

דוח מבקר המדינה | חשון התשפ"ג | נובמבר 2022



חברת דואר ישראל בע"מ

**חברת דואר ישראל
בע"מ - הטיפול בדואר
בין-לאומי -
ביקורת מעקב**



חברת דואר ישראל בע"מ - הטיפול בדואר בין-לאומי - ביקורת מעקב

רקע

חברת דואר ישראל בע"מ 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, ובתחומים מסוימים של פעילותה היא כפופה גם לפיקוחו של משרד התקשורת. החברה מתמודדת בשנים האחרונות עם הפחתה ניכרת בהיקף המכתבים הנשלחים באמצעותה, ומנגד עם גידול ניכר בהיקף פריטי הדואר והחבילות אשר אזרחי ישראל רוכשים באתרי מסחר מקוונים בחו"ל ונשלחים ליעדם באמצעות חברת הדואר.

נתוני מפתח

116
מיליון ש"ח

היקף המיסים שגבה המכס בגין פריטי סחר מקוון בשנת 2021 (עד נובמבר)

73.4%

שיעור התלונות המוצדקות שבוררו בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה על חברת הדואר בשנת 2020

פי שלושה

היקף הגידול בהיקף יבוא משלוחי הסחר המקוון הבין-לאומי בשנים 2012 - 2019

46 מיליון פריטי דואר

ההיקף השנתי של פריטי דואר שנשלחו מחו"ל בשנת 2021 במסגרת הסחר המקוון

עשרות אחוזים

שיעור הירידה ברווח התפעולי, בתחום הדואר הבין-לאומי הנכנס בשנים 2019 עד 2020

359 גרם

המשקל הממוצע של חבילה בשנת 2021. גידול של יותר מפי שלושה ממשקלה הממוצע בשנת 2010 (98 גרם)

20,253 טונות

המשקל הכולל של פריטי הדואר שנשלחו מחו"ל בשנת 2021 במסגרת הסחר המקוון

5,000 פריטי דואר בשעה

ממיינות מכונת המיון האוטומטית שנכנסה לשירות בשנת 2021



פעולות הביקורת

דוח שנתי 67א של מבקר המדינה שפורסם בשנת 2016 (הדוח הקודם) עסק בטיפול חברת הדואר בדואר הבין-לאומי. בחודשים אוגוסט-דצמבר 2021 בדק משרד מבקר המדינה את תיקון הליקויים ואת יישום ההמלצות שהועלו בדוח הקודם וכן את תיקון חלק מהליקויים שפורסמו בדוח ביקורת נוסף¹ משנת 2018 (הדוח הקודם משנת 2018). הביקורת נעשתה בחברת הדואר, במינהל המכס שברשות המיסים בישראל ובמינהל הדואר שבמשרד התקשורת.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



מערכת לניטור פריטי דואר המגיעים לארץ - מהדוח הקודם עלה כי החברה לא הפעילה מערכת לניטור דברי הדואר ושקי דואר כפי שנקבע בהוראות הרישיון. ממצאי המעקב מעלים כי נכון למועד סיום הביקורת הליקוי לא תוקן, וכי החברה לא הטמיעה את מערכת הניטור באופן מלא כנדרש ברישיון.



הטמעת "מודול נתב"ג" לביצוע בקורות שלמות - מהדוח הקודם עלה כי מתבצע רישום ידני של שקי דואר האוויר המגיעים מחו"ל, והדבר מקשה לעקוב אחר השקים. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה מועטה. כיום עובדי החברה בנתב"ג מקלידים באופן ידני למערכת ממוחשבת את מספרי המכלים והמשטחים אשר מועלים על המשאיות בדרכם למרכז הסחר במודיעין, אולם הדבר אינו מתבצע באמצעות קריאת חיווי ממוחשבת במערכת ייעודית, אשר הייתה מאפשרת ביצוע בקורת שלמות ממוחשבת נאותה, ובאמצעות קריאת חיווי של ברקוד, בעת הגעתם אל מרכז הסחר במודיעין. עוד עלה כי פיתוחו של "מודול נתב"ג" למחשוב הרישומים המתבצעים במרכז הסחר במודיעין לא הושלם.



הטיפול של מחלקת שירות הלקוחות בחברת הדואר בפניות בנושא דואר בין-לאומי - מהדוח הקודם עלה כי מסתמנת מגמה חדה של גידול במספר הפניות הנוגעות לדואר בין-לאומי. ממצאי המעקב מעלים כי מספר הפניות לשירות הלקוחות של חברת הדואר בנושא דואר בין - לאומי גדל פי יותר מחמישה בשנים 2018 - 2021, מ-43,895 פניות בשנת 2018 ל-235,612 פניות בשנת 2021. בנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה התקבלו בשנים 2020-2021 מאות תלונות מלקוחות על רמת השירות, בפרט לגבי הפעלת מרכזי מסירת דואר המרוחקים מבתי התושבים.



מצג חשבונאי בדוחות הכספיים לגבי דואר בין-לאומי נכנס ודואר בין-לאומי יוצא - מהדוח הקודם עלה כי בדוחות הכספיים של החברה לא מצוינת רווחיות התחומים השונים בפעילות הדואר הבין-לאומי. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן. הנתונים בדוחות הכספיים של החברה מוצגים ללא מלוא הפירוט בתחומי הפעילות השונים של החברה -



1 מבקר המדינה, דוח שנתי 69א (2018), "התמודדות הממשלה עם הגידול במסחר המקוון".



בתחום הדואר הבין-לאומי הנכנס לא מוצגים נתוני ההכנסות וההוצאות, ואילו בתחום הדואר הבין-לאומי היוצא מוצגים נתוני ההוצאות ולא נתוני ההכנסות.

שיעור הרווח התפעולי והמעבר למשלוחי קרגו - עלה כי בשנים 2019 - 2020 הייתה ירידה של עשרות אחוזים בשיעור הרווח התפעולי בתחום הדואר הבין-לאומי הנכנס. עוד עלה כי שיעור הרווח התפעולי ממשלוחי קרגו הינו נמוך באופן משמעותי משיעור הרווח התפעולי ממשלוחים דואריים ומביא לפגיעה כספית המוערכת על ידי החברה בסכום של עשרות מיליוני ש"ח בשנה. יצוין כי לדברי חברת הדואר הירידה ברווח התפעולי בין השנים 2019-2020 קשורה, בין השאר, להשפעות משבר הקורונה ולעובדה כי בשנת 2019 נשלחו כ-20 מיליון פריטים יותר משנת 2020.

מערכת מידע ייעודית ומתאמת לניהול ביקורות במינהל הדואר במשרד התקשורת - מדוח הביקורת הקודם עלה כי מינהל הדואר שבמשרד התקשורת אינו משתמש במערכת מידע ייעודית לניהול ביקורותיו על חברת הדואר ועל שאר הגופים נותני השירותים הדומים שבפיקוחו. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן. המשרד לא הטמיע מערכת ייעודית לניהול הביקורות שהוא עושה על שירותי הדואר שמספקים כלל בעלי ההיתר שבפיקוחו.

פגיעה בפריטי דואר שהגיעו מחו"ל - מהדוח הקודם עלה כי קיימת תופעה של גניבת פריטי דואר. ממצאי המעקב מעלים כי התופעה נמשכת. מהנתונים שמסרה מחלקת הביטחון לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי במהלך התקופה שמינואר 2017 ועד סוף שנת 2021, התרחשו 98 חקירות ובדיקות במחלקת הביטחון של החברה (כ-20 אירועים בממוצע לשנה) שעסקו בפגיעה בדואר מחו"ל.



קליטת פריטי הדואר במסוף הדואר בנתב"ג - מהדוח הקודם עלה כי פריטי דואר מוחזקים במשך תקופה ממושכת במסוף הדואר בנתב"ג לפני התחלת הטיפול בהם. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה רבה, וכי הליכי השחרור של פריטי הדואר במסוף החברה בנתב"ג והטיפול בהם השתפרו.

תובלה של פריטי EMS² - מהדוח הקודם עלה כי בטיפול של חברת הדואר בפריטי EMS ניכרת אי-יעילות תפעולית בתחום ההובלה המתבטאת בביצוע הסעות חוזרות ומיותרות להעברת הפריטים. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן באופן מלא. כיום אין תופעה של הסעות חוזרות ומיותרות בתחום זה. פריטי EMS מועברים מנתב"ג ליחידת השליחים שבמרכז הסחר במודיעין וממנה הם מועברים ישירות אל בתי הנמענים.

מרכז הסחר המקוון - מהדוח הקודם משנת 2018 עלה כי בכשני שלישים מהעמדות במרכז המיון במודיעין תהליכי הקלדת פרטי החבילות ומיון נעשים באופן ידני. ממצאי הביקורת מעלים כי הליקוי בהליך עבודתן של הקלדניות תוקן במידה רבה. תחילתו של ההליך לביצוע מיון ממוכן של פריטי הסחר המקוון משפרת משמעותית את מהירותו ויעילותו של המיון באמצעות מכונת

2 Express Mail Service; דואר בין-לאומי מהיר.



המיון האוטומטית, מפחיתה את ההסתברות לטעויות אנוש ומפחיתה את השימוש בכוח האדם הנדרש בשיטת מיון זו, ובכך מביאה לידי חיסכון כספי ניכר.

בדיקה של חוקיות ייבוא פריטי דואר וטובין האסורים בייבוא - מהדוח הקודם עלה שפקידי המכס מבצעים בדיקות מדגם מצומצמות וידיניות של דברי דואר, וכי אין לאגף המכס מידע מוקדם על תכולת דברי הדואר הנשלחים לארץ באמצעות חברת הדואר. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה רבה. נוכח המעבר של כ-50% מתעבורת דברי הדואר הבין-לאומי למשלוחי קרגו, הרי שחברת הדואר מעבירה למכס מידע מקדים על משלוחים אלה ואחרים באמצעות מערכת "שער עולמי"³, והדבר מאפשר ניתוח יעיל יותר של נתוני המשלוח במערכת ניהול הסיכונים כדי לבחון אם יש צורך לבדוק את המשלוח. עם זאת הועלה כי היקף בדיקות המדגם ופתיחת החבילות בפועל על ידי אנשי המכס פחת ביחס לשנים קודמות. כך, בשנת 2021 בדק המכס בפועל כ-21,500 (0.03%) מתוך כ-60 מיליוני חבילות.

היבטי מחשוב וממשק בין חברת הדואר לאגף המכס - מהדוח הקודם עלה שחברת הדואר לא הקצתה את המשאבים הנדרשים כדי להתחבר למערכת "שער עולמי" וכי למכס לא היה מידע על תכולת הדואר הנכנס. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה רבה. ניהול מערך הדואר הבין-לאומי הנכנס של חברת הדואר מתבצע כיום, בחלקו הגדול⁴ (בהיקף של כ-80%), במסגרת מערכת "שער עולמי". עם זאת עלה כי ניהול מערך הדואר הבין-לאומי היוצא אינו נעשה במערכת "שער עולמי".

גביית מיסים בגין דברי דואר - מהדוח הקודם עלה כי היעדר הבדיקה של אגף המכס גורם להפסד מס פוטנציאלי בסך כ-200 מיליון ש"ח לשנה. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי תוקן במידה רבה, וכי כיום נגבה מס בגין כל הפריטים המיובאים לארץ בשיטת הקרגו וכן בגין דברי דואר הנשלחים במשלוח דואר רגיל שלגביהם קיים מידע מקדים, ולפיכך כיום אובדן המס פחת. מנתונים שמסר אגף המכס לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי היקף גביית המיסים בגין תעבורת הדואר הבין-לאומי הנכנס גדל במהלך השנים האחרונות, וכי הוא הסתכם בכ-116 מיליון ש"ח בשנת 2021 (עד נובמבר).

עיקרי המלצות הביקורת

מערכת לניטור פריטי דואר המגיעים לארץ - על חברת הדואר להטמיע את מערכת הניטור כמתחייב ברישיון. 

הטמעת "מודול נתב"ג" לביצוע בקרות שלמות - מומלץ שחברת הדואר תפעל להשלמת הפיתוח של מערכת ממוחשבת שתאפשר בקרת שלמות מלאה של המכלים והמשטחים אשר מועלים למשאיות בנתב"ג, עד להגעתם למרכז הסחר במודיעין. עוד מומלץ כי החברה תשלים מעבר לשיטת מיון ממוכנת מלאה, ככל שניתן.

3 מערכת ממוחשבת לניהול סחר חוץ אשר מאפשרת שיתוף מידע אלקטרוני עם המכס.

4 למעט פריטי דואר בלתי מנוטרים, פריטי דואר שהשולח לא צירף להם מידע מקדים ופריטי דואר בעלי ברקוד לא תקין.



הפניית דברי דואר למרכזי מסירה מרוחקים - נוכח ריבוי התלונות על הפניה למרכזי מסירה מרוחקים, מומלץ כי חברת הדואר תפעל למנוע את הישנות התופעה של הפניה למרכזי מסירה מרוחקים, אשר פוגעת במיוחד בקשישים ובאנשים עם מוגבלויות, המתקשים להגיע למרכזים המרוחקים מביתם כדי לאסוף את פריטי הדואר שהזמינו.



מצג חשבונאי בדוחות הכספיים לגבי דואר בין - לאומי נכנס ודואר בין - לאומי יוצא - נוכח החשיבות הניכרת של מגזר הסחר אשר שיעור ההכנסות ממנו הוא כ-39% מסך הכנסות החברה, ונוכח פעילות הדואר הבין-לאומי בחברה, מומלץ כי החברה תשקול לפרט בדוחותיה הכספיים את התוצאות הכספיות של תחום הדואר הבין-לאומי, תוך הפרדה בין תחום הדואר הנכנס לתחום הדואר היוצא.

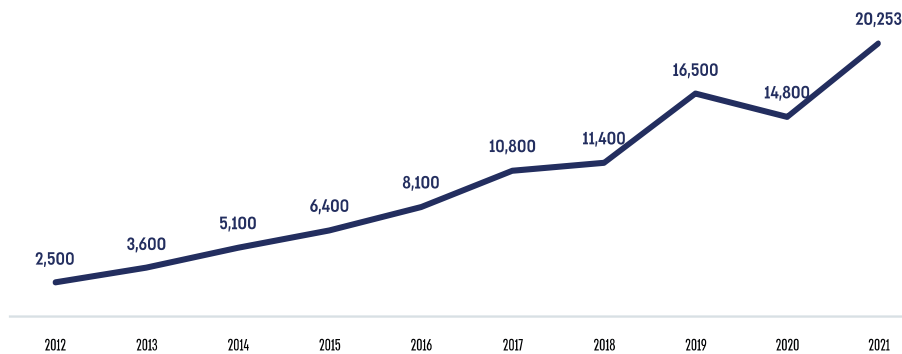


היבטי מחשוב וממשק בין חברת הדואר לאגף המכס - מומלץ כי רשות המיסים וחברת הדואר יפעלו לחבר גם את מערך הדואר הבין-לאומי היוצא למערכת "שער עולמי".



העלייה במשקל הדואר הבין-לאומי הנכנס, 2012 - 2021

משקל חבילות בטונות



המקור: נתוני מחלקת הכספים של חברת הדואר.



מצאי המעקב אחרי תיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
	←			מהדוח הקודם עלה כי במסוף החברה בנתב"ג חלו עיכובים בטיפול בפריטי הדואר ובשחרורם.	חברת דואר ישראל	קליטת פריטי הדואר במסוף הדואר בנתב"ג
←				מהדוח הקודם עלה כי בטיפול של חברת הדואר בפריטי EMS ניכרת אי-יעילות תפעולית בתחום ההובלה המתבטאת בביצוע הסעות חוזרות ונשנות בתחום זה.	חברת דואר ישראל	תובלה של פריטי EMS
	←			מדוח קודם נוסף משנת 2018 של מבקר המדינה עלה כי בכשני שלישים מהעמדות תהליכי הקלדת פרטי החבילות ומיון עדיין נעשים באופן ידני.	חברת דואר ישראל	מרכז הסחר המקוון
			←	מהדוח הקודם עלה כי קיימת תופעה של גניבת פריטי דואר.	חברת דואר ישראל	פגיעה בפריטי דואר שהגיעו מחו"ל
	←			מהדוח הקודם עלה שפקידי המכס מבצעים בדיקות מצומצמות וידניות של דברי דואר, וכי אין לאגף המכס מידע מוקדם על תכולת דברי הדואר הנכנסים לארץ באמצעות חברת הדואר.	מינהל המכס שברשות המיסים	בדיקה של חוקיות ייבוא פריטי דואר וטובין האסורים בייבוא
	←			מהדוח הקודם עלה שחברת הדואר לא הקצתה את המשאבים הנדרשים כדי להתחבר למערכת "שער עולמי" ולפיכך לא היה למכס מידע מוקדם על תכולת שקי הדואר הנכנסים, והבקרה שלו לא נעשתה על פי שום קריטריונים.	חברת דואר ישראל	בדיקה של חוקיות ייבוא פריטי דואר וטובין האסורים בייבוא



מידת תיקון הליקוי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
	←			מהדוח הקודם עלה כי היעדר הבדיקה של אגף המכס גרם לאובדן מס אפשרי בסך כ-200 מיליון ש"ח לשנה.	מינהל המכס שברשות המיסים	גביית מיסים בגין דברי דואר
		←		מהדוח הקודם עלה כי מתבצע רישום ידני של שקי דואר האוויר המגיעים מחו"ל והדבר מקשה לעקוב אחריהם.	חברת דואר ישראל	הטמעת "מודול נתב"ג" לביצוע בקרות שלמות
			←	מהדוח הקודם עלה כי החברה לא הפעילה מערכת לניטור דברי דואר ושקי דואר לפי הקבוע בהוראות הרישיון.	חברת דואר ישראל	מערכת לניטור אחר פריטי דואר המגיעים לארץ
	←			מהדוח הקודם עלה כי הליך הטיפול של מחלקת שירות הלקוחות בפריטי דואר רשום המגיעים מחו"ל אינו מנוהל במערכת crm כנדרש וכי המטפלים בפניות במחוז דרום ומחוז תל אביב, אינם עונים ישירות לפניות המגיעות מחו"ל.	חברת דואר ישראל	הטיפול של מחלקת שירות הלקוחות בחברת הדואר בפניות על דואר בין-לאומי
			←	מהדוח הקודם עלה כי בדוחות הכספיים של החברה לא מצוינת רווחיות התחומים השונים בפעילות הדואר הבין-לאומי.	חברת דואר ישראל	מצג חשבונאי בדוחות הכספיים לגבי דואר בין-לאומי נכנס ודואר בין-לאומי יוצא



סיכום

פעילות מגזר הסחר ותעבורת הדואר הבין-לאומי צמחה במידה רבה בשנים האחרונות. לדוגמה, בשנת 2019 נשלחו מחו"ל לישראל כ-68 מיליון פריטי סחר מקוון, יותר מפי שלושה מאשר מספרם בשנת 2012 (שבה נשלחו לארץ כ-22 מיליון פריטי סחר מקוון).

במהלך השנים שחלפו ממועד פרסומו של הדוח הקודם, ביצעה חברת הדואר שינויים מקיפים בכל תורת ההפעלה של תחום הדואר הבין-לאומי, ובראשם הקמתו של מרכז הסחר המקוון במודיעין. שינויים אלו סייעו לה לעמוד בהיקפים ההולכים וגדלים של תעבורת פריטי הדואר הבין-לאומי.

אולם רמת השירות בתחום זה עדיין אינה משביעת רצון כמצופה ונותרו ליקויים בתחומים הללו: הטמעת מערכת הניטור, הליכי הבקרה בתהליך העברתם של פריטי הדואר מנתב"ג למרכז הסחר במודיעין, מיון פריטי הדואר באופן ידני, חיבור מערך הדואר הבין-לאומי היוצא למערכת "שער עולמי" ובדיקת תעבורת פריטי הסחר המקוון בידי המכס.

מומלץ כי חברת הדואר, מינהל המכס ברשות המיסים ומשרדי התקשורת והאוצר יפעלו לתיקון הליקויים העולים מדוח זה ולבחינת יישום ההמלצות בהתאם לכך.