

II. בנק הדואר

בנק הדואר הוקם על פי חוק בנק הדואר, תשי"א—1951, במטרה לעודד חסכון ולהקל העברת כספים.

השירותים שהבנק מקיים הם: קבלת כספים לחשבון סילוקין, החזקתם, העברתם וסילוקם — הופעל בחודש נובמבר 1953; קבלת פקדונות חסכון נושאי ריבית — הופעל בחודש אוקטובר 1954; העברת כספים באמצעות המחאות דואר (Postal Orders) — הופעל בחודש מארס 1956.

ההוצאות וההכנסות של בנק הדואר נקבעו בחוק התקציב לשנת 1960/61 בסך 1,400,000 ל"י. למעשה הגיעו ההכנסות לסך 1,650,812 ל"י וההוצאות לסך 1,361,120 ל"י. הגדלת ההכנסות איפשרה את הגדלת "השתתפות הבנק בהוצאות משרד הדואר" מסך 556,000 ל"י, שנקבע בתקציב, לסך 706,000 ל"י; על ידי כך הסתכמו הוצאות הבנק בסך 1,511,120 ל"י. סקירה על התפתחות הבנק עד סוף שנת הכספים 1956/57 נכללה בדו"ח השנתי של מבקר המדינה מס' 8 (עמ' 188). ועד סוף שנת הכספים 1957/58 בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 276—278). בשנים 1960 ו-1961 נבדקו פעולות הבנק מאז התחלתו בנובמבר 1953 עד סוף שנת הכספים 1960/61.

1. פעולות הבנק

בנק הדואר עוסק כאמור בשלושה תחומי פעולה: סילוקין, חסכונות, והמחאות דואר.

סילוקין

ניהול חשבונות הסילוקין פירושו העברת כספים בין לקוחות, שלפחות אחד מהם הוא בעל חשבון סילוקין. פעולות ההעברה מתחלקות לשני סוגים: העברת כספים שלא במזומנים בין חשבוננו של בעל חשבון אחד לחשבוננו של בעל חשבון אחר והעברת כספים במזומנים בין לקוחות, שאחד מהם בעל חשבון והשני אינו בעל חשבון.

בתקופה מסוף שנת הכספים 1954/55 עד סוף שנת הכספים 1960/61 עלה מספר חשבונות הסילוקין מ-4,000 ל-9,500 בקירוב ומספר הפעולות בחשבונות אלה מ-563,000 ל-6,700,000 בקירוב.

מספר ההעברות מחשבון לחשבון עלה באותה תקופה מ-30,000 ל-111,000 בקירוב. מתוך ס"ה של כ-6,800,000 פעולות ביצע הבנק למעלה מ-5,500,000 עסקאות סילוקין בעבור 761 בעלי חשבונות גדולים — משרדי הממשלה ומוסדות ציבוריים, ואילו בעבור כל שאר בעלי החשבונות — 8,780 במספר — כ-1,200,000 עסקאות סילוקין בלבד.

העובדה, שמספר ההעברות מחשבון לחשבון לא גדל אלא במידה קטנה יחסית בלבד, מס' תברת בעיקרה מההרכב המיוחד של כלל בעלי החשבונות של הבנק: הרוב הגדול מהעסקאות של משרדי הממשלה ושל המוסדות הציבוריים הגדולים, שעסקאותיהם מהוות למעלה

מ־80% מכלל פעולות הבנק, אינן העברות מחשבון לחשבון. הגדלת מספר הפעולות של העברת כספים שלא במזומנים, זאת אומרת של העברה מחשבון לחשבון, הייתה דורשת הרחבה גדולה של כלל בעלי חשבונות הסילוקין. אולם האפשרויות של בנק הדואר בכיוון זה הן מוגבלות. כיוון שאין הבנק יכול לתת כל אותם השירותים הניתנים בבנקים מסחריים. הבנק נהפך איפוא בעיקר לשלם וגובה של הממשלה ושל מוסדות ציבוריים; ביצוע עסקאותיו, כגון תשלום משכורות וקיצבות, גבייה של מסים, אגרות וקנסות, כרוך בפעולות בודדות מרובות המתבטאות בסכומים קטנים.

חסכונות

לשם עידוד החסכון מקיים בנק הדואר שירות לקבלת פקדונות נושאי ריבית הן בדרך של ניהול חשבונות חסכון אישיים והן בדרך של מכירת תעודות חסכון נקובות ערך.

(1) חשבונות חסכון אישיים. בנק הדואר ראה את תפקידו במיוחד בעידוד החסכון בקרב בעלי האמצעים הזעירים, ויזם להשגת מטרה זו תכניות חסכון מיוחדות, בעיקר לנוער. שיעור הריבית על פקדונות בחשבון חסכון, שנקבע לכתחילה ב־2% לשנה, הועלה החל מ־1.4.1956 ל־3%.

בתקופה מנובמבר 1953 עד מארס 1961 נפתחו בבנק הדואר למעלה מ־82,000 חשבונות חסכון, והסכום הכולל של היתרות בחשבונות אלה הגיע ל־31.3.1961 ליותר מ־5,800,000 ל"י. זה מראה, שהבנק הצליח להגיע למספר גדול יחסית של חשבונות חסכון שנפתחו. הסכום הכולל של היתרות בחשבונות אלה הוא קטן יחסית. דבר זה מצביע על כך שהבנק משך בעיקר חוסכים זעירים, בעוד שסוגים אחרים של חוסכים העדיפו לפנות אל בנקים אחרים.

(2) תעודות חסכון נקובות ערך. כדי לעודד את החסכון לטווח ארוך הוציא הבנק החל ממארס 1957 תעודות חסכון בערכים נקובים של 7.50 ל"י, 15 ל"י, 37.50 ל"י ו־75 ל"י, המיועדות להפקדת כספים לתקופה של חמש שנים מתאריך הרכישה; תעודה הנפדית לאחר גמר תקופה זו נושאת ריבית של 33¼% מסכום הפקדון.

המאמצים לעניין את ציבור החוסכים בתעודות חסכון לא הצליחו. אמנם נמכרו בשנה הראשונה להוצאתן (1957/58) תעודות בסכום של 25,000 ל"י בקירוב, אך בשנים הבאות ירדה המכירה משנה לשנה והסתכמה בשנת 1960/61 בסך 2,400 ל"י בקירוב בלבד. הסיבה העיקרית לכך, שהבנקים המסחריים הציעו לקהל בשנים האחרונות שיטות שונות של חסכון לטווח ארוך בתנאים נוחים יותר מאלה, שבנק הדואר יכול היה לתת.

העברת כספים

לשם העברת כספים במזומנים בין צדדים שאינם בעלי חשבון בבנק הדואר משתמשים בשני סוגים של המחאות: המחאות דואר (Postal Orders) והמחאות כסף (Money Orders).

המחאות דואר נרכשות באשנבים של כל בתי הדואר. ההמחאות הן בערכים נקובים מ־0.25 ל"י עד 20 ל"י, ותמורתן אפשר לגבות באשנבי כל בתי הדואר בארץ. המחאות כסף

נרכשות אף הן באשנבים של בתי הדואר. הן משמשות להעברת כל סכום עד לגבול של 200 ל"י להמחאה, אולם תמורתן אפשר לגבות רק בבית הדואר, ששמו נרשם בטופס ההמחאה.

במשך השנים האחרונות ירד מספר המחאות הכסף ירידה מתמדת — מ־183,000 בשנת 1956/57 ל־94,000 בשנת 1960/61 — ואילו מספר המחאות הדואר, שבהוצאתן התחיל בנק הדואר במאָרס 1956, עלה מ־325,000 המחאות, שהוצאו בשנת 1956/57, ל־690,000 בשנת 1960/61.

חוק בנק הדואר קובע, ששני הסוגים של העברת כספים באמצעות המחאות — הן המחאות כסף והן המחאות דואר — יופעלו על ידי בנק הדואר. למעשה מפעיל הבנק את השירות של המחאות דואר בלבד, ואילו השירות של המחאות כסף, שהופעל על ידי משרד הדואר עוד לפני הקמת הבנק, לא הועבר לידי בנק הדואר.

שני הסוגים של ההמחאות הם שני וואריאנטים של אותו שירות. לדעת הביקורת מן הצורך לשקול, אם לא היה רצוי לאחד את שני השירותים ביד אחת, ולהחליט, אם אמנם ירוכזו בידי הבנק, כפי שהחוק קובע, או אם אופיו של שירות זה אינו מדבר בעד ריכוזו בידי משרד הדואר.

2. ביצוע פעולות בנק הדואר בבתי הדואר

ממספר עסקאות בנק הדואר נעשות 95% עד 98% במזומנים, ולכן הן מתבצעות באשנבים של בתי הדואר. הרחבת פעולות הבנק, במיוחד ביצוע תשלומים מטעם היחידות הממשל־תיות ומטעם המוסד לביטוח לאומי, הביאו ללחץ על בתי הדואר, המכביד הן על האזרחים והן על האשנבאים. יש ימים — למשל היום ה־28 לחודש הוא יום תשלום קצבות זקנה — שתורים ארוכים עומדים לפני האשנבים בכל בתי הדואר בארץ.

אמנם הוקמו בשנים האחרונות בתי דואר חדשים, במיוחד בערי השדה ובמושבות, אך קצב הבנייה והיקפה לא יכלו להדביק את דרישות הקהל הנזקק לשירותי בנק הדואר.

3. רישום עסקאות בנק הדואר והפיקוח עליהן

(א) רוב רובן של עסקאות בנק הדואר — בהיקף שנתי של כ־7 מליון פעולות שמחזורן הכספי מגיע ליותר מ־1,000 מליון ל"י לשנה — נעשות על ידי האשנבאים בבתי הדואר. הם עורכים רשימות המועברות מדי יום ביומו אל סניפי הבנק. זקיפת עסקאות אלה לחובה או לזכות בחשבונות האישיים של לקוחות בנק הדואר נעשית בסניפי הבנק.

כדי להבטיח ביצוע תקין של עסקאות בנק הדואר ולמנוע אי־סדרים בטיפול בכספי הבנק המתקבלים ומוחזקים בבתי הדואר יש צורך בהסדרים מינהליים מיוחדים, ובעיקר: פיקוח שוטף על נכונות הרישומים והסיכומים הנערכים על ידי האשנבאים; דיווח תקופתי סדיר ובדוק מבתי הדואר אל הנהלת החשבונות של משרד הדואר, בו מתנהל החשבון המרכזי של בנק הדואר, ואל הנהלת החשבונות שבמרכז בנק הדואר, בו מתנהלים החשבונות של

בתי הדואר המתייחסים לעסקאות הבנק. דרושה התאמה. תוך פרקי זמן קבועים קצרים, בין חשבון בנק הדואר המתנהל. במשרד הדואר לבין חשבונות בתי הדואר המתנהלים בבנק הדואר.

ביולי 1960 העלתה הביקורת פיגור של 10 חודשים בהתאמות בין הרישומים בבנק הדואר לאלה שבהנהלת החשבונות במשרד הדואר, והפנתה את תשומת לבו של הנהלת בנק הדואר לפיגור זה.

(ב) בחודש אוקטובר 1960 נתגלתה מעילה של אחד האשנבאים בבית הדואר הראשי בתל אביב. אשנבאי זה נטל לעצמו חלק מהכספים, שקיבל מהלקוחות של בנק הדואר, במקום למסור אותם לגזבר בית הדואר. במשך התקופה בין חודש מארס 1960 ובין חודש ספטמבר אותה שנה עלה בידו להעלים בדרך זו יותר מ-200,000 ל"י (ראה מאמר "מאמצים למניעת מעילות בשירות הציבורי" בדיון וחשבון השנתי מס' 11, עמ' 30-31). מעילה בהיקף כזה ובמשך זמן ארוך כזה נתאפשרה בגלל ליקויים בבית הדואר בפיקוח על הטיפול בכספים ועל נכונות הרישומים והסיכומים של האשנבאים ובגלל ליקויים בבנק הדואר בהתאמת חשבונות הבנק עם חשבונותיו המתנהלים במשרד הדואר. מסכום המעילה תפסה המשטרה למעלה מ-21,000 ל"י, והיתרה שולמה לבנק על ידי חברת הביטוח.

(ג) בשנת 1961 נערכו על ידי משרד מבקר המדינה בדיקות מעקב אחרי הנהגת הסדרים מתאימים לפיקוח על הטיפול בכספים ואחרי קצב הביצוע של ההתאמות. אשר לצעדים שנקט בנק הדואר נקבע, שבהתאמת החשבונות של הבנק עם החשבונות המקבילים המתנהלים במשרד הדואר חלה התקדמות ניכרת: כיום מבצעים את ההתאמות האלה כעבור שבועות אחדים אחרי תום תקופת החשבון, והבנק ממשיך במאמציו לקראת עריכת ההתאמות תוך פרקי זמן קצרים עוד יותר.

משרד הדואר הוציא בשנת 1961 הוראות חדשות הנוגעות לפיקוח על הטיפול בכספים ועל נכונות הרישומים. באיזו מידה מבטיח ביצוע ההוראות הללו תיקון מלא של הליקויים שנקבעו, שימש נושא לביקורת על ידי משרד מבקר המדינה, שתוצאותיה הובאו לעיל (ראה עמ' 215).

4. פקדונות הבנק באוצר

סעיף 13 (א) של חוק בנק הדואר קובע, שהבנק יפקיד באוצר המדינה את כל הכספים שיתקבלו מלבד הכספים, שיהיו דרושים לצרכיו השוטפים. ליום 31.3.1961 הגיעו פקדונות הבנק באוצר לסך 16,633,725 ל"י. לפי סעיף 13 (ב) על שר האוצר לקבוע, בהסכמת שר הדואר ובהתייעצות עם ועדת הכספים של הכנסת, את סוגי ההשקעות, שבהם מותר להשקיע את כספי בנק הדואר. סעיף 13 (ג) קובע, ששיעור כספי בנק הדואר, שמותר להשקיעם, והמכסה לכל סוג של ההשקעות ייקבעו על ידי שר האוצר, בהסכמת שר הדואר, שיתיעץ לפני כן עם מועצת בנק הדואר.

הנוסח של סעיף 13 אינו מבהיר מעל לכל ספק, אם שר האוצר חייב להשקיע את הכספים הללו. משרד האוצר משתמש בכספים אלה בלי ללכת בדרך של השקעת כספים, כפי שהחוק מתווה.

5. הכנסות מאגרות ודמי עמילות

להלן רשימה המראה את התפתחות ההכנסות מאגרות ודמי עמילות לתקופה 1954—1961:

שנת הכספים	י"5
1954/55	16,099
1955/56	66,629
1956/57	116,293
1957/58	195,894
1958/59	291,281
1959/60	442,346
1960/61	653,907

בהתאם לסעיף 20(א) (5) לחוק בנק הדואר קבע שר הדואר בתקנות מדי פעם בפעם את האגרות, שעל הבנק לגבותן בעד שירותיו לסוגיהם. האגרות שבתוקף כעת נקבעו בינואר 1962. הביקורת העלתה, שלגבי עסקאות הנוגעות לבעלי חשבונות גדולים (משרדי הממשלה ומוסדות ציבוריים) לא נהג בנק הדואר בגביית האגרות בהתאם לתקנות. במקום זה בא הבנק לידי הסכמים עם בעלי חשבונות אלה: בחלק של המקרים נתן הבנק פטור מלא מתשלום האגרה; בחלק מהמקרים ניתנו הנחות משיעורי האגרה; היו גם מקרים, בהם נקבעו ללקוחות תשלומים גלובליים במקום האגרה או תשלום גלובלי נוסף על האגרה המוקטנת. על יסוד ההסכמים הנזכרים קיבל הבנק דמי עמילות, שהיו ברוב המקרים נמוכים משיעורי האגרות הנקובים בתקנות. בעלי חשבונות אלה, שבעבורם מבצע הבנק את רוב עסקאותיו, מחזיקים בבנק סכומים גדולים המאפשרים לבנק הפקדת סכומים ניכרים נושאי ריבית באוצר. אם לדעת בנק הדואר סיבות מסחריות סבירות מצדיקות, שייקבעו לחלק מלקוחותיו תנאים והסדרים מיוחדים, וביניהם גם ויתורים מלאים או חלקיים על דמי עמילות, מן הצורך לדאוג לשינוי מתאים של התקנות.

6. השתתפות הבנק בהוצאות משרד הדואר

(א) השתתפות הבנק בהוצאות משרד הדואר הייתה בשנתיים האחרונות הסעיף הגדול ביותר בין סעיפי ההוצאות של בנק הדואר. הטבלה הבאה מראה, באיזו מידה עלה במשך השנים המשקל היחסי של סעיף זה בהוצאות של בנק הדואר.

הוצאות בנק הדואר והשתתפותו בהוצאות משרד הדואר

בשנים 1954/55 עד 1960/61

שנת הכספים	ס"ה הוצאות בנק הדואר	השתתפות בנק הדואר בהוצאות משרד הדואר	אחוז ההשתתפות מס"ה ההוצאות
	י"5	י"5	%
1954/55	260,506	25,000	9.6
1955/56	369,148	56,000	15.2
1956/57	518,026	103,822	20.0
1957/58	623,517	129,462	20.8
1958/59	860,936	214,450	24.9
1959/60	1,250,917	463,981	37.1
1960/61	1,511,120	706,000	46.7

מתברר, שתשלומי בנק הדואר למשרד הדואר עלו בשיעור גובר והולך, והגיעו בשנת 1959/60 ליותר משליש, ובשנת 1960/61 לכמעט מחצית כלל ההוצאות של הבנק.

(ב) הסכומים, שנקבעו כתשלומי הבנק בעד שירותי משרד הדואר, אינם מכסים את הוצאות משרד הדואר בעד בנק הדואר במלואן. השתתפות בנק הדואר בהוצאות משרד הדואר נקבעה לפי הסכמים על סמך משא ומתן בין שני הצדדים מדי שנה בשנה תוך התחשבות באפשרויות הכספיות של הבנק; כדוגמה לכך תשמש שנת הכספים 1960/61, שבה הוגדלה השתתפות הבנק ב־150,000 ל"י כשהתברר, שעודף ההכנסות של הבנק על הוצאותיו בסוף שנת הכספים איפשר הגדלה זו. אומדן הוצאות הדואר בעד בנק הדואר, שנערך על ידי הביקורת תוך ביסוס על הנתונים הנמצאים במשרד הדואר, העלה, שהתשלום בסך 706,000 ל"י, שבנק הדואר שילם למשרד הדואר בשנת הכספים 1960/61 כיסה כ־2/3 מההוצאות, שמשרד הדואר הוציא למעשה בעד הבנק.

(ג) השתתפות הבנק בהוצאות משרד הדואר היא גורם חשוב בחשבון ריווח והפסד של הבנק. אם השתתפות זו אינה משקפת את כל ההוצאות, שמשרד הדואר הוציא בעד הבנק, הרי התוצאה הסופית של חשבון ריווח והפסד של הבנק אינה נותנת תמונה נכונה על המצב המשקי של הבנק. מן הצורך אפוא לערוך חישובים תמחיריים מדויקים ככל האפשר, שיהוו בסיס ריאלי לקביעת ההוצאות הממשיות של משרד הדואר בעד בנק הדואר.

(ד) מדיניות בנק הדואר צריכה להיות מבוססת על העקרון, שהכנסותיו יכסו את הוצאותיו האמיתיות. קביעת הוצאות משרד הדואר בעד הבנק בהיקפן האמיתי עשויה להביא — בהתאם לעקרון זה — לידי הצורך בהגדלת הכנסות הבנק, אם בדרך הגדלת שיעור הריבית על הפקדונות ואם בדרך הגדלת שיעורי האגרות לרבות התשלומים הגלובליים שנקבעו בהסכמים המיוחדים. ראוי לציין, שלקוחות הבנק מן הדין שישלמו בעד השירותים, שהם מקבלים, את התמורה המתאימה.