

# המדפיס הממשלתי

## פעולות ביקורת

נבדקו סדרי הבטחה של מסמכים בבית הדפוס לניירות ערך. בירורי השלמה נערכו בבנק ישראל.

## אבטחה בדפוס ניירות ערך

המדפיס הממשלתי, הפועל במסגרת משרד האוצר, נותן שירותי הדפסה למשרדי ממשלה ולמוסדות ציבור. שירותים אלו כוללים גם הדפסת מסמכים בעלי ערך כספי — בולים, אגרות חוב ומניות, תלושי דלק וכרטיסי הגרלה — ומסמכים שמורים, דוגמת שאלוני בחינות בגרות. הדפסת המסמכים נעשית בבית דפוס נפרד ("דפוס ניירות ערך"), שבו פועלת גם מטבעה להטבעות מעות ומדליות. המדפיס הממשלתי מנוהל כמפעל עסקי, האמור לממן מהכנסותיו את הוצאותיו; תקציבו — כמחלקה ממשלתית — ערוך בהתאם לכך. ההוצאה למעשה של המדפיס הממשלתי לשנת הכספים 1979 הייתה 372 מיליון ל"י וההכנסה 347 מיליון ל"י. ס"ה ההוצאה על דפוס ניירות ערך ל-1979 הייתה בסך כולל של 46.4 מיליון ל"י. התקציב המאושר לדפוס ניירות ערך ל-1980 היה 162 מיליון ל"י. בדפוס ניירות הערך הועסקו 160 עובדים: 120 פועלי ייצור; יתרתם עובדי הנהלת ושירותים.

בתקופה מארס—אוגוסט 1980 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בבית הדפוס לניירות ערך בדבר סדרי הבטחת הנהוגים בו לאבטחת ניירות ערך; ביקורת השלמה נערכה בבנק ישראל. בדבר ביקורת קודמת במדפיס הממשלתי, ראה דו"ח שנתי 27 של מבקר המדינה, עמ' 162.

## מחלקת הפיקוח

לשמירת ניירות הערך ואבטחתם פועלת במדפיס הממשלתי מחלקה לפיקוח, שבה הועסקו 26 עובדים; הם ליוו את עבודות ההדפסה במחלקות השונות. תפקיד עובדי המחלקה הוא לספור את המוצרים המודפסים בגמר כל שלב של עבודה, לאבטח את החומרים והמוצרים המודפסים המונחים באולמות הייצור ואת האולמות עצמם בגמר העבודה או בסיום יום העבודה. אבטחה זו נעשית על ידי קשירת התבילות והחתמת הקשר בחותמת עופרת. פעולה דומה נעשית לגבי דלתות אולמות הייצור. חומרים גמורים ופסולים נשמרים בכספות. אמצעי חשוב בסדרי האבטחה הוא לוודא, שכמות המוצרים הגמורים בתוספת הבלאי תהיה שווה לכמות הנייר המונפקת.

הפעולות של עובדי המחלקה צריכות להיעשות על פי נוהל משנת 1965, הקובע את סדרי העבודה והבטחון. לפי הנוהל, יש לשמור את האמצעים לחיתום בעופרת במקום מבוקר, להחליף את החותמות מזמן לזמן ולהעביר לפחות שלוש פעמים בשנה את הפקחים שבמקומות השונים ממקום זה לאחר.

הביקורת העלתה, כי הוראות הנוהל לא עודכנו על פי הנחיות של ועדות שונות שפעלו בדפוס (ראה בהמשך), ואף לא הובאו מדי פעם בפעם לידיעת העובדים לריענון ושינון. לעתים גם לא קוימו חלק מההוראות.

## הדפסות

### בולים

בבית הדפוס מודפסים בולי מדינה ובולים, שהוזמנו על ידי לקוחות מחו"ל. בגלל הערך הרב העשוי להיות לבולים — הן כספי והן בולאי — ובמיוחד למוצרים בשלבי בנייה, לשאריות ולחומר פסול, מופעלת במסגרת מחלקת הפיקוח יחידה לביקורת בולים, שמתפקידה לעסוק בספירת הבולים ובביקורת טיבם. תפקיד היחידה לאתר את הבולים החריגים שנוצרו במהלך ההדפסה ולרכנם בחבילות לקראת השמרתם.

הביקורת העלתה ליקויים בסדרי האבטחה בדבר ארייתם והחסנתם של בולים, וביחוד בולים פגומים וחריגים לאתך גילויים. עוד הועלה, כי אינו קיים פיקוח נאות לשם גילוי חוסר במלאי הבולים שנפסל. ועדה מיוחדת המופקדת על השמדת הבולים הסתפקה בספירה מדגמית מצומצמת בעת ההשמדה.

### תלושים ובולי אגרה

עם העבודות, הנמסרות דרך קבע לביצוע לדפוס בהיקף גדול, נמנית הדפסת תלושי דלק לצה"ל ובולי אגרה, המשמשים לתשלומים שונים לרשויות. נוהגים להדפיס כ-10% מעל הכמות המוזמנת לכיסוי הדפסות פסולות. צה"ל מזמין מדי שנה תלושי דלק מסוגים שונים; הדפוס מספק את הכמות המוזמנת בשיעורין מתוך כמות גדולה יותר שהודפסה וההתחשבות נעשית בסוף השנה. עד אז אין בידי המדפיס נתונים מדויקים על כמות ההדפסות.

הביקורת העלתה ליקויים באחסון תלושי הדלק שהודפסו: התלושים לא נשמרו, כשהם ארוזים ושמורים, והגישה אליהם הייתה חפשיה. לא נקטו צעדים לשמירת התלושים שנפגמו בהדפסה, אף כי לעיתים כמעט שאין הם נבדלים מתלושים יפים לשימוש. העובדה, כי סיכומי הייצור נדרשו רק לצורך ההתחשבות, שכפי שצוין נעשתה רק בתחום שנה, גרמה, שבמשך השנה לא ניתן היה לעמוד על חוסר. לגבי הדפסת בולי האגרה במצא, כי גליונות הבולים המוכנים לא נשמרו כראוי.

בעקבות הביקורת חידשה ועדכנה הנהלת המדפיס, בפברואר 1981, את ההוראות לעובדי דפוס ניירות ערך בכל התחומים שבהם הועלו ליקויים.

### שאלוני בחינות בגרות

משרד החינוך מזמין מהדפוס הדפסת שאלוני בחינות בגרות. הכמות המודפסת מדי שנה רבה מאוד; במועד הקיץ למשל היא עולה על שני מיליון טפסים. הדפוס מבצע את העבודה לכל שלביה החל בהדפסת כתיב היד ועד לאריות שאלוני הבחינות בחבילות המיועדות לחלוקה במקומות, שבהם ייערכו הבחינות. בדבר ביקורת על סדרי ההכנה והאבטחה של הבחינות, ראה דו"ח שנתי 28 של מבקר המדינה, עמ' 415.

הדפסת שאלוני בחינות הבגרות, בשל הצורך להבטיח, כי תכנם ישאר בגדר סוד עד למועדי הבחינות, מהווה בשביל מחלקת הפיקוח משימה מיוחדת. כדי להבטיח את הסודיות דרוש, שבשלבים השונים יועסק מספר עובדים קטן ככל האפשר ושאתר העבודה יהיה סגור בפני מי שאינו מורשה.

הביקורת העלתה, כי תנאים אלה לא קוימו, בין היתר, כתוצאה מאיחורים בהמצאת החומר לדפוס על ידי המזמין, דבר שהיה בו כדי לשבש את תכנון העבודה והיה צורך במספר גדול יותר של עובדים ובביצוע מספר יותר גדול של עבודות בעת ובעונה אחת. עבודת ההדפסה של שאלוני הבחינות נעשתה איפוא בלחץ של זמן ובחדרי המחלקות השונות בדפוס, כך שלמעשה הייתה גישה לשאלונים לכל השהים בדפוס.

הביקורת המליצה, כי הנהלת הדפוס תבוא בדברים עם הנהלת משרד החינוך והתרבות, כדי שיעמוד בלוח זמנים סביר להדפסה, וניתן יהיה להקצות מקום מתאים לעבודה, כך שלשאלוני הבחינות לא תהיה גישה בלתי אם לאותם עובדים, העוסקים ישירות בהדפסתם, ונבדקה מראש מהימנותם.

### המטבעה

המטבעה בדפוס מטביעה מעות עבור בנק ישראל ומטבעות זכרון ומדליות עבור החברה הממשלתית למדליות ומטבעות בע"מ. העבודה מתנססת על עקרון המערכת הסגורה: שני הגופים סיפקו למטבעה אסימונים להטבעה, ובתום ביצוע ההזמנה היה על המטבעה להחזיר להם כמות מטבעות, אסימונים ומטבעות פגומים ופסולים שווה לכמות, האסימונים שסופקה.

1. הביקורת בדקה את הליכי העבודה במטבעה והעלתה, שהמערכת לא הייתה סגורה ובמקרים רבים היה חוסר — באסימונים ובמעות; לחלק ממקרים אלו לא נמצא הסבר. בכך יש משום חומרה, גם מאחר שמוצר פגום עשוי להיות כעל ערך רב בהרבה ממוצר שהוטבע כראוי. הליקויים בסדרי הפיקוח לא איפשרו לוודא, שלא הוטבעו מטבעות כאלה במכוון.

אשר לחוסר במעות, נתקבלו תלונות רבות מבנק ישראל על כך, שנמצא חוסר בשקיות חתומות של מעות. חלק ניכר מהחוסר היה במעות בעלות הערך הגבוה ביותר — 5 ל"י. בשקיות לא נמצאו פתקים, שנשארו שמות העובדים שעסקו בספירת המעות, כנדרש לפי ההוראות. להלן דוגמאות:

(א) ב-30.11.78 התלונן בנק הדואר לפני בנק ישראל, כי בתוך שקית, שבה אמורים היו להימצא 500 מעות חסרו תשע מעות, ובמקומן נמצאו אסימונים.

(ב) ב-8.11.79 התלונן בנק ישראל לפני המדפיס הממשלתי בדבר חוסר של 90 מעות בשקית חתומה שנמסרה לסופרמרקט. בשקית לא נמצאה התימתו של אורו השקית על גבי תווית המיוחדת לצורך זה. עוד התלונן הבנק, כי על פי ד"ח ייצור של המטבעה מנובמבר 1979 התברר, כי היה גרעון של 571 מעות בערך של 5 ל"י. הבנק ביקש לערוך בדיקה מקיפה.

(ג) ב-9.11.79 הודיע המדפיס הממשלתי למנהל דפוס ניירות הערך, שעדיין מתקבלות תלונות מבנק ישראל בדבר אי דיוקים בכמויות המעות ובמיוחד בולט הדבר לגבי מעות של 5 ל"י; בגלל הערך הגבוה של המעות יש לעובדה זו משמעות חמורה ביותר. נתבעו על ידי המדפיס הממשלתי צעדים להגברת הפיקוח על המטבעה.

(ד) ב-10.1.80 הגיש מנהל מחלקת הפיקוח בדפוס למנהל הדפוס את מאון המטבעה ל-1979. סכום העודפים והחוסרים. הראה עודף של 12,188 יחידות — אסימונים ומעות, וחוסר של 12,369 יחידות, מתוכם 8,369 מעות בערך של 5 ל"י.

הנהלת הדפוס לא ביררה ביסודיות את הסיבות למתרחש, בכלל זה אם יש מקום לחשש למעשה פלילי. אמנם הוקמו ועדות אד-הוק לבחינת הסיבות לחוסר, אך הן לא הגיעו לפתרון של ממש ומסקנותיהן לא יצאו מגדר של השערות.

כך למשל מונתה במאי 1976 ועדה לבדיקת חוסר של 2,000 אסימונים; המסקנות היו, כי חלה טעות ברישומי הספירה. בספטמבר 1976 נחבק המבקר הפנימי של הדפוס לבדוק את סדרי העבודה במטבעה בשל החוסר דלעיל וחוסר נוסף של 150 מעות בנות 1 אג'. מסקנות הבדיקה היו, כי אין תשובה חד-משמעית; כנראה שמקרי החוסר מקורם בטעות או בשיבושים במכונות הספירה. צוין שמכבשי ההטבעה מוגבהים מהרצפה, וקיימת אפ"י שרות, שמעות יתגלגלו מתחת למכשך ללא יכולת להוציאן. ביולי 1977 הוקמה ועדה בגלל העלם שני אסימונים להטבעת מטבע זכרון. לאסימונים מסוג זה ערך כשלעצמו מהיותם עשויים חומר יקר — זהב או כסף. גם הפעם הודיעו חברי הוועדה, כי סביר להניח, שהאסימונים נפלו מתחת למכשך. במאי 1978 מונתה ועדה לבדיקה של חוסר 17 מעות בערך של 1 ל"י כל אחת בשקית שנחבלה על ידי קופאי בבנק. גם ועדה זו סברה, כי מסקנה מחלטת אינה אפשרית; יתכן שחלה תקלה במכונת הספירה או טעות של עובד; הומלץ לבחון, אם מקור החוסר אינו נובע מחפזון בעבודה לפי שיטת שכר עידוד.

מסקנות הוועדות במידה מסוימת אף הביאו להשלמה דרך קבע עם מצב של אי התאמה בכך, שהניחו, כי אחראים לו גורמים כמפורט לעיל, שקשה למנעם. מצב דברים זה הביא את מנהל מחלקת הפיקוח בדפוס לפנות למדפיס הממשלתי ולהודיע לו על הסרת אחריותו לפעולות במטבעה. בעקבות זאת ובשל תלונות חוזרות של בנק ישראל הוקמה בסוף 1978 ועדה, בהרכב של סגן המדפיס, שני אנשי הנהלת הדפוס ונציג משרד האוצר למציאת פתרון יסודי לבעייה; בפברואר 1979 הגישה הוועדה את ממצאיה והמלצותיה שהעיקריים שבהם כדלהלן:

(א) הפקח המועסק במטבעה אינו מסוגל למלא תפקידו ויש להחליפו.

(ב) לא נערכה ספירה יומית של אסימונים ומטבעות. עם גילוי עודף לא דווח על כך, אלא הוא אוחסן בכספת; משנתגלה חוסר, הוא כוסה מהעודף.

(ג) קיימות מספר כניסות ויציאות למטבעה; עובדי הדפוס בכלל, ולא דווקא אלו המועסקים במטבעה, נכנסים ויוצאים כאוות נפשם.

הומלץ כי יש לאסור הכנסת הפצים אישיים למטבעה; הודגש הצורך להתקין גלאי מתכות בכניסה; יש לסגור את הכניסות — פרט לאחת — ולפקח על הנכנסים; כן יש לקבוע הליכי ספירה יומיים של אסימונים ומטבעות.

הנהלת המדפיס קיבלה את מסקנות הוועדה, אולם הביצוע נתמשך, ומכתבי תלונה מבנק ישראל הוסיפו להגיע לדפוס. מאז הנהגת מעות השקל הופסקה העבודה במטבעה עד לקבלת מבלטים חדשים. במועד סיום הביקורת — דצמבר 1980 — עדיין לא חודשה העבודה. לדעת הביקורת, היתה להנהלה, בפרט במשך הפסקת העבודה, שהות מספקת כדי להתארגן מחדש ברוח המלצות הוועדה. ברם הפעולה היחידה לעת עתה הייתה רכישת שני גלאי מתכת.

2. הביקורת העלתה, שהתהליך, שלפיו התנהלה העבודה במטבעה, כאשר אותו עובד עסק בכל שלבי העבודה — ספר את האסימונים, הביאם למכבש להטבעה וספר את המטבעות שיוצרו — לא היה תקין. על ידי כך לא הובטחה במהלך העבודה בקרה הדדית, באמצעות מספר עובדים, דבר שבנסיבות הקיימות היה חשוב בשל ייצור מטבעות פגומים, שערכם, כפי שצוין, אינו מבוטל. הביקורת העלתה שאיכות ההטבעה הייתה לעתים קרובות לקויה.

כך למשל עוד ב-1976 התלונן בנק ישראל על ייצור פגום של 50,000 מעות. ב-1979 התלונן בנק ישראל על ליקוי במעות בנות 5 ל"י. ב-1980 התלונן, כי המטבעה מסרה 24,000 מעות פגומות בנות 1 ל"י.

השיבות מיוחדת מבחינת האיכות נודעת להטבעת מדליות, כאשר כל מדליה מונפקת בנפרד ועשויה חומרים יקרים. עניין הטיב שימש נושא לחלונות מצד לקוחות.

כך למשל ב-1978 הודיעה החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות כי מכלל 40,000 מטבעות הנוכה תשל"ט שהוטבעו נמצאו פגומים 1,300 ויש להחליפם. לאחר מכן הודיעה כי מכלל 20,000 מטבעות יום העצמאות תשל"ח שהוטבעו כ-5,000 אינם ראויים למכירה.

משרד מבקר המדינה דן על הליקויים עם המדפיס הממשלתי, וזה הודיעו שהוא עושה לתיקונם. עם הפעלת המטבעה מחדש יונהגו ההסדרים הדרושים.

הליקויים, שהועלו בסדרי הבטיחות והאנטחה במטבעה, מחייבים שינוי בתהליכי העבודה, בעיקר על פי המלצות הוועדה מפברואר 1979. הארגון מחייב סדרי בטחון קפדניים, בכלל זה בדיקת נכנסים ויוצאים; הפעלת האיסור להכנסת חפצים אישיים, המשמשים להחזקת מזומנים; סדרי ספירה אמינים; ובחינה מחדש של השפעת שיטת שכר העידוד כנקוט במטבעה על רמת העבודה.