

המדפיס הממשלתי

פעולות הביקורת

בהנהלת המדפיס נבדקו: דרכי ניהול מחסנים וציוד, תחזוקת מכונות משרדיות, המינהל הכספי, דרכי חישוב העלות, הדו"ח הכספי לשנת 1966/67 והמאזן ליום 31.3.1967.

מינהל וכספים

המדפיס הממשלתי, שהוא אחד הגופים המשקיים של הממשלה, פועל כיחידת סמך במסגרת משרד האוצר. תקציבו מבוסס על העקרון, שהכנסותיו חייבות לכסות את הוצאותיו. היקף הפעולות הסתכם בשנת 1966/67 ב-14,910,524 ל"י.

בספטמבר 1967 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על דרכי ניהול מחסנים וציוד; על המינהל הכספי; על תחזוקת מכונות משרדיות; על דרכי חישוב העלות; ועל הדו"חות הכספיים לשנת 1966/67.

ניהול מחסנים וציוד

1. לפי המאזן ליום 31.3.1967 היה ערך המלאי במחסני המדפיס הממשלתי בתאריך זה — 2,237,398 ל"י.

בדיקת ניהול המלאי והמחסנים העלתה:

— נייר מסוג מסוים — כמעט כל הכמות שהוזמנה ממנו נשארה ללא תנועה במשך כ-5 שנים, ובסוגי נייר אחרים הייתה התנועה אטית; היה מלאי של כמויות נייר, שאינן ראויות עוד לשימוש לצורכי המדפיס הממשלתי, והן עומדות למכירה במכרו. מלאי זה הצטבר, כיוון שהמדפיס הזמין כמה סוגי נייר בכמויות, שעלו בהרבה על הכמות הדרושה לעבודות שהוא מבצע.

— המדפיס הממשלתי הזמין בחוץ לארץ בשנים 1963 עד סוף 1965 חלקי חילוף למכונה להדפסת בולים, בסך 21,050 ל"י. התמורה שולמה בלא שהומצאו לגזברות המדפיס אישורי המחסן על קבלת חלקי החילוף ובלא שהחלקים נרשמו בספרי ההזמנות והמלאי. החשבונות בעד תיקונים שולמו, בלא שהעובד המטפל במכונות אישר, שאמנם בוצע התיקון.

2. ערך הציוד של המדפיס הממשלתי ביום 31.3.1967 הסתכם לפי המאזן לתאריך זה בסך 2,782,628 ל"י.

בדיקת דרכי ניהול הציוד העלתה:

— בהנהלת החשבונות אין לכל פריט של ציוד כרטיס, שבו יצוינו תאריך הרכישה, המחיר של הפריט והפחת שנצטבר. מצויה רק רשימה של המכונות והציוד, שהוכנה בשנת 1964. ברשימה זו, שהנתונים בה נקבעו על פי רישומי הנהלת החשבונות ולא לפי המלאי בעין, נרשמו מדי פעם בפעם הרכישות החדשות, הפחתות, ערכי הציוד, שהוצאו מכלל שימוש, והפחת הכללי לפריטי הציוד שברשימה.

— במקביל לרשימה שערכה הנהלת החשבונות נערכה בשנת 1964 גם במחלקת האפסנאות של המדפיס הממשלתי ספירה של הציוד והמכונות ונפתח כרטיס מלאי לכל פריט, אך לא נערכה השוואה בין נתוני הנהלת החשבונות לבין הנתונים בכרטיס המלאי שנפתחה עם ספירה זו. הביקורת העלתה הפרשים גדולים בין נתוני כרטיס המלאי לבין הרשימה של הנהלת החשבונות. לגבי פריטים רבים לא ניתן היה לערוך השוואה בגלל השוני בשיטות הרישום, שכתוצאה ממנו נרשמו אותם הפריטים בשמות שונים.

מינהל כספים ושירותים

1. בשנת 1960 רכש המדפיס הממשלתי בחוץ לארץ מכונות כריכה והדבקה תמורת 36,368 ל"י (לפי שער החליפין שהיה אז בתוקף: 1.80 ל"י = \$1). בסוף 1965 ביקש המדפיס מהחשב הכללי אישור למכור את המכונה וציין, שערכה המופחת הוא 28,000 ל"י. המדפיס מכר את המכונה ביוני 1966, על פי אישור החשב הכללי, תמורת 20,000 ל"י ללקוח בירושלים, שעמן ניהל משא ומתן מנובמבר 1965.

— למכירת המכונה לא קדם מכרו, ואף לא נמצאה הנמקה בכתב למכירתה של המכונה תמורת 20,000 ל"י, אף כי לפי הערכת המדפיס היה ערכה גדול בהרבה.

2. — למכרו, שהמדפיס פרסם בפברואר 1966, על ביצוע עבודה, שהוערכה ב-15,000 ל"י, נתקבלו שבע הצעות, והזולה שבהן הסתכמה בסך 13,195 ל"י. על פי החלטת ועדת המכרזים של המדפיס ממאי 1966 נמסרה העבודה לבית דפוס, שהצעתו הייתה 13,850 ל"י, בלא שצוינו הנימוקים על שום מה לא נמסרה העבודה למציע הזול ביותר.

במקרה אחד מסר המדפיס ללא מכרו עבודה נוספת בהיקף כספי של 4,300 ל"י לבית דפוס, שזכה לפני כן על פי מכרו בחלק מאותה העבודה, שמחירו הסתכם ב-1,300 ל"י. הגדלת היקפה של עבודה בשיעור ניכר יש לראותה, לדעת הביקורת, כעבודה נפרדת המחייבת מכרו. בכמה מקרים העלה המדפיס הממשלתי את מחיר העבודות, לאחר שבתי הדפוס הפרטיים ביצעו אותן, במידה ניכרת זמנל לזה שנקבע על ידי ועדת המכרזים. העלאת המחיר על ידי המדפיס לאחר החלטתה של ועדת המכרזים מרוקן למעשה את המכרו מתוכנו.

3. בשנת 1962 מסר המדפיס הממשלתי למכונאי על פי חוזה מיוחד את ביצוע התיקונים ואת התחזוקה של הציוד בבתי הדפוס שלו. בשנת 1966/67 שילם המדפיס למכונאי תמורת שירותים אלה 43,685 ל"י, מזה סך 19,200 ל"י בעד תחזוקה שוטפת של הציוד.

— המדפיס לא פרסם מכרו מצומצם, כדי לבדוק, אם לא ניתן להשיג שירות זה מבעל מקצוע ברמה מתאימה, במחיר נמוך יותר. ההזמנות על חלק מהעבודות נמסרו פרק זמן ניכר לאחר ביצוען, והחשבונות בעד העבודות בשנת 1966/67 נתקבלו באיחור רב.

4. בשנת 1964 בנה המדפיס הממשלתי בניין חדש בירושלים. חלק מהוצאות הבנייה מומן על ידי הלוואה לזמן ארוך, שהמדפיס קיבל מהחברה הכלכלית לירושלים בע"מ. באפריל 1965 היה המדפיס חייב לחברה סך 911,014 ל"י. סוכם, שהמדפיס יחזיר סכום זה ב-11 תשלומים שנתיים; שההלוואה תהיה צמודה למדד יוקר המחיה; ושהריבית לגבי 500,000 ל"י תהיה בשיעור של 8%, היתרה — 6.5% (לעניין זקיפת הריבית מבחינה תקציבית ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 131). התשלומים השנתיים נעשו מתקציב הפיתוח של המדפיס הממשלתי. עד סוף 1966/67 שילם המדפיס מתקציב הפיתוח שלו על חשבון ההלוואה סך של 312,639 ל"י, מזה על חשבון הקרן 151,014 ל"י ועל חשבון ריבית והפרשי ההצמדה — 161,625 ל"י.

לפי חשבונות המדפיס היו לו יתרות זכות בבנקים בשנת 1966/67 בסך 400,000 ל"י בממוצע לחודש. המדפיס הוא מפעל עסקי, ולפיכך מוטל היה עליו לדון עם האוצר בדבר האפשרות לסילוק החוב, לאור מצב הנוזלות שלו, כדי לחסוך בהוצאות הגדולות לתשלומי ריבית והפרשי הצמדה.

5. בעת הביקורת היו עדיין במדפיס הממשלתי 12 עובדים שלא שובצו בתקן, ואשר נשארו בתל אביב מאז 1965 — השנה, שבה הועבר המדפיס הממשלתי לירושלים. הביקורת הצביעה על כך, שעל המדפיס, בשיתוף עם הנהלת משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, להגביר את מאמציו לפתרון בעייה זו, התלויה ועומדת זה ארבע שנים.

תיקון מכונות משרדיות ותחזוקתן

המדפיס הממשלתי מחזיק בתי מלאכה בירושלים, תל אביב וחיפה לתיקון מכונות משרדיות של משרדי הממשלה וחברות ממשלתיות. ההיקף הכספי של עבודות שבוצעו, לפי נתוני המדפיס הממשלתי, היה בשנת 1966/67 343,743 ל"י לעומת 210,048 ל"י בשנת 1965/66. תמורת השירותים גבה המדפיס הממשלתי עד מארס 1966 סכום של 32 ל"י לשנה לכל מכונת כתיבה משרדית, וסכום של 30 ל"י לכל מכונת חישוב.

פעולות בתי המלאכה ותוצאותיהן הכספיות נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה פעמים מספר. בין השאר צוין, שלדעת הביקורת מן הראוי, שהכנסות בתי המלאכה יכסו את ההוצאות (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 61 ולאחרונה דו"ח שנתי 16, עמ' 123).

ועדה לבדיקת הסיבות להפסדים בבתי המלאכה של המדפיס בשנים קודמות, שמונתה בפברואר 1965 על ידי סגן המנהל הכללי של משרד האוצר, המליצה להעלות את דמי השירות למחיר אחיד של 47.50 ל"י לכל סוגי המכונות, ואכן הועלה המחיר החל באפריל 1966. עוד המליצה הוועדה לבדוק את האפשרות של מסירת תיקון מכונות לגורם פרטי באחד מאזורי הארץ, ולאחר נסיון של שנה לבדוק, אם יש בכלל מקום לקיום השירות במסגרת המדפיס הממשלתי.

בינואר 1967 פרסם המדפיס הממשלתי מכרו על מסירת הטיפול במכונות המשרדיות של משרדי הממשלה באזור חיפה והצפון לבית מלאכה פרטי, ובאפריל 1967 החליט לקבל את ההצעה הזולה ביותר של חברת שירותי אחזקת מכונות, שהסתכמה בסך 36 ל"י לכל מכונה. בגלל מלחמת ששת הימים סוכם לדחות את ביצוע ההחלטה לנובמבר 1967, ועם מסירת השירות בידי החברה, כאמור, לחסל את בית המלאכה בחיפה.

באוקטובר 1967 החליט משרד האוצר להמשיך ולקיים את היחידה בחיפה לתקופה נוספת של 9 חודשים.

בשים לב לכך, שהמכרו באזור הצפון הוכיח, שניתן למסור את שירות הטיפול במכונות המשרדיות במחיר נמוך בהרבה ממחיר המדפיס, לא היה מוצדק, לדעת הביקורת, לדחות את ביצוע ההחלטה באזור הצפון לתקופה נוספת. יתר על כן, לפי הנסיון באזור חיפה והצפון יכול היה המדפיס לשקול את עניין העברת השירות גם במחוזות האחרים של הארץ לחברת שירותים פרטית.

בעקבות העלאות מחיר השירות של תיקוני מכונות ותחזוקתן ל-47.50 ל"י מראים ספרי המדפיס לשנת 1966/67 רווח בסך 15,468 ל"י. נוכח האפשרות להשיג שירות זה במחיר זול יותר, אין לראות ברווח האמור תוצאה עסקית, שמקורה בייעול העבודה והסכון בהוצאות.

חישוב העלות לעבודות דפוס

בית הדפוס הכללי של המדפיס הממשלתי חולק, לצורך התמחיר, לכעשרים יחידות (מרכזי תמחיר). לכל הזמנה נפתח כרטיס תעסיק לרישום שעות העבודה, שהושקעו בביצועה בכל אחד ממרכזי התמחיר. מחיר ההזמנות מורכב מעלות העבודה לפי תעריף, שנקבע לשעת עבודה בכל מרכז תמחיר, וכן מדמי שירות בשיעור של 10% מעלות העבודה ומעלויות אחרות, כגון נייר ועבודות חוץ. תחשיב זה נועד להבטיח כיסוי עלות ביצוען של ההזמנות.

— ההפסד בבית הדפוס הכללי הסתכם בשנת 1966/67 בסך 266,574 ל"י (ראה להלן עמ' 164). הביקורת העלתה, שהפסד זה נגרם בעיקרו על ידי כך, שבחשבוניות שהוגשו ללקוחות — משרדי ממשלה, חברות ממשלתיות ועיריות — נקבעו במקרים רבים סכומים הנמוכים מעלות העבודות למעשה, כיוון שלגבי הזמנות רבות נרשם בחשבונית סכום המבוסס על מספר שעות קטן בהרבה מזה, שהושקע למעשה בביצוען. לפי הסבר המדפיס הסיבה לכך היא, שבמקרים רבים עולה מספר השעות, שהושקעו לפי כרטיסי התעסיק, על מספר השעות שהיה צריך לדעתו להשקיע לפי הנורמות המקובלות; משום כך קובע המדפיס, עם גמר העבודה, את מספר השעות, שהיה צריך להשקיע בכל הזמנה לפי נורמה מקובלת, ובהתאם לכך מכין את החשבונות ללקוח.

לדעת הביקורת על המדפיס הממשלתי להבטיח, שהחשבוניות של הלקוחות ייקבעו על יסוד השעות, שהושקעו למעשה בכל עבודה, ומאידך גיסא לפעול לייעולו ולהגדלת פריזן העבודה, כדי שהשעות המושקעות בביצוע ההזמנות לא יעלו על המקובל.

— התעריף לשעת עבודה נקבע בשנת 1965 ולא שונה על אף ההתייקרויות שחלו מאז. לפיכך אין בו כדי לכסות את עלות העבודה. גם דמי השירות בשיעור של 10% מערך ההזמנה הנכללים בתמחיר לכיסוי ההוצאות המינהליות נמוכים בהרבה משיעור ההוצאות המינהליות למעשה, המגיע עד כדי 30% מהוצאות הייצור.

לדעת הביקורת על משרד האוצר לדאוג לכך, שתעריף המדפיס הממשלתי ייקבע על יסוד נתוני העלות הריאלית, ושעלות זו לא תסטה במידה ניכרת מהרמה הכללית של המחירים בשוק.

הדו"חות הכספיים

להלן המאזן ליום 31.3.1967 וחשבון הכנסות והוצאות לשנת 1966/67, כפי שנערכו על ידי המדפיס הממשלתי ורוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, עם הערות וביאורים:

מאזן מרוכז של המדפיס הממשלתי

ליום 31.3.1967 בהשוואה ליום 31.3.1966 (בל"י)

נכסים	31.3.1967	31.3.1966	התחייבויות ועודפים	31.3.1967	31.3.1966
רכוש קבוע	5,515,873	4,946,995	התחייבויות לזמן ארוך	2,325,246	2,012,498
רכוש שוטף	3,363,608	4,014,842	התחייבויות לזמן קצר	2,996,880	3,797,319
			עודף מצטבר של ההכנסה על ההוצאה (השקעות המדינה)	3,557,355	3,152,020
סה"כ	8,879,481	8,961,837	סה"כ	8,879,481	8,961,837
חשבונות מקבילים	506,461	1,122,889		506,461	1,122,889

הסברים והערות למאזן

רכוש קבוע — 5,515,873 ל"י

ברכוש הקבוע כלולים בנייני דפוס ומקרקעין בניכוי פחת מצטבר בסך 99,432 ל"י ומכונות וציוד בניכוי פחת מצטבר בסך 867,631 ל"י.

— בדו"ח שנתי 17 (עמ' 131) ציין מבקר המדינה, שהמדפיס הממשלתי מנכה פחת בשיעור של 5% מהציוד והמכונות שברשותו, בעוד ששיעור הפחת על ציוד בתי דפוס המותר על פי החוק מצביע על כך, שהפחת הסביר עולה על 5%. בשנת 1966/67 המשיך המדפיס הממשלתי לנכות פחת ממכונות וציוד בשיעור של 5%. עוד צוין, שרצוי הוא, שהמדפיס יעריך מחדש את הציוד שנרכש עד שנת 1954 המופיע בחשבונות מקבילים בסך 423,934 ל"י, ובמידה שיש לציוד זה ערך, יכלול את שווי ברכוש הקבוע שבגוף המאזן ויפחיתו כדבעי. עד לסיום הביקורת הנוכחית לא נעשה דבר זה.

רכוש שוטף — 3,363,608 ל"י

להלן ההרכב (בל"י):

מחסני חומרים	2,237,398
חזמנות גמורות וחזמנות בעבודה	464,107
חייבים ויתרות חובה	662,103
סה"כ	3,363,608

— הסעיף חייבים ויתרות חובה כולל חובות של לקוחות בסך 588,803 ל"י וביניהם חובות של משרדי ממשלה בסך 179,968 ל"י, שלא שולמו עד 31 במאי 1967. לעומת שנת 1965/66 חל ביתרת החובות של משרדי הממשלה גידול בסך 107,249 ל"י. הואיל ולפי חוק התקציב אין רואים כהכנסה תקציבית חובות, שלא שולמו במשך שני חודשים מסוף השנה התקציבית, לא נכללו החובות הללו בהכנסות המדינה, אם כי הם נכללו בדו"ח הכספי של המדפיס הממשלתי הבנוי לפי השיטה המצטברת המקובלת לגבי מפעל עסקי. לפי הוראות התכ"ם מוטל היה על המדפיס להגיש חשבוניות ולגבות את תמורת השירותים, שניתנו למשרדי הממשלה החייבים במשך שני החודשים אפריל ומאי 1967 כדי להבטיח, שההכנסה תירשם בשנת הכספים, שבה ניתן השירות. המדפיס לא עשה כן. חובות של משרדי ממשלה — אין שום סיבה סבירה על שום מה לא ישולמו במועד, שהרי המדפיס מבצע עבודות רק כשיש למשרד המזמין תקציב. המדפיס יכול היה לגבות במועד את הסכומים שהגיעו לו גם בדרך של פנייה אל החשב הכללי.

עודף מצטבר של ההכנסה על ההוצאה — 3,557,355 ל"י

— בדו"ח שנתי 17 (עמ' 132, 134) העיר מבקר המדינה, שהמדפיס הממשלתי זקף על חשבון המבנים, לאחר שבנייתם נסתיימה, הוצאות ריבית בסך 60,216 ל"י, ובכך היוון את הוצאות הריבית, במקום שיחייב בסכום זה את חשבון רווח והפסד. עוד צוין, שהמדפיס לא ניכח פחת מהמבנים בשנת 1965/66 ושדמי הוויתור שקיבל ממשרד הבטחון, העומדים לרשותו לשם מימון הקמתם של המחסנים בירושלים, ייכללו בתוספת החמישית לחוק התקציב 1966/67. הביקורת העלתה, שהמדפיס הממשלתי תיקן את חשבון ההשקעות במבנים בהתאם להערות מבקר המדינה והפחית מההשקעות את הריבית והפחת ממבנים, אשר לשיעור הפחת הוא חושב לפי 2% ולא 3% כפי שהיה צריך לחשבו לדעת הביקורת.

דמי הוויתור, שקיבל המדפיס ממשרד הבטחון בשנת 1966/67 בסך 82,165 ל"י, לא נכללו גם השנה בתוספת החמישית לחוק התקציב 1967/68.

להלן לוח התאמה של העודף המצטבר של ההכנסה על ההוצאה לאחר התיקונים הנ"ל (ב"י):

יתרה ליום 31.3.1966	
3,152,020	
בני כוי: תיקון היוון ריבית על מבנים בשנת 1965/66	(—)60,216
תיקון פחת מבנים, שלא נוכח בשנת 1965/66	(—)47,226
הפסד ממכירת מכונת כריכה בשנת 1966/67 (ראו לעיל עמ' 158)	(—)5,914
דמי ויתור ממשרד הבטחון	82,165
הכנסות שונות, שהועברו להכנסות המדינה	11,626
רווח בשנת 1966/67	424,900
	3,557,355

חשבון הכנסה והוצאה של המדפיס הממשלתי
 לשנת 1966/67 בהשוואה לשנת 1965/66 (ב"י)

1966/67	1965/66 ⁽¹⁾	הכנסה
10,442,654	9,113,629	שירותי הדפסה
1,156,112	940,377	שירותי הספקה
2,670,454	2,564,909	שירותי הדפסות חוץ
641,304	624,490	דמי שירות
14,910,524	13,243,405	ס"ה
1966/67	1965/66 ⁽¹⁾	הוצאה
8,286,480	7,989,554	נייר וחומרי הדפסה
4,357,521	4,109,208	שכר עבודה והוצאות בלוות
1,444,969	1,127,388	הוצאות תפעוליות שונות
167,925	182,737	ריבית לאוצר
228,729	148,881	הפרשה לפחת
14,485,624	13,557,768	ס"ה
424,900	(314,363)	רווח (גרעון) תפעולי

(1) מדין מחדש.

הערות לחשבון ההוצאה

ריבית — 167,925 ל"י

— בדומה למפעלים עסקיים אחרים של המדינה מקבל המדפיס הממשלתי מאוצר המדינה אמצעים למימון פעולות שוטפות והשקעות מתקציב הפיתוח, שעליהם הוא צריך לשלם ריבית. המדפיס מחשב את הריבית בשיעור של 7.5% לפי המלאי הממוצע גטו, כפי שהוא מופיע במאזן, בניכוי החובות לספקים. בדו"ח שנתי 17 (עמ' 134) העיר מבקר המדינה, כי עדיף היה שהמדפיס הממשלתי ישלם ריבית על כל סכומי המימון, שהוא מקבל מאוצר המדינה. ההפרש בין שני החישובים מתבטא לרעת האוצר בסך כ-117,000 ל"י.

רווח תפעולי — 424,900 ל"י

— הרווח של 424,900 ל"י הוא סכום כולל של התוצאות התפעוליות של כל המחלקות במדפיס הממשלתי. ניתוח החשבונות מראה, שבית הדפוס הכללי והדפוס

בכלא רמלה עבדו בהפסדים ניכרים, ואלו כוסו על ידי הרווחים מהיחידות האחרות. להלן הפרטים על הרווחים וההפסדים, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה (בל"י):

היחידה	ההכנסה	ההוצאה	רווח (הפסד)
בית דפוס לגיירות ערך	2,803,112	2,266,548	536,564
בית דפוס כללי	1,862,680	2,129,254	(266,574)
בית דפוס ברמלה	160,834	173,394	(12,560)
אספקת חומרים מהמחסנים	6,428,394	6,276,393	152,001
בית מלאכה לתיקון מכונות	343,743	328,275	15,468
עבודות חוץ	2,670,454	2,670,454	—

המדפיס הממשלתי אינו זוקף את ההוצאות המינהליות בשלמותן על יחידות הייצור, אלא מפחית מהן תחילה, כפי שמוסבר להלן, את ההכנסות, שהוא מקבל בעד דמי שירות והכנסות אחרות, ורק את היתרה מטיל הוא על יחידות ההדפסה והאספקה. כתוצאה מכך ההוצאות של היחידות השונות, כפי שהן מופיעות בדו"ח של המדפיס, אינן משקפות את כל הוצאותיהן למעשה, וממילא אף הרווח או ההפסד המופיע בדו"ח אינו משקף נכונה את התוצאה התפעולית מן השירותים.

בשנת 1966/67 הסתכמו ההוצאות המינהליות בסך 1,382,713 ל"י, וההכנסות שהמדפיס הפחית מהוצאות המינהל — בסך 641,304 ל"י. להלן פירוט ההכנסות, שהופחתו מהוצאות המינהל (בל"י):

דמי שירות מבתי הדפוס	378,166
דמי שירות מעבודות חוץ	232,577
הכנסות מיצוא בולים	59,188
בניכוי הפסד מפחת נייר	30,038
הכנסות שונות	523
סה"כ	641,304

— ספרי המדפיס מראים איוון בחשבון ההכנסות וההוצאות של עבודות חוץ. לדעת הביקורת על המדפיס לזקוף את ההכנסות מדמי שירות מעבודות חוץ לאותו חשבון, ולוא נעשה דבר זה, היה החשבון מראה רווח של כ-200,000 ל"י.