

שירותי דואר, בנקאות ותחבורה

ההיערכות לאספקת שירותי דואר ובנקאות בעתות חירום ואספקתם בעת המלחמה

ת ק צ י ר

ב-26.6.89 החליטה ועדת מל"ח עליונה להקים את "הרשות הייעודית לדואר בשע"ח" (להלן - הרשות הייעודית לדואר), שנועדה "להוות מסגרת ארגונית אשר תיערך ותבטיח את המשך פעולתם התקינה של שירותי הדואר השונים לאוכלוסייה ולצה"ל בכל תרחיש של שע"ח ומלחמה".

מתוקף החלטת הממשלה¹ מנובמבר 2005 הכריזה ועדת מל"ח העליונה על בנק ישראל כרשות ייעודית פיננסית כדי להבטיח את המשך פעילותם התקינה של שירותי הבנקאות בעת חירום בתחומים שבנק ישראל פועל בהם: הבנקים, חברות כרטיסי האשראי, חברת מסלקה בנקאית (להלן - מס"ב) וחברת שירותי בנק אוטומטיים (להלן - שב"א).

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות של הגופים הרלוונטיים לאספקת שירותי הדואר והבנקאות בעת חירום ואת תפקודם בעת מלחמת לבנון השנייה. הבדיקה נעשתה בעיקר בחברת הדואר ובבנק ישראל. נוסף על כך, נעשו בירורים במשרד התקשורת, במטה משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת).

עיקרי הממצאים

שירותי דואר

סמוך להקמת הרשות הייעודית לדואר החליטה רשות הדואר² לגבש כ-50 נהלים הנוגעים לפעילותן של יחידות רשות הדואר בעתות חירום. נמצא כי כמה נהלים חשובים טרם הותקנו, והנהלים שהוכנו עד מועד סיום הביקורת עוסקים בשעת חירום ולא ב"מצב מיוחד" בעורף.

ביישובי קו העימות פעלו שירותי הדואר ב"חלונות זמן"³ על פי הוראת פיקוד צפון. בכמה מיישובי קו העימות, כגון קריית שמונה ומעלות, סניפי הדואר היו סגורים במשך כמה ימים. יחידות דואר נסגרו לאחר שנפלו רקטות במרחב שלהן ולא נפתחו מחדש אחר כך. בכמה מערי קו העימות, למשל נהריה וקריית שמונה, לא חולק דואר באמצעות דוורים כמעט כל ימי המלחמה. פעמים רבות הייתה פעילותה של חברת הדואר במלחמה כרוכה בסיכון חייהם של עובדי החברה.

אלה הסיבות לפעילות החלקית של חברת הדואר באזורים אלו:

1. בהנחיות ובנהלים של חברת הדואר ומל"ח אין הוראות כיצד להפעיל את שירותי הדואר ב"מצב מיוחד" בעורף: לא נקבע אם על חברת הדואר לפעול כמיטב יכולתה כדי להעניק את השירותים כבשגרה, או שמא נוכח הנסיבות עליה לספק רק שירותים בסיסיים.
2. הביקורת העלתה כי הנחיות פיקוד העורף לא היו חד-משמעיות, לעתים הן לא עלו בקנה אחד עם הנחיות פיקוד צפון, ולרשות הייעודית לא היה ברור, למשל, אם כשלא מרתקים עובדים מותר לעבוד במקום שאינו ממוגן.
3. במהלך המלחמה בצפון לא היה שיתוף פעולה מספק בין מל"ח צפון ובין הרשות הייעודית לדואר. כמו כן, נמצא כי משרד התקשורת, שבמצב חירום מתפקד כרשות העליונה לתקשורת, לא הנחה את חברת הדואר בנוגע לפעילותה ולא תרם לייעול עבודתה בזמן המלחמה. נוסף על כך, צורת הדיווח על פעילות החברה שמשרד התקשורת דרש לא תאמה את "נוהל דיווח בשעת חירום" של חברת הדואר. הדבר יצר חיכוך בין משרד התקשורת לחברת הדואר, שלעתים פגע בהתמודדות עם מצב החירום.

שירותי בנקאות

ב-9.7.06, ימים מעטים לפני פרוץ המלחמה, דנו בכירי מחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בהיערכות לשעת חירום והגיעו למסקנה כי הבנק אינו יכול להקצות משאבים לשם כך.

במהלך המלחמה, בייחוד בימיה הראשונים, היו סניפי בנקים רבים סגורים באזור קו העימות. בזמן שסניפי הבנקים היו סגורים, בדרך כלל ניתן ללקוחות מענה חלקי בטלפון. ביישובי קו העימות היה אפשר להשיג מזומנים ממכשירים אוטומטיים,

2 במרס 2006 הפכה רשות הדואר לחברה ממשלתית.

3 פרקי זמן שבהם יכולים שוהים במקומות מוגנים לצאת מהם לצורך רענון והצטיידות.

שפעלו כסדרם, ומהסניפים הניידים שעברו ביישובים. נוסף על כך, לכל אזרח שהחזיק צ'קים של בנק מסחרי, הייתה אפשרות למשוך עד 600 ש"ח ביום מכל סניף בנק פתוח או מכל יחידת דואר פתוחה.

המפקח על הבנקים (להלן - המפקח) ביקש במכתב מהבנקים להתחשב בתושבי הצפון, בייחוד בהעמדת מקורות מימון לצורכיהם המיוחדים. הבנקים שעו באופן וולונטרי למקצת בקשותיו של המפקח.

תקנות שיקים ללא כיסוי (סייגים לתחולת החוק), התשס"ז-2006, שלפיהן צ'קים שסורבו בחשבון הבנק בין 12.7.06 ל-15.9.06 לא ייספרו במניין הצ'קים שמביא להגבלת חשבון הבנק, תוקנו רק לאחר כשלושה חודשים וחצי מתום המלחמה. העיכוב גרם פגיעה, לעתים בלתי הפיכה, בעסקים ובלקוחות שחשבוונותיהם הפכו לחשבוונות מוגבלים במהלך המלחמה וסמוך לה.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה כי במהלך המלחמה לא נתן בנק ישראל לבנקים הוראות בדבר פתיחת הסניפים, אלא רק הבהיר להם כי "פתיחת הסניפים, ומילוי מכשירי המזומן יבוצעו רק בכפוף להוראות הביטחון". לפיכך כל בנק היה צריך לברר בעצמו אם מותר לו לפעול. עוד עולה ממכתבי בנק ישראל שהבנקים לא ידעו את "ההיררכיה בקבלת ההנחיות (בנק ישראל/מל"ח/פיקוד צפון/פיקוד העורף)". כמו כן, נמצא כי בהנחיות ובנהלים אין כל קביעה בנוגע לשירותים הכספיים המוגדרים שירותים קיומיים ב"מצב מיוחד בעורף".

מאז סיום המלחמה בנק ישראל עובד עבודה מאומצת כדי להכין את עצמו ואת הרשות הייעודית הפיננסית לעת חירום. לשם כך שכר הבנק יועץ חיצוני, התקשר עם חברה והטיל עליה לארגן את מערך החירום של בנק ישראל, להגדיר רשות פיננסית לשעת חירום במסגרת מל"ח ולהקימה.

סיכום והמלצות

שירותי הדואר ושירותי הבנקאות לא פעלו בזמן המלחמה באופן מלא בצפון הארץ, במיוחד באזור קו העימות, שם הם ניתנו במידה חלקית בלבד. כדי להימנע מסיכון חיי אדם מיותרים, מחד גיסא, וכדי לספק שירותים קיומיים לאוכלוסיה בעתות חירום, מאידך גיסא, יש לקבוע אילו שירותים מוגדרים "קיומיים" ולהיערך לספקם בכל תרחיש תוך מזעור סיכון חייהם של העובדים והלקוחות. מן הראוי כי הרשות הייעודית לדואר והרשות הפיננסית ייערכו לשעת חירום בתיאום בכל התחומים החופפים ביניהן.



מבוא

ב-6.7.86 התקבלה החלטת ממשלה בדבר תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו. בעקבות ההחלטה הוקמה ועדת משק לשעת חירום (מל"ח) עליונה (להלן - הוועדה העליונה), שתפקידה לעשות להפעלת מל"ח; לבחון דרכים ותכניות להפעלת המשק החיוני של המדינה בזמן

חירום; לקבוע קדימויות להקצאת אמצעי ייצור; לתאם בין הרשויות האזרחיות ובין רשויות צה"ל בהכנות לשעת חירום ובפעילות בשעת החירום עצמה ולהנחותן. נוסף על כך, על הוועדה העליונה הוטל לאשר כינון של רשויות ייעודיות. רשות ייעודית הוגדרה בהחלטת הממשלה האמורה כ"מסגרת שמשרד ממשלתי בתחום אחריותו הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עליונה, לביצוע פעולות המתחייבות מהחלטה זו".

חברת הדואר והרשות הייעודית הפיננסית בבנק ישראל הוגדרו רשויות ייעודיות לשעת חירום: שירותי הדואר פועלים במסגרת משרד התקשורת, והרשות הפיננסית הוקמה במסגרת בנק ישראל. בחודשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את התפקוד של הרשויות האמורות בתקופת המלחמה בצפון ואת הלקחים שהופקו בעקבותיה.

שירותי חברת הדואר

פעילות "חברת דואר ישראל בע"מ" (להלן - חברת הדואר) נחלקת לשני תחומים עיקריים: 1. העברת דואר - איסוף, מיון העברה וחלוקה של דברי הדואר; 2. מתן שירותי אשנב, כגון משלוח דברי דואר, רכישת מוצרים, משיכה והפקדה של כספים, וביצוע תשלומים לצד שלישי. אחת הפעולות הייחודיות של הדואר היא העברת קצבאות הביטוח הלאומי לזכאים. בסניפי הדואר אפשר לקבל קצבאות באמצעות הצגת תעודת זהות בלבד, ואין צורך בפתיחת חשבון בנק לשם כך. נוסף לכך, אנשים משכבות חלשות נוטים לפתוח חשבון בנק בבנק הדואר מאחר שהוא אינו גובה עמלות על פתיחה ועל ניהול של חשבון עו"ש.

בשנת 1989 הוקמה "הרשות הייעודית לדואר בשע"ח" (להלן - הרשות הייעודית לדואר), שנועדה "להוות מסגרת ארגונית אשר תיערך ותבטיח את המשך פעולתם התקינה של שירותי הדואר השונים לאוכלוסייה ולצה"ל בכל תרחיש של שע"ח ומלחמה". נוהל 210 של מל"ח (משנת 2001), המבוסס על חוברת נהלים שהכינה רשות הדואר⁴ סמוך להקמת הרשות הייעודית (להלן - נוהל 210), מסדיר את פעילותה של הרשות הייעודית לדואר. על פי הנוהל, המבנה הארגוני והעקרונות התפעוליים של שירותי הדואר בזמן רגיעה משמשים בסיס למבנה ולהפעלה של הרשות הייעודית לדואר בשעת חירום.

התארגנות חברת הדואר לשעת חירום

1. בנוהל 210 נקבע כי "יחידות הרשות הייעודית לדואר בשע"ח יפעלו בהתאם להנחיות ומ"ע [וועדת מל"ח עליונה] כנגזר מאחריות מערך מל"ח ובהתאם להנחיות משהת"ק [משרד התקשורת] כנגזר מאחריותו ה"מיניסטריאלית" ובהתאם להוראות צה"ל/פקע"ר [פיקוד העורף] בנושא הג"א". עוד נקבע בנוהל כי "על הרשות הייעודית לדואר בשע"ח להפעיל את כל יחידות הדואר ברחבי הארץ ולתת את מלא השירותים לאוכלוסייה ולצה"ל. שינויים בשירותים מאילוצי המצב יתואמו עם משרד התקשורת ומטה מל"ח ארצי". מנספח ד' לנוהל עולה כי יחידת דואר שלא תהיה ממוגנת, תיסגר בשעת חירום.

הנוהל נוגע לפעילות הדואר החזויה בשעת חירום באופן כללי. הוא אינו קובע הוראות אופרטיביות לפעילות בשעת חירום, ואינו דן בתרחיש מסוים. על פי סעיף 5 לנוהל, הפעילות החזויה של הדואר בשעת חירום כוללת: "דברי דואר - עד 50% מההיקף ברגיעה; חבילות לחיילים - תוך 7 ימים הגעה

ל-50,000 חבילות ביום במתאר עפ"י תרחיש הייחוס; דואר בינלאומי - ירידה מהותית עקב הפסקת הטיסות של חברות זרות; מברקים אקספרס דיוור ישיר - ירידה של כ-70%; הגעה מוגבלת של אזרחים לבתי/סניפי הדואר ולסוכנויות הדואר; שיעור פעילות - גמישות בהתאם להנחיות צה"ל/פיקוד העורף וצרכי האוכלוסייה; יום העבודה עפ"י 'חוק שירות עבודה בשע"ח' - 12 שעות; שירותים דואריים לאוכלוסייה מפונה באתרי הפינוי; שירותים מיוחדים לזמן חירום" (ההדגשה של משרד מבקר המדינה).

נוהל 210 עוסק גם במבנה הארגוני של הרשות הייעודית, בתחומי האחריות ובשעת חירום. על פי הנוהל, כל סמנכ"ל, מנהל אגף, מנהל שירות, מנהל מרחב ומנהל קו עסקים ברשות הייעודית נושא באחריות להיערכות של יחידתו ולהפעלתה בשעת חירום. בכל יחידה מינה מנכ"ל הדואר מנהל בכיר לאחראי חירום מל"ח והג"א, נוסף על תפקידו. מנהל אגף ביטחון, מבצעים ושעת חירום נושא ברמת ההנהלה באחריות להיערכות הרשות הייעודית לדואר לשעת חירום. האחריות לשעת חירום היא אחד מתנאי העסקה בחברה.

2. סמוך להקמת הרשות הייעודית לדואר החליטה רשות הדואר לגבש כ-50 נהלים לפעילות של יחידות רשות הדואר בשעת חירום - בין היתר, נהלים לריתוק עובדים, לניוד עובדים, לוויסות אמצעים ולתפעול דואר נע. עד שפרצה המלחמה הכינה חברת הדואר נהלים בארבעה תחומים עיקריים: (א) ארגון, מבנה ומטות הפעלה; (ב) כוננות ודיווח; (ג) תפעול לוגיסטיקה, כוח אדם ומידע לציבור; (ד) מקלוט, הג"א וכיבוי אש. אולם נמצא כי כמה נהלים חשובים מן ה-50 שתוכננו טרם הותקנו; הנהלים שהוכנו עוסקים במצב חירום כללי ולא ב"מצב מיוחד" בעורף.

נוהל בין-משרדי מספר 12 של מל"ח "היערכות מערך מל"ח במלחמה מוגבלת" (להלן - נוהל 12) מציג את עקרונות הפעלת מערך מל"ח במלחמה מוגבלת. נספח א' לנוהל עוסק ב"מצב של אש בגזרת עימות מוגבלת" וקובע קווים מנחים לרשויות הייעודיות: שיתוף פעולה עם פיקוד העורף; אבטחת הצרכים החיוניים; גיוס כוח אדם חיוני לצורכי המשק; פינוי אוכלוסיה וטיפול בחללים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנהלת חברת הדואר להתקין בדחיפות נוהל למצב חירום באזור אחד או בכמה אזורים בלבד, ולהתייחס בו לתגבור אותם אזורים בעובדים ובאמצעי מיגון. יש להתייחס בנוהל גם להיערכות למצב מיוחד בעורף, וראוי גם לקבוע בו מראש, בהתאם לתרחיש הייחוס, אילו סניפי דואר ייפתחו בעת חירום ובמצב מיוחד, ואילו שירותים הם יספקו. החלטה זו צריכה להתבסס בין היתר על מיגון הסניפים ועל האפשרות לספק את השירות בסניפים חלופיים.

יצוין כי במועד הביקורת עסקה חברת הדואר בהפקת לקחים ממלחמת לבנון השנייה ופעלה לחיבור הנהלים החסרים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 ציינה חברת הדואר, בין היתר, כי החליטה לעדכן את הנוהל בדבר תגבור וניוד של עובדים בשעת חירום וקבעה יחידות דואר ממוגנות באזור חיפה והצפון שיוכלו להיות פתוחות בעת מלחמה וחירום. כן הודיעה שכדי לספק שירותי דואר בעת חירום על פי הצרכים החליטה לרכוש שלושה מקלטים יבילים ב-2007. משרד התקשורת מסר בתשובתו ממאי 2007 כי יוודא עם הרשות הייעודית לדואר שהנוהל אכן מתייחס לכל התרחישים האפשריים.

3. נמצא כי מטה מל"ח ארצי לא מסר תרחיש ייחוס לחברת הדואר מאז נובמבר 2001.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מטה מל"ח ארצי לספק לרשות הייעודית לדואר תרחיש ייחוס מעודכנים שעל פיהם תכין את תכנית האב להיערכותה לעתות חירום.

4. חברת הדואר הקצתה תקן קבוע למנהל תחום מל"ח והג"א ארצי והקימה מרחבים מוגנים ביחידות הדואר. היא העניקה משקל רב להפקת הלקחים בעניין הספקת אמצעי המיגון ליחידות הדואר ולעובדים.

5. בנובמבר 2005 התקיים תרגיל מל"ח "כוכב הצפון - 2005" בהשתתפות הרשות הייעודית לדואר; התרגיל נועד לבדוק כיצד מרחב הצפון בחברת הדואר מתמודד עם מצבי חירום שונים. בין התרחישים שנבדקו היו מצב מיוחד בעורף וחלוקת הקצבאות במצב חירום - מצבים שאכן שררו בפועל בזמן המלחמה. בסיום התרגיל העבירה חברת הדואר לפיקוד מל"ח צפון את מסקנותיה; לדבריה, הוא סיפק מענה מקצועי לכל התרחישים.

שירותי הדואר בזמן המלחמה

בימי המלחמה הראשונים שררה אי-בהירות בדבר היקפה ובדבר מידת פגיעתה בשירותי הדואר. ב-16.7.06, לאחר שהוכרז מצב מיוחד בעורף, פרסם מנהל אגף הביטחון בדואר הנחיות לעובדים התואמות את נוהל 210, ולפיהן "יש להיות קשובים ולקיים את הנחיות פיקוד העורף לעניין השהיה במקלטים ו/או קיום השגרה במגבלות שיפורסמו מעת לעת. בכל מקרה שיותר לפתוח יחידות דואר (גם למספר שעות) יש לוודא תחילה כי במקום יש מקלט ו/או מרחב מוגן מסודר ומאורגן לשהיית עובדים". ב-19.7.06, בהמשך להנחיות, כתב סמנכ"ל משאבי אנוש בחברת הדואר לעובדים כי "על עובדי החברה להישמע להוראות שמפרסם פיקוד העורף מעת לעת בדבר תנועת אזרחים באזורים שונים בארץ. פתיחת יחידות הדואר או קריאה לעבודות חיוניות תעשה בהתאם להחלטתכם בכפוף להנחיות פיקוד העורף..."

בזמן המלחמה, לאחר קבלת ההנחיות מפיקוד העורף, העביר אגף הביטחון בדואר מדי יום לכל סניפי הדואר את ההוראות לאותו יום. מידע בדבר שעות הפתיחה המתוכננות של סניפי הדואר הובא לידיעת הציבור בכמה דרכים, בפרסום בעיתונות המקומית ובאמצעות המוקדים של הרשויות המקומיות.

על פי נתוני חברת הדואר, שמשדר התקשורת אישר, ב-29 ימי העסקים שהיו במהלך המלחמה פעלו 200 יחידות דואר באזור הצפון. יותר ממחציתן פעלו ברציפות במשך כל ימי המלחמה. מ-5,800 ימי השירות האפשריים ביחידות הדואר הנייחות (מכפלת מספר ימי העסקים במספר יחידות הדואר) ניתן שירות ב-5,269 יום (כ-91%).⁵ לדברי חברת הדואר, הסניפים סיפקו את כל צורכי האוכלוסייה. חברת הדואר הוסיפה כי אף שהייתה מוכנה לחלק חבילות לחיילים בכמויות שנקבעו בנוהל 210, הביקוש לשירות זה היה נמוך בהרבה מזה שציפתה לו. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי "בפועל, ברוב המקרים, תשומות השירות אותן העמידה חברת דואר ישראל לרשות הציבור עלו באורח משמעותי על היקף הביקוש לשירותים הללו (נוכח ירידה בהיקף זה) ומראה של אשנבאים היושבים חסרי מעש בסניפים - היה חזון נפרץ".

במהלך המלחמה הצטרפה חברת הדואר להסדר שיזם בנק ישראל שלפיו היה אפשר למשוך עד 600 ש"ח ביום בכל סניף בנק באמצעות פנקס צ'קים בלבד. נוסף על כך, חברת הדואר הגיעה להסכם מיוחד עם בנק דיסקונט לישראל בע"מ, ולפיו ניתנו שירותי בנקאות, כגון משיכת מזומנים והפקדת צ'קים, ללקוחות הבנק בדואר.

ביישובי קו העימות פעלו שירותי הדואר בחלונות זמן⁶, כפי שהורה פיקוד צפון. בכמה מיישובי קו העימות לא נפתח כל סניף של הדואר במשך כמה ימים: למשל, בקריית שמונה - במשך חמישה ימים, ובמעלות - במשך שלושה ימים. בחיפה נסגרו סמוך לאחר נפילת הרקטות הראשונות כל

5 לא כל יחידות הדואר פעלו במשך כל שעות היום.
6 ראו הערה 3.

הסניפים והסוכנויות של הדואר, למעט סניף אחד, אך תוך ימים אחדים נפתחו כל יחידות הדואר, והן נשארו פתוחות עד סוף המלחמה. בנהריה היו כל הסניפים בעיר סגורים במשך יומיים - ביום הראשון עם תחילת הלחימה ויום לפני שנסתיימה. עם זאת, היחידות שנפתחו נסגרו לעתים לאחר שנפלו רקטות במרחב שלהן, ולא נפתחו מחדש עם הפסקת הנפילות. בכמה מערי קו העימות, כגון נהריה וקריית שמונה, לא התבצעה חלוקת דואר באמצעות דוורים כמעט כל המלחמה. חשוב להדגיש כי פעמים רבות הייתה פעילותה של חברת הדואר בימי המלחמה כרוכה בסיכון חייהם של עובדיה.

אלה הסיבות לפעילות החלקית של חברת הדואר: 1. לא היה ברור להנהלת חברת הדואר אם היה עליה לספק את כל צורכי האוכלוסייה או שמא היה עליה לספק רק שירותים חיוניים; 2. הנחיות פיקוד העורף לא היו חד-משמעיות ולעתים לא עלו בקנה אחד עם הנחיות פיקוד צפון; 3. הקשר בין הרשות הייעודית לדואר ובין מל"ח, פיקוד העורף, ומשרד התקשורת היה לקוי.

קביעת רמת השירות הנדרשת בזמן מלחמה

1. כאמור, נוהל 210 קובע כי בשעת חירום יינתנו שירותי הדואר בצורה גמישה ובהתאם להנחיות צה"ל או פיקוד העורף ולצורכי האוכלוסייה. הנוהל אינו קובע בצורה מפורשת אילו שירותים על הרשות הייעודית לדואר לספק בשעת חירום, ואת היקפם. יצוין כי גם נוהל 12 שאמור להכווין את הרשויות הייעודיות למצב של מלחמה מוגבלת אינו קובע זאת.

בהנחיות ובנהלים אין קביעה הנוגעת להפעלת שירותי הדואר המוגדרים קיומיים בזמן "מצב מיוחד בעורף": לא נקבע אם על חברת הדואר לפעול כמיטב יכולתה כדי להעניק את השירותים כבשגרה, או שמא נוכח הנסיבות עליה לספק רק שירותים בסיסיים.

במכתב ששיגר סמנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת) וראש מל"ח מר ארנון בן עמי לנשיא התאחדות התעשיינים ב-16.7.06 הם התייחסו לרמת השירות הנדרשת במצב מיוחד, והבהירו כי "שר התמ"ת רשאי לאחר פרסום הצו בדבר מצב מיוחד בעורף, לאפשר גיוס מפעלים למתן שירותים קיומיים לאוכלוסייה (זאת אגב בשונה ממצב חירום כללי שבו מופעלים 'מפעלים חיוניים')... במצב מיוחד בעורף אין המדובר במפעלי ייצור אלא אם הייצור מבטיח את קיום האוכלוסייה באזור המוכרז ואין חלופה לייצור זה שניתן לספקו מאזור אחר במדינה. המחוקק ביקש לצמצם ככל האפשר את סיכון האוכלוסייה והעובדים שיגויסו במצב מיוחד בעורף למפעלים מכוח צו ולכן צמצם ביותר את סמכותנו לרמת ההכרחי ביותר לאוכלוסייה". ממכתב זה עולה כי לדעת הכותבים, במצב מיוחד יש לספק רק את השירותים ההכרחיים ביותר לאוכלוסייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה תקבע את העקרונות וההנחיות בעניין המשך פעילות שגרתית בעת חירום, בהתאם לנסיבות ובהתחשב ברמת הסיכון ובאפשרויות המיגון שיוצגו בפניה. בהתאם לעקרונות הממשלה והנחיותיה, על מל"ח ועל הרשויות הייעודיות לקבוע אילו שירותים יש לספק לאוכלוסייה, ובמידת הצורך יש לרתק עובדים לשם כך.

הנחיות פיקוד העורף ופיקוד צפון

1. במהלך המלחמה פרסם מפקד פיקוד העורף, האלוף גרשון יצחקי, כ-50 הודעות לאוכלוסייה ובהן הנחיות בעניין הפעילות של הגופים המספקים את השירותים הקיומיים והחיוניים, כגון שירותי הדואר. במהלך המלחמה בצפון היו שירותי הדואר כפופים הן להנחיות פיקוד העורף והן להנחיות פיקוד צפון באזור קו העימות. הדבר יצר סרבול ולעתים אף הביא להנחיות סותרות. למשל, עובדי הדואר הנע שיצאו לעבר קו העימות על פי הוראות פיקוד העורף, נעצרו בידי כוחות הצבא ולא קיבלו אישור להיכנס למרחב. נראה כי חלוקת אחריות מוגדרת ושיתוף פעולה הדוק יותר בין פיקוד צפון לפיקוד העורף הייתה יכולה לתרום להסדרת הפעילות.

לשכת סגן הרמטכ"ל מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאי 2007 כי "כלקח מהמלחמה ערך פיקוד העורף שולחן עגול עם פיקוד צפון ובו סוכם כי פיקוד צפון ימשיך לקבוע את הנהלים, ואילו ההנחיות לאוכלוסייה יצאו מפיקוד העורף וזאת ע"מ למנוע בלבול האוכלוסייה".

במהלך המלחמה נתן פיקוד העורף הוראות סותרות. למשל, הנחיות פיקוד העורף מ-19.7.06 קבעו כי "רשתות המזון, הבנקים... שירותי הדואר ושירותים חיוניים נוספים הממוקמים במבנים שיש בהם מרחבים מוגנים, יפתחו בכדי לספק את צרכי האוכלוסייה הנזקקת לשירותיהם". אולם למחרת, ב-20.7.06, הודיע פיקוד העורף כי "על מנת לצמצם את הפגיעה בשגרת החיים, התושבים יכולים לצאת לעבודתם בתנאי שהיא מתקיימת במבנים שיש בהם מרחבים מוגנים. רשתות המזון, הבנקים... שירותי הדואר התחבורה הציבורית ושירותים קיומיים נוספים נדרשים לתת שירותיהם בכדי לספק צרכי האוכלוסייה" (ההדגשות של משרד מבקר המדינה).

מההנחיה הראשונה של פיקוד העורף עולה כי שירותי חברת הדואר הם שירותים חיוניים, ויש לספקם רק במבנים שיש בהם מרחבים מוגנים, ואילו מההנחיה השנייה של פיקוד העורף עולה כי מדובר בשירותים קיומיים, שצריכים להינתן גם בלא מיגון. הסתירה בין ההנחיות יצרה אי-בהירות אצל הרשויות הייעודיות בדבר אופן פעילותן.

2. בתגובה למשנה למנכ"ל משרד התקשורת, שאמר בשיבת הוועדה העליונה ב-24.7.07 כי "יש היום הנחיה לא לפתוח במקום שהוא לא מרחב מוגן" טען מפקד פיקוד העורף כי "במהלך 13 היממות האחרונות - לא עצר שום גורם. כל גורם שעצר מלפעול עשה את זה באחריותו שלו... אני אומר לכם עכשיו נא להפעיל את כל השירותים שלכם בכל מקום גם כשנופלות שם קטיושות, שימו שכפ"צים, קסדות ולכו לעבוד...".

סמוך לאותו מועד פנו סמנכ"ל משרד התקשורת ומנהל תחום מל"ח בחברת הדואר לפיקוד העורף כדי לקבל הנחיות בדבר פעילותם. בפנייתה של חברת הדואר לפיקוד העורף מ-26.7.06 נכתב כי "הפעלת דוורים במרחב הצפון מבוצעת בחלונות הזמן המותרים בהתאם לאישורים בע"פ אשר קבלנו מגורמי צ.ה.ל ופיקוד העורף השונים. לאור הסיכון הכרוך בעבודה זאת אנו מבקשים לשקול שוב את הנושא ולקבל את אישורכם הנוסף בכתב לצורת עבודה זאת. יודגש כי חברת הדואר הינה רשות במערך מל"ח ושירותי הדואר מוגדרים כחיוניים".

ב-27.7.06 כתב מפקד פיקוד העורף: "נמסר לנו כי קיימת בציבור אי בהירות כאשר לחובות החלות על מספר אוכלוסיות לאור הנחיות פיקוד העורף. כך למשל הועלתה השאלה האם על עובד במפעל קיומי להגיע למקום עבודתו גם כאשר אין מיגון מתאים להנחיות במקום עיסוקו. לשם הבהרה: עובדים אשר מקום עבודתם נקבע כמפעל חיוני או כמפעל למתן שירותים קיומיים וחויבו להתייצב אליו חייבים להתייצב לעבודתם בכל מקרה ללא קשר לקיומן של הנחיות אלה...".

לאור ההודעה הזאת פנה עוד באותו יום מנהל תחום מל"ח בחברת הדואר לממונה על אגף הביטחון בחברה, וטען כי "לראשונה יש בידינו הנחיה מהגורם המוסמך והמופקד על חוק הג"א והנחיות המיגון, המאפשר לנו להפעיל שיקול דעת רחב ולפתוח יחידות או להפעיל רכבי ד.ג. או דוורים גם

במקרה שאין מענה להנחיות המיגון של צה"ל/פיקוד העורף וזאת בכפוף להפעלת 'חוק שירות עבודה בשע"ח'... לדעתי יש מקום להפיץ את המכתב והמשמעויות הנגזרות לידיעת הנהלת הרשות שכל מנהל מרחב/שירות/קו עסקים ידע כי במקרים חשובים ביותר מבחינת השירות לאוכלוסייה הוא יכול להפעיל את העובדים גם במקרה שאין מענה מגוני מלא ובכפוף להחלת 'חוק שירות עבודה בשע"ח' על קבוצת העובדים הרלבנטית".

מהאמור לעיל עולה כי הנחיות פיקוד העורף לא היו ברורות דיין והשאירו סימני שאלה רבים בידי הרשות הייעודית - למשל: האם כשלא מרתקים עובדים מותר לעבוד במקום שאינו ממוגן? יתרה מזו, הוראות אלה של פיקוד העורף סותרות את נוהל 210 של הרשות הייעודית לדואר שאושר בוועדה העליונה, ובו יש הוראה חד-משמעית כי "יחידה אשר לא ניתן יהיה לתת בה מענה מיגוני לעובדים ולקהל, תיסגר בזמן חירום".

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להכין נוהל ברור ומוסכם על כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם מל"ח ופיקוד העורף, שייקבע בו המיגון הנדרש כדי לתת את השירותים הקיומיים ואם יש לספק את אותם גם בלא אמצעי מיגון. על הגורמים הרלוונטיים לוודא כי לנותני השירות הקיומי יש מיגון המתאים לשם כך.

לשכת סגן הרמטכ"ל ציינה בתשובתה כי "לקח מהמלחמה הינו ניתוח מקדים של המקומות בהם יינתן שירות לאזרח בהתאם לרמת המיגון עליהם. מחוזות הפיקוד הונחו לקיים עבודת מטה משותפת עם מל"ח על מנת לקבוע את אותם מקומות" (ההדגשה במקור).

הקשר בין מל"ח, פיקוד העורף, הרשות הייעודית ומשרד התקשורת

1. בדיקות שעשה משרד מבקר המדינה העלו כי במהלך המלחמה בצפון לא היה שיתוף פעולה בין מל"ח צפון ובין הרשות הייעודית לדואר. לדוגמה, ב-18.7.06 העביר ראש מטה מל"ח צפון מכתב לחברת הדואר שעניינו חלונות הזמן בקו העימות. עוד באותו יום ביטל ראש המטה את המכתב מחמת "חוסר שיתוף הפעולה מצד נציג אגף הביטחון בצפון". חברת הדואר עבדה ישירות מול פיקוד העורף. בתחילת המלחמה היא אף הציבה את אחד מאנשיה בחמ"ל של פיקוד העורף. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 מסר מטה מל"ח ארצי כי התיאור העובדתי של אי-שיתוף הפעולה בין מל"ח לרשות הייעודית לדואר נכון, אך "הנושא בא על פתרונו עם חזרתו של מנהל המחוז [של חברת הדואר] מטיול בחו"ל כשבועיים לאחר פרוץ המערכה".

עוד עולה כי חברת הדואר, בתור רשות ייעודית, לא קיבלה ממל"ח הוראה להפעיל את מערך כוננות ג' - מערך מל"ח המופעל במידה חלקית, בהתאם להתפתחויות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה טען מטה מל"ח כי ההנחיה לעבור למצב כוננות ג' הועברה בפקס ב-18.7.06 לכל הרשויות הייעודיות, לרבות חברת הדואר, אולם אין בידו האישור כי הפקס התקבל בחברת הדואר.

2. בעת חירום משרד התקשורת משמש הרשות העליונה לתקשורת. במהלך המלחמה דרש המשרד מחברת הדואר דיווחים יומיים על פעילויותיה. לדברי חברת הדואר, הוא הסתפק בכך, ולא הנחה את החברה ולא תרם לייעול עבודתה בזמן המלחמה. נוסף על כך, מתכונת הדיווח שמשרד התקשורת דרש מהחברה בדבר פעילותה לא תאמה את "נוהל דיווח בשע"ח" של חברת הדואר, והדבר יצר חיכוך בין משרד התקשורת לחברת הדואר, שלעיתים פגע בהתמודדות עם מצב החירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע הנחיות ברורות ומוסכמות אשר לאופן הדיווח של הרשויות הייעודיות, ובהן הדואר, על פעילויותיהן בעת חירום. ראוי גם כי הגופים הרלוונטיים - הרשות הייעודית לדואר, משרד התקשורת, פיקוד העורף ומל"ח - ישתפו פעולה בהספקת שירותי הדואר בעת חירום.

משרד התקשורת מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2007 כי המשרד "יפעל בהקדם יחד עם חברת הדואר, מל"ח ופיקוד העורף להגדרת דרישות הדיווח בשעת חירום, לרבות: מועדי דיווחים, הנתונים שיכללו בהם, תפוצתם, אנשי קשר וכל מידע נוסף, הנחוץ לצורך קבלת תמונת מצב בזמן אמת בעיתות שעת חירום". עוד ציין המשרד כי בתרגיל מל"ח שהתקיים במרס 2007 תורגלו ניהול הקשר בין המשרד לחברת הדואר והליך הדיווח בעת חירום, וחל בהם שיפור.

היערכות הרשות הייעודית לדואר לאירועים עתידיים

הפקת לקחים

1. עם סיום המלחמה החלה חברת הדואר בתהליך יסודי של הפקת לקחים בכל רמות הארגון. בינתיים, היא הגיעה לשתי מסקנות עיקריות: (א) יש לשקול מחדש אם על הדואר להיות שירות קיומי; (ב) יש להשלים את המיגון של סניפי הדואר.

סעיף 13 לחוק הגנה על עובדים בשעת חירום, התשס"ו-2006, קובע כי "עובד שבמהלך התקופה הקובעת נעדר מהעבודה או לא ביצע את העבודה בימים שבהם היו מקום עבודתו או מקום מגוריו באזור הגבלה, ישלם לו מעבידו במועד לתשלום שכר העבודה בהתאם להוראות חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, שכר בעד תקופת ההיעדרות או אי-ביצוע העבודה כאמור בהתאם להוראות ההסכם בדבר תשלום שכר באזור הגבלה, וכן יופחתו ימי חופשה ממכסת ימי החופשה שזכאי לה העובד, בהתאם להוראות ההסכם...". על פי ההסכם, "כל מעביד ישלם לעובד, במועד, את מלוא השכר, לרבות תנאים סוציאליים, בשל התקופה בה לא עבד העובד עקב המצב הביטחוני... השכר שישלם המעביד לעובד בשל התקופה בה לא עבד עקב המצב הביטחוני, יהיה השכר הרגיל ברוטו על כל רכיביו...". עוד מוסיף ההסכם כי "תרומת העובדים שלא הגיעו לעבודה - תהיה בדרך של השתתפות בגובה של 20% בלבד מהשכר, שתינתן בדרך של הפחתת ימי חופשה...". בתהליך הפקת הלקחים העלתה חברת הדואר כי העובדה שהעובדים ידעו, בהתאם לחוק ולהסכם, שגם אם לא יגיעו לעבודה בזמן המלחמה הם יקבלו שכר כמעט מלא, יצרה תמריץ שלילי, ויש חשש כי אם יתקיים שוב מצב חירום, עובדים רבים לא יגיעו לעבודה מאחר ששכרם מובטח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה חברת הדואר כי "לעניות דעתנו ועל פי ניסיון מלחמת לבנון השנייה, אין די בשימוש בצווי ריתוק. יש לוודא, ברמה הכלל משקית, כי מי ש'נקרא לדגל' יקבל תמורה הולמת, גבוהה מזו המובטחת למי שאינו מגיע לעבודתו ומעדיף להעתיק את מקום מגוריו לאזורים בטוחים 'עד יעבור זעם'". חברת הדואר הוסיפה כי "יש מקום לשקול את מלוא ההיבטים של הפעלת צווי הריתוק, ולהפעילם לאחר שיקול דעת ובהתאם לצרכים ולנסיבות הקיימים בשטח ולא אוטומאטית".

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח את הספקת השירותים הנחוצים בעתות חירום יש להגדיר מראש אלו עובדים דרושים לשם כך ולקבוע את אופן העסקתם. לשם כך יש לעשות שימוש מושכל בכלים המצויים כיום בדין, ויתכן אף בחינת כלים משלימים, בהתאם לחוק ולצורך.

2. אף מל"ח מקיים תהליך של הפקת לקחים, הנוגע בין היתר לשירותי הדואר והבנקים. נמצא, בין השאר, כי במהלך המלחמה התגלו קשיים במתן שירותי הדואר, כגון שיבושים בחלוקת דואר ובפתיחת סניפים - בעיקר סניפי זכיינים. אחד הלקחים היה שיש לקבוע בחוזה התקשרות עם הזכיינים את רמת השירות שיינתן לאוכלוסייה במלחמה ואת הפעלת שירותי הדואר בעת חירום. נמצא כי רבים מנותני השירותים לא פעלו בהתאם להנחיות המיגון של פיקוד העורף, והיו שיבושים בעבודתם. בעקבות זאת המליץ מל"ח לשקול לספק לעובדים מיגון אישי מראש בהיקפים הנדרשים, לעשות סקר מיגון בכל המפעלים, בתיאום עם פיקוד העורף, ולקבל הנחיות מקצועיות בהתאם. לדברי מל"ח, מסקנות אלה משמשות "בסיס להמשך תהליך הלמידה ותיקון הליקויים".

הגדרת הדואר שירות קיומי

על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה בשעת חירום), בזמן חירום הדואר מוגדר שירות קיומי, ואין הבחנה בין סוגי השירותים שהוא מספק, כגון חלוקת כספי קצבאות או שיגור גלויות דואר. הדואר הוגדר כך בשנת 1991, טרם כניסתם המלאה לשימוש של אמצעי התקשורת המתקדמים כגון האינטרנט והטלפונים הסלולריים.

לדברי חברת הדואר, עקב העובדה שהדואר מוגדר שירות קיומי, קרה שהספקת שירותי הדואר בזמן המלחמה סיכנה לעתים את חייהם של עובדים בלי שהייתה לכך הצדקה, אף בניגוד לנוהל של הדואר בדבר הפעלת דוורים במצב חירום, שלפיו "אין לסכן חיי דוורים בשל פעילות דוארית כלשהיא". החברה טענה שלמרות הסיכון היא עשתה מאמץ מוגבר ומוצדק לתת את הקצבאות לנזקקים, אף במקומות ששירותי הדואר הרגילים לא פעלו בהם. יחידות הדואר תוגברו באשנבאים שהגיעו לשם כך ממרכז הארץ, ולמקבלי הקצבאות ניתנה אפשרות למשוך אותן מכל יחידת דואר שהייתה פתוחה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לסווג את השירותים שהדואר נותן לפי מידת חיוניותם ולבחון ולעדכן את הגדרותיהם נוכח התפתחות שוק התקשורת והאמצעים החלופיים הקיימים. יש לשקול אילו שירותים קיומיים, להתאימם לתרחיש הייחוס ולספקם בסיכון נמוך ככל האפשר. למשל, ראוי לבחון - בשיתוף עם המוסד לביטוח לאומי - דרכים אחרות לחלוקת הקצבאות, שייתרו, או לכל הפחות יצמצמו, את הנחיצות של פתיחת סניפי הדואר.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 ציין המוסד לביטוח לאומי כי המוסד יבחן את האפשרות לחלק למקבלי הקצבאות כרטיסים מגנטיים שישמשו תחליף למזומנים. משרד התקשורת מסר בתשובתו כי בכוונתו לבחון בהקדם עם מטה מל"ח ארצי, עם פיקוד העורף ועם חברת הדואר את רשימת השירותים החיוניים שחברת הדואר צריכה לספק על פי התרחישים האפשריים.

חברת הדואר בתור רשות ייעודית

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להיערך למצב שחברת הדואר תופרט וייתוספו לה מתחרים. בתהליך ההפרטה יהיה צורך לתת את הדעת למתן השירותים בשעת חירום ולפיקוח משרד התקשורת על נתינתם. יהיה צורך לקבוע על מי תוטל האחריות להיערכות ולפעילות בעת חירום לאחר ההפרטה ולהסדיר זאת מראש.

בתשובה ממרס 2007 הסבירה רשות החברות הממשלתיות למשרד מבקר המדינה כי "רשות החברות הממשלתיות מגבשת בימים אלה טיוטת החלטת הפרטה, בתאום עם כלל הגורמים

הממשלתיים הנוגעים לעניין, לרבות גורמי הביטחון הרלבנטיים. הצעת החלטת הפרטת חברת דואר ישראל תובא לאישור ועדת השרים לענייני הפרטה ובמסגרת זו, ייבחנו האינטרסים החיוניים של המדינה בחברה. ככל שימצאו אינטרסים חיוניים בפעילות חברת דואר ישראל, אשר לא ניתן להגן עליהם בדרך אחרת, יילקחו בחשבון על ידי גורמי הממשלה העוסקים בגיבוש החלטת ההפרטה ובביצוע הליך ההפרטה, לרבות במסגרת גיבוש צו אינטרסים חיוניים לחברה". משרד התקשורת מסר בתשובתו כי סוגיית הטלת חובות על חברות נוספות תיבחן עם הרחבת התחרות בענף הדואר ועם ההפרטה של חברת הדואר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הכרסום שחל בחשיבות הדואר בעשרות השנים האחרונות עקב ההתפתחות הטכנולוגית, יש לבחון מחדש את תפקידה של הרשות הייעודית לדואר. למשל, יש לשקול להשתמש בסניפי הדואר הפרושים ברחבי הארץ כדי לתת שירותים כספיים חיוניים וקיימים.

משרד התקשורת כתב בתשובתו כי "אנו רואים מקום לשקול מחדש את מעמדה של חברת הדואר כרשות ייעודית לשע"ח, תוך התאמת הנהלים לפיהם תפעל רשות ייעודית זו, הן בממשקיה מול הרשות העליונה לתקשורת בחרום והן מול מטה מל"ח ארצי". עוד ציין המשרד כי הוא מבצע עבודת מטה לאיחוד הרשויות המטפלות בענייני הדואר וחברות התקשורת בעת חירום.

שירותי הבנקאות

הקמת רשות ייעודית פיננסית

מתוקף החלטת הממשלה מנובמבר 2005 הכריזה הוועדה העליונה על בנק ישראל כרשות ייעודית פיננסית. מדובר ברשות ייעודית פיננסית בנקאית שתעסוק רק בתחומים שבנק ישראל פועל בהם ומפקח עליהם: הבנקים, חברות כרטיסי האשראי, חברת מסלקה בנקאית (להלן - מס"ב) וחברת שירותי בנק אוטומטיים (להלן - שב"א).

עד אותה עת היה משרד התמ"ת מופקד גם על ההיערכות וההפעלה של התחום הפיננסי הבנקאי בשעת חירום במסגרת רשות ייעודית שכונתה "משק כללי". בהוראות מל"ח שהוציאה רשות משק כללי ב-1999 נקבע כי "השירותים הכלכליים שבמסגרת הרשות למשק כללי בשע"ח כוללים בנקים, כשאותיות הטיפול בהם ע"י בנק ישראל. שירותי הבנקים ערוכים לפעול בשעת-חירום, תוך הגבלת היקף הפעילות בהשוואה לימי רגיעה. היערכות הבנקים לשע"ח מושתתת על שיתוף פעולה בין-בנקאי במגמה של קיום סניף פעיל באזור (לפחות בשעות מסוימות) וכן ריכוז חלק מהפעילויות העסקיות בסניפים מרכזיים".

בעת חירום בנק ישראל ממלא שני תפקידים: 1. ראש הרשות הייעודית הפיננסית - בתפקיד זה עליו להבטיח את תפקודה התקין של המערכת הבנקאית בעת חירום; 2. גוף עצמאי הדואג לפעילותו כבנק המרכזי בעת חירום. במהלך השנים פרסם המפקח על הבנקים (להלן - המפקח) נהלים מחייבים לבנקים בעניין הפעילות בעת חירום. לדוגמה, נוהל בנקאי תקין 357 משנת 2003, העוסק בניהול טכנולוגית המידע, קובע כי "אחת לתקופה תקיים הנהלת תאגיד בנקאי דיון בעקרונות הגיבוי וההתאוששות ותקבל החלטות בתחום זה, תוך התייחסות מפורטת להערכת הסיכונים ולעניינים הבאים: הגדרת מצבי תקלות... ואסונות... (לרבות... מלחמה ושעת חירום) עבור מכלול היחידות הארגוניות והשלכותיהם על המשך פעילות התאגיד הבנקאי. קביעת התהליכים העסקיים החיוניים גם במצבי תקלות ואסונות, מערכות המידע הרלבנטיות לתפעולם ואופן תפעולן

של מערכות אלו במצבים כאמור. בנק ישראל בודק אם הבנקים מקיימים את הוראות הנוהל הקיים, והחל לחבר נוהל מפורט יותר בעניין מקום הגיבוי, זמן ההתאוששות ועוד.

יצוין כי בנוגע לתפקידו של בנק ישראל כבנק מרכזי בעת חירום נקט הבנק פעולות רבות, וביתר שאת מאז אירועי 11 בספטמבר 2001, ואילו פעילותו בעניין הרשות הייעודית הפיננסית החלה רק במהלך שנת 2006.

היערכות הרשות הפיננסית לעתות חירום

1. בתחילת יולי 2006, עוד בטרם החלה המלחמה בצפון, התקיימה פגישה בין ראש חטיבת התכנון במל"ח לבין נציגים מבנק ישראל. הפגישה התקיימה על מנת לקדם את הטיפול בשעת חירום בבנק ישראל וכן לשם קיום התייעצות על מכרז לבחירת יועץ להקמה ותפעול של רשות מל"ח פיננסית. בסיכום הדיון הוחלט על שתי פעולות מידיות: הכנת רשימת קשר של הממונים על מצב חירום בבנקים ושיגור מכתב לבנקים שבו יוצגו הרשות הפיננסית החדשה וראשיה.

בטיוטה לדיון שקיים בנק ישראל בנושא "מכרז להקמה ותפעול רשות מל"ח ייעודית פיננסית" ב-9.7.06 נקבע כי המציע את עצמו למשרת היועץ (להלן - המציע) נדרש למפות את כל הגופים הרלוונטיים ולנתח את ההתרחשויות מנקודת מבט כוללת; על המציע לברוק היכן עלול להיווצר צוואר בקבוק - לא רק בבנקים, אלא גם בחברות כרטיסי אשראי, במס"ב, בשב"א וגם בבנק הדואר ובגופים פיננסיים אחרים, אף שהם אינם בפיקוחו של בנק ישראל, שכן ליקום בגוף אחד עלולים להביא לכשל פיננסי מערכתי.

עוד נכתב בטיוטה כי על המציע להתייחס לתרחישי הסיכון ולהציג "מטריצת סיכונים" שבה יציין את הנזק הצפוי לגבי כל תרחיש ייחוס ואת ההסתברות לקיומו. היועץ נדרש להתייחס לרמת השירות הנדרשת מהבנקים (ולהבחין בין בנק מרכזי לבנק מסחרי ולגופים האחרים). עוד נדרש היועץ להכין תכנית אופרטיבית אשר "תקבע את אופן פעילות כלל המערכת הפיננסית ופעילות כל בנק ואת פעילות הרשות הפיננסית הייעודית בתור מפקחת ומבקרת של המערכת והפעולות שעל כל אחד מאלה לבצע".

2. ב-9.7.06, ימים אחדים לפני המלחמה, דנו הבכירים במחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל בהיערכות לשעת חירום עד מועד בחירת היועץ (פרק זמן שעשוי להימשך כשנה) והעלו חשש שלא יהיה בידי בנק ישראל מענה לשעת חירום עד לבחירתו. בסופו של דבר הגיעו הבכירים למסקנה כי הבנק אינו יכול להקצות משאבים להיערכות מידית לשעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח תרחיש הייחוס⁷ והחשיבות הרבה שיש לפעילות הסדירה של המערכת הפיננסית בעת חירום, היה על הרשות הייעודית הפיננסית להתארגן לקראת עתות חירום סמוך להקמתה ולהקצות לשם כך מיד את המשאבים הדרושים.

פעילות המערכת הבנקאית בזמן המלחמה

1. נמצא כי במהלך המלחמה בצפון היו סניפי בנקים רבים סגורים, בייחוד בימים הראשונים של המלחמה באזור קו העימות. למשל, בשבוע הראשון של המלחמה היו כל חמשת סניפי הבנקים בקריית שמונה סגורים; בנהריה היה פתוח רק סניף אחד מתשעה; ובמעלות - רק סניף אחד מחמישה. בשבועות שלאחר מכן עלה שיעור הסניפים הפתוחים במידה ניכרת, ונע בין 60% ל-100% ביום. ביישובים שמחוץ לקו העימות המצב היה טוב יותר. למשל, בצפת לא היה יום של לחימה שהיו פתוחים בו פחות ממחצית הסניפים; בחיפה לא נפל שיעור הסניפים הפתוחים מ-61%, ובדרך כלל - היה מעל 80%. יצוין כי כשסניפי הבנקים היו סגורים, ניתן ללקוחות בדרך כלל מענה חלקי בטלפון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 הסביר בנק ישראל כי בימי המלחמה הראשונים לא נפתחו מספיק סניפים ביישובי קו העימות בגלל אי-ודאות בדבר מספר ימי האיום על היישובים, הוראות כוחות הביטחון וההתארגנות של התאגידים הבנקאיים.

2. ביישובי קו העימות שהייתה בהם פעילות מצומצמת של סניפי הבנקים, שירות משיכת המזומנים ממכשירים אוטומטיים פעל כסדרו. מנתונים שמסר בנק ישראל שבהם מפורטות המשיכות ממכשירים אוטומטיים השייכים לשני בנקים גדולים, עולה כי כמעט מכל מכשיר ובכל יום נמשכו כספים. כמו כן היה אפשר למשוך מזומנים גם מהסניפים הניידים שעברו ביישובים קטנים ובמקומות שהתעוררו בהם בעיות, אף אם לא היה בהם סניף קבוע. נוסף על כך, וכפי שיפורט להלן, לכל אזור שהחזיק בפנקס צ'קים של בנק מסחרי, הייתה אפשרות למשוך עד 600 ש"ח ביום מכל סניף בנק פתוח ומכל יחידת דואר פתוחה.

הוראות בנק ישראל לבנקים

1. בתחילת המלחמה פנה הממונה על ההסדרה בבנק ישראל והאחראי לשעת חירום (להלן - הממונה על ההסדרה) לבנקים וביקש מהם לוודא את אלה: (א) במכשירים האוטומטיים יהיו מזומנים; (ב) אם בנק סוגר אחד מסניפיו, ייתלה בסניף שנסגר שלט עם פרטים על הסניף החלופי ועל שעות פעילותו או עם מספר של מוקד טלפוני; (ג) לקוחות שיתקשרו לבנק בעניין הסניף הסגור יופנו למוקד טלפוני; (ד) על הבנקים להיות ערוכים לפתיחה של סניפים בתוך זמן קצר מרגע קבלת הודעה על כך.

ב-16.7.06 פנה המפקח לבנקים והודיע להם על הכרזת "מצב מיוחד בעורף". המפקח קבע כי "ברור שגם לבנקאות תפקיד מרכזי באספקת שירותים פיננסיים חיוניים לקיום הפעילות הכלכלית ומערך התשלומים. מצב זה מחייב ניהול מושכל וגמיש של המערך הבנקאי בצפון הארץ, על מנת לספק את השירותים החיוניים תוך מזעור הסיכון הביטחוני לעובדי הבנק". המפקח ביקש מהבנקים להביא בחשבון את הקשיים שהלקוחות נתונים בהם במצב המיוחד, ובין היתר להעמיד לרשותם מסגרות אשראי מיוחדות. המפקח הוסיף כי הפיקוח על הבנקים מוכן לאשר לפתוח סניפים נידים כתחליפים לסניפים הסגורים.

ב-26.7.06 ביקש הממונה על ההסדרה מהתאגידים הבנקאיים להיערך לחלוקת קצבאות הביטוח הלאומי. הוא הפנה את הבנקים למכתב שבו ביקש המפקח מהבנקים להתחשב בתושבי הצפון, בייחוד בהעמדת מקורות מימון לצורכיהם המיוחדים, וציין כי יש לשקול לעשות כן בעניינים כמו מתן הלוואות גישור ופריסת הלוואות; דחייה ופריסה של חיובים ופירעונות; דחייה של נקיטת הליכי גבייה ומימוש ביטחונות; הנחה בשיעורי ריבית על אשראי ועמלות מופחתות; אי-גביית עמלה בגין החזרת צ'קים וחיובים אחרים; העמדת מסגרות אשראי מוגדלות. הממונה על ההסדרה הוסיף כי "מובן כי שיקול הדעת של הבנק לגבי אשראי או לקוח ספציפיים שמור בידי הבנק וככלל

אין כוונתנו להתערב בו". מכאן שעניין זה הושאר לשיקול דעתו ולרצונו הטוב של כל בנק. יצוין כי הבנקים שעו באופן וולונטרי למקצת בקשותיהם של המפקח ושל הממונה על ההסדרה בעניין ההקלה על תושבי הצפון ונתנו לכמה מהלקוחות הטבות, כגון הלוואות בריבית נמוכה, הקפאת תשלומי משכנתה לחודשים אחדים ושכירת פיקדונות בלא קנס.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם נוכח הקשיים בעת חירום יש להעניק לאוכלוסייה הקלות והטבות לתקופה קצובה, יש למצוא את הדרך הראויה לכך.

2. כדי להקל על מצוקת הלקוחות במהלך המלחמה נקטו בנק ישראל והבנקים המסחריים כמה פעולות, כמפורט להלן:

(א) במהלך המלחמה הפעיל בנק ישראל הסדר שלפיו הבנקים (ובשלב מסוים גם בנק הדואר) אפשרו לתושבי הצפון למשוך באמצעות צ'ק מכל סניף בנק בארץ מדי יום מזומנים בסכום שלא יעלה על 600 ש"ח. על הסדר זה הוחלט עוד ב-1999, בהיערכות לשעת חירום שעשה בנק ישראל, עוד טרם מונה לשמש רשות ייעודית פיננסית. מבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בסניפי דואר ובבנקים בצפון עולה כי הם היו מודעים להסדר הנ"ל, אך הביקוש לו היה מועט.

(ב) הבנקים הגדולים הפעילו כמה "סניפים ניידים" שפעלו במקומות שהסניפים היו סגורים בהם.

(ג) הבנקים העבירו סניפים למקומות ממוגנים. לדוגמה, נפתחו סניפי בנקים בבתי מלון בנהריה ובטבריה.

(ד) לבקשת בנק ישראל, שב"א התקינה מכשיר אוטומטי למשיכת מזומנים במטולה, מאחר שלא הייתה לתושבים ולחיילים באזור אפשרות אחרת להשיג מזומנים.

3. חוק שיקים ללא כיסוי, התשמ"א-1981, קובע כי אם חזרו יותר מעשרה צ'קים בחשבון הבנק של הלקוח במהלך השנה, הוא הופך ל"לקוח מוגבל". לקוח מוגבל מנוע, בין היתר, מלמשוך צ'קים מחשבון הבנק. תקנות שיקים ללא כיסוי (סייגים לתחולת החוק - שירות חירום), התשמ"ב-1982 מסדירות את סוגיית הצ'קים שסורבו בעתות מלחמה ובשעת חירום למגויסים המשרתים "שירות שהוכרז על שירות חירום לענין חוק הארכת מועדים התשל"ה-1974" בלבד. התקנות קובעות שעם ההכרזה על שירות חירום לפי חוק הארכת מועדים, ייגרעו הצ'קים של מי שמשרת בשירות חירום שסורבו בתקופת הגיוס ועד 15 ימים לאחריה. מאחר שהכרזה מעין זו לא ניתנה במהלך המלחמה האחרונה, התקנות האמורות לא חלו בה והיה צורך בתיקון תקנות מיוחדות. סיבה נוספת לצורך בתקנות מיוחדות היא כי התקנות לא חלות על אזרחים שנפגעו אלא על מגויסים בלבד.

בעקבות החלטת שר המשפטים דאז, מר מאיר שטרית, ושר האוצר דאז, מר אברהם הירשזון, ולאחר פניית בנק ישראל תוקנו ב-30.11.06 תקנות שיקים ללא כיסוי (סייגים לתחולת החוק), התשס"ז-2006, ולפיהן צ'קים שסורבו בחשבון הבנק בין 12.7.06 ל-15.9.06 לא ייספרו במניין הצ'קים שמביא להגבלת חשבון הבנק. לפיכך אם צ'קים של אדם חזרו מחמת היעדר כיסוי בין התאריכים הנ"ל, הם לא יובאו במניין הצ'קים ללא כיסוי שקובעים את מעמד אותו אדם כ"לקוח מוגבל". נוסף לכך, אם חשבונו של לקוח בבנק הפך למוגבל עקב הכללתם של צ'קים כאלה במניין הצ'קים שלו שחזרו, תוסר ההגבלה מחשבונו.

לדעת משרד מבקר המדינה, התקנת התקנות רק כשלושה חודשים וחצי מתום המלחמה פגעה, לעתים פגיעה בלתי-הפיכה, בעסקים ובלקוחות שחשבונוניהם הפכו חשבונו מוגבלים במהלך המלחמה וסמוך לה. מן הראוי שמשרד האוצר ומשרד המשפטים ייתנו את דעתם לסוגיה זו.

קביעת רמת השירות שיינתן בזמן מלחמה

ממסמכי בנק ישראל עולה כי במהלך המלחמה הוא לא נתן לבנקים הוראות בדבר פתיחת הסניפים, אלא רק הבהיר להם כי "פתיחת הסניפים ומילוי מכשירי המזומן יבוצעו רק בכפוף להוראות הביטחון". לפיכך כל בנק היה צריך לברר בעצמו אם הוראות כוחות הביטחון מתירות לו לפעול. עוד עולה מן המסמכים שהבנקים לא ידעו על "ההיררכיה בקבלת ההנחיות (בנק ישראל/מל"ח/פיקוד צפון/פיקוד העורף)".

בדומה למצב בעניין הדואר⁸, בהנחיות ובנהלים אין כל קביעה בנוגע לשירותי בנקאות שהוגדרו קיומיים ב"מצב מיוחד בעורף"; לא נקבע אם על הבנקים לפעול כמיטב יכולתם כדי להעניק את השירותים כבשגרה או שמא נוכח הנסיבות עליהם לספק רק שירותים בסיסיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהממשלה תקבע את העקרונות וההנחיות בעניין המשך פעילות שגרתית בעת חירום, בהתאם לנסיבות ובהתחשב ברמת הסיכון ובאפשרויות המיגון שיוצגו בפניה. בהתאם לעקרונות הממשלה והנחיותיה, על מל"ח ועל הרשויות הייעודיות לקבוע אילו שירותים יש לספק לאוכלוסייה, ובמידת הצורך יש לרתק עובדים לשם כך.

הנחיות פיקוד העורף

כאמור, במהלך המלחמה פרסם מפקד פיקוד העורף כ-50 הודעות בדבר הנחיות התגוננות לאוכלוסייה. בין היתר נגעו ההנחיות לשירותים הקיומיים והחיוניים, ובהם שירותי הבנקים. לעתים הנחיות של פיקוד העורף סתרו אלה את אלה⁹.

מההנחיה הראשונה של פיקוד העורף עולה כי הבנקים הם שירותים חיוניים, והם יכולים לפעול רק במבנים שיש בהם מרחבים מוגנים, ואילו מההנחיה השנייה של פיקוד העורף עולה כי מדובר בשירותים קיומיים, שצריכים להינתן גם בלא מיגון. הסתירה בין ההנחיות יצרה בקרב הרשויות הייעודיות אי-בהירות בדבר פעילותן.

לשכת סגן הרמטכ"ל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2007 כי "לקח מהמלחמה הינו ניתוח מקדים של המקומות בהם יינתן שירות לאזרח בהתאם לרמת המיגון עליהם. מחוזות הפיקוד הונחו לקיים עמ"ט [עבודת מטה] משותפת עם מל"ח על מנת לקבוע את אותם מקומות" [ההדגשה במקור].

יתרה מזו, משרד התמ"ת קבע כי הבנקים הם נותני שירות קיומי רק ב-25.7.06, בעקבות בקשתו של המפקח ממשרד התמ"ת להגדיר את הבנקים מפעלים קיומיים ולהגדיר את העובדים העוסקים בטיפול במכשירי משיכת מזומנים ובהטענתם ואת העובדים בסניפים העומדים בדרישות המיגון, עובדים חיוניים.

8 ראו עמ' 371.

9 ראו עמ' 372.

פיקוד העורף הגדיר את הבנקים נותני שירות קיומי כבר ב-20.7.06, ואילו משרד התמ"ת, שהוא הרשות המוסמכת לכך, עשה זאת רק חמישה ימים אחר כך. לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגדיר את המערכת הבנקאית כנותנת שירות קיומי באופן קבוע, ויש לפעול בהתאם לכך ולהתייחס למגוון השירותים שהמערכת הבנקאית צריכה לתת בעת חירום ובזמן מצב מיוחד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2007 ציין בנק ישראל כי "נושא ההגדרות חיוני/קיומי נמצא כעת בבחינה על ידינו".

מהאמור לעיל עולה כי מה שאירע בתחום שירותי הדואר אירע גם כאן: הנחיות פיקוד העורף לא היו ברורות דיין והשאירו סימני שאלה רבים בידי הרשויות הייעודיות - למשל: האם כשלא מרתקים עובדים מותר לעבוד במקום שאינו ממוגן? למעשה נוצר תמריץ שלילי לרתק עובדים, מאחר שאם עובדים ירוחקו הם יעבדו במקומות שאין בהם מיגון.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להכין נוהל ברור ומוסכם על כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם מל"ח ופיקוד העורף, שייקבע בו המיגון הנדרש כדי לתת את השירותים הקיומיים ואם יש לספק אותם גם בלא אמצעי המיגון. על הגורמים הרלוונטיים לוודא כי לנותני השירות הקיומי יש מיגון המתאים לשם כך. על הרשות הייעודית הפיננסית להיות הגוף המקשר בין הבנקים ובין הרשויות, ובהן מל"ח ופיקוד העורף, ולהעביר לבנקים הוראות מתאימות בדבר פעילותם.

הגדרת הבנקאות שירות קיומי

על פי חוק שירות עבודה בזמן חירום, הבנקים אינם מוגדרים נותני שירות קיומי. כאמור לעיל, רק ב-25.7.07 הכריז שר התמ"ת כי הבנקים נותני שירות קיומי. ברור כי משיכת מזומנים היא אחד השירותים הקיומיים שעל הבנקים לספק, אולם כל שירותי הבנקים הוגדרו קיומיים, בלי להבחין ביניהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לסווג את השירותים שהבנקים נותנים לפי מידת חיוניותם. יש לשקול אילו שירותים אכן קיומיים, להתאימם לתרחיש הייחוס ולמזער את הסיכון בנתינתם.

הפקת לקחים

בהפקת הלקחים של מל"ח שהחלה לאחר סיום המלחמה נקבע כי במהלך המלחמה התגלעו קשיים במתן שירותי הבנקים; נקבע כי רבים מנותני השירותים לא פעלו בהתאם להנחיות המיגון של פיקוד העורף, והיו שיבושים בעבודתם. בעקבות זאת הומלץ לשקול לספק מראש לעובדים אמצעי מיגון אישיים בכמות הנדרשת, לעשות סקר בעניין זה בכל המפעלים - בתיאום עם פיקוד העורף - ולקבל הנחיות מקצועיות. גם ברשימת הלקחים הסופית של מל"ח, המשמשת "בסיס להמשך תהליך הלמידה ותיקון הליקויים", צוינו מסקנות אלה.

מאז סיום המלחמה בנק ישראל עושה עבודה מאומצת כדי להכין את עצמו ואת הרשות הייעודית הפיננסית לעת חירום. לשם כך שכר הבנק יועץ חיצוני, התקשר עם חברה והטיל עליה לארגן את

מערך החירום של בנק ישראל ולהקים רשות פיננסית לשעת חירום במסגרת מל"ח. יצוין כי הפעילות האמורה נעשית בליווי נגיד בנק ישראל, פרופ' סטנלי פישר, בלוח זמנים מוגדר וקצר.



מאז הקמת הרשות הייעודית לדואר חלו שינויים מרחיקי לכת בתחום הדואר והתקשורת. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לסווג את השירותים שחברת הדואר נותנת בזמן חירום לפי מידת חיוניותם, ויש לבחון ולעדכן אותם מדי פעם, לאור השינויים התכופים בשוק התקשורת בכללותו ולאור ההתפתחויות הטכנולוגיות בתחום. יש לשקול אילו שירותים הם קיימים, להתאימם לתרחיש הייחוס, ולספקם לעובדים וללקוחות בסיכון הנמוך ביותר האפשרי.

לאור חשיבותה של המערכת הפיננסית, מן הראוי לבחון את ההיערכות של כלל המערכת בישראל לפעולה בעת חירום. על המערכת להיערך לאספקת השירותים ולהתכונן גם למקרה שחלילה תפרוץ מלחמה בתוך זמן קצר. לשם כך נדרש שיתוף פעולה בין כמה גורמים; חוסר היערכות של אחד מהם עלול להוביל לכשלים במערכת כולה. בין היתר, יש לשקול להרחיב את הרשות הייעודית הפיננסית ולהפקידה על כלל ההיערכות הפיננסית בעת חירום, ולא רק על ההיערכות של גופים הקשורים במישרין למערכת הבנקאית.

מן הראוי כי ההיערכות של הרשות הייעודית לדואר ושל הרשות הפיננסית לעת חירום תיעשה בתיאום בין שתי הרשויות בכל התחומים החופפים ביניהן. שיתוף פעולה ביניהן יאפשר להן ניצול מיטבי של היתרונות של כל אחת מהמערכות. בדרך זו הן יוכלו לספק שירותים יעילים יותר לאוכלוסייה בזמן חירום, ולמזער ככל האפשר את הסיכון שהעובדים והלקוחות נתונים בו.