

המינוי והתיגמול של מנהלים בכירים בחברות ובתאגידים הממשלתיים

לזכרו של צבי זוסמן

עדיית יוטב-סולברג*

תקציר

מאמר זה בוחן את הליכי המינוי והתיגמול של מנהלים בכירים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ממשלתיים בשנים 1994 עד 2004. במאמר נמצא כי המנכ"לים בחברות ובתאגידים הממשלתיים הרוויחו בשנת 2004 פי חמישה מהשכר הממוצע במגזר הציבורי באותה שנה, וכרבע משכר המנכ"לים של חברות במגזר העסקי. כ-20 אחוזים מהמנהלים התחלפו בממוצע בכל אחת מהשנים; בשנת בחירות ירד שיעור המינויים, ובשנה העוקבת הוא עלה. אף שלא נמצאה השפעה מובהקת של הבחירות על שיעור המינויים בממוצע, דחיית המינויים העניקה לשלטון החדש "כלי שימושי". הוותק הממוצע של מנהל בחברות ובתאגידים הממשלתיים היה נמוך מאשר בחברות הציבוריות שבמגזר העסקי, והוא ירד ככל שעלו דירוג החברה ומורכבותה.

רוב המנהלים שהתמנו לתפקיד בכיר בחברות ובתאגידים הממשלתיים הגיעו לתפקידם מתוך המגזר הציבורי עצמו. עובדים אלו נשארו בתפקידם תקופה קצרה יחסית למנהלים שהגיעו מהמגזר העסקי, והועסקו בחברות בדירוג גבוה יחסית. כן נמצא כי שכר המנהלים הבכירים בחברות ובתאגידים הממשלתיים נשחק משמעותית לעומת שכר המנהלים במגזר העסקי, וזאת במקביל לירידה מתמשכת של שיעור המנהלים שהגיעו לתפקידם מהמגזר העסקי.

על פי הממצאים, אטרקטיביות התיגמול אינה מספיקה כדי לשמור על העובדים הטובים במגזר הממשלתי לאורך זמן, וכדי למשוך עובדים בכירים בעלי יכולות גבוהות מהמגזר העסקי. כמו כן מרמזים הנתונים כי לכוחות הפוליטיים יש השפעה רבה על הליכי המינוי והתיגמול בגופים אלו, תופעה העלולה לפגוע ביעילות הניהול.

* בנק ישראל, מחלקת המחקר.

עבודה זו תוכננה להיכתב במשותף עם פרופ' צבי זוסמן ז"ל. לצערי נפטר פרופ' זוסמן, והשאר אחריו חלל גדול. במקום עבודה משותפת נכתבה עבודה זו לזכרו. תודה לחברי במחלקת המחקר, ובמיוחד למתדיין יובל מזר, על הערותיהם מאירות העיניים, וכן לאסף ארז על עזרתו הרבה במהלך כתיבת העבודה. תודה על שיחות מועילות וחומר רב לנאוה קרמר, הממונה על השכר וכוה האדם וליודפת אפק – שתיהן מרשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר – ולחמוטל בן דור, מנהלת תחום בכירה ולסימה רוזנבלום מיחידת השכר והסכמי העבודה שבמשרד האוצר. המסקנות במאמר זה הן של הכותבת בלבד.

1. הקדמה

החלטות העובדים הבכירים בחברות ובתאגידים הממשלתיים משפיעות כמעט על כל ממד של חיינו. ב-2004 העסיקו החברות הממשלתיות – ללא התאגידים, שתרומתם גדולה בפני עצמה – כ-55 אלף עובדים, שהם כ-2 אחוזים מכוח העבודה, וייצרו כ-2 אחוזים מהתוצר של המשק וכ-8 אחוזים מהיצוא שלו¹. יתר על כן, בקרב אותם בכירים מצויים כאלה האחראים על חברות ענק במשק, אשר מופקדות על הספקת שירותים חיוניים ורגישים, ומשום כך חשיבותן רבה מזו הנאמדת על פי תרומתן הישירה לתוצר.

ספרות ענפה דנה במינוי מנהלים בכירים ובשכרם, אולם רובה ככולה נסב על שכר הבכירים במגזר העסקי, ואילו ניתוח דומה לגבי המגזר הממשלתי הוא נדיר. התייחסות עקיפה לנושא מצויה בהשוואה בין סביבת העבודה והנורמות שבהן מתפקדים המנהלים במגזר העסקי ובמגזר הממשלתי, עם דגש בסביבה הבירוקרטית שבה פועל המנהל במגזר הממשלתי, ובמוטיבציה הגבוהה שלו – שירות לקהילה². עם זאת חסרה בספרות התייחסות ישירה לאפיוני המשרה של המנהל במגזר הממשלתי.

במאמר זה ייבחנו הליכי המינוי והתיגמול של מנהלים בכירים בחברות ובתאגידים ממשלתיים. מטרתה של העבודה לאפיין חלק מהכוחות המשפיעים על תנאי עבודתם של מנהלים אלו, כוחות שיכולים להשפיע על יעילות הניהול של החברות, על מאמצי המנהל ועל יכולתו למצות את כישוריו.

הנתונים שבמחקר מקורם בדוחות השנתיים של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר לשנים 1993 עד 2004. בקובץ מצויים הדיווחים של כ-120 חברות ותאגידים ממשלתיים, ושכרם המפורט של כ-350 מנכ"לים וכ-520 משנים-למנכ"ל וסמנכ"לים³. איחוד "דוחות הממונה" איפשר לעקוב אחר מסלול הקריירה והשכר של הפרט. במידת הצורך אוחדו הדוחות גם עם קובץ נתוני השכר של השירות הציבורי (משרדי הממשלה) כדי להרחיב את אופק ההעסקה⁴.

ראוי להדגיש כי הטיפול בנתונים נעשה באופן אנונימי, ומשום כך לא היה ניתן, בשלב זה, להעשיר את המחקר במאפייני פרט כגיל, מגדר והשכלה, שהיו מעמיקים את הניתוח. גם התקופה שאליה מתייחס המחקר קצרה יחסית, ולכן ניתוח הנתונים

¹ מתוך דוח של רשות החברות הממשלתיות לשנת 2004.

² בין המאמרים שבחנו את ההבדלים בסביבת העבודה: Baldwin (1990a, 1990b); Lan and Rainey (1992); Zeffane (1994); Rainey, Pandey and Bozeman (1995); Posner and Schmidt (1996); Bozeman and Kingsley (1998); Scott and Falcone (1998); Basley and Ghatak (2005). סיכום של הנושא ניתן למצא אצל Boyne (2002).

³ בכל מקום שבו תופיע המילה "חברה" הכוונה לחברה ממשלתית או לתאגיד ממשלתי, אלא אם כן צוין אחרת. בכל מקום שבו תופיע המילה סמנכ"ל הכוונה לסמנכ"ל או למשנה למנכ"ל.

⁴ קובץ נתוני השכר של השירות הציבורי מכיל נתונים מכל משרדי הממשלה וגופים קשורים נוספים. לפירוט ראו זוסמן וזכאי (2005).

בפרק האקונומטריה הוא חלקי בלבד, ועיקרו אישור סטטיסטי תוך בדיקת מובהקות ועידונים שונים למסקנות שמציג הפרק הראשון. אין זה אלא פתח למחקר והעמקה נוספת בעתיד.

במאמר שישה פרקים: בפרק השני יתוארו החברות והתאגידים הממשלתיים, ויוסבר מקור הנתונים; בפרק השלישי ייבדקו חלק מהליכי המינוי והכהונה של המנהלים – המקור שממנו הם הגיעו, משך כהונתם, והוותק שלהם; בפרק הרביעי תיבדק התפתחות שכרם. הפרק החמישי יבחן בעזרת רגרסיות שונות את הגורמים המשפיעים על ותק המנהל ועל כוח המיקוח שלו, והפרק השישי יסכם את העבודה.

2. אפיון הקובץ

א. החברות והתאגידים הממשלתיים ודרכי המינוי בהם

המאמר מתמקד בעובדים הבכירים בחברות ובתאגידים הממשלתיים בשנים 1994 עד 2004.⁵ **חברה ממשלתית** היא חברה הנמצאת בבעלות מלאה של המדינה, או שהמדינה היא בעלת השליטה בה. (רשימת החברות הממשלתיות מובאת בנספח 1.) החברות הממשלתיות מתחלקות לחברות עסקיות, שמטרתן מירוב רווחים, ולחברות לא-עסקיות, הדומות במהותן לתאגיד ממשלתי. רשות החברות הממשלתיות מפקחת על פעילות החברות, ובין היתר מופקדת על תנאי השכר של עובדיהן. החברות חייבות גם בדיווח לממונה על השכר במשרד האוצר וכפופות לפיקוחו. בשנת 1994 דיווחה הרשות על 142 חברות ממשלתיות או מעורבות, חלקן חברות בנות, שפעלו כמעט בכל תחומי המשק, כ-80 מהן חברות עסקיות. במהלך השנים הופרטו חלק מהחברות העסקיות, משום כך, כעבור עשר שנים דיווחה הרשות על 97 חברות ממשלתיות, מתוכן כ-45 חברות עסקיות.⁶

החברות הממשלתיות (ללא תאגידים) העסיקו ב-2004 כ-55 אלף עובדים, שהם כ-2 אחוזים מכוח העבודה, וייצרו כ-2 אחוזים מהתוצר במשק, וכ-8 אחוזים מהיצוא שלר.⁷ בשנה זו היו בידי המדינה כעשר חברות ממשלתיות שהיקף פעילותן והיקף התעסוקה בהן גדולים: חברת החשמל, "מקורות", "בזק", התעשייה האווירית, התעשייה הצבאית, "אל על", בתי הזיקוק, רפא"ל, "אלתא תעשיות אלקטרוניות", "גדיב תעשיות פטרוכימיה" ו"תשתיות נפט ואנרגיה". שתי חברות גדולות אחרות – "כימקלים לישראל" ו"צים" – הופרטו במלואן קודם לכן בהליכים ארוכים של דילול מניות המדינה בהן, שהסתיימו בשנים 2000 ו-2004, בהתאמה. חלק מהחברות האחרות שצוינו היו בתקופה הנחקרת בהליכי הפרטה בשלבים שונים, ורובן הופרטו

⁵ הוא אינו מתייחס לבנקים ולבתי החולים, שכללי השכר בהם שונים.

⁶ ראו "רשות החברות הממשלתיות", דוחות שנתיים, 1994 עד 2004.

⁷ אין נתונים דומים על התאגידים הממשלתיים, שתרומתם משמעותית.

לאחר שנת 2004.⁸ על אף ההטרונגיות הרבה בהיקפה ובתחומיה של פעילות החברות, כללי השכר של הבכירים בהן אחדים, ונקבעים על פי סולמות שכר שמפרסמת רשות החברות (כפי שמפורט בהמשך). בשל המסגרת הקשוחה שבה נתון השכר, להליך ההפרטה לא הייתה השפעה ישירה על שכר הבכירים בחברות שנתרו ממשליות.

"תאגיד ממשלתי" הוא גוף שהוקם מכוח חוק המטיל עליו למלא תפקידים ציבוריים, וקובע את ההסדרים החלים עליו.⁹ לתאגיד אין סמכויות, גם לא הסמכות לפרק את עצמו, פרט לאלה המוענקות לו בחוק. תאגיד ציבורי ממלא תפקיד ציבורי, כלומר אינו אמור לפעול לשם מירוב רווחי, אלא לשם קידום אינטרסים ציבוריים. עד היום הוקמו בישראל למעלה מחמישים תאגידים ציבוריים, הממלאים מגוון של תפקידים. לעת עתה אין גוף כדוגמת "רשות החברות הממשלתיות" המנהל את ענייני התאגידים.¹⁰ (רשימת התאגידים הממשלתיים מובאת בנספח 2.)

ישנם תאגידים, שהתפקידים המוטלים עליהם הם בעלי אופי ציבורי, כגון המוסד לביטוח לאומי; תאגידים אחרים, כדוגמת הרשות לניירות ערך, עוסקים בפיקוח. לעומתם הוקמו תאגידים הממלאים תפקידים הקרובים יותר באופיים לאלה של המגזר העסקי, מה שהוביל להפיכת חלקם לחברות ממשלתיות: כך הופרדה חברת "רכבת ישראל" מרשות הנמלים והרכבות בשנת 2003, רשות הדואר הפכה בשנת 2006 לחברה ממשלתית, ורשות הנמלים הפכה לארבע חברות ממשלתיות שונות ב-2005.¹¹ ישנם תאגידים גדולים, המקיימים פעילות ענפה ומסועפת, כדוגמת רשות שדות התעופה, ולעומתם תאגידים קטנים כדוגמת האקדמיה ללשון העברית.

בעבודה זו נתמקד במינויים ובהתפתחות השכר של המנהלים הבכירים – המנכ"ל, המזכיר למנכ"ל והסמנכ"ל¹² – שבחברה או התאגיד הממשלתיים. באשר להליכי המינוי של בכירים לתפקידים מקצועיים במגזר הממשלתי ישנן שתי גישות שונות: הגישה האנגלית, שלפיה מערכת המינויים המקצועיים אמורה להיות נקייה משיקולים פוליטיים, והתחלפות אישים בה נובעת ממניעים אישיים או עסקיים, והגישה האמריקאית, הדוגלת בהחלפת כל הבכירים בממשל – הן בתפקידים פוליטיים והן בתפקידים מקצועיים – עם התחלפות השלטון.¹³ מערכת השלטון הישראלית מנסה להידמות, מבחינה זו, למערכת האנגלית, והליכי המינוי בה אמורים להיות מקצועיים

⁸ בזק הופרטה במאי 2005. אל על הונפקה לציבור ביוני 2003. בתי הזקוק בחיפה – בפברואר 2007. לגופים אלה שמות שונים בחקיקה ובספרות – בהם "תאגיד סטטוטורי", "רשות סטטוטורית", "תאגיד שהוקם בחוק", ולעתים "מועצה", "רשות", או "מרכז".

⁹ המלצה לכינון גוף כזה נכללה בדוח התאגידים והוגשה לשר המשפטים ביולי 2003. בדוח המבקר 57' ממאי 2007 נקבע כי יש לפעול לקביעת כללים ברורים ולכינון שיפקח על התאגידים.

¹⁰ מפני אופי פעילותה, הפכה גם היא, ב-2004, לחברה ממשלתית; זאת לאחר שהייתה יחידת סמך במשרד התחבורה.

¹¹ הגדרת התפקיד בעבודה היא בהתאם להגדרות שהחברות העבירו לממונה על השכר.

¹² להרחבה בנושא ראו: "פיקוח על מינויי בכירים בשירות הציבורי" ו"מינויים פוליטיים בשירות הציבורי במדינות מערב אירופה" מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ספטמבר ונובמבר, בהתאמה, 2004.

בלבד. לנושא זה מיוחסת חשיבות עליונה, ובית המשפט הגבוה לצדק חזר והדגיש¹⁴:
 "במינוי מועמד למשרת מנהל כללי משתתפים שלושה שושבינים: דירקטוריון
 החברה, הוועדה והשר המפקד על המינוי. כל אחד מהגורמים האמורים אמור לקדם
 את אותה תכלית משותפת: מינוי המועמד המתאים ביותר למשרה המוצעת".

ניתנו הוראות מפורשות שלא לקבל עובדים בחברות הממשלתיות על פי שיקולים
 פוליטיים-מפלגתיים, אלא על פי שיקולים ענייניים ומקצועיים בלבד¹⁵. משום כך,
 במקרה של מינוי מנכ"ל בחברה או תאגיד ממשלתי נדרשת עמידה בדרישות של מכרז
 תוך ציון ההקשרים הפוליטיים, קבלת אישור של הדירקטוריון ושל הוועדה לבדיקת
 מינויים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים¹⁶ ואישור השרים. כל מינוי של בכיר
 אחר בחברה או שינוי במעמדו ובתנאי שכרו טעון אף הוא אישור של הדירקטוריון
 ורשות החברות הממשלתיות.

כ. הנתונים

הנתונים נלקחו מדוחות הממונה על השכר והסכמי העבודה שבמשרד האוצר לשנים
 1993 עד 2004. איסופם התאפשר בזכות תיקון 16 לחוק יסודות התקציב, שהתקבל
 בשנת 1993, תיקון המטיל על גופים ציבוריים חובת דיווח בכל הקשור לעלויות השכר
 של בעלי התפקידים בהם ועובדיהם בעלי השכר הגבוה.

מתוך מכלול הנתונים שמפרסם הממונה על השכר מתמקד המאמר כאמור בנתוני
 השכר של הבכירים בחברות הממשלתיות ובתאגידים שהוקמו על פי חוק. הקובץ
 מציג את הדיווחים של כ-120 חברות-ממשלתיות ותאגידים, ואת שכרם של כ-350
 מנכ"לים וכ-520 משנים וסמנכ"לים – בסך הכול 1,300 דיווחים שנתיים למנכ"לים
 ו-1,950 דיווחים שנתיים לסמנכ"לים. (טבלאות שכיחות לפי שנה, דירוג ועיסוק
 מצורפות בנספח 3.)

כיוון שכללי המינוי והשכר בחברות הממשלתיות ובתאגידים הממשלתיים דומים,
 ההתייחסות אליהם במאמר היא כאל אחד, אלא אם כן נכתב אחרת. אם גוף הופרט
 במהלך התקופה, ישמשו דיווחי השכר שלו רק בשנים שבהן פעל כחברה או תאגיד
 ממשלתי. לצורכי בדיקת ניידות, ותק וכו' נלקחו רק החברות והתאגידים שהיו בקובץ
 באופן מלא מתחילתו ועד סופו – 99 גופים. לא נמצאה השפעה משמעותית של יציאת
 גוף מהקובץ או כניסה אליו על התוצאות.

¹⁴ בית המשפט הגבוה לצדק בפסק דין 932/99, התנועה לאיכות השלטון בישראל נגד יו"ר הוועדה לבדיקת מינויים ואחרים.

¹⁵ ראו גם: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 28.001 מיום 15.3.85; חוזר רשות החברות מה-5.6.01; "חוזר מינוי עובדים בכירים ע"י הדירקטוריון" 2001/1; הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מה-24.10.04 "הגבלות חברי גוף בוחר על ידי נבחרי ציבור"; חוזר שירות המדינה מ-2004 "עקרונות יסוד וכללי מנהל בשירות המדינה"; דוח מבקר המדינה, 2004 א'55.

¹⁶ בראש הוועדה עמד משנת 1999 השופט בדימוס יצחק רביכי, ולפיכך היא הייתה ידועה בעיקר בשם "ועדת רביכי". מדצמבר 2005 עומדת בראש הוועדה עו"ד טנה שפניץ.

3. בכירים בחברות הממשלתיות

במהלך השנים 1995 עד 2004 התחלפו בכל שנה בממוצע כ-20 אחוזים מסך המנכ"לים המכהנים בחברות ובתאגידים הממשלתיים, תוך ירידה בשיעור התחלופה מהמחצית השנייה של שנות התשעים למחצית הראשונה של שנות ה-2000 (לוח 1 ואיור 1). עלייה מובהקת בשיעור המינויים ניכרת בכל אחת מהשנים העוקבות לשנות בחירות שבהן התחלף הממשל¹⁷. כך, לדוגמה, הוחלפו כרבע מהמנכ"לים בשנת 1997, לאחר עליית הליכוד לשלטון במחצית השנייה של 1996, ובאופן דומה היה שיעור המינויים גבוה גם בשנים 2000 ו-2002 – שנים עוקבות לשנות התחלפות השלטון¹⁸. עם זאת, הואיל והחוק אוסר מינויים בכירים בשנת בחירות, מחשש למינויים פוליטיים¹⁹, הגידול בשנה העוקבת היה קיזוז של ההמתנה בשנת הבחירות, ובממוצע לשנתיים אלו יחד שיעור המינוי לא היה שונה מהממוצע בשאר השנים. ראוי לציין כי בשיעור החילופים הממוצע של המנכ"לים לא היה שוני בין שנות שלטונה של ממשלת המערך לאלו של ממשלת הליכוד.

לוח 1

מינויים חדשים של מנהלים בכירים בחברות ובתאגידים הממשלתיים, 1995 עד 2004 (אחוזים)

שיעור התחלופה					
מנכ"לים			סמנכ"לים		
סך	1995-	2000-	סך	1995-	2000-
הכול	1999	2004	הכול	1999	2004
הממוצע	18.3	19.4	24.1	25.2	23.0
שנת בחירות	16.7	18.5	22.8	24.0	18.0
בשנה העוקבת					
לשנת בחירות	22.3	25.0	27.3	31.0	25.5

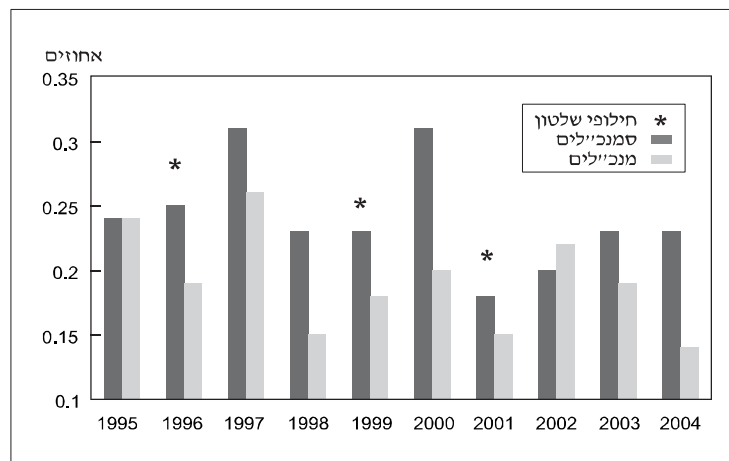
¹⁷ גורם נוסף הצפוי להשפיע הוא תחלופת שר רלוונטי, אולם כיוון שכמעט בכל שנה התחלף אחד מהשרים הרלוונטיים, ולעיתים התחלפו יותר משר אחד בשנה, לא יכולתי לבחון סוגיה זו. הבחירות בשנת 2003 לא הובילו להחלפת המפלגה השלטת, ובהתאם להגדרת המאמר הבוחן את השפעת חילופי השלטון ולא את השפעת חילופי השרים, לא הוכנסה שנה זו למדגם.

¹⁸ בשנת 2001 התחלפה הממשלה ללא פיזור הכנסת.

¹⁹ ראו, בין היתר, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1501 "מינוים בתקופת בחירות": "מינוי בתקופת בחירות מעורר חשש כפול – ראשית, מפני שיקולים בלתי ענייניים הכרוכים בהחלטה למנות בתקופה רגישה זו, ושנית נוכח החשש לכבילת ידיהם של הנבחרים לאחר הבחירות באמצעות איוש המשרות הבכירות ערב הבחירות [...] יש להימנע מאיוש משרות בכירות על דרך מינוי של קבע בתקופת בחירות, אלא אם כן מדובר במינוי מקצועי מובהק הנדרש במהלך הדברים הרגיל".

איור 1

שיעור המינויים החדשים של המנהלים הבכירים, 1995 עד 2004



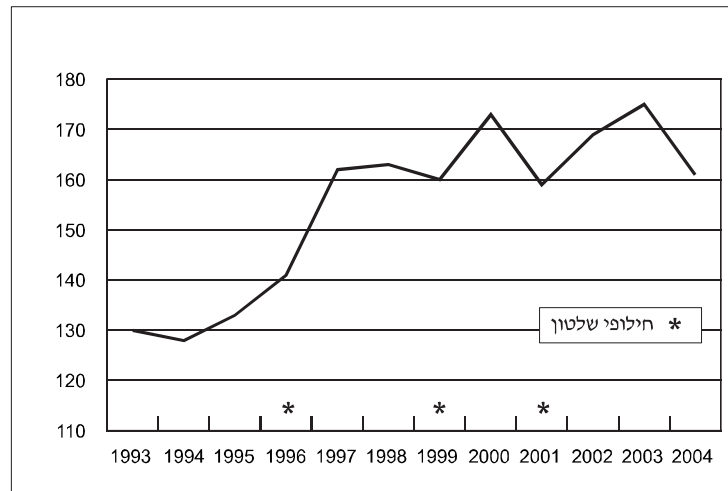
התמונה מתחדדת כשבוחנים את המינויים החדשים של הסמנכ"לים בחברות ובתאגידים הממשלתיים. מינוי סמנכ"ל חדש אינו מחייב עזיבה של סמנכ"ל קודם, שכן ניתן להעסיק מספר סמנכ"לים באותה החברה.²⁰ שיעור מינויי הסמנכ"לים גבוה מזה של המנכ"לים – כ-25 אחוזים בשנה – ואף הוא עלה בשנים עוקבות לשנות הבחירות, במיוחד בשנים 1997 ו-2000. אולם בעוד שמינוי מנכ"לים מחייב עזיבה של קודמיהם, מינוי סמנכ"לים לא מחייב זאת, ולכן הוא פועל להגדלת מספר הסמנכ"לים המכהנים, בעיקר בחברות ובתאגידים המאופיינים בדירוג גבוה (איור 2). ייתכן כי הקלות היחסית של מינוי סמנכ"ל בחברות אפשרה לעובדים הקשורים לממשל וסיימו את תפקידיהם "נחיתה רכה" בחברות אלו כסמנכ"לים. אפשרות אחרת היא שהשיעור הגבוה של מינוי סמנכ"לים מבטא צורך רחב לקדם עובדים לתפקיד בכיר יותר כדי להשאירם בתחום פעילותה של החברה.

נשאלת השאלה מהו מקור המינוי של המנכ"לים והסמנכ"לים החדשים. נמצא כי כ-15 אחוזים בלבד מן המנכ"לים מתמנים לאחר שכיהנו בתפקיד אחר באותו גוף (לוח 2). משמע שהסיכוי כי סמנכ"ל מכהן יעבור לכורסת המנכ"ל בגוף שבו הוא עובד נמוך יחסית. נתונים אלו יכולים להצביע על "תקרת זכוכית" מעל לראשם של הסמנכ"לים, כלומר על פוטנציאל נמוך של קידום מעבר לתפקיד זה. שיעור העובדים שהתמנו לתפקיד הסמנכ"ל לאחר שמילאו תפקיד אחר באותו גוף גבוה יותר – כ-40 אחוזים; שיעור זה גבוה יחסית לשיעור המינוי הפנימי של המנכ"לים, אך הוא עדיין מצביע על קשיי התקדמות פנימית גם לתפקיד הסמנכ"ל.

²⁰ בשנת 2004 כ-40 אחוזים מהחברות לא העסיקו סמנכ"ל, כ-25 אחוזים מהן הועסק סמנכ"ל אחד, וביתר כיהנו שני סמנכ"לים ויותר.

איור 2

מספר הסמנכ"לים ב-100 חברות ותאגידים ממשלתיים, 1993 עד 2004



לתופעה זו שני הסברים אפשריים. הראשון קשור לעוצמתם של הכוחות הפוליטיים הפועלים למינויים חיצוניים ופוגמים בהליך הטבעי של קידום בתוך החברה. ההסבר השני קשור לטענה בדבר עליית חשיבותם של כישורי הניהול הכלליים של המנהל הבכיר, כיכולת ניהול, ידע חשבונאי או פיננסי, הניתנים להעברה בין פירמות או מגזרים, וירידה בחשיבות הוותק והידע הנצבר בתוך הפירמות. זאת מפני שהאינפורמציה, אשר בעבר נדרש זמן וותק רב כדי לרכשה, נעשית זמינה וקלה לכל מי שמצויד בכלים הנכונים לניתוחה. הסבר זה תואם את התיאוריה בדבר קיומם של "מנכ"לים מומחים" (לניהול) ומצביע דווקא על רמה גבוהה של מקצוענות הקשורה למינויים החיצוניים. עם זאת, וללא קשר לסיבותיה של התופעה, השיעור הגבוה של מינויים מחוץ לחברה עלול לפגוע במוטיבציה ובתפוקה של העובדים. המינויים החדשים של הבכירים ש"הוצנחו" לתפקיד מחוץ לחברה הם משלוש קבוצות – מנהלים שקודם למינוים עבדו בחברה או בתאגיד ממשלתי אחר, מנהלים שקודם לכן עבדו בשירות הציבורי, כלומר במשרדי הממשלה, ומנהלים שהגיעו מהמגזר הפרטי.

הקבוצה הראשונה בולטת בעיקר בקרב המנכ"לים: 27 אחוזים מהמנכ"לים מונו לתפקיד לאחר שעבדו באותה חברה או בתאגיד ממשלתי אחר. שיעור גבוה זה – יותר מרבע מהמינויים לתפקידי מנכ"ל – יכול לחזק את הטענה בדבר חשיבותם של כישורי הניהול הכלליים, המאפיינים מנהלים העוברים מחברה לחברה. עם זאת יש שיטענו כי קבוצה זו מאופיינת דווקא בכוח פוליטי רב, המונע את פיטוריהם ומזין את קידומם.

לוח 2
מקור המנהלים הבכירים בחברות ובתאגידים הממשלתיים, 1994 עד 2004
(אחוזים)

סמנכ"לים			מנכ"לים			
2000- 2004	1995- 1999	סך הכול	2000- 2004	1995- 1999	סך הכול	
100	100	100	100	100	100	סך כל המנהלים שהתחלפו 1. מנהלים שעבדו קודם למינויים באותו הגוף בתפקיד אחר
46	37	41	19	15	17	2. מנהלים שהגיעו לתפקיד מחוץ לגוף
54	63	59	81	85	83	2.1 מנהלים שעבדו בגוף אחר במגזר הציבורי בתפקיד זהה
7	4	5	31	23	27	2.2 מנהלים שהגיעו מתוך המגזר הציבורי
4	20	12	19	15	17	2.3 מנהלים שהגיעו מחוץ למגזר הציבורי
43	40	41	32	47	40	שיעור המנהלים שהתמנו מהמגזר הציבורי
57	60	59	69	53	60	

הקבוצה השנייה היא, כאמור, עובדים שהגיעו מהשירות הציבורי, כלומר לאחר ששירתו תקופה במשרדי הממשלה. חלקם הגיעו לתפקיד לאחר שעזבו את השירות הציבורי ואף עבדו זמן מה במגזר העסקי. קבוצה זו מהווה 17 אחוזים מסך המנכ"לים ו-12 אחוזים מסך הסמנכ"לים²¹.

בחינה פרטנית של כ-100 מינויי עובדים שעבדו בשירות הציבורי, כלומר במשרדי הממשלה, והתמנו לתפקיד בכיר בחברות ובתאגידים הממשלתיים מעלה כי הם באו מכל משרדי הממשלה, אך הבולט שבהם הוא משרד האוצר – כרבע מהמינויים בקבוצה זו. המינויים משאר משרדי הממשלה היו רובם ככולם בחברות הנמצאות בתחומי עיסוקם של המשרדים, ואילו השליטה הרוחבית של אנשי האוצר אפשרה להם להתמנות לתפקידים בחברות מתחומי משק רבים. המינויים ממשרד האוצר, רובם לתפקיד סמנכ"ל, מתאפיינים גם בדירוג הגבוה יחסית של החברה או התאגיד שבו מונו האנשים.

²¹ קבוצה זו אינה מכילה את המנכ"לים והסמנכ"לים שהתמנו לתפקידם לאחר שחרורם מצה"ל; ההתייחסות אליהם במאמר היא כאילו הגיעו מהמגזר העסקי.

הקבוצה השלישית של מינויים שהגיעו מחוץ לחברה היא, כאמור, של עובדים מהמגזר העסקי. קבוצה זו היוותה כ-40 אחוזים בלבד מסך המינויים. מיעוטם היחסי של המינויים ממגזר זה יכול להעיד על העדפת-בבחירה של עובדים מהמגזר הציבורי, או על מיעוט מתמודדים מהמגזר העסקי.

הוותק הממוצע של המנכ"לים והסמנכ"לים בחברות ובתאגידים הממשלתיים בשנת 2004 היה 5.1 ו-4.6 שנים, בהתאמה²². במאמר חושב הוותק כמספר השנים שהמנהל כיהן בתפקידו הנוכחי, ללא קשר למקור שממנו הגיע או למספר השנים הכולל שעבד בחברה. בשנים 2000 עד 2004 לא היה שינוי משמעותי בוותק הממוצע של המנהלים. הוותק הממוצע במגזר הציבורי נמוך מאשר בחברות הציבוריות שבמגזר העסקי. אמזלג ומחרוז (2002) מצאו כי הוותק הממוצע של מנכ"ל בחברות הציבוריות במגזר העסקי בשנת 1997 היה בין 4.8 שנים בענף הבנקים למשכנתאות ל-13.8 שנים בענפי המסחר, ובממוצע 9.1 שנים.

החברות הממשלתיות מדורגות ל-10 קבוצות, והתאגידים הממשלתיים מסווגים ל-8 קבוצות דירוג; ככל שהדירוג גבוה יותר חשיבות החברה גדולה יותר. (הסבר מקיף יותר ראו בהמשך, בסעיף א' של פרק 4.) נמצא מיתאם שלילי בין הוותק של המנהלים לדירוג החברה שהם עובדים בה (לוח 3)²³. אצל מנכ"לים המועסקים בחברות ממשלתיות בדירוגים 8 עד 10 (ללא תאגידים) הוותק הממוצע הוא 2.5 שנים בלבד. הוותק הנמוך קשור לאטרקטיביות של המינויים בחברות עם עליית דירוגן. כן אפשר שהוא משקף את נקודת הזינוק הגבוהה יחסית של המנהלים בחברות שדירוגן גבוה, עמדה המאפשרת למנהל לשרת במגזר הציבורי תקופה קצרה יחסית.

לוח 3

הוותק הממוצע בשנים לפי דירוג החברה, 2004

הדירוג	סך הכול	מנכ"לים	סמנכ"לים
דירוג 1 עד 4	5.8	6.2	5.6
דירוג 5 עד 7	5.2	5.3	5.2
דירוג 8 עד 10	3.0	3.0	3.0
סך הכול	4.4	5.1	4.6

²² הוותק מוטא מעט כלפי מטה, שכן נלקחו רק עובדים שהחלו בעבודתם משנת 1993 והלאה. עם זאת מספר המנהלים בעלי ותק של יותר מ-12 שנות ותק זניח – 7 מתוך כ-850 מנכ"לים וסמנכ"לים – ומשום כך השפעתם על הוותק הממוצע זניחה.

²³ תופעה דומה של ירידת הוותק הממוצע (בניכוי השפעת הגיל) עם עליית השכר נמצאה גם במגזר העסקי (אמזלג ומחרוז, 2002).

4. השכר

א. דירוג החברות וסולמות השכר

שכר המנכ"לים והבכירים האחרים בחברות ובתאגידים הממשלתיים נקבע בראש ובראשונה בהתאם לסולמות שכר, המתפרסמים על ידי רשות החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר. החברות הממשלתיות מדורגות ב-10 קבוצות, ובתוך כל דירוג הן מסווגות לחברות עסקיות ולא עסקיות. התאגידים הממשלתיים מסווגים ל-8 קבוצות דירוג²⁴. התאגידים והחברות הממשלתיות סווגו על פי גודל החברה, מורכבותה ויעילותה, וכל קריטריון נבחן במספר אספקטים. חברה או תאגיד שלא עומדים באחד הקריטריונים לא ישתייכו לקבוצה הרלוונטית, גם אם הם עומדים בקריטריונים האחרים. מרבית החברות הממשלתיות בדירוגים הגבוהים הן חברות עסקיות, ומרבית החברות בדירוגים הנמוכים הן חברות לא עסקיות, אך יש גם יוצאות מן הכלל. שכר המנכ"ל עולה עם דירוג החברה או התאגיד, ובכל דירוג השכר בחברות המסווגות כעסקיות גבוה יותר. (סולמות השכר לשנת 2004 לתאגידים ולחברות הממשלתיות מפורטים בנספח 4.)

דירוג החברה או התאגיד וסיווגם קובעים, כאמור, את השכר החודשי של המנכ"ל, ובהתאם לכך נחתם עמו חוזה העסקה. שכר מנכ"ל של חברה ממשלתית עסקית בדירוג 10 בסולם השכר הצמוד למדד המחירים היה ב-2004 גבוה ב-90 אחוזים משכר מנכ"ל באותו סולם בדירוג 1.

שכר המשנים למנכ"ל הוא בין 90 ל-95 אחוזים משכר המנכ"ל, ושכר הסמנכ"לים – בין 85 ל-90 אחוזים משכר המנכ"ל, בהתאם לגודל החברה. חוזי ההעסקה הם אחידים לכל המנכ"לים והעובדים הבכירים – למעט, כאמור, רמת השכר הנקבעת בהתאם להגדרת החברה. מעבר לכך זכאי המנהל לתנאים נלווים-לשכר כתנאי פנסיה והחזר הוצאות אישי. כן רשאי דירקטוריון החברה לאשר למנהלים הבכירים החתומים על חוזה צמוד למדד בחברות העסקיות תיגמול אישי של עד 10 אחוזים מהשכר השנתי ובנוסף נוסף מתוך הרווחים.

שכר המנכ"לים הנגזר מסולם השכר ומשוקלל בסולם השכר הרלוונטי לכל מנכ"ל עלה בחברות הממשלתיות, בשנים 1994 עד 2004, ב-13.4 אחוזים, ובתאגידים הממשלתיים, בשנים 1997 עד 2004 – ב-9.4 אחוזים (איור 3).

ב. התפתחות השכר בפועל

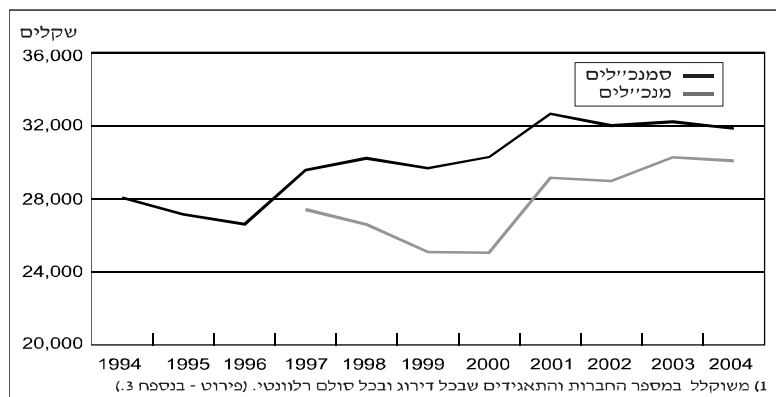
השינויים בשכר הממוצע של המנכ"לים והסמנכ"לים בחברות הממשלתיות תלויים כאמור בהתפתחות סולמות השכר בכל דירוג, כפי שמפורט לעיל, אך מושפעים גם מתנודות בכוח האדם, כדוגמת גידול מספר הסמנכ"לים בשנים 1995 עד 2000,

²⁴ הסיווג נקבע בשנת 1996 על ידי הוועדה לסיווג תאגידים, שבראשה עמד פרופ' אברהם פרידמן.

משינויים בהגדרת הגוף ומהסכמי שכר לבכירים החורגים מהמסגרת שנקבעה בחוזים הממשלתיים.

איור 3

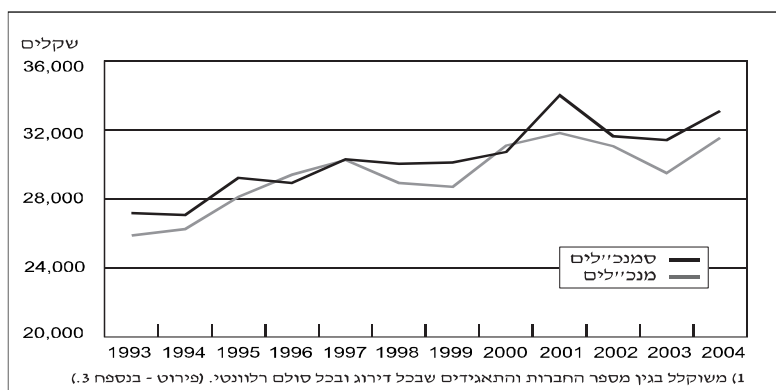
ההתפתחות בפועל של סולם השכר המשוקלל¹, 1994 עד 2004
(במחירי 2004)



בשנים 1993 עד 2004 עלה שכרם הממוצע של המנכ"לים והסמנכ"לים ב-22 אחוזים, ועמד על כ-32,500 ש"ח. (לוח 4 ואיור 4)²⁵. שכר הסמנכ"לים בחברות הממשלתיות נמצא גבוה בממוצע משכר המנכ"לים בחברות אלו, שכן סמנכ"לים רבים מועסקים בחברות המדורגות בדירוג גבוה.

איור 4

השכר הממוצע של המנכ"לים והסמנכ"לים בחברות ובתאגידים¹,
1993 עד 2004 (במחירי 2004)



²⁵ השכר המחושב בחברות ובתאגידים כולל את השכר המשולב, תוספות שכר, תשלומים שנתיים ועבודה נוספת. בכל שנה היו בממוצע כ-100 מנכ"לים וכ-155 סמנכ"לים.

לוח 4
השכר הריאלי, 1993 עד 2004
(שיעורי השינוי)

2000 עד 2004 ¹	1993 עד 1999	1993 עד 2004	השכר הממוצע ב-2004 (שקלים)	
3.2	18.8	22.5	6,863	במגזר הציבורי ²
-0.4	10.6	10.1	7,229	במגזר העסקי ²
4.7	54.7	64.8	31,785	במאיון העליון של השכירים בסקרי הכנסות ³
5.2	36.9	44.0	42,680	500 המשכורות הגבוהות במגזר הציבורי ⁴
14.7	67.5	92.2	148,000	מנכ"לים בחברות הציבוריות בבורסה ⁵
9.5	2.7	12.5	27,531	בסולם השכר ⁶ (סולם צמוד למדד, דירוג חמישי) מנכ"לים וסמנכ"לים
10.0	11.2	22.3	32,552	בחברות ותאגידים ממשלתיים ⁷
6.3	13.4	20.7	30,717	מנכ"לים בחברות ממשלתיות ⁷
15.5	10.8	21.9	32,869	מנכ"לים התאגידים ⁷
4.7	10.5	15.8	34,081	סמנכ"לים בחברות ממשלתיות ⁷
15.5	19.2	37.1	31,553	סמנכ"לים בתאגידים ⁷

¹ לנתונים הוסף שיעור הניכוי של ההיטל לעידוד הצמיחה ב-2004.

² נתוני השכר מלווה ב-3, חלק ב', שיעורי השינוי מלווה ה'-נ'-6, בנספח הנתונים של דוח בנק ישראל לשנת 2004.

³ חושב מתוך סקרי ההכנסות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁴ הקובץ כולל את כל משרדי הממשלה והגופים הקשורים. לפירוט ראו זוסמן וזכאי (2005).

⁵ עלות שכר על פי נתוני עיתון גלובס, המדרג את שכר המנהלים בכ-600 חברות ציבוריות הנסחרות בבורסה בתל אביב משנת 1994. לגבי שנת 1993 נעשתה הערכה בהתאם לשיעורי השינוי שנגזרו ממאמרם של האוזר ואופיר (1998).

⁶ סולם השכר הרשמי שנקבע על ידי רשות החברות הממשלתיות לשכר מנכ"לים בהתאם לדירוג החברה.

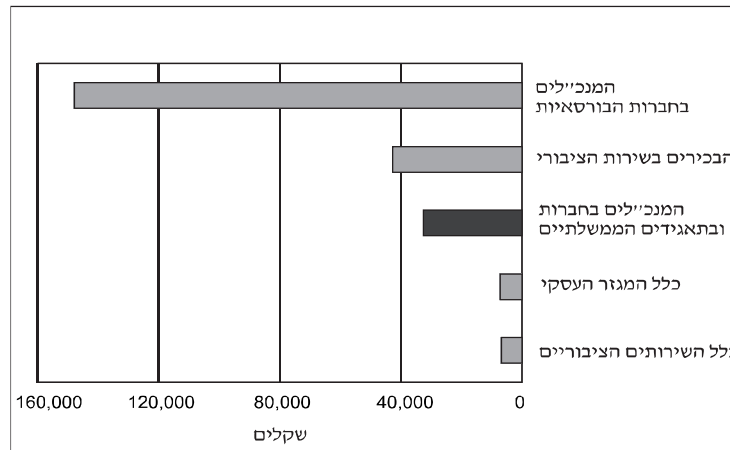
⁷ בהתאם לנתונים המדווחים לממונה על השכר.

יתר על כן, במספר חברות גדולות נמצא כי שכר הסמנכ"לים ובכירים נוספים גבוה משכר המנכ"לים. תופעה זו קשורה כנראה לירידת השכר הנובעת ממעבר של סמנכ"ל בחברה שבה תנאי השכר של העובדים טובים לתפקיד מנכ"ל בחוזה ממשלתי סטנדרטי. (במקרה כזה מעדיפים הסמנכ"לים שלא לחתום על המעבר אך לעיתים קרובות אינם מצליחים להימנע מכך.) מצב זה, שבו השכר הממוצע של הסמנכ"לים גבוה משכר המנכ"ל, בולט לדוגמה בחברת החשמל, שם השכר החודשי הממוצע של

הסמנכ"לים בשנים 1994 עד 2004 היה גבוה ב-13 אלף מזה של הסמנכ"לים בשנים אלו. עם זאת, אלו הם מקרים יוצאים מן הכלל, שאינם משפיעים דרמטית על הנתונים. הפער הממוצע בנתונים בין שכר הסמנכ"ל לשכר הסמנכ"ל בחברה נתונה היה בתקופה הנחקרת כ-3,200 שקלים, שהם, כצפוי, בהיתן מבנה השכר של הסמנכ"ל, כ-10 אחוזים משכר הסמנכ"ל.

איור 5

השכר הממוצע בשקלים של מנכ"לים ואחרים, 2004



רמת השכר אצל המנכ"לים בחברות ובתאגידים הממשלתיים הייתה בשנת 2004 גבוהה פי חמישה מרמת השכר הממוצעת במגזר הציבורי ופי 4.5 מזו של המגזר העסקי (לוח 4, איור 5).²⁶ לפי נתוני סקר עיתון "גלובס", הנערך משנת 1994 ומקיף כ-600 חברות ציבוריות הנסחרות בבורסה בתל אביב, עלות השכר הממוצעת למנהל בחברה ציבורית הייתה בשנת 2004 כ-150 אלף שקלים בחודש. עלות השכר הממוצעת למנהל בחברה הכלולה ברשימת ת"א 25²⁷ הייתה ב-2004 כ-471 אלף שקלים בחודש (איור 7). זאת, כאמור, לעומת שכר חודשי של כ-30 אלף שקלים בלבד ועלות שכר של כ-40 אלף שקלים²⁸ למנכ"ל בחברות הממשלתיות.²⁹

²⁶ נתוני השכר המתפרסמים אינם מביאים בחשבון את היטל "עידוד הצמיחה", שנגבה במשך בשנת 2004; שיעורו אצל המנכ"לים היה גבוה (7.5 אחוזים בממוצע), בעוד ששיעורו במשכורת הממוצעת היה נמוך (כ-1.5 אחוזים בממוצע). בניכוי היטל זה היה הפער בין שיעור עליית השכר בכלל המשק לשכר המנכ"לים מצטמצם מעט.

²⁷ 25 החברות בעלות שווי השוק הגבוה ביותר.

²⁸ עלות השכר של מנכ"לים בשירות הממשלתי הייתה גבוהה בכ-30 אחוזים מהשכר בפועל.

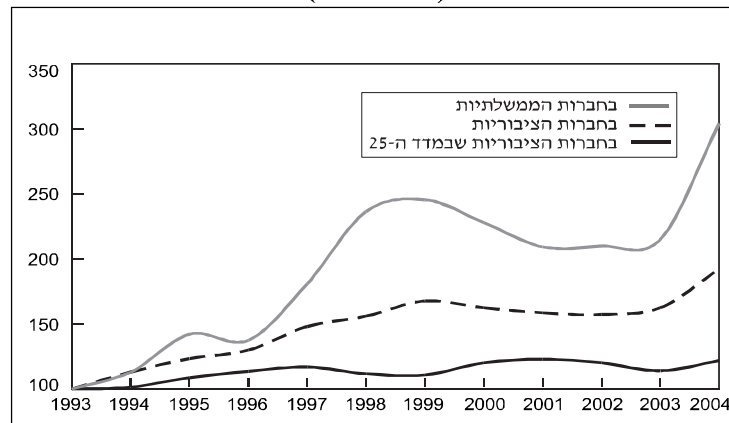
²⁹ בעבודה זו לא נדונו סעיפי שכר מיוחדים, כהחזרי הוצאות ותשלומי פרישה. פירוט לגבי סעיפים אלו ניתן למצא בגירסה מוקדמת של העבודה, שהתפרסמה בנייר לדיון 2007.9 של מחלקת מחקר בבנק ישראל.

ג. הקשר בין השכר במגזר העסקי לשכר במגזר הממשלתי

השכר הממוצע של מנהל בחברה ציבורית הנסחרת בבורסה במגזר העסקי עלה ריאלית בשנים 1994 עד 2004 בכ-70 אחוזים, לעומת כ-20 אחוזים בלבד בחברות הממשלתיות. הפער התרחב במיוחד בין המנכ"לים המכהנים בחברות הממשלתיות לאלה המכהנים ב-25 החברות הבורסאיות הגדולות בבורסה (איור 6). העלייה של שכר המנהלים הושפעה מהעובדה שהשכר בחברות ובתאגידים הממשלתיים צמוד לשכר הממוצע או למדד המחירים לצרכן, בעוד ששכר המנכ"לים בחברות הציבוריות הבורסאיות עלה באופן פרו-מחזורי בשיעורים ניכרים וללא מגבלה כלשהי.

איור 6

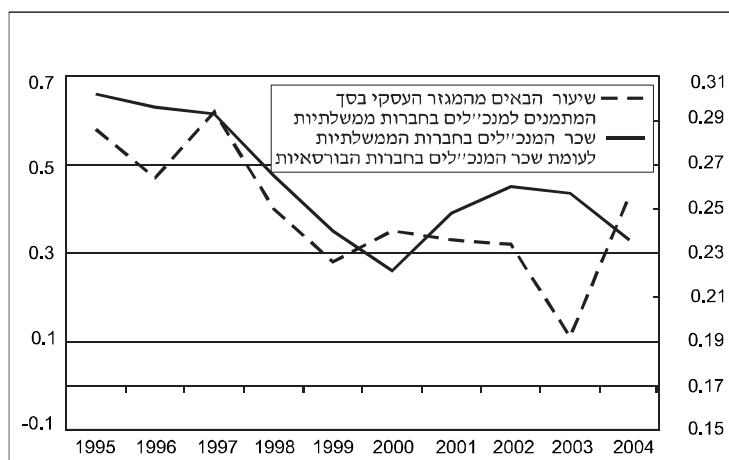
מדד עלות השכר הריאלי של המנכ"לים, 1993 עד 2004
(100=1993)



התרחבות הפער בין שכר המנהלים במגזר העסקי לשכר המנהלים במגזר הממשלתי הייתה צפויה להקטין את האטרקטיביות של משרות הניהול במגזר הממשלתי. ואכן, בבדיקת מקדם המיתאם בין שכר המנכ"לים במגזר הממשלתי יחסית לשכר המנכ"לים במגזר העסקי ובין שיעור המתמנים לתפקידי ניהול שבאו מהמגזר העסקי נמצא מיתאם חיובי גבוה (0.65, איור 7). אמנם פרק הזמן הנבדק קצר יחסית, אך גם בו ניתן להבחין במגמה: במחצית הראשונה של שנות התשעים היה יחס השכר בין שכר המנכ"לים במגזר הממשלתי לשכר המנכ"לים במגזר העסקי גבוה, וגם שיעור המינויים מהמגזר העסקי היה גבוה. במחצית הראשונה של שנות האלפיים היה יחס השכר נמוך יותר, ושיעור המתמנים מהמגזר העסקי ירד (איור 8).

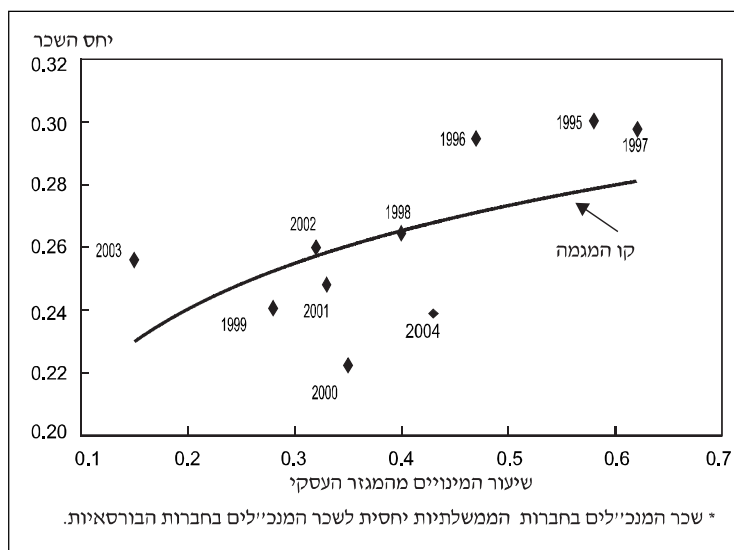
איור 7

שכר המנוכ"לים בחברות הממשלתיות לעומת שכר המנוכ"לים במגזר העסקי,
וחלקם של הבאים מהמגזר העסקי בסך המתמנים למנוכ"לים בחברות הממשלתיות,
1995 עד 2004



איור 8

השכר היחסי של המנוכ"לים* בחברות הממשלתיות לעומת חלקם של הבאים
מהמגזר העסקי בסך המתמנים למנוכ"לים בחברות אלו



ד. השפעת המקור שממנו הגיע העובד

את השכר הגבוה ביותר הרוויחו המנהלים שהגיעו לתפקידם לאחר שכיחנו בתפקיד דומה בגוף ממשלתי אחר. הדבר נובע מהדירוג הממוצע הגבוה יחסית של החברות שבהן התמנו מנכ"לים מקבוצה זו, ומהשיעור הגבוה של מינוי מנכ"לים בתוכה מתוך סך מינויי המנהלים בדרג מנכ"ל או סמנכ"ל (לוח 5)³⁰. עם זאת, הוותק של המנהלים שהתמנו לאחר שעבדו בחברה או תאגידים ממשלתיים אחרים הוא קצר יחסית. לעומת זאת, המנהלים אשר הגיעו מהמגזר העסקי התמנו בחברות שדירוגן נמוך יחסית, ומשום כך הרוויחו את השכר הנמוך ביותר יחסית לקבוצות האחרות, אולם הוותק הממוצע שלהם היה גבוה יחסית.

יש מקום להניח כי תנאי השכר הטובים יחסית שזכו להם המנכ"לים אשר עברו מחברה לחברה היו צפויים, שכן מעבר כזה כדאי רק אם הוא כרוך בקידום ובעלייה בדירוג החברה. הסבר נוסף לתוצאות הוא שהמתמנים לניהול הבאים מהמגזר העסקי רואים בתפקיד עיסוק לזמן ארוך, ולכן הם מוכנים להסתפק בחברות בעלות דירוג נמוך יחסית ופחות יוקרתיות; לעומת זאת המתמנים לתפקיד מתוך השירות הציבורי נשארים בתפקיד תקופה קצרה יחסית, ומעדיפים תפקידים המעמידים אותם בעמדה טובה יותר של זינוק למגזר העסקי. הנחות מעבר לכך על ציפיות העובד קשה להניח ללא מאפייני פרט, שכן אלה קשורות קשר הדוק לרמה האישית של ההון האנושי.

לוח 5

מאפייני המנכ"ל בהתאם למקור המינוי שלו, 1994 עד 2004, 390 מנכ"לים

המקור שממנו הגיע המנכ"ל	השכר הממוצע (שקלים) במחירי (2004)	הוותק ממוצע בשנים 2003-2004 (שנים)	תשלום הפרישה הממוצע מחולק במספר חודשי עבודה (שקלים)	הדירוג הממוצע של החברה (אחוזים)	שיעור מינויי המנכ"לים מסך מינויים המנכ"לים והסמנכ"לים (אחוזים)
הגוף עצמו חברה או תאגיד ממשלתי אחר	27,300	4.5	3,100	5.8	25
השירות הציבורי	29,900	3.0	2,200	6.6	68
הסקטור העסקי	26,800	4.2	2,500	5.3	50
ממוצע כולל	25,100	5.0	4,900	5.0	45
	26,900	4.6	4,100	5.3	41

³⁰ ייתכן כי השיעור הגבוה של מינוי מנכ"לים לתפקיד בחברה אחרת נובע מהקלות הגבוהה יחסית של המינוי, שכן מנכ"לים אלו כבר עברו את הוועדות הרלוונטיות.

5. בדיקות סטטיסטיות

א. הוותק בחברות ובתאגידים הממשלתיים

כדי לבחון את הגורמים המשפיעים על משך כהונתו של מנהל – מנכ"ל או סמנכ"ל – בחברה ממשלתית נאמדה משוואת הרגרסיה הבאה:

$$5.1 \quad y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \cdot x'_{it} + \varepsilon_{it} \quad ,$$

כאשר y_{it} הוא המשתנה התלוי, x_{it} הוא וקטור המשתנים התלויים, β_0 ו- β_1 הם הפרמטרים, ו- ε_{it} היא שארית המתפלגת נורמלי עם תוחלת אפס ושונות קבועה. המשתנה התלוי הוא מספר השנים שהמנהל הועסק בתפקידו, והוא מקבל ערכים מ-1 עד 12.

וקטור המשתנים התלויים מכיל את המשתנים:

Source-1 – משתנה דמה המקבל את הערך 1 אם העובד הגיע מהמגזר העסקי ו-0 אחרת;

Wage_b – השכר הממוצע במגזר העסקי בשנה הקודמת;

Scale – דירוג החברה או התאגיד (מקבל את הערכים מ-1 עד 10);

Corporation – משתנה דמה המקבל את הערך 1 בתאגיד;

Vice Ceo – משתנה דמה המקבל את הערך 1 אם המנהל הוא סמנכ"ל או משנה למנכ"ל ו-0 אחרת.

כדי לבחון את השפעת השינויים במגזר העסקי על תחלופת המנהלים במגזר הממשלתי נבדקו משתנים רבים נוספים – ביניהם משתני דמה לכל שנה, שיעור הצמיחה, השכר הממוצע במגזר העסקי ושכר המנהלים בו. מבין כל המשתנים נמצא כי השינוי בשכר הממוצע במגזר העסקי, משפיע באופן מובהק על תחלופת המנהלים במגזר הממשלתי, ואילו הכללתם של יתר המשתנים אינה מובהקת.

המשוואה נאמדה לשנים 1998 עד 2003, ורק לגבי מנהלים שסיימו את עבודתם בשנים אלו³¹. התוצאות מפורטות בלוח 6. ראוי להדגיש כי בשל קוצר התקופה ובשל מחסור במאפייני פרט, תוצאות הרגרסיה מספקות תמונה חלקית בלבד.

על פי התוצאות, עלייה של השכר הממוצע במגזר העסקי מובילה אצל המנהלים בחברות ובתאגידים הממשלתיים, לפרישה מוקדמת יותר וכוותק נמוך יותר. השפעה זו הייתה מובהקת רק אצל העובדים שבאו מהמגזר העסקי והיא אינה מובהקת אצל המנהלים שבאו מהמגזר הציבורי. ראוי לציין כי כאשר הוכנס למשוואות שכר המנכ"לים בחברות הבורסאיות במגזר העסקי, לא נמצאה השפעה מובהקת של משתנה זה על עזיבת המנהלים בחברות הממשלתיות.

³¹ נבדקה השפעת משתני דמה לשנים השונות, והיא לא נמצאה משפיעה באופן מובהק. מפני מבנהו הפנלי של המדגם עלה הוותק בשנותיו הראשונות עד להתייצבותו בסוף שנות התשעים, עם התייצבות זרמי הכניסה והיציאה של המנהלים. השנים שנבחרו למדגם הן אלו שבהן שיעור התחלופה היה יציב.

לוח 6
הגורמים המשפיעים על הוותק של העובד 1998 עד 2003
(בסוגריים P-value)

	כל המנהלים (1)	מנהלים שהתמנו מהמגזר העסקי (2)	מנהלים שהתמנו מהמגזר הציבורי (3)
<i>Con.</i>	3.79 (0.002)	5.15 (0.006)	3.72 (0.013)
<i>Wage_b</i>	-0.09 (0.033)	-0.12 (0.045)	-0.07 (0.161)
<i>Source-1</i>	1.18 (0.000)		
<i>Scale</i>	-0.10 (0.008)	-0.06 (0.042)	-0.14 (0.045)
<i>Corporation</i>	0.83 (0.008)	0.82 (0.085)	0.80 (0.035)
<i>Vice CEO</i>	-0.18 (0.579)	-0.61 (0.226)	-0.28 (0.475)
<i>Number of obs.</i>	247	134	113
<i>R²</i>	0.21	0.18	0.16

תוצאה זו ניתן להסביר במיתאם החיובי שבין השכר במגזר העסקי להיקף הפעילות והמשרות המוצעות בו. עלייה בהיקף הפעילות מאפשרת למנהלים – מהמגזרים הממשלתי והעסקי כאחד – למצוא תפקיד אטרקטיבי אחר בתוך פרק זמן קצר יחסית, ולהפך, דבר המביא לעליית מספר העוזבים ולירידת הוותק הממוצע בו. הממצא שהשכר במגזר העסקי משפיע בעיקר על העובדים המגיעים מהמגזר הממשלתי מחזק את ההנחה כי עובדים אלו רואים בתפקיד "מקפצה" – עמדה שתאפשר להם לעבור אל המגזר הציבורי, עם הבשלת התנאים לכך.

תוצאות נוספות העולות מהרגרסיות שכלוח 6 מחזקות את המסקנות שאליהן הגענו בחלקים הקודמים:

- א. הוותק הממוצע של מנהלים במגזר הממשלתי המתמנים לתפקידים מהמגזר העסקי גבוה מזה של אלה המתמנים מתוך המגזר הממשלתי³².
- ב. ככל שדירוג החברה גבוה יותר, תחלופת המנהלים גבוהה יותר. השפעת דירוג החברה חזקה במיוחד לגבי המנהלים שהתמנו לתפקידים מהמגזר הציבורי.
- ג. המנהלים של התאגידים הממשלתיים מועסקים תקופה ארוכה יותר מאשר המנהלים בחברות הממשלתיות.
- ד. אין הבדל מובהק בין הוותק הממוצע של המנכ"לים לזה של הסמנכ"לים.

³² תוצאה זו נגזרת מהמקדם החיובי והמובהק של משתנה הדמה Source-1 ומההבדל בגובה הקבוע בין משוואות (2) ל-(3).

ב. כוח המיקוח של המנהל

כוח המיקוח של המנהל בחברה ובתאגיד הממשלתיים לגבי תנאי שכרו ופרישתו נמוך, שכן סולמות השכר מגדירים בדיוק את שכרו בהתאם לתפקידו ולדירוג החברה שבה הוא מועסק. ואכן, בבדיקה של הפער בין השכר בפועל לשכר על פי סולם השכר המתאים נמצא כי **בממוצע** הפער לא שונה באופן מובהק מאפס³³. עם זאת, השונות בתוך תשלומי השכר גבוהה, גם אצל מנהלים המועסקים באותו עיסוק ובחברות דומות בסיווגן ובדירוגן.

כוח המיקוח של המנהל יכול לנבוע מהיכרות טובה של המערכת הממשלתית, מהמקור שממנו בא, ומכוח מיקוח, היכול להתבטא בעיקר במחיר שיש לשלם לו כדי שיפנה את כיסאו. לשם אמידת כוח המיקוח של המנהל חושבו סך התשלומים ששולמו לו במשך תקופת כהונתו, כולל תשלומי הפרישה שלו³⁴, וחולקו במספר החודשים שעבד. כך התקבלה "משכורת אפקטיבית" ממוצעת לעובד, המשקפת את השכר האמיתי שקיבל תמורת עבודתו. כמו כן חושב היחס בין המשכורת – השוטפת והאפקטיבית – לבין סולם השכר המתאים לעובד. משתנים אלו אפשרו לאפיין ביתר דיוק תוספות שכר החורגות מהסכמי השכר. סיכום המשתנים מוצג בלוח 7.

לוח 7

אפיין חריגות שכר – סיכום המשתנים

220 מנכ"לים שעבדו בשנים 1994 עד 2003, ערכים ממוצעים

המשתנה	הממוצע (שקלים, במחירי 2004)	סטיית התקן
השכר	25,630	9,500
תשלום הפרישה הממוצע מחולק במספר חודשי העבודה	4,020	8,700
"המשכורת האפקטיבית"	29,650	13,600
היחס בין השכר לסולם השכר	0.98	0.22
היחס בין "המשכורת האפקטיבית" לסולם השכר	1.13	0.39

היחס בין המשכורת לשכר על פי סולם השכר נמצא נמוך במקצת מ-1. פער זה נובע מהפרשי הצמדה טכניים. אולם, כפי שניתן להסיק מסטיית התקן הגבוהה יחסית

³³ יש פער ממוצע של כ-300 שקלים בין השכר על פי סולם השכר לשכר בפועל, לטובת הראשון. פער זה ניתן להסביר בהבדלי הצמדה בין השכר בפועל, המחושב כממוצע שנתי, לבין השכר על פי סולם השכר, שהוא לסוף השנה.

³⁴ למעט החוזי הוצאות.

של היחס בין השכר בפועל לשכר על פי סולם השכר, חלק מהמנהלים מרוויחים יותר מהמשכורת הנגזרת מסולם השכר, וחלק מרוויחים פחות ממשכורת זו. ניתן להסביר את הסטייה – לשני הכיוונים – בזכויות עבר, בבונוסים שונים, בהיכרות שונה של תנאי השכר, וכן בבעיות מינהליות.

תשלומי הפנסיה מוסיפים לשכר השוטף 14 אחוזים, שהם כמשכורת וחצי נוספת לשנה; זאת לעומת משכורת אחת שלה זכאים המנהלים בהתאם להפרשותיהם הפנסיוניות השוטפות. תשלומי הפנסיה גבוהים עקב כפל תשלומי הפרישה שחלק מהמנהלים זכאים להם ועקב פדיונות שונים הניתנים בעת הפרישה. כצפוי, השונות גדלה עם הכללת רכיב הפרישה בשכר³⁵.

כדי לבדוק את הגורמים לסטייה של השכר בפועל מהשכר על פי סולמות השכר הורצו 3 משוואות רגרסיה שונות: **במשוואה הראשונה** המשתנה התלוי הוא לוג השכר הריאלי $\ln(w_{it})$. **במשוואה השנייה** המשתנה התלוי הוא היחס בין השכר בפועל לשכר על פי סולם השכר (R1), והוא הוסבר בעזרת משוואת פנל (random effect). **במשוואה השלישית** המשתנה התלוי הוא היחס בין "המשכורת האפקטיבית" לזו שעל פי סולם השכר (R2). משוואה זו, שבה מעורבים תשלומי הפנסיה, הורצה רק עבור השנה האחרונה לעבודתו של כל מנהל, וזאת בשיטת ols.

תוצאות הרגרסיות והסברן מוצגים בנספח 5. התוצאות מעידות כי מנהל המגיע מהמגזר העסקי מרוויח באופן מובהק פחות ממנהל שהגיע מהמגזר הציבורי. השפעה זו היא, כאמור, בניכוי השפעת דירוג החברה. ייתכן כי היא קשורה לידיעת הכללים ולניצולם באופן יעיל יותר על ידי העובדים שהתקדמו מבפנים, או לזכויות עבר שהמנהל צבר ועליהן לא ויתר עם קבלת התפקיד. כמו כן אפשר שתופעה זו מלמדת כי המגזר הציבורי לא משתדל למשוך עובדים בכירים מאוד מהמגזר העסקי, ומשום כך עובדים הפונים אליו ממגזר זה אינם נהנים מכוח מיקוח רב. ראוי לזכור כי ברגרסיות אלו לא נבדקה השפעת המאפיינים הדמוגרפיים של העובד – כגיל, המגדר וההשכלה – ובהיעדרם קשה להסיק מסקנות נחרצות.

שנת בחירות וכן השנה העוקבת משפיעות לחיוב באופן מובהק על תשלומי השכר. ניתן לקשור זאת לעלייה בחילופי האישים בתקופה זו, שמובילה לעלייה מסוימת של התשלומים, בעיקר בקרב הפורשים, המקפידים לקבל את כל ההפרשים המגיעים להם. במחקרים שונים נמצא כי שנת הבחירות משפיעה על השכר במשק כולו (לוי, 1984; קליין, 2000), ולא רק על שכר המנהלים במגזר הציבורי.

³⁵ תשלום הפרישה הממוצע למנכ"ל בשנים 1994 עד 2004 היה כ-180,000 ש"ח. בהינתן שהוותק הממוצע של מנכ"ל הוא כ-5 שנים, נתון זה תואם פיצויי פרישה של 1.4 משכורות לשנה. עבור הסמנכ"לים – בשל התפלגות הסמנכ"לים המוטה לכיוון החברות הנהנות מדירוג גבוה – תשלום הפרישה הממוצע היה גבוה יותר, כ-200,000 ש"ח. בהינתן הוותק הממוצע של הסמנכ"לים, נתון זה תואם 1.6 משכורות לכל שנת עבודה, וזאת כנראה משום שהם נהנים מזכויות עבר שלא בוטלו עם המעבר לתפקיד.

סמנכ"ל מרוויח במוצע כ-15 אחוזים פחות ממנכ"ל, וזוהי תוצאה הנגזרת מהסכמי השכר. הוותק מעלה את השכר בשני אחוזים בשנה. אמנם מנהלים, על פי הסכמי השכר שלהם, אינם מתוגמלים בהתאם לוותק, ומכאן שתוצאה זו נובעת, כנראה, מקידום בשיעור השכר של הסמנכ"לים מסולם השכר (כפי שיפורט גם בהמשך), או מהסכמים ישנים, בעיקר אצל הסמנכ"לים, שנשארו בתוקף גם לאחר מינויים.

כאשר בוחנים את ההשפעה של המשתנים על היחס בין השכר לשכר על פי סולם השכר, כלומר את הסטיות בפועל מסולם השכר, מוצאים מאפיינים דומים: יתרון יחסי בשכר למנהלים המתמנים מתוך המגזר הציבורי, סטייה גדולה יותר בתאגידים והתרחבות הסטייה מסולם השכר בשנות בחירות ובשנים העוקבות.

בחינה של יחס "המשכורת האפקטיבית", הכוללת את תשלומי הפרישה, לשכר על פי סולם השכר מעלה התחזקות של חלק מהמגמות, ובפרט: מנהל שפורש בשנת הבחירות או בשנה העוקבת מרוויח יותר, כתוצאה מתשלומי הפרישה בתקופה זו, והפער בין המנכ"ל לסמנכ"ל מתרחב אף הוא – כנראה משום שההסכמים מקנים לחלק מהמנכ"לים פיצויי פיטורים כפולים.

בדיקה נוספת ואחרונה בודקת את כוח המיקוח של הסמנכ"לים לגבי אחוזי שכרם מתוך שכר המנכ"ל. שכרם של הסמנכ"לים יכול לנוע בין 85 אחוזים משכר המנכ"ל בחברה שהם מועסקים בה ועד 95 אחוזים מהשכר (כשמדובר במשנה למנכ"ל). כדי לבחון את הגורמים המשפיעים על שיעור השכר של הסמנכ"ל מתוך סולם השכר, נאמדו שתי משוואות רגרסיה. הראשונה היא משוואת פנל, אשר בה עבור כל סמנכ"ל או משנה למנכ"ל, בכל שנה, נאמד היחס בין שכרו לשכר על פי סולם השכר כפונקציה של המשתנים המסבירים שפורטו לעיל. במשוואה השנייה נאמד אותו שיעור רק לשנה הראשונה שבה הסמנכ"ל היה מועסק, בעזרת רגרסיית ols. תוצאות הרגרסיה מפורטות בנספח 6.

התוצאות מעידות כי הסמנכ"לים (כולל המשנים) מרוויחים במוצע כ-90 אחוזים משכר המנכ"ל בחברה. כוחות המיקוח שאמדנו במשוואה הקודמת משפיעים באופן דומה גם על שיעור שכרם של הסמנכ"לים: הסמנכ"לים המגיעים לתפקידם מחוץ למגזר הציבורי מרוויחים במוצע פחות מעמיתיהם הבאים מתוך מגזר זה, תופעה הבולטת בעיקר בשנת עבודתם הראשונה. חברות המדורגות בדירוג גבוה מאפשרות לסמנכ"לים בהן להתמנות בתנאים טובים יותר, כלומר באחוז גבוה יותר משכר המנכ"ל, ובאופן דומה הסמנכ"לים בתאגידים מרוויחים אחוז גבוה יותר מהסמנכ"לים בחברות הממשלתיות. אחוזי השכר של הסמנכ"לים עולים גם כתוצאה מעלייה בוותק שלהם.

6. סיכום

ניתן להניח כי מנהלים הנמשכים לתפקידי ניהול במגזר הציבורי נבדלים מאלו המצויים מלכתחילה במגזר העסקי: בעוד שהמניע של האחרונים עיקרו, כנראה, כספי, יש מקום להניח כי העובדים במגזר הציבורי עושים זאת גם כדי להשיג רווח לא-כספי. ייתכן כי הם מונעים על ידי תחושה של שליחות ציבורית, ואולי מטרתם היא להשיג שליטה או חשיפה והכרה בתחום מסוים, נכסים שיסייעו להם בהמשך דרכם המקצועית. בישראל, על-פי החקיקה, השירות הציבורי נושא אופי ממלכתי, מקצועי ולא-פוליטי. עובדי מדינה אמורים להתמנות על פי כישורים מקצועיים בלבד, ומעמדם לא אמור להיות תלוי בחילופי השלטון.

מטרתה של עבודה זו לבחון את הליכי המינוי והתיגמול של מנהלים בחברות ובתאגידים ממשלתיים. התקופה הנחקרת היא השנים 1994 עד 2004.

התוצאות העיקריות שעלו מהעבודה הן:

- בכל אחת מהשנים הנחקרות התחלפו כ-20 אחוזים מהמנכ"לים. שיעור זה ירד בשנת בחירות ועלה בשנה העוקבת. על אף התנודתיות שמחוללת שנת הבחירות, לא נמצאה עלייה מובהקת במספר המינויים או סיומי התפקיד בשנתיים אלו יחד לעומת השנים האחרות.
- מספר הסמנכ"לים גדל בשנים 1996 עד 2000 בכ-25 אחוזים. עיקרם בחברות הממשלתיות המדורגות בדירוג גבוה.
- כ-60 אחוזים מהמנהלים הבכירים בחברות ובתאגידים התמנו לאחר תפקיד אחר במגזר הציבורי. שיעור המתמנים לתפקיד מתוך החברה עצמה נמוך במיוחד – רק 17 אחוזים מהמנכ"לים ו-40 אחוזים מהסמנכ"לים.
- הוותק הממוצע של מנכ"ל בחברות הממשלתיות נמוך מזה של מנכ"ל בחברה ציבורית הנסחרת בבורסה. הוותק הממוצע יורד עם עליית דירוג החברה, והוא נמוך יחסית אצל מנכ"לים המתמנים מתוך משרדי הממשלה.
- שיעור המנהלים בחברות ובתאגידים הממשלתיים המתמנים לתפקידם מהמגזר העסקי ירד בשנים 1994 עד 2004.
- שכר המנכ"לים במגזר הציבורי עלה ריאלי בשנים 1994 עד 2004 ב-22 אחוזים, בדומה לעליית השכר הממוצע במגזר הציבורי.
- המנכ"לים בחברות הממשלתיות הרוויחו בשנת 2004 פי חמישה מהשכר הממוצע במגזר הציבורי בשנה זו וכרבע משכר המנכ"לים של החברות הנסחרות בבורסה. פערי שכר אלו התרחבו בשנים 1994 עד 2004, בעיקר ביחס למנכ"לים בחברות הציבוריות הנסחרות בבורסה.
- השכר היחסי של מנכ"לים בחברות ובתאגידים הממשלתיים נשחק בשנים 1994 עד 2004 לעומת מנכ"לים בחברות הנסחרות בבורסה.

- השכר הגבוה ביותר בקרב המנכ"לים שולם לאלה שהגיעו למשרתם לאחר שכיחנו בגוף ממשלתי דומה; השכר הנמוך ביותר – לאלה שהגיעו מהמגזר העסקי.
- בשנת בחירות או בשנה שאחריה גדלו תשלומי השכר והסטייה מסולמות השכר.
- תשלומי הפרישה למנכ"לים הם שיווי ערך לתשלום ממוצע של 1.4 חודשים לכל שנת עבודה. תשלום זה גבוה יותר לעובדים שהתמנו מתוך אותו גוף, והוא עולה בשנת בחירות או בשנה העוקבת.

תוצאות אלו מאפשרות להיטיב ולהכיר את משרת הניהול בחברות ובתאגידים הממשלתיים, אך מעבר לכך, הן מצביעות על שלוש תופעות מרכזיות. הראשונה נוגעת לשוני ביחס לתפקיד בין המנהלים שהגיעו מהמגזר הממשלתי לאלה שהגיעו מהמגזר העסקי. הראשונים באים לכהן תקופה קצרה יחסית ובחברות בדירוג ממוצע גבוה יותר, ואילו האחרונים מסתפקים בחברות המדורגות בדירוג נמוך יחסית ונשארים בתפקידם לאורך זמן. תוצאות אלו ניתן לקשר לצורכי המערכת, המעדיפה את יוצאי המגזר הציבורי מסיבות של יעילות, מסיבות פוליטיות, או מסיבות אחרות. הסבר נוסף הוא שהמתמנים לניהול הבאים מהמגזר העסקי רואים בתפקיד עיסוק לזמן ארוך, ולכן מוכנים להסתפק בחברות בעלות דירוג יחסית נמוך ופחות יוקרתית, ואילו המתמנים לתפקיד מתוך השירות הציבורי נשארים בתפקיד תקופה קצרה יחסית, ומעדיפים תפקידים המעמידים אותם בעמדה טובה יותר של זינוק למגזר העסקי. נראה כי התוצאה האמורה נובעת משילוב של שתי הסיבות.

התופעה השנייה קשורה לשחיקת שכר הבכירים במגזר הממשלתי במהלך השנים 1994 עד 2004 לעומת הבכירים במגזר העסקי, בעיקר עקב עליית שכר חדה של המנהלים במגזר העסקי. במקביל ירד באותה התקופה שיעור המתמנים לתפקידי ניהול בחברות ובתאגידים הממשלתיים הבאים מתוך המגזר העסקי. שתי מגמות אלו מצביעות על ירידה באטרקטיביות של התיגמול בחברות ותאגידים הממשלתיים.

התופעה השלישית נוגעת להשפעתם של הכוחות הפוליטיים על התפקיד. הוותק הממוצע במשרות הבכירות בחברות הציבוריות נמוך יחסית, והוא יורד ככל שעולים דירוג החברה, ועמו האטרקטיביות שלה למינויים חדשים. אמנם שנות הבחירות אינן מעלות את שיעור המינויים בממוצע, אך דחיית מינויים משנה לשנה, בעיקר אצל סמנכ"לים, מעניקה בידי השלטון החדש "כלי שימושי", והדבר מתבטא בתנודתיות רבה באיושי המשרות ובשכר.

השירותים והמוצרים המסופקים לציבור על ידי החברות והתאגידים הממשלתיים חשיבותם רבה. ראוי אפוא כי חברות אלו ינוהלו באופן היעיל ביותר, על ידי העובדים המקצועיים ביותר. על פי התמונה העולה מהמאמר יש לפעול להעלאת האטרקטיביות של המשרות הבכירות בחברות ובתאגידים הממשלתיים, הן לשם משיכת עובדים טובים מהמגזר העסקי והן לשם שמירה על העובדים הטובים בתפקידם. במקביל יש לדאוג לניתוק החברות מהכוחות הפוליטיים הסובבים אותן.

נספח 1

רשימת החברות הממשלתיות

החברות שהיו בקובץ לאורך כל התקופה מסומנות בכוכבית

גלרם תעשיות טכנולוגיות בע"מ*	חלמיש חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור*
האגודה לתרבות הדיור*	חקר ימים ואגמים לישראל בע"מ*
האיגוד חברה להעברת טכנולוגיה	כפר הנוער מאיר שפיה*
הארכיון המרכזי לתולדות העם היהודי*	כתית בע"מ*
החב' לשיקום ולפתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה ב-ים*	מדרשת שדה בוקר*
החברה הישראלית לבטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ*	מינהלה להסדרים במגזר החקלאי בע"מ*
החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ*	מכון היהלומים הישראלי*
החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ*	מקווה ישראל כל ישראל חברים*
החברה הממשלתית לתיירות*	מקורות חברת מים בע"מ*
החברה לחינוך ימי בישראל*	עמידר החברה הלאומית לשכון בישראל*
החברה למתנסים מרכזים קהילתיים בישראל בע"מ*	ענבל חברה לבטוח בע"מ*
החברה לפתוח חוף אילת בע"מ*	ערים חברה לפתוח עירוני בע"מ*
החברה לפתוח חוף ים המלח חבל סדום וערד*	עשות אשקלון תעשיות בע"מ*
החברה לפתוח עכו העתיקה בע"מ*	פרזות חברה ממשלתית עירונית לשכון ירושלים*
החברה לשרותי איכות הסביבה רמת חובב בע"מ*	פתוח מזרח ירושלים בע"מ*
הכפר הירוק ע"ש לוי אשכול בע"מ*	קרן השתלמות למנהלים בע"מ*
המועצה הישראלית לצרכנות*	קרן לבטוח נזקי טבע בחקלאות בע"מ*
המכון הגיאופיסי לישראל*	רותם תעשיות בע"מ*
הרשות לחינוך והכשרה ימיים*	רכבת ישראל*
התעשייה האווירית לישראל בע"מ*	רפאל, רשות פיתוח אמצעי לחימה בע"מ*
התעשייה הצבאית לישראל בע"מ תע"ש*	שקמונה חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור*
חב' המשקם – לתעסוקת קשישים ובעלי מוגבלות*	שירותים חשמליים מכניים בע"מ*
חברה ישראלית לחקר מדעי החיים בע"מ*	ת.מ.מ. תעשיות מזון מטוסים בע"מ*
חברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה*	תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ*
חברה לפתוח אזור לוד רמלה בע"מ*	אגרוסקן חברה ליצוא חקלאי בע"מ*
חברת החשמל לישראל בע"מ*	אוצר מפעלי ים*
חברת כביש חוצה ישראל בע"מ*	אות המוצר הירושלמי בע"מ*
חברת נתיבי איילון בע"מ*	איסורד בע"מ*
חלד חברה ממשלתית עירונית לשיקום ודיור בפתח-תקוה*	אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ*
כתית בע"מ*	אלתא תעשיות אלקטרוניות בע"מ*
	אתרים חברה לפתוח אתרי תיירות ת"א-יפו*
	בזק החברה הישראלית לתקשורת בע"מ*
	בית ספר המרכזי למלונאות בע"מ*
	בנק החקלאות לישראל בע"מ*
	בנק לפיתוח התעשייה בישראל
	בתי זיקוק לנפט בע"מ*

נספח 2

רשימת התאגידים הממשלתיים

התאגידים שהיו בקובץ לאורך כל התקופה מסומנים בכוכבית

המועצה לענף הלול*	רשות השידור*
המועצה לשיווק פרי הדר*	רשות נחל הירקון
המכון למורשת דוד-בן-גוריון*	רשות נחל הקישון
הרשות הלאומית להסמכת מעבדות	רשות ניירות ערך
הרשות הלאומית לתרבות הלאדינו	רשות ניקוז-ערבה
הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו*	רשות ניקוז-גליל מערבי
הרשות למלחמה בסמים*	רשות ניקוז-ירדן דרומי
הרשות לפיקוח חקלאי*	רשות ניקוז-ירקון*
הרשות לפיתוח הגליל*	רשות ניקוז-כנרת*
הרשות לפיתוח הנגב*	רשות ניקוז-כרמל*
הרשות לפיתוח ירושלים*	רשות ניקוז-קישון*
הרשות לשיקום האסיר*	רשות ניקוז-שורק-לכיש
הרשות לשמורת הטבע *	רשות ניקוז-שרון*
יד ושם*	רשות שדות תעופה*
יד יצחק בן-צבי*	שרות התעסוקה*
מגן דוד אדום*	האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים*
מועצה למוצרי פרי הדר*	האקדמיה ללשון העברית*
מועצת הזיתים	הגנים הלאומיים*
מועצת הפרחים	המוסד לבטיחות ולגיהות*
מכון התקנים*	המוסד לביטוח לאומי*
מרכז יצחק רבין לחקר ישראל	המועצה להסדר ההימורים בספורט*
קרנית*	המועצה להשכלה גבוהה*
רשות הדואר*	המועצה לייצור ולשיווק של אגוזי אדמה*
רשות הנמלים*	המועצה לייצור ולשיווק של ירקות*
רשות העתיקות*	המועצה לייצור צמחים ולשיווקם*

נספח 3

טבלאות שכיחות לפי השנה, הדירוג והעיסוק

מנכ"לים

סך הכול	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	הדירוג
70	2	5	6	7	8	7	6	6	7	8	8	ללא
207	20	21	21	23	20	20	19	20	13	15	15	2-1
310	20	20	23	27	26	25	28	35	33	37	36	4-3
354	27	30	33	30	30	31	30	36	33	33	41	6-5
223	16	20	21	18	22	18	20	28	19	20	21	8-7
136	11	10	11	9	13	13	12	16	12	15	14	10-9
1300	96	106	115	114	119	114	115	141	117	128	135	סך הכול

סמנכ"לים

סך הכול	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	הדירוג
106	7	10	9	10	8	12	8	13	9	9	11	ללא
47	5	4	4	3	3	3	9	4	4	4	4	2-1
222	15	16	19	16	21	22	23	21	25	24	20	4-3
499	46	47	49	56	54	50	46	46	34	34	37	6-5
546	48	51	58	49	61	48	53	49	46	44	39	8-7
535	45	53	52	43	47	53	54	51	45	44	48	10-9
1955	166	181	191	177	194	188	193	184	163	159	159	סך הכול

נספח 4

סולמות שכר מנכ"לים (ברוטו) בחברות ובתאגידים הממשלתיים, 2004
(שקלים)

הדירוג	תאגידים	חברות לא עסקיות	חברות עסקיות
1	18,403	19,580	22,223
2	20,396	20,610	23,445
3	22,613	21,695	24,735
4	25,062	22,836	26,095
5	27,777	24,040	27,531
6	30,787	25,305	29,045
7	34,120	26,637	30,643
8	39,695	28,039	32,327
9		29,513	37,177
10			42,027

המקור: רשות החברות הממשלתיות במשרד ראש הממשלה והיחידה לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר.

נספח 5 משוואות השכר

כדי לבדוק את הגורמים לסטייה של השכר בפועל מהשכר על פי סולמות השכר הורצו שלוש משוואות רגרסיה שונות.

במשוואה הראשונה המשתנה התלוי הוא לוג השכר הריאלי $\ln(w_{it})$. משוואה זו הורצה בשני שלבים: בשלב הראשון נאמדה משוואת השכר הבאה על נתוני הפנל:

$$(1) \quad \ln(w_{it}) = g(\gamma x'_{it}) + \varepsilon_{it} ,$$

כאשר w_{it} הוא שכר עובד i בזמן t , γ הוא וקטור הפרמטרים, x'_{it} הוא מטריצת המשתנים המסבירים, המכילה משתנים שהם פונקציה של הזמן או הפירמה, ו- ε_{it} היא השארית, המורכבת משני רכיבים – משתנה הטעות המאפיין את העובד (*fixed effect*) u_i ושארית "רגילה", ξ_{it} , שתוחלתה אפס ושונותה קבועה, כלומר:

$$(2) \quad \varepsilon_{it} = u_i + \xi_{it} .$$

בשלב השני נאמד המאפיין הקבוע של העובד בעזרת משוואת רגרסיה *ols*. משוואת הרגרסיה שנאמדה היא:

$$(3) \quad u_i = m(\beta, z'_i) ,$$

כאשר β הוא וקטור הפרמטרים ו- z_i הוא וקטור המשתנים המסבירים המאפיינים את הפרט³⁶.

במשוואה השנייה המשתנה התלוי הוא היחס בין השכר בפועל לשכר על פי סולם השכר (R1), והוא הוסבר בעזרת משוואת פנל (random effect). **במשוואה השלישית** המשתנה התלוי הוא היחס בין "המשכורת האפקטיבית" לזו שעל פי סולם השכר (R2). משוואה זו, שבה מעורבים תשלומי הפנסיה, הורצה רק עבור השנה האחרונה לעבודתו של כל מנהל, וזאת בשיטת *ols*. המשתנים המסבירים בכל המשוואות הם כפי שהוגדרו בסעיף 5א', וכן הוספו למשוואות המשתנים המסבירים הבאים:

Source-2 – משתנה דמה המקבל את הערך אחת אם העובד הגיע מהשירות הממשלתי (משרדי הממשלה).

Parliament – משתנה דמה המקבל את הערך 1 בשנים שבהן נערכו בחירות;

Parliament[t+1] – משתנה דמה המקבל את הערך 1 בשנים שאחרי הבחירות;

Seniority – הוותק של העובד בשנים (מקבל ערכים מ-1 עד 12).

³⁶ לכאורה היה ניתן להריץ משוואת פנל בהנחת ה-*random effect* ולשלב את שני השלבים, אולם מבחן *hausman* הראה כי משוואה זו מוטת, ולכן הורצה המשוואה בשני השלבים.

**”כוח המיקוח” של המנהל – הגורמים המשפיעים על השכר בפועל ועל היחס בין
השכר בפועל לשכר על פי סולם השכר
(1994 עד 2003, בסוגריים P-value)**

המשתנה התלוי	לוג השכר $\ln(Wage)$ (1)		היחס בין השכר הממוצע לשכר על פי סולם (כל התצפיות) $R1$ (2)	היחס בין המשכורת האפקטיבית לשכר על פי הסולם $R2$ (ממוצע לאדם) (3)
שיטת האמידה	משוואת פנל fixed) (effect	Ols להסבר ui	משוואת פנל random) (effect	ols
<i>Cons.</i>	9.5 (0.000)	0.08 (0.000)	0.97 (0.000)	1.09 (0.000)
<i>Source-1</i>		-0.04 (0.009)	-0.03 (0.051)	-0.02 (0.250)
<i>Source-2</i>		-0.02 (0.339)	-0.02 (0.042)	-0.06 (0.012)
<i>Scale</i>	0.08 (0.000)		0.00 (0.898)	0.00 (0.547)
<i>Corporation</i>	-0.04 (0.185)		0.06 (0.00)	-0.03 (0.395)
<i>Parliament</i>	0.04 (0.000)		0.04 (0.000)	0.06 (0.021)
<i>Parliament</i> [$t+1$]	0.03 (0.007)		0.04 (0.000)	0.05 (0.050)
<i>Vice CEO</i>		-0.13 (0.000)	-0.02 (0.000)	-0.16 (0.000)
<i>Seniority</i>	0.02 (0.000)		0.01 (0.004)	0.01 (0.020)
<i>Number of obs</i>	2285 695	420	1515 507	370
<i>of groups</i>				
R^2	0.55	0.20	0.20	0.21
$Prob > \chi^2$	(overall)		(overall)	
<i>Hausman</i>	0.000		0.000	
<i>test</i>			0.115	

נספח 6

הגורמים המשפיעים על שכר הסמנכ"ל כאחוז משכר המנכ"ל 1994 עד 2004
(בסוגריים P-value)

המשתנה התלוי	היחס בין שכר הסמנכ"ל לשכרו על פי סולם השכר, נאמד כפנל (random effect) (2)	היחס בין שכר הסמנכ"ל לשכרו על פי סולם השכר בשנת העבודה הראשונה, נאמד בשיטת Ols (1)
<i>Cons.</i>	0.89 (0.000)	0.89 (0.000)
<i>Source-1</i>	-0.04 (0.084)	-0.10 (0.050)
<i>Source-2</i>	-0.05 (0.135)	-0.06 (0.013)
<i>Scale</i>	0.01 (0.168)	0.01 (0.041)
<i>Corporation</i>	0.06 (0.000)	0.10 (0.000)
<i>Parliament</i>	0.04 (0.000)	0.01 (0.856)
<i>Parliament [t+1]</i>	0.03 (0.000)	0.04 (0.014)
<i>Vice CEO*</i>	-0.05 (0.040)	-0.09 (0.14)
<i>Seniority</i>	0.01 (0.022)	
<i>Year</i>	-0.01 (0.044)	0.00 (0.827)
<i>Number of obs.</i>	1037	180
<i>Number of groups</i>	357	-
<i>Hausman test</i>	0.35	-
<i>R²</i>	0.18	0.25
<i>Prob>X²</i>	(overall) 0.000	-

ביבליוגרפיה

- אופיר, ש' וש' האוזר (1998). "בחירת הגורמים המשפיעים על ההבדל בין השכר למנהלים בכירים לבין שאר העובדים בחברות שמוניות הן רשומות למסחר הבורסה בתל-אביב", הרשות לניירות ערך.
- אמזלג, י' וא' מחרז (2002). "מועדון המיליון – הקשר בין השכר לביצועים של המנהלים בחברות ציבוריות", רבעון לכלכלה 49(2), 284-320.
- זוסמן, צ' וד' זכאי (2005). "פערי השכר בשירות הציבורי בישראל בשנות התשעים – מדיניות או זחילה?", "סקר בנק ישראל" 77, 3-41.
- לוי, ד' (1984). "כלכלת בחירות ומחזורי עסקים בישראל" רבעון לכלכלה ל' (119) 75-865.
- קליין, נ' (2000). "מחזורי עסקים פוליטיים בישראל 1980-1999", סדרת מאמרים לדיין 12, 2000, בנק ישראל.
- Baldwin, N. (1987). "Public Versus Private: Not That Different, Not That Consequential". *Public Personnel Management* 16, 181-93.
- Baldwin, N. (1990a). "Public Versus Private Employees", *Review of Public Personnel Administration* 11, 1-27.
- Baldwin, N. (1990b). "Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation". *American Review of Public Administration* 20, 7-27.
- Besley, T. and M. Ghatak (2005). "Competition and Incentives with Motivated Agents", *The American Economic Review* 95, (3), 616-636.
- Bozeman, B. and G. Kingsley (1998). "Risk Culture in Public and Private Organizations". *Public Administration Review* 58, 109-18.
- Boyne, G. A. (2002). "Public and Private Management: What's the Difference?", Cardiff Business School, Cardiff University.
- Lan, Z. and H. Rainey (1992). "Goals, Rules and Effectiveness in Public, Private and Hybrid Organizations: More Evidence on Frequent Assertions about differences", *Journal of Public Administration Research and Theory* 2, 5-28.
- Murphy, K. J. and J. Zabojnik (2004). "CEO Pay and Appointments: A Market Based Explanation for Recent Trends", *New Development in Human-capital Theory* 94, no2.

- Posner, B. and W. Schmidt (1996). "The Values of Business and Federal Government executives: More Different than Alike", *Public Personnel Management* 25, 277-289.
- Rainey, H., S. Pandey and B. Bozeman (1995). "Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape". *Public Administration Review* 55, 567-574.
- Scott, P. and S. Falcone, (1998). "Comparing Public and Private Organizations: an Exploratory Analysis of Three Frameworks", *American Review of Public Administration* 28, 126-145.
- Zeffane, R. (1994). "Patterns of Organizational Commitment and Perceived Management Style: a Comparison of Public and Private Sector Employees", *Human Relations* 47, 977-1010.