמל מרכזית לקצבה ועל חברת הדואר לפעול לעשות כן תוך הבטחת זכויות העובדים".

עוד עלה כי, בהתאם לאמור בביאור 10 לדוחות הכספיים, נכון ל-31.12.19 קיים פער בסך של 341³ מיליוני ש"ח, בין ההתחייבות האקטוארית של החברה, בסך 578 מיליוני ש"ח, אשר מחושבת לפי וקטור הריבית על פי התקינה החשבונאית ובין הסכום שיהיה על החברה להפקיד בקופת גמל לקצבה חיצונית - סכום של 619 מיליוני ש"ח - המחושב לפי וקטור הריבית הנדרש על פי הוראותיה של רשות שוק ההון.

בתשובת החברה נכתב כי "ההתחייבות בגין פנסיה ופיצויי פרישה ליום 31.12.2019 הינה 578 מיליון ש"ח ובחשבון הנאמנות יש 555 מיליון ש"ח, פער של 23 מיליון ש"ח שהועבר לחשבון הנאמנות בשנת 2020 בהתאם להסכם הנאמנות. אם הכוונה היא לפער שבין ההתחייבות המחושבת על פי כללי חשבונאות לבין ההתחייבות לפי אגף שוק ההון, אזי יש פער של 41 מיליון ש"ח. החברה מתכוונת לממן את הפער הזה מההשקעות לכיסוי התחייבויות לעובדים שסכומן ליום 31.12.2019 הינו כ - 680 מיליון ש"ח".

מומלץ כי חברת דואר תשלים הקמת קופה מרכזית לפיצויים לצורך ניהול כספי הפנסיה התקציבית, בהתאם להסכם שנחתם ב- 2005.

רישום המשפטי של הנכסים

רישום נכסי מקרקעין: רישום נכסי המקרקעין של החברה על שמה במרשם המקרקעין הוא תנאי להתגבשות זכויותיה בהם ולהבטחתן. בדוחות הכספיים המאוחדים של חברת הדואר לסוף

34 ההפרש בין 619 ל-578 מיליוני ש"ח.



שנת 2019 הוצג סעיף רכוש קבוע הכולל נכסי מקרקעין בעלות מופחתת³⁵ של כ- 623 מיליוני ש"ח. מדובר, בין היתר, בנכסי מקרקעין השוכנים במרכזי ערים ואשר ערכם עלה במידה ניכרת בשנים האחרונות. יצוין כי כללי החשבונאות³⁶ מאפשרים לבחור בין הצגתם של הנכסים על פי עלותם לבין הצגתם על פי מודל הערכה מחדש. החברה בחרה להציג בדוחות הכספיים את נכסיה בשיטת העלות. לצד זאת, לפני מכירה של נכסי מקרקעין על ידה, החברה מזמינה עבודות שמאות לבחינת שווי הנוכחי ופועלת להשבתם.

בדוח מבקר המדינה ב- 2017³⁷ העיר המבקר על היעדר הרישום המשפטי של חלק מהנכסים בלשכות רישום המקרקעין כנדרש. לדוגמה, בדוח ביקורת "הועלה כי מרבית נכסיה של חברת הדואר אינם רשומים על שמה^[38], ושאר הנכסים עדיין רשומים על שם רשות הדואר שאינה קיימת עוד. עוד עולה כי יש נכסים אשר בגינם נרשמה בלשכות רישום המקרקעין רק הערת אזהרה לטובת חברת הדואר, וכן כי יש נכסים ששייכים לחברה אשר רשומים על שמה של הרשות המקומית שבה הם שוכנים".

מבדיקתם של הדוחות הכספיים עולה כי גם במועד סיום הביקורת חלק ניכר מנכסיה של החברה טרם נרשם על שם החברה במרשם המקרקעין.

לוח 15: תמונת מצב של הרישום המשפטי של נכסי החברה (נכון ל-31.12.19)

תמונת המצב של הרישום המשפטי	מספר הנכסים	שיעורם מסך נכסי החברה
נכסים (בבעלות או בחכירה) שהושלם רישומם במרשם המקרקעין	99	29.2%
נכסים (בבעלות או בחכירה) אשר נרשמה במרשם המקרקעין הערת אזהרה בעניינם	37	10.9%
נכסים (בבעלות או בחכירה) שיש לחברה חוזה עם רמ"י (לחכירתם) שאינם רשומים במרשם המקרקעין	53	15.6%
נכסים שאין לחברה חוזה עם רמ"י לחכירתם, ולכן גם לא ניתן לרשום אותם על שם החברה במרשם המקרקעין	97	28.7%
נכסים שהזכויות בהם עדיין בהליך משפטי או שנויות במחלוקת	53	15.6%
סה"כ נכסים	339	100%

35 מונח חשבונאי המציין את יתרת הנכסים במאזנה של החברה, לאחר הפחתתו של הפחת המיוחס להם.

36 תקן חשבונאות בינלאומי IAS 16

37 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "חברת דואר ישראל בע"מ - ניהול הנכסים וההתקשרויות", עמ' 585.

38 מרביתם של הנכסים רשומים על שם הקרן הקיימת לישראל או מדינת ישראל.



המקור: הדוחות הכספיים של החברה.

מהנתונים בלוח עולה כי טרם הסתיימה עבודת הרישום המשפטי של 240 (70.8%) מ-339 נכסי החברה, וכי הליך הרישום המשפטי הושלם במלואו לגבי 99 (29.2%) מהנכסים. יצוין כי מביאור 13 לדוחות הכספיים עולה כי העלות המופחתת של הנכסים שטרם נרשמו על שם החברה מסתכמת בכ-386 מיליוני ש"ח ואילו העלות המופחתת של הנכסים שנרשמו על שם החברה היא 174.6 מיליוני ש"ח³⁹.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "חברת דואר ישראל עשתה כבוד דרך אדירה ברישום נכסי המקרקעין שלה, ובמקרים רבים השלימה את כל הפעולות התלויות בה, וזאת על רקע הקושי הרב להסדיר נכסים אשר נרכשו לפני עשרות שנים ועברו לחברה מרשות הדואר ומדינת ישראל בתצורות הסדרה שונות ומורכבות".

עוד הוסיפה וכתבה החברה בתשובתה כי "חברת דואר ישראל פועלת, ללא לאות מזה מספר שנים, לביצוע רישום "מיטבי" של זכויותיה בנכסי המקרקעין שברשותה...ברם, למרבה הצער, במחוזותינו ישנם בנמצא לא מעט נכסים אשר מנסיבות שאינן תלויות בחברת דואר ישראל כחוכר, כגון היעדר רישום פרצלציה ו/או היעדר רישום בית משותף, אין כל אפשרות בשלב זה, לבצע את השלמת רישום החכירה. ודוק, מצב שבו פרצלציה עתידה להירשם על ידי ובאחריות הרשות המקומית ועד לרישומה לא יהיה ניתן לעגן את זכויות החוכר אלא בהערת אזהרה, תהווה הערת האזהרה "רישום מיטבי" אפשרי של הנכס (בשלב זה). כך הדין גם לגבי נכסים בהם לא מתנהל רישום בלשכת רישום המקרקעין ורישומם מתמצה ברשות מקרקעי ישראל. עבור נכסים מעין אלה יהיה ה"רישום המיטבי" האפשרי חתימת חוזה חכירה מהוון, תוך קבלת אישור זכויות מאת רמ"י [ההדגשות במקור]...בנוסף, פועלת וממשיכה החברה במלוא המרץ במשימתה לחתום על הסכמי חכירה מול רמ"י ועד כה השלימה החברה את חתימת הסכמי החכירה עבור 23 נכסים נוספים...החברה פועלת בשיתוף רמ"י והנהלת האגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים להמשך הסדרת הנכסים הנותרים אשר הם מורכבים. מבקשים לתקן את ההמלצה ולהנחות גם את הרשויות הקשורות בנושא להסדיר את רישום הנכסים בכל הקשור לתחום עיסוקם".

בתשובת רשות מקרקעי ישראל מיום 31.5.21 נכתב כי "רשות מקרקעי ישראל פועלת כבדרך של שגרה בשיתוף פעולה עם תאגידים - חברות ממשלתיות או חברות שהוקמו מכח חוק - בתחומים רבים ושונים. פעולת הסדרת הנכסים היא אחת מפעולות אלה - למשל, חתימה על חוזה חכירה ורישום הזכויות בלשכת רישום המקרקעין וזאת על בסיס החלטות מדיניות שנקבעו במועצת מקרקעי ישראל".

בתשובת הרשות לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים מיום 13.7.21 נכתב כי "אנו עושים כל שלל ידינו כדי לסייע לחב' דואר ישראל לקדם נושא חשוב זה, ובתוך כך החל מחודש יולי 2018 הלשכה המשפטית של חב' דואר ישראל ועו"ד מטעמה, עומדים בקשר ישיר ורצוף עם הנהלת הרשות במטרה לסייע לחברה במאמציה לקדם את הרישומים והעסקאות בהתאם לדוח המבקר.

39 היתרה בסך כ-62.4 מיליוני ש"ח משקפת שיפורים במושכר.



בתוך כך, העברנו לחב' דואר ישראל לבקשתה, דו"ח הכולל פירוט של נכסי דואר ישראל הרשומים בפנקסינו.

כן סייענו לנציגי החברה בהכרת הערוצים המקוונים והדרך לקבלת המידע הנדרש על-ידם (כולל קבלת אוסף התעודות ומסמכי היסוד), בקלות ובפטור מאגרה. כדי להקל על החברה גובשו שטרות ייעודיים במטרה לקדם את הרישומים שבנדון... חשוב לזכור, שאנו פועלים בעולם מוגדר מבחינה סטטוטורית, תוך שאנו מחויבים לקיום הוראות הדין (חוק המקרקעין ותקנותיו, חוק התכנון והבניה וכו'), **ואנו נשמח להמשיך ולסייע לחברת דואר ישראל לקדם את מטרותיה בכל הקשור ברישום נכסים ועסקאות בהתאם לדוח המבקר וזאת בהתאם להוראות הדין והנהלים, תוך המשך קיומו של ערוץ תקשורת ישיר עם הנהלת הרשות, כפי שנעשה בעבר**" (ההדגשה במקור).

אי-רישומם המלא של 71% מנכסי המקרקעין של החברה על שמה עלול לפגוע בזכויות החברה.

מצב זה גורם לחשיפה של החברה לתביעות אפשריות מצד גורמים חיצוניים שיכולים לטעון על בעלות, חלקית או מלאה, באותם נכסים. לדוגמה, בתביעה שהוגשה לבית משפט השלום בתל אביב טענו בעלי המרכז המסחרי שבשכונת צהלה בתל אביב שהמבנה שבו שוכן סניף הדואר במרכז זה שייך להם, וכי על חברת הדואר או המדינה לסלק את ידן ממבנה זה או לשלם להם את דמי השימוש הראויים בנכס⁴⁰. יתרה מזו, נוכח ההפרטה הצפויה של החברה⁴¹, מצב זה של היעדר רישום משפטי מלא של הנכסים השייכים לחברה, עלול להקשות על המדינה לקבל את המחיר המרבי עבור החזקותיה בחברה ומפחית את האטרקטיביות של ההשקעה בחברה בעיני המשקיעים הפוטנציאליים.

מומלץ כי חברת הדואר בסיוע רמ"י והאגף לרישום והסדר מקרקעין במשרד המשפטים, תשלם את הפעולות להסדרת זכויותיה בנכסי המקרקעין שלה, תשלם את הסכמי החכירה מול רמ"י ותרשום את זכויותיה בנכסי המקרקעין שעברו הליכי הסדר במלואן בלשכת רישום המקרקעין, ולגבי הנכסים האחרים תפעל בסיוע רמ"י מול הגורמים האחראים להליכי הסדרתם, כדי שתוכל לרשום כאמור גם את זכויותיה בהם. זאת בייחוד נוכח היקף נכסיה ותהליך ההפרטה הצפוי.

40 ת.א 171954/02 צהלה אגודה שיתופית לשיכון בע"מ נ' רשות הדואר.

41 ראו הפרק העוסק בסוגיית ההפרטה.



מחלוקות עם רשות המיסים

רשות המיסים בודקת, כדבר שבשגרה, את הדוחות הכספיים והמסמכים הנלווים שמגישים לה הנשומים השונים. לעיתים מתעוררות אי-הסכמות לגבי מהותם ועיתוים של רישומים חשבונאיים שונים בדוחות הכספיים, והדבר עלול אף להביא לחיובי מס בהתאם לדיני המס הנהוגים.

עלה כי משנת 2016 שוררת מחלוקת בין רשות המיסים לבין החברה בדבר אופן רישום ההפרשה החשבונאית שביצעה החברה בספריה, בעיקר בשנת 2008, לשם השוואת תנאיהם של עובדי הקבלן המועסקים בה לשאר עובדי החברה. רשות המיסים לא הכירה בהפרשה שבוצעה בשנה זו לצורכי מס, ובינואר 2016 בתום הליך השגה נקבעו לחברה שומות לשנים 2008 - 2012 בצו על פי סעיף 152(ב) לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) בסך של כ-70 מיליוני ש"ח. יצוין כי החברה ערערה על השומות לפני בית המשפט המחוזי בירושלים. נימוקי הערעור הוגשו ב-4.8.16, ובמועד סיום הביקורת טרם הסתיים ההליך.

עוד עלה כי בגין שנת 2013 הוצאה לחברה שומה לפי מיטב השפיטה. בהתאם לשומה זו, הכנסות המימון של מרכיב היעודה המיועדת להפקדה לקופת גמל לקצבה חויבו במס לפי סעיף 2(4) לפקודה, שכן החברה, לטענת רשות המיסים, לא הפקידה את הסכומים שיועדו בקופה מרכזית לקצבה כנדרש בתקנות הדואר (הוראות מס), התשס"ו-2006⁴². כמו כן, הוצאות הפרישה בפועל של עובדים לא הוכרו בניכוי מכיוון שלא שולמו לקופת גמל מרכזית לקצבה. נוכח כל האמור, נדרשת החברה, בשומה זו, לשלם מס בסך כ-13 מיליוני ש"ח לרשות המיסים. יצוין כי החברה הגישה השגה על שומה זו.

יצוין כי בסקר הסיכונים האחרון של החברה לשנת 2019 נכתב כי "אי הסכמה עם רשויות המס בקשר לסוגיות מס שונות ובכלל זה הכרה בהוצאות, שירותים החייבים במע"מ, שומות מס לשנים ספציפיות וכיו"ב עלולה להגדיל את חבות המס של החברה ולפגוע בתוצאותיה הכספיות". רמת הסיכון בסעיף זה הוגדרה כבינונית.

משרד מבקר המדינה מציין כי המחלוקת בין החברה ובין רשויות המס מבחינת סכומי המס הנדרשים והתמשכותה של המחלוקת גרמה לחוסר ודאות לגבי מצבה הפיננסי של החברה.

בתשובת רשות המיסים מיום 13.5.21 נכתב כי ההליך המשפטי נמצא בשלבים מתקדמים ובתשובתה ובתשובת החברה נכתב כי ניסיונות ליישב את המחלוקת מחוץ לכותלי בית המשפט לא צלחו.

מומלץ כי כלל הגורמים המעורבים בדבר, ובכללם משרד האוצר, רשות המיסים ורשות החברות, יפעלו להשלמת יישוב מחלוקת המס, גם לנוכח ההפרטה הצפויה של החברה.

42 בהתאם לתקנה 6(ג) לתקנות הדואר, מנהל רשות המיסים רשאי לפטור ממס הכנסות של חברה לפי סעיף 2(4) לפקודה, שנצמחו על סכומים שיועדו להפקדה בקופת גמל לקצבה והם לא יחויבו במס בהתקיים מספר תנאים ובפרט הפקדת הסכומים שיועדו בקופת גמל מרכזית לקצבה כמשמעותה לפי חוק שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה - 2005.

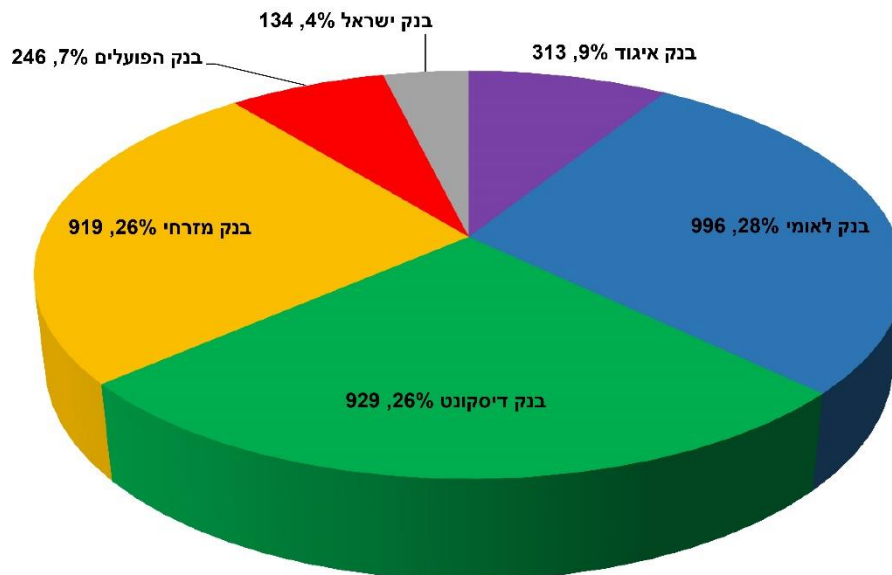


סיכונים בפעילות בנק הדואר

השפעה של ירידה בריבית

חלק ניכר מרווחי בנק מסחרי נובע מהפער שבין הריבית שהוא משלם עבור פיקדונות המופקדים אצלו לבין הריבית שהוא גובה בגין מתן אשראי. כאמור, למועד סיום הביקורת אין לבנק הדואר רישיון בנק, והוא מנוע מלשלם ריבית על פיקדונות אלו ללקוחותיו וכן מנוע מלתת להם אשראי. אשר על כן, בנק הדואר מפקיד את הכספים בבנקים מסחריים שונים.

תרשים 5: פילוח ההפקדות (במיליוני ש"ח)
של בנק הדואר בבנקים המסחריים, 31.3.20



מקור הנתונים: מצגת של החברה.

סך הריבית ששילמו הבנקים המסחריים לבנק הדואר בעד פיקדונות אלו בסוף הרבעון הראשון של שנת 2020 היה 0.22% עד 0.65%, ונכון לתאריך פרסום המצגת, 31.3.20, הייתה ריבית בנק ישראל 0.25% וריבית הפריים - 1.75%. יצוין כי הכנסותיו מריבית של בנק הדואר עמדו על 13 מיליון ש"ח בשנת 2019 ו- 12 מיליון ש"ח בשנת 2020.

עולה כי התמשכות מגמת הירידה בריבית במשק תפגע בהכנסותיו של בנק הדואר בתחום זה. יצוין כי נכון למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2020, ירדה ריבית בנק ישראל ל-0.1% בלבד.

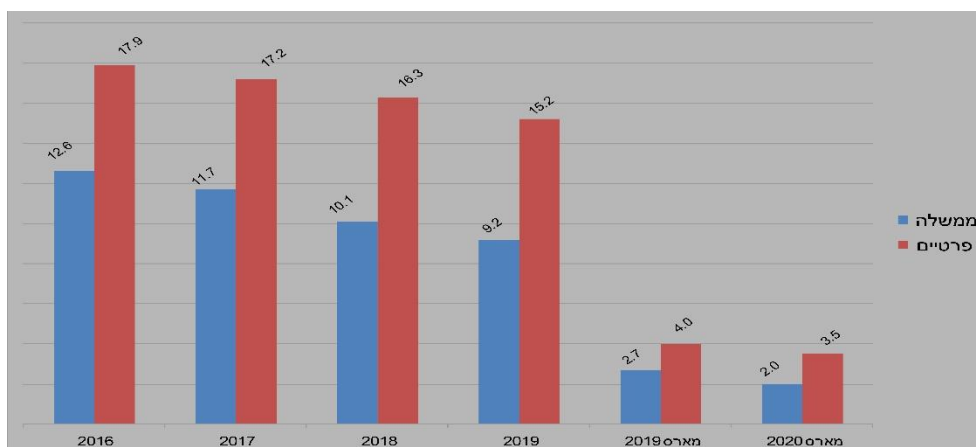


המעבר לתשלומים מקוונים

הכנסות מפעולות גבייה (תקבולים - תשלומים) "מסורתיות" בבנק הדואר: על פי נתוני חברת הדואר, בשנת 2017 היקף ההכנסות של בנק הדואר משירותי גבייה היה קטן ב-5% מאשר בשנה הקודמת ואילו בשנת 2018 פחתו הכנסות אלה ב-8% נוספים. בשנת 2019 גדל היקף ההכנסות ב-3%, וההסבר לכך הוא שהחברה פעלה להנגשת השירותים הכספיים שלה באמצעים מקוונים שונים המאפשרים קישוריות למחשבי המוטבים השונים ועדכונם בזמן אמת.

הפחתת הכנסות בנק הדואר מפעולות הגבייה הובאה לידיעת ההנהלה במצגות שונות. באחת מהן⁴³ אף נכתב במפורש כי מסתמנת מגמת הפחתה מתמשכת בהיקף הפעולות ה"מסורתיות" המתבצעות בבנק הדואר (תקבולים - תשלומים), ואם בנק הדואר לא יספק שירותי בנקאות בסיסיים, כגון אשראי וריבית, הוא יתקשה לשמור על רווחיות בת קיימה.

תרשים 6: מספר פעולות הגבייה (במיליונים) בדלפק שבוצעו בבנק הדואר, 31.3.20 - 31.12.16



המקור: נתוני חברת הדואר.

מנתוני התרשים עולה כי מסתמנת מגמת הפחתה במספר פעולות הגבייה בדלפק שביצעה חברת בנק הדואר - ממספר פעולות כולל של 30.5 מיליון בשנת 2016 למספר פעולות כולל של 24.4 מיליון בשנת 2019, דהיינו הפחתה של 20% במשך השנים האמורות, וזאת הן בגבייה עבור משרדי ממשלה והן בגבייה עבור גופים פרטיים.

עולה כי התמשכות מגמת ההפחתה במספר פעולות הגבייה עלולה לפגוע בהכנסותיו של בנק הדואר בתחום זה. לנוכח זאת מומלץ כי החברה תפעל לאיתור אפיקי הכנסה אלטרנטיביים לפעולות הגבייה בדלפק בעתיד.

43 מצגת שהוצגה ע"י מנכ"ל החברה לנציגי משרד מבקר המדינה במרס 2020.



גובה הריבית בעת פריסת תשלומים

בשנים האחרונות מספק בנק הדואר ללקוחותיו שירות שבמסגרתו משולמים באמצעות פריסת תשלומים חובותיהם לחברות תשתיות ושירותים, אגרות משרד התחבורה וכדומה. אם הגורם בעל החוב הקובע את אמצעי התשלום אינו מאפשר תשלום בכרטיס אשראי בבנק הדואר, בנק הדואר מאפשר ללקוחות לשלם בכרטיס אשראי על פי הסדר שנקבע בין בנק הדואר לחברות מימון פרטיות, ולפיו חברת המימון תעמיד לרשות הלקוח הלוואה, התשלום לגורם בעל החוב יבוצע במלואו במומן באופן מיידי, והלקוח יחזיר את ההלוואה בתשלומים שנושאים ריבית.

יצוין כי ההתקשרות המתוארת של בנק הדואר עם חברות המימון בוצעה מכיוון שלבנק הדואר אין רישיון בנקאי המאפשר לו לתת אשראי ללקוחותיו.

יצוין כי שירות פריסת התשלומים נועד לסייע בעיקר לאנשים מעוטי יכולת, ולכן חשוב ביותר כי הם יכירו בכך שהשירות כרוך בתשלום ריבית וידעו באילו סכומים מדובר. כגוף שמשרת ציבור בכלל ואוכלוסיות ראויות לקידום בפרט, ראוי כי במעמד התשלום בדלפק, פקיד בנק הדואר יסביר ללקוח כי פריסת התשלומים כרוכה בהוספת תשלומי הריבית ויפרט את סכומיהם⁴⁴.

סעיף 3 לחוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981 קובע איסור על עוסק לספק לצרכן נכס או שירות בתשלום, ללא בקשה מפורשת של הצרכן. בנוסף, סעיף 3(א) לחוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993 קובע כי: "מלווה העומד לכרות חוזה הלוואה עם לווה, ימסור לו עותק ממנו והודמנות סבירה לעיין בו לפני כריתתו, וכן ימסור לו, לאחר כריתת החוזה, עותק מהחוזה שנכרת ומתיעוד הסכמת הלווה, והכל בהתאם לפרטי ההתקשרות שמסר הלווה למלווה; לעניין זה, "מסירה" – לרבות באמצעים אלקטרוניים".

במסגרת הבדיקה שביצע משרד מבקר המדינה הועלו פערים במתן שירות זה:

1. תלונה שנתקבלה בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה - במסגרת תלונה שהתקבלה עלה כי לקוח לא הבין את מהות השירות - שהוא תיווך בהלוואה הנושאת ריבית ממוצעת ניכרת (ראו להלן) - ועובדי בנק הדואר לא הביאו לידיעתו כראוי את דבר חיוב הריבית ואת סכומה. ב-9.11.16 הופנתה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה תלונה⁴⁵ על שפקידת בנק הדואר מסרה למתלונן רק לאחר ביצוע הפעולה כי חל חיוב ריבית בגין הפריסה של תשלום אגרות רישיון הרכב שלו לתשלומים בכרטיס האשראי. הבירור שביצעה הנציבות העלה כי אי-מתן הודעה מראש ללקוח על גביית הריבית אינו עולה בקנה אחד עם נוהלי בנק הדואר, וזאת בשים לב לכך שהפקידה לא ביטלה את העסקה, למרות בקשתו.

בנוסף, בדוח לשנת 2019 שפרסמה מבקרת הפנים של רשות המיסים צוינה תלונה של נישום ולפיה כאשר פנה לבנק הדואר וביקש לשלם את חובו לרשות המיסים בתשלום אחד

44 יצוין כי בדרך כלל ניתן לשלם בכרטיס אשראי באתר האינטרנט של הגורם בעל החוב בתשלום אחד וללא ריבית.

45 תלונה 1016576. התלונה נמצאה מוצדקת.



בכרטיס אשראי, נענה בשלילה והוצע לו לשלם בתשלומים המחויבים בריבית. לבסוף הנישום המליץ בחר לשלם את חובו בצ'ק על מנת לחסוך את עמלת הקרדיט.

יצוין כי עד סוף שנת 2018 סיפקו חברות שונות, שכל אחת מהן גבתה ריבית בשיעור שונה, את השירות הנזכר ללקוחות בנק הדואר. ב 17.9.18 ביקש מנהל בנק הדואר מוועדת הרכישות המרכזית לקבל אישור יציאה למכרז פומבי למציעי אשראי במסגרת שירות לפריסת תשלומים. בבקשה זו הוא ציין כי "המצב הקיים אינו המיטבי הן מבחינת הלקוחות, שאינם מודעים לכך שכל חברה מציעה שערי ריבית שונים, והן מבחינת בנק הדואר שהעמלה שהוא מקבל מהגופים הפיננסיים אינה זהה. יתר על כן, לדעת בנק הדואר ניתן לשפר את הריביות המשולמות ע"י הלקוחות ובכך להעלות את שביעות רצונם".

2. הועלה כי הריבית הנגבית על ידי שתי חברות המימון שנבחרו במכרז גבוהה מהריבית הממוצעת על הלוואות בנקאיות דומות שאינן צמודות למדד ועומדת, נכון לתקופה שבין 25.8.2019 ל - 24.8.2021, על 8.65% ריבית משוקללת לשנה מעל גובה ריבית הפריים, אם מספר התשלומים הוא 3 עד 36. מנתוני בנק ישראל עולה שהריבית הבנקאית הממוצעת להלוואות שאינן צמודות מדד היא 6.72% לתקופת הלוואה שנמשכת 3 חודשים עד שנה. 7.51% לתקופת הלוואה שנמשכת שנה עד שנתיים ו-3.91% לתקופת הלוואה שנמשכת שנתיים עד חמש שנים.

3. עוד עלה כי ככל שמספר התשלומים עולה, הרי שעמלת בנק הדואר עולה גם היא. בפריסה של 3 עד 9 תשלומים עומדת עמלת בנק הדואר על 0.71% ואילו בפריסה של 10 עד 36 תשלומים עולה עמלה זו ל 0.95%. הדבר יוצר תמריץ לבנק הדואר לפרוס ללקוחות את תשלומי חובותיהם באמצעות נטילת ההלוואה נושאת הריבית, זאת בשל ההכנסות מעמלות שהחברה זכאית לקבל בעקבות פעולות אלה.

4. ב-13.12.20 ביצעו נציגי משרד מבקר המדינה בדיקה אקראית בסניף של בנק הדואר בירושלים.

במסגרת בדיקה זו נפרס התשלום בגין רישיון רכב לשישה תשלומים שווים, והחברה גבתה ריבית שהגיעה בחישוב שנתי לגובה של 11.09% בגין הלוואה זו.

הריבית הממוצעת השנתית אותה גובה חברת הדואר על עסקאות בתשלומים גבוהה בכ-3.5% מהריבית הבנקאית הממוצעת להלוואות שאינן צמודות מדד ובאתר בנק הדואר לא מוצג מידע באשר לגובה הריבית הנ"ל לציבור.

אחת מחברות המימון השיבה בתשובתה מיום 22.4.21 כי הריבית הנגבית על ידי חברת הדואר בעסקאות של פריסה לתשלומים מבוצעות על ידי מחשבי הדואר, בדיוק על פי נוסחת חישוב הריבית שקבעה החברה הזוכה הראשונה במכרז...המספר 8.65% שצוין הוא שיעור הריבית הנומינלית מעל לפריים.

בתשובת החברה נכתב כי "אין להשוות בין הריבית הממוצעת של בנקים מסחריים משום שבנק הדואר אינו בנק מסחרי והחברות אשר מספקות את הכספים אינן בנקים אלא חברות פיננסיות מסוג אחר...יש לציין כי חברת דואר ישראל אינה גובה ריבית. הריבית נגבית ע"י החברות הממנות הנותנות שירות ישיר לצרכן בפריסת תשלומים, והקשר החזי הוא בין לבין הצרכן".



מומלץ כי חברת הדואר תפעל לטיוב אופן הצגת גובה חיובי הריבית והעמלות בעת ביצוע עסקת תשלומים וכן תבחן את גובה החיובים בעסקאות אלו.

היבטים חשבונאיים בפעילותה של חברת הדואר

דואר בין-לאומי נכנס ודואר בין-לאומי יוצא

מגזר הסחר בחברה, הוא המגזר המתפתח ביותר בשנים האחרונות, והוא נחלק לשני תחומים עיקריים הנוגעים לפעילות הדואר הבין-לאומי: תחום קבלת דואר מחו"ל ותחום משלוח דואר לחו"ל.

בביקורת נמצא כי הנתונים בדוחות הכספיים של החברה מוצגים באופן חלקי - בתחום הדואר הבין-לאומי הנכנס לא מוצגים נתוני ההכנסות ולא נתוני ההוצאות, ואילו בתחום הדואר הבין-לאומי היוצא מוצגים נתוני ההוצאות ולא נתוני ההכנסות.

כאמור, בשנת 2019 החלה החברה לראשונה בלדווח על פי מגזרים כנדרש בתקן חשבונאות (ישראלי) מס' 11. אולם עיון בנתוני תוצאותיו של מגזר הסחר, כפי שמובאות בביאור על פי מגזרים, איננו מאפשר לקורא הדוחות לקבל את המידע על מידת הרווחיות והמגמות של כל אחד משני התחומים העיקריים שבמגזר זה.

להלן בלוח 16 מוצגים נתונים מן הדוחות הכספיים של החברה על העלויות בתחום הדואר הבין-לאומי בשנים 2017 - 2019:

לוח 16: עלויות (באלפי ש"ח) בתחום הדואר הבין-לאומי, 2017 - 2019

2017	2018	2019	עלות המכירות ומתן השירותים: משלוח דואר לחו"ל
107,652	114,553	113,574	

המקור: מהדוחות הכספיים של חברת הדואר.

מנתוני הלוח עולה כי מדובר בנתונים כלליים על ההוצאות בגין הדואר הבין-לאומי היוצא. יצוין כי דיווח זה אינו מאפשר לקורא הדוחות לקבל את המידע על מידת הרווחיות והמגמות של כל אחד משני התחומים העיקריים שבמגזר זה.



בתשובת החברה נכתב כי "לצורך הדיווח הכספי מציגים הביאורים נתוני פעילות לפי קבוצות מסוימות. המידע המשלים ניתן בביאור על מגזרי הפעילות. הדיווח הנוכחי הוא בהתאם לדרישות התקינה החשבונאית הבינלאומית".

מומלץ כי בדוחותיה הכספיים של החברה יפורטו תוצאותיו של תחום הדואר הבין-לאומי, תוך הפרדה בין הדואר הנכנס לדואר היוצא, זאת בייחוד נוכח ההתפתחות הניכרת בתחום זה בשנים האחרונות.

שירות הדואר האוניברסלי

מעיון בדוחות הכספיים של חברת הדואר עולה, כאמור בפרק על הדיווח על פי מגזרי פעילות, כי החברה החלה לראשונה לדווח על הכנסותיה והוצאותיה בשלושת המגזרים העיקריים: מגזר הדואר והקמעונאות, מגזר הסחר ומגזר השירותים הכספיים. יחד עם זאת הועלה כי החברה אינה מדווחת על היקף הכנסותיה מכל אחד משירותי הדואר העיקריים שהיא נותנת בתחום הדואר המוסדר ועל היקף העלויות שבהן היא נושאת על מנת לספק כל אחד משירותים אלו.

יש לציין כי גם בדוח ועדת רוזן נכתב⁴⁶: "הוועדה ממליצה לקבוע הוראות ברישיון חברת הדואר ובהיתר הכללי של בעלי היתר בנוגע לחובת הצגה חשבונאית מבוקרת של כמות דברי הדואר, ההכנסות השירות והעלויות השירות הכרוכות במתן שירותי דואר שונים, וזאת כדי לאפשר למשרד לבנות בסיס מידע שימש למעקב אחר עלויות שירותי דואר והכנסותיהם. ולהיות מוכנים לטפל בסוגית מימון השירות הבסיסי לכלל הציבור לפי סעיף 5 לחוק הדואר, ככל שהדבר ידרש בעתיד".

בהקשר זה יצוין כי בינואר 2019 כתב מבקר המדינה⁴⁷ כי למרות השינויים הניכרים שחלו בשוק הדואר ה"מסורתי" אין בידי משרד התקשורת מידע על רכיבי העלויות הנדרשות מהחברה למתן שירות הדואר האוניברסלי.

בתשובת החברה נכתב כי "החברה מדווחת על פי הכללים החשבונאיים. המידע המוצג בדוחות הוא המידע המוצג לדיקטוריון ולהנהלה ולכן בהתאם לכללי החשבונאות זה המידע שיש להציג בדיווח על מגזרי הפעילות" [ההדגשה במקור].

מומלץ כי החברה תכלול בדוחותיה הכספיים מידע ספציפי ומפורט בדבר מרכיבי ההכנסות והעלויות המתייחסים לכל אחד משירותי הדואר השונים. פרוטים אלו יתרמו גם להצגת עלויות השרות האוניברסלי בדוחות.

46 דין וחשבון ועדה מיעצת לשר התקשורת לבחינת שירותי דואר בתחום השמור (2020), עמ' 9.

47 מבקר המדינה, דוח מיוחד (2019), "השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ", עמ' 115.



הסתייגות רואי החשבון בחוות הדעת על הדוחות הכספיים של בנק הדואר

בהתאם לגילויי הדעת של לשכת רואי החשבון, אם רואה החשבון המבקר מסתייג מכללי החשבונאות והדיווח שיושמו בדוחות הכספיים של החברה, עליו לציין את הסתייגותו האמורה בחוות דעתו. מהסתייגות כזאת משתמע שרואה החשבון המבקר הגיע לכלל מסקנה שהוא אינו יכול לתת חוות דעת בלתי מסויגת, אך ההשפעה של עילת ההסתייגות אינה כה מהותית עד כדי מתן חוות דעת שלילית על הדוחות הכספיים בכללותם, או עד כדי הימנעות ממתן חוות דעת עליהם.

בדיקת הדוחות הכספיים שפרסם בנק הדואר לתקופה שהסתיימה ב-31.12.19 מעלה כי במשך השנים הכנסות הבנק ורווחיו מועברים כולם לחברת האם.

יצוין כי ייחוס הכנסותיה של חברת בנק הדואר לחברת האם מקשה על ניתוח הפעילות הכלכלית של בנק הדואר ויוצרת עירוב בין הכנסותיהן של שתי החברות - חברת האם וחברת הבת.

עלה כי בחוות הדעת על הדוחות הכספיים של בנק הדואר לשנת 2019 הביע רואה החשבון החיצוני של בנק הדואר הסתייגות מכך שחברת בנק הדואר ייחסה את כלל הכנסותיה לחברת דואר ישראל בע"מ (החברה האם). על פי חוות דעתו, מתכונת ייחוס זאת אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות תקני דיווח כספי בין-לאומיים (IFRS).

יצוין כי בדצמבר 2020 פנו נציגי משרד מבקר המדינה למפקח על חברת בנק הדואר שבמשרד התקשורת לקבלת עמדתו בדבר הסתייגות רואה החשבון. המפקח השיב כי הוא שוחח בנושא עם נציגי רשות החברות, שאמונה על הדוחות הכספיים של חברות ממשלתיות ובכללן חברת הדואר וחברת בנק הדואר, וכי לאחר שתוצג לו עמדתם לגבי מתכונת הדוחות הכספיים של סוף השנה, הוא יבחן אם יש צורך להורות על שינוי במתכונת זו.

אחד העקרונות החשבונאיים המקובלים העיקריים הוא עקרון ההקבלה בין הוצאות להכנסות. בהתאם לעיקרון חשבונאי זה, על החברה לרשום את כלל ההוצאות וההכנסות המיוחסות לתקופת הדוח (ללא קשר למועד תשלומן של ההכנסות וההוצאות בפועל) בדוח הרווח וההפסד. המטרה החשבונאית היא להציג בדוח זה את הרווח החשבונאי⁴⁸ שנוצר לחברת בנק הדואר מפעולותיה⁴⁹.

במהלך הביקורת בדקו נציגי משרד מבקר המדינה את דוח הרווח והפסד שנכלל בדוחות הכספיים שפרסמה חברת בנק הדואר לתקופה שהסתיימה ב-31.12.19. בדיקה זו העלתה כי שלא בהתאם ל"עיקרון ההקבלה" החשבונאי, חברת בנק הדואר רשמת את הכנסותיה ומייחסת

48 בניגוד לרווח על בסיס מזומן.

49 גם בסעיף 78 לתקנון בנק הדואר נכתב במפורש כי הוא יכין דוחות כספיים לכל שנה, שיכללו מאזן ל-31 בדצמבר ודוח רווח והפסד לאותה שנה.



אותן לחברה האם אך אינה מפרטת את הוצאותיה בתחומים השונים, הגם שקיים תחשיב פנימי, על פי כללי התמחיר, של הוצאות אלו.

יצוין כי בדוח⁵⁰ קודם העלה מבקר המדינה את הליקוי האמור כדלקמן: "בניגוד לעקרונות חשבונאיים מקובלים, בדוחותיה חברת בנק הדואר מפרטת את הכנסותיה, אך לא את הוצאותיה בתחומים השונים".

בביקורת עלה כי החברה אינה מציגה בדוחותיה מידע חשבונאי מלא, ובכך נמנע מקוראי הדוחות ובכללם משרד התקשורת ורשות החברות לקבל תמונת מצב מליאה על מידת רווחיותה של חברת בנק הדואר בתחומי הפעילות השונים.

בתשובת החברה נכתב כי "המבנה המשפטי והתפעולי של חברת בנק הדואר הינו ייחודי. לחברת בנק הדואר הון עצמי של 1 ש"ח בלבד, אין לה עובדים, אין לה נכסים (למעט הפקדונות) והחוק אף קובע שלא יהיו לה רווחים. מצב ייחודי זה חייב אימוץ מדיניות חשבונאית ייחודית... נדגיש עוד כי בנק הדואר מוגדר כמגזר פעילות נפרד בדוחות הכספיים של חברת דואר ישראל וניתן ללמוד על רווחיותו בהתאם למגזרי הפעילות אשר מפורטים בדוחות הכספיים... מתכונת הצגת הדוחות הכספיים של חברת בנק הדואר מבוצעת, בין השאר, עפ"י הוראות הפיקוח, רשות החברות הממשלתיות ואישור ר"ח של שתי החברות, וכן הנחיות מהמפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת".

בתשובת משרד התקשורת נכתב כי "חוק הדואר קובע כי שירותי בנק הדואר ניתנים על ידי חברת הדואר וכי תמורת מתן השירותים יועברו כל ההכנסות ממתן השירותים מחברת בנק הדואר לחברה. בהתאם, מוצג בדוח רווח והפסד של בנק הדואר ההכנסות לפי מקורות ההכנסה השונים ואלו עלויות מתן השירותים מוצגות כתשלום המועבר לחברה בעבור מתן השירותים זאת בהתאם להוראות החוק, המצב המשפטי והמעשי השורר בפועל... כל עוד השירותים ניתנים על ידי חברת הדואר באמצעות עובדיה ובמתקניה לא מצאנו לנכון להורות לחברות לשנות את מתכונת הדוחות הכספיים של חברת בנק הדואר".

משרד מבקר מדינה ממליץ למשרד התקשורת לבחון שוב את עמדתו לאור כללי הדיווח הכספי, הערת מבקר המדינה בדוח הקודם כי חשיבותו של דוח רווח והפסד מפורט משום שעירוב פעילויותיהם של חברת דואר ישראל ושל חברת בנק הדואר עלול להסיט עלויות מזו לזו וייתכן אף "סבסוד צולב"⁵¹ של הפעילויות, ותשובת המשרד לדברים אלה לפיה: "עם כינון דואר ישראל בשנת 2006 והעברת פעילות בנק הדואר ורשות הדואר אליה, המשרד סבר, כי לחברת בנק הדואר צריך להיות דוח כספי מלא הכולל מאזן, רווח והפסד ותזרים מזומנים. עמדת המשרד נתמכה בחוות דעת חשבונאית של מומחה שהוגשה לרשות החברות הממשלתיות, האמונה על הדיווח הכספי בחברות ממשלתיות".

50 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "חברת דואר ישראל בע"מ - היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר", עמ' 293.

51 סבסוד צולב פירושו הורדת מחיר של שירות מסוים כנגד העלאת המחיר בשירות אחר.



מומלץ כי החברה תפעל בהתאם לכללי הדיווח הכספי החלים עליה וכי המפקח על חברת בנק הדואר שבמשרד התקשורת ישלים בחינתו בדבר מתכונת ייחוס ההכנסות בהמשך לחוות הדעת המקצועית של רואה החשבון החיצוני ויפעל להנחות את חברת בנק הדואר בדבר הפרדת הצגת ההכנסות וההוצאות של שתי החברות בדרך שתציג בצורה בהירה את הפעילות הכלכלית של כל אחת מהן.

מערכות המידע - מוכנות והתאמה

ריבוי ממשקים ומערכות

הרישומים הכספיים והחשבונאיים של החברה מתבצעים במסגרת מערכת מרכזית לניהול המידע (להלן - מערכת ERP). מערכת מידע זו כוללת מודולים שונים, ובהם המודול הפיננסי. במודול הפיננסי אמורה להתבצע כלל הפעילות הפיננסית והחשבונאית לאורך התקופה המדווחת, ותוצאותיה יבואו לידי ביטוי בסעיפים מרכזיים תוצאתיים ומאזניים. הדוחות הכספיים לסוף התקופה המדווחת מתבססים על סיכומם של הסעיפים האמורים.

מהביקורת עולה כי כ-30% מהפעולות הפיננסיות מתבצע במערכות מידע נפרדות ממערכת ה-ERP. לדוגמה, מערכת הדואר הכמותי שמתנהלת כמערכת חיובים ("בילינג") נפרדת שמעבירה את סיכומי החיובים של לקוחות⁵² אחת לחודש למערכת ה-ERP. כך גם מערכת ה"מאור" המדווחת למערכת ה-ERP על סכום נתוני העסקאות שהתבצעו בסניפים מדי יום. הדבר מצריך את החברה לבצע בדיקות והתאמות מדי פעם.

בתשובת החברה נכתב כי "איחוד המערכות מורכב ולא בהכרח נותן מענה נדרש לפונקציונליות הנדרשת מכל אחת מהן, ובכל מקרה נמצא כי הבקורות הקיימות להתנהלות הכספית במצב הקיים מספקות. נציין כי המערכות נבדקות במסגרת ביקורות sox השנתיות ולא נמצאו ליקויים מהותיים".

מומלץ כי החברה תבחן גיבוש תכנית לאיחוד מערכות המידע שלה, באופן שיתאפשר לנהל במערכת אחת במרכז את כל הפעילויות שיש להן השפעות מהבחינה הכספית. הדבר יפחית את הסיכון לטעויות ויחסוך את הצורך שנדרש לביצוע ההתאמות בין המערכות.

52 בהם חיובי לקוחות בין-לאומיים ממערכת הסחר המקוון. מערכת זו מדווחת למערכת הדואר הכמותי מדי חודש.



בקורות על מערכות המידע הקשורות לתהליכי הדיווח הכספי

בהנחיות מבקר המדינה⁵³ נקבע, בין השאר, שרואה חשבון חיצוני של חברה ממשלתית או חברה בת ממשלתית שהוחלה עליה הביקורת⁵⁴ יגיש למשרד מבקר המדינה אחת לשנה דוח שנתי מפורט. דוח שכזה אמור לכלול פרטים שונים על התקשרותו עם החברה המבוקרת ובכללם גם את פרטי הממצאים העיקריים על הבקרה הפנימית בחברה ועל אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי.

בדוח המפורט לשנת 2019 שהגיש רואה החשבון של חברת בנק הדואר למשרד מבקר המדינה פורטו ליקויים שונים בבקורות מערכות המידע הקשורות לתהליכי הדיווח הכספי של החברה שיש בהם כדי להשפיע על נאותות הדיווח הכספי שלה. בין השאר נמצא, על פי דוח זה, כי המערכת לניהול אירועי אבטחת מידע אינה מנטרת את כל הפעולות הנדרשות לשם צמצום סיכוני אבטחת המידע הקריטיים בבנק הדואר. לדוגמה, פעולות עסקיות כגון העברת סכומי כסף גדולים באתר הבנק, אישור עסקאות בסכומים גדולים באפליקציית EUROGIRO⁵⁵ וכן פעולות חריגות אחרות שאינן מנוטרות באתר ובאפליקציות הבנק. נוסף על כך, לא ינוטרו ולא ייחסמו העתקות מידע והוצאתו אל מחוץ לרשת בנק הדואר, לרבות באמצעות הדואר האלקטרוני. מהדוח עולה גם כי נמצאו ליקויים בתהליך הסרת ההרשאות של עובדים, והדבר כרוך בסיכון לפגיעה בנתונים עקב גישה בלתי מורשית ברשת החברה.

יצוין כי רואה החשבון החיצוני הביא לידיעת החברה את הליקויים האמורים, כדי שהיא תפעל לתקנם.

בנק הדואר מסר למשרד מבקר המדינה כי החברה נמצאת בעיצומו של הליך הטמעת מערכות בקרה, וכי על פי תוכנית העבודה שלה לשנת 2020 תימשך ההטמעה של מערכות חשובות אלו עד לסוף השנה.

החברה כתבה בתשובתה כי היא מבצעת פעולות שונות על מנת לצמצם את סיכוני אבטחת המידע בבנק הדואר ובכללן בקרה על פעולות באתר, הגבלת מספר פעולות שניתן לבצע ברמת חשבון ליום, הגבלת סכומים ברמה יומית וחודשית וכן הפעלת "חוקים" למניעת הלבנת הון. עוד הוסיפה החברה כי ברמת המדיניות היא מבצעת חסימה על כלל מחשבי הבנק על מנת למנוע העברת מידע באמצעות מדיה נתיקה וכי בנק הדואר מוודא מחזוריות עובד עד לעזיבתו ומתקף את ההרשאות.

מומלץ כי החברה תשלים הטמעת מערכת בקרה וטיפול בליקויים שהועלו בדוח המפורט של רואה החשבון.

53 קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד, התשע"ח-2018.

54 לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

55 שירות הניתן בסניפי החברה ומאפשר הפקדות כספים לחשבונות בנק בחו"ל.



המשכיות עסקית

בסעיף 2 לתוספת לחוק לצמצום הריכוזיות⁵⁶ נקבע כי תשתית הדואר בתחומי הפעילות שלגביהם נדרש הרישיון הכללי לפי סעיף 5א לחוק הדואר היא תשתית חיונית. בתחומי פעילות אלו נכללים, בין השאר, השירותים הכספיים מטעם חברת הבת - בנק הדואר. גם בעיתות חירום יש לבנק הדואר תפקיד חשוב לנוכח השירותים הכספיים הנדרשים בתקופות אלה. לפיכך, על מערכות בנק הדואר להיות ערוכים לתפקוד בעיתות חירום.

ביוני 2014 פרסם אגף פיקוח בנק הדואר במשרד התקשורת הוראה⁵⁷ ובה פרק על "רציפות במתן שירותים", העוסק בתהליכים ובבקורות הנדרשים להמשך קיומם של שירותי בנק הדואר בשעת חירום.

בסקר הסיכונים האחרון של החברה, אשר הוצג ואושר בנובמבר 2019 בדירקטוריון החברה, נקבע כי היעדרה של תוכנית התאוששות מאסון של מערך המחשוב בבנק הדואר עלולה לגרום לפגיעה ביכולתו לספק את השירותים וכן להביא לאובדן מידע ולפגיעה מהותית ברמת השירות שהחברה מחויבת לספק.

מהנתונים שמסר בנק הדואר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת עולה כי החברה טרם השלימה את תוכנית ההתאוששות מאסון, וכי היא נמצאת בעיצומו של הליך למתן פתרון גיבוי חירום טכנולוגי DR⁵⁸ למערכות המידע הקריטיות של בנק הדואר. החברה השלימה את התאמתן של חלק מהתשתיות הנדרשות לצורך גיבוי החירום, ואילו שאר ההתאמות התשתיות הנדרשות אמורות להסתיים בסוף אוקטובר 2020. עוד הועלה בהקשר זה כי החברה הכינה תוכנית מקיפה למתן כלל השירותים באתר הגיבוי, וזו תיושם בשלבים בהתאם לתקציבים.

בתשובת החברה נכתב כי, בין השאר, "חברת בנק הדואר הקימה מערך (DRP Disaster Recovery Plan) באמצעות מתקן חירום אשר יאפשר את עבודת ה-DATA CENTER. מתקן החירום ערוך בצורה מיטבית לקליטת צוות בנק הדואר בעת חירום לתוך חדר ייעודי הכולל 15 עמדות עבודה. בעמדות עבודה אלו יכולים להפעיל את הבנק על ידי אנשי המחשב, הכספים, הנמילות, המסלקה וכו'... בתאריך 3.11.2020 קיים בנק הדואר תרגיל התאוששות מאסון... בתרגיל נבדקו המערכות המרכזיות ולא נמצאו תקלות משמעותיות. החברה ממשיכה בתכנית רב שנתית לשדרוג יכולות ה-DR של בנק הדואר...".

מומלץ כי החברה תשלים פעולותיה בכל הנוגע לנדרש לשם יישום תכנית להתאוששות מאסון ותמשיך להקצות לכך את המשאבים הנדרשים.

56 חוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013

57 הוראה בדבר "ניהול טכנולוגיות המידע ואבטחת מידע במערכות המידע - בנק הדואר".

58 Disaster Recovery



היערכות המדינה והחברה להפרטה

בהחלטת ממשלה מס' 2103 מ-19.10.14 בעניין "תכנית רב-שנתית לביצוע הנפקות מיעוט של חברות ממשלתיות" אושרה החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה⁵⁹ בדבר הפרטת חלק מחברת דואר ישראל. במסמך ההצעה של רשות החברות בנושא נכתב כי מהלכים אלו יסייעו לחברה בהשגת שקיפות, יעילות ורווחיות ארוכת טווח ויקלו עליה לפתח מנועי צמיחה חדשים בחברה ולהרחיב את פעילותה. כמו כן נכתב כי שלבי ההפרטה צפויים להניב תמורות למדינה בעקבות מכירת מניותיה בחברה וכן צפויים להגדיל את תוצאותיה הכספיות של החברה בעשרות מיליוני ש"ח בשנה. יצוין כי מהלך ההפרטה טרם הושלם מאז מועד החלטה זו, וכי ב-2.7.18 שבה וקיבלה ועדת השרים לענייני הפרטה החלטה בדבר מתווה להפרטת החברה⁶⁰, וב-5.8.18 אישרה ועדת הכספים את מתווה ההפרטה כאמור. על פי מתווה זה תתבצע בשלב הראשון מכירה פרטית של החזקות המדינה בחברה או של מניות נוספות שתקצה המדינה לצורך המכירה הפרטית או של שילוב ביניהן, כמקשה אחת, באופן שלאחר המכירה 20% מכלל הון המניות המונפק והנפרע של החברה יוחזקו על ידי משקיע פרטי ואילו בשלב השני תתבצע מכירה של מניות נוספות בחברה באמצעות הצעה לציבור על פי תשקיף, ובלבד ששיעור החזקותיה של המדינה בחברה בתום שני השלבים לא יפחת מ-60%.

בסקירה⁶¹ בין-לאומית נבחנו עשר חברות דואר ברחבי העולם שעברו הליכי הפרטה ורישום מניות למסחר בבורסה וצוין בה כי נמצא שחל שיפור ברווחיותן של חברות אלו לעומת חברות דואר אחרות ברחבי העולם שטרם ביצעו מהלך שכזה.

בהקשר זה יצוין כי גם במצגת של רשות החברות מאוגוסט 2020, נכתב כי להפרטת החברה יתרונות רבים, ובכלל זה הם מקנים לחברה יציבות ואיתנות פיננסית ארוכת טווח, מגבירים את גמישותה העסקית ואת רווחיותה, מייעלים ומשפרים את השירות ללקוח וכן מאפשרים מקסום של יכולות משיקות לחברה וכן שכלול ופיתוח הידע בחברה. עוד צוין במצגת זו כי מחקרים אמפיריים מעידים על שיפורים בביצועים הפיננסיים והתפעוליים לאחר הנפקה של חברות ממשלתיות בכלל, וכי, בפרט, שיעור הרווחיות של מרבית חברות הדואר שהופרטו ברחבי העולם⁶² גדל לאחר ההפרטה.

הועלה כי במועד סיום הביקורת - דצמבר 2020, כשש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה בנושא, טרם השלימה רשות החברות בחינה כלכלית מעודכנת להערכת שווייה של החברה וכי הפרטת החברה טרם הושלמה.

בהקשר זה יצוין כי חברת הדואר לא חילקה דיבידנד למדינה בשלב כלשהו.

59 החלטה חכ/42 מיום 5.10.14.

60 החלטה מח/7. ההחלטה תוקנה ב-21.1.20.

61 International Post Corporation: "Global Postal Industry Report 2018, page 7"

62 כך צוינו במצגת זו הנתונים של חברות הדואר שהופרטו בבריטניה, בלגיה, גרמניה, אוסטריה ופורטוגל.



בתשובתו של אגף התקציבים שבמשרד האוצר נכתב כי "תהליך ההפרטה של הדואר נמצא בעיצומו. בימים אלה נכנסים הרוכשים הפוטנציאליים לחדרי המידע ואנו מקווים ומאמינים שעד סוף שנת 2021 תבוצע מכירה של 20% מחברת הדואר למשקיע פרטי. אגף התקציבים מאמין בתהליך ההפרטה ומעוניין במימושו בהקדם".

בתשובת רשות החברות מיום 13.5.21 נכתב כי

1. "בהמשך להחלטת ועדת השרים לעניני הפרטה מיום 2.7.18 פועלת רשות החברות הממשלתיות לקידום הליך הפרטת חברת הדואר בהתאם למתווה המתואר בדוח. במהלך סוף 2018 ובשנת 2019 ניסתה הרשות, בשיתוף עם החברה, לקדם הענקת רישיון בנקאי לבנק הדואר מבנק ישראל, תהליך שבשלב זה מוצה לאור דרישת בנק ישראל לכך שהמדינה תמכור שליטה בבנק הדואר, בשונה ממתווה ההפרטה הנוכחי. עם מיצוי הליך זה פרסמה הרשות ביולי 2020 מכרז לאיתור משקיע אסטרטגי במסגרת השלב הראשון בהליך הפרטת הדואר. בניגוד למופיע בדוח, מהלך ההפרטה אכן יצא מהכוח אל הפועל והוא מעורר התעניינות בקרב מספר משקיעים, אשר נמצאים כיום בחדרי המידע של החברה וצפויים להגיש הצעת מחיר ואיכות בחודשים הקרובים.
2. הרשות סבורה כי, כפי שהתרחש בחברות דואר שונות בעולם, כך גם כניסת משקיע לחברת הדואר תוביל לשיפור ביעילותה ובמדדיה הפיננסיים ולפיתוח מנועי צמיחה קיימים וחדשים ופועלת ללא לאות להשלמת הליך איתור משקיע אסטרטגי לחברה בהקדם.
3. באשר לביצוע הערכות שווי לחברה במסגרת הליך ההפרטה, יצוין כי הרשות התקשרה עם שני מעריכי שווי בלתי תלויים אשר מבצעים את הערכות השווי לחברה בימים אלה וצפויים להגיש ממצאיהם לוועדה למכירת מניות המדינה בשבועות הקרובים.
4. באשר לשווי נכסי הנדל"ן של החברה, הרשות התקשרה כבר ב-2016 עם יועץ כלכלי אשר ביצע עבודה כלכלית לאומדן שווי נכסי הדואר. עבודה זו תוקפה ב-2018 ושוב מתוקפת בימים אלה כדי לתת אומדן עדכני לשווי נכסי הדואר אשר יתווך הן למעריכי השווי והן למשקיעים, על מנת להציפו בשווי החברה".

מומלץ כי רשות החברות וחברת הדואר ישלימו את הליך הבחינה הנדרשת להליך ההפרטה על מנת להשלים את ההליך בהתאם להחלטת הממשלה. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח מצבה הפיננסי הנוכחי של החברה והיכולת לשפר אותו באמצעות ההפרטה.

עוד עלה כי על פי המדיניות החשבונאית שנוקטת החברה, מרבית נכסי הנדל"ן שלה מוצגים על פי עלותם ואין בידי החברה הערכת שווי מעודכנת שלהם. נוכח יותר מ-300 נכסי נדל"ן אשר בבעלותה של החברה והעלייה הניכרת במחירי הנדל"ן בישראל בשנים האחרונות, ראוי שרשות החברות תשלים אומדן שמאי של כלל נכסיה של החברה, על מנת להציג את שווייה המלא של החברה. השלמת שווי נכסי הנדל"ן צפויה להשיא ערך מלא ומדויק לממשלה במסגרת הפרטת החברה.



סיכום

הדוחות הכספיים של חברת הדואר, שהיא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של המדינה, משמשים כלי ניהולי בידי דירקטוריון החברה והנהלתה לצורך קבלת ההחלטות הנדרשות לקידומה ולפיתוחה של החברה, וכן לצורך בחינת מימוש החזון והמדיניות שהתוו משרד התקשורת, רשות החברות ודירקטוריון החברה. כמו כן, הדוחות הכספיים הם הכלי העיקרי שבאמצעותו נמסר לציבור ולרגולטורים מקבלי ההחלטות המידע הפיננסי והתפעולי על החברה. לדוחות אלו תרומה ניכרת לזיהוי של מגמות פעילותה של החברה ושל הסיכונים הפיננסיים שעומדים בפניהם.

דוח הביקורת הנוכחי מפרט את המגמות והסיכונים המהותיים העולים מהדוחות הכספיים של החברה, ובכללם סיכונים רגולציה ותנאים משתנים בשוק הדואר, שעלולים להקשות על החברה להמשיך לספק לציבור לאורך זמן את השירותים שהיא נותנת לו. הדוח מעיד על מגמת הרעה בתוצאותיה הכספיות והפיננסיות של החברה במשך השנים. כמו כן הדוח מלמד על חוסר במידע חשבונאי מהותי בתחומים שונים בפעילותה של החברה ומפרט ליקויים נוספים הקשורים לפעילותה הפיננסית של החברה.

מומלץ כי חברת הדואר, רשות החברות ומשרדי התקשורת והאוצר יפעלו לתיקון הליקויים העולים בדוח זה ולבחינת יישום ההמלצות בהתאם.