

מסירת מחקרים לגורם זה או אחר ולא נמצא תיעוד על נסיונות לאיתור מועמדים מתאימים נוספים.

עדיין לא נערכים מכרזים בכל המקרים של מסירת מחקרים וסקרים ולא מנוהל רישום מפורט על ההנמקות להחלטה על התקשרות.

לא נמצא תיעוד על כך שלפני קבלת החלטה על מסירת מחקר לביצוע של גורם חיצוני נערכו בדיקות מוקדמות בדבר כדאיותו הכלכלית של המחקר ובדבר האפשרויות לרכוש ידע קיים בנושא.

לא חל שינוי.

הסכומים שאושרו בתקציב היחידה לעריכת מחקרים וסקרים היו נמוכים ממה שביקש המדען הראשי אולם הסכומים שנוצלו למעשה היו קטנים בהרבה אף מאלה שאושרו.

בשנת הכספים 1978 נוצל רק שליש מהסכום שאושר ליחידה, אך ב־1979 נוצל הסכום במלואו.

בנק ישראל

פעולות בנק ישראל בשוק הפתוח

דו"ח שנתי 30, עמ' 851

בנק ישראל קונה ומוכר בבורסה לניירות ערך איגרות חוב של המדינה.

"החלפת" איגרות חוב

פעולה שכיהח של רכישה ומכירה באותו יום מבוצעת כשהבנק מחליף איגרות חוב מסדרה אחת באיגרות חוב מסדרה אחרת באותה "קבוצת תשואה" לפי בקשת חבר הבורסה, וזאת באין גורם אחר בבורסה המוכן למלא תפקיד זה ולהחזיק לשם כך מלאי של איגרות חוב ממשלתיות מכל הסדרות. לפי הכללים, שקבעה הנהלת הבורסה, אין לקוח רשאי להגיש פקודות קנייה תוך ציון סדרה זו או אחרת כשמדובר באיגרות חוב הנסחרות לפי קבוצות תשואה. ההחלפות מהוות, איפוא, שירות מיוחד, שחבר בורסה מוכן לספק ללקוח המבקש לרכוש איגרות חוב מסדרה מסוימת גם כאשר אין מוכרים בשוק באותו יום איגרות מאותה סדרה, או מפעולות "נוסטרו" של עצמו.

חבר הבורסה, שאתו מבצע בנק ישראל עסקה מעין זו, משלם לבורסה את עמלות הקנייה והמכירה כאחד, אך בנק ישראל איננו דורש ממנו תשלום. בגין השירות שהוא סיפק לו, שירות זה כרוך ברישומים רבים, וקיימת גם אפשרות שהוא ינוצל לטובת חבר הבורסה שזים את העסקה. על כן, אם יש מקום בכלל לפעולות מסוג זה, מן הראוי, לדעת הביקורת, לגבות בגינם תשלום נאות ולקבוע נוהל, שיהיה בו כדי למנוע אפשרות של גישה שונה לגורמים השונים הפונים לבנק ישראל בעניין זה.

בנק ישראל מסר, שבבקבות הביקורת נדון נושא זה והוכנה הצעת נוהל.

באמצע אפריל 1980 הנהיג בנק ישראל נוהל לביצוע "החלפות" בין סדרות של איגרות חוב, שלפיו הוא גובה עמלה בשיעור של 0.2% מהערך הכספי של הפעולות. עמלה זו כוללת את עמלת הבורסה, בשיעור 0.06%, שעד אז חל על חברי הבורסה; חלק מהעסקאות מסוג זה שביצע בנק ישראל בתקופה אפריל-דצמבר אותה שנה הוגדרו כעסקאות מחוץ לבורסה, שהתבצעו על פי שערי הבורסה אך לא שולמה עמלה לבורסה בגינם. הכנסות בנק ישראל מעמלות, על "ההחלפות", בניכוי העמלות שהוא שילם לבורסה, היו באותו פרק זמן כ־700,000 ל"י.

המחירים שלפיהם בוצעו העסקאות

בתקופה 16.10.79—31.12.79 פעל בנק ישראל כדי לעצור או למתן את ירידת השערים של איגרות חוב של המדינה בבורסה. המחזור היומי הממוצע (סכום הרכישות והמכירות) בבורסה באותה תקופה היה גדול פי שלושה מזה שבחודשים שקדמו לה, וחלקו של בנק ישראל בו הגיע ל-25% בקירוב, משמע — כמעט למחצית מהיקף העסקאות. בסך הכל רכש בנק ישראל בבורסה במשך 11 שבועות אלה איגרות חוב ב-3.4 מיליארד ל"י ומכר איגרות חוב ב-1.4 מיליארד ל"י.

משרד מבקר המדינה עמד על רמת השערים, שלפיהם בוצעו עסקאות בנק ישראל באיגרות מסוג "7% צמוד 80%" באותה תקופה, תוך התייחסות לשוויון המותאם של האיגרות בתוספת אומדן ההצמדה שנצברה עליהן עד ליום ביצוע העסקה — להלן "השווי המעודכן".

מהבדיקה עולה, שרכישות בסכום כולל של 900 מיליון ל"י, המהוות 31% בקירוב מהסכום הכולל של הרכישות שבהן מדובר, בוצעו במחירים גבוהים מ"שוויון המעודכן" של האיגרות. את המחירים הגבוהים ביותר, יחסית ל"שוויון המעודכן" של האיגרות, שילם בנק ישראל ביום 21.11.79. חלק מהמכירות בימים 23 ו-24 בדצמבר בוצעו במחירים זהים כמעט לאלה, שלפיהם בוצעו הרכישות חודש קודם לכן.

בנק ישראל איננו עורך חישוב שיטתי של התוצאות העסקיות של פעולותיו בבורסה. הנתונים המפורטים על פעולות אלה נמצאים בתהליך של הסבה למחשב. מן הראוי, לדעת הביקורת, שהבנק יערך למעקב שיטתי בדבר העלות הכלכלית של פעולות אלה לפי קריטריונים שייקבעו מראש.

בנק ישראל הודיע, שהוא הפעיל שיטה ידנית למדידת ריווחיותן של פעולותיו בבורסה עד להקמת המערכת הממוכנת. ההנחה שביסוד החישוב היא שהכסף, ששימש למימון החזקת איגרות החוב, צמוד למדד המחירים לצרכן ונושא ריבית ריאלית של 2%. החישוב מתייחס לרווחים שמומשו בעת המכירה, בתוספת ריבית (ברוטו), שזמן פרעונה הגיע בתקופה שבה החזיק בנק ישראל באיגרות החוב והפרשי הצמדה בגין ריבית זו המחור-שבים עד למועד המכירה.

הריווח חושב לפי שיטת "נכנס אחרון יוצא ראשון". היקף המכירות של בנק ישראל בבורסה באיגרות חוב מסוג "7% צמוד 80%", היה בשנת 1980 קטן בהרבה מהיקף רכישתן ברבע האחרון של שנת 1979. משום כך, עד לסוף שנת 1980 המשיך בנק ישראל להחזיק במרבית איגרות החוב, שרכש בנובמבר 1979 במחירים, שעליהם הצביעה הביקורת כגבוהים יחסית לאותה תקופה.

לפי חישוב שערך בנק ישראל לגבי חלק מייצג מהמכירות שלו בשנת 1980 הניבו העסקאות ריווח ריאלי בשיעור של 4.2% בקירוב; לו התבסס חישוב זה על ריבית נטו והובאו בחשבון הוצאות עמלה לבורסה היה השיעור מגיע ל-3.7% בקירוב.

ביצוע ההוראות בדבר נזילותם של הבנקים

דו"ח שנתי 79, עמ' 815

מועד הגשת דו"חות הבנקים

על פי הוראות בנק ישראל חייב כל בנק להגיש לבנק ישראל דין וחשבון שבועי על נכסיו הנזילים לא יאוחר מיום שלישי בשבוע שלאחריו. הביקורת העלתה שהיה פיגור רב בהעברת דו"חות הבנקים; פיגור זה הגיע, לעיתים, לששה ואף לשמונה שבועות ויש שבנקים נהגו להעביר בבת אחת שניים או שלושה דו"חות.

בשנת 1980 חל שיפור במצב, אך עדיין אין אף בנק העומד בהוראה להגיש את הדו"ח תוך שבוע ובמקרים רבים מגיע הפיגור לארבעה-חמישה שבועות. אחדים מהבנקים עדיין מעבירים בבת אחת שני דו"חות.

בנק ישראל נקט צעדים העשויים להקטין את הפיגור בהגשת דו"חות: החל באוגוסט 1978 נקבע, שאיחור רב בהגשת דו"חות הבנק למועד נקוב (וגמר הרבעון לחישוב הריבית המגיעה לבנק בגין ההפקדות שלו, בבנק ישראל) יהיה כרוך בהפסד ימי "ערך" בגין הריבית לצורך חישוב הנכסים הנזילים של הבנק.

קוצרה, אמנם, תקופת הפיגור בהגשת דו"חות של הבנקים, ובמיוחד דו"ח המתייחס לשבוע האחרון של הרבעון, אך עדיין מוגש דו"ח זה בדרך כלל, באיחור של שלושה שבועות; רק כאשר דו"ח זה מוגש באיחור רב יותר נגרם הפסד ימי "ערך" לבנק לצורך חישוב הנכסים הנזילים (על צעדים נוספים שבנק ישראל שוקל כדי לזרז את הגשת דו"חות ראה להלן).

על פי תיקון לחוק בנק ישראל באוגוסט 1978 רשאי נגיד בנק ישראל, בהתייעצות עם הוועדה המייעצת, לקבוע בצו, כי בנק המאחר בהגשת דו"ח הנזילות ישלם קנס עד לסכום מירבי של 15,000 ל"י על כל יום איחור.

עד לסיום הביקורת, בדצמבר 1980, לא הוצא הצו.

חישוב הנכסים הנזילים

המרכיב העיקרי של הנכסים הנזילים הוא פקדון הבנק בבנק קישראל.

ממצאי ביקורת בעניין חישוב הנכסים הנזילים בשנת 1980. ראה דו"ח זה בפרק "פקדונות הבנקים במטבע ישראלי" עמ' 816.

חיוב ריבית-הקנס

כל היווצרות של גרעון בנזילות מהווה חריגה מהוראות הנזילות וכנגדה יש בהוראות סנקציה בצורת תשלום, הנקראת ריבית-קנס, והיא איננה מוכרת כהוצאה לצורכי מס. הביקורת העלתה, שעברו חודשיים עד חמישה חודשים מהשבוע, שבו התהווה גרעון עד למועד שבו חייב בנק ישראל את חשבונו הבנק בריבית-קנס. בתקופה של אינפלציה מואצת, מאבד הקנס מערכו הריאלי ככל שמתעכב החיוב. על בנק ישראל לפעול לצמצום משך הזמן שבין מועד יצירת הגרעון לבין מועד החיוב של ריבית-הקנס.

באשר למשך הטיפול המינהלי חל שיפור, ובאחרונה עוברים, בדרך כלל, עשרה ימים עד שבועיים בלבד מיום קבלת דו"ח הבנק (המתייחס לשבוע האחרון בחישוב התלת-שבועי) ועד למועד החיוב. עם זאת, בשל הפיגור בהגשת דו"חות הבנקים ושיטת חישוב ריבית-הקנס על בסיס תלת-שבועי נמצאו עדיין מקרים רבים של חיוב ריבית-קנס חודשיים ויותר לאחר השבוע שבו התהווה הגרעון. בנק ישראל מסר, שהוא שוקל את האפשרות להפעיל שיטה חדשה של חיוב ריבית-קנס במקרה של פיגור בהגשת דו"חות, כדי לזרז את השגתם; לפי השיטה המוצעת, במקרה של פיגור בחיוב הנובע מפיגור בדיווחו של הבנק, יופחת סכום הקנס מהנכסים הנזילים של הבנק למפרע מתום התקופה שבה התהווה הגרעון.

חישוב הריבית הרבעונית

עד לשנת 1978 היה תיקון דו"חות הנזילות בגין זיכוי להריבית הרבעונית לבנקים (על הפקדון שהם מחזיקים בבנק ישראל) כרוך בסירבול מינהלי רב, שהיה נושא לביקורת מבקר המדינה. באוגוסט 1978 הפעילה יחידת הנזילות שיטה חדשה, שנועדה לפשט ולקצר את תהליך תיקון דו"חות, וכן להחיש את מועד המסירה של דו"חות הבנקים בגין השבועות האחרונים של הרבעון. לפי השיטה החדשה נקבע גם לוח זמנים לביצוע התיקון. בכך הושג פישוט מינהלי, שיש לברך עליו, אם אמנם תבוצע השיטה בהתאם לנהלים שנקבעו.

השיטה החדשה הוכיחה את עצמה: היא הקטינה במידה רבה מאוד את מספר התיקונים והחשיה את מועד המסירה של דו"חות הבנקים, במיוחד בגין השבוע האחרון של רבעון. מספר הבנקים המגישים דו"ח זה במועד מאוחר יותר מתודש אחד לאחר תום הרבעון קטן והולך.

ממצאי ביקורת על הריבית הרבעונית ששולמה לבנקים בשנת 1980 ראה דו"ח זה בעמ' 826.

עסקאות בין בנקים בירות נכסים נזילים

מדו"חות הבנקים עלה, שהבנקים נהגו, לעתים קרובות, לבצע העברות בינם לבין עצמם בסכומים גדולים, ליום אחד או לימים אחדים. המונח המקובל בין הבנקאים בישראל לציון פעולות אלה הוא "סחר בעודפי נזילות". מטרת הפעולות היא להעביר נכסים נזילים מבנק אחד לבנק אחר, שלגביו משמשות העסקאות להקטנת ריבית-קנס. כתוצאה מהעברות אלה היו כמה מקרים שיתרות העו"ש בבנק ישראל של הבנק המעביר ירדו לרמה נמוכה מאוד; למצב זה עלולות להיות השלכות גם על יציבות הבנק. ביוני 1978 הוציא המפקח על הבנקים חוזר הקובע, שניהול תקין מחייב החזקת נכסים נזילים בהיקף מזערי בכל יום ויום.

בדיקה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה בדו"חות הנזילות, שהוגשו באחרונה, מעלה שהבנקים עדיין נוהגים לבצע פעולות כאלה. נמצא מקרה אחד שבנק בעל היקף עסקאות קטן העביר לבנק אחר, ליום אחד, סכום של 200 מיליון ל"י דבר שיצר יתרת חובה בפקדון העו"ש שלו בבנק ישראל בסך 139 מיליון ל"י, ובכך חרג מהוראות המפקח על הבנקים בדבר החזקת יתרה מינימלית.

המוסד לביטוח לאומי

שיקום נכים

זו"ח 29, עמ' 840

הטיפול בנכים בתקופת הנכות הזמנית

לפי הוראות המוסד ממאי 1977, על פקיד התביעות להעביר ליחידת השיקום עותק של החלטת ועדת נכות לגבי דרגת הנכות, שהיא קובעת לכל נכה, שעניינו מובא לפניה. את העותק יש להעביר בסמוך לקבלת ההחלטה, ולא יאוחר מ-30 יום, כדי שפקיד השיקום יוכל ליוזם ערר, אם יראה צורך בכך, ולהמשיך בטיפול על פי המלצת הוועדה או ביוזמתו. מבין הסניפים שנבדקו הועלה, שבסניפים ירושלים ויפו היה פיגור ניכר (עד 11 חודשים) בהעברת החלטות הוועדה ליחידות השיקום, דבר שגם גרם פיגור בהמשך הטיפול בנכה.

בדיקה מדגמית, שנערכה בספטמבר ובאוקטובר 1980 בסניפים ירושלים, פתח-תקוה ויפו העלתה, כי בסניפים ירושלים ופתח-תקוה מועבר העתק מהחלטות הוועדה אל יחידת השיקום בזמן — תוך שבוע ימים; בסניף יפו עדיין נמצאו כמה מקרים, שהעתקי ההחלטה הועברו ליחידת השיקום לאחר חודשיים ויותר.

באותם מקרים, ששיקום הנכה בתקופת נכותו הזמנית נעשה על-ידי גוף חיצוני, לא תמיד היה תיאום נאות בין יחידות השיקום של המוסד לבין אותו גוף, והמעקב של יחידות השיקום אחר התקדמות הטיפול לא היה מספיק. בסניפים ירושלים ופתח-תקוה הועלו מקרים שלשכות הסעד ומרכזי השיקום של משרד העבודה והרווחה והתחנה לבריאות הנפש לא דיווחו ליחידות השיקום על התקדמות הטיפול או על הפסקתו מסיבות שונות. ליחידות השיקום נודע דבר ההפסקה רק לאחר תקופה ממושכת, כאשר ביקשו מנופים אלה מידע בסמוך לסיומה של תקופת הנכות הזמנית. המוסד הודיע למשרד מבקר המדינה, שינהיג הסדרי דיווח ומעקב נאותים.

ביולי 1980 הונהג הסדר חדש עם מרכזי השיקום, שלפיו הם יעבירו למוסד דו"חות פעם בשלושה חודשים על הטיפול שנעשה בהם; לגבי יתר הגופים על פקידי השיקום ליוזם את המעקב אחר קבלת המידע. בדיקה מדגמית, שנערכה באוקטובר 1980 בסניפים ירושלים, פתח-תקוה ויפו, העלתה, כי מנהל מעקב תקופתי על-ידי פקידי השיקום. תוצאות מעקב זה נרשמות ברוב המקרים בתיקי השיקום, אולם טרם נקבעו הנחיות בכתב לגבי תדירות המעקב.