

פרק רביעי

מוסדות המדינה

בנק ישראל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על המאזן ליום 31.12.1977 ועל חשבון רווח והפסד לשנת 1977. במחלקת הפיקוח על הבנקים בירושלים ובתל-אביב נבדקו פעולות הבנק, הנוגעות לרישוי פתיחתם של סניפי בנקים חדשים.

דינים וחשבונות כספיים

המאזן ליום 31.12.1977

סיכום המאזן

סכום המאזן ליום 31.12.1977 מגיע לסך של 73.0 מליארד ל"י לעומת 36.4 מליארד ל"י ביום 31.12.1976, העלייה בסכום המאזן בסך של 36,609 מיליון ל"י מהווה גידול של 100.6% לעומת המאזן הקודם. להלן סכומי המאזן של בנק ישראל לסוף השנים 1973—1977 ושעורי הגידול*:

המאזן לסוף שנת	סכום המאזן (במיליוני ל"י)	הגידול לעומת השנה הקודמת ב-%	מדד (הבסיס: 100=1973)
1973	15,448	28.0	100
1974	20,551	33.0	133
1975	24,407	18.8	158
1976	36,391	49.8	235.5
1977	73,000	100.6	472.6

ההתפתחויות העיקריות בשנת 1977

בתחילת השנה היה שער החליפין 8.76 ל"י לדולר ואילו בסופה — 15.39 ל"י לדולר. 21,457 מיליון ל"י (כ-59%) מהעלייה בסכום המאזן ב-1977 נובעת משיערוך נכסים במטבע חוץ וצמודים למטבע חוץ, בעקבות שינויי השער במשך השנה, ובעיקר בעקבות השינוי בשער החליפין עם הפעלת המדיניות הכלכלית החדשה בסוף אוקטובר 1977.

חוב הממשלה לבנק, גדל ב-11,729 מיליון ל"י (3,340 מיליון ל"י) ** והסתכם ב-22,807 מיליון ל"י. החוב ארוך המועד גדל ב-2.7 מליארד ל"י (5,560 מיליון ל"י) ומקורו במקדמה שקיבלה הממשלה לצורך כסוי הגרעון התקציבי בתום שנת הכספים הקודמת.

המקדמות הארעיות לממשלה הסתכמו ב-9,551 מיליון ל"י, גידול של 9,028 מיליון ל"י (ירידה של 2,077 מיליון ל"י). העלייה התלולה במקדמות הארעיות נובעת הן מריבית ומהצמדה בגין החוב ארוך המועד של הממשלה והן מהזרמת הנזילות בחלקה הראשון של השנה.

ב-1977 הסתכמו תביעות בנק ישראל כלפי חוץ לארץ במטבע חוץ ב-1,783 מיליון דולר (1,597 מיליון דולר) וסך כל ההתחייבויות לחוץ לארץ במטבע חוץ הסתכמו בכ-370 מיליון דולר (370

* המספרים בפרק זה מעוגלים למיליון, והאחוזים לעשירית האחוז.
** המספרים בסוגריים מתייחסים לאותם הנתונים ל-31.12.1976.

מיליון דולר). עודף התביעות על ההתחייבויות במטבע חוץ — למעט תביעות והתחייבויות של גורמים בישראל — הסתכם ב־1,413 מיליון דולר (1,227 מיליון דולר) עלייה של כ־186 מיליון דולר (256 מיליון דולר). לפי ניתוחי הבנק היו בעלייה זו שני שלבים במשך השנה: בעשרת החודשים הראשונים שלה היא נבעה הן מהצמצום שחל בגרעון השוטף במאזן התשלומים והן מהעברות מטבע חוץ של הסקטור הציבורי (למרות שהסקטור הפרטי הרבה לרכוש בתקופה זו מטבע חוץ). לאחר אוקטובר 1977 החל גם הסקטור הפרטי להעביר ארצה מטבע חוץ, במקביל להמשך ההעברות של הממשלה.

ב־1977 עלו היתרות של מטבע חוץ ב־203 מיליון דולר (117 מיליון דולר) והסתכמו ב־1,359 מיליון דולר, לעומת 1,156 מיליון דולר ב־1976. בניכוי הפרשי שיערוך בסך 112 מיליון דולר כתוצאה מעליית ערך המטבעות האירופיים ביחס לדולר, היתה העלייה הריאלית ביתרות מטבע חוץ בסך 91 מיליון דולר.

מאזן ההצמדה של הבנק, המתייחס לכלל הנכסים וההתחייבויות של הבנק במטבע חוץ, והכולל נכסים והתחייבויות צמודות למטבע חוץ של גורמים בתוך המדינה, הסתכם בעודף התחייבויות בסך 6,072 מיליון ל"י.

פקדונות הבנקים בבנק ישראל במטבע חוץ הסתכמו בסוף 1977 ב־48,908 מיליון ל"י, עלייה של 26,792 מיליון ל"י (7,652 מיליון ל"י). עיקר העלייה במונחים של לירות נובעת משיערוך פקדונות בסכום של 22,226 מיליון ל"י בעקבות שינוי שער החליפין של הלירה ביחס לדולר ובעקבות עליית ערך המארק הגרמני — המטבע שבו מוחזקים חלק ניכר מהפקדונות במטבע חוץ — ביחס לדולר, בשיעור של כ־12% במשך שנת 1977.

יתרת האשראי שנתן בנק ישראל במטבע ישראלי ובמטבע חוץ גדל ב־10,149 מיליון ל"י, והסתכמה בסוף 1977 ב־18,089 מיליון ל"י (7,940 מיליון ל"י). הגידול נטו באשראי, לאחר ניכוי הפרשי פיתות והשפעות השינוי בהסדרי המימון במטבע חוץ של הקרן למימון משלוחים, הסתכם ב־3 מיליארד ל"י; מזה — 2,014 מיליון ל"י גידול באשראי במטבע חוץ (ב־1976 — ירידה ריאלית של 455 מיליון ל"י), ו־986 מיליון ל"י — גידול באשראי במטבע ישראלי (1,204 מיליון ל"י).

במשך השנה פרעו הבנקים בארץ הלוואה בסך 400 מיליון ל"י שהעמיד בנק ישראל לרשותם בסוף 1976 לשם הקטנת גרעונות הנזילות שהיו להם באותה תקופה.

הגידול בנכסי בנק ישראל הביא להתרחבות מוניטרית מהירה, שבאה לידי ביטוי כולט בצד ההתחייבויות שבמאזן בעשרת החודשים הראשונים של 1977 הייתה עלייה בסעיף המזומנים במחזור בסך 1,753 מיליון ל"י. סך העלייה בסעיף זה במשך השנה היה 1,787 מיליון ל"י שהם 35.2% (21.6%).

ביתרת הפקדונות של מוסדות בנקאיים וכספיים בלירות חלה ב־1977 עלייה של 3,361 מיליון ל"י (2,310 מיליון ל"י) והיא הסתכמה בסוף השנה בסך 9,150 מיליון ל"י (5,789 מיליון ל"י).

הרווח נטו של בנק ישראל היה ב־1977 סך 221 מיליון ל"י, לעומת 1,329 מיליון ל"י ב־1976, וואת לאחר הפסד משינויי שערים בסך של 2,254 מיליון ל"י (ראה להלן).

על פי המלצתה של ועדה ציבורית שמינה הנגיד בראשית 1975 ואשר ניתנה באוקטובר 1976, מונה במאי 1977 רואה חשבון חיצוני לבנק. במכתב לנגיד הבנק, מינואר 1978, הודיע רואה החשבון שבדק את הדיווחות הכספיים של הבנק ליום 31.12.1977, אולם ציין שבדיקתו לא היוותה ביקורת לפי תקני הביקורת המקובלים, במיוחד משום שלא כללה פניות ישירות לגורמי חוץ, לשם אימות היתרות של חשבוניותיהם עם הבנק, של השקעות הבנק המוזכרות בדיהם ושל ההתחייבויות התלויות של הבנק. עם זאת ציין רואה החשבון, כי עמד על הטיפול החשבונאי בסעיפים המאוזנים והתוצאתיים השונים, על דרך ההצגה ונאותות הגילוי בדיווחות הכספיים ועל אימות הנכסים וההתחייבויות, כפי שבוצע במשך השנה, על ידי המבקר הפנימי של הבנק. רואה החשבון מצא שיפור במבנה הדיווחות הכספיים של הבנק ובמידת הגילוי שהיתה קיימת בהם והמליץ להרחיבה במספר נושאים.

נכסים

חשבונות הממשלה

יתרת האשראי לממשלה הסתכמה ב־31.12.1977 ב־22,807 מיליון ל"י לעומת 11,078 מיליון ל"י בסוף 1976 (גידול של 11,729 מיליון ל"י — כ־106%); יתרת החוב ארוך המועד היתה כ־13,256 מיליון ל"י, גידול של 2.7 מיליארד ל"י לעומת סוף 1976, לאחר שהממשלה פרעה במאסר 1977 את המקדמות הארעיות על ידי הגדלת חובה ארוך המועד בסכום הזה, החוב ארוך המועד, הצמוד כדי מחציתו לעלייה בשער הדולר, הגיע לסכום של 13,003 מיליון ל"י (10,303 מיליון ל"י).

על פי מסקנותיה של הוועדה הציבורית האמורה רשם בנק ישראל את הכנסותיו מהממשלה על בסיס צבירה, אולם הן נכללות ברווח הנקי של הבנק על בסיס עקרון זהות העיתוי (ר' דו"ח שנתי 27, עמ' 168), כך שהבנק אינו כולל ברווח הנקי שלו סכומים שנזקפו לחובת הממשלה, אלא אם הם תוקצבו או שולמו על ידה בשנת התקציב המסתיימת ב־31 במאסר שלאחר סיום שנת העסקים של הבנק. ההפרש בין ההכנסות על בסיס צבירה, לבין ההכנסות הנכללות ברווח הנקי, כלול במאזן בסעיף "חשבונות אחרים" שבצד ההתחייבויות.

המקדמות הארעיות הסתכמו בסוף 1977 בסך 9,551 מיליון ל"י (523 מיליון ל"י). הממשלה משכה ב־1977 מקדמה ארעית בדולרים בסך של 33 מיליון \$ (508 מיליון ל"י), וזאת בקשר עם הקמת הקרן הדו־לאומית ישראל-ארה"ב למחקר ופיתוח תעשייתי (ראה להלן — בסעיף פקדונות אחרים). יתרת המקדמות הארעיות מובאת במאזן ל־31.12.1977 לאחר ניכוי פקדון של מינהל מלוות המדינה בסך 817 מיליון ל"י ולאחר ניכוי פקדונות אחרים של הממשלה, ביניהם, פקדון בסך 2.6 מיליארד ל"י של המוסד לביטוח לאומי. יתרת המקדמות הארעיות כוללת גם כ־4,800 מיליון ל"י, חוב הממשלה בגין הפרשי הצמדה על החוב ארוך המועד, 790 מיליון ל"י ריבית על חוב זה, 244 מיליון ל"י ריבית על מקדמות ארעיות וכ־941 מיליון ל"י השתתפות החשב הכללי בריבית על פקדונות פז"ק ותמ"מ.

ב־31.3.1978 אמורה הממשלה לפרוע את המקדמות הארעיות שקבלה עד לאותו מועד. הפרעון ייעשה, כבכל שנה, לפחות בחלקו, על ידי הגדלת החוב ארוך המועד. יוצא אפוא, שבין 31.12.1977 ל־31.3.1978 לא תשלם הממשלה הפרשי הצמדה על הגידול בחובה ארוך המועד לבנק ישראל.

על פי חישובי הבנק הסתכמה "הזרמת הנזילות" מצד הממשלה למשק ב־8.6 מיליארד ל"י (כ־6 מיליארד ל"י) והיא משקפת את המימון הגרעוני של תקציב הממשלה. בחודש אוקטובר ובראשית נובמבר 1977 ספגה הממשלה כ־2.6 מיליארד ל"י כתוצאה מהטבה חד פעמית שניתנה למצטרפים לתכניות החיסכון, זמן קצר לאחר השינוי במדיניות הכלכלית. באם לא יובא בחשבון גורם זה, הסתכמה הזרמת הממשלה, מאז תחילת שנת התקציב באפריל 1977, בסכום ממוצע של כמיליארד ל"י לחודש.

יתרת פקדונות הממשלה בבנק ישראל במטבע חוץ, הסתכמה בסוף 1977 בכ־2,233 מיליון ל"י (460 מיליון ל"י). יתרה זו מקורה בעיקר בהפקדות מטבע חוץ של גופים עסקיים ממשלתיים בסך של כ־2.2 מיליארד ל"י ואינה קשורה לפעילות התקציבית של הממשלה.

חשבונות מטבע חוץ

להלן טבלה המראה, על פי נתוני בנק ישראל, את ריכוז החשבונות במטבע חוץ, למעט תביעות והתחייבויות של גורמים בתוך ישראל. בריכוז זה נכללו החשבונות המקבילים במטבע חוץ.

31.12.1976 במיליוני \$	31.12.1977 במיליוני \$	31.12.1976 במיליוני ל"י (8.76 ל"י ל-\$)	31.12.1977 במיליוני ל"י (15.39 ל"י ל-\$)	
				נכסים
1,373	1,571	12,031	24,173	זהב, מטבע חוץ וניירות ערך במטבע חוץ
224	212	1,958	3,262	נכסים אחרים במטבע חוץ
<u>1,597</u>	<u>1,783</u>	<u>13,989</u>	<u>27,435</u>	סה"כ תביעות כלפי חוץ לארץ
				עלייה בסך 13,446 מליון ל"י
				עלייה בסך 186 מליון דולר.
				התחייבויות
50	52	435	801	זכויות משיכה מיוחדות שהוקצו
10	10	88	151	פקדונות במטבע חוץ של בנקים מחוץ לארץ
89	93	783	1,440	התחייבות לקרן המטבע הבינלאומית
14	13	119	193	התחייבויות אחרות
<u>207</u>	<u>202</u>	<u>1,812</u>	<u>3,108</u>	פקדונות חושבי חוץ
370	370	3,237	5,693	סה"כ התחייבויות לחוץ לארץ
				עלייה בסך 2,456 מליון ל"י
				אין שינוי במונחים של דולרים
1,227	1,413	10,752	21,742	עודף תביעות הבנק על התחייבויותיו
				עלייה בסך 10,990 מליון ל"י
				עלייה בסך 186 מליון דולר.

הנכסים המוגדרים כיתרות מטבע חוץ בבנק ישראל הסתכמו ב־31.12.1977 ב־1,359 מליון \$ (1,156 מליון \$) גידול נטו של 203 מליון \$ (117 מליון \$). 112 מליון \$ נבעו מהפרשי שיעור כחוצאה מעליית שער הש"ח של המטבעות האירופיים ובעיקר של המארק הגרמני ביחס לדולר. מתחילת 1977 ועד למועד הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה גדלו היתרות של מטבע חוץ במגמה מתונה, והן הסתכמו בסוף אוקטובר 1977 ב־1,232 מליון \$. בחודשים נובמבר ודצמבר גדלו היתרות ב־127 מליון \$ נוספים. בין ינואר לאוקטובר 1977 רכש הסקטור הפרטי כ־435 מיליון \$ לדעת בנק ישראל בעיקר בשל חששות שהיו לפני הבחירות לכנסת ולאחריהן. לפי ניתוח של בנק ישראל העביר הסקטור הפרטי לארץ בחודשים נובמבר ודצמבר 1977 מטבע חוץ בסך של כ־150 מיליון \$, ובכך הצטמצמו הרכישות של הסקטור הפרטי ל־280 מליון \$ (450 מליון \$). גורם נוסף שפעל בכיוון לירידת היתרות של מטבע חוץ בכ־200 מליון \$ בקירוב, היה השינוי בהסדרים של הקרן לממון משלוחי יצוא (ראה להלן).

בעמוד הבא טבלה המראה את כלל הנכסים וההתחייבויות של הבנק במטבע חוץ. בצד הנכסים נוספו על אלה, המובאים בטבלה הקודמת, הלוואות ושטרות שנוכו במטבע חוץ וחוב הממשלה, המבוסא בלירות. צמודות לדולר. בצד ההתחייבויות הוספו פקדונות במטבע חוץ של הבנקים בישראל, הממשלה והמוסדות הלאומיים.

התחזוקות המארק הגרמני ביחס לדולר (בכ־12%) תרמה אף היא להרעה במאזן ההצמדה, בשל המשקל הגבוה יחסית של דולרים בנכסים, לעומת משקל גבוה יחסית של מארקים גרמניים בהתחייבויות. הרכב זה של נכסים והתחייבויות השפיע גם על יתרת הרווח של הבנק (ראה להלן).

הלוואות ושטרות — 18,089 מיליון ל"י

סעיף זה כולל אשראי הניתן על ידי בנק ישראל לסקטורים שונים במשק, באמצעות מוסדות בנקאיים, בדרך של ניכיון משנה של שטרות ובדרך של הלוואות.

הלוואות ושטרות שנוכו במטבע חוץ — 13,520 מליון ל"י. סעיף זה גדל במשך השנה ב־9,163 מליון ל"י (361 מליון ל"י). במונחים של דולרים הייתה יתרת סעיף זה בסוף השנה 878 מליון \$ לפי החלוקה הבאה: קרן מימון יהלומים — 492 מליון \$ (319 מליון \$); קרן למימון משלוחי יצוא — 227 מליון \$ (37 מליון \$); קרן יבוא לשם יצוא — 133 מליון \$ (85 מיליון \$); ניכיון שטרות אחרים במטבע חוץ — 26 מליון \$ (54 מיליון \$).

כלל הנכסים וההתחייבויות במטבע חוץ (במליוני ל"י) (1)

(1) 31.12.1976	31.12.1977	
12,031	24,173	נכסים
1,958	3,262	זהב, מטבע חוץ וניירות ערך במטבע חוץ
4,357	13,520	נכסים אחרים במטבע חוץ
5,152	6,502	הלוואות ושטרות במטבע חוץ
	508	חוב ארוך מועד של הממשלה
279	233	מקדמה ארעית במטבע חוץ
23,777	48,198	חייבים שונים במטבע חוץ
		סה

עלייה בסך 24,421 מליון ל"י.

		התחייבויות
435	801	זכויות משיכה מיוחדות שהוקצו
88	151	פקדונות במטבע חוץ של בנקים מחוץ לישראל
783	1,440	התחייבות נטו לקרן המטבע הבינלאומית
119	193	התחייבויות אחרות
460	2,233	פקדונות במטבע חוץ של הממשלה והמוסדות הלאומיים
22,116	48,907	פקדונות במטבע חוץ של בנקים
15	545	זכאים שונים במטבע חוץ
24,016	54,270	סה

עלייה בסך 30,254 מליון ל"י

239	6,072	עודף התחייבויות הבנק על נכסיו
		עלייה בסך 5,833 מליון ל"י.

(1) מבנה המאזן ל-31.12.1977 שונה וחלק מהסעיפים מוין מחדש.

הגידול הניכר בקרנות למימון היצוא היה בעיקר בחודשים אוקטובר-דצמבר 1977 והוא הגיע ל-270 מליון \$. הגידול נבע הן מגורמים עונתיים והן משינוי הסדרי האשראי בקרן למימון משלוחי יצוא. על פי השינוי מבוצעות הלוואות באמצעות בנק ישראל, בעוד שמקודם היו המוסדות הבנקאיים רשאים לבצע הלוואות במסגרת הקרן מכספי פת"ח או באמצעות קווי אשראי בחוץ לארץ. להגדלת השימוש בקרן זו תרמה גם הורדת שער הריבית בכל הקרנות למימון היצוא מ-6% ל-4%.

אשראי בלירות — 4,569 מיליון ל"י

בסעיף זה חל גידול של 986 מיליון ל"י (1,204 מיליון ל"י). הקפאת האשראי הבנקאי על פי צו הנגיד מ-30.10.1977 לא כללה את האשראי המכוון, וגם לא אשראי הניתן כנגד ניכיון משנה או הלוואה מבנק ישראל או אשראי הניתן על פי אישור בנק ישראל לפי סעיף 8 להוראות הנוילות.

ההתפתחויות העיקריות בשנת 1977 באשראי המכוון בלירות היו:

1. בפברואר גוצרה מסגרת אשראי חדשה בשם "סיוע למפעלי התעשייה". הממשלה השתתפה בקרן זו בשיעור של 60% והבנקים בשיעור של 40%. הריבית ללווה עד סוף ינואר 1978 הייתה 28%. יתרת ההלוואות מקרן זו הייתה בסוף דצמבר 1977 — 250 מליון ל"י.
2. לקראת סוף השנה, בנובמבר 1977, נערך בנק ישראל לצמצום האשראי המכוון ואף הוציא חוזר לבנקים בדבר ביטולה ההדרגתי, במשך חמש שנים, של קרן חוץ חוזר לתעשייה. בנק ישראל הציע להעמיד לרשות התעשיינים במשך אותה תקופה, אשראי כנגד פדיון מילות חובת כגון מלווה חיסכון ומילווה מלחמה.
3. במשך השנה ננקטו כמה צעדים לייקור האשראי המכוון: בקרנות השונות הועלה שער הריבית ללווה ומאז מאי 1977 אין מאשרים הלוואה בקרן לחוץ חוזר לתעשייה ובקרן לסיוע למפעלי תעשייה, אלא לאחר שמוצו האפשרויות לקבל אשראי מקרן מילווה מעסיקים, שבה קרן ההלוואה צמודה למדד.

4. הבנקים החזירו בתחילת 1977 הלואה מיוחדת בסך 400 מליון ל"י, שקיבלו מבנק ישראל בסוף 1976 ואשר נועדה לסייע להם להקטין את גירעונות הנוזלות הניכרים שהיו להם אז.

בסוף דצמבר 1977 הייתה התפלגות האשראי, שניתן בדרך של נכיון משנה כדלקמן:

בקרנות היצוא — 2,993 מליון ל"י, מזה 2,264 מליון ל"י בקרן ייצור ליצוא, שהיא הקרן העיקרית והגדולה ביותר במטבע ישראלי; האשראי מבנק ישראל בקרן זו גדל ב-877 מליון ל"י, שהם 62%.

בקרנות הון חוזר — 1,455 מליון ל"י; מזה 222 מליון ל"י בקרן הון חוזר לחקלאות, 57 מליון ל"י בקרן משקים מודרכים, 353 מליון ל"י בקרן הון חוזר לתעשייה, 16 מליון ל"י בקרן הון חוזר למלאכה, 651 מליון ל"י בקרן מילווה מעסיקים, 39 מליון ל"י בקרן הכללית, 59 מליון ל"י בקרן הלואות מיוחדות למפעלי תעשייה, 31 מליון ל"י לתעשייה הקיבוצית ו-17 מליון ל"י הלואות בקרנות שונות. אשראי אחר — 121 מליון ל"י.

ניירות ערך — 2,770 מיליון ל"י

תיק ניירות הערך שבידי בנק ישראל כלל בעיקר אגרות חוב ממשלתיות צמודות למדד. ערכו המשווער של תיק ניירות הערך גדל ב-1977 ב-993 מיליון ל"י (712 מיליון ל"י) והסתכם בסוף השנה ב-2,770 מליון ל"י; מזה — 2,534 מליון ל"י מילווה סחירים (ב-1976 — 1,552 מליון ל"י), שהוצגו במאזן לפי ערך מותאם (עלות בתוספת ריבית והצמדה על בסיס מדד המחירים לצרכן שפורסם בגין נובמבר 1977 או שווי השוק — הנמוך שבהם). תיק ניירות הערך הסחירים כלל אגרות חוב קצרות מועד בסך 68 מליון ל"י ומילווה ארוכי מועד בסך 2,486 מליון ל"י, מזה 1,265 מליון ל"י מילווה פיתוח 4% ל-10 שנים, הצמוד ב-100% למדד. שטרי אוצר בסך 206 מליון ל"י כולל ריבית שהוצגו במאזן ל-31.12.1977. לראשונה בסעיף זה; בעבר הוצגו שטרי אוצר בסעיף חוב הממשלה. מילווה לא סחירים בסך 29 מיליון ל"י, משקפים את מילווה המעסיקים שבנק ישראל רכש בהיותו מעסיק.

בחודש נובמבר רכש בנק ישראל עודפי היצע של אגרות חוב ממשלתיות בסך 270 מליון ל"י כדי לבלום ירידת שערים תלולה.

התחייבויות

שטרי כסף ומעות במחזור — 6,860 מיליון ל"י

להלן טבלה המראה את הסכומים של שטרי הכסף והמעות במחזור בסוף כל אחת מן השנים 1973—1977:

סוף שנה	הסכום במחזור (מיליוני ל"י)	העלייה במשך השנה ב-%
1973	2,812	38.1
1974	3,319	18.0
1975	4,172	25.7
1976	5,073	21.6
1977	6,860	35.2

הגידול בסכום שטרי הכסף והמעות במחזור הוא אחד הביטויים של ההתרחבות המוניטרית שהייתה עד להנהגת המדיניות הכלכלית באוקטובר 1977. הגידול נעצר לאחר הנהגת המדיניות הכלכלית החדשה.

במאי 1977 הוכנס למחזור שטר כסף חדש בערך של 500 ל"י. סך שטרי הכסף בני 100 ל"י ו-500 ל"י גם יחד, היווה בסוף 1977 כ-87% מן המחזור.

זכויות משיכה מיוחדות שהוקצו — 801 מיליון ל"י

בסעיף זה היה גידול של כ-365 מליון ל"י (69 מליון ל"י) הנובע בעיקרו משינויים בשער החליפין של המטבע הישראלי. במונחים של "זכויות משיכה מיוחדות" (S.D.R.) * שבהן מנוהל הסעיף, לא חל כל שינוי.

הערך של זכות משיכה מיוחדת שווה לדולר צמוד למחיר הנוכחי לפי \$ 35 לאונקיה; בסוף 1977 הגיע ערך כל זכות ל-18.70 ל"י.

התחייבויות לחוץ לארץ — 1,784 מיליון ל"י

בסעיף כולל זה חל גידול של 793 מיליון ל"י (431 מיליון ל"י). עיקרו של הגידול נובע משינויים בשער החליפין של הלירה. במונחים של דולרים היה גידול בסך 3 מיליון דולר בלבד.

ההתחייבות לקרן המטבע הבינלאומית מוצגת בסעיף זה בסכום נטו, לאחר ניכוי ערך הוהב המוחזק בקרן זו, בסך של כ-608 מיליון ל"י (כ-331 מיליון ל"י).

פקדונות במטבע חוץ של מוסדות בנקאיים בישראל — 48,908 מיליון ל"י

לאחר השינוי במדיניות הכלכלית, לפיו הותר לתושבי ישראל לרכוש ולהחזיק מטבע חוץ, מוייגו סוגי הפקדונות מחדש והם מוצגים בצורה שונה במאזן ל-31.12.1977, לאחר שבמאזן לסוף 1976 הוצגו בנפרד פקדונות במטבע חוץ ופקדונות נקובים במטבע חוץ.

סך כל הפקדונות במטבע חוץ של מוסדות בנקאיים בבנק ישראל גדלו ב-26,792 מיליון ל"י; 22,226 מיליון ל"י מהעלייה נובעת משיערוך הפקדונות בעקבות פיתוחי הלירה ביחס לדולר ולמארק הגרמני (עלייה בסך 7,652 מיליון ל"י). במונחים של דולרים גדלו פקדונות הבנקים במטבע חוץ — ב-654 מיליון דולר.

1. פקדונות הבנקים כנגד פקדונות תושבי חוץ — 3,108 מיליון ל"י. בסעיף זה חל גידול של 1,297 מיליון ל"י (806 מיליון ל"י). היתרות של פקדונות אלה במונחים של דולרים היו 202 מיליון דולר (כ-207 מיליון דולר). עיקר הפקדונות הוחזק בדולרים — (191 מיליון דולר).

2. פקדונות הבנקים כנגד פקדונות תושב-פיצויים — 32,763 מיליון ל"י. סעיף זה מורכב מ-20,113 מיליון ל"י פקדונות פיצויים — פז"ק ו-12,650 מיליון ל"י פקדונות פיצויים — תמ"מ. בסעיף זה חל גידול של 17,606 מיליון ל"י ובמונחי דולרים הסתכם הגידול ב-401 מיליון \$.

פקדונות הבנקים כנגד פקדונות תושב — אחרים 13,036 מיליון ל"י — 847 מיליון \$.

מיתרה זו 6,926 מיליון ל"י — 450 מיליון \$ — נכללו בעבר בחשבון פז"ק ב' (פקדונות של חברות ספנות וביטוח); 3,802 מיליון ל"י — 247 מיליון \$ — נכללו בעבר בחשבונות נקובים במט"ח; ו-2,308 מיליון ל"י — 150 מיליון \$ — פקדונות של תושבי ישראל שנצברו בחודשים נובמבר-דצמבר לאחר השינוי בהסדרי הפקוח על מטבע חוץ.

פקדונות בלירות של המוסדות הבנקאיים והכספיים — 9,150 מיליון ל"י. בסעיף זה חלה עלייה של 3,361 מיליון ל"י (2,310 מיליון ל"י). מקורה העיקרי של עלייה זו הוא בהורמה הניכרת של הממשלה מראשית השנה ועד להנהגת המדיניות הכלכלית החדשה ובהרחבת האשראי של בנק ישראל.

פקדונות אחרים — 1,051 מיליון ל"י

בסעיף זה מוצגים מספר פקדונות אשר הוצגו בעבר בסעיפים אחרים של המאזן. ב-31.12.1976 הסתכמה היתרה של פקדונות אלה בסך 268 מיליון ל"י. היתרה ל-31.12.1977 כוללת 252 מיליון ל"י, פקדון קרן המדע הדו-לאומית ארה"ב-ישראל; פקדונות בסך 253 מיליון ל"י במטבע ישראלי ו-518 מיליון ל"י במטבע חוץ. של הקרן הדו-לאומית למחקר ולפיתוח תעשייתי; קרן זו נוצרה במאי על פי הסכם בין ממשלת ארה"ב לממשלת ישראל. לפי ההסכם, פרעה ממשלת ישראל פרעון מוקדם של חוב לממשלת ארה"ב וזו הסכימה להפקיד את סכום הפרעון בקרן המשוחפת. עוד כוללת היתרה של סעיף הפקדונות האחרים זכאים שונים במטבע חוץ בסך 28 מיליון ל"י.

חשבונות אחרים

בד הנכסים — 1,384 מיליון ל"י

בסעיף זה חלה עלייה של 292 מיליון ל"י. המרכיבים העיקריים של סעיף זה הם: 1,001 מיליון ל"י הכנסות שהצטברו אך טרם נתקבלו, 215 מיליון ל"י השתתפות הבנק במוסדות כספיים בין-לאומיים, סכום שבשנים עברו הוצג בסעיף "נכסים אחרים במטבע חוץ"; 168 מיליון ל"י חשבונות שונים ובהם סכומים ששילם הבנק בקשר עם התמוטטות בנק ארץ ישראל-בריטניה.

בסעיף זה חלה עלייה של 953 מיליון ל"י. היתרה כוללת סך של 810 מיליון ל"י כהוצאות שהצטברו וטרם שולמו, ביניהם ריבית על פקדונות שונים במטבע חוץ — 485 מיליון ל"י, ריבית לבנקים — 238 מיליון ל"י, ריבית לממשלה בגין קרן המדע הדו-לאומית — 9 מיליון ל"י, ריבית למוסדות כספיים בינלאומיים — 26 מיליון ל"י. כמו כן כוללת היתרה סכום של 829 מיליון ל"י, שהוא ההפרש בין ההכנסות על בסיס צבירה לבין ההכנסות הנכללות ברווח הנקי.

חשבון רווח והפסד לשנת 1977

לפי חשבון רווח והפסד של הבנק, הסתכם הרווח הנקי בשנת 1977 ב-221 מיליון ל"י; ירידה בסך 1,108 מיליון ל"י, לעומת הרווח של 1,329 מיליון ל"י בשנה הקודמת. הרווח הכולל מפעולות הבנק הסתכם ב-2,475 מיליון ל"י, לעומת 1,714 מיליון ל"י בשנת 1976 (גידול של 761 מיליון ל"י), אך לעומת זאת היו לבנק הפסדים נטו כהוצאה משינוי שערים ומהפרשי פחות בסך 2,254 מיליון ל"י לעומת 385 מיליון ל"י ב-1976. הפסד של 2,009 מיליון ל"י נגרם לבנק כהוצאה מעליית שערי המטבעות האירופיים לעומת הדולר והפסד של 245 מיליון ל"י, עקב שינוי שער החליפין של הלירה הישראלית ביחס לדולר. ההפסדים כהוצאה מהפרשי השערים היו גבוהים ב-1977 בעיקר בשל העובדה, כי התחייבויות הבנק במטבע חוץ והצמודות למטבע חוץ עולות באופן ניכר על כלל נכסי הבנק במטבע חוץ והנכסים הצמודים למטבע חוץ, והתחייבויות אלה מורכבות בחלקן הגדול מפקדונות צמודים למארק הגרמני, ששערו ביחס ללירה עלה בשנת 1977 ב-98%. חלק מהנכסים הצמודים של הבנק הן הלוואות שנתן הבנק במסגרת אשראי מוכוון לייצוא בדולרים, כך שהבנק אינו חפשי להשקיע חלק זה מנכסיו במטבע חוץ לפי שיקוליו.

הכנסות הבנק הסתכמו ב-4,101 מיליון ל"י, גידול של 1,446 מיליון ל"י (854 מיליון ל"י). גידול זה נבע מעלייה של 467 מיליון ל"י בהכנסות מהשקעות במטבע חוץ (15 מיליון ל"י) שהסתכמו ב-1,243 מיליון ל"י; מעלייה של 396 מיליון ל"י בריבית על חוב הממשלה (169 מיליון ל"י), שהסתכמה ב-1,034 מיליון ל"י. (מזה 790 מיליון ל"י על מקדמות ארוכות מועד ו-244 מיליון ל"י ריבית על מקדמות ארעיות לממשלה); מעלייה בסך 424 מיליון ל"י בריבית מאשראי, שהסתכמה ב-1,360 מיליון ל"י. על פי נתוני בנק ישראל נבע הגידול בהכנסות מריבית על האשראי ומעליית היתרה השנתית הממוצעת של האשראי שניתן כנגד שטרות בל"י ובמטבע חוץ.

בהכנסות הבנק ממקורות אחרים (קנייה ומכירה של מטבע חוץ, עמלות שונות, וקנסות על גרעונות נזילות של הבנקים) חלה ירידה של 56 מיליון ל"י לעומת 1976, והן הסתכמו ב-132 מיליון ל"י.

הוצאות הבנק הסתכמו ב-1,626 מיליון ל"י, גידול של 684 מיליון ל"י (ירידה של 96 מיליון ל"י). גידול זה בהוצאות נובע בעיקר מעלייה בתשלומי הריבית על פקדונות של מוסדות בנקאיים בישראל, בסך 539 מיליון ל"י (ירידה של 148 מיליון ל"י), הוצאה שהסתכמה ב-1,203 מיליון ל"י שמתוכה 634 מיליון ל"י מהווים ריבית על פקדונות בל"י (332 מיליון ל"י), ו-569 מיליון ל"י מהווים ריבית על פקדונות מטבע חוץ (330 מיליון ל"י). הגידול הניכר בתשלומי הריבית משקף את העלייה התלולה שחלה ב-1977 ביתרת פקדונות הבנקים בבנק ישראל; סכומים אלה אינם כוללים ריבית בסך 941 מיליון ל"י על פקדונות פו"ק ותמ"מ שמימונה בא מתקציב המדינה (בשנת 1976 — 796 מיליון ל"י).

הוצאות הבנק על הדפסה והנפקה של שטרי כסף ומעות הסתכמו ב-73 מיליון ל"י (54 מיליון ל"י); עלייה של 19 מיליון ל"י.

הבנק השקיע במבני משרדיו 12.3 מיליון ל"י (7.4 מיליון ל"י), מזה כ-6 מיליון ל"י בשיפוצים, קניית ריהוט והכשרת הבניין של מלון עדן לשעבר למשרדים עבור מחלקת האשראי והמיכון, 5.8 מיליון ל"י הוצאו בגין בניין הבנק בקריה בירושלים, כולל הכשרת אולם למחשב, שההוצאה בגינו הגיעה ל-12 מיליון ל"י. הוצאות אחרות של הבנק הסתכמו ב-152 מיליון ל"י (105 מיליון ל"י) מזה כ-81 מיליון ל"י ריבית על התחייבויות לחוץ לארץ (לקרן המטבע הבינלאומית עבור זכויות משיכה מיחדות ובגין פקדונות של בנקים זרים); כ-51 מיליון ל"י ריבית על פקדונות הקנינות הדו-לאומיות למדע ולמחקר ופיתוח תעשייתי; כ-17 מיליון ל"י החזר בגין מילווה קצרי-מועד.

• כהוצאה מיישום מלא יותר של עקרון הצבירה מיינו סעיפי ההכנסות וההוצאות מחדש.

מאזן ליום 31 בדצמבר 1977 בהשוואה למאזן ליום 31.12.1976 (באלפי ל"י)

(1) 31.12.1976	31.12.1977	התחייבויות	(1) 31.12.1976	31.12.1977	נכסים
5,073,217	6,860,217	סטרי כסף ומעות במחזור			תביעות כלפי חוץ לארץ
435,348	800,766	זכויות משיכה מיוחדות שהוקצו	12,031,410	24,173,228	זהב, מטבע חוץ וניירות ערך במטבע חוץ
		התחייבויות לחוץ לארץ	1,957,721	3,261,656	נכסים אחרים במטבע חוץ
88,069	150,805	פקדונות מטבע חוץ של בנקים מחוץ לישראל	13,989,131	27,434,884	
783,005	1,440,159	התחייבות לקרן המטבע הבינלאומית			
119,440	192,606	התחייבויות אחרות			
990,514	1,783,570				אשראי לממשלה
460,163	2,232,552	פיקדונות מטבע חוץ של הממשלה ושל המוסדות הלאומיים	10,555,782	13,255,782	חוב ארוך מועד
		פיקדונות מטבע חוץ של מוסדות בנקאיים בישראל	522,989	9,551,239	מקדמות ארעיות
1,811,825	3,108,354	כנגד פקדונות לא חושב	11,078,771	22,807,021	
15,157,246	32,763,333	כנגד פקדונות חושב - פיצויים			הלוואות ושטרות
5,146,706	13,036,089	כנגד פקדונות חושב - אחרים	4,356,931	13,519,745	במטבע חוץ
22,115,777	48,907,776	פיקדונות של מוסדות בנקאיים וכספיים בישראל	3,582,682	4,569,096	בלי
5,741,913	9,020,703	של מוסדות בנקאיים	7,939,613	18,088,841	
46,848	128,883	של מוסדות כספיים	1,777,933	2,770,415	ניירות ערך
5,788,781	9,149,586	פיקדונות אחרים			
268,226	1,051,664	חשבוניות אחרים			
726,171	1,679,357	הון הבנק וקרן מילואים	1,092,729	1,384,327	חשבוניות אחרים
20,000	20,000	התחייבויות בעד ערבויות שניתנו ואשראים תעודות (ראה נכסים)			ערבויות שניתנו ואשראים תעודות (ראה התחייבויות)
512,605	514,626		512,605	514,626	
36,390,782	73,000,114		36,390,782	73,000,114	

(1) מזיין מחדש

**חשבון רווח והפסד לשנה שנסתיימה ביום 31.12.1977 בהשוואה לחשבון
רווח והפסד לשנה שנסתיימה ביום 31.12.1976 (באלפי ל"י)**

1976	1977	הכנסות	1976	1977	הוצאות
775,593	1,242,884	הכנסות מהשקעות במטבע חוץ	665,316	(2) 1,203,245	ריבית
637,740	1,033,964	ריבית מהממשלה	54,324	73,118	הדפסה והנפקה של שטרי כסף והטבעת מטבעות
935,877	1,359,860	ריבית מבנקים	116,732	197,089	השקעות בציוד ובבנייה והוצאות מינהליות
	794,598	הכנסות מניירות ערך	105,405	152,410	הוצאות אחרות
		בניכוי הכנסות מניירות			
118,381	332,426	(462,172)	941,777	1,625,862	ס"ה
187,893	132,129	הכנסות אחרות	385,054	2,254,361	הפסד (נטו) מהפרשים משינויי שער ומהפרשי פיתוח
2,655,484	4,101,263		1,326,831	3,880,223	
			1,328,653	221,040	רווח נטו
2,655,484	4,101,263		2,655,484	4,101,263	
		חשבון חלוקת הרווחים	1,312,032	—	העברה לממשלה להקטנת החוב ארוך המועד
1,328,653	221,040		16,621	221,040	זיכוי חשבון הממשלה בבנק
1,328,653	221,040		1,328,653	221,040	ס"ה

(1) הנתונים ליום 31.12.1976 שבדו"ח זה, מוינו בתוספת.

(2) לא כולל ריבית בסך 941,901 ל"י על פקדונות פז"ק ותמ"מ המכוסה על ידי הממשלה. (בשנת 1976—795,898 ל"י).

רישוי סניפי בנקים

פקודת הבנקאות, 1941 קבעה את התנאים, שעל חברה ועל אגודה שיתופית למלא, כדי לקבל היתר לניהול עסקי בנק. הפקודה המקורית לא התנתה פתיחת סניפים חדשים, או העברת סניפים קיימים ממקום למקום בקבלת אישור מראש. הצורך באישור לפתיחת סניף של בנק או העברתו נקבע בראשונה ב-1961, בחוק לתיקון פקודת הבנקאות (מס') 5 שבו חוקן סעיף 7 לפקודה; פתיחת סניף של בנק הותנתה בקבלת רשיון מהנגיד*. לפני מתן ההחלטה בעניין הבקשה לרשיון, על נגיד בנק ישראל להיוועץ בוועדת משנה (להלן — הוועדה) שהוקמה לעניין זה. הוועדה מתמנית על ידי המועצה המייעצת של בנק ישראל מבין חבריה, והחוק קובע שהיא לא תכלול מנהל או עובד אחר של מוסד בנקאי. תיקון נוסף של סעיף 7 לפקודה (תיקון מס' 8) מ-1966 מסמיך את הנגיד להתנות את מתן ההיתר או חוקפו בתנאים, לרבות הגבלתו בזמן ולסוג עסקים מוגדר. כדי לעמוד על השפעתו של החוק, תקפו של סעיף 7, בעניין הצורך באישור לפתיחת סניפים, הוגבל תחילה לחמש שנים. תוקף החוק הוארך מעת לעת, ובאחרונה עד 30.6.1978. הטיפול בהוצאת רשיונות לפתיחת סניפים הוא בידי המפקח על הבנקים (להלן — המפקח) הנעזר לשם כך בעוזר מיוחד לענייני סינוף, והוא עורך לעתים בדיקות גם בסניפי הבנקים עצמם.

על הצורך במתן סמכות לתת היתרים נאמר בדברי ההסבר להצעת התיקון, שתכליתו של התיקון המוצע הוא להעניק לממשלה*, סמכות לשקול, אם יש הצדקה מבחינת התועלת לכלל המשק להרשות פתיחת סניפי בנקים חדשים.

להלן טבלה המפרטת את מספר סניפי הבנקים בשנים 1971—1976 ואת מספר המועסקים בבנקים, לפי נתוני בנק ישראל (מספר הסניפים כולל אגודות שיתופיות ומוסדות כספיים החייבים בגיבולות):

שנה	מספר סניפים	מזה דלפקים	שיעור הגידול משנה לשנה לא כולל דלפקים (ב-%)	שיעור הגידול 1971-1976	מספר מועסקים	שיעור הגידול משנה לשנה (ב-%)	שיעור הגידול המצטבר
1971	818	—	—	100	16,475	—	100
1972	829	1.3	101.3	101.3	17,893	8.6	108.6
1973	857	12	1.9	103.3	20,167	12.7	122.4
1974	899	14	4.7	108.2	21,567	6.9	130.9
1975	945	19	4.6	113.2	23,338	8.2	141.6
1976	969	20	2.4	116.0	24,439	4.1	148.3

הטבלה מראה, שבשנים שנסקרו חל גידול של כ-16% במספר סניפי הבנקים וגידול של כ-48% במספר העובדים בהם. לדעת המפקח על הבנקים, הגידול במספר הסניפים אינו בלתי סביר, בהתחשב בכך, שבאותה תקופה גדלה האוכלוסיה ב-15.6%, מספר השיקים שעברו במסלקה גדל ב-44.5% ומספר חשבוניות ע"ש ב-46.5%.

בחודשים יולי—נובמבר 1977 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, ביחידת המפקח על הבנקים, את סדרי הוצאת אישורים לפתיחת סניפים חדשים בין השנים 1971—1977.

1. על פי הפקודה מינתה המועצה המייעצת ב-1961 את ועדת המשנה לענין סינוף, וחברים בה חמישה אישי ציבור, שהם גם חברים במועצה המייעצת של הבנק: הנגיד לשעבר של בנק ישראל, יושב ראש, וארבעה נציגי ציבור, המייצגים סקטורים שונים במשק, אך אינם נמנים על חוגי הבנקאות. שניים מהם חברים בוועדה מאז 1961, שניים מאז שנת 1972 ואחד משנת 1973. החלטות הוועדה הן בגדר המלצות, והסמכות להוציא אישור לפתיחת סניף היא בידי הנגיד.

בישיבות הוועדה משתתפים נגיד הבנק והמפקח. המפקח יוזם את כינוס הוועדה ובהזמנות. לחבריה הוא מציע סדר יום לישיבה. בישיבות הוועדה נערכים פרוטוקולים, אשר בהם מובאות דעות החברים המשתתפים בדיון, וכן נרשמת, לסיום כל נושא שנדון, המלצת הוועדה.

* תיקון הפקודה (מס' 9) מתשכ"ט העביר את מרבית הסמכויות של הממשלה לפי החוק לנגיד.

החוק אינו מפרט קריטריונים למתן אישור לפתיחת סניפים, והוועדה קבעה לעצמה, שיקולים, שנועדו לשמש קו מנחה בהערכת בקשות של מוסדות בנקאיים לפתיחת סניפים. השיקולים פורסמו בחוזר של המפקח מינואר 1973. בחוזר נאמר, בין היתר, שהוועדה תתחשב במיקום הסניף המבוקש לעומת סניפים של מוסד בנקאי אחר, אופיו של האיזור המבוקש, אוכלוסייתו ותכניות הפיתוח שלו; יובאו בחשבון היבטים ארגוניים-עסקיים של הבנק המבקש, למשל היקף עסקיו, יעילות הפיקוח הפנימי שלו והקפדתו על קיום הוראות המחייבות מוסדות בנקאיים, הונו העצמי, ומספר סניפיו באותה עיר. הודגש בחוזר, שהוועדה רואה מתפקידה "לדאוג להגבלת ריבוי סניפי הבנקים לממדים המוצדקים מבחינת צורכי הציבור, אשר אמנם, היקפם תלוי במצב הכללי של המשק ומגמותיו כפי שהם משתנים במשך הזמן, ומבחינה זו לא תענה הוועדה לבקשות הבנקים לפתיחת סניפים חדשים, אלא אם היא משוכנעת, לפי כל הנסיבות יחד, שהדבר רצוי מכל הבחינות האמורות לעיל".

מהפרוטוקולים עולה שחברי הוועדה התלבטו בדבר הפירוש של המושג, "צורכי ציבור" הלכה למעשה: מספרם של סניפי בנקים שרצוי לאשר ובאילו מקומות. בהעדר מדדים אובייקטיביים הייתה קביעת המסכה השנתית של אישורים חדשים לסניפי בנקים מושפעת מרעיונות ומשיקולים בעלי אופי כללי, למשל השמירה על יחס נאות בין גידול במספר האוכלוסיה לגידול בסניפי הבנקים, ומהשערות בדבר התועלת הכלכלית למשק. הוועדה התייחסה בדיוניה גם להיבטים הפסיכולוגיים והציבוריים הקשורים בנושא של ריבוי סניפים. קו נוסף בשיקולי הוועדה למתן המלצות היה רצונה להבטיח חלוקה סבירה של הסניפים בין הבנקים השונים.

ביוני 1976 הביא המפקח בפני הוועדה תוצאות של סקר בין-לאומי בנושא סינוף בנקאי, שנערך על פי יוזמת חברי הוועדה. מבין 17 הארצות שנכללו בסקר, כולל ישראל, נמצאת ישראל במקום ה-13 מבחינת ריבוי סניפים ביחס לאוכלוסיה; בישראל היו בעת עריכת הסקר 3883 תושבים למשרד בנקאי, ובפינלנד הנמצאת בראש הרשימה היו 1407 תושבים לסניף.

מניתוח השאלונים שנתקבלו במסגרת הסקר עלה, שיש בסיס לכך שהדעה שיש בארץ עודף סניפים אינה מבוססת, אם כי תפיסת תפקידו של הבנק בחוץ לארץ, כשירות לציבור, אינה זהה לזו של הבנק בישראל, וישנם גם הבדלים ניכרים בגודל הסניפים.

בשאלת המיקום של סניף חדש, הונחתה הוועדה על ידי השיקול, שלפיו צורכי הציבור דורשים מתן עדיפות לפתיחת סניפים חדשים באזורי פיתוח ובשכונות חדשות, שבמרכזו ישוב גדולים, המרוחקות ממקום הימצאם של שירותים בנקאיים קיימים.

כדי לסייע בתהליך קבלת ההחלטה, בדבר הצורך בפתיחת סניפים חדשים, החל הבנק בשימוש במודל האקונומטרי, המבוסס על איתור של חוסר יחסי של סניפים, בעזרת אינדיקטורים סוציו-כלכליים. המודל פותח בנובמבר 1972 על ידי המכון למחקר עסקים בישראל, שעל יד אוניברסיטת תל-אביב, לפי הזמנת בנק ישראל. השימוש במודל מאפשר להביא את מספר הסניפים לרמה מקבילה בישובים השונים בהתאם לתנאים סוציו-כלכליים אך לדעת עורך המחקר והבנק הוא אינו עונה על השאלה, אם בכל הארץ קיים עודף או חוסר בסניפים, ואין הוא ישים לגבי ערים גדולות.

יתר על כן היו מקרים, שהמפקח הביא לוועדה הצעות לאשר פתיחת סניפים גם במקומות ישוב, שהמודל האקונומטרי הצביע, שקיים בהם עודף יחסי בסניפים. הבנק הסביר שעודף כזה אמנם קיים, אולם פיזורם של הסניפים בתוך היישוב אינו מביא בחשבון את הצרכים לשירותים בנקאיים של שכונות חדשות ומרוחקות. נראה לכן, שהשימוש במודל הוא ישים במידה מוגבלת.

2. כל שנה מקיימת הוועדה דיון עקרוני בדבר מספר הסניפים החדשים שיאושרו במשך השנה. על בסיס ההחלטה שמתקבלת, מוזמנים הבנקים להגיש למפקח את בקשותיהם לפתיחת סניפים חדשים וכל בנק מגיש רשימה של מקומות, שבהם הוא מבקש לפתוח סניפים חדשים; מיקום הסניף ברשימה מבטא את העדיפות של הסניף מבחינת הבנק. הרשימות ממגינות על ידי עוזר המפקח לענייני סינוף, במספרים כוללים לפי הישובים — ערים גדולות, ערים בינוניות, ערים קטנות וישובים קטנים — לפי הערכה של שווי הסניף מבחינת ערכו הכלכלי לבנק ולפי תוצאות הניתוח הסטטיסטי. תוך שימוש במודל האקונומטרי, במקרים שבהם הוא ישים, חברי הוועדה מקבלים נוסף לרשימות הללו גם חומר רקע, שבו מובא מנידע לגבי מספר הסניפים הקיימים בישוב, שאליו מתייחסת הבקשה, מספר ההיתרים הבלתי מנוצלים בישוב, סך הפקדונות לסניף בישוב ואוכלוסיה לסניף בישוב.

הבקשות מובאות לפני הוועדה לאחר שכבר מוינו על ידי המפקח מבחינת הקביעה איזה מהן ראיות לדיון. בדרך כלל פועלת הוועדה לפי הצעת המפקח בעניין זה. בהקשר זה הסביר יושב ראש הוועדה לביקורת, שמספר הבקשות המוגשות הוא כה גדול, שייצול עבודת הוועדה דורש דרך זו של הסינון. עם זה, כל החומר המוגש עומד לרשות הוועדה וחבריה חופשיים להתייחס אליו ככל שנראה להם. לדעת הביקורת, מן הנכון יהיה שהוועדה תקיים ישיבות במספר כזה, שיאפשר לה להתייחס לגופו לכל בקשה רלבנטית.

3. נוסף לדיון על התכנית השנתית לפתיחת סניפים, מתקיימות ישיבות במשך השנה, שבהן דנה הוועדה, על פי יומת המפקח, בבקשות של בנקים לפתוח סניף חדש במקום סגירת סניף אחר, או בבקשות להמיר רשיון לפתיחת סניף מסויים ברשיון לפתיחת סניף במקום אחר. הבקשות להמרות נובעות בדרך כלל משיקולים הפנימיים של הבנקים. יש אשר נוצר צורך בהמרה עקב אילוצים של דיני תכנון ובנייה, בשל תחרות שבין הבנקים, או עקב מיוזג של בנק עם בנק אחר. כתוצאה מהמרות אלה קורה שבמקרים רבים משיג הבנק אישור לפתיחת סניף במקום שלגביו הוא הגיש כבר בקשה קודם לכן, אך בקשתו נדחתה.

(א) בקשת בנק א' לפתיחת סניף בשכונה של עיר פיתוח נדחתה על הסף על ידי המפקח בשנים 1973 ו-1974. בתחילת 1976 הודש הבנק את בקשתו והמפקח הודיע לו, כי "לאור ההחלטה העקרונית של הוועדה לא לקבל השנה פניות לסניפים חדשים", הוא מציע לדחות את הטיפול בפניית הבנק לשנה הבאה. בפברואר 1976 הבטיח לבנק לדון בעניין סניף זה עם הנגיד. נציג הבנק הסביר, שברצונו לסגור סניף במקום גידה ותמורתו לקבל את הסניף המבוקש. המפקח הודיע לו, כי כיוון שהסניף במקום זה נפתח שלא במסגרת התכנית השנתית לא ניתן להמירו באחר. במאוס הודיע המפקח לבנק, שהנגיד מתנגד לפתיחת סניף נוסף בעיר פיתוח, אך המפקח מוכן להמליץ על פתיחת סניף, בתנאי שיסגר סניף הבנק באחת המושבות. באפריל 1976 הסכימה הוועדה לאשר לבנק לפתוח סניף בעיר הפיתוח, אם הבנק יוותר על רשיון "שווה ערך". לאחר שגודע לחושבי המושבה על הכוונה לסגור את הסניף, קיבל המפקח מכתבי בקשה ומברק מחאה מאנשי המקום, שבקשו שלא להשאירם ללא שירותי בנק. באותה עת פנה הבנק וביקש שלאור התפתחויות אלה יותר לו להמיר את הסניף במקום גידה בסניף בעיר הפיתוח. בסוף אוקטובר 1976 נדון העניין שוב בוועדה ובקשת הבנק אושרה;

(ב) בשנים 1973 ו-1974 לא אושרה במסגרת התכנית השנתית בקשתו של אותו בנק לפתוח סניף במרכז הארץ. לאחר שהבנק הציע לוותר על סניפו במקום אחר, אושרה לו באוקטובר 1975 פתיחת הסניף המבוקש.

(ג) ביוני 1974 לא אושרה בקשתו של בנק ב' לפתוח סניף בשכונה של באר שבע. אישור לפתיחת סניף זה ניתן באפריל 1976, לאחר שהבנק ויתר על רשיון לסניף נוסף בירושלים.

(ד) ביוני 1973 קיבל בנק א' היתר לפתיחת סניף בשכונה באשקלון תמורת ויתור על היתר לפתיחת סניף ברעננה. במאוס 1974 שוב השיג הבנק היתר לפתיחת סניף במקום זה, לאחר שויתר על ההיתר שהיה בידו לפתיחת סניף בהרצליה. על ההיתר לפתיחת הסניף באשקלון ויתר הבנק באוקטובר 1975, כדי לקבל היתר להקמת סניף בבצרת.

מהפרוטוקולים של דיוני הוועדה, שהתייחסו להמרות כאלה עולה שאישורו של המקום החדש שאליו ביקש לעבור תמורת ויתור על ההיתר או הסניף שבידו, לא התבסס על בדיקה של הצרכים לשירותים בנקאיים באותו מקום. הבנק הסביר, שהוועדה והמפקח הקפידו בנושא זה על כך שעל ידי ההמרות לא יגדל המספר הכולל של סניפי הבנקים ושההמרה תהיה של סניפים שהם "שווי ערך" מבחינה בנקאית; במקרים, שהיה מדובר בפתיחת סניף באזור פיתוח או בשכונה מרוחקת באזור פיתוח, ניתן האישור לכך תוך הנחה שפעולת הסניף תתן דחיפה לפיתוח המקום ותענה לצרכים שיווצרו בעתיד. לדעת הביקורת, יש לדון על בקשה לפתיחת סניף בראש ובראשונה לפי שיקולים המתייחסים לצרכי המקום שבו עומד להיות מוקם הסניף. יוצא איפוא שלהצעה לפתוח סניף תמורת סגירתו של סניף במקום אחר אין משקל רב מבחינת השיקול בדבר המספר הכולל של הסניפים בארץ. מאידך כאשר מדובר בהעברת סניף למקום סמוך או שיקול זה יכול להיות לגיטימי. מבחינה זו נראה לביקורת שהנוהג של ויתור על היתר להפעלת סניף במקום אחד תמורת קבלת היתר להפעלת סניף במקום אחר, דומה שהוא נושא לעיתים אופי של מיקוח ואין לו מקום.

ביוני 1976 נדונה בוועדה רכישתה של אגודת אשראי ע"י בנק א'. כחלק מעסקת הרכישה הוצעה לבנק הבחירה בין קבלת היתר לסניף נוסף לזה של האגודה, לבין אישור גרעון נזילות מוכר של מליון ל"י בשנה. הבנק העדיף לקבל רשיון לסניף נוסף והוועדה המליצה לאשר לו לפתוח סניף בירושלם עירוני מפותח באיזור תל-אביב רבתי, שלא ליד סניף קיים של בנק. על סמך החלטה זו הודיע המפקח לבנק, באותו מועד, כי "הוועדה החליטה להתיר לבנק לפתוח סניף מחוץ למרכז המסחרי בו פועלים היום סניפי בנקים". הבנק נתקל בקשיים ברכישת מיקום לסניף מחוץ למרכז המסחרי. בדיון שהתקיים ביוני 1976 בין המפקח לבין נציג הנהלת הבנק, הבטיח המפקח, שיימצא פתרון והסעים שאין סיבה לעכב את עסקת הרכישה של האגודה בגלל שאלת המיקום של הסניף. ביולי 1976 אישר המפקח לבנק פתיחת סניף במרכז המסחרי, מבלי שהעניין הובא לדיון נוסף בוועדה.

לדעת הביקורת היה צורך, שהשינוי המהותי לגבי המיקום יובא שוב לדיון בוועדה לפני מתן האישור, אף אם לצורך זה היה על המפקח לפעול לכינוסה הדחוף, וזאת בגלל החשיבות שהוא ייחס לחלוקה השני של העיסקה.

*

הסעיף בפקודה המתייחס לצורך בקבלת אישור לפתיחת סניף של בנק, החוק, בתחילה לחמש שנים ותקפו הווארך מפעם לפעם והוא עומד לפקוע ב-30.6.1978. לדעת הביקורת יש לשקול, לקראת התאריך הזה, גם נוכח הממצאים שבפרק זה, אם ההסדרים עומדים תואמים את צרכי המשק, הבנקאות והציבור, או אם יש מקום להכניס בהם שינויים.

ממצאי מעקב

פקדונות למתן הלוואות

דו"ח שנתי 25, עמ' 880

על פי סעיף 49 לחוק בנק ישראל, תשי"ד—1954, הוסמך נגיד בנק ישראל, לאחר התייעצות עם הוועדה המייעצת של בנק ישראל ובאשרור הממשלה, להורות למוסדות בנקאיים להחזיק נכסים נזילים בשיעור מסויים ועל פי הרכב מסויים ולקבוע שיעורי נזילות שונים, לפי סוגי הפקדונות במוסדות. על סוגי הפקדונות נמנים, לפי סעיף 4(6) להוראות בנק ישראל (נכסים נזילים) תשל"א—1971 (להלן — ההוראות) — פקדונות למתן הלוואות כגון, פקדונות של המדינה למתן הלוואות, של הסוכנות היהודית ושל קופות הגמל וכן פקדונות אחרים למתן הלוואות שאישר לעניין זה הנגיד או מי שהוא הסמיך לכך. על פקדונות אלה, המופקדים במוסדות בנקאיים רגילים (בנקים מסחריים), משוחרר המוסד מחובת הנזילות לגבי אותם סכומים, שהלווה בהתאם לתנאי הפקדון, ורק לגבי יתרות בלתי מנוצלות חלה חובת נזילות ל-90%. לגבי מוסד בנקאי מיוחד (בנקים שאינם מנהלים חשבונות עו"ש ללקוחות אלא פקדונות שונים כגון פקדונות של בנקים למשכנתאות) חלה חובת נזילות רק על פקדונות צמודים לזמן ארוך (ראה להלן). עד למאי 1974 עסק במתן האישורים לפקדונות המפקח על הבנקים (להלן — המפקח) ומאז עוסק בכך גם מנהל מחלקת האשראי (להלן — המנהל).

באותו מועד נקבע שתחומי הסמכות של המפקח הם לגבי אישור פקדונות למוסדות בנקאיים מיוחדים ואישור פקדונות צמודים לטווח ארוך לכל המוסדות הבנקאיים; למנהל ניתנה הסמכות להוציא אישורי פקדונות רגילים למתן הלוואות לבנקים מסחריים.

בסוף שנת 1977 היתה יתרת האישורים לפקדונות הרגילים למתן הלוואות שאישר המנהל כ-3.3 מליארד ל"י. סך הפקדונות הרגילים למתן הלוואות, שאישר המפקח למוסדות בנקאיים מיוחדים בשנת 1977, היה כ-560 מיליון ל"י ועוד 37 מיליון — בדולרים. וסך הפקדונות הצמודים לטווח ארוך, שאושר ב-1977, היה כ-45 מיליון ל"י.