



האוניברסיטה העברית בירושלים  
הפקולטה למדעי החברה  
בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל  
תכנית המצטיינים ללימודי תואר מוסמך

---

## **השלכות תהליכי קורפורטיזציה על תפקודן וביצוען של חברות ממשלתיות בישראל**

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית  
בהנחיית פרופ' דוד לוי פאור וד"ר ניסן לימור

---

מוגש על ידי: טליה כהן 040580169

יולי 2013

## תקציר

מיצובו ומסגרו של המגזר הציבורי וגופים ציבוריים בבעלות ממשלתית כבלתי יעילים ביחס למגזר הפרטי, מקדם מדיניות ציבורית שעיקרה דגש על בחינת ביצועים כלכליים, וכרוך בתהליכי ליברליזציה, קורפורטיזציה, מסחור והפרטה. עבודה זו עוסקת באחד מתהליכים אלו - שינוי תאגידי והפיכתם של ארגונים ציבוריים לחברות ממשלתיות, הרחקתם במעט מהממשלה והפוליטיקה, והכוונת מטרותיהם למטרות עסקיות יותר. תהליך זה ידוע כקורפורטיזציה (Corporatization). התהליך נועד בעיקרו לשפר את תפקודם וביצועיהם של התאגידים ולעיתים אף מהווה שלב מקדים והכרחי לתהליכי הפרטה ומכירת נכסי המדינה בעתיד. רפורמות מקיפות ומעמיקות שעסקו בתהליכי קורפורטיזציה בישראל, במהלכם הועברו אספקת שירותים או מוצרים מביצוע ישיר של הממשלה אל תאגיד עצמאי בבעלותה, כללו אלמנטים ושינויים בהיבטים מגוונים כגון: שינוי תאגידי, כלכלי, משפטי, מנהלי, מבני וארגוני. בין היתר על ידי החדרת עקרונות של ממשל תאגידי, יצירת גמישות ניהולית, כושר תחרות, שינוי תרבות ומבנה הארגון, שינוי מטרות ויעדי התאגיד והסדרת הרגולציה.

מטרת המחקר, לבחון השלכות של רפורמות אשר ממוקדות בתהליכי קורפורטיזציה ומעבר מיחידת סמך לחברה ממשלתית, על שיפור תפקודן וביצוען של החברות הממשלתיות החדשות. תוך ניסיון להבין מהם השינויים המהותיים שחלו בחברות הממשלתיות ברפורמות והעמקה באלמנטים המרכזיים הנדרשים בתהליך הקורפורטיזציה על מנת להשיג את מטרתו.

לשם כך המחקר מתמקד בשני מקרה מבחן, אשר עסקו בשינוי תאגידי והקמת חברה ממשלתית בשנים דומות, אך בשווקים ותחומים שונים. מקרה המבחן הראשון הוא המקרה של הפיכת מ.ע.צ מיחידת סמך של משרד התחבורה לחברה ממשלתית - החברה הלאומית לדרכים בע"מ. מקרה המבחן השני הוא המעבר של רפא"ל - רשות לפיתוח אמצעי לחימה, מיחידת סמך של משרד הביטחון לחברה ממשלתית, רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

בשני מקרה המבחן נמצא כי תהליכי הקורפורטיזציה השפיעו על תפקודן וביצועיהן של החברות הממשלתיות. כמו כן המחקר מצביע על אלמנטים עיקריים ומגוונים אשר הביאו להצלחת התהליך. השפעת תהליך קורפורטיזציה, מבוסס על הפיכת יחידת סמך לתאגיד כמו עסקי תוך שימוש באותם אלמנטים מרכזיים, יצירת כלים ומסגרת המותאמת לשוק ואופי התאגיד, כך שיתאפשר לתאגיד לפעול כחברה עסקית המשפרת את תפקודה וביצועיה.

ממצאי המחקר מאפשרים למקבלי ההחלטות לראות בהתייעלות ושיפור תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות מטרה בפני עצמה ולא רק אמצעי לצמצום כח אדם ומעורבות ממשלתית. הממצאים מראים כי תהליכי קורפורטיזציה יכולים להוות אלטרנטיבה לתהליכי הפרטה. קורפורטיזציה מהווה פתרון מספק בפני עצמה ואין הכרח בהעברת בעלות של התאגיד או מכירת נכסי המדינה לגורם פרטי, כדי להשיג שיפור בתפקודו וביצועו של התאגיד. מצד שני הקורפורטיזציה אינה תרופת פלא או פתרון סטאטי וסופי לשיפור תפקוד וביצועי התאגיד. ארגונים בכלל וארגונים ממשלתיים בפרט, זקוקים לבחינה מתמדת של פעילותם וצורת ארגונם. שמירה ושאיפה לשיפור ביצועים הינה דינאמית ומתמשכת בסביבה משתנה.

## תוכן עניינים

5.....	מילות תודה.....
6.....	מבוא.....
8.....	פרק א' – מסגרת תיאורטית.....
8.....	1. חברות ממשלתיות - גופים במגזר הציבורי.....
8.....	1.1 סוגי תאגידים (גופים) במגזר הציבורי.....
13.....	1.2 התפתחותן של חברות ממשלתיות בעולם.....
14.....	1.3 חברות ממשלתיות והתפתחותן בישראל.....
15.....	1.4 מניעים להקמת חברה ממשלתית והפעלתה.....
17.....	1.5 גורמים המשפיעים על התנהגות של חברות ממשלתיות.....
18.....	2. בעיית הערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות.....
18.....	2.1 גישות לניתוח ביצועיהן ותפקודן של חברות ממשלתיות.....
	2.2 בעיית בחינת אפקטיביות בהשגת מטרות החברות הממשלתיות כמדד להערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות.....
20.....	2.3 בעיית הרווחיות כמדד להערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות.....
21.....	2.4 בעיית הערכת תפקודן וביצוען של חברות ממשלתיות.....
22.....	3. רפורמות כלכליות ארגוניות לגופים ממשלתיים.....
23.....	3.1 "ניהול ציבורי חדש" - (New Public Management – NPM).....
24.....	3.2 הפרטה.....
26.....	3.3 קורפורטיזציה – מהי?.....
29.....	3.4 קורפורטיזציה – אלטרנטיבה או שלב מקדים להפרטה.....
31.....	פרק ב' – שאלות ומערך המחקר.....
31.....	1. שאלות המחקר.....
31.....	2. מערך המחקר.....
31.....	2.1 שיטת המחקר.....
32.....	2.2 שלבי המחקר.....
33.....	2.3 איסוף נתונים.....
33.....	2.4 מגבלות המחקר.....
34.....	2.5 תרומת המחקר.....
35.....	פרק ג' - מקרה מבחן - רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.....
35.....	1. תהליך המעבר מיחידת סמך לחברה.....
37.....	2. ההסכמים להפעלת החברה ולסגירת יחידת הסמך.....
38.....	3. המרכיבים המרכזיים בתהליך הקורפורטיזציה.....
44.....	4. הערכת תפקודה וביצועיה של החברה.....
45.....	5. סיכום הנתונים.....
47.....	פרק ד' - מקרה מבחן – מ.ע.צ – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ.....
47.....	1. תהליך המעבר מיחידת סמך לחברה.....
48.....	2. ההסכמים להפעלת החברה ולסגירת יחידת הסמך.....

50.....	3. המרכיבים המרכזיים בתהליך הקורפורטיזציה.....
55.....	4. הערכת תפקודה וביצועיה של החברה.....
59.....	5. סיכום הנתונים.....
61.....	פרק ה' – ניתוח והשוואה בין תהליכי הקורפורטיזציה בשני מקרה המבחן.....
64.....	פרק ו' – סיכום המסקנות והמלצות למחקרי המשך.....
67.....	רשימת מקורות.....
74.....	נספחים.....
	1. נספח א' – השוואת התפלגות כח האדם בין יחידת הסמך לחברה
74.....	הממשלתית.....

## מילות תודה

בפתח הדברים ברצוני להודות למספר אנשים שליוו, תמכו ואפשרו את כתיבתה אך במיוחד את הגשתה של עבודה זו.

ראשית, ברצוני להודות למנחיי היקרים, פרופ' דוד לוי- פאור וד"ר ניסן לימור, שלא התייאשו והאמינו יותר ממני שיום יבוא ואצליח לסיים את התיזה. תודה על ההערות והארות, המסירות והתמדה.

שנית, תודה לכל המרואיינים ומרואיינות, שהקדישו מזמנם היקר, מקצועיותם, ידע וזיכרון ארגוני שבלעדיו לא ניתן היה לחקור את נושא זה ולראשונה לתעד באופן סדור שתי רפורמות מדיניות משמעותיות של תהליכי קורפורטיזציה בישראל.

תודה אחרונה מוקדשת לענת הוכנר, האחת והיחידה, שעודדה, האמינה, תמכה, ליוותה לאורך כל הדרך כתמיד.

תודה!!!

בשלושת העשורים האחרונים הובילו מעצבי המדיניות בישראל תהליכים מואצים של הפרטה, ליברליזציה ומסחור בתחומים רבים. במסגרת מגמות אלו חלו רפורמות בתאגידים ממשלתיים והפיכת יחידות סמך או תאגידים סטאטוטוריים לחברות ממשלתיות, בעיקר מונופולים בתחומים שונים כגון: תחבורה (רכבות, כבישים, נמלים) תעשיות ביטחוניות, שירותי דואר. רפורמות אלו התמקדו בשינוי תאגידי, משפטי, מנהלי, מבני, ארגוני וכלכלי במטרה לשפר את תפקודם וביצועם של התאגידים, לשנות את אופן ניהול הנכסים של המדינה תוך ניסיון להרחיקם מהממשלה והפוליטיקה ובכך לאפשר לתאגידים לפעול על בסיס מטרות עסקיות מסחריות המקדמות רווחיות ויעילות, יחד עם המטרות החברתיות והפוליטיות שנקבעו להם.

למעשה, המעבר מיחידת סמך או תאגיד סטאטוטורי לחברה ממשלתית הוא תהליך של קורפורטיזציה (corporatization). תהליך בו מועברת אספקת שירותים או מוצרים מביצוע ישיר של הממשלה אל תאגיד עצמאי בבעלותה. בתהליך קורפורטיזציה, גוף ממשלתי הופך להיות בעל סממנים של גוף עסקי יותר, המצופה לפעול בהתאם לעקרונות שוק רגילים ולהשיא את רווחיו או לפעול על פי עקרונות עסקיים תוך צמצום ההתערבות הממשלתית בענייני כוח אדם, ניהול, השקעה ותקציב, ובמקביל הגדלת האוטונומיה והגמישות של התאגיד החדש. תהליכי הקורפורטיזציה נועדו בעיקרם להגדלת יעילות הארגון ושיפור תפקודו וביצועיו.

מטרת המחקר לבחון את המשמעויות של רפורמות, תהליכי קורפורטיזציה ומעבר מיחידת סמך לחברה ממשלתית, על שיפור תפקודן וביצוען של החברות הממשלתיות החדשות. זאת תוך ניסיון להבין מהם השינויים המהותיים שחלו ברפורמות על הארגונים הממשלתיים והשווקים בהם מתקיימת פעילותם. אפיון הגורמים, האלמנטים הנדרשים והמרכיבים את תהליך הקורפורטיזציה המשפיע על תפקודן וביצוען של החברות. כל זאת כדי להעמיק את ההבנה והידע כיצד ניתן לשפר ולייעל ארגון בעל מטרות דואליות (ציבוריות ועסקיות), ישות משפטית נפרדת מורכבת ומעניינת המספקת שירותים או מוצרים ציבוריים – החברה הממשלתית.

המחקר יתמקד בבחינת שני מקרה מבחן. שתי רפורמות אשר עסקו בשינוי תאגידי ומעבר מיחידת סמך להקמת חברה ממשלתית בשנים דומות אך מתחומים ושוקים שונים - תחבורה ותעשיות ביטחוניות. מקרה המבחן הראשון הינו הפיכת מ.ע.צ מיחידת סמך של משרד התחבורה לחברה ממשלתית - החברה הלאומית לדרכים בע"מ. מקרה המבחן השני הינו המעבר של רפ"ל – רשות לפיתוח אמצעי לחימה, מיחידת סמך של משרד הביטחון לחברה ממשלתית רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

בתחילת העבודה תתואר המסגרת התיאורטית הנדרשת להבנת הנושא והתופעה של תהליכי קורפורטיזציה והקמה של חברות ממשלתיות. הרקע התיאורטי יפרט את מאפייניהן של החברות הממשלתיות ביחס לסוגי ארגונים אחרים במגזר הציבורי, התפתחותן בעולם ובישראל, המשתנים המשפיעים על התנהגותן והבעיות בהערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות. כמו כן יינתן רקע למאפייני רפורמות הממוקדות בתהליכי קורפורטיזציה ביחס לסוגי רפורמות אחרות אשר מטרתן לשפר את תפקודם וביצועיהם של גופים ממשלתיים. באמצעות שיטת מחקר איכותנית המבוססת על ניתוח מקרה מבחן, המחקר נשען על מקורות מגוונים: מסמכים ומקורות ראשוניים; נתונים גולמיים כמותיים מהחברות הממשלתיות; ראיונות עומק עם בעלי תפקידים אשר היו מעורבים בתהליכי הקורפורטיזציה ונושאי משרה בחברות. לאחר מכן יבחנו כל מקרה

מבחן לגופו תוך פירוט השינויים שחלו במעבר מיחידת סמך לחברה ממשלתית, האלמנטים המרכזיים שנכללו בתהליך הקורפורטיזציה והערכת שיפור תפקודן וביצועיהן של החברות הממשלתיות כתוצאה מהתהליך. השוואה של תהליכי הקורפורטיזציה בכל אחד ממקרה המבחן תוך בחינת השפעת האלמנטים השונים בתהליך הקורפורטיזציה על כל אחת מהחברות הממשלתיות החדשות. לבסוף על בסיס ניתוח מקרה המבחן והשוואתם, אנסה להתמודד עם שאלת המחקר - מה מאפיין רפורמות שעוסקות בקורפורטיזציה בישראל ומה האלמנטים הנדרשים בתהליך הקורפורטיזציה להשגת שיפור תפקודן וביצוען של החברות הממשלתיות?

זהו מחקר חלוץ בתחום תהליכי קורפורטיזציה בישראל. למחקר תרומה חשובה הן במישור התיאורטי והן במישור עיצוב וישום מדיניות. במישור התיאורטי, ראשית העמקת הידע הקיים בתחום החברות הממשלתיות ורפורמות הנוגעות להן. שנית שפיכת אור על תהליך הקורפורטיזציה כאמצעי לשיפור אספקת שירותים או מוצרים ציבוריים על ידי גופים ממשלתיים עסקיים. שלישית פיתוח והרחבת הכלים התיאורטיים והיישומיים להשגת שיפור בתפקוד וביצועי תאגידים בבעלות ממשלתית. במישור המדיניות מציאת התנאים המתאימים והאלמנטים ההכרחיים שיאפשרו רפורמה אפקטיבית אשר תשפר את תפקודן וביצוען של חברות ממשלתיות, יישום התנאים הללו ברפורמות עתידיות ותיקון או שיפור הרפורמות שהתרחשו.

## פרק א': המסגרת התיאורטית

בפרק זה אציג את המסגרת התיאורטית הנדרשת להבנת הנושא והתופעה של תהליכי קורפורטיזציה והקמה של חברות ממשלתיות לצורך ניתוח מקרה המבחן. פרק זה יחולק לשלושה חלקים, ראשית רקע תיאורטי המפרט את מאפייניהן של החברות הממשלתיות ביחס לסוגי גופים אחרים במגזר הציבורי/ממשלתי בישראל, התפתחותן של חברות ממשלתיות בעולם ובישראל, והמשתנים המשפיעים על התנהגותן של חברות ממשלתיות. בהמשך אציג בהרחבה את הבעייתיות בהערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות והקושי בשימוש במדדים קונבנציונאליים המודדים אפקטיביות ויעילות של חברה במקרה של חברות ממשלתיות. ולבסוף אתן רקע למאפייני רפורמות הממוקדות בתהליכי קורפורטיזציה ביחס לסוגי רפורמות ארגוניות כלכליות אחרות אשר מטרתן לשפר את תפקודם וביצועם של גופים ממשלתיים. כמו כן אשווה בין תהליכי קורפורטיזציה לתהליכי הפרטה ואבחן את האפשרות של תהליכי קורפורטיזציה כאלטרנטיבה להפרטה.

### 1.1. חברות ממשלתיות - גופים במגזר הציבורי

המגזר הציבורי פירושו החלק של הפעילות הכלכלית המתבצעת על ידי הממשלה וגופים בשליטתה. הגדרות שונות ניתנו למגזר הציבורי לעניינים שונים, החל מהגדרה מצומצמת הכוללת רק את השירות הממשלתי ועד להגדרה רחבה הכוללת כל גוף הנשען באופן קבוע על תקציב ציבורי. במחקר זה אתמקד בגופים ציבוריים אשר הינם חלק מהממשלה או בבעלות ישירה של הממשלה. גופים אשר עוסקים או מספקים שירות/מוצר ברמה הלאומית, ולא אזורית או מקומית. תת פרק זה סוקר ומשווה את שלושת הסוגים השכיחים של גופים במגזר הציבורי הישראלי כרקע והבנה רחבה יותר לישות המיוחדת עליה מתמקדת עבודת מחקר זו - החברה הממשלתית. אשווה בין סוגי הגופים הציבוריים המרכזיים ואבחן את השונה אך המשותף להם. כל הגופים הציבוריים הללו הינם חלק מהממשלה או בבעלותה ושליטתה, מטרתם לספק שירות/מוצר ציבורי או לקדם אינטרסים ומטרות ממשלתיות או להגדיל את הכנסות הממשלה.

#### 1.1.1 סוגי תאגידיים (גופים) במגזר הציבורי:

לצורך מחקר זה נבחין בין שלושה סוגים של גופים הקיימים בסקטור הציבורי/ממשלתי הישראלי, מלבד משרדי הממשלה:

א. *יחידות סמך (Budget units)* הינן יחידות בתוך משרדי הממשלה אשר כפופות למשרד האחראי שבראשותו עומד שר, והינן חלק מיחידות הממשל הרגילות. יחידות סמך הינן יחידות במשרד שועדת שירות המדינה, בראשותו של נציב שירות המדינה, העניקה להם סמכויות מינהליות של משרד בהתאם לכללים הנהוגים בשירות המדינה.<sup>1</sup> פעולתן של יחידות הסמך כפופה לתקנוני שירות ונוהל ממשלתיים, עובדי יחידות הסמך הם עובדי מדינה לכל דבר, והיחידות מתוקצבות מתקציב המדינה כמו שאר יחידות המשרד אך הן נפרדות במעט משאר אורגני המשרד הממשלתי

<sup>1</sup> חוק שירות המדינה (משמעת) התשכ"ג 1963 (פרק 1 – הגדרות)



ובעלות אוטונומיה גדולה יותר. (אהרוני, 1979) דוגמאות ליחידות סמך הם גופים כמו: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, הטלוויזיה החינוכית, נציבות שוויון ההזדמנויות בעבודה, הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה).

ב. **תאגידים ציבוריים (סטאטוטוריים)** הינם גופים בעל אישיות משפטית נפרדת, שהוקמו בחוק או בחיקוק המטיל עליהם למלא תפקידים ציבוריים, וקובע את ההסדרים המהותיים והפרוצדוראליים החלים עליהם. גופים אלה זוכים לשמות שונים בחקיקה ובספרות, ובהם "תאגיד סטאטוטורי", בעברית. בישראל יש למעלה מחמישים תאגידים סטאטוטוריים הממלאים מגוון של תפקידים כגון: בנק ישראל, רשות שדות התעופה וכדומה. החוק המקים את התאגיד הציבורי קובע את הרכב מוסדותיו, מפרט את טיבם של התפקידים המוטלים עליו, ומעניק לו סמכויות שלטוניות שונות לשם ביצועם. כפועל יוצא ממילוי תפקידו הציבורי משמש התאגיד הציבורי כנאמן הציבור בביצוע תפקידו. אחד המאפיינים החשובים של התאגידים שהם אינם אמורים לפעול לשם השאת רווחיהם, אלא השגת המטרות שנקבעו להם בחוק שהקים אותם. תאגיד ציבורי אינו פועל בסביבה עסקית תחרותית, לרוב הוא מעניק שירות ציבורי בתנאי בלעדיות מלאה או חלקית. רבים מהתאגידים הסטאטוטוריים הינם גופים רגולאטורים, שמטרתם לפקח ולהסדיר שוק או תחום מסוים. התאגידים הציבוריים הם חלק מן השירות הציבורי, אך נועדו לפעול תוך ריחוק ועצמאות מסוימים מן הממשלה. לפיכך הם אינם משולבים לחלוטין במבנה הארגוני של הממשלה. עובדי התאגיד הציבורי אינם עובדי מדינה, נכסיו אינם נכסי המדינה, ויש לו תקציב משלו. מאפיינים אלה הם פועל יוצא מאישיותו המשפטית הנפרדת של התאגיד, והם נועדו להעניק לתאגידים הציבוריים עצמאות תפקודית. (המועצה לתאגידים ציבוריים, 2003)

ג. **חברות ממשלתיות** הינן חברות בבעלות מלאה או חלקית של הממשלה, הן ראשית לכל תאגידים – גופים המוקמים בחוק התאגדות, לפי דיני ההתאגדות הקיימים. בנוסף, בגלל הבעלות הממשלתית, חל עליהן גם חוק החברות הממשלתיות תשל"ה - 1975, הקובע הסדרים מיוחדים בנושאים ספציפיים. חוק החברות הממשלתיות מגדיר את רשות החברות הממשלתיות כגורם האחראי לעניינם של החברות הממשלתיות יחד עם האחריות לפקח על פעילותם הפיננסית, ממשל תאגידי וכל הנוגע לשכר וכוח אדם. חברות ממשלתיות מוקמות מכוח החלטת ממשלה אשר קובעת את מטרותיה ושיקולי פעילותה של החברה. כאשר מטרותיהן ופעילותן מוגדרות בפירוט במסמכי ההתאגדות של החברה. בישראל כיום ישנם כמאה חברות ממשלתיות, ביניהן חברות עסקיות ולא עסקיות, חברות בנות ממשלתיות וחברות בבעלות מעורבת לממשלה ולגופים אחרים. דוגמא לחברות ממשלתיות: חברת חשמל, מקורות, החברה למתנ"סים, רכבת ישראל, נמל אשדוד, עמידר, בית התפוצות ועוד. (רשות החברות הממשלתיות, 2011)

סעיף 4 לחוק החברות הממשלתיות קובע עיקרון לפיו "חברה ממשלתית תפעל על פי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא ממשלתית". כדי שהחברה תונחה בשיקולי פעולה אחרים צריכה הממשלה לקבוע לה שיקולי פעולה כאלה באישורה של ועדת הכספים של הכנסת, או לייסד אותה מלכתחילה כך שמסמכי היסוד שלה אוסרים על חלוקת רווחים וקובעים לה מטרות אחרות. עם זאת מרבית החברות הממשלתיות לא פועלות בסביבה עסקית תחרותית טהורה. רבות מהן הן מעין מונופולים וספקי שירותים בלעדיים אשר מהווים זרוע ביצוע של הממשלה. חברות ממשלתיות אינן מקשה אחת, חלקן עסקיות לחלוטין, בעלות הכנסות עצמיות ואינן תלויות בתקציבים מהממשלה (ואף מחלקות דיבידנדים למדינה), חלקן חברות ציבוריות

אשר מונפקות בבורסה, חלקן מנפיקות אג"ח לגיוס הון, חלקן תלויות בסובסידיה ממשלתית או קביעת תעריפים למחירי המוצר או השירות שלהן. אחרות מוגדרות כלא עסקיות ומתקצבות באופן כמעט מלא על ידי המדינה. עובדי חברה ממשלתית אינם עובדי מדינה, לכל חברה הסדרים עצמאיים בתחום יחסי העבודה ושכר (בהסכמים קיבוציים או אישיים) אשר מפוקחים על ידי רשות החברות וכפעל יוצא מזה, הן בעלות גמישות ניהולית רחבה יותר ממה שמאפשר תקנון שירות המדינה (התקשי"ר). צורת ההתאגדות של חברה ממשלתית מאפשרת ריחוק גדול יותר ממעורבות הפוליטיקה והממשלה בתוך הפעילות השוטפת של התאגיד. (גרא, 1999)

טבלה מסכמת - הבדלים בין 3 סוגי גופים ממשלתיים

קריטריונים /סוג הגוף	יחידת סמך	תאגיד ציבורי	חברה ממשלתית
דרך הקמה	על ידי החלטת ועדת שירות המדינה בראשות נציב שירות המדינה.	בחקיקה ייעודית	החלטת ממשלה
שכר ותנאי עבודה	עובדי מדינה הכפופים לתקשי"ר ולתנאי העבודה המקובלים בממשלה.	אינם עובדי מדינה. תנאי עבודתם ושכרם בהתאם להוראות החוק המקים, ובאישור הממונה על השכר, בכפוף לסעיף 29 בחוק יסודות התקציב.	אינם עובדי מדינה. תנאי עבודתם ושכרם על פי הסכמים קיבוציים ושכר או חוזים אישיים שנחתמו בין החברה לארגון העובדים, ובאישור הממונה על השכר, בכפוף לסעיף 29 בחוק יסודות התקציב.
רגולציה	על יחידות הסמך חלה הרגולציה המקובלת במשרדי הממשלה. יחידת הסמך, כמו כל משרדי הממשלה, מחויבת לפעול על פי הוראות הדין, הוראות תכ"מ, חוזרי משרד וכל הכללים וחוקים כמקובל בשירות המדינה ושירות הציבורי. כמו כן חלות עליו הוראות פרק ד' של חוק יסודות התקציב תשמ"ה – 1985.	מלבד רגולציה בתחום של שכר וכוח אדם על ידי הממונה על השכר במשרד האוצר, לא חלה רגולציה על תאגידים ציבוריים. תאגידים ציבוריים כפופים לדין הכללי, לכללים ולחוקים כמקובל בשירות הציבורי, כמו כן חלים עליהם הוראות פרק ד' של חוק יסודות התקציב (חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985).	כפופה לדין הכללי, ולרגולציה תאגידית כמקובל לגבי תאגידים, בכפוף לחוק ההתאגדות; כפופה לרגולציה של רשות החברות הממשלתיות בתחומי שכר וכוח אדם, חשבונאות וכספים וממשל תאגידי; לעיתים חלק מהחברות כפופות לרגולציה מקצועית (תחום עיסוקה של החברה) על ידי המשרד הממשלתי הרלוונטי (האחראי). החברה כפופה לחוזרי רשות החברות הממשלתיות, חוק חברות וחוק חברות ממשלתיות כמו כן חלים עליה הכללים המקובלים בשירות הציבורי. חלים עליה הוראות פרק ד' של חוק יסודות התקציב (חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985)
ביקורת	מבקר המדינה, מבקר פנימי של המשרד האחראי וביקורת החשכ"ל.	מבקר המדינה ומבקר פנימי של התאגיד, על פי הוראות החוק המקים של התאגיד.	מבקר המדינה, מבקר חיצוני (רואה חשבון) ומבקר פנימי של החברה.

מתוקצבת כזרוע ביצוע של המדינה (בפטור ממכרז) ו/או הסכם התקשרות עם המדינה ו/או הכנסות עצמיות	סעיף נפרד בתקציב המדינה.	חלק מסעיף תקציבי של המשרד האחראי.	אופן תקצוב/מקורות מימון הגוף
<p>לחברה ממשלתית מוסדות כמקובל בחוק ההתאגדות: אסיפה כללית, דירקטוריון/ועד מנהל ומנכ"ל. תקנון החברה מגדיר את הרכב הדירקטוריון. חברי הדירקטוריון ממונים על ידי שר האוצר והשר האחראי על החברה. דירקטורים על פי חוק אמורים לייצג את החברה ולא את המשרד או שר שמינה אותם. הדירקטוריון ממנה את מנכ"ל החברה וחברי הנהלת החברה על פי הוראות חוק החברות הממשלתיות תשל"ה – 1975.</p>	<p>יש מועצה/ ועד מנהל, אין חובה למנות מנכ"ל, הכל בכפוף להוראות החוק המקים של התאגיד. המועצה מורכבת לרוב מנציגי ממשלה (משרדי ממשלה רלוונטיים), נציגים של הסקטור המקצועי הרלוונטי ונציגי ציבור. חברי המועצה מתמנים, בכפוף להוראות החוק המקים, על ידי שר האוצר והשר האחראי לתאגיד.</p>	<p>ליחידת סמך יש מנהל הכפוף לשר של המשרד. למנהל יחידת הסמך כפופות המחלקות של יחידת הסמך. אין ועד מנהל/דירקטוריון.</p>	מוסדות משילות וקבלת החלטות של הארגון
תלוי בהחלטת הממשלה המקימה של החברה ובתקנון החברה.	אין	אין	מטרות עסקיות ורווחים

## 1.2 התפתחותן של חברות ממשלתיות בעולם

התפתחותם של תאגידים ציבוריים ושל חברות ממשלתיות עברה מספר שלבים, וניתנת במידה רבה לתיאור כתנועת מטולטלת, הנעה מקיצוניות אחת לשנייה, אך הנעצרת בסופו של דבר במקום כלשהו בין הקצוות. בכדי להבין את ההתפתחות ההיסטורית של חברות ממשלתיות חייבים לקחת בחשבון את ההשפעה המכרעת של השינויים העמוקים בסביבה הכלכלית, חברתית, פוליטית שהתרחשו במאה העשרים. (Toninelli, 2000)

בשלב הראשון עד תחילת המאה העשרים מתנהלת הפעילות העסקית המצומצמת של המדינה במסגרת מחלקות ממשלתיות, במעין יחידות סמך של המשרדים הממשלתיים. הסדר זה אפשר פקוח רצוף ומתמיד אך לקה בחוסר גמישות. במרבית המדינות הביא הסדר זה לעיכובים מיותרים וחוסר יכולת כללית להגיב לצרכים של האזרחים, הלקוחות, בזמן סביר.

בשלב השני, שהתפתח בעיקר לאחר מלחמת העולם הראשונה, נוכחו ממשלות רבות לדעת כי לפעילות העסקית תכונות המבדילות אותה מפעילות השלטונית, וכי רצוי ליצור למען פעילות הלא-שלטונית מסגרות מיוחדות. הכרה זו באה בד בבד עם השינוי בגישה הכללית של המדינות לתפקידיהן. שינוי שחל בעיקר לאחר המשברים של שנות השלושים של המאה הקודמת, עם התפתחות של תפיסות יותר סוציאליסטיות ותחושת האכזבה מהקפיטליזם לאחר המשבר העולמי הגדול. הרחבת שטחי הפעולה של הממשלות וחזירתן לתחום הביצוע של תפקידים כלכליים אילצו אותן ליצור מוסד חדש, שיוכשר למילוי תפקידים נוספים אלה.

הדעה שיש צורך להעניק למוסד זה מידה נאותה של עצמאות, נבעה מההכרה שהמבנה והנוהל של משרדי הממשלה אינם הולמים עוד את הצרכים המתרחבים והולכים, ולפיכך יש להבטיח שגוף החייב לשמש את כלכלת המדינה על ידי מילוי תפקיד משקי, יוכל לפעול באורח עצמאי, קרוב ככל האפשר לתנאי פעילותן של חברות עסקיות. פירוש הדבר הוא שבמסגרת מסוימת, שנקבעה מראש, יוכל התאגיד להחליט ולבצע החלטות על אחריותו הוא. גוף כזה מן הדין שלא יאלץ לפעול במסגרת של כללי מינהל ממשלתי, שאינם מתאימים לפעולות עסקיות – מסחריות, שיווקיות ויצרניות, וכן שלא יהיה תלוי בכל אותן התקנות הכספיות החלות על משרדי הממשלה. בתקופה זו נוצרו התאגידים הסטטוטוריים הראשונים בארצות הברית ובאנגליה, והחברות הממשלתיות בקנדה, ארצות אירופה, אסיה וכו'. המאפיין של שלב שני זה הוא בריאקציה לפיקוח הממשלתי ולקשר ההדוק עם הממשל. המטולטלת עברה לצד השני המתאפיין על ידי עצמאות רבה והעדר פיקוח ממשלתי. (Gomez-Ibanez, 2007)

השלב השלישי אשר החל בשנות השישים והגיע לשיאו בשנות השבעים ותחילת השמונים, בא כריאקציה לתופעה שתוארה לעיל. ההרגשה הייתה כי הממשל מאבד את שליטתו על התאגידים ואלה האחרונים מרכזים כוח רב ללא פיקוח ציבורי. המטולטלת חזרה למצבה הקודם אם בביטול המסגרת של חברות ממשלתיות כפי שקרה בעיקר בארה"ב; ואם על ידי הגברה ניכרת של הפיקוח כפי שאירע בתורכיה ובקנדה. מדינות שונות ניסו למצוא איזון בין הפיקוח והשליטה מטעם הממשלה מחד גיסא, לבין עצמאות והגמישות העסקית, מאידך גיסא. תהליך זה הביא לרפורמות בתחום החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים. הרפורמות עסקו בעיקר בניסיון לשפר את תפקודם של הגופים הציבוריים שתוארו כלא יעילים ובזבזניים, אך השיגו תוצאות בינוניות בלבד.

השלב הרביעי - האכזבה מהניסיונות הקודמים הובילה, באמצע שנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת, לסיבוב נוסף של רפורמות בתחום. הפעם המטרה הייתה השגת יעילות ושיפור תפקודם של חברות ממשלתיות על ידי השכרה או מעבר למבנה של רישוי וזיכיונות לחברות בבעלות פרטית אשר יספקו את השירות או מוצר הנדרש, עיקר הרפורמות עוסקות במכירת הבעלות הממשלתית ובתהליכי הפרטה מאסיביים. תהליכים אלו בלטו במיוחד בבריטניה וארה"ב בתקופת כהונתם של מרגרט תאצ'ר ורונלד רייגן, אשר הנהיגו מדיניות כלכלית שמרנית, תומכת בליברליזם וכלכלת שוק. מדיניות ששינתה דרמטית את מבנה הכלכלה במדינותיהם וגרמה למעבר מדומיננטיות של איגודים מקצועיים לדומיננטיות המגזר הפרטי על ידי תהליכי הפרטה ומכירת חברות ממשלתיות למגזר הפרטי. בסין לעומת זאת שנות התשעים התאפיינו בהדגשת הקורפורטיזציה של החברות הממשלתיות, חקיקת חוק החברות, הסדרת השווקים, הבחנה והגדרה של סוגי חברות והחדרת מאפיינים עסקיים לתוך הפירמות. במקביל במדינות שונות בארה"ב התפתחה תפיסה של המצאה מחדש של הממשל (Re-inventing Government) והתפתחות הדוקטרינה של "מינהל ציבורי חדש" (New Public Management), על רקע החיפוש של ממשלות דרכים לייעול המגזר הציבורי בכלל וחברות ממשלתיות בפרט. (Vagliasindi, 2008)

מתחילת המאה העשרים ואחת ישנם מחקרים רבים הבוחנים את התהליכים השונים שתוארו לעיל בדגש על האפקטיביות של תהליכי ההפרטה, והשיח סביב הנושא מלא סתירות ומחלוקות. ישנם מחקרים רבים המראים כי הפרטה השיגה תוצאות טובות ואפקטיביות ומחקרים אחרים מעידים כי יתרונות ההפרטה קטנים ביותר ולעיתים אף נגרם נזק והפסד כלכלי הנוצר מהצורך להלאים שוב את החברה הממשלתית לאחר הפרטתה הכושלת. בנוסף ישנו דיון ערכי וחברתי ער למדי על יתרונות וחסרונות ההפרטה והמשמעויות הערכיות והחברתיות שמדיניות מסוג זה מובילה. בעקבות המחלוקות והביקורות הרבות תהליכי ההפרטה הואטו בשנים האחרונות. (Gomez-Ibanez, 2007)

### 1.3 חברות ממשלתיות והתפתחותן בישראל

עד סוף שנות החמישים של המאה הקודמת לא היו הסדרים קבועים בחוק לגבי הקמתן של חברות ממשלתיות, ולמעשה הוקמו חברות כאלו על ידי כל משרד ממשלתי שרצה בכך, לפי הבנתו. באותה תקופה הוקמו או נרכשו מפעלי תשתית – במכרות ומחצבים, בחקלאות ובתעשייה, תחבורה, שיכון ובנייה, תשתיות וכן מספר מוסדות בנקאיים למימון ופיתוח. עם זאת זוהי גם תקופה שבה ניתנו הלוואות, בעיקר באמצעות תקציב הפיתוח ופחות באמצעות מוסדות פיננסיים, ושפעולות תשתית רבות נמשכו על ידי חברות קיימות בבעלות הסוכנות ו/או חברת העובדים, בלא שהממשלה תרכוש זכויות בעלות במקביל להשקעותיה הגדולות. (דוח מבקר המדינה – ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים, 1957). בשנת 1958 מחליטה הממשלה להקים במשרד האוצר לשכה לחברות ממשלתיות. בנוסף הגדירה הממשלה כי חברה ממשלתית פירושה חברה רשומה לפי חוק החברות או אגודה שיתופית, שהממשלה משתתפת בהונה, בהנהלתה או בשניהם יחד או שהוקמה על ידי או בהשתתפות ממשלתית. כמו כן הוחלט כי הקמת חברה כזו תובא לאישור ועדת השרים לענייני כלכלה. (דוח ועדת מוזס, 1965). בשנות ה-60 גדל מספרם של החברות

הממשלתיות. גידול זה נבע, בין השאר, משימוש במבנה של חברות השקעה לצורך פיתוח אזורי פיתוח וחברות גג לחברות ייצוא אזוריות וענפיות, להן היה מספר גדול של חברות בנות. כמו כן התרבו גם המקרים של כניסת הממשלה לבעלות בחברות כדרך לעזרה במימון השקעה או כדי למנוע פשיטת רגל. גדל והלך גם השימוש בחברות כאמצעי ליצירת תעסוקה או לעזרה למפעלים שונים. תופעה נוספת היא התפשטות הפעילות הבינלאומית של חברות ממשלתיות וגידול בייצוא שלהם (דוח ועדת ברק, 1970). בשנות ה-70 חלו מספר שינויים מהותיים בפעולתה של הממשלה באמצעות חברות ממשלתיות, נמכרו כ-46 חברות, רובן קטנות, למשקיעים פרטיים ובשנת 1976 לאחר דחיות ודיונים רבים בנושא נכנס לתוקף חוק החברות הממשלתיות התש"ה - 1975. (וינרוט, 1995)

לאחר המהפך בשלטון בשנת 1977, הכריזה ממשלת ישראל ה-18 בראשותו של מנחם בגין על מדיניות של מכירת חברות ותהליכי הפרטה. בתחילת שנות ה-80 של המאה הקודמת היו למעלה ממאתיים חברות ממשלתיות, בנות ומעורבות בישראל כאשר מספר החברות העסקיות ולא עסקיות היה זהה. עשור מאוחר יותר מספר החברות ירד לכ-170. בשנת 1993 הכנסת אישרה פרק חדש לחוק החברות הממשלתיות – "הפרטה" (פרק ח1),<sup>2</sup> אשר עיגן בין היתר סמכויות ועדת השרים להפרטה ונוהלי פעולתה. החוק בא לפתור קשיים במישור ההתמודדות של רשות החברות הממשלתיות בביצוע תהליכי הפרטה. עשור מאוחר יותר בשנת 2003 מספר החברות עמד על 97 חברות ממשלתיות, בנות ומעורבות אשר מתוכם 66 חברות ממשלתיות. חלקן של החברות במשק הכלכלי ירד דראסטית, כאשר בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת החברות הממשלתיות היוו 16% מהת"ג ומהייצוא וכ-5% ממספר המועסקים. בשנות האלפיים החברות מהוות פחות מ-3% מהת"ג, כ-8% מהייצוא ופחות מ-2% ממספר המועסקים. כיום יש כ-100 חברות ממשלתיות, בנות ומעורבות כאשר החברות העסקיות מהוות פחות מ-40%. בשנים האחרונות קיימת יציבות במספר החברות וזאת עקב האטה של תהליכי הפרטה של חברות מחד ותהליך של תוספת חברות חדשות כתוצאה מתהליכי קורפורטיזציה והפיכתן של יחידות סמך ותאגידים סטטוטוריים לחברות ממשלתיות, משנת 1989 ועד היום היו 6 מקרים מרכזיים של תהליכי קורפורטיזציה, מעבר מיחידת סמך או תאגיד סטטוטורי לחברות ממשלתיות. בחלק מהמקרים הללו הוקמו מספר חברות או חברות בת לכל אחד מהגופים הציבוריים שעברו תהליכי קורפורטיזציה ללא הפרטה. (רשות החברות הממשלתיות, דוחות דין וחשבון משנת 1980 – 2009)

#### 1.4 מניעים להקמת חברה ממשלתית והפעלתה

ההשקפות השונות הקיימות בנושא היקף רצוי של פעילות ישירה של הממשלה, מהווה את אחד המניעים להקמת חברות ממשלתיות. ניתן למקד את הדילמה במישור האידיאולוגי ולהציג את שתי הקצוות של קשת הדעות, כשבצידה האחד נמצאים השואפים לבעלות ציבורית על כל אמצעי הייצור, השקפה המעוגנת בתיאוריית "ערך עודף"<sup>3</sup> המרכסיסטית ותפיסת השוויוניות, ואילו בצד השני הטוענים כי על המדינה להימנע במידת האפשר מפעילות עסקית ישירה, השקפה המעוגנת

<sup>2</sup> ס"ח תשנ"ג מס' 1430 מיום 11.8.1993 עמ' 162 (ה"ח תשנ"ג מס' 2185 עמ' 188) – תיקון מס' 7; ר' סעיף 10 לענין הוראת מעבר.

<sup>3</sup> "ערך עודף" הוא מונח בתורת ערך העבודה שטבע קרל מרקס בספרו הקפיטל. הערך העודף הוא ההפרש שבין ערך המוצר וערך האלמנטים שנצרכו ביצירת המוצר. המונח מציין את אותו חלק בערך עבודתו של הפועל שאינו משולם לו על ידי היצרן. לפי מרקס, חלק לא משולם זה הוא ניצול והוא המקור לצבירת ההון של הקפיטליסט.

בתיאוריית "היד הנעלמה"<sup>4</sup> של אדם סמית ובתפיסה הניאו-ליברלית. (Hindess, 1993) במציאות, טיפוסי המשקים הקיימים אינם מגיעים לקיצוניות של אף אחד משני הדגמים הללו אלא משקפים פשרה כלשהי. מתח וניגוד בין תפיסות עולם סוציאליסטיות וקפיטליסטיות והשקפת העולם הרווחת של השלטון בנקודת זמן במדינה מסוימת, משפיעה על כמות והיקף החברות הממשלתיות בכל מדינה.

רב החברות הנמצאות בבעלות הממשלה במרבית המדינות בעולם, ללא קשר עם האופי הפוליטי של השלטון במדינה, הן חברות אשר פועלות בעיקר בתחומים בהם ישנם כשלי שוק רבים. כשלי השוק מהווים מצב בו הקצאת המשאבים או אספקת המוצרים והשירותים בשוק אינה מבוצעת באופן מיטבי ויעיל על פי כוחות השוק. מכאן שהסקטור הציבורי ולא הפרטי יכול להשיג מטרות חברתיות, ציבוריות ויעדי פיתוח בצורה מיטבית יותר במובן של יעילות בייצור, הקצאה וחלוקה. החברות הממשלתיות פועלות בשווקים בהם קיימת א- סימטריה במידע (Informational Asymmetries), "סיכון מוסרי" (Moral Hazard) או השפעות חיצוניות (Externalities) שליליות וחיוביות (לדוגמה בשוק האנרגיה גורם ייצור חשמל לזיהום אוויר בעל השפעות חיצוניות שליליות ולעומת זאת שוק התחבורה הציבורית בעל השפעות חיצוניות חיוביות). חלק מהחברות מייצרות מוצר ציבורי או מוצר ציבורי מעורב כגון כבישים, או ביטחון.<sup>5</sup> חברות ממשלתיות רבות הן מונופול טבעי, עם יתרון לגודל הנובע מעלות הקמה ותשתית גבוהה מאד המהווה מחסום כניסה לשוק. חברות רבות מייצרות מוצרי הכרח או יסוד לציבור כגון חשמל ומים ולכן יש לפקח על המחיר ואיכות השירותים או המוצרים של החברות. כשלי השוק הללו מחייבים את המדינה להיות מעורבת ולפקח על השווקים בהם לא ניתן להתבסס על כוחות השוק והתחרות והמדינה נאלצת להקים חברות בבעלות ממשלתית כדי לספק את אותם שירותים ומוצרים ולמנוע פגיעה בציבור. (Vagliasindi, 2008)

סיבה נוספת שמדינות, בעיקר מדינות מתפתחות, מקימות חברות ממשלתיות הינה ליצירת פיתוח כלכלי מואץ, יצירת תשתיות, יצירת מקומות עבודה, הגדלה של ענפים מסוימים, תיעוש אזורי פיתוח, כיוון והשפעה על שיעור הפיתוח במשק. (אהרוני, 1979)

לעיתים, הסיבות להקמת חברה ממשלתית הן מנהליות. מסיבות אלה מוחלט לעיתים על העברת ביצוע פעולה זו או אחרת ממחלקה, יחידת סמך או תאגיד סטאטוטורי לחברה ממשלתית. מעבר כזה אמור לתת ליחידה אוטונומיה ויתר גמישות בהיבטים שונים במטרה לייעל ולשפר את תפקודה והשירות או המוצר שהיא מספקת. ככל שגדל והולך חלקה של המדינה במעורבותה במשק והשוק הכלכלי בהפעלה, תקצוב ובעלות שלה על תאגידים וגופים ציבוריים, כך גובר הצורך להבטיח את יעילות ההפעלה של גופים אלה, וזאת על מנת למנוע בזבוז משאבים ציבוריים ולאומיים. (Aharoni, 1986)

סיבה לא פחות חשובה לבעלות ממשלתית על חברה או מפעל זה או אחר היא חוסר ברירה. במקרים רבים חברות עברו לבעלות ממשלתית לאחר שלא עמדו בתשלום חובות

<sup>4</sup> "היד הנעלמה" היא מטפורה למנגנון חברתי בה השתמש אדם סמית בספרו עושר האומות. סמית סבר כי פעולתם החופשית ואנוכית של השחקנים תקדם את טובת הכלל. מכאן שהכלכלה צריכה להתנהל חופשי ללא התערבות הממשלה ובכך תביא למינימום עוני ומקסימום עושר לאזרחיה.

<sup>5</sup> מוצר ציבורי (public goods) בכלכלה הינו מוצר אשר השימוש בו על ידי אחד אינו מגביל את שימושיהם של האחרים בו ואינו גורע מהם. מוצר ציבורי טהור הינו מוצר אשר אין יריבות כלל בצריכתו והעדר בלעדיות לצריכתו. מרבית המוצרים הציבוריים נמצאים על הסקאלה של שני מאפיינים אלו והינם מוצרים ציבוריים מעורבים.



והממשלה נאלצת להלאים את החברה כדי להצילה ולמנוע משברים רוחביים. המדינה התערבה כדי למנוע פשיטת רגל, כיסי אבטלה, פגיעה במוצר בעל חשיבות לאומית, פגיעה ברווחת הציבור או תגובת שרשרת בשוק הכלכלי כפי שקרה בחברות ביטוח או בנקאות. ( דוח ועדת ברק, 1970).

#### 1.5 גורמים המשפיעים על התנהגות של חברות ממשלתיות

בכדי להבין כיצד עובדות ומתנהגות חברות ממשלתיות, מהותי להבחין בין משתנים הקשורים לבעלות ממשלתית ומאפיינים ייחודיים בתוך הסקטור של חברות ממשלתיות. ניתן להבחין במשתנים הקשורים לבעלות ממשלתית כאשר אנו משווים התנהלות של חברה ממשלתית למול התנהלות של חברה בבעלות פרטית. ההבדלים בין חברות בבעלות ממשלתית לחברות בבעלות פרטית סובבים סביב כמה משתנים עיקריים:

א. אידיאולוגיה, תפיסה כלכלית ותרבות המדינה: למרות שרוב החברות הממשלתיות מוקמות מסיבות פרגמטיות, האידיאולוגיה והתרבות של המדינה מהווים משתנים חשובים להבנת האופן שבו חברה ממשלתית מנוהלת ונשלטת ולהבחנה בשוני בין לבין חברות בבעלות פרטית באותו המשק. מידת ההתערבות של הממשלה בכלכלה, תפיסות המדינה בנוגע לתחרות, שוויון, אינדיבידואליזם, זכויות קניין, ציות לחוק, ביזוריות מול ריכוזיות, כל אלה משפיעים על האופי וגודל ההבדל בין חברה ממשלתית לפרטית במדינה נתונה.

ב. סביבה פוליטית ומשטר פוליטי: הם משתנים המשפיעים על אופן התנהגותם ותפקודם של חברות ממשלתיות, מכיוון שהם מכתיבים לעיתים את מידת הפוליטיזציה בארגון. התערבות נציגי ציבור במינויים של מנהלים ודירקטורים, מעורבותם בארגוני העובדים והשפעה יתרה במדיניות החברה וקבלת החלטות, תלויה רבות בתרבות הפוליטית, ביציבות ובהרכב הממשלה והאם נמצאים בתקופת בחירות. גורמים נוספים שישפיעו על התנהלות החברה הממשלתית ביחס לחברה בבעלות פרטית, הם יחסי הכוחות, הדרישות והציפיות לכוח פוליטי של בעלי עניין (Stakeholder) כגון: עובדים, פקידים, צרכנים, מנהלים וכ"ו.

ג. מידת הביורוקרטיזציה: הקיימת במשק ובפרט ביחס לחברות ממשלתיות יחד עם מבנה התמריצים ומערכת התגמולים או כללים והגבלים החלים על החברות ממשלתיות משפיעה על יכולת התגובה וגמישות של החברה ואף לעיתים על קבלת החלטות וצורת הניהול של החברה הממשלתית בשונה מחברה פרטית דומה לה.

ד. מבנה המשק: מידת הריכוזיות וביזור של המשק, מספר החברות הפועלות בשוק הכלכלי וכתוצאה מכך מידת התחרות ואופייה משפיעה על מידת ההבדל בין התנהלות החברה הממשלתית ביחס לחברה בבעלות פרטית. חברות פרטיות במשקים ריכוזיים ללא תחרות רבה יתנהגו דומה מאד לחברות ממשלתיות.

ה. מידת הפיתוח הכלכלי של המדינה: האם זו מדינה מתפתחת או מפותחת, משפיע לרוב על גודל המגזר הפרטי ויחסו למגזר הציבורי. לרוב מדינות מתפתחות תלויות בעיקר במגזר הציבורי והחברות הממשלתיות באספקת שירותים ומוצרים משום שהמגזר הפרטי אינו מפותח ואין תחרות רבה בשווקים. (Aharoni, 2000)

מעבר לגורמים הייחודיים בכל מדינה המשפיעים על מידת הבדל התפקוד בין חברות ממשלתיות לחברות פרטיות, ההבדל בהיבט השיורי/קנייני בין חברה ממשלתית לחברה בבעלות פרטית גורם להבדלים נוספים ביחס לשיקולים הכלכליים ולצמצום סיכונים. בעל מניה בעסק פרטי דואג לאינטרס האגואיסטי שלו, הוא רוכש מניה מתוך מניע כלכלי גרידא ורוצה להבטיח תשואה מרבית וצמצום סיכונים ככל הניתן. בחברה ממשלתית שיקול האינטרס הפרטי-האגואיסטי אינו קיים. הוא קיים במובן הפוליטי-ציבורי. השיקול הכלכלי הוא משני, במיוחד כאשר לחברה הממשלתית יש גיבוי פיננסי מהמדינה. לכן, גם מהות הסיכון שונה. הבדלים אלה מביאים לצורך בקביעת כללי ממשל תאגידי, רגולציה, דיווח, שקיפות וגילוי שונים בחברה ממשלתית ביחס לחברה בבעלות פרטית.

למרות שחברות ממשלתיות כסקטור מיוחד ניצבות בפני בעיות ייחודיות להן ודומות זו לזו, סקטור החברות הממשלתיות בתוך כל מדינה אינו מקשה אחת ואף יש הטרוגניות רבה בין החברות המושפעת ממאפיינים שונים: מבנה השוק בו פועלת החברה, מידת התחרותיות הקיימת או חוזקה המונופוליסטי של החברה הממשלתית; הממשק ואופי הרגולציה המופעל על החברה הממשלתית; תלותה בתקצוב המדינה; גודל וגיל החברה; יעודה של החברה ואופי מטרותיה – עסקיות או לא עסקיות; חשיבות החברה הממשלתית למדינה המתבטאת בחלקה של הפירמה בתמ"ג, מספר העובדים בחברה, השפעת מחיריה על שווקים אחרים, סטאטוס ויוקרה שרכשה, תרומתה להגנה ובטחון המדינה או גודל היצוא שלה. כל המאפיינים הללו משפיעים על התנהגות החברה הממשלתית וכפועל יוצא על תפקודה, ביצועיה ויעילותה. מכאן שבניתוח תהליכי קורפורטיזציה ומצגים של החברות יש לקחת את המאפיינים הייחודיים לכל חברה בחשבון. (Aharoni, 1986)

## **2. בעיית הערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות**

המחקר מתמקד במורכבות של שיפור תפקודה וביצועיה של ישות כמו חברה ממשלתית. מורכבות זו נובעת מעצם הגדרת הישות הייחודית הזו, קווי הפעולה ושיקולי הפעולה המוטלים עליה, כשלי השוק הסובבים אותה. קיימת סתירה בסיסית אצל החברה הממשלתית בין טובת החברה, מחד גיסא, לבין האינטרס הציבורי, מאידך גיסא; בין חופש פעולה עסקי לבין פיקוח והכוונה של בעלייה. מכאן שקיים גם קושי בהגדרת האופי ומידת ההתייעלות הרצויה בחברות ממשלתיות וכפועל יוצא מזה, ישנו קושי אמיתי במדידת יעילות ותפקודם וביצועם של גופים מורכבים שאינם גופים עסקיים טהורים.

### **2.1 גישות לניתוח ביצועיהן ותפקודן של חברות ממשלתיות**

הרציונאל המסורתי של בעלות ציבורית ממשלתית היה מבוסס על מודל פשטני של התנהגות הפרט המניח שמטרות הממשלה ומטרות המנהלים של ארגון ציבורי ממשלתי יהיו זהים. מתכנני מדיניות הניחו שאם יגדירו ויכוונו את המנהלים להשגת יעדי המדינה, המנהלים יוכלו להבין את משמעות הדרישות ושיהיו להם את התמריצים לעשות זאת. בפועל, אי הבהירות של המטרות והיעדים, יחד עם הקושי למדוד את השגתם, מייצרים קשיים רבים לניהול יעיל של הארגון.

תיאוריות של כלכלת הארגון בוחנות ועוסקות במבנה הארגוני הרצוי תחת ההנחה שכל ארגון מורכב מאינדיבידואלים ששואפים למקסם את האינטרסים העצמיים שלהם. בעזרת תיאוריות שונות כגון: תיאורית הסוכן (Agency theory), תיאוריות עלות עסקה (Transaction cost theory), תיאורית זכויות קניין (Property rights), בחירה פוליטית (Political choice theory) נוצרה הבנה מעמיקה יותר של הגורמים המרכזיים המשפיעים על השונות הרבה בביצועים של ארגונים מסוג זה. (Harding & Preker, 2000)

תיאורית הסוכן מבליטה את הצורך ליישב אינטרסים מסועפים בין אינדיבידואלים תחת תנאי אי וודאות ואסימטריה במידע. רוצה לומר, כאשר המידע הרלוונטי אינו ידוע באותה מידה לכל בעלי העניין בארגון, מחריף פוטנציאל ניגוד העניינים ומתחזק החשש כי השלוח יינצל את מעמדו לקידום ענייניו. בעיית המנהל-סוכן או בעיית הנציג (Principle-Agent Problem) היא סוגיה המתייחסת למצב בו סוכן - המנהל השכיר הנדרש לייצג בפעולותיו את הבעלים, ישתמש בסמכויותיו כדי לקדם אינטרסים עצמיים על חשבון אינטרסים של הבעלים אשר מינו אותו. במונחים כלכליים בעיית הסוכן מהווה כשל שוק, וגורמת לחוסר יעילות בהתנהלות הכלכלית של הארגון. פתרון הדילמה מחייב יצירת מערכת תמריצים אשר תתגמל או תפגע בסוכן בהתאם לפעולותיו, באותו האופן שבו יושפעו הבעלים (הציבור) אותו הוא מייצג. כמו כן קשר רופף בין בעלות לבין השליטה בארגון, תופעה נפוצה בבעלות ממשלתית, גורר החמרה של בעיית הסוכן והקטנת התמריצים להשגת רווחיות או יעילות בהשוואה לבעלות פרטית. (Bamberg & Spremann, 1989)

תיאורית זכויות הקניין (Property Rights Theory) בוחנת את הסוגיה של תמריצים בפרספקטיבה שונה. גישה זו גורסת כי על פניו, לארגונים בבעלות פרטית יש תמריצים חזקים להשגת יעילות. תיאורית זכויות קניין סבורה שהבסיס לכך הן זכויות החלטה שיוריות והזכות להקצאת התשואה השיורית. זכויות החלטה שיוריות הן כל ההחלטות הנוגעות לנכסי הארגון שלא מוגדרות במפורש על ידי חוזה או חוק. בארגונים גדולים בעלי נכסים רבים ומגוונים, חלוקת זכויות ההחלטה השונות מעורפלת לעיתים. בנוסף לבעלי הארגון יש את הזכות להכנסות השיוריות מנכסיו. הבעלים זכאים לקבל את שנתר מההכנסות לאחר ניכוי כל ההוצאות, חובות כספיות ומחויבויות חוזיות אחרות של הארגון. כפי שהשליטה השיורית מעורפלת, כך גם חלוקת התשואה השיורית. במצב שבו הארגון נמצא בחובות, ההכנסות השיוריות שייכות ללווים. במצב של הגדלת רווחים, לדוגמה, יכול הארגון לשלם בונוסים או להגדיל את השכר לעובדיו ובכך להעביר להם את התשואה השיורית, כולה או חלקה. השילוב ויצירת קשר בין ההחלטות השיוריות וחלוקת התשואה השיורית, מהווים תמריץ מרכזי להשגת יעילות ולהגדלת ערך הנכסים – ערך הארגון לבעלים. כך נושא מקבל ההחלטות במלוא המשמעות הכלכלית של החלטותיו (Harding & Preker, 2000).

תיאורית כלכלת עלות העסקה (Transaction cost economics), תרמה רבות להבנה של אלטרנטיבות למבנה ממשל תאגידי, במיוחד בהבחנה שבין שווקים (יחסים בין ארגונים) ופירמות (יחסים פנים ארגונים). כלכלת עלות העסקה מדגישה את המגבלות של חוזים ואת צורך הארגון בגמישות לתאום פעילותו. חוזים פורמאליים חייבים להיות נתמכים על ידי יכולת הארגון להגיב לאי וודאות, לכל חוזה יש מגבלות ואינו יכול לצפות את כל האירועים העתידיים. התיאוריה

מדגישה את מגבלות הארגון והתנאים המטיבים לארגן את פעילותו בתוך מבנה היררכי אל מול הסביבה של הארגון ספקים וקבלנים. מבנה משילות של ארגון מוערך על ידי השוואה של עלויותיו - תכנון, גמישות, בקרה וסחר, מול יכולתו לשנות ולהתאים את מבנה המשילות שלו ביחס לסביבת השוק המשתנה. לארגון פרטי יש יכולת התאמה רבה לעומת ארגון ציבורי החסר גמישות זו בשל מבנה הבעלות והאינטרס השונה של הבעלים. אינטגרציה אנכית (תוך ארגונית – בעלות מאוחדת), המקובלת במרבית הארגונים, מאפשרת האחדת סיכונים וסיכויים הנובעים מפעילות הארגון, יכולה לאפשר חלוקת אינפורמציה ולקדם חדשנות ותרבות של שיתוף. במקביל, אינטגרציה אנכית, יש בה כדי להחליש את התמריצים להשגת יעילות, משום שהיא מחלישה את הקשר בין התפוקה של העובד (או יחידה בארגון), לתמורה ולגמול עבורה. בנוסף, אינטגרציה אנכית מגבירה את "הפעילויות המשפיעות" (Influence activities), פעילויות המשמרות את האינטרס וכוחו של הארגון על חשבון היעילות וטיב השירות או מוצר שמספק הארגון. לדוגמה, ניתן לראות זאת בתחום התשתיות, כאשר חברה אשר פועלת להגדלת כוחה המונופוליסטי בשוק ולחסימת כניסתן של חברות נוספות לתחום פעילותה, אינה שואפת בהכרח להגדלת רווחיותה המיידית, היעילות או שיפור ביצועיה. (Williamson, 2007)

תיאורית הבחירה הפוליטית (Political choice theory) הינה תיאוריה נוספת לניתוח ובחינה של הממשל התאגידי ולהבנת רפורמות ארגוניות. תיאוריה זו בוחנת את התנהגות הפרט בתוך מסגרת מוסדית בעלת מבנה תמריצים מסוים. היא מציפה את הבעיה הנוצרת כאשר פרטים שואפים למקסם אינטרסים עצמיים ויוצרים תוצאות קולקטיביות לא אופטימאליות. התיאוריה מציגה מודל לבחינת התנהגות פרטים ותגובתם לשינוי ארגוני ולשינויים במערכת התמריצים. שינויים אלה עשויים אף להביא לתגובה קולקטיבית של הפרטים, אם לגישתם פעולה משותפת תיטיב עם האינטרסים הפרטיים שלהם. תיאורית הבחירה הפוליטית מבקשת לבחון התנהגויות אלה במובנים פוליטיים, פנים וחוץ ארגוניים. היא מדגישה את ההשפעות הפוליטיות החיצוניות, של המערכת הפוליטית הלאומית או הבריורקרטית (באמצעים של מעורבות מנהלית, תקציבית, הגדלת חלקה של הממשלה בהון המניות וכיוצא באלה), והשפעתן על מידת יעילות הארגון, במיוחד ארגון ציבורי. המסקנה המרכזית של תיאוריה זו מדגישה את חשיבות צמצום ההשפעה החיצונית והמעורבות של המדינה למינימום האפשרי בכדי לצמצם את הפגיעה בתפקוד, יעילות וביצועי הארגון. (Harding & Preker, 2000)

## 2.2 בעיית בחינת אפקטיביות בהשגת מטרות החברות הממשלתיות כמדד להערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות

בחברות ממשלתיות קשה לעיתים לזהות מטרות תפעוליות של הארגון מכיוון שהמטרות המוצהרות אינן בהכרח זהות למטרות הלכה למעשה. המטרות הרשומות במסמכי היסוד של החברה מוגדרות לרוב בצורה רחבה ביותר ואינן מסייעות להבנת המטרות האמיתיות ולא כל שכן לבחינת מידת השגתן. בדרך כלל מתאפיינות חברות ממשלתיות בריבוי מטרות, לעיתים אף ניתן למצוא מטרות סותרות זו את זו. העמימות בהגדרת המטרות נובעת לרוב מרצון המייסדים לשמור על גמישות רבה ולהקטין את הצורך בהליכים מורכבים הנדרשים לשינוי תקנון ומטרות החברה. בנוסף, לחברות הממשלתיות מספר רב של בעלי עניין (stakeholders) כגון: ממשלה,

בירוקרטים, מפקחים, הנהלת החברה, העובדים, ארגוני עובדים, אזרחי המדינה, לקוחות החברה, ספקים וכדומה. לכל אחד מאלה עניין אחר בחברה ואינטרסים משלו, שלעיתיםסותרים את אלה של בעל עניין אחר. כתוצאה מכך, המטרות בפועל של חברה ממשלתית הן פועל יוצא של מאבקי כוח בין בעלי העניין. כיוון שמאבקים אלה, המשקפים אינטרסים, הם דינאמיים ולא ניתנים לקביעה מראש, כך גם מטרות החברה, הלכה למעשה, נתונות לשינויים. בשל עמימות המטרות אין תמה שהערכת האפקטיביות של חברה ממשלתית ובחינת השגת מטרות החברה, מורכבים לבחינה ולמחקר. (Aharoni, 2000).

### 2.3 בעיית הרווחיות כמדד להערכת תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות

במרבית המקרים, חברות ממשלתיות מספקות מוצר או שירות ציבורי ומכאן שמטרתן המרכזית הינה לשרת את הציבור. על פי חוק החברות הממשלתיות תשל"ה-1975 (סעיף 4) חברות ממשלתיות מצופות לפעול על פי קווים עסקיים, קרי - עליהם למקסם ולשאוף לרווחים וליעילות עסקית, אלא אם מוגדר להן אחרת. בפועל החברות הממשלתיות העסקיות הן בעלות מטרות דואליות (ציבוריות ועסקיות), שלעיתים דינאמיות, משתנות, אינן מוגדרות ובלתי ברורות.

רווח החברה הוא פונקציה של הוצאותיה והכנסותיה, יכולתה לשווק ולמכור את מוצריה במחיר שיותר בידי היצרן רווח אשר יענה על ציפיות המשקיע, בהתייחס לרווחיות מהשקעות אלטרנטיביות העומדות בפניו. חברה פרטית הפועלת בשוק משוכלל יכולה להתאים את פונקציית הייצור שלה בהתאם לשוק שבו היא פועלת על מנת לעמוד בציפיות המשקיע והבעלים או לבחור שלא לפעול בשוק מסוים כי אין זה כדאי לה. לעומת זאת לחברה ממשלתית אין את אותה מידת גמישות בעיצוב פונקציית הייצור שלה. לרוב אין לה את היכולת לצאת מהשוק או להתאים את מוצריה לדרישות השוק משום חוסר כדאיות כלכלית. למשקיע או הבעלים, למדינה, אין ציפיות מוגדרות אם בכלל למידת הרווחיות המצופה מהחברה. בתחומים רבים בהן פועלות חברות ממשלתיות, ההכנסות הן תוצר של המחירים והתעריפים המוכתבים על ידי הממשלה ולא על ידי השוק. לא פעם נקבעים מחירים ברמה נמוכה כחלק ממדיניות מאקרו כלכלית של הממשלה ומשיקולי כלכלה-פוליטית. עלויות חברה ממשלתית נקבעות אף הן לעיתים על ידי הממשלה, כגון: תקרות שכר, עלויות חומרי גלם, עלות אשראי וכיוצא באלה. מכאן שרווחיות החברה היא פועל יוצא של מדיניות מחירי התשומות והתפוקות, אשר לעיתים מוכתבת מבחוץ על ידי הממשלה ולא על ידי החברה משיקוליה היא או ממחירי השוק. במקרים בהן החברה הממשלתית היא מונופול טבעי ויש לה עקומת הוצאות ממוצעת יורדת, מידת הרווחיות המותרת של החברה נקבעת על ידי הממשלה. מכאן שאין אפשרות להקיש מרווחיות של חברה ממשלתית על מידת יעילותה בניצול התשומות. (Rees, 1976)

בנוסף, חברות ממשלתיות צריכות לעיתים תכופות לאמץ מטרות עיקריות הנובעות ממדיניות הממשלה והחלטותיה, כגון הקמת מפעלים בפריפריה, דאגה לרווחת העובדים, ייצור מוצר נדרש ציבורית ויצירת הזדמנויות תעסוקה. מטרות מסוג זה לעיתים עשויות לפגוע ביעילות הכלכלית של הפעלת החברה ולהטיל עליה עלויות נוספות באופן אשר יפגע במידת הרווחיות. מכאן שבתחום החברות הממשלתיות קיים קושי להבדיל בין רווחיות (או הפסדים), הנובעים

מאילוצים המוטלים על החברה על ידי המערכת הפוליטית, לבין יתרונות חיצוניים שהחברה מביאה ליצירתם, או לבין יתרונות הנובעות מכוח מונופוליסטי או פעולה וניהול יעיל של החברה. החברות הממשלתיות בישראל אינן מתנהלות בסביבת שוק רגילה אף לרוב לא נמצאות בתנאי תחרות. מתוך 35 חברות ממשלתיות שהוגדרו כחברות עסקיות בישראל רק חמש (מתוך שתי חברות בנות), חברות בשוק התעשיות הביטחוניות, נמצאות בשוק תחרותי ונמדדות לפי רווחיותן. (רשות החברות הממשלתיות, 2009) גם חמשת החברות האלו אינן נמצאות בשוק משוכלל ואף מתמודדות עם כשלי שוק ומגבלות פנים ארגוניות כגון: הסכמי עבודה קשיחים, הנחיות ורגולציה המגבילה יצור או שיווק על פי הנחיית ממשלתית, ממשרד הביטחון וכדומה. ישנו קושי להשוות את רווחיות ויעילות החברה הממשלתית ביחס לחברה עסקית הפועלת על פי מניעי השאת רווחים מרביים לבעליה, מכיוון שברוב המקרים אין בשוק חברה עסקית עם מאפיינים זהים לאלה של חברה ממשלתית. לפיכך, לא ניתן להעריך או לנטרל השפעות אקסוגניות, השפעות כשלי השוק ומגבלות ייחודיות החלות על חברה ממשלתית. לא ניתן להשוות את תפקודה של חברה ממשלתית כאילו הייתה מתנהלת בשוק תחרותי רגיל, כמו פירמה עסקית פרטית. מכאן שישנה מורכבות רבה בניתוח רווחיות החברה ממשלתית כמדד להערכת תפקודה וביצועיה. באופן כללי ניתן לומר כי הערכת תפקודה וביצועיה של החברה הממשלתית על פי מדדי רווחיות ויעילות המקובלים בשוק הפרטי הינה בעייתית, בלתי מדויקת ואין בה כדי לשקף שינויים פעולות או אופן ניהול של החברה. (Aharoni, 1986)

#### 2.4 בעיית הערכת תפקודן וביצוען של חברות ממשלתיות

כפי שתואר לעיל, למרבית החברות הממשלתיות מטרות שאינן מוגדרות ומובחנות באופן חד משמעי. גם לחברות שמטרותיהן ברורות ויציבות יותר, ישעל פי רוב, קושי בפרוט יעדים כמותיים מדידים אשר מנטרלים את כל ההשפעות האקסוגניות כך שיוכלו לשקף את תפקוד החברה גרידא. למרבית החברות הממשלתיות בישראל, עד כה, אין יעדים כמותיים או איכותיים מוגדרים אשר משקפים את תפקודן וביצועיהן; ומכאן, שמרביתן אינן ניתנות למדידה או לבחינה מבוקרת ביחס למטרותיהן או ליעדים מדידים.

בשל ההטרוגניות הרבה של החברות הממשלתיות בישראל והייחודיות של כל חברה, לא ניתן לקבוע מדדים גנריים, מעבר לנתונים כספיים מקובלים, לכלל החברות הממשלתיות ויש לנסות ולייצר מדדים אשר יאפשרו הערכה של תפקוד וביצועי החברה בצורה פרטנית, המותאמת לכל חברה וחברה על בסיס מטרותיה, סביבתה, מגבלות מידע וטכנולוגיה, ומגבלותיה הפנים ארגוניות. על מדדים מסוג זה להכיל מידע רחב על הארגון ולהתייחס להיבטים שונים בארגון כגון: תפוקות, צמיחה, הוצאות תפעוליות, תקורות, שכר וכוח אדם.

### 3. רפורמות כלכליות ארגוניות לגופים ממשלתיים

המגזר הציבורי בכללותו והגופים המרכיבים אותו, ביניהם - תאגידים ממשלתיים, נתונים לביקורת ועניין ציבורי רב. מיצובו של המגזר הציבורי כלא יעיל ביחס למגזר הפרטי מקדם

מדיניות ציבורית אשר עוסקת בליברליזציה, מסחור, תיאגוד והפרטה של גופים ממשלתיים, לצד ניסיונות ללימוד של שיטות ניהול מהמגזר הפרטי והטמעתן במגזר הציבורי. בפרק זה יסקרו שלוש רפורמות כלכליות ארגוניות של גופים ציבוריים וממשלתיים שמטרתן שיפור תפקוד ויעילות התאגיד: רפורמת מנהל ציבורי חדש, הפרטה וקורפורטיזציה.

### 3.1 "ניהול ציבורי חדש" - (New Public Management – NPM)

תיאורית "הניהול הציבורי החדש" (New Public Management – NPM) צמחה בסוף שנות השמונים של המאה העשרים ומבוססת על ההנחה שהבירוקרטיה חייבת להסתגל לשינויים בעולם המודרני, להיות יותר גמישה וחלקה של הממשלה בשוק חייב להצטמצם. במקביל, בדומה לתהליכים דומים באירופה, מונתה בארצות הברית בשנת 1993, ועדה לאומית לקידום רפורמה באופן התנהלות הממשל, The National Performance Review ומאוחר יותר ב 1998 שינתה

הוועדה את שמה ל - The National Partnership for Reinventing Government (NPR). הרפורמה עסקה בייעול תקנות ופרוצדורות בירוקראטיות, בשינוי תפיסה של התנהלות הממשל ובהבנה כי הממשל חייב להתנהל כארגון קטן, גמיש ומכוון לקוחות. הרפורמה האמורה הייתה מבוססת על תפיסה חדשה של המינהל הציבורי הנקראת "Re-inventing Government".

(Brudney & Wright, 2002)

הגישה העיקרית שעליה נבנתה דוקטרינת "הניהול הציבורי החדש", הייתה זו של המגזר העסקי-פרטי. בהסתמך עליה פיתחו חוקרים עמדה תובענית יותר כלפי ארגונים ציבוריים, מתוך הנחה שהם מסוגלים לבצע את משימותיהם טוב יותר מכפי שהיו מורגלים עד אז, תוך הטמעת שינוי אסטרטגיית הניהול, המבנה והתרבות הארגונית הפנימית. "הניהול הציבורי החדש" התייחס למבנה הפנימי של הגופים הציבוריים ושל צורת העבודה של המגזר הציבורי ככלל. כחלק מהתפיסה הניהולית החדשה הוצע הקמת "סוכנויות" (agencies), יחידות אוטונומיות כחלק מן המגזר הציבורי. על סוכנויות אלה לפעול באופן עצמאי, כיחידות סגורות משקית, במטרה לקדם את יעדן כספקיות השירות אותו מבקשת הממשלה לתת לציבור. "הניהול הציבורי החדש" הכיל בתוכו שינויים נוספים כמו ביזור תפקידים, הרחבת אוטונומיה של מנהלים, צמצום כוח אדם, שיתוף עובדים בקבלת החלטות, החדרת תחרותיות בין יחידות, יצירת זיקה בין ביצועים לתגמולים, הקפדה על בחינת איכות ובקרה של מוצרים ושירותים ומתן תשומת לב ייחודית ומרכזית לאזרח כלקוח. רפורמות של "מנהל ציבורי חדש" לרוב מיושמות תחת כותרת של הגברת יעילות, הגדלת אפקטיביות, הקטנת בירוקרטיה, נטרול פוליטיזציה יחד עם יצירת מבנה ארגוני

המבוסס על הפרדת מדיניות מביצוע. (Pollitt & Bouckaert, 2000)

תפיסת "הניהול הציבורי החדש" הינה לימוד בין תחומי של ההיבטים הגנריים של המנהל הציבורי, שילוב של תפקידים ניהוליים כמו תכנון, ארגון ובקרה עם תהליכי ניהול של משאבים אנושיים, כלכליים, פיזיים ופוליטיים. הגדרה זו מבטאת שאיפה של רבים מהעוסקים במנהל ובמדיניות ציבורית להניע תהליך של ליברליזציה ניהולית, שמטרתו העיקרית החדרת שינוי במערכות בירוקרטיות שכשלו בהשגת יעדיהן המרכזיים וביישום מדיניות ציבורית נחוצה בתחומים שונים. ניהול ציבורי חדש נשען על מגוון רחב של דיסציפלינות ועל שורה ארוכה של שיטות מדעיות שלא היו מקובלות בעבר.

לגישת "הניהול הציבורי החדש" יתרונות וחסרונות ויישומה אינו חף משגיאות ומטעויות, אך תרומתה לרפורמות במערכות מנהל ציבורי במדינות שונות הייתה רבה, בעיקר מכיוון שהצליחה לערער את הסטאטוס קוו שהיה והציבה סימני שאלה ביחס לתופעות שרבים קיבלו כמובנות מאליהן. כמו גם, משום שהציבה פתרונות סבירים וחלופות לבעיות שבמשך שנים נתפשו כבלתי ניתנות לשינוי. גישת "הניהול הציבורי החדש" אומצה באופן מודולרי במדינות שונות, כל אחת על פי תרבותה, ערכים ואופי האזרחים שלהן. למרות הדמיון ברעיון המקורי כל מדינה בחרה תערובת שונה של אסטרטגיות וסגנון יישום.

אומנם לרוב מייחסים את לידת רעיון הניהול הציבורי החדש לארה"ב, אבל דווקא ניסיון של בריטניה ומדינות בחבר העמים כגון: קנדה, אוסטרליה וניו זילנד, ראויות לציון מיוחד, מכיוון שהתהליכים שהתרחשו במדינות אלו, מדגישים את המתח הקבוע בין שאיפותיה של חברת רווחה מודרנית לאתגר הניהול המודרני שהוא כלכלי, יעיל וחוסך כספי ציבור. הרפורמות של הניהול הציבורי החדש בארה"ב שמו דגש על שיפור המדדים לביצוע ותהליכי מדידתם, העברת מרכז הדיון לסוגיות של ביצוע ותוצאות במקום תהליך ומשאבים ויצירת המושג של תקצוב על בסיס ביצועים, שכוונתו לשפר תהליכי קבלת החלטות כך שישאפו להשיג ביצועים מסוימים. לעומת זאת, רפורמות הניהול הציבורי החדש בבריטניה התמקדו בקירוב השלטון לאזרחים, הגברת ההיענות והתגובתיות לתביעות של האזרחים, עידוד שירות ציבורי נענה ותגובתי, דגש על איכות ביצוע, שיפור טכנולוגי וזמינות למידע, שיפור תדמיתו של השירות הציבורי ותכנון מדיניות ציבורית ארוכת טווח. ישנו פרדוקס מובנה בעיצוב מחדש של מעמד האזרחים כלקוחות בחברה המבקשת להיות חופשייה, פתוחה ובעת ובעונה אחת גם צודקת והומניסטית. טיפוח הרעיון של אזרח כלקוח מעודד פסיביות בקרב האזרחים ומפתח אצל רבים מהם תובענות מוגזמת מהשלטון. היענות שכזו מותירה את המערכת הציבורית כאחראית עיקרית לסיפוק צורכי האזרחים, בשעה שמהאזרחים עצמם לא עולה תביעה מקבילה להיות מעורבים ולהשפיע באופן קונסטרוקטיבי על סביבתם. משמעות הקשר הזה פגיעה בערכים דמוקרטיים של פיקוח אזרחי על תהליכים שלטוניים. עיצובו של מגזר ציבורי מודרני קשוב לאזרח חיוני, מחד גיסא, אך גם מסתכן בהיענות לצרכים מיידיים ובאי מתן תשומת לב מספקת לצרכים קולקטיביים וארוכי טווח, מאידך גיסא. (ויגודה-גדות, 2007).

### 3.2 הפרטה

הפרטה (Privatization) נחשבת כאחד הסממנים המובהקים של מהפכת הניהוליות החדשה והינה מרכיב מרכזי נפוץ בתהליכי רפורמות כלכליות מאז שנות ה-80 של המאה העשרים. במובן הצר של המילה, הפרטה של יחידות או תאגידים ממשלתיים היא תהליך שבו מועבר או נמכר נכס בבעלות ממשלתית לבעלות פרטית. בפועל, נכללים במושג גם העברת אספקת שירותים שסופקו בעבר על ידי הממשלה, אל תאגידים חוץ-ממשלתיים, התהליכים הנפוצים מסוג זה הינם מיקור חוץ ומסחור. במקרה של מיקור חוץ הממשלה מוציאה מהארגון הממשלתי את תפעול הפעילויות שאינן נמצאות לכאורה בבסיס ליבת פעילות הארגון או שמא סבורה כי ישנו יתרון בהפעלת הפעילות על ידי גורם פרטי ומכאן שמעבירה את הפעלת הפעילות לגורמי חוץ. במקרה של מסחור הממשלה מפסיקה לספק שירות מסוים ומאפשרת למגזר הפרטי לספקו. פעולה זו מכונה 'הסרת



שירותי ואינה מלווה בהכרח במכירה של נכס ממשלתי כלשהו, אך פעמים רבות כרוכה בפירוקו של שירות ממשלתי שעסק בתחום זה. דוגמא נוספת הינה בתחום פיתוח והפעלת תשתית כאשר המגזר הפרטי בונה, מממן ומפעיל תשתית ציבורית (במיוחד כבישים או בנייה) ומממן את עלות הבנייה באמצעות אגרות הנגבות מאזרחים המשתמשים בתשתית זו, אשר מכונה לעיתים גם כן כהפרטה. (שפירא, 2010)

הדחף להפריט נכסים ושירותים ממשלתיים נובע לרוב ממשבר תקציבי, מאי אמון ביכולת המנהל הציבורי הישן ומרצון לחסוך בעלויות על פני זמן (במיוחד בנושאי שכר). מדיניות הפרטה מונעת מתפיסות אידיאולוגיות וכלכליות המצדדות בשוק חופשי ובתפיסה כי תאגיד בבעלות פרטית מנוהל על פי עקרונות שוק וממטרות עסקיות טהורות ולכן יפעל ביעילות רבה יותר. כמו כן, הפרטה אמורה להשפיע על מבנה השוק ולאפשר לגורמים נוספים להיכנס לתחום שעד כה היה מונופול של המדינה ובכך להגביר את התחרות ומכאן צפוי שתגרום להורדת מחירים ושיפור השירות לצרכן. הפרטה משקפת מעבר של ממשלות מניהול מרוכז של ארגונים ציבוריים, הכולל שליטה, פיקוח והכוונה ישירה של משאבים, לעבר ביזוריות, הקטנת מעורבות ישירה של הממשלה והגברת תחרותיות בתחומי משק שונים. באמצעות הגברת חופש זה ויצירת תחרות, נבנית ציפייה כי שירותים רבים שבעבר נוהלו בכבדות ובסרבול ייהפכו לגמישים, לתגובתיים וליעילים יותר, ובכך יתקרבו למימוש ייעודם המקורי. באמצעות הפרטה קיימת ציפייה להקטנת היקף הברוקרטיה השלטונית, צמצום מספרם של עובדי הסקטור הציבורי, הפחתת הוצאות הממשלה ובכך ממשלות שומרות על מעורבות ישירה אך ורק בניהולם של שירותים חיוניים. (ויגודה-גדות, 2007)

עם זאת הפרטה מלווה בדרך כלל בביקורת רבה, לעיתים מייצרת השלכות שליליות אשר פוגעות במשק ובציבור ובעלת נקודות תורפה המצריכות יישום זהיר ומחושב. במקרים מסוימים הפרטה פוגעת בהיקף התעסוקה ובתנאי העבודה בשל תהליכי ההתייעלות, שפעמים רבות כרוכים בפיטורים, ובשל ירידת כוחם של ועדי העובדים והמעבר לחוזים אישיים. כמו כן הפרטה עלולה לפגוע באספקת שירותים, בעיקר לאוכלוסיות מוחלשות שאינן יכולות לשלם תמורת שירותים חברתיים באיכות גבוהה. במדינות קטנות בעלות שוק הון מצומצם הפרטה מגבירה את ריכוז ההון ואת הבעלות על תשתיות בידי יחידים ואינה מבזרת אותם בציבור הרחב. לאור הסיכונים ונקודות התורפה תהליכי הפרטה מחייבים את המדינה בפיתוח והפעלה של מנגנוני רגולציה ממשלתיים על התנהלות הפירמות הפרטיות או ענפים מסוימים בשוק, כמו כן, בבקרה צמודה של המדינה על תהליך התחרות המתפתח. לרגולציה עלות ישירה ועקיפה אשר בדרך כלל אינה נלקחת בחשבון בשלב קבלת ההחלטה להפרטה ולעיתים אינה נכללת בשיקולי הכדאיות של המהלך, במידה רבה משום הקושי לאמוד אותה. (שפירא, 2010)

קיומה של רגולציה, פיקוח ודרישות דיווח מחמירות, פוגמות, לדעת אנשי אסכולת שיקאגו ובראשם מילטון פרידמן, במנגנוני השוק וברצון לאפשר לפירמות ולענפי המשק השוק לפעול בחופשיות ולמצות את יכולתם. (פרידמן, 2002)

קורפורטיזציה (corporatization) במושגה הרחב הינה סוג של רפורמה כלכלית, משפטית, מבנית וארגונית אשר במהלכה מועבר, אספקת שירותים או מוצרים מביצוע ישיר של הממשלה אל תאגיד עצמאי בבעלותה. קורפורטיזציה מהווה שינוי תאגידי - הפיכת ארגון ציבורי (יחידה ממשלתית) לחברה ממשלתית, ועל ידי כך הרחקתה במעט מהממשלה והמערכת הפוליטית, שינוי דפוסי ניהול וצמצום הבירוקרטיה הממשלתית, תוך הגדלת האוטונומיה, הגמישות והכוונתו של התאגיד החדש לאופי התואם את תחום פעולתו, אם כגוף עסקי או ללא כוונת רווח, כאשר המטרה העיקרית היא הגדלת יעילות הארגון ושיפור תפקודו וביצועיו.

רפורמות של קורפורטיזציה מבקשות לחקות את המבנה, דרכי הפעולה ורמת היעילות של חברות פרטיות, תוך שמירה על יעדים חברתיים באמצעות קיומה של בעלות ממשלתית. קורפורטיזציה מכילה בתוכה צורה מוסדית ומבנית של מסחור, תהליך בו אספקת שירותים מוגדרת כיחידה עסקית אוטונומית בבעלות וניהול המדינה, שאמורה לפעול על בסיס עקרונות שוק. מסחור מתייחס לתהליך בו מנגנוני שוק וכללים עסקיים מוחדרים לתוך מערכת אספקת שירותים ציבוריים. לדוגמה: השאת רווחים, מכרזים תחרותיים, ניתוח עלות תועלת, החזר עלויות (cost recovery), גידור סיכונים, השקעה מבוססת ביקוש, משכורות הקשורות לביצוע (Performance targeted salaries); כל זאת בשונה מהמקובל בעקרונות תפעול מסורתיים של המגזר הציבורי כגון: סובסידיות, קבלת החלטות המונעות מהיצע, תכנון אינטגרטיבי, קידומי שכר על פי ותק, עם דגש על אוריינטציה של הוגנות וצדק במחיר של רווח וכיוצא באלה.

קורפורטיזציה מורכבת משינויים מבניים/ארגוניים שונים. האחד הינו גידור פיננסי - כל המשאבים הקשורים ישירות לאספקת שירותים ספציפית מופרדים מכל שאר פונקציות השירות. כאשר יחידות שונות משתמשות באותם משאבים (ידע, טכנולוגיה, רכוש) היחידה האוטונומית משלמת ליחידה השנייה את העלות המלאה של השימוש במשאבים (יצירה של "מרכזי רווח"). מטרת הגידור הפיננסי היא לייצר חשבונאות שקופה בה כל העלויות והכנסות הקשורות לשירות מוגדרות ומזוהות באופן המאפשר בחינה ומדידה של כל יחידה/מרכז רווח. כל זאת, במטרה להציג נכונה את העלויות, הרווחיות או הפסדים האמיתיים של הפעלת השירות ולתת בידי המנהלים יכולת זיהוי של נושאים אלה ואחרים שיאפשרו לשפר את הניהול והרווחיות. הגישה החשבונאית האמורה נועדה להאיר תחומים של הפסד/רווח שיכולים להיות מוסתרים בתוך מערכת חשבונאית מסובכת או מנגנוני סבסוד צולבים הקיימים לעיתים קרובות בתוך מערכת ריכוזית ואינטגרטיבית. גידור פיננסי מייצר את ההזדמנות להכניס יעדי ביצוע למנהלים המונעים כספית (Financial driven performance targets for managers). רוצה לומר, לתת בידי מנהלים שמתוגמלים על פי ביצועים כלי לבחינת עמידתם ביעדים ולהיות מסוגלים לשפר את ביצועיהם תוך כדי קיום הפעילות. גישה זו מציגה שיטת תגמול המבוססת על עקרונות שוק ובכך מושכת מנהלים טובים יותר אשר נכונים להיות נמדדים על פי השורה התחתונה ולהיות מתוגמלים בהתאם לכך.

שינוי ארגוני/מבני נוסף בקורפורטיזציה הינו גידור ניהולי - יצירה של יחידות עצמאיות ונפרדות אשר מנוהלות על ידי מנהלים מקצועיים נבחרים, האמורים להיות מרוחקים מנבחרי ציבור (פוליטיקאים). השרים האמונים על החברה, באמצעות נציגי משרדיהם ונציגיהם

בדירקטוריון והאסיפה הכללית קובעים את הסטנדרטים, היעדים והמדיניות לצד מנגנוני פיקוח, בקרה והערכה של פעילות החברה. כך נשאר הניהול היומיומי של החברה להנהלת החברה ומאפשר למנהלים לפעול על פי שיקולים מקצועיים, כלכליים, ניהוליים ועסקיים. גידור ניהולי מאפשר הגדלת האוטונומיה של המנהלים באופן הנותן להם שליטה מלאה על התשומות וסוגיות הקשורות לייצור ולאספקה יעילה של שירותים יחד עם הסדרה ברורה יותר של מנגנוני הפיקוח הקיימים עליהם ונטרול מסוים של הפוליטיזציה בארגון. (McDonald & Ruiters, 2006)

קורפורטיזציה מייצרת ומגבירה את התחרות הן בתוך הארגון והן ביחס לארגונים וגופים אחרים אשר מספקים שירות או מוצר דומה. קורפורטיזציה מעודדת מיקור חוץ (outsourcing) כאסטרטגיה תפעולית וצורה של חסכון בהוצאות החברה. סביבה תפעולית תחרותית אמורה לאפשר ריבוי של ספקי שירות אשר יתחרו עם היחידה האוטונומית המגודרת במחירי עלות תועלת. מיקור חוץ גורם לתחרות פנים ארגונית אשר מובילה לשיפור תפוקות של יחידות פנים ארגוניות או לשינוי מבני, התמחות והתמקצעות של הארגון בתחומים שיש לו יתרון יחסי ויכולות לקדם את מטרות הליבה של הארגון, כאשר שאר התחומים מוצאים מחוץ לארגון לגורם חיצוני אשר יכול לבצעם טוב יותר ובמחיר מוזל יותר. בתהליכי קורפורטיזציה בהם החברה הממשלתית אינה מונופול, הפיכת הארגון לחברה עסקית מכריחה את הגוף להתמודד בתנאי שוק תחרותי ומכאן להתגמש, להתייעל ולשפר את תפוקותיו כדי להמשיך להתקיים. (Harding & Preker, 2000)

חברה בעלת מטרות עסקיות מושפעת מתמריצי השוק ומהצורך להגדיל את ההכנסות העצמאיות ממכירות (בשונה מהישענות על תקציב ממשלתי), יכולה לנווט את פעילותה בגמישות ובאפשרותה ליעד עודפים ורווחים של הארגון, וכן להעביר משאבים מתקופה לתקופה. הפיכת יחידה ממשלתית לחברה בעלת מטרות עסקיות והשאת רווחים נועדה לגרום לארגון להיות אחראי לביצועים הפיננסיים ולתת דין וחשבון. במצב זה, לפי כללי השוק, קיימת אפשרות של פשיטת רגל אם וכאשר התאגיד אינו יכול לפרוע את חובותיו. אולם, כאשר התאגיד מניח שהממשלה תכסה את הוצאותיו, תבקש למנוע הפסדים ותימנע מלהגיע למצב של חדלות פירעון של התאגיד, אין לתאגיד תמריץ או חובה לתת דין וחשבון להפסדיו. קורפורטיזציה נועדה להסיר את ההנחה כי הממשלה תעמוד תמיד לצד החברה הממשלתית ותכסה את הפסדיה. חברה ממשלתית-עסקית אשר מתוקצבת חלקית מתקציב המדינה ואינה מתקיימת באופן בלעדי מהכנסות עצמיות ומתמריצי שוק, נדרשת להישען על מנגנון אחריותיות תקציבית/כספית המעוגן בתוכנית עסקית, לצד הסדרת חוזה ברור בין החברה הממשלתית לבין המשרד הממונה או הרשות הממשלתית שמפקחת, לגבי הסדרי התפעול והמימון. הסכם מסוג זה מגדיר יעדים ומטרות ביצועיות פיננסיות, כגון רווח או תשואה להון, נכסים או הון עצמי, דיבידנד ומדיניות השקעות. כמו כן, הסכם זה מייצר תמריצים להתייעלות, הגדרת יעדי חסכון, הפחתת תקורות או מנגנוני פרס/קנס, בהתאם לביצועי החברה. בדרך זו נוצר מנגנון גידור להתחייבויות החברה הממשלתית, כמו גם, קשר בין ביצועי החברה לתגמול/תקציב שהיא מקבלת.

עם זאת, למרבית החברות הממשלתיות מטרות חברתיות ולאומיות שאינן בהכרח כלכליות; מכאן, שבד ובד עם הדגש על ביצועים כלכליים, מחויבת יצירה של הסדרים אלטרנטיביים לוודא אספקת פונקציות חברתיות - ציבוריות כנדרש. הישענות על אחריותיות הנובעת מלחצי השוק להרוויח ולייצר הכנסות מכריח את הממשלה לייסד מסגרת פונקציונאלית,

שקופה וברורה לתשלום ישיר או מנגנון פיצוי לחברה על עלויות של מטרות לא עסקיות / מסחריות. במקום להכריח את החברה לספק שירות או מוצר במחיר נמוך ממחיר השוק אשר פוגע בפונקציה הייצור שלה, הממשלה מסבסדת את החברה או את הלקוח (אזרח). Bozec & (Breton, 2003)

אחד מעמודי התווך בתהליך קורפורטיזציה, ולעיתים אף הגורם המשפיע ביותר על הצלחתו, הינו הסכמי העבודה והשכר. התאמת ההסכמים לסביבה עסקית בתחום פעילותה של החברה הממשלתית וניתוקם מהסדרי השכר שהיו נהוגים בעבר, בהתאם למקובל בשירות הציבורי. שינוי הסכמי השכר נועד לאפשר למנהלים גמישות העסקה וכלי ניהולי. כמו גם שינוי תמהיל העובדים והתאמתו לצורכי החברה תוך עיצוב מחדש של התרבות הארגונית. מעבר ממערכת שכר המקובלת במגזר הציבורי (המבוססת על קידום עובדים על פי ותק ודרגות), להסכם שכר הקושר את ביצועי העובד ותפקודו לתגמול שהוא מקבל. השרשת מנגנוני הערכת עובדים, תגמול וקידום עובדים על בסיס מצוינות, אפשרות ניווד עובדים בין היחידות השונות על פי התאמת כישורים, יחד עם יצירת גמישות בפיטורי עובדים הלוקחת בחשבון אי התאמת העובד או שינויים במצבה הכלכלי של החברה או השוק שבו היא פועלת. ביטול מנגנונים כגון "ועדה פריטטית" ומעורבות יתר של ארגון העובדים בהחלטות ניהוליות. בנוסף, בכדי להבטיח את המשכיות הארגון, יש לעיתים צורך בשינוי חד של תמהיל העובדים הן מבחינת ניסיונם המקצועי והן מבחינת הכשרתם והמקצועות הנדרשים בחברה עסקית דינאמית ומתפתחת. (Harding & Preker, 2000)

תהליך קורפורטיזציה, הקמת חברה ממשלתית והפיכתה לישות משפטית עצמאית עם כל האורגנים המקובלים והנדרשים בחוק, כגון: אסיפה כללית, דירקטוריון, הנהלה, מבקר פנימי וחיצוני, מייצר מערכת של איזונים ובלמים, הפרדה בין משילות, מדיניות, בקרה ופיקוח לבין ניהול וביצוע. בנוסף יצירת פלטפורמה לממשל תאגידי המגדיל את מידת השקיפות והאחריותות התאגידית. כמו כן, ההפרדה של הארגון מהמשרד האחראי עליו תוך יצירת אוטונומיה הן תאגידית והן מקצועית מאפשר הסדרה ויכולת פיקוח ורגולציה גדולה יותר של המשרד על הארגון מהיותו גוף נפרד. (Wong, 2004)

לסיכום, דרך תהליכי קורפורטיזציה ניתן להשיג אוטונומיה וגמישות ניהולית, פיקוח על מנהלים, יצירת ממשל תאגידי, הגברת השקיפות ואחריותיות של הארגון, שיפור אפיקי חלוקת המידע, חוזים תמריציים (Incentive contracts), הפחתת התערבות הממשלה, הפוליטיקה ושיקולים לא עסקיים/כלכליים, שיפור בקרה ופיקוח על הארגון, הגברת התחרות הפנים והחוץ ארגונית, התנהלות חשבונאית וכלכלית עסקית, חיבור בין ביצועים להערכה ותגמול של מנהלים ועובדים – כל זאת במטרה לאפשר לחברה להתייעל ולשפר את ביצועיה וכפועל יוצא מזה את השירות או מוצר שהיא מספקת לציבור. מאידך ישנה ביקורת על תהליכי הקורפורטיזציה ומסחור של שירותים ציבוריים. קורפורטיזציה מהווה מהלך של התרחקות המדינה מאחריות ישירה על אספקת השירות או המוצר הציבורי. שימת דגש של הממשלה על הפן הכלכלי ועסקי מעורר חשש להזנחת הפן החברתי של החברה ואי מימוש היעדים והמטרות הפוליטיים, ציבוריים, חברתיים של החברה הממשלתית אשר אינם מייצרים רווח. (Erakovic & Wilson, 2005)

#### 3.4 קורפורטיזציה – אלטרנטיבה או שלב מקדים להפרטה

מטרת שלוש הרפורמות הכלכליות-ארגוניות שנידונו לעיל, היא לייעל את התנהלות הארגון הציבורי ולשפר את תפקודו וביצועיו. שלושת אלה מצויות במעין סקלה המשקפת את מידת המעורבות של המדינה בארגון, מידת השפעת המדינה על המדיניות של הארגון ומידת האחריות של המדינה לאספקת השירות או מוצר שמייצר הארגון. בחירת הדרך והאמצעי של הרפורמה הכלכלית ארגונית המיושמת ביחס לארגון, היא שילוב של האידיאולוגיה השלטונית והיא משקפת את תפיסת הממשלה בעיצוב המגזר הציבורי בפרט והמשק הכלכלי בכלל, חשיבות השליטה של הממשלה על דרכי ייצור ואוצרות טבע, ותפיסתה את יחסי מדינה-חברה והמבנה החברתי הרצוי לה. לעיתים קרובות בחירת החלופה נובעת מסיבות פרגמטיות ותלויה בכוח הפוליטי ובתמיכה שהממשלה זוכה לה, יחד עם שיקולים אדמיניסטרטיביים והסיבות הכלכליות שנוצרו מהתנהלות הארגון עד כה.

בשנים האחרונות גובר העניין בהפרטה ובהעברת פעילות של יחידות ממשלתיות לסוכנים קוואזי-אוטונומיים. הליך שינוי סטאטוס של ארגונים בתוך הממשלה או הוצאתם ממסגרת השירות הציבורי, לבדו ללא תהליך ושינוי מבנה המשילות והשליטה אינו מבטיח שיפור ביצועיו ותפקודו של הארגון. (Parker & Hartley, 1991)

ישנם חוקרים אשר מדגישים את החשיבות של שינוי בעלות כמאפיין מרכזי לשיפור היעילות ואופן תפקוד הארגון. אחרים סבורים כי אין זה משפיע כלל. ההנחה שסוג הבעלות מייצר סביבה המקרינה נורמות של יעילות גבוהה או נמוכה, אינה מוכחת; הנתונים האמפיריים בנושא זה סותרים. יש הטוענים כי סוג הבעלות אינו הגורם שהופך תאגיד ליותר יעיל אלא מידת התחרות, מידת הרגולציה, המבנה הארגוני, הממשל התאגידי ושליטה. שיפור מידת היעילות נובעת מגורמים כגון: מחירים גבוהים יותר, צמצום ושינוי תמהיל העובדים, שיפור הכשרתם והשכלתם של העובדים, שינוי תרבות ואקלים הארגון, שליטה יותר אגרסיבית על העלויות ומאמץ מתמיד לשיפור הפרודוקטיביות. מרבית ההצלחות של הפרטה הינם תוצאה של חופש מכללים ומגבלות חיצוניים בנושאי שכר ותנאי עבודה, בהשקעות ובמחירים. מאידך ישנם מקרים בהם הממשלה מעבירה בעלות לגוף פרטי שהינו למעשה גוף דו מהותי אשר חלים עליו חובות ונורמות של גוף ציבורי, מכאן שלמרות שהופרטו נושאים ותחומים שונים שהממשלה רצתה לשנות ולפתור על ידי העברתם לגורם פרטי, הם נשארים באחריות והתמודדות המדינה. כלומר, שיפור היעילות נובע מהשינוי בסביבה ובכללי המשחק ולא בגלל שינוי בעלות. כמו כן, יש הסבורים כי שינוי הבעלות משפיע בעיקר על אופן התייחסות הממשלות לתאגיד. ממשלות נכונות וקשובות יותר לכוחות השוק ולכללים של תחרות כאשר החברות בבעלות פרטית. במילים אחרות, בעלות פרטית כשלעצמה משמעותית בגלל ההשפעה על התייחסות המדינה לתאגיד הפרטי ולא בגלל המשמעת הנכפת על מנהלים של פירמות או ההשפעה הישירה על תמריצי ההנהלה של הפירמה. (Aharoni, 2000)

אפקטיביות של תהליכי ההפרטה והשיח סביב הנושא מלא בסתירות ומחלוקות. יש מקרים של תהליכי הפרטה אשר השיגו תוצאות טובות ואפקטיביות ונחשבים כתהליכים

מוצלחים ויש מקרים של הפרטה המעידים כי יתרונות ההפרטה קטנים ביותר ולעיתים נגרם נזק והפסד כלכלי, במקרים מסוימים אף נוצר הצורך להלאים חברה לאחר הפרטה כושלת. מנגד, מעט מאוד נכתב על רפורמות קורפורטיזציה בחברות ממשלתיות או בחינת דרכי התייעלות בחברות ממשלתיות. אחת הסיבות לחוסר מחקר בתחום הקורפורטיזציה היא מספרם המועט של המקרים בהם תהליכי קורפורטיזציה נעשו בפני עצמן ללא הפרטה בסוף התהליך. (Chang, 2007)

מחקרים מעידים כי במרבית המקרים בהם הוחלט להפריט תאגיד עקב היותו פועל בצורה לא יעילה ומיטבית, נאלצת הממשלה להשקיע רבות בחברה לצורך הכנתה להפרטה. ברוב המקרים יש צורך בשינוי מבני וארגוני יסודי לתאגיד או לארגון. כמו כן, ישנם נתונים המעידים כי השיפור הגדול ביותר ביעילות ובפרודוקטיביות של התאגיד הינו דווקא לפני ההפרטה. מה שמעיד כי השינוי המבני והארגוני, ולמעשה תהליך הקורפורטיזציה, חשוב יותר מההפרטה עצמה. מצב זה מעורר דילמה ושאלה, אם ניתן ליעל ולשפר את ביצועי התאגיד לפני ההפרטה אז לשם מה יש להפריט אותו? (Chang, 2007)

כפי שנידון לעיל, קורפורטיזציה יכולה להביא לשינוי באתוס הניהולי ולמיקוד החברה במטרות עסקיות, השאת רווחים, החדרת ממשל תאגידי, הגברת האוטונומיה של הארגון, נטרול פוליטיזציה ושיקולים זרים, חשיפה לתחרות, הגדלת הגמישות ושקיפות, שינוי מבנה ארגוני, ובכך לייצר בחברה ממשלתית שינוי תרבות ניהולית, ולעיתים להפוך את החברה הממשלתית להיות יותר מסחרית מחברה עמיתה בבעלות פרטית. מכאן ניתן לראות שיתכן ורפורמה כלכלית ארגונית של קורפורטיזציה יכולה להוות אלטרנטיבה לרפורמות הפרטה ואולי אף להניב תוצאות טובות יותר בשיפור תפקודן של חברות ממשלתיות. (Varouji & Ying & Jiaping, 2005)

לרפורמות העוסקות בחברות ממשלתיות, כגון הפרטה וקורפורטיזציה, עלויות פוליטיות הדומות בשני המודלים. שני התהליכים נוטים או להצליח יחד או להיכשל יחד. במקום בו רפורמה של קורפורטיזציה הייתה רצויה, ישימה ומהימנה פוליטית, מדינות הצליחו ליישם קורפורטיזציה והפרטה בהצלחה רבה. במדינות בהן לא הייתה מוכנות פוליטית לרפורמה, אסטרטגיות אלטרנטיבות לבעלות נכשלו בהשגת יעילות ושיפור תפקודן של חברות ממשלתיות. (Shirley, 1999) מכאן שקורפורטיזציה יכולה להוות שלב מקדים והכרחי כהכנה להפרטה; קרי – להפוך את החברה להיות מכוונת תחרות ולמטרת השאת רווחים, ובכך להופכה לנכס יותר אטרקטיבי למכירה (להפרטה) בהמשך. קורפורטיזציה מגדירה את הארגון כחברה וישות משפטית נפרדת שניתנת למכירה, להערכת שווי, להנפקה ולגיוס הון חיצוני. אך יותר מכל, תהליך זה מכין את האורגנים והמנגנונים הפנימיים של הארגון, יחד עם שינוי התרבות הארגונית וניהולית הנדרשת להתנהלות יותר אוטונומית, פתוחה יותר לתחרות ומשמעת שוק כהכנה להעברה לבעלות לא-ממשלתית. במצב כזה המדינה מרוויחה פעמיים - היא משפרת את תפקוד וביצועי החברה הממשלתית ובו בזמן משביחה את הנכס שבידה; ואם תמכור אותו בעתיד תקבל עליו מחיר טוב יותר. (McDonald & Ruiters, 2006)

## פרק ב': שאלות ומערך מחקר

### 1. שאלות המחקר

מה מאפיין רפורמות שעוסקות בקורפורטיזציה בישראל, בשני מקרים שנבחרו לצורך מחקר זה; ומה האלמנטים בתהליך הקורפורטיזציה שקידמו את הרפורמה במגמה לשיפור תפקודן וביצוען של החברות הממשלתיות שנחקרו?

1. מהם השינויים והאלמנטים המרכזיים שחלו במהלך תהליכי קורפורטיזציה והקמה של חברה ממשלתית בשני מקרה מבחן:  
א. מעבר של "מ.ע.צ הישנה" בשנים 2003 - 2005 מיחידת סמך של משרד התחבורה ל - "מ.ע.צ החדשה" כחברה ממשלתית - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ.  
ב. מעבר של רפא"ל - הרשות לפיתוח אמצעי לחימה בשנים 1994 - 2002 מיחידת סמך של משרד הביטחון לחברה ממשלתית - רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

2. האם וכיצד הרפורמה שעסקה בקורפורטיזציה והקמה של חברה ממשלתית שיפרה את תפקוד הארגון וביצועיו כחברה ביחס לתפקודו כיחידת סמך?

### 2. מערך המחקר

מטרת פרק זה היא להציג את מערך המחקר על מרכיביו המתודולוגיים השונים ולעמוד על הסיבה שבעטיה נבחרה השיטה האיכותנית להוות את דרך הניתוח במחקר זה. בנוסף יפורטו שלבי המחקר, סוגי הנתונים השונים שנאספו, מגבלות המחקר ותרומתו.

#### 2.1 שיטת המחקר

שיטת המחקר מתבססת על השיטה האיכותנית (Creswell, 1998), תוך שימוש בניתוח שני מקרה מבחן באופן השוואתי המבוסס על חקר תופעה פוליטית, חברתית, כלכלית, משפטית, ארגונית מסוימת בישראל ולאורך מספר שנים משנת 1994 - 2005. התופעה שתיחקר - תהליכי קורפורטיזציה והקמת חברות ממשלתיות שלא הופרטו - תיבחן באופן השוואתי הן כלפי מקרה המבחן והן לאורך ציר הזמן בישראל (המדינה בה התרחשו תהליכים אלה), כשהדגש יינתן על סוגיית תפקוד ושיפור ביצועים. השוואת התופעה לאורך השנים תשרת את מטרת המחקר - בחינה של השפעת תהליכי קורפורטיזציה והקמה של חברות ממשלתיות על שיפור התפקוד והביצועים של הארגונים (חברות ממשלתיות). ניתוח מעמיק של תהליכי קורפורטיזציה בשני מקרה המבחן הובילו להכרה מעמיקה של התופעה, השלכותיה והשפעותיה. (Ragin, 1987) את הסיבות לבחירה בשיטה האיכותנית ניתן לחלק לארבע:

1. אוכלוסיית מחקר קטנה - אוכלוסיית המחקר כוללת את כל הגופים הציבוריים אשר עברו תהליכי קורפורטיזציה והפכו לחברות ממשלתיות בישראל. אוכלוסיית המחקר

תוחמה רק למקרים בהם התבצע תהליך קורפורטיזציה בלבד, מעבר מיחידת סמך או תאגיד סטאטוטורי לחברה ממשלתית שלא הופרטה בהמשך. אוכלוסיית מחקר זו מונה רק 6 מקרים. כמות מקרים זו אינה מאפשרת לבצע ניתוח כמותי סטטיסטי.

2. כל חברה היא ייחודית – כל חברה מייצרת או מספקת שירות או מוצר שונה, נמצאת בסביבת שוק שונה, חלקן מונופוליסטיות אחרות נמצאות בשוק תחרותי, חלקן מסובסדות או מתוקצבות באופן מלא, אחרות מתקיימות מהכנסות עצמיות בלבד. החברות הינן בעלות אופי שונה חלקן חברות תשתית, תעשייתיות, או שהן דומיננטיות בתחום המחקר ופיתוח. לכל חברה רקע היסטורי התפתחותי אחר, יש הנמצאות בשלבי צמיחה ופיתוח ארגוני ויש חברות שמיוצבות כוותיקות. החברות שונות זו מזו בכמות, תמהיל וסוג העובדים שלהן, במעורבות והשפעת איגודי העובדים בחברה. בנוסף החברות מגוונות בגודלן הפיזי, הכלכלי ובכוחן הפוליטי. מכאן שכל חברה היא עולם בפני עצמו ונדרשת גישה פרשנית – איכותנית, שתנסה לעמוד על השונה והדומה בתהליכים וההשפעות שחלו על החברות ולא לנסות להגיע לתובנות כמותיות.

3. תהליכי קורפורטיזציה שונים – קורפורטיזציה זה מושג רחב אשר משלב בתוכו מרכיבים שונים ומגוונים. תהליכי קורפורטיזציה שבגינם הוקמו חברות ממשלתיות בישראל אינם בעלי אופי אחיד וסיסטמטי, תהליכי קורפורטיזציה שונים בהיקפם ואופיים, חלק מהתהליכים מקיפים יותר או פחות ומכילים בתוכם שינויים משמעותיים במידה שונה על הארגון. מכאן שהגורם המסביר, תהליך הקורפורטיזציה, בכל אחד מחקרי המקרה הינו בעל אפיונים ואלמנטים שונים שלא ניתן להגדיר כמקשה אחת ולהסיק מסקנות כמותיות חד משמעיות.

4. מורכבות השפעת התהליכים – תהליכי קורפורטיזציה הם תהליכים מורכבים המשלבים אלמנטים שונים אשר השפעתם על התנהלות החברה קשה לכימות והערכה. תהליך קורפורטיזציה והקמה של חברה ממשלתית משפיעה על היבטים שונים כגון: תרבות ארגונית, אוטונומיית המנהלים, ממשל תאגידי, שקיפות, אחריותיות, מידת הפוליטיזציה בארגון וכדומה. היבטים מסוג זה קשים למדידה כמותית ומתאימים יותר לניתוח איכותני.

## 2.2 שלבי המחקר

הניתוח מבוסס על ארבעה שלבים: **השלב הראשון** - סקירת השינויים והאלמנטים המרכיבים אותם שהתרחשו במסגרת תהליכי קורפורטיזציה בכל אחד ממקרה המבחן. **השלב השני** - מבקש לאשש את ההנחה שתהליכי קורפורטיזציה אכן משפרים את תפקוד וביצועי התאגיד, זאת על ידי איסוף והצגת נתונים חלקם כמותיים לכל אחד מחקרי המקרה בשנים שלפני תהליך הקורפורטיזציה והקמת חברה ממשלתית ואחריו. **השלב השלישי** - כולל ניתוח על בסיס כלל הנתונים שנאספו במחקר ולאור הרקע התיאורטי. שלב זה של המחקר בוחן כיצד תהליכי קורפורטיזציה שיפרו את תפקוד וביצועי התאגיד, ומה הם האלמנטים המרכזיים בתהליכי קורפורטיזציה אשר מאפשרים שיפור תפקוד וביצועי התאגיד. **השלב רביעי** - השוואה בין תהליכי הקורפורטיזציה בכל אחד ממקרה המבחן תוך ניתוח והצגת האלמנטים החיוניים בתהליכי הקורפורטיזציה על מנת שהתהליכים ישיגו את מטרתם.



### 2.3 איסוף נתונים

המחקר נשען על מקורות מגוונים כמקובל במחקר איכותני כדלקמן:

1. מקורות ראשוניים: חוקים, הסכמים, החלטות ממשלה, דוחות כספיים, דוחות בקרה, פרוטוקולים וכדומה.
2. נתונים גולמיים כמותיים שנדרשו מהחברות המייצגים את ביצועם ותפקודם.
3. ראיונות עומק עם בעלי תפקידים אשר היו מעורבים בתהליכי קורפורטיזציה ונושאי משרה בחברות.

### 2.4 מגבלות המחקר

בחינת שיפור תפקוד וביצועים מורכבת כשלעצמה ובמיוחד בישות כמו חברה ממשלתית, הנובעת מעצם הגדרת הישות הייחודית הזו, קווי הפעולה ושיקולי הפעולה המוטלים עליה. במהותה של החברה הממשלתית קיימות מספר סתירות - בין טובת החברה, מחד גיסא, לבין האינטרס הציבורי, מאידך גיסא; בין חופש פעולה עסקי לבין פיקוח והכוונה של בעלייה; בין הציפיות הקיימות מעסק לבין הציפיות הקיימות מגוף ציבורי. מכאן, שקיים גם קושי בהגדרת האופי ומידת שיפור התפקוד והביצועים הרצוי בחברות ממשלתיות שאינם גופים עסקיים טהורים.

לגופים ציבוריים ממשלתיים ובפרט חברות ממשלתיות, עלויות ניהול ופיקוח גבוהות יותר, משום המגבלות הייחודיות המוטלות עליהם כתוצאה מחקיקה וכללי הפעולה של המינהל הציבורי, מעצם המבנה אופי וציפיות שיש כלפי המגזר הציבורי ובשל הצורך בבקרה מוגברת על העוסקים בנכסי הציבור. אלה, משפיעים על מידת היעילות והרווחיות של החברה הממשלתית. לכן, לעיתים הביקורת על חוסר יעילות או ביצועים ותפקוד חסר, אינה רלוונטית. מאידך, במעבר לתאגוד כחברה ממשלתית מוציאים לעיתים קרובות חלק מהפעילויות שהיו באחריות יחידת הסמך או התאגיד הסטטוטורי, ועל פניו יכולה החברה להציג יעילות גדולה יותר. זו הצגה מוטעית מכיוון שחלק מהמנגנונים והעלויות שספגו כיחידת סמך או תאגיד סטטוטורי לא נחסכו, חלקם ממילא חל גם על החברה הממשלתית וחלקם האחר נשאר בידי המדינה, כגון: פיקוח ורגולציה. עלויות אלה ומשמעותן אינן מקבלות ביטוי בחברה הממשלתית החדשה.

על אף שחקר הפרטת חברות ממשלתיות בישראל ובעולם הינו מושא מחקר פופולארי בקרב כלכלנים, משפטנים ומדעני המדינה, מעט מאד נכתב על חברות ממשלתיות ובפרט על בחינת האפקטיביות של רפורמות קורפורטיזציה או בחינת דרכי התייעלות בחברות ממשלתיות. נדמה שבעשורים האחרונים התיאוריה והמעשה שבויים בפתרון "הקסם" של הפרטה. על אף שאחת ממטרות הפרטה הינה שיפור ביצועי החברות הממשלתיות והגדלת יעילותן, מעטים המחקרים אשר בוחנים מהם הגורמים או התנאים אשר יכולים לשפר את ביצוען של החברות הממשלתיות בלא קשר לשינוי בעלות התאגיד. כמו כן, מחקרים בתחום אינם עוסקים בדרך כלל בבחינת עומק של המאפיינים הייחודיים של חברות ממשלתיות והבעיות הקיימות בצורת התאגדות זו. מכאן ששיטות המחקר או מתודות ייחודיות לתחום אינן מפותחות במיוחד.

אחת הסיבות למיעוט מחקר בתחום קורפורטיזציה של יחידות ממשלתיות טמונה בקושי בהשגת נתונים על התאגיד או יחידת הסמך, לפני תהליכי הקורפורטיזציה. (Gomez-Ibanez, 2007)

שנית, מעטים המקרים בהם תהליכי קורפורטיזציה נעשו בפני עצמם ללא הפרטה בסוף התהליך. שלישית, תהליכי קורפורטיזציה מתפרסים לעיתים על מספר רב של שנים כאשר מטרות הרפורמות עדיין אינן מיושמות במלואן ומכאן שישנו קושי למדוד את האפקטיביות והשפעה שלהם על תפקודו וביצועיו של התאגיד. (Vagliasindi, 2008)

מגבלות דומות קיימות גם במחקר זה. קיים קושי לנגישות של נתונים מתקופות בהן התאגידים היו יחידות סמך. במיוחד נתונים המעידים על תפקוד וביצועי יחידות הסמך, משום שלא בהכרח נדרשו או תועדו בזמנו. קיים קושי בהשגת מסמכים ותיעוד המתארים בפירוט מה נעשה בתהליכי הקורפורטיזציה. מפאת חוסר תיעוד של התהליכים והאלמנטים בתהליך, מטבע הדברים שככל שעובר הזמן, הירידה לפרטים קשה יותר ומתבססת לעיתים על זיכרון של המרואיינים שיכולת השחזור שלהם, וזו ככל שהיא אפשרית, היא סובייקטיבית ולוקה במגבלות הזמן שחלף והמבט הרטרוספקטיבי. לעומת זאת, בחלק מתהליכי הקורפורטיזציה, גם במקרה המבחן שהתרחשו לפני כחמש שנים בלבד, בחינת השפעות התהליכים בעייתית מכיוון שההשפעות שכבר הושגו, אלה שנראות, עדיין אינן משקפות בהכרח את מלוא מידת השגת מטרות התהליך, עקב הזמן הקצר יחסית מאז תחילת התהליך. קיים קושי להשוות את ביצועי התאגיד לפני ואחרי תהליכי הקורפורטיזציה משום שחלק מהתהליכים שינו מהותית את התאגיד ומכאן שהשוואה היא בין שתי ישויות שונות לחלוטין. אמנם קורפורטיזציה היא רפורמה משמעותית, אך ישנו קושי בבידוד משתנה מסביר זה בניתוח השפעתו על ביצועי התאגיד, למשל בחברות הנמצאות בשוק תחרותי, גם שינויים בשוק משפיעים על ביצועי התאגיד. מגבלה נוספת למחקר, מעבר לנתונים שיוצגו, נובעת ממגבלות החלות על חשיפת נתונים בשל דרישה של החברות, הן בשל התחום הביטחוני בו הן פועלות ובמיוחד אלה התחרותיות יותר, לשמור על נתונים עסקיים רגישים חסויים.

## 2.5 תרומת המחקר

למחקר תרומה חשובה הן במישור התיאורטי והן במישור עיצוב וישום מדיניות. במישור התיאורטי, ראשית יש חשיבות בהעמקת הידע הקיים בתחום החברות הממשלתיות ורפורמות הנוגעות להן. שנית שפיכת אור על תהליך הקורפורטיזציה כאמצעי לשיפור תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות וכתוצאה מכך הרחבת הכלים התיאורטיים והיישומים לשיפור באספקת שירותים או מוצרים ציבוריים על ידי גופים ממשלתיים עסקיים. במישור המדיניות מציאת התנאים המתאימים והאלמנטים ההכרחיים שיאפשרו רפורמה אפקטיבית אשר תשפר את תפקודן וביצועיהן של חברות ממשלתיות, יישום התנאים הללו ברפורמות עתידיות ותיקון או שיפור הרפורמות שהתרחשו אשר ישפרו את אופן אספקת השירותים או מוצרים ציבוריים של אותן חברות. בנוסף מחקר מסוג זה מאפשר למקבלי ההחלטות להתמקד בהשגת התייעלות ושיפור תפקוד וביצועים של חברות ממשלתיות כמטרה בפני עצמה ולא רק אמצעי לצמצום כח אדם במגזר הציבורי ומעורבות ממשלתית והעברתו לבעלות פרטית בעתיד.

## פרק ג' – מקרה מבחן - רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ

בפרק זה אתאר את מקרה המבחן של הפיכת רפא"ל - הרשות לפיתוח אמצעי לחימה, לחברה ממשלתית רפאל - מערכות לחימה מתקדמות בע"מ. אתאר את הארגון עצמו ומאפייניו, אסקור את התהליכים במעבר מיחידת הסמך לחברה וההסכמים שנחתמו. אנתח את השינויים המרכזיים שחלו בתהליך קורפורטיזציה ובעקבותיו ואבחן האם הארגון שיפר את תפקודו וביצועיו לאורך זמן.

רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ נוסדה בשנת 1995 כתוצאה מהחלטת ממשלה להעביר את פעילות יחידת הסמך הממשלתית רפא"ל – רשות פיתוח אמצעי לחימה, לחברה ממשלתית בעלת אופי עסקי. החברה בשליטה מלאה של ממשלת ישראל ובהתאם לכך כפופה לחוק החברות הממשלתיות התשל"ה – 1975, חוזרי רשות החברות הממשלתיות והחלטות ממשלה. שר הביטחון הוא השר האחראי על החברה. מטרת החברה הינן לעסוק במחקר, בתכנון, פיתוח, ייצור, שיווק, תחזוקה ומכירה של: תוצרי תשתיות לאומיות ביטחוניות ומוקדי ידע; טכנולוגיות צבאיות, אמצעי לחימה למערכת הביטחון, ללקוחות נוספים וליצוא; מוצרים ושירותים אזרחיים הנובעים ממשאבי החברה. בשנת 2010 היקף המכירות של החברה עמד על כ- 7 מיליארד ₪ למעלה מ- 60% הינו ייצוא, הרווח הנקי מעל 600 מיליון ₪ והחברה חילקה דיבידנד של כ- 300 מיליון ₪ למדינה. מספר העובדים עמד על כ- 6000 עובדים. (דוחות כספיים 2010)

### 1. תהליך המעבר מיחידת סמך לחברה:

הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (יחידת הסמך) הייתה המשכו של חיל המדע שהוקם בתחילת 1948. בשנת 1952 הוסב חיל המדע לאגף מחקר ותכנון במשרד הביטחון שתפקידו היה לעסוק במחקר ובפיתוח ביטחוני. בשנת 1958 שונה מעמדו של האגף ליחידת סמך של משרד הביטחון. עד לשנת 1965 פעלה רפא"ל כיחידה מתוקצבת של משרד הביטחון, וכל הוצאותיה מומנו מתקציב מרכזי, בלא קשר למשימות ולמזמינים, שעבורם היא עבדה. בשנת 1973 החלה רפא"ל לפעול כ"משק סגור", על פי עקרונות וכללי ניהול עסקיים-כלכליים. עם זאת היא עדיין הייתה כפופה למגבלות הנובעות מהיותה יחידת סמך של משרד הביטחון. ממועד היותה ל"משק סגור" נקט משרד הביטחון כלפי רפא"ל במדיניות ברורה, ולפיה רפא"ל הינה גוף עסקי אשר יתרונו היחסי הוא בפיתוח, אך מרכז הכובד של פעילותו עובר לייצור וליצוא, כתוצאה מכך, בסוף שנות ה-70 גדלה פעילות הייצור ברפא"ל - פעילות שהחלה כבר בשנת 1966. (דוח מבקר המדינה - דוח שנתי 45, 1995)

באמצע שנות ה-80 חזה משרד הביטחון, כי מגמת הצמצום בתקציבו תימשך גם בעתיד, ועקב כך גם הזמנותיו מרפא"ל יצומצמו. פעילות רפא"ל במהלך השנים אופיינה בהפסדים הולכים וגדלים ובהישענות מתמדת על תקציב הביטחון למימון גירעונות בתזרים המזומנים. אלה הביאו את משרד הביטחון ואת רפא"ל להכרה, כי רפא"ל נמצאת במשבר כספי, שאף צפוי כי יחריף. בשנים 1986 - 1989 תכננה רפא"ל וביצעה באישור משרד הביטחון ובפיקוחו, שתי תכניות

הבראה, שלא הביאו בסופו של דבר לשיפור המתוכנן במצב הכספי של רפא"ל. בשנת 1989 מינה משרד הביטחון את ועדת יורטנר למציאת פתרון למצבה של רפא"ל. המלצתה המרכזית הייתה לגבש מבנה ארגוני חדש, אשר יכלול בתוכו שתי ישויות כלכליות וסטטוטוריות נפרדות הקשורות זו לזו בקשרי גומלין. האחת - "חברת רפא"ל" - חברה ממשלתית העוסקת בפיתוח וייצור מוצרים ביטחוניים ואזרחיים, שתהיה גוף כלכלי משפטי עצמאי הפועל על בסיס עסקי. הישות השנייה - מכון למחקר ופיתוח ביטחוני - גוף מו"פ ביטחוני בבעלות משרד הביטחון. הוועדה המליצה לקבל את עקרונות המבנה הארגוני המוצע, ולהקים ועדה מיוחדת נוספת לבחינת מצבה של רפא"ל לצורך ביצוע עבודת הכנה נרחבת הדרושה למימוש הפתרון העקרוני. רק בשנת 1992 הוקמה הוועדה הנ"ל - "צוות ההיגוי". ועדה זו בראשותו של היועץ הכלכלי למשרד הביטחון המליצה להפוך את רפא"ל לחברה מעורבת על ידי מכירת לפחות 51% מהבעלות עליה, לגורם עסקי ישראלי בלבד. בנוסף ייחתמו הסכמי עבודה שיאפשרו את הפעלת רפא"ל על בסיס עסקי ובחברה החדשה לא יהיו עובדים במעמד של עובדי מדינה. שר הביטחון ושר האוצר החליטו שלא לקבל את דרך הפעולה שהומלצה, והחליטו שרפא"ל תמשיך לפעול כיחידת סמך ובמהלך השנתיים הבאות ישתנה מעמדה. (דוח מבקר המדינה - דוח שנתי 1995, 45)

בתקופה שבין מאי 1993 לפברואר 1994 נבדקו הסיבות למצבה הכספי הקשה של רפא"ל בשנים 1984 - 1993 וכן פעולות שביצעו משרד הביטחון והנהלת רפא"ל במגמה להביא לשיפור המצב. הניתוח העלה, כי המשבר הכספי, המתבטא בהפסדים ובגירעון צפוי בתזרים המזומנים, נוצר כתוצאה מהגורמים הבאים: ירידה בהכנסות ממכירות; אי-התאמה מספקת של העלויות להיקף הפעילות שהצטמצם; תרבות ארגונית - המתאימה למוסדות מחקר אקדמיים ולמשרדי ממשלה ולא לארגון שאמור לפעול על פי עקרונות עסקיים - שהשפיעו על כל תחומי הפעילות בהיבטים של תכנון, ניהול בקרה וניצול המשאבים. במאי 1994 קיימה ממשלת ישראל ישיבה מיוחדת, שבה היא דנה במצבה של רפא"ל, במשמעויות של המשך המצב הנוכחי ובצורך בהפיכתה לחברה ממשלתית. לפני חברי הממשלה הוצגו קשיי רפא"ל הנובעים מהפער בין הסביבה העסקית והשוק התחרותי שבו היא פועלת לבין האילוצים וחוסר הגמישות הניהולית שלה כיחידת סמך. כל אלה הביאו למצב שבו רפא"ל מפסידה מאות מיליוני ש"ח בשנה - הפסד שמומן על ידי תקציב הביטחון. היקף ההתחייבות ללקוחות הולך וגדל ומעמיד את רפא"ל במשבר חמור בתזרים המזומנים, שיגיע להיקף מצטבר של כמיליארד ש"ח עד שנת 1998. עוד הוצג לממשלה, כי נתונים אלה אינם מאפשרים המשך הפעלתה כיחידת סמך ומתבקש תהליך הפיכתה לחברה ממשלתית. (דוח מבקר המדינה - דוח שנתי 1995, 45)

ב- 06.11.1994 התקבלה החלטת ממשלה בדבר הפיכת רפא"ל (הרשות לפיתוח אמצעי לחימה) מיחידת סמך לחברה ממשלתית. במסגרת ההחלטה הוגדרו חמישה תחומים בהם יש לחתום על הסכמים: נכסים והתחייבויות, מקרקעין, עובדים, יחסי גומלין בין משהב"ט לחברה ופעילות מתוקצבת (תשתיות לאומיות). כמו כן, נספחים להחלטה הגדירו עקרונות למעבר ולהסכמים בפירוט על סוג הסכמי העבודה כמו כן נקבעו יעדים פיננסיים לחברה לשנת 1998 כגון: 5% רווח, מכירות לעובד למעלה מ- 110 אלף \$ ועלות שכר שלא עולה על 40% ממכירות, הון עצמי מתאים, גידול של מכירות וירידה במספר עובדים, הון חוזר חיובי וכדומה. (החלטת ממשלה מס. 4125, 1994)

בינואר 1995 החברה התאגדה ואושרה על פי פקודת החברות כחברה בעירבון מוגבל. במסגרת החלטת הממשלה הוגדרה תקופת מעבר של שישה חודשים לשם הסדרת ההסכמים

השוניים, קבלת אישורים והיתרים בשביל לפעול כחברה ולקלוט את יחידת הסמך לתוכה, הוגדר כי יחידת הסמך תמשיך לפעול עד תום תקופת המעבר. בפועל תקופת המעבר לקחה שבע שנים. המחסום המרכזי לתהליך מעבר רפא"ל לחברה היו הדיונים הרבים בין משרד האוצר ומשרד הביטחון מול נציגויות העובדים, במו"מ על הסכמי העבודה והפרישה של קבוצות העובדים השונות. רק בשנת 2000 חתמה המדינה על הסכם העבודה עם עובדי המחקר, ובשנת 2001 חתמה על הסכם השאלה עם סקטור עובדי המדינה. בדצמבר 2001 נחתם ההסכם המאגד של כל ההסכמים, הסכם הון ונכסים בין המדינה לחברה. לפי הסכם זה, החל משנת 2002, הפסיקה יחידת הסמך את פעילותה העסקית ובמקומה פועלת רפאל כחברה ממשלתית בע"מ. (יגאל סרברו, 2011)

## 2. ההסכמים להפעלת החברה ולסגירת יחידת הסמך

לצורך מעבר יחידת הסמך לחברה ממשלתית חתמה החברה בשנת 2001 על הסכם מאגד – הסכם הון נכסים, אשר בתוכו מאוגדים עשרות הסכמים ונספחים אשר מסדירים את: העברת הנכסים; הזכויות וההתחייבויות; הסדרת הקרקעות עליהן יושבת החברה; הסדרת יחסי גומלין בין החברה למשרד הביטחון והידע שהושקע ברפאל על ידי משרד הביטחון; הסדרת הפעילות המתוקצבת והשקעה במוקדי ידע ותשתיות לאומיות; תמלוגים לייצוא ביטחוני; הסכמים קיבוצים בדבר העברת עובדים מיחידת סמך לחברה, והסכמים קיבוצים בדבר מעמדם של העובדים, תנאי העבודה והשכר בחברה.

בהתאם להסכמים הועברו נכסים והתחייבויות מסוימים לפי ערכם בספרי רפא"ל, נמחקו התחייבויות של יחידת הסמך למדינה, וכן הועברה עיקר הפעילות העסקית מיחידת הסמך לחברה, כל זאת כנגד הנפקת מניות למדינה בסך 526 מיליון ש. האמור לעיל הבטיח לחברת רפאל הון עצמי ראשוני חיובי המהווה 25% מהמאזן.

הסכמי העבודה הסדירו את מעמדם של שלושה סקטורים עיקריים של עובדים במעבר לחברה: עובדי מחקר – כ- 1500 עובדים, הועברו ב- 2002 לחברה בהסכם "סגירה פתיחה". במסגרת הסכם זה העובדים פוטרו מהמדינה וקיבלו פנסיה מוקדמת או פיצויים ונקלטו בחברה כעובדים חדשים.

עובדי המקצ"ט (מקצועות טכניים) - הסקטור מנה כ- 650 עובדים. סקטור זה עבר לחברה כבר ב- 1996 ובנובמבר 2001 נחתם עמם הסכם משלים נוסף.

עובדי מדינה – סקטור המנה כ- 1400 עובדים. אלה נשארו עובדי מדינה והושאלו לחברה החל מחודש נובמבר 2001 לתקופה של 10 שנים שבמהלכן חלקם יפרשו והנותרים יעברו לחברה עם תום התקופה. (יגאל סרברו, 2011)

### 3. המרכיבים המרכזיים בתהליך הקורפורטיזציה

#### שינוי יעוד, מטרת והגדרה משפטית של הארגון

רפא"ל כיחידת סמך נקראה "מעבדה לאומית" בהיותה גוף קטן ומתוקצב שבעיקרו עסק בפיתוח טכנולוגיות ביטחוניות למטרת העל של שמירה על ביטחון המדינה. המעבר לחברה הגדיר את רפא"ל כגוף עסקי העוסק לא רק בפיתוח אלא בייצור ובייצוא. כמו כן הרחבת המוצרים גם למוצרים ושירותים אזרחיים והרחבת הלקוחות וייצוא לגורמים שאינם ממערכת הביטחון הישראלית. כבר בהחלטת הממשלה משנת 1994 הוגדרו המטרות העיקריות של החברה - מחקר, תכנון, פיתוח, ייצור, שיווק, מכירה, ייצוא של אמצעי לחימה, טכנולוגיות צבאיות ושירותים אזרחיים. החלטת הממשלה גם הגדירה כי החברה תשלב בחלקה פעילות עסקית ובחלקה פעילות מתוקצבת. (החלטת הממשלה מס. 4125, 1994)

שינוי הייעוד ומעבר לתפיסה כי מדובר בגוף עסקי, חייב קשר הדוק בין הפיתוח לייצור במטרה להגיע למינימום עלות, להנדסה משולבת, לאיכות, לקיצור הזמן מרעיון הפיתוח ועד לאספקה. הדבר נכון במיוחד למוצרים המתאפיינים בכמויות קטנות. במקרים של הפרדה בין הפיתוח לייצור, כפי שקיים במדינות אחרות, יש לכך מחיר כבד במעבר מפיתוח לייצור, הן מבחינת העלות והן מבחינת לוחות הזמנים, דבר שמדינה קטנה ומאויימת ביטחונית כמו ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה. (יגאל סרברו, 2011)

שינוי במטרות החברה והפיכתה לגוף עסקי העוסק גם בייצור וייצוא השפיע על היקף הפעילות של החברה וגודלה הן מבחינת כוח האדם, הן מבחינת סוגי המוצרים, פריסה גיאוגרפית, היקף הייצור, מכירות וכדומה. בנוסף הפיכת רפא"ל לחברה בע"מ הקלה ואפשרה חתימה על הסכמים אסטרטגיים עם חברות וממשלות זרות, הקמה של חברות בנות במדינות זרות, דבר הנחוץ לעתים כדי לתאם ייצור משותף באותם מקומות ובניית תשתית שיווקית למטרת הגדלת המכירות ולקוחות. הקמת החברה הממשלתית לא מחקה את העבר של יחידת הסמך הקטנה המבוססת על מחקר ופיתוח ומתוקצבת במלואה על ידי משרד הביטחון אלא שילבה את "המעבדה הלאומית" בתוך היעוד העתידי והחברה העסקית ורווחית הגדולה שהתפתחה. (מיכאל וינר, 2011)

#### מעבר לפיתוח פרויקטים בראייה עסקית ותחרותית

רווחיות הפרויקטים של רפא"ל כיחידת סמך הייתה נמוכה ביותר, לעיתים קרובות פרויקטים היו הפסדים. רפא"ל כיחידת סמך מכרה בעיקר ללקוח אחד, משרד הביטחון. תוצאות הפעילות של יחידת הסמך בשנת 1992, הראו כי ביצוע עבודות עבור משרד הביטחון, בשיטות התקשרות שונות, הסתיימו בהפסדים. תעריף שעת העבודה שימש את רפא"ל בהתקשרויותיה עם משרד הביטחון לא כלל את מלוא עלויותיה מחד גיסא, ולא חושב בהתאם לכללי ההתקשרות של משרד הביטחון עם ספקים אחרים מאידך גיסא. מצב זה משקף את הסביבה הלא תחרותית בה פעלה רפא"ל, הן משום "הסבסוד" הסמוי שקיבלה רפא"ל בתעריפים של משרד הביטחון והן בתמחור והיערכות יחידת הסמך לביצוע פרויקטים במחירים לא תחרותיים, לא רווחיים ואף בהפסד. כמו כן סיטואציה זו מחדדת את ניגוד העניינים השרוי: משרד הביטחון כלקוח מעוניין בתעריף הסביר הנמוך ביותר, ובהיותו המשרד הממונה על רפא"ל כיחידת סמך, מטרתו למנוע או להקטין ככל האפשר את הפסדיה. (דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 1995, 45)

מרבית הפרויקטים ברפא"ל כיחידת הסמך בוצעו בשיטת התקשרות במחיר עלות בפועל. השקעה במו"פ התבססה על יכולות טכנולוגיות קיימות בלי לקחת בחשבון שיקולים עסקיים המבוססים על ניתוחי עלות מול התועלת הצפויה מפעילות זו. רפא"ל כיחידת סמך נטתה לפתח מוצרים לעיתים בכל מחיר, בידיעה שמכירות המוצר לא יכסו את עלותו, התנהלות זו נבעה לעיתים מרצון לפתור את בעיית האבטלה הסמויה, לעיתים מהעובדה כי לא נדרשה לקחת אחריות על הגירעונות שיצרה ולעיתים מתוך ראייה ממלכתית ומימוש מטרת יחידת הסמך - שמירה על ביטחון המדינה, פיתוח מוצרים וטכנולוגיות כדי לשמור על היתרון הביטחוני של ישראל מול אויביה גם במחירי הפסד. (מיכאל וינר, 2011)

במעבר לחברה ונוכח העובדה שמשרד הביטחון דרש מרפא"ל לתפקד כחברה עסקית, הוסדרו התעריפים בהתאם לכללי ההתקשרות כמו כל ספק אחר. חברה ממשלתית רפא"ל מקפידה לפתח מוצרים בשיטת "Design to Cost" כך שהיא מפתחת מוצרים על פי מחירם בשוק, המחיר קבוע ונקבע מראש עוד לפני תחילת הפיתוח. (יגאל סרברו, 2011)

לאור שינוי הייעוד ומטרות הארגון בהקמת החברה הממשלתית ובעזרת ההסכמים שנחתמו במעבר לחברה עם משרד הביטחון התאפשר לרפא"ל לפתוח ולהגדיל את מספר הלקוחות שלה, לייצר מגוון רחב יותר של מוצרים, לשווק ולמכור חלק גדול ממוצריה לחברות אחרות וממשלות זרות ובכך להגדיל את נתח השוק שלה בייצוא. פתיחת השוק אליו רפא"ל מוכרת הן במגוון המוצרים והן במגוון הלקוחות אפשרה לרפא"ל להתגבר על כשל שוק מובנה אשר היה קיים קודם לכן במכירה למונופסון<sup>6</sup> – משרד הביטחון. דבר אשר מאפשר לפעול בסביבה תחרותית ולפתח פרויקטים ומוצרים על פי מחירי שוק ומתוך ראייה עסקית השואפת לרווח. כמו כן היקף ייצור משמעותי ורווחי מאפשר כיסוי של הסיכונים הכרוכים בשלב הפיתוח ופיזור הסיכונים בין הפרויקטים השונים כך שבמכלול החברה צומחת, מתפתחת ורווחית. (יגאל סרברו, 2011)

#### הגברת כושר התחרות וגמישות ניהולית

רפא"ל כיחידת סמך נתקלה בקשיים להתאים את עצמה לתנאים החדשים בשוק. היא לא הצליחה לצמצם את עלויותיה ולהתאימן להיקף הפעילות שהצטמצם בעקבות ירידה בביקוש והגברת התחרות שחלו בשוקי היעד שלה. בעיקר התבטא הקושי בהיעדר סמכויות מספיקות לניהול ענייניה השוטפים, ניהול כוח האדם העומד לרשותה, צמצום והרחבת מצבת העובדים בקצב הדרוש, התאמת מבנה השכר לנדרש מבחינת צורכי מפעל עסקי וצמצום עלות העבודה המהווה מרכיב עיקרי בסך העלויות של ארגון העוסק בפיתוח. (יגאל סרברו, 2011)

ביולי 1993 ערכה רפא"ל השוואה פרטנית בין עלות העבודה הממוצעת של עובדי רפא"ל בדירוגים השונים לבין עלות העבודה הממוצעת של עובדים בתעשיות מתחרות, בשנה האמורה. בהשוואה עלה, כי עלות העבודה החודשית לעובד של כ-86% מעובדי רפא"ל הייתה באותו מועד גבוהה בכ-3,000 ש"ח מזו של תעשיות המתחרות בה, המהוות רק חלק מענף ציוד, חשמל ואלקטרוניקה. עלות העבודה החודשית לעובד של 14% מהעובדים הנותרים הייתה גבוהה בכ-870 ש"ח עד לכ-1,900 ש"ח לחודש, בהשוואה לתעשיות המתחרות. פער זה נבע ממבנה השכר

<sup>6</sup> מונופסון הינו מונח המתאר מצב בשוק בו קיים רק קונה אחד למוצר (או לשירות). מונופסון הוא מצב אנלוגי והופכי למונופול ואף מכונה לעתים 'מונופול של קונים'. השוני העיקרי בין מונופסון למונופול הוא שבמונופול יש לגורם אחד בלעדיות על הייצע, ואילו במונופסון יש לגורם אחד בלעדיות על הביקוש.

ברפא"ל, הכולל תשלום תוספות ייחודיות כפי שמחייבים הסכמי השכר הנהוגים בה. על פי הערכת רפא"ל מיולי 1993 הסתכם עודף העובדים בגין ניצול בלתי יעיל בשנת 1993 בכ-380 עובדים. העלות לשעת עבודה ברפא"ל גדלה בהשוואה למדד העלות לשעת עבודה בענף ציוד, חשמל ואלקטרוניקה בישראל בשנים 1987 - 1992 בשיעור מצטבר של כ-13.5%. הדבר גרם לכושר תחרות נמוך יחסית לתעשיות המתחרות בה ולהקטנה בהיקף העסקות החדשות שקשרה עם לקוחותיה. כושר תחרות נמוך של רפא"ל בהשוואה לתעשיות הביטחוניות בארץ והשוואת התעריף לשעת העבודה ברפא"ל לתעריף לשעת עבודה בתעשיות המתחרות, מהווה מבחן חלקי לכושר התחרות. רפא"ל לא הצליחה להתאים את כושר הייצור וההוצאות (כולל הוצאות בגין מכירות, הוצאות הנהלה וכלליות, הוצאות מימון והוצאות בגין מו"פ עצמי) להיקף הפעילות שהצטמצם כאמור. כך לדוגמה, קטנו ההכנסות ממכירות בין השנים 1989 - 1993 בשיעור ריאלי של כ-17%, זאת לעומת צמצום סך ההוצאות (כולל מו"פ עצמי) באותה תקופה בכ-10% בלבד. (דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 45, 1995)

במהלך השנים היו ניסיונות שונים לצמצום עלויות והוצאות של יחידת הסמך בתכניות הבראה והסכמי פרישה שונים וצמצום מצבת העובדים בכ-40%. אבל במקביל השכר הממוצע של העובד עלה בכ-40% מכאן שלא הצליחו לעשות שינוי אמיתי, הקטינו את מספר העובדים אך בהיבט הגברת כושר התחרות עמדו במקום. (יגאל סרברו, 2011)

כיוון שעלות העבודה לעובד ברפא"ל כיחידת סמך מושפעת במידה רבה מגורם הוותק בעבודה, הרי ששכרם של עובדים ותיקים בארגון גבוה יחסית לעובדים חדשים. כיוון שרפא"ל לא הצליחה לצמצם את מצבת כוח האדם ואת עלות העבודה בקצב הדרוש, לא ניתן היה לקלוט עובדים חדשים, בכמות כפי שתכננה, ובעיקר מדענים צעירים שתרומתם חשובה לנושאי מו"פ בחזית הידע הטכנולוגי. התוצאה המצטברת הייתה הזדקנות הארגון, שהתבטאה בעליית הגיל הממוצע של העובדים: מ-36.4 שנה בשנת 1982 ל-50 בשנת 1998 דבר שגם הוסיף להגדלת סך עלות העבודה ברפא"ל. (דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 45, 1995)

להזדקנות הארגון יש השלכה משמעותית הנובעת מחוסר התחדשות מקצועית, החשובה ביותר בתחום המו"פ. כך קרה שבהשוואה לארגונים דומים המשתבחים בכוח אדם צעיר ודינמי, ברפא"ל נוצר מחסור בכוח אדם כזה, אשר היווה נקודת חולשה לרפא"ל יחסית לחברות מו"פ בישראל. בנוסף הזדקנות הארגון ואי קליטה של עובדים צעירים וחדשים יצרה מצב שהחברה עמדה להפסיד את הנכס הגדול ביותר שלה - ידע. לא היה למי להעביר את המקל, לא היה למי להעביר את הידע. (יגאל סרברו, 2011)

עובדי רפא"ל כיחידת סמך התפלגו לשתי קבוצות עיקריות: עובדים שתנאי העסקתם נקבעים על פי הסכם קיבוצי מיוחד בין ההסתדרות הכללית ונציגות עובדי רפא"ל לבין רפא"ל ומשהב"ט; ועובדי מדינה (אשר היוו כ-70% מהעובדים), שעליהם חלים הסכמי עבודה של עובדי המדינה לדירוגיהם השונים, ואשר זכויות הפנסיה שלהם וזכויות אחרות נובעות מחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, תקנות שהוצאו מכוחו והתקשי"ר. עובדי המחקר היו חלק מעובדי המדינה המדורגים בדירוג המחקר, ששכרם צמוד לשכר הסגל האקדמי במוסדות להשכלה גבוהה. הסכמי העבודה האמורים מחייבים את רפא"ל לשלם תוספות שכר בדומה לאלה המשולמות בשירות הציבורי ובמוסדות להשכלה גבוהה, ללא קשר למצבה הכספי. כך למשל עובדי המחקר, צברו בדומה לעובדי הסגל האקדמי באוניברסיטאות, זכויות לשבתון ולהשתלמות



הנצברות ומנוצלות במסגרת שנת שבתון הניתנת כל שש שנים. בנוסף הטבות אלו חלו גם לגבי עובדים ביחידות ייצור, במטה ובהנהלת רפא"ל, שכבר לא עסקו במו"פ, אך דירוג המחקר המשיך לחול עליהם גם בתפקידיהם החדשים. כך גם בנוגע לעובדים חדשים שנקלטו בדירוג המחקר ביחידות ייצור, מטה והנהלת רפא"ל, אף כי בעת קליטתם היה ברור כי לא יעסקו במו"פ. כתוצאה מכך, נאלצה רפא"ל לאשר מדי שנה יציאה לשנת שבתון לעובדים המדורגים בדירוג המחקר, גם כשאינם עוסקים במו"פ, וכך הפכה שנת השבתון בחלקה לתוספת שכר גרידא. כך לדוגמה, הסתכמה עלות זו של רפא"ל בשנים 1990 - 1992 בכ-88.1 מיליון ש"ח (במחירי דצמבר 1993). יתר על כן, יציאתם של עובדים אלה (כ-260 עובדים בשנה בממוצע) נעשתה בדרך כלל ללא התחשבות בצורכי העבודה השוטפת; וכדי למנוע פגיעה בביצוע תכנית העבודה, נאלצה רפא"ל להעסיק עובדים נוספים, שימלאו את מקומם. (דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 45, 1995)

המעבר מיחידת הסמך לחברה ארכה זמן רב בגלל המו"מ על הסכמי העבודה החדשים, הנהלת רפא"ל לא הסכימה להשלים את תהליך הקורפורטיזציה מבלי לשנות מהיסוד את הסכמי העבודה שלדדים היוו מחסום עיקרי להתנהלות הארגון באופן רווחי ועסקי. העקרונות המרכזיים של הסכמי העבודה שנחתמו היו: א. שכר שנקבע על ידי הממונה ולא על פי דוחות וועדות; ב. יצירת קשר בין הצלחת החברה לתגמול העובדים; ג. הגדלת הסמכויות והגמישות הניהוליות של המנהלים המתבטא ביכולת לפטר עובדים, לגייס ולמנות עובדים חדשים, לנייד עובדים בין תחומים ופרויקטים ולשנות את תמהיל העובדים על פי הצורך; ד. הקבלת השכר לשכר השוק.

בסופו של תהליך נחתמו שלושה הסכמים שונים לשלושה סוגי עובדים שונים. כאשר ההסכם המרכזי אשר חל על מרבית העובדים, עובדי המחקר, גובש על בסיס מודל ייחודי וראשון מסוגו בארץ, המכונה "פתיחה-סגירה". מודל זה כולל את הפסקת פעילות יחידת הסמך והעברת העובדים למעמד עובדי חברה. המודל גובש בשנת 1995 על ידי משרדי הביטחון והאוצר והנהלת רפא"ל. רוב עובדי יחידת הסמך רפא"ל יפרשו לפנסיה ויקבלו תנאי פרישה המקובלים ביחידות ממשלתיות דומות. חלקם יועסקו בחברה, וחלקם יפרשו כליל. העובדים שיעברו מיחידת הסמך לחברה יקבלו תנאי שכר נמוכים יותר, המקובלים במשק הפרטי ומבוססים על "שכר שוק". הם יחתמו על הסכם קיבוצי חדש, המנותק מהסכמי השכר במגזר הציבורי, בעל מאפיינים המוכרים מהמשק הפרטי, בהתאם לעיסוק של כל עובד. לכל תחום ייקבע סולם שכר, הכולל שכר מינימום ושכר מקסימום. השכר יעודכן מדי שנה. העובדים בחברה יוותרו על שנת השבתון, וינתקו מההצמדה לתנאי האוניברסיטאות. מאידך, הם יקבלו מענקי תמריץ, מענקים רבעוניים ואישיים ומענקי קידום מיוחדים שאושרו על ידי רשות החברות הממשלתיות. המענקים יינתנו באופן דיפרנציאלי ובהתאם לביצועי היחידות/מינהלים בפרט וביצועי החברה בכלל. הוצאות שכר, ברפא"ל כיחידת סמך בתקופת שיא הגרעון שלה, היו 70% ממכירות יחידת הסמך כאשר הוצאות השכר ירדו לפחות מ-40%, לאחר חתימת כל ההסכמים ביום המעבר לחברה. (יגאל סרברו, 2011)

#### שינוי מבני ואופן תפעול הארגון

בתקופת המעבר מיחידת סמך לחברה ממשלתית נעשה שינוי מבני בכלל רפא"ל, לרבות פירוק שתי חטיבות, חטיבת אווירומכניקה/נשק וחטיבת סיוע. השינוי המבני היה מבוסס על שני

עקרונות מרכזיים, איחוד הסמכות והאחריות על ידי ביזור סמכויות לחטיבות המקצועיות ויצירת מבנה ארגוני אשר מתמקד בשוק ובלקוח. (יגאל סרברו, 2011)

כיחידת סמך רפא"ל הייתה מחולקת ליחידות שונות על פי סוגי טכנולוגיות ומוצרים. כאשר היו יחידות "שירות" (כספים, רכש, שיווק וכדומה) נפרדות אשר נתנו שירות לכל אחת מהיחידות המקצועיות. מבנה זה יצר הפרדה בין סמכות לאחריות ותתי יחידות הפועלות על פי מטרות או יעדים שונים. כך לדוגמא מנהל פרויקט של קו מוצר היה תלוי ביחידת הרכש לרכישת חומרים עבור הפרויקט/מוצר, היעד המרכזי של יחידת הרכש היה רכישה של חומרים במחיר הכדאי ביותר, בשונה ממנהל פרויקט אשר מטרתו המרכזית לספק מוצר בלוח הזמנים שנקבע ובאיכות הנדרשת על פי צורכי הלקוח. מצב זה לא אפשר שליטה מרבית למנהל הפרויקט, שלו האחריות הסופית לאספקת המוצר, עמידה ביעדים ושירות ללקוח. (מיכאל וינר, 2011)

החברה עברה למבנה "מטריציוני" אשר ביזר את הגופים שנותנים שירות בתוך החטיבות כדי שיהיו מחוברים ואחראים לפרויקטים עצמם. היחידות שירות כפופות מנהלית למנהלי החטיבות ומנהלי הפרויקטים ומקצועית ליחידת המטה האמונים עליהם. השינוי המבני יצר שלוש חטיבות מרכזיות שמחברות בתוכן בין הייצור, הפיתוח ההנדסי ושירות ללקוח. המנהלה שעומדת מול הלקוח היא הגוף העיקרי ולא פיתוח הטכנולוגיות ובכך הפיכת רפא"ל מארגון ממוקד טכנולוגיה לגוף עסקי ממוקד שירות. (יגאל סרברו, 2011)

#### החדרת בקרה וניהול כלכלי עסקי

על פי דוח מבקר המדינה, לא הייתה ברפא"ל יחידת הסמך מערכת בקרה תמחירית לבחינת יעילות יחסית ברמת יחידות המשנה השייכות לחטיבות השונות ובהתייחס לרמת התפוקה המתוכננת במונחי יחידות מוצר על פי תקנים מבוססים. כתוצאה מכך לא היה ביכולתה של הנהלת רפא"ל לזהות מוקדי פעילות שאינם יעילים מספיק או רווחיים, לאתר את הסיבות לאי-התממשות התחזיות ולנקוט צעדים מתקנים. מרבית ההפסדים נבעו מליקוי בתכנון שהתבטאו בעיקר בהערכה מוטעית של סיכוני הפיתוח, ובאי-מתן ביטוי כמותי לסיכונים ולא-הוודאות שבהערכת העלות הראשונית; מהתקשרות ללא התייחסות להתייקרות הצפויה בעלות העבודה ברפא"ל; וכן מניהול ובקרה בלתי מספיקים. (דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 45, 1995)

במהלך המעבר לחברה רפא"ל פיתחה ויצרה מתודולוגיות לבקרת פרויקטים וחטיבות אשר החדירו מודעות והכוונה לראיה עסקית. לדוגמא הטמעה מודל בקרת פרויקטים וחטיבות כך שכל פרויקט/חטיבה מנותח ברווח והפסד על פי שיטת "בקרת רמזור". המודל עושה בידול בין פרויקטים, פרויקט "ירוק" - מצליח לעמוד ביעד הרווחיות שלו; פרויקט "צהוב" - פרויקט שהרווחיות לא עומדת ביעד אך בסטייה קטנה ועדיין מרוויח; פרויקט "אדום" - לא עומד ביעדים והרווחיות ירד מתחת לאפס. בכך תמריץ הן להעריך נכון את עלות ורווחיות הפרויקט והן לעמוד ביעדים שנקבעו כי אף מנהל לא רוצה שהפרויקט/חטיבה שלו יהיה אדום. כמו כן ייצר כלים להגברת השקיפות, בקרה תקציבית ועסקית. בנוסף בתהליך המעבר החברה התחילה לשים דגש בכל ישיבה ודיון על ההיבט הכספי ורווחיות הפרויקט. הוצמדו לכל ראש מנהלה ופרויקט עובד עם רקע עסקי וכלכלי אשר מהווה מעין סגן לכלכלה וכספים, יצירה של שילוב בין עובדים עם רקע טכנולוגי לרקע כלכלי. (מיכאל וינר, 2011)

## יצירה של ממשל תאגידי

הגדרת הגוף כחברה ממשלתית שחל עליה חוק החברות – 1999 (כמו כל חברה אחרת) וחוק החברות הממשלתיות – 1975, מחייב את החברה להסדיר ממשל תאגידי ולהבחין בין אורגנים שונים של החברה כגון: אסיפה כללית, דירקטוריון, הנהלה שכירה, מבקר פנימי וחיצוני. הקמת האורגנים הללו, הגדרת תפקידם סמכותם ואחריותם יחד עם פיקוח על אופן תפקוד האורגנים בהתאם לחוק, מייצר מערכת של איזונים ובלמים, הפרדה בין משילות, מדיניות, בקרה ופיקוח לבין ניהול וביצוע. מצב זה מאפשר פלטפורמה לממשל תאגידי המגדיר את מכלול התהליכים, המנהגים, המדיניות, הכללים, המוסדות ואת מבני הבקרה שלפיהם מתנהל ומבוקר התאגידי. משטר ארגוני מגדיר גם את היחסים בין נושאי הסיכון השונים ואת יעדי המשילות של הארגון. עיצוב ממשל תאגידי מותאם לתאגידי לפי צרכיו (fit for purpose), מגדיל את מידת השקיפות והאחריותיות התאגידיית ובכך מאפשר התנהלות תאגידיית תקינה, יעילה ואפקטיבית יותר. כמו כן בדירקטוריון של חברה, לדירקטורים ישנה אחריות אישית בשונה מהמצב הקודם שהנהלת משרד הביטחון הייתה מעין ועד מנהל. האחריות הינה אישית מה שמגביר את מידת האחריותיות ודורש מהחברה דיווח נוסף מקיף ומעמיק אשר מעצים את מידת השקיפות והבקרה של הארגון. (ניסים סלמן, 2013)

במעבר של רפאל לחברה נוצר תאגידי נפרד המקיים ממשל תאגידי מתואם לצרכיו. חוק החברות הממשלתיות תשל"ה - 1975, מורה לרשות החברות הממשלתיות לפקח על חברות ממשלתיות בתחומים שונים ובין היתר ולעיתים אף העיקר על תחומי הממשל התאגידי ומנהל תקין. בנוסף הרחקתו של התאגידי במעט מהממשלה והפוליטיקה, הגדלת האוטונומיה והגמישות של הארגון ביחס לתפקודו כיחידת סמך, הכוונתו לאופי עסקי, הפחית את הפוליטיזציה בארגון, את הפעלת שיקולים לא עסקיים/כלכליים ולא מקצועיים בתפעול וניהול הארגון. (יגאל סרברו, 2011)

## התנהלות חשבונאית ופיננסית

בעבר, כפי שצוין בדוחות מבקר המדינה, התגלו ליקויים בדיווח הכספי של יחידת הסמך. רפא"ל לא ערכה את הדוחות הכספיים שלה בהתאם לכללים המקובלים בגופים עסקיים. כיוון שכן, לא שיקפו הדוחות את המצב הכספי לאשורו. אומנם חלוקה למרכזי רווח ודיווח לגביהם הוטמעו כבר בשלב יחידת הסמך, אך המעבר לחברה יצר הקפדה בהתנהלות לפי מרכזי רווח, כמו גם, רישום ודיווח על פי עקרונות חשבונאיים. המעבר מיחידת סמך לחברה, חייב את החברה לפרסם דוחות כספיים מבוקרים על ידי רואה חשבון חיצוני (מבקר חיצוני), ומאושרים על ידי הדירקטוריון והאסיפה הכללית של החברה. חברת רפאל בע"מ הגישה ומגישה את הדוחות הכספיים על פי הסטנדרטים הנדרשים ועל פי לוחות הזמנים הקבועים בחוזרי רשות החברות הממשלתיות אשר מפקחת באופן צמוד על ההתנהלות החשבונאית ופיננסית של החברה מהיותה חברה ממשלתית כנדרש על פי חוק החברות הממשלתיות תשל"ה - 1975. (מיכאל וינר, 2011)

המעבר למעמד של חברה ניתק את רפא"ל מהתנהלות על פי אישור תקציב של משרד האוצר והכנסת ואילץ אותה לפעול באופן עצמאי כחברה עסקית לכל דבר, גם מול המערכת הבנקאית. במסגרת החלטת הממשלה וכנגזרת ממנה ההסכמים שנחתמו לאחר מכן עם החברה,

נקבע לחברה מבנה הון התחלתי שיאפשר לחברה לפעול על בסיס עסקי איתן לאורך זמן, לדוגמה 25% הון עצמי, מהווה הפקת לקחים מהסכמי עבר שהמדינה עשתה במעבר של תע"ש לחברה. כמו כן בתהליך המעבר נעשה מיפוי מקיף של נכסים ומלאי בין היתר, האם רשומים בערך הנכון. נערכה בחינה אקטוארית לכל סעיפי השכר וגילוי נאות (due diligence) מעמיק ונרחב ליחידת הסמך מכיוון שהיה ברור לכל הצדדים כי ברגע שרפא"ל תעבור לחברה אין לחזור לאחור. (יגאל סרברו, 2011)

במסגרת תקנות החוק משנת 2005 ו-2007 של חוק החברות הממשלתיות תשל"ה – 1975, החברה מחויבת לערוך תהליך של בחינת עמידותה בסעיפים 302 ו-404 של ה-SOX<sup>7</sup>, שרשור חתימות ובחינת בקרה פנימית המבוקר גם כן על ידי הרואה חשבון החיצוני ורשות החברות הממשלתיות. תקנות אלו הנדרשות מחברות ממשלתיות ומקוימות על ידי חברת רפאל כחברה ממשלתית, מכריחות הגדלת האחריות של הנהלת החברה תוך לקיחת אחריות אישית בחתימה, שיפור ומעקב אחר הבקרה הפנימית הפיננסית על ידי גורמים חיצוניים לחברה, בעיקר רשות החברות הממשלתיות האמונה על הפיקוח התאגידי ופיננסי של החברות הממשלתיות. (דוד ואיש, 2011)

#### 4. הערכת תפקודה וביצועיה של החברה

קביעת מדדים הבוחנים את תפקוד וביצועי החברה הממשלתית במרבית המקרים מורכבת וחייבת להיות מותאמת לאופי ופעילות החברה, כפי שתואר בהרחבה במסגרת התיאורטית של עבודה זו. חברת רפאל בשונה ממרבית החברות הממשלתיות העסקיות בישראל, נמדדת ומודדת את תפקודה וביצועיה על פי מדדים פיננסיים המקובלים בחברות עסקיות לא ממשלתיות ובעולם העסקי בכלל. לכן באופן יחסי לחברות ממשלתיות עסקיות ישראליות, מדידת תפקודה וביצועיה של חברת רפאל הינה פשוטה יותר וסטנדרטית.

המדדים הפיננסיים אשר יוצגו מטה הינם המדדים הנדרשים, נבחנים ונידונים הן על ידי הנהלת החברה, דירקטוריון החברה ורשות החברות הממשלתיות. מכיוון שישנה רגישות עסקית, לאור התחרות הגדולה השרויה בשוק, בפרסום וחשיפה של המדדים הפיננסיים המפורטים, המדדים מטה כלליים יותר ואינם כוללים את כל הפילוחים ועומק שיש בנתונים המוצגים בהרחבה להנהלת החברה, בעלייה והרגולאטור שלה. כמו כן מכיוון שמרבית הפרויקטים עליה עובדת רפאל רגישים עסקית אך בעיקר ביטחוניות, לא ניתן להציג נתונים מפורטים על הפרויקטים עצמם, לוחות זמנים, עלותם ואיכותם.

<sup>7</sup> סעיפי 302 & 404 בחוק Public Company Accounting Reform and Investor Protection Act, 2002 המכונה Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOX), על שם יוזמי החוק סנטור פאול סרבנס (Paul Sarbanes) וחבר הקונגרס מייקל אוקסלי (Michael G. Oxley). שני הסעיפים מחייבים בעלי תפקידים בחברות עסקיות להצהיר על קיום בקורות נאותות בארגון שיבטיחו דיווח כספי מדויק וימנעו מקרים של אי-סדרים או טעויות בהצגת מצב עסקי החברה כפי שמשקף בדוחות הכספיים.

מדדים פיננסיים עיקריים (מש"ח) רב שנתיים - 2009 – 1998 (הנתונים ממודדים לממוצע 2009)

2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	
6,322	5,666	5,710	4,832	4,290	4,021	4,149	4,145	3,841	3,314	2,576	2,407	מכירות (מאוחד)
7,328	9,305	5,615	6,067	4,575	4,802	5,008	4,491	4,415	3,823	2,990	3,225	הזמנות (מאוחד)
13,087	12,471	9,281	9,685	9,188	8,621	7,933	7,073	6,106	5,830	5,593	4,231	צבר סגירה (מאוחד)
1,387	1,177	991	960	906	950	901	872	786	601	549	393	רווח גולמי (מאוחד)
444	327	149	179	109	137	152	136	79	-1	-153	-131	רווח תפעולי (מאוחד)
441	172	148	130	107	222	182	147	108	7	-166	-423	רווח נקי (מאוחד)
495	412	390	313	305	340	307	274	286	207	141	123	מו"פ עצמי * (חברה)
213	219	232	217	230	222	221	226	232	207	208	186	הוצאות שיווק ומכירה (חברה)
203	195	189	190	194	188	191	199	189	188	193	214	הוצאות הנהלה וכלליות (חברה)

\* מו"פ עצמי בדו"ח רווח והפסד - מנוכה תקורות, ללא היוון.

(הנתונים ניתנו על ידי מינהל הכספים של חברת רפאל מערכות לחימה מתקדמות בשנת 2011)

מלבד הנתונים הפיננסיים המוצגים לעיל, ניתן לבחון את תפקודה וביצועיה של החברה על ידי השיפורים והישגים הטכנולוגיים שלה והחלוציות הטכנולוגית בחלק ממוצריה. חברת רפאל הינה חברה בינלאומית הנחשבת לחברה בקדמת הטכנולוגיה העולמית ומובילה בפיתוח הטכנולוגי בתחומיה. היא מתחרה בשוק הגלובאלי ונתפסת כאחת החברות המוצלחות בעולם בתחומה. (רפאל, 2011)

כמו כן שיפור תפקודה וביצועיה של חברת רפאל נמדד גם בעלית יכולת החברה לבצע פרויקטים מורכבים, גדולים ובטוחי זמן קצרים. הדוגמא המפורסמת לכך הינה "כיפת ברזל", מגה פרויקט בעל חלוציות טכנולוגית, מורכבות ביצוע וחשיבות ביטחונית אשר בוצע בפחות מחמש שנים ואף הקדים את לוחות הזמנים שנקבעו לו. סביר כי פרויקט מסוג זה לא היה ניתן לביצוע על ידי רפאל כארגון עם מאפייניו ויכולות הביצוע שהיו לו כיחידת סמך. (יגאל סרברו, 2011)

היבט נוסף המעיד על תפקוד תקין של חברה ממשלתית הינו בהיבט הארגוני, מינהל תקין, טוהר המידות, חוסר בפוליטיזציה. חברת רפאל בפרט וחברות ממשלתיות בכלל מבוקרות על ידי מספר גורמים בהיבטים אלו, מבקר הפנים של החברה, ועדת הביקורת של הדירקטוריון, רשות החברות הממשלתיות ומבקר המדינה. מכל מבקריה ותהליכי הביקורת שעברה החברה בעשור הנבחן לא הועלתה האשמה כלפי חברת רפאל בהיבטים הנידונים. (יגאל סרברו, 2011)

## 5. סיכום הנתונים

- ניתן לראות לאורך העשור הנבחן עלייה מתמדת ויציבה בכל המדדים הפיננסיים.
- ניתן לראות כי היקף המכירות הוכפל וצבר הזמנות גדול פי שלוש ביחס לנתונים בעשור קודם לכן.

- הרווח הנקי עבר משלילי לחיובי וצמח בכ – 200%. כאשר רווחיותה של רפאל ביחס לחברות אחרות פרטיות דומות, הינו יציב וגבוה.
- מו"פ עצמי גדל פי ארבע ויותר 4, והוא מהגבוהים בשוק.
- הוצאות שיווק, מכירה, הנהלה וכלליות נשאר דומה למה שהיה לפני עשור מבחינה נומינאלית מה שמעיד על אחוז הוצאות ממכירות הולך וקטן . אם ב- 1998 הנהלה וכלליות היווה 17% מהמכירות בשנת 2009 הינו 7% מהמכירות.

ניתן לראות מעצם סוג המדדים המוצגים למדידת תפקודיה וביצועיה של החברה, שהחברה נמדדת ומבוקרת. היא נתפסת אך בעיקר תופסת את עצמה כחברה עסקית לכל דבר. זהו סממן מרכזי לשינוי שעברה בתהליכי הקורפורטיזציה והפיכתה לחברה ממשלתית עסקית. תהליך הקורפורטיזציה הכווין את החברה הן במטרות החדשות שנקבעו לה והן בכלים הניהוליים ומבניים שניתנו לה להגדיל את היקפי הייצור וייצוא, ואפשרו כתוצאה מכך הכפלת המכירות. הגדלת הגמישות הניהולית וכושר התחרות דרך הפחתת אחוז הוצאות השכר מהמכירות לפחות מ- 40% וירידה משמעותית באחוז ההנהלה וכלליות מהמכירות, משתקפים בהכפלת הרווח הנקי של החברה והדיבידנד שהחברה משלמת לממשלה, בשנת 2009 הדיבידנד ששילמה למדינה עמד על למעלה מ- 200 מיליון ₪.

פיתוח פרויקטים בראייה עסקית ותחרותית, יצירת סביבה תחרותית יותר כתוצאה מהסדרת ההתקשרויות עם משרד הביטחון, החדרה ושימוש במערכות בקרה ותמחור לפרויקטים, תרמו גם הם לרווחיות, אמינות התכנון, תמחור ועמידה בלוחות הזמנים של הפרויקטים. כל זאת הוביל להגדלת ההזמנות, מכירות ונתח השוק של החברה, יכולת לבצע מגה פרויקטים, יחד עם הגדלת רווחי החברה.

הסכמי העבודה החדשים שנחתמו במסגרת תהליכי הקורפורטיזציה, אפשרו ניוד עובדים, גיוס והפרשת עובדים על פי צרכי החברה בהתאם לגידול או קיטון הביקושים בשוק. הגמישות הניהולית סייעה ביצירת ארגון צעיר יותר ודינאמי, העברת ידע בין דורי ושמירה של החברה בקדמה הטכנולוגית לה היא זקוקה לשם הצלחתה.

הפיכה לחברה ממשלתית, יצירת ממשל תאגידי עם איזונים ובלמים, רגולציה תאגידית, הפרדה בין קביעת מדיניות לביצוע יחד עם בקרה חשבונאית ופיננסית הנדרשים מחברה ממשלתית בחוק, הקנו יכולת למזער, לפזר ולזהות סיכונים, לצפות בעיות וכשלים ולתקנם לפני שהם משפיעים על התפקוד הכולל של החברה, לשמור על מינהל תקין, הגדלת השקיפות והאחריותיות בארגון יחד עם טיוב הניהול והמשילות של התאגיד.

לסיכום ניתן לראות כי באופן כללי תהליך הקורפורטיזציה והפיכת רפאל יחידת הסמך לחברה ממשלתית ייצר את הקרקע לשיפור תפקודה וביצועיה של החברה, רפאל – מערכות לחימה מתקדמות בע"מ. מדדי הביצוע והמדדים העסקיים השתפרו בצורה משמעותית. אומנם לא ניתן ליחס זאת רק לתהליך הקורפורטיזציה משום שכחברה תחרותית ביצועי התאגיד מושפעים רבות מהשוק וסביבתו אך ניתן לראות כי שיפור תפקודה וביצועיה של החברה בעשור הנמדד הינם עקביים ויציבים.

## פרק ד' – מקרה מבחן – מ.ע.צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ

בפרק זה אתאר את מקרה המבחן של הפיכת מ.ע.צ יחידת הסמך של משרד התחבורה, לחברה ממשלתית החברה הלאומית לדרכים בע"מ. אתאר את הארגון עצמו ומאפייניו, אסקור את התהליכים במעבר מיחידת הסמך לחברה וההסכמים שנחתמו. אנתח את השינויים המרכזיים שחלו בתהליך הקורפורטיזציה ובעקבותיו ואבחן האם הארגון שיפר את תפקודו וביצועיו לאורך זמן.

מע"צ - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ נוסדה בשנת 2003 כחברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל כתאגיד על פי חוק החברות התשנ"ט – 1999, ואשר חל עליה, כחברה ממשלתית, חוק החברות הממשלתיות התשל"ה – 1975, חוזרי רשות החברות הממשלתיות והחלטות ממשלה. שר התחבורה הוא השר האחראי על החברה. החברה הוגדרה בהקמתה כחברה ללא מטרות רווח אך מסווגת כחברה עסקית. מטרות החברה הינן: תכנון, פיתוח, אחזקה וניהול תנועה של כל רשת הכבישים הבין עירוניות בעיקר בדרך של מיקור חוץ עבור המדינה; ניהול הביצוע, הפיקוח והבקרה על רשת הקמת הכבישים הבין עירוניות בארץ לאורך שלבי הביצוע השונים; ניהול הטיפול בכל הכרוך בהפרעות לרבות, ניהול ביצוע פינויים, ותפיסת חזקה בקרקע מופקעת; לפעול בהתאם להחלטות ממשלה והנחיות שר התחבורה במגמה לשפר את רמת השירות לנוסע וקיום תקני בטיחות. החברה מתוקצבת כמעט באופן מלא על ידי המדינה, בשנת 2010 תקציב החברה עמד על כ- 4 מיליארד ₪ ומספר העובדים עמד על כ-300 עובדים. משנת 2006 החברה פועלת במסגרת של תוכנית חומש מתחדשת אשר אושרה במסגרת החלטת ממשלה בשנת 2005. (דוח רשות החברות - דין וחשבון, 2009)

### 1. תהליך המעבר מיחידת סמך לחברה

במסגרת הדיונים על תקציב המדינה באוגוסט 1997 החליטה הממשלה לערוך שינויים באופן פעולתה של מע"צ, שהייתה באותה עת כפופה למשרד השיכון והבינוי, כך שאחריותה תתמקד בקביעת מדיניות, בניהול ובפיקוח על פיתוח ותחזוקה של מערכת הכבישים הבינעירוניים בישראל בלבד. כמו כן הוחלט כי מע"צ תפסיק לבצע בעצמה עבודות תחזוקה, לא תפעיל ציוד ולא יהיו בבעלותה מפעלים, וכי מצבת העובדים שלה תופחת כחלק ממהלך זה; החלטה זו לא מומשה. על פי החלטת ממשלה מיום 18.10.99 הוכפפה מע"צ למשרד התחבורה כיחידת סמך של המשרד. (דוח מבקר המדינה - דוח שנתי 51 ב, 2000)

בשנת 2002 הוקם צוות בין-משרדי בהשתתפות נציגי משרד האוצר ומשרד התחבורה, במטרה לבחון האם המבנה הארגוני הקיים של מע"צ הולם את משימותיה. ההמלצה העיקרית של הצוות הבין-משרדי הייתה לשנות את אופי פעולתה של מע"צ כך שתהיה יחידת מטה שתפקח על ביצוע העבודות השונות בידי גורמי חוץ. בשנת 2002 הוקמה ועדת היגוי בראשות מנכ"ל משרד התחבורה אשר דנה בשינוי מעמדה של מע"צ. בסיכום דיוני ועדת ההיגוי מיום 6.10.02 נקבע כי תוכן הצעה מפורטת בדבר הפיכת מע"צ לרשות דרכים. כמו כן סוכם למנות שלושה צוותי משנה שילוו על ידי

ועדת ההיגוי: צוות משנה לנושא תקציב; צוות משנה לנושא מבנה ארגוני וכוח אדם; צוות משנה לנושא חקיקה.

מע"צ הייתה מורכבת ממטה - היחידה המנהלת והמופקדת על עיצוב המדיניות - וחמישה מחוזות. מספר העובדים במע"צ עמד בסוף 2003 על כ-770 עובדים, ובנוסף נעזרה מע"צ בגורמים חיצוניים לעבודות כגון תכנון ברמות השונות, ניתוחים כלכליים, סקרים ומדידות, תכניות לביצוע, עבודות פיתוח, עבודות אחזקה ופיקוח על הביצוע. תקציב יחידת הסמך בשנים 2000-2004 היה כ-2 מיליארד ש"ח לשנה.

ב-15.9.2003 החליטה כאמור הממשלה להפוך את מע"צ לחברה ממשלתית, לסגור את מע"צ כולל סניפי המחוזות ולבצע זאת עד 31.12.2003. עוד נקבע כי ההסדרים בדבר העברת פעילותה של מע"צ לחברה חדשה ייקבעו, כך שתחילת פעילותה של החברה תהיה ב-1.1.2004. בהחלטת הממשלה נקבע כי מטרות החברה יהיו בין היתר: תכנון, פיתוח, הקמה ואחזקה של דרכים בין-עירוניות בדרך של מיקור חוץ; ניהול הביצוע, הפיקוח והבקרה על הקמת רשת הכבישים בשלביה השונים; שיפור רמת השירות לנוסע וקיום תקני בטיחות בהתאם להחלטות הממשלה והנחיות שר התחבורה. כמו כן נקבע שהחברה תפעל ללא מטרות רווח, והמטרות הנמנות לעיל תהיינה כפופות להסכמים שייחתמו בין החברה למדינה. מקורות המימון של החברה יהיו על בסיס הסכמים עם המדינה בהסתמך בין היתר על תקציב המדינה. לא הוצגו בפני הממשלה בדיקות מעמיקות לקביעת המבנה המתאים לפעילות מע"צ, לא הוצגו חלופות, כולל עלות משוערת וניתוח רגישות, לסגירת מע"צ ולהקמת חברה. לא בוצע חישוב עלות תועלת של המהלך.

ביום 5.11.2003 נרשמה החברה בשם "מ.ע.צ - החברה הלאומית לדרכים ותשתיות תחבורה בישראל בע"מ אצל רשם החברות כחברה פרטית מוגבלת במניות בבעלות מלאה של הממשלה. החברה החלה בפעילותה רק שבעה חודשים לאחר המועד שנקבע בהחלטת הממשלה, כאמור ביולי 2004. המבנה הארגוני הסופי נקבע לאחר החלטת הממשלה והתנהל משא ומתן ממושך עם העובדים. למעשה מע"צ נסגרה כיחידת סמך רק 22 חודשים לאחר החלטת הממשלה. (דוח מבקר המדינה - דוח שנתי 2006, 2006)

## **2. ההסכמים להפעלת החברה ולסגירת יחידת הסמך**

לצורך הפעלתה חתמה החברה בשנת 2004 על שלושה הסכמים עם המדינה: (1) הסכם תפעול התחלתי; (2) הסכם תפעול ומימון רב-שנתי; (3) הסכם העברת פעילות ונכסים. הסכם רביעי עם הממשלה, שעניינו הסדר מקרקעי החברה, נחתם רק בשנת 2008. בנוסף, נחתמו בשנת 2005, הסכמים מיוחדים להסדרת זכויות העובדים.

**הסכם תפעול התחלתי** מטרתו להסדיר את פעילות החברה לתקופה מוגבלת, לצורך התארגנות והיערכות לקראת תחילת יישום תכנית העבודה הרב-שנתית. תוקף ההסכם שישה חודשים או עד שייחתם הסכם מפורט בין הצדדים. סוכם כי לצורך זה יועמד לרשות החברה במשך תקופת ההסכם סכום כולל של עד 37 מיליון ש"ח, אשר ישמש אך ורק לכיסוי ההוצאות שעניינן תחילת הפעילות של החברה והקמת המנגנונים הדרושים לפעילותה.



**הסכם תפעול ומימון רב-שנתי** - ההסכם הוא לתקופה של לפחות חמש שנים, ובו הוגדרו תפקידי החברה כלהלן: תכנון, פיתוח, אחזקה וניהול תנועה של רשת הכבישים הבין-עירוניים או דרכים אחרות שייכללו בתכנית העבודה השנתית; ניהול, פיקוח ובקרת האיכות בשלבי הביצוע השונים; טיפול בהפקעות, ביצוע פינויים, פינוי פולשים ורישום זכויות בקרקע; שיפור רמת השירות לנוסע. נקבע כי החברה תהיה הרשות הממונה על פרויקטים בשיתוף הסקטור הפרטי. על פי הסכם התפעול יוקם "גוף מוסמך". חברים בו יהיו מנכ"ל משרד התחבורה - יו"ר, החשב הכללי והממונה על התקציבים במשרד האוצר. עוד נקבע בהסכם התפעול כי החברה תגיש לגוף המוסמך פירוט כל הפרויקטים שבתכנון וביצוע, כולל דיווח על עמידה בלוח הזמנים ואומדן כספי של הפרויקטים. שינויים, עדכונים או תיקונים בתקציב הכולל או בתקציב לפרויקט מסוים ייעשו רק באישור מראש ובכתב של הגוף המוסמך.

באישור מנכ"ל משרד התחבורה ובתיאום עם משרד האוצר תהיה החברה רשאית לתכנן ולבצע, בתשלום, דרכים שיוזמנו וימומנו על ידי רשויות מקומיות, חברות עירוניות, חברות ממשלתיות או גופים פרטיים, בהיקף שלא יעלה על 10% מהמסגרת התקציבית שאושרה לה בתוכנית העבודה השנתית. תכנית העבודה תאושר מדי שנה על ידי הגוף המוסמך.

בהסכם התפעול נקבע כי גובה התקציב התפעולי השוטף ייגזר מסכום ההוצאה בפועל של תקציב הפיתוח באותה שנה, ויעמוד, במהלך תקופת ההסכם, על שיעור של 3.5% מסך התקציב האמור. התקציב התפעולי השוטף אינו כולל פעילויות מיוחדות של החברה, ואלה יתקצבו בנפרד.

בתחילת 2006 פנתה החברה בבקשה לשנות את שיטת המימון של ההוצאה השוטפת של החברה כך שיהיה סכום קבוע ולא אחוז מסך ההוצאה בפועל של אותה שנה, בטענה כי שיעור התקורה אינו מכסה את העלויות השוטפות של החברה. בנספח שצורף להסכם התפעול והמימון בשנת 2006 נקבע כי התקציב התפעולי, תקציב התקורה, עודכן ל-60 מיליון ש"ח לשנה בשנים 2005-2006; בשנים 2007-2008 יהיה התקציב התפעולי מותנה חלקית בביצוע תקציב הפיתוח, הוגדר מנגנון קיזוז על פי ההכנסות השוטפות של החברה באותה התקופה. רק בשנים 2009-2010 יהיה התקציב התפעולי 3.5% מהביצוע בפועל של תקציב הפיתוח.

**הסכם להעברת נכסים ופעילות:** הסכם המסדיר את העקרונות להעברת פעילות מע"צ ונכסיה לחברה. בהסכם נקבע בין היתר כי מע"צ תרכז, תערוך ותעביר לחברה את כל המסמכים המצויים ברשותה והקשורים בפעילות מע"צ ונכסיה כגון: הסכמי פרויקטים; ההסכמים, ההסדרים וההתחייבויות בין מע"צ ובין קבלנים, מתכננים, יועצים ומפקחים; הסכמים עם רשויות; רשימת ההפקעות שבוצעו וערבויות. כן נקבע כי העברת פעילות מע"צ תושלם לא יאוחר מ-31.10.04 או במועד מאוחר יותר עליו יחליט הגוף המוסמך.

**הסכם המקרקעין:** רוב פעילות מע"צ הייתה קשורה לפיתוח ואחזקת הכבישים הבין-עירוניים במדינה, ולכן הסדרת פעילותה תלויה רבות בהסדרת נושא המקרקעין שהיו בידיה. הטיפול בנושא זה החל עוד סמוך לקבלת החלטת הממשלה על סגירת מע"צ והקמת החברה בספטמבר 2003. בתחילת 2004 הוכנה טיוטה להסכם ע"י יועץ משפטי של החברה, כבסיס להתדיינות עם המדינה. במהלך השנים 2005-2006 התנהל משא ומתן לקראת חתימת הסכם בין החברה ובין מינהל הדיור הממשלתי שבמשרד האוצר ומינהל מקרקעי ישראל על הזכויות שיינתנו לחברה במקרקעי דרכים ונכסים תפעוליים. ההסכם עוסק בנושאים שונים כגון: ההסדרים

שיחולו על נכסים תפעוליים - סטאטוס המקרקעין לרבות במקרה שינוי ייעוד; התמורה שתשולם לחברה בגין מיזמים בצד הדרך; היקף המידע ונוהלי העברת מידע ממנהל מקרקעי ישראל על מקרקעי הדרכים; היקף שיתוף הפעולה והתיאום בין החברה ובין ממ"י בכל הקשור לתכנון דרכים - צוות תכנון משותף; הגדרת היקף ההתחייבויות של החברה לנשיאה בתשלומי מיסים ותשלומי חובה אחרים החלים על המקרקעין; הגדרת היקף האחריות של החברה לנזקים שייגרמו בקשר למקרקעי דרכים; חילופי קרקעות במקרים של הפקעה והריסה של מבנים; שינוע עפר לצורכי סלילת דרך ביחידה תכנונית אחת וכדומה. עקב מחלוקות בין הצדדים ההסכם נחתם רק בשנת 2008.

**ה הסכמי זכויות העובדים:** ב-7.7.05 נחתמו ארבעה הסכמים על זכויות העובדים, ואלה הם:

1. הסכם קיבוצי מיוחד - הסכם המסדיר את תנאי ההעסקה של העובדים בחברה לתקופה של חמש שנים; בכל פעם יתחדש ההסכם מאליו לשלוש שנים נוספות.
2. הסכם פנסיה - ההסכם מסדיר את תנאי הפנסיה של עובדי מע"ץ העוברים לחברה והיו מבוטחים בפנסיה תקציבית.
3. הסכם מימון פנסיה תקציבית - הסכם זה מסדיר את האחריות והערבות של המדינה כלפי החברה בנושא הפנסיה של העובדים המבוטחים בפנסיה תקציבית.
4. הסכם הפרישה והמעבר - ההסכם מסדיר את תנאי הפרישה המוצעים לעובדים הפורשים ממע"צ, מספר הפורשים, מנגנון הפיטורין, מנגנון הניוד וזכויות העובדים העוברים לחברה החדשה.

(דוח דירקטוריון של החברה הלאומית לדרכים, 2010)

### **3. המרכיבים המרכזיים בתהליך הקורפורטיזציה**

#### שינוי מבני ואופן תפעול הארגון

מ.ע.צ כיחידת סמך פעלה בצורה של מטה אשר מתווה מדיניות וחמישה מחוזות אשר ביצעו את תכנית העבודה שנקבעה. כל פרויקט טופל ביחידת הסמך בין מספר גורמים ולא היה גורם מתכלל אחד שליווה את הפרויקט מתחילתו ועד סופו. מכאן גם שלא היה גורם מקצועי אחד שנשא באחריות להצלחתו או כישלונו של פרויקט. כמו כן, תכנון של פרויקט נעשה, בדרך כלל, בשלבים וביחידת הסמך לא הייתה חלוקה ברורה של שלב תכנון ראשוני, תכנון מפורט, הפקעת קרקע פינוי שטח וביצוע סלילת הכביש ותחזוקתו. חלקים שונים של הפרויקט יכלו להיות בשלבים שונים של התהליך. אופן תפעול הפרויקטים לא נעשה פר פרויקט תחת ניהול מרכזי לכל אחד מהם. ליחידת הסמך היו משימות שונות בפרויקטים שונים לביצוע, אך לא הייתה תפיסה כוללת של לוח זמנים ותיאום הפעילויות על מנת לעמוד ביעדים של פרויקט. כבר בשלב יחידת הסמך חלק מהעבודות נעשו על ידי גורמי חוץ (בדרך של מיקור חוץ), אך חלק נכבד נעשה על ידי עובדי יחידת הסמך, עובדי מדינה. (דוח מבקר מדינה – דוח שנתי 51ב', 2000)

השינוי המבני המרכזי שנעשה תוך כדי הפיכת יחידת הסמך לחברה היה שינוי מהות הארגון. הארגון הפך לחברה מנהלת בלבד האחראית על הוצאת מכרזים, בחירת קבלנים, פיקוח בקרה וניהול חוזי התקשרות, יצירת סטנדרטיזציה הן מקצועית (בתחום סלילת כבישים בינעירוניים) הנשענת על מחקר ופיתוח של החברה והן מבחינת התקשרות (מכרזים אחידים, שוויוניים, תחרותיים). כל שלבי התפעול הוצאו מהארגון למיקור חוץ והחברה נשארה כמטה מצומצם ללא מחוזות אשר מטרתו לנהל את הפרויקטים אך לא לבצעם. כחברה מנהלת הארגון התמקצע בהכנת, הוצאת ובקרת מכרזים משלב התכנון ועד לביצוע. אופן התפעול של פרויקט שונה על ידי הגדרה ברורה של שלבי הפרויקט (תכנון, הפקעת קרקעות, ביצוע וכדומה). לכל שלב של פרויקט מכרז וקבלן ביצוע משלו והחברה הלאומית לדרכים הינה מתכללת את כל התהליך כאשר יחידת התפוקה שלה הינה ברמת פרויקט. תפקיד ניהול הפרויקט הועבר למיקור חוץ גם כן, כאשר החברה בוחרת במכרז את הקבלן אשר מנהל את הפרויקט, מתאם בין הקבלנים השונים בכל אחד מהשלבים של הפרויקט והוא זה שנושא באחריות ניהול הפרויקט ותוצאותיו, לרבות עמידה בלוח זמנים, תקציב וכיוצא באלה. במקביל, לכל פרויקט מונה איש קשר, מתאם (קורדינטור), עובד החברה הלאומית לדרכים, אשר מלווה את הפרויקט מתחילתו ועד סופו. בכך נוצרת ראייה כוללת והמשכית לכל פרויקט בנפרד, וישנה הגדרה מאד ברורה של סמכויות ואחריות. (מיכה קפילובסקי, 2011)

#### הגברת תחרות ועידוד התמקצעות

הוצאת כל הביצוע של פיתוח ותחזוקת רשת כבישים בינעירונית ושלביו השונים למיקור חוץ והעסקת גורמי חוץ באמצעות מכרזים על פי חוק חובת המכרזים מגביר את התחרות בשוק והופך את השוק להיות יותר "משוכלל". תהליך המכרזים מגביר את שוויון ההזדמנות הניתנת לניגשים למכרז, שקיפות התהליך, סימטריה במידע ובתחרות. כמו כן יש אבחנה בין שלבי ביצוע הפרויקט ופרסום מכרזים נפרדים לכל שלב או תפקיד בפרויקט. הדבר מעודד התמקצעות של קבלני הביצוע כל אחד בתחומו. ההנחה הכלכלית הינה כי "שוק משוכלל" (תחרותי) והתמקצעות של גורמי הביצוע מעודד אספקת "המוצר" בצורה יעילה יותר, חסכונית ואיכותית יותר. ברמה התיאורטית ניתן היה למ.ע.צ יחידת הסמך להוציא מכרזים על פי הכללים ודרכי הפעולה של משרד ממשלתי אך במעשה הליך זה למרות השיפורים הרבים שנעשו בתחום בשנים האחרונות הינו עדיין ארוך ומסורבל יותר. אין ספק כי חברה ממשלתית יכולה לבצע הוצאת מכרזים על פי חוק חובת המכרזים ביתר מהירות, מקצועיות ויעילות דה-פקטו. (קרן טרנר, 2013)

במקביל, הפיכת החברה הלאומית לדרכים להיות חברה מנהלת גרידא מאפשרת לחברה להתמקצע בתחומה ובתפקידיה המוגדרים ומכאן לצמצם את כוח האדם, לשנות את תמהיל כוח האדם ולהתאימו לתפקידי החברה. יצירת אבחנה ברורה בין תפקידיה של החברה לתפקידים של קבלני הביצוע גורם לחברה להתמקצע ולהתמקד בתחומה המוגדר ולהשתפר בביצועיה ובתפוקות הנדרשות ממנה. כיום החברה הלאומית לדרכים מוציאה מכרזים רבים יותר מסוג "Design to Build" (DB) מכרזים אלו הינם מכרזים המשלבים את התכנון והביצוע יחד. למכרז מסוג זה יתרון מכיוון שהוא מייצר תמריץ לקבלן לתכנן את הכביש בצורה החסכונית ביותר לביצוע תוך עמידה בדרישות איכות. כמו כן כיום ישנם מכרזים אשר כוללים את עלויות תחזוקת הכביש כבר במכרז המקורי לביצוע, מכרזים מסוג זה מייצרים תמריץ לקבלן לבצע את הפרויקט במינימום

עלויות תחזוקה בעתיד. סוגי המכרזים טיבם ותוצריהם, משתפרים ומשתכללים עם הזמן לאור התמקצעות החברה בתחומה. (שי יפתח, 2011)

### גמישות ניהולית – גמישות תעסוקתית

במסגרת הקמת החברה נחתם "הסכם קיבוצי מיוחד" חדש. הסכם זה שיקף תפיסה שונה לחלוטין מהסכמי עבודה אשר היו נהוגים במגזר הציבורי בישראל, הוא נחשב לאחד מההסכמים המובילים דרך בתחום. בהסכם הושם דגש על מספר אלמנטים: (1) יצירת איזון ביחסי הכוחות בין המעסיק לנציגות העובדים; (2) תגמול או פיטורי עובדים על בסיס הערכת תפקודם; (3) יצירת כלים ניהוליים להנהלת החברה המאפשרים גמישות להנהלה להתאים את התשומות שלהם לתפוקות הנדרשות ומשתנות הנקבעים להם.

(1) יצירת איזון ביחסי הכוחות בין המעסיק לנציגות העובדים  
ההסכם החדש מכיל בתוכו אלמנטים שונים אשר מייצרים איזון ביחסי הכוחות והשפעה של ארגון העובדים (ההסתדרות) לבין הנהלת החברה. דוגמא לכך נראה במצב של פיטורי עובדים בגין אי התאמה או חוסר תפקוד. בהסכם החדש תהליך והחלטת הפיטורים עדיין נתון לוועדה פריטטית או ועדת משמעת, אך הוועדה מורכבת מנציג אחד של ארגון העובדים ושני נציגים של הנהלת החברה בשונה מבעבר שבו לנציגות העובדים היה משקל גדול יותר בהחלטה.

(2) תגמול או פיטורי עובדים על בסיס הערכת תפקודם  
ההסכם יצר בתוכו מנגנון הערכת עובדים, בו כל עובד בחברה, מוערך על ידי הממונה שלו פעמיים בשנה. הערכת העובדים היא "יחסית", על בסיס מעין "פונקצית פעמון", כל העובדים מחולקים על פי סקלה קבועה מראש (10% מצטיינים, 40% טובים, 40% בינוניים, 10% טעוני שיפור), כאשר קידום השכר ומענקי שכר תקופתיים הם תלויי הערכה (האחוזון שנקבע לעובד) ולא על בסיס ותק גרידא. עובד אשר קיבל "טעון שיפור" פעמיים במהלך שנתיים והנקודות הטעונות שיפור לא תוקנו לשיעור רצון הממונה, יהיה מועמד לפיטורים. כמו כן הוכנס תגמול נוסף הנקרא "אי היעדרות" - עובד אשר לא יאחר או יעדר שלא בצדק מהעבודה יקבל בונוס/ מענק על בסיס תנאים מוגדרים בהסכם.

(3) כלים ניהוליים להנהלת החברה המאפשרים גמישות להנהלה להתאים את התשומות (שעות עבודה) שלהם לתפוקות הנדרשות ומשתנות הנקבעים להם.

ההסכם מאפשר ניוו עובדים, העברת עובד בין יחידות ומחלקות שונות בחברה ביתר קלות. כך מנהל יכול לנייד את עובדיו בין מחלקות שונות על פי דרישת ביצוע ועל פי התאמה של העובד לתחום עיסוקו אשר יגביר את האפקטיביות של תפוקות העובד הבודד והיחידה כולה.

ההסכם מאפשר העסקת עובדים "משימתיים" ויכולת לסיים את תעסוקתם בסוף המשימה שלשמה הועסקו ובכך להעסיק עובדים על פי ביצוע החברה ומכאן לאפשר גמישות להנהלת החברה לצמצם או להרחיב את התשומות של החברה ביחס לתפוקות הנדרשות המשתנות אשר לעיתים לא נקבעים על פי הנהלת החברה והינם דרישה של הממשלה או השוק. (הסכם קיבוצי מיוחד, 2005)

הסכם השכר מובנה בתוך ההסכם הקיבוצי. קידום שכר העובד תלוי בקידומו בתפקיד ועלייתו בדרגה. בכך, שכר העובד אינו נפתח כל כמה שנים למו"מ אשר נשען על יחסי הכוחות בין נציגות העובדים (ההסתדרות) והנהלה באותה נקודת זמן. שכר העובד אינו נתון לשינוי עקב

שינויים מבניים פנימיים או התייעלות שהחברה רוצה לעשות כגון: הכנסת תוכנת מחשב אשר תיעל את עבודת החברה. אחרת, נדרשת חברה ממשלתית לפצות את העובדים על ידי העלאת שכר קבועה ואחידה לכל העובדים בגין השינוי. לכן לעיתים ההנהלה לא מובילה תהליך ייעול או תהליך שיפור שירות חיוני, עקב משמעויות השכר הנדרשות. ניתן לראות כי "ההסכם הקיבוצי המיוחד" שנחתם על ידי הסתדרות העובדים והנהלת החברה עם הקמת החברה, מכיל בתוכו אלמנטים חשובים אשר מאפשרים גמישות ניהולית ותעסוקתית גדולה יותר מבעבר ומייצרים הן יכולת והן תמרוץ להנהלת החברה ועובדיה לשפר את תפקוד וביצועי החברה. (סיגל בלוך, 2011)

#### שינוי תמהיל העובדים ושינוי התרבות הארגונית

אחד השינויים הבולטים שחלו בארגון כאשר משווים בין הארגון כיחידת סמך לארגון כחברה ממשלתית הוא השינוי בתרבות הארגונית אשר התאפשר בעיקר משינוי תמהיל העובדים והנהגת החברה החדשה. במהלך הקמת החברה הממשלתית נחתם "הסכם הפרישה והמעבר"; הסכם שהסדיר את תנאי הפרישה המוצעים לעובדים הפרושים מ-מ.ע.צ, מספר הפרושים, מנגנון הפיטורין, מנגנון הניוד וזכויות העובדים העוברים לחברה החדשה. הסכם זה למעשה הסדיר את פרישתם של כ-350 עובדים מיחידת הסמך ומעבר של כ-130 עובדים בלבד לחברה חדשה המהווים פחות מחצי ממספר העובדים בחברה. מ.ע.צ הישנה לפני סגירתה העסיקה כ-720 עובדים, הגיל הממוצע של העובדים היה גבוה ביותר, מידת השכלתם והכשרתם של העובדים הייתה נמוכה. מכיוון שמרבית העובדים היו וותיקים במערכת ומורגלים תרבותית לתרבות ארגונית של עובדי מדינה ו"מגזר ציבורי קלאסי", שינוי תמהיל העובדים היה קריטי בניסיון לייצר תרבות ארגונית חדשה לארגון. כיום החברה צעירה ודינאמית יותר, הגיל הממוצע עומד על 44 רמת ההשכלה והכשרת העובדים הינה גבוהה יותר, כ-70% מהעובדים בעלי תארים אקדמיים כ-80% מהעובדים עובדים מקצועיים לעומת 40% בתקופת יחידת הסמך.<sup>8</sup> לחברה יש קוד לבוש וקוד אתי המושרשים היטב בהתנהלות הארגון. החברה משווקת את עצמה כחברה מנהלת קטנה, איכותית, טכנולוגית השואפת למצוינות ותודעת שירות. (החברה הלאומית לדרכים, 2011)

#### יצירה של ממשל תאגידי

הגדרת הארגון כחברה ממשלתית בע"מ שחל עליה חוק החברות התשנ"ט – 1999 וחוק החברות הממשלתיות התשל"ה – 1975 מחייבת את החברה להקים ולהבחין בין אורגנים שונים של חברה כגון: אסיפה כללית, דירקטוריון, הנהלה שכירה, מבקר פנימי וחיצוני. הקמת האורגנים הללו, הגדרת תפקידים סמכותם ואחריותם יחד עם פיקוח על אופן תפקוד האורגנים בהתאם לחוק, מייצר מערכת של איזונים ובלמים, הפרדה בין משילות, מדיניות, בקרה ופיקוח לבין ניהול וביצוע. מצב זה מאפשר פלטפורמה לממשל תאגידי המגדיר את מכלול התהליכים, המנהגים, המדיניות, הכללים, המוסדות ואת מבני הבקרה שלפיהם מתנהל ומבוקר התאגידי. משטר ארגוני מגדיר גם את היחסים בין נושאי הסיכון השונים ואת יעדי המשילות של הארגון. עיצוב ממשל תאגידי מותאם לארגון במתכונתו החדשה, מגדיל את מידת השקיפות והאחריותיות התאגידית ובכך מאפשר התנהלות תאגידית תקינה, יעילה ואפקטיבית יותר.

<sup>8</sup> ראה נספח א' – השוואת התפלגות כח האדם לפי דרוג בין יחידת הסמך לחברה הממשלתית

יצירת תאגיד נפרד המקיים ממשל תאגידי מותאם לצרכיו, מהווה בסיס לתפקוד מיטבי של כל חברה. במקרה של החברה הלאומית לדרכים אשר הינה חברה מנהלת שעיקר משימותיה הינם פרסום מכרזים ובחירת קבלנים לביצוע פרויקטים גדולים בכספי ציבור, הרחקתו של התאגיד במעט מהממשלה והפוליטיקה, הינו הכרח של ממש כדי למנוע הפעלת שיקולים לא עסקיים או זרים ולשמור על מינהל תקין. המנגנונים ואורגנים הנוספים לחברה ממשלתית מעצם הגדרתה ככזו, מפחיתים את הפוליטיזציה של הארגון. אומנם חלק מנציגי הדיקטטוריון מתמנים על ידי השר האחראי אך יכולת ההשפעה של השר על הניהול השותף של הארגון פוחתים ביחס ליחידת סמך. בנוסף חוק החברות הממשלתיות תשל"ה - 1975, מורה לרשות החברות הממשלתיות לפקח על חברות ממשלתיות בתחומים שונים בדגש על שמירה של ממשל תאגידי ומנהל תקין. כמו כן הפיכה של החברה הלאומית לדרכים לחברה ממשלתית מגדיל את האוטונומיה והגמישות של הארגון ביחס לתפקודו כיחידת סמך, אשר מהווה יתרון בתפקוד של חברה אשר מהותה ניהול מכרזים בכפוף לחוק חובת המכרזים ביחס למשרד ממשלתי. (ניסים סלמן, 2013)

#### יצירה ושיפור של הבקרה ופיקוח – רגולציה על הארגון

הפיכת מ.ע.צ מיחידת סמך של משרד התחבורה לחברה ממשלתית גרמה להפרדה של התאגיד ממשרד התחבורה ואפשרה לבחון את החברה כישות נפרדת מהמשרד האחראי עליה. תחילתו של שינוי משפטי זה באבחנה משפטית ואחר כך מהותית. בעקבות כך התחולל שינוי זהות הארגון ועובדיו - מעבר ממעמד של עובדי מדינה בעלי זהות של עובדי משרד התחבורה, לזהות חדשה, עובדי תאגיד עצמאי - החברה הלאומית לדרכים. השינוי המשפטי אפשר למשרד התחבורה לראות עצמו לא רק כקובע המדיניות ובעלות התאגיד אלא כלקוח המרכזי של החברה הלאומית לדרכים, ובכך להביא לשינוי תפיסה בציפיות מהארגון. במקביל, קיבל המשרד לגיטימציה לבקר ולדרוש תפוקות מהחברה, כתאגיד נפרד אשר אמור לתת למשרד שירות מכוון תפוקות תמורתם משלם המשרד. אם בעבר יחידת הסמך הייתה עוד אורגן בתוך המשרד כמו כל יחידה שחל עליה ביקורת פנימית של מבקר הפנים של המשרד וביקורת של מבקר המדינה, משעבר השינוי, משרד התחבורה עצמו אמון על פיקוח ורגולציה מקצועית - תחבורתית על החברה. למעשה בכך התווספה בקרה (תוך כדי מעשה) על הפעילות ולא רק ביקורת (לאחר מעשה). הפיכת יחידת הסמך לחברה יצרה, אם כן, מצב דואלי: נוצרו יחסי לקוח ספק בין המשרד לחברה; ובמקביל, המשרד הפך לגורם המפקח, הרגולטור המקצועי. מימוש ואופן הפעלת הרגולציה הנ"ל נקבעה במסגרת הסכם תפעול ומימון הנחתם בעת הקמת החברה. בהסכם נקבע כי יוקם "גוף מוסמך" המורכב מנציגי משרד התחבורה ומשרד האוצר אשר אמון על בקרה (פיקוח) של התקציב ושל הפרויקטים עצמם והינו הגורם המוסמך לאשר את תוכנית העבודה ותקציבה. הבקרה דה פקטו בוצעה על ידי חברת בקרה חיצונית ונפרדת בין השנים 2005 - 2010, חברה בינלאומית - Construction Northcroft Consultants, שנותנת שירותים ל"גוף המוסמך" אשר רכש את שירותיה (באמצעות מכרז). חברת הבקרה מורכבת מאנשי מקצוע רלוונטיים לתחום, המבצעים בקרה צמודה (נפרדת ואובייקטיבית) והפקת דוחות בקרה חודשיים על פעילותה של החברה הלאומית לדרכים. בקרה זו מהווה כלי "לגוף המוסמך" לקבוע את המדיניות של פיתוח ותחזוקת הכבישים הבינעירוניים בישראל. (קרן טרנר, 2013)

הפיכת יחידת הסמך לחברה ממשלתית, אשר חל עליה חוק החברות הממשלתיות התש"ל"ה - 1975, הוסיפה בקרה ורגולציה תאגידית. החוק מורה לרשות החברות הממשלתיות לפקח על חברות ממשלתיות בתחומים שונים כגון: שכר, דוחות כספיים ודיווח פיננסי ובתחומי ממשל תאגידי ומנהל תקין. בנוסף מעצם הפיכה יחידת הסמך לחברה בע"מ וכנדרש על פי חוק החברות, מוקמים אורגנים (אסיפה כללית, דירקטוריון, מנכ"ל, וועדת הביקורת, מבקר פנימי, מבקר חיצוני וכיוצא באלה), אשר אמונים על בקרה, פיקוח וביקורת על התנהלות החברה בכל התחומים, לרבות: תפעול, ניהול, כספים, כוח אדם, שכר וכיוצא באלה. (ניסים סלמן, 2013) מכאן שמעצם תהליך הקורפורטיזציה והפיכת מ.ע.צ מיחידת הסמך לחברה ממשלתית התווספה, התפתחה והשתפרה הבקרה ופיקוח על החברה הלאומית לדרכים בשלושה היבטים: (1) התנהלות פנים ארגונית (2) תאגידית (3) מקצועית (תחבורתית). (מיכה קפילובסקי, 2011)

#### התנהלות חשבונאית וכלכלית עסקית

המעבר מיחידת סמך לחברה, חייב את החברה לפרסם דוחות כספיים מבוקרים על ידי רואה חשבון חיצוני (מבקר חיצוני), ומאושרים על ידי הדירקטוריון והאסיפה הכללית של החברה. במסגרת תקנות החוק משנת 2005 ו 2007 של חוק החברות הממשלתיות תש"ל"ה – 1975 החברה מחויבת לערוך תהליך של בחינת עמידותה בסעיפים 302 ו-404 של ה-SOX<sup>9</sup>, שרשור חתימות ובחינת בקרה פנימית המבוקר גם כן על ידי הרואה חשבון החיצוני ורשות החברות הממשלתיות. במעבר לחברה, החברה חתמה על הסכם תפעול מימון עם המדינה. במהותו הסכם זה הוא הגדרה של "תקציב קשיח"; קרי – הפעילות כבר אינה מתוקצבת בתקנה תקציבית בחוק התקציב המאושר על ידי הכנסת, אלא, היא מחויבת בביצוע של פרויקטים ותהא זכאית לקבלת תשלום מהמדינה בהתאם לעמידתה באבני דרך שייקבעו לכל פרויקט. העברת הכספים של המדינה הינה תשלום בגין ביצוע "תפוקות" החברה. עלות השכר של עובדי החברה אינה עוד סעיף תקציבי המשולם באופן אוטומטי, כי אם, מהווה תשומה, חלק מהעלות וכלולה בתחשיב כל פרויקט. כלומר, החברה חייבת לתמחר את עלות השכר בתוך עלות העבודות. מכאן, שעליה להתייעל ולהתמקצע כדי לעמוד בעלות העבודות שנקבעה. עלות שכר של החברה איננה עוד עלות קבועה בלתי הפיכה ("Sunk Costs"). בנוסף, בהסכם תפעול המימון נקבע שאחוז התקורה ('הוצאות הנהלה וכלליות' בדוח הכספי – הנהלה וכלליות), עלויות תפעול החברה, לא יעלו על כ- 3.5% מסך התקציב או הכנסות. בכך מוודאת המדינה, כלקוח, שתשלום עבור פרויקטים לא יזלוג לתפעול הארגון, כי אם, לעבודות עצמן, להשגת תפוקות שנקבעו. (שי יפתח, 2011)

#### 4. הערכת תפקודה וביצועיה של החברה

קביעת מדדים הבוחנים את תפקוד וביצועי מ.ע.צ החברה הלאומית לדרכים הינו תהליך מורכב אשר חייב להיות מותאם לאופי פעילות החברה. השוואה של ביצוע ותפקוד החברה ביחס לביצוע ותפקוד יחידת הסמך בעייתי מאד משום ששני הארגונים הללו במהותם שונים לגמרי, אופי הפעילות שלהם ומטרותיהם שונים. יחידת הסמך ביצעה את מרבית הפרויקטים בעצמה והחברה הינה חברה מנהלת בלבד, כאשר ביצוע הפרויקטים נעשה על ידי קבלני משנה פרטיים. החברה

<sup>9</sup> ראה הערה לעיל.

המנהלת פועלת על פי שיטת ניהול פרויקטים לעומת יחידת הסמך אשר בצעה משימות שונות בתחומי מקצוע שונים שהרכיבו יחד פרויקטים שונים. המוצר הסופי זהה אך אופי התפקוד והביצוע של הארגונים שונה מאד ולכן לא ניתן להשוואה ישירה.

התוצרים של החברה הלאומית לדרכים, אשר הינה חברה מנהלת פרויקטים של תשתית תחבורתית, זהים לתוצרים של מ.ע.צ הישנה - יחידת הסמך, סלילת דרכים בינעירוניים בישראל ותחזוקתם. יצירת מדדים אחידים המשקפים את טיב התוצרים בהיבט של עלות, איכות וזמן ביצוע מורכבת ביותר, במיוחד לנוכח העובדה שקיימים משתנים רבים המשפיעים על היבטים אלו, לרבות: סוג הכביש, מהירות תכן לכביש, טופוגרפיה, דרישות סביבתיות וכדומה. מרבית עבודותיהם של החברה ויחידת הסמך הינן: הרחבת כבישים קיימים, מחלפים, צמתים, מעגלי תנועה, מנהרות, הרחבת שוליים, שינוי זוויות ודרכי כביש ולא סלילה חדשה לגמרי של קילומטרים כביש במקום לא מיושב. כמו כן בתחזוקת כבישים ישנם היבטים שונים המשפיעים על עלות, מורכבות או אורך זמן של פרויקט תחזוקה, כגון איכות הכביש במקור, מידת הבטיחות המבוקשת, עומסי התנועה, שינויים אקלימיים או טופוגרפיים. לכן לא ניתן לייצר מדד על פי קילומטר כביש או בחינה של התייעלות על פי סלילה או תחזוקה של קילומטר כביש. בנוסף איכות הכביש קשה למדידה, אין תקן אחד ואופן המדידה והגדרת מדד האיכות נתון למחלוקת. רמת איכות העבודה נקבעת, בסופו של דבר, לא על ידי החברה, אלא על ידי משרד התחבורה והאוצר. אלה האחרונים קובעים את סוג ואיכות כל פרויקט על פי חישובי עלות תועלת, מדיניות הממשלה ומגבלות תקציב וכדומה. אמנם החברה מבקשת לפעול על פי סטנדרטים מסוימים הנקבעים על ידה, והיא אף מפתחת וממליצה ללקוח (משרד התחבורה), אך כאמור, הקביעה הסופית אינה בידי החברה, כי אם, בידי הלקוח אשר קובע איזה כביש ברצונו לקבל, את איכותו, מידת הבטיחות, רמת שירות וכיוצא באלה. כפי שצוין לעיל בחינת עלות הפרויקטים והשוואה לעלותם בתקופת יחידת הסמך, בעייתית הן בקושי למצוא השוואה נכונה בין פרויקטים דומים, הן בהשגת הנתונים על הפרויקטים בתקופת יחידת הסמך והן בבעייתיות של השוואת העלות, מכיוון שעלות הפרויקט נגזרת מאיכות הכביש, מהירות התכן, רמת השירות, הבטיחות וכדומה שנקבעו על ידי משרד התחבורה והאוצר. באופן כללי ניתן לומר שמרבית הפרויקטים אשר מנהלים על ידי החברה הלאומית לדרכים הם פרויקטים ברמת איכות, בטיחות ושירות גבוהים יותר מבעבר וכתוצאה מכך חלקם מעט יקרים יותר מפרויקטים שבוצעו על ידי יחידת הסמך. רמת האיכות, הבטיחות והשירות של מרבית הפרויקטים החדשים גבוהה יותר. יש להניח, שעובדה זו תשפיע בעתיד על הפחתת הצורך ועלות התחזוקה של הכבישים אך את זה ניתן יהיה למדוד רק בפרספקטיבה של עוד מספר רב יותר של שנים. השפעת איכות ובטיחות הכבישים על הפחתת תאונות דרכים גם כן ניתנת למדידה אך מדידה מסוג זה מורכבת ומצריכה פרספקטיבה ארוכת שנים, אבחנה בין תאונות דרכים הנגרמות בעקבות תשתית הכביש ואיסוף הנתונים הרלוונטיים לאורך השנים לשם השוואה, למידה והפקת לקחים הן על השפעת איכות התשתיות בפועל על תאונות דרכים והן על אחזקת התשתיות בעתיד. (שי יפתח, 2011)

המדדים החשובים ביותר עבור חברה המנהלת פרויקטים הם יכולתה לעמוד בתקציב, בלוח הזמנים וברמת איכות שנקבעת לכל פרויקט. כמו כן, ביכולתה להעריך, באופן מהימן, את עלות ומשך הפרויקט בשלבי תכנונו ולפני הוצאתו למכרז או לביצוע. מדדים מסוג זה, על אף שנראה לכאורה כי אינם מורכבים, אינם קיימים בצורה גורפת לכלל הפרויקטים, בתקופה שמאז



הקמת החברה, בשנים הנבחנות במחקר זה, והן של יחידת הסמך, בתקופה שקדמה לכך. פרויקטים בביצוע בשנים הראשונות של החברה החדשה נמדדו ונבחנו בעמידתם בלוחות זמנים ובתקציב, אך אין תיעוד מסודר ולא ניתן לאסוף נתונים מהימנים על פרויקטים אלה, זאת לאור חוסר במחשוב ובכללים לשימור המידע. אין גם תיעוד של מדדים ברמת מאקרו של החברה, אלא, רק ברמת הפרויקט הבודד. לפרויקטים בתקופת יחידת הסמך לא נמצא כל תיעוד למדדים מסוג זה.

מרבית הפרויקטים נפרסים על מספר רב של שנים, ממועד תחילת התכנון ויציאה למכרז ועד לביצוע סופי אפשר שתחלופנה 3-5 שנים או יותר, תלוי בפרויקט. במרבית התקופה הנבחנת הן של יחידת הסמך והן של החברה, פרויקטים תוקצבו על ידי המדינה בשיטת "סלמי", קרי – בשלבים, משום שלא הוסדר תקצוב כולל של הפרויקט ואף לא ניתנה "הרשאה להתחייב"<sup>10</sup> על פי אומדן הפרויקט הראשוני. בנוסף, שלבים אלה לא היו בהכרח אחידים בין הפרויקטים ומכאן שקשה מאד להעריך הן את עלות הפרויקט בכללותו או לחזות את לוחות הזמנים של ביצוע שלבי הפרויקט. במקרים רבים במהלך חיי הפרויקט לוחות הזמנים ועלות הפרויקט השתנו ואושרו מחדש על ידי המדינה, אך אין לכך תיעוד מסודר. בשנת 2006 משרד התחבורה הטמיע את מערכת המרכבה (מערכת ERP), מערכת מחשוב כוללת ורוחבית לכל משרדי הממשלה. בעקבות המעבר למערכת החדשה, אבדו נתונים רבים של פרויקטי יחידת הסמך וגם של החברה החדשה ומכאן שאין תיעוד היסטורי מהימן במשרד התחבורה ובמשרד האוצר ביחס לפרויקטים והארגונים הנבחנים. (קרן טרנר, 2013) ישנם ממצאים מבדיקות ונתונים שנאספו לגבי מספר פרויקטים בודדים, בתקופת יחידת הסמך על ידי מבקר המדינה<sup>11</sup> ובתקופת החברה על ידי חברת הבקרה. אך אין כיום מערך נתונים סדור על פעילות הארגון כיחידת סמך וכחברה בהיבט זה של מדדי ביצוע (זמן/עלות/איכות) אשר יכול לשקף את כלל פעילות הארגונים. אי קיום של מדדים אלו מעיד על בעיות מהותיות בניהול החברה, הן של הנהלת החברה והדירקטוריון, ובפיקוח עליה ועל פעולותיה על ידי הבעלים, הרגולאטור - המשרד הממונה. למעשה עד היום לא הייתה דרישה מהחברה, ממנהליה, מבעליה, מהרגולאטור או מלקוחותיה לבחון את תפקודה וביצועיה במדדי ביצוע מקובלים בעולם העסקי.

קיימים קשיים בהערכת תפקודה וביצועיה של החברה כגון: אי קיומם של מדדים עסקיים ומדדי ביצוע המותאמים לאופי ולמוצרי החברה; הקושי להשוות את תפקוד החברה ביחס לתפקוד יחידת הסמך מהיותם ארגונים שונים במהותם; אי היכולת לייצר מדדים הבוחנים ומשווים את תוצריהן של החברה ויחידת הסמך. חרף הקשיים המפורטים לעיל אנסה במחקר זה להציג היבטים אחרים המשקפים את ביצועיה ותפקודה של החברה הלאומית לדרכים בע"מ.

איכות הכבישים ועבודות הנכללות היום בפרויקטים של החברה הלאומית לדרכים גבוהה יותר מבעבר במסגרת הפרויקטים של מ.ע.צ יחידת הסמך. ניתן לראות זאת ברמת האיכות המוגדרת והנדרשת מראש במפרט הראשי שמתפרסם בכל מכרז של החברה הלאומית לדרכים בהשוואה להסדרים שהיו נהוגים ביחידת הסמך וכן באיכות הביצוע בפועל של הקבלן הנבדקת

<sup>10</sup> "הרשאה להתחייב" כמופיע בחוק יסודות התקציב תשמ"ה – 1985, הינה התחייבות של הממשלה לשלם את הסכום הנקוב.

<sup>11</sup> ראו לדוגמה את דוח מבקר המדינה, דוח שנתי 2015 ב' משנת 2000 הסוקר חלק מפרויקטי מ.ע.צ יחידת הסמך.

על ידי אגף אבטחת איכות של החברה הלאומית לדרכים. בקרת האיכות של החברה הלאומית לדרכים, לעומת בקרת האיכות כפי שנעשתה בתקופת יחידת הסמך, היא מוסדרת, מעמיקה, יסודית, מקיפה יותר ומתבצעת בתדירות גבוהה מאד. בעבר נעשתה בקרת אבטחת איכות ביחידת הסמך אחת לשנה לערך, לעומת פעם בחודש בשנת 2007 וכיום היא נעשית באופן שוטף. בקרת האיכות שנעשתה בתקופת יחידת הסמך הייתה כללית יותר ולא בחנה את הפרויקטים בפירוט, בהיקף ובעומק כפי שמבוצע כיום בחברה הלאומית לדרכים. (לאוניד סוסקין, 2013)

היבטים נוספים הניתנים למדידה ויוצגו מטה בטבלה הינם: יכולת הביצוע של החברה ועמידה בתוכניות העבודה המשתקף הן בגודל התקציב והן באחוז הביצוע מהתקציב; יעילות הארגון והמנהלה מתבטא באחוז התקורה של החברה המשקף את עלות השכר והוצאות הנהלה של החברה מתוך סך התקציב. ישנו קושי בהשוואת המדדים האלו של החברה ביחס ליחידת הסמך משום שאופן חלוקת התקציב וצורת הפעלת הארגון היו שונים והנתונים מתקופת יחידת הסמך אינם מתועדים או מתועדים חלקית ולעיתים יש סתירות בין מקורות מידע שונים. חלק מתקציב יחידת הסמך נכלל בתקציב הכולל (בסעיפים אחרים) של משרד התחבורה וישנו קושי בגידור התקציב האמיתי של יחידת הסמך לכן נתוני התקציב לשנים הנבחנו הינו כ- 2 מיליארד לשנה, המשקף הערכה בלבד, אינו מדויק ומתבסס על הצלבת מספר מקורות מידע. אין תיעוד של אחוזי ביצוע תקציב שנתיים ליחידת הסמך או שהם חלקיים ויש סתירות בין מקורות מידע שונים. חלק מהוצאות השכר ומנהלה של יחידת הסמך רשומים בתוך התקציב הארגוני של משרד התחבורה ולכן לא ניתן לציין אחוז תקורה מדויק מלבד להעריך על פי הנתונים הקיימים כי אחוז התקורה היה יותר גבוה מאחוז התקורה של החברה ועמד על כ- 10% מהתקציב הכולל, המהווה הערכה בלבד, אינו מדויק ומתבסס על השוואת מספר מקורות מידע שונים. שנת 2005 הינה שנת המעבר מיחידת הסמך לחברה ולא נמצא תיעוד של הנתונים הנדרשים בגין שנה זו.

### **מדדים תקציביים:**

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	קריטריון/שנה
3,719	3,532	2,853	2,514	1,832	-	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	תקציב (הכנסות) (במיליוני ₪)
96%	108%	108%	88%	96%	-	-	-	-	-	-	% ביצוע תקציב
3.7%	3.4%	4.5%	6%	7%	-	10%	10%	10%	10%	10%	% תקורות מהכנסות

(הנתונים ניתנו על ידי מינהל הכספים של החברה הלאומית לדרכים בשנת 2013)

היבט נוסף אשר משקף שיפור בתפקוד וביצוע של חברה מסוג זה הינו היכולת של החברה הלאומית לדרכים לבצע מגה פרויקטים (הן בהיקפם הכספי, למעלה ממיליארד ₪, והן במורכבות ההנדסית והסביבתית של הפרויקט) אשר לא יכלה לבצע בתקופת היותה יחידת סמך בגלל אופן ניהולה, מבנה הארגוני שלה, צורת העבודה ויכולות ביצוע נמוכות יותר כפי שהוצג לעיל. דוגמאות

## 5. סיכום הנתונים

- ניתן לראות כי תקציב הארגון גדל בכ- 1.85 במהלך 6 שנים משנת 2004 ועד ל- 2010. מכאן ניתן ללמוד באופן כללי כי החברה הגדילה את מספר והיקף הפרויקטים שמבצעת.
- אחוזי ביצוע התקציב גדלו ובממוצע אחוז ביצוע התקציב עומד על כ- 99%. על פי דוחות מבקר המדינה וראיונות שבוצעו במחקר, אחת הבעיות הגדולות בתפקודה של יחידת הסמך הייתה אחוזי ביצוע נמוכים ומכאן שניתן לראות כי ישנו שיפור משמעותי בביצוע התקציב ותוכנית העבודה של החברה החדשה.
- אחוז התקורות (הנהלה וכלליות) מהתקציב (הכנסות) קטן יותר מאחוז התקורות ביחידת הסמך ושואף לאחוז הנקבע בהסכם התפעול מימון שנחתם עם החברה בעת הקמתה – 3.5%. צמצום אחוז התקורות מהתקציב מעיד על התייעלות מסוימת אך בעיקר מעיד על יתרון לגודל שקיים בחברה, עלות התקורות הינה קטנה ביחס לעלות העבודות (תפוקות) של החברה. כמו כן גידור עלויות התקורה ושמירה על אחוז נמוך ביחס לתקציב, מבטיח ללקוח, משרד התחבורה, כי מרבית הכסף המושקע בפיתוח ואחזקת כבישים בינעירוניים הינו הולך למטרה עצמה, פיתוח ותחזוקת כבישים בינעירוניים ולא לעלויות ארגוניות/תאגידיות.

ניתן לראות שלמרות שהחברה תופסת עת עצמה כחברה עסקית ומוגדרת ברשות החברות הממשלתיות ככזו, אי בחינת תפקודה וביצועיה על פי מדדים עסקיים, מדדי ביצוע, מדידים והשוואתיים מעיד על פגם וחסר בהשגת תפקוד מיטבי של החברה. אלה היו אמורים לקבל מענה טוב יותר בתום תהליך הקורפורטיזציה. עם זאת, אומנם אין מדדים מוגדרים המעידים על שיפור בביצועיה ותפקודה אך ההתרשמות של כל אחד מהגורמים המקצועיים העובדים או עבדו בחברה או מולה, הן חברות הבקרה והן מרבית נציגי המדינה העוסקים בנושא, כי החברה לא רק שיפרה את תפקודה וביצועיה ביחס לתקופת יחידת הסמך אלא אף שיפרה ומשתפרת בביצועיה ותפקודה כל שנה מאז שהוקמה. החברה נתפסת הן בשוק והן על ידי גורמי המדינה כחברה אמינה, יציבה, מקצועית ובעלת יכולת ביצוע גבוהה. הודות להיותה נתפסת ככזו, היא כיום החברה המנהלת פרויקטי פיתוח תחבורתיים (בהשוואה לחברת כביש חוצה ישראל, רכבת ישראל, נתיבי איילון והחברות העירוניות), בעלת נתח הפרויקטים ותקציב הגדול ביותר בשוק ונחשבת לחברה המובילה בתחום.

תהליך הקורפורטיזציה הכווין את החברה הן בהפיכתה לחברה מנהלת גרידא והפרטת הביצוע לחברות פרטיות והן בכלים הניהוליים ומבניים שניתנו לה, להגדיל את היקפי הביצוע שכתוצאה מכך אפשרו כמעט הכפלת התקציב של החברה בחמש שנים. צמצום כוח האדם והגדלת הגמישות הניהולית אפשרו לחברה להוריד את עלויות התקורה שלה באופן משמעותי, יותר מחצי מעלויות התקורה ביחידת הסמך. הסכם העבודה החדש שנחתם במסגרת תהליכי הקורפורטיזציה, מאפשר ניווד עובדים, גיוס, הפרשת ופיטורי עובדים על פי צרכי החברה ובהתאם לפרויקטים המשתנים.

הגמישות הניהולית סייעה ביצירת ארגון צעיר יותר ודינאמי, משכיל ומקצועי אשר יצר תרבות ארגונית חדשה בעלת תודעת שירות וראייה עסקית.

הפיכה לחברה ממשלתית, יצירת ממשל תאגידי עם איזונים ובלמים, רגולציה תאגידית, הפרדה בין קביעת מדיניות לביצוע יחד עם בקרה חשבונאית ופיננסית הנדרשים מחברה ממשלתית בחוק הקנו יכולת למזער, לפזר ולזהות סיכונים, לצפות בעיות וכשלים ולתקנם לפני שהם משפיעים על כלל הפרויקט או פרויקטים אחרים של החברה. לשמור על מינהל תקין, הגדלת השקיפות והאחריותיות בארגון יחד עם טיוב הניהול והמשילות של התאגיד.

לסיכום ניתן לראות כי נעשה תהליך קורפורטיזציה מקיף ומשמעותי אך ישנם מספר פגמים או חוסרים בתהליך אשר ראויים לשיפור או תיקון. הפיכת מ.ע.צ. יחידת הסמך לחברה ממשלתית ככל הנראה שיפרה חלק מביצועיה ותפקודה של החברה למרות שיש קושי להוכיח זאת לאור הקשיים בהשוואה וחוסר הנתונים על תקופת יחידת הסמך. ייתכן והשיפור המיטבי או האופטימאלי עוד לא הושג ויש לחברה עוד לאן לשאוף כדי לשפר את תפקודה וביצועיה.

## פרק ה' – ניתוח והשוואה בין תהליכי הקורפורטיזציה בשני מקרה המבחן

בפרק זה אנתח ואשווה בין תהליכי הקורפורטיזציה ותוצאותיהם בשני מקרה המבחן, חברת רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ומ.ע.צ - החברה הלאומית לדרכים בע"מ. ההשוואה והבחינה תעשה לאור המאפיינים הייחודיים והשוניים של החברות הנבחנות, סוגי מוצריהן, השווקים בהן פועלות. הניתוח יתבסס על הפרקים הקודמים בהם הוצגו השינויים שחלו במעבר לחברה ממשלתית ומדידת שיפור תפקודן וביצועיהן של החברות.

שני מקרה המבחן עברו תהליכי קורפורטיזציה בשנים דומות. התהליך הראשון שהתבצע בחברת רפאל נפרס על פני כ- 7 שנים, מאז החלטת הממשלה על הרפורמה ועד הפעלת החברה במתכונתה המלאה. לעומתו, תהליך הקורפורטיזציה של מ.ע.צ נפרס על כשנתיים בלבד. הסיבה המרכזית להתמשכות התהליך הינו המו"מ עם נציגות העובדים. במקרה של רפאל לארגוני העובדים היה כוח רב יותר, מספר ארגונים שונים, ההסכמים הקיבוציים עצמם מורכבים יותר וחלוציים, מספר העובדים עליהם נידון המו"מ היה גדול יותר ומרביתם המשיכו לעבוד בחברה תחת ההסכמים החדשים, מרבית העובדים היו משכילים יותר ובעלי מקצועות עם ביקוש רב בשוק, בהשוואה למ.ע.צ.

במקרה של מ.ע.צ עיקר מהלך הקורפורטיזציה עסק בצמצום כוח האדם, כפי שמשתקף היטב בנושא של החלטת הממשלה משנת 2003 – "צמצום כוח-אדם במשרדי הממשלה (סגירת מע"צ והקמת חברת כבישים בינעירוניים)", מכאן שמרבית העובדים פרשו ולא עברו לחברה החדשה. החלטת הממשלה המתייחסת להקמה של החברה הלאומית לדרכים, קצרה יותר ומהווה חלק אחד בהחלטת הממשלה מתוך מספר חלקים אחרים העוסקים בצמצום כוח אדם במשרדי הממשלה. החלק המתייחס להקמת החברה הלאומית לדרכים בהחלטת הממשלה אינו מפורט ומעמיק בהשוואה להחלטה הדומה העוסקת ברפאל. ניתן לראות על פי הניתוח של שני מקרה המבחן כפי שהוצג לעיל, למרות שאין זה כתוב במפורש, שמטרותיה המרכזיות של הרפורמה שחלה במ.ע.צ היו צמצום כוח האדם והפרטה דה פקטו של ביצוע העבודות בדרכים. לעומת מטרות הרפורמה שחלה ברפאל אשר הדגישה את הגדלת כושר התחרות, רווחיות ועסקיות של הארגון.

רפאל הוגדרה כחברה עסקית למטרות רווח לעומת מ.ע.צ שהוגדרה כחברה עסקית אך ללא מטרות רווח. מ.ע.צ מתקצבת במאה אחוז על ידי המדינה כזרוע ביצוע, בפטור ממכרז, עבור הפרויקטים בניהולה. לעומת רפאל שאינה מתקצבת כלל, חלק מהכנסותיה הינן מהמדינה כלקוחה מרכזית של החברה אך מרבית הכנסות אלו ניתנות לה במסגרת זכייתה במכרז תחרותי. המוצרים או התוצרים אותם מייצרים שתי החברות הם מוצרים ציבוריים<sup>12</sup>, חלקם מוצרים ציבוריים טהורים ואחרים מעורבים תלוי בהחלטותיה של הממשלה ואופן השימוש במוצר. אך רפאל בשונה מהחברה הלאומית לדרכים מייצרת גם מוצרים פרטיים, מוצרים שאינם ציבוריים או שהתועלת שלהם אינה ציבורית בישראל.

<sup>12</sup> מוצר ציבורי (public goods) בכלכלה הינו מוצר אשר השימוש בו על ידי אחד אינו מגביל את שימושיהם של האחרים בו ואינו גורע מהם. מוצר ציבורי טהור הינו מוצר אשר אין יריבות כלל בצריכתו והעדר בלעדיות לצריכתו. מרבית המוצרים הציבוריים נמצאים על הסקאלה של שני מאפיינים אלו והינם מוצרים ציבוריים מעורבים.

תחומי החברות והשווקים בתוכם הן פועלות שונה מאד ומעמדן של החברות בתוך השווקים שונה לחלוטין. רפאל הינה חברה אחת מתוך מספר רב של חברות בתעשייה הביטחונית הן בישראל והן בעולם. בנוסף ישנן עוד כשתי חברות וחברות בנות שלהן אשר הינן חברות ממשלתיות בתעשייה הביטחונית הישראלית, אשר מתחרות ברפאל הן מול משרד הביטחון ובוודאי שבשוק העולמי. תהליך הקורפורטיזציה ברפאל פתח את שוק הלקוחות של החברה, הגדיל את הייצוא והקטין את אחוז ההכנסות ממשרד הביטחון, אשר היווה מעין מונופסון בתקופת רפאל כיחידת סמך. לעומת זאת מ.ע.צ הינה מעין מונופול וזרוע ביצוע של הממשלה, בכל הנוגע לניהול הפיתוח של הכבישים הבינעירוניים בישראל. תהליך הקורפורטיזציה אומנם הוציא את מ.ע.צ ממשרד התחבורה אך למעשה הפך את משרד התחבורה להיות מונופסון, לקוח יחיד של החברה.

במקרה של רפאל הימצאותה ופועלה בתוך שוק תחרותי מייצר תמריץ הכרחי ומובנה להתייעלות מתמדת, שיפור ביצועים והיקפם, הן בתפעול החברה והן בייצור מוצריה, רפאל מודדת ונמדדת על התייעלותה, רווחיותה היקף מכירותיה, חדשנותה הטכנולוגית ואיכות מוצריה. לעומת החברה הלאומית לדרכים אשר אינה נדרשת להתייעל ואינה נמדדת בהתייעלותה או חדשנותה. התנאי המרכזי המתייחס להתייעלות מ.ע.צ כארגון בהסכמים שנחתמו עם החברה הוא קביעת אחוז תקורה מקסימאלי. אך זהו אחוז סטטי ומרגע הגיעה לאחוז התקורה הנדרש אין מנגנונים אשר מאלצים את החברה לצמצם עוד יותר את התקורה. כמו כן אחוז התקורה הינו אחוז מעלות סך הפרויקטים, ומכאן שלמעשה ישנו אף תמריץ שלילי לצמצום עלויות הפרויקטים. העברת הביצוע לשוק הפרטי ויצירת חברה מנהלת, מ.ע.צ, אשר מפרסמת מכרזים, אומנם מייצר תחרות בשוק הביצוע, בין הקבלנים המבצעים את עבודות הכביש, אשר מכריח את החברות הקבלניות להתייעל ולהגיש הצעות מיטביות לפרויקטים. אך אין שום מנגנון בהסכם של הממשלה עם מ.ע.צ, מלבד עמידה בהוראות חוק חובת המכרזים, המתמרץ את מ.ע.צ לבחור בהצעה הנמוכה ביותר או המיטבית ביותר עבור הלקוח, משרד התחבורה. הרפורמה שחלה על מ.ע.צ יצרה תחרות והתייעלות בהיבט הביצוע של הפרויקטים אך לא יצרה תמריצים, יעדים, מטרות לשיפור תפקוד וביצועי הארגון. לא קיימים עד היום שום מדדים מוסכמים לאופן בחינת שיפור תפקוד וביצוע של החברה עצמה. למעשה, הנהלת החברה, דירקטוריון החברה, רשות החברות הממשלתיות, והלקוח העיקרי, בעלייה והרגולאטור של החברה - משרד התחבורה, לא בוחנים את שיפור תפקוד וביצועי החברה, אלא אך ורק את הפרויקטים עצמם והיקפי הביצוע של החברה. בחינת ובקרת הפרויקטים נעשית על ידי חברות הבקרה החיצוניות המועסקות על ידי משרד האוצר ומשרד התחבורה, אך ממצאיהם והמלצותיהם מתייחסות לכל פרויקט ופרויקט בכל שלביו, אולם לא באופן כללי על תפקוד החברה כחברה מנהלת של הפרויקטים. תהליך הקורפורטיזציה שחל על החברה הלאומית לדרכים לא ייצר שום מנגנון של פרס וקנס על תפקודה, היא לא נדרשת על ידי אף אחד מהאורגנים של החברה או מהמדינה לשפר את תפקודה וביצועיה.

במקרה של חברת רפאל הבקרה נעשית על ידי החברה עצמה ואין צורך בחברות בקרה חיצוניות. מנגנון השוק והתחרות מתמרצים את החברה לעמוד ביעדי הפרויקט מכיוון שאם לא יעמדו בהתחייבותם ללקוח, מכירותיהם ורווחיותם בטווח הארוך ירד. חברת רפאל פועלת בשוק תחרותי, המהווה מנגנון מובנה של פרס וקנס על תפקודה וביצועיה של החברה. כמו כן חברת

רפאל כמו מרבית החברות העסקיות, תחרותיות ורווחיות, הגדירה לעצמה מדדים מאד ברורים למדידת הצלחתה או כישלונה, יעדים ומטרות מדידים בכל שנה, מדדים אלו נקבעים מרמת המנהלים, יחידות וחטיבות בחברה ועד לתפקוד החברה בכללותה.

בשני מקרה המבחן תהליכי הקורפורטיזציה הובילו ליצירה של ממשל תאגידי והתנהלות חשבונאית ופיננסית מותאמת לחברה ממשלתית ולאופייה. בשתי החברות הושגה גמישות ניהולית ותעסוקתית במסגרת תהליך הקורפורטיזציה. הסכמי העבודה שנחתמו עם העובדים בתהליכי המעבר לחברה בשתי החברות, אומנם מבוססים על רעיון דומה אך שונים מאד. ברפאל בוטל לחלוטין המנגנון של ועדה פריטטית, לעומת מ.ע.צ שאומנם הגמישה את המנגנון הני"ל ונתנה יותר משקל להנהלת החברה אך עדיין נציגות העובדים מעורבת בכל פיטורין של עובד. תגמול העובדים במ.ע.צ מבוסס אך ורק על הערכת העובד על ידי הממונה עליו לעומת רפאל אשר מתגמלת את עובדיה על פי מדידת ביצועיו, ביצועי יחידתו וביצועי החברה בכלל. ככל שרווחי החברה גדלים כך גדל התגמול של העובדים. מנגנון התגמול הדיפרנציאלי בהסכמי העבודה של רפאל מייצר קשר ישיר בין הצלחת הארגון ותגמול עובדיו, מנגנון אשר לא קיים בהסכם עבודה של מ.ע.צ. הגמישות הניהולית ברפאל הכרחית ומהווה היבט מרכזי בכושר התחרות של החברה ויכולת התאמתה לביקושים בשוק. בפועל רפאל מממשת את היכולת הזו בגיוס, הפרשה וניוד עובדים כאשר מצבת העובדים שלה השתנתה לאורך השנים. עבור מ.ע.צ הגמישות הניהולית הינה יתרון ביחס למשרדי ממשלה ובשינוי התרבות הארגונית של הארגון אשר תופס עצמו כיום דומה יותר לחברה פרטית מאשר למשרד ממשלתי בהיבט של תגמול על פי כישרון ועשייה ולא על פי וותק. אך השינוי אינו הכרחי לתפקוד החברה כמו ברפאל, השינויים המרכזיים במצבת העובדים של מ.ע.צ חלו במעבר לחברה ומאז לא חלו שינויים משמעותיים במצבת העובדים וניודם ביחידות השונות.

לסיכום, תהליכי הקורפורטיזציה בשני מקרה המבחן כוללים מרכיבים דומים, אך אופן יישומם היה שונה ומותאם למטרות שהותוו, לאופי החברה ולשוק בו היא פועלת. נראה כי תהליך הקורפורטיזציה ברפאל נועד לשיפור תפקודה וביצועיה של החברה והצליח בהשגת מטרותיו. האלמנטים השונים ואופן יישומם נתנו מענה לבעיות שהיו בתקופת יחידת הסמך והתהליך בכללותו נתן לחברה את הכלים הנדרשים להמשיך ולשפר ביצועים ותפקוד בעתיד. לעומת זאת, נדמה כי שיפור תפקוד וביצועי התאגיד בתהליך הקורפורטיזציה במ.ע.צ לא היה המטרה המרכזית של התהליך. האלמנטים השונים נתנו מענה חלקי לבעיות שהיו בתקופת יחידת הסמך. באופן כללי נראה כי תהליך הקורפורטיזציה הצליח באופן חלקי בשיפור תפקודה וביצועיה של החברה ויש צורך בהתאמות ושינויים נוספים כדי להגיע לרמת שיפור ביצועים אופטימאלי ומיטבי.

## פרק ו' - סיכום המסקנות והמלצות למחקרי המשך

בפרק זה אסכם את הממצאים המרכזיים העולים מהניתוח והשוואה של מקרה המבחן שנבחנו בעבודה זו. אציג האם וכיצד הרפורמה שעסקה בקורפורטיזציה שיפרה את תפקודם וביצועם של הארגונים כחברות ביחס לתפקודן וביצוען כיחידות סמך. אבחן לאור שני מקרה המבחן את האלמנטים המרכיבים את תהליך הקורפורטיזציה ונדרשים להצלחת הרפורמה בהשגת שיפור תפקוד וביצועי התאגידים. כמו כן אציע תובנות ליישום מדיניות בתחום ומחשבות והמלצות למחקרי המשך בנושא.

באופן כללי ניתן לראות בשני מקרה המבחן כי לאחר תהליכי הקורפורטיזציה והמעבר מיחידת סמך לחברה ממשלתית, שתי החברות עברו שינויים מבניים משמעותיים, ששינו ושיפרו את דרכי התנהלותן, תפקודן וביצוען. המקרה של מ.ע.צ שינה בעיקר את מבנה השוק והפרטת חלקי הביצוע של עבודות הכביש הבינעירוניות ופתיחת השוק לתחרות בתחום הביצוע. המהלך צמצם משמעותית את כוח האדם בארגון והצליח לשנות את אופי והתרבות הארגונית של החברה לאלה המקובלים בחברה עסקית. אומנם יש קושי רב למדוד את השיפור שחל בתחום פיתוח הכבישים הבינעירוניים בישראל אך כל הראיונות והנתונים שנאספו מעידים על שיפור של ממש ביחס לתקופת יחידת הסמך. עדיין לא ברור אם שיפור זה מספק ומיטבי, במיוחד בראייה ארוכת טווח; והאם ובכמה ניתן לשפר את תפקודה וביצועיה של החברה הלאומית לדרכים בעתיד. השינויים והסכמים שהחלו בתהליך הקורפורטיזציה לא יצרו מנגנונים ותמריצים שיבטיחו השתפרות מתמדת ובעיקר לא יצרו את הכלים למשרד התחבורה ולחברה למדוד ולהגדיר מה הם המדדים המעידים על תפקוד וביצועי החברה וכנגזרת מה הם היעדים התוצאתיים המדידים המצופים מהחברה.

במקרה של רפאל ניתן לראות כי תהליך הקורפורטיזציה אומנם היה ארוך ומתמשך אך מעמיק ויסודי. החברה החדשה מראה בעשור הנמדד שיפור מטאורי בכל המדדים הפיננסיים המקובלים בחברות עסקיות. יחד עם זאת לא ניתן ליחס לחברה תחרותית את השיפור בתפקוד ובביצועי החברה רק לתהליך הקורפורטיזציה, משום שביצועיה מושפעים ממצב השוק ולקוחותיה. מעבר למדדים הפיננסיים הגבוהים, החברה מראה השתפרות מתמדת ויציבה. מהחלטת הממשלה והראיונות שבוצעו, מטרות מהלך הקורפורטיזציה, שיפור תפקודה וביצועיה של החברה, הינן ברורות יותר מי במקרה של מ.ע.צ. הפיכת החברה להיות חברה עסקית תחרותית ורווחית הפועלת בתוך שוק תחרותי מייצר את הכלים, האורגנים והמנגנונים המובנים ליצירת שיפור ביצועים מתמיד ויכולת התאמה למציאות ושוק משתנה. ביצועי החברה אומנם תלויים במידה מסוימת במצב השוק אך לחברה יש את הכלים, הבקורות, הגמישות והאוטונומיה לזהות כשלים, חסמים, חולשות של הארגון ויכולת לתקנם ולהתמודד עימם, מכאן שסביר כי תמשיך להשתפר בתפקודה וביצועיה בעתיד ולאורך זמן.

לאחר ניתוח דקדקני של תהליכי הקורפורטיזציה ותתי התהליכים ומרכיביהם בכל אחד ממקרה המבחן, ניתן לראות בשני מקרה המבחן כי תהליך הקורפורטיזציה מורכב ממספר אלמנטים מרכזיים והכרחיים להצלחתו. הצלחתו של תהליך קורפורטיזציה אשר מטרותו שיפור תפקוד וביצועי הארגון, מבוסס על הפיכת יחידת סמך לתאגיד עסקי תוך שימוש באותם



אלמנטים מרכזיים, יצירת כלים ומסגרת המותאמת לשוק ואופי התאגיד, כך שתאפשר לתאגיד לפעול כחברה עסקית.

היבט חיוני בתהליך הקורפורטיזציה הינו הגדרת מטרות החברה, תוך התאמה לתפקידה ומקומה הן בשוק בו היא פועלת והן ביחס למדינה. המטרות צריכות להיות ברורות ומוסכמות, שניתן לגזור מהם את יעדי החברה ולתרגמם למדדים תוצאתיים מדידים. אלמנט מרכזי נוסף במעבר לחברה עסקית, הוא התאמת המבנה הארגוני למטרות שנקבעו לחברה תוך ניתוח והתאמה לסוג הפעילות של החברה, תוצריה ולקוחותיה. כך שהשינוי המבני וארגוני ישרתו את השגת המטרות של החברה, ייצרו קשר בין אחריות לסמכות ויהוו כלי לשיפור תפקודה וביצועיה. שינוי מבני וארגוני יכול להשפיע על יצירת תרבות ארגונית ואופי של חברה עסקית.

אחד האלמנטים וכלים החשובים בהפיכת ארגון לחברה עסקית הינו יצירת גמישות ניהולית, כלים ניהוליים ואוטונומיה להנהלת החברה בניהול עובדיה. ניתן לראות כי, שינוי צורת העסקת העובדים ויצירת הסכמי עבודה אשר מותאמים לאופי החברה והשוק בה היא פועלת, הינו אלמנט מרכזי בתהליכי הקורפורטיזציה שנבחנו. היכולת לגייס את סוג העובדים הנדרשים, לפטר את אלו הלא מתאימים, אפשרות לנייד את העובדים בין יחידות בהתאם לכישוריהם והפעילות הנדרשת ולהתאים את מצבת העובדים ביחס לפעילות ושוק משתנה, הינו הכרחי במיוחד בחברה עסקית הפועלת בשוק תחרותי. הסכמי העסקה החדשים משקפים לעיתים את התרבות הארגונית של החברה, ערכי החברה ואופייה. מכאן שלשינוי תמהיל העובדים והתאמתו לאופי החברה השפעה מכרעת על יצירת תרבות ארגונית ושינוי בהתנהלות החברה פנימה ואף לעיתים משפיעה על מיתוג החברה והאופן בו היא נתפסת כלפי חוץ.

תהליך הקורפורטיזציה והפיכת הארגון לחברה עסקית בבעלות ממשלתית, מוציא את הארגון מתוך משרדי הממשלה ומאפשר לו אוטונומיה גדולה יותר. עדיין החברה היא גוף ציבורי אשר לרוב מייצר מוצר ציבורי ומכאן שיצירה והסדרה של מבנה ואופי הרגולציה, פיקוח ובקרה על החברה הינו אלמנט מרכזי בתהליך של קורפורטיזציה. ככל שכשלי השוק גדולים יותר בשוק המוצרים של החברה, אם משום שהמוצר הינו מוצר ציבורי טהור או שהשוק אינו תחרותי וקיים מונופול או מונופסון, קיים צורך בהתערבות יתרה של המדינה בשוק בעזרת רגולציה ובקרה צמודה. מבנה ואופי הרגולציה חייבים להיות מותאמים לאופי החברה ואופי השוק כדי שיוכלו להיות אפקטיביים.

הפיכת ארגון לחברה ממשלתית בישראל מחייבת עמידה בדרישות החוק, הן של חוק ההתאגדות (במקרה הנדון – חוק החברות תשנ"ט-1999) והן של חוק החברות הממשלתיות תשל"ה-1975. חוקים אלה דורשים הקמה של אורגנים, יצירה של נהלים וכללים לאופן ניהול ומשילות החברה. מטרת הדרישות הינה יצירה של ממשל תאגידי ושמירה על מינהל תקין, בעזרת הגדלת השקיפות לפעילות החברה, יצירת מערכת איזונים ובלמים, הפרדה בין משילות, מדיניות, בקרה ופיקוח לבין ניהול וביצוע, ואחריותיות של נושאי המשרה. היבטים אלו מלבד שהם נדרשים על פי חוק הם חיוניים להצלחת תהליך הקורפורטיזציה בהשגת מטרותיו.

אלמנט נוסף בהפיכת יחידת סמך לתאגיד עסקי הינו יצירה או הרחבה ככל הניתן של תנאי תחרות ותמריצים המאפשרים ביזור ותחרות בענף, יחד עם קביעת הסדרים והסכמים פיננסיים ותפעוליים בין המדינה לחברה אשר ממוקדי תפוקות (לא תשומות) באופן אשר מעודד שיפור ביצועים, מאפשר מידת אוטונומיה ניהולית רחבה יותר אך מהווה קרקע או בסיס איתן להתחלת פעילות החברה ויכולת פיננסית בטוחה כדי לצמוח. יצירת תמריצים ומנגנונים אשר

מעודדים את החברה להתייעל ולשפר את ביצועיה הכרחיים, במיוחד בחברות אשר אינן פועלות בשוק תחרותי או שאינן למטרות רווח.

מניתוח והשוואה של כל אחד משני מקרה המבחן הייחודים, תהליכי הקורפורטיזציה והאלמנטים המרכזיים שכללו, ישנן תובנות ומסקנות ראשוניות יישומיות לקובעי המדיניות בנושא, הן לקראת תהליך קורפורטיזציה חדש והן בשינוי או תיקון תהליכי קורפורטיזציה שהתרחשו. בהנחה שמטרת תהליך הקורפורטיזציה היא שיפור תפקוד וביצועי התאגיד, יש לנתח לעומק את הסיבות, המקורות, המחסומים, הכשלים בתפקוד התאגיד מלכתחילה ולמקד את הרפורמה העוסקת בקורפורטיזציה בנתינת מענה ופתרון לבעיות שהוצפו. הפיכת יחידת סמך לחברה ממשלתית בהיבט משפטי, מבלי לשנות או להכיל תהליכים משמעותיים וחלק מהאלמנטים שהוצגו במחקר זה, סביר שלא תייצר שינוי ושיפור בתפקוד וביצועי התאגיד. ייתכן והאלמנטים המרכזיים של תהליכי הקורפורטיזציה אשר הוצגו במחקר זה הינם גנריים אך יישומם בתוך תהליך קורפורטיזציה חדש מחייב התאמתם למאפייני החברה והשוק בו היא פועלת. כדי שהתאגיד יוכל לשפר את תפקודו וביצועיו, הגדרת המדדים על פי הס יבחן התאגיד בשיפור תפקודו וביצועיו חייבים להיכלל בתוך תהליך הקורפורטיזציה, להיאסף ולהיבחן לאורך זמן הן על ידי המשרד הרלוונטי והן על ידי החברה הממשלתית. הדבר חשוב במיוחד בחברות שאינן למטרות רווח ו/או אינן בשוק תחרותי. כמו כן הגדרת מדדים מסוג זה יאפשר לבחון האם תהליך הקורפורטיזציה עצמו היה אפקטיבי בהשגת מטרתו ובכך ללמוד ולהבין את תהליך הקורפורטיזציה ולשפרו בעתיד. תהליכי קורפורטיזציה לחברות אשר אינן פועלות בשוק תחרותי, זקוקות לרגולציה ובקרה צמודה יותר כמו כן ליצירת מנגנונים מיוחדים ומותאמים לאופי החברה והשוק אשר ייצרו לחברה תמריצים להתייעל ולשפר את תפקודה וביצועיה לאורך זמן.

לסיכום קורפורטיזציה איננו תהליך משפטי גרידא, אלא תהליך, כלכלי, פוליטי, תרבותי, ארגוני ומנהלי. תהליך קורפורטיזציה הינו כלי לקובעי המדיניות להשגת שיפור יעילותו תפקודו וביצועו של תאגיד ציבורי עסקי. ייתכן וישנם ארגונים אשר מטרותיהם, אופיים ומוצריהם אינם מתאימים לתהליך קורפורטיזציה והפיכה לחברה ממשלתית עסקית. עבודה זו מראה כי תהליך קורפורטיזציה יכול להוות אלטרנטיבה לתהליכי הפרטה. אין הכרח בהעברת בעלות של התאגיד או מכירת בעלות התאגיד לגורם פרטי, כדי להשיג שיפור בתפקודו וביצועו של התאגיד כפי שניתן ללמוד מניתוח מקרה המבחן בעבודת מחקר זו.

ממצאי המחקר הנוכחי, אשר בוחן לראשונה את תהליכי הקורפורטיזציה בישראל והשפעותיהם על שיפור תפקודיהן וביצועיהן של חברות ממשלתיות, מעלה צורך במחקרים נוספים אשר יעמיקו את הידע וההבנה אודות התופעה. כך לדוגמא, הרחבת המחקר למקרה מבחן נוספים אשר יאששו את טענות המחקר הני"ל או ייתכן ויאתגרו ויעמיקו אותו בעזרת מקרה מבחן בהם תהליכי הקורפורטיזציה לא השיגו את מטרותיהם בשיפור תפקודן וביצוען של חברות ממשלתיות ובכך יאפשרו לעמוד את הדומה והשונה בתהליכים והאלמנטים שכללו. במחקר המשך מומלץ לבחון ולהעמיק בכלים, תהליכים או רפורמות שנועדו לשיפור תפקוד וביצועי ארגונים ציבוריים. למחקרים מסוג זה יכולה להיות תרומה משמעותית על אופן וטיב יישום מדיניות בתחום ולסייע בשיפור תפקודם וביצועם של ארגונים ציבוריים ובאופן אספקת מוצרים ושירותים ציבוריים בישראל.

## רשימת מקורות

אהרוני י. (1979) *חברות ממשלתיות בישראל ובעולם*, הוצאת "גומא" ספרי מדע ומחקר, תל אביב.

גרא א. (1999), *החברה הממשלתית: שיקולי וכללי פעולה*, הוצאת המכון למחקרי משפט וכלכלה בע"מ, נתניה.

ויגודה-גדות ע. (2007). "מנהל ציבורי – הדור הבא: תמורות ואתגרים ניהוליים בדרך לעיצובו של מגזר ציבורי מודרני". *המרחב הציבורי*, 1, עמ' 57-88.

וינורט א. (1995), *חברות ממשלתיות – תחולת המשפט המנהלי*, הוצאת בורסי, תל אביב.

פרידמן מ. (2002), *קפיטליזם וחירות*, הוצאות מכון שלם, ירושלים.

שפירא א. (2010), "הפרטה – סקירה תיאורטית והיסטורית", *פרלמט* (כתב עת מקוון), גיליון 64, המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים.

Aharoni Y. (1986), *The Evolution and Management of S.O.E's*, Ballingr Publishing Company, Cambridge Massachusetts.

Aharoni. Y. (2000), "The performance of S.O.E's", in Pier Angelo Toninelli (ed) *The Rise and Fall of S.O.E in the Western World*, Cambridge University Press, Pp 49-73.

Aharoni. Y. (1981), "Performance Evaluation of State Owned Enterprises: A Process Perspective", *Management Science*, Vol.27, No.11, Pp 1340-1347.

Bamberg G. & Spremann K. (1989), *Agency Theory, Information, and Incentives*, Springer-Verlag Berlin, Germany.

Bozec R. & Breton G. (2003), "The Impact of the Corporatization Process on the Financial Performance of Canadian State Owned Enterprises", *The International Journal of Public Sector Management*, Vol.16, No. 1, Pp 27-47.

Brudney J.& Wright D. (2002), "Revisiting Administrative Reform in the American States: the Status of Re-inventing Government During the 1990's", *Public Administration Review*, Vol. 62, issue 3, Pp 353-361.

Caves, D.W & Laurits, R.C, (1980), "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment : The Case of Canadian Railroads", *The Journal of Political Economy*, Vol. 88, No.5, Pp 958 -976.

Chang H. (2007), *National Development Strategies – Policy Notes: State Owned Enterprise Reform*, Un Desa United Nation, Great Britan.

Creswell J. W. (1998), *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Traditions*, Thousand Oaks, CA: Sage.

Demirguc-Kunt A. & Levine R. (1994), *Policy Research Working Paper 1319 - The Financial System and Public Enterprise Reform: Concepts and Cases*, The World Bank Finance Private Sector Development, Washington DC.

Erakovic L. & Wilson M. (2005), "Conditions of Radical Transformation in State owned Enterprise", *British Journal of Management*, Vol. 16, Pp 293-313.

Friedman W. & Garner J.F. (1970), **Government Enterprise: A Comparative Study**, Stevens & Sons Limited, London.

Galal A. (1989), *Public Enterprise Reform – A Challenge for the World Bank*, The World Bank Public Sector Management and Private Sector Development, Washington DC.

Gomez-Ibanez J. (2007), *Policy Research Working Paper 4391 – Alternatives to Infrastructure Privatization Revisited: Public Enterprise Reform from the 1960s to the 1980s*, The World bank Sustainable Development Network, Harvard University, Cambridge, Massachusetts.

- Groves T. & Hong Y. & Mcmillan J. & Naughton B. (1994), "Autonomy and Incentives in Chinese state enterprises", *Quarterly Journal of Economics*. 109, Pp 183-209.
- Harding A. & Preker A.S. (2000), *Understanding Organizational Reform: The Corporatization of Public Hospitals*, HNP Discussion Series. Washington, World Bank.
- Hindess B. (1993), "Liberalism, Socialism and Democracy: Variations on a Governmental Theme", *Economy and Society*, Vol. 22, Issue 3, Pp 300-313.
- McDonald D. & Ruiters G. (2006), Re-thinking privatization – towards a critical theoretical perspective, in D. Chavez (ed), *Beyond the Market: The future of public services*. Amsterdam: Transnational Institute, Pp 9-20.
- Nove A. (1973), *Efficiency Criteria for Nationalized Industries*, George Allen & Unwin LTD, London.
- Omran M. (2004), "The Performance of State Owned Enterprises and Newly Privatized Firms: Does Privatization Really Matter?", *World Development*, Vol. 32, No. 6, Pp 1019 -1041.
- Osborne D. & Gaebler T.(1992), *Re-inventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, New York.
- Parker D. & Hartley K. (1991), "Do Changes in Organization Status Affect Financial Performance", *Strategic Management Journal*, Vol.12, Pp 631-641.
- Pinto B. & Belka M. & Krajewski S. (1993), *Transforming State Enterprises in Poland: Microeconomic Evidence on Adjustment*, The World Bank, Poland.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2000), **Public Management Reform: a comparative Analysis**, Oxford University Press, USA.

Quinzii M. (1992), *Increasing Returns and Efficiency*, Oxford University Press, New York.

Ragin C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, University of California Press, Berkeley.

Rees R. (1976), *Public Enterprise Economics*, Wiedenfeld and Nicolson, London.

Ramamurti R. (1987), "Performance Evaluation of State Owned Enterprise in Theory and Practice", *Management Science*, Vol. 33, No.7, Pp 876-893.

Shirley M. (1999), "Bureaucrats in Business: The Roles of Privatization Versus Corporatization in State Owned Enterprise Reform", *World Development*, Vol. 27, No.1, Pp 115-136.

Toninelli P.A. (2000), "The Rise and Fall of Public Enterprise: The Framework", in P. A. Toninelli (ed) *The Rise and Fall of S.O.E in the Western World*, Cambridge University Press, Pp 3-25.

Turvey R. (1971), *Economic Analysis and Public Enterprises*, George Allen & Unwin LTD, London.

Vagliasindi M. (2008), *Policy Research Working Paper 4542 - Governance Arrangements for State Owned Enterprises*, The World bank Sustainable Development Network, Washington DC.

Varouj A. & Ying G. & Jiaping Q. (2005), "Can Corporatization Improve the Performance of State Owned Enterprises even without Privatization?", *Journal of Corporate Finance*, Vol. 11, Pp 791-808.

Vining A.R & Boardman A.E. (1992), "Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise", *Public Choice*, Vol. 73, Pp 205 – 239.

Williamson O. E. (1981), "The Economics of Organization: The transaction Cost Approach", *The American Journal of Sociology*, Vol. 87, No.3, Pp 548-577.

Wong S. (2004), "Improving Corporate Governance in S.O.Es: An Integrated Approach", *Corporate Governance International*, Vol. 7, Issue 2, Pp 5-15.

#### דוחות:

- דוח מבקר המדינה, ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים, 1957.
- דוח ועדת מוזס, הוועדה שמונתה על ידי האגודה הישראלית למדעי המדינה, ניהול המפעלים העסקיים של המדינה, 1965.
- דוח ועדת ברק, הוועדה להכנתה של הצעת חוק החברות הממשלתיות, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי האוניברסיטה העברית, 1970.
- דוח הדירקטוריון ודוחות כספיים לשנת 2009 – החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, 2010.
- דוח הדירקטוריון ודוחות כספיים לשנת 2007 – חברת רכבת ישראל בע"מ, 2008.
- דוח הדירקטוריון ודוחות כספיים לשנת 2008 – רפא"ל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, 2009.
- דוח המועצה לתאגידי ציבוריים, התאגידי הציבוריים – דין וחשבון, ירושלים 2003.
- דוח רשות החברות הממשלתיות, (2007) עיקרי הדוח – נספח שינויים מבניים בחברות עיקריות, ירושלים.
- רשות החברות הממשלתיות, דוחות דין וחשבון משנת 1980 – 2009.
- דוח רשות החברות הממשלתיות, דין וחשבון שנים 2009-2011, ירושלים 2011.
- דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 51 ב', (2000), פרק תחבורה יבשתית - הערכות לשינויים מבניים, עמ' 663 - 686.
- דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 57 ב', (2006), פרק מוסדות המדינה ותאגידי - סגירת יחידת הסמך מ.ע.צ והקמת מ.ע.צ – החברה הלאומית לדרכים בע"מ, עמ' 763 - 790.
- דוח מבקר המדינה – דוח שנתי 45, (1995) פרק התעשיות הביטחוניות – תכניות הבראה
- דוח תקציר – אישור הסכמי עובדי המחקר, היועץ המשפטי לממשלה, משרד האוצר ורפא"ל, 21.3.2000.
- סקירה כללית – פעילות מע"צ בשנת 2002 ויעדים לשנת 2003, משרד התחבורה מחלקת עבודות ציבוריות, אפריל 2003.
- הוראות התקציב לשנת הכספים 2002, משרד התחבורה, פברואר 2002.
- הצעת תקציב לשנת הכספים 2002 ודברי הסבר מוגשים לכנסת החמש-עשרה, משרד התחבורה, אוקטובר 2001.
- משרד התחבורה – דין וחשבון שנתי לשנת 2002, משרד התחבורה, 2003.
- משרד התחבורה – דין וחשבון שנתי לשנת 2001, משרד התחבורה, 2002.

- מע"צ – דרכים בינעירוניות – תוכנית העבודה המוצעת לשנת 2000, אוגוסט 1999.
  - החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ - הצעת תוכנית העבודה הרב שנתית 2006-2010, נובמבר 2005.
  - אישור הסכמי עובדי המחקר – היועץ המשפטי לממשלה, משרד האוצר, 21.03.2000.
  - הפיכת התעשייה הצבאית לחברה ממשלתית בע"מ, התעשייה הצבאית לישראל בע"מ, מאי 1989.
- OECD: Guidelines for Corporate Governance of S.O.E's, 2005.
  - Northcroft - Construction Consultants, Annual Review 2007 of monitoring second year of Ma'atz 5 year Development plan, 2008.
  - Northcroft - Construction Consultants, Annual Review 2008 of monitoring Third year of Ma'atz 5 year Development plan, 2009.
  - Northcroft - Construction Consultants, Annual Review 2009 of Monitoring Urban and Inter – Urban Road Companies for the Government of Israel, 2010.

#### הסכמים:

- הסכם קיבוצי מיוחד – הסכם תנאי העסקה לעובדי החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, 07.07.2005.
- הסכם למכירת נכסים ולהעברת זכויות חובות והתחייבויות בין ממשלת ישראל לבין רפא"ל – רשות לפיתוח אמצעי לחימה בע"מ, 27.12.2001.

#### החלטות ממשלה:

- החלטת ממשלה מספר 4125, מיום 06.11.1994, הפיכת הרשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) מיחידת סמך של משרד הביטחון לחברה ממשלתית.
- החלטת ממשלה מספר 779, מיום 15.09.2003, צמצום כוח-אדם במשרדי הממשלה (סגירת מע"צ והקמת חברת כבישים בינעירוניים).

#### חוקים:

- חוק החברות התשנ"ט - 1999
- חוק החברות הממשלתיות תשל"ה – 1975
- חוק שירות המדינה (משמעת) תשכ"ג - 1963



#### תיעוד בעל פה :

- מר מיכה קופילובסקי (ראיון אישי), משנה למנכ"ל, החברה הלאומית לדרכים בע"מ, בתאריך 24.02.2011.
- מר שי יפתח (ראיון אישי), סמנכ"ל כספים, החברה הלאומית לדרכים בע"מ, בתאריך: 24.02.2011.
- מר יגאל סרברו (ראיון אישי), סמנכ"ל משא"ן וסמנכ"ל לתוכנית האסטרטגית ולמשאבי אנוש במעבר רפא"ל לחברה, רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, בתאריך: 29.02.2011.
- מר מיכאל וינר (ראיון אישי), סמנכ"ל כספים בתקופת מעבר רפא"ל לחברה, רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, בתאריך: 29.02.2011 - (כיום סמנכ"ל כספים נמל חיפה).
- מר דוד ואיש (ראיון אישי), סמנכ"ל כספים ובקרה, רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ, בתאריך: 29.02.2011.
- אינג' בן ציון כרמל (ראיון אישי), מנהל חברת הבקרה, בן ציון כרמל ובעבר מתכנן של מ.ע.צ יחידת הסמך, בתאריך: 03.02.2013 - (משנת 2009 ועד היום מנהל חברת הבקרה של מ.ע.צ ויועץ חיצוני של משרד התחבורה).
- גבי קרן טרנר (ראיון אישי), סמנכ"ל ומנהלת מינהל תשתיות משרד התחבורה, בתאריך: 18.01.2013 - (בעבר רפרנטית ורכזת תחבורה באגף תקציבים משרד האוצר, בתקופת המעבר של מ.ע.צ לחברה).
- אינג' לאוניד סוסקין (ראיון אישי), מנהל אגף אבטחת איכות, החברה הלאומית לדרכים, בתאריך 06.02.2013 – (בעבר עובד מ.ע.צ יחידת הסמך).
- מר שרון וולפר (ראיון אישי), מ.מ מנהל אגף תקציבים, החברה הלאומית לדרכים, בתאריך: 16.01.2013.
- גבי סיגל ראובן בלוד (ראיון אישי), מנהלת אגף משאבי אנוש, החברה הלאומית לדרכים בע"מ. בתאריך: 24.02.2011.
- מר ניסים סלמן (ראיון אישי), סגן מנהל רשות החברות הממשלתיות, בתאריך: 16.01.2013 – (בעבר רפרנט ורכזת חברת רפא"ל והחברה הלאומית לדרכים)

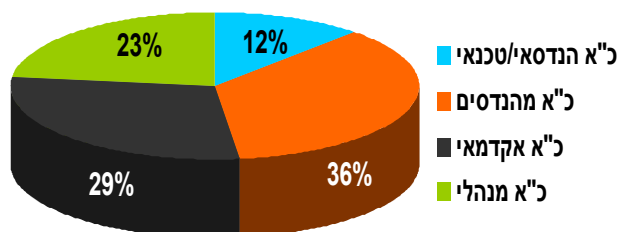
#### אתרים :

- אתר החברה הלאומית לדרכים בישראל – [www.iroads.co.il](http://www.iroads.co.il), כניסה בתאריך: 07.06.2011
- אתר רשות החברות הממשלתיות – [www.gca.gov.il](http://www.gca.gov.il), כניסה בתאריך: 02.02.2011
- אתר חברת רפאל מערכות לחימה מתקדמות – [www.rafael.co.il](http://www.rafael.co.il), כניסה בתאריך: 02.02.2013

נספחים: נספח א' –  
 השוואת התפלגות כח האדם לפי דרוג בין יחידת הסמך לחברה הממשלתית  
 (נתונים מהחברה הלאומית לדרכים, שנת 2011)



**התפלגות כח אדם לפי דרוג בחברה**



**התפלגות כח אדם לפי דרוג ביחידת הסמך**

