

חברת דואר ישראל בע"מ  
היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר



# תקציר

## רקע כללי

חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר או חברת האם) היא חברה ממשלתית שהחלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שניתן לה מכוח הוראות חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק הדואר). חברת בנק הדואר (להלן - חברת בנק הדואר או בנק הדואר) היא חברה בת של חברת הדואר, אשר החלה בפעילותה במרץ 2006, לפי הוראות סעיף 88 לחוק הדואר. שתי החברות כפופות להנחיותיה ולפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ולפיקוחו של משרד התקשורת, מתוקף הרישיון<sup>1</sup> למתן שירותי דואר, שירותים כספיים<sup>2</sup> ושירותים אחרים. על בנק הדואר חלות גם תקנות בנק הדואר (שירותים בבנק הדואר), התשל"ה-1974 והוראות המפקח על בנק הדואר שבמשרד התקשורת (להלן - המפקח) לפי סעיף 88ד לחוק הדואר ("הוראות ניהול תקין").

בנק הדואר אינו בנק כמשמעותו בחוק הבנקאות ואינו כפוף להוראות בנק ישראל. הפיקוח עליו נעשה לא בידי המפקח על הבנקים כי אם בידי המפקח מתוקף הוראות חוק הדואר והחלטת הממשלה<sup>3</sup> בנושא זה. המפקח מוציא כללי הנחיה לפעילותו של בנק הדואר בתחומים השונים ומוודא כי הוא פועל על פיהם.

עד 28 בפברואר 2006 ניתנו השירותים הכספיים במסגרת בנק הדואר, שפעל מכוח הוראות חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, ובמסגרת רשות הדואר, שפעלה מכוח חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986. משנכנס לתוקפו חוק הדואר, בוטלו "בנק הדואר" ורשות הדואר ופעילותם הועברה לחברת הדואר ולחברת בנק הדואר. עם ביטולו של חוק בנק הדואר בוטלה ערבות המדינה לכספי הלקוחות הפרטיים של בנק הדואר. על פי הוראות החוק, בנק הדואר הינו ישות משפטית נפרדת לעניין שמירתם של כספי הלקוחות.

ביולי 2012 אישרה הכנסת את 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 שורה של הוראות להתנהלותו של בנק הדואר בנפרד מחברת הדואר ועל יישומו אחראים משרד התקשורת וחברת הדואר.

על פי הדוחות הכספיים של בנק הדואר, לשנת 2016, היו הכנסותיו כ-400 מיליון ש"ח, כ-20% מהכנסותיה של חברת האם.

1 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".

2 כגון גביית תקבולים, מכירת מט"ח, ניהול חשבון ללא מתן אשראי וכרטיסים נטענים.

3 החלטת ממשלה מס' 3979 מ-24.8.08.



נמצא כי יישומו של  
תיקון 11 שהופקדו  
עליו משרד האוצר,  
משרד התקשורת  
וחברת הדואר נדחה  
כחמש שנים

בתקופת הביקורת כיהן כמנכ"ל חברת הדואר מר דני גולדשטיין. מטה בנק הדואר שבו כ-300 עובדים, בראשותו של מר אבי בלו, מנהל חטיבת בנק הדואר, אשר נכנס לתפקידו בנובמבר 2017, אחראי לניהול השוטף של בנק הדואר ולפתרון של בעיות שמתעוררות בסניפים ובסוכנויות. יצוין כי מינואר 2016 עד יולי 2017 כיהן מר דורון ארבלי כמנכ"ל בנק הדואר וכי מאוגוסט 2017 לא מונה מנכ"ל לבנק הדואר וניהולו נעשה על ידי מנהל חטיבה הכפוף למנכ"ל חברת הדואר.

אופי הפעילות הפיננסי של בנק הדואר, טיפולו באוכלוסייה ממגזרים מוחלשים והיותו מנוע צמיחה משמעותי של חברת הדואר, מחייבים אותו להתנהל באופן מקצועי ולהקפיד על חיסכון, על יעילות ועל כללי מינהל תקין.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט-דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בניהולה ובתפעולה של חברת בנק הדואר ואת סדרי הפיקוח והבקרה של משרד התקשורת עליה. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות הממשלתיות, ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים), ובבנק ישראל.

## הליקויים העיקריים

### דחיית יישומו של תיקון 11 לחוק הדואר

מטרת תיקון 11 משנת 2012 היא הפרדה בין פעילותו הפיננסית של בנק הדואר ובין פעילות הדואר של חברת האם (חברת הדואר) שהיא פעילות ריאלית-תפעולית, לשם הגדלת מגוון השירותים הפיננסיים שמספק בנק הדואר ולשם חיזוקו של בנק הדואר. למרות זאת, נמצא כי יישומו של תיקון 11 שהופקדו עליו משרד האוצר, משרד התקשורת וחברת הדואר נדחה כחמש שנים. עוד נמצא כי סוגיית ההון העצמי של בנק הדואר, שהיא המניעה העיקרית כיום ליישומו של תיקון 11, טרם הוסדרה ולא הועמד ההון העצמי הדרוש לקידום המהלך.

## אי-מימושו של הפוטנציאל שבתמורת הפרטה

הממשלה החליטה על הפרטה עתידית של חברת הדואר. אי-היישום של הוראות תיקון 11 מעכב את פיתוחו ואת חיזוקו של בנק הדואר ובכך נמנעת העלייה הפוטנציאלית של ערכו, מניעה העלולה להפחית את תמורת ההפרטה העתידית שהממשלה החליטה עליה.

## כלים לפיתוח עסקי

בנק הדואר לא נערך להוראות תיקון 11 ולהשפעות העתידיות על הכנסותיו, כגון על ידי פיתוח אפליקציה, ושיתוף פעולה עם גורמים שונים ועם הממשלה.

## ממשל תאגידי לקוי: אי-איוש משרות יו"ר הדירקטוריון ודירקטורים בבנק הדואר

נמצא כי במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, טרם מונו לדירקטוריון בנק הדואר יושב ראש קבוע ודירקטור חמישי, דבר שאיננו מאפשר את התכנסות הדירקטוריון ופוגע בעבודתו התקינה, בין השאר, בקביעת מדיניות לבנק הדואר ובפיקוח על התנהלותו.

## נתוני חסר בדוחות הכספיים

בניגוד לעקרונות חשבונאיים מקובלים, בדוחותיה חברת בנק הדואר מפרטת את הכנסותיה, אך לא את הוצאותיה בתחומים השונים.

## מערכות מידע ישנות והיערכות לשעת חירום

מערכות המידע של חברת בנק הדואר מיושנות ומצריכות חידוש ושדרוג, במיוחד נוכח הגדלת מגוון השירותים הפיננסיים שהיא אמורה לספק בעתיד. נמצאו גם ליקויים בתחום המוכנות של מערכת המחשוב של בנק הדואר לשעת חירום. מקצת השירותים אינם מגובים במלואם לרבות מערכות המוקד והלבנת הון, אתר האינטרנט ועוד.

## ליקויים בשירות הלקוחות

גם בסניפים וגם במוקד הטלפוני נמצאו ליקויים רבים בשירות בנק הדואר ללקוחותיו-איכותו, זמינותו ומהירותו.

## הגדרת בנק חברתי והצורך הציבורי בו

למרות השיח הציבורי הער והדרישה הגוברת לבנק חברתי ולהרחבת נגישותם של השירותים הכספיים לאוכלוסיות מוחלשות, נמצא כי הממשלה לא דנה בסוגיה זו ולא הגדירה את הנדרש מבנק שכזה והאם בנק הדואר יכול למלא דרישה זאת.

## ההמלצות העיקריות

1. על משרד התקשורת ומשרד האוצר להסדיר את מעמדו של בנק הדואר. עליהם לעשות זאת באמצעות יישומו של תיקון 11 לחוק הדואר, הקובע שורה של הוראות להתנהלותו של בנק הדואר בנפרד מחברת הדואר ותוך הסדרת סוגיית ההון העצמי. או בכל דרך אחרת על פי הדין הקיים, שתאפשר לחזק את הממשל התאגידי בבנק הדואר ולהגדיל את מגוון השירותים הפיננסיים שיספק לציבור.
2. על דירקטוריון חברת האם למנות דירקטור חמישי לדירקטוריון בנק הדואר ויושב ראש קבוע, כדי לשפר את תפקודו של הדירקטוריון ולחזק את הממשל התאגידי בבנק הדואר.
3. יש להגביר את הבקרה בבנק הדואר, בעיקר את הבקרה הכספית, בין השאר באמצעות שדרוגן של מערכות המחשב הייעודיות.
4. נוכח הגדלתו הצפויה של מגוון השירותים הפיננסיים שתספק, על חברת בנק הדואר לחזק את יכולותיה בתחום מערכות המידע, ולהחיש את תיקון הליקויים שנמצאו בהיערכותה המחשבתית לשעת חירום.
5. יש לקדם ולשפר את איכות השירות הניתן ללקוחות בנק הדואר בסניפים ובמוקד הטלפוני ולמנוע את הטרחתם של הלקוחות.
6. נוכח הדרישה הגוברת להקמת בנק חברתי, על הממשלה לבחון ולהחליט אם האינטרס הציבורי מחייב הקמתו של בנק כזה, שיגביר את נגישותם של השירותים הכספיים לאוכלוסיות מוחלשות, ועליה להגדיר את מה שמצופה מבנק זה, לרבות בחינת הפוטנציאל להסבתו של בנק הדואר לבנק חברתי.

## סיכום

לחברת בנק הדואר יש פוטנציאל התפתחות רב, וכבר כיום הכנסותיה הן מרכיב חשוב בהכנסותיה של חברת דואר ישראל ובאיתנותה הפיננסית. נמצאו עיכובים רבים ביישומו של תיקון 11 לחוק הדואר – שנדחה באופן שיטתי שוב ושוב במשך חמש שנים, בלי שהועלתה כל חלופה ממשית לפיתוח הבנק וזאת למרות הערתו של מבקר המדינה בדוח משנת 2012 כי על הנהלות חברת הדואר וחברת בנק הדואר והמאסדרים השונים להשלים בהקדם את ההפרדה ההונית ולגבש דרכים ליצירת ההון העצמי. עיכובים אלה פוגעים בפוטנציאל הפיתוח של בנק הדואר ובקידום שירותיו לשכבות החלשות בציבור ומקבעים את העירוב הבלתי ראוי של התחום הריאלי עם התחום הפיננסי, בניגוד לאסדרה המקובלת כיום בשוק מודרני ותחרותי.

על הדירקטוריונים והנהלות של חברת הדואר וחברת בנק הדואר ועל משרד התקשורת ורשות החברות לפעול לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח ביקורת זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים לפיתוח בנק הדואר. על משרד האוצר ומשרד התקשורת לבחון את הסדרת מקורות המימון להון עצמי מזערי ולהסרת מגבלות רגולטוריות המונעות את התפתחותו של בנק הדואר. פעולות אלה יגדילו את מגוון הפעולות והשירותים של חברת בנק הדואר, ועשויות להגביר את יעילותה, לשפר את התנהלותה המקצועית ולתת מענה פיננסי הולם יותר לאוכלוסיות מוחלשות בחברה ואף להגביר את התחרות במערכת הבנקאית בישראל.

זאת ועוד, האינטרס הציבורי מחייב את המדינה למרב (למקסם) את התמורה שתקבל בעת הליך ההפרטה.

על הגורמים הרלוונטיים, משרד האוצר, משרד התקשורת, רשות החברות וחברת הדואר, לפעול במרץ ובנחישות לקידום יישום תיקון 11 על מנת לחזק את הפוטנציאל הגלום בחברת בנק הדואר ולהעלות את ערכה טרם ההפרטה.

חברת דואר ישראל בע"מ (להלן - חברת הדואר או חברת האם) היא חברה ממשלתית שהחלה לפעול במרץ 2006 על פי רישיון שניתן לה מכוח הוראות חוק הדואר, התשמ"ו-1986 (להלן - חוק הדואר). חברת בנק הדואר (להלן - חברת בנק הדואר או בנק הדואר) היא חברת בת של חברת הדואר, שהחלה גם היא לפעול במרץ 2006, לפי סעיף 88 לחוק הדואר. שתי החברות כפופות להנחיותיה ולפיקוחה של רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) ולפיקוחו של משרד התקשורת מתוקף הרישיון למתן שירותי דואר, שירותים כספיים<sup>4</sup> מטעם בנק הדואר, ושירותים אחרים<sup>5</sup>.

בנק הדואר אינו בנק כמשמעותו בחוק הבנקאות (רישוי), אינו כפוף להוראות בנק ישראל ואינו נתון לפיקוחו של המפקח על הבנקים אלא לפיקוחו של המפקח על בנק הדואר שבמשרד התקשורת (להלן - המפקח), מתוקף הוראות חוק הדואר והחלטת הממשלה<sup>6</sup> בנושא זה. המפקח מפרסם כללי הנחייה לפעילותה של חברת בנק הדואר בתחומים השונים ומוודא שהיא פועלת על פיהם. על בנק הדואר חלות גם תקנות בנק הדואר (שירותים בבנק הדואר), התשל"ה-1974, והוראות המפקח לפי סעיף 88ד לחוק הדואר (הוראות ניהול תקין).

עד 28 בפברואר 2006 ניתנו השירותים הכספיים במסגרת בנק הדואר, מכוח חוק בנק הדואר, התשי"א-1951, ובמסגרת רשות הדואר, מכוח חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986. משנכנס לתוקפו חוק הדואר, בוטלו בנק הדואר ורשות הדואר ופעילותם הועברה לחברת הדואר ולחברת בנק הדואר. במסגרת ביטולו של חוק בנק הדואר בוטלה ערבות המדינה לכספי הלקוחות הפרטיים של בנק הדואר. על פי החוק, בנק הדואר הינו ישות משפטית נפרדת, בין היתר, לעניין שמירתם של כספי הלקוחות.

ביולי 2012 אישרה הכנסת את חוק הדואר (תיקון מס' 11), התשע"ב-2012 (להלן - תיקון 11). בתיקון זה נקבעו הפרדה מבנית מלאה בין חברת הדואר לבנק הדואר והוראות להתנהלותו של בנק הדואר בנפרד מחברת הדואר.

בתקופת הביקורת כיהן כמנכ"ל חברת הדואר מר דני גולדשטיין. מטה בנק הדואר על כ-300 עובדי, בראשותו של מר אבי בלו, מנהל חטיבת בנק הדואר, אשר נכנס לתפקידו בנובמבר 2017, אחראי לניהול השוטף של בנק הדואר ולפתרון של בעיות שמתעוררות בסניפים ובסוכנויות. יצוין כי מינואר 2016 עד יולי 2017 כיהן מר דורון ארבל כמנכ"ל בנק הדואר וכי מאוגוסט 2017 לא מונה מנכ"ל לבנק הדואר וניהולו נעשה על ידי מנהל חטיבת הכפוף למנכ"ל חברת הדואר.

בנק הדואר מנהל כ-450,000 חשבונות של לקוחות ונחשב לאחד ממנועי הצמיחה המרכזיים של חברת הדואר. על פי הדוחות הכספיים של בנק הדואר

4 כגון גביית תקבולים, מכירת מט"ח, ניהול חשבון ללא מתן אשראי וכרטיסים נטענים.

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 החלטת ממשלה מס' 3979 מיום 24.8.08.



לשנה שהסתיימה ב-31.12.16, הכנסותיו, כ-400 מיליון ש"ח, מהוות כ-20% מסך הכנסותיה של חברת האם.

אופי הפעילות הפיננסי של בנק הדואר, טיפולו באוכלוסייה מגוונים מוחלשים והיותו מנוע צמיחה חשוב של חברת הדואר, מחייבים אותו לנהל את פעילותו באופן הולם ומקצועי ולהקפיד על חיסכון, על יעילות ועל כללי מינהל תקין.

## פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט-דצמבר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים שונים בניהולה ובתפעולה של חברת בנק הדואר, לרבות סדרי הפיקוח והבקרה של משרד התקשורת עליה. בדיקות השלמה נעשו ברשות החברות, בבנק ישראל, ברשות שוק ההון, ביטוח וחסכון ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים).

## דחיית יישומו של תיקון 11 לחוק הדואר

### תיקון 11

בשנת 2008 החליטה הממשלה<sup>7</sup> על הסרת חסמים בפעילותן של חברת הדואר ושל חברת בנק הדואר. ההחלטה קבעה כי על מנת לפתח את שירותיו של בנק הדואר יש לתקן את חוק הדואר כך שיוסרו המגבלות החלות עליו, ויש למנות לו מפקח במשרד התקשורת<sup>8</sup>. עוד הוחלט כי יש להנחות את הממונה על התקציבים במשרד האוצר, את מנהל רשות החברות ואת המפקח על בנק הדואר במשרד התקשורת, לבחון את היקף ההון העצמי הראשוני של בנק הדואר ואת הדרכים לגיוס ההון לפעילותו.

ביולי 2012 פורסם ברשומות תיקון 11 לחוק הדואר, הקובע הוראות שיחילו עקרונות של ממשל תאגידי על בנק הדואר, בין השאר על מנת להרחיב את פעילותו ולהגדיל את מספר השירותים שיספק. התיקון יאפשר לבנק הדואר לספק כל שירות בנקאי המותר לבנקים המסחריים (כגון הנפקת ניירות ערך, שמירה וניהול של מסמכים סחירים למען לקוחות, השכרת כספות, ייעוץ כספי וכלכלי, ייעוץ פנסיוני, ייעוץ השקעות וכן ניהול מערכת החשבונות של קופות גמל בעבור חברה מנהלת) למעט מתן אשראי ותשלום ריבית על פיקדונות.

7 החלטת ממשלה מס' 3979 מיום 24.8.08.

8 בפועל, משנת 2006 פיקח סמנכ"ל הדואר במשרד התקשורת גם על בנק הדואר.

התיקון גם הסדיר את סמכויות הפיקוח והבקרה על בנק הדואר וקבע הוראות צרכניות המתייחסות לשירותים שהוא מספק.

בדברי ההסבר להצעת חוק הדואר (תיקון מס' 11) (בנק הדואר), התשע"ב-2012, נכתב: "מטרות החוק המוצע הן כדלהלן: ...לאפשר ניהול עצמאי והתמחות של החברה הבת בתחום מתן השירותים הכספיים תוך הפרדה בין הפעילות הריאלית של החברה (פעילות בתחום הדואר) לבין הפעילות הכספית-פיננסית של החברה הבת, וכן לחזק את מנגנוני הבקרה על הפעילות הפיננסית של החברה הבת. להרחיב את פעולותיה של החברה הבת בתחום השירותים הכספיים... מוצע כי השר, בהסכמת שר האוצר, יעניק לחברה הבת היתר למתן שירותים כספיים... לאחר שיביא בחשבון... את השיקולים והמטרות שלהלן: קידום ושיפור מתן השירותים הכספיים לציבור... הרחבת הנגישות של השירותים הכספיים לציבור, בשים לב... לקיומם של פערים כלכליים בחברה בישראל ובהתחשב בצרכים ייחודיים של קבוצות שונות באוכלוסייה".

על פי תיקון 11, "היום הקובע" לתחולת הסעיפים העוסקים במתן שירותים כספיים בידי בנק הדואר הוא שנה מיום 31 ביולי 2012, בתנאי שיתקיימו התנאים הבאים:

- א. גיוס הון עצמי לבנק הדואר כדי עמידה בהוראות המפקח לעניין ההון העצמי המזערי.
- ב. מינוי דירקטוריון לבנק הדואר.
- ג. חתימה על הסכם קיבוצי לעניין יישומו של החוק בנוגע לתנאי ההעסקה של עובדים בחברת הדואר ובבנק הדואר.
- ד. הודעת בנק הדואר לשר כי בכוחו לספק את השירותים הכספיים וכי נחתם עם חברת הדואר הסכם לעניין זה.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, טרם התקיימו התנאים האמורים ויישומו של החוק נדחה כמה וכמה פעמים, בידי שר התקשורת. למשל, ב-23 בינואר 2018 פורסם ברשומות צו הדואר (דחיית היום הקובע), התשע"ח-2018, אשר דחה שוב את "היום הקובע" ל-30 ביולי 2018, ובכך נדחה למעשה יישומו של תיקון 11 ב-60 חודשים לפחות.

כבר בשנת 2012 העיר מבקר המדינה<sup>9</sup> כי "העיכובים הרבים בקידום הליכי ההפרדה המבנית בין חברת הדואר לחברת בנק הדואר פוגעים בפוטנציאל למנף את פעילותו של בנק הדואר... על... הנוגעים בדבר לדון בהאצת התהליכים המתבקשים לשם השגת מטרת הפיתוח של בנק הדואר... פיתוח בנק הדואר יכול להוות עוד נדבך חשוב בהפחתת הריכוזיות בתחום הבנקאות הקמעונאית, ביחוד באזורי הפריפריה".

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

משיחות שקיימו במהלך הביקורת נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי משרד התקשורת, משרד האוצר ורשות החברות, עולה כי שלושת הגופים המאסדרים הרלוונטיים הללו תומכים בהוצאתה אל הפועל של התכנית להפרדה מבנית בין החברות וביישומו של תיקון 11 בהקדם. עמדתם זו של הגופים באה לידי ביטוי במסמכים רשמיים של גופים אלה, אשר נסקרו במהלך הביקורת. למשל, במסמכים מ-20.9.15 ומ-24.11.15 ששלח מנכ"ל משרד התקשורת נדרשו יושבי הראש של הדירקטוריונים של החברות לנקוט את כל הצעדים הנחוצים על מנת שיתקיימו כל התנאים המוקדמים בתיקון 11 שטרם קוימו. בתשובתו למנכ"ל משרד התקשורת מ-31.12.15 כתב יו"ר הדירקטוריון של חברת הדואר מר חזי צאיג כי יש תמימות דעים בין שתי החברות באשר לצורך בהפרדה מבנית אשר תיצר תשתית לקידום פעילותו של בנק הדואר, הן כמנוע צמיחה לחברת דואר ישראל הן בתפקידו החברתי.

הנה כי כן, הגורמים המאסדרים והמקצועיים הנוגעים בדבר, וגם חברת הדואר עצמה, כולם תמימי דעים באשר לצורך בקיום הוראותיו של תיקון 11 לחוק הדואר ובהוצאתו מן הכוח אל הפועל, אך כאמור הוא טרם יושם. מהביקורת עולה כי סוגיית ההון העצמי של בנק הדואר היא המניעה העיקרית ליישומו של תיקון 11. להלן הפרטים:

בנובמבר 2012 קבע המפקח לבנק הדואר את "הוראת ניהול תקין - ההון העצמי המזערי לחברת בנק הדואר כתנאי למתן השירותים הכספיים"<sup>10</sup>. בהוראה נקבעו שלושה מרכיבי הון הנדרשים מבנק הדואר: הון עצמי כנגד סיכונים בסך 44.377 מיליון ש"ח, הון תפעולי ראשוני בסך 17.5 מיליון ש"ח, והון ראשוני להשקעות בסך מיליון ש"ח. שלושת מרכיבי ההון האמורים מסתכמים ב- 62.877 מיליון ש"ח. במהלך הביקורת העביר המפקח לנציגים של משרד מבקר המדינה את העבודה הכלכלית אשר הכין לבחינתו של גובה ההון העצמי הנדרש לבנק הדואר.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, טרם קוימה הוראה זאת ולא הועמד ההון העצמי הנדרש לצורך קידום המהלך.

ב-1.6.15 נשלח לממלא מקומו של מנכ"ל חברת הדואר דאז מסמך שכותרתו "חברת בנק הדואר בע"מ - העמדת הון עצמי". על המסמך חתמו הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז מר אמיר לוי ומנהל רשות החברות דאז מר אורי יוגב. במסמך נכתב: "לאור הצורך להסדיר את העמדת ההון העצמי המזערי לבנק הדואר, כפי שידרש, הרי שככל שיתברר כי עד לכניסת משקיע אסטרטגי לחברת הדואר אין אפשרות להעמיד את הסכום הנדרש כהון עצמי מזערי ממשאבי החברה, רשות החברות הממשלתיות ואגף תקציבים יפעלו לקבלת

האישורים הנדרשים, לרבות אישור ועדת הכספים של הכנסת לפי סעיף 10 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, להשקיע בהון חברת בנק הדואר את הסכום הנדרש, לרבות העמדת סכום זה ע"י המשקיע במסגרת השלב הראשון של הליך הפרטת החברה".

בדוח של מבקר המדינה משנת 2012 נכתב<sup>11</sup>: "על הנהלות חברת הדואר וחברת בנק הדואר, על משרד התקשורת, על רשות החברות ועל דירקטוריון חברת הדואר להשלים בהקדם את ההפרדה ההונית בין חברת הדואר לבנק הדואר ולגבש דרכים ליצירת ההון העצמי הנדרש לבנק הדואר ולהבטחת פיקדונות לקוחותיו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, למשרד התקשורת ולחברת הדואר על העיכוב הממושך במימושו של תיקון 11. נוכח ההסכמה האמורה על הצורך ביישום הוראותיו של תיקון 11, עליהם לפעול לאלתר לגיבוש הדרך לעמידה בהוראות התיקון.

בתשובתו של מינהל הדואר שבמשרד התקשורת מיום 26.4.18 (להלן - תשובת משרד התקשורת) נכתב: "...השר והמשרד דרשו לאחרונה כי בטיטת הצעת החלטה לוועדת שרים להפרטה של דואר ישראל, תיכלל הוראה כי תמורת ההפרטה תיועד לצורך מימון ההון העצמי המזערי ופיתוח בנק הדואר וכי הרוכש יחויב ליישם את תיקון 11 תוך 12 חודשים לכל המאוחר, וזאת במטרה להביא ליישום מדי של תיקון מספר 11".

בתשובת חברת הדואר מיום 7.5.18 (להלן - תשובת חברת הדואר) נמסר כי "לאור המבוי הסתום בפתרון סוגיות ההון עצמי המזערי וקבלת אישורים רגולטוריים למתן שירותים נוספים, דירקטוריון חברת דואר ישראל קיבל החלטה על ביצוע פעולות נדרשות להגדרת בנק הדואר כחטיבה עסקית נפרדת ומיניו מנהל קבוע לבנק הדואר, מתוך אחריות וכוונה לסיים את תקופת האי-וודאות בפעילות בנק הדואר אשר נמשכה מס' שנים, ועד להתממשות שאר התנאים המוקדמים לביצוע ההפרדה... נבקש... לציין כי האחריות להעמדת ההון עצמי המזערי אינה על חברת דואר ישראל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התקשורת וחברת הדואר כי תשובותיהם אינן מצדיקות את הזמן הארוך כל כך שחלף מפרסומו של תיקון 11 ומהמלצתו של מבקר המדינה ליישום ההפרדה, בדוח 2012. על משרדי האוצר והתקשורת להחיש את פעולותיהם ולוודא כי במסגרת ההפרטה הצפויה, וכפי שנכתב בתשובת משרד התקשורת, תיפתר בהקדם סוגיית מימון ההון העצמי ויישם תיקון 11.

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



מסקנותיה והמלצותיה של ועדת שטרם מעידות על החשיבות הרבה המיוחסת להגברת התחרות במערכת הבנקאות בישראל. חשיבותה של התחרותיות במערכת הבנקאית מחזקת את הצורך ביישומה המהיר של תיקון 11. זאת ועוד, חלק מההמלצות רלוונטיות לבנק הדואר ויישומן עשוי להקל את הפיכתו, בעתיד, לגוף בנקאי בעל השפעה רבה יותר בתחרות על משקי בית ועסקים קטנים

## הגברת התחרות במערכת הפיננסית

במערכת הבנקאות בישראל יש תאגידיים בנקאיים ספורים בלבד. ריכוזיות זאת משפיעה בין השאר על מחיר האשראי, על רמתם של שירותי האשראי ועל תנאי הקצאתו. גם בדין וחשבון של הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות<sup>12</sup> נכתב<sup>13</sup> כי "הצוות סקר את ההיבטים התחרותיים במערכת הבנקאות הישראלית...ממצאי הסקירה מצביעים על מספר מאפיינים של המערכת הבנקאית והעיקריים שביניהם: מערכת הבנקאות הישראלית מתאפיינת בריכוזיות גבוהה המהווה גורם המקטין את התחרותיות בה".

הממשלה, המודעת לריכוזיות זאת, הקימה ביוני 2015 "ועדה להגברת התחרותיות בשירותים בנקאיים ופיננסיים נפוצים" בראשותו של עו"ד דרור שטרם (להלן - ועדת שטרם). בספטמבר 2016 פרסמה הוועדה את מסקנותיה<sup>14</sup>, ובהן ההמלצות הרלוונטיות הבאות:

**ביטוח פיקדונות:** הנהגת ביטוח פיקדונות, כפי שקיים במדינות רבות, צפויה להגביר את התחרות על ידי צמצום חששותיהם של לקוחות לפעול באמצעות בנקים קטנים. הוועדה המליצה כי צוות משותף של בנק ישראל ומשרד האוצר יציע מתווה מפורט של ביטוח פיקדונות, על מנת להתאים את המשק לסטנדרטים בינלאומיים בנושא, לחזק את יציבותה של המערכת הבנקאית כולה ולהפחית חסמי תחרות.

**שירותי מחשוב:** מאחר שלבנקים קטנים ובינוניים יש הוצאות גדולות והולכות, המעיקות עליהם ומעיבות על כושרם להתחרות בבנקים גדולים מהם, הוועדה המליצה לאפשר לבנקים כאלה שיתופי פעולה באיגום משותף של משאבי טכנולוגיות מידע (IT).

**הקלות למתחרים חדשים:** מתוך הכרה בתרומתם של מתחרים חדשים בתחום הבנקאות וכדי להגביר את התחרות על משקי בית ועסקים קטנים, הוועדה המליצה כי הפיקוח על הבנקים יקבע תנאים מקלים (לרבות בדרישות להון מינימלי) לאגודות אשראי הנותנות אשראי בהיקף מוגבל. עוד הומלץ שהמדינה תסייע במימון של שירותי מחשוב לכמה גופים שיבקשו להקים בנקים חדשים.

כבר בדיון שנערך ביוני 2008 בהשתתפות מנכ"ל משרד האוצר דאז, החשב הכללי ומנהל רשות החברות ונושאו "שיתוף פעולה של בנק הדואר עם בנק קטן-בינוני", נקבע כי במהלך שכה יתממשו שתי מטרות: הפחתת הריכוזיות במגזר הבנקאי והקמעונאי והפרטת חברת הדואר.

12 הצוות הוקם בדצמבר 2011 בידי שר האוצר ונגיד בנק ישראל והגיש את המלצותיו במרס 2013.

13 דין וחשבון הצוות לבחינת הגברת התחרותיות בענף הבנקאות (2013), עמ' 12.

14 בהמשך להמלצות הוועדה, אישרה הכנסת בינואר 2017 את החוק להגברת התחרות ולצמצום הריכוזיות בשוק הבנקאות בישראל (תיקוני חקיקה), התשע"ז-2017.

גם בדוח ועדת רייך<sup>15</sup> נכתב<sup>16</sup> כי "בשלב הראשון על חברת הדואר ובנק הדואר ליישם את ההפרדה המבנית כפי שנקבע בתיקון 11. במסגרת זו, על בנק הדואר לפעול להתקשר עם גופים בנקאים למתן שירותים ללקוחות אותם הגופים באמצעות בנק הדואר ולהפצת שירותי אשראי ופקדונות עבור לקוחות בנק הדואר. במקביל על בנק הדואר להרחיב פעילותו בתחום הסליקה של כרטיסי חיוב בישראל... בהמשך, יש לבחון את האפשרות להתיר לבנק הדואר לספק שירותי פקדונות בדומה למודל הקיים באיטליה ובשוויץ ובהמשך לבחון את הפיכתו לתאגיד בנקאי קמעונאי מלא על פי מודל העצמאות שיושם בניו זילנד".

את כושר התחרות של בנק הדואר במערכת הבנקאית אפשר להגביר תחילה על ידי שיתוף פעולה עם גופים פיננסיים אחרים, שכן אמינותו בעיני הציבור ותפוצתם הנרחבת של סניפיו הם פוטנציאל להעמקת החיבור שלהם עם משקי הבית והעסקים הקטנים. יצוין כי בעבר חתם בנק הדואר עם בנק מסחרי על הסכמים להפצת פיקדונות ועם חברת אשראי להפצת אשראי, אך פעילויות אלה לא תפסו נפח רב<sup>17</sup>, בין השאר עקב אי-התמחותם של אשנבאי בנק הדואר בפעילויות מעין אלה ועקב אי-ביצועה של ההפרדה המבנית.

גם במכתב מ-25 ביוני 2017 שכתב מנהל רשות החברות דאז מר אורי יוגב לשר האוצר ולשר התקשורת צוין כי "מימוש תיקון 11 הינו זרז משמעותי בתהליך שמטרתו קידום תחרות במערכת הבנקאות הישראלית ואשר יתבטא בהקלה משמעותית על יוקר המחיה ברמת משק הבית ויצירת אימפקט משמעותי במגזר הפיננסי ללא השקעה תהליכית ותקציבית ניכרת".

מסקנותיה והמלצותיה של ועדת שטרם מעידות על החשיבות הרבה המיוחסת להגברת התחרות במערכת הבנקאות בישראל. חשיבותה של התחרותיות במערכת הבנקאית מחזקת את הצורך ביישומה המהיר של תיקון 11. זאת ועוד, חלק מההמלצות רלוונטיות לבנק הדואר ויישומן עשוי להקל את הפיכתו, בעתיד, לגוף בנקאי בעל השפעה רבה יותר בתחרות על משקי בית ועסקים קטנים.

במקביל למימושו של תיקון 11, על משרד התקשורת ומשרד האוצר לבחון בכובד ראש את פוטנציאל הפיתוח של בנק הדואר ואת הרחבת השירותים שיספק. מהלך שכזה משתלב בהמלצותיהן של ועדת רייך וועדת שטרם: הוא יתרום לקידום התחרות במערכת הבנקאית ובסופו של דבר ישפר את השירות לציבור.

בתשובתו של אגף התקציבים שבמשרד האוצר מיום 6.5.18 (להלן - תשובת אגף התקציבים) נכתב: "ישנם צעדים בסיסיים אשר נדרש לבצע בחברת בנק הדואר, על מנת שזו תהיה גורם תחרותי במערכת הבנקאית בישראל, כגון:

15 הוועדה הוקמה באוקטובר 2012 בידי שר התקשורת והגישה את מסקנותיה והמלצותיה באפריל 2014.

16 **דין וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר וחברת בנק הדואר ושירותיהן** (2014), עמ' 207.

17 הפעילות במסגרת ההסכם עם חברת האשראי עדיין נמשכת.

מכירת אחזקות לציבור, תיקון חוק הדואר וכיוצא בזה. כל עוד צעדים אלו לא יבוצעו, הצעדים האחרים (ביטוח פקדונות, לשכת שירות וכו') לא יהיו משמעותיים ליכולת התחרותית של בנק הדואר ולא יהיה ניתן ליישםם".

בתשובת חברת הדואר נכתב: "כאשר מדיניות הממשלה היא לפתח את התחרות בשוק הבנקאי ולהגביר את הנגישות לשירותים בנקאיים בקרב אוכלוסיות שונות, בנק הדואר הוא הגורם הגדול, המנוסה ובעל הפוטנציאל הרחב ביותר להשגת היעדים הלאומיים בתחום זה".

## עיכוב מימוש הפוטנציאל הגלום בבנק הדואר בתמורה בגין ההפרטה

החלטת ממשלה מס' 2103 מ-19.10.14 אישרה את החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה<sup>18</sup>, על 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 פעילות הדואר. כמו כן נכתב כי שלבי ההפרטה צפויים להניב תמורות למדינה בעקבות מכירת החזקותיה וכן צפויים להביא לשיפור בתוצאותיה של החברה בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בשנה.

גם בתגובתה של חברת הדואר על דוח קודם<sup>19</sup> בעניין זה נכתב כי "יכולת ההפרטה של החברה נשענת בראש ובראשונה על אופק הצמיחה העסקית והרחבת מקורות ההכנסה של החברה ואלה תלויים הרבה יותר בהסרת כבלי האסדרה המונחים על ידיה של החברה, אשר מנועה מלהרחיב את עסקיה בתחום הבנקאות והפיננסים... אין לנו ספק ששינויי אסדרה כאמור יתרמו במידה הרבה ביותר לקבלת תמורה נאותה בעת הפרטת החברה".

בתשובתו כתב משרד התקשורת: "לפני כשנתיים, עת הובאה הצעת החלטה להפרטת דואר ישראל לוועדת השרים לענייני הפרטה, שולבה בהצעת ההחלטה, בהתאם לדרישת המשרד, החובה של הרוכש ליישם את תיקון מס' 11 וכי תמורת ההפרטה תיועד לחברת בנק הדואר לצורך ההון העצמי המזערי ופיתוחו. כך דרשו גם לאחרונה השר ונציגי המשרד ממשרד האוצר עת נדונה טיטוט הצעת החלטה לוועדת שרים לענייני הפרטה".

בתשובתה כתבה חברת הדואר: "בכדי לחזק ולפתח את חברת בנק הדואר, וכמובן כדי להעלות את ערך החברה בעת הפרטה, יש לאפשר לבנק הדואר, בנוסף להפרדה המבנית, ליזום שירותים בנקאיים בסיסיים אשר יגרמו להגדלת הכנסות ורווחי הבנק. הפרדה ללא יצירת מקורות להכנסות נוספות, לא רק שלא תביא לחיזוקו ופיתוחו של בנק הדואר אלא תביא רק לתוספת עלויות".

18 החלטה חכ/42 מיום 5.10.14.

19 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "ניהול הנכסים וההתקשרויות בחברת דואר ישראל בע"מ".



האינטרס הציבורי מחייב את המדינה לפעול למירוב (מקסום) התמורה שתקבל בעת ההפרטה של חברת הדואר. ביישום תיקון 11 יש כדי לחזק את הפוטנציאל הגלום בבנק הדואר ולהעלות את ערכה של חברת הדואר ועל כן לאפשר את מירוב תמורתה של ההפרטה. מטרת התיקון היא בין השאר הפרדת הפעילות הפיננסית מן הפעילות הריאלית<sup>20</sup> של החברות. מהלך שכזה, במקביל לחיזוק הממשל התאגידי בבנק הדואר, יתרום לפיתוח ולחיזוקה של חברת בנק הדואר, וימרב (ימקסם) את תמורתה של חברת הדואר לכשתופרט.

האינטרס הציבורי מחייב את המדינה לפעול למירוב (מקסום) התמורה שתקבל בעת ההפרטה של חברת הדואר. ביישום תיקון 11 יש כדי לחזק את הפוטנציאל הגלום בבנק הדואר ולהעלות את ערכה של חברת הדואר ועל כן לאפשר את מירוב תמורתה של ההפרטה

האינטרס הציבורי מחייב את המדינה לפעול למירוב (מקסום) התמורה שתקבל בעת ההפרטה של חברת הדואר. ביישום תיקון 11 יש כדי לחזק את הפוטנציאל הגלום בבנק הדואר ולהעלות את ערכה של חברת הדואר ועל כן לאפשר את מירוב תמורתה של ההפרטה. מטרת התיקון היא בין השאר הפרדת הפעילות הפיננסית מן הפעילות הריאלית<sup>20</sup> של החברות. מהלך שכזה, במקביל לחיזוק הממשל התאגידי בבנק הדואר, יתרום לפיתוח ולחיזוקה של חברת בנק הדואר, וימרב (ימקסם) את תמורתה של חברת הדואר לכשתופרט.

## היערכות לעתיד והשלכות עיכובו של תיקון 11

### פילוח הכנסותיו של בנק הדואר מגבייה של חיובים עבור משרדי ממשלה

הכנסותיה של חברת בנק הדואר בשנים 2013 עד 2016 היו כ-400 מיליון ש"ח בשנה, רובן מפעולות בתחום הגבייה והשאר מפעולות במטבע חוץ ומשירותים אחרים.

בלוח שלהלן מובא פירוט ההכנסות של בנק הדואר מגבייה<sup>21</sup> בשנים 2013 עד 2016:

לוח: פירוט הכנסותיה של חברת בנק הדואר מגבייה עבור משרדי ממשלה (באלפי ש"ח)

2016	2015	2014	2013
155,365	157,760	163,729	168,099

מהלוח עולה כי רמת ההכנסות של חברת בנק הדואר מגבייה עבור משרדי הממשלה השונים יורדת בעקביות בשנים האחרונות. הירידה מיוחסת בעיקר לעלייה המקבילה בתשלומים מקוונים לרשות המיסים<sup>22</sup> ולשאר משרדי הממשלה. גם בתוכנית העבודה של בנק הדואר לשנת 2017 נצפה המשך ירידה בהכנסות משירותי גבייה מסורתיים.

20 פעילות הדואר המסורתית, הלא פיננסית, במשלוחם של דברי דואר.

21 פלח הכנסות מהותי מכלל ההכנסות, כאמור, 400 מיליון ש"ח בשנה.

22 מתחילת שנת 2015 הורחבה חובת הדיווח המקוון לרשות המיסים.



הפגיעה המתמשכת במרכיב הכנסות כה מרכזי בפעילותו של בנק הדואר, מחזקת את הצורך בקידומו של תיקון 11 ובפיתוח תחומי פעילות חדשים בבנק הדואר, שיאזנו את הירידה המתוארת בהכנסות מגבייה.

בתשובתה כתבה חברת הדואר: "אנו מסכימים כי הירידה בשירותי הגבייה בבנק הדואר הנובעת ממעבר לקוחות לתחליפים טכנולוגיים כגון כרטיסי אשראי, הוראות קבע ותשלום באמצעות אתרי תשלום באינטרנט ובטלפונים חכמים מחייבת את בנק הדואר להרחיב את פעילותו לתחומי עיסוק נוספים. אין ספק כי הפרדה מבנית בין החברות אשר לצידה יינתנו האישורים לבנק הדואר להפעיל שירותים פיננסיים-בנקאיים נוספים כגון ריבית על פיקדונות ומתן אשראי עשויים להוות תחליף להכנסות משירותים מסורתיים".

### אפשרות למתן אשראי וחסכון חוץ-בנקאי

1. במסמך שהוגש לוועדת הכלכלה של הכנסת ביולי 2015<sup>23</sup> נאמד נפח האשראי שמספקים נותני שירותי מטבע ב-20-30 מיליארד ש"ח, בריבית שנתית העולה בעשרות אחוזים על המקובל במערכת הבנקאית. עוד נכתב במסמך כי חלק מנותני שירותי המטבע פועלים בצורה לא חוקית ומשמשים כמקור למימון פעילות פלילית. בסיכום המסמך נאמר כי השוק מורכב בעיקר מלווים אשר לא הצליחו לגייס אשראי בנקאי וכי להסדרתו של ענף האשראי החוץ-בנקאי חשיבות מיוחדת כמענה לאוכלוסיות מוחלשות שאינן נהנות כיום מאשראי בנקאי. ברוח זו נאמר גם בדוח מבקר המדינה<sup>24</sup> כי "הנפגעים העיקריים מאי-הסדרתו של שוק האשראי החוץ-בנקאי הן אוכלוסיות שנגישותן לאשראי בנקאי נמוכה יותר, כגון בעלי ההכנסות הנמוכות".

בהקשר דומה יצוין כי גם בשנים האחרונות מרבים לדון בקשייהם של העסקים הזעירים במדינת ישראל לגייס אשראי במחיר הולם על מנת לפתח את תחומי פעילותם. מניתוח של נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ובנק ישראל, שערך הכלכלן הראשי בהתאחדות המלאכה והתעשייה, עולה כי 498 אלף העסקים הזעירים במשק, מהווים כ-96% מהמגזר העסקי אך מקבלים כ-30% בלבד מן האשראי הבנקאי.

את אפשרות שיפורו של המצב על ידי שילובו של בנק הדואר העלה גם מנהל רשות החברות דאז מר אורי יוגב בדברים שכתב ב-25 ביוני 2017 לשר האוצר ולשר התקשורת: "ככל שהפרדה המבנית לא תצא אל הפועל בטווח הזמן הקרוב ייסגר חלון ההזדמנויות בעתיד הנראה לעין לפיתוח בנק הדואר וליצירת אלטרנטיבה למערכת הבנקאית לשכבות החלשות.

23 "תיאור וניתוח שוק ההלוואות החוץ בנקאיות", איתמר מילרד, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.  
24 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66א** (2015), "הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע", עמ' 82.

נבקשכם לפעול במכלול הכלים שעומדים לרשותכם ליישום החוק מתוך ראייה של חשיבות הנושא"<sup>25</sup>.

נוכח המצב המתואר לעיל וחשיבותם של העסקים הקטנים לכלכלת ישראל ולצמיחה במשק, על שר האוצר ושר התקשורת לבחון את שילובו של בנק הדואר, על כל סניפיו, במערך ההלוואות לעסקים הקטנים. במהלך שכזה יש כדי להגדיל את נגישותם של עסקים אלה להלוואות בתנאים סבירים ולשפר את מצבם ואת הנגשתו של אשראי בנקאי לאוכלוסיות מוחלשות, ובכך לסייע לפיתוח המשק הישראלי.

בתשובתו מסר משרד התקשורת: "סניפי הדואר הינם בבעלות דואר ישראל. דואר ישראל מציע לא אחת למשרדי הממשלה השונים ולגופים עסקיים לשמש עבורם נקודת קצה והפצה. המשרד תומך במתן עדיפות לדואר ישראל לתת שירותי קצה והפצה ביחידות הדואר עבור גופי ממשלה שונים ואף להכריז על דואר ישראל כזרוע ביצוע ממשלתית לעניין שירותי אשנב. עמדה זו הובאה בפני נציגי משרד האוצר".

2. חשיבות רבה יש להנהגתה של תרבות חיסכון בקרב משקי הבית, במיוחד בקרב האוכלוסיות המוחלשות בחברה. בפעולות שהחוק מאפשר לבנק הדואר להציע ללקוחותיו לא נכללות תוכניות חיסכון הנפרדות מחשבונות עו"ש.

בעבר הציע בנק הדואר תוכנית חיסכון, בשיתוף בנק מסחרי, ששם קץ למיזם, משיקוליו.

משרד מבקר המדינה סבור כי על בנק הדואר לבחון אפשרויות שונות להענקת שירותי חיסכון למשקי בית, באמצעות שיתוף פעולה עם גופים פיננסיים אחרים<sup>26</sup>, כפי שעשה בעבר. מהלך שכזה יועיל ללקוחות אלה לאורך זמן, ויסייע בהגשמת האינטרסים הכלכליים של הממשלה, שבנק הדואר הינו זרוע שלה לנושא זה.

בתשובתו כתב משרד התקשורת: "המשרד מאפשר לבנק הדואר להיכנס לכל תחום פעילות אפשרי בהתאם לדין (למעט אשראי, פיקדונות וסולק - הנתונים לסמכות בנק ישראל וטעוניהם רישוי מבנק ישראל). כבר כיום בנק הדואר מורשה לספק שירותי קצה והפצה של אשראי ופיקדונות וכן כל פעילות אחרת, בכפוף למגבלות פיקוח ובקרה".

25 גם במאמר "הגברת התחרות בשירותים הבנקאיים והפיננסיים בישראל", סנדרין פיטוסי, ד"ר אבי טילמן, ד"ר מיכאל שראל, פורום קהלת למדיניות, יוני 2016 נכתב: "... יש צורך בלשכות שירות פיזיות שבהן יוכלו הצרכנים לפתוח חשבון, להזדהות ולקבל שירותים. אחת החלופות שכדאי לבחון היא שימוש בסניפי הדואר כלשכות למתן שירותים אלו".

26 בנק הדואר ראשי לספק שירותי קצה בתוכניות חיסכון בכפוף למגבלות הנדרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולבנק הדואר, כי במסגרת התאמת הפעילות להוראותיו של תיקון 11 ולהתפתחויות העשויות להשפיע על הכנסותיו, עליהם להמשיך ולפתח, עוד לפני תחולת תוקפו של התיקון, את אפשרות הפעולה בתחומים פיננסיים חדשים, כנותן שירותי קצה לגופים פיננסיים אחרים, ובכך לשפר את מצבו הכספי של בנק הדואר, להועיל למשק הישראלי ולצרכנים ולשפר את ההיערכות לשינויים במעמדו.

## שירותים לממשלה

בשיחות עם נציגי משרד מבקר המדינה ציין ממלא מקומו של מנכ"ל בנק הדואר, כי מקורות צמיחה פוטנציאליים עיקריים של הבנק הם העמקתו של שיתוף הפעולה ומגוון השירותים הפוטנציאליים שעשוי בנק הדואר לספק לממשלת ישראל (בניגוד לפעילות הגבייה בלבד עבור משרדי הממשלה, אשר נמצאת במגמת ירידה<sup>27</sup>). פוטנציאל זה נובע בין השאר מריבוי סניפיו של בנק הדואר, פריסה שעשויה להגביר את נגישותם של שירותי הממשלה לאזרחים ברחבי המדינה. לדוגמה, בשנת 2015 הקימה חברת בנק הדואר עבור משרד התחבורה מסלקה לכלל הפעילות בכרטיסי רב-קו, ובשנת 2017 החלה בפרויקט של הענקת רישיונות רכב מטעם משרד התחבורה. גם בדוח ועדת רייך<sup>28</sup> נכתב כי "קיימת מגמה לפיה, בנקי דואר בעולם מספקים שירותים לממשלה ואף מתמקדים בהרחבת אספקת השירותים לממשלה לאור נגישותם לציבור. בבריטניה, ניו זילנד, אירלנד ובלגיה בנקי הדואר מתמקדים כיום בהרחבת מתן השירותים לממשלה, כגון: שירותי זיהוי, הפצת מידע לציבור, איסוף והעברה של טפסים וכדומה... על בנק הדואר לפעול להרחיב את השירותים השונים שהוא מספק לממשלה... תוך ניצול יתרונותיו ובעיקר נגישותו לציבור".

נמצא כי אגף החשב הכללי וחברת בנק הדואר חלוקים ביניהם על גובה העמלות שישולמו לחברה על פי הסכם השירותים (בעיקר שירותי גבייה) שחתמו בספטמבר 2003. בנובמבר 2008 ביקשה חברת בנק הדואר מן היועץ המשפטי לממשלה דאז להכריע במחלוקת, שבלבה סכום הנאמד ב-18.9 מיליון ש"ח, אך הוא טרם הכריע. יתרה מכך, לא נמצא כי בנק הדואר פנה למשרד המשפטים על מנת לקדם את טיפולו בנושא.

בתאריך 1.1.12 חתמו הצדדים על הסכם שירותים חדש למרות המחלוקת הקיימת ביניהם.

27 על כך ראו לעיל בפרק הנפרד העוסק בנושא זה.

28 **דיון וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר וחברת בנק הדואר ושירותיהן** (2014), עמ' 207.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי בחלוף כעשור מאז הובאה להכרעתו המחלוקת שנתגלעה בין החשב הכללי ובין בנק הדואר, הגיעה העת להכריע בה בהקדם. פתרונה של המחלוקת חשוב לשמירה על סדרי המינהל התקין, במיוחד לנוכח חלקה הגדול של ההתקשרות עם ממשלת ישראל בפעילויותיו של בנק הדואר ולנוכח פוטנציאל ההרחבה של השירותים שתיתן חברת בנק הדואר לממשלה והגדלת הכנסותיו של בנק הדואר.

בתשובתו מיום 28.5.18 מסר משרד המשפטים "לאחר בדיקה מעמיקה נוספת, בעקבות המסמכים ששלחתם...איננו מכירים את המחלוקת ההיסטורית המתוארת בין החשב הכללי של מדינת ישראל לחברת בנק הדואר, ואיננו יודעים מהי הדרך בה טופלה בשעתו פניית חברת הדואר ליועץ המשפטי לממשלה. לצד זאת, לנוכח האמור בטיטוט דוח הביקורת ולנוכח המסמכים שהעברתם אלינו, נפנה בהקדם... במטרה להבין האם המחלוקת עומדת בעינה... ובמידת הצורך להכריע במחלוקת בהקדם האפשרי".

חברת הדואר מסרה בתשובתה: "נבקש לציין כי במסגרת המו"מ להסכם השירותים החדש בין החשב הכללי לחברת בנק הדואר סוכם כי תיערך בדיקה משותפת של התביעות ההדדיות הקיימות בין הממשלה לבנק הדואר (לאחר פגישה שהתקיימה בין יו"ר חברת דואר ישראל לחשבת הכללית במשרד האוצר), (ככל הנראה בחודש דצמבר 2011), וכי החברה שיתפה פעולה עם הבדיקה והעבירה את כל המסמכים הנדרשים לסגן החשב הכללי אשר ריכז בדיקה זו בשנת 2012".

## חינוך פיננסי


הממשלה מייחסת חשיבות לחינוך הפיננסי של הציבור הרחב ואף העבירה בדצמבר 2011 החלטה<sup>29</sup> על "הגברת החינוך הפיננסי בישראל". בהחלטה נקבע כי לשם כך יש לפעול להנגשת מידע בנושאי החינוך הפיננסי לציבור הרחב, בכלים שונים; לקדם שיתוף פעולה עם **גורמים ממשלתיים** [ההדגשה לא במקור] ועם גופים מהמגזר העסקי; ולהקים באגף שוק ההון במשרד האוצר<sup>30</sup> (להלן - רשות שוק ההון) מחלקה לחינוך פיננסי אשר תרכז את הנושא.

על פי מחקר<sup>31</sup> שפרסם בנק ישראל, אזרחים מן השכבות החלשות באוכלוסייה מודעים פחות לזכויותיהם, ועל כן אף מנצלים פחות הטבות המגיעות להם בתחום הפיננסי.

29 החלטת ממשלה מס' 3926 מיום 8.12.11.

30 שמה הקודם של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

31 "האם הרגולציה הפיננסית מתעלמת בלא כוונה מאוכלוסיות מוחלשות? בחינה של הקשר בין הטמעת רגולציה בכלים דיגיטליים לבין אוריינות פיננסית אובייקטיבית וסובייקטיבית", שדה אורלי, הרן-רוזן מאיה. בנק ישראל, סדרת מאמרים לדיון, אוגוסט 2017.

  
**בנק הדואר, שהינו  
 בבעלות המדינה,  
 מפעיל כ-700 סניפים  
 ברחבי הארץ  
 ובפריפריה, ועל כן  
 בכוחו למלא מטעם  
 המדינה תפקיד חשוב  
 בחינוך הפיננסי של  
 הציבור ובהנגשת  
 המידע על הזכויות  
 וההטבות שהציבור  
 זכאי להן, במיוחד  
 ללקוחות הבנק  
 המשתייכים לשכבות  
 המוחלשות בחברה**

בנק הדואר, שהינו בבעלות המדינה, מפעיל כ-700 סניפים ברחבי הארץ ובפריפריה, ועל כן בכוחו למלא מטעם המדינה תפקיד חשוב בחינוך הפיננסי של הציבור ובהנגשת המידע על הזכויות וההטבות שהציבור זכאי להן, במיוחד ללקוחות הבנק המשתייכים לשכבות המוחלשות בחברה. מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי לא מתקיימת פעילות בתחום החינוך הפיננסי וכי עד כה לא התקיים כל שיתוף פעולה בנושא זה בין בנק הדואר ובין רשות שוק ההון המופקדת על הנושא, ולא נוצל פוטנציאל בנק הדואר להנגשת מידע חשוב זה לציבור. עוד הועלה כי בהתאם לתקנות בנק הדואר, הגיל המינימלי לפתיחת חשבון עו"ש בבנק הדואר הוא 18, בעוד בכל הבנקים המסחריים הגיל הוא 16.

בתשובתה מסרה חברת הדואר: "החברה פנתה בשנים האחרונות מספר רב של פעמים למשרד התקשורת בבקשה לשנות את התקנה בהתאם, ועל אף הסכמה עקרונית, התקנה טרם שונתה".

משרד התקשורת השיב כי "עדכון התקנות (הפחתת הגיל המינימלי לפתיחת חשבון ל-16 שנים) נמצא בהליכי חקיקה. טיוטה הועברה למשרד המשפטים".

בנובמבר 2017, בשיחה עם נציגים של משרד מבקר המדינה, הסביר הממונה על החינוך הפיננסי ברשות שוק ההון כי התשתית של בנק הדואר אכן עשויה להיות לעזר רב בסוגיית החינוך הפיננסי, ובשלב ראשון אפשר להשתמש במשאביו הקיימים, כגון הצגים בעמדות ההמתנה, כרזות גדולות במתחמים ובסניפים המרכזיים, עלוני מידע ועוד. הנושאים הרלוונטיים לחשיפה ללקוחות: תקציב משפחתי - מבנהו ובקרתו, צרכנות נבונה; בנקאות - ניהול חשבון, יתרת החובה, סוגי האשראי הבנקאי, תכנון פיננסי לטווח הקצר והארוך; חיסכון פנסיוני, סוגי הביטוחים וחשיבותם; אתרים, כלים ומחשבוני - הר הביטוח, הר הכסף וכדומה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כחלק מיישומה של החלטת הממשלה בנושא, על רשות שוק ההון לבחון שיתוף פעולה עם בנק הדואר בתחום החינוך הפיננסי והנגשת המידע לאוכלוסיות המוחלשות, כדי לתרום לשיפור היקפו, הנגשתו וחשיפתו של המידע שבידיהן בנושאים אלה, ולשיפור מצבן.

## ממשל תאגידי לקוי

### אי-איושן של משרות דירקטורים

חברת בנק הדואר היא חברה בת ממשלתית. בהתאם לסעיף 32 לחוק החברות הממשלתיות, על הדירקטוריון לקבוע את המדיניות הכללית של החברה בתחום

מטרותיה, ואת פעולותיה הפיננסיות ואת תקציבה השנתי, ולנטר ברציפות אחרי הגשמת מדיניותה ותוכניותיה ומימוש תקציביה. סעיף 57(3) לחוק החברות הממשלתיות, המסדיר את דרך מינויו של דירקטור בחברת בת ממשלתית, קובע: "דירקטור בחברת בת מטעם חברת האם יתמנה בידי הדירקטוריון של חברת האם. המינוי טעון אישור השרים, לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים"<sup>32</sup>.

רק בדצמבר 2014, כשנתיים לאחר שנקבע הדבר בתיקון 11 כאחד מתנאי תוקפם של הסעיפים העוסקים במתן שירותים בידי בנק הדואר, מונה לראשונה דירקטוריון לחברת בנק הדואר, שמנה חמישה דירקטורים.

סעיף 26(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי ישיבות הדירקטוריון של חברה ממשלתית יתקיימו לפי צורכי החברה ולפחות אחת לחודשיים, אלא אם כן השרים, לאחר התייעצות עם הרשות, קבעו מועדים אחרים, לפי טיב עסקיה של החברה. בתקנון<sup>33</sup> של חברת בנק הדואר נקבע כי "המניין החוקי להתכנסות הדירקטוריון יהיה חמישה דירקטורים בהם שני דירקטורים חיצוניים. עם זאת, בתקופת ההקמה, המניין החוקי להתכנסות הדירקטוריון יהיה חמישה דירקטורים בהם שלושה דירקטורים חיצוניים".

ב-5.6.17 כתבה סגנית בכירה למנהל רשות החברות אל חברי הדירקטוריון של חברת הדואר כי מינוי חסר של דירקטור חיצוני בדירקטוריון בנק הדואר ימנע השלמתו של המניין החוקי הנדרש, ועליהם לפעול להשלמתו. מנהל רשות החברות דאז מר אורי יוגב, כתב ב-25 ביוני 2017 לשר האוצר ולשר התקשורת, כי "עם פקיעת כהונתו של דירקטור חיצוני בחברה... לא יהיה קוורום לדירקטוריון בנק הדואר ולא יהיה ניתן לכנסו עד למינוי דירקטור חדש".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי כבר ב-23.7.17 הסתיימה כהונתו של אחד מהדירקטורים בדירקטוריון בנק הדואר ונותרו בו ארבעה דירקטורים בלבד.

32 הוועדה פועלת מכוח סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת דירקטור, וישב ראש דירקטוריון או מנהל כללי בחברה ממשלתית.

33 סעיף 45 לתקנון בנק הדואר.

במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, טרם מונה דירקטור חמישי בבנק הדואר, דבר שאינו מאפשר את התכנסות הדירקטוריון בקוורום חוקי ופוגע בעבודתו התקינה של הדירקטוריון, ולכן גם בבנק הדואר עצמו. יתרה מכך, התכנסותו האחרונה של דירקטוריון זה הייתה באפריל 2017 וגם בשנת 2016 התכנס הדירקטוריון לעתים רחוקות מאוד, במועדים אלה: 12.1.16, 18.4.16 ו-18.12.16. בדוח 2007 של מבקר המדינה<sup>34</sup> נכתב כי "יסוד מוסד בניהול מועצות מנהלים של חברות הוא קיומו של מספר בעל משקל סגולי של חברי דירקטוריון, כך שהדיונים וההחלטות שיתקבלו יהיו פרי תבונתם המקצועית והמצרפית של קבוצת אנשים שהוסמכו לקבוע את מדיניות החברה".


בתשובת חברת הדואר נכתב כי: "אין טעם בכינוס ישיבות תכופות כאשר תפקיד הדירקטוריון הוא לפקח ולקדם את תכנית יישום תיקון 11 בלבד. הפיקוח, הבקרה והאחריות על פעילות בנק הדואר מאז הקמת החברה בשנת 2006 ועד לביצוע ההפרדה בפועל היא באמצעות דירקטוריון חברת דואר ישראל אשר מקדיש חלקים נרחבים בפעילותו לעבודת בנק הדואר. בשנת 2017, לדוגמא, 19% מהנושאים לדיון בישיבות דירקטוריון ועדות הדירקטוריון של חברת דואר ישראל היו במישרין בנושאים הקשורים בבנק הדואר (38 נושאי דיון מתוך 197 נושאים)". עוד הוסיפה בתשובתה כי הפעלתו של דירקטוריון זה עלולה להקצות משאב ניהולי ללא תכלית והיא בזבוז כספי ציבור.

בתשובתה מיום 13.5.18 (להלן - תשובת רשות החברות) מסרה רשות החברות: "חוק החברות הממשלתיות מסדיר את דרך המינוי של דירקטור בחברה בת ממשלתית וקובע כי המינוי יעשה בידי דירקטוריון חברת האם, וכי המינוי טעון אישור השרים... חשוב לציין כי כיוון שאנו רואים חשיבות רבה באיוש הדירקטוריונים לצורך פעילות סדירה של החברות הממשלתיות, אנו ממשיכים בכל עת... להביא לשיפור באיוש הדירקטוריונים".

משרד התקשורת מסר בתשובתו: "על פי חוק החברות הממשלתיות, דירקטוריון חברת האם ממנה דירקטורים לחברה הבת, באישור השרים והוועדה לבדיקת מינויים. עוד יוער, כי בנק הדואר פועל כיום כמגזר פעילות בדואר ישראל. אשר על כן, התווית המדינית והפיקוח והבקרה על פעילותו מוטלת על כתפי דירקטוריון דואר ישראל<sup>35</sup>, ואין באי איוש דירקטורים בחברת בנק הדואר כדי לפגוע בפיקוח ובבקרה על פעילותו לרבות התווית המדינית. איוש דירקטוריון חברת בנק הדואר הינו תנאי מקדמי ליישום תיקון מס' 11".

34 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2007** (2007), "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות", עמ' 128.

35 דירקטוריון דואר ישראל מינה ועדה דירקטוריונית ייעודית לבנק הדואר.


  
**משרד מבקר המדינה**  
**מעיר לדירקטוריון**  
**חברת הדואר ולשרים**  
**האחראים - שר האוצר**  
**ושר התקשורת - על**  
**התמשכותו של מצב**  
**העניינים, שאינו**  
**מאפשר את**  
**התכנסותו של**  
**דירקטוריון חברת בנק**  
**הדואר**

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון חברת הדואר ולשרים האחראים - שר האוצר ושר התקשורת - על התמשכותו של מצב העניינים, שאינו מאפשר את התכנסותו של דירקטוריון חברת בנק הדואר. תפקיד הדירקטוריון איננו מסתכם ביישום תיקון 11 בלבד. דירקטוריון שאינו מלא אינו יכול להשפיע ולפקח על הנעשה בבנק הדואר. הדבר מוביל לכך שהחלטות בעניין הבנק מתקבלות כיום בידי דירקטוריון חברת האם, אשר אנשיו מתמחים בפעילות הריאלית-תפעולית של הדואר ולא בפעילויות הכספיות של בנק הדואר. מצב זה מקבל משנה תוקף משום שלקוחות הבנק מפקידים בו את כספם, ומייחסים חשיבות להיותו בבעלות ממשלתית ובפיקוח הממשלה.

נוכח הקמת "נבחרת הדירקטורים" יש היצע מתאים של מועמדים, ועל חברת הדואר למנות לאלתר דירקטור כדי להשלים את הקוורום ולהקפיד על מינוי דירקטור חדש בד בבד עם פרישתו של דירקטור שעוזב.

## אי-מינוי יו"ר לדירקטוריון

סעיף 24(א) לחוק החברות הממשלתיות קובע כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית יבחר באחד מחבריו ליושב ראשו; הבחירה טעונה אישור השרים הרלוונטיים לאחר התייעצות עם הוועדה לבדיקת מינויים. היו"ר "הוא הגורם המקשר בין הדרג המבצע והגוף המפקח לבין הדירקטוריון והממשלה. בהתאם לכך, מעניק לו החוק מעמד מיוחד. החוק מטיל עליו תפקידי פיקוח מיוחדים ואחריות יתרה כלפי השרים וכלפי רשות החברות הממשלתיות, לרבות חובת דיווח בכתב לשרים אחת לשישה חודשים אודות פעולות החברה ועבודת הדירקטוריון"<sup>36</sup>.

עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, טרם נבחר יו"ר לדירקטוריון. בישיבה שנערכה ב-14.1.16 נבחר מועמד לתפקיד, אך יועץ שר התקשורת, במכתב מ-7.9.16, ביקש מרשות החברות לדחות את הדיון בעניינו בגלל מחלוקת בין שר האוצר ובין שר התקשורת, ומועמדותו לא הובאה לאישור הוועדה לבחינת מינויים ולחתימת השרים ולכן לא נכנסה לתוקף.

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק הדואר ולרשות החברות כי עליהן לפעול עם חברת האם והשרים, לזירוז הטיפול באיושה של משרת יו"ר הדירקטוריון בבנק הדואר בפרט כשמדובר בבחירה של אחד מהדירקטורים המכהנים. התמשכותו של המצב הנוכחי מנוגדת להוראות סעיף 24(א) לחוק החברות הממשלתיות ולכללי הממשל התאגידי ופוגעת בתפקודו התקין של דירקטוריון בנק הדואר.



בתשובתה מסרה רשות החברות: "אנו מבקשים להדגיש כי מינוי יו"ר דירקטוריון בחברת בת-ממשלתית אינו בסמכותה של הרשות אלא בסמכות דירקטוריון חברת בנק הדואר...הרשות עשתה וממשיכה לעשות כל שבסמכותה כדי לקדם את נושא איוש משרת יו"ר הדירקטוריון בחברה".

חברת הדואר השיבה: "...אין צורך במינוי דירקטורים נוספים ויו"ר דירקטוריון לחברת הבת כל עוד לא הוסרו המגבלות המונעות את יישום תיקון 11 לחוק הדואר. ככל שאלה יוסרו וימונה דירקטוריון נפרד לחברת בנק הדואר, הרי שכדי לשמר את השליטה התאגידית של חברת דואר ישראל בחברת בנק הדואר, בהתאם להמלצות משרד רו"ח PWC, בתפקיד היו"ר אמור לשמש מנכ"ל חברת האם, כפי שקורה בחברות ציבוריות וממשלתיות רבות".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי האמור בתשובתה, הן על הדירקטוריון של בנק הדואר והן על מינוי היו"ר, אינו עולה בקנה אחד עם הוראות חוק החברות הממשלתיות ועם הוראותיו של תיקון 11.

#### אי-מינוי מבקר פנים עצמאי

סעיף 48 לחוק החברות הממשלתיות מחייב דירקטוריון של חברה ממשלתית למנות מבקר פנים עצמאי. גם סעיף 77 לתקנון בנק הדואר מחייב את מינויו של מבקר פנימי לבנק הדואר.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי טרם מונה מבקר פנימי עצמאי לחברת בנק הדואר, ודוחות ביקורת בנושאים הקשורים לחברת בנק הדואר נערכו בידי המבקר הפנימי של חברת האם - דואר ישראל, הגם שבנק הדואר עוסק בנושאים פיננסיים, השונים תכלית שוני מעיסוקיה הריאליים של חברת האם.

מינויו של מבקר פנימי ייעודי לבנק הדואר עשוי לקדם איתור יעיל ומהיר יותר של כשלים וליקויים, לשפר את הפיקוח והבקרה על פעילותו של הבנק, ולשפר את התנהלותו טרם ביצוע הפרדה המבנית.

משרד מבקר המדינה מעיר לדירקטוריון בנק הדואר כי אי-מינויו של מבקר פנים לבנק הדואר מנוגד להוראות חוק החברות ולהוראות התקנון שלו, פוגע בממשל התאגידי בו ומונע ממנו להתייעל בנושאים הכספיים הייחודיים לו. על בנק הדואר למנות מבקר פנים בהתאם לדרישות החוק ולתקנונו.

בתשובתה מסרה חברת הדואר: "הוראת התקנון על מינוי מבקר פנימי מתייחסת לפעילות חברת בנק הדואר לאחר הפרדה המבנית בין החברות. אין טעם, כאמור, למנות מבקר פנימי כאשר אין לו שום סמכות בקרה ופיקוח".

משרד מבקר המדינה מעיר כי התקנון אינו מתייחס לתקופה שלאחר ההפרדה בלבד ויש לפעול למינויו של מבקר פנימי עצמאי לבנק הדואר בהקדם.

## מנכ"ל בנק הדואר

סעיף 39 לחוק החברות הממשלתיות קובע: "המנהל הכללי אחראי לניהול השוטף של עניני החברה במסגרת התקציב והתכניות שנקבעו... ובמסגרת החלטות הדירקטוריון".

כאמור, מינואר 2016 עד יולי 2017 שימש כמנכ"ל בנק הדואר מר דורון ארבלי. בחוזה העסקתו תפקידו מוגדר כ"מנהל כללי", ותפקידו בין השאר לנהל את כל פעילויות הבנק.

נמצא כי בפועל עסק מר ארבלי בהפרדה המבנית העתידית בלבד, לא השתתף בדיונים שוטפים ועקרוניים בבנק הדואר וכי מי שניהל בפועל את הבנק מטעם חברת הדואר היה מנהל בנק הדואר שהינו עובד של חברת דואר ישראל. יתר על כן, מר דורון ארבלי לא חתם על הדוחות הכספיים של בנק הדואר לשנת 2016 ולרבעון הראשון של שנת 2017. הדוחות נחתמו בידי מנהל בנק הדואר, הגם שמר ארבלי החל בתפקידו כמנכ"ל בנק הדואר כבר בינואר 2016.

משיחות שערכו נציגיו של משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים בבנק הדואר עולה כי חברת הדואר לא ראתה במר ארבלי את מנכ"ל בנק הדואר אלא פרויקטור למימוש ההפרדה לפי תיקון 11. לדוגמה, למרותו של מר ארבלי סרו עזרתו ונהגו בלבד, והוא כמעט שלא היה שותף בהחלטות הקשורות לפעילותו השוטפת של הבנק. בהקשר זה יצוין כי בנובמבר 2017 גויס לחברה מר אבי בלו, לתפקיד שהוגדר כמנהל חטיבה בחברת הדואר האחראי לפעילות הבנק, משרה נמוכה מבחינה היררכית ממשרת המנכ"ל – דבר שאפשר ללמוד ממנו כי חברת הדואר רואה בבנק הדואר חטיבה שלה, וכל ההחלטות הקשורות בבנק הדואר יתקבלו משיקולים של טובת חברת הדואר ולא דוקא לשם פיתוחו של בנק הדואר.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר ולדירקטוריון בנק הדואר כי המצב המתואר, נוסף על כך שהסיט את המיקוד בהובלת פעילותה של חברת בנק הדואר, יצר ספק בשאלה כלפי מי האחריות של מנהל בנק הדואר בחברת הדואר ולמי נאמנותו. בנוסף ישנה בעיה של ממשל תאגידי- לא ברור מיהו שצריך לדווח לדירקטוריון בנק הדואר, ועל מי אמור הדירקטוריון לפקח ומהי סמכות הפיקוח של דירקטוריון חברת בת על עובד של חברת האם.

משרד התקשורת השיב: "מנכ"ל חברת בנק הדואר ממונה ומונה על ידי דירקטוריון חברת בנק הדואר והוא כפוף לו. מנהל בנק הדואר, מונה וממונה על

ידי מנכ"ל דואר ישראל באישור דירקטוריון דואר ישראל והוא כפוף לו. אשר על כן, מנכ"ל בנק הדואר אחראי כלפי דירקטוריון חברת בנק הדואר ואילו מנהל בנק הדואר, כל עוד לא יושם תיקון מס' 11, אחראי לתפקודו וניהולו השוטף של בנק הדואר וכפוף למנכ"ל דואר ישראל ודירקטוריון דואר ישראל".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 23.4.18 כתב מר דורון ארבלי, כי המצב המתואר לעיל נוצר בכוננת מכוון של מקבלי ההחלטות בחברת הדואר, על מנת להצר את צעדיו ולהוציאו מן החברה. עוד דיווח כי לא הורשה להשתתף בישיבותיה של הנהלת בנק הדואר, חוץ משיבה אחת שהוצג בה לחברי ההנהלה. הובהר לו שהוא אינו מנהל את חטיבת הבנק ולכל הישיבות המקצועיות בהנהלה ובדירקטוריון זומן לא הוא כי אם מנהל בנק הדואר.

בתשובתה כתבה חברת הדואר: "ההחלטה להתחיל בביצוע הליכי הפרדה כחטיבה עסקית נפרדת ומינוי מנהל קבוע לבנק הדואר (לאחר כשלוש שנים וחצי של מילוי מקום אשר נבע מהמתנה ליישום הוראות תיקון החוק) נבעה מתוך אחריות של דירקטוריון והנהלת החברה להסרת מצב האי וודאות לגבי עתיד בנק הדואר. בנק הדואר אשר אחראי ל-22% מהכנסות החברה אינו יכול להישאר במצב של אי-ודאות לגבי עתידו, ללא מנהל קבוע לאורך זמן... לדעת הנהלת החברה, לא הייתה מניעה כי מנכ"ל בנק הדואר, בנוסף לתפקידו כמנהל פרויקט ההפרדה, יכהן במקביל בתפקיד המנהל השוטף של בנק הדואר גם עד ההפרדה בפועל. גם כך, היה אמור לנהל את בנק הדואר בהמשך... יתרה מזאת, מרגע כניסתו לתפקיד מנכ"ל בנק הדואר, הוצע למר ארבלי גם להיכנס לנעליו של ממלא מקום מנהל בנק הדואר ולנהל את הפעילות השוטפת של בנק הדואר בתוך חברת דואר ישראל עד לביצוע ההפרדה (וכך לחסוך שני בעלי תפקידים בתנאי שכר יקרים), אך לצערנו מר ארבלי סירב בכל תוקף...".

תשובתה של חברת הדואר מבליטה את הליקוי שבהחזקת שני בעלי תפקידים מקבילים ובעלי שכר גבוה שלא לצורך. על רשות החברות ועל המפקח לדאוג למניעת הישנות של מקרים כאלה, ולוודא כי פעילותו של עובד כה בכיר בחברה, והמחויבות הנגזרת ממנה כלפי החברה, הולמת את הגדרת תפקידו.

## כשלים בפיקוח על מניעת הלבנת הון

### חשש לניצול לרעה של כרטיסי חיוב

חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן - חוק איסור הלבנת הון) והתקנות והצווים שהותקנו מכוחו הם מאמצעי המאבק בפשיעה החמורה, בהלבנת הון ובמימון טרור, והם מטילים על המוסדות הפיננסיים את החובה לזהות את הלקוחות, לאמת את זהותם ולדווח לגורמי האכיפה ולרשויות על מקרים

החשודים בקשר להלבנת הון או למימון טרור. בנק הדואר כפוף לחובות מתחום איסור הלבנת ההון ומימון טרור - מכוח צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של בנק הדואר למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשע"ה-2011 (להלן: "הצו").

יצוין כי בסקר הסיכונים של בנק הדואר מופיעה הלבנת ההון כאחד משלושת הסיכונים הגבוהים של הבנק.

במסמך<sup>37</sup> של הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור (להלן - הרשות להלבנת הון) מיוני 2011, העוסק בהימורים בלתי חוקיים באינטרנט, נכתב כי "הימורים באתרי אינטרנט מהווים דרך אפשרית להלבנת הון ומימון טרור. דרך זו משולבת עם מגוון אמצעי תשלום, כאשר בחלקם ניתן אף להחדיר כספים לאתרי הימורים שמקורם אסור. בין אמצעי התשלום ניתן למצוא אמצעים כגון כרטיס prepaid וארנקים אלקטרוניים...".

בנק הדואר מנפיק כרטיסי חיוב, חד-פעמיים ורב-פעמיים נטענים, שאפשר לבצע באמצעותם עסקאות ללא צורך בניהול חשבון בנק. המשתמש יכול להטעין בסכומים שונים את הכרטיסים הללו (בתשלום עמלת הטענה לבנק הדואר בכרטיסים הנטענים), ולרכוש באמצעותם באתרי אינטרנט שונים, גם באתרי הימורים בלתי חוקיים<sup>38</sup>.

סעיפים 2 ו-4 לצו מחילים על בנק הדואר חובה לזהות את הלקוח ולאמת את פרטי זיהויו אך רק אם היתרה הצבורה בכרטיס החיוב גבוהה מ-5,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח הסכום הגבוה יחסית הפטור כיום מחובות הזיהוי ולנוכח תפוצתם של כרטיסים אלה והאפשרות לרכוש כמה כרטיסים כאלה במקביל, על הרשות להלבנת הון לשקול הקטנת הסכום המחייב זיהוי לקוח כדי לצמצם את אפשרות ניצולו לרעה של מצב זה.

בתשובת הרשות להלבנת הון מיום 24.4.18, כפי שהועברה למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הרשות להלבנת הון) נכתב כי "הרשות פעלה במשותף עם יחידת הפיקוח על בנק הדואר במשרד התקשורת לתיקון צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של בנק הדואר למניעת הלבנת הון ומימון טרור), תשע"א-2011, כך שהסכום המחייב זיהוי לקוח יופחת ל-1,000 ש"ח. תיקון הצו מונח זה מכבר על שולחן ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת וממתין למועד דיון שיקבע על ידה".

בתשובתו מסר משרד התקשורת כי: "המשרד הניח לאחרונה על שולחנה של ועדת החוקה עדכון לצו איסור הלבנת הון לגבי בנק הדואר, והוסיף בו חובות רבות על מנת להדק את משטר הפיקוח ולמנוע הלבנת הון ומימון טרור. לרבות הצעה להגבלת היתרה בכרטיס חיוב חד-פעמי לאלף ש"ח...תוך מתן סמכות

37 מסמך מיוני 2011 שפרסם ראש אגף מחקר ברשות להלבנת הון וכותרתו "הימורים בלתי חוקיים באינטרנט: תסמינים וטיפולוגיות הלבנת הון".

38 ראה גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2010), "הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט" עמ' 357-392.

למפקח להורות כי היתרה הצבורה תוגבל לסכום נמוך יותר וכי יחולו על הכרטיס במקרים מסוימים כלל החובות הקבועות בצו בדומה לפתיחה וניהול חשבון".

## אי-עדכון רשימת חשבונות של אתרי הימורים בלתי חוקיים

תופעת ההימורים הבלתי חוקיים נהפכה בשנים האחרונות לנגע מכרסם בחברה, נגע בעל השפעות כלכליות וחברתיות קשות על המהמרים, על משפחותיהם ועל סביבתם. זאת ועוד, כאמור המהמרים עלולים להעביר כספים גם לאתרים בלתי חוקיים, גם באמצעות בנק הדואר.

בדוח על ההימורים הבלתי חוקיים באינטרנט שהתייחס לתופעה זו כתב מבקר המדינה<sup>39</sup> כי "על הגורמים הנוגעים בדבר - בנק הדואר, משרד התקשורת, המשטרה ומשרד המשפטים לבחון, מהבחינה המשפטית והמעשית, את האפשרות לגבש עם בנק ישראל רשימת חשבונות שההעברה אליהם תיחסם".

בשנת 2011 פרסמה הרשות להלבנת הון רשימה<sup>40</sup>, שגובשה בשיתוף משטרת ישראל, של חשבונות הנחשדים בקשר להימורים בלתי חוקיים. הרשימה הופצה לכל המאסדרים, לרבות המפקח על בנק הדואר, אשר הנחו את הגופים שבפיקוחם לפעול בהתאם, והגופים הללו עשו בה את השימוש הנדרש. באתר הרשות להלבנת הון נכתב במפורש כי הרשימה תעודכן מדי פעם, לפי הצורך.

מבדיקה של משרד מבקר המדינה עולה כי רשימה זאת, שגם בנק הדואר אמור להיעזר בה, לא עודכנה ובסיס הנתונים שלה לא תוחזק ולא עודכן. היועצת המשפטית של הרשות להלבנת הון מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, בנובמבר 2017, כי הניסיון לימד שפרקטיקה זאת אינה יעילה, שכן עם חסימת החשבונות נפתחים מיד חשבונות אחרים. זאת ועוד, כיום, כשחלק נכבד מן הפעילות הפיננסית עשוי להתנהל באמצעי תשלום חלופיים (כגון ארנקים אלקטרוניים, ביטקוין וכדומה), רשימת חשבונות אינה יעילה.

בתשובתה מסרה הרשות להלבנת הון כי "רשימת חשבונות בנק של אתרים המשמשים לכאורה לפעילות הימורים בלתי חוקית, גובשה בשנת 2011 על ידי משטרת ישראל, בהמשך לפנייתה לרגולטורים שונים המפקחים על הפעילות הפיננסית בישראל...עדכון שוטף של הרשימה ופרסומה לגופים הרלוונטיים...הם באחריותה של משטרת ישראל".

בתשובת המשטרה מיום 10.6.18 נכתב כי "סוגיית פרסום הרשימה נבחנה לאורך השנים. לאור הנסיון אשר לימד כי עדכון ופרסום הרשימה אינו מרתיע...הוחלט שאין צורך להמשיך לעדכן ולפרסם הרשימה".

39 מבקר המדינה, **דוח שנתי 61ב** (2010), "הימורים בלתי חוקיים המתקיימים באמצעות האינטרנט", עמ' 376.

40 <http://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/Pirsumim/Pages/HIMURIM.aspx> 40

משרד מבקר המדינה מעיר כי עדכון שוטף של רשימה זאת ופרסומה לגורמים הרלוונטיים עשויים להקשות על מפעילי האתרים הבלתי חוקיים ולהרחיב את המידע שבידי הגופים הפיננסיים, לרבות בנק הדואר, על החשבונות החשודים. גם אם אין הרשימה מונעת את התופעה, הרי שעצם עדכונה ופרסומה ברבים תורם להגברת ההרתעה בקרב המפעילים, מקשה עליהם ומסרבל את פעילותם.

בתשובתו מסר משרד התקשורת: "... בנק הדואר נעזר בשירותי חברה המספקת רשימות שונות ועדכניות בנושאים שונים לרבות של חשודים בטרור ובהימורים בלתי חוקיים. בנוסף, בנק הדואר מנהל ומעדכן באופן עצמאי רשימת חשבונות ושמות החשודים בפעילות הימורים וחוסם את האפשרות להעביר כספים אליהם באמצעות מערכת CTB ובאמצעות תחום לקוחות בבנק הדואר".

## דיווחים כספיים

### הצגה חשבונית בדוחות הכספיים

חשיבות רבה יש להצגה חשבונית נאותה של תוצאות העסקיות של עסק בדוחות הכספיים, לרבות בדוח הרווח והפסד, שכן היא מלמדת על מצבו הכספי המדויק של העסק ומאפשרת לו לשפר את הטעון שיפור. על פי עקרון ההקבלה בין הוצאות להכנסות, מן העקרונות החשבוניים המקובלים, בדוח הרווח וההפסד יש לרשום את כלל ההוצאות וההכנסות המיוחסות לתקופת הדוח, ללא קשר למועד תשלומן של ההוצאות בפועל. מטרת העיקרון היא להציג בדוח זה את הרווח שנוצר לעסק מפעולותיו. גם בסעיף 78 לתקנון בנק הדואר נכתב במפורש כי הוא יערוך דוחות כספיים לכל שנה, שיכללו מאזן ליום 31 בדצמבר ודוח רווח והפסד<sup>41</sup> לאותה שנה.

בדיקת הדוחות הכספיים שפרסם בנק הדואר לתקופה שהסתיימה ב-31.12.16 מעלה כי בניגוד ל"עיקרון ההקבלה" החשבוני, חברת בנק הדואר רושמת את הכנסותיה אך אינה מפרטת את הוצאותיה בתחומים השונים. התברר כי לאורך השנים רווחי הבנק מועברים כולם לחברת האם ומיעוטם בלבד מוחזרים לבנק לשם פיתוח הפוטנציאל העסקי הרב שלו<sup>42</sup>, על פי מדיניות חברת הדואר.

מצג חשבוני חסר זה מונע מקוראי הדוחות מידע מלא על מידת רווחיותה של חברת בנק הדואר בתחומי הפעילות השונים ומאפשר ערבוב של תחומי הפעילות ללא אפשרות לאתר זאת בדוחות הכספיים. זאת ועוד, בהיעדר נתוני ההוצאות, מנהלי בנק הדואר אינם יכולים לזהות את התחומים הטעונים התייעלות ושיפור.

41 בדוח רווח והפסד יש לכלול את כל הוצאותיה והכנסותיה של חברת בנק הדואר ואת הרווח לאותה התקופה.

42 ראו הפרק על מערכת המידע של הבנק.

עוד בשנת 2012 העיר מבקר המדינה<sup>43</sup> כי "בדוחותיה הכספיים של חברת בנק הדואר המבוקרים בידי רואה חשבון, לא מוצגות הוצאותיה ורווחיותה של החברה בכלל ושל כל אחד ממגזרי פעילותה בתחום השירותים הפיננסיים בפרט... על רשות החברות ועל דירקטוריון החברה לדון במתכונת הראויה להצגת דוחות כספיים מלאים של חברת בנק הדואר, ברוח המלצותיו של המומחה לתקינה חשבונאית, בעיקר בשל כניסתו לתוקף של תיקון מס' 11 לחוק הדואר ביולי 2012".

גם בישיבת הדירקטוריון של בנק הדואר מיום 4.1.17 נדון היעדרם של נתוני רווחיות בכל מגזר פעילות, וצוטטו בו דבריו של אחד הדירקטורים: "...זה יהיה תפקידו של מנכ"ל בנק הדואר, שיהיה דו"ח רווח והפסד כמו שצריך".

חשיבותו של דוח רווח והפסד מפורט רבה עוד יותר משום שעירוב פעילויותיהם של חברת דואר ישראל ושל חברת בנק הדואר עלול להסיט עלויות מזו לזו וייתכן אף "סבסוד צולב"<sup>44</sup> של הפעילויות. מצב כזה עמד לנגד עיניה של הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר (ועדת רייך) אשר המליצה<sup>45</sup> כי "על מנת לאפשר למשרד לפקח כי חברת הדואר לא נוקטת בסבסוד צולב כאמור, ממליצה הוועדה כי בדוחות הכספיים של חברת הדואר תתבצע הפרדה חשבונאית בין הכנסות והוצאות המגזרים השונים".

במהלך הביקורת המציא המפקח לנציגים של משרד מבקר המדינה שקף מצגת יחיד שחברת הדואר העבירה אליו בתחילת שנת 2017, המפרט לכאורה את ההכנסות וההוצאות לפי מגזרי פעילות, בשורה אחת. בדיקת השקף מלמדת כי הצגה זאת שטחית ואינה ערוכה במתכונת דוחות כספיים מפורטים, ועל כן אינה מאפשרת ניתוח מידע והסקת מסקנות כראוי.

חברת הדואר, חברת האם, מחייבת את חברת בנק הדואר בעלויות המשקפות לכאורה את חלקה, על פי אומדנים שונים ומפתח תמחירי פנימי, בכלל העלויות ובמיוחד בעלות שירותי האשנבים שחברת האם מעמידה לרשותה בסניפים השונים. בהקשר זה כתבה ועדת רייך<sup>46</sup>: "בנק הדואר נושא בעלויות שירותי אשנב גבוהות, ועל כן עולה, ביתר שאת, הצורך לאפשר מתן שירותים בערוצים ישירים ולהפריד את פעילות בנק הדואר מחברת הדואר, כך שלבנק הדואר יינתן חופש פעולה עצמאי וגמישות ניהולית להמשיך ולהתמודד עם התחרות הקיימת...".

בתשובתו כתב משרד התקשורת: "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

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

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

45 **דין וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר וחברת בנק הדואר ושירותיהן** (2014), עמ' 242.

46 **דין וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר וחברת בנק הדואר ושירותיהן** (2014), עמ' 198.



משרד מבקר המדינה  
מעיר לרשות החברות  
ולדירקטוריון בנק  
הדואר על כך שלא  
עשו דבר לשם הצגה  
כספית נאותה של  
דוחות בנק הדואר  
ובהתאם לכללים  
חשבונאיים מקובלים,  
הגם שהנושא הובא  
לידיעתם בעבר

הממשלתיות, האמונה על הדיווח הכספי בחברות ממשלתיות. למצער עמדת המשרד לא התקבלה על ידי רשות החברות הממשלתיות".

חברת הדואר השיבה כי: "כל עוד ההפרדה לא בוצעה, ולחברת בנק הדואר אין נכסים או עובדים וכלל הוצאותיה הן חלק מתקציבי ההוצאות של חברת דואר ישראל, אין יכולת להכין את הדוחות במתכונת אחרת...במצב הקיים, מתכונת הצגת הדוחות הכספיים סבירה, וגם על פי ועדת ריך, השינוי במתכונת עריכת הדוחות הכספיים אמור להיעשות עם ביצוע ההפרדה".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות ולדירקטוריון בנק הדואר על כך שלא עשו דבר לשם הצגה כספית נאותה של דוחות בנק הדואר ובהתאם לכללים חשבונאיים מקובלים, הגם שהנושא הובא לידיעתם בעבר. עליהם לפעול בהקדם להסדרת הנושא, כך שחברת בנק הדואר תציג מידע מלא ומדויק בדוחותיה הכספיים, ובכך תתרום גם להגברת השקיפות על הנעשה בה.

## ליקויים בבקורות הכספיות בסניפים

המבנה התפעולי בבנק הדואר הוא מבנה "סניף אחד", כלומר כל הפעולות שמבצעים כל האשנבאים בסניפים השונים של בנק הדואר מדווחות מדי יום למטה בנק הדואר בירושלים, אשר בתורו מעבד אותן עיבודים שונים, מרכז אותן ומנהלן.

מנתונים שהעבירה חברת בנק הדואר לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי בשנים 2012 עד 2017 נרשמו 98 מעילות, בסך כשני מיליון ש"ח, הן מעילות בחשבונות של לקוחות הן מעילות בקופות.

1. בביקורת התברר כי בסופו של כל יום עבודה מבצעים האשנבאים בסניפים ובסוכנויות הליך של "סגירת קופה": ספירת הכסף בקופה והשוואת הסכום ליתרה שתועדה במערכת המחשב.

מבדיקתו של משרד מבקר המדינה עולה כי כל אשנבאי יודע את היתרה הרשומה במחשב, כלומר את הסכום שיש להשוות אליו את הכסף שנשאר בקופה בפועל. מצב זה מאפשר לאשנבאי לבצע התאמה בין יתרת המזומן שנשארה ברשותו במקרה של עודף בקופה לבין היתרה המופיעה במחשב.

בתשובתו כתב משרד התקשורת: "המשרד עמד עוד לפני מספר שנים על החובה כי היתרה בקופה בתום כל משמרת לא תהיה ידועה לאשנבאי המפעיל את הקופה והעיר על כך. נוסף, מההיסטוריה ניתן ללמוד כי היקף המעילות (הן של גורמי פנים והן של גורמי חוץ) בדואר ישראל אינו משמעותי ביחס להיקפי הכספים המועברים על ידה וזאת, בין היתר מאחר



וקיימות בקרות מפצות אחרות כגון: תקרות להלנת כספים ביחידות הדואר, התאמת מאזנים במשרד האחורי, מערכת נורות אדומות, בקרות מרחביות, בקרות אגף הכספים, בקרות מטה בנק הדואר, מצלמות בחלק מיחידות הדואר וכדומה".

חברת הדואר מסרה בתשובתה: "במידה ונציג השירות חשוף ליתרה לאורך כל שעות יום העסקים, אין טעם להסתיר ממנו את היתרה גם בסוף יום העסקים. בהקשר זה, יש לציין כי שיעור הגירעונות ביחס להיקפי המזומנים בקופות אשר נאמדים בעשרות מיליארדי ₪ מידי שנה (חלקיקי פרומיל) מעידים כי החברה מתמודדת בהצלחה עם מורכבות ניהול המזומנים ביחידות הדואר".

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק הדואר כי נוכח מקרי המעילות שנתגלו בשנים האחרונות והצורך לצמצמם, ולצורך יישום עקרונות הפרדת התפקידים, על החברה להסתיר מן האשנבאי את יתרת הסגירה שבקופה במשך כל היום, כך שהגזבר לבדו או גורם מוסמך אחר מטעם בנק הדואר יידע את הנתון הרשום במערכת.

2. אגף הכספים<sup>47</sup> של חברת הדואר עורך ביקורות כספיות על האשנבאים בכלל הסניפים והסוכנויות באמצעות שבעה עובדים שהוכשרו כבקרים כספיים. הבקרים כפופים למנהל תחום דיווח ובקרה באגף הכספים, ועובדים על פי תוכנית ביקורת מתוכננת מראש, כך שכל סניף או סוכנות יעברו ביקורת כספית לפחות פעם בשנה.

בהיעדר בקרה מובנית על נוהל סגירת הקופה, הרי אין לדעת בוודאות אם נתוני המערכת תואמים את היתרה בקופה, אלא ביום הבקרה.

במהלך הבקורות הכספיות הללו נתגלו גירעונות או עודפים בקופות שנבדקו, בעשרות רבות של מקרים מדי שנה, חלקם אף בסכומים גבוהים מאוד. לדוגמה, בינואר 2017 בלבד נתגלו באזור הדרום גירעון בסך 41,362 ש"ח, באזור תל אביב עודף בסך 7,380 ש"ח, ובאזור רחובות גירעון בסך 2,590 ש"ח. גם בשנת 2016 נתגלו עשרות אי-התאמות: לדוגמה בדצמבר נתגלה באזור הדרום גרעון בסך 15,490 ש"ח ובנובמבר נמצא בסוכנות שבצפון עודף בסך 1,870 ש"ח.

יצוין כי מערכות המחשב שאגף הכספים משתמש בהן בביקורתיו, מערכת "מאור" ומערכת מב"ט<sup>48</sup>, הן מערכות תפעוליות ישנות יחסית, שאינן מאפשרות הנפקת דוחות על פי אפיונים וחתכים הנדרשים לבקרים הכספיים. מצב זה מסרביל את עבודתם של הבקרים ומונע מהם אפשרויות רבות ומערכתיות יותר לחקר הפעולות שנעשו ביחידות, ואשר ייצרו את אי-ההתאמה (הגירעון או עודף) ופוגע ביעילות ובחסכון משאבים.

מנהלו של תחום דיווח ובקרה בחברת האם מסר במהלך הביקורת כי בעבר אופיינה מערכת בקרה ייעודית לבקרות הכספיות וטיובן, אך היא לא הוקמה. עוד מסר כי בקרוב יאפיינו במערכת מב"ט את הנושאים הדרושים לצורך ביצוע עבודתם.

בתשובתה כתבה חברת הדואר "נציגי בנק הדואר ואגף הכספים מתכוונים לקיים דיון מקצועי בנושא על מנת להתאים על גבי המערכות החדשות בקרות מותאמות יותר לצרכים העדכניים. כמו כן, בקורס הבקרים האחרון הוקם צוות של בקרים ונציגי בנק הדואר על מנת לבחון אילו דוחות ונתונים יש להציג במערכת".

בבירור שנערך במסגרת הביקורת נמצא כי לצורך אבטחת הסניפים והקלת זיהוים של שודדים פוטנציאליים מותקנות ביחידות הדואר מצלמות, הצופות על קו הדלפקים. בכמה יחידות, על פי הערכת מצב נקודתית, הותקנו מצלמות גם מאחורי עמדות העובדים בדלפק.

לנוכח היקף הגירעונות, המעילות ואי-הפרדת התפקידים בסגירת הקופות היומית, מוטל על הנהלת בנק הדואר לבחון את הדרכים שבהן ניתן להגביר את תדירותן של הבקורות הכספיות בסניפים ולעדכן את הנהול בהתאם, וכן לבחון התקנת אמצעי בקרה נוספים במקומות שהדבר נדרש בהם ולקדם את שיפורן של מערכות המחשב שיאפשרו בקרה מערכתית ויעילה.

3. אחד האמצעים בהתמודדותם של גופים שעובדיהם עוסקים בכספים ויש בהם פוטנציאל מעילה הוא הוצאתם היוזמה של עובדים אלה לחופשה ממושכת יחסית, מדי פעם. מהלך שכזה קוטע את רצף הנוכחות של העובד במקום העבודה, מונע ממנו להמשיך ולתחזק מעילה שכבר מתרחשת, ומאפשר למי שמחליף אותו להיחשף לנתונים ולהתנסות בנושאים שהעובד עוסק בהם. באוגוסט 2014 הונהג בבנק הדואר "נוהל חופשה רציפה ורוטציה", שכלליו אמורים להקשות על מעילה.

בביקורת נמצא כי הנוהל האמור אינו חל על האשנבאים, המנהלים את קופות המזומנים בפועל ועובדים מול קהל הלקוחות, ובנק הדואר איננו מקפיד על קיום הנוהל בקרב מנהלי הסניפים וסגניהם.

בתשובתו מסר משרד התקשורת: "מינהל הדואר הוציא בשנת 2014 הוראת ניהול תקין לבנק הדואר בעניין רוטציה וחופשה רציפה ("ההוראה"). נוכח הקושי שהציגה דואר ישראל לעניין חופשה ורוטציה של אשנבאים וגם נוכח העובדה כי מרבית יחידות הדואר מופעלות על ידי סוכנים הוחלט כי לעניין זה שיקול הדעת יוטל על דירקטוריון דואר ישראל (סעיף 3.5 להוראה) ובכל מקרה על הנהלת דואר ישראל לקבוע בקרות מפצות במקרים בהם ההוראה לא תחול על עובד כזה או אחר (סעיף 15 להוראה)". עוד מסר כי מינהל הדואר מפקח על מידת יישומה וקיומה של ההוראה בבנק הדואר.

חברת הדואר השיבה: "נבקש להדגיש כי אכן, על פי החלטה מקצועית בחברה, ההנחיה חלה על מנהלי יחידות דואר וגזברי יחידות, אשר בהקשר של ניהול סיכונים, נדרש בעיקר להפעיל את הנוהל כלפיהם. עוד נציין כי בשנים 2015 - 2018 ביצעה החברה 100 הליכי רוטציה (החלפות) של מנהלים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על בנק הדואר לקדם ולהוציא מן הכוח אל הפועל את הנוהל האמור בקרב מנהלי הסניפים וסגניהם, ועליו להחיל אותו גם על האשנבאים שעל הקופות עצמן, גם אם במרווחי זמן ארוכים יותר, נוכח פוטנציאל מעורבותם באי-סדרים כספיים שהנוהל מיועד לצמצם.

### יתרות בחשבונות לא פעילים

בספטמבר 2016, על סמך סברת קיומם של אלפי חשבונות בנק ופיקדונות ללא תנועה של יחידים, שערכם המצטבר נאמד במיליארדי שקלים, השיקה חטיבת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, בשיתוף משרד האוצר, מערכת חדשה לאיתור כספים וחשבונות נשכחים בבנקים, באתר "הר הכסף 2". המערכת נועדה לסייע ללקוחות הבנקים לאתר בקלות וללא עלות חשבונות בנק נשכחים, פיקדונות ללא תנועה וחשבונות של נפטרים.

חשבונות לא פעילים מוגדרים במערכת "מאור" כחשבונות שלא בוצעה בהם כל פעולה במשך שנה. המפקח פרסם הוראות<sup>49</sup>, המורות לבנק הדואר את הדרך לנהוג בחשבונות כאלה.

יצוין כי בשנת 2012 הוגשה נגד בנק הדואר תביעה על סך כ-25 מיליון ש"ח, ובקשה לאישורה כתביעה ייצוגית, בטענה כי בניגוד לנדרש בנק הדואר איננו

מדיע לבעלי חשבונות "נשכחים" שלא הייתה בהם פעילות שנה ויותר ויש בהם יתרת זכות. בדוחותיה הכספיים לשנת 2016 הצהירה חברת בנק הדואר כי הגיעה לפשרה עם התובעים.

בדוח ביקורת שערך אגף הפיקוח של משרד התקשורת בחודשים ינואר-יולי 2015, לצורך בחינת עמידתה של חברת בנק הדואר בהוראות ניהול תקין לפי סעיף 88ד(א) לחוק הדואר לעניין חשבונות סילוקים לא פעילים, נמצאו ליקויים רבים אשר הובאו לידיעתו של בנק הדואר לצורך טיפול בהם.

סטטוס מעודכן של דוח ביקורת זה מינואר 2017 קובע כי בנק הדואר טיפל בחלק נכבד מן הליקויים שנמנו אך נותרו ליקויים שטרם טופלו ובכללם נוהלי ביצוע מהותיים שטרם עוגנו או שטרם עודכנו כנדרש. עוד נמצא כי עדיין קיים מספר גדול של חשבונות לא פעילים בעלי יתרה העולה על 10,000 ש"ח ובהם נתבקש שוב בנק הדואר לטפל.

לנוכח חשיבותו של הנושא ורגישותו הרבה, חברת בנק הדואר מחויבת להסדיר בהקדם את הליקויים שנמצאו בדוח של משרד התקשורת והדירקטוריון נדרש לקבוע מדיניות בנושא. על אגף הפיקוח שבמשרד התקשורת לוודא כי חברת בנק הדואר אכן מתקנת כיאות את הליקויים שמצא ולפעול באופן שיטתי לאתר חשבונות לא פעילים ולהודיע לבעליהם.

בתשובתו כתב משרד התקשורת: "המינהל הסדיר נושא זה בהוראת ניהול תקין, ביצע ביקורת מעמיקה ועוקב באופן שוטף וגם בימים אלו על השלמת תיקון הליקויים. בעקבות המלצות דוח הביקורת בנושא הטיפול בחשבונות לא פעילים בבנק הדואר, קבע בנק הדואר נוהל חדש לצורך הטיפול בחשבונות הלא פעילים, ומיסד מערכת מסרוני אוטומטית למשלוח הודעות ללקוחות אשר חשבונם עומד להיכנס לסטאטוס "חשבון לא פעיל".

חברת הדואר השיבה כי: "...בנוסף למכתבים שנשלחים ללקוחות באופן אוטומטי המתריעים על חשבון רדום (חשבונות שלא בוצעה בהם פעילות מ-180 יום ומעלה) ועל העמלה הניגבת מחשבונם, מתבצע במדור ניסיון איתור הלקוחות מסכום של 5,000 ש"ח ומעלה... כמו כן מדווחים לאפוטרופוס הכללי<sup>50</sup> חשבונות שאבד עימם הקשר מעל 10 שנים. בשלב ראשון ולבקשת האפוטרופוס הכללי הועברו אליהם 5 חשבונות עם יתרה מעל 50,000 ש"ח".

50 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 168** (2018), "טיפול האפוטרופוס הכללי בנכסים עזובים", עמ' 1253.

## אי-שדרוג מערכות המחשוב

### מערכות המידע של הבנק

מערכות המידע העיקריות המשמשות את בנק הדואר הן:

- א. מערכת מידע מרכזית ומערכות מחשוב שונות הנלוות אליה, המשמשות לרישום ולניהול העסקאות ופעולות העו"ש של לקוחות הבנק, ולעיבודן.
- ב. מערכת "מאור" המשמשת את האשנבאים בסניפים ועיקרה יישומים תפעוליים.
- ג. מערכת "מב"ט" המופעלת בידי יחידת הבקרה הכספית ומשגרת הודעות בקרה יומיות לאשנבאים ולמנהלי היחידות.

מערכת המידע המרכזית שבנק הדואר מתבסס עליה הוטמעה בתחילת שנות התשעים ובמהלך השנים הוכנסו בה שינויים והתאמות לפי הצורך. עלויות תחזוקתה והתאמותיה היו גבוהות. לדוגמה, בישיבת דירקטוריון בנק הדואר מיולי 2015 ציין מנהל מערכות המידע של בנק הדואר כי קרה שהמחשב המרכזי התקשה לעמוד בהיקפי הפעילות שגדלו ועל כן היה צורך להגדיל את יכולות המחשב, במחיר של 15 מיליון ש"ח. מנכ"ל חברת הדואר מר דני גולדשטיין אמר בוועדת הכלכלה של הכנסת מ-6.4.16 כי כדי להקים בנק מסחרי צריך מעבר להון העצמי להשקיע עוד מאות מיליוני שקלים במערכות מחשוב. בישיבת הדירקטוריון של חברת בנק הדואר מ-4.1.17 אמר מנהל מערכות המידע של בנק הדואר כי צריך להשקיע בנושא ליבה בנקאית למחשב ועל המחשב צריך להוסיף מודולים יחודיים לשירותים של בנק הדואר. לדבריו של מנכ"ל חברת הדואר מר דני גולדשטיין, המשמש כדירקטור בבנק הדואר: "החומרה כעת סבירה, אך עדיין אין לנו מערכות ליבה נדרשות. מדובר בסכומים גבוהים בהיקף של כ-300 מיליון ש"ח, אך צריך לקבל החלטה איזה חלק צריכים בנוסף יש את נושא אבטחת המידע שהוא מאוד קריטי ועמידה בכללי הרגולציה".

בדוח ועדת ריין<sup>51</sup> נכתב כי אחד מחסרונותיו של בנק הדואר הוא יושן של מערכות המידע שלו, וכי על מנת לשפר את השירות לציבור ולהעניק את שירותי בנק הדואר גם בערוצים ישירים ונגישים, עליו להשקיע בשנים הקרובות סכומים נכבדים, גם בשדרוג מערכות המידע שבשימוש. לאור כל האמור המליצה הוועדה כי בנק הדואר יקבע תוכנית עבודה תלת-שנתית או ארבע-שנתית למימוש תוכנית השקעות בערוצים ישירים, בעמידה בהוראות הרגולציה ובעיקר בשדרוג של מערכות המידע ובהתאמתן, הן להוראות הרגולציה הן לשיפור השירות.

עם הרחבת כניסתו של בנק הדואר לעולמות תוכן ולפרויקטים שונים עבור הממשלה<sup>52</sup>, כגון אספקת שירותים שונים לממשלה, יידרשו הגדלת קיבולתו של

51 **דין וחשבון הוועדה לבחינת תעריפי חברת הדואר וחברת בנק הדואר ושירותיהן** (2014), עמ' 189, 208.

52 ראו בפרק העוסק בנושא זה.

המחשב והגברת יכולת העיבוד שלו, על מנת שיוכל לעמוד בדרישות ניהולם של פרויקטים אלה.

על בנק הדואר לבחון  
בשנית את הצורך  
בהווה וההיערכות  
העתידית להחלפתה  
של מערכת המחשב  
המרכזית, כדי  
שיתאפשר לעמוד  
בהוראות הרגולציה  
העתידיות שיחולו עליו  
ולשפר את השירות

נמצא כי כבר לפני שש שנים בערך יזם בנק הדואר מכרז להחלפתה של מערכת המחשב המרכזית. הכנת המכרז הגיעה לשלבים מתקדמים, אך הוא לא יצא אל הפועל בגלל היעדר תקציב.

על בנק הדואר לבחון בשנית את הצורך בהווה וההיערכות העתידית להחלפתה של מערכת המחשב המרכזית, כדי שיתאפשר לעמוד בהוראות הרגולציה העתידיות שיחולו עליו ולשפר את השירות.

מערכת "מאור" מתמקדת בפן התפעולי של חברת הדואר, לא בפן הבנקאי, אינה ממוקדת לקוח, ובדיונים שונים בבנק הדואר נאמר כי מוכנותה להספקת שירותים בנקאיים עתידיים איננה גבוהה.

בתשובתה מסרה חברת הדואר כי "מערכות המידע של בנק הדואר עדכניות, בהתאם לצרכים ולשירותים הניתנים ללקוחות...אין ספק כי בעולם המתפתח של טכנולוגיות לארגונים פיננסיים, קיימות עוד מערכות רבות שהבנק היה שמח להצטייד בהן, אך החלטה על הוספה או שדרוג של מערכות מידע נעשית בהתאם לצרכים, לכדאיות העסקית וליכולות הכספיות של החברה...כמו כן, עם קבלת אישורים רגולטוריים להפעלת שירותים פיננסיים נוספים, החברה תידרש להתאים את מערכות המידע שלה בהתאם...ייתכן והביקורת התכוונה דווקא למערכות מידע המשמשות את נציגי השירות והמכירות ביחידות הדואר אשר חלקן ישנות, אך בהקשר זה יש לציין כי השפעתן של המערכות הללו, על היקף ומורכבות השירותים הניתנים ע"י בנק הדואר, וכן על ניהול הסיכונים והבקרה הכספית נמוכה".

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר לחברת בנק הדואר כי בביקורת נמצאו עדויות לאי שביעות רצון ממערכת המידע המרכזית וממערכות "מאור" ו"מבט" כבר כיום, ויש חשש ריאלי לתפקודן היעיל לכשיורחב מגוון השירותים הפיננסיים החדשים שיספק בנק הדואר. גם במכרז האמור שפרסמה בעבר חברת בנק הדואר נכתב כי מערכת חדשה שתירכש, תביא לשיפור משמעותי של רמת השירות לכל הגורמים אותם תשרת ולשיפור ההיערכות של הבנק לכניסה לתחומים עסקיים נוספים. כמו כן מערכת חדשה תאפשר קבלת תמונת לקוח כוללת של בעלי החשבון ותאפשר ניהול נכון וגמיש יותר של עסקי בנק הדואר.

ראוי לציין כי רישיונותיהן של מערכות המידע של בנק הדואר והחוזים שנחתמו עם ספקיהן נרשמו בשם חברת האם. לפיכך, בעת ההפרדה המבנית המתוכננת של שתי החברות, יש לדאוג להסבתם של הרישיונות והחוזים הללו על שמה של חברת בנק הדואר.

## היעדר אופציה לבנקאות דיגיטלית ולפעולות באינטרנט

בשנים האחרונות עוברת המערכת הבנקאית התאמה לעידן הדיגיטלי ובמסגרתה מאפשרת ללקוחותיה ביצוע פעולות בחשבון הבנק שלהם באתר האינטרנט שהקים כל בנק, כגון כינון הוראות קבע ועדכון, פעולות במט"ח, עדכון כתובת, תשלום חשבונות, תצלומי המחאות, הפקדה לקופת גמל וכדומה. מהלך זה מגביר את נוחות הלקוחות, מפשט תהליכים ומגדיל את טווח הזמן שאפשר לבצע בו פעולות, לכל שעות היממה.

יתרה מכך, הבנקים המסחריים השיקו כולם גם אפליקציות מקבילות למכשירים סלולריים (טלפון חכם, טאבלט וכדומה), אשר הופכות את השירות הבנקאי לנגיש וזמין עוד יותר. אפליקציה כזאת מציעה יתר שימושיות וזמינות ומאפשרת שימוש בתכונות ייחודיות כגון צילום המחאות לצורכי הפקדתם בחשבון, מה שעשוי לצמצם את העומס בסניפים, לשפר את הנוחות ולהגביר את מהירות הפעילות. בשנת 2016 הקים גם בנק הדואר אתר אינטרנט ייעודי, שלקוחותיו יוכלו לצפות בו בפעולות שנעשו בחשבונם.

משרד מבקר המדינה מצא כי במועד סיום הביקורת, דצמבר 2017, טרם יכלו לקוחות הבנק לבצע באתר האינטרנט פעולות כספיות בחשבונם למעט העברת כסף מחשבון לחשבון ופעולות מינהליות כגון הזמנת פנקסי המחאות.

לקראת יישומו של תיקון 11, והכוונה לפנות לאוכלוסייה רחבה ומגוונת יותר, על בנק הדואר לסגל את עצמו לעידן הבנקאות המודרנית, בין היתר, על ידי הרחבת האפשרויות לביצוע פעולות באתר האינטרנט ובאמצעות פיתוח אפליקציה תואמת מובייל. מהלכים אלה ישפרו את השירות ללקוח ועשויים לצמצם את העומס בסניפים ובמוקד בנק הדואר.

בתשובתו כתב משרד התקשורת כי אתר האינטרנט של בנק הדואר שודרג ונוספו פעולות בערוצים ישירים, והוא אף מעודד את בנק הדואר להפנות משאבים לפיתוח האפשרות לפעולות בערוצים אלה.

חברת הדואר מסרה בתשובתה כי כבר היום יכולים הלקוחות לבצע פעולות ולצפות במידע באתר הבנקאות שלה, המתורגם לחמש שפות ונגיש באמצעות מחשב, מסך מגע וטלפון חכם נייד; האתר ישופר באפשרויות נוספות לאחר בחינת צרכיהם של הלקוחות.

## אי-היערכות לשעת חירום

בחוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז-1967, הוגדרו שירותי הדואר כ"מפעל למתן שירותים קיומיים". בשעת חירום תפקידו של בנק הדואר בעל חשיבות לאומית בכל הנוגע לשירותים הכספיים הנדרשים בחירום. לפיכך על הבנק ומערכתיו להיות ערוכים לתפקוד מלא בעתות חירום, מכל הבחינות.

גם בסקר הסיכונים של בנק הדואר לשנת 2017 מצוינים שרידותן של מערכות המידע וגיבוי החירום כחלק משלושת הסיכונים החמורים ביותר של בנק הדואר, לצד הלבנת ההון.

ביוני 2014 פרסם אגף פיקוח בנק הדואר במשרד התקשורת את הוראת "ניהול טכנולוגיות המידע ואבטחת מידע במערכות המידע - בנק הדואר" (להלן - ההוראה) ובה פרק על "רציפות במתן שירותים", העוסק בתהליכים ובבקורות הנדרשים להמשך קיומם של שירותי בנק הדואר בשעת חירום.

בדוח<sup>53</sup> של מבקר הפנים של חברת הדואר מ-29.11.16, אשר בחן את ההיערכות הטכנולוגית ואת תוכנית ההמשכיות העסקית בבנק הדואר, נכתב כי בנק הדואר אינו ערוך להספקת שירותיו בשעת חירום, למעט קיומו של פתרון טכנולוגי חלקי. לדוגמה, אין לו תוכנית המקיפה את כל היבטי תפעולם של תהליכי העבודה בבנק בעת חירום. אמנם הבנק הקים אתר חירום טכנולוגי<sup>54</sup>, אך לא הוגדר ולא הוקם אתר שימש כאתר חירום למשתמשים<sup>55</sup>; לא הוכנו מבנה ותשתיות עבור ההנהלה והעובדים במטה הבנק למקרה שיושבת מטה בנק הדואר; אין אתר חירום לפעילותם של מוקדי השירות; ולא גובשו כל התהליכים והנהלים להפעלת כל שירותי הבנק והמערך הטכנולוגי, כפי שנדרש בהוראה, כגון נוהל לזיהוי ואימות לקוחות חסרי תיעוד רשמי.

בביקורת הנוכחית של משרד מבקר המדינה נמצא כי במסגרת הסכם הגיבוי למחשב המרכזי נכללים גם שירותי גיבוי למצב חירום, לרבות שירותים בסיסיים לבעלי חשבון וקצבאות ביטוח לאומי. ואולם שירותים רבים אחרים אינם מגובים במלואם, לרבות מערכות המוקד, מערכות הלבנת הון, אתר האינטרנט ועוד. מנהל התשתיות בבנק הדואר, המופקד על תחום זה, מסר בינואר 2018 כי סיגול הבנק להמשכיות עסקית ולגיבוי חירום היא תהליך מתמשך, רב-שנתי, המשתנה במהלך הזמן עם הוספת שירותים ושדרוג מערכות, בכפוף להיערכות תקציבית מתאימה.

משרד מבקר המדינה מעיר לדייקטוריון בנק הדואר ולמשרד התקשורת כי חומרת הממצאים בדוח של מבקר הפנים וחיבתו הרבה של הנושא שנבדק מחייבים להמשיך ולקדם ביתר שאת את תיקונם, על מנת למנוע כשל אפשרי בשעת חירום, שבכוחו להשפיע על אלפים רבים מלקוחות הבנק ועל אזרחים מקבלי קצבאות. מצב דברים זה מחייב את העמדת הנושא בראש סדר העדיפויות של בנק הדואר.

בתשובתו מסר משרד התקשורת כי "מינהל הדואר שוקד כל העת עם בנק הדואר על שיפור היכולות בשעת חירום ושמירה על המשכיות עסקית. לאחרונה בוצע מעקב תיקון ליקויים בנושא זה והוגשה תוכנית עבודה להמשך תיקון

53 דוח ביקורת פנימית מס' 150 - "המשכיות עסקית בבנק הדואר" מיום 29.11.16.

54 אתר חירום לתפעול מערכת המחשוב המרכזית של הבנק כולל הסכם גיבוי למחשב.

55 גיבוי חירום למתן שירותים לבעלי חשבון ומקבלי קצבאות, בעיקר משיכת מזומנים.



הליקויים, שמעצם טיבם אורכים זמן לא מועט ומצריכים השקעות כספיות מהותיות".

חברת הדואר השיבה כי בשנים האחרונות שודרג אתר הגיבוי לחירום, מהעברה יומית של נתונים בקלטת למחשב המרכזי לעדכון מקוון של כל עסקה כספית. עוד ביקשה חברת הדואר להדגיש כי יש לבנק הדואר מערכת גיבוי לשעת חירום, גם אם נמצאו ליקויים בהפעלתה.

## טיפול לקוי בלקוחות בנק הדואר

### מוקד בנק הדואר

1. במוקד הטלפוני של בנק הדואר פועלים עשרות עובדים והוא מספק שירותים, מידע ופתרון לבעיותיהם של הלקוחות, ותמיכה לאשנבאים בסניפים ברחבי הארץ. בינואר 2015 פרסם המפקח מסמך אמנת שירות<sup>56</sup> שחייב את בנק הדואר לעגן בנוהל את אמנת השירות ללקוח ולפרסמה בכל מקום שעסקיו מתנהלים בו, ולקבוע מדדי שירות בתחומים השונים ולפעול לעמידה בהם. בנובמבר 2017 עמד זמן ההמתנה הממוצע שקבעה הנהלת החברה למוקד הטלפוני על ארבע דקות וחצי, ואחוז הנטישה המותר - 10%.

בביקורת ומתלונות לבדיקת משך הזמן עד למענה הטלפוני עולה כי רמת השירות במוקד הטלפוני של בנק הדואר אינה משביעת רצון.

לדוגמה, ב-14.9.16 הופנתה לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה תלונה<sup>57</sup> על המתנה של 45 דקות למענה הטלפוני במוקד שירות הלקוחות של בנק הדואר. ב-6.6.17 התלוננה לקוחה אצל אחראית פניות הציבור במשרד התקשורת כי זכתה ליחס מזלזל ממוקד בנק הדואר; היא נתבקשה לפקסס למוקד שוב ושוב טופס שמורה על ביטול עיקול, בתואנה שהמסמך לא הגיע בצורה ברורה, והגם שהגיעה בעצמה לסניף, בעייתה לא נפתרה.

בדיקה שערכו עובדי הביקורת בנובמבר 2017 העלתה כי זמן ההמתנה לקבלת מענה היה כ-29 דקות בממוצע. בדיקות נוספות שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בינואר 2018 העלו תוצאות וליקויים דומים.

יש לציין כי באוקטובר 2017 לבדו אירעו 15 תקלות שונות במוקד פניות הציבור של בנק הדואר עקב תקלות בשרתים או במערכת פניות הציבור. בתקלות אלה יש לכאורה כדי להסביר חלק ממקרי העיכוב במענה לפונים מעבר לפרק הזמן שנקבע.

56 מסמך "אמנת שירות ללקוח" בהתאם להוראת ניהול תקין לפי סעיף 88ד(א) לחוק הדואר.

57 התלונה נמצאה מוצדקת.

עוד נמצא כי לא ניתן להעביר למוקד בנק הדואר פניות באמצעות כלים אינטרנטיים כגון פייסבוק, כפי שנהוג במוקדי שירות מתקדמים ואף במוקד 171 של חברת הדואר. מצב זה מונע מאוכלוסייה שזמנה דוחק מלפנות ומגביר את העומס על המוקד הטלפוני.

בתשובתה מסרה חברת הדואר כי שיעור התקלות בבנק הדואר אינו גדול יותר משל בנקים ומוסדות פיננסיים אחרים, בעלי משאבים רבים יותר; כי הביקורת לא הצביעה על תקלה מערכתית או על שיעור תקלות גבוה יחסית לגופים דומים אלא ציינה תקלות נקודתיות. חברת הדואר דחתה את טענת הביקורת על היעדר אמצעי פנייה למוקד בנק הדואר וטענה כי אפשר להעביר לבנק הדואר פניות באמצעות דואר אלקטרוני, כפי שעשו כבר רבבות לקוחות, וגם בפייסבוק - דרך מוקד שירות הלקוחות של חברת דואר ישראל (מוקד 171) המפנה אותן לטיפולו של בנק הדואר.

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק הדואר כי פעולה לתיקון ולמניעה של מקרים ותקלות כפי שצוינו לעיל יש בה בכדי לתרום לשיפור שירותיו ללא קשר לנעשה בארגונים אחרים. על בנק הדואר לפתח גם ערוץ לפנייה ישירה למוקד שלו דרך פייסבוק, ללא תיווכו של מוקד 171, על מנת למנוע סרבול ואי הבנה שלא לצורך.

2. בנק ישראל הודיע באוגוסט 2017 על כוונתו להורות על מתן קדימות לקשישים ולבעלי מוגבלויות בקבלת מענה אנושי במוקדים הטלפוניים של הבנקים, כדי שיתקצר זמן ההמתנה של הלקוחות מאוכלוסיות אלו<sup>58</sup>.

הגם שהנחיה זאת של בנק ישראל אינה חלה על בנק הדואר, מן הראוי שגם המפקח על בנק הדואר יבחן אם יש מקום לאמץ נורמה זאת, שכן היא חשובה במיוחד בבנק הדואר, אשר חלק גדול מלקוחותיו משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות.

3. בדוח מבקר המדינה משנת 2017<sup>59</sup> נכתב על מיקומו היקר של מוקד בנק הדואר בירושלים והומלץ כי חברת הדואר תשקול את העברתו לפריפריה. מהלך שכזה יאפשר לאנשים מאוכלוסיות חלשות להשתלב בשוק התעסוקה ויהיה בו גם משום חיסכון נכבד בהוצאות החברה.

58 ההנחיה טרם נכנסה לתוקף, הואיל ויש צורך בתיאום עם הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן במשרד הכלכלה, אשר צפויה לפעול להתקנת תקנה דומה אשר תסייע בהחלת ההנחיה האמורה.

59 מבקר המדינה, **דוח שנתי 68א** (2017), "ניהול הנכסים וההתקשרויות בחברת דואר ישראל בע"מ".

בביקורת נמצא כי מוקד בנק הדואר עדיין שוכן באותו מקום: 550 מ"ר במיקום מרכזי ויקר בשכונת גבעת שאול בירושלים.

בתשובת חברת הדואר השיבה כי היא מתכננת להעביר את מוקד בנק הדואר אל אתר אחר אשר עלויותיו נמוכות יותר.

### ליקויים במשיכתם של כספי משכורת מחשבונות מעוקלים

חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958<sup>60</sup> (להלן - חוק הגנת השכר) קובע את גובה הסכומים האסורים בעיקול מכספי המשכורת המופקדים בחשבון הבנק, והוא רלוונטי גם לפעילותו של בנק הדואר.

נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה העירה לא אחת לבנק הדואר על התנהלותו בניגוד לחוק הגנת השכר בעניין משיכה של כספי משכורת מחשבונות מעוקלים. התנהלות זו מסבה עוגמת נפש רבה ללקוחות שמצבם רגיש ממילא ועלולה אף להחמיר אותו. להלן דוגמה.

אם לחמישה הגיעה לבנק הדואר ב-12.2.17 וביקשה למשוך כספים מחשבונה. אף שהיו בחשבון יותר מ-6,000 ש"ח, אפשר לה בנק הדואר למשוך 3,250 ש"ח בלבד, משום שהחשבון היה מעוקל. המתלוננת פנתה לנציבות תלונות הציבור בטענה שהכסף בחשבון, כספי משכורת וקצבת ילדים, מוגנים מעיקול, והיה על בנק הדואר להניח לה למשוך סכום גדול יותר. הבירור העלה שבנק הדואר אפשר למתלוננת למשוך את קצבת הילדים, המוגנת מעיקול לפי חוק הביטוח הלאומי, אך לא את מלוא הסכום המגיע לה מכספי המשכורת, לפי חוק הגנת השכר. עוד העלה הבירור כי לא נעשה כל ניסיון לבדוק את מצבה המשפחתי של המתלוננת במעמד המשיכה.

נציבות תלונות הציבור העירה לבנק הדואר כי היה ליקוי בהתנהלותו ועליו לנקוט צעדים ממשיים למניעת הישנותם של מקרים כאלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח הישנותם של מקרים כאלה, רגישותם, ועוגמת הנפש הרבה הנגרמת בעטייהם, על הנהלת בנק הדואר לוודא כי יופץ נוהל ברור בנושא וכי תהיה הקפדה בלתי מתפשרת על אי-חריגה מהוראותיו ומהוראות החוק.

60 החוק קובע שאין לעקל כספי משכורת המופקדים בחשבון בנק עד לסכום השווה לגמלת הבטחת הכנסה שהייתה משולמת לעובד אילו היה זכאי לכך, וזאת בהתאם להרכב המשפחתי שלו (או עד לסכום השווה ל-80% מהמשכורת, הנמוך בהם).

## ליקויים בשירות בסניפים

בשנים האחרונות עבר כובד המשקל בסניפים משירותי דואר מסורתי לשירותים פיננסיים מבנק הדואר. לצורך הספקתם ושיווקם של שירותים פיננסיים אלה נדרש מן האשנבאים בסניפים להקדיש לטיפול בלקוחות ולמתן מידע זמן רב מהנדרש במדד השירות של חברת הדואר.

בעיית זמני ההמתנה בסניפים מחמירה במיוחד בתאריכים קריטיים מדי חודש, כשהעומסים בהם כבדים במיוחד, כגון ה-15 בחודש בתקופת התשלומים לרשויות המס ובסוף כל חודש, בעת תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי.

גם מדוח מערכת ניהול התורים של חברת הדואר עולה כי בסניפים רבים זמן ההמתנה ארוך מאוד באותם תאריכים. לדוגמה, זמן ההמתנה הממוצע ב-15.11.17 עמד בסניף רהט על 48.6 דקות ובסוכנות כפר חב"ד על 72 דקות. ב-29.11.17 היה זמן ההמתנה הממוצע בסניף רהט 53 דקות ובסוכנות כפר חב"ד - 45 דקות.

נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בסניפים באזור ירושלים והמרכז, והתרשמו כי רמת השירות גם בסניפים אלה לוקה בחסר בזמנים האמורים וזמן ההמתנה בהם עדיין ארוך.

במסגרת ההיערכות להפרדה ראוי שחברת הדואר תשקול את הפרדתם של שירותי הדואר מן השירותים הבנקאיים בסניפיה<sup>61</sup>, במיוחד באזורים שמתגוררת בהם אוכלוסייה מוחלשת.

בתשובתה כתבה חברת הדואר כי: סעיף זה בביקורת הציג את זמן ההמתנה בשלוש יחידות דואר בימים אשר הוגדרו מראש כימים שהקהל גדול בהם במיוחד, אך ב-2017 היה זמן ההמתנה הממוצע ביחידות הדואר נמוך בהרבה: צמצום משך ההמתנה ביחידות הדואר לכ-10 דקות בממוצע (ממוצע בכל יחידות הדואר בשנת 2017).

משרד מבקר המדינה מעיר לחברת הדואר כי הימים שנבדקו ידועים כימים שבהם גובר הצורך של הציבור בשירותי בנק הדואר ועליה להיערך לכך מראש, כדי שזמן ההמתנה לא יתארך, כפי שנמצא בביקורת.

1. עוד נמצא בביקורת כי בעת מתן שירותים מסוימים בסניפים, כגון מכירת מט"ח ותשלומים לקופת חולים ולחברות סלולר, האשנבאי נאלץ להקליד את הנתונים פעמיים, לשתי מערכות שונות - למערכת המידע המרכזית ולמערכת התפעולית, "מאור". נוסף על הצורך להשוות לאחר מכן את תוצאותיהן של שתי המערכות ולהתאים את נתוניהן, באופן המידי הדבר מסרב ומאריך את עבודתו, וסביר שבעת עומס ולחץ גדלה גם ההסתברות לטעויות וגובר קוצר רוחם של הממתינים בתור.

61 החוק יאפשר לחברת בנק הדואר לפתוח 35 סניפים אשר ישמשו למתן שירותיה בלבד.

2. בעיה אחרת המבטאת את מגבלת השירות של האשנבאים בסניפים עולה מן התלונה הבאה שהובאה לידיעתו של משרד מבקר המדינה בנובמבר 2017: עובדת זרה שביקשה לקבל תדפיס של התנועות בחשבונה הופנתה בסניף אל המוקד הטלפוני של בנק הדואר. שם, אחרי המתנה טלפונית ממושכת, ביקשו ממנה לשלוח בפקס בקשה בכתב, שרק לאחריה יישלח תדפיס התנועות לביתה. דוגמה זו מעידה על יכולת השירות המוגבלת של האשנבאים בסניפים, המטריחה שלא לצורך את לקוחות בנק הדואר. הדבר חמור במיוחד משום שחלק גדול מלקוחות הבנק הם מעוטי יכולת וקשישים, אשר נגישותם לאינטרנט נמוכה מהממוצע המקובל באוכלוסייה הכללית.

בתשובתה מסרה חברת הדואר כי היא פועלת כל העת לפתח ערוצי שירות דיגיטליים כגון אתר אינטרנט והתקנת כספומטים, ואלה האמצעים הטובים ביותר לשיפור השירות, שכן בזכותם קטן מספר הפונים ליחידות ומתאפשר שירות טוב יותר ללקוחות המתקשים לבצע פעולות באמצעים דיגיטליים (כגון אוכלוסייה מבוגרת). לעניין הקונקרטי שבדוגמה לעיל מסרה חברת הדואר כי אינה סבורה שהאשנב הוא המקום המתאים לקבלת מידע ארכיוני על תקופה העולה על שישה חודשים, לא כל שכן כאשר בנק הדואר מתעתד להפנות לקוחות אל ערוצים דיגיטליים.

בתשובתו כתב משרד התקשורת כי ברוב יחידות הדואר זמני המתנה סבירים. בימים של תשלומי מע"ם וקצבאות המדינה - מאחר ששירות זה ניתן בידי דואר ישראל בלבד ומדובר במאות אלפי פעולות המתנקזות ליום אחד או לימים ספורים - מטבע הדברים נמדדים בימים אלה זמני המתנה ארוכים מבשאר הימים.

על בנק הדואר לפעול לשיפור השירות ללקוחות הניתן בסניפים ובין היתר לפעול לייעול עבודת האשנבאים בסניפים. השיפור יגביר את שביעות הרצון של לקוחותיו, ימנע המתנה ממושכת ואובדן זמן ויצמצם עומסים, הטרחה מיותרת ועיכובים של לקוחות שאין להם כל חלופה אחרת.

## משרד התקשורת

### היעדרה של מערכת מידע ייעודית ומותאמת לניהולן של פניות הציבור במשרד התקשורת

1. מינהל הדואר במשרד התקשורת מופקד גם על הטיפול בפניות הציבור ובתלונות על התנהלותו של בנק הדואר. במינהל הדואר עובדת אחת שתפקידה ריכוז התלונות הללו, בירורן מול הגורמים הרלוונטיים בחברת בנק הדואר, ומענה לפונים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בשנת

2016 התקבלו בעניין בנק הדואר 236 פניות (59% מהן נמצאו מוצדקות), כ-10% יותר מבשנה הקודמת (217 פניות).

לצורך ניהול מיטבי של תלונות הציבור, בירורן וטיפול יעיל בהן, קיימות בשוק מערכות מידע ייעודיות שבכוחן לתעד את התלונות באופן שיאפשר אחזורן על פי חתכים רלוונטיים נדרשים.

מתברר כי מינהל הדואר במשרד התקשורת אינו משתמש במערכת מידע ייעודית לניהול פניות הציבור והתלונות על חברת בנק הדואר, אלא מנהלן בתוכנת אקסל. הדבר עלול להקשות על האגף לשרטט תמונת מצב כוללת ואמינה של הנעשה בתחום זה ואף פותח פתח לטעויות בניהול הנתונים.

משרד התקשורת השיב כי מספרן של פניות הציבור בנוגע לשירותי בנק הדואר קטן מאוד והשימוש באקסל מספק. עם זאת טען כי ישקול לנהל את פניות הציבור בנוגע לבנק הדואר במערכת פניות הציבור של שירותי הדואר.

2. הנתונים הסטטיסטיים המאפיינים מוקד לקוחות, כגון זמן ההמתנה, שיעור הנטישה, מספר השיחות, פילוח השיחות לפי נושא וכדומה, הם מדד קריטי ליעילותו של המוקד. בביקורת נמצא כי מינהל הדואר ניזון אך ורק מן הנתונים שהוא מקבל מבנק הדואר ואינו בודק נתונים אלה בעצמו, אף לא באופן מדגמי.

משרד התקשורת השיב כי בידי המינהל נתונים המתקבלים מבנק הדואר על זמני ההמתנה במוקד הלקוחות, שעות שיא ועומס בו, מספר העובדים בו וכיו"ב, וכך המינהל עוקב מקרוב אחר רמת השירות במוקד הלקוחות של בנק הדואר. תלונות ספציפיות, כגון על זמן המתנה ארוך במענה האנושי במוקד הלקוחות, נבדקות בידי המינהל באופן עצמאי, ובמקרים כאלה אנשים מחייגים בעצמם למוקד כדי לבחון את התלונה. המינהל הוסיף כי לפי הצורך הוא פונה בעניין זה להנהלת דואר ישראל, כגון דרישה לתגבר את כוח האדם במוקד.

משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שמינהל הדואר שבמשרד התקשורת יבצע בדיקות עיתיות באופן עצמאי ולא יסתמך רק על נתוני בנק הדואר. נוסף על כך עליו להפיק, מבסיס הנתונים המועבר לו על ידי בנק הדואר, עיבודים שונים על פי מאפיינים שייקבעו על ידו מראש, על מנת לוודא את נכונותם של נתונים אלו.

## הגברת המענה לאוכלוסיות מוחלשות - "בנק חברתי"

### מענה אישי בסניפים

רבים מלקוחותיו של בנק הדואר נמנים עם האוכלוסיות המוחלשות בחברה - קשישים, חרדים, ערבים ועובדים זרים.

לקשישים רבים וללקוחות נטולי גישה לאינטרנט חשוב מאוד הקשר הבין-אישי עם הבנקאי. קשר כזה עוזר להם במיוחד במצבים מאתגרים כגון חיובים מיותרים או איחור בהחזר הלוואה וכדומה. עם העלייה בתוחלת החיים והצפי לגידול שיעורם היחסי של הקשישים באוכלוסייה הכללית, גובר גם הצורך במענה לאוכלוסייה זו (ולאוכלוסיות החלשות האחרות) בתחומים שונים, ובכלל זה שירותים בנקאיים.

משנת 2016 הובילו הבנקים המסחריים מהלך נרחב לסגירתם של סניפים רבים ברחבי הארץ וצמצום האשנבים.

מנתוני היחידה לפניות הציבור בבנק ישראל עולה כי גדל מספרן של תלונות הציבור על סגירתם של סניפים וצמצומן של עמדות הפקידים בבנקים המסחריים: בשנת 2016 התקבלו כ-85 פניות ובשנת 2017 התקבלו 44 פניות. ליחידה הגיעו פניות בנושא זה גם מחברי כנסת ומראשי ארגונים חברתיים.

עת זו של סגירת סניפים וצמצומן של עמדות פקידים בבנקים המסחריים מגבירה את החשיבות של יכולת בנק הדואר לתת מענה לציבור הרחב במספר הסניפים הגדול של בנק הדואר, פיזורם הגיאוגרפי הנרחב ונגישותם הפיזית.

התייחסות לכך מצויה גם בדוחות הכספיים של חברת הדואר לשנת 2016<sup>62</sup>: "ישם דגש על פיתוח פרויקטים חדשים המבוססים על תשתית חברת בנק הדואר להתאמת הפעילות לשינויים הרגולטוריים על חברת בנק הדואר אשר עשויים לאפשר את הפעלתה וביסוסה של חברת בנק הדואר כבנק חברתי".

### היעדר בחינתו של הצורך ב"בנק חברתי" והגדרתו

בשנים האחרונות מתרחבת ומתחזקת הדרישה להקמתו של "בנק חברתי" במדינת ישראל, לטובתם של אוכלוסיות מוחלשות ותושבי הפריפריה ולשם הגברת התחרות. נושא זה מצוי בסדר היום של גופים בעלי מודעות חברתית ומתחדד יותר לנוכח הפערים החברתיים.

בדוח שהכינה בשנת 2009 חברת ייעוץ אסטרטגי עבור רשות החברות, נכתב כי בעלי תפקידים מובילים בממשלה תומכים בהגברת התחרות במערכת

הבנקאית באמצעות בנק הדואר. הדוח מביא לדוגמה את מנכ"ל משרד האוצר דאז מר ירום אריאב כמי ש"רואה את בנק הדואר ככלי לסיוע לאוכלוסיות חלשות וככלי להגדלת התחרות בעיקר באזורי פריפריה בהם יש מיעוט אפשרויות". גם את דברי החשב הכללי דאז מר שוקי אורן מצטט הדוח: "בנק הדואר יכול לשמש כערוץ לעסקים קטנים וזעירים. יש אינטרס לאומי לטפחם כי הם יוצרים תעסוקה רבה".


במסמך סיכום דיון מ-17.1.10, שכותרתו "גיבוי המדינה לפקדונות זמן קצר שינתנו על ידי בנק הדואר", התחייב החשב הכללי לערוב לפיקדונות שיופקדו בבנק הדואר, בכפוף לתנאים שיוצבו לחברה ובכללם מינוי דירקטוריון, מינוי מבקר פנימי נפרד, החזקת נכסים והון עצמי. בכך ביטא למעשה תפיסה של צורך במעורבות ממשלתית כלשהי ומתן שיפוי מוגבל לפעילויותיו של הבנק.

נושא זה נדון גם בוועדות כנסת שונות ובראשן ועדת הכלכלה. בדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת מן ה-6.4.16 ציין יו"ר הוועדה: "זאת גם הזדמנות ענקית לממשלה לעשות מעשה חברתי ראוי, אמיתי לקבוצות שמודרות מהחברה הישראלית. בנק הדואר יכול להיות הבית שלהם". מנכ"ל משרד התקשורת אמר באותו דיון: "שר האוצר עושה צעדים שנועדו לייצר מצד אחד תחרות בעולם הפיננסי ומצד שני נגישות לאוכלוסיות החלשות יותר. במסגרת זאת האוצר התחיל להתעניין יותר בבנק הדואר". מפי ח"כ אוסאמה סעדי נרשם: "...ללכת סוף-סוף לכיוון של בנק חברתי. אני הייתי בחברת הדואר. יש להם שבע מאות וחמישים סניפים. זה יותר מכל הסניפים של הבנקים האחרים. חלק גדול מזה במגזרים ובישובים הערבים. לכן חשוב לנו שהבנק הזה שהוא לשכבות החלשות, השקופות, המודרות, האנשים השקופים - לא רק שייתן את השירותים שהוא נותן עד היום, אלא לפתח את זה".

באותו דיון אמר מנכ"ל חברת הדואר מר דני גולדשטיין: "אחד הדברים שביקשנו מהאוצר- מדברים הרבה מה זה בנק חברתי. אבל אם כל אחד ישאל את עצמו למה התכוונתי צריך לפרוט את זה לפרטים. ביקשנו מהאוצר לתת לנו רשימה של דברים שמצפים שבנק הדואר יעשה ולא יכול לעשות היום כדי לקדם אותו להגדרה הזאת... מה שאנחנו מצפים זה לקבל מהאוצר את רשימת השירותים הנוספים כדי שנדע איזה שירות נוסף נוכל לתת לאוכלוסייה שיכול להנתן ללא ההגדרה של בנק מסחרי".

בהקשר זה חשוב לציין כי בדברי ההסבר להצעת החוק של תיקון 11 נכתב: "מוצע כי השר, בהסכמת שר האוצר, יעניק לחברה הבת היתר למתן שירותים כספיים... לאחר שיביא בחשבון... וכן את השיקולים והמטרות שלהלן: קידום ושיפור מתן השירותים הכספיים לציבור... הרחבת הנגישות של השירותים הכספיים לציבור, **בשים לב, בין השאר, לקיומם של פערים כלכליים בחברה בישראל ובהתחשב בצרכים ייחודיים של קבוצות שונות באוכלוסייה** [ההדגשה לא במקור]".



  
**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 שטרום והפוטנציאל הטמון בבנק הדואר**

גם בדיון בוועדת הכלכלה<sup>63</sup> של הכנסת מ-1.1.18 אמר שר התקשורת, מר איוב קרא: "...בנושא בנק הדואר. אני חושב שזה דבר אדיר ועוצמתי. זה יכול להוסיף הרבה לאוצר, ולמדינה בכלל. עצם החשיבה שיש בנק חברתי ממדרגה ראשונה - אני חושב שזה דבר מתבקש וחשוב ביותר". ויו"ר הוועדה אמר: "אנחנו מאוד קיוונו ומאוד התפללנו שבנק הדואר ייהפך ויהיה בנק חברתי. זו היתה הכוונה, זו היתה ההתנהלות של המערכות השונות - להפוך את בנק הדואר לבנק חברתי".

ראויה לציון העובדה שהמדינה, ברצונה לקדם מטרות חברתיות ראויות, עשויה לעיתים לסבסד או לממן אף שירותים מפסידים באמצעות חברות ממשלתיות שבעלותה, כגון סבסוד פעילותן של חברות העוסקות בתחבורה ציבורית וכן במשק החשמל והמים. סמכות זו מעוגנת אף בסעיף 4(א) לחוק החברות הממשלתיות שקובע כי חברה ממשלתית תפעל לפי שיקולים עסקיים שחברה לא-ממשלתית פועלת לפיהם, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור הוועדה, שיקולי פעולה 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 ולעיתים אף באמצעות עובדי המגזר הציבורי עצמו, שכן למגזר הפרטי אין תמריץ לממן בעצמו שירותים ומוצרים אלה. בהקשר זה יש להדגיש את הצורך לקדם סולידריות חברתית-במיוחד בחברה הטרוגנית ומשועתת כמו החברה הישראלית-באמצעות אספקה של שירותים ומוצרים כאלה"<sup>64</sup>.

למרות החשיבות שמייחסים גורמים שונים להקמת בנק חברתי, לא נמצא שנערכו במשרדי הממשלה הרלוונטיים, משרד האוצר ומשרד התקשורת, דיונים מסודרים או עבודת מטה על הצורך בקיומו של בנק חברתי, או הגדרתו של בנק חברתי ומה שמצופה ממנו ביזיקה לפעילות בנק הדואר.

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 שטרום והפוטנציאל הטמון בבנק הדואר. ייתכן שחשיבות הנושא אף מאפשרת לשקול הקצאה תקציבית חד-פעמית מידי המדינה לצורך ההון העצמי הראשוני הנדרש להפעלתו, במיוחד מאחר שפיתוחו וקידומו של בנק הדואר יוכלו להגדיל את התמורה שתקבל המדינה בעת הפרטתו.

בתשובתו מסר אגף התקציבים: "כאמור, בנק הדואר נדרש לבצע מספר צעדים על מנת שיוכל לפעול כבנק בעל יכולות ושירותים בדומה לבנקים האחרים. כל עוד לא יבוצעו פעולות אלה, קשה לראות את בנק הדואר פועל כבנק בכלל וכבנק חברתי בפרט".

63 בדיון זה דחה שר התקשורת שוב את "היום הקובע", עד ליום 30 ביולי 2018, ולמעשה דחה את יישומו של תיקון 11 ב-60 חודשים בסך הכול.

64 "הבעלות הממשלתית בחברות בישראל: בחינה מחדש", אייל צור, פורום קהלת למדיניות, אפריל 2017.

בתשובתו של אגף הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל מיום 25.4.18 נכתב: "אנו נמצאים בעיצומו של תהליך בחינת האפשרות והמשמעות הנגזרת מהפיכת חלק מרשות הדואר לבנק, זאת בהמשך לפגישה שהתקיימה עם מנכ"ל רשות הדואר בעבר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכובים ביישומו של תיקון 11 ומניעת פיתוחו של בנק הדואר והרחבת פעולותיו פוגעים בעקיפין גם בשדרוג השירות לאוכלוסיות החלשות ולפריפריה גם בהגברת התחרותיות במערכת הבנקאית.

## סיכום

לחברת בנק הדואר יש פוטנציאל התפתחות מהותי, 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 וזאת למרות הערתו של מבקר המדינה בדוח משנת 2012 כי על הנהלות חברת הדואר וחברת בנק הדואר והמאסדרים השונים להשלים בהקדם את ההפרדה ההונית ולגבש דרכים ליצירת ההון העצמי. עיכובים אלה פוגעים בפוטנציאל הפיתוח של בנק הדואר ובקידום שירותיו לשכבות החלשות בציבור ומקבעים את העירוב הבלתי ראוי של התחום הריאלי עם התחום הפיננסי, בניגוד לאסדרה המקובלת כיום בשוק מודרני ותחרותי.

על הדירקטוריונים והנהלות של חברת הדואר וחברת בנק הדואר ועל משרד התקשורת ורשות החברות לפעול לתיקון הליקויים אשר הועלו בדוח ביקורת זה ולהפיק את הלקחים הנדרשים לפיתוח בנק הדואר. על משרד האוצר ומשרד התקשורת לבחון את הסדרת מקורות המימון להון עצמי מזערי ולהסרת מגבלות רגולטוריות המונעות את התפתחותו של בנק הדואר. פעולות אלה יגדילו את מגוון הפעולות והשירותים של חברת בנק הדואר, ועשויות להגביר את יעילותה, לשפר את התנהלותה המקצועית ולתת מענה פיננסי הולם יותר לאוכלוסיות מוחלשות בחברה ואף להגביר את התחרות במערכת הבנקאית בישראל.

זאת ועוד, האינטרס הציבורי מחייב את המדינה למרב (למקסם) את התמורה שתקבל בעת הליך ההפרטה.

על הגורמים הרלוונטיים, משרד האוצר, משרד התקשורת, רשות החברות וחברת הדואר, לפעול במרץ ובנחישות לקידום יישום תיקון 11 על מנת לחזק את הפוטנציאל הגלום בחברת בנק הדואר ולהעלות את ערכה טרם ההפרטה.

