

### פעולות ביקורת

באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובמרכז ההשקעות נבדקו אישור תכניות השקעה של מפעלים מאושרים במסלולי ערבות המדינה; ההסדרים שנעשו עם הבנקים למתן הלוואות בערבות המדינה והבקרה על פעולותיהם של הבנקים והיזמים במהלך ביצוע ההשקעות וההלוואות. ממצאי הביקורת מובאים במסגרת הביקורת על משרד התעשייה והמסחר, בפרק "השקעות הון בתעשייה - המעקב אחר ביצוען".

באגף החשב הכללי, באגף התקציבים ובמדפיס הממשלתי, נבדקו כמה תחומים בפעילות המדפיס והצעדים שנעשו להבראתו.

### המדפיס הממשלתי

המדפיס הממשלתי (להלן - המדפיס) הוא מפעל עסקי באחריותו של משרד האוצר (להלן - המשרד), ותקציבו כלול בתוספת השנייה לחוק התקציב. לפי דברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1998, תפקידי המדפיס הם לעשות סוגים מסוימים של עבודות דפוס בשביל משרדי הממשלה; לתת למשרדים ייעוץ מקצועי בנושא הדפוס; לתווך בין המשרדים לבין גופים פרטיים בתחום הדפוס כדי לנצל את היתרון שנובע מהיקף גדול של עבודות הדפוס להן נזקקים משרדי הממשלה. המדפיס עושה עבודות גם לשירות הבולאי של רשות הדואר ולחברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ, והכנסותיו מלקוחות אלה הגיעו בשנת 1997 לכ- 5% מכלל הכנסותיו. המדפיס שוכן בשני אתרים נפרדים בירושלים ששטחם הכולל הוא כ- 10,800 מ"ר, באזורים שבהם ערך הקרקע גבוה מאד. אחד האתרים משמש אתר מרכזי לפעילות המדפיס.

לפי הוראות התכ"ם (תקנות כספים ומשק), חייבים משרדי הממשלה לבצע עבודות דפוס שמחירן עולה על 6,000 ש"ח באמצעות המדפיס, אלא אם כן קיבלו אישור מהמשרד או ממנהל המדפיס לבצע את העבודות בבתי דפוס פרטיים. מתברר, שחלק הולך וגדל מעבודות הדפוס של משרדי הממשלה נעשו שלא באמצעות המדפיס, אף שלא תמיד אושר הדבר כנדרש. לפי הערכת אגף התקציבים שבמשרד, ב- 1997 ביצעו משרדי הממשלה עבודות דפוס בהיקף של כ- 250 מיליון ש"ח, ואילו היקף הפעילות של המדפיס הגיע לכ- 56 מיליון ש"ח בלבד. באחדים ממשרדי הממשלה יש יחידות דפוס, המבצעות בעצמן עבודות דפוס שונות, אולם המשרד לא קבע קריטריונים למתן אישור הקמת יחידות דפוס כאלה. משרדי הממשלה לא הקפידו אפוא על יישום הוראת התכ"ם, והעדיפו לבצע עבודות דפוס בבתי דפוס פרטיים (עבודות חוץ) או בעצמם.

בשנים האחרונות דנה הנהלת המשרד פעמים רבות בסוגית המשך הפעלתו של המדפיס, עקב חוסר יעילות והיווצרות גירעונות. ב- 13.9.98 החליטה הממשלה לאפשר למשרדי הממשלה

להתקשר עם ספקים עסקיים בתחום שירותי הדפוס ולבטל את חובת ההתקשרות באמצעות המדפיס; להפסיק את פעילות הייצור במדפיס, ולהותיר בידיו את האחריות ל"הפקת תיעוד רשמי של המדינה" (בכלל זה דרכונים, תעודות זהות וכולים), במתכונת שיקבע שר האוצר.

בהחלטת הממשלה לא נקבע לוח זמנים לביצועה. בהצעת התקציב לשנת 1999 תוקצבו בתוספת השנייה הכנסות והוצאות של המדפיס בסך 68 מיליון ש"ח. עד דצמבר 1998 גם לא שונו הוראות התכ"ם. עם זאת, גדל מספר הפניות של המשרדים לשחרר אותם מלעבוד עם המדפיס. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוא מאשר את בקשות המשרדים לפי העניין. כתוצאה מכך קטנו הכנסות המדפיס וגדל הגירעון שנובע מפעילותו; מגמה זו עלולה להחריף ב-1999. בחודשים מאי-אוגוסט 1998 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות המדפיס ואת הצעדים שנעשו להבראתו. הבדיקה נעשתה במחלקות שונות של המדפיס, באגף התקציבים ובאגף החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) שבמשרד; בירורים נעשו גם בנציבות שירות המדינה (להלן - נש"מ).

#### גירעונות המדפיס

להלן נתונים על הכנסות והוצאות המדפיס בשנים 1995-1997, כפי שנרשמו בדוחות ביצוע התקציב שהמשרד מגיש למבקר המדינה ולכנסת (באלפי ש"ח ובמחירים שוטפים). הנתונים ל-1998 אינם סופיים.

1995	1996	1997	1998	
<b>הכנסות</b>				
14,812	14,257	19,151	13,449	אגפי ייצור
*26,861	17,191	20,648	16,314	עבודות חוץ
				מחסנים (יציאת
10,666	11,038	14,839	8,493	סחורות)
22	299	1,586	94	אחרות
52,361	42,785	56,224	38,350	ס"ה
<b>הוצאות</b>				
10,664	11,976	12,359	10,977	ישירות
*25,791	17,275	18,888	17,336	עבודות חוץ
11,704	9,961	9,233	9,110	מחסנים (קניית
				סחורות)
				אחרות (בעיקר
				הנהלה
9,241	11,298	15,744	11,913	וכלליות)
57,400	50,510	56,224	49,336	ס"ה
5,039	7,725	-	10,986	גירעון

\* כ-14 מיליון ש"ח מסכום זה נבעו מעבודת הדפסה חד-פעמית בשביל מפקד האוכלוסין.

1. מהנתונים עולה, כי בשנת 1997 נוצר איזון תקציבי ואילו בשנים 1995, 1996 ו-1998 היו ההכנסות קטנות מההוצאות. המשרד מכסה את הגירעונות מתקציבו; אם נוצר עודף הוא מועבר להכנסות המדינה. הגירעון השנתי הממוצע בשנים 1997-1995 (במחירי 1997) היה 4.8 מיליון ש"ח. ב-1998 גדל הגירעון באופן משמעותי, בין היתר, עקב הירידה בהזמנות של עבודות דפוס מצד משרדי הממשלה. כתוצאה מכך קטנו הן ההכנסות והן ההוצאות, אולם הירידה בהוצאות היתה בשיעור נמוך יותר, עקב המרכיב של ההוצאות הקבועות.

התנודות החדות בגודל הגירעון התקציבי נבעו בעיקר מדרך הרישום החשבונאי ומניהול המלאי. לפי הוראות החשכ"ל, הדיווח החשבונאי על הכנסות והוצאות המדפיס נעשה בשיטת המזומנים, שלפיה מתנהלת מערכת החשבונות הממשלתית<sup>1</sup>. בשיטה זו, ההכנסות נרשמות עם קבלתן וההוצאות נרשמות בעת ביצוע התשלום. במערכת נפרדת מתנהל הרישום של חייבים וזכאים בגין פעילות שבוטעה אך טרם שולם בעדה. שיטת רישום ודיווח זו איננה משקפת את התוצאות העסקיות של הפעילות ואפשרה למדפיס להציג בשנה מסוימת איזון תקציבי ובשנה אחרת גירעון תקציבי בסכום גדול, באמצעות הקדמת הכנסות ודחיית הוצאות. לדוגמה, ב-1996 נרשם גירעון גדול עקב רכישת מלאי בכמות גדולה מהנדרש, שהגדילה את ההוצאות באותה שנה, וב-1997 קטנו בשיעור ניכר ההוצאות על רכישת מלאי (ראו להלן).

יצוין, שהחלטות על דרך הרישום, הקדמת הכנסות ודחיית הוצאות, מתקבלות בעצה חת עם המשרד. בישיבה שהתקיימה ב-26.1.96 אצל סמנכ"ל המשרד בעניין המדפיס, הציג סגן החשכ"ל "למצוא דרך חשבונאית לא להציג את הגירעון במדפיס בשנת 1995 תוך דחיית הבעיה ל-1996", ולאפשר נקיטת צעדים במהלך שנת 1996 לשיפור מצבו העסקי של המדפיס.

2. הוראות התכ"ם קובעות, כי "מפעל עסקי ינהל מערכת חשבונות מסחרית - הכוללת תמחיר - ומערכת חשבונות תקציבית"; מפעל עסקי נדרש להגיש לחשכ"ל דוחות כספיים: תזרים מזומנים, דוח מקורות ושימושים, מאזן בוחן חודשי, מאזן מסחרי, דוח רווח והפסד ודוח "פעילות כמותית".

בתחילת שנת 1995 הגישה ועדה משותפת לאגף החשכ"ל וללשכת רואי החשבון דוח על דרכי הדיווח והבקרה במפעלים ממשלתיים, בו צוין כי מפעל ממשלתי אמנם חייב להיצמד לצורת הדיווח הממשלתית, אך גם לאמץ באופן מלא את צורת הבחינה העסקית התקופתית של הקבלת הוצאות והכנסות על בסיס מצטבר. הוועדה המליצה כי מערכת הדיווח החשבונאית במפעל ממשלתי תכלול גם רישומים מאזניים מלאים (נכסים קבועים ופחת), רישום הוצאות והכנסות על בסיס מצטבר ועוד.

יצוין, כי עד סוף 1992 ניהל המדפיס מערכת חשבונות על בסיס מצטבר, והעסיק רואה חשבון שהכין דוח כספי מבוקר. מאז שנת 1993, שבה השתלב המדפיס במערכת החשבונאות הממשלתית (בוחן), אין רישום על בסיס מצטבר ולא הוכנו הדוחות הכספיים הנדרשים לפי הוראות התכ"ם. בתחילת שנת 1998 התקשר המדפיס עם רואה חשבון חיצוני לשם הכנת דוח כספי לשנת 1997, אולם עד דצמבר 1998 לא הוגש הדוח הכספי.

בהעדר דוחות כספיים ומערכת חשבונות מסחרית, אי אפשר לקבל תמונה ברורה על מצבת הנכסים ועל מצבו העסקי של המדפיס לצורך ניהולו השוטף ולצורך קבלת החלטות על פעילותו בעתיד.

1 הכנסות מלקוחות חיצוניים נרשמות על סמך החשבונות שהוצאו להם (בסיס מצטבר), בתנאי שהפעולה נעשתה לפני סגירת הספרים בסוף השנה.

### המלצות והחלטות בעניין תכנית הבראה

1. בעקבות הגירעונות המתמשכים של המדפיס, ובמטרה לקבל החלטה בעניין המשך פעילותו, הטיל המשרד בשנת 1996 על כמה גופים לבדוק את המדפיס: יחידת הביקורת של החשכ"ל, רואה חשבון ויועץ דפוס חיצוניים.

הבדיקות העלו את הממצאים העיקריים הבאים: כושר הביצוע והתחרות של המדפיס לעומת השוק הפרטי נמוך, שכן עקב העדר החלטה ברורה על עתידו לא הושקעו סכומים ממשיים בחידוש הציוד שלו; הציוד כולל מכונות ישנות שאינן מופעלות; יש יחס גבוה מדי של אנשי מינהלה (לרבות מנהלים וסגני מנהלים) לעומת עובדי ייצור. כמו כן קבע יועץ הדפוס, כי בענף הדפוס בארץ יש עודף של כושר ייצור ברמה טכנולוגית גבוהה, שמאפשר לבצע את כל העבודות שעושה המדפיס (למעט בולים בדפוס שקע).

2. בדצמבר 1996 הגיש רואה החשבון החיצוני למנכ"ל המשרד דוח בו נבחנו שלוש חלופות להמשך הפעלת המדפיס: (א) חלופה שהציע החשכ"ל, לפיה המדפיס יפסיק לעשות עבודות כלליות; פעילותו תרוכז בבניין אחד שעלות החזקתו זולה יותר; תצומצם מצבת כוח האדם ותפותח מערכת תמחיר. (ב) חלופה שהציע אגף התקציבים, שכללה שתי הצעות - האחת, שהמדפיס יפעל רק בתחומים מקצועיים שהמגזר הפרטי אינו עוסק בהם (כגון הדפסת דרכונים ותעודות זהות), והאחרת, שהמדפיס לא יעסוק כלל בפעילות יצרנית אלא ייתן למשרדי הממשלה שירותי ייעוץ ותיווך בלבד. (ג) חלופה שהציע המדפיס עצמו, לפיה מספרם של העובדים שעמד על כ-185, יצומצם לכ-130; המדפיס ימשיך בכל סוגי הפעילות שהוא עוסק בהם; הפעילות תרוכז באתר המרכזי ויחודש חלק מהציוד הישן.

3. באותו חודש החליט מנכ"ל המשרד לאמץ את החלופה שהציע החשכ"ל (להלן - תכנית ההבראה). תכנית ההבראה כללה את הרכיבים האלה: (א) המדפיס ימשיך לבצע באגפי הייצור שלוש קטגוריות בלבד של עבודות דפוס למשרדי ממשלה - תעודות רשמיות, מסמכים בעלי ערך כספי, ומסמכים בעלי סיווג סודיות גבוה (להלן - פעילות מיוחדת). יתר עבודות הדפוס של משרדי הממשלה (עבודות כלליות) יועברו באמצעות המדפיס לבתי דפוס פרטיים. (ב) מספר העובדים יצומצם ל-90. (ג) יושקעו כספים בציוד. (ד) יפונה אחד משני האתרים המשמשים את המדפיס, ופעילותו תרוכז באתר המרכזי. (ה) תוכן מערכת תמחיר בסיסית. התהליך כולו יסתיים עד סוף שנת 1997.

### יישום תכנית ההבראה מ-1996

במהלך השנים 1997 ו-1998 נעשו פעולות ליישום תכנית ההבראה, אך עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 1998, לא הושגו היעדים שנקבעו.

כוח אדם

סגן מנהל המדפיס, שמונה לתפקיד המנהל ביולי 1997 (להלן - המנהל היוצא), דיווח למנכ"ל המשרד עוד באותו חודש כי במסגרת הפעולות לארגון מחדש של המדפיס הוקמה ועדה אשר הכינה רשימה של 75 עובדים המועמדים לפרישה; נקבע מבנה ארגוני חדש המונה 110 עובדים. לדבריו צמצום מספר העובדים ל-90, כפי שנקבע בתכנית ההבראה, מתאים לצרכים של בית דפוס פרטי, ועליהם יש להוסיף עובדים הדרושים לפעילות המיוחדת של המדפיס, ועקב היותו יחידת מטה ממשלתית.

בתחילת שנת 1997 קבעה נש"מ הוראות מיוחדות לפרישת עובדים בשל צמצומים ועידוד פרישה מרצון. בהוראות נקבע כי על יחידה שבה נדרש צמצום של יותר מ- 10% ממספר העובדים, יחול הכלל של "סגירת מסגרת", והעובדים יהיו זכאים להגדלת שיעור קצבתם, נוסף על ההטבות שהוקנו בהוראות המיוחדות; אין לאפשר במסגרת זו פרישה של עובדים שהמשרד אינו מעוניין בפרישתם. תנאי הפרישה שאישרה נש"מ לעובדי המדפיס היו טובים מאלה שנקבעו לגבי "סגירת מסגרת": לפורשי המדפיס אושרו עד 12 חודשי הסתגלות, במקום עד 9 חודשים; העלאה עד שתי דרגות, במקום עד דרגה וחצי; תוספת של עד 10% לשיעור הפנסיה בגין ביטול משרה, במקום תוספת של עד 8%.

לפי נתוני נש"מ, מאפריל 1997 עד מאי 1998 פרשו מהמדפיס 56 עובדים; ביולי 1998 מנתה מצבת העובדים במדפיס 127 אנשים. 46 מהפורשים היו עובדים קבועים<sup>2</sup> שהוסדרה להם פנסיה, בכללם 8 עובדים שגילם 65; 16 עובדים בני 64-61; ו- 15 עובדים בני 60-55. לכמחצית מהפורשים אושרו עשרה חודשי הסתגלות, שתי דרגות פרישה, וכן הגדלת הקצבה בשיעור של 16%-6%.<sup>3</sup> לקבוצה קטנה של עובדים, רובם חברי הנהלה וממונים מקצועיים בכירים, אושרו תנאים טובים במיוחד. מבין שלושה פורשים שאושרו להם 12 חודשי הסתגלות, היה אחד בן 64, שבעניינו ניתן אישור מיוחד של נציב שירות המדינה (להלן - הנציב), והשניים האחרים היו חברי הנהלה.

מנהלת המדפיס ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1998, כי "גל הפרישות המוקדמות הותיר את המדפיס ללא הנהלה בכירה, הנהלה בדרג הביניים ועובדים מקצועיים להם אנו מתקשים למצוא תחליפים גם כיום".

עולה אפוא, כי הנהלת המדפיס ונש"מ אישרו תנאי פרישה משופרים גם לעובדי ייצור בכירים בתפקידי מפתח, שלא נכללו ברשימה שהכינה הוועדה ב- 1997. כתוצאה מכך נוצרו קשיים במהלך העבודה הסדיר. עם הפורשים נמנו גם שלושת חברי הוועדה (שגילם נע בין 52 ל- 55), מנהל המדפיס שכיהן בתפקיד עד אמצע 1997 וכן סגנו (שניהם בני 65).

סגן מנהל אחר מונה למנהל המדפיס ביולי 1997 (המנהל היוצא) ושימש בתפקיד כחצי שנה; לאחר מכן נקבע לו הסדר פרישה, כמפורט להלן.

#### תנאי הפרישה של המנהל היוצא

במאי 1997 הסתיים תוקף חוזה העסקתו של סגן מנהל המדפיס<sup>4</sup> (המנהל היוצא), לפיו שולם לו שכר השווה ל- 85% משכר מנכ"ל של משרד ממשלתי. לפי בקשת העובד המליץ סמנכ"ל המשרד שלא לחדש את החוזה ולאשר לו פרישה מוקדמת, כאשר המשכורת הקובעת לצורך חישוב הגמלה תהיה בשיעור של 90% משכר מנכ"ל, וכן חודשי הסתגלות. נש"מ לא אישרה את תנאי הפרישה המבוקשים והאריכה את חוזה העסקתו כסגן מנהל.

ביולי 1997 התקיים במדפיס מכרז פנימי למשרת מנהל המדפיס ונבחר סגן המנהל, שהיה מועמד יחיד. ב- 31.12.97, בתום תקופת הניסיון, הודיע מנכ"ל המשרד למנהל היוצא, כי "אינני רואה

2 ל- 10 עובדים ארעיים שפרשו שולמו פיצויי פטורין.

3 בגין ביטול משרה, וכן בגין סעיף 100 לחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל- 1970, שמאפשר הגדלת תקופת השירות בתנאים מסוימים.

4 העובד הועסק בחוזה בכירים; בעניין זה ראו דוח שנתי 48, עמ' ק"ח.

מקום להמשך כהונתך בתפקיד". ב- 1.1.98 מונתה עובדת המשרד למנהלת בפועל במקומו של המנהל היוצא.

בזיכרון דברים שנחתם במארכ 1998 בין המנהל היוצא לבין סגן הנציב וסמנכ"ל המשרד, הסכימו הצדדים כי המנהל היוצא יפרוש משירות המדינה ב- 31.1.99, וכי "עד למועד הפרישה העובד יבצע כל משימה שתוטל עליו ע"י משרד האוצר". עוד נקבע, כי החל מ- 1.12.98 (כשישלים המנהל היוצא 35 שנות עבודה בשירות המדינה) תהיה משכורתו הכוללת 90% משכרו של מנכ"ל משרד ממשלתי. בתיקים של נש"מ ושל המשרד לא נמצאה עדות לכך שהמשרד הטיל על המנהל היוצא משימה כלשהי בשנת 1998.

סגן הנציב הסביר למשרד מבקר המדינה, כי במאי 1997 לא היתה המלצה חד-משמעית לפרישתו של המנהל היוצא, אלא "בתנאים אשר ביקש, שלמעשה התגבשו ב- 1.12.98 בלבד", וכי נש"מ אישרה למנהל היוצא לפרוש חודשיים לאחר שהיה זכאי ל- 90% משכר מנכ"ל, לפי בקשת המנהל היוצא ומתוך כבוד אליו.

כתוצאה מדחיית מועד הפרישה של המנהל היוצא בחודשיים, תהיה המשכורת הקובעת שלו לצורך חישוב התשלום בעד פדיון ימי מחלה וימי חופשה שלא נוצלו, לפי שכר מנכ"ל מעודכן לינואר 1999. בשנת 1998 שילם המדפיס כ-350,000 ש"ח בגין עלויות השכר של המנהל היוצא, אף על פי שחדל לעבוד במדפיס כבר בסוף 1997. נוסף על כך ישולמו לו בשנת 1999 הוצאות פרישה חד-פעמיות, שייזקפו לתקציב המדפיס באותה שנה.

#### תקצוב הוצאות הפרישה

במסגרת הדיונים על תכנית ההבראה קבע מנכ"ל המשרד כי "אגף התקציבים ייקח בחשבון ששנת המעבר [1997] תהיה הבעייתית ביותר מבחינת הגירעון ויביא זאת בחשבון בתקציב". קביעה זו איננה מבהירה איך תתקצב ההוצאה בגין פרישת העובדים.

פרישת העובדים העמיסה על תקציב המדפיס הוצאה מיוחדת בסך כ- 3.9 מיליון ש"ח, מזה 1.3 מיליון ש"ח בשנת 1997 ו- 2.6 מיליון ש"ח בשנת 1998. הוצאה זו מורכבת מפדיון ימי מחלה וימי חופשה, תשלום הוצאות נלוות כגון ביטוח רכב, ותשלום חד-פעמי בעד חודשי ההסתגלות. נוסף על כך שילם המדפיס לעובדים ארעיים פיצויים בסך כ- 1 מיליון ש"ח. הוצאות אלה נזקפו לתקנות התקציביות של שכר ולא נרשמו בתכנית תקציב נפרדת. משרד מבקר המדינה העיר, כי עקב מהותה של ההוצאה וגודלה, היה ראוי לרשום אותה בתכנית נפרדת ששמה יעיד על מהותה.

בעקבות הביקורת ביקש חשב המדפיס, באוקטובר 1998, מאגף התקציבים להקצות בתקציב המשרד באותה שנה הוצאה חד-פעמית בסך 2.95 מיליון ש"ח, בגין תכנית ההבראה. אגף התקציבים קיבל את דעת משרד מבקר המדינה שיש לתקצב הוצאה זו בנפרד, אך סבר שעל המדפיס לממן את העלויות האלה מהכנסותיו.

על המדפיס הוטל לממן מתקציבו הוצאות בהיקף גדול בגין תנאי פרישה מועדפים שאישרה נש"מ. כדי לעמוד בכך, היה עליו לכסות הוצאות אלה בטווח הקצר על ידי קביעת מחירים גבוהים בעד עבודות הדפוס שהוא עושה, או בהגדלת גירעונותיו. שהרי ההתייעלות והחיסכון שנובעים מפרישת עובדים אמורות לבוא לידי ביטוי בעיקר בשנים שלאחר מכן.

במסגרת יישום תכנית ההבראה, היה על אגף התקציבים ועל המדפיס לאמוד את עלויות הפרישה המוקדמת של העובדים, ולקבוע את מקור המימון להוצאה חד-פעמית זו: איזה חלק ממנה ניתן לממן על ידי צמצום הוצאות אחרות, ואיזה חלק ניתן לממן על ידי הגדלת ההכנסות של המדפיס - אם במסגרת ההכנסות מעבודות דפוס ואם כהכנסה שמקורה בתקציב הרגיל של המשרד (מתכנית תקציב המיועדת לכיסוי הוצאות הפרישה).

#### איחוד בתי הדפוס

ריכוז פעילות המדפיס באתר המרכזי היה אמור להיעשות בשלושה שלבים, בכלל זה תכנון וביצוע שינויים במבנים ובקווי הייצור, פרסום מכרז לבחירת קבלן שיבצע עבודות אלה וכן מכירת מכונות. רק באמצע שנת 1997 הוכנה תכנית לכך והוחל ביישומה; בתכנית נקבע שהמעבר יסתיים באפריל 1998, אף שלפי הערכות שהגישו יועצים יימשך המעבר שנתיים לפחות. מתחילת שנת 1997 עד אוגוסט 1998 שילם המשרד מתקציבו יותר מ-1 מיליון ש"ח בעד שינויים במבנים של המדפיס, אולם עד אותו מועד לא הוציא המדפיס מכרז לבחירת קבלן לביצוע עבודות המעבר. לדברי מנהלת המדפיס המכרז הוקפא עקב הדיונים על עתיד המדפיס.

ההוצאה להכנת התשתית לאיחוד הפעילות באתר המרכזי לא תרמה לחיסכון בעלויות, שכן המדפיס ממשיך להפעיל את קווי הייצור בשני האתרים ולשלם על שניהם ארנונה, הוצאות תחזוקה, ועוד. יציון שהמדפיס איננו משלם דמי שכירות למדינה; פינוי אחד האתרים היה מאפשר השכרת המבנה וקבלת שכר דירה בעדו.

#### הכנת מערכת תמחיר

בתכנית ההבראה של המדפיס נקבע כי תוכן מערכת תמחיר בסיסית שתשקף את המבנה הארגוני החדש. מתברר, שמערכת כזאת לא הוכנה. ב-1997 קבע מנהל המדפיס שמערכת התמחיר תיושם רק עם סיום איחוד בתי הדפוס, ואילו אגף התקציבים קבע שיש להכינה עוד באותה שנה.

מאחר שבמדפיס אין מערכת תמחיר, אין הקפדה על רישום ההוצאות לפי תחומי פעילות; אין מעקב מסודר אחר תהליכי הייצור ואחר התהוות העלויות הישירות והעקיפות; ואין אפשרות להגיש הצעת מחיר ריאלית להזמנה של עבודת דפוס, לחשב את העלות בפועל של העבודה ואת העמידה בלוח הזמנים, ולאתר מוקדי פעילות לא רווחיים. להנהלת המדפיס אין אפוא מידע ניהולי חיוני שיאפשר לה לקבל החלטות ניהוליות מיטביות.

מנהלת המדפיס הסבירה בתשובתה, כי במהלך שנת 1998 החל המדפיס לפעול להקמת מערכת תמחיר ולרכישת תוכנה למחשוב כל מערך הפעילות במדפיס, אולם ההליכים הוקפאו בעקבות החלטת הממשלה מספטמבר אותה שנה.

מהאמור לעיל עולה, שהחלטת מנכ"ל המשרד מ-1996 בעניין תכנית ההבראה לא יושמה. ביוני 1998 החליט מנכ"ל המשרד כי כדי לנצל את כוח האדם והציוד, יעשה המדפיס גם עבודות כלליות שגרתיות, אולם למעשה ביצע המדפיס באגפי הייצור שלו

עבודות כלליות במהלך כל התקופה שקדמה למועד ההחלטה. גם החלטה זו חלה על פרק זמן קצר בלבד, שכן בספטמבר 1998 החליטה הממשלה להפסיק את פעולות הייצור במדפיס. יש לציין, כי עד דצמבר 1998 לא קבע המשרד תכנית מפורטת ליישום ההחלטה - בכלל זה אופן ניהול המדפיס ופעילותו בתקופת הביניים, המשך פעילותו במתכונת המצומצמת, וכן הנחיות למשרדים בהקשר לחובת ההתקשרות עם המדפיס בתקופת הביניים. נוסף על כך נקטו העובדים עיצומים, שגרמו עיכובים בביצוע עבודות דפוס ובמסירתן ללקוחות. כתוצאה מכך היתה ירידה בהכנסות המדפיס בשנת 1998, שעה שהמדפיס נדרש לממן את ההוצאות הקבועות (בעיקר על שכר ותחזוקה), שהן כמחצית מהוצאותיו. כנסיבות אלו נגרמות לאוצר המדינה הוצאות מיותרות, חלק הולך וגדל של עבודות דפוס נמסרות לבתי דפוס פרטיים, והמשרד ממשיך לכסות את גירעונות המדפיס.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי בעת הגשת הצעת ההחלטה יציג המשרד לממשלה תכנית להפסקת פעילות הייצור של המדפיס, שתכלול אומדן העלויות הנובעות מכך (כגון, חישוב אקטוארי בגין פיטורי עובדים), הצעדים שיש לנקוט כדי לצמצם ככל האפשר את ההוצאות הללו, והצעות אופרטיביות ליישום ההחלטה בעניין הפעילות המצומצמת שתישאר בידי המדפיס.

### היבטים בניהול המדפיס

משרד מבקר המדינה בדק תחומים אחדים בפעילות המדפיס בשנים 1997-1998, כמפורט להלן.

#### ביצוע עבודות דפוס

החלטת המדפיס אם לבצע עבודת דפוס אצלו או להעבירה לבית דפוס פרטי מתקבלת, דרך כלל, בלי שנעשה חישוב כלכלי על הדרך המועדפת. עוד מתברר, שכמה לקוחות שביקשו הצעות מחיר קיבלו תשובה מהמדפיס רק לאחר מספר חודשים.

1. בהצעת מחיר לביצוע עבודה במדפיס יש שני רכיבים: רכיב הנייר - כמותו וסוגו וכן מחירו בתוספת עמלה בשיעור של 15%. רכיב העבודה - הערכת מספר שעות העבודה הנדרשות (של העובד ושל המכונה) ועלותה בתוספת עמלה בשיעור של 10%.

(א) המדפיס רוכש את מרבית סוגי הנייר מספק גדול אחד בארץ. עד 1998 אישר החשכ"ל פטור ממכרז לרכישת הנייר; המחירים של סוגי הנייר נקבעו במשא ומתן בין המדפיס לבין הספק. למדפיס אין נתונים על גודל ההנחות שקיבל במשך השנים מהספק. מחיר הנייר ללקוח נקבע לפי מחירון מעודכן למועד ביצוע העבודה, ואינו כולל את ההנחות שקיבל המדפיס מהספק בגין היקף הקנייה. בדוח שהכינה יחידת הביקורת של החשכ"ל ב-1996 צוין, כי מאחר שהמדפיס גובה מהלקוח גם עמלה בשיעור של 15% ממחיר המחירון של הנייר, יש שמחיר הנייר שגבה המדפיס ממשרדי הממשלה גבוה מהמחיר שהם היו משלמים אילו קנו את הנייר ישירות מהספק במחיר שנקבע במכרז החשכ"ל. משנת 1998 ואילך ההתקשרות לרכישת נייר נעשית במכרז, והמדפיס מחייב את הלקוח במחיר שנקבע במכרז בתוספת עמלה של 15%.



עולה אפוא, שחלק גדול מהמרווח של המדפיס נבע מהנייר שהוא מספק לביצוע העבודה. יצוין, שעד שנת 1998 סיפק המדפיס את רוב הנייר גם לבתי דפוס פרטיים שביצעו בשבילו עבודות דפוס (ראו להלן).

(ב) את שעות העבודה הנדרשות אומד המדפיס על סמך הנורמות שקבעה מועצת הייצור<sup>5</sup> ואומדנים שנעשו בדבר עבודות דומות. במדפיס אין רישום של מספר השעות שהושקעו בביצוע העבודות השונות בהשוואה לאומדן שנקבע בהצעות המחיר לאותן עבודות. מתברר שהפרטים על הזמנת העבודה נרשמים ידנית בספר הזמנות, אולם לא נרשמים בו פרטים על ביצוע העבודה, כגון: תאריך מסירתה, המועד שנקבע לסיימה ומועד הסיום בפועל. כתוצאה מכך אי אפשר לבדוק אם אומדני המדפיס בדבר מחיר העבודה ולוח הזמנים לביצועה הם ריאליים.

(ג) את המחירון לשעת עבודה מעדכן המדפיס מפעם לפעם, אך אין כללים לאופן חישוב המחיר המעודכן ולתדירות העדכונים. לדוגמה, מספטמבר 1995 עד דצמבר 1997 לא עודכן המחירון. כן לא נעשתה במדפיס בשנים האחרונות בדיקה של העלות האפקטיבית של שעת מכונה, שכוללת בין היתר הוצאות קבועות, פחת והוצאות תחזוקה.

(ד) המדפיס לא בדק אם העמלה בשיעור של 10% שהושתה על עלות העבודה אמנם מכסה את ההוצאות העקיפות; באילו סוגי עבודות יש להעלות את שיעור העמלה ובאילו אפשר להקטינה.

2. העברת עבודות דפוס לבתי דפוס פרטיים כרוכה בפרסום מכרז לביצוע העבודה; אולם עוד קודם לפרסום המכרז נדרש המדפיס לקבל התחייבות מחשב המשרד המזמין, ולפיכך עליו להגיש למשרד המזמין הצעת מחיר לביצוע העבודה על סמך אומדן.

עד שנת 1998 סיפק המדפיס את הנייר ברוב עבודות החוץ והצעת המחיר של המדפיס כללה את רכיב העבודה בעלות שקבע בית הדפוס הפרטי בתוספת עמלה של 10%, ואת רכיב הנייר במחיר שקבע המדפיס דהיינו, מחיר מחירון בתוספת עמלה של 15%. מתחילת 1998 מספקים בתי הדפוס הפרטיים את הנייר ברוב עבודות החוץ; הצעת המחיר לביצוע העבודה שמוגשת לוועדת המכרזים כוללת הן את רכיב העבודה והן את רכיב הנייר. המשרד המזמין משלם נוסף על המחיר שנקבע במכרז, גם עמלה בשיעור של 10% שמיועדת לכסות את ההוצאות העקיפות של המדפיס בגין ההזמנה.

מנתוני ביצוע התקציב של המדפיס עולה, שבשנים 1993, 1995 ו-1996 הגיע שיעור הרווח הגולמי על עבודות חוץ ל- 0% ובשנת 1994 ל- 4%; שיעורים אלה לא כיסו את ההוצאות העקיפות (לא כולל הרווח ממכירת הנייר). ב- 1997 הגיע שיעור הרווח הגולמי ל- 8.5% עקב הגידול בהכנסות שנרשמו אותה שנה. אך בהעדר מערכת תמחיר לא ניתן לחשב אם שיעור הרווח הגולמי כיסה את ההוצאות העקיפות של המדפיס בגין עבודות החוץ.

המחירים שהמדפיס דורש עבור עבודה שהוא מבצע, גבוהים לעתים קרובות מהמחירים הנקובים בהצעות שמגישים בתי דפוס פרטיים. הסיבות העיקריות לכך הן הציוד הישן, נורמות הייצור שלא עודכנו זה שנים (ראו להלן), העמלות שהמדפיס גובה, דרך עדכון המחירונים והעדר

5 במועצת הייצור חברים נציגים של ההנהלה, של העובדים, של ההסתדרות ושל נש"מ.

תמחיר. מתברר, שלקוחות שהתמקחו על המחיר הצליחו להוזיל את המחיר שקבע המדפיס, אולם לא נקבע מי מוסמך לאשר הוזלה ובאיזה שיעור. יצוין, כי בתחום הפעילות המיוחדת פועל המדפיס כמונופול וגובה בעדן מחירים גבוהים יחסית; מחיריהן מסבסדים בדרך כלל את מחירי העבודות הכלליות.

מלאי

ערך המלאי מושפע בעיקר מכמות הנייר שהמדפיס מחזיק במחסנים. רכישות המלאי נרשמות במחירי העלות למדפיס (כולל ההנחות שהספק נותן) ואילו היציאות מהמלאי נרשמות במחיר המכירה ללקוח, דהיינו במחיר המחירון (לא כולל הנחה) בתוספת עמלה של 15%. כתוצאה מכך נוצר ברישומי המדפיס רווח ניכר ממכירת המלאי, שאיפשר למדפיס בין היתר, להציג איזון ברוח ביצוע התקציב לשנת 1997.

ניהול מערכת המלאי והמעקב אחר הרכישות והיציאות של פריטים נעשה באמצעות רישומים ידניים של כרטיסי מלאי, אף שמדובר באלפי פריטים. הכללים בעניין רמת המלאי המזערית, רמת המלאי המרבית, ומועד חידוש המלאי לכל פריט, נקבעו לפני זמן רב, ומאז לא נבדק אם יש מקום לעדכנם. יתר על כן, הכללים נקבעו לכל סוגי המלאי בלי הבדל בין מוצרים ייחודיים או עונתיים, כגון נייר לדרכונים. ממסמכי המדפיס עולה כי לעתים הוזמן, בלי סיבה, נייר בכמות גדולה מהדרוש לפי הכללים. בבדיקת רשימות המלאי של מוצרי המדף לשנים 1996 ו-1997 נמצא, שהמלאי של כמה פריטים היה גדול במידה ניכרת מהמלאי המרבי שנקבע, ופריטים אחרים היו בכמות קטנה מהכמות המזערית שנקבעה.

הממונה על הרכש במדפיס הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי ניהול המלאי מושפע מהוראות ודרישות בעניין תהליכי ההתקשרות, איכות חומרי הגלם, סוגי נייר מיוחדים ובלעדיים, ועוד. הממונה ציין, כי המדפיס עמד לרכוש תוכנה למחשוב כולל של מערך המדפיס, שהיתה אמורה לטפל בין השאר בנושאי הרכש והמלאי ולתקן את הליקויים שצוינו לעיל; אולם תהליכי רכישתה הוקפאו עקב החלטות המשרד והממשלה.

נכסים אחרים – בולים

סדרות של בולים מודפסות בכמות גדולה ב- 10%-25% מהיקף ההזמנה, כדי לספק את הכמות הנדרשת גם אם יהיו פגמים או תקלה בהדפסה. סדרות הבולים שהודפסו נרשמות ידנית בכרסות, הכמות המוזמנת מועברת לשירות הבולאי, והכמות העודפת והפגומה נשלחת להשמדה. כמות מסוימת של בולים מכל סדרה מועברת לכספת שנמצאת במדפיס.

בכספות המדפיס מאוחסנים בולים משני סוגים: בולים נסחרים השמורים עד להעברתם לשירות הבולאי או עד להשמדתם; ובולים בעלי ערך ארכיוני שפרטיהם וערכם הנומינלי רשומים בחוברת, בכללם בולים שהודפסו לפני עשרות שנים, וערכם הכספי רב. מתברר, שלא נוהלו רישומים נאותים של הבולים שהוכנסו לכספת, וזה שנים רבות לא נעשתה התאמה בין הרישומים לבין תכולת הכספת. עוד מתברר שפוליסת הביטוח שהוציא המדפיס היא כללית ואין בה סעיף נפרד הדן בתכולת הכספות.

אף על פי שהבולים בכספות הם בעלי ערך כספי ניכר, לא נקבעו נהלים בכתב הקובעים את דרכי הרישום, הפיקוח והדיווח על תכולת הכספות. לא נקבע למי שייכים הבולים

והם אינם רשומים בדוחות הכספיים של גוף כלשהו - מאזן המדינה, מאזן השירות הבולאי או חשבונות המדפיס. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שהמשרד יהיה מעורב בפיקוח ובבקרה על הנכס הזה, כולל ביצוע התאמה של הפריטים בכספות לרישומים הקיימים, הערכה עדכנית של שוויים, והדיווח עליהם.

#### שכר עידוד

במדפיס מופעלת מערכת מורכבת של שכר עידוד שבמסגרתה נקבעו כ- 4,000 נורמות, מרביתן ביחידות הייצור ומיעוטן ביחידות המינהל. המערכת כרוכה בדיווחים וברישומים רבים וכן בפעולות מעקב ופיקוח, ונגזר ממנה גם חישוב שעות העבודה שנקובות בהצעת המחיר לעבודות שהמדפיס מבצע. המערכת מופעלת מאז 1971 וחלק מהנורמות לא עודכנו זמן רב על אף השינויים הטכנולוגיים הרבים שהיו מאז.

בדוח שפרסמה נציבות תלונות הציבור ב- 1996 הובאה תלונתה של עובדת החשבות שהנהלת המדפיס החליטה לפטרה, משום שחשפה במהלך עבודתה דיווחים כוזבים של עובדים, לצורך קבלת שכר עידוד. בירור התלונה העלה ממצאים שעוררו חשש למעשים פליליים, ולפיכך העביר אותה מבקר המדינה לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. המשנה ליועץ המשפטי העבירה את הממצאים לטיפולו של הממונה על המשמעת בנש"מ, והוא העביר אותם לבדיקת המבקר הפנימי של המשרד.

המבקר הפנימי של המשרד דיווח כי "בחלק מהמקרים רימו העובדים בשעות העבודה מתוך כוונה לקבל שכר במרמה", והמליץ לנכות משכרם את שכר השעות שלא בוצעו בפועל. הממונה על המשמעת בנש"מ העביר את ההמלצה להנהלת המדפיס במאוס 1997 וביקש שתכין נוהלי עבודה ובקרה למבצעים מיוחדים. מתברר שהנהלת המדפיס לא יישמה את ההמלצה, בנימוק שיש בעיה "בניכוי שכר מעובדים בניגוד להצהרותיהם ואישור הממונים".

\*

המדפיס הממשלתי הוא מפעל עסקי, ופועל בענף שבו המגזר הפרטי יכול לספק את רוב הדרישות של משרדי הממשלה. משרדי הממשלה הם בחזקת "לקוחות שבוים" של המדפיס, בשל הוראות התכ"ם המחייבות אותם לבצע עבודות דפוס באמצעות המדפיס. על אף מעמדו המונופולי של המדפיס הוא צבר בשנים האחרונות גירעונות תקציביים ניכרים, שנבעו בין היתר משיטות ניהול מיושנות ועקב ההוראות החלות עליו כיחידה ממשלתית - כגון תנאי העסקת עובדים וחובת המכרזים. חוסר הוודאות בדבר המשך פעילותו של המדפיס, גרם להעדר השקעות בחידוש ציוד ולהפחתת מספר ההזמנות לביצוע עבודות, ותרם להורדת כושר התחרות שלו.

שאלת מעמדו של המדפיס נדונה כמה פעמים בעבר בהנהלת האוצר ואף בכנסת (בשנת 1985) והתקבלו החלטות שעיקרן המשך הפעלתו תוך ביצוע פעולות התייעלות, אולם ההחלטות יושמו רק בחלקן. במסגרת הדיונים לאישור הצעת התקציב לשנת 1999 החליטה הממשלה להפסיק את פעילות הייצור במדפיס ולהעביר את עבודות הדפוס של משרדי הממשלה למגזר הפרטי, שבו מתקיימת תחרות חופשית. אולם ההחלטה לא קבעה מועד לביצוע ופרטי ביצוע, וגם משרד האוצר טרם הכין הצעה מפורטת בדבר ביצוע הפעילות המיוחדת, ובדבר תפקידי המדפיס בעתיד.