

חברת דואר ישראל בע"מ

הטיפול בדואר בין-לאומי

תקציר

רקע כללי

פעילות הדואר הבין-לאומי של חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר) כוללת בין היתר קבלה ושליחה של מוצרים, כגון מכתבים, חבילות דואר אוויר, מכתבים רשומים, חבילות דואר ים וצורות¹. בשנים 2011-2015 חל גידול ניכר במספר הטובין שרכשו אזרחי המדינה באתרי סחר אלקטרוני בין-לאומיים ושנשלחו אליהם באמצעות שירותי חברת הדואר. בד בבד עם גידול מתמשך זה, ירדה במידה ניכרת כמות פריטי הדואר הרגיל שבהם נדרשת חברת הדואר לטפל, שכן פניות כתובות נשלחות יותר ויותר דרך האפשרויות הנוחות, המהירות והזולות שמציעים שירותי הדואר האלקטרוני. תלונות רבות שהגיעו הן לנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה, הן לנציבות תלונות הציבור שבחברת הדואר והן לוועדות שונות בכנסת, מורות שחברת הדואר טרם השלימה את היערכותה לטיפול מיטבי בתחום המתפתח של שירותי הדואר הבין-לאומי. יצוין כי החברה נמצאת בעיצומו של תהליך לשיפור כמה משירותיה, וממערכי התפעול שלה, ובהם גם בתחום הדואר הבין-לאומי.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט-דצמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בדואר הבין-לאומי בחברת הדואר. בביקורת זו נבדקו גם סדרי הפיקוח והבקרה של משרד התקשורת על חברת הדואר בתחום זה, וכן נעשו בדיקות השלמה באגף המכס והמע"ם (להלן-אגף המכס) שברשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

1 צורות: פריטי דואר בעלי נפח קטן (ביחס לפריטי דואר אחרים), המכילים טובין שמשקלם עד 2 ק"ג.

הליקויים העיקריים

היערכות לקויה של חברת הדואר לשינויים שחלו בתחום הדואר הבין-לאומי

אף שחברת הדואר מודעת זה שנים לקשייה במתן שירותי הדואר הבין-לאומי, בייחוד נוכח השינויים הרבים שחלו בתחום זה, היא לא נערכה אליהם כיאות כך שתוכל לשפר את שירותיה בהיקפים החדשים של הסחר האלקטרוני.

אבדן גביית מסים בגין פריטי דואר

אגף המכס, שומר הסף של טובין הנכנסים לארץ, אמנם בודק ידנית כמה מפריטי הדואר הבין-לאומי המגיעים לארץ, אלא שבדיקות אלו מזעריות ביחס לכמותם של פריטים אלו. בעקבות היעדר היערכות מתאימה לבדיקה מקיפה של הטובין המיובאים מחו"ל, מסים רבים שהיו אמורים להיגבות בגינם - בסך כ-200 מיליון ש"ח לשנה - אינם נגבים.

היעדר מעקב נאות אחר הטיפול בפריטי הדואר

למרות החשיבות הרבה של מתן מידע מהימן בדבר התקדמות הטיפול בפריטי הדואר, הן עבור הנמענים והן לייעול הטיפול של חברת הדואר בפריטים אלו, טרם שופרו חלק משירותי החברה בתחום מרכזי וחשוב זה.

בעיות לוגיסטיות של בית המיון המרכזי בתל אביב

בית המיון המרכזי של חברת הדואר בתל אביב (להלן - בית המיון המרכזי) אינו מותאם מהבחינה הלוגיסטית לטיפול בכמות פריטי הדואר הבין-לאומיים המגיעים מחו"ל ולמיונם.

היעדר הליכי בקרה במסוף נתב"ג ובשלבי הובלת פריטי הדואר

חברת הדואר אינה משתמשת במערכות טכנולוגיות ייעודיות שיאפשרו לה לפקח כיאות אחר שקי הדואר הבין-לאומי שנקלטים במסוף הקליטה של החברה בנמל תעופה בן-גוריון (להלן - מסוף הדואר בנתב"ג), ומובלים ליעדי החברה.

הובלה לא יעילה של פריטי דואר EMS

חברת הדואר מובילה פריטי דואר EMS² בצורה לא יעילה ובסבבי הובלה מיותרים, ולכן זמן יקר ומשאבים של החברה מתבזבזים. הובלות מיותרות של פריטים אלו מגדילות את הסיכוי שייזקו בתהליכי פריקתם והעמסתם החוזרים ונשנים.

שירותים לקויים לציבור הלקוחות

התשתיות בחלק מבתי הדואר האזוריים אינן מאפשרות לחברת הדואר לטפל ביעילות ובמהירות בפריטי הסחר האלקטרוני ובפריטי דואר אחרים. לכן, נוצר עומס בבתי הדואר האלה, ונגרמים לעיתים עיכובים בהליך הטיפול בפריטים אלו. כמו כן, בביקורת הועלה כי פעמים רבות אין הלקוחות מקבלים הודעה ידנית על הגעת חבילתם לסניף; ויש חבילות שמגיעות ללקוחות כשהן פגומות או במצב בלתי שמיש.

עיכוב פריטי דואר לבדיקת אגף המכס

תהליך הבדיקה הידנית של פריטי הדואר, כפי שהוא מתבצע כיום על ידי אגף המכס, גורם עיכובים ניכרים רבים בחלוקתם.

פגיעה בעידוד היבוא האישי ובהקלה על יוקר המחיה

הממשלה גיבשה מדיניות למתן הקלות בתחום היבוא האישי ולעידודו, כדי להקל בין השאר על יוקר המחיה. עם זאת, האפקטיביות של מדיניות זו נפגעת כל זמן שמערך התפעול של חברת הדואר אינו משתפר.

ההמלצות העיקריות

על חברת הדואר לפעול בעדיפות עליונה להטמעת מערכת ניטור, הנדרשת לפיקוח על הטיפול בפריטי הדואר ולבקרתו.

יש לשפר את המערך הלוגיסטי של מסוף הדואר בנתב"ג ושל בית המיון המרכזי כדי לקלוט כראוי את הטובין המתקבלים מחו"ל ולטפל בהם ביעילות. בד בבד יש להשלים את הקמת בית המיון המיועד לפריטי דואר נפחיים³.

יש לטפל בעומסים הנוצרים בחלק מבתי הדואר האזוריים ובסניפים כדי לייעל את חלוקת הטובין ללקוחות.

על משרד האוצר, רשות המסים וחברת הדואר להסדיר במהירות האפשרית את שיטת העברת המידע על הטובין המגיעים מחו"ל לאגף המכס כך שהמידע יועבר מראש באופן ממוחשב, להטמיע את "מודול נתב"ג"⁴, ולהקצות את המימון הנדרש לכך. זירוזו של התהליך ימנע אובדן מסים שנתיים המוערכים בסך כ-200 מיליון ש"ח, וייעל את הטיפול של אגף המכס במניעת כניסת טובין אסורים מחו"ל לארץ.

יש לייעל את דרכי הובלת פריטי הדואר והטובין - ובהן דרכי הובלת פריטי EMS - ממסוף הדואר בנתב"ג אל בית המיון המרכזי בתל אביב, וכן את היכולת לפקח עליהן.

3 פריטי דואר אשר הינם בעלי נפח רב יותר ממכתבים רגילים.

4 מערכת בקרה אשר אמורה לאפשר להשוות בין הנתונים על שקי הדואר שיצאו מן המסוף בנתב"ג ובין הנתונים על שקי הדואר שהגיעו לבית המיון המרכזי, וכן לאמת אותם.

סיכום

חברת הדואר היא חברה ממשלתית המספקת שירותים חיוניים ביותר לאזרחים ולבעלי עסקים. הליקויים שהועלו בדוח זה והתלונות הרבות המתקבלות במשרד מבקר המדינה ובגופים נוספים על רמת שירותי הדואר הבין-לאומי של החברה, מורים ששירותיה בתחום הדואר הבין-לאומי טעונים שיפור. גם תהליך הבדיקה הידנית של פריטי הדואר בידי אגף המכס גורם לעיכובים בחלוקתם. אמנם החברה החלה ליישם תכניות לשיפור השירות, ובכללן תכנית להקמת בית מיון המיועד לפריטי דואר נפחיים במודיעין, אבל מצבו עדיין אינו משביע רצון. נדרשת היערכות מהירה וכוללת בעיקר בתחום הטכנולוגי והלוגיסטי כדי לעמוד בקצב המהיר של ההתפתחויות בתחום שירותי הדואר הבין-לאומי וכדי לספק שירות נאות לאזרחים ולבעלי העסקים במדינה. השיפור במתן השירותים יוכל לשפר את המצב הכלכלי של החברה ולאפשר למדינה לגבות את המסים המגיעים לה על פי החוק.

על הממשלה וחברת הדואר לבחון הצורך לתעדף את הגברת יעילות הטיפול בשירותי הדואר הבין-לאומי, בין השאר באמצעות הגברת שיתוף הפעולה בין אגף המכס לחברת הדואר, כדי לעודד יבוא אישי וכך להקל על יוקר המחיה ולהגביר את אמון האזרחים בשירותים החשובים שמספקת החברה.

מבוא

בשנים 2011-2015 חל
גידול ניכר במספר
הטובין שרכשו אזרחי
המדינה באתרי סחר
אלקטרוני בין-לאומיים
ושנשלחו אליהם
באמצעות שירותי
החברה

חברת דואר ישראל בע"מ היא חברה ממשלתית שהחלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שניתן לה מכוח הוראות חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק הדואר). היא כפופה לפיקוחה של רשות החברות ולהנחיותיה, ומתוקף רישיונה למתן שירותי דואר⁵ היא כפופה גם לפיקוח משרד התקשורת. בתפקיד יו"ר הדירקטוריון של החברה מכהן מנובמבר 2013 מר חזי צאיג; קודמו בתפקיד היה מר ששי שילה. בתפקיד מנכ"ל החברה מכהן ממרץ 2015 מר דני גולדשטיין; קודמו בתפקיד היה מר חיים אלמזלינו.

בדוחות הכספיים המאוחדים של חברת הדואר לשנת 2015 הוצג הפסד בסך כ-420 מיליון ש"ח, ואילו בשנת 2014 היה הפסד בסך כ-55 מיליון ש"ח. בדוחות אלו נכתב כי "נכון ליום 31.12.2015 לחברה גרעון בהון החוז⁶ בסך כ-333 מיליון ש"ח. במהלך השנים האחרונות חלה שחיקה ברווחיותה של החברה וביתרות המזומנים וההשקעות לזמן קצר המשמשים לפעילותה השוטפת".

בפעילות הדואר הבין-לאומי של חברת הדואר נכללות בין היתר גם קבלה ושליחה של מוצרים, כגון מכתבים רגילים ורשומים, חבילות, צורות וחבילות דואר אוויר. בשנים האחרונות פותחו טכנולוגיות המאפשרות לרכוש טובין מעבר לים במהירות ובנוחות. על פי נתוני החברה, בשנים 2011-2015 חל גידול ניכר במספר הטובין שרכשו אזרחי המדינה באתרי סחר אלקטרוני בין-לאומיים ושנשלחו אליהם באמצעות שירותי החברה. גם סקירות ומחקרים שנערכו בנוגע לנתונים ולמגמות בתחום הסחר האלקטרוני (e-commerce) מצביעים על גידול ניכר ברכישות שמבצעים אזרחי מדינת ישראל באתרי הסחר האלקטרוניים הבין-לאומיים ביחס לרכישות שביצעו באתרים אלו בשנים קודמות, והגידול צפוי להימשך בשנים הקרובות. על פי מחקר שערכה חברת Ipsos עבור חברת התשלומים האלקטרוניים PayPal (נתוני המחקר פורסמו בנובמבר 2015), סכום הרכישות המקוונות של הצרכן הישראלי בשנת 2015 צפוי להגיע לכ-9.3 מיליארד ש"ח, כ-19% יותר מסכום הרכישות האלקטרוניות ב-2014 - כ-7.8 מיליארד ש"ח. ממחקר זה גם עולה כי 79% מן הרוכשים הישראליים רכשו מוצרים באתרי סחר אלקטרוני בין-לאומיים, ולפיו ישראל מדורגת במקום השלישי בעולם בקטגוריית הרכישות הבין-לאומיות באינטרנט⁷.

בד בבד עם התמשכות התחזקותה של מגמה זו - יש ירידה ניכרת בכמויות הדואר הרגיל שחברת הדואר נדרשת לטפל בהן, שכן יותר ויותר פניות כתובות מועברות באמצעים הנוחים, המהירים והזולים שמספקים שירותי הדואר האלקטרוני. יצוין כי

5 סעיף 1(ו) לחוק הדואר, התשמ"ו-1986, קובע כי "השר רשאי לדרוש ולקבל מבעל רישיון, כל מסמך וכל מידע הנדרש, לדעת השר, לצורך פיקוח או ביקורת על בעל הרישיון או לשם הסדרת תחום הדואר".

6 הון חוזר: יחס פיננסי המתקבל מהפחתת סכום ההתחייבויות השוטפות מסכום הנכסים השוטפים שבמאזן החברה. גירעון בהון החוזר מעיד על בעיית נזילות בחברה.

7 קרן יעקובי, "ישראל במקום ה-3 בקניות באינטרנט בחו"ל", ynet - 24.11.15.

באמנת הדואר העולמית⁸ נקבע שכל מדינה החברה באיגוד הדואר העולמי מחויבת להבטיח כי מינהל הדואר שלה יעביר את דברי הדואר שהגיעו אליה מחו"ל בדרך המהירה והבטוחה ביותר, כפי שהוא עושה לגבי דברי דואר פנים-ארציים שלה⁹. בסעיף 6 לחוק הדואר נקבע כי "חובות המוטלות על מדינת ישראל מכוח אמנות בין-לאומיות בעניין שירותי דואר, יקוימו בידי החברה¹⁰ או בידי מי שהשר יקבע בתקנות". מדובר אפוא בשירות בסיסי שמעוגן הן בחוק הן באמנה העולמית שחברת הדואר מחויבת אליה, ושנועד למלא את הצורך הציבורי, הן של אזרחי המדינה הן של בעלי העסקים, לקבל שירותי דואר בין-לאומיים יעילים ומלאים.

ארגון הדואר העולמי¹¹ מציין באתר האינטרנט שלו¹², כי ספקי הדואר נדרשים להתאים את פעולותיהם לשינויים בדפוסי הקנייה של הצרכנים ולעליית מספר הרכישות באתרי הסחר האלקטרוני. הארגון ממליץ לבצע התאמה זו באמצעות הספקת שירותי דואר יעילים שיותאמו לצורכיהם החדשים של הרוכשים ושעלותם תהיה משתלמת להם. יצוין כי בחזון חברת דואר ישראל נכתב בין השאר כי "החברה ערה לשינויים הטכנולוגיים בסביבה בה היא פועלת... נוכח השינויים המתחוללים בסביבת הפעולה שלה, שואפת חברת דואר ישראל להרחיב את פעילותה בתחומי העיסוק הנוספים שלה, על מנת לענות על צורכי הלקוחות המשתנים... החברה שמה דגש על התחדשות מתמדת, שימוש בטכנולוגיות מתקדמות והתעדכנות בלתי פוסקת, וזאת במטרה לספק ללקוחותיה שירות באיכות גבוהה, העומד בציפיותיהם". יצוין כי החברה נמצאת בעיצומו של תהליך לשיפור כמה משירותיה וממערכי התפעול שלה, ובהם גם בתחום הדואר הבין-לאומי.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט-דצמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בדואר הבין-לאומי בחברת הדואר. בביקורת זו נבדקו גם סדרי הפיקוח והבקרה של משרד התקשורת על חברת הדואר בתחום זה, וכן נעשו בדיקות השלמה באגף המכס והמע"ם שברשות המסים בישראל, ברשות החברות הממשלתיות ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

- 8 האמנה חלה על מדינות שהצטרפו לאיגוד הדואר הבין-לאומי, כך שהכללים הרשומים באמנה מחייבים אותן.
- 9 Final Protocol to the Universal Postal Convention, "Part 1, Article 4: Freedom of Transit" (Geneva, 2008).
- 10 סעיף 1 לחוק מגדיר: "החברה" - חברת דואר ישראל בע"מ.
- 11 Univesal Postal Union (UPU). ארגון בין-לאומי מטעם האו"ם האחראי לכללי האסדרה של משלוחי דואר בין מדינות.
- 12 בתת הפרק "e-commerce" שבפרק "Activities" באתר: <http://www.upu.int/en.html>.

היערכות לקוויה של חברת הדואר לשינויים שחלו בתחום הדואר הבין-לאומי

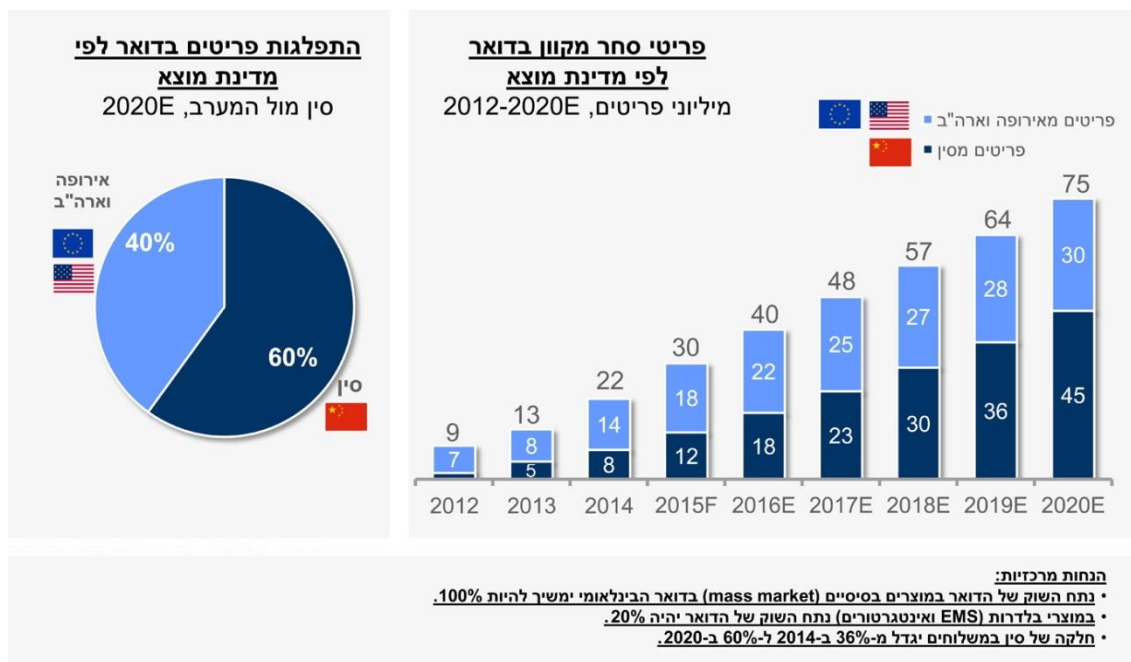
הגידול הניכר במספר פריטי הדואר הבין-לאומי המגיעים לארץ והשינויים הרבים במאפייניהם של פריטים אלו מציבים אתגר גדול לחברת הדואר. מתלונות רבות שהגיעו הן לנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה, הן לנציבות תלונות הציבור שבחברת הדואר והן לוועדות שונות בכנסת, אפשר ללמוד שחברת הדואר טרם השלימה את היערכותה לטיפול מיטבי בתחום המתפתח של הדואר הבין-לאומי. גם בדוח הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר ובנק הדואר ושירותיהם, שהוקמה בשנת 2014 בראשות ד"ר זיו רייך, נכתב כי "לאור התפתחות תחום המסחר האלקטרוני בשנים האחרונות, תחום משלוח החבילות נמצא בצמיחה מואצת ובמגמת גידול משמעותית. הוועדה רואה חשיבות רבה ביכולת חברת הדואר להתחרות בתחום זה ואף להיות מהשחקנים המובילים בו. יחד עם זאת סבורה הוועדה כי יש מקום לשפר משמעותית את טיב השירות לצרכן ולהתאימו לטעמי וצרכי הציבור"¹³.

על פי נתוני חברת הדואר שהוצגו לפני מנכ"ל משרד התקשורת בספטמבר 2015, בשנת 2012 החלה עלייה חדה ועקבית במספר פריטי הסחר האלקטרוני המגיעים לארץ מחו"ל: בשנת 2012 הגיעו לארץ 9 מיליון פריטי סחר אלקטרוני מחו"ל, ואילו בשנת 2015 צפויים להגיע 30 מיליון פריטים כאלה. על פי תחזית חברת הדואר, כמות זו צפויה להמשיך לגדול, והחברה משערת שבשנת 2020 יגיעו לארץ כ-75 מיליון פריטי סחר אלקטרוני מחו"ל.

בתרשים 1 להלן מובא הצפי של חברת הדואר לעליית מספר פריטי הסחר האלקטרוני שיתקבלו מחו"ל.

13 דין וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר וחברת בנק הדואר ושירותיהן (2014), עמ' 144.

תרשים 1: צפי חברת הדואר בדבר מספר פריטי הסחר האלקטרוני שיתקבלו מחו"ל



המקור: נתוני חברת הדואר כפי שהוצגו בספטמבר 2015 לפני מנכ"ל משרד התקשורת.

לפי נתוני מחלקת פניות הציבור של חברת הדואר, בשנת 2014 חלה עלייה של 45% במספר הפניות הקשורות לדואר בין-לאומי שהופנו למחלקת פניות הציבור ביחס למספר הפניות הקשורות לתחום זה שהתקבלו בשנת 2012¹⁴.

על פי דוח נציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה לשנת 2014, שיעור התלונות המוצדקות שהוגשו נגד חברת הדואר היה גבוה מאוד (54.9%). בשנה זו הוגשו 337 תלונות נגד חברת הדואר, ורובן נגעו לתקלות במסירת פריטי דואר, לאבדן פריטי דואר ולזמן המתנה ממושך לקבלת שירות. פילוח התלונות שהוגשו כנגד חברת הדואר מלמד כי בתחום הדואר הבין-לאומי הוגשו תלונות רבות בעקבות תקלות במסירת הטובין והחזרת חבילות רבות לשולח מחו"ל, מבלי שהנמען קיבל הודעה מראש על כך. יצוין כי בשנת 2015 חל גידול ניכר במספר התלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור נגד חברת הדואר והוגשו 709 תלונות. שיעור התלונות שנמצאו מוצדקות מבין התלונות שלגביהן התקבלה הכרעה באותה שנה הוא 69%.

14 משנת 2012 עד שנת 2014 חלה עלייה של 144% בכמות פריטי הסחר המקוון מחו"ל (מ-9 מיליון פריטים בשנת 2012 ל-22 מיליון פריטים ב-2014). יצוין כי רבים מהנמענים שנתקלו בקשיים בקבלת חבילותיהם לא התלוננו, או שפנייתם לא זכתה למענה (בנובמבר 2015 שיעור נטישת השיחות היה שיעור גבוה - 63% מן השיחות).

**חברת הדואר מודעת
כבר כמה שנים
לעובדה שעיקר
פעילות הדואר בעולם
בכלל ובישראל בפרט
עברה אל תחום
העברת פריטי דואר
שנרכשו באתרי
הסחר האלקטרוני**

חברת הדואר מודעת כבר כמה שנים לעובדה שעיקר פעילות הדואר בעולם בכלל ובישראל בפרט עברה אל תחום העברת פריטי דואר שנרכשו באתרי הסחר האלקטרוני, וכן לרמת השירות הנמוכה של החברה בתחום הדואר הבין-לאומי, להלן שתי דוגמאות לכך:

1. בפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון של חברת הדואר שהתקיימה ב-8.5.12 ועסקה בשירותי הדואר הבין-לאומיים, צוטט כך מנכ"ל החברה דאז: "איננו נתפסים כגורם משמעותי בשוק העסקי, הדואר מפגר במערכות שלו. בשוק הבינלאומי החברה מהווה גורם נחות". גם סמנכ"ל התפעול אמר דברים דומים בדיון זה: "אנחנו נתפסים על ידי הלקוח כחברה שאינה מציגה שירות איכותי המאפשר חדירה לשוק... למרות שברוב המוחלט של המקרים אנחנו עומדים במה שאנחנו מתחייבים, עדיין נתפסים כאיטיים... המעקב אחר פריט ומידע ללקוחות נחות. המערכות נחותות... הטיפול בפניות הלקוחות נתפס כלא טוב...". אחד מהדירקטורים אף צוטט בישיבה זו באומרו: "אני סבור שחלק מהדימוי השלילי שיש הוא של אנשים שמקבלים דואר מחו"ל".

2. בתכנית העבודה של חברת הדואר לשנת 2013¹⁵ נכתב במפורש כי תדמית החברה בתחום הבין-לאומי ירודה ביחס לתדמיתן של חברות הבלדרות האחרות.

חברת הדואר עמדה בשנים האחרונות בפני דילמה פיננסית: היא נדרשה להכריע אם לנתב את משאביה הכלכליים, למרות מצבה הפיננסי הרעוע, לנתיב השקעות שיתאימו את תשתית התפעול שלה לעליית כמות פריטי הדואר הבין-לאומי שמגיעים לארץ ולשינויים במאפייניהם. ניתוב משאבים זה אמור להגדיל במידה ניכרת את הכנסות החברה המידיות ולשפר מאוד את תדמיתה בעיני הציבור.

בינואר 2015 הכינה חברת ייעוץ חיצונית לבקשת חברת הדואר "תכנית אסטרטגית לחברת דואר ישראל" (להלן - התכנית האסטרטגית של חברת הדואר), והיא הוגשה להנהלת החברה. בתכנית נכתב כי יש לפתח את שירותי הדואר בתחום הסחר האלקטרוני, שכן תחום זה מזוהה כתחום צמיחה כלכלית מרכזי לחברת הדואר: יש לו פוטנציאל להגדיל את הכנסות החברה בכ-500 מיליון ש"ח עד שנת 2020, ובין שאר תחומי הפעילות של החברה הוא הישים ביותר. עוד נכתב בתכנית כי "על פי המחקרים העולמיים ומגמות בארץ, נראה כי הסחר המקוון יכול לתת מענה למצוקות של הצרכן הישראלי: מחירים גבוהים ומגוון מוצרים קטן בארץ לעומת חו"ל, וכי החסמים המרכזיים להתפתחות של הסחר המקוון קשורים באופן השילוח: עלות המשלוח והמכס, משך המשלוח ואי ודאות בנוגע למועד הקבלה של הפריט". חברת הייעוץ הוסיפה כי "משיחות עם בכירים בשוק המקומי עולה כי היתרון התחרותי המשמעותי ביותר של הדואר הוא המחיר, וכי ישנו חוסר שביעות רצון מרמת השירות כיום ומחוסר הגמישות המסחרית".

15 התכנית הוכנה ברבעון האחרון של שנת 2012, והיא הוצגה לפני הדרג הבכיר של החברה.

ממדיע שמסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה ב-9.5.16 עולה, כי היעדר הבדיקה גורם לאובדן מס פוטנציאלי בסך כ-200 מיליון ש"ח לשנה

לדעת משרד מבקר המדינה, החברה הייתה צריכה לפנות לגורמי הממשלה מבעוד מועד בהתבסס על נתונים קיימים המעידים על המצב הקשה במתן שירותים בתחום זה, וכן להתחיל בתהליכים פנים-ארגוניים לשיפור המצב. על החברה לנקוט את הצעדים הנדרשים לפיתוח תשתיות מתאימות ולקדם את התהליכים שיאפשרו לחברה לתפעל ביעילות רבה יותר את הפעילות המתפתחת בתחום זה, ולהבטיח רמת שירות גבוהה עבור לקוחותיה.

בתשובה שמסרה חברת הדואר למשרד מבקר המדינה ב-20.4.16 (להלן - תשובת חברת הדואר) נכתב, כי "החברה חזתה את הגידול הצפוי ברבעון האחרון במספר הפריטים המכילים מוצרים אשר הוזמנו מחו"ל באמצעות הסחר המקוון ונערכה לכך על פי תכנית סדורה, אשר ביצעה התבטא בחלוקה סדירה של כ-10 מיליון פריטים במהלך הרבעון האחרון של 2015... עוד בשנים הקודמות נקטה החברה פעולות והכינה תכנית למתן מענה על צרכי שוק הסחר המקוון. ברם, בשל המשבר הכספי בו הייתה נתונה, מקורות ההשקעה שלה היו מוגבלים ביותר והיא נאלצה לעסוק בעיקר בהבטחת הישרדותה. מגבלות אסדרתיות אילצו את החברה לספק שירותים לחו"ל במחירי הפסד אשר לא כיסו את עלויות מתן השירותים הללו ופגעו בהכנסותיה, שהן המקור היחיד למימון פעולותיה. מן הרגע בו נחלצה החברה מן המשבר הכספי אשר איים על עצם קיומה, היא הוציאה אל הפועל במהירות רבה תכנית מקיפה להבראתה, אשר כללה שינויים מרחיקי לכת במערכי התפעול שלה, לרבות אלה המשמשים את שירותי הדואר הבין-לאומי שלה... אכן, בשנת 2015 חל גידול במספר התלונות אשר נבע מגידול ניכר במספר הפריטים המיובאים בסחר המקוון מחו"ל... וכן מיישום תכנית ההבראה אשר הייתה כרוכה בצמצום חד במספר העובדים (כ-600 משרות בשנה אחת) ובשינויים משמעותיים בתהליכי העבודה. אין מדובר בשנה שגרתית".

אובדן גביית מסים בגין פריטי דואר

בין תפקידיו של אגף המכס, שומר הסף של טובין הנכנסים לארץ, הוא מניעת כניסת טובין אסורים מחו"ל וגביית המסים הנדרשים. לפי תקנה 9(א) לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976, פריט מיובא שערכו גבוה מ-75 דולר יחויב במע"ם ובמס קנייה (אם אכן חל מס במקרה כזה).¹⁶

בבדיקה התגלה כי לאגף המכס אין מידע¹⁷ על תכולת הטובין ביותר מ-99% מפריטי הדואר שנכנסים לארץ באמצעות חברת הדואר מאחר שאין הוא בודק פריטים אלו. ממדיע שמסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה ב-9.5.16 עולה, כי היעדר הבדיקה גורם לאובדן מס פוטנציאלי בסך כ-200 מיליון ש"ח לשנה.

16 סעיף 32(1) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, פוטר ממע"ם טובין שקיבלו פטור ממכס.

17 ראה להלן בפרק על "יחידות המכס".

עליית מספר החבילות שמגיעות לארץ מדי שנה מגבירה את הצורך להשיג מידע על תכולת החבילות בהקדם, וכך גם לייעל את עבודת המכס, לצורך גביית המס.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שולחי רוב הטובין המיובאים לארץ כבר הצהירו על תכולתם ועל שוויים באמצעות מילוי טופס ההצהרה cn22¹⁸. יש לציין כי כיום פרטי הטופס אינם מוזנים למערכת ממוחשבת שתאפשר לעבדם או להעבירם לאגף המכס, ולכן כיום מסי ייבוא בגין טובין אלו אינם נגבים, שכן מרבית פריטי הדואר אינם נבדקים כלל באגף המכס.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "רשות המסים היא זו אשר קובעת באורח בלעדי את מתכונת הבדיקות, הגם שהן נעשות בסיוע עובדים של חברת דואר ישראל. לפיכך, ככל שהבדיקות אינן מספקות ויש חשש לזליגה של הכנסות למדינה בשל כך, האחריות לתיקון המצב חלה על רשות המסים והיא זו אשר חייבת במקרה כזה להתאים את מערך הבדיקות שלה לצרכים. חברת דואר ישראל פנתה לא פעם אל הנהלת המכס בהצעה להיערכות מתאימה יותר לטיפול בטובין המתקבלים מחו"ל, אלא שפניות אלה נותרו מיותרות מהתייחסות הולמת..."

עקב אי-שיתוף הפעולה בין אגף המכס לחברת הדואר, המידע על פריטי הדואר המגיעים מחו"ל אינו נקלט במאגרי מידע ממוחשבים ואינו מועבר לאגף המכס, ובכך נגרם אובדן מסים רבים. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב זה הוא בלתי תקין, ויש חשיבות רבה להגברת שיתוף הפעולה בין אגף המכס לחברת הדואר, למחשוב הליך זה וליצירת ממשקי המידע עם אגף המכס במהירות האפשרית.

עוד התברר בביקורת כי פעמים רבות הצמידו אנשי המכס טופס מתאים לחיוב הנמען במסי הייבוא הרלוונטיים בעקבות בדיקה ידנית שביצעו, אולם נציגי חברת הדואר שחררו את הטובין אף שלא שולמו המסים בגינם. לפי נתוני אגף המכס, משנת 2008 עד יוני 2015 לא נגבה מס מ-45,822 פריטים שהיו חייבים במס ושהוצמד להם טופס חיוב כאמור; סכום המס שלא נגבה הוא 6.7 מיליון ש"ח.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "טענת המכס בדבר שחרור טובין בידי חברת דואר ישראל מבלי ששולמו בגינם המסים, אף שאנשי המכס הצמידו טופס מתאים לחיוב הנמען במסי הייבוא הרלוונטיים מצויה בהליך בירור בידי מגשר אשר מונה בידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, יחד עם סוגיות נוספות, בעקבות תביעה שהגישה חברת דואר ישראל נגד המכס... רשות המסים שבה ודחתה במשך שנים בקשות חוזרות ונשנות של חברת דואר ישראל לעבור למערכת ממוחשבת וסגורה אשר תמנע לחלוטין את הטעויות הללו שעליהן היא מלינה, כפי שנעשה בשירותי הדואר הבין-לאומי המהיר אשר בהם כאמור הוטמעו תהליכים חדשים וממוחשבים".

18 בסעיף 103 לפקודת המכס [נוסח חדש] נקבע כי "לפני שמעלים טובין אל אוניה, קרון רכבת, או כלי הובלה אחר לשם יצוא יש לרשםם לשם יצוא בדרך שנקבעה לכך". כללי הדואר הבין-לאומיים קובעים כי יש לצרף טופס הצהרה cn22 לכל טובין שנשלח בדואר. ההנחיות המפורטות לאופן יצירת הטופס ולמילוי מובאות במדריך המעודכן שפרסמו ארגון הדואר העולמי וארגון המכס העולמי ביוני 2014.



בשלבם המוקדמים
יותר של תהליך זה,
הן במסוף הדואר
בנתב"ג והן בבית
המיון המרכזי, לא
מתבצע הליך ניטור או
מעקב ממוחשב אחר
פריטים אלו ולכן
לחברה אין מידע אמין
אודות הטיפול
בפריטים אלו בפרק
זמן ארוך זה

בתשובתה מיום 10.4.16 של רשות המסים נכתב, כי "רשות המסים ובכלל זה מינהל המכס, רואים חשיבות גדולה במחשוב מערך הדואר וקבלת מסר ממוחשב שיאפשר אכיפה אפקטיבית וממוקדת יותר. בימים אלו אנו עורכים סקר מקיף בדואר חבילות תל אביב שמטרתו מיפוי פוטנציאל המיסוי בחבילות דואר שמגיעות מחו"ל. עם סיום הסקר בכוונתנו לפתח פיתרון מבוסס טכנולוגיה שידע לייצר מידע מהנתונים המופיעים על גבי החבילות ולתרגם את המידע לחיובי מיסים (מכס, מע"מ, מס קנייה) במקרים המתאימים... אם נצליח לפתח את המערכת, האכיפה של מינהל המכס תהיה אפקטיבית הרבה יותר וכמובן שנגדיל משמעותית את ההכנסות ממסים הנגזרות מהסחר האלקטרוני".

היבטי תפעול

היעדר מערכת לניטור ומעקב אחר פריטי דואר המגיעים לארץ

ברישיון¹⁹ שניתן לחברת הדואר נקבע כי "על החברה להקים, להפעיל ולפתח תשתיות לשם אספקה תקינה וסבירה של השירותים".

טובין המגיעים במטוסים מחו"ל באמצעות חברת הדואר מגיעים תחילה למסוף החברה בנתב"ג ועוברים שם הליך שיקוף. אחר כך הפריטים מועברים למיון בבית המיון המרכזי, ומשם הם מועברים לבתי הדואר האזוריים. בתי דואר אלו אחראים להעביר את הפריטים אל הסניפים המשייכים אליהם.

מרבית פריטי הדואר הנפחיים נקלטים במערכות המחשוב של חברת הדואר רק בשלב מאוחר יותר בתהליך העברת הדואר - בזמן הגעתם לבתי הדואר האזוריים. בשלבים המוקדמים יותר של תהליך זה, הן במסוף הדואר בנתב"ג והן בבית המיון המרכזי, לא מתבצע הליך ניטור או מעקב ממוחשב אחר פריטים אלו ולכן לחברה אין מידע אמין אודות הטיפול בפריטים אלו בפרק זמן ארוך זה. מלבד הפגיעה ביכולת הבקרה והמעקב של חברת הדואר אחר אותם פריטים, גם תדמיתה בעיני לקוחותיה נפגעת, שכן היא נתפסת בעיניהם כמי שאינה מסוגלת לספק להם את המידע החיוני עבורם.

חברת הדואר ערה לקשיים שיש לה בהעברת המידע על פריטי הדואר ללקוחותיה. נציגי חברת הדואר הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי לפי שעה אי אפשר לאמוד את פרק הזמן הממוצע שבו אין מידע על מצבו של פריט דואר שהגיע מחו"ל. גם בפרוטוקול של ישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ב-8.5.12 ועסקה בשירותי הדואר הבין-לאומיים ציין סמנכ"ל התפעול: "המעקב אחר פריט ומידע ללקוחות נחות. המערכות נחותות". גם בתכנית העבודה של החברה לשנת 2015 הועלה הצורך הקריטי לשפר את אופן מסירת המידע לנמענים: "אחת הסוגיות

19 בינואר 2008 ניתן לחברה רישיון כללי לפי הוראות סעיף 5 לחוק הדואר. בפברואר 2015 חתמו ראש הממשלה ושר התקשורת על תיקונים לרישיון זה.

המרכזיות כיום בהתפתחות של הסחר המקוון היא מתן שירותי מעקב ובקרה לנמענים... מפיץ שלא יוכל לספק שקיפות מלאה על סטטוס הטיפול בפריט, ימצא עצמו בפיגור ביחס למתחרים. לפיכך, השקעה במערכות מידע הינה קריטית להצלחה של מהלך כולל להרחבת פעילות הסחר המקוון בדואר".

ב-17.11.14 פורסם המסמך "דו"ח הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר ובנק הדואר ושירותיהן - אימוץ הדוח, שינויים ודגשים", והוא נחתם בידי שר התקשורת דאז ובידי שר האוצר דאז. במסמך נקבע כי "על החברה לקדם הטמעת מערכת לניטור דברי הדואר (פנים-ארציים ובינלאומיים) הנשלחים באמצעותה. ניטור דברי הדואר יתבצע החל משליחת דבר הדואר ועד ההגעה לתעודתו ויתבצע באמצעות ברקוד אשר יוצמד לכל שק דואר. כחלק מניטור דברי הדואר מקצה לקצה, על החברה יהיה לבצע ניטור מרגע כניסת דברי דואר מחו"ל בשערי הכניסה לישראל. החברה תסיים את הליך ההטמעה ותחל בהפעלת מערכת ניטור כאמור וזאת עד ליום ה-1 לספטמבר 2015²⁰. יצוין כי במסגרת ההסכם הקיבוצי המיוחד (רפורמה והבראה) שחתמה החברה עם הסתדרות העובדים הכללית החדשה ב-21.1.15 נקבע כי החברה תתקין ותפעיל אמצעים לניטור פריטי הדואר ולמעקב אחריהם לפי התנאים שנקבעו בהסכם.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בחודש מרץ 2015 פרסמה החברה מכרז להספקת מערכת הניטור וכי עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2015, נקבעה החברה שתספק את המערכת. עוד נמסר למשרד מבקר המדינה על ידי החברה, כי באפריל 2016 הוחל בהתקנת שערי הקריאה של המערכת.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "בכל שירות הכולל מעקב אחר הפריטים הנשלחים באמצעותו בחברת דואר ישראל נעשה המעקב לפחות כפי שמתחייב מתקן השירות. גם המעקב הנוסף אשר נדרש מחברת דואר ישראל מעבר לנדרש בהגדרות איגוד הדואר העולמי ואשר נכלל בשינויי האסדרה מ'22 בפברואר 2015 נמצא בשלב הייצור והוא מתקדם לקראת יישומו. מעקב מעבר לנדרש בתקן השירות משמעותו עלויות נוספות ומיותרות אשר יגרמו לחברת דואר ישראל הפסדים כספיים ויגבילו את יכולתה לפתח שירותים חדשים ולהתחרות בשירותים הקיימים. כאמור, ככל הידוע לנו, ארגוני הדואר בעולם אינם מספקים מידע על מעקב מעבר לנדרש בתקן השירות... מערכת הניטור החדשה, אשר נמצאת בימים אלה בפיתוח, תאפשר מעקב אחר כלי הניטול בהם מובלים דברי הדואר".

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברת הדואר לפעול במהירות האפשרית להטמעת מערכת הניטור הנדרשת לפי תקן השירות, על מנת לשפר במידה ניכרת את יכולות הפיקוח והבקרה שלה.

20 יש לציין כי מועד זה נדחה ליוני 2016 בתיקונים האחרונים שנוספו לרישיון שניתן לחברת הדואר.

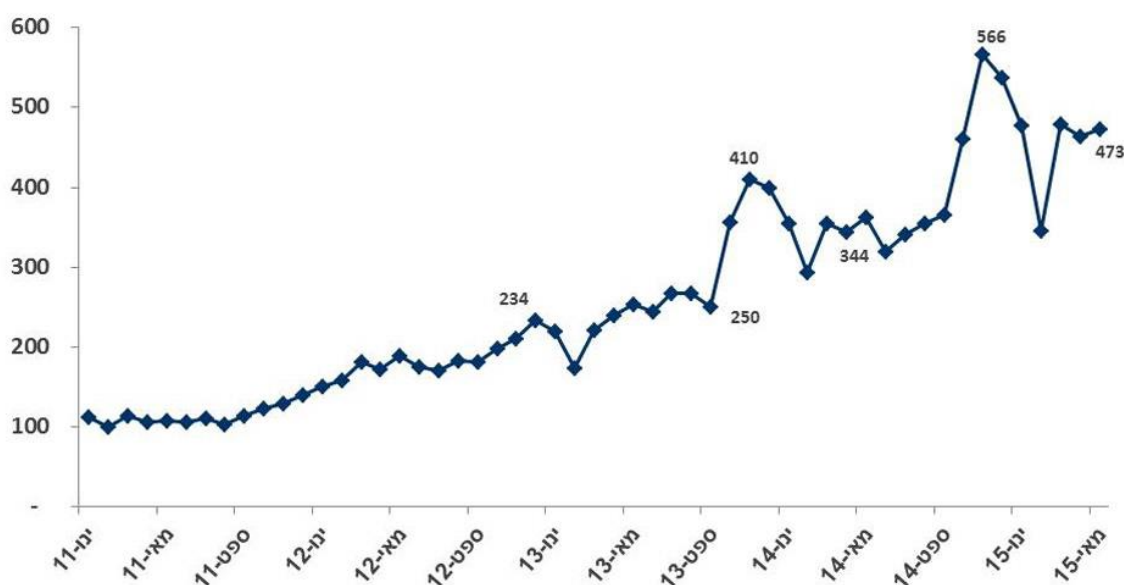
עומס בקליטת פריטי הדואר במסוף הדואר בנתב"ג

בבעלות חברת הדואר מתחם ששטחו שלושה דונמים בנתב"ג, והוא משמש מסוף לדואר בין-לאומי. במתחם זה נקלט כל דואר האוויר שמגיע מחו"ל, והוא ממזין מיון ראשוני, נבדק ביטחונית ומועבר למרכז המיון. במתחם גם מטופלים ומנותבים פריטי הדואר היוצאים בדרך האוויר מן הארץ לחו"ל. ממסוף זה משונעים מדי יום לבית המיון המרכזי עשרות טונות של פריטי דואר בכ-12 משאיות.

מנתוני החברה עולה כי כמות דואר האוויר הבין-לאומי שנכנס לארץ גדלה במאות אחוזים - מכ-100 טון לחודש בינואר 2011 לכ-500 טון לחודש בשנת 2015. עוד עולה מנתוני החברה כי יש גידול ניכר (38%) בכמות הדואר הבין-לאומי שהתקבלה בארץ במאי 2015 (473 טון) לעומת כמות דואר זה שהתקבלה במאי 2014 (344 טון).

בתרשים 2 להלן מובא גרף המתאר את העלייה במשקל הדואר הבין-לאומי במהלך השנים.

תרשים 2: משקל הדואר הבין-לאומי שהגיע מחו"ל לפי שנים



המקור: נתוני מחלקת הכספים של חברת הדואר.

יש לציין כי לקראת תקופות החגים יש עלייה ניכרת בכמות הדואר האווירי הבין-לאומי הנכנס לארץ בעקבות ריבוי הרכישות של תושבי ישראל בתארי הסחר

האלקטרוני הבין-לאומיים. יש גם מועדים נוספים²¹ שבהם מתקיימים מבצעי מכירות אגרסיביים באתרי סחר בין-לאומיים, וחלה בהם עלייה ניכרת במספר המוצרים שתושבי ישראל רוכשים באתרים אלו. עלייה זו מגבירה את העומס שמוטל על מכוונות השיקוף באותן תקופות, וכך מעוכב במידה ניכרת הטיפול בפריטי הדואר הנכנסים ונפגעת יכולת העברת פריטי הדואר מנתב"ג לבית המיון המרכזי.

בסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה ב-29.12.15 במסוף הדואר בנתב"ג התגלו משטחים מלאים של פריטי דואר מ-19.12.15 שעדיין המתינו לטיפולם של אנשי חברת הדואר. להלן תמונה שצולמה במסוף וממחישה את העומסים בו:

תמונה 1: פריטי דואר בין-לאומי שהגיעו מחו"ל במסוף הדואר בנתב"ג



יצוין כי בתכנית האסטרטגית של חברת הדואר נכתב שבין הנושאים המרכזיים שבהם יש לטפל בהקדם נכללים הרחבת קיבולת הפעילות במסוף הדואר בנתב"ג, שדרוג תשתיות התפעול בו והפעלת מכונת שיקוף נוספת.

בתשובת חברת הדואר נטען כי מינואר 2016 כבר אין עומסים כאלה במסוף הדואר בנתב"ג, וכי משך העברת פריטי דואר נפחיים בשירות הרגיל מסתכם בשלושה ימים.

21 לדוגמה, "חג הרווקים הסיני", "סייבר מנדיי" (Cyber Monday) ו"בלאק פריידיי" (Black Friday), שמתקיימים בנובמבר בדרך כלל.

משרד מבקר המדינה מציין כי עדיין מתקבלות תלונות בנוגע למשך העברת פריטי הדואר, וכי טרם בוצעו השינויים הנדרשים במסוף הדואר, בהתאם לתכנית האסטרטגית כאמור.

עיכוב בהטמעת "מודול נתב"ג" לביצוע בקורות שלמות

בביקורת הועלה כי כיום מתבצע רישום ידני של שקי דואר האוויר המגיעים מחו"ל לפי טופסי AV-7²² שמלווים את הטיסה. רישומים ידניים אלה אינם מאפשרים לאחזר נתונים בצורה משוכללת, והם מקשים לעקוב אחר השקים. נוכח עובדה זו, ובעקבות העלייה החדה במספר השקים המגיעים מחו"ל בשנים האחרונות, מתחזק הצורך למחשב את תהליך קבלת השקים והפצתם כך שיתאפשר לעקוב אחריהם טוב יותר ולשפר במידה ניכרת את הליך הבקרה על נתונים אלו ואת היכולת לאמת אותם.

בשנים האחרונות עלה בחברה הצורך לפתח מערכת שנקראת "מודול נתב"ג". מערכת זו אמורה לאפשר להשוות בין הנתונים על שקי הדואר שיצאו מן המסוף בנתב"ג ובין הנתונים על שקי הדואר שהגיעו לבית המיון המרכזי, וכן לאמת אותם; המערכת תפעל באמצעות קליטה ממוחשבת של שקים אלו בכל אחת מן התחנות האלה וביצוע בקרת התאמה ושלמות. גם אגף המכס דורש ליישם מודול זה בתור חלק מהקמת תשתית מחשוב שתאפשר להעביר את הנתונים שייקלטו גם לצורכי מכס. יצוין כי התקנת "מודול נתב"ג" היא גם תנאי סף להתקנת מערכת "שער עולמי"²³ למעקב אחר מטענים (שקי דואר אוויר).

בביקורת הועלה כי אף שפיתוח "מודול נתב"ג" אושר בתכנית העבודה של חברת הדואר לשנת 2013, נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2015 החברה עדיין לא פיתחה אותו.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי החברה בוחנת את הצורך בפיתוחו של מודול נתב"ג לנוכח תהליכי העבודה המתוכננים במרכז המיון הנפחי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדר המערכת פוגע ביכולת הבקרה והפיקוח של החברה אחר פריטי הטובין. פיתוח המערכת הינו הכרחי גם לשם הטמעת פרויקט "שער עולמי" ומסיבות אלו על החברה לקדם את הנושא.

22 טפסים שמשודכים לשקי הדואר ובהם מידע כללי בלבד.

23 מערכת מידע חדשה שהקימה רשות המסים לצורך שיפור ניהול סחר החוץ של מדינת ישראל.

הובלת החבילות ללא בקרה נאותה

בית המיון המרכזי מעביר מדי יום בכ-70 קווי משאיות את פריטי הדואר שמיון, ובהם דואר בין-לאומי, לבתי הדואר האזוריים.

הועלה כי כיום, רוב דואר האוויר הבין-לאומי מועבר במשאיות אלו לפני שנקלט במערכות הממוחשבות של חברת הדואר. מצב זה מעלה במידה ניכרת את הסיכון שפריטי דואר אלו יעלמו במהלך העברתם מבלי שהמערכת תדע מתי נעלמו, ואף חמור מכך - מבלי שהמערכת תדע שהם נעלמו. לכך יש להוסיף שאין מעקב GPS²⁴ אחר משאיות אלו²⁵, ושכמקרים רבים מדובר בטובין יקרים, ולכן הסיכון רב בהתמשכות מצב זה.

יצוין כי הרישיון המעודכן של חברת הדואר מחייב את החברה להטמיע את מערכת הניטור לזיהוי פריטי דואר עד יוני 2016. כשמערכת זו תוטמע ייקלטו פריטי הדואר במערכות המחשוב לפני העלאתם למשאיות וגם בזמן פריקתם מהן. התקנת מעקב GPS אחר המשאיות היא בקרה משלימה חשובה אחר פריטי הדואר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שחברת הדואר תבחן שימוש באמצעים לפיקוח ומעקב אחר פריטי הדואר, כמו התקנת מערכות לאיתור כלי רכב בכלי הרכב שמובילים טובין, ותגדיר מחדש את סדרי הבקרה על רכבים אלו. התקנת מערכות אלו תתרום לצמצום הסיכון שבהשגת אותם טובין ללא כל מעקב במהלך הובלתם.

תובלה בלתי יעילה של פריטי EMS

דואר EMS הוא שירות יקר ביחס לשירותי דואר אחרים, וחברת הדואר מעניקה אותו לכל מי שמוכן לשלם בעבור שירותי בלדרות מהירה עד הבית, תוך קבלת מידע מעודכן על מצב החבילה בכל רגע נתון. כמות פריטי EMS שנכנסים לארץ מסך החבילות הנכנסות לישראל מוערך על ידי אנשי חברת הדואר בכ-4%.

בביקורת נמצא כי בטיפול של חברת הדואר בפריטי EMS ניכרת אי-יעילות תפעולית בתחום ההובלה: פריטי הדואר מגיעים מחו"ל למסוף הדואר בנתב"ג ומועברים לבית המיון המרכזי בתל אביב כדי לטפל בהם, ובין היתר גם כדי לשחררם מן המכס. אלא שלאחר העברתם לבית המיון המרכזי הם מובלים חזרה לנתב"ג, שכן שם ממוקמת יחידת "דואר שליחים", המבצעת את שירותי הבלדרות של פריטים אלו ישירות לבתי הנמענים. יצוין כי רבים מפריטים אלו (כ-60% לערך)

24 יש לציין כי בשנים האחרונות נכנסו לשוק מערכות לאיתור כלי רכב המתבססות על תקשורת בין משרד ייעודי המותקן ברכב ובין אותות לוויין. מערכות כאלה מאפשרות לקבל מידע גאוגרפי על מיקומו של רכב בכל רגע נתון, וכן מידע על מסלולי הנסיעה שלו בפרקי זמן מוגדרים.

25 גופים ציבוריים רבים, ובהם מנהל הרכב הממשלתי ובתי חולים ציבוריים, אימצו את השימוש במערכות אלו לבקרה על המשאיות וכלי הרכב הגדולים שברשותם.

בית המיון המרכזי בתל אביב לא הותאם למיון פריטי דואר גדולים יותר כגון חבילות וטובין

מובלים שוב על ידי שליחי "דואר שליחים" לאזור גוש דן, וכך אובד זמן יקר ומשאבי החברה מתבזבזים.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "השירות הזה עומד בתקן האיכות שנקבע לו בשיעור גבוה... (מדלית ארד מאיגוד ה-EMS העולמי בשנת 2014) ושיטת התפעול שלו דומה למקובל בחברות הבלדרות הגדולות בעולם. כמו כן, ראוי לזכור כי פעולות המכס מבוצעות בארבע תחנות בלבד (ירושלים, ת"א, חיפה ואילת) וחברת דואר ישראל אמורה להתאים את תהליכי הקליטה של פריטים נכנסים ויוצאים בשירות הבין-לאומי שלה בהתאם לתחנות אלו". ללא קשר לכך, החברה ציינה כי נשקלת העברתו של מוקד השליחים מנתב"ג אל המבנה שבו ישכון מרכז המיון לפריטי דואר נפחיים במודיעין, משיקולי עלות שכירות המבנה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי, ביצוע פעילות המכס בית המיון בתל אביב ולא בנתב"ג מחזקת את הטענה שעל החברה לשקול לבצע את שירותי הבלדרות של פריטי ה-EMS בתל אביב ולא להחזירם שוב לנתב"ג. חברת הדואר נדרשת לנקוט את כל הצעדים הנדרשים כדי שהתנהלות בלתי יעילה זו לא תימשך. ראוי גם לזכור כי משתמשי שירות EMS שילמו יותר ממשתמשי שירותי הדואר הרגילים בעבור שירות משופר שיבטיח את קבלת החבילה שהזמינו במהירות וביעילות, והעברות הטובין המיותרות מגדילות את הסיכוי כי הטובין שלהם יתעכבו ואף ייזקו בפריקות ובהעמסות הנוספות. העברת מוקד השליחים מנתב"ג אל מרכז המיון לפריטי דואר נפחיים, כפי שנכתב בתשובת החברה, תוכל לשפר ולייעל במידה ניכרת את הליך הטיפול בטובין אלו.

אי-התאמת בית המיון המרכזי למיון טובין

בית המיון המרכזי בתל אביב הוא מבנה בן תשע קומות, וחברת הדואר משתמשת בו שנים רבות, אלא שתחילה הוא הותאם למיון מכתבים ולא למיון פריטי דואר גדולים יותר כגון חבילות וטובין. לכך יש להוסיף שרוב פריטי הדואר שמתקבלים בבית המיון המרכזי אינם נקלטים שם במערכות המחשוב של חברת הדואר²⁶, ולכן קל להבחין באי-התאמתו של בית מיון זה למאפייניהם ולכמותם של פריטי הדואר כיום.

בתכנית האסטרטגית של חברת הדואר נכתב, כי בבית המיון המרכזי הצטברו עומסים רבים מאוד בשנתיים שקדמו לתכנית, ובייחוד בתקופות השיא בחודשים אוקטובר-דצמבר. עובדי בית המיון נדרשים להרים ידנית את שקי הדואר, לעתים עשרות טונות מדי יום, ובשל מבנהו של בית המיון ומגבלותיו הפיזיות הם נאלצים לא פעם לחזור על פעולות אלו כמה פעמים בקומות הבניין השונות. בתכנית העבודה נכתב כי יש לבצע כמה התאמות בנוהלי העבודה בבית המיון, ובהן: בחינת חלופות לשינוע השקים לגובה בתוך המבנה, הוספת משמרת לעבודה בשיקוף הפריטים

26 רק פריטים הנשלחים בשירותי EMS ו-ECOPOST, וחבילות שיש להן הקוד cc, נקלטים במערכת המחשוב בבית המיון המרכזי. שאר הפריטים שנשלחים, וכן צורות דואר שמהווים כ-90% מכמות הדואר הבין-לאומי שמגיע לארץ, אינם נקלטים במערכת המחשוב בבית מיון זה.

ובחינת דרכים לריווח שטחי העבודה בבית המיון. עוד נכתב בתכנית זו, כי התשתיות הלוגיסטיות של הדואר והיערכותו, גם בבית המיון המרכזי - מבנה בעייתי מהבחינה הלוגיסטית - וגם במסוף הדואר בנתב"ג, אינן מיטביות, וכי הן מייקרות את עלות תפעול השרשרת הלוגיסטית ואינן מתאימות לטפל בנפחי החבילות הצפויות להגיע לארץ.

להלן תמונות שצולמו בבית המיון, והן ממחישות את אי-התאמתו למיון החבילות שמגיעות אליו:

תמונות 2-3: פריטי הדואר הבין-לאומי בבית המיון המרכזי





באוגוסט 2015 נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה ומנכ"ל החברה מר דני גולדשטיין. בפגישה תיאר המנכ"ל את תכנית החברה המידית להעברת מיון פריטי דואר האוויר שמתקבלים מחו"ל לבית מיון חדש לפריטים נפחיים שאמור להיפתח במודיעין בסוף שנת 2016. בית המיון הזה ייבנה מראש לרוחב ולא לגובה כך שיתאים לטפל בפריטי הדואר הנפחיים שיתקבלו בעתיד. לדבריו, הפריטים אמורים להיקלט במערכת המחשוב כבר בבית המיון, וכך יתקצר מאוד פרק הזמן שבו אין מידע על מצבם, ומהירות העברתם לסניפים תגבר במידה ניכרת. המנכ"ל גם ציין כי לפי תכניות החברה לעתיד, כל פעילות החברה תועבר לקריית הדואר החדשה. בישיבת הדירקטוריון מס' 10-15 של החברה ביולי 2015 אמר המנכ"ל בנוגע לקריית הדואר החדשה, כי "יש לנו גידול משמעותי בכמויות הדואר הנפחי שמגיע מחו"ל. מרכז המיון שלנו לא מתאים לטיפול בסוג הדואר, לניטור וכו'. יותר מדי גורמים 'נוגעים' בחבילה. אנחנו רוצים שיהיה פתרון של מבנה שטוח שהמיון ייעשה נכון ובצורה יעילה ומהירה... נביא זאת בהמשך לאישור... זה מבט קדימה לעוד 2-3 שנים, זה קורה בכל העולם".

בסיוורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בבית המיון המרכזי בחודשים נובמבר-דצמבר 2015 היה אפשר לראות שריבי עגלות הדואר ושקי הדואר מחייב לאחסן אותם גם במסדרונות ובמעברי הגישה שבבניין, אף שלא יועדו מלכתחילה לשמש להם מקום אחסון. ליקוי זה מקשה על העבודה, וחוסם את דרכי המעבר בבניין ואת דרכי המילוט ממנו. כך עלולים להסתכן חיי העובדים בבית המיון, וגם תכולת החבילות עלולה להיזקק אם תפרוץ שרפה במבנה או שיתרחש בו אירוע חירום אחר.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "החברה חתמה הסכם לשכירת נכס אשר ישמש כמרכז מיון לדברי דואר נפחיים ויחל לפעול לקראת סוף 2016... גם תחת המגבלות הקיימות של מרכז המיון בתל-אביב נערכה החברה לספק את השירותים על פי התקנים אשר נקבעו להם והיא עושה זאת כעת, גם בתקופת הביניים עד להפעלת מרכז המיון החדש".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי כבר משנת 2004 ידעה הנהלת חברת הדואר על הבעיות בבית המיון המרכזי, וכי היא החלה בניסיונותיה למצוא מתחם לאכלוס קריית דואר חדשה בכמה מיקומים. בסופו של דבר החליט המנכ"ל דאז כי עלויות המעבר גבוהות מדי ולכן הושהה המעבר לקריה החדשה. גם בשנים 2006-2007 בוצעו כמה ניסיונות לאיתור מיקומים מתאימים להקמת קריית הדואר, הן באזור נתב"ג והן ברמלה, אולם בסופו של דבר ניסיונות אלו לא צלחו בגלל אי-התאמתם של השטחים שנבחנו לצורכיה של חברת הדואר. נוסף על כך, גם בינואר 2012 הוצגה לפני הדירקטוריון של החברה תכנית בעלת כמה יתרונות להקמת קריית הדואר במתחם שהתפנה בבית דגן, אך גם במקרה זה לא מומשה התכנית בעקבות זיהום שהתגלה בקרקע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חברת הדואר להפיק את הלקחים הנדרשים מאי-הצלחתם של הניסיונות להקים קריה זו בעשור האחרון, במטרה להגיע למתן המענה הנדרש על מנת לתת שירות ראוי לאזרחים ולבעלי העסקים במדינה.

שירותים לקויים לציבור הלקוחות

עומסים בסניפים ובבתי הדואר האזוריים

כיום יש 84 בתי דואר אזוריים הממוקמים ברחבי הארץ, ובין היתר הם אחראים להעביר את פריטי הדואר הבין-לאומיים שנקלטו במערכת המחשוב של חברת הדואר לכל הסניפים שבאחריותם לפי כתובותיהם של נמעני פריטים אלו.

בביקורת עלה כי עקב הגידול בכמויות ובנפחים של פריטי הדואר, בתי הדואר האזוריים אינם מצליחים לקלוט במהירות וביעילות במערכת המחשוב את פריטי הדואר הנפחיים שמגיעים אליהם בקצב גדל והולך, ובין הסיבות לכך הן, אי-היערכות לוגיסטית מתאימה של בתי דואר אלו והיעדר מקום אחסנה גדול מספיק לאחסון פריטי הדואר הרבים. כך נוצר עומס רב בבתי הדואר האזוריים, נגרמים עיכובים בזמן הטיפול בפריטי הדואר הנפחיים, ומתארכים פרקי הזמן שבהם לחברת הדואר אין מידע על פריטים אלו.

בביקורות שביצע משרד התקשורת בבתי הדואר האזוריים שבהוד השרון וברחובות ביולי 2015, נמצאו מחוץ לבתי הדואר עגלות דואר ובהן שקי דואר רבים, וכן חל עיכוב ניכר בטיפול בפריטי הדואר שם. לדוגמה, לקוחה מרעננה התלוננה לפני משרד מבקר המדינה, שבתאריך 10.12.15 קיבלה פתק ידוע לצורך איסוף חבילה עם סימון שיש לאסוף אותה למחרת משעה 12:00. לאחר המתנה ממושכת בסוכנות, הודיעה לה הפקידה כי החבילה טרם הגיעה אליה. לאחר מספר ימים היא שוב הגיעה לסוכנות ונאמר לה שלמרות שהחבילה כבר הגיעה לסוכנות, היא עדיין לא תוכל לקבלה שכן החבילה עדיין לא סודרה על המדף כנדרש. לטענתה של המתלוננת, מקרים מסוג זה חזרו על עצמם חמש פעמים וגרמו לה אובדן זמן יקר וטרחה רבה. בהתייחסותה של חברת הדואר למקרה נכתב: "בדיקתנו העלתה כי עת שפנית לסוכנות דואר קריית שרת רעננה, דבר הדואר שפרטיו בנדון טרם התקבל לחלוקה... קבלי נא את התנצלות חברת דואר ישראל על שלא עלה בידנו למסור לך את הפריט בביקורך הראשון. אנו נפעל ככל שניתן למניעת הישנות מקרה נוסף בעתיד".

השירות הלקוי והאטי שניתן בסניפי הדואר השונים, בין היתר בנוגע למסירת חבילות מחו"ל, הוזכר בתלונות רבות שהועברו לנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה על ידי לקוחות חברת הדואר.

לדוגמה, לקוחה מכפר סבא התלוננה לפני משרד מבקר המדינה כי לפי המידע שהופיע באתר של חברת הדואר חבילה שהזמינה מחו"ל, הגיעה לבית המיון בתל אביב ב-7.12.15 אלא שהיא לא הגיעה לידיה. לאחר התאריך הנ"ל היא פנתה כמה פעמים לנציגי חברת הדואר, ואף החלה הליך פתיחת פנייה באתר של החברה והליך בקשה לאיתור החבילה. לטענתה לחברה לא ידוע היכן החבילה וכל אחד מן הנציגים שדיברה איתם אמר שיעביר את הפנייה הלאה. זאת למרות שבידי



פעמים רבות נמענים
של חבילות שהגיעו
מחו"ל אינם מקבלים
את ההודעה הידנית
על הגעתן לסניף,
ולכן חבילותיהם
מוחזרות לשולח

המתלוננת כל הפרטים הנדרשים לגבי החבילה, מספרה הסידורי וכו'. יצוין כי בשיחה עם המתלוננת בתאריך 18.1.16 היא עדכנה כי דבר הדואר נמסר לה בסופו של דבר.

יצוין כי בדוחות פיקוח על סניפי הדואר שכתבו אנשי משרד התקשורת נכתב שכמה מן הסניפים אינם ערוכים להתמודד כיאות עם העלייה הניכרת במספר החבילות שמגיעות אל הסניפים. לדוגמה, בפעולת פיקוח שהתקיימה ביולי 2015 ביחידות דואר בהוד השרון - במגדיאל, הבנים ונווה נאמן- נמצא שהחבילות והצורות מאוחסנים ללא סדר וללא מעקב, ולכן קשה לאתר את החבילות שמבקשים נמעניהן ולמסור אותן להן, וכן נמצא שיחידות אלו אינן ערוכות לטפל ביעילות במסירת חבילות וצורות לציבור.

בתשובת החברה נכתב כי "החברה נתנה, בינתיים, מענה על היקף דברי הדואר הנכנסים מחו"ל ואין כיום בעיה של עומס רב מדי בבתי הדואר. הפעלה של 266 מרכזי מסירה בחנויות חיצוניות לדואר ביזרה את פריטי הדואר הנכנסים מחו"ל על פני נקודות מסירה רבות יותר והפחיתה את העומס על כל יחידה. כמו כן, הטמעת מערכת ממוחשבת חדשה הקלה על קליטת הפריטים וסידורם על המדפים והחלה לשגר הודעות לנמענים באמצעות מסרונים".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי התלונות, כל עוד לא הוקם בית המיון לפריטי דואר נפחיים נדרשת חברת הדואר להגביר את מאמציה למנוע עיכובים - בעיקר בתקופות העומס בבתי הדואר האזוריים ובסניפים בכל הנוגע לטיפול בדואר הבין-לאומי.

אי-יידוע נמענים על הגעת פריטי דואר

פעמים רבות נמענים של חבילות שהגיעו מחו"ל אינם מקבלים את ההודעה הידנית על הגעתן לסניף, ולכן חבילותיהם מוחזרות לשולח.

בעיה זו הועלתה בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ב-22.7.15. יועצת משפטית מארגון "אמון הציבור" הסבירה בדיון כי "החבילות - לא מבוצע עליהן מעקב בחברת הדואר והן הולכות לאיבוד. אנחנו יכולים לקבל תלונה על אותו סיפור משני הצדדים, הצרכן אומר: הזמנתי באינטרנט ולא קיבלתי, העסק אומר: שלחתי דרך הדואר את ההזמנה של הלקוח שלי, אבל קיבלתי אותה בחזרה בטענה שהלקוח לא בא לדרוש, בעוד שהלקוח אומר שהוא לא קיבל ובוודאי שהוא רוצה לקבל". גם בתלונות שמגיעות לטיפול של נציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה מוזכרת בעיה זו, ולפיה חברת הדואר מחזירה את החבילות למי ששלח אותן מחו"ל מבלי ליידע את הנמענים על הגעת חבילותיהן.

גם במכתב מ-8.7.15 שכתב סמנכ"ל משרד התקשורת למנכ"ל חברת הדואר צוינה בעיה זו: "דברי הדואר מאוחסנים בכל יחידת דואר בהתאם לסידור פנימי, אשר נרשם ידנית ע"ג ההודעה שמקבל הנמען. אי לכך, ללא ההודעה מסרבים ביחידות הדואר לחפש את דבר הדואר לצורך מסירתו לנמען - וזאת גם כאשר הנמען מצויד

במספר הפריט ובמסלול הטיפול בו כפי שמופיע באתר החברה, וכשאינן ספק כי דבר הדואר נמצא ביחידה. זאת, מעבר לבעייה הידועה של הצטברות דואר רב ביחידות הדואר. התהליך הנ"ל, הטומן בחובו כשל שירותי, גורם טרחה ועוגמת נפש של ממש לציבור הלקוחות, אשר במקרה הטוב נאלצים לחזור שוב ליחידת הדואר כשהם מצויידים בהודעה, ובמקרה הרע (שלצערנו, אנו עדים לו לא אחת) הם כלל אינם מקבלים את ההודעה כנדרש, ובהיעדר ההודעה דבר הדואר מוחזר לשולח".

בתשובת החברה נכתב כי "תהליך ההחזרה של חבילות לחו"ל השתנה. כעת, לפני ההחלטה על החזרת חבילה לחו"ל, היחידה מנסה לאתר את הנמען טלפונית. אם לא עלה בידה הדבר היא משגרת לנמען הודעה נוספת על החבילה הממתנה לו... רק בחלוף שבוע מההודעה הידנית הנוספת מוחזרת החבילה לחו"ל".

בביקורת נמצא כי אין מעקב ממוחשב מלא אחר פריטי הדואר, ולכן אי-אפשר לאחזר מידע על כל הפריטים שהוחזרו למי ששלח אותם מחו"ל. גם אם הדבר אינו נדרש על פי התקן, חברת הדואר צריכה לשקול מתן מענה גם בתחום זה לצורך שיפור שירותיה ללקוחות.

בתשובת החברה נכתב כי ככל שמדובר בדברי דואר אשר נשלחו בשירות המחייב ניטור, קיים לגביהם מידע מדויק ומסודר במערכות המידע של החברה; כאשר מדובר בשירות הבסיסי אשר אינו כולל ניטור, אכן אין מעקב אחר החזרתו, שכן מעקב כזה אינו נדרש על פי התקן הבין-לאומי.

יצוין כי ברבעון השלישי של שנת 2015 החלה חברת הדואר בתכנית הרצה (פיילוט) של מערכת לשליחת הודעות לנמענים על הגעת חבילותיהם במסרונים שנשלחו לטלפון הנייד שלהם. באפריל 2016 מסרה החברה למשרד מבקר המדינה, כי המערכת פעלה כבר ב-602 יחידות דואר.

משרד מבקר המדינה סבור כי זהו מהלך חיובי שעתידי לשפר במידה ניכרת את יידוע הנמענים על הגעת חבילותיהם. עם זאת נמענים רבים מתלוננים כי לא קיבלו את המסרון מסיבות טכניות, וכי לא קיבלו גם את ההודעה הידנית הרגילה. יש גם לציין כי מספר הטלפון של הנמען רשום רק על חלק מפריטי הדואר, וכי איתור פריטי דואר שמספר הטלפון של הנמען אינו רשום עליהם מתבסס על מאגר נתונים חסר ולא מדויק. ראוי שחברת הדואר לא תבטל את השימוש בהודעות הידניות כל עוד מערכת שליחת המסרונים לא הוטמעה במלואה, וכל עוד אין הליך שמוודא כי הנמען אכן קיבל את המסרון על הגעת חבילתו²⁷. ראוי שבתהליך תוטמע הדרך בה הלקוח מעודכן גם על חבילה שהוחזרה לשולח משום שלא נדרשה.

פגיעה בפריטי דואר שהגיעו מחו"ל

בבתי המיון בתל אביב
ובחיפה התגלו בעיות
ביכולת השמירה על
שלמות פריטי הדואר,
ובייחוד על שלמות
הפריטים השבירים

בתלונות על חברת הדואר שהגיעו לנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה מנמענים של חבילות שהוזמנו מחו"ל, הנמענים מתלוננים שלא קיבלו את החבילות שהזמינו, או שקיבלו אותן פגומות או בלתי ניתנות לשימוש.

בדיקה של נציגי משרד מבקר המדינה במחלקת הביטחון של חברת הדואר העלתה שבמספר מקרים נצפו עובדי חברת הדואר גונבים בעצמם פריטי דואר בין-לאומי, או שנגנבו "דברי דואר מדוור במהלך החלוקה", כהגדרת מחלקת הביטחון. לדוגמה, בשנת 2014 אירעו 19 מקרים כאלה שבגינם הוגשה תלונה במשטרה, ובשנת 2015 (נכון לסוף נובמבר 2015) אירעו 11 מקרים כאלה.

בסיוורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי המיון בתל אביב ובחיפה התגלו בעיות ביכולת השמירה על שלמות פריטי הדואר, ובייחוד על שלמות הפריטים השבירים, נוכח העומס הרב במקומות אלו, הדומה לעומס שבבתי הדואר האזוריים, ואי-התאמתם לאחסון פריטי הדואר הרבים, כפי שתואר בהרחבה לעיל. על פי נתוני חברת הדואר, מינואר 2011 עד נובמבר 2015 התקבלו במחלקת הביטחון של החברה 319 דיווחים על שקי דואר מחו"ל שהתקבלו בבתי המיון כשהם פגומים, בעיקר בשל דריסת שקים אלו במהלך העברתם בקרונות בנתב"ג.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השינויים בתחום הדואר הבין-לאומי וריבוי שליחת טובין שעלולים להיגנב, על חברת הדואר להגביר את המעקב בצומתי פעילות רגישים.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "כלל הדיווחים על השקים שהתקבלו פגומים מחו"ל (319 דיווחים במשך 4 שנים) הם כאמור דיווחים על פגיעה שנגרמה **טרם הגעת השקים לידי חברת דואר ישראל** [ההדגשה במקור]. לפיכך, אין כל מקום להטיל את האחריות לכך על החברה... יתר על כן, במשך ארבע השנים הללו אנו מעריכים כי נתקבלו מחו"ל כ-2,300,000 שקי דואר וכאשר מדובר בהובלה פיזית שלהם, נראה כי שיעור תאונות של כ-14 מאיות הפרומיל אינו חריג". בעניין המעקב אחר עובדים ציינה החברה כי לדעתה "המצב הקיים עונה על האיוון בין הצורך לבין ההשקעה הנדרשת לשם כך".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי עליה להגביר את הפיקוח על פריטי הדואר. החברה אינה יכולה להתנער מאחריותה לשמירה על שלמות החבילות, דבר שהיא מתקשה לעשותו, בין היתר, בשל התנאים הירודים במסוף הדואר בנתב"ג ובבית המיון המרכזי כפי שמתועד בתמונות. הדבר גם מחזק את הצורך לפיתוח מערכות הפיקוח והבקרה הממוחשבות.

טיפול לקוי של מחלקת פניות הציבור בחברת הדואר בפניות על דואר בין-לאומי

במטה מחלקת פניות הציבור של חברת הדואר בירושלים מועסקים ארבעה עובדים שמטפלים בין השאר בפניות הקשורות לדואר בין-לאומי²⁸. לצד עובדים אלו מועסקים ביחידות השונות עוד עובדים שתפקידם לטפל בין השאר בפניות הקשורות לתחום זה.

בלוח 1 להלן מובאים מספרי הפניות הנוגעות לדואר בין-לאומי:

לוח 1: מספר הפניות הקשורות לדואר בין-לאומי בשנים 2012-2014

2014	2013	2012	
50,074	41,612	34,473	מספר הפניות

על פי נתונים שנלקחו מדוחות מחלקת פניות הציבור של חברת הדואר

מנתוני מחלקת פניות הציבור של חברת הדואר עולה כי מספר הפניות הנוגעות לדואר בין-לאומי נמצא במגמת עלייה חדה: משנת 2012 עד שנת 2014 התרבו הפניות בכ-45%. עלייה זו משקפת בין השאר את התרבות השימוש בתחום פעילות זה.

משנת 2012 החלה חברת הדואר להפעיל מערכת CSS²⁹ בשירות הלקוחות המטפלת בדואר בין-לאומי, למעט פריטי דואר רשום. מערכת זו מרכזת באופן ממוחשב את הטיפול בפניות, והיא נותנת מענה מהיר ויעיל ביחס לדרך הטיפול הידנית בהן.

בביקורת נמצא כי הליך הטיפול בפריטי דואר רשום המגיעים מחו"ל אינו מבוצע ומנוהל במערכת CSS, אלא בטופסי חקירה ידניים שתהליך הבירור שלהם יכול להימשך עד 60 יום לפי כללי הדואר הבין-לאומיים³⁰. יצוין כי זמן המענה בחקירות במערכת CSS מהיר הרבה יותר, וכי למעשה הוא אורך פחות מ-30 יום. על כן, מעבר של חברת הדואר לטיפול בפריטי דואר רשום מחו"ל - ואלו הם רוב פריטי הדואר שמגיעים לישראל מחו"ל - במערכת CSS בעזרת הקצאת המשאבים הנדרשים לכך, עשויה לשפר במידה ניכרת את מהירות התגובה לבירור פניות הלקוחות, וכן לתעד אותן בצורה מסודרת במערכת.

בביקורת התברר כי המטפלים בפניות במחוז דרום ובמחוז תל אביב, אינם עונים ישירות לפניות המגיעות מחו"ל, אלא הם מעבירים את מסקנות הבירור שלהם למרכז לשירותי מיון ארציים בתל אביב, ומשם מועברת התשובה לחו"ל. כמובן שכך מתבזבז זמן תגובה יקר.

28 יש לציין כי ברבעון האחרון של שנת 2015 שונו המבנה ומתכונת ההפעלה של מחלקה זו.

29 Customer Service System, מערכת שירות לקוחות.

30 על פי כללי ארגון הדואר העולמי, UPU - Universal Postal Union.

בדוחות הכספיים של החברה לא מצוינת רווחיות התחומים השונים בפעילות הדואר הבין-לאומי

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח ריבוי הפניות מצד אחד, והיתרונות הרבים שבניהול הטיפול בפניות בנוגע לפריטי דואר רשום בין-לאומי במערכת CSS מצד שני, על חברת הדואר לבחון דרכים אפשריות להרחיב את השימוש במערכת זו כדי לשפר את השירות ללקוחות ולתת מענה הולם למתלוננים.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "כידוע, הליך הטיפול בפניות הלקוחות עובר כעת שינוי יסודי, אשר רובו כבר הוצא אל הפועל ותוצאותיו ניכרות בשיפור השירות. במסגרת הארגון מחדש מתוכננת גם העברת הטיפול בפניות על דואר רשום מחו"ל אל מערכת ה-CSS בחודשים מאי-יוני הקרובים. במסגרת הארגון מחדש, שונה ב-15 בנובמבר 2015 התהליך וכעת כל המרחבים, ללא יוצא מן הכלל מעבירים את תוצאות הבירור שלהם אל מוקד שירות הלקוחות (ולא אל מרכז המיון) אשר משיב על הפניות לארגון הדואר הפונה בחו"ל".

מידע חשבונאי

מצג חשבונאי חסר בדוחות הכספיים

להלן נתונים מן הדוחות הכספיים של החברה המתייחסים להכנסות ולעלויות בתחום הדואר הבין-לאומי בשנים 2012-2014:

לוח 2: הכנסות ועלויות (באלפי ש"ח) בתחום הדואר הבין-לאומי, 2014-2012

2014	2013	2012	
159,511	120,611	95,367	הכנסות ממכירות וממתן שירותים: קבלת דואר מחו"ל*
140,874	137,812	137,439	עלות המכירות ומתן השירותים: משלוח דואר לחו"ל

על פי נתונים שנלקחו מהדוחות הכספיים של חברת הדואר
* על פי כללי ארגון הדואר העולמי, מתקיימת התחשבות בין בתי הדואר של המדינה השולחת והמדינה המקבלת, כך דרוש שהמדינה השולחת משלמת דמי קצה למדינה המקבלת.

בביקורת נמצא כי בדוחות הכספיים של החברה לא מצוינת רווחיות התחומים השונים בפעילות הדואר הבין-לאומי, כגון תחום הדואר הבין-לאומי הנכנס ותחום הדואר הבין-לאומי היוצא. הצגת הנתונים בדוחות הכספיים חלקית בלבד - בתחום הדואר

הבין-לאומי הנכנס מוצגים רק נתוני ההכנסות ולא נתוני ההוצאות, ובתחום הדואר הבין-לאומי היוצא מוצגים רק נתוני ההוצאות ולא נתוני ההכנסות.

כבר בדוח מבקר המדינה המתייחס לנתונים הכספיים שפרסמה חברת הדואר לשנת 2011³¹, נכתב כי "כדי למנוע תמחור טורפני מצדן של חברות הדואר הלאומיות, קבעה הנציבות האירופית, בהנחיות בעניין פתיחת שוק הדואר לתחרות, את חובת ההפרדה החשבונאית בין שירותים שונים. גם התיקון לחוק הדואר משנת 2004 הסמך את שר התקשורת לקבוע חובת הפרדה חשבונאית או מבנית בין שירותים שונים. נמצא כי משרד התקשורת לא הפעיל את סמכותו לצורך קביעת חובת ההפרדה החשבונאית בין מגזרי הפעילות השונים בחברת הדואר".

בביקורת נמצא כי למרות הערת משרד מבקר המדינה בעניין כבר לפני כשלוש שנים, משרד התקשורת לא הפעיל את סמכותו לכפיית דיווח לפי מגזרי פעילות בדוחות הכספיים של חברת הדואר. כך הוא צמצם את האפשרות לחשיפת מידע חשוב זה לקוראי הדוחות הכספיים שלה ולציבור לקוחותיה.

מן הביקורת הנוכחית עולה כי רק ב-26.3.15 דרש משרד התקשורת מחברת הדואר להגיש לו הצעה למתכונת הביאור על מגזרי פעילות, ובהם דואר בין-לאומי יוצא ודואר בין-לאומי נכנס, כדי לוודא שלא מתקיים סבסוד צולב בין קבוצות וסוגי השירותים שמספקת החברה.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "החברה בוחנת בימים אלו את שיטת ההקצאה של המשאבים בארץ בין סוגי השירותים השונים וכמו כן את מיון ההכנסות של דואר בין-לאומי יוצא".



בשנת 2015 החלה חברת הדואר להאריך את שעות הפעילות בסניפים, לאפשר להזמין תור לקבלת פריטי דואר בסניפים והיא גם ניהלה משא ומתן עם חברות פרטיות בהליך של מיקור חוץ (out-sourcing) כדי שהן יחלקו עבודה חבילות ללקוחותיה. נכון לאפריל 2016, בעקבות פעולות אלו נוספו כ-260 מרכזי מסירת חבילות, זמן ההמתנה לקבלת פריטי הדואר בסניפי החברה הצטמצם. כמו כן, ברבעון השלישי של שנת 2015 החלה חברת הדואר בתכנית הרצה של מערכת לשליחת הודעות לנמענים על הגעת חבילותיהם במסרונים שנשלחו לטלפון הנייד שלהם.

אמנם צעדים אלו חיוביים בעיני משרד מבקר המדינה, אך הם אינם מספקים ואין בהם כדי להביא לתיקון כל הליקויים שהועלו בדוח ביקורת זה. השינויים במאפייני פעילות הדואר הבין-לאומי בשל העלייה הניכרת בהיקפי הסחר האלקטרוני, והיערכותה הלקויה בעבר של חברת הדואר לשינויים אלו, הביאו בין היתר לאובדן חבילות של לקוחות ולהיעדר קבלת מידע עליהן זמן רב. תיקון הליקויים מחייב את מערך התפעול של החברה בתחום הדואר הבין-לאומי למצוא להם פתרונות יסודיים בתקופה הקרובה.

כשלים בפיקוח על הדואר הבין-לאומי

מחלקת תלונות הציבור באגף הדואר שבמשרד התקשורת

אגף הדואר שבמשרד התקשורת אחראי לפיקוח על איכות שירותי הדואר המסופקים לכלל הציבור והתאמתם בפועל לכללי האסדרה המובאים בעיקר בחוק הדואר ותקנותיו וכן ברישיון אשר ניתן לחברת הדואר כאמור לעיל. לצורך כך, בין היתר, יש באגף מחלקה לטיפול בתלונות הציבור בתחומים הנוגעים לטיפול ולאחריותו.

מחלקת תלונות הציבור באגף הדואר שבמשרד התקשורת מונה רק עובדת אחת, והיא אמורה לטפל ביעילות בכלל הפניות המגיעות אליה בתחום הדואר, ובהן גם התלונות הנוגעות לתחום הדואר הבין-לאומי.

להלן בלוח 3 מובא מספר התלונות בנושא דואר בין-לאומי שהתקבלו במשרד התקשורת בשנים 2011-2014, ולצדו היחס בין מספר זה ובין כלל הפניות שהתקבלו במשרד התקשורת בנושאים שונים הקשורים לשירותי הדואר.

לוח 3: מספר התלונות למשרד התקשורת בנושא הדואר הבין-לאומי בשנים 2011-2014

שנת תלונות על דואר בין-לאומי	מספר תלונות על דואר בין-לאומי	שיעור תלונות אלו מכלל התלונות שהתקבלו
2011	76	7.41
2012	68	6.72
2013	92	9.09
2014	137	13.54

על פי נתונים שנתקבלו מאגף הדואר שבמשרד התקשורת.

מלוח 3 עולה כי בשנים האחרונות עלה מספר התלונות הנוגעות לתחום הדואר הבין-לאומי שהופנו לטיפול של מחלקת תלונות הציבור שבאגף הדואר שבמשרד התקשורת.

היעדר מערכת מידע ייעודית ומותאמת לניהול ביקורות

אגף הדואר שבמשרד
התקשורת אינו
משתמש במערכת
מידע ייעודית לניהול
ביקורותיו על חברת
הדואר ועל שאר
הגופים נותני
השירותים הדומים
שבפיקוחו

אגף הדואר שבמשרד התקשורת אחראי לפקח על איכות שירותי הדואר המסופקים לכלל הציבור ולהתאמתם לכללי האסדרה השונים. בין שאר פעולותיו האגף גם עורך ביקורות אצל ספקי הדואר שבפיקוחו.

לצורך ניהול מיטבי ומושכל של ביקורות, וכן לצורך הסקת מסקנות יעילה מהן, יש בשוק מערכות מידע ייעודיות שתפקידן לסייע לתעד ביעילות את מסקנות הביקורות ולאחזר אותן בצורה מסודרת. מערכות אלו מאפשרות לנהל את הביקורות ניהול שוטף, לעקוב ולבקר אחר יישום המלצות הביקורת, להודיע על תזכורות ולאחזר דוחות ניהול על פי נושאים ובחתיכים שונים. למערכות אלו יתרון נוסף: כל הביקורות והתכתובות הנלוות אליהן מרוכזות במקום אחד, והן ניתנות לאיתור מידי בעתיד. כך לא מתבזבז זמן יקר בחיפוש בתיקיות מפוזרות שלא יועדו מלכתחילה אך ורק לניהול הביקורות.

מתברר כי אגף הדואר שבמשרד התקשורת אינו משתמש במערכת מידע ייעודית לניהול ביקורותיו על חברת הדואר ועל שאר הגופים נותני השירותים הדומים שבפיקוחו. לא זו בלבד שאי-שימוש זה מקשה על האגף לשרטט תמונת מצב כוללת ואמינה של הנעשה בגופים המפוקחים, אלא שהוא גם מקשה על מנהלי האגף לדעת במדויק בפרק זמן סביר אילו ביקורות נערכו בעבר בגופים השונים והיכן מתויקות התכתובות הקשורות לביקורות אלו.

בביקורת גם נמצא כי רוב הביקורות שעורך משרד התקשורת כיום בפיקוחו על חברת הדואר מתבצעות באופן ידני על מדגם מצומצם למדי של פריטי דואר. ביקורות כאלה אינן מקיפות דיין, דבר המקשה על ביסוסם של ממצאי הפיקוח ועל יכולתו של משרד התקשורת להציג את ממצאיו לפני חברת הדואר.

יצוין כי בהליך העתיד של הטמעת מערכת הניטור אחר פריטי הדואר אמורה חברת הדואר לספק למשרד התקשורת את אפיון המערכת כדי שיוכל לבצע ביקורת עצמאית וממוחשבת על טיב השירות שהחברה מעניקה ללקוחותיה.

מן הראוי שמשרד התקשורת ירחיב וישכלל את השימוש שלו בכלים ובטכנולוגיה שיאפשרו לו לשפר את הפיקוח והבקרה שלו על החברות שנותנות שירותי דואר, לרבות חברת הדואר.

אי-יישום ההמלצות של דוח ביקורת הפנים

בתאריך 25.3.15 הוגש דוח ביקורת פנימית למנכ"ל משרד התקשורת דאז, מר אבי ברגר³², ובו התייחסות לליקויים הקשורים לפיקוח של האגף על חברת הדואר.

הדוח העלה ממצאים בנוגע לפעולות הפיקוח שביצע האגף עד לשנת 2014. בין היתר, צוין כי נושאים מהותיים המוגדרים בחוק, בתקנות, ברישיונות ובהיתרים בדרך כלל אינם נבדקים באופן שיטתי ומקצועי; הפיקוח על יחידות הדואר רופף, ולעיתים גם נסגרות יחידות דואר בניגוד לקביעת האגף; טיפול ממושך יחסית בשליש מהפניות המגיעות לאגף; לא נעשה שימוש ממשי מצד האגף בדיווחים המעטים שהחברה מעבירה לו, אף שלעיתים הם עשויים להצביע על חריגה מתמשכת מתקני השירות שהיא מחויבת להם.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת כמה מהממצאים שעלו בדוח מבקר הפנים טרם תוקנו במלואם.

בתשובה שמסר המנהל הכללי הקודם של משרד התקשורת, מר אבי ברגר, למשרד מבקר המדינה ב-24.4.16 נכתב כי "במהלך שנת 2014 הובלתי תהליך שינוי של אופן הפיקוח על חברת הדואר בניסיון להופכו לאפקטיבי יותר. ניתן לראות בדוח מבקר הפנים כי חוסר האפקטיביות הייתה עד לשנת 2014 עת התחלתי בתהליך השינוי. תוך זמן קצר לאחר הגשת דוח מבקר הפנים, התקיים דיון בראשותי והופץ סיכום מפורט על דרך הטיפול, כולל משימות לביצוע. סיכום זה נמצא במשרד התקשורת ובידי מבקר הפנים... מן הכתוב יכול פלוני להבין כי אני לא ביצעתי דבר, ואין הדבר כך".

בתשובה שמסר המנהל הכללי של משרד התקשורת מר שלמה פילבר למשרד מבקר המדינה ב-6.4.16 (להלן - תשובת משרד התקשורת) נכתב כי "המשרד מקבל את המלצות הדוח בכל הנוגע למשרד ויפעל להבטחת יישום המלצות בכל הנוגע לחברת הדואר בכלים הרגולטוריים העומדים לרשותו... כבר בסמוך לכניסתי לתפקיד עמדתי על חשיבות שירותי הדואר לציבור וביקרתי בבית המיון על מנת ללמוד על האתגרים עימם מתמודדת חברת הדואר".

יחידות המכס

בדיקה בלתי יעילה של חוקיות ייבוא פריטי דואר

סעיף 42 לפקודת המכס [נוסח חדש] עוסק בטובין שאסור לייבא אותם, ובין השאר נקבע בו כי בקטגוריה זו נכללים גם טובין שייבואם נאסר בפקודת המכס או בכל

32 יצוין כי מר אבי ברגר סיים את תפקידו כמנכ"ל משרד התקשורת במאי 2015 ובמקומו מונה לתפקיד, ביוני 2015, מר שלמה פילבר.

ככל שעולה מספר פריטי הסחר האלקטרוני שמגיעים לישראל דרך חברת הדואר, כך שיעור בדיקותיו של אגף המכס יורד

חוק תקף אחר בישראל באותה שעה. מתוקף הגדרת תפקידו של אגף המכס עליו לאכוף את הוראותיה של הפקודה בתחום זה ולוודא כי אכן לא מיובאים או מוברחים לישראל חומרים שייבואם אסור.

חברת הדואר אחראית להיבטי הביטחון³³ שבבדיקת פריטי הדואר שמגיעים מחו"ל.

בביקורת הועלה שפקידי אגף המכס מבצעים בדיקות מדגם מצומצמות וידיניות של פריטי דואר ושככל שעולה מספר פריטי הסחר האלקטרוני שמגיעים לישראל דרך חברת הדואר, כך שיעור בדיקותיו של אגף המכס יורד. לדוגמה, בשנת 2014 שיעור הבדיקות שבדק אגף המכס מתוך סך פריטי הדואר המיובאים היה 0.17%, ואילו בשנת 2013 השיעור היה 0.28%, וב-2012 - 0.62%.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אגף המכס אינו מודע לתכולת פריטי הדואר הנכנסים לארץ באמצעות חברת הדואר, למעט הנתונים שהוא מקבל בנוגע לפריטי EMS ובנוגע לחבילות מסוימות שהוא בודק במדגם אקראי.

אם יימשך מצב זה, יש חשש שמברחים המודעים לקשייו של אגף המכס לדלות מידע על החבילות המועברות בדואר, בייחוד לנוכח עליית כמות פריטי הדואר הנפחיים שנכנסים לארץ, יצלו זאת להגדלה ניכרת ומסוכנת של כמות ההברחות שמבוצעות דרך שירותי הדואר. חוסר ידיעתו של אגף המכס על פרטי רוב החבילות המגיעות לארץ דרך שירותי הדואר גם אינו מאפשר להשתמש במערכת "פרופילינג"³⁴, ולמעשה היא אינה מופעלת בתחום זה. לבדיקה מדגמית ידנית של שיעור קטן ביותר של חבילות יש יעילות מועטה מצד הפיקוח עליהן ומצד יכולת האכיפה הקשורה אליהן, ביחס ליעילות הבדיקה הממוחשבת והמתוחכמת יותר. אמנם גם כיום אגף המכס מצליח לתפוס מדי פעם הברחות של חומרים אסורים, ובין היתר גם, משלוחי סמים גדולים, אולם בדרך כלל אלו הצלחות מקריות.

יצוין כי כבר בדוח מבקר המדינה³⁵ משנת 2012 על בית המכס בנתב"ג נכתב: "נמצא כי עובדי היס"מ בבית המכס נתב"ג לא הצליחו לאתר, בהסתמך על המערכת הממוחשבת, אף אחת מהחבילות שיש חשד שהן מכילות סמים, שכן במערכת הממוחשבת אין אפשרות לרשום את כל הפרטים של מי שאמור לקבל את החבילה. נוסף על כך, לא היה ניתן להסתמך על נתוני חברת דואר ישראל, שכן המעקב של החברה אחר החבילות אינו ממוחשב. על רשות המסים לתקן בדחיפות את הליקויים שצוינו לעיל. לשם כך עליה לרתום לעזרתה את הגורמים הנוגעים בדבר, ובכלל זה משטרת ישראל וחברת דואר ישראל".

33 נספח ג' לרישיון שניתן לחברת הדואר קובע כי "בעל הרישיון ינקוט בכל הצעדים הדרושים... לשם מימוש אחריותו לבדיקת דברי דואר וחבילות המועברים באמצעותו ולשם מניעת העברת אמצעי לחימה ואמצעים דו שימושיים בהם".

34 מערכת ממוחשבת שהאגף מפעיל לצורך ניהול רשומות הייבוא, אפיון הנתונים המתקבלים מהן בשלב מוקדם וניתובן לבדיקה ביעילות רבה יותר.

35 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "פעילות בית המכס בנמל התעופה בן גוריון למניעת הברחות", עמ' 212.

עיכוב פריטי דואר לבדיקת אגף המכס

פעמים רבות נוצרים עיכובים בהליך הטיפול של החברה ואגף המכס בפריטי דואר המתקבלים מחו"ל.

בבירורים על עיכוב פריטי דואר שהועברו לנציבות תלונות הציבור במשרד ממ"ה על ידי לקוחות חברת הדואר התברר פעמים רבות שלמעשה הסיבה לעיכובים אלו היא עיכוב הפריטים לבדיקת אנשי אגף המכס.

בסיוורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי המיון בתל אביב ובחיפה נצפו עגלות דואר רבות שבהן חבילות דואר שהוחלט שהן ייבדקו על ידי אנשי המכס. לדוגמה, בסיוור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה ב-9.11.15 בבית המיון בתל אביב נצפו עגלות דואר מ-20.10.15 שעדיין המתינו לבדיקתם של אנשי המכס. להלן שתי תמונות, שצולמו ב-9.11.15, הממחישות את האמור:

תמונות 4-5: פריטי דואר בין-לאומי בעמדת המכס שבבית המיון המרכזי





גם תכתובות שהועברו מסמנכ"ל התפעול של חברת הדואר ואנשיו אל נציגי אגף המכס מלמדות על זמן העיכוב של פריטי הדואר. לדוגמה, סמנכ"ל חברת הדואר העביר לראש מנהל המכס דוח עיכובי מכס המעודכן ל-28.10.15, ובו פירוט התכולה של 72 עגלות דואר שעוכבו לבדיקת המכס, לרבות עגלות שיש בהן חבילות מ-15.10.15.

ב-21.9.15 שלח סמנכ"ל בכיר לדואר במשרד התקשורת מכתב לראש מנהל המכס ברשות המסים וכותרתו "שחרור מכסי של דברי דואר". הסמנכ"ל ציין במכתב כי "במסגרת פעולות הפיקוח שעורך משרד התקשורת ביחידות שונות בחברת דואר ישראל, וכן מפניות ציבור רבות שהתקבלו במשרדנו, עלה כי מתקיימים עיכובים בחלוקת הדואר ובעיקר של אלה המתקבלים מחו"ל. במענה חברת הדואר לפנייתנו... נמסר, כי מחודש מאי 2015 תהליך שחרור פריטי דואר החל להתארך כאשר שיא העיכובים הגיע בחודשים יוני ואוגוסט השנה. עוד מסרה החברה, כי העיכובים מתרחשים בתהליכים רבים בעבודה מול המכס... מטבע הדברים, ממשקי העבודה בין חברת הדואר לגורמי המכס הינם קריטיים לאספקת שירותי דואר איכותיים לציבור. אודה על בדיקתך כיצד ניתן לייעל את הליך השחרור המכסי של דברי הדואר".

בתשובתו של ראש מינהל המכס למשרד התקשורת מ-23.11.15 נכתב כי יש לעשות את המיטב למחשוב מערכות הדואר והעברת מסר ממוחשב למינהל המכס כדי שיתאפשר לשרת טוב יותר את האזרחים.

ראוי לציין כי עד לשנת 2014 נהגו בחברת הדואר לקבל מחברת סחר אלקטרוני גדולה קבצים המכילים את פריטי הטובין שנשלחו לישראל ולהעבירם מראש לאגף

המכס. נוהג זה תרם לייעול ניכר בעבודתו של האגף בנוגע לטובין האמורים, וכך גם נחסך הליך ידני ארוך ומסורבל, אולם נוהג זה נפסק.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "חברת דואר ישראל מצויה בקשר שוטף עם אתרי הסחר המקוון הגדולים בעולם... לחברה יכולת לקבל מהאתרים הללו קבצי מידע ולהעבירם לרשות המסים. חברת דואר ישראל פנתה להנהלת המכס בהצעה לשפר את תהליך העברת דברי הדואר והטיפול במכס, אך הצעתה זו לא זכתה עד כה להתייחסות הולמת".

עוד נמצא בביקורת, כי לאגף המכס אין דוחות כרונולוגיים ממוחשבים של פריטי הדואר שהוא עיכב לבדיקת תכולתם וערכם.

לדעת משרד מבקר המדינה, עד להשלמת המתווה לפתרון שיאפשר להקים את ממשקי המחשוב הנדרשים בין מערכות המידע של חברת הדואר ובין מערכת המידע של אגף המכס, יש לנקוט כל הליך שיאפשר לקצר את זמן העיכוב של פריטים אלו, לרבות קבלת קובצי מידע על הפריטים שנשלחים מחברות הסחר האלקטרוני המובילות.

היבטי מחשוב וממשק בין חברת הדואר לאגף המכס

בסעיף 39(א) לפקודת המכס [נוסח חדש] נקבע כי "בטובין שיובאו בדואר מותר, לפי שיקול דעתו של המנהל, לקבל את ההצהרה בטופס או בתווית המחברים או הנלווים לאריזה לפי תקנות הדואר, במקום הרשומן הנדרש לפי פקודה זו".

בשנת 2004 החלה רשות המסים לפתח את מערכת "שער עולמי", מערכת מידע חדשה לניהול סחר החוץ של מדינת ישראל. בין תפקידיה של מערכת זו נכללים אספקת שירותי מכס יעילים יותר וקיצור זמני בדיקת המכס ושירותיו, תמיכה בתהליך הלוגיסטי של בדיקת המכס, שיפור איכות המידע והפצתו, וכן יצירת קשר וממשקים בין הגורמים המעורבים בתהליך. גם חברת הדואר נדרשה להתאים את מערכותיה כדי שתוכל להתחבר למערכת זו.

בביקורת עלה שחברת הדואר לא הקצתה את המשאבים הנדרשים כדי להתחבר למערכת "שער עולמי" ולעמוד בהחלטות האמורות לעיל. נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2015, עובדי הדואר בנתב"ג אינם קולטים כלל במערכת המחשוב של החברה את דואר האוויר - הן הפריטים הן השקים - שמגיע לארץ. למכס אין אפוא מידע על תכולת השקים הנכנסים, והבקרה שלו אינה נעשית לפי קריטריונים: אין תכנית עבודה מסודרת על פי פרמטרים סדורים, והיא נעשית באופן ידני וללא סיוע מאתרים ממוחשבים המוגדרים מראש.

ב-30.11.14 שלח סמנכ"ל בכיר לדואר במשרד התקשורת מכתב למנכ"ל חברת הדואר דאז, וכותרתו "השתלבות חברת דואר ישראל במערכת 'שער עולמי'". במכתב זה נדרש מנכ"ל חברת הדואר לתאר כיצד מתקדמת השתלבות החברה במערכת "שער עולמי" נוכח העובדה שהסדרת ממשק פעילות זה היא קריטית. סמנכ"ל התפעול של חברת הדואר השיב ב-16.12.14 כך: "במהלך חודש פברואר 2015 תחל

חברת הדואר בפילוט בתהליך ה-EMS מול המכס במערכת 'שער עולמי'. עד אז נפעל לסיים את פיתוח המערכות הקשורות". ב-9 לדצמבר באותה שנה התקיימה פגישה של מנכ"ל דואר ישראל עם ראש מנהל המכס, מר אבי ארדיטי. בפגישה הדגיש המנכ"ל לפני ראש מנהל המכס כי "המשך פיתוח שאר התהליכים והתאמתם למערכת 'שער עולמי' מותנה בישום תוכנית ההבראה בחברת דואר ישראל".

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי נכון למועד סיום הביקורת בדצמבר 2015 טרם הסתיימה תכנית ההרצה (פילוט) בתהליך EMS, וכי הצפי של מנהל תחום תכנון ובקרה בחברת הדואר הוא שהמערכת תחל לפעול בתוך שבועות ספורים. עוד עלה בביקורת, שבתחום הצורות שמשקלם עד 2 ק"ג, המהווים כ-90% מפריטי הדואר הבין-לאומי הנכנסים לארץ, יתבצעו אפיון והעברת נתונים למערכת "שער עולמי" רק בשנת 2016, כשיחלו להיקלט פריטים בבית המיון לפריטי דואר נפחיים שעתיד להיפתח.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "בסוף 2014 אכן עצרה חברת דואר ישראל את התאמת מערכותיה למערכת "שער עולמי" זאת לנוכח מצבה הפיננסי הקשה והסכנה הברורה והמדידת אשר ריחפה על עצם קיומה ועל יכולתה להמשיך לספק את שירותיה לכלל הציבור במדינה. במהלך 2015 התארגנה חברת דואר ישראל להתאים את מערכותיה ל"שער עולמי" בכל הנוגע לטיפול בפריטי ה-EMS. ברם, במועד בו נקבע ביצוע הפילוט נתגלתה תקלה במערכת המכס אשר סיכלה את ביצוע הפילוט. עד למועד לכתיבת שורות אלה מערכת "שער עולמי" של המכס אינה ערוכה למעבר מלא של הטיפול בפריטי ה-EMS. בימים אלה ממשיכה חברת דואר ישראל בביצוע ניסויים עד לייצוב המערכת בידי המכס".

יצוין כי גם בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת ב-22.7.15 התייחס מנכ"ל חברת הדואר מר דני גולדשטיין לסוגיה זו: "היום החבילות מגיעות וממוינות בצורה פחות או יותר ידנית, עם הרבה תהליכים וגגיעות בחבילה... אני נפגש ביום חמישי עם מנהל המכס, כי אחת הנקודות בתהליך הזה זה גם המכס עצמו. אנחנו מדברים על שילוב של המערכת יחד, כך שבתהליך המכס יהיה משולב בעזרת קוראים אלקטרוניים, ולא בפתיחת חבילות, שאורכת היום זמן וגם מעכבת את החבילות".

באוקטובר 2015 נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה וראש מינהל המכס מר אבי ארדיטי. בפגישה הציג ראש מינהל המכס את העקרונות שלו לפתרון הכשלים המובנים העיקריים בשרשרת התהליך הנוכחי³⁶. עקרונות אלו דומים לעקרונות שהציג מנכ"ל חברת הדואר בוועדת הכלכלה של הכנסת. עם זאת, נראה כי הגופים עדיין לא הגיעו להסכמה בנוגע למרכיבים הטכניים שיאפשרו לממש את הפתרון.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "הכדור" בעניין מחשוב תהליך גביית המסים על פריטים המיובאים באמצעות הדואר אינו מצוי במגרשה של חברת דואר ישראל. החברה הגישה לרשות המסים הצעות לפתרון, בין היתר גם לגבי פעילות מרכז המיון הנפחי החדש... ואולם טרם קיבלה עד כה את תגובת הרשות. אשר לתהליך

36 יש לציין כי גם חברת הדואר של רוסיה החלה לשלב את המכס בתהליך העברת המידע על פריטי דואר כדי ליעל את גביית המכס והבקרה על הפריטים הנכנסים למדינה. גם חברות דואר נוספות בעולם בודקות שילוב כזה.

על משרד האוצר, רשות המסים וחברת הדואר לזרז את הפיתוח וההקמה של מערכת המידע והניטור הממוחשבת

הגבייה: בהתאם להצעתה של חברת דואר ישראל, החליט המכס ליישמו במסגרת "שער עולמי" - מערכת המכס החדשה".

בתשובתה של רשות המסים מ-10.4.16 נכתב, כי "רשות המסים ובכלל זה מינהל המכס, רואים חשיבות גדולה במחשוב מערך הדואר וקבלת מסר ממוחשב שיאפשר אכיפה אטרקטיבית ומוקדמת יותר. בימים אלו אנו עורכים סקר מקיף בדואר חבילות תל אביב שמטרתו מיפוי פוטנציאל המיסוי בחבילות דואר שמגיעות מחו"ל. עם סיום הסקר בכוונתנו לפתח פיתרון מבוסס טכנולוגיה שידע לייצר מידע מהנתונים המופעים על גבי החבילות ולתרגם את המידע לחיווי מיסים (מכס, מע"מ, מס קנייה) במקרים המתאימים. חשוב לציין כי על פי הידוע לנו, אין מוצר מדף למערכת דומה בעולם ויש צורך לפתח מערכת שכזו על כל המשמעויות הנלוות. אולם, אם נצליח לפתח את המערכת, האכיפה של מינהל המכס תהיה אפקטיבית הרבה יותר וכמובן שנגדיל משמעותית את ההכנסות ממסים הנגזרות מהסחר האלקטרוני. עד לפיתוח המערכת, נאלץ לעשות את המיטב במגבלות כוח אדם והאמצעים העומדים לרשותנו. יצוין כי מינהל המכס נערך למעבר דואר ישראל למתקן החדש במודיעין ומן הסתם נדרש להתנהלות שונה בכל הקשור לתפעול כוח אדם הקיים ובמגמה להשיג את התוצאות המיטביות בנסיבות הקיימות".

בתשובה שמסר המנהל הכללי של משרד האוצר, מר שי באבד, למשרד מבקר המדינה ב-9.5.16 נכתב כי "תהליך הבדיקה הידנית של פריטי הדואר גורם לעיכובים רבים ולחוסר יעילות בבדיקת החבילות המיובאות. לפיכך משרד האוצר יבחן הקמת מערך טכנולוגי לבחינת החבילות הנכנסות באופן מהיר ויעיל".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר, רשות המסים וחברת הדואר לזרז את הפיתוח וההקמה של מערכת המידע והניטור הממוחשבת, שכן היא תשרת הן את חברת הדואר הן את אגף המכס, תיעל במידה ניכרת את הממשק ביניהם ותשפר את השירות לציבור.

אי-מילוי טופס הצהרה למכס בשליחת חבילה לחו"ל

בסעיף 103 לפקודת המכס [נוסח חדש] נקבע כי "לפני שמעלים טובין אל אוניה, קרון רכבת, או כלי הובלה אחר לשם יצוא יש לרשםם לשם יצוא בדרך שנקבעה לכך". כללי הדואר הבין-לאומיים קובעים כי יש לצרף טופס הצהרה 22 לכל טובין שנשלח בדואר. ההנחיות המפורטות לאופן יצירת הטופס ולמילוי מובאות במדריך המעודכן שפרסמו ארגון הדואר העולמי וארגון המכס העולמי ביוני 2014³⁷.

בבדיקת סניפי הדואר הועלה כי הפקידים אינם מקפידים לבצע הוראות אלו, וכי הם מטפלים במשלוח הטובין גם בהיעדר הטופס. למעשה, אי-הקפדה זו היא הן עברה על חוקי המכס והן עברה על כללי הדואר הבין-לאומיים, והיא עשויה להזיק רבות לשולח אם רשויות המכס במדינת הנמען יבדקו את תכולת המשלוח שלו, שכן הוא עלול לשאת בהשלכותיה של עברה זו.

יצוין כי ממצא דומה לזה הועלה גם בדוח פיקוח שערך משרד התקשורת בבית המיון בחיפה ב-2.4.15. בדוח צוין כי אי-ההקפדה לביצוע ההוראות עלולה לגרום קשיים במדינות היעד, ובהם: עיכובים במסירת הטובין או שהרשויות בחו"ל יטילו הוצאות כספיות נוספות על השולח. בהתייחסותו של ממלא מקום מנכ"ל חברת הדואר ב-28.5.15 לממצא זה נכתב כי "בעקבות ממצאי הדו"ח יש בכוונתנו לשגר לכל יחידות הדואר הודעת רענון המדגישה את חשיבות המילוי של הודעות המכס כהלכה. כמו כן תודגש חשיבות פעולה זו במסגרת הבקורות התפעוליות המתקיימות ביחידות הדואר מעת לעת".

למרות הודעות הרענון, בסוירים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בבתי המיון בתל אביב ובחיפה נצפו פריטי דואר המיועדים למשלוח לחו"ל מבלי שצורפו להם טפסי ההצהרה הנדרשים.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי "הודעות לרענון הזיכרון של העובדים הנוגעים בדבר מופצות מעת לעת, אך איננו מסתפקים בכך ומדי פעם נעשות בקורות יוזמות אשר תוצאותיהן מועברות למנהלים הנוגעים בדבר. בקורות אלו מעלות כי שיעור המקרים בהם לא מולא טופס ה-22cn וא שולי".

פגיעה בעידוד הייבוא האישי ובהפחתת יוקר המחיה

בעקבות העלייה המורגשת ביוקר המחיה במדינת ישראל בשנים האחרונות, וכן בעקבות גל המחאה החברתית שבא בעקבותיה, נקטה ממשלת ישראל כמה צעדים להתמודד עם עלייה זו. בתחום עידוד הייבוא האישי והגברת התחרות במשק פרסם בנובמבר 2014 שר האוצר דאז צו המעלה את מחיר הטובין הפטורים ממכס ל-500 דולר.³⁸ נוסף על כך, הממשלה מינתה את "הוועדה להגברת התחרות והסרת חסמים בתחום הייבוא האישי". ועדה זו הגישה ב-9.4.14 את מסקנותיה לשר האוצר ולשר הכלכלה דאז.

הליקויים שתוארו בפרקים הקודמים בתחום הדואר הבין-לאומי הנכנס דרך שירותי חברת הדואר מקשים ליישם את מגמת עידוד הייבוא האישי והפחתת יוקר המחיה. אי-טיפול של חברת הדואר בליקויים שהתגלו באופן חלוקת החבילות שמגיעות דרכה מחו"ל פוגע בתועלת שבצעדים הננקטים לעידוד הייבוא האישי.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי ששר האוצר ושר התקשורת יודאו שדרכי הפעולה של חברת הדואר ושל אגף המכס ברשות המסים לא יהוו מכשול בפני עידוד הייבוא האישי. עליהם לפעול ליישום המדיניות שהתוותה הממשלה בחתימתה על הצו האמור ולפי מסקנות הוועדה הנזכרות לעיל.

בתשובת חברת הדואר נכתב כי ישנה עלייה משמעותית ורציפה במשלוחי הסחר האלקטרוני, המוזמנים מחו"ל באמצעותה, על פני השנים וכי עובדה זו מעידה על אופן הציבור בשירותיה.

38 צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 2), התשע"ה-2014.

בתשובת משרד התקשורת נכתב כי "המשרד רואה בשירותי הדואר הבינלאומי מנוע צמיחה מרכזי של חברת הדואר וגורם בעל השפעה הולכת וגדלה על הפחתת יוקר המחיה בישראל. בהתאם לכך, ימשיך המשרד לפעול להבטחת יישום ההוראות שנקבעו ברשיונה הכללי של חברת הדואר החלות, בין היתר, על שירותי הדואר בתחום הדואר הבינלאומי ובכלל זה: הארכת שעות פעילות יחידות הדואר; עמידה בתקן טיב השירות עבור מסירת דברי דואר רשומים בבית הנמען; עמידה בהוראות הרשיון הכללי לעניין זמן ההמתנה בתור ביחידות הדואר; המשך התקנה של מערכת ניהול תורים בכל יחידות הדואר; מסירת חבילות עד בית הנמען; מסירת דברי דואר באמצעות מכונות אוטומטיות, כתחליף לחובתה למסירתם באשנבי הקהל; מעקב אחר הטמעת מערכת הניטור הממוחשבת אשר תוכל לעקוב אחר דברי הדואר/שקי הדואר עם הגעתם לישראל ומיקומם בכל אחד משלבי העברתם לנמענים".

סיכום

חברת הדואר היא חברה ממשלתית המספקת שירותים חיוניים ביותר לאזרחים ולבעלי עסקים. הליקויים שהועלו בדוח זה והתלונות הרבות המתקבלות במשרד מבקר המדינה ובגופים נוספים על רמת שירותי הדואר הבין-לאומי של החברה, מורים ששירותיה בתחום הדואר הבין-לאומי טעונים שיפור. גם תהליך הבדיקה הידנית של פריטי הדואר בידי אגף המכס גורם לעיכובים בחלוקתם. אמנם החברה החלה ליישם תכניות לשיפור השירות, ובכללן תכנית להקמת בית מיון המיועד לפריטי דואר נפחיים במודיעין, אבל מצבו עדיין אינו משביע רצון. נדרשת היערכות מהירה וכוללת בעיקר בתחום הטכנולוגי והלוגיסטי כדי לעמוד בקצב המהיר של ההתפתחויות בתחום שירותי הדואר הבין-לאומי וכדי לספק שירות נאות לאזרחים ולבעלי העסקים במדינה. השיפור במתן השירותים יוכל לשפר את המצב הכלכלי של החברה ולאפשר למדינה לגבות את המסים המגיעים לה על פי החוק.

על הממשלה וחברת הדואר לבחון הצורך לתעדף את הגברת יעילות הטיפול בשירותי הדואר הבין-לאומי, בין השאר באמצעות הגברת שיתוף הפעולה בין אגף המכס לחברת הדואר, כדי לעודד יבוא אישי וכך להקל על יוקר המחיה ולהגביר את אמון האזרחים בשירותים החשובים שמספקת החברה.

