



שכר הבכירים בישראל

ירדן גזית

05/2010

מכון ירושלים לחקר שווקים

WWW.JIMS-ISRAEL.ORG

שכר הבכירים בישראל

ירדן גזית

מבוא

שכר הבכירים בחברות הציבוריות עלה לכותרות לאחרונה וזכה לביקורת ציבורית נוקבת. בעקבות הביקורת, אשר טענה כי שכרם של חלק מהבכירים בחברות ציבוריות מופרז, העלו מחדש ח"כ שלי יחימוביץ' (עבודה) וחיים כץ (ליכוד) הצעת חוק להקטנת פערי השכר במשק. ראש הממשלה החליט בסוף אפריל 2010 להקים ועדה שתבחן את הנושא ותגיש המלצות בתוך 60 יום.

בנייר זה ננתח את הצעת החוק הנדונה והצעות אחרות להגבלת שכר הבכירים במשק, נציג את ההשפעות הכלכליות והמשפטיות של יישומן, נסקור את המצב במדינות אחרות ונמליץ על דרכי פעולה בנושא.

הצעת החוק

הצעת חוק הקטנת פערי השכר במשק, כפי שהוגשה ביוני 2009, קובעת כי השכר של העובד הבכיר ביותר בחברה לא יעלה על חמישים פעמים השכר של העובד הזוטר ביותר.¹ הצעת החוק מתייחסת לכלל החברות במשק, ולא רק לחברות ציבוריות. על פי ההצעה, עובדי קבלן ייחשבו לצורך החוק כעובדים של המקום בו הם עובדים בפועל. הגדרת השכר בחוק כוללת כל "הטבה, תמורה או גמול" לעובד.² בגדר עובד נחשב גם מי שהוא נושא משרה בחברה והמעביד קנה ממנו שירותים. ההצעה אינה מציעה מנגנון לאכיפת החוק, אלא מסמיכה את שר התמ"ת להתקין תקנות בעניין.

הצעתם של יחימוביץ' וכץ קושרת, כאמור, בין שכר הבכירים לשכר הזוטרים. ואולם ישנן גם הצעות אחרות להגבלת שכר הבכירים שאינן קושרות קשר כזה. דוגמה אחת היא הטלת מס בשיעור גבוה במיוחד על הכנסות מעל סכום מסוים, על מנת "להרתיע" מנהלים מלקבל שכר גבוה במיוחד. דוגמה אחרת היא הצעה שלא להכיר בשכר מגובה מסוים כהוצאה מוכרת לצורכי מס חברות. הצעה זו מטרתה "להרתיע" חברות מלשלם שכר גבוה במיוחד.

הקשר בין שכר המנהלים לתפוקותיהם

המצדדים בהגבלת שכר הבכירים טוענים שאין כל קשר בין שכר הבכירים לבין תפוקותיהם או ביצועי החברות שהם מנהלים. השכר, כך הם טוענים, הוא תוצאה של כוחם הרב של המנהלים ויכולתם לסחוט כספים מהדירקטוריון על חשבון בעלי המניות והעובדים. כמו כן הם טוענים, כי פערי השכר בחברה הישראלית פוגעים בלכידות החברתית ובסולידריות בין קבוצות אוכלוסיה שונות. מגישי הצעת החוק טענו שמימדי התופעה "בלתי סבירים", ובתקשורת תקפו את שיאני השכר בביטויים כמו חזירים, תאווי בצע וחסרי בושה.

כדי להצדיק את הצעת החוק, יש להוכיח שהאופן שבו נקבע שכר הבכירים כיום מהווה בעיה, ושהפתרון המוצע יעיל, כלומר ישפר את המצב, וסביר, כלומר לא ייצור בעיות גדולות יותר מאלו שהוא בא לפתור.

שכר תלוי בביצועים

ישנה חשיבות רבה לכך ששכר מנהלי חברות יהיה קשור בתפוקותיהם. באמצעות שכר תלוי-ביצועים מבטיחים בעלי המניות, שמנהל החברה פועל על מנת למקסם את התשואה עבורם. בעלי המניות, ובמיוחד אלה שאינם בעלי השליטה בחברה, אינם עוקבים אחר כל החלטה של המנכ"ל. גם הדירקטוריון, המייצג את בעלי המניות, אינו יכול לעקוב אחר כל מה שנעשה בחברה. על כן מסתמכים בעלי המניות על מתן תמריצים למנהלים, בתקווה שתמריצים אלה יגרמו להם לפעול בהתאם לאינטרסים של בעלי המניות. אילו שכר המנהלים לא היה תלוי בביצועיהם, כפי שטוענים מצדדי הצעת החוק, הייתה בכך בעיה כלכלית החורגת מתחום מראית העין או פערי ההכנסה.

¹ ח"כ שלי יחימוביץ' וח"כ חיים כץ, הצעת חוק הקטנת פערי השכר במשק התשס"ט-2009, פ/1249/18, 8 ביוני 2009, www.knesset.gov.il/privatelaw/data/18/1249.rtf
² שם.

מחקרים: השכר קשור לביצועים ולרווחים

למרות אנקדוטות על מנהל שהרוויח מיליונים בעת שהחברה שניהל הפסידה, הקביעה כי שכר המנכ"לים אינו תלוי בתפוקותיהם לא עומדת במבחן המחקר המדעי. מחקר של הכלכלנים ירון אמזלג ואברהם מחרז עבור בנק ישראל, לדוגמה, אשר בחן את הקשר בין ביצועי חברות ציבוריות גדולות לבין הפיצוי הכולל למנכ"ל שלהן, מצא מתאם חיובי מובהק. המחקר בחן 186 חברות ציבוריות אשר שילמו למנכ"ל שלהן מעל למיליון ש"ח בשנת 1997, ומצא כי "הגדלת הרווח התפעולי ב-10% מלווה בגידול של 3.25% בשכרו של המנכ"ל".³ חוקרים מאוניברסיטת בר אילן, בהנחיית הפרופסור בני לאוטרבך, אשר חקרו את הקשר בין שכר המנכ"ל לביצועים ב-124 חברות שנסחרו בבורסה בתל אביב בשנים 1994-2001, מצאו כי "שכר המנכ"ל קשור בעיקר וברמת מובהקות גבוהה לביצועי המניות". לדברי החוקרים, "עליה באחוז אחד במחיר המניה מעלה את שכר המנכ"ל בחברה ציבורית בישראל בכ-0.19%".⁴

מחקרים בארה"ב ובמקומות אחרים מעידים גם הם על קשר בין שכר ותפוקה. כך לדוגמה, חוקרים מהבנק המרכזי בארה"ב (Federal Reserve) ומהמכון הטכנולוגי של מסצ'וסטס (MIT), אשר בדקו את המתאם בין שכר המנהלים בחברות גדולות לעלייה בערך המניות בשנים 1936-2005, מצאו שבשלושים השנים האחרונות המתאם חיובי וחזק יחסית לשלושים השנים שקדמו להן.⁵ מחקר של בריאן הול וג'יפרי ליבמן מאוניברסיטת הארוורד מצביע על "קשר חזק" בין שכר מנכ"לים בחברות ציבוריות גדולות לבין תפוקת החברות בשנים 1980-1994, בעיקר בזכות אופציות ומניות שהמנהלים קיבלו. הול וליבמן מצאו, שעלייה של אחוז בערך החברה מלווה בעלייה של 3.9 אחוזים בממוצע בפיצוי הכולל של המנכ"ל. כך, לדוגמה, עלייה של עשרה אחוזים בשווי החברה, אשר משמעה רווחים של עשרות מיליוני דולרים ויותר לבעלי המניות, מלווה בממוצע בעלייה של 1.25 מיליון דולר בפיצוי הכולל של המנכ"ל.⁶ מחקר של מכון קאטו למדיניות ציבורית בוואשינגטון, מצא כי "ראיות שונות מצביעות על כך שמודל השוק החופשי והתחרותי לשכר מנהלים בכירים בארה"ב אפקטיבי מאוד".⁷

סיבות לשכר גבוה

חוקרים מאוניברסיטת דרום קליפורניה טענו במחקר משנת 2004, כי שינויים טכנולוגיים ואחרים הם שגרמו לעלייה בביקוש למנהלים מצטיינים, מה שהעלה גם את שכרם.⁸ לדברי החוקרים, העלייה בשכר הבכירים לא יכולה להיות מוסברת על ידי תאוות בצע או שליטה של מנכ"לים על דירקטוריונים, כיוון שגורמים אלה היו קיימים בעבר, והדירקטוריונים אף הפכו עצמאיים יותר בשנים האחרונות. הם מציעים הסבר חלופי, לפיו הידע הנדרש על מנת להצליח כמנכ"ל השתנה בעשורים האחרונים. בעבר היה נדרש ידע ספציפי על חברה מסוימת, ספקיה, לקוחותיה, וכו'. בעקבות שינויים טכנולוגיים, מחשוב וכדומה, הידע הזה נגיש לכל, כך שלמנכ"ל בעל כישורים יהיה ביקוש גם בחברות אחרות. כתוצאה מכך ישנה תחרות על המנהלים המצטיינים, המתבטאת כמובן בשכר גבוה.

הסבר אחר לעלייה בשכר המנהלים בעשורים האחרונים הוא השינוי בגודל החברות. גודל החברה משפיע על הכישורים הדרושים מהמנכ"ל. ככל שהחברה גדולה יותר, האחריות של המנהל עולה, עליו להתמצא בתחומים רבים בהם עוסקת החברה, ועליו להיות מסוגל לנהל ארגון גדול יותר. ככל שהחברה גדולה יותר, אם כן, דרוש מנכ"ל מוכשר יותר. גודל החברות הנסחרות בבורסה עלה משמעותית בעשורים האחרונים, ועמו גם שכר המנכ"לים.

³ ירון אמזלג ואברהם מחרז, "מועדון המיליון – הקשר בין השכר לביצועים של מנהלים בחברות ציבוריות", הרבעון לכלכלה, יוני 2002.

⁴ רונן ברק, שמואל כהן ובני לאוטרבך, "שכר מנכ"לים בישראל והקשר שלו לבעלות ולביצועים של הפירמה", אוניברסיטת בר אילן, יוני 2007, http://www.biu.ac.il/soc/sb/stfhome/lauterbah/794/794_2.pdf

⁵ Carola Frydman and Raven E. Saks, *Executive Compensation: A New View from a Long-Term Perspective, 1936-2005*, Board of Governors of the Federal Reserve System, Finance and Economics Discussion Series, 2007-35, 2007 http://web.mit.edu/frydman/www/trends_frydmansaks_rfs.pdf

⁶ Brian Hall and Jeffery Liebman, "Are CEOs Really Paid Like Bureaucrats?" *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXIII, Issue III, August 1998, http://www.hks.harvard.edu/jeffreyliebman/hall_liebman_qje.pdf

⁷ Ira Kay and Steven Van Putten, *Executive Pay: Regulation Vs. Market Competition*, Cato Institute, September 10, 2008, <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-619.pdf>

⁸ Kevin Murphy and Jan Zabojnik, "CEO pay and appointments: A market-based explanation for recent trends," *American Economic Review*, Vol. 94, Issue 2, May 2004, pp. 192-196, <http://www-rcf.usc.edu/~kjmurphy/CEOTrends.pdf>

מחקרים אכן מראים שגודל החברה משפיע על שכר המנכ"ל. כך לדוגמה, חוקרים מאוניברסיטת ניו יורק מצאו, ש"הכפלת שכר המנכ"לים פי שש בשנים 1980-2003 יכולה להיות מוסברת כולה על ידי הכפלת גודלן של חברות אמריקאיות גדולות באותן השנים."⁹ גם בישראל, ממצאי המחקר בהנחיית לאוטרבך מעלים, ש"שכרו של המנכ"ל עולה עם גודל החברה, שהוא המשתנה החשוב ביותר בהסברת רמת השכר של המנכ"ל".¹⁰ אמזלג ומחרז מצאו, כי עלייה של עשרה אחוזים בגודל החברה מעלה את שכרו של המנכ"ל באחוז אחד.¹¹

גם הגלובליזציה גרמה לכך שהביקוש למנהלים מוכשרים גדל, וההזדמנויות של מנהל בכיר היום גדולות לעין ערוך משהיו בעבר. כתוצאה מכך, ישנה תחלופה גבוהה יותר של מנהלים. בשנת 2007, למשל, 11% מ-500 החברות הנסחרות במדד סטנדרד אנד פור החליפו מנכ"ל.¹² בשנים 1995-2006 עלה שיעור החלפת המנכ"ל ב-2500 החברות הגדולות בעולם ב-59%.¹³ תשלום שכר גבוה למנהל הוא אחד האמצעים לעודד הישגות בחברה.

בנוסף, פריחתה של התעשייה הפיננסית בעשורים האחרונים הגבירה את התחרות על עובדים מוכשרים וגרמה לצעירים מוכשרים לפנות לחברות פיננסיות ולא לחברות אחרות. כלכלנים מאוניברסיטת שיקאגו הראו כי חלקם של עובדי קרנות גידור, קרנות הון סיכון, בנקי השקעות וחברות פיננסיות אחרות באלפיון העליון של מקבלי ההכנסות עלה הרבה יותר מחלקם של בכירים בחברות אחרות בעשור שהסתיים בשנת 2004. מסקנתם היא כי "שכרם של מנכ"לים לא עמד בקצב העלייה בשכרם של מנהלי קרנות גידור, הון סיכון והשקעה פרטית (private equity), בנקאים להשקעות, מנהלי כספים ועורכי דין".¹⁴ כתוצאה מכך נאלצות חברות הרוצות להחזיק מנהלים מוכשרים אצלן לשלם להם יותר.

הצעת החוק תנתק את הקשר הקיים

התמונה העולה ממחקרים אלה בישראל ובעולם היא שהתפוקה של בעל התפקיד משפיעה ישירות על שכרו. יתכן שיצטמצמו מקרים בהם אין הדבר כך, או שיש בעיות מסוימות בשוק. אך התמונה המצטיירת בתקשורת, לפיה אין כל קשר בין תפוקה ושכר ככל שהדבר נוגע לבכירים, חסרת בסיס. "בעיית שכר הבכירים", אם כן, כפי שמציגים אותה מצדדי הצעת החוק, כלל אינה קיימת, ובדאי שאינה במימדים הדורשים התערבות חקיקתית.

אדרבא, אם שכר המנהלים תלוי היום בביצועי החברות, כפי שעולה מן הספרות המדעית, אזי הגבלת שכר המנהלים תנתק את הקשר בין השניים. לכך עלולות להיות השלכות שליליות על החברות, על כספי החוסכים, ועל המשק הישראלי כולו.

פערי שכר ולכידות חברתית

כוכב הכדורגל יוסי בניון מרוויח כ-26 מיליון ש"ח בשנה.¹⁵ הדוגמנית בר רפאלי מרוויחה מעל מיליון דולר בשנה.¹⁶ הזמרת נינט טייב מרוויחה כ-3 מיליון ש"ח בשנה.¹⁷ על כל אלה לא מושמעת ביקורת ציבורית, ואיש אינו טוען שהם פוגעים בלכידות החברתית. אין ספק שתורמתם של מנהלי חברות לכלכלה הישראלית גדולה מזו של שחקני כדורגל, מוזיקאים ודוגמניות, וגם עליהם אין להלין על שהם מרוויחים הרבה. בנוסף, בעלי השליטה בחברות הגדולות במשק מרוויחים פי כמה

⁹ Xavier Gabaix and Augustin Landier, *Why Has CEO Pay Increased so Much*, MIT Department of Economics, Working Paper no. 06-13, May 2006.

¹⁰ ברק, כהן ולאטרבך, "שכר מנכ"לים בישראל".
¹¹ אמזלג ומחרז, "מועדון המיליון".

¹² Spencer Stuart Company, *2007 S&P 500 CEO Turnover*, January 2008, <http://www.spencerstuart.com/research/articles/1227>

¹³ Chuck Lucier, Steven Wheeler, and Rolf Habel, "The Era of the Inclusive Leader," *strategy+business* 47:3, Summer 2007.

¹⁴ Steve Kaplan and Joshua Rauh, *Wall Street and Main Street: What Contributes to the Rise in the Highest Incomes?* National Bureau of Economic Research, Working Paper No.13270, July 2007, <http://faculty.chicagobooth.edu/steven.kaplan/research/krauh.pdf>

¹⁵ אביתר לנג, "10 הכדורגלנים הישראליים המרוויחים ביותר", *כלכליסט*, 3 בדצמבר 2009, <http://www.calcalist.co.il/sport/articles/0,7340,L-3369816,00.html>

¹⁶ Gad Lior, "Supermodel Bar Refaeli Seeks Tax Relief," *Australian Jewish News*, January 19, 2010, <http://jewishnews.net.au/tag/bar-refaeli>

¹⁷ אסתר נייר, "מגזין G: נינט טייב מרוויחה כשלושה מיליון שקל בשנה", *גלובס*, 22 במאי 2008, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000344059>

ממה שמרוויחים המנכ"לים שהם מעסיקים, וגם אליהם אין הצעת החוק מתייחסת. לא ברור מדוע מתמקדת הצעת החוק, אשר מטרתה להקטין את פערי ההכנסה, בקבוצה קטנה מבין בעלי ההכנסות הגבוהות. אולם ברור כי הצעת החוק לא תטפל בפערי ההכנסה בחברה הישראלית.

דווקא מעורבות ממשלתית בקביעת שכרם והכנסתם של אזרחים עלולה לפגוע בלכידות חברתית ולהצית מלחמת מעמדות. כאשר אזרחים יודעים ששכרם היחסי נקבע על ידי החלטת כנסת, ולא על ידי ערך עבודתם, הדבר מעודד אותם להתאגד בקבוצות מעמדיות, מקצועיות ואחרות ולהשתדל אצל פוליטיקאים ואנשי תקשורת. כאשר הממשלה לוקחת על עצמה לקבוע מהם פערי השכר הראויים, במקום שקבוצות שונות בחברה ישתפו פעולה על מנת לשפר את מצבם של כולם, כל קבוצה תדאג למעמדה היחסי על חשבונן של קבוצות אחרות.

מאבקם של המורים, המרצים, עובדי חברת החשמל וועדי עובדים אחרים במגזר הציבורי, נובע מכך שהממשלה מחליטה כמה ישתכרו עובדים אלה לא על בסיס כלכלי אלא על בסיס פוליטי. עובדה זו, ולא שכרם של אנשים בשוק הפרטי, היא שמחלישה את החברה בישראל ומציבה קבוצה כנגד קבוצה, או קבוצה כנגד כלל הציבור.

אם הממשלה מגבילה את שכרה של קבוצה אחת רק משום שלטעמה היא מרוויחה "יותר מדי", עליה לצפות ללחצים מכיוונים שונים על מנת להגביל את שכרן של קבוצות אחרות. ככל שהממשלה מתרכזת בקביעת תוצאות פעולת השוק, כך היא מתרכזת פחות בקביעת כללים שוויוניים והוגנים המשרתים את הכלל. מסיבה זו על הממשלה להתערב בענייני שכר והכנסה רק כאשר הם הושגו שלא ביושר.

קשיי יישום ואכיפה

גם אם נניח שיש בעיה בגובה שכר המנהלים, הצעת החוק לא תפתור אותה. הצעת החוק, אם תעבור, עלולה ליצור תעשייה של מנגנונים עוקפי מגבלה. מחקרים רבים מראים, שבעלי הכנסות גבוהות רגישים יותר לשינויים במדיניות השכר והמיסוי מאשר כלל האוכלוסייה. מחקר מקיף של הלשכה הלאומית למחקר כלכלי בארה"ב (National Bureau of Economic Research) משנת 2009, לדוגמה, קבע כי יש "ראיות רבות" לכך שהתנהגותם של בעלי הכנסה גבוהה מושפעת יותר משינויים בשיעורי המס, שכן יש להם "גישה מוגברת לאפשרויות התחמקות".¹⁸ בשנת 2002 התפרסם מחקר של הלשכה, אשר מצא כי שיעור ההתחמקות ממס עולה פי שלושה כאשר ההכנסה עולה מעל מאה אלף דולר בשנה.¹⁹ יש להניח כי המנהלים ינקטו בדרכי פעולה מגוונות על מנת לעקוף את החוק. כלל המשק ייפגע ממהלכים כאלה, אך דווקא החלשים ביותר עלולים לשלם את המחיר הכבד ביותר.

אי-הכרה בהוצאות שכר עיוותה את השוק

הפיצוי הכולל של מנהלים אינו כולל רק שכר בסיס, אלא גם מענקים, אופציות, בונוסים וכו'. בשנת 1993, הקונגרס האמריקאי העביר חוק הקובע כי הוצאות שכר של מעל מיליון דולר בשנה לא יוכרו לצורכי מס. החברות הגיבו בהקטנת שכר הבסיס ובמתן אופציות בסכומים גבוהים, אותם לא כיסה החוק. הפיצוי הכולל של מנהלים עלה בעקבות החוק, וגם התמריץ שלהם לקחת סיכונים, שכן אופציות שוות יותר ככל שהמניה עולה יותר. בשנת 2009 טען הכלכלן ג'ונתן מייסי כי החוק משנת 1993 היה אחד הגורמים אשר תרמו למשבר הכלכלי של 2008, שכן הוא גרם לחברות לשנות את התמריצים למנהלים בכירים באופן שמעודד לקיחת סיכונים יתר, אשר גרמו למשבר הפיננסי.²⁰

הצעת החוק של יחימוביץ' וכך אמנם מחשיבה כל הטבה כחלק מהשכר, אולם בפועל יהיה קשה מאוד לאכוף סעיף זה. ערכן של אופציות תלוי בערך המניה ביום מסוים, ואין ערכן ככסף מזומן. קשה להעריך את ערכן האמיתי של ההטבות הניתנות למנהלים, והצעת החוק הנוכחית רק תעודד את החברות להפוך את אופן חישוב השכר למורכב יותר ולכלול בהטבות מרכיבים פיננסיים

¹⁸ Emmanuel Saez, Joel Slemrod and Seth Giertz, *The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review*, National Bureau of Economic Research, May 20, 2009, p. 58, <http://www.econ.berkeley.edu/~saez/saez-slemrod-giertzJEL09elasticity.pdf>

¹⁹ Jon Gruber and Emmanuel Saez, *The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications*, NBER Working Paper No. 7512, January 2000, <http://www.nber.org/papers/w7512>

²⁰ Jonathan Macey, "Washington's Plans May Result in Even Higher Executive Pay," *Wall Street Journal*, October 25, 2009, http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10703

מסובכים. מנהלים עלולים להתקשר עם חברות באופן עקיף כנותני שירותי ניהול, או לעקוף את החוק בדרכים יצירתיות אחרות.

גם בעלי השכר הנמוך לא ייצאו נשכרים. יש לשער שחברות יעסיקו יותר עובדי קבלן ופחות עובדים מן המניין, ויוציאו יותר פעילויות למיקור חוץ. הצעת החוק מחשיבה גם עובדי קבלן לצורך חישוב השכר, אך בפועל יהיה קשה לאכוף את הסעיף הזה. העובדים הצעירים והבלתי מיומנים יהיו הראשונים שייפגעו. הצעת חוק זו תכניס את הממשלה כגורם מכריע בנושא גובה השכר אולם הסיפור בהכרח לא ייגמר שם, והממשלה תצטרך להתרחב לתחומי קביעת שכר נמוך, שמירה על מקומות עבודה של עובדים שלא מן המניין, ניסיונות הונאה, אכיפה בפועל, משפטים בפני בית המשפט לעבודה ובית המשפט האזרחי, וכן הלאה. ככלל, משאבים רבים יושקעו בניסיונות לעקוף את החוק, אשר מוטב שיושקעו בשימושים מועילים יותר לחברה. הצעת החוק, אם כן, אינה יעילה, ולא תצמצם את פערי השכר בפועל.

נזקים למשק

גידול באבטלה

גם אילו הייתה הצעת החוק פתרון יעיל, היא אינה מהווה פתרון סביר, שכן היא תיצור עיוותים משמעותיים במשק. אם יצליח משרד התמ"ת לאכוף את החוק, יהיה זה באמצעות מנגנון יקר ודורסני. חברה אשר תרצה לקיים את החוק כלשונו תצטרך להעלות את שכר הזוטרים או להוריד את שכר הבכירים. אולם כאשר שכרו של עובד עולה על התפוקה שהוא מביא לעסק, אין טעם כלכלי להעסיקו. חברות עלולות לפטר עובדים זוטרים, והראשונים שיפוטרו יהיו הצעירים והבלתי משכילים, אשר סיכוייהם למצוא עבודה אחרת נמוכים. הצעת החוק עלולה אם כן להוביל לעלייה באבטלה.

פגיעה בבעלי המניות

גם אם התרחיש הנ"ל לא יתממש, הענקת שכר אשר גבוה מן התפוקה של המועסק תפגע גם בבעלי המניות, כלומר בכספי הפנסיה והחסכונות של הציבור.

אם חברות יבחרו להוריד את שכר המנהלים, מנהלים מוכשרים, וגם אנשי עסקים צעירים, עלולים לעבור למדינות שבהן אין מגבלות על שכרם של מנהלים מצליחים. ממשלת ישראל הכריזה לאחרונה על תוכנית בהיקף של מאות מיליוני שקלים להשבת חוקרים ישראלים מאוניברסיטאות בחו"ל. האקדמיה הישראלית איבדה בעשורים האחרונים חוקרים מוכשרים רבים בגלל הגבלות על שכר הסגל האקדמי. לא יהיה זה הגיוני לגרום לכך שקבוצה אחרת של צעירים מבטיחים תעוזב במקום זו שאולי תשוב.

פגיעה בחופש העיסוק

שכר הוא מרכיב בלתי נפרד מעבודה, וכאשר החוק מטיל מגבלות על השתכרות, הוא מטיל מגבלות על חופש העיסוק, המהווה זכות יסוד במדינת ישראל. היכולת לקבוע את תנאי העבודה במשא ומתן בין העובד והמעביד היא זכות של כל עובד, והיא שמאפשרת גמישות תחרותית למעביד. העובדה שהעובד במקרה זה הוא בכיר לא מפחיתה את הבעייתיות שבהתערבות המדינה בתנאי העבודה, התערבות שעלולה להיות מופנית בעתיד כנגד עובדים שאינם בכירים.

יש להדגיש גם שבניגוד למה שטען ח"כ כץ בראיון *לראץ*, נוסח הצעת החוק, כפי שהונח על שולחן הכנסת, אינו מתייחס לחברות הנסחרות בבורסה בלבד, אלא לכל החברות בישראל.²¹ בנוסף, סעיף 4 בהצעת החוק קובע כי "מעביד ימסור לעובדו לפי דרישת העובד או ארגון העובדים היציג באותו מקום עבודה, מידע לעניין חוק זה". עובדה זו משמעותה החלת חובת שקיפות על חברות פרטיות, אשר אינן חייבות כיום לדווח על שכר עובדיהן, ויש לה השלכות על הזכות לפרטיות. ככלל, הצעת החוק מהווה מעורבות בוטה של המדינה בתחום יחסי העבודה, ויש בה משום פגיעה בזכויותיהם של עובדים ומעבידים.

פגיעה בשוק ההון

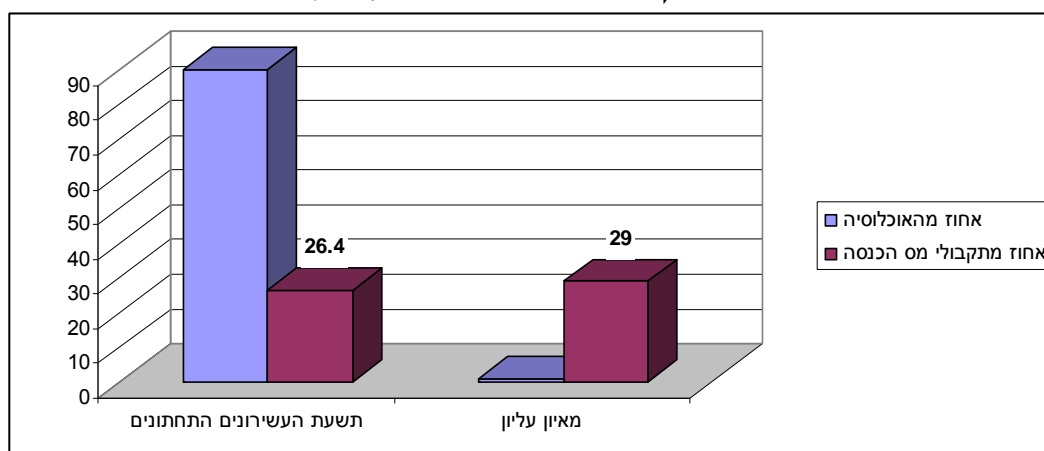
אם תוגבל הצעת החוק לחברות ציבוריות בלבד, יתכן שבעלי חברות פרטיות לא ירצו להפוך לציבוריות, שכן יכולתן לגייס מנהלים טובים תיפגע. יתכן גם, שחברות המעוניינות לגייס כספים בשוק ההון יבחרו לעשות זאת בבורסות זרות במקום בישראל. ענפי ההייטק וההון סיכון, האחראים לחלק גדול מן הצמיחה בשנים האחרונות, רגישים במיוחד להגבלות על שכר. בענפים

²¹ראץ, 26 באפריל 2010.

אלה חברות נסגרות לעתים קרובות בשל כישלון המיזם. לפיכך נדרשות החברות לשלם שכר גבוה במיוחד למנהלים מוכשרים על מנת לפצותם על הסיכון הגבוה לפיטורים. ענפים אלה עלולים להיות הראשונים בהם חברות יעברו למדינות זרות. תוצאה כזאת תפגע בחברות, אשר לא יוכלו לגייס הון מהציבור הישראלי, ובציבור עצמו, שתימנע ממנו האפשרות להשקיע בחברות בעלות פוטנציאל. גם הכנסות המדינה ממסים ייפגעו במקרה כזה, מה שישליך על יכולתה של הממשלה לממן שירותי רווחה.

אין כל פסול בהתעשרות כאשר היא נעשית ביושר. להיפך, כאשר אדם מתעשר, ואין זה משנה אם התעשר כעצמאי או כשכיר, הוא משלם מסים למדינה, משקיע את ההון שחסך ומניע צמיחה עתידית וארוכת טווח. בשנת 2008, 1% מהיחידים בישראל שילמו 29% מסך תשלומי מס הכנסה במדינה, יותר מששילמו תשעת העשירונים התחתונים ביחד, כפי שניתן לראות באיור 1.²² היכולת לצבור הון ולהתעשר חשובה לצמיחה העתידית של המשק. ליכולת לצבור הון חשיבות מיוחדת לכלכלה הישראלית, הסובלת מריכוזיות יתר. הגבלת שכר העובדים הבכירים תמנע מהם לצבור הון אשר עשוי לאפשר להם להפוך למשקיעים גדולים ולהקטין את הריכוזיות במשק. המצדדים בהגבלת השכר תורמים אפוא לשימור המצב הקיים, בו מספר מועט של משפחות שולטות בחלק גדול מההון בישראל.

איור 1: תקבולי מס הכנסה באחוזים (2008)



עיבוד לממונה על הכנסות המדינה, דו"ח מינהל הכנסות המדינה 2008, ע' 112, <http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch08/docs/perek5.pdf>

גם אילו הייתה הצעת החוק יעילה, היא פוגעת ביכולתו של המגזר הפרטי לייצר צמיחה ולהגדיל את ההכנסות של כלל האזרחים בישראל. מעורבות ממשלתית מוגברת במגזר הפרטי תחליש אותו ולא תאפשר לו להתחרות בשוק הגלובלי, דבר שיפגע בכלל האזרחים בישראלים, בראש ובראשונה בעניים. הצעת החוק לא רק שלא תצמצם את העוני היחסי, היא אף תגביר את העוני האבסולוטי. על כן, היא גם איננה סבירה.

המצב בעולם

ארה"ב

ב-1993, כאמור, הגביל הקונגרס האמריקני את ההכרה לצורכי מס בהוצאות שכר שמעל למיליון דולר בשנה. בעקבות החוק, חברות רבות אמנם הקטינו את שכר הבסיס לבכיריהן, אך הן הגדילו את כמות המניות והאופציות שלהם, כך שהפיצוי הכולל לבכירים עלה באופן משמעותי.²³ שכר המנכ"ל ב-500 החברות במדד סטנדרד אנד פור עלה ב-145% בארבע השנים שלאחר החלת החוק, בעוד שבשש השנים שלאחריהן לא חל שינוי (השכר עלה עד שנת 2000 אך שב בשנת 2003 לרמתו משנת 1997).²⁴ לחוק היו גם השלכות נוספות. ראשית, השינוי במרכיבי השכר למנהלים והשימוש

²² הממונה על הכנסות המדינה, דו"ח מינהל הכנסות המדינה 2008, ע' 112, <http://ozar.mof.gov.il/hachnasot/doch08/docs/perek5.pdf>

²³ Macey, "Washington's Plans."

²⁴ Lucien Bebchuk and Yaniv Grinstein, "The Growth of Executive Pay," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 21, No. 2, 2005, p. 285, http://elsmar.com/pdf_files/Growth%20of%20Executive%20Pay.pdf

הגובר באופציות הקשה על בעלי המניות להבין מהו הפיצוי הכולל שהחברה משלמת למנהליה.²⁵ שנית, החוק הביא לירידה ניכרת בהכנסות ממסים. בשנת 2006 העריך הפרופסור לוסיאן בובצ'ק מאוניברסיטת הרווארד, כי האוצר האמריקני הפסיד לפחות 20 מיליארד דולר שנגרמו מהפחתת שכר הבסיס עקב החוק.²⁶ בנוסף, כאמור, החוק מואשם גם בכך שהגביר את נטייתם של מנהלים לקחת סיכונים, מה שגרר השקעות בלתי אחראיות שתרמו למשבר הפיננסי בשנת 2008.

הביקורת הציבורית כנגד שכר הבכירים שבה ועלתה בעקבות המשבר הפיננסי. ממשל אובמה החליט להגביל את שכר הבכירים בחברות שקיבלו מענקים ממשלתיים במסגרת תוכנית ההצלה הממשלתית (bail-out), אך נמנע עד כה מהתערבות נוספת בשוק הפרטי.²⁷ הצעות דומות לאלו של יחימוביץ' וכך עלו גם בקונגרס האמריקני, אך סיכוייהן לעבור קלושים. אפילו הנשיא אובמה, אשר אינו חושש להגביר את המעורבות הממשלתית בכלכלה, אינו תומך בהצעה כה קיצונית. במקום זאת, הוא הצהיר באפריל 2010 כי הוא תומך בהגברת יכולתם של בעלי המניות לקבוע את שכר המנהלים באמצעות הצבעה באסיפה הכללית, בדומה לנעשה בבריטניה.²⁸

בריטניה

בשנת 2002 העביר הפרלמנט הבריטי תיקון לחוק החברות, אשר קובע כי הדירקטוריון יקבע את שכר המנהלים, אך החלטתו תועלה להצבעה לא מחייבת באסיפה הכללית של בעלי המניות. תומכי התיקון קיוו כי השקיפות המוגברת והמעורבות של כלל בעלי המניות "תרסקו" את שכר הבכירים. אולם ספק אם התיקון הביא לתוצאה המוקוה. חוקרים מאוניברסיטת הרווארד, אשר בחנו מדגם גדול של חברות בריטיות הנסחרות בבורסה, הגיעו למסקנה כי לתיקון לא הייתה השפעה על שכר המנהלים. "לא מצאנו אף ראיה לשינוי ברמת השכר או בקצב גידולו בעקבות התיקון", כתבו החוקרים.²⁹ יחד עם זאת, החוקרים טענו כי חלה עלייה ברגישות לתוצאות גרועות במיוחד של מנכ"לים.

צרפת

חוקי שקיפות נוקשים מחייבים את החברות הצרפתיות לפרסם מידע על שכר בכיריהן, אך אין בצרפת חקיקה המגבילה את השכר. בעקבות המשבר הכלכלי והסיוע אשר העניקה הממשלה למספר חברות גדולות, הגבילה ממשלת צרפת את שכר הבכירים בחברות אשר קיבלו סיוע ממשלתי, בדומה לארה"ב.³⁰ נשיא צרפת, ניקולא סרקוזי, טען כי יש להגביל את שכר הבכירים במערכת הבנקאית, אך הבין את הנזקים העלולים להיגרם לכלכלת מדינתו אם צעדים אלה יהיו חד צדדיים. כך, באוגוסט 2009 הוא פעל על מנת לקבוע הגבלות שכר בינלאומיות, והסביר את עמדתו: "כולם מבינים שהגבלות אלו חייבות להיות בינלאומיות. אם נגביל אותן לצרפת, כולם יעזבו."³¹

מדינות אחרות

חקיקה המגבילה את שכר המנהלים או הקובעת תקרה להכרה בהוצאות שכר לצורכי מס קיימת בארגנטינה, בסלובניה, במונקו ובשבע מדינות אפריקניות.³² חוק הקובע פער מקסימאלי בין שכר הבכירים לשכר הזוטרים, כפי שמציעים יחימוביץ' וכך, אינו קיים באף מדינה מערבית.

²⁵ Terry Grant and Gerry Grant, "Can Regulations Curb Excessive Executive Pay," *Strategic Finance*, September 2008.

²⁶ Brian Grow and Eamon Javers, "Executive Pay Practices Under Scrutiny," *BusinessWeek*, September 5, 2006, http://www.law.harvard.edu/programs/olin_center/corporate_governance/MediaMentions/09-05-06_BusinessWeek.pdf

²⁷ "Obama Sets Executive Pay Levels," CNN, February 4, 2009, <http://www.cnn.com/2009/POLITICS/02/04/obama.executive.pay/>

²⁸ Barack Obama, Weekly Address, The White House, April 17, 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/weekly-address-president-obama-says-we-must-move-forward-wall-street-reform>

²⁹ Fabrizio Ferri and David Maber, *Say on Pay Vote and CEO Compensation; Evidence from the UK*, Harvard Business School, Working Paper, 2009, efmaefm.org/0EFMSYMPOSIUM/CGC%202009/papers/Ferri.pdf

³⁰ Directorship, "France Sets Executive-Pay Limits," March 31, 2009, <http://www.directorship.com/france-imposing-limits-on-executive-pay/>

³¹ James Joyner, "Europe Launches Major Push for New Banker Bonus Rules," *Spiegel Online*, August 27, 2009, <http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,645044,00.html>

³² אליסה אודנהיימר ואדוארד קורצנשטיין, *תקרת הכרה בשכר כהוצאה מוכרת של חברות נסחרות - השוואה בין-לאומית*, הכנסת – מרכז המחקר והמידע, 26 ביוני 2005, www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01160.doc

הגורם האמיתי לבעיה

שוק השכר לבכירים תחרותי יחסית, כאמור, אך מעיבה עליו בעיה אחת עיקרית. בשנים האחרונות נהפך שכר הבכירים בחלק מהחברות למכשיר "עוקף דיבידנד" להוצאת כסף מהחברה עבור בעלי השליטה. אלה, המשמשים לעתים גם כיו"ר או כנשיא, מעוניינים להוציא רווחים מהחברה בלי לשתף את שאר בעלי המניות. הם עושים זאת על ידי מתן שכר גבוה להם ולמנכ"לים, הקשורים אליהם בהרבה מקרים בקשר משפחתי או אחר שאינו עסקי בלבד. שכר הבכירים במקרה זה אינו בא על חשבון שאר העובדים, אלא על חשבון בעלי מניות המיעוט בחברה. מחקר של בנק ישראל משנת 2002 מצא, כי בחברות אשר משלמות דיבידנד לבעלי המניות, שכר המנכ"ל נמוך ב-15 אחוזים ביחס לחברות שאינן נותנות דיבידנד.³³

דפוס פעולה זה מתאפשר בגלל הריכוזיות הגדולה במשק. ראשית, בעלי ההון בישראל מחזיקים בגרעיני שליטה גדולים יחסית למדינות אחרות. שנית, הם מחזיקים בגופים המוסדיים (קרנות פנסיה, קופות גמל, בתי השקעות), המהווים לרוב בעלי מניות המיעוט הגדולים ביותר והמאורגנים ביותר. כך יוצא שהם שולטים על הדירקטוריונים של החברות הציבוריות. שלישית, הרגולציה הממשלתית מפחיתה את התחרות בשווקים רבים ויוצרת מעין קרטל. באמצעות שליטתם על הדירקטוריון, ובהיעדר לחצים תחרותיים, הם יכולים לקחת חלקים נכבדים מרווחי החברות אליהם על חשבון בעלי המניות.

חוסר תחרות במשק נותן לחברות בשווקים מסוימים, כגון הבנקאות, התקשורת והביטוח, אפשרות להרוויח סכומים גדולים על חשבון הצרכנים. רווחים אלה מגיעים אל בעליהן בין השאר דרך שכר הבכירים. אין זה מפתיע אם כן לגלות בראש רשימת שיאני השכר בחברות הציבוריות את העובדים הבכירים בבנק מזרחי, פרטנר, הפניקס, כלל פיננסים, בזק, בנק הפועלים, דיסקונט, דיסקונט השקעות ופלאפון, התופשים 13 מקומות מתוך 30 מקבלי השכר הגבוה ביותר.³⁴ לאלה אפשר להוסיף גם את קבוצות כיל ודלק, הנהנות גם הן מהגנה של המדינה. מכאן עולה כי 16 מתוך 30 שיאני השכר בשנת 2009 עבדו בשווקים לא תחרותיים. עובדים של שתי חברות נוספות בלבד נמצאים בין 15 המשתכרים הגבוהים בחברות הציבוריות. 22 מתוך 50 המשתכרים הגבוהים בחברות הציבוריות עובדים בבנקים, חברות ביטוח וחברות תקשורת.

המלצות

ככלל, שכר הבכירים בחברות ציבוריות משקף את תפוקותיהם ואינו מהווה בעיה. הצעת החוק אינה יעילה ואינה סבירה, ועל כן יש לדחותה על הסף. **על הממשלה להימנע מלהתערב במנגנוני השוק, ולהתרכז בקביעת כללים הוגנים ושוויוניים.** ככל שיש בעיה בשכרם של חלק מן הבכירים בחברות הציבוריות, היא נובעת מחסרונם של כללים כאלה ומכך שהממשלה נותנת יתרונות בלתי הוגנים לחברות מסוימות. על כן, על הממשלה:

1. **לשבור את המונופולים ולהגביר את התחרות במשק.** הסרת חסמים לתחרות ופתיחת שווקים ריכוזיים כגון הבנקאות, התקשורת והביטוח למתחרים נוספים תשפר את מצבם של הצרכנים ותפגע ברווחים שצוברות החברות בתחומים אלה על חשבון הציבור ובחסות המדינה. כאשר ייפתחו השווקים לתחרות, ייאלצו החברות להתייעל, וגם לשלם שכר מופחת לבכיריהם, אם ברצונם להמשיך להרוויח. כאשר שוק החיסכון ייפתח לתחרות ולא יישלט בידי גופים מוסדיים בודדים, יפסיקו לשמש אלה חותמת גומי לבעלי השליטה, ויטיבו לשרת את האינטרסים של החוסכים.
2. **לעבור משיטת זיכיונות למתן רישיונות.** מעבר לשיטת מתן רישיונות יגביר את התחרות ויאפשר כניסה לשוק של גורמים אשר היום מנועים מכניסה אליו. שיטת מתן הזיכיונות נותנת יתרון בלתי הוגן לחברות אשר קרבתן לשלטון גדולה. יתרון זה מאפשר לבעלי השליטה בהן לצבור רווחים על חשבון הציבור, וגם לא להתחלק ברווחים אלה עם בעלי מניות המיעוט, על ידי מתן שכר גבוה לעצמם ולמקורביהם.
3. **לשקול החלת החוק רק על המגזר הציבורי וחברות המקבלות מענקים ממשלתיים.** כאמור, לא ראוי שהממשלה תתערב בקביעת השכר בשוק הפרטי. אולם אם מטרת הממשלה היא להקטין את פערי השכר, היא יכולה לשמש דוגמה על ידי כך שתחיל את החוק על עצמה ועל חברות להן היא נותנת מענקים.

³³ אמזלג ומחרז, "מועדון המיליון".

³⁴ על פי רשימת "דירוג שכר המנהלים בחברות הציבוריות 2009",
<http://www.themarket.com/ibo/salary/salaryMain.jhtml>