

הבכירים "על הכוונת": האם יש להם מקום לדאגה?

מאת

עמרי שגב*

ביום 1.11.2012, ביקשה הכנסת להביא לשחר של יום חדש בכל הנוגע לצמצום פערי השכר במשק. האמצעי – הגבלת שכר הבכירים. כמעט תמיד נעים לאזרח מן השורה לשמוע שהכנסת מנסה למנוע את "חגיגת השכר" המתנהלת במשק, אך כלל לא ברור אם החוק, בתצורתו העדכנית, אכן יגשים את תכליתו או פשוט יעורר (די בצדק יש לומר) את חמתם של חברות שונות, לשווא.

השיח הציבורי בעת האחרונה שם לנגד עיניו את "שכר הבכירים המנופח". שכר זה הוא האחראי, לדידם של חברי כנסת רבים, לחלק נכבד מתחלואי המשק הישראלי. האינסטינקט הבסיסי של רובינו יתקשה לקבל בהבנה שנושא משרה המחזיק בתפקיד בכיר בחברה ישתכר עשרות מונים יותר מעובד זוטרה. ואכן, על פי סקר שנערך לאחרונה,¹ נראה שעלות השכר הממוצע לשנה של מנכ"ל עולה על חמישה מיליון ש"ח, בעוד שהשכר הממוצע במשק עומד על כ-100 אלף ש"ח, ושכר המינימום – כמחציתו. בנוסף, עולה מן הסקר כי עלות שכרו של המנכ"ל הממוצע ב-90 מהחברות הציבוריות הגדולות במשק גדולה פי מאה מזו של העובד הזוטר באותה חברה. פערי שכר משמעותיים אלה, כמו גם המחאה החברתית הביאו את הממשלה הקודמת להגיש הצעת חוק מטעמה אשר שמה לה למטרה להביא להקטנת פערי השכר במשק באמצעות תיקון מס' 20² להוראות חוק החברות הנוגעות לתנאי כהונה והעסקה של נושאי משרה בחברות ציבוריות ובחברות פרטיות שהן חברות אגרות חוב.³ תחילתה של האבולוציה של הקטנת פערי השכר במשק בהצעת חוק פרטית שהגישו חברי הכנסת שלי יחימוביץ', חיים כץ ומרינה סולודקין, הצעה אשר לא התקבלה.⁴ תיקון מס' 20

* סטודנט שנה ב' לתואר ראשון במשפטים, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת בר-אילן.
1 סקר של חברת הייעוץ BDO אשר בחן את שכרם של נושאי המשרה בחברות הנסחרות במדד ת"א 100.
2 חוק החברות (תיקון מספר 20), התשע"ג-2012, ס"ח 6.
3 כהגדרתן בחוק החברות, התשנ"ט-1999, ס"ח 189 (להלן: תיקון מס' 20).
4 הצעת חוק הקטנת פערי השכר במשק, התש"ע-2010, פ/2387/18.

בנוסחו הסופי⁵ מבוסס על הצעת חוק⁶ שהוגשה על-ידי ועדת משנה לוועדת השרים לענייני חקיקה ובראשה עמד שר המשפטים היוצא – פרופ' יעקב נאמן ואשר התבססה במידה מסוימת על הצעת החוק המקורית של חברי הכנסת יחימוביץ', כץ וסולודקין.⁷ עם זאת, במהלך העבודה והדיונים בוועדת החוקה של הכנסת, כהכנה לקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת, עברה הצעת החוק כאמור תיקונים רבים, עד כי בפרסומים שונים בתקשורת הביעה ח"כ יחימוביץ' עמדה כי בין הצעת החוק המקורית שהגישה לבין תיקון 20 בנוסחו הסופי אין דבר וחצי דבר. כך למעשה נחקק לו תיקון 20 בשקט לא אופייני, ללא מסיבות עיתונאים ורעש תקשורתי, המשנה באופן דרמטי את כל נושא אישור השכר בחברות ציבוריות ובחברות פרטיות שהן חברות אג"ח.

המצדדים בחקיקה זו גורסים כי חוק החברות טרם התיקון לא נתן מענה אמיתי לבעיה זו. טענה מקובלת היא שבעלי המניות, אשר מדיניות התגמול מצויה בין היתר בסמכותם, אדישים באופן רציונלי לעניינים אלה.⁸ אדישות זו נובעת הן בגלל חוסר יכולתם להשפיע באופן ממשי על קבלת ההחלטות באסיפה הכללית עובר לתיקון לחוק והן בשל חוסר ההבנה העסקית שלהם בענייני החברה ברוב המקרים. עוד נטען שאף הדירקטוריון מהווה "חותמת גומי" ולמעשה בעל השליטה הוא המתווה את מדיניות השכר של הבכירים.

על אף טענה זו, תיקון מס' 16⁹ לחוק החברות אשר נכנס לתוקפו בשנת 2011 ביצע איזון משמעותי בכך שהעניק כוח רב יותר לאסיפה הכללית ובמיוחד לבעלי המניות מקרב המיעוט. בעלי השליטה בחברות לאחר תיקון מס' 16 וכעת כאשר כוחם צומצם מרגישים אף יותר כקורבנות הפופוליזם. ואכן, מעובדה אחת קשה להתעלם והיא שהחוק המדובר התקבל שבועות ספורים טרם יצאה הכנסת לפגרה לקראת הבחירות לכנסת ה-19.

חרף העובדה שהקריאות להגבלת שכרם של נושאי המשרה מגיעות ברובן מהצד הסוציאלי-דמוקרטי של המפה הפוליטית ניתן אף לומר שגם בראיה קפיטליסטית ניתן להסכים לפיקוח הדוק יותר על שכרם. טענה שעלתה היא חוסר ההלימה בין התגמול הניתן לנושאי המשרה בחברה הציבורית לבין ביצועי החברה. נטען כי אף בחברות אשר ביצועיהן ירדו ניתן היה להבחין במדיניות תגמול בלתי מוסברת אשר ניתנה לבכירים ועל כן ניתן להגדיר זאת כ"כשל שוק" אשר מולו חוק החברות צריך להתמודד.

5 פורסם ברשומות ביום 12 בנובמבר 2012, נכנס לתוקף בתוך 30 יום מיום פרסומו ברשומות למעט ביחס לקביעת מדיניות תגמול כמפורט בתיקון 20.

6 הצעת חוק החברות (תיקון מס' 20) (תנאי כהונה והעסקה בחברות ציבוריות ובחברות אגרות חוב), התשע"ב-2012, ה"ח 742.

7 לעיל ה"ש 4.

8 ידידיה צ' שטרן "הגבלת שכר הבכירים" המכון הישראלי לדמוקרטיה (2010).

9 חוק החברות (תיקון מס' 16), התשע"א-2011, ס"ח 390.

תיקון מס' 20 לחוק החברות מבקש לפתור את הבעיה שהוצגה לעיל, בין היתר, על-ידי יצירת מנגנונים שמטרתן הבניית שיקול הדעת של החברה שהראשון שבהם הוא הקמת ועדת תגמול בלתי תלויה, אשר תגבש מדיניות תגמול סדורה ומובנית בהתאם לקריטריונים בתיקון מס' 20 לחוק עבור נושאי המשרה הבכירה בתאגיד, ותגיש את המלצותיה לדירקטוריון החברה. הדירקטוריון יחליט על המדיניות הרצויה בהתבסס על המלצות הוועדה ויאשר את המדיניות מול האסיפה הכללית. על מנת שהמלצות הוועדה תהיינה לטובת השאת רווחי החברה ותו לא, נקבע כי הרכב ועדת התגמול יכלול רוב של דירקטורים חיצוניים בעוד ששאר חבריה יהיו דירקטורים בלתי תלויים.

בקביעת מדיניות התגמול, מבקש החוק להבנות את שיקול הדעת של הדירקטוריון ולדרוש ממנו להתייחס למספר עניינים טרם תאושר. הראשון נוגע לאיכויות הרלוונטיות של נושא המשרה לרבות: השכלה, מומחיות וניסיונו האישי. השני נוגע למהות תפקידו הנוכחי בחברה והיסטורית השכר שלו. השלישי קובע שיש לבחון את הפער בין שכרו של נושא המשרה לשכר הממוצע והחיצוני בחברה. אמת מידה זו נקבעה לא רק בשל הטעמים הציבוריים שאליהם התייחסתי בראשית המאמר אלא גם בשל טעמים תועלתניים של החברה הציבורית בכך שנדרש לתת את הדעת לאופן בו ישפיעו פערי השכר על יחסי העבודה בחברה. העניינים האחרונים אליהם דורש החוק להתייחס נוגעים לרכיבים משתנים, כגון: בונוסים ואופציות כמו גם ל"מצנחי הזהב" שהוענקו לנושאי המשרה עם פרישתם. על רכיבים אלה להתבסס על תרומתו של נושא המשרה לחברה בטווח הארוך.

מנגנון זה, כפי שתואר עד כה מצמצם באופן דרמטי את יכולת השפעת הדירקטוריון על תגמול נושאי המשרה בחברה. במטרה למנוע את הפחתת כוחו של הדירקטוריון שהוא, כידוע, האורגן המוסמך לקביעת מדיניות החברה, הוחלט לאמץ את השיטה האמריקנית במקרים אלה.

בארצות-הברית הונהגה בשנת 2010 שיטת say on pay¹⁰ אשר מטילה על האסיפה הכללית לתת דעתה באשר למדיניות התגמול של נושאי המשרה שאישר הדירקטוריון. עם זאת, בחוק האמריקני ישנו קושי כפול: הראשון – המילה האחרונה נותרת בידי הדירקטוריון מקום בו בעלי המניות מתנגדים למדיניות שנקבעה על ידם. השני – חוות דעתם של בעלי המניות תתבקש לאחור ההחלטה של הדירקטוריון. במילים אחרות: אמנם בעלי המניות רשאים להציג עמדה באשר למדיניות התגמול, עמדה אשר

10 מנגנון המאפשר לבעלי המניות לאשר בהצבעה את גובה שכר המנהלים, במטרה להעלות את מעמדם ולהגביר את מעורבותם בניהול החברה. ראו: Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act § 951.

ודאי תשפיע באופן זה או אחר על הדירקטוריון, אך איתות האזהרה שיציג ציבור בעלי המניות ישפיע רק לקראת ישיבת הדירקטוריון הבאה שתדון בענייני תגמול. המנגנון האמריקני אשר מביא את עמדת בעלי המניות בדיעבד, לא יכול להתאים למשק הישראלי בעיקר בגלל העובדה שבעוד שדבוקת השליטה הממוצעת בחברה אמריקנית עומדת על כ-20-25 אחוזים, זו הישראלית עומדת על כ-60 אחוזים. אשר על כן, כוחו של ציבור בעלי המניות האמריקני רב יותר וכך ביכולתו להשפיע באופן אפקטיבי על הדחתם של דירקטורים "סרחו" בעוד שבשראל דעתם של בעלי המניות מקרב הציבור חלשה באופן יחסי.

החוק נתן דעתו לעניין זה וקבע שעל מנת לאזן את כוחם של בעלי מניות המיעוט מול בעל השליטה יש להנהיג מנגנון "say on pay" משופר.¹¹ לפי מנגנון זה תישאר אמנם זכות המילה האחרונה בידי הדירקטוריון אך הצגת העמדה של האסיפה הכללית תיעשה טרם האישור בדירקטוריון ולא בדיעבד. אם הצעה פלונית למדיניות התגמול לא התקבלה על ידי רוב מיוחד (דהיינו: רוב מקרב בעלי המניות שאינם בעלי השליטה בחברה או שיש להם עניין אישי בתגמול או על ידי פחות משני אחוזים של מתנגדים מקרב אותם בעלי מניות), יוחזר הנושא לדיון מחודש בוועדת הביקורת ובדירקטוריון בהתחשב בעמדת האסיפה הכללית, אך כאמור, ההחלטה הסופית תיוותר בידי הדירקטוריון. לא כך הדבר כאשר מדובר בחברה נכדה ציבורית.¹¹ החוק מבקש להתמודד מול בעיית הנציג כאשר זו נובעת מקיומו של המבנה הפירמידלי של החברות הנפוץ בישראל. במקרים כאלה, בהם מדיניות התגמול שנקבעה אינה לרוחה של האסיפה תהא קביעתם זו המילה האחרונה והדירקטוריון לא יוכל לעקפה.

לאחר קביעת מדיניות התגמול, מתווה החוק את אופן הסדרת תנאי ההעסקה של נושאי המשרה ואף קובע כללים שונים לבעלי המשרה השונים. כל העסקה של נושא משרה לעולם תאושר על-ידי ועדת התגמול והדירקטוריון. כללים נוקשים יותר יחולו על העסקת דירקטורים, מנכ"ל, בעל השליטה או מקורב לו. אלו יאלצו לקבל גם את אישורה של האסיפה הכללית, לעיתים אף ברוב מיוחד. כאשר תנאי ההעסקה של נושא המשרה אינו במסגרת מדיניות התגמול יידרש אישור האסיפה, אך כמו במקרה של אישור המדיניות, גם במקרה זה תתאפשר עקיפה של ההחלטה על ידי הדירקטוריון בכפוף לנימוקים, אלא אם כן מדובר בחברה נכדה ציבורית שבה, כזכור, האסיפה היא האחרונה להכות בפטיש.

לאור השינויים שבוצעו בחוק תישאלנה השאלות: האם הדבר יביא לצמצום פערי השכר בחברות? אם כן, האם מהלך רגולטורי כזה אשר פוגע ישירות בבכירי המשק הישראלי, טוב למשק הישראלי בראיה מאקרו-כלכלית?

11 חברה ציבורית שמעליה שתי חברות ציבוריות או חברות אג"ח.

לגישתה של חה"כ יחימוביץ', החוק הוא אינו יותר מ"עלה תאנה" לבעיה ובהעדר רגולציה חד משמעית אשר תקבע תקרת שכר לא תגיע הבעיה לקיצה. הצעתה מבקשת להגביל את גובה שכרו של נושא המשרה לכדי פי 50 מהשכר הנמוך ביותר המשולם בחברה לרבות עובדי הקבלן, קרי – כמחצית מהשכר הממוצע למנכ"ל כיום. הקושי בהצעתה של יחימוביץ' טמון בכך שהגבלה דומה לזו שהיא מציעה לא מצאה מקום בעולם המערבי כלל ועיקר ואף אם נפנה קדמה נמצא הגבלה כזו רק בסין – מדינה אשר כלכלה ליברלית אינה אחד ממאפייניה הבולטים.¹²

כצפוי, נגד החוק קמו מתנגדים חריפים גם מקרב אלו הצפויים להיפגע ממנו באופן ישיר – נושאי משרה ובעלי שליטה בחברות. מעבר לטענותיהם לפגיעה בקניין ובירידת התמריץ לפעול לטובת החברה, טוענים הם כי המנהלים הטובים ששכרם ייפגע, יהגרו חיש מהר אל מעבר לים שם הם ישתכרו, לדידם, כפי המגיע להם בהעדר רגולציה. אולם, הביקורת העיקרית היא, כי התיקון לחוק יצר מצב אבסורד בו, דווקא בעל השליטה, שהוא בעל המניות בחברה, שבעקיפין מזרים כסף לחברה ומממן את פעילותה, שולט בחברה וביום פקודה נושא בהפסדיה, יאבד בצורה משמעותית את יכולתו לתגמל ובמידה מסוימת גם לבחור את מנהלי החברה. בנוסף, הושמעה ביקורת גם על ההוצאות המשפטיות והפרוצדורליות המסורבלות הנובעות מחוק זה ואשר החברות נושאות בעלויות הגבוהות הנובעות מכך. הרכבת ועדות תגמול, כינוס בעלי המניות והדירקטוריון, ניסוחים מסובכים של מדיניות תגמול ונימוקים כאשר ישנה חריגה ממדיניות זו – הכל עולה כסף, והרבה.

חרף הביקורות שעלו, אין להתעלם מן העובדה שהתיקון לחוק מציב כעת בפני הדירקטוריון את עמדת בעלי המניות, לרבות ובפרט בעלי מניות המיעוט כמו גם את עמדת ועדת התגמול שהיא כאמור בלתי תלויה, ודורש מהם לשקול שיקולים ענייניים לטווח רחוק, כאשר יחליטו אם לאשר מדיניות תגמול לבכירים. כל חריגה מסטנדרטים אלה, שבעבר הייתה אפשרית, לא תהא עוד. אם אכן יש לאל ידם של כוחות השוק "להעניש" חברות שתלכנה בגלוי נגד עמדת בעלי המניות, צפויים אנחנו לראות שינוי מהותי בשכר הבכירים כבר בעת הקרובה עם סיומה של תקופת המעבר שנקבעה.

12 נתי פרלמן וגלעד נוה הגבלות על שכר בכירים בחברות ציבוריות: סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2010).