

# המדפיס הממשלתי

## פעולות ביקורת

בשנת 1976 נערכה במדפיס הממשלתי ביקורת כוללת, שכללה את שלבי תכנון העבודות והדיווח על הביצוע; הפעלת שכר עידוד במחלקות הייצור ומסירת עבודות לבתי דפוס פרטיים. עוד נסקרו הדו"חות הכספיים של המדפיס, ונבדקה דרך קביעת המחירים לעבודות. במחסני המדפיס נבדקו סדרי ניהול המלאי.

בהתאם להוראות התכ"מ, יש לבצע עבודות דפוס של משרדי הממשלה באמצעות המדפיס הממשלתי (להלן — המדפיס). בספטמבר 1976 העסיק המדפיס 392 עובדים מהם 275 עובדי ייצור ו-117 עובדי מינהל ושירותים; מרבית העובדים מדורגים בדירוג האחיד. תקציבו המאושר של המדפיס לשנת הכספים 1976 הגיע ל-87.7 מליון ל"י. המדפיס מפעיל שני בתי דפוס עיקריים: בית הדפוס הכללי ובית הדפוס לניירות ערך. בבית הדפוס הכללי מודפסים כל דברי הדפוס הרגילים כמו "רשומות", שנתון הממשלה, מדריכי טלפון, ספרי לימוד, עיתונים, חוברות ופרסומים שונים, וטפסי מדף. בבית הדפוס לניירות ערך מודפסים ניירות ערך, כרטיסי הגרלה של מפעל הפיס, בולים, אגרות וגלויות דואר, שיקים, תלושי דלק ועוד. בבית הדפוס הכללי 15 מחלקות ייצור ובבית הדפוס לניירות ערך — 16. ההשקעות במבנים וציוד במדפיס הסתכמו בשנת הכספים 1975 ב-5.2 מליון ל"י.

למדפיס הפועל כמשק סגור, מערכת דיווח פיננסית ותמחירית. לפי הדו"חות הכספיים לשנות הכספים 1974 ו-1975 נותר בידו כל שנה רווח נקי של כ-2 מליון ל"י, שאותו מעביר המדפיס להכנסות המדינה.

בדו"ח רווח והפסד זוקף המדפיס להוצאת מימון 10% ריבית תחשיבית על הערך הממוצע של המלאי ופחת בשיעור של 7.5%—10% מעלות הציוד ו-4% מעלות המבנים. המדפיס מנהל מערכת תמחירית לבדיקת העלויות וההכנסות של כל אחת ממחלקות הייצור. מאז 1971 הופעלה במדפיס שיטת שכר עידוד ועד לשנת 1976 נכללו בשיטה זו כל עובדי הייצור. הלקוחות העיקריים של המדפיס וההיקף הכספי של הזמנותיהם בשנת הכספים 1975 היו: משרד התקשורת — 25.5 מליון ל"י (כולל 6.8 מליון ל"י עבור השירות הבולאי), משרד האוצר — 9.0 מליון ל"י, משרד החינוך והתרבות — 5.0 מליון ל"י, ומשרד המשפטים — 2.0 מליון ל"י.

בחודשים אפריל—נובמבר 1976 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במדפיס הממשלתי. הביקורת כללה את תכנון העבודות; מסירת עבודות לבתי דפוס פרטיים והפעלת שיטת שכר העידוד במחלקות הייצור\*. עוד נבדק ניהול המלאי במחסנים, נסקרו הדו"חות הכספיים, ונבדקה הדרך בה נערכו החשבונות למשרדי הממשלה. ממצאי ביקורת על המדפיס הממשלתי נכללו לאחרונה בדו"ח שנתי 22, עמ' 251, וממצאי מעקב נכללו בדו"ח 24, עמ' 189.

## תכנון העבודות וביצוען

הטיפול בתכנון העבודות, קבלת דיווח על ביצוען והישוב העלויות, הוא מתפקידה של יחידת שרותי הדפוס, הכוללת שלוש יחידות משנה: יחידות התכנון, יחידה לביצוע מכרזים ויחידה לחישוב עלויות. יחידת התכנון מקבלת הזמנות ומטפלת ברישומן, בקביעת מועדי הביצוע ומקום הביצוע — במדפיס עצמו או באמצעות בתי דפוס פרטיים. מתפקידה של היחידה לווסת את העבודה במחלקות הייצור כדי למנוע עומס יתר או חוסר תעסוקה של כח האדם והציוד במחלקות. תכנון יעיל עשוי להפחית גם את היקף העבודות הנמסרות לביצוע לגורמי חוץ.

\* בדבר ביקורת בנושא הפעלת שכר עידוד במשרדי הממשלה, ראה בדו"ח זה, בפרק "נציבות שירות המדינה".

בעת שיחידת התכנון מאשרת קבלת ההזמנה, עליה למסור למזמין את אומדן המחיר; למעשה היא עושה זאת רק לפי בקשה מצד המזמין. לאחר רישום ההזמנה קובעים את מקום הביצוע — במדפיס או בבתי דפוס פרטיים — על יסוד שיקולים של התאמת הציוד במדפיס ועומס העבודה במחלקות הייצור. הזמנה שהוחלט לבצעה באמצעות בית דפוס פרטי, מועברת ליחידת המכרזים (ראה להלן) והזמנה שהוחלט לבצעה במדפיס, משובצת בתוכנית העבודה של מחלקת הייצור המתאימה. לכל מחלקת ייצור נקבעת תוכנית עבודה שבועית שצריכה להתבסס על מספר שעות העבודה האפשריות — סה"כ שעות עבודה בניכוי שעות היעדרות צפויות ושעות לעבודה אחזקה. המועד המתוכנן לביצוע העבודה נרשם גם בספר ההזמנות.

בדיקת ביצוען של העבודות למעשה העלתה:

1. לגבי חלק גדול מההזמנות לא כללו הרישומים את כל פרטי התכנון והביצוע. הביקורת בדקה את הרישומים לגבי 83 הזמנות שנתקבלו במדפיס בתקופה ינואר—יוני 1975 וינואר—מאָרס 1976; 27 מקרים לא נרשמו כלל או לא נרשמו במלואם זמני העבודה המתוכננים: ב־41 הזמנות לא נרשמו דיווחים ממחלקות הייצור על מועדי הביצוע למעשה. המדפיס הסביר, שחוסר הרישומים נבע מהעדר עובד מתאים ולאחר שנתקבל עובד כזה, מבוצעים הרישומים כהלכה.
  2. ב־22 עבודות מבין 56 העבודות שהרישומים לגביהן היו מלאים, היו איחורים במועדי התחלת הביצוע — שנעו בין 4 ל־17 שבועות וב־15 עבודות, נמשך הביצוע מעבר לזמן שהוקצב. במקרים בהם חלו עיכובים בהתחלת הביצוע, לא עודכנו תוכניות העבודה השבועיות של מחלקות הייצור ובוצעו עבודות שלא תוכננו. כתוצאה מכך נגרם שיבוש בסדרי העבודה, שהביא לעומס יתר בתקופות מסוימות, לעומת חוסר תעסוקה בתקופות אחרות: המדפיס הסביר, שהעיכובים נבעו מהצורך לבצע עבודות דחופות ומעיכובים בקבלת החומר מהמשרדים המזמינים. לדעת הביקורת במקרים של שינויים בתכנית העבודה מסיבות של קבלת עבודות דחופות או עקב זאת עבודה שביצועה נמשך מעבר לזמן המתוכנן, יש לעדכן את התכנון.
  3. מחלקות הייצור מדווחות ליחידה לחישוב עלויות דיווח מפורט על מספר שעות העבודה שהושקעו בכל עבודה. דיווח זה משמש להשוואה עם אומדן המחיר שנקבע וכן לצורך חישובי הפרמיות לעובדים המועסקים בשיטת שכר עידוד.
- הביקורת בדקה את התכנון של העבודות שבוצעו במשך 10 שבועות בשנת הכספים 1975. מתברר, שבכל מחלקות הייצור היו מקרים רבים, שהתכנון לא לקח בחשבון את כל השעות האפשריות והיו סטיות גדולות בין מספר השעות שתוכננו לבין השעות שבוצעו. בחלק מהמקרים נבע הפרש מכך, שבוצעו עבודות בשעות נוספות. מאידך היו גם מקרים רבים שמספר שעות העבודה בפועל היה נמוך ממספר השעות המתוכנן. כך למשל, לעומת 320 שעות מתוכננות באחת המחלקות, בוצעו למעשה רק 170 שעות. אחת הסיבות לסטיות שבין התכנון והביצוע היא שהתכנון לא נעשה לפי הגורמות שנקבעו לעבודות לצורך שכר עידוד (ראה להלן). המדפיס גם לא ניהל יומנים בדבר תפוקתן של המכונות, לשם בקרה על תפוקתן למעשה.

### מסירת עבודות לבתי דפוס פרטיים

עבודות נמסרות לביצוע בבתי דפוס פרטיים (להלן: עבודות חוץ) כאשר במדפיס עצמו לא קיים הציוד המתאים או כאשר עומס העבודה אינו מאפשר את ביצועו במדפיס. העבודות נמסרות על יסוד מכרזים סגורים, בהם משתף המדפיס ספקים מוכרים בענף הדפוס. בשנות הכספים 1974 עד 1976 היה ההיקף הכספי של עבודות החוץ, שווה כמעט להיקף הכספי של העבודות שבוצעו במדפיס, כפי שעולה מהנתונים הבאים (במליוני ל"י):

	(1) 1974	(1) 1975	(2) 1976
עבודות שבוצעו בבית הדפוס			
לניירות ערך	7.5	10.4	14.8
בבית הדפוס הכללי	6.0	7.4	11.7
ס"ה עבודות בביצוע עצמי	13.5	17.8	26.5
עבודות חוץ	12.4	18.8	24.0

(1) ביצוע למעשה. (2) תקציב מאושר.

העבודות שנמסרו לביצוע בבתי דפוס פרטיים מחוסר ציוד מתאים במדפיס היו, מבחינת ההיקף הכספי, כ-60% מכלל עבודות החוץ, בשנת הכספים 1975 (11.4 מיליון ל"י מתוך 18.8 מיליון ל"י). שאר העבודות נמסרו עקב עומס העבודה במדפיס.

משוהחלט על מסירת עבודה לבית דפוס פרטי היא מועברת ליחידת המכרזים לפרסום מכרז, פרט לעבודות הנמסרות על פי התקשרויות לטווח ארוך (ראה להלן).

#### 1. בדיקת סדרי הטיפול במכרזים העלתה \* :

(א) נמצאו מקרים שבהם לא היתה הקפדה מלאה על ביצוע הוראות התכ"מ בדבר מספר הספקים שיש לשתף במכרז, בהתאם להיקפו הכספי. במכרזים שלפי ההוראות דרוש היה לשתף חמישה בתי דפוס ומעלה, שותף מספר קטן יותר של ספקים. המדפיס הסביר, שבחלק מהמקרים לא נמצא מספר מספיק של מומחים בתחום הספציפי של העבודה.

(ב) אחדים מהספקים הוזמנו להשתתף במספר רב של מכרזים, בעוד אחרים הוזמנו רק פעמים אחדות או לא הוזמנו כלל. הביקורת עמדה על הצורך לתת הזדמנות להשתתף במכרזים למספר גדול ככל האפשר של ספקים, והציעה למדפיס לשקול — לפי הנסיבות — שיתופם של ספקים מכל הארץ, הכלולים ברשימת בתי הדפוס המוכרים.

(ג) בשני מקרים לא נמסרה העבודה לבעל ההצעה הזולה ביותר, בנימוק שהמזיע לא ענה לדרישות המדפיס במקרים קודמים. באחד מהמקרים נתקבלה ההחלטה בעקבות הסתייגות המשרד שהזמין את העבודה. הביקורת עמדה על כך, כי משותף ספק במכרז סגור, יש לראותו כמתאים לביצוע העבודות, ואם אינו עונה לדרישות, יש לפעול להוצאתו מרשימת הספקים המוכרים אם בכלל ואם לסוגי עבודה מסויימים.

2. ההתקשרות עם הספקים נעשית, באמצעות טופס הזמנה, הקובע את התנאים הכלליים של ההתקשרות. בין שאר התנאים נקבע, כי המחירים שבהזמנה הם מוסכמים וקבועים מראש ולא תשולם כל תוספת עם עליה במדד המחירים לצרכן, בשכר העבודה או במחיר החומרים. עם זאת נהג המדפיס הממשלתי להיענות לעתים קרובות לתביעות של ספקים להעלאת מחירים. בתביעות אלה דנה ועדת המכרזים של המדפיס. בתקופה אוגוסט 1975 — מארס 1976 דנה הוועדה ב-34 תביעות להעלאת מחיר — 27 בגין התייקרויות ו-7 בגין שינויים בעבודה; הוועדה אישרה העלאת מחירים בכל המקרים פרט לאחד, ובין הנימוקים ציינה, שההעלאה היא בגין עלייה בשכר העבודה, במדד המחירים לצרכן ובמחיר חומרי הגלם.

במרבית המקרים לא צויין בפרוטוקול הוועדה שיעור התייקרויות שבגינן אושרו התוספות, ובמקרים שכבר אושרו תוספות לאותו ספק בעבר, לא צויין מתי הן אושרו.

3. עבודות הדפסה של פרסומים קבועים המבוצעות באופן שוטף משך השנה נמסרות על יסוד מכרז והספק שזכה, מקבל את העבודה לתקופה מוגדרת מראש (להלן — הזמנות קבועות) לפי התנאים הכלליים בהזמנה לעבודות מסוג זה. תוקף ההתקשרות הוא עד סוף שנת הכספים שבה נמסרה העבודה או עד סוף שנת הכספים שלאחריה.

בזמן הביקורת היו בתוקף 52 הזמנות קבועות. הבדיקה העלתה שב-17 מתוכן נמשכה ההתקשרות עם הספק למעלה משנתיים, ב-11 מהן — שלוש שנים; בשלוש — 4 שנים, ובשלוש — חמש שנים ומעלה. המדפיס לא בחן מחדש את ההתקשרות ואת הצורך בעריכת מכרז חדש, דבר שמנע גם מתן אפשרות לספקים אחרים להשתתף במכרזים.

4. ספק שזכה במכרז, נדרש להמציא ערבות בנקאית או ערבות של חברת ביטוח לשם הבטחת ביצוע ההזמנה, לפי תנאיה. הביקורת העלתה, שהמדפיס נהג לקבל מספקים, במקום ערבות בנקאית שיקים בחתימת הספקים ולא נהג להחזירם לספקים לאחר שהעבודות הסתיימו. הוראה שנחנה הנהלת המדפיס ביולי 1976 להחזיר את השיקים, בוצעה — עד מועד סיום הביקורת — רק בחלקה.

### הפעלת שכר עידוד

בשנת 1969 ערך המכון לפריון העבודה והייצור, לפי הזמנה של נציבות שירות המדינה, סקר במדפיס לבחינת הכדאיות בהפעלת שכר עידוד לפי נורמות מדודות. הסקר, שבוצע באוגוסט

בדבר ביקורת קודמת בנושא, ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 251.

1969, כלל ניתוח של קטעי העבודה העיקריים במחלקות הייצור של המדפיס וקבע את המחלקות שניתן להפעיל בהן שכר עידוד.

בדצמבר 1969 הוקמה במדפיס מועצת ייצור לקראת הפעלתה של שיטת שכר עידוד. השיטה הופעלה בהדרגה בכל מחלקות הייצור, החל בנובמבר 1971, ובמועד עריכת הביקורת נכללו בשיטה זו כל עובדי הייצור. תשלומי הפרמיות לעובדים על פי שיטה זו היוו בשנת הכספים 1975 כ-8% מכלל ההוצאה לשכר של המחלקות שבהן הופעלה השיטה.

סך ההוצאות על פרמיות, בשנים 1972—1976, היה על פי נתוני המדפיס הממשלתי כמפורט להלן (בל"י):

78,933	1972
318,836	1973
586,415	1974
913,918	1975
(1) 367,038	1976

(1) עד ספטמבר 1976.

### התקשרות עם חברת ייעוץ

באוקטובר 1970 פרסמה היחידה להנדסת ייצור שבנציבות שירות המדינה מכרו לביצוע מחקרי העבודה לקראת הפעלת שכר עידוד במדפיס (ראה גם בדו"ח זה, בפרק "נציבות שירות המדינה"), נתקבלו חמש הצעות ובמכרז וזכתה חברה, שהצעתה היתה 55,000 ל"י תמורת ביצוע המחקרים, במשך שנה, בהשקעה של 55 ימי עבודה של מהנדס ו-342 ימי עבודה של טכנאי ייצור. החברה הודיעה, שצפויה סטייה של 15%—20% בשני הכיוונים.

עבודתה של החברה נמשכה ארבע שנים וההוצאה הכוללת הגיעה לסך של למעלה מ-400,000 ל"י. כבר בינואר 1972 הודיע המדפיס ליחידה להנדסת ייצור שהחברה השקיעה 56 ימי עבודה של מהנדס ו-301 ימי עבודה של טכנאי ועדיין לא טיפלה בנושאים, שלהערכתה יצריכו עוד 119 יום. ביצועם הממושך של המחקרים הועלה גם בדיונים פנימיים בהנהלת המדפיס. החברה, שסיימה את עבודתה למעשה במאוס 1975, לא הקיפה את כל מחלקות הייצור, כפי שקיבלה על עצמה, והמשך העבודה בוצע על ידי טכנאי ייצור של המדפיס ועל ידי חברת ייעוץ אחרת, שנבחרה במכרז. בסופו של דבר נקבעו נורמות מדודות לכל מחלקות הייצור ולכל סוגי העבודות שמספרן הכולל הגיע לאלפים אחדים. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה הנהלת המדפיס, שעבודתה של חברת הייעוץ הראשונה נמשכה זמן רב, בין היתר, כיוון שהקיפה גם מחלקות שלא נכללו בתכנית המקורית, כיוון שחל עיכוב בעבודתה בתקופת המלחמה וכיוון שדרוש היה למצוא את השיטות המתאימות למקצוע הדפוס. לדעת הביקורת, שיטות המדידה היו צריכות להיות ידועות בעת עריכת המכרז ובחירת החברה הזוכה.

כחלק מעבודתה, היה על החברה להכין קטלוג של הנורמות שנקבעו במחלקות השונות, כדי שישמש את יחידת התכנון במדפיס, וכן לצורך חישוב תשלומי הפרמיות לעובדים. מתברר, שהקטלוג שהוכן, לא כלל את כל הנורמות שנקבעו, או שלא כלל נתונים על נורמות ששונות במהלך המחקרים, ולפיכך לא ניתן היה להשתמש בו. הנהלת המדפיס הודיעה שהקטלוג נמצא עתה בתהליך השלמה על ידי היחידה להנדסת ייצור של המדפיס.

### פיקוח וביקורת

הפעלה נכונה של שכר עידוד מחייבת פיקוח שוטף, כדי לוודא שהביצוע תואם את תוצאות המחקרים ושהעובדים מקפידים על רישום נכון של התפוקה ושל הזמן שהשקיעו. לצורך זה דרוש היה למנות מפקח על שכר העידוד.

במחקרים שביצעה החברה לא נקבעה שיטת הפיקוח הדרושה, ובמשך ארבע שנים מאז הונגה שכר עידוד לא מונה מפקח על שכר העידוד במדפיס. באפריל 1975, נבחר במכרז עובד לתפקיד המפקח, שמתפקידו להכין גם דו"חות שוטפים על עבודת הפיקוח שלו במחלקות הייצור.

הביקורת העלתה שהיו תקופות ממושכות מאז מינוי המפקח, שבהן לא הוכנו דו"חות ביקורת או שהוכנו דו"חות מעטים בלבד. מדיונים שהתקיימו במועצת הייצור של המדפיס עולה, שהיו

מקרים לא מעטים בהם נתגלו רישומים לא נכונים לגבי תפוקות וזמני ייצור, ושהיו אי התאמות בין הרישומים בכרטיסי העבודה לבין הרישום בגליונות הנוכחות. בכרטיסי העבודה נרשמו כמויות שהיו גדולות מהביצוע למעשה. ההנהלה נהגה במקרים אלה להקטין את תשלומי הפרמיה לעובדים שבהם היה מדובר. הנהלת המדפיס הסבירה את המצב בהיעדר הוראות ברורות מטעם נציבות שירות המדינה לגבי שיטת הפיקוח ובקשיים שהתעוררו מצד העובדים כנגד פיקוח הדוק.

לדעת הביקורת מקרים אלה ממחישים את הצורך בפיקוח שוטף על הפעלת השיטה ובקביעת נוהל מתאים לעבודתו של המפקח; עוד דרוש לבדוק אם ביכולתו של מפקח אחד לפקח על מאות עובדים המועסקים בשכר עידוד.

#### **ביקורת איכות**

1. בין המרכיבים של שיטת שכר עידוד כלולה ביקורת איכות, וזאת כדי שטיב העבודה לא ייפגע בגלל רצון העובדים להגדיל את התפוקה ולזכות בפרמיה מוגדלת. למטרה זו יש להפעיל במסגרת שיטת שכר עידוד מדדי טיב.

במקרים שערכה חברת הייעוץ, לא נקבעו מדדי טיב מוגדרים לגבי מרבית מחלקות המדפיס. הנהלת המדפיס הסבירה, שהמערכת בנויה ביסודה על ביקורת איכות שוטפת, שנעשית על ידי מנהלי העבודה, ובאופן מדגמי גם על ידי הנהלת המדפיס. כאשר מתגלות, בבדיקה מסורגת, טעויות חמורות או כאשר מתקבלות תלונות מהמזמינים, נוהגת ההנהלה להקטין את הפרמיה של העובד האחראי.

הביקורת עמדה על הצורך לקבוע מדדי טיב מוגדרים כחלק בלתי נפרד מהשיטה, ושסטייה בשיעור שייקבע מרמת איכות קבועה תביא באופן אוטומטי להקטנת הפרמיה.

2. באחת ממחלקות המדפיס נקבע כי משיכת נייר מהמחסן מעבר למכסה שקבעה יחידת התכנון, תביא להקטנת הפרמיה של מנהל העבודה באותה מחלקה. הביקורת העלתה, שמאז הונהג ההסדר לא היו דיווחים על סטיות בכמות הנייר שנצרכה.

#### **שכר עידוד למנהלי עבודה**

חברת הייעוץ קבעה את המרכיבים לחישובי הפרמיות למנהלי העבודה. היעילות בעבודה נקבעה כמרכיב עיקרי; וזאת על יסוד יעילות הקבוצה שאותה הוא מנהל, כפי שבאה לידי ביטוי בדיווחי העובדים על הישגיהם. הביקורת הצביעה על כך, שאין זה רצוי שגובה הפרמיה של מנהל העבודה ייקבע בעיקר לפי דיווח העובדים שעליהם הוא ממונה; מה עוד, שביקורת על מהימנות רישומי העובדים, המאושרים על ידי אותו מנהל עבודה, נערכה רק באופן מדגמי ולגבי מספר קטן של עובדים.

#### **שכר עידוד לסגל המינהל במדפיס**

בשנת 1975 ערך המכון לפריון העבודה סקר במדפיס לבדיקת האפשרות להפעיל שכר עידוד לעובדי המינהל. הסקר קבע, שרק בכמחצית מתפקידי המינהל ניתנת העבודה למדידה ולגבי 20% נוספים מהתפקידים אפשרות המדידה היא בספק. הסקר פירט את המשרות שתפקידיהן אינם ניתנים למדידה, בעיקר המנהלים הבכירים, כך שלגביהם לא ניתן להפעיל שיטת שכר עידוד. למרות זאת סוכם בדיוני מועצת הייצור של המדפיס שיש למצוא דרך כל שהיא שבה כל העובדים ייכללו בשיטת שכר עידוד. באוגוסט 1976 ביקשה היחידה להנדסת ייצור שבנציבות שירות המדינה מהמכון לפריון העבודה להתחיל בביצוע המחקר ובסוף 1976 עמד המכון להתחיל בביצועו.

שיטת שכר עידוד מופעלת במדפיס כבר מספר שנים אולם עד גמר הביקורת לא נערך ניתוח של התפוקה לפני ואחרי הפעלתה, כדי לעמוד על כדאיות השיטה. לפי הערכת ההנהלה, תרמה השיטה ליציבות ביחסי העבודה ולהישגים בתפוקה. עם זאת, כפי שהסבירה הנהלת המדפיס, כחלק ממחלקות הייצור המטרה היתה לייצב את התפוקה ולא דווקא להגדילה. מממצאי הביקורת עולה, שמספר עקרונות של שיטת שכר עידוד לא יושמו במלואם ובמיוחד חסרים מדדי טיב ופיקוח מקיף על ביצוע השיטה.

## קביעת מחירי עבודות

המדפיס פועל כמפעל עסקי המכסה את הוצאותיו מההכנסות המתקבלות ממזמיני העבודות. מחיר העבודה למזמין כולל שלושה מרכיבים: נייר, עבודה והוצאות מינהל. מחיר הנייר נקבע בתחשיבי המדפיס לפי עלותו בתוספת 15% לכיסוי הוצאות תקורה. מחיר העבודה נקבע במרבית המקרים לפי מספר שעות העבודה על פי אומדן יחידת התכנון, כאשר מחיר שעת עבודה מחושב לפי תעריף שקובע המדפיס; בשאר המקרים נקבע מחיר העבודה על בסיס מחירון ליהידות תפוקה. על מחיר העבודה מוסיף המדפיס 10% לכיסוי הוצאות תקורה.

לכל עבודה נערך אומדן של שעות העבודה ויחידת חישוב העלויות, המקבלת מיחידת התמחיר את סיכום השעות שהושקעו בעבודה בפועל, משווה את האומדן עם העלות בפועל. כאשר הסטייה גדולה מ-30% — כלפי מעלה או כלפי מטה — מתכנסת ועדה מיוחדת לקביעת המחיר שבו יחוייב המזמין. הוועדה קובעת את המחיר לעתים לפי העלות בפועל, לעתים לפי האומדן המקורי, ולעתים לפי הערכה חדשה.

ב-350 עבודות שהובאו לוועדה מבין 1134 העבודות שבוצעו ושעלויותיהן חושבו בשנת הכספים 1975 נמצאה סטייה של 30% ומעלה בין האומדן והביצוע — של שעות עבודה. מספר הסטיות כלפי מעלה וכלפי מטה היה בערך שווה (עבודות שהושקעו בהן עד 20 שעות והיתה בהן סטייה כזו, לא הובאו לוועדה). בחלק מהמקרים נבעה הסטייה מכך שהעבודה בוצעה במחלקה אחרת מזו שנקבע בתכנון המקורי, והתכנון המקורי לא עודכן.

הביקורת העלתה, שהפער נבע בין השאר מכך, שמפתח הזמנים לפיו קובעת יחידת התכנון את אומדן שעות העבודה, לא הותאם לנורמות שנקבעו לעבודות עם הפעלתה של שיטת שכר עידוד: בקטלוג שהוכן על ידי חברת הייעוץ נקבע, שמכונת הרוטציה מסוגלת להדפיס 12,000 גליונות לשעה, אך יחידת התכנון מתכננת את עבודתה של המכונה ל-8,000 גליונות לשעה בלבד. הנהלת המדפיס הסבירה, שיש צורך לרכוש את הנורמות שנקבעו אלא שעבודת הריכוז קשה וממושכת. כדי להקטין את מספר המקרים בהם יש פער ניכר בין תכנון וביצוע, יש לדעת הביקורת לזרז את עבודת הריכוז הנמשכת כבר למעלה משנה וחצי.

לגבי עבודתה של הוועדה הצביע משרד מבקר המדינה על הצורך לנהל פרוטוקול מפורט לרישום החלטותיה, בצירוף הנמקה מפורטת.

## עבודות לפי מחירים קבועים

מחיריהם של 46 סוגי עבודות אינם נקבעים לפי העלות בפועל או לפי אומדן של יחידת התכנון, אלא לפי מחירון, אותו מעדכנים מדי פעם. עבודות אלה כוללות את הדפסת רשומות, דברי הכנסת, מדריך הטלפון ודפי זהב. במספר עבודות היו הבדלים ניכרים — לשני הכיוונים — בין מחירן לפי המחירון לבין המחיר שהיה נקבע אילו חושב לפי האומדן או לפי העלות בפועל\*.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה לגבי כמה עבודות — לפי נתוני המדפיס וחישובו — בין המחיר לפי המחירון ובין המחיר שהיה נקבע להן לפי חישוב העלויות. להלן מספר דוגמאות של מקרים בהם היה המחיר ללקוח לפי המחירון גבוה בהרבה מהעלות.

ע ל ו ת ה ע ב ו ד ה				
העבודה	חודש ושנת הביצוע	לפי אומדן (ל"י)	לפי שעות למעשה (ל"י)	לפי המחירון (ל"י)
עבודה א' (1)	5.75	1,269,447	792,708	1,557,828
עבודה ב'	9.75	50,811	40,751	70,575
עבודה ג'	7.75	17,214	12,100	30,630
עבודה ד'	12.75	26,526	24,260	50,000
עבודה ה'	9.76	373,862	423,800	461,393

(1) המדפיס הסביר שבמקרה הנדון לא נלקחו בחשבון עליות המחירים שאושרו למדפיס במשך התקופה.

\* על הפער הגדול בין המחיר שבמחירונים לבין העלות למעשה, עמדה גם ביקורת שבערכה במדפיס בשנת 1974 על ידי אנף הפיקוח הכללי שבמשרד האוצר.

היו מקרים שבהם המחיר שנגבה לפי המחירון היה נמוך מהעלות למעשה; במקרה אחד גבה המדפיס 6,000 ל"י, לעומת עלות של כ-9,500 ל"י, ובמקרה אחד 4,800 ל"י לעומת עלות של 10,000 ל"י.

ממצאי הביקורת עולה, שבעבודות שבוצעו במחלקת הרוטציה, היה המחיר שבו חויב הלקוח לפי המחירון, גבוה מהמחירים שהיו נקבעים אילו חושבו לפי המחכונת הרגילה. זו גם הסיבה לכך שמחלקת הרוטציה היא הרווחית בין מחלקות המדפיס (ראה להלן). המדפיס הסביר שדרך זו של קביעת מחירים נועדה לאפשר לו לעמוד במדיניות של כיסוי ההוצאות של כל המפעל, כולל מחלקות הייצור שאינן רנטביליות, וכן לאפשר לו לבצע את ההזמנות לפי מחירים אחידים.

לדעת הביקורת ביצוע עבודות לפי מחיר קבוע מראש הוא רצוי; עם זאת יחידת שירות מרכזית, שמשרדי הממשלה חייבים להזדקק לשירותיה, צריכה לקבוע מחירים שהמירווח בהם לא יעלה על הדרוש לכיסוי הוצאות המינהל לרבות הוצאות בלתי צפויות מראש, אין מקום לכך שעבודות המבוצעות עבור משרדי הממשלה יותירו למדפיס מירווח מעבר לדרוש, בהתחשב בהשפעה שיש לכך על התקציב של היחידה הנוקטת לשירות מהד גיסא, ועל היעילות הכוללת של היחידה ונתנת השירות — מאידך גיסא.

### דו"חות כספיים של המדפיס הממשלתי

להלן נתונים על התוצאות הכספיות של פעולות המדפיס לפי הדו"חות הכספיים לשנים 1974 ו-1975 (בל"י):

1974		1975		
48,279,988		66,670,030		הכנסות
43,442,686		58,300,584		הוצאות תפעול
6,837,302		8,369,446		רווח תפעולי
	4,090,888		5,214,345	הוצאות הנהלה וכלליות
	763,102		1,117,899	הוצאות מימון
4,877,464	23,474	6,395,950	63,706	עודף הוצאות בי"ס תעשייתי
1,959,838		1,973,496		רווח נקי

הדו"חות התמחיריים של המדפיס שאינם כוללים הוצאות הנהלה וכלליות מראים, שבין 15 מחלקות הייצור בבית הדפוס הכללי היו בשנת הכספים 1974 חמש מחלקות ריווחיות ו-10 מחלקות מפסידות. בשנת הכספים 1975 היו שמונה מחלקות ריווחיות ושבע מפסידות. המחלקות הריווחיות ביותר היו מחלקות הרוטציה והכריכיה, ובין המפסידות בלטו במיוחד מחלקות סידורי-יד והמונוטיפים.

לאחר העמסת הוצאות המינהל על הוצאות התפעול של מחלקות הייצור, מתקבלת תמונה שונה: בשנת הכספים 1975 היו רק ארבע מחלקות ריווחיות (לעומת שמונה לפני ההעמסה). ארבע מחלקות אלה הן מחלקות המבצעות עבודות שאינן ניתנות לביצוע באמצעות בתי דפוס פרטיים, כמו הדפסת מדריך הטלפון, "דפי זהב", וניירות ערך לסוגיהן.

מהנתונים שהובאו לעיל עולה, שמרבית מחלקותיו של בית הדפוס הכללי הפסידו — לאחר העמסת הוצאות המינהל — והרווח של המפעל כולו נבע מריווחיותן של המחלקות המבצעות עבודות שאינן אפשרות לבצע בשוק הפרטי. הרווח שנתקבל ממחלקות אלה בשנת הכספים 1975 היה 0.9 מליון ל"י.

לדעת הביקורת, היה על המדפיס לחפש דרכים לבחינת העלות של מחלקות הייצור. אחת הדרכים האפשריות היא השוואת העלות באותן מחלקות עם מחירי ביצוע של עבודות דומות על ידי בתי דפוס אחרים וזאת באמצעות מסירת עבודות דומות לספקים באמצעות מכרו.

על הפער בין התעריפים והעלות למעשה עמדה גם הביקורת שנערכה במדפיס על ידי אגף הפיקוח של משרד האוצר, בשנת 1974. בעקבות אותה ביקורת, החליטה הנהלת המדפיס לערוך

בדיקה מחודשת של המחירונים, לאחר השוואתם עם העלות למעשה. באמצע שנת 1975 הוקמה ועדה לבדיקה מחודשת של התעריפים, אך עד סוף 1976 הושגה התקדמות מעטה בלבד בעבודתה.

### מחסנים ומלאי

את הנייר הדרוש לעבודה רוכש המדפיס מספקים בארץ ובח"ל. מלאי הנייר מאוחסן בתמישה מחסנים: מחסן נייר כללי, מחסן ניירות ערך, מחסן טפסי מדף ו-2 מחסנים לחמרי עור. הערך הכספי של המלאי במחסנים אלה עלה מ-4.4 מיליון ל"י ב-31.3.1974 ל-11.1 מיליון ל"י ב-31.3.1976.

#### עיתוד מלאי

על פי הוראות התכ"מ יש לקבוע רמות מלאי במחסני הממשלה ובכלל זה כמות מינימום, נקודת הזמנה וכמות מכסימום (להלן — רמות מלאי).

בשנות הכספים 1974 ו-1975, לא הפעיל המדפיס במחסניו עיתוד מלאי בהיקף מלא. לחלק מהפריטים כלל לא נקבעו רמות מלאי ולגבי פריטים להם נקבעו רמות מלאי, הן לא הופעלו הלכה למעשה. מבין כ-300 פריטים שהיו בעת הביקורת במחסן הנייר הכללי, לא נקבעו רמות מלאי ל-170.

בשנים האחרונות רכש המדפיס הממשלתי כמויות גדולות של נייר, מעבר לרמות המלאי שנקבעו ומעבר לצריכה השוטפת של הנייר. רכישות אלה נעשו, לפי הסכרי הנהלת המדפיס באישור האוצר, עקב העלייה הגדולה שחלה אז במחירי הנייר ומתוך מגמה לחסוך בהוצאות בעתיד.

ההחלטות להגדיל את המלאי לא נתקבלו על פי חישוב כדאיות מפורט, המתחשב בציפיות לשינויים במחירי הנייר לסוגיו, וההיקף החזוי של צריכתם; כתוצאה מהרכישות הגדולות של נייר, נצברו במחסני המדפיס עודפי מלאי. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה על יסוד השוואה בין הכמות הדרושה לפי רמות המלאי שנקבעו בתחילת 1976 לבין הכמות בפועל — הגיע ערכו של המלאי העודף לכדי 730,000 ל"י.

בפברואר 1976 נערכה במדפיס פעולה לעדכון של רמות המלאי לגבי פריטים שבמחסן הנייר הכללי, במחסן חומרי העזר ובמחסן טפסי מדף. פעולה זו לא הקיפה את כל פריטי הנייר שבאותם מחסנים; במחסן הנייר הכללי נקבעו רמות מלאי רק לגבי 60% מהפריטים. במחסן הנייר של ניירות הערך לא נקבעו כלל רמות מלאי. המדפיס הודיע שהוא ממשיך עתה בפעולה לקביעת רמות המלאי לכל סוגי הנייר, פרט לאלה שהוזמנו באופן חד פעמי ושלחם לא ניתן לקבוע רמות מלאי.

#### מלאי ללא תנועה

הוראות התכ"מ מפרטות את דרכי הטיפול במלאי ללא תנועה, ומגדירות מלאי ללא תנועה כמלאי שלא היחה בו תנועה במשך שנתיים ומעלה. לפי הוראות התכ"מ, על ועדה מיוחדת להכין רשימה של מלאי ללא תנועה ולקבוע אלו פריטים יוצאו למכירה ואלו יוחזקו במחסן.

במחסני המדפיס נמצא מלאי ללא תנועה בערך כספי של 225,000 ל"י. הביקורת העלתה, שעד אמצע 1976 לא נקט המדפיס בפעולות לטיפול במלאי ללא תנועה שנמצא במחסנים.

#### ניהול כרססת וספירת מלאי

1. הרישומים בכרססת המלאי שבמחסן הנייר הכללי ובמחסן ניירות הערך, לא נוהלו באופן סדיר. במקרים רבים לא נרשמו ניפוקים או כניסות במועד ולשם ביצועם מאוחר יותר, היה צורך להשוות את הרישומים בכרססת המלאי שבמחסן עם הרישומים בכרססת שבהנהלת החשבונות של המדפיס.

2. בשנת הכספים 1974, לא בוצעה ספירת מלאי במחסני הנייר הכללי ובמחסן ניירות הערך. באוגוסט 1975 נערכה ספירת מלאי במחסני חומרי העזר וטפסי מדף, ובפברואר 1976 — במחסן הנייר הכללי ובמחסן ניירות הערך. במחסן הנייר הכללי נתגלו אי התאמות במצאי לעומת רישומי הכרססת — בערך כספי כולל של כ-530,000 ל"י (200,000 ל"י עודף ו-330,000 ל"י חסר) ובמחסן ניירות הערך נתגלו עודף וחסר בסכומים קטנים לגבי ניירות לא בטחוניים. עד יולי 1976 לא נערך בירור הסיבות להפרשים שנתגלו, ולא נמסר דיווח להנהלת המדפיס ולחשב הכללי, כנדרש בהוראות התכ"מ. הנהלת המדפיס הודיעה, שבדצמבר 1976 קיבלה דיווח מפורט על תוצאות ספירת המלאי ושהיא תטפל בענין בהתאם להוראות התכ"מ.