

פרק רביעי

מוסדות המדינה

בנק ישראל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על המאזן ליום 31.12.1973 ועל חשבון רווח והפסד לשנת 1973.

במחלקת הפיקוח על הבנקים נבדקו הפעולות לפיקוח על ביצוע הוראות הנזילות. עוד נבדק תשלום הפרשי ריבית לבנקים במסגרת הסדר הקרן למימון היצור לשם יצוא.

במוזכרות הכללית וביחידת ההוצאה של הבנק נבדק הטיפול במטבעות זכרון.

הפיקוח על הבנקים — הסדר הנזילות של הבנקים

1. לפי הוראות חוק בנק ישראל, חש"ד-1954 (להלן החוק) רשאי הנגיד — לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת של בנק ישראל (להלן הוועדה) ובאישור הממשלה — להורות למוסדות בנקאיים (להלן בנקים) להחזיק נכסים נזילים בשיעור מסוים, ועל פי הרכב מסוים, שייקבעו על ידו. כנכסים נזילים הוגדרו בחוק יתרות, המופקדות בבנק ישראלי, ונכסים אחרים, שהנגיד יקבעם לאחר התייעצות עם הוועדה באישור הממשלה. כל בנק חייב להגיש לבנק ישראל דין וחשבון על נכסיו הנזילים בכל זמן ולכל תקופה שידרוש הנגיד. אם לא יחזיק הבנק נכסים נזילים כנ"ל, יהיה חייב לשלם לבנק ישראל ריבית בשיעור, שיקבע הנגיד, בהתייעצות עם הוועדה, על ההפרש, שבין סך כל הנכסים הנזילים, שהיה חייב להחזיק, לבין סך כל הנכסים הנזילים שהחזיק, שהיה בה הפרש כאמור. נוסף על כך רשאי הנגיד להורות לאותו בנק, שיפסיק או יגביל, בדרך שנקבעה בהוראה, ליתן אשראי או להשקיע השקעות ולא יחלק רווחים לבעלי מניותיו. בנק ישראל רשאי לשלם לריבית לבנקים על יתרותיהם או על חלק של יתרותיהם המוחזקות אצלו.

לפי צו בנק ישראל (מוסדות כספיים), תש"ל-1970, חלות ההוראות הנ"ל גם על מוסדות כספיים אחרים, שעסקיהם קבלת כספים בפקדון ושסך כל הפקדונות, שהופקדו בהם — להוציא פקדונות של הממשלה או של מוסדות ציבוריים מסוימים — עולה על 100,000 ל"י. הצו אינו חל על מוסד כספי, שכל הפקדונות אצלו הופקדו על ידי הממשלה.

2. בתוקף סמכותו לפי החוק, הוציא הנגיד מדי פעם בפעם הוראות בדבר נכסים נזילים (להלן הוראות הנזילות), ולאחרונה את הוראות בנק ישראל (נכסים נזילים), תשל"א-1971. בהוראות אלו הוגדרו, בין היתר, הפקדונות, שכנגדם חייב הבנק להחזיק נכסים נזילים (להלן — נזילות החובה); נאמר בהן, שנוזלות החובה תחושב בדרך כלל על פי ממוצע שבועי של נתונים יומיים ונקבעו שיעוריה — בין 25%-90% כנגד סוגי פקדונות שונים במטבע ישראלי ועד 100% כנגד חסכונות ופקדונות במטבע חוץ. כנכסים נזילים במטבע ישראלי הוגדרו פקדונות הבנקים בבנק ישראל, שטרי הכסף והמעות ושטרי האוצר שבידי הבנקים. הנגיד נתן מדי פעם בפעם הוראות גם בדבר חובת בנקים להגיש לבנק ישראל דינים וחשבונות על נזילות — לאחרונה "דרישת בנק ישראל (דו"ח נזילות), תשל"א-

1971"; עוד הוצאו באותה שנה – דוגמת שנים קודמות – הוראות בנק ישראל (קביעת שיעורי ריבית על גרעונות בנכסים נזילים), תשל"א–1971. שיעורי הריבית על הגרעונות נעים בין 10%–17%, בהתאם לאחוז שמהווה הגרעון מנזילות החובה. חישוב הריבית נעשה בדרך כלל לפי ממוצעים של שלושה שבועות רצופים, שבהם ניתן לקזז גרעונות כנגד עודפים.

3. על פי הוראות שעה, שבמסגרת הוראות הנזילות, שנתן הנגיד אחר מלחמת יום הכיפורים, הורד, החל מ-4.10.1973, שיעור הריבית על גרעונות ל-5%, כשהיא מחושבת לגבי השיעור המוקטן על בסיס הממוצע השבועי ולא התלת שבועי. התוקף של הוראות אלו הוארך מדי פעם בפעם, ולאחרונה עד 3.4.1974.

בסוף 1973 חלו הוראות הנזילות על 38 מוסדות: 22 בנקים, 13 אגודות שיתופיות לאשראי; ו-3 מוסדות כספיים אחרים.

4. בפקיח על ביצוע הוראות הנזילות עוסקת מחלקת הפיקוח על הבנקים. בחודשים מארס – יוני 1973 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיהן של שתי יחידות במחלקה זו: יחידת שיטות – ובה מדור לביקורת נזילות (להלן המדור), המונה 9 עובדים – ויחידת הביקורת השוכנת בתל אביב, העוסקת בין שאר תפקידיה באימות הדו"חות של הבנקים.

מצב הנזילות של הבנקים – ינואר 1972 – אוגוסט 1973

1. במסגרת הפעולות לבלימת האינפלציה פעל בנק ישראל לצמצום האשראי הבנקאי לציבור; אחת הדרכים להשגת מטרה זו בשנים האחרונות הייתה העלאה ניכרת של שיעורי נזילות החובה כנגד פקדונות במטבע ישראלי לסוגיהם: בתקופה פברואר – מאי 1972 הועלו בהדרגה שיעורי הנזילות על פקדונות עובר ושב ב-4.5% (מ-67.5% ל-72%), לאחר שלפני כן הועלו ב-2% במשך אפריל – יוני 1971. בתקופה אפריל 1971 – מארס 1972 הועלו שיעורי הנזילות על פקדונות לזמן קצוב, 6 חודשים או יותר, ב-8% (מ-15% ל-23%) ובחודשים ינואר–פברואר 1973 ב-2% נוספים. באותן תקופות הועלו שיעורי הנזילות על פקדונות לזמן קצוב, 4–6 חודשים, ב-5% (מ-25% ל-30%).

העלאות שיעורי הנזילות, שבאו בד בבד עם אמצעים מוניטריים אחרים – ובעיקר שינוי הרכב קרנות האשראי המוכוון להון חוזר וליצוא בדרך של הגדלת חלקם של האמצעים העצמיים של הבנקים בתוך הקרנות – גרמו בין היתר לכך, שעודפי הנזילות, שהיו לבנקים כמעט באופן רצוף החל ממחצית 1971, הלכו והצטמצמו, והחל בדצמבר 1972 נוצרו גרעונות נזילות. גרעונות אלה גדלו ברבע הראשון של שנת 1973, על אף הריבית בסכומים הגבוהים, שרוב הכנסים חוייבו בה בגינם, ורק החל ממחצית אפריל 1973 חלה בהם ירידה הדרגתית. שיעורי הריבית עצמם הועלו באפריל 1971 מ-8–11 אחוז ל-11–14 אחוז, בפברואר וביוני 1972 ל-10–15 אחוז, ובמקרה של גרעון במשך שלושה שבועות רצופים ל-12–17 אחוז.

2. להלן נתונים של המדור על נזילות החובה, הנכסים הנזילים המוחזקים, העודפים והגרעונות בחודשים ינואר 1972–אוגוסט 1973, לפי ממוצעים שבועיים באותם חודשים (במיליוני ל"י):

החודש	נכסים נזילים שנדרש להחזיקם (נזילות החובה)	נכסים נזילים מוחזקים	עודף עודף	גרעון	עודף או גרעון נטו
1972					
ינואר	1,902.9	2,020.8	129.4	11.5	117.9
פברואר	2,019.9	2,103.4	49.3	10.8	83.5
מארס	2,182.1	2,213.6	60.2	28.7	31.5
אפריל	2,338.6	2,277.2	37.9	99.3	-61.4
מאי	2,521.8	2,610.7	96.2	7.3	88.9
יוני	2,603.9	2,685.0	98.1	17.0	81.1
יולי	2,748.2	2,824.9	92.8	16.1	76.7
אוגוסט	2,755.5	2,840.4	94.5	9.7	84.8
ספטמבר	2,827.3	2,958.2	140.2	9.3	130.9
אוקטובר	2,829.0	2,219.5	107.0	16.4	90.6
נובמבר	2,880.1	2,900.9	50.1	29.3	20.8
דצמבר	3,006.4	2,970.9	34.6	70.1	-35.5
1973					
ינואר	3,154.3	3,078.0	37.6	113.9	-76.2
פברואר	3,093.3	2,878.0	19.5	234.8	-215.3
מארס	3,097.0	2,825.6	18.9	290.3	-271.4
אפריל	3,207.2	2,787.0	12.7	432.9	-420.2
מאי	3,249.6	2,966.0	19.0	302.6	-283.6
יוני	3,271.7	3,145.7	23.9	149.9	-126.0
יולי	3,352.7	3,147.7	18.6	223.4	-204.8
אוגוסט	3,409.6	3,285.0	22.0	146.5	-124.5

(1) הגרעון נטו הגיע לשיא בשבוע, שהסתיים ב-11.4.1973 — 498.3 מיליון ל"י.

מנחונים אלה יוצא, שסכומי נזילות החובה עלו במשך כל התקופה דלעיל כמעט ברציפות ושיעור הגידול תוך 20 חודש הגיע לכ-80%. גידול זה נבע מעלייה בפקדונות הציבור בכונקים, שכנגדם חייבים הכונקים להחזיק נכסים נזילים, ומהעלאת שיעורי הנזילות כאמור. כמעט במקביל לכך עלו עד דצמבר 1972 סכומי הנכסים הנזילים המוחזקים למעשה; על כן, חוץ מאשר באפריל 1972 היו באותה תקופה עודפי נזילות נטו ואולם בחודשים הראשונים של 1973, חלה ירידה בנכסים אלה ובשל כך התהוו ברציפות גרעונות נטו בגובה שלא היה לו תקדים: באפריל 1973 הגיע הגרעון נטו ל-13% מנזילות החובה; השיעור הגבוה ביותר של הגרעון נטו בשנים האחרונות היה באוקטובר 1969—12% (116 מיליון ל"י גרעון נטו לעומת 947 מיליון ל"י נזילות חובה).

לפי נתונים, שרוכזו במדור מדו"חות הכונקים, עלה בתקופה 24.1.1973—11.4.1973 האש"ראי של הכונקים לציבור, הניתן מאמצעיהם הם, להוציא האשראי המוכוון, מ-4,000 מיליון ל"י ל-4,343 מיליון ל"י. מכאן שירידה בנכסים הנזילים ב-363 מיליון ל"י באותה התקופה נבעה בעיקר מהגדלת האשראי לציבור, שהתחמרה בהוראות הנזילות נועדה למנעו. באותה

תקופה גדלו פקדונות עו"ש של הציבור בכנקים כ-8.6 מליון ל"י בלבד, ואילו בפקדונות לזמן קצוב חלה אף ירידה של 66.7 מליון ל"י. לעומת זאת בתקופה שבין 11.4.1973 ל-27.6.1973 חלה עלייה בנכסים הנזילים כ-395 מליון ל"י, שמקורה בעיקר בכך, שהאש"ר ראי לציבור מהאמצעים העצמיים של הבנקים הוקטן כ-128 מליון ל"י, ואילו פקדונות עו"ש של הציבור עלו כ-203.4 מליון ל"י (בפקדונות לזמן קצוב חלה ירידה נוספת של 18.4 מליון ל"י).

3. בתקופה אפריל 1971 – אוגוסט 1973 הגיעו סכומי הריבית בגין גרעונות נזילות, שבהם חוייבו המוסדות הבנקאיים והכספיים, לפי נתונים של המדור, ל-27 מליון ל"י בקירוב כדלקמן:

במליוני ל"י	
1.5	מאפריל 1971 – דצמבר 1971
2.0	במשך שנת 1972
23.5	מינואר 1973 – אוגוסט 1973

סכום הריבית ששולם במשך שמונת החודשים הראשונים של 1973 גבוה פי כמה מסכומים, ששולמו על ידי הבנקים בעבר לתקופות דומות.

כדי להגביל את האשראי של הבנקים לציבור, למעט האשראי המוכוון, הוציא הנגיד ביולי 1973 – בעקבות הדין וחשבון שלו לוועדת הכספים של הכנסת על עליית אמצעי התשלום ולאחר התייעצות עם הוועדה – תיקון להוראות הנזילות, שלפיו חייב את הבנקים להחזיק מ-2.8.1973 עד 21.11.1973 נכסים נזילים בשיעור של 100% מהסכום, שבו עלתה יתרת האשראי שלו לציבור על היתרה שהייתה לו כ-18.7.1973. על גרעונות נזילות שיתהוו כתוצאה מהוראה זו, קבע הנגיד בהוראות בנק ישראל ריבית בשיעור של 10%.

4. כדי למתן את הפגיעה בבנקים, בוצעו חלק מההעלאות של שיעורי הנזילות בשנים האחרונות בהדרגה במשך חודשים אחדים, על פי סעיפים מיוחדים בתוך הוראות הנזילות, שהיו בתוקף לתקופות מעבר. גם כאשר חויבו הבנקים להגדיל בבת אחת את אמצעיהם העצמיים בתוך קרנות הייצוא וההון החוזר, איפשרו להם הוראות לתקופות מעבר ליצור "הפרשים מוכרים", שהבנקים יכלו לנכותם מנזילות החובה שלהם במשך חודשים אחדים בשיעורים הולכים וקטנים.

הסדרים אלה היו מוגבלים כאמור, לתקופות קצרות, אולם לגבי שני בנקים נשארה עוד בתוקפה הוראה מהוראות הנזילות מ-1965 בדבר "יתרת ההפרש המשולב", שהתהוותה מהפרשים מוכרים בשנים קודמות (להלן היתרה). לפי הוראה זו, היו עשרה בנקים רשאים לנכות בכל שבוע מנזילות החובה שלהם סכומים ניכרים, כתוצאה משינויים, שחלו בהרכב הנכסים הנזילים של אותם בנקים כ-1961 (הוצאת מטבע חוץ ופקדונות במטבע חוץ מכלל הנכסים הנזילים לצורך חישוב הנזילות במטבע ישראלי), ועל פי תיקון של הוראות הנזילות מ-1965. עוד נקבע באותה הוראה, שנמשך התקופה מאי 1965 – מאי 1967 תוקטן היתרה על ידי ניכוי חודשי בשיעור של $\frac{1}{4}\%$, ושהחל ביוני 1967 יוכפל שיעור הניכוי ויגיע ל- $\frac{1}{2}\%$. בינואר 1965 הסתכמה היתרה לגבי עשרת הבנקים כ-28.5 מליון ל"י. בשנים 1966–1967 הביא הניכוי לחיסול היתרה של שמונה מהבנקים, ורק שניים מהם, שסכומי היתרה שלהם היו הגדולים ביותר, עדיין ממשיכים בניכוי. בנובמבר 1972 הגיע בנק ישראל לידי הסדר מינהלי עם אחד משני הבנקים, שלפיו שוב יוכפל שיעור הניכוי החודשי לגביו ויגיע ל-1%,

ובדרך זו יוקדם הסיום של תקופת הניכוי מיוני 1976 לאוגוסט 1974. לעומת זאת, לגבי הבנק השני נמשך הניכוי החודשי בשיעור של $\frac{1}{2}\%$ מהיתרה. ביוני 1973 הייתה לו עדיין יתרה של כ-4.4 מיליון ל"י והיא תחוסל – לפי קצב הניכויים הנוכחי – רק באוקטובר 1983. לגבי בנק זה מהווה היתרה כ-30% מחובת הנוזלות שלו, והוא נוהג דרך קבע לקיים גרעונות נזילות בגובה היתרה ולקזום בהתאם לכך. על היתרה אינה חלה חובת תשלום ריבית, ואילו "ההפרשים המוכרים" חייבים כיום בריבית של 7%.

דיווח הבנקים

על פי הוראות בנק ישראל, חייב כל בנק להגיש לבנק ישראל דין וחשבון על נכסיו הנוזלים בכל שבוע לא יאוחר מיום שלישי בשבוע שלאחריו.

רוב הבנקים מפגרים שבועיים עד שלושה שבועות ולעתים אף תקופה יותר ארוכה בהעברת דו"חות הנוזלות, ובנק ישראל לא עמד בתוקף על קבלת הדו"חות במועד שנקבע. הפיגור גורם לעיכוב בבדיקת הדו"חות, בחישוב הגרעונות והעודפים של הנכסים הנוזלים, ובקביעת הריבית על הגרעונות (ראה להלן).

בנק ישראל הסביר, שחלק מהפיגור נובע משיטות העבודה של הבנקים; נקיטת אמצעים נגדם לא תהיה מועילה, כל עוד לא סולקו הגורמים האלה. בנק ישראל שוקל את הצעדים שניתן לנקוט, כדי לשפר את המצב.

תהליך הבדיקה של הדו"חות וקביעת ריבית על גרעונות

1. את הדו"ח השבועי על הנכסים הנוזלים של כל בנק משווה המדור לדו"ח השבועי על הנכסים וההתחייבויות של אותו בנק, המוגשים על ידי הבנקים, על פי הסדר עם בנק ישראל (אין הוראות מפורשות בחוק לגבי חובת הגשתם). כל אימת שמתגלה אי התאמה בין הדו"חות, מברר הבנק מה הם הנתונים הנכונים ומתקן את הטעון תיקון. לאחר מכן מועבר הדו"ח השבועי על הנכסים הנוזלים ליחידת המחשב של מחלקת הפיקוח על הבנקים לשם עיבוד הנתונים והסכתם למחשב. באמצעות המחשב נקבעים נזילות החובה והעודף או הגרעון, על סמך הנתונים שבדו"ח הבנק ועל סמך הנתונים בדבר אשראי מוכוון ונכיון משנה, המתקבלים מהיחידות המטפלות בנושאים אלה בבנק ישראל. המחשב עורך גם את חישוב הריבית על הגרעון. הדו"ח המודפס על ידי המחשב והמכיל את כל הנתונים הללו, מחזור למדור הבדוק את נכונותו, בדרך של השוואה לדו"חות של הבנק בשבועות הקודמים, ומברר את ההפרשים בעודפים או בגרעונות, אם מתגלים כאלה. לאחר בדיקת השוואה נוספות, שולח המדור את החומר לבנק; אם הבנק חייב ריבית, מעביר המדור הודעת חיוב על סכומי הריבית למחלקת הבנקאות של בנק ישראל, המחייבת בהם את חשבון הפקדונות של הבנק.

– הטיפול ביחידת המחשב ארך בדרך כלל שבועיים עד שלושה ורק באחרונה קוצרה התקופה. תהליך עיבוד הנתונים הוא מתוכנן לימים אחדים בלבד; הפיגור נבע כחלקו משינויים תכופים במערכת הנוזלות או בקרנות, המחייבים שינויים בתכנית והרצת התכניות החדשות במחשב.

– האיתור בהגשת הדו"חות על ידי הבנקים והתהליך הממושך של קביעת העודפים והגרעונות והריבית בגין גרעונות, גרם לפיגור ניכר במשלוח ההודעות לבנקים על הגרעונות ועל החיוב בריבית בגינם. לבנק, שהיו לו הגרעונות הגדולים ביותר, נשלחו חלק מהודעות החיוב על הריבית 3–6 חודשים לאחר סיום התקופות, שלגביהן נקבעו הגרעונות.

יש שהמדור היה ממתין זמן רב להשגות הבנקים על נכונות הקביעה של הגרעונות, ובשל כך נגרם איחור נוסף בחיוב הריבית.

היות ובנק ישראל מחייב את המוסדות הבנקאיים בריבית לפי תאריך משלוח הודעת החיוב, ולא למפרע, לפי מועד התהוות הגרעון, חוסכים המוסדות הבנקאיים בשל הפיגור ריבית על הריבית בגין גרעונות בתקופה שבין שני המועדים.

בנק ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הליקוי ביחס לפיגור במשלוח הודעות החיוב על ריבית לבנקים כבר תוקן. עוד הודיע הבנק, כי הטיפול הממושך בעיבוד הדוחות ביחידת המחשב נגרם מסיבות טכניות. ונשא אופי זמני ויש סיכוי להגיע לקיצור משך הטיפול עד לימים ספורים בלבד.

2. לעתים קרובות מודיעים הבנקים – ובחלק מהמקרים באיחור ניכר – על תיקונים לנתונים, שנכללו בדוחות השבועיים שלהם, או שהם מערערים על הנתונים, שהועברו אליהם על ידי המחשב ושהיו מבוססים בחלקם, כאמור, על מקורות פנימיים של הבנק. יש שמתגלות גם טעויות בבדיקה. נוספת של המדור או על ידי יחידת הביקורת של הפיקוח על הבנקים (ראה להלן). התיקונים מועברים, לאחר בדיקתם ואימותם במדור, למחשב, המתקן על פיהם את סכומי הגרעונות והריבית. הדוח המתוקן של המחשב מועבר למדור, השולח הודעות תיקון הן למחלקת הבנקאות והן לבנק. מספר התיקונים, במיוחד לגבי הבנקים הגדולים, הוא רב מאוד. לפעמים נעשים תיקונים על גבי תיקונים, ויש שגרעון בשבוע מסוים הופך לעודף וחוזר חלילה, והדבר משבש במקרים רבים את החישובים, שנעשו לגבי הריבית בתקופות הבאות, מאחר שזו מחושבת לפי ממוצעים של שלושה שבועות רצופים. במצב זה מתהווה לעיתים פיגור של חודשים רבים בקביעת הסכומים הסופיים של העדופים, הגרעונות והריבית. בנק ישראל אינו פועל בתחום זה לפי שיטת "הערכים", כלומר אם כתוצאה מתיקונים עליו להגדיל או להקטין את סכומי הריבית, אין הוא עושה שינויים אלה למפרע, לפי מועד החיוב המקורי אלא לפי מועד ביצוע התיקון. מתוך כך נגרם לבנקים בחלק מהמקרים חסכון בריבית על הריבית בגין גרעונות, ובמקרים אחרים הפסד של ריבית.

בנק ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו לא ניתן למנוע את התיקונים הרבים המוכנסים למערכת הנזילות, מאחר שהוא חייב לדייק בנתונים הקובעים את גובה הריבית בגין גרעונות, שנודעת להם חשיבות גם לצרכים סטטיסטיים. לדברי הבנק רק חלק מהתיקונים גורמים לשינויים מהותיים בעדופים, בגרעונות ובריבית. בנק ישראל אינו עובד לפי "ערכים" בפעולותיו במטבע ישראלי בשל סיכון העבודה המינהלית והחשבונית; עוד סבור הבנק, שהחייבים והזיכויים לגבי כל בנק עשויים בטווח ארוך להתקזז ולשיטת העבודה הנוכחית אין השפעה על הכדאיות לגבי הבנקים, לעומת שיטת ה"ערכים".

לדעת הביקורת, על בנק ישראל לפעול לפישוט ההליכים המינהליים, להקטנת מספרם של התיקונים ולקיצור התקופה עד לקביעה הסופית של הריבית. מן הרצוי לשקול הפעלת שיטה, שלפיה תוגבל התקופה, שבה ניתן להגיש תיקונים, ולאחר מכן יוכרו רק תיקונים בעלי ערך כספי ניכר החל מריצפה שתיקבע. רצוי גם לשקול את האפשרות לפעול לפי "ערכים" במקרים בעלי ערך כספי ניכר, מאחר שאין לסמוך על כך, שלגבי אותו בנק יישמר לאורך זמן השוויון בין החייבים והזיכויים. דבר זה אמור במיוחד לגבי חיוב הבנקים בריבית בגין גרעונות, שכן פיגור בחיוב זה הוא תמיד לטובת הבנק.

3. אחד הגורמים לתיקונים של דוחות הנזילות, המתבטאים בהיקף כספי ניכר, הוא הפיגור של בנק ישראל בחישוב הריבית, שזכאים לה הבנקים עבור הפקדונות, שהם

מחזיקים בבנק ישראל בקשר לחובת הנזילות שלהם או אף מעבר לה. לפי הסכם עם הבנקים, משולמת הריבית אחת לשלושה חודשים לתקופות המסתיימות ביום ה-15 לחודשים מארס, יוני, ספטמבר ודצמבר, ומועד התשלום חל ב-7 לכל חודש שלאחר חודשים אלה. שיעור הריבית המירבי עלה ב-1971 מ-4% ל-16% ובנובמבר 1972 הורד ל-13%. סכום הריבית בכל רבעון עלה בהדרגה והגיע לאחרונה ל-50 מיליון ל"י בקירוב. בשנים האחרונות שולמה הריבית בפועל באיחור של חודש עד חודשיים, אך היא חושבה למפרע לפי ה"ערך" של היום, שבו חל התשלום, דבר שגרם לצורך לתקן את דו"חות הנזילות למפרע.

הסיבה לפיגור בתשלום הריבית, וברישום ריבית זו בתיקונים לדו"חות הנזילות, שאף הוא נעשה באיחור ניכר, נעוצה בתהליך המינהלי המסובך, שנקבע בקשר לכך. שיעורי הריבית על הפקדונות של הבנקים, הנקבעים לפי הוראות פנימיות של בנק ישראל, אינם אחידים: על חלק מהפקדונות בבנק ישראל, המחושב לפי אחוזים מסויימים מפקדונות הציבור בבנקים לסוגיהם השונים, אין בנק ישראל משלם כל ריבית; על חלק אחר משלמים 8% ועל היתרה 13%. את הסכומים, שעליהם אין מגיעה ריבית ואלה שחל עליהם שיעור של כ-8%, קובע המחשב אחת לשלושה חודשים על סמך דו"חות הנזילות של הבנקים לתקופות אלה, ואילו מחלקת הבנקאות קובעת את יתרת הפקדונות של הבנקים, שעליהם חל השיעור של 13%, לפי סכומי הפקדונות הרשומים אצלה, ומחשבת את הסכומים הכוללים של הריבית. נמצא, שמחלקת הפיקוח על הבנקים הייתה מעבירה את החומר מהמחשב למחלקת הבנקאות רק לאחר עיבוד דו"חות הנזילות של כל הבנקים, ואם כמה מהם פיגרו במשלוח דו"חותיהם, עיכב הדבר את כל הפעולה. אחרי חישוב סכומי הריבית בשיטה ידנית, מזכה מחלקת הבנקאות את הפקדונות בסכומי הריבית ומודיעה על כך לבנקים. הללו שולחים למדור תיקונים למפרע לדו"חות הנזילות שלהם; ורק על פיהם מזכה אותם הבנק בריבית בגין הגרעונות המתוקנים, לפי ה"ערך" של היום, שבו חל תשלום הריבית לבנקים.

הפיגור בחישוב הריבית בגין גרעונות גרם לעבודה רבה על התיקונים אשר היו לפעמים מהותיים למדי (גרעון בנזילות במליוני ל"י בחודש מסוים הפך לפעמים לעודף אף הוא בסכום גבוה). מאחר שבדו"חות הסטטיסטיים החודשיים של הפיקוח על הבנקים לא נהגו לתקן את הנתונים לגבי חודשים קודמים, נמצא הדיווח משובש, דבר המקשה על ניצולו לצרכים של מחקר סטטיסטי וכלכלי.

לדעת הביקורת, מן הרצוי למצוא דרך לפישוט התהליכים הקשורים בחישוב הריבית לבנקים ולהביא על ידי כך לביטול הצורך בחישובים למפרע או לפחות לקיצור התקופה, שלגביה נעשים חישובים אלה. רצוי גם לשקול את העברת הנתונים על הריבית ממחלקת הבנקאות אל מחלקת הפיקוח על הבנקים במישרין; על פי נתונים אלה יתוקנו החישובים ולא יתבססו — כנהוג עתה — על הסכומים, שיירשמו בתיקונים לדו"חות הנזילות. יש לדאוג גם לעדכון הדו"חות הסטטיסטיים לפי התיקונים.

בתשובתו ציין בנק ישראל, שלאחרונה, אחרי שהתגברו על תקלות במערכת, קוצר משך התקופה של חישוב הריבית לבנקים.

4. המרכיב העיקרי שבנכסים הנזילים הוא פקדונות הבנקים בבנק ישראל. אף שנתונים על גובה פקדונות ניתן לקבל ממחלקת הבנקאות, המשלמת את הריבית על פיהם, נעשה חישוב הגרעונות על פי סכומי הפקדונות, כפי שהם רשומים בדו"חות של הבנקים. לעתים יש הבדלים בין סכומי הפקדונות בדו"חות הבנקים לבין הסכומים הרשומים בספרי בנק ישראל.

הביקורת בדקה את הממוצע היומי של סכומי פקדונותיהם של שלושת הבנקים הגדולים בבנק ישראל, לתקופה של שלושה חודשים, הן לפי ספרי בנק ישראל והן לפי דו"חות הבנקים. נמצא שסך הממוצע היומי, שעליו דיווחו שניים מהבנקים, היה גבוה כ-5 וכ-12 מליון ל"י מהרשום בבנק ישראל, ואילו הבנק השלישי דיווח על סכומים כמעט זהים. להפרשים כאלה עשויה להיות השפעה לא מבוטלת על גודל הגרעונות והריבית.

בקשר לכך המליץ משרד מבקר המדינה, שבנק ישראל יקבע את הנכסים הנזילים על פי סכומי הפקדונות של הבנקים, כפי שהם רשומים בספריו; וזאת בהתחשב גם בכך, שלפי סכומים אלה הוא קובע את גובה הריבית, שהוא משלם לבנקים.

בנק ישראל הודיע, כי הוא בדק את סיכותיו של ההפרש בין הנתונים לאורך תקופה ארוכה, והגיע אף הוא למסקנה, שיש לעבור לשימוש בספרי בנק ישראל כמקור בלעדי לקביעת הנכסים הנזילים לצרכי חישוב הגרעונות.

ביקורת דו"חות הנזילות של הבנקים

יחידת הביקורת של הפיקוח על הבנקים כללה את אימות דו"חות הנזילות בין יתר הנושאים, שהיא עוסקת בהם בעת עריכת הביקורת בבנקים. במשך שנת 1972 נערכו בדיקות בנושא הנזילות כ-9 בנקים, אף כי הוראות הנזילות חלות כיום על 38 מוסדות בנקאים וכספיים. הבדיקות שנערכו היוו חלק מתחום רחב יותר של אימות דו"חות, אך לא נהוגה בדיקה שיטתית של דו"חות הנזילות. בשני מקרים הביאה הבדיקה להגדלת הריבית על גרעונות. במקרה אחד נערכה בדיקה מיוחדת של אימות דו"חות על נזילות באחד הבנקים הגדולים ונתגלו אי התאמות בקשר לפקדונות למתן הלוואות ולתשלומי ריבית. חישוב מחדש של הגרעונות הביא לכך, שהבנק חייב את עצמו – בתיקון, שהגיש לדו"חות קודמים – למשך 5 חודשים בגרעון של כ-1.2 מליון ל"י, שהריבית עליו מגיעה לפי אומדן ל-50,000 ל"י. במקרה שני מצאה יחידת הביקורת בעת בדיקת הקופה של בנק אחר, כי הבנק רשם בין המזומנים בקופה, הנחשבים כנכס נזיל, מטבעות זכרון בסך 130,000 ל"י, שהופקדו אצלו על ידי לקוחותיו, לפי מחירם בשוק, העולה על ערכם הנקוב; כתוצאה מכך חויב הבנק בריבית בסך של כ-13,000 ל"י.

לדעת הביקורת מן הראוי להרחיב את הבדיקות בנושא הנזילות אף לנוכח העובדה, שתחומי הביקורת של בנק ישראל בבנקים הם מגוונים, ושבנק ישראל חייב להנהיג סדר עדיפויות בהתאם לחשיבות הנושאים.

בנק ישראל הודיע, שבהתאם להמלצת משרד מבקר המדינה החליט על הרחבת הביקורת בבנקים לגבי אימות דו"חות הנזילות, וכי נושא זה נכלל במתכונת מורחבת בתכנית הביקורת לשנת 1974.