

התנהגות ניהולית חריגה בפרשת ויסות המניות ואי-לגליזם בחברה הישראלית

יואב ורדי*, דוד דה פריס**, ציפי גושפניץ*** ****

התנהגות חריגה המפירה כללים של מינהל תקין, שמעורבים בה בכירים ממערכות השלטון, הכלכלה והחברה, הינה תופעה חברתית-ארגונית ידועה ומשמעותית. גם בחברה הארץ-ישראלית התגלתה התנהגות ניהולית כזו פעמים אחדות, והיא הלכה וגברה בעשורים האחרונים לקיומה של המדינה. לרוב היא פורצת אל מרכז הבמה ותודעת הציבור כאשר התקשורת מציגה אותה כ"פרשיית שחיתות". פרשת ויסות המניות הבנקאיות, שנחשפה עם קריסתו של שוק המניות באוקטובר 1983, היא אחד המקרים הבולטים והמייצגים את התופעה בארץ. אכן, פרשה זו נחשבת עד היום לאחת החמורות שידענו מבחינת תוצאותיה והשלכותיה על ההיסטוריה הכלכלית של מדינת-ישראל. עצם חקירתה על-ידי ועדה ממלכתית בראשות השופט בייסקי מעידה על חשיבותה הציבורית. הוועדה אכן חשפה את דפוסי ההתנהגות החריגה של בכירי המערכות הפיננסיות, את התשתית הנורמטיבית והערכית הפגומה המושרשת בחלק מהמערכות השלטוניות בישראל ואת ההשלכות הכלכליות החמורות שהיו למעורבות ממשלתית עמוקה בשוק ההון. התהליך שהתרחש בסוף שנות השבעים ותחילת שנות השמונים משקף תופעה רבת-משמעות במרחב המקרו-כלכלי, החברתי, הפוליטי והתרבותי של מדינת-ישראל, ומעורר שאלות בסיסיות ביחס לתופעה: מה הניע מנהלים בכירים מן האליטה הפיננסית של מדינת-ישראל להפר כללי התנהגות מוסכמים, נורמות, נהלים וחוקים, ומה היו המנגנונים בהקשר הסביבתי והארגוני שהקנו את המוטיבציה, הלגיטימציה והאפשרות להתנהגותם זו? להערכתנו, הבנת התהליכים והמנגנונים בסביבה המערכתית והארגונית הינה חיונית, ועשויה לסייע לנו להבין את הגורמים המעודדים מנהלים להתנהגות חריגה ולפתח גישה סדורה לזיהוי וצמצום של התנהגויות כאלה בעתיד.

עבודה זו שמה לה למטרה לבחון סוגיות אלה באמצעות ניתוח היסטורי-איכותי של התנהגות מנהלי הבנקים בפרשת הוויסות, תוך התמקדות בהקשר הסביבתי והארגוני בו פעלו. כדי לעגן ולתחום את הניתוח, נעזרנו בדגמים תיאורטיים ממדעי-החברה השונים

* החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב.

** החוג ללימודי עבודה, אוניברסיטת תל-אביב.

*** האוניברסיטה הפתוחה.

**** המחברים מביעים תודה והערכה רבה לדניאל צבר על הערותיו, עזרתו בעריכת המאמר והבאתו לדפוס.

(מדע־המדינה, סוציולוגיה והתנהגות ארגונית), העוסקים בגורמים, בתהליכים ובמנגנונים המשפיעים על דרך קבלת ההחלטות ועל ההתנהגות הניהולית. שימוש במסגרת ניתוח מעין זו, שאינה מתמקדת בתכונותיהן האישיות של הדמויות הקשורות לפרשה ולא במגיעיהן האישיים הספציפיים, מאפשר לבחון את הטענה שניתן, באמצעות הקשרים סביבתיים (קרי, חברתיים, תרבותיים, פוליטיים וכלכליים) המגלמים את הנורמות, הערכים והמנהגים בסביבה בה פעלו הבנקאים, להסביר ולהבין התנהגות ניהולית בכלל והתנהגות חריגה¹ בפרט. בחקירת הפרשה הנחו אותנו שאלות כגון: האם ניתן לזהות ולפרש את הסביבה הנורמטיבית בה פעלו הבנקאים? מה היו האוריינטציות של הציבור ושל האליטות הפוליטיות כלפי המערכת הלגלית? האם זיהוים של מאפייני הסביבה הכלכלית שהבנקאים פעלו בתוכה יסייע בהבנת האופן בו הם תפסו את מעשיהם? עד כמה המדיניות הניהולית של המערכת הפיננסית, מטרתיה ודרכי מימושה גזורות מהאילוצים הסביבתיים-המצביים שלה? האם מקורות הלגיטימציה והרציונליזציה להליכתם בנתיב הוויסות אכן טמונים בהקשרים של הסביבות החברתיות, התרבותיות והארגוניות בהן פעלו?

חלקה הראשון של העבודה יציג את התמצית של פרשת הוויסות, יסקור את שיטת המחקר וישרטט את המצע התיאורטי לניתוח. בחלק השני תנותח הפרשה ברמה המערכתית: הסביבה החברתית-התרבותית והכלכלית. בחלק השלישי יתמקד הניתוח ברמה הארגונית: התרבות הארגונית והשפעתה על העובדים, מבנה ההודמנויות של המנהלים הבכירים והשפעת העמיתים על ההתנהגות הניהולית. לבסוף ייערך דיון מסכם בממצאים של ניתוח הפרשה ובהשלכותיהם.

פרשת ויסות המניות

במשך שש שנים, משנת 1977 ועד שנת 1983, פעלה צמרת הבנקאים במדינת ישראל בדרכי רמייה כדי ללכוד ברשתה משקיעים רבים ככל האפשר, תוך גיצול כוחה ועוצמתה במערכת המשקית בכלל ובארגוניה בפרט. כל זאת על-מנת לשמור על רווחיותם ויציבותם של הבנקים לנוכח האינפלציה הגואה והתחרות מול אגרות-החוב שהנפיקה הממשלה (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 56). פעילות זו זכתה בכינוי "הוויסות", והיא קשורה להתערבות הבנקים במחירי מניותיהם. באמצעות הוויסות, ביקשו הבנקים לגייס הון מהציבור בדרך שתצמצם את התלות בין יכולתם להנפיק מניות לבין תלותם בהיצע ובביקוש למניותיהם ובשווי הכלכלי של המניות (שם, ע' 16). מנהלי הבנקים נקטו טכניקות שונות כדי ליצור שינויים בדרכי פעולתו של השוק החופשי, שוק בו ההיצע והביקוש בהצטברותם קובעים את שוויה הכלכלי ומחירה של המניה. במשך כל

1 הכוונה במונח חריגה, במקרה זה, היא להפרה מכוונת של כללי התנהגות מוסכמים, נהלים וחוקים.

תקופת הוויסות הצליחו הבנקאים "להעניק" למחזיקי מניותיהם תשואה ריאלית חיובית בשיעור העולה על מכשירים פיננסיים אחרים שהיו מצויים בשוק (אג"ח, פת"מ). אכן, המניה המווסתת נהפכה לסחורה פיננסית יוצאת דופן ויחידה במינה: מניה ששעריה עולים בהתמדה, ללא קשר ישיר למצב השוק ולשוויה האמיתית.

הכניסה לוויסות חייבה היערכות ומתן פתרונות באשר למקורות, לאופן ולדרך של השגת המימון. לצד הקושי הכספי, היה קיים גם האילוץ המשפטי: סעיף 139א לפקודת החברות קובע כי "לא תיתן חברה לשום אדם במישרין או בעקיפין סיוע כספי - בהלוואה, בערבות, או במתן ערובה, או בכל דרך אחרת לשם קניית מניותיה, או בזיקה לקנייה כזו שנעשתה או שיש לעשותה" (א' לוי, 1988, 110). חברה הרוכשת את מניותיה גורמת למעשה להפחתת הונה. הפחתת הון מותרת רק על-פי צו מיוחד של בית-משפט. על הקושי הזה התגברו מנהלי הבנקים בכך שהקפידו שהמניות לא יירכשו על-ידיהם ישירות. הפתרון שנמצא היה הקמת חברות-קס בחוץ-לארץ (בא"י קיימן בדרום ארצות-הברית ובא"י קורסאו, איים בהם העסקים פטורים ממס ומחובת דיווח), או בשימוש בחברות חיצוניות כביכול. בנק הפועלים, לדוגמה, יזם הקמת חמש חברות בליבריה, שגם הן עסקו בוויסות מניות הבנק ומניות נוספות הקשורות עימו (שם, ע' 26-27). חברות אלה היו קשורות לבנק, פעלו על-פי הנחיותיו והיוו את הגופים העיקריים שרכשו את מניות הבנקים בכל תקופת הוויסות, במטרה לטשטש את מעורבותם הישירה של הבנקים. ההנחה היתה שככל שיפוצלו הביקושים (למניות) בין חברות רבות יותר, כן ייקל להעלים מהרשויות המפקחות.

חברות-הקס היוו איפוא את הצינור להזרמת כספים. אולם ההשפעה הגדרשת על מגמת השערים ועל רמתם הושגה באמצעות ניצול שיטת המסחר בבורסה, שיטה שהתבססה על מתן פקודות קנייה ומכירה למניות השונות לפני פתיחת המסחר - שיטת ה"לידר". ניצול זה נעשה בניגוד לסעיף 54א(2) לחוק ניירות-ערך, הקובע כי "מי שהשפיע בדרכי תרמית על תנודות השער של ניירות עובר עבירה" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 112), ותוך ניצול מעמדם הבכיר של הבנקים בבורסה ושליטתם במוקדי המידע שבה.

מבחינה טכנית נעשה הוויסות באמצעות הכנסת ביקושים פיקטיביים בלידר, שהינו הסכום היומי של כל פקודות הקנייה והמכירה שהגיעו למשרדיו של חבר הבורסה עד לשעה קבועה מראש לפני תחילת המסחר. מאחר שהלידרים של הבנקים הגדולים ריכזו חלק גדול מהפעילות בבורסה, היה ניתן ללמוד מהם על הצפוי במסחר במניות השונות באותו יום. הלידר איפשר איפוא להעלים את המצב האמיתי בשוק המניות. מאחר שהבנקים פעלו בזמנית כלידר המרכז ביקושים והיצעים, כמוסד כספי בעל אמצעים (לכאורה בלתי-מוגבלים) וכחבר בורסה שיכול לתת פקודת קנייה ומכירה תוך כדי מסחר, נוצרה כפילות שיצרה מצב בו יכלו הבנקים להזרים ללידר ללא קושי ביקוש או היצע כרצונם. היתה זו למעשה הפרה בוטה של סעיף 54א(2) לחוק ניירות-ערך שהוצג לעיל. השימוש בלידרים, פיצול הביקושים לכמה גופים נפרדים שנמצאו בשליטתם ועשיית חלק משמעותי של העסקות מחוץ לכותלי הבורסה איפשרו לבנקים להסתיר את הוויסות

מעניי הציבור והרשויות המפקחות. בתשקיפים שפרסמו הבנקים עד אמצע שנת 1979 לא היה גילוי או אזכור כלשהו לפעולות הוויסות שנקטו. בסוף שנת 1980, לנוכח ריבוי הממצאים על היקף התערבותם בוויסות המניות, חוייבו הבנקים לפרסם את פעילותם בתשקיפים, אולם מנהלי הבנקים ביקשו מהרשות "לוותר" להם על מסירת המידע באותה עונת תשקיפים (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 119). בהמשך התהליך לא היססו הבנקאים להתעלם מהתקנות, ודיווחו באורח חלקי בלבד; הם לא דיווחו על דרכי המימון של רכישת המניות וגם לא על הגובה האמיתי של מלאי המניות בחברות המווסטות, בקופות-הגמל ובקרנות הנאמנות (פסק-דין הבנקאים 524/90 של בית-המשפט המחוזי בירושלים, 1994, 65; להלן: פסק-דין 524/90) הבנקאים עברו איפוא במודע על חוק ניירות-ערך מס' 20, המחייב את המנפיקים לכלול בתשקיף את כל המידע החשוב למשקיע ולתאר בנאמנות את כל המובא בתשקיף.

הבנקים עשו כל מאמץ להציג לציבור המשקיעים רק את יתרונותיה וסיכוייה של המניה הבנקאית המווסטת, תוך העלמה מכוונת של הסכנה הכרוכה בהחזקתה. לשם כך נעשה מצג כוזב של תכונותיה על-ידי שימוש מכוון במערך הייעוץ של הבנק. עובדי הבנק, יועציו ומנהליו גוייסו למבצעי שיווק אגרסיביים, תוך יצירת ציפיות שמדובר במניה בטוחה המבטיחה תשואה חיובית לאורך זמן (שם, ע' 9). מעבר לכך, מעמדם כבעלי סמכות מקצועית סיפק להם כר נרחב למניפולציה ואיפשר להם ניצול לרעה של האמון שנתן בהם ציבור הלקוחות.

המשבר במניות החל בחודש ספטמבר 1983. בעקבות שמועות על פיחות מתקרב, העדיפו רבים לרכוש מטבע-חוץ ולמכור את מניות הבנקים שברשותם. כתוצאה מכך גאלצו הבנקים לבקש אשראי נוסף מבנק ישראל לצורך מימון רכישתן של המניות. הנסיונות הבהולים של הבנקאים למצוא פתרון שיחלצם מהמשבר הסתיימו בלא-כלום. ב-6.4.1983 עמדה המערכת הבנקאית למעשה בסכנת התמוטטות. הבנקים, כפי שהגדירה זאת ועדת בייסקי, "הגיעו באותו יום לקצה גבול יכולתם" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 225). התברר לכל (לבנקאים ולרשויות) שללא עזרה מיידית מבנק ישראל, לא יוכלו הבנקים להמשיך לקלוט את ההיצעים מידי הציבור, שכן קשיי הנזילות החמורים איימו על קיומם. במצב זה החליטה המערכת השלטונית לקחת את מניות הבנקים "תחת חסותה", ולתת הגנה ופיצוי למחזיקי המניות. "הסדר מניות הבנקים" עלה לקופת המדינה שבעה מיליארד דולר (שם, ע' 226).

עולה אם-כך כי לפרשת הוויסות ולהתנהגותם החריגה של מנהלי הבנקים היו השלכות מרחיקות-לכת, הן בטווח הקצר: התמוטטות חברות, גופים ובודדים שהשקיעו במניותיהם, והן בטווח הארוך: אובדן אמון הציבור במערכת הבנקאית, פגיעה בתדמיתה של הבנקאות הישראלית בעולם והכבדת הנטל על תקציב המדינה בשל ההתחייבויות הכספיות שנטלה על עצמה הממשלה במסגרת ההסדר לפתרון המשבר. וכך, המהלך האסטרטגי המוטעה שהיה אמור להגדיל את בסיס הונם ואת עוצמתם הכלכלית של הבנקים, גרם להם הפסדים ענקיים, העמידם בסכנת התמוטטות והפכם למעשה לתאגידיים בהחזקת הממשלה למשך שנים רבות.

הגישה המחקרית והמושגית

רוב המחקרים בתחום ההתנהגות הארגונית העוסקים בהתנהגות חריגה מתמקדים בעיקר בעמדות ובהתנהגות של הפרטים ופחות בהבנת התהליכים והמנגנונים הקיימים בהקשר הסביבתי החברתי (גולדמן, 1991). זאת אף על פי שמנהלים בכירים חשופים במידה רבה להשפעת הסביבה בתוקף תפקידם כמייצגי הארגון וכמקשרים בינו לבין הסביבה (Mintzberg, 1973). עבודה זו עוסקת על-כן בנייתו מקרו-היסטוריו-איכותי של ההתנהגות הניהולית החריגה שאיפיינה את ראשי המערכת הפיננסית ("הבנקאים") בפרשת ויסות המניות, כפי שתוארה לעיל. החומר האמפירי למחקרנו מבוסס על הממצאים של ועדת החקירה הממלכתית בראשות השופט בייסקי, 1986, ועל ממצאי הרשות השיפוטית כפי שפורסמו בפסק-דין 524/90. כמו-כן נעשה שימוש בראיונות שערכו עיתונאים עם הבנקאים ואישים אחרים הקשורים לפרשה בתקופת הוויסות ואחריה, ופורסמו בעיתונים הארץ, ידיעות אחרונות, ומעריב. הערכתנו כחוקרים היתה שהתבוננות מחקרית על פרשת הוויסות מפרספקטיבה היסטורית-סוציולוגית-הקשרית רחבה כזו הינה חיונית, מחד גיסא, ואפשרית בשל אופיים וטבעם של חומרי-הגלם שברשותנו, מאידך גיסא.

המונח הקרוב ביותר בספרות להתנהגות חריגה הינו המושג "סטייה". מונח זה מציין התנהגות הנחשבת בעיניהם של חברי הקבוצה למסוכנת, מביכה או מרגיזה עד כדי הפעלת סנקציות על הסוטה/ים (Erikson, 1967). הדרך היחידה שמשקף מן הצד יכול לקבוע בה אם ההתנהגות הינה סוטה היא ללמוד על אמות-המידה של החברה המגיבה עליה (שם). "סוטה" הוא אס-כן מי שהודבקה לו בהצלחה תווית (label) כזו (Becker, 1964). כלומר, זה מונח בעל תוכן חברתי ופוליטי שמשקף גם את הכוח הקבוצתי לתייג (קורן, 1987). Erikson (1967) גורס שתיוג מעין זה מאפשר זיהוי הסוטים, הבלטתם מבחינה חברתית והבדלתם מאחרים במטרה לשמור על גבולותיה של הקבוצה, במובן זה שחבריה מגבילים את עצמם לסוג פעילות מסוים ומוסכם, ורואים כל התנהגות החורגת ממנו כלא-נאותה או כלא-מוסרית. כך הקהילה שומרת על שלמותה ובריאותה התרבותית. תיאוריית "ההתחברות הדיפרנציאלית" (differential association) מתבוננת על תופעת ההתנהגות החריגה מן ההיבט החברתי הנלמד שלה. תיאוריה זו קובעת כי התנהגות "עבריינית" נרכשת תוך אינטראקציה ותקשורת עם אנשים אחרים, ושחלקה העיקרי של הלמידה מתרחש בקבוצות חברתיות מלוכדות ואינטימיות. כאשר התנהגות כזו נלמדת, היא כוללת: (א) טכניקות של ביצוע מעשי פשע; (ב) מניעים, לחצים, רציונליזציות ועמדות (שהם, 1974). כלומר, הפרט חייב ללמוד לא רק את הטכניקה של ביצוע עבירות, אלא גם את העמדה וההתייחסות כלפיהן. אין הוא יכול, תטען התיאוריה, לבצע בשיטתיות ובעקביות מעשים הנוגדים עקרונות וערכים מבלי שימצא לכך צידוק מתאים. יותר מזה, מאחר שאין הוא מנותק לגמרי מהנורמות של החברה, הוא זקוק לטכניקות של "ניטרליזציה" (neutralization) - אופני חשיבה ורטוריקה המאפשרים לו לקבל ולהצדיק את העובדה שהוא מבצע התנהגויות חריגות, ו"לנטרל" באמצעותן את רגשי

האשם המתעוררים עקב ביצוען (שהם, 1974; Hollinger, 1991). עיקרון חשוב של תיאוריה זו הוא שכיוון הלחצים והמניעים הפועלים על הפרט לעבר הפרת חוק או שמירתו נלמד על-ידי מתוך הגדרות קבוצתיות (אוהדות או בלתי-אוהדות) של החוקים השונים. כלומר, בעוד הפרט בחברות מסוימות מוקף באנשים הרואים את החוק כצו שחובה לציית לו, בחברות אחרות הוא מושפע על-ידי קבוצות האוהדות דווקא את הפרת החוק (שהם, 1974). מכאן משתמע שיש לבחון את הערכים והנורמות של הסביבה החברתית-התרבותית על-מנת לנסות להעריך באיזו מידה קבוצות מסוימות בחברה הישראלית אוהדות הפרת חוק, עם אילו קבוצות נמצאו הבנקאים באינטראקציה, מה הם למדו וכיצד הם "ניטרלו" את רגשות האשם שלהם בעקבות העבירות על החוק.

זווית התבוננות נוספת על התופעה הציעו Vardi & Wiener (1992, 1996). חוקרים אלה פיתחו מודל אינטגרטיבי לזיהוי התנהגות חריגה בארגונים, וטבעו את המונח חברי הארגון המפירה ציפיות ונורמות ארגוניות משותפות ו/או ערכים חברתיים, מנהגים ונורמות התנהגות מוסכמים" (ע' 151). המודל מציג לאבחן סיפוסים שונים של התנהגות חריגה בארגונים על-פי כוונת ההתנהגות. אחת מהן, הרלוונטית כאן, היא התנהגות חריגה שמטרתה להביא תועלת לארגון (OMB type O). התנהגות כזו (כגון: הונאת השלטונות והעלמת מידע מבעלי עניין חיצוניים) נפוצה בקרב מנהלים ברמה האסטרטגית וניזונה מרמה גבוהה של הודחות עם ארגונים. Vardi & Wiener (שם) מייחסים חשיבות לא רק למטיבציה ולכוונה שבפעולה החריגה, אלא גם לכך שהיא מושפעת מגורמים קודמניים, הן גורמים אישיים ומצביים והן גורמים ארגוניים וסביבתיים. אלה האחרונים כוללים את סביבת הארגון, מטרתו ורמת הלכידות התרבותית שלו, יחד עם שיטות הפיקוח והבקרה ומבנה ההודמנויות להתנהגויות חורגות.

מודלים אחדים מדגישים את פן ההחלטה בהתנהגות החריגה במיוחד בהקשר של קבלת החלטות לא-אתיות בניהול. Ferrel et al. (1989), למשל, מתארים במודל שלהם תהליך קבלת החלטה קוגניטיבי בתחומי השיווק, שמתבצע בו שיפוט מוסרי שבעקבותיו נקבעת החלטה או כוונת התנהגות אתית/לא-אתית. החוקרים מציינים שלושה משתנים כמשפיעים חיצוניים: תרבות ארגונית, הזדמנות וגורמים אישיים ממתנים. גם להערכתם, אופיים ומשקלם של גורמים אלה הינם פונקציה של תהליכי למידה חברתית. Trevino (1986) מתייחסת להשפעה המשותפת של המצב ושל מאפייני הפרט על תהליך קבלת ההחלטה הקוגניטיבי המוביל להחלטות ניהוליות לא-אתיות. היא מייחסת חשיבות רבה לרמת ההתפתחות המוסרית של המנהל, אבל גם לגורמים מצביים, ביניהם היא כוללת את ההקשר התפקידי שהמנהל פועל בו, את התכונות והמאפיינים של הארגון ואת האווירה השוררת בו. Jones (1991) מתייחס גם הוא להיבט המצבי של התהליך של קבלת ההחלטה האתית על-ידי חבר הארגון. על-פי המודל שהוא מציג, קיימים שני רכיבים חיצוניים המשפיעים על התהליך של קבלת ההחלטה. הרכיב הראשון כולל גורמים ארגוניים, כגון: דינמיקה קבוצתית, לכידות קבוצתית, מבנה הסמכות ותהליכי חיבורות. ברכיב המצבי נכללים העוצמה המוסרית והתכונות המיידיות של הסוגיה וההקשר שלה

למצב. לבסוף, Hosmer (1987) בחן את תהליכי קבלת ההחלטות של מנהלים במצבי דילמה אתית באמצעות שלוש קבוצות של גורמים משפיעים: (א) גורמים כלכליים המשקפים את החשיבה הכלכלית של מנהלים בעסקים - שאיפה לניצול יעיל (efficient) של משאבים והשגת רווח אופטימלי לארגון במסגרת אילוצי השוק והמתסור במשאבים; (ב) גורמים חברתיים - אלה קשורים לשאלת הקבלה והיישום של נורמות חברתיות וחוקים; (ג) שיקולים אתיים ומוסריים.

יורעאלי (1988) פיתח את המודל "מעגלי בעלי העניין". על-פיו, המנהל משתייך לחמישה מעגלים של סביבות, ואלה משפיעות על התנהגותו: הסביבה החברתית, העסקית, המקצועית, הפנים-ארגונית והאישית. ארבעת המעגלים הראשונים כוללים "בעלי עניין" (stakeholders) הקשורים ישירות לארגון עצמו, ואילו המעגל החמישי מתקשר אליהם בעקיפין באמצעות השפעה הדרגתית בין המנהל לסביבתו האישית המיידית. כל מעגל כזה כולל סוגים שונים של בעלי עניין המשפיעים על הארגון ומושפעים ממנו (Freeman, 1984). כלומר, המודל מניח שהתנהגותו של המנהל הבכיר הנמצא בכל אחד מן המעגלים הללו (מעצם היותו מייצג הארגון והמקשר בינו לבין הסביבה) מושפעת מהאילוצים החברתיים, התרבותיים והפוליטיים של סביבתו ומהמערכת הערכית והנורמות התרבותיות הנגזרות ממנה; כמו גם מהאילוצים הכלכליים (מצב השוק, המתחרים ומאונה הכספי של החברה). מאידך גיסא, משפיעים עליו המאפיינים הספציפיים של סביבתו הארגונית: המבנה התפקידי, המקנה למנהל הבכיר אוטונומיה נרחבת בקבלת החלטותיו, ויכולת השפעה על "בעלי עניין" רבים בארגונו ובסביבתו. אלה גם אלה מהווים את מקורות הלגיטימציה והמוטיבציה הן להתנהגותו האתית והן להתנהגותו הלא-אתית החריגה.

מודלים אחרים בספרות מציעים לבחון את ההתנהגות הניהולית לא ברמת הפרט, אלא ברמה הקבוצתית. Carr (1961), לדוגמה, טוען כי לא ניתן להבין ולנתח התנהגויות תוך התמקדות ביחידים במנותק מן ההקשרים הבינאישיים שהם פועלים בהם: כוחות חברתיים, תרבותיים, כלכליים. Truman (1951) מחזק טענה זו באומרו כי חקר תהליכים חברתיים-פוליטיים חייב להתבסס על תצפית ברמת הקבוצות בחברה ועל הבנת יחסי-הגומלין בין הקבוצות למערכת. הוא סובר שהאדם הפוליטי לא רק פועל בקבוצות ובארגונים, אלא הוא גם תוצר שלהם.

הצדקה אחרת להתבוננות ברמת הקבוצה מספקת הגישה הניאו-קורפורטיסטית, הטוענת כי רבות מן ההחלטות הפוליטיות בחברה המודרנית הן תולדה של שותפות ממוסדת בין המגזרים הגדולים במשק לבין המדינה. שותפות זו נובעת מהצורך ליצור מנגנוני ויסות משוכללים יותר מאלה של השוק, לא במקומם, אלא נוסף עליהם. מנגנוני הוויסות הם לעיתים הסדרים וולונטריים המתבססים על הסכמה בדבר הצורך למצוא פתרונות שיאפשרו חיים משותפים לכל מרכיבי החברה. הסדרים אלה נותנים לגיטימציה לעוצמת המגזרים השותפים לשלטון. למעשה, באמצעות ההסדרים, המדינה נותנת לגיטימציה למימוש האינטרסים של המגזרים הגדולים והמאורגנים בה (ראו, למשל, Schmitter, 1985). הלגיטימציה למימוש אינטרסים אלה, תטען תיאוריית הקונפליקט,

הינה תוצאה של מאבק חברתי בו קבוצה אחת מנסה לכפות את רצונה על האחרות תוך שימוש בערכי החברה כאמצעי לצידוק תביעותיה, וכינונם מחדש כבסיס ששליטתה מבוססת עליו (שפירא ובן-אליעזר, 1986). בהקשר הניהולי, Haire, Ghiselli & Porter (1966) טוענים כי הניתוח ברמה המערכתית והקבוצתית הינו חיוני, מאחר שדפוסי הניהול תלויים באילוצים סביבתיים חברתיים ופוליטיים שהארגונים השונים פועלים במסגרתם.

מכלול הטענות והפרספקטיבות שהועלו עד כה ממקד את הדיון והניתוח ההיסטורי של ההתנהגות הניהולית של הבנקאים ברמה המערכתית. הוא מציע על-כן בחינה וזיהוי של מאפייני הסביבה החברתית-התרבותית, הכלכלית, הפוליטית והארגונית תוך התמקדות ביחסי-הגומלין של הבנקאים, כקבוצה, עם כל אחד מהמרכיבים/המעגלים הללו. נובעת מכך ההנחה המרכזית בעבודה זו: הבנקאים, והאופן בו פעלו, הינם תוצר של יחסי-גומלין אלה - יחסים של שותפות ממוסדת, שיצרה מנגנוני ויסות והסדרים בין הבנקאים לבין השלטון. יחסים אלה השפיעו על ההתנהגות החורגת, אבל גם הובילו בסופו של דבר להסדרים ממלכתיים לפתרון המשבר.

ניתוח מערכתי

חלקו הראשון של הדיון יוקדש לניתוח הרמה המערכתית. ברמה זו בחנו באיזו מידה השפיעו המנגנונים והתהליכים בסביבה התרבותית, הפוליטית והכלכלית שבתוכה פעלו הבנקאים על החלטתם להיכנס לתהליך המניפולטיבי של הוויסות ועל אופן התנהגותם בכל התקופה. דגש מיוחד יושם בהתפתחות האי-לגליזם בחברה הישראלית. בחלק השני נבחן את המנגנונים החברתיים שעשויים להוות את התשתית להתנהגותם החריגה של הבנקאים.

א. הסביבה החברתית-התרבותית - אי-לגליזם

להערכתו של שפרינצק (1986), האי-לגליזם הינו מימד מרכזי בנורמות התרבות המקובלות בסביבה הפוליטית בישראל ובחברה בכלל, ופירושו: "אוריינטציה שאינה רואה בכיבוד החוק ערך בסיסי, אלא צורת התנהגות מסוימת, שניתן או לא ניתן להתנהג לפיה, על-פי שיקולים של כדאיות." מערכת המונחת על-פי אוריינטציה זו תאופיין בגישה אינסטרומנטלית לחוק. "הציות לחוק יהיה בתנאים של כדאיות או של סכנה ברורה של סנקציה יעילה - אבל יתעלם ממנו כאשר הדבר אפשרי" (שפרינצק, 1986). תפיסת האי-לגליזם כאוריינטציה תרבותית כוללת, החורגת מן ההתייחסות המקובלת - ציות של דרגי החקיקה והביצוע לרעיון של משטר החוק - מקורה בהגדרות שפיתחו Almond & Verba (1965) למושגים "תרבות פוליטית" או "תרבות אורחית". מושגים אלה כוללים את האוריינטציות של הציבור ושל האליטות הפוליטיות כלפי המערכת הלגלית, דפוסי

התנהגותם ודרך הפנמתם במערכת זו. מסקנתו של שפרינצק (1986) היא שבחברה הישראלית, יותר ויותר קבוצות בעלות אופי ציבורי מזולזלות במערכת הנורמטיבית שהן אמורות לתפקד על-פיה. הן עושות זאת בגלוי ומתוך תחושה עצמית חזקה של צדק, הנשענת על בסיס אידיאולוגי ועל לגיטימיות השואבת את כוחה מהמתירנות של השלטונות ביחס לפעולות אלה.

ווינשל (1975) הציע שהמאפיין התרבותי של אי-שמירה על החוקים הקיימים בחברה הארץ-ישראלית הושפע משלוש תת-תרבויות עיקריות: תת-תרבות "הגטו", תת-תרבות "הבקשיש" ותת-תרבות "הסוציאליזם הנאיבי". להערכתו, כל השלוש יצרו בחברה היהודית את הדפוס ההתנהגותי של "להסתדר" עם החוק ולהגיע לפשרות המאפשרות להשיג את מירב התועלת. למעשה, התפתחה בתפוצות אוריינטציה אינסטרומנטלית כלפי החוק של שלטון זר; השוחד, השתדלנות והבטחת טובות-הנאה היו לאמצעים מקובלים. בבואם ארצה, שוב פגשו המהגרים היהודיים שלטון זר ומושחת - השלטון העות'מני. מצב זה היה מבחינתם המשך למצבם בגולה, ולכן הם שעתקו את דפוסי התנהגותם בעבר כדי להתמודד גם עם שלטון זה - "להסתדר" ולהתפשר עם החוק ועם ציווי המוסר.

אהרוני (1991) סובר, בעקבות שפירא (1975), כי ראשי היישוב בארץ הושפעו מדרכי הארגון של השלטון ברוסיה שלאחר המהפכה. השלטון במזרח-אירופה היווה לדידם דוגמה לאידיאולוגיה ריכוזית: ראיית הממשלה כגוף הטוב ביותר להכוונת כוח-אדם ואמצעי ייצור, להשגת יציבות, ביטחון וצמיחה כלכלית - ריכוזיות ביורוקרטית, שהתבטאה בהכפפת הפעילות המשקית לשאיפות המדיניות ולצרכים החברתיים.

מיכאל שלו מציג גישה אחרת להתהוות התרבות הפוליטית הקולקטיביסטית בתקופת היישוב (Shalev, 1984; ראו גם: שלו, 1993). לטענתו, היווצרות תרבות מעין זו קשורה לתנאים הכלכליים ששררו באותה תקופה, תנאים שעודדו דינמיקה ארגונית קולקטיביסטית. הנחיתות של הפועלים היהודיים בשוק העבודה וחוסר יכולתם לשכנע מעסיקים יהודיים להעדיפם על פועלים ערביים הם שעודדו את ההתארגנות הקולקטיביסטית של הפועלים היהודיים בני העלייה השנייה ואת יצירת הברית ההיסטורית של תנועת העבודה עם התנועה הציונית (Shafir, 1989). מבנה קולקטיביסטי זה תפס את היחיד כנתון למרות הכלל, כפי שהמפלגה מבטאת אותה, ולא הכיר ברעיון של הפרדת הרשויות. השקפת-עולם זו השפיעה על התהליכים הכלכליים והחברתיים שהתפתחו ביישוב היהודי בארץ-ישראל לפני הקמת המדינה, והוליקה לניסיון ליצור אידיאליזם ביורוקרטי (עציוני הלוי, 1993; לשורשים ההיסטוריים של האידיאליזם הביורוקרטי, ראו גם: דה פריס, 1999).

נורמות ההתנהגות האי-לגליסטיות שהכתיבו תת-תרבויות אלה נמשכו גם בתקופת היישוב. בשנים אלה (שנות העשרים והשלושים), אף שביטאו רפיון ביכולת השליטה, העידו רוב הסממנים על תרבות הקרובה לדגם המונוליטי הסוציאליסטי (שטרנהל, 1995; שפרינצק, 1986). הפער בין הציפיות הנורמטיביות מתפקוד המערכת לבין דרגת הביצוע שלה (עקב רמתה הנמוכה של היעילות הביורוקרטית ומשאביה) היווה תשתית להתפתחותם של מנגנונים לא-פורמליים רבים לפתרון הבעיות שהמערכת הרשמית אינה

מסוגלת לטפל בהן. המדובר במנגנונים היוצרים אוריינטציה ייחודית של העדפות אישיות ותועלתיות. רמת הלגליזם בתרבות ארגונית מסוג זה הינה נמוכה מאוד (Danet, 1985). לדעת שפירא (1975), שליטתה של מפא"י במוסדות הלאומיים ובהסתדרות תרמה לטשטוש הגבולות בין הפוליטיקה והכלכלה. מנהיגי המפלגה, שבאו ממזרח-אירופה (בה שלטה תת-תרבות "הגטו" ו"השטטל"), יצרו דפוס ארגוני - שהשתקף בתרבות הארגונית בהסתדרות - שעירב פוליטיקה וכלכלה ללא הבחנה. מדובר בגוף ביורוקרטי המתאפיין ברמת פוליטיזציה גבוהה ומיסוד נוקשה. סימביוזה זו בין האליטה הפוליטית והביורוקרטית העניקה יתרונות רבים לראשי המערכת. שלו (1993) אף מוסיף לטענה זו ואומר כי מיקומה של מפא"י בצומת המוסדי שבאמצעותו זרמו לארץ בני-אדם והון היה חיוני לשלטונה. מיקום זה נוצל על-ידיה, לאחר קום המדינה, לביסוס השליטה החד-מפלגתית ולצמיחה הכלכלית המהירה (שלו, 1993). מנהיגי היישוב בנו מערכת שקצרה הצלחה רבה כ"מדינה-בדרך". צו הלאום היה הגשמת החלוציות והציונות, ולצו זה היה צריך להכפיף את כל אמות-המידה הכלכליות, ולעיתים גם המוסריות (שפרינצק, 1986). כך היה גם בתקופת המנדט. בתקופה זו התגבשו דפוסי פעולה בלתי-לגליים שהשפיעו על הפנמתם בתרבות הישראלית, כגון האוריינטציה האינסטרומנטלית כלפי שלטון החוק (שם).

דפוס זה, בו הפוליטיקה עליונה על הכלכלה ובה השיקולים של טובת התנועה גוברים על שיקולי הרווחיות והמינהל התקין, הדפוס שתחילתו בתקופת היישוב, נמשך גם לאחר קום המדינה (שם). בתקופה זו לא נעשו מאמצים לעצב מחדש את פני החברה וליצור דפוסי ארגוניים ומוסדיים חדשים, אף שהפונקציות של בניין מדינה עברו מתנועת העבודה וההסתדרות לידי המדינה שזה עתה נוסדה. בעשור הראשון לבניין המדינה, שעה שהמנגנון הפוליטי הביורוקרטי טרם מיסד אמות-מידה מתוקנות, נתפסה השחיתות, בפרט בקרב "הצווארון הלבן", כמעין "כוח עליון", שאין להימנע מהשימוש בו בעיקר בתנאים של פיתוח משקי מואץ. מקורה של תפיסה זו הוא בהיעדר אמות-מידה ברורות המבחינות בין האינטרס האישי או התנועתי לבין האינטרס הציבורי (כהנא, 1984; De Vries, 1997).

שנות השישים המאוחרות היו שנות הצמיחה הכלכלית הגדולה במדינה. בשנים אלה התפתחה שיטה מעוותת לטיפול במשק הציבורי ובמשאבים הציבוריים - "שיטת ספיר", שהנציחה את הפרגמטיזם והאינסטרומנטליזם (גרינברג ושפירא, 1988; וייס, 1979; נאור, 1987). האוריינטציה שעמדה מאחורי "השיטה" התעלמה מאמות-מידה אוניוורסליות של לגליזם, זיהתה באופן מוחלט את המדינה עם טובת התנועה ולרוב התנהלה על בסיס של העדפות אישיות (וייס, 1979); קרי, שיטה זו לא הונחתה על-ידי מה שאמנון רובינשטיין מכנה "התפיסה הסובסטיבית של משטר החוק" - תפיסה כוללת ואל-אפלייתית של חוק וסדר ציבורי (שפרינצק, 1986). כתוצאה מכך התפתחו תנאים לאליטיזם מגזרי, אישי, ושחיתויות שלא תאמו את החוק הפורמלי. נוצרה קרקע פורייה להבשלת האי-לגליזם הכלכלי, התרבותי והפוליטי, שנחשף בפרשיות שחיתות רבות שנתגלו בשנות השבעים ("סומרפיין", "נתיבי נפט", "החברה לישראל", "מיכאל

צור", "אוטוקרס", "בן ציון - בנק ישראל בריטניה", "ורד", "אשר ידלין", "סולל בונה". בכל הפרשיות היו מעורבים אישים בכירים מהצמרת הכלכלית הפוליטית במדינה. אותם אישים וראשי ארגונים טענו להגנתם שהם היו חלק ממערכת שהיתה מושתתת במשך שנים ובצורה חבויה על פרקטיקות בלתי-לגליות (שפרינצק, 1986). הדפוס זארגוני הביורוקרטיה הכלכלי, שנבנה עוד בתקופת היישוב על נאמנות החברים לאידיאולוגיה המפלגתית ונמשך לאחר קום המדינה, יצר תנאים לביטול האחריות האישית של מנהלים (ו/או עסקנים) לעקרונות מוסר כלליים ולצו המצפון האישי למען מימוש מטרות הארגון והישרדותו (ידלין, 1980). בפרספקטיבה היסטורית, רוב העושים במלאכה טענו שהם פועלים מתוך מניעים אידיאליסטיים; הם האמינו כי "אבדן השלטון פירושו חורבן המפעל הציוני" (שם).

על רקע השתרשות האי-לגליזם בתרבות הישראלית, במיוחד בקרב האליטות הפוליטיות, כפי שתואר לעיל, ניתן להבין כיצד מגזר שלם (הבנקאים) ראה עצמו חופשי ורשאי לפעול בניגוד לחוק (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 227). התנהגותם של מנהלי הבנקים בפרשת ויסות המניות זכתה ברציונליזציה אידיאולוגית; כל פועלם היה למעשה "...גילוי נכונות לקחת סיכונים למען פיתוח המשק" (אליצור, 1984). גישה זו מצביעה על הערכים החברתיים, ששורשיהם בתקופת היישוב, שהטמיעה האליטה הכלכלית, ויש בה כדי לשמש אחד ההסברים לקלות ולחוסר הרתיעה שגילו מנהלי הבנקים בהתנהגותם הניהולית החריגה וללגיטימציה העצמית שחשו. במקרה זה תטען תיאוריית ההתחברות הדיפרנציאלית כי הלחצים והמניעים שפעלו על קבוצת הבנקאים היו בכיוון של אהדה כלפי הפרת החוק; והצידוקים שמצאו כדי "לנטרל" את רגשות האשמה שלהם היו בכיוון של פעולה נורמטיבית לגיטימית לרווחיות הבנק ונכונות ליטול סיכונים למען פיתוח המשק. אכן, כאשר החל הדיון הציבורי לאחר מפולת המניות (ב-1983) ונמתחה ביקורת חריפה על הבנקאים באשר לאחריותם למשבר, טען ארנסט יפת, מנהל בל"ל: "מנסים להפוך אותנו לשעירים לעזאזל לכל השגיאות" (הארץ, 17.1.1985). בסיכום ההגנה של הבנקאים לפני ועדת בייסקי נטען: "ויסות המניות הינו תופעה חברתית שצמחה על רקע אילוצים מיוחדים. אין לוועדה עניין עם מערכת עבריינית, אלא עם גופים שהוטלו עליהם משימות בעלות ערך קיומי" (הארץ, 20.1.1986).

הרציונליזציה האידיאולוגית לסטייה, שדפוסייה הובנו בתקופות הקודמות, חוזרת על עצמה: ויסות המניות אינו יכול להיחשב לסטייה מכיוון שמדובר בפעולה לטובת המדינה והציבור הרחב. מבחינה זו ניתן לתרגם את הקשר הסימביוטי שנוצר בין השכבה הקפיטליסטית בארץ-ישראל לבין האליטה הפוליטית (Frenkel, Shenhav & Herzog, 1997) להרשאה עצמית להתנהגות חריגה. למעשה, הבנקאים ראו עצמם חלק בלתי-נפרד מהאליטה הפוליטית (על התפיסה הלאומית של הבנקאים, ראו, למשל: גרוס, 1994).

ועדת שימרון, שהוקמה ב-1978 לבדוק היבטים שונים של הפשיעה בישראל, קבעה שהשפעת החוק על ההתנהגות תלויה בקבלת הסטטוס המוסרי של החוק על-ידי המסגרות החברתיות השונות. החוק יקוים במידה שכלליו מתאימים לערכים ולכללי ההתנהגות של

האנשים בקבוצות השונות (דו"ח ועדת שימרון, 1978, 2). מכאן שאי-לגליזם אינו מתפתח בחלל הריק, "...צריך שתיווצר אווירה שבה הסטייה מהוראות החוק לא תיראה בעיני העוסקים במלאכה כאפשרית," אומרת ועדת בייסקי, "זאת לא רק מחשש עינן הפקוחה של רשויות המשפט, אלא גם מהבחינה הנורמטיבית" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 349). מסקנתה של הוועדה היתה כי "בקרוב קברניטים פוליטיים ופקידים בכירים לא קיימת מחויבות לשמירת החוק ואכיפתו, וכי במשך השנים התגבש בתחום זה מחדל חמור" (שפרינצק, 1986). חברי הוועדה טענו שדפוסי הפיקוח הכלכלי, שהתקיימו למן קום המדינה, יצרו תמיד בסיס פורה למגעים לא-כשרים בין נציגי השלטון לבין הפעילים והיזמים במערכת הכלכלית-המשקית (דו"ח ועדת שימרון, 1978). מגעים מעין אלה גברו מראשית שנות החמישים, שנים בהן הרבה שר האוצר להעניק לבנקים זכויות להנפקות כ"תמורה" על פעולה שהממשלה היתה מעוניינת לעודד (אהרוני, 1991). מעבר לכך, היא אף השתמשה במוסדות הבנקאיים כבסוכנים למתן הלוואות למטרות שונות או לגביית הלוואות שניתנו במישרין על-ידי משרדי הממשלה (שם). בדרך זו היתה הממשלה יכולה לנצל את המנגנון המקצועי של המוסדות הבנקאיים, ואלה האחרונים זכו בהכנסה בלתי-מבוטלת בהפרשי ריבית (שם). "הבנקים שירתו את הממשלה והממשלה דאגה לבנקים. זו הייתה סימביוזה לא בריאה" (ידיעות אחרונות, 15.4.1995).

פרופסור ברונו, נגיד בנק ישראל לשעבר, מאשש את הטענות שלעיל: "הייתה ברית בלתי כתובה ומעין עסקה בין הבנקים לממשלה, לפיה הבנקים יגייסו הון בעבור הממשלה וזאת תעלים עין מוויסות המניות..." (מעריב, 15.4.1995) בכך נכרתה למעשה "האמנה" הלא-פורמלית בין הבנקים לאוצר, "לפיה אין הבנקים עומדים לבד במערכת, יעשו מה שיעשו, האוצר יבוא להצילם" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 223). ההכרה שבסופו של דבר, יהיה אשר יהיה, יימצא באמצעות השלטון המרכזי פתרון שלא יאפשר לכלל המערכת לקרוס חיוקה את הבנקאים (פסק-דין 524/90, 26). מערכת יחסים זו יצרה לגיטימציה ומוטיבציה לאי-קבלת אחריות מצד הבנקאים לפתרון המשבר: "הבנקים היו, וראשיהם הבינו זאת היטב, ...too big to fall... המחשבה הייתה - לא נעצור את כדור השלג כעת, כשסכנותיו ברורות לנו, אלא ניתן לכדור להמשיך ולהתגלגל. בסופו של דבר יימצא פתרון, כזה או אחר, משום שהמדינה זקוקה לבנקים" (פסק-דין 524/90, 434). הגישה הניאו-קורפורטיסטית תטען לנוכח ממצאים אלה כי היתה כאן שותפות ממוסדת בין הבנקים והממשלה. שותפות זו יצרה הסדרים שהתבססו על הסכמה לבנות מנגנוני ויסות נוספים, שיסייעו לבנקים ולממשלה להשליט את האינטרסים שלהם על כלל החברה.

יוצא כי אימוץ האי-לגליזם כדרך חיים על-ידי קברניטיה הפוליטיים והכלכליים של המדינה גבע מחוסר העניין של הממסד הממונה לאכוף את החוק, דבר שסיפק את הלגיטימציה להתנהגותם של הבנקאים ותרם תרומה מכרעת לתהליך: "ויסות המניות הבנקאיות לא יכול היה להגיע לממדים, כפי שהגיע, אלמלא עמדו בנק ישראל והפיקוח על הבנקים מן הצד, ואפשרו בקלות כזו לבנקים לפתח את הוויסות" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 228). "במשך כל התקופה לא נקטו אותם מוסדות פעולות ממשיות לחיסול

התופעה, לא בדרך של הפעלת הסמכויות שבחוק, כלפי הבנקים, ולא בדרך של הפעלת פיקוח יעיל" (שם, ע' 285). יש שיטענו שהדבר נבע מכך שלא היה להם אינטרס לעשות כן או שהדבר שירת אינטרס או הסדר שבשתיקה בין השלטון לבין הבנקים (Schmitter, 1985). ולראיה, גם לאחר שהתבררו הנזקים העצומים שגרם הוויסות לכלכלת המדינה, עם קריסת המניות בחודש אוקטובר 1983 (שם, ע' 226), המשיכו ראשי המערכת הפיננסית בתפקודם כאילו לא אירע דבר. רק בלחצה על ועדת בייסקי, שחקרה את פרשת הוויסות, פרשו מנהלי הבנקים מתפקידם בשלהי שנת 1986. פרישה זו לוותה, באופן צפוי, בדיון ציבורי נוקב, אלא שהצהרות הבנקאים בדיון זה רק שיקפו את עומקו הנורמטיבי של האי-לגליזם באותה תקופה.

ב. ההקשר הכלכלי

גם למאפייני הסביבה הכלכלית היתה ללא ספק השפעה על כניסתם של מנהלי הבנקים לתהליך המניפולטיבי של הוויסות (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 227). כפי שנראה להלן, המאפיינים הייחודיים של הסביבה הכלכלית בה פעלו הבנקאים והסיטואציות שעימן נאלצו להתמודד השפיעו על התנהגותם ועל פעולותיהם בפרשת הוויסות. תיאורטיקאים רבים טוענים שהתנהגות מוסרית תלויה בגורמי-מצב ארגוניים, כלכליים ועסקיים (ראו, למשל: Ferrell & Gresham, 1985; Hunt & Vitell, 1986; Jones, 1991; Rest, 1986; Trevino, 1986). גורם מצבי הינו משתנה חיצוני שאינו בשליטת היחיד, אך הוא משפיע על התנהגותו המוסרית בעבודה (Jones, 1991). Hunt & Vitell (1986) מתייחסים להשפעת המצב על התנהגות בסוגיות עסקיות בהן מקבל ההחלטה עומד לפני דילמה בקביעת קדימויות ארגוניות ודרכי פעולה. הם מכנים את המצב אילוץ. Jones (1991) טען שהתכונות הייחודיות של הסוגיה וההקשר שלה למצב משפיעים על ההחלטה. גם Krugman & Ferrell (1981) מצאו כי העמדה המוסרית שנקטו מנהלים השתנתה על-פי הסוגיה שעמדה לפניהם. מחקרו של יורעאלי (1988) על אתיקה של מנהלים בישראל וממצאי מחקר בארצות-הברית, שהובאו גם הם במחקרו של יורעאלי, מאשרים שהתנהגות האתית של מנהלים משתנה לפי סוג הבעיה שהם מתמודדים עימה.

שוק ההון

אחד המאפיינים הבולטים של הסביבה הכלכלית בה פעלו הבנקאים היתה הריכוזיות בשוק ההון, שהיו לה שורשים היסטוריים. ועדת בייסקי מציינת במסקנותיה שאלמלא שליטת הבנקים בזרועות רבות של שוק הכספים, לא היו הוויסות, ומכאן המשבר, יכולים להגיע לממדים גדולים כל-כך (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 227). שליטתם של הבנקים בשוק האשראי, ההנפקות, מטבע-החוץ והמסחר בבורסה היא שהבטיחה למעשה זרימה מסיבית כל-כך של כספים לניירות-הערך הבנקאיים (שם). ריכוזיות זו הבשילה בתחילת שנות השישים, כאשר שלושת הבנקים הגדולים - בל"ל, הפועלים ודיסקונט - ריכזו

בידיהם כשני שלישים מהעסקים הבנקאיים. עוצמה זו הגיעה לשיאה בתקופת הוויסות, בעת שהם ביצעו 97% מהעסקות בשווקים הפיננסיים (שם). מבנה זה של מערכת השווקים הפיננסיים התאפשר בשל היעדר הגבלות שבחוק על תחומי פעילות המותרים לבנקים (שם), ובשל היעדרם של גופים עצמאיים, שאינם תלויים בבנקים והמסוגלים לגייס כספים, למתן אשראי או להספקת שירותים פיננסיים.

מעורבות הממשלה

למרות שליטתם ועוצמתם של המוסדות הבנקאיים במערכת שוק ההון, הוגבל חופש הפעולה שלהם, הלכה למעשה, בגיוס כספים ובשימוש בהם בשל מעורבות הממשלה בשוק ההון. למעשה, מדיניות הממשלה בתחום הסדרי ההצמדה ניטרלה לחלוטין את המוסדות הבנקאיים כגורמים עצמאיים בשוק הנכסים הציבוריים. נציג בנק ישראל ציין בעדותו לפני ועדת בייסקי כי "מעורבות זו חורגת מכל הידוע בארצות בעלות משטר חופשי", ומשקפת למעשה את צרכיה הגוברים של הממשלה במימון גרעונה (שם). המעורבות באה לידי ביטוי בעובדה שרוב הכספים הנצברים במערכות החיסכון השונות של הבנקים לטווח בינוני וארוך, כגון תוכניות חיסכון, קופות-גמל, תוכניות פנסיה וביטוח, מנותבים לתקציב המדינה באמצעות הוראת החוק המחייבת להחזיק 75% מנכסים אלה באגרות-חוב ממשלתיות (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 56); כמו-כן לא הותר לבנקים לגבות ריבית גבוהה מזו שנקבעה בחוק הריבית. מצב זה יצר תלות גדולה של הבנקים במערכת הממשל. התלות היתה גדולה עד כדי כך, ששר האוצר היה יכול להכריח בנק להוריד את שערי הריבית על-ידי עיכוב טכני לכאורה להנפקת ניירות-ערך (שם, ע' 41). בשל מעורבות הממשלה, נהפכו המוסדות הבנקאיים למתווכים המזרימים כסף מהמגזר הפרטי לציבורי וחוזר חלילה. בניגוד למקובל בעולם המערבי, שם הבנקים מזרימים חסכונות ממשקי-הבית לחברות, מימנו הבנקים, בעסקות הפיננסיות שביצעו עד לכניסתם לתהליך הוויסות, וגם בהמשך, את גרעונותיה התקציביים של הממשלה. מבחינות רבות נעשו הבנקים סוכני הממשלה לגיוס כספים ולמתן אשראי (חת, 1989). אי-ההלימה בין שליטתם בשוק ההון לבין אי-יכולתם לפתח את עסקיה של מערכת הבנקאות הגיעה את הבנקאים לחפש הזדמנויות להרחיב את הוגם ואת רווחיהם. התרחבות שוק ההנפקות החדשות, בשנים 1977-1980, נתנה בידי הבנקאים הזדמנות נאותה לממש את עוצמתם במערכת ולגייס מהציבור כספים שלא היו כפופים להוראות ההכוונה והפיקוח הממשלתיים (חת, 1989). היעדר כללים בבורסה להבחנה בין ויסות המוגבל לייצוב תנודות מקריות בשערים (המקובל על-ידי הרשות) לבין מניפולציה, הנקראת אף היא ויסות (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 26), הקל על הבנקאים לעלות על נתיב הוויסות כפתרון להרחבת הוגם. שילוב זה של ריכוזיות חריגה בשוק ההון, מחד גיסא, ומעורבות עמוקה של הממשלה, מאידך גיסא, יצרו סוגיות כלכליות ייחודיות במהותן, שמנהלי הבנקים נאלצו להתמודד עימן. אלה גם היוו את מקורות הלגיטימציה והמוטיבציה להתנהגותם החריגה. מעבר לכך, שילוב זה של אסטרטגיה עסקית ופרקטיקה מוסרית בהקשר הנתון של מבנים פוליטיים וכלכליים הוציא את פרשת הוויסות מתחום העניין

הפרטי והמצומצם של עבירה כזו או אחרת, ועשאה לעניין בעל משמעות כלכלית וחברתית רחבה הרבה יותר.

מאזן כספי של הפירמה

גורם מצביע צוסף העשוי להשפיע על התנהגות אתית של מנהלים בפירמות עסקיות הינו תפיסת המאזן הכספי של הפירמה. Stead et al. (1990) מצאו במחקרם שיש קשר שלילי בין רווחיותה של החברה לבין התנהגות לא-אתית של מנהליה; במצב של מחסור במשאבים, הסיכוי לגילויי התנהגות לא-אתית גדל. סקר עמדות בקרב מנהלי חברות שנערך על-ידי Touche (1988) מאשר אף הוא טענה זו. גם Rosenberg (1987) טוען שכאשר מאזנה הכלכלי של חברה בסביבה תחרותית מצביע על הפסדים, ומנהליה מודאגים מכוסר תחרותה, הערכים הכלכליים יגברו על הערכים המוסריים. Starr (1983) סובר כי אנשי עסקים יעדיפו הגדלת רווחים על אתיקה. הם יפעלו על-פי העיקרון: "עליך להיות אתי, אלא אם-כן זה עולה לך כסף..."

איום על המאזן הכספי ועל רווחיותם של הבנקים נוצר במחצית השנייה של שנות השבעים, במהלכן הלכה האינפלציה והחריפה. בתקופה זו עלה המדד מקצב שנתי של 30%-35% בשנים 1976/7 לקצב שנתי של 51%, 78%, 131% בשנים הבאות (חת, 1989). גידול זה פגע בהלימות שבין התחייבויותיהם הפיננסיות של הבנקים לבין נכסיהם (חת, 1989). בפרק-זמן זה גם הוכבד נטל המיסים, ועקב אי-התאמה של הדו"חות הכספיים לאינפלציה, נוצר מצב בו נאלצו הבנקים להפריש את רוב רווחיהם הריאליים למס הכנסה. מהבנקים נמנעה למעשה האפשרות לצבור אותם רווחים שהיו דרושים לתוכניות ההרחבה שלהם ולשיפור מאזנם הכספי. במצב זה בחרו מנהלי הבנקים להתעלם ממחויבותם המוסרית-ניהולית לערכים אתיים, ובחרו בוויסות המניות כדרך להתמודדות עם סוגיות אלה. הם ראו בו אולי כורח המציאות. קשה לדעת באיזו מידה היתה הבחירה באסטרטגיה זו כרוכה בדו-ערכיות כלשהי, אבל בדיעבד אמרו הבנקאים בוועדת החקירה: "באקלים הכלכלי הישראלי היה הוויסות הכרחי, על-מנת שהבנקאים יוכלו למלא תפקידם בזירה המשקית" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 28).

אי-הלימה בין מטרות ואמצעים

נוצר למעשה מצב של חוסר הלימה בין מטרות ואמצעים. מנהלים בכירים נתונים ללחץ בעלי המניות להשיג בכל אמצעי שהוא את המטרה העיקרית: רווח כספי. לחץ זה מוביל למציאת פתרונות לא-חוקיים (Clinard & Meier, 1985). גולדמן (1991) סוברת שאי-הלימה בין מטרות לאמצעים עלולה להוביל להתנהגות סוטה. טיעונה של גולדמן מתבסס על ממצאי מחקר של Bensman & Gerber (1963) בדבר שימוש באמצעים לא-חוקיים להגשמת המטרות של הארגון. אחרים מוסיפים וטוענים כי פעולות בלתי-אתיות נעשות בעיקר במצב של לחץ כלכלי (Staw & Sz wajkowski, 1975;). חריגות ארגונית הינה לעיתים צורך פונקציונלי המאפשר לממש את מטרות הארגון תוך התמודדות עם אמצעים דלים (Schwartz & Tessler, 1972).

לטענתנו, האינפלציה והמיסוי הכבד, ששחקו את רווחי הבנקים, יצרו אי-הלימה בין מטרות הבנקים לבין האמצעים שעמדו לרשותם. אי-ההלימה יצרה אצל הבנקאים צורך עז להגדיל את בסיס הונם (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 28), והובילה אותם לעלייה על נתיב הוויסות.

התחרות בשוק ההון

גורם נוסף ללחץ המגביר את הנטייה להתעלם משיקולים מוסריים בניהול עסקים הינו התחרות במשק של כלכלה חופשית (Stead et al., 1990). באורח פרדוקסלי, מעורבותה העמוקה של הממשלה בשוק ההון, מצד אחד, ושליטתם הכמעט-מוחלטת של הבנקים בשוק ניירות-הערך, מצד אחר, העמידו אותם כמתחרים בלעדיים על אותו מאגר שוק הון. בתחרות היסטורית זו, אומרת ועדת בייסקי, "ניתן למצוא המקור וההסבר לתופעות רבות בשוק ההון הישראלי בסוף שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80", תקופה בה הגבירו הבנקים את ההתערבות במסחר מניותיהם (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 59). ככל שהחריפה האינפלציה, ואיתה הגירעון הממשלתי, כן גברה התחרות בין הבנקים לממשלה. אגרות-החוב הצמודות ב-100%, שהנפיקה הממשלה, והפת"מ (פיקדון צמוד למטבע-זר נושא ריבית) הבטיחו למשקיעים הגנה מפני האינפלציה, תוך הקניית שיעור תשואה קבוע להשקעתם. במצב זה ראו עצמם מנהלי הבנקים מחויבים לדאוג ששערי מניותיהם יעלו לפחות כמו אגרות-החוב והפת"מ, כדי שיוכלו להמשיך לגייס הון מהציבור. מכאן שלתפיסת התחרות בסביבה בה פועל הארגון אכן יש השפעה על ההתנהגות הניהולית. במקרה שלפנינו הגיעו הבנקאים למסקנה שבתנאי שוק ההון הישראלי, רק התערבות שיטתית בסחר מניותיהם יוביל אותם לניצחון בתחרות שניטשה בינם לבין הממשלה על מאגר שוק ההון (שם, ע' 28).

לסיכום, חלק זה של הדיון עסק בזיהויים ובהבנתם של התהליכים והמנגנונים בהקשר הסביבתי שהבנקאים פעלו בו. אלה היו בשני מישורים עיקריים: חברתיים-היסטוריים (אי-לגליזם) וכלכליים (שוק ההון וסביבתו). גם אם ייתכנו הסברים נוספים או אחרים, הדיון בהשפעתה של המערכת החברתית, התרבותית והכלכלית על התנהגות ניהולית כדרך להבנת המקורות של הלגיטימציה והמוטיבציה להתנהגות חריגה אכן הוכיח את יעילותו. עתה עולה השאלה המחקרית הבאה: מה היתה השפעתם של הגורמים והתהליכים הארגוניים בבנקים על ההתנהגות הניהולית של בכיריהם?

ניתוח ארגוני

התנהגות עובדים, בין שהיא התנהגות נורמטיבית ובין שהיא התנהגות חריגה ובלתי-קונוונציונלית, מושפעת מגורמים בסביבה הארגונית (Analoui & Kakabadse, 1992); (Vardi & Wiener, 1996). בין אלה ניתן למצוא את התרבות הארגונית, את מבנה ההזדמנויות לפעולה של המנהל הבכיר ואת השפעת העמיתים על ההתנהגות הניהולית.

תרבות ארגונית והתנהגות העובדים

הוויסות לא היה פעולה של יחידים, אלא של מערכות ארגוניות שלמות ומורכבות. שיתוף פעולה ברמה כזו מצביע על תהליכים מסיביים של שכנוע ושינוי עמדות בקרב קבוצות גרורות של עובדים ומנהלים. ניתן עליכן להניח שעיצוב התרבות הארגונית "בכיוון הנכון" והנחלתה לכלל חברי הארגון (עובדים ומנהלים) השפיעו על תהליך הוויסות, על עוצמתו ועל ממדיו. מכאן שדיון בגורם זה והדגשת חשיבותו בהתנהגות ניהולית הינם רלוונטיים למחקרנו.

Schein (1992) מגדיר תרבות ארגונית כמערכת הנחות, אמונות, ערכים ומטרות המשותפת לחברי קבוצה נתונה ומבדילה אותם מחברי קבוצה אחרת. Ouchi (1981) משייך את המושג "תרבות ארגונית" לגורמות קבועות של קבוצת אנשים בעבודה. התרבות הארגונית משפיעה על התנהגות עובדים בהיותה מייצגת את "הערכים האתיים המשותפים" של הארגון. על פי Jansen & Von Glinow (1985), המושג corporate ethical values מייצג את הערכים האתיים המשותפים לחברי קבוצה או תאגיד המורים להם מה הן הגורמות המוסריות ש"ראוי" או "אסור" לנהוג על פיהן במסגרת הארגון ובשמו. חוקרים נוספים סוברים כי לערכים המשותפים יש השפעה רבה ביותר על התנהגותו של היחיד במקום העבודה (Deal & Kennedy, 1982; Kunda, 1992; Rokeach, 1968; Trevino, 1986; Wiener, 1988). סוברים שערכיה של קבוצה ארגונית מסוימת מסייעים לחבריה לזהות את הנושאים והמטרות החשובים לארגון ולהיות מחויבים להם, אף אם הם מנוגדים לרצון האישי של פרט זה או אחר. אחרים קובעים שהערכים האתיים המשותפים, הנגזרים מהתרבות הארגונית, מעוצבים על ידי הצמרת הניהולית (Carroll, 1975; Stead et al., 1990). הגורמות של המנהיגות באות לידי ביטוי בקביעת המטרות הארגוניות וקדימויותיהן. Zey-Ferrell & Ferrell (1982) מצאו במחקרם כי למנהלים בכירים יש בתוך הארגון השפעה על החלטות האתיות של היחיד בשל היותם הסמכות המקצועית הבכירה. מכאן, כפי שטוען Longenecker (1985), התפקוד האתי של הארגון תלוי באופן ברור בערכים של מנהיגיו. Vardi & Wiener (1992) גורסים שבתרבות ארגונית "חזקה", המאופיינת בקונפורמיות לגורמות הנקבעות על ידי הצמרת הארגונית, ההנהלה יכולה, מעצם כוחה ועוצמתה, לגרום להתנהגות לא אתית של המערכת כולה. בתרבות ארגונית כזו, ההנהלה מעצבת את הגורמות ש"ראוי" להתנהג על פיהן. מחויבותם של עובדים ומנהלים זוטרים לעמוד בציפיות של הצמרת הניהולית, וכוחה של האחרונה לתייג גם התנהגות סוטה כ"מקובלת" (Ditton, 1977), מניעים את העובדים לשיתוף פעולה הדוק. על פי Jones (1991), התנהגותו של הפרט מושפעת מהערכים והאמונות של קבוצת ההתייחסות החברתית שלו. קבוצת ההתייחסות זו קרויה גם "אחרים משמעותיים" (significant others) ו"מושאים אחרים" (referent others) (Ferrell & Gresham, 1985; Trevino, 1986). חוקרים אלה מקישים מהתיאוריה הקרימינולוגית כי מנהלים ועמיתים בסביבות העבודה הם בעצם סוכני-מוסר המשפיעים על החלטות והתנהגויות

מוסריות של עובדים. הזדהות ותואמנות של הפרט עם התנהגותם של אנשים המשמשים מודל לחיקוי מחזקות את תפיסתו שהתנהגות זו היא ההתנהגות המקובלת בארגון (Weaver & Ferrell, 1977; Merriam, 1977; Robinson & O'Leary-Kelly, 1996). גם (1977) טוענים כי הדרך בה האווירה האתית נתפסת על-ידי היחיד בארגון קשורה לתפיסתו את ההתנהגות האתית של המנהלים והעמיתים. המנהל הבכיר משמש דוגמה וחיקוי לדרגים שמתחתיו. כאשר ההנהלה הראשית, המהווה "אחרים משמעותיים", מתנהגת על-פי גורמה מסוימת, ניתן להשפיע על כלל העובדים להתנהג לפי אותן גורמות. מכאן שבתהליך הלמידה החברתית ניתן להקנות לעובדים גם גורמות לא-אתיות של חשיבה ותפקוד. יותר מכך, מנהלים יכולים "להגדס" את התרבות הארגונית כרצונם ולהופכה לכלי בקרה וניהול רב-עוצמה (Kunda, 1992).

לנוכח טיעונים וממצאים אלה, המדגישים את השפעת הנורמות הארגוניות שעיצבו המנהלים על התנהגות העובדים, ניתן להבין כיצד נהפכה "הפילוסופיה" המוצהרת של מנהלי הבנקים לא רק למדריך מכוון של התנהגות העובדים, אלא לאבן-הבוחן הבלעדית לקביעת ההתנהגות הארגונית הרצויה והמוסרית. פילוסופיה זו באה לידי ביטוי בקביעת קדימויות לארגון: מכירת מניות מסיבית לציבור כעומדת בראש סולם העדיפויות הארגוני. מנהלי הבנקים פנו באופן אישי לכל הפקידים והנחו אותם להעלות, תוך כדי עבודתם עם הלקוחות, את הנושא של רכישת המניות: "טיפוח שערי המניות ימשיך להיות במרכז התעניינותנו... מחובתנו לשאוף כי כל לקוח של הבנק, ולא רק בעל פיקדונות נ"ע, יהיה בעל מניות" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 143). בחוזרים שהופצו למנהלי הסניפים נאמר: "...הפצת מניות מוסדנו עומדת בראש מעיינינו... אנו מייחסים חשיבות מרובה למספר הפקודות שבוצעו על-ידי כל סניף" (שם).

אכן, הנורמות של המנהיגות באו לידי ביטוי בקביעת המטרות העסקיות וקדימותן ביחס לשיקולים אחרים. מנהלי הבנקים יצרו בקרב העובדים תחושה, שהתלוו אליה קונוטציות מוסריות, שהם שותפים להגשמת מטרה חשובה: "שמחים אנו לציין כי מספר לא קטן של סניפים הצליחו להגיע להישגים נאים, מאידך בסניפים רבים אחרים ישנה נסיגה משמעותית באחזקות. אנו בטוחים כי הסניפים אשר לא הצליחו בתקופה הנ"ל להגדיל הפצת מניות הבנק, יעשו כל מאמץ להצלחה בעתיד" (שם, ע' 173). כדי להדריך את עובדיהם לגבי ההתנהגות הרצויה והמצופה מהם, הדגישו מנהלי הבנקים את החשיבות שבהשגת היעד הארגוני ויצרו סביבו אידיאולוגיה ארגונית חדשה. ואז, כאשר ההנהלה מהווה "אחרים משמעותיים", היה ביכולתה להשפיע על העובדים והמנהלים בארגון להתנהג על-פי "הנורמות הנכונות". כאשר ההנהלה הראשית והעובדים מתנהגים על-פי אותו קוד אתי, נוצרת תחושה שכך ראוי וכך נכון לפעול גם אם זה מנוגד לחוק, למוסר או לרצון האישי של פרט זה או אחר. הדגשת המחויבות של העובדים לעמידה בציפיות של ההנהלה תורגמה למדדים כמותיים, שהקלו על מנהלי הבנקים להבחין מי מהעובדים והמנהלים תורם ורואה עצמו מחויב למטרותיהם הלכה למעשה. נקבעו לסניפים יעדי מכירה שתורגמו למכסות יומיות. מנהלי הסניפים נדרשו לזיום התקשרויות טלפוניות ללקוחות שונים כדי למלא את "המכסות" שהוטלו עליהם (דו"ח ועדת בייסקי, 1986,

משק לאומי וצמיחה

התנהגות ניהולית חריגה

145). מנהלי הבנקים יצרו בקרב עובדיהם תחושה שהם נמצאים במירוץ מתמיד להגשמת

כדי שיסייעו לאותם מנהלים להעריך נכונה את חלקם בהפצת המניות של הבנק. סניפים שהצטיינו במכירת מניות זכו בטובת-הנאה ומנהליהם היוו פוטנציאל לקידום (שם, ע' 143). המנהלים דאגו שהנורמה הארגונית שקבעו תאומץ לא רק על-ידי מנהלי הסניפים, אלא גם שאחרון העובדים יחוש שהנהלה הראשית מעריכה את התנהגותו בהתאם לאותן נורמות (שם). הייעוץ נהפך לכלי - שיטה לניצול תמימותו של המשקיע הקטן, להניעו לפעול בהתאם לאינטרס של הבנק, תוך הדרכת היועצים, בכתב ובעל-פה, להעברת מסרים מסוימים כדי ללכוד ברשתם משקיעים רבים ככל האפשר (פסק-דין 524/90, 559). המטרה נעשתה משותפת לכל הדרגים, ובכך נוצרה תחושה שפעולות אלה הינן נורמטיביות. נוצר מצב בו התלוו לפעולות הלא-אתיות, כגון הונאת ציבור הלקוחות, פעולות נורמטיביות ארגוניות של השגת יעדים ארגוניים, הערכה ותגמולים אישיים. באמצעות טקטיקה זו יצרו "האדשה" (ניטרליזציה) וטשטוש של גבולות הסטייה בקרב ציבור העובדים. יתר על-כן, דינמיקה ארגונית זו הצליחה גם לסחוף את קהל הלקוחות, שבשל מצוקתו הכלכלית ואמונו בבנק שיתף-פעולה מרצון.

מכאן ניתן להסיק כי בתהליך חיברות המתרחש בארגון ניתן להקנות לעובדים לא רק נורמות של תפקוד סטנדרטי, אלא גם נורמות של התנהגות לא-אתית וחריגה. עיצובה ופיתוחה של התרבות הארגונית מאפשרים למעשה את שליטת המנהלים בעובדיהם (Van Maanen & Kunda, 1989), שליטה העלולה לגרום להתנהגות חריגה של רבים מחברי הארגון, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בפרשת ויסות המניות. מבחינות אלה ניתן להתייחס אל התכנון, הביצוע והתחזוק של מנגנוני הוויסות במערכת הבנקאית כאל מעין התנסות מחברתת (Socializing Experience), ששכבות הניהול הבכירות, הפקידות והצרכנים היו שותפים בה.

מבנה ההזדמנויות של המנהל הבכיר

גורם נוסף התורם להסברת התגברותה של ההתנהגות החריגה, כאמור, הינו מבנה ההזדמנויות של המנהל הבכיר. מבנה ההזדמנות הינו מאפיין תפקידי היוצר גישה נוחה להתנהגות לא-אתית מבלי להיענש (Bryant, 1977; Trevino, 1986). ככל שהמנהל נמצא ברמה גבוהה יותר בהיררכיה הארגונית, כן הוא חשוף למבנה הזדמנות נוח יותר לסטייה בשל כמות המידע העומד לרשותו, הקשרים הענפיים שהוא יוצר, היעדר בקרה ופיקוח על פעולותיו (Ritzer, 1972) ומידת האוטונומיה בתפקידו (Mars, 1974). ההבדל בנגישות או בהזדמנות להשתמש באמצעים לא-לגיטימיים, הקיים בקרב אוכלוסיות שונות, מתקיים גם במערכת הארגונית; חופש הפעולה הנרחב מאוד של המנהל הבכיר, שאין פיקוח על פעולותיו באמצעות המנגנונים הקיימים בארגון, מהווה את ה-"opportunity structure" - תנאים המעודדים או המאפשרים התנהגות סוטה. על-פי Vardi & Wiener (1992, 1996), מבנה הזדמנויות הבנוי בתוך המערכת

הארגונית הינו אחד הגורמים לחריגות מטיפוס O, האופייניות על-פי רוב להפרה מודעת של נורמות ארגוניות ו/או חברתיות מקובלות על-ידי הצמרת הניהולית המכוונת לתועלת הארגון. לדעתם, גורם כזה יכול להיות תרבות ארגונית "חזקה" או מערכת בקרה חלשה. Ferrell & Gresham (1985) מתייחסים להזדמנות כאל גורם חיצוני ברמת הארגון, שפירושו יצירת תנאים נוחים להתנהגות לא-אתית. התנאים הנוחים הינם תוצאה של היעדר מדיניות תאגידית המגדירה בבירור מה מותר ומה אסור, ושל קיומה של מערכת ענישה לקויה, הגורמת להיווצרותו של קוד אתי על-פיו מי שחרג זוכה בגיבוי אם פעילותו היתה מכוונת לתועלת הארגון. ממצאי מחקרם של Fritzsche & Becker (1983) מאשרים כי מנהלים נוטים להתנהג באופן לא-אתי כאשר התוצאות הפוטנציאליות של התנהגות זו הן קלות והסיכוי להיענש קטן כנגד הסיכוי להגדיל את רווחי הארגון, ולהיפך. חוקרים נוספים מסבירים גם הם התנהגות בלתי-נאותה של מנהלים כנובעת מהנחה סמויה שהם לא יתפסו, ושם יתפסו, לא ייענשו (Gellerman, 1988; Izraeli, 1986; Hollinger & Clark, 1982). מצאו גם הם שהגורם שניבא בצורה ודאית ביותר מעורבות או אי-מעורבות בסטייה היה מידת הוודאות של תפיסת המנהל בקלקלתו וענישתו.

על-סמך האמור לעיל ניתן להניח ששליטתם של מנהלי הבנקים בארגוניהם, עוצמתם ומעמדם במערכת הכלכלית-המשקית יצרו מבנה הזדמנות נוח לסטייה. אך יחד עם זאת, היעדר כללים בבורסה המבחינים בין "ויסות" המותר בעיני הבורסה (ויסות המוגבל לייצוב תגודות מקריות של שערים) לבין המניפולציה השיטתית, שכונתה אף היא ויסות, הקל על הבנקאים להציג את פעולותיהם כלגיטימיות, ושימש עילה לבורסה עצמה, ולרשויות אחרות, לא להתערב בפעולות הבנקאים. עובדה היא כי הנושא לא זכה בטיפול ענייני עד אוקטובר 1983 - עם פרוץ משבר המניות (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 28). מכאן שמדיניות תאגידית שאינה מגדירה בבירור מה מותר ומה אסור יוצרת הזדמנות נוחה לסטייה. במצב זה, בו היה השטח פרוץ לחלוטין מבחינת התקנות והחוקים, נחשב הסיכון להתפס ולהיענש לשולי לעומת הסיכוי להגדיל את רווחי הארגון. אי-מחויבותם של הקברניטים הפוליטיים והפקידות הבכירה ברשויות השלטון לשמירת החוק ולאכיפתו היוותה מרכיב נוסף במבנה ההזדמנות, ובסיס להנחה, בה אחזו מנהלי הבנקים, שגם אם תתגלה התנהגותם הסוטה, הם לא ייענשו. וכך אכן היה: גילויי הוויסות לא הובילו להפסקת עבודתם או להפעלת סנקציות כלשהם על הבנקים.

יותר מכל, מעמדם של הבנקאים כאליטה שלטת במערכת הפיננסית, שליטתם הבלתי-מעוררת בארגוניהם והאוטונומיה הנרחבת ליוזם פעולות ללא בקרה ופיקוח היוו מבנה הזדמנות נוח להתנהגותם החריגה. שליטה זו נתנה בידם את האמצעים שהיו דרושים להפעלת הוויסות: הם אלה שקיבלו את ההחלטות בנושא הוויסות באופן בלעדי וחשאי, והם גם אלה שאישרו אותן כיושב-ראש הדירקטוריונים (א' לוי, 1988). גם מערכות הבקרה הפנימיות כשלו. מינהלת הבנק הפעילה את הוויסות מבלי שהיתה לדירקטורים ידיעה אמיתית על היקפו, אופיו, מימונו וצורתו (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 188). רק ב-1981 נודע לדירקטורים על הוויסות, וגם זאת לאחר שנקבעה חובת פרסומו בתשקיפי

הבנקים (א' לוי, 1988). רואי-החשבון של הבנקים הגדולים העידו כי המושג "ויסות" לא הופיע בספרים או בפרוטוקולים, והמידע עליו בא מהעיתונות (בייסקי, 1986, 188). למרות תפקידם של רואי-החשבון כבקרים במערכת הארגונית-הבנקאית, לא היה ביכולתם למצוא את הנדרש מהם במסגרת תפקידם אל מול עוצמת הבנקאים, והם פנו למפקחת על הבנקים, כדי שהיא, מכוח סמכותה, "תכופף להם את היד" ותכפה גילוי נאות בתשקיפים (שם, ע' 152-153).

מנגנוני הפיקוח והבקרה, שהיו איפוא בשטח בתקופת הוויסות, לא פעלו כראוי. גם העוסקים במלאכה לא חשבו שחלק מתפקידם הוא לבקר או להרהר אחר פעילותו של הדרג הבכיר ביותר בבנק. התוצאה היתה שהמינהלה שלטה בכיפה כשהיא משוחררת מביקורת פנים (שם, ע' 200).

המסקנה שעולה מהממצאים לעיל היא שההסתברות לסטייה עולה ככל שהמנהל נמצא ברמה היררכית גבוהה יותר. הוא נדרש אומנם, מעצם תפקידו, לאחריות רבה יותר בקבלת החלטות, אך הוא גם נחשף למבנה הזדמנות נוח יותר לסטייה בזכות עוצמתו, מערכת קשריו והאוטונומיה הנרחבת המוקנית לו בתוקף תפקידו. עוצמה זו יש בכוחה גם לנטרל, ולעיתים לשתק, את מערכת הבקרה עצמה.

השפעת עמיתים על התנהגות ניהולית

לסביבה החברתית יש השפעה רבה על התנהגות אנשים (Sutherland & Cressey, 1978). חוקרים אלה סוברים כי בתהליך האינטראקציה יאמץ אדם את האמונות וההתנהגויות של אנשים שעימם הוא בא במגע תכוף. ההתחברות הדיפרנציאלית עשויה להשתנות בתכיפותה, במשכה ובאינטנסיביות שלה, והיא תלויה מאוד ב"אחרים משמעותיים". אלה האחרונים הינם אותם אנשים שאנו תופסים כחשובים. העמיתים לעבודה הם חלק מהם (Ferrell & Fredrich, 1988; Luthans & Kreitner, 1985). למעשה, Sutherland & Cressey (1978) טוענים כי "האחרים המשמעותיים" הם נקודת-מפתח להבנת השפעתה של הסביבה החברתית על ההתנהגות המוסרית או הלא-מוסרית של הפרט. כפי שכבר ראינו, יש חוקרים הטוענים כי העמיתים לעבודה משמשים סוכני-מוסר המשפיעים על ההתנהגות הארגונית של הפרט (Jucius et al., 1973; Zey-Ferrell & Ferrell, 1982). חיווק לכך ניתן למצוא במחקרו של Baumhart (1961) בקרב אלף ושבע מאות אנשי עסקים בארצות-הברית, שהראה קשר בין ההתנהגות האתית של הנבדקים לבין תפיסתם את ההתנהגות האתית של עמיתיהם. מחקרו של Izraeli (1988) בקרב מנהלים בישראל הוכיח שיש קשר הדוק בין התנהגות מוסרית של מנהלים לבין תפיסתם את ההתנהגות המוסרית של עמיתיהם בעבודה.

פסק-הדין של השופטת נאור מתייחס להשפעה זו שבין עמיתים: "העובדה שכל הבנקים הגדולים במדינה היו מצויים באותו מלכוד חיוקה את ידי הנאשמים. לא היה מדובר במנהל בנק בודד, שמצא עצמו מסובך עקב מעשיו, אלא ברובה המכריע של הבנקאות בישראל" (פסק-דין 524/90, 26). אכן, החלטתם של כל מנהלי הבנקים

הגדולים להיכנס לתהליך הוויסות התקבלה באותה נקודת-זמן: סוף שנת 1977. בתקופה זו היה עליהם להחליט אם ברצונם לדבוק בדרך של הנפקות, שתהיה בלתי-תלויה כמעט בתנודות ההיצע והביקוש בשוק ההון (כדי להגדיל את בסיס הונם). אכן, "הבנקים כולם כאחד, החליטו על מדיניות זהה של הנפקת מניות, אשר תהיה בלתי תלויה במצב השוק. ולראיה, כבר במחצית השניה של 1978 יצאו שלושת הבנקים הגדולים בהנפקות גדולות שעלו בהיקפן על ההנפקות בשנים 1971-1976" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 19). כשערכיה של קבוצת ההתייחסות החברתית נהפכים למדריך מכוון להתנהגות עמיתיה, אין להתפלא שגם אם מנהל בנק מסוים היסס תחילה באשר לכניסתו לתהליך, הוא אימץ לבסוף את ההתנהגות ה"מקובלת" בקרב עמיתיו. כך היה במקרה של בנק המזרחי, שהחל ב-1979 במדיניות הוויסות בעקבות הבנקים הגדולים. מנהל בנק המזרחי התאים את עצמו להתנהגות עמיתיו (שם, ע' 20).

היערכותם של הבנקאים להפעלת הוויסות והפתרונות באשר למקורות המימון היו זהים: הקמת חברות-קש בחוץ-לארץ, דרכן הוזרמו הביקושים. כך גם לגבי דרכי ההשפעה שבחרו: השימוש ב"לידר" וניצול מערך הייעוץ של הבנק לצורכי הוויסות (פסק-דין 524/90, חיקוי ואימוץ הדדי של דרכי פעולה היו בבחינת מעשה שבשגרה. בתחילת ספטמבר 1978 החל בנק הפועלים במבצע למכירת מניות שהושתת על מה שנקרא "עסקה משולשת": הבנק העניק ללקוחותיו, שנענו ליוזמתו, הלוואה בתנאים נוחים; סכום ההלוואה שימש לרכישת מניות הבנק, ואילו המניות שועבדו כביטחון להלוואה. ונהנה, "...תוך זמן קצר 'למד' בנק לאומי מבנק הפועלים, ונקט אף הוא שיטה זו, ומסתבר כי גם בנק המזרחי עשה עסקות מסוג זה" (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 20). מה שהתרחש באחד הבנקים השפיע מייד על בנקים אחרים (שם, ע' 24). לראיה, כאשר בנק לאומי חדל, בתחילת 1979, מלהתערב במחירי מניותיו (במטרה למתן את הוויסות, ולא להפסיקו), פנו אליו בנקים אחרים בבקשה שיחזור למדיניותו הקודמת.

הבנקאים היוו "רשת חברתית" (social network) שחבריה עזרו זה לזה להסתיר את המניפולציות שנעשו לצורך הוויסות. בערבי המאזן, לדוגמה, עשו מנהלי הבנקים עסקות חד-צדדיות; דהיינו, עסקות של מכירת מניות על-ידי בנק אחד לבנק אחר, וקניית מניות אלה בחזרה לאחר הגשת המאזן; כל זאת כדי למנוע הצגה של הפחתת הון כלכלית. במקרים אלה העביר בנק לאומי את מניותיו מ"לאומי קיימן" לבנק דיסקונט, ורכש אותן בחזרה לאחר תאריך המאזן (שם, ע' 173). הסדרים מסוג זה חלו גם לגבי ניירות-ערך שהיו ברשות קופות-הגמל וקרנות הנאמנות של הבנקים (שם, ע' 164). גם הקושי המשפטי האוסר מתן אשראי ישיר על-ידי הבנק לחברה הקשורה עימו נפתר על-ידי שיתוף-הפעולה בין הבנקים, כך שהחברה המווסתת של בנק לאומי, למשל, מכרה כביכול את המניות שבהחזקתה לבנק האחר (דיסקונט). בתמורה שקיבלה יכלה אותה חברה לממן רכישות נוספות של מניות הקבוצה שאליה השתייכה. בנק דיסקונט פעל באופן דומה, וכשדובר בסכומים זהים, איפשר סבב כזה של עסקות ליצור מקורות ממון לחברות המווסתות מבלי שיזדקקו לקבלת אשראי או סיוע ישיר מהבנקים שהן קשורות אליהם ומבלי שנוצרו חיובים כספיים בין הבנקים לבין עצמם (שם, ע' 174).

גישתם של הבנקאים לפתרון המשבר שנקלצו אליו היתה זהה. בפגישות שנערכו בינם לבין רשויות השלטון – יושב ראש הבורסה, המפקח על הבנקים, צמרת האוצר ובנק ישראל – הציגו הבנקאים הבכירים עמדה אחידה: התנגדות לכל הגבלה ממשית על הוויסות (א' לוי, 1988). העובדה שלא היה מדובר במנהל בנק בודד, אלא ברובה המכריע של הבנקאות בישראל, חיזקה את ידי הבנקאים (פסק־דין 524/90, 26). תחושת ה"ביחד", והאינטראקציה, כפי שתוארה, עם "האחרים המשמעותיים" להם השפיעו על התנהגותם הגיהולית ועל תפקודם בפרשת הוויסות. כפי שהעיר אשר ידלין במשפטו: "מה שלעולם לא ירשה לעצמו אדם לעשות לבדו, תרשה לעצמה קבוצה, לא פעם בנימוק של טובת החברה אליה היא שייכת" (ידלין, 1980).

לסיכום נטען כי על־פי תורת ההתחברות הדיפרנציאלית, היתה התנהגותם של הבנקאים בעצם תהליך דינמי של למידת דפוסים של התנהגות חריגה, תוך אינטראקציה ותקשורת עם אנשים אחרים משמעותיים, ובעיקר עם קבוצתם האינטימית – חבריהם הבנקאים. למידה זו כללה הן את טכניקות הביצוע של המעשים החריגים והן את המניעים, העמדות והרציונליזציות שלהן. בתהליך זה התגבשה אצלם התפיסה כי פעולתם הינה לגיטימית לנוכח מצב הפירמה ומצב השוק, ולנוכח מערכת היחסים שלהם עם שלטון־החוק.

מסקנות

הוויסות, כפי שתואר בעבודה זו, היה מעשה יחיד במינו, ובראייה היסטורית, מדהים בעוצמתו. שש שנים פעלה צמרת הבנקאים במדינת ישראל בדרכי רמייה כדי ללכוד ברשתה משקיעים רבים ככל האפשר, תוך ניצול כוחה ועוצמתה במערכת המשקית בכלל ובארגוניה בפרט (פסק־דין 524/90, 44). בעבודה זו ניסינו להבין ולהסביר את התנהגותם של מנהלי הבנקים בפרשת ויסות המניות מתוך אותה ראייה היסטורית וחברתית רחבה, ובעיקר להתמקד בהקשר הסביבתי והארגוני בו פעלו. עיגנו את הניתוח במסגרות מושגיות ובמחקרים מתחומי מדעי החברה, ההתנהגות והארגון.

ניתוח התנהגותם הגיהולית של הבנקאים נעשה על־ידי "תצפית" ברמה המערכתית והארגונית, מתוך הנחה שזיהוי, איפיון והבנה של התהליכים והמנגנונים בהקשר זה יסייעו לנו להסביר את התנהגותם הגיהולית. ברמת המערכת תוארה ונותחה הסביבה החברתית, התרבותית, הפוליטית והכלכלית בתוכה פעלו הבנקאים. הסביבה, על־פי המודלים השונים שנסקרו לעיל, כוללת את מערכת הערכים, החוקים והנורמות התרבותיות־חברתיות המשפיעה על התנהגותו של הפרט באמצעות תהליכי למידה חברתית. כמו־כן נכללים ברמה זו רכיבים מצביים הקשורים למאפיינים הכלכליים של הסביבה שהארגון פועל בה.

מצאנו כי אי־מחויבותם של קברניטים פוליטיים ופקידים בכירים לשמירת החוק ואכיפתו תרמה להתגבשותו של מחדל חמור, שאיפשר לגופים ציבוריים לזלזל במערכת

החוקית הנורמטיבית תוך תחושה עצמית חזקה של צדק ולגיטימיות. מנהלי הבנקים אכן האמינו, או לפחות כך טענו, שפעילות הוויסות, שנעשתה למען תועלת הציבור או המערכת המשקית הלאומית, אינה יכולה להיחשב ללא-חוקית ו/או לא-מוסרית. רציונליזציה זו ממחישה שוב את קיומו של הפן האי-לגליסטי בתרבות הישראלית, במיוחד בקרב הצמרת הפוליטית-הכלכלית (שפרינצק, 1986). הביטוי העיקרי לכך הוא התנהגות על-פי שיקולי כדאיות, ולא מתוך אוריינטציה הרואה בכיבוד החוק ערך בסיסי. מכאן ניתן להבין את קביעתה של ועדת בייסקי שהוויסות התאפשר לא בשל היעדר חוקים, אלא בשל הפרת החוקים הקיימים על-ידי הבנקאים ואי אכיפתם על-ידי הרשויות המופקדות על כך (דו"ח ועדת בייסקי, 1986, 349).

מקורות לגיטימציה ומוטיבציה נוספים להתנהגותם הניהולית החריגה של הבנקאים קשורים לאילוצים הסביבתיים, הכלכליים והפוליטיים שבמסגרתם פעלו. הסביבה העסקית התחרותית התאפיינה במעורבות עמוקה של הממשלה, שבלמה את יכולת הבנקאים לפעול בחופשיות בשווקים הפיננסיים ולפתח את עסקיהם. ויסות המניות היה לדידם גת'יב אפשרי לפתרון בעייתם. מקור אחר להסברת התנהגות חריגה בסביבה כלכלית תחרותית טמון ברמת הציפייה של מנהלים בכירים להפסדים כספיים. במצב כזה ייטו המנהלים להתנהגות חריגה שתביאם לידי הגדלת רווחיהם גם במחיר פגיעה בערכיהם הבסיסיים (צדק, יושר, חובת נאמנות ללקוח). התנהגות חריגה זו אף מוסברת על-ידי המנהלים כצורך פונקציונלי המאפשר להם לממש את מטרות הארגון. אכן נמצא שככל שהחריפה האינפלציה, ועימה גם הגירעון הממשלתי, כן גברה התחרות בין הבנקים לבין הממשלה על המשקיעים בשוק ההון. אל מול הבטחונות שניתנו למשקיעים באגרות-החוב של הממשלה, נאלצו הבנקאים למצוא תשובה הולמת ואטרקטיבית: "...ראינו צורך לתת למניה שלנו ביצוע מתחרה למכשירים פיננסיים אחרים שבשוק" (א' לזין, 1988). לאור זה ניתן להבין כיצד הצדיקו המנהלים צידוק אידיאולוגי את התנהגותם בפרשת הוויסות: "...באקלים הכלכלי הישראלי היה הוויסות הכרחי, על מנת שהבנקים יוכלו למלא תפקידם בזירה המשקית." "...ובלעדיו לא ניתן לתאר את התפתחות המשק הישראלי" (הארץ, 6.1.1985).

מסקנתנו היא כי המערכת החברתית-התרבותית מסייעת בהבנת התנהגות ניהולית בכלל והתנהגות ניהולית חריגה בפרט, מאחר שהיא מגלמת את הנורמות, הערכים וקודי ההתנהגות המשפיעים על מאפייני ההתנהגות בתפקיד. ניתוח והבנה של המנגנונים בסביבה החברתית-התרבותית אכן סייע בידינו לפרש את הסביבה הנורמטיבית בה פעלו הבנקאים ואת האוריינטציה של האליטות הפוליטיות כלפי המערכת הלגלית, ובכך שימש כאחד ההסברים העיקריים להתנהגותם בפרשת ויסות המניות. מצאנו כי המדיניות הניהולית, מטרותיה ודרכי מימושה נגזרות בחלקן מהאילוצים הסביבתיים-המצביים של הארגון. ביניהם ניתן לציין במיוחד את המאפיינים הכלכליים של הסביבה שהבנקאים פעלו בתוכה. זיהוים סייע לנו להבין כיצד תפסו הבנקאים את דרכי פעולתם, ומה היו מקורות הלגיטימציה שהניעו אותם לעלות על גת'יב הוויסות.

בניתוח על-פי הרמה הארגונית גידונה מידת ההשפעה שיש למאפיינים ארגוניים על התנהגות ניהולית. אחד המאפיינים הבולטים הינו עוצמתם ויכולתם של מנהלי הבנקים לעצב את התרבות הארגונית ולקבוע את הקדימויות הארגוניות. באמצעות שימוש בעוצמתם זו ובסמכותם המקצועית, הפכו הבנקאים את ההתנהגות החריגה לנורמטיבית, את הלא-אתי לקביל ומוצדק. הם סחפו את ארגוניהם בזכות היותם "האחרים המשמעותיים" לגבי עובדיהם, בשל יכולתם לתייג התנהגות סוטה כמקובלת ובשל יכולתם לתגמלה כרצונם. כך יכלו המנהלים להשיג שיתוף-פעולה מדהים מן הדרגים הביצועיים.

מצאנו גם חיזוק לטענה האמפירית כי ההסתברות לסטייה גוברת ככל שעולים בסולם הדרגות. ככל שהמנהל נמצא ברמה היררכית גבוהה יותר, כן הוא חשוף יותר למצבים היוצרים הזדמנות נוחה לסטייה בזכות שליטתו במידע ובשל האוטונומיה הרחבה ומערכת קשריו הענפה עם המערכת השלטונית. מכאן ניתן להבין את הקלות בה התאפשרו חריגתם של מנהלי הבנקים מהחוקים והכללים ו"כיפופה" של המערכת השלטונית לצורכיהם.

השפעתם של עמיתים כגורם דומיננטי בעיצוב התנהגותם החריגה של המנהלים אוששה אף היא בעבודה זו. "העובדה שלא היה מדובר במנהל בנק בודד שמצא עצמו מסובך עקב מעשיו, אלא ברובה המכריע של הבנקאות בישראל, תחושת ה'ביחד', והיותם חלק מתופעה מקרו כלכלית, חיזקה את ידיהם של הבנקאים" (פסק-דין 524/90, 26). עדויות לכך ניתן למצוא בדרכי הפעולה שבחרו הבנקים. בכל תקופת הוויסות הם למדו, העתיקו וסייעו לעמיתיהם לחרוג מהנורמות, מהחוקים ומהכללים המוסכמים.

פרשת הוויסות של המניות הבנקאיות ממחישה את נחיצותה של האחריות החברתית כחלק בלתי-נפרד מרפרטואר ההתנהגות הניהולית. התעלמותם של הבנקאים ממחויבותם החברתית לבחירת החלופה המיטיבית לטובת כלל בעלי העניין פגעה במעמד ובתפקוד של הארגונים שבראשם עמדו ובאמון שציבור הלקוחות נתן בהם. יותר מכך, היתה לפרשה השפעה רבת-ברמה החברתית, בעיקר בשל ההתחייבויות שנטלה על עצמה הממשלה במסגרת ההסדר לפתרון המשבר (למעשה, הלאמה של הבנקים), התחייבויות שהעיקו על תקציב המדינה במשך שנים ופגעו ביכולת הפיתוח וההשקעה בתחומים חשובים אחרים.

התנהגות ניהולית חריגה מושפעת מגורמים ברמת הפרט ומגורמים ברמת הארגון והסביבה (Trevino, 1986). עבודה זו בחרה, כאמור, לעסוק ברמה המערכתית והארגונית בלבד, ומכאן גם מגבלותיה. לגורמים ברמת הפרט המשפיעים על התנהגותו, כגון אישיות, צרכים, ערכים, רמת ההתפתחות המוסרית וידע, יש חשיבות רבה שאין להתעלם ממנה; אך התעלמותנו מרמה זו היתה מכוונת, הן משום שמדובר בקבוצת מנהלים שפעלה באותן דרכים של התנהגות חורגת והן בשל סוג החומר האמפירי שעמד לרשותנו. למרות זאת, זיהויה של תת-תרבות מנהלים ושל פרופיל הערכים המייחד אותה לכאורה עשוי להסביר את כיווני המוטיבציה באותה קבוצה (Krau, 1987; Trice & Beyer, 1993).

מגבלה נוספת נובעת מן ההתייחסות ההיסטוריוגרפית והסוציולוגית לאי-לגליזם

ולסטייה כאל תופעה נורמטיבית סטטית, שבמהלכה מתקיים תהליך עקבי של תיוג "הסוטים" לצורך שימור גבולות החברה (Erikson, 1967). למעשה, מצאנו כאן תופעה דינמית: תהליך שיש בו מאבק בין קבוצות חברתיות ("בעלות עניין") שונות. מאבק זה עשוי, כפי שגישת הקונפליקט טוענת, להוביל לשינוי פני החברה, ולאזן דווקא לשימורה. מבחינה זו אנו רואים צורך במחקר היסטורי-חברתי שיעגן את תפיסות הסטייה החברתית וההתנהגות הארגונית בישראל בהיסטוריה החברתית והפוליטית הייחודית שלה ובהיסטוריה השוואתית עם חברות בונות-מדינה אחרות.

פרשת הוויסות כתהליך היסטורי יכולה לשמש בסיס למחקר השוואתי שיבדוק כיצד חזרו הבנקאים לסורם ב-1994, כעשור לאחר חשיפתו של משבר המניות; זאת לנוכח חשיפת הפרשיות של "הרצת המניות" על-ידי בכירים בבנקים הגדולים. (ראו פרשת "הדיסקונטאים", פרשת "צוברי" ועוד.) ייתכן כי שליטתה המוחלטת של הצמרת הניהולית הביאה לידי ניטרול פעילותם של מנגנוני בקרה פנימיים וחיצוניים שהיו אמורים לאתר כל תקלה וחריגה מהחוק ומכללי המינהל התקין. בשל עוצמתם, אף הצליחו הבנקאים לעצב תרבות חזקה שהתאפיינה בתואמנות לנורמות ולקדימויות שנקבעו על-ידיהם, גם אם היו בכיוון הלא-אתי. כך, למעשה, לא נשמעו קולותיהם של המתריעים-בשער והיתה התעלמות ממוסדת מתלונותיהם של אזרחים ומהדו"חות המזעיקים של המשקיף מטעם הרשות לניירות-ערך בבורסה.

פעילות תקינה של גופים ציבוריים הינה אינטרס ישיר של כלל הציבור, משום שכל תקלה עלולה להיות בעלת השלכות משמעותיות ברבדים רבים גם בטווח הארוך. מכאן שאחת ההמלצות היישומיות באשר להתנהגות מנהלים וארגונים צריכה להינתן, להערכתנו, בהיבט הרחב של בקרה ופיקוח על מנהלים בכירים בגופים ציבוריים. בהקשר זה, Carroll (1975) ו-Gellerman (1986) ממליצים לכל ארגון להציב מעין "כלבי שמירה" שמתפקידם לבקר ולפקח על פעילות הארגון והנהלתו, ולהפעיל אמצעי ענישה כלפי אלה שסרחו, למען "יראו וייראו". התחושה שיש לפני מי לתת דין-וחשבון עשויה לבלום מעשים שיש בהם מידה של חוסר אחריות וחריגה מנוהל. הדבר נכון במיוחד בגופים ציבוריים, הנתונים לפיקוח המעוגן בחוק, של מוסדות ורשויות של הממשל. באלה האחרונים ניתן למנות בקרים חיצוניים ופנימיים שאינם תלויים בהנהלה הבכירה, שיהיו בעלי סמכויות רחבות מעוגנות בחוק. בקרים אלה עשויים לשמש גורם מאזן לא רק בתהליך קבלת ההחלטות, אלא במעקב מסודר וענייני אחר עיקרי המדיניות וביצועה. יש גם חוקרים הממליצים למסד את תופעת המתריענות הארגונית (whistleblowing) כדרך יעילה להרתיע, לבקר ולשמור על הטוהר המינהלי (ראו, למשל, Near & Miceli, 1987; בר-אולפן, 1997).

רמה אחרת שיש לפעול בה נוגעת בעיצוב נורמות תרבותיות התנהגותיות בסביבה החברתית: מנהל שסרח אינו יכול להמשיך בתפקידו כאילו לא אירע דבר. אך בכך לא די. שומה עלינו לשים דגש בחינוך לאתיקה במסגרות ההכשרה השונות כחלק מהחיברות החברתי לקראת הנשיאה בתפקידים הבכירים. הדבר נכון במיוחד לגבי אותן מסגרות המכשירות את מנהלי העתיד. במסגרות אלה יש להתמקד לא רק בהקניית מיומנויות

לניהול בהיבט הכלכלי, הפיננסי או השיווקי, אלא גם בהקניית יכולות ומוטיבציה להתמודד עם מגוון רחב של דילמות ומתוך מחויבות ברורה ומוצקה לעקרונות האחריות החברתית. מבחינות אלה, דווקא החריגה הניהולית שנידונה כאן יכולה לשמש מקור לא-אכזב לחשיבה על-אודות עקרונות אלה ולעיצובם מחדש.

מקורות

- אהרוני, י' (1991). הכלכלה הפוליטית בישראל. תל-אביב: עם עובד.
- אליצור, י' (1984). הבנקאים, סיפורה של הרפתקה. ירושלים: דומינו.
- בר-אולפן, ד' (1997). "מסגרת מושגית לחקר תופעת המתריענות בארגונים ישראלים". עבודת גמר לקראת תואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב.
- גולדמן, א' (1991). "התנהגות סוטה בארגוני עבודה: ממדים בהגדרת המושג וגורמים המשפיעים על מעורבות הפרט בסטייה". עבודת גמר לקראת תואר מוסמך, אוניברסיטת תל-אביב.
- גרוס, מ' (1994). בנק הפועלים: חמישים השנים הראשונות 1921-1971. תל-אביב: עם עובד.
- גרינברג, ל' ושפירא, י' (1988). משבר התעסוקה המלאה 1957-1965: פרק בכלכלה המדינית של מדינת ישראל. תל-אביב, מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה.
- דה פריס, ד' (1999). אידיאליזם וביורוקרטיה: שורשיה של חיפה האדומה. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- דו"ח ועדת בייסקי (1986). הוועדה שנתמנתה לחקר ויסות מניות הבנקים. ירושלים.
- דו"ח ועדת שימרון (1978). הוועדה לבירור נושא הפשיעה בישראל. ירושלים.
- ווינשל, ת' (1975). "איך לשנות את המנהל הממשלתי בישראל". נתיבי ארגון ומנהל, 33, 131-132.
- וייס, ש' (1979). המהפך, מאי 1977 - נובמבר 1978. תל-אביב: עם עובד.
- חת, מ' (1989). הבנקאות בישראל. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- ידלין, א' (1980). עדות. ירושלים: עידנים.
- יורעאלי, ד' (1988). "מבוא לאחריות חברתית בניהול". בתוך: ד' יורעאלי (עורך), אחריות חברתית בניהול - מקראה (ע' xii-xvii). תל-אביב: האוניברסיטה הפתוחה.
- כהנא, ר' (1984). דפוסים של שחיתות. ירושלים: אקדמון.
- לוי, א' (1988). הבנקאיות. תל-אביב: מטר.
- לוי, ש' (1988). חינוך מוסרי בימינו. תל-אביב: יחדיו.
- נאור, א' (1987). צמיחתו של מנהיג - פנחס ספיר 1930-1949. תל-אביב: פפירוס.
- עיתונים: הארץ, ידיעות אחרונות, מעריב, גלובס, בתקופות 1983-1986, 1994-1996.

- עציוני הלוי, ח' (1993). קשר האליטות והדמוקרטיה בישראל. תל-אביב: ספרית פועלים.
- פסק-דין הבנקאים (1994). 524/90 - בית-המשפט המחוזי, ירושלים.
- קורן, א' (1987). הכיסוי של יום האדמה (1976) בעיתונות הישראלית. רמת-גן: אוניברסיטת בר אילן.
- שהם, ש' (1974). מבוא לקרימינולוגיה. תל-אביב: שוקן.
- שטרנהל, ז' (1995). בניין אומה או תיקון חברה? לאומיות וסוציאליזם בתנועת העבודה הישראלית 1904-1940. תל-אביב: עם עובד.
- שלו, מ' (1993). "עובדים, מדינה ומשבר: הכלכלה המדינית בישראל". בתוך: א' רם (עורך), החברה הישראלית: היבטים ביקורתיים. תל-אביב: ברירות.
- שפירא, י' (1975). אחדות העבודה ההיסטורית: עצמתו של ארגון פוליטי. תל-אביב: עם עובד.
- שפירא, י' (1977). הדמוקרטיה בישראל. תל-אביב: מסדה.
- שפירא, י' ובן-אליעזר, י' (1986). יסודות הסוציולוגיה. תל-אביב: עם עובד.
- שפרינצק, א' (1986). איש הישר: אי-לגליזם בחברה הישראלית. תל-אביב: ספרית פועלים.
- Almond, G.A. and Verba, S.A. (1965). *The Civic Culture*. Boston: Little Brown.
- Analoui, F. and Kakabadse, A. (1992). "Unconventional Practices at Work: Insight and Analysis through Participant Observation". *Journal of Managerial Psychology*, 7, 1-31.
- Baumhart, R.S. (1961). "How Ethical are Businessmen?" *Harvard Business Review*, 19, 6-31.
- Becker, H. (ed.) (1964). *The Other Side*. N.Y.: The Free Press.
- Bensman, J. and Gerver, I. (1963). "Crime and Punishment in the Factory: Function of Deviancy in Maintaining the Social System". *American Sociological Review*, 28, 588-598.
- Bryant, C.D. (ed.) (1977). *Deviant Behavior: Occupational and Organizational Bases*. Chicago: Rand McNally.
- Carr, E.H. (1961). *What is History?* Harmondsworth, Middlesex: Penguin.
- Carroll, A.B. (1975). "Managerial Ethics: A Post Watergate View". *Business Horizons*, 18, 75-80.
- Clinard, M.B. and Meier, R.F. (1985). *Sociology of Deviant Behavior*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Danet, B. (1985). *Roads to Redress: A Study of Israel's Hybrid Organizational Culture* (unpublished 2nd draft) ch. 2.
- De Vries, D. (1997). "Productive Clerks: White-Collar Productivism and

- State-Building in Palestine's Jewish Community 1920–1950". *International Review of Social History*, 42, 187–218.
- Deal, T.E. and Kennedy, A.A. (1982). *Corporate Cultures*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ditton, J. (1977). "Perks, Pilferage and the Fiddle: The Historical Structure of Invisible Wages". *Theory and Society*, 4, 39–71.
- Erikson, K.J. (1967). "Notes on the Sociology of Deviance". In H.S. Becker (ed.), *The Other Side* (pp. 9–21). N.Y.: The Free Press.
- Ferrell, O.C. and Freadrich, J. (1988). "A Descriptive Approach to Understanding Ethical Behavior". Winter Conference of the American Marketing Association. San Diego, California, Department of Marketing.
- Ferrell, O.C. and Gresham, L.G. (1985). "A Contingency Framework for Understanding Ethical Decision Making in Marketing". *Journal of Marketing*, 49, 87–96.
- Ferrell, O.C., Gresham, L.G. and Freadrich, J. (1989). "A Synthesis of Ethical Decision Models for Marketing". *Journal of Macro-Marketing*, 9, 55–64.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stake-Holders Approach*. Boston, Mass.: Pitman.
- Frenkel, M. and Shenhav, Y. and Herzog, H. (1997). "The Political Embeddedness of Managerial Ideologies in Pre-State Israel: The case of PPL 1920–1948". *Journal of Management History*, 3, 120–144.
- Fritzsche, D.J. and Becker, H. (1983). "Ethical Behavior of Marketing Managers". *Journal of Business Ethics*, 2, 291–299.
- Gellerman, S.W. (1986). "Why 'Good' Managers Make Bad Ethical Choices". *Harvard Business Review*, Jul.–Aug., 85–90.
- Haire, M., Ghiselli, E. and Porter, C.W. (1966). *Managerial Thinking: An International Study*. N.Y.: Wiley.
- Hollinger, R. (1991). "Neutralizing the Workplace: An Empirical Analysis of Property Theft and Production Deviance". *Deviant Behavior*, 12, 169–202.
- Hollinger, R.C. and Clark, J.P. (1982). "Employee Deviance: A Response to the Perceived Quality of the Work Experience". *Work and Occupations*, 9, 97–114.
- Hosmer, L.T. (1987). "Ethical Analysis and Human Resource

- Management". *Human Resource Management*, 26, 313-330.
- Hunt, S.D. and Vitell, S.D. (1986). "A General Theory of Marketing Ethics". *Journal of Macro-marketing*, 6, 5-16.
- Izraeli, D. (1988). "Ethical Beliefs and Behavior among Managers: A Cross Cultural Perspective". *Journal of Business Ethics*, 7, 263-271.
- Jansen, E. and Von Glinow, M.A. (1985). "Ethical Ambivalence and Organizational Reward Systems". *Academy of Management Review*, 10, 814-822.
- Jones, T.M. (1991). "Ethical Decision Making by Individuals in Organizations: An Issue-Contingent Model". *Academy of Management Review*, 16, 366-395.
- Jucius, M., Dietzer, B. and Schlender, W. (1973). *Elements of Managerial Action*. Homewood: Richard D. Inc.
- Krau, E. (1987). "The Crystallization of Work Values in Adolescence: A Socio-Cultural Approach to Socialization". In B.A. Goslin (ed.), *Handbook of Socialization Theory and Research* (pp. 347-380). Chicago: Rand McNally.
- Krugman, D.M. and Ferrell, O.C. (1981). "The Organizational Ethics of Advertising: Corporate and Agency Views". *Journal of Advertising*, 10, 21-30.
- Kunda, G. (1992). *Engineering Culture*. Philadelphia, PA: Temple University Press.
- Longenecker, J.G. (1985). "Management Priorities and Management Ethics". *Journal of Business Ethics*, 4, 65-70.
- Luthans, F. and Kreitner, R. (1985). *Organizational Behavior Modification and Beyond: An Operant and Social Learning Approach*. Glenview, IL: Scott Forsman & Co.
- Mars, G. (1974). "Dock Pilferage: A Case Study in Occupational Theft". In P. Rock and M. McLontosh (eds.), *Deviance and Social Control* (pp. 20-54). London: Tavistock Institute.
- Merriam, D.H. (1977). "Employee Theft". *Criminal Justice Abstracts*, 9, 380-386.
- Mintzberg, H. (1973). *The Nature of Managerial Work*. N.Y.: Harper and Row.
- Near, J.P. and Miceli, M.P. (1987). "Whistle-Blowers in Organizations: Dissidents or Reformers?" *Research in Organizational Behavior*, 9, 321-368.

- Ouchi, W.G. (1981). *Theory Z*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Parsons, T., Shils, E., Naegle, K.D. and Pitts, J.R. (eds.) (1961). *Theories of Society*. New York: The Free Press.
- Rest, J.R. (1986). *Moral Development: Advances in Research and Theory*. New York: Praeger.
- Ritzer, G. (1972). *Men and His Work*. New York: Appleton Country Crotts.
- Robbins, S.P. (1977). "Reconciling Management Theory with Management Practice". *Business Horizons*, 20, 38-49.
- Robinson, S.L. and O'Leary-Kelly, A. (1996). "Monkey See, Monkey Do: The Role of Role Models in Predicting Workplace Aggression". *Academy of Management Proceedings*, 288-292.
- Rokeach, M.J. (1968). *Beliefs, Attitudes and Values*. San Francisco: Joss Bass.
- Rosenberg, R.D. (1987). "Managerial Morality and Behavior: The Questionable Payment Issue". *Journal of Business Ethics*, 6, 22-36.
- Schein, E. (1992). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Schmitter, P.C. (1985). "Neo-Corporatism and the State". In W. Grant (ed.), *The Politics Economy of Corporatism* (pp. 435-451). N.Y.: Martin's Press.
- Schwartz, S. and Tessler, R. (1972). "A Test of a Model for Reducing Measured Attitude-Behavior Discrepancies". *Journal of Personality and Social Psychology*, 24, 225-236.
- Shafir, G. (1989). *Land Labor and the Origins of the Israeli-Palestinian Conflict 1914-1982*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shalev, M. (1984). "Labor, State, and Crisis: An Israeli Case Study". *Industrial Relations*, 23(3), 362-386.
- Starr, W.C. (1983). "Codes of Ethics - Towards a Rule-Utilitarian Justification". *Journal of Business Ethics*, 2, 99-106.
- Staw, B.M. and Sz wajkowski, E. (1975). "The Scarcity-Munificence Component of Organizational Environments and Commission of Illegal Acts". *Administrative Science Quarterly*, 20, 345-354.
- Stead, W.E., Worrell, D.L. and Stead, J.G. (1990). "An Integrative Model for Understanding and Managing Ethical Behaving in Business Organizations". *Journal of Business Ethics*, 9, 232-242.
- Sutherland, E. and Cressey, D.R. (1978). *Principles of Criminology* (8th

- ed.). Chicago: Lippincott.
- Szwajkowski, E. (1985). "Organizational Illegality: Theoretical Integration and Illustrative Application". *Academy of Management Review*, 10, 558-565.
- Touche, R. (1988). *Ethics in American Business: An Opinion Survey*. N.Y.: Touch Ross and Co.
- Trevino, L.K. (1986). "Ethical Decision Making in Organizations: A Person Situation Interactionist Mode". *Academy of Management Review*, 11, 601-617.
- Trice, H. and Beyer, J.M. (1993). *The Cultures of Work Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Truman, D. (1951). *The Governmental Process*. N.Y.: Alfred K. Knopf.
- Van Maanen, J. and Kunda, G. (1989). "Real Feelings". *Research in Organizational Behavior*, 2, 43-103.
- Vardi, Y. and Wiener, Y. (1992). "Organizational Misbehavior (OMB): A Calculative Normative Model". Paper presented at the Academy of Management Meeting, Florida.
- Vardi, Y. and Wiener, Y. (1996). "Misbehavior in Organizations: A Motivational Framework". *Organization Science*, 7, 151-165.
- Weaver, K.M. and Ferrell, O.C. (1977). "The Impact of Corporate Policy and Reported Ethical Beliefs and Behavior of Marketing Practitioners". *American Marketing Association Proceeding*, 41, 477-481.
- Wiener, Y. (1988). "Forms of Value Systems: A Focus on Organizational Effectiveness and Cultural Change and Maintenance". *Academy of Management Review*, 13, 534-545.
- Zey-Ferrell, M.K. and Ferrell, O.C. (1982). "Role-Set Configuration and Opportunities as Predictors of Unethical Behavior in Organizations". *Human Relations*, 35, 587-604.