

שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

דניאל ממון*

הדעה המקובלת במדע הכלכלה ובתחום המשפטים היא כי שינוי ארגוני בתאגיד עסקי על-דרך רכישות, מיזוגים ופיצולים מהווה תגובה רציונלית על התפתחויות טכנולוגיות ומשבריים כלכליים, ומטרתו כפולה: יצירת מבנה שליטה יעיל וצמצום עלויות. מדובר בהסבר חלקי המתעלם מההקשר המוסדי וההיסטורי הספציפי של החברה הנידונה. המאמר יתמקד ב"כלכלה הגדולה" בישראל, תוך ניתוח הקבוצות העסקיות שמחזיקות בהשפעה כלכלית ופוליטית ניכרת, ואשר למן אמצע שנות התשעים נשלטות על-ידי מספר קטן של משפחות. במאמרי אבקש להציע טענה כפולה: ראשית, הכלכלה הגדולה, ובמיוחד הקבוצות העסקיות, עוברות, למן אמצע שנות השישים, תהליכים מתמשכים של ארגון-מחדש. שנית, וחשוב יותר, רכישות, מיזוגים ופיצולים הם תגובה של תאגידים כלכליים גדולים, ובמיוחד של הקבוצות העסקיות, על שינויים בסביבה הפוליטית-הכלכלית המקומית והגלובלית. במאמרי אתמקד בשני סוגי שינויים: ברמה המקומית אתייחס למדיניות מכוונת של ארגונים מדינתיים – עידוד מיזוגים באמצעות מדיניות מיסוי, העדר חקיקה המסדירה מיזוגים ופעולות לצמצום ריכוזיות; ברמה הגלובלית אדון באימוץ מודלים ניהוליים-עסקיים – "גיוון העסקים" ו"התמקדות בעסקי-ליבה".

מבוא

- פרק א: הסברים להיווצרותם של תאגידים עסקיים גדולים
פרק ב: תהליכי התגבשותן והתעצמותן של הקבוצות העסקיות בישראל
פרק ג: רכישות, מיזוגים ופיצולים בקבוצות העסקיות – תפקיד המדינה
פרק ד: מודלים ניהוליים ותהליכי ארגון-מחדש בקבוצות העסקיות
פרק ה: סיכום

* ד"ר דניאל ממון, מרצה בכיר, המחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. ברצוני להודות לגיא זיידמן, ארו שחם (עורכים), גלי הכט, יוסי עבדי ורענן בן-ישי, חברי מערכת משפט ועסקים ולקורא האנונימי על הצעותיהם והערותיהם המועילות.

מבוא

התאגידים הגדולים מהווים שחקנים מרכזיים בזירה הכלכלית של רוב מדינות העולם. לראשונה הופיעו תאגידים תעשייתיים גדולים בארצות-הברית לקראת סוף המאה התשע-עשרה, ולאחר-מכן במקומות אחרים, וזאת כתולדה של אינטגרציה ארגונית שבמסגרתה עסקים קטנים מוזגו לתאגידים גדולים.¹ תהליך האינטגרציה הארגונית התרחש בארצות-הברית בשלושה גלים של מיוזגים: בשני הראשונים (בשנים 1895-1905, ולאחר-מכן בשנים 1917-1928) התרחש התהליך באמצעות מיוזגים אופקיים (בין תאגידים אשר פועלים ומתחרים בשוק של מוצרים זהים) ומיוזגים אנכיים (בין תאגידים המייצרים מוצרים משלימים); ואילו הגל השלישי, שהתחולל לאחר מלחמת-העולם השנייה, התאפיין במיוזגים אלכסוניים, כלומר, בין תאגידים הפועלים בתעשיות מגוונות.²

הופעתם של התאגידים הגדולים לוותה חששות רבים, אשר הניעו מדינות שונות לאמץ מנגנונים שונים כדי להגבילם. כך, למשל, נעשו רפורמות בחוקי החברות, אם באמצעות חקיקה של חוקי הגבלים עסקיים ואם על-ידי הסדרה של המשטר התאגידי (corporate governance) המגדיר את מערכת היחסים בין השחקנים השונים בתאגיד, לרבות בחברה ציבורית. להופעת התאגידים הגדולים נלוותה גם מחלוקת בשדה המחקר בדבר הגורמים להיווצרותם. הנחת-היסוד של מדע הכלכלה ובמשפטים היא שכל פעולה של פירמה נועדה לצורך ייעול והשאת רווחים. אבקש לטעון כי מדובר בהסבר חלקי המתעלם מההקשר המוסדי וההיסטורי הספציפי של החברה הנידונה. המאמר מתמקד ב"כלכלה הגדולה" בישראל, המורכבת ממספר קטן של תאגידים שאחראים לחלק ניכר מהתוצר הלאומי ומהייצוא, ואשר מעסיקים חלק ניכר מכוח העבודה. בגרעינה של אותה כלכלה מצויות קבוצות עסקיות אחדות בעלות השפעה כלכלית ופוליטית מרחיקת-לכת. שינויים מבניים במבנה הארגוני של תאגידים וקבוצות עסקיות, דוגמת רכישות, מיוזגים ופיצולים, הם תופעה קבועה ונמשכת ב"כלכלה הגדולה". הטענה המרכזית היא שתהליכי ארגון-מחדש, במקרה הישראלי, הם תגובה של הקבוצות העסקיות על שינויים בסביבה הפוליטית המקומית ובסביבה הגלובלית.

אתמקד בשני סוגי שינויים. ברמה המקומית אתייחס למדיניות מכוונת של ארגונים מדינתיים. באופן ספציפי אתייחס, מצד אחד, לעידוד מיוזגים, בין היתר באמצעות מדיניות מיסוי והעדר חקיקה המסדירה מיוזגים, ומצד אחר, לפעולות הפוכות המיועדות לצמצום הריכוזיות. ברמה הגלובלית אתייחס לתהליכים של חיקוי או דיפוזיה מוסדית, כפי שהם באים לידי ביטוי באימוץ מודלים גיהוליים-עסקיים. באופן ספציפי אדון באופנת "גיוון

1 לדיון נרחב ראו יהודה שנהב מכונת הארגון: חקירה ביקורתית ביסודות תורת הניהול 43-80 (1995).

2 ראו, למשל: Neil Fligstein, *The Transformation of Corporate Control* (1990). ניל פליגסטיין הינו פרופסור לסוציולוגיה של הכלכלה מאוניברסיטת ברקלי.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל
העסקים", שהייתה נפוצה בשנות השישים והשבעים, ובאופנת "ההתמקדות בעסקי-ליבה",
שנפוצה למן שנות התשעים.
למאמר ארבעה חלקים: הפרק הראשון עוסק בהסברים להיווצרותם של תאגידים
עסקיים גדולים; הפרק השני דן בגורמים אשר הביאו לידי התגבשותן והתעצמותן של
הקבוצות העסקיות בישראל החל בסוף שנות השישים; הפרק השלישי בוחן את הקשר
שבין תפקיד המדינה לבין רכישות, מיוזגים ופיצולים בקבוצות העסקיות; והפרק הרביעי
דן בקשר שבין מודלים ניהוליים לבין תהליכי ארגון-מחדש בקבוצות העסקיות.
ראוי להקדים הערה בסוגיית המחקר המשווה שהמאמר נוקט, כפי שבא לידי ביטוי
בהתייחסות למקרים שונים בכל אחד מהפרקים. הפרק הראשון מסתמך על המקרה
האמריקאי, וזאת משום שהתאגידים הגדולים הופיעו לראשונה בארצות-הברית, ומשום
שהתיאוריות הכלכליות, המשפטיות והסוציולוגיות נוסחו במידה רבה על-סמך מקרה זה.
הדיון בפרק השני, העוסק במאפיינים המבניים של הקבוצות העסקיות בישראל, נעשה
בהשוואה ליפן, לקוריאה הדרומית ולשוודיה. על פניו אין מקום להשוואה בין ישראל
לבין חברות אלה, לנוכח ההבדלים התרבותיים, הפוליטיים, הכלכליים וההיסטוריים
המשמעותיים ביניהן. אולם ההשוואה עם מקרים אלה נועדה להגיש כי ארגון עסקים
בצורה של קבוצה עסקית מאפיין את רוב מדינות העולם, וכי ברובן מדובר בשחקנים
מרכזיים. לבסוף, בפרק הרביעי, אתיחס למקרה הגרמני ולמקרה האמריקאי, וזאת משום
שהמודלים הניהוליים בישראל גויסו מחברות אלה, ובאמצעות תהליכי תרגום עברו התאמה
לתנאים המקומיים.

פרק א: הסברים להיווצרותם של תאגידים עסקיים גדולים

בספרות האקדמית הוצעו תשובות שונות לשאלה מדוע נוצרו תאגידים עסקיים גדולים.
היסטוריונים של הכלכלה טענו כי השגת יעילות היא הגורם העיקרי להתגבשותם של
התאגידים העסקיים הגדולים. לדעת אלפרד צ'נדלר³ (Alfred Chandler), תאגידים עסקיים
הלכו וגדלו כתוצאה מהתפתחויות טכנולוגיות (כוח קיטור, רכבות, טלגרף) שבעטיין מצאו
תאגידים את עצמם משופעים במשאבים בלתי-מנוצלים. היות שהביקושים בשוק היו קטנים
מיכולת הייצור, הדרך היעילה שבאמצעותה התמודדו תאגידים עם אילוצים אלה הייתה
רכישות ומיוזגים אופקיים ואנכיים. הוזה אומר, שיקולים של כלכלת גודל (economies of
scale)⁴, אשר בבסיסם ההכרח להתייעל, הם שהניעו את בעלי התאגידים להתרחב. התוצאה

3 אלפרד צ'נדלר, פרופסור לכלכלה היסטורית באוניברסיטת הרוורד, התמקד במחקרו בגודל
ובמבנה הניהולי של התאגידים העסקיים המודרניים. ראו: ALFRED D. CHANDLER, SCALE AND
SCOPE: THE DYNAMICS OF INDUSTRIAL CAPITALISM (1990).

4 המושג "כלכלת גודל" מתייחס לתהליך שבו הרחבה של יחידת ייצור/שיווק אחת מביאה לידי
צמצום בעלויות הייצור/השיווק של אותו מוצר. ראו שם, בעמ' 17.

הייתה הופעת תאגידי־הענק, דוגמת "ג'נרל מוטורס" או "דה־פונט". כך לדעת צ'נדלר:

"התאגיד התעשייתי המודרני המשיך לגדול לעיתים רחוקות בלבד, אלא אם כן הוספת יחידות חדשות הובילה לצמצום עלויות; תרמה לשיפור היעילות הפונקציונלית בתחומי הייצור, הרכש והשיווק; סייעה בשיפור מוצרים ותהליכים קיימים ובפיתוח של מוצרים ותהליכים חדשים; ולבסוף הביאה לידי הקצאת משאבים שנועדו להתמודד עם האתגרים וההזדמנויות שיצרו הטכנולוגיות והשווקים."⁵

סוציולוגים של ארגונים וסוציולוגים של הכלכלה טענו כי ההסבר של צ'נדלר לצמיחת התאגידים הגדולים, אשר נעוץ בתהליכי יעילות ודטרמיניזם טכנולוגי, מתעלם מההקשר ההיסטורי והאידיאולוגי וכן מגורמים פוליטיים ותרבותיים.⁶ מקובל לטעון כי המסגרת המדינתית בארצות־הברית חלשה מבחינת מידת מעורבותה בפעילות הכלכלית שבשטחה. לצד זאת, ידוע כי פעילות כלכלית אינה יכולה להתקיים ללא מעורבותה של המדינה בכלכלה.⁷ חוקרים שונים הצביעו על כך שלפעולות המכוונות ולתוצאות הלא־מכוונות של המדיניות שהפעילה ארצות־הברית, הן במסגרת הפדרלית והן במסגרת המדינתית, היו השפעות בולטות על גלי המיזוגים, שהתחילו בתעשיית הרכבות. הממשל האמריקאי, בעקבות פעולות שתדלנות, העניק סיוע ישיר ומשמעותי לתעשיית הרכבות: המסילות נבנו על קרקע שקיבלו היוזמים ללא תמורה, ובאמצעות כוח עבודה זול של פועלים־מהגרים. לצד זאת נהנה ענף התחבורה מסובסידיות ניכרות.⁸ על כל אלה נוסף כי המיזוגים הראשונים

5 שם, בעמ' 15. טיעון דומה בדבר החשיבות של צמצום עלויות, כתוצאה משינויים טכנולוגיים ושינויים בזירת השווקים, הוצג גם על־ידי אוליבר ויליאמסון – פרופסור לכלכלה, למנהל עסקים ולמשפטים באוניברסיטת ברקלי, הנחשב לאחד החוקרים המובילים בתחום "כלכלת עלויות העסקה" (Transaction Cost Economics). ראו: OLIVER E. WILLIAMSON, THE ECONOMIC INSTITUTIONS OF CAPITALISM: FIRMS, MARKETS, RELATIONAL CONTRACTING (1985).

6 צ'רלס פרו, פרופסור אמריטוס ומומחה בעל שם בסוציולוגיה של ארגונים מאוניברסיטת ייל, מסכם בספרו את הספרות הסוציולוגית בנושא. ראו: CHARLES PERROW, ORGANIZING AMERICA: WEALTH, POWER, AND THE ORIGINS OF CORPORATE CAPITALISM (2002).

7 ספרות סוציולוגית רבה נכתבה על סוגיית מעורבותה של המדינה בכלכלה, כולל התייחסות למקרה האמריקאי. ראו, למשל, את עבודותיהם של פרד בלוק ופיטר אוונס, שניהם סוציולוגים פוליטיים – הראשון מאוניברסיטת דיוויס והשני מאוניברסיטת ברקלי: Fred Block & PETER EVANS, *The State and the Economy*, in HANDBOOK OF ECONOMIC SOCIOLOGY 505 (2nd ed., Neil Smelser & Richard Swedberg eds., 2005). כן ראו: NEIL FLIGSTEIN, THE ARCHITECTURE OF MARKETS: AN ECONOMIC SOCIOLOGY OF TWENTY-FIRST-CENTURY CAPITALIST SOCIETIES (2001).

8 ראו שנהב, לעיל ה"ש 1, בעמ' 50-61. כמו־כן ראו את עבודתו של פרנק דובין – פרופסור לסוציולוגיה של ארגונים וסוציולוגיה של הכלכלה מאוניברסיטת הרוורד – אשר הצביע, באמצעות מחקר השוואתי של ארצות־הברית, בריטניה וצרפת, על תפקידה של המדינה

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

נעשו ללא כל בקרה ופיקוח, ורק לאחר שהתברר כי התוצאה הייתה התגבשות תאגידי-ענק ועלייה מהירה בריכוזיותם, החלה המדינה האמריקאית להוביל מערכת של שינויים שנועדו למנוע את ניצול העוצמה הכלכלית והפוליטית שנצברה באותם תאגידים.⁹

הסבר נוסף לתופעת המיזוגים קשור לשינויים בזכויות הקניין, אשר יצרו את התנאים המשפטיים להופעת המיזוגים. למשל, עד שנת 1887 לא יכלה פירמה אחת להחזיק באופן חוקי במניותיה של פירמה אחרת. באותה שנה יצרה לראשונה מדינת ניו-ג'רזי, באמצעות חקיקה של בית-הנבחרים, את האפשרות החוקית להיווצרותה של חברת החזקות – חברה שמחזיקה במניותיה של חברה אחרת – וכתוצאה מכך נוצר הבסיס החוקי למיזוגים.¹⁰ תוצאה לא-מכוונת אחרת של המדיניות שתרמה לתופעת המיזוגים קשורה למאבק של המדינה האמריקאית בנאמנויות.¹¹ ה-Sherman Act משנת 1890 קבע כי הסדרים ארגוניים בצורת נאמנות או קרטל אסורים, ואילו חברת החזקות מותרת. כדי להימנע מהסדרים כובלים, אימצו התאגידים העסקיים אסטרטגיה של מיזוגים, וכך החלו מיזוגי-הענק האנכיים והאופקיים במסגרתו של הגל הראשון.¹²

המאבק בנאמנויות ובקרטלים מצוי גם במוקד ההסברים המתמקדים בתרבות הפוליטית הלאומית. פרנק דובין (Frank Dobbin), במחקר השוואתי על צמיחתה של תעשיית הרכבות בארצות-הברית, באנגליה ובצרפת, טען כי אחד העקרונות המארגנים בארצות-הברית הוא החשש מפני ריכוזיות, ובמיוחד מפני ממשלה מרכזית חזקה. העלייה בריכוזיות והחשש מפני עריצות הניע את המדינה הפדרלית לפעול נגד צורות ארגוניות שמסכנות את התחרות הכלכלית על-ידי הקמת "הוועדה למסחר בין-מדינותי" (Interstate Commerce Commission).¹³ בתגובה אימצו התאגידים את המבנה של חברת החזקות כדרך לארגן את עסקיהם, וכך נסללה הדרך להקמת תאגידים גדולים בתעשיית הרכבות, וזאת באמצעות מיזוגים.

בהתפתחותה של תעשיית הרכבות: Frank Dobbin, *Why the Economy Reflects the Polity: Early Rail Policy in Britain, France, and the United States*, in *THE SOCIOLOGY OF ECONOMIC LIFE* 401 (Mark Granovetter & Richard Swedberg eds., 2001)

9 ראו את ספרו של ויליאם רוי – פרופסור לסוציולוגיה היסטורית ופוליטית באוניברסיטת לוס-אנג'לס: WILLIAM G. ROY, *SOCIALIZING CAPITAL: THE RISE OF THE LARGE INDUSTRIAL CORPORATION IN AMERICA* (1997)

10 William G. Roy, *Functional and Historical Logics in Explaining the Rise of American Industrial Corporation*, in *THE SOCIOLOGY OF ECONOMIC LIFE* 305 (Mark Granovetter & Richard Swedberg eds., 2001)

11 נאמנות (Trust) היא טכניקה ארגונית שבה כמה תאגידים מפקידים את מניותיהם בידיו חבר-נאמנים, ובתמורה מקבלים בטחונות באותו ערך. חבר-הנאמנים מתפקד כמועצת המנהלים של הארגון. הנאמנויות הגדולות – דוגמת הנאמנות של רוקפלר, שמנתה ארבעים חברות לזיקוק נפט – נהפכו לשחקנים משמעותיים בכלכלה האמריקאית של סוף המאה התשע-עשרה. קואליציית המתנגדים לנאמנויות כללה אנשי עסקים שלא יכלו להתחרות בהן, בגלל גודלן ועוצמתן, וכן קבוצות פוליטיות שונות שחששו מריכוזיות העוצמה הכלכלית והפוליטית האדירה. ראו שנהב, לעיל ה"ש 1, בעמ' 58-59.

12 FLIGSTEIN, לעיל ה"ש 2, בעמ' 59-74.

13 Dobbin, לעיל ה"ש 8, בעמ' 404-409.

הסבר נוסף לגל המיזוגים טוען כי מדובר בתוצאה של מודלים פוליטיים-תרבותיים אשר מנחים את היזמים בפעילותם ומאפשרים להם לפרש את פעולתם של יזמים אחרים. לדעת ניל פליגסטיין (Neil Fligstein), משנת 1880 ועד סוף שנות השבעים של המאה העשרים התפתחו בארצות-הברית ארבע קונספציות של שליטה: שליטה ישירה במתחרים, שליטה בייצור, שליטה בשיווק ובמכירות ופיקוח פיננסי. כך, למשל, המודל הפוליטי-תרבותי הדומיננטי שהתגבש בסוף המאה התשע-עשרה הניע את היזמים, אשר פעלו במציאות כלכלית וטכנולוגית משתנה, לפעול להשגת שליטה ישירה במתחרים, אם על-ידי רכישתם, על-ידי שיתוף-פעולה עימם, על-ידי יצירת קרטלים או מיזוגים, או על-ידי יצירת מונופולין.¹⁴

אם כך, בניגוד להסברים הנפוצים במדע הכלכלה – אשר אומצו במידה רבה גם על-ידי משפטנים¹⁵ – כי מיזוגים הם תגובה רציונלית על מצבים של משברים בשוק, וכי מטרתם היא יצירת מבנה שליטה יעיל וצמצום עלויות, הציעו סוציולוגים שורה של הסברים, ובכל מקרה טענו כי חייבים להתייחס להקשר ההיסטורי ולגורמים פוליטיים ותרבותיים.

פרק ב: תהליכי התגבשותן והתעצמותן של הקבוצות העסקיות בישראל

המבנה של הכלכלה הישראלית למן סוף שנות השישים, בדומה לזה של חברות קפיטליסטיות אחרות, הוא של כלכלה דואלית. "הכלכלה הקטנה" מורכבת מעשרות אלפי עסקים, אשר מתחרים זה בזה ובתאגידים גדולים, ותרומתם למשק פחותה משל החברות הגדולות. לעומת זאת, "הכלכלה הגדולה" מתייחסת לקבוצה קטנה של חברות – כמה מאות לכל היותר – אשר מייצרות שיעור ניכר של התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), מעסיקות חלק נכבד מהמועסקים ואחראיות לשיעור בולט מכלל הייצוא. לצורך ההמחשה: סך המכירות של מאה התאגידים התעשייתיים הגדולים בשנת 1985 היווה 69% מכלל התמ"ג של המגזר העסקי; מאה תאגידים תעשייתיים העסיקו בשנה זו 42% מכלל העובדים בתעשייה; והייצוא של תאגידים אלה היווה 69% מכלל הייצוא התעשייתי (לא כולל יהלומים).¹⁶ נוסף על כך, 75% מכלל הכנסות המדינה ממס חברות בשנת 1986 (מס שהיווה באותה שנה 28% מסך מס ההכנסה שנגבה) מקורם היה ב-300 החברות העסקיות הגדולות ביותר.¹⁷

14 FLIGSTEIN, לעיל ה"ש 2, בעמ' 10-16.

15 אימוץ ההסברים הכלכליים הפונקציונליים בא לידי ביטוי, למשל, בטיעון של המשפטן הבולט מרק רוי, מבית-הספר למשפטים באוניברסיטת הרוורד, שלפיו "הטכנולוגיה מחייבת תאגידים גדולים." ראו: MARK ROE, STRONG MANAGERS, WEAK OWNERS: THE POLITICAL ROOTS OF AMERICAN CORPORATE FINANCE 3 (1994).

16 דן אנד ברדסטריט (Dun's 100) (1986).

17 מנהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 1990 – מספר 40 (1991).

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

למרות תהליכי הליברליזציה שעברה הכלכלה הישראלית למן אמצע שנות השמונים, נותר המבנה הארגוני של הכלכלה ריכוזי למדי. השוואה בין הריכוזיות בשנת 1985 לריכוזיות בשנת 2005 מצביעה כי תרומתם של התאגידים הגדולים בסך התמ"ג הצטמצמה מעט, אך גדל שיעור העובדים המועסקים על ידיהם, כמו גם תרומתם לסך הייצוא התעשייתי. כך, למשל, סך המכירות של מאה התאגידים התעשייתיים הגדולים בשנת 2005 היה 56% מהתמ"ג של המגזר העסקי; מאה תאגידים תעשייתיים העסיקו 68% מכלל העובדים בתעשייה; והייצוא של תאגידים אלה היה 82% מכלל הייצוא התעשייתי של ישראל.¹⁸ נוסף על כך, 68% מהכנסות המדינה ממס חברות בשנת 2003 (מס שהיווה באותה שנה 21% מכלל הכנסות המדינה ממס הכנסה) מקורם היה ב-1,095 החברות העסקיות הגדולות ביותר.¹⁹ ביטוי נוסף לריכוזיות של הכלכלה הישראלית הוא חלקם של היצואנים הגדולים בייצוא: 329 חברות מייצאות, המהוות פחות מ-3% מכלל החברות המייצאות, היו אחראיות בשנת 2005 ל-84% מכלל הייצוא של ישראל; כל אחת מהן ייצאה ביותר מ-10 מיליון דולר, וסך הייצוא שלהן היה יותר מ-21 מיליארד דולר.²⁰ הריכוזיות הגבוהה לא רק מאפשרת השפעה ניכרת של התאגידים הגדולים על הפעילות הכלכלית, אלא גם תורמת לתלות ניכרת בכלכלה הגדולה, ומעניקה לתאגידים, לבעלים ולמנהלים גישה למוקדי הכוח ואפשרות לא-מבוטלת של השפעה על המערכת הפוליטית ועל דפוסי קבלת ההחלטות.

בגרעין הכלכלה הגדולה מצויות כמה קבוצות עסקיות. קבוצה עסקית - או "אשכול חברות" במינוח המשפטי - היא אוסף של תאגידים עסקיים שלכל אחד מהם יש אישיות משפטית נפרדת אולם הם קשורים ביניהם, בצורה פורמלית או לא-פורמלית, באמצעות קשרי בעלות, קשרים עסקיים וקשרים חברתיים.²¹ עד סוף שנות השמונים פעלו שבע קבוצות, חלקן בראשות הבנקים הגדולים, אשר החזיקו בעמדת הציר בכלכלה, וזו הקנתה להן לא רק עוצמה כלכלית, אלא גם השפעה פוליטית מרחיקת-לכת: קבוצת הפועלים וקבוצת כור, בבעלות הסתדרות העובדים; קבוצת לאומי, בבעלות ההסתדרות הציונית; קבוצת אי.די.בי, בבעלות משפחת רקנטי; קבוצת איזנברג, שפעלה באמצעות "החברה לישראל"; קבוצת כימיקלים, בבעלות מדינת-ישראל; ולבסוף קבוצת כלל, בבעלות משותפת של קבוצת הפועלים וקבוצת אי.די.בי.

כתוצאה משינוי המשטר הפוליטי-הכלכלי והמעבר לדפוס ניאוליברלי, חלו שינויים

18 דן אנד ברדסטרט (2006) Dun's 100.

19 מנהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 2006 - מספר 55 (2007).

20 משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הייצואנים הגדולים בתעשייה הישראלית (2006).

21 ישראל אינה יוצאת-דופן בהיבט זה. קבוצות עסקיות הן תופעה נפוצה בחברות בעלות משטרים פוליטיים וכלכליים שונים זה מזה. למעשה, קבוצות עסקיות הן הצורה העיקרית של התארגנות תאגידים עסקיים בעולם. בופן, למשל, הקבוצות העסקיות נקראות "קריטצו" (keiretso); בקוריאה הדרומית מכנים אותן "צאבול" (chaebol); ואילו בספרד ובאמריקה הלטינית הן מכונות "גרופוס" (grupos). בשנים האחרונות מתנהל דיון נרחב בהן בסוציולוגיה ובמדע הכלכלה. ראו, למשל: Mark Granovetter, *Business Groups and Social Organization*, in *THE HANDBOOK OF ECONOMIC SOCIOLOGY* 429 (2ND ED., NEIL J. SMELSER & RICHARD SWEDBERG EDS., 2005).

משמעותיים במספרן של הקבוצות העסקיות ובדפוסי הבעלות עליהן. לצד ארבע הקבוצות הוותיקות (הפועלים, לאומי, אי.די.בי. (שרכשה את קבוצת כלל וקבוצת כור) וקבוצת עופר (שרכשה את קבוצת איזנברג)) התגבשו כמה קבוצות עסקיות חדשות בבעלות מספר מצומצם של משפחות – דוגמת משפחות דנקנר, אריסון, לבייב, פישמן, שטראוס ותשובה – אשר שולטות בחלק ניכר מההון ונהנות מעוצמה כלכלית ופוליטית ניכרת.²² לקבוצות העסקיות בישראל יש כמה מאפיינים מבניים משותפים, שניתן לעמוד עליהם באמצעות השוואתן בעיקר עם קבוצות עסקיות ביפן, בקוריאה הדרומית ובשוודיה.²³ ראשית, הקבוצות בישראל, בדומה לקבוצות ביפן, מחזיקות בבעלותן עשרות עד מאות תאגידים. בשנת 1999, למשל, שלטה קבוצת אי.די.בי. ב-32 חברות מבין 652 החברות שנסחרו בבורסת תל-אביב, ונהנתה מהשפעה חלקית על 13 חברות נוספות.²⁴ שנית, כל קבוצה מעסיקה מספר רב של עובדים, לעיתים עשרות אלפים. למשל, חברת "כימיקלים ישראל" מקבוצת עופר העסיקה לבדה בשנת 2005 יותר מ-9,000 עובדים.²⁵ שלישית, בדומה לקבוצות בקוריאה הדרומית, מבנה השליטה בקבוצות הישראליות הוא אנכי-פירמידלי.²⁶ רביעית, בדומה לקבוצות היפניות, שיתופי-פעולה עסקיים מאפיינים את היחסים בין הקבוצות בישראל;²⁷ חמישית ולבסוף, בדומה לקבוצות בקוריאה הדרומית

22 על-פי מדד הריכוזיות של קבוצת BDI, בשנת 2006 שלטו תשע-עשרה משפחות בכ-34% (248 מיליארד שקל) מסך ההכנסות של חמש מאות החברות המובילות בישראל. תשע-עשרה המשפחות המשפיעות ביותר הן דנקנר (נוחי), עופר, תשובה, ויסמן, סבן, אריסון, בינו, פדרמן, בורוביץ, לבייב, המבורגר, עוריאלי, פישמן, שטראוס, ורטהיים, אלוביץ, זיספאל, קו-שחר ושמלצר. ראו "19 משפחות שולטות ביותר משליש מהמשק" www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-3427442.00.html.

23 לדיון נרחב במאפיינים המבניים של הקבוצות, תוך השוואתן עם הקבוצות העסקיות ביפן, בקוריאה הדרומית ובטייוואן, ראו דניאל ממון "קבוצות עסקיות בכלכלה הישראלית: גורמי התגבשות והתעצמות" שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי 116 (דני פילק ואורי רם עורכים, 2004).

24 קובי אברמוב ויובל צוק "קבוצות השליטה בחברות הבורסאיות" החודש בבורסה 214 (יוני 1999).

25 ראו דן אנד ברדסטריט Dun's 100, לעיל ה"ש 18. כמחציתם מועסקים בישראל (4,657 מתוך 9,307), והיתר בשמונה מדינות שונות.

26 אחד המאפיינים הבולטים של הקבוצות העסקיות הוא ריבוי של חברות החזקה. למשל, קבוצת אי.די.בי., אשר נרכשה במאי 2003 על-ידי נוחי דנקנר ומשפחות ליבנת ומנור, מחזיקה בחברות בקבוצה באמצעות חברת "אי.די.בי. פיתוח", אשר שולטת בחברות "דיסקונט השקעות", "כלל ביטוח", "כור תעשיות" ו"כלל תעשיות". כל אחת מחברות אלה היא חברת החזקות שמחזיקה בעצמה עשרות תאגידים. "דיסקונט השקעות", למשל, מחזיקה בחברת "אלרון", שבבעלותה החברות "נטוויזן" ו"גיוון אימגינג". לתיאור עיתונאי של המבנה הפירמידלי ראו בועז בן-נון "הפירמידות" 23, 34 (אפריל 2006).

27 הקבוצות העסקיות אימצו מראשית דרכן אסטרטגיה של יצירת שיתופי-פעולה, והמדינה עודדה אותם לכך. למשל, חברת "נשר" – מונופול המלט בישראל במשך עשרות שנים – הייתה בבעלות משותפת של קבוצת כור וקבוצת כלל; חברת "פז" הייתה עד לאחרונה

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

ובשוודיה, הקבוצות בישראל נהנות מעוצמה כלכלית ופוליטית ניכרת. למשל, בשנת 1994 הגיע חלקה של קבוצת הפועלים בתוצר העסקי, בצירוף קבוצות ותאגידים שבשליטתה, ל-8.2% - השיעור הגבוה ביותר שנרשם במדינה מפותחת כלשהי.²⁸ בשנת 2002, לאחר שחויבה למכור תאגידים שבבעלותה, היה שווי החברות הכלולות בקבוצת הפועלים יותר מ-10 מיליארד שקל - 6.13% משווי השוק של בורסת תל-אביב.²⁹ ההשפעה הפוליטית של הקבוצות העסקיות באה לידי ביטוי במגוון של דרכים, ביניהן הזרמת משאבים כספיים מראשי הקבוצות העסקיות למפלגות פוליטיות ולמערכות הבחירות של פוליטיקאים. בתמורה האליטה הפוליטית מעניקה הטבות כלכליות, כגון שינוי ביעוד קרקעות, כמו במקרה של "חברת המלח" מקבוצת דנקנר.³⁰

הקבוצות העסקיות התגבשו החל בסוף שנות החמישים, כתוצאה מהצמיחה הכלכלית המהירה, באמצעות תהליכים של רכישות, כניסה לתחומי פעילות חדשים ומיזוגים. כך, לדוגמה, בנק הפועלים, אשר בשנות החמישים היה אחד מבין שורה של בנקים קטנים, הצליח לזג לתוכו עשרות אגודות אשראי, דוגמת בנק הלוואה וחסכון, וכן שורה של בנקים קטנים, דוגמת בנק זרובבל, בנק חרושת ומסחר ובנק יפת.³¹ התעצמותו של בנק הפועלים באה לידי ביטוי בגידולם של המאזן, ההון העצמי, הרווחיות, מספר העובדים ומספר הסניפים.³²

המיתון של אמצע שנות השישים העניק זריקת עידוד רצינית להתגבשות הקבוצות העסקיות. ביציאה מן המיתון התרחש גל נרחב של מיזוגים ורכישות של תאגידים שנקלעו למשבר כלכלי. למשל, בנק לאומי רכש שורה של בנקים, דוגמת בנק אלרון, ובנק

שותפות בין קבוצת בינו צדיק וקבוצת לאומי; חברת "כלל ביטוח" היא שותפות בין בנק הפועלים וקבוצת אי.די.בי. השותפות בין הקבוצות אינה רק מקומית, אלא גם שותפות בהשקעות גלובליות. למשל, קבוצת תשובה וקבוצת אי.די.בי. שותפות בבניית מתחם של מלונאות, הימורים, מסחר ומגורים בלאס-וגאס. ראו יורם גביוון "בעלי האג"ח של דנקנר מהמרים על לאס וגאס" הארץ 22.7.2007.

28 ראו מדינת ישראל דין וחשבון הוועדה לבחינת ההיבטים של אחזקות בנקים בתאגידים ריאליים (ועדת ברודט) (1995).

29 ראו אברמוב וצוק, לעיל ה"ש 24.

30 ראו דיון נרחב בסוגיה במאמרו של יאיר אהרני, אשר מצביע, למרות הקשיים במדידת ההשפעה, על מגוון ההשפעות של אנשי עסקים על האליטה הפוליטית והביורוקרטית. לטענתו, רוב המאמצים להשפיע על המערכת הפוליטית מתמקדים במניעת שינוי יותר מאשר בהשגת טובת-הנאה ספציפית. ראו יאיר אהרני "אליטות עסקיות חדשות" אליטות חדשות בישראל 80 (אליעזר בן-רפאל ויצחק שטרנברג עורכים, 2007).

31 התעצמותו של בנק הפועלים הייתה חלק מתהליך הריכוזיות שעבר ענף הבנקאות. לדיון מורחב ראו מאיר חת הבנקאות בישראל - חלק ראשון: סקירה היסטורית (1994). אולם אין ספק כי גורם מכריע בתהליך קשור ל"תוכנית הכספית של חברת העובדים", שבאמצעותה עמד לרשות בנק הפועלים אשראי זול (קרנות פנסיה וקופות גמל) שסייע ברכישת תאגידים עסקיים. להרחבה ראו לב גרינברג ההסתדרות מעל הכל (1993).

32 נחום גרוס ויצחק גרינברג בנק הפועלים: חמישים השנים הראשונות 1921-1971 (1994).

פויכטונגר השתלט בשלבים על חברת "אפריקה ארץ ישראל להשקעות", וכתוצאה מכך רכש שליטה בחברת הביטוח "מגדל", תוך מיזוגה עם חברת הביטוח "בניין". תהליכי הרכישה והמיזוגים הביאו לידי התגבשותה של קבוצת לאומי, שנהפכה לבעלים של אחד הבנקים הגדולים, של חברת הביטוח הגדולה ביותר, של אחת מחברות הבנייה הגדולות ושל תאגידי תעשייתיים רבים. דוגמה נוספת היא קבוצת אי.די.בי., שהחלה להתגבש כקבוצה באמצעות בנק דיסקונט. הבנק הקים בשנת 1961 את "דיסקונט השקעות" כדי להשקיע בענף התעשייה, ובאמצעותו רכשה הקבוצה במשך שנות השישים והשבעים כמה תאגידי שונים, דוגמת החברה הכלכלית לישראל (פי.אי.סי.). באמצעות פי.אי.סי., ובאמצעות חברות החזקה אחרות, רכשה קבוצת אי.די.בי. שליטה בחברות תעשייתיות, בחברות בניין, בחברות דלק ועוד.³³

התרחבותה של התעשייה הבטחונית לאחר מלחמת 1967, והתגבשותה של התשלובת התעשייתית-בטחונית, תרמו תרומה מכרעת להתגבשותן ולהתעצמותן של הקבוצות העסקיות. תעשיית הנשק התרחבה לאחר 1967 בעקבות החלטה מדינתית מכוונת שהתקבלה כתגובה על סדרה של גורמים: אמברגו צרפתי על מכירות נשק לישראל, מירוץ החימוש המחודש במזרח התיכון ועלייה משמעותית בתקציב הביטחון של ישראל.³⁴ תעשיית הביטחון נהפכה לתעשייה המרכזית במשק – בראשית שנות השמונים הועסקו בה יותר מחמישית מכלל עובדי התעשייה (בהשוואה ל-3.7% בשנת 1955), ו-28% מכלל הייצוא התעשייתי מקורם היה במוצרים בטחוניים. יתר על כן, יותר מ-65% מכלל ההוצאות על מחקר ופיתוח הושקעו בתחום הביטחון, ויותר ממחצית המדענים והמהנדסים הועסקו בתחום זה – שלישי מהם במחקר ופיתוח.³⁵

ניתן להדגים את הקשר ההדוק שבין התעשייה הבטחונית לבין התגבשותן של הקבוצות העסקיות באמצעות המקרה של "כור תעשיות". עד סוף שנות השישים התמקדה הקבוצה בתעשיית הבנייה, שהייתה מקור צבירת ההון העיקרי בשנות החמישים ובראשית שנות השישים. בסוף שנות השישים, בעקבות הפסדים כבדים שצברה,³⁶ קיבלה הנהלת כור החלטה אסטרטגית: "להתרחק ככל האפשר ממוצרי בנייה, הנתונים לתנודות שוק חריפות ולהתרכז במוצרים למערכת הביטחון, באלקטרוניקה, בכימיה ובמתכת."³⁷ בעקבות ההחלטה הקימה הקבוצה, בסיוע מדינתי, שורה של מפעלי אלקטרוניקה ומפעלים לעיבוד מתכות ולעיבוד

33 ראו יאיר אהרני מבנה והתנהגות במשק הישראלי (1976); חת, לעיל ה"ש 31; שמשון ביכלר ויונתן ניצן מרווחי מלחמה לדיבידנדים של שלום (2001).

34 אהרון קליימן חרב פיפיות: הייצוא הבטחוני של ישראל ושוך הנשק העולמי (1992).

35 חיים ברקאי "פרשת הדרכים של התעשייה הבטחונית" סקירה חודשית 47 (9) 34 (1990); Alex Mintz, *An Empirical Study of Military Industrial Linkages in Israel*, 12 ARMED FORCES AND SOCIETY 9 (1985).

36 בשנים 1966-1967 הפסידה כור כ-30 מיליון לירות מתוך מחזור שנתי של 350 מיליון לירות. לדין נרחב בארגון-מחדש שנערך בקבוצת כור בסוף שנות השישים ראו מיכל פרנקל ההיסטוריה הנעלמה של היד הנראית: יסודות של שדה הניהול בישראל (עבודת דוקטורט, אוניברסיטת תל-אביב, הפקולטה למדעי החברה, 2000).

37 אליעזר לוי "מאיר עמית: חברת העובדים לא נותנת לנו מספיק כסף" הארץ 10.10.1969.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

שבבי, וכן רכשה מפעלים קיימים בתחומים אלה. כתוצאה מכך התמקד חלק ניכר מהפעילות התעשייתית של הקבוצה בתחום הביטחון. אלכס מינץ העריך כי בשנת 1982 הועסקו יותר ממחצית עובדי הקבוצה (מתוך 34,500) בפירמות בטחוניות, וכי כ-17% מהמכירות לשוק הפנימי היו למערכת הביטחון וכ-20% מכלל הייצוא של כור היה ייצוא בטחוני.³⁸

חלק לא-מבוטל מהתאגידים בתעשיית הביטחון הם תאגידים גדולים שתפסו מקום מרכזי בכלכלה הגדולה. רובם בבעלות מדינתית או בבעלות הקבוצות העסקיות: בבעלות המדינה מצויים תאגידים דוגמת התעשייה האווירית, התעשייה הצבאית ורפא"ל; בבעלות קבוצת כור היו תאגידים דוגמת "תדיראן", "אלישרא" ו"טלרד"; בבעלות קבוצת כלל היו תאגידים דוגמת "אורדן"; ובבעלות קבוצת אי.די.בי. תאגיד דוגמת "אלביט".

הקבוצות העסקיות המשיכו להתעצם גם בתקופת ההיפר-אינפלציה. תקופה זו מכונה בפי הכלכלנים "העשור האבוד", אך מבחינת תאגידים בכלכלה הגדולה, ובמיוחד מבחינת הקבוצות העסקיות, מדובר ב"תור הזהב". בתקופת האינפלציה הרחיבו הקבוצות את אחיזתן באמצעות מניפולציות פיננסיות, תוך שהן נהנות מאוזלת-ידה של המדינה בגביית מיסים הולמים בתנאי ההיפר-אינפלציה (זאת עד 1985, עת נחקק חוק התיאומים בשל האינפלציה - חוק שטיינברג). משקלן של הקבוצות הבנקאיות במשק הישראלי גדל מאוד במקביל לתהליך האינפלציוני, בעיקר למן שנת 1973. אריה מרום מבנק ישראל, למשל, טען כי -

"כתוצאה מהאינפלציה הגבוהה תפח אפוא הענף בכ-80 אחוזים לעומת הגודל שהיה מתקבל אילו שררה במשק אינפלציה בת 10 אחוזים לשנה. כן גרמה רמת האינפלציה... לגידול מספר המועסקים בענף בקרוב לחצי אחוז ממספר המועסקים במשק (כ-6000) ותשלומי השכר של הבנקים גדלו בכאחוז מסך כל תשלומי השכר במשק (גידול של 22 אחוזים במועסקים ובשכר לעומת גודלם באינפלציה בת 10 אחוזים)."³⁹

רווחי הקבוצות הבנקאיות גדלו גם בראשית שנות השמונים כתוצאה מהגאות בכורסה וממקומם המרכזי של הבנקים בשוק ההון (רווחי ניירות-ערך, חיתום והפצה של ניירות-ערך, ניהול קרנות נאמנות והאשראי שניתן ללקוחות לצורך השקעה בשוק ההון).⁴⁰ נגיד בנק ישראל מיכאל ברוננו וליאורה מרידור ממחלקת המחקר של בנק ישראל הוסיפו כי האינפלציה הגבוהה אפשרה לפירמות להשיג רווחים גבוהים בעיקר באמצעות מניפולציות פיננסיות מוצלחות.⁴¹ יתר על כן, בעקבות העדר חקיקה מתאימה לגביית מיסים הולמים

38 Mintz, לעיל ה"ש 35.

39 אריה מרום "תרומת האינפלציה לגידולו של ענף הבנקאות בישראל" סקר בנק ישראל 62, 42 (1987).

40 חת, לעיל ה"ש 31, בעמ' 94.

41 מיכאל ברוננו וליאורה מרידור "מחיר המעבר מייצוב לצמיחה בת-קיימא" רבעון לכלכלה 105, 145 (1990).

בתנאי אינפלציה, שילמו חברות רבות במשק, ובמיוחד התאגידים הגדולים, מס חברות נמוך מכפי שהיו אמורים לשלם. למשל, בשנת 1984, למרות עלייה מתונה של כ-2% בתוצר העסקי, ירדה גביית המס מהפירמות לשפל בולט.⁴²

אם כן, בתקופת ההיפר־אינפלציה הצטברו עתודות כספיות גדולות בידי התאגידים הגדולים, ובמיוחד בידי תאגידים בבעלות הקבוצות העסקיות. עתודות אלה שימשו לרכישת תאגידים נוספים, להקמת חברות חדשות, ובמיוחד למימון תאגידים מפסידים בבעלות הקבוצות. למשל, בראשית שנות השמונים הרחיבה קבוצת כלל את פעולת הסחר שלה באמצעות החברה־הבת "כלל סחר", אשר רכשה תאגידים שונים בתחומי המסחר והשיווק, המחשבים והמימון. הקבוצה הרחיבה גם את פעילותה בענף הביטוח על־ידי רכישת הבעלות על חברת "אררט" ומיזוגה לתוך "כלל ביטוח", וכן על־ידי רכישת חברת הביטוח "איתן".

לסיום, צורת הארגון המועדפת בכלכלה הגדולה של ישראל למן סוף שנות השישים, בדומה למצב ברוב העולם, היא הקבוצה העסקית, ותהליכים של ארגון־מחדש הם מאפיין בסיסי של הכלכלה הגדולה. בחלק הבא אתיחס, בין היתר, גם לשינויים שהתרחשו למן אמצע שנות השמונים כתוצאה משינוי המשטר הפוליטי־הכלכלי בישראל והמעבר ממודל של "מדינה מפתחת" למשטר ניאו־ליברלי.

פרק ג: רכישות, מיזוגים ופיצולים בקבוצות העסקיות – תפקיד המדינה

עד אמצע שנות השמונים ניתן לתאר את מדינת־ישראל כ"מדינה מפתחת" (developmental state) שנקטה פרקטיקות מגוונות של מעורבות ישירה ועקיפה במגמה להבטיח רמה גבוהה של פעילות כלכלית, פיתוח תעשייתי ותעסוקה מלאה.⁴³ כך, למשל, שלטה המדינה

42 מס החברות בשנת 1984 היה 16.7% מסך מס ההכנסה שנגבה, ואילו בשנת 1985, בעקבות הפעלת תוכנית הייצוב הכלכלית וירידת האינפלציה ממאות אחוזים לעשרות בלבד, הוא הגיע ל-28.2%. מנהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 1989 – מספר 39 (1991); מנהל הכנסות המדינה דו"ח שנתי 1996 – מספר 46 (1997).

43 הדגם של "מדינה מפתחת" שרר במדינות רבות לאחר מלחמת־העולם השנייה, ביניהן צרפת, ספרד, מקסיקו, צ'ילה, יפן, קוריאה הדרומית ואחרות. ראו: PETER EVANS, EMBEDDED AUTONOMY: STATES & INDUSTRIAL TRANSFORMATION (1995); CHALMERS A. JOHNSON, MITI AND THE JAPANESE MIRACLE: THE GROWTH OF INDUSTRIAL POLICY 1925–1975 (1982). על־פי דגם זה, המדינה נוקטת פרקטיקות של מעורבות אינטנסיבית על־מנת לעצב ולכוון את הפעילות הכלכלית. לגבי רבים מהמקרים הללו ניתן אף לטעון כי המדינה היא שיצרה את הכלכלה הלאומית המודרנית. למעשה, המדינה תפקדה כגורם מכריע המפתח את הכלכלה הקפיטליסטית באמצעות מדיניות אקטיביסטית של תיעוש, יצירה של הון מקומי

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

בהקצאתם של משאבים כלכליים חשובים, כגון קרקע, מים ומשאבי טבע אחרים. כמו כן, מנגנון המדינה שלט באופן מוחלט כמעט בתהליכים של גיוס הון ממקורות פנימיים וחיצוניים והקצאתו לגורמים ציבוריים ופרטיים על-פי מדיניות מרכזית. המדינה שלטה גם בסחר החוץ, בדפוס ההשקעה וכן בעיצוב שוק העבודה ובניהולו.⁴⁴ תהליכים אלה של הקצאת משאבים ניוונו משיקולים פוליטיים שנועדו להבטיח את ההגמוניה של מפא"י, המפלגה הדומיננטית, ומלוגיקה פוליטית רחבה יותר של בניית מדינה: התחמשות ובניית כוח צבאי, קליטת מהגרים יהודים ופיזורם במרחב, תיעוש מואץ ופיתוח של מדינת-רווחה באופן שהבטיח רמות שונות של הגנה חברתית-כלכלית לאוכלוסיות שונות על-פי אזרחות, לאום, אתניות ומגדר.⁴⁵

הארגונים המדינתיים יצרו את התנאים ואף סייעו להתגבשותם של תאגידים גדולים ושל קבוצות עסקיות, כפי שהתרחש בחברות אחרות, דוגמת קוריאה הדרומית. ראשית, הקמת קבוצת כלל הייתה יוזמה מדינתית, אשר הובילה ליצירת שותפות בין הבנקים הגדולים בישראל לבין בעלי הון יהודים מאמריקה הדרומית. המדינה לא רק יזמה את הקמת קבוצת כלל, אלא גם סייעה לה בצורות שונות, כמו ליתר הקבוצות המתגבשות. למשל, המדינה מכרה לקבוצה תאגידים רבים במחירים נמוכים למדי, במיוחד בתחום הטקסטיל. דוגמאות לכך הן מכירת "מפעלי טקסטיל בית-שאן-נצרת"; מכירת חברת "אזורים" בשנת 1969, שהייתה בבעלות חברת "שיכון ופיתוח" הממשלתית; או מכירת חברת "מניב", שעסקה בהשקעות בניירות-ערך.⁴⁶ בשנים הראשונות לקיומה פעלה "כלל" כחברת החזקות אשר התמקדה בהשקעה במניות, ובמיוחד באלה של בעלי מניותיה. בסוף שנות השישים עברה "כלל" שינוי ארגוני משמעותי, והחלה לפעול כקבוצה עסקית הפועלת במגוון של ענפים.

ובניית שווקים. דפוס זה נשען, בין היתר, על שליטה הדוקה של המדינה בתהליכי הגיוס וההקצאה של הון, שאפשרה לה לקבוע את דפוס ההשקעה בכלכלה המקומית. לדיון מורחב ראו דניאל ממזן וזאב רוזנהק בנק ישראל: כלכלה פוליטית בעידן הניאו-ליברלי (בדפוס).

44 David Levi-Faur, *The Developmental State: Israel, South Korea and Taiwan Compared*, 33 STUDIES IN COMPARATIVE INTERNATIONAL DEVELOPMENT 65 (1998); Rosenhek Zeev, *The Political Dynamics of a Segmented Labour Market: Palestinian Citizens, Palestinians from the Occupied Territories and Migrant Workers in Israel*, 46 ACTA SOCIOLOGICA 231 (2003).

45 שלמה סבירסקי "1967: תפנית כלכלית-מדינית בישראל" עיונים בתקומת ישראל – סדרת נושא: חברה וכלכלה בישראל – מבט היסטורי ועכשווי 91 (2005); זאב רוזנהק "דינאמיקות של הכלה והדרה במדינת הרווחה הישראלית: בניית מדינה וכלכלה מדינתית" דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל 317 (חנה הרצוג, טל כוכבי ושמרון צלניקר עורכים, 2007); MICHAEL SHALEV, *LABOUR AND THE POLITICAL ECONOMY IN ISRAEL* (1992); GERSHON SHAFIR & YOAV PELED, *BEING ISRAELI: THE DYNAMICS OF MULTIPLE CITIZENSHIP* (2002).

46 לתיאור עיתונאי של הסיוע הממשלתי המקיף לכלל ראו מרדכי צבי "יד כלל בכל" הארץ 12.1.1972.

ההחלטה על הקמת תעשייה בטחונות, אשר תייצר אמצעי לחימה עיקריים, העניקה דחיפה משמעותית ביותר בתהליך התגבשותן והתעצמותן של הקבוצות העסקיות החל בסוף שנות השישים. כתוצאה מהחלטה זו החלו קבוצות כור, כלל ואי.די.בי. לרכוש ולייסד תאגידים הפועלים בענפי המתכת והאלקטרוניקה, על-מנת ליהנות מהיתרונות של המיזון הממשלתי הנדיב ומהשקעות המדינה במחקר ופיתוח. קבוצת כלל, למשל, פעלה בענף המתכת, במיוחד לצרכים צבאיים, באמצעות "החברה ליציקות פלדה", "חצור מפעלי מתכת", "אורדן עיבוד שבבי", "רום כרמל" ו"קופפר". בשנת 1977 מיזגה קבוצת כלל את כל החברות לחברה אחת – "אורדן תעשיות מתכת".⁴⁷

דרך נוספת שבאמצעותה פעלה המדינה להתגבשותם של תאגידים גדולים וקבוצות עסקיות הייתה מדיניות המיזוגים. ארגונים מדינתיים יכולים להשפיע על שינויים מבניים בשתי דרכים לפחות: ראשית, באמצעות מדיניות מכוונת, כגון פטור מתשלום מיסים, שמעודדת מיזוגים היות שבאופן זה אין לפירמות המתמזגות עלויות כספיות נוספות; דרך אחרת היא באמצעות אי-התערבות ואי-הסדרה של התחרות בשוק.⁴⁸ כפי שעלה בדיון בפרק הראשון, המיזוגים הראשונים בארצות-הברית נעשו ללא כל בקרה ופיקוח, ורק לאחר שהתברר כי התוצאה הייתה התגבשות תאגידי-ענק ועלייה מהירה בריכוזיותם, החלה המדינה האמריקאית לאמץ חקיקה שנועדה להגבילם. בישראל, באופן ספציפי, עודדה המדינה מיזוגים באמצעות פטור מתשלום מיסים והעדר חקיקה (עד אמצע שנות התשעים) המסדירה את עניין המיזוגים בישראל. בדוח משנת 1977 של הוועדה למיזוגים וקונגלומרטים,⁴⁹ בראשות פרופ' יוסף גרוס, נאמר כי –

"המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל בעבר הייתה לעודד מיזוגים. העידוד נעשה בתוקף החוק לעידוד התעשייה (מיסים) תשכ"ט-1969 ובאמצעות הלוואות והטבות שונות שניתנו לתעשיות מתמזגות."⁵⁰

47 דן זרמי "מפעלי מתכת של 'כלל תעשיות' מוזגו לחברה אחת" הארץ 5.12.1977.
 48 סוציולוגים פוליטיים ציינו זה כבר כי התהליך הפוליטי כולל לא רק "החלטות" (decisions), אלא גם "אי-החלטות" (non-decisions). כלומר, הצד הסמוי של התהליכים הפוליטיים הוא היכולת של שחקנים בעלי עוצמה למנוע דיון בנושאים המאיימים על האינטרסים שלהם, ואף למנוע את העלאתם לסדר-היום הציבורי. להרחבה ראו ברוך קימרלינג בין מדינה לחברה: סוציולוגיה של הפוליטיקה כרך א 83-86 (1995).

49 מדינת ישראל דו"ח הוועדה למיזוגים וקונגלומרטים (ועדת גרוס) (1977) (להלן: דוח ועדת גרוס). ועדת גרוס, כמו גם ועדת ברודט, שאליה נתייחס בהמשך, השתמשו במושג האמריקאי "קונגלומרט". בהמשך (להלן ה"ש 91) נתייחס להבדל בין "קבוצה עסקית" לבין "קונגלומרט". בהקשר הנוכחי נציין כי מדובר למעשה בשימוש לא-מדויק במושג "קונגלומרט", וכי הוועדות היו צריכות להשתמש במושג "קבוצה עסקית". השימוש הלא-מדויק במושגים משקף העדר עניין מחקרי רב בקבוצות העסקיות במסגרת הספרות האקדמית, ובמיוחד במדע הכלכלה ובתחום המשפטים, עד אמצע שנות התשעים של המאה הקודמת.

50 שם, בעמ' 2.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

הרציונל של המדינה בתמיכתה במיזוגים היה שבאמצעותם תגדל היעילות הכלכלית ותתחזק יכולת התחרות בשווקים. במבוא להצעת חוק ההגבלים העסקיים שהונחה על שולחן הכנסת מטעם הממשלה בשנת 1983, ואשר הסתמכה בין היתר על מסקנותיה של ועדת גרוס, נקבע כי –

"המשק הישראלי זקוק גם למפעלים גדולים בעלי יעילות כלכלית אשר יוכלו להתחרות בשוקי העולם ולתרום בכך גם לשיפור מאזן התשלומים."⁵¹

הקשר בין מיזוגים לבין תחרות נידון בהרחבה על-ידי ועדת גרוס במיוחד סביב היחסים הכלכליים עם השוק האירופי – שותפי הסחר העיקריים של ישראל. ההסכמים שנחתמו עם השוק האירופי יצרו, מצד אחד, הזדמנות להגברת מכירותיה של התעשייה הישראלית, אך מן הצד האחר, התחזק החשש כי מפעלים ענקיים באירופה יגבירו את מכירותיהם בשוק המקומי.⁵² על-כן, משרד התעשייה והמסחר, כמו גם נציגי הקבוצות העסקיות, ראו במיזוגים של מפעלים קיימים אמצעי לחיזוק התעשייה המקומית אל מול תחרות פוטנציאלית חריפה מבחוץ.⁵³ אם כך, המדינה עודדה מיזוגים מתוך כוונה להביא לידי התגבשותם של תאגידי גדולים וקבוצות עסקיות, אשר יגבירו את הפעילות התעשייתית, יגדילו את מספר המועסקים בתעשייה וירחיבו את היקף הייצוא. החשיבות שהעניקה המדינה לקבוצות העסקיות באה לידי ביטוי גם בהמלצותיה של ועדת גרוס, אשר הציעה לא להתערב במיזוגים אלכסוניים:

"בישראל בה קיימים יעדים ראשוניים במעלה לפיתוח התעשייה בכיוון שיפור מאזן התשלומים, פיזור האוכלוסייה, תעסוקה וכו', ספק רב אם יש מקום להתערבות אדמיניסטרטיבית שיש בה כדי לעכב פיתוח תעשייתי חשוב, עקב חשש בלבד של ריכוז כוח בידי הקונגלומרט. לפיכך לא נראה לנו בשלב זה כי יש מקום לפקח על פעולת הקונגלומרטים."⁵⁴

- 51 הצעת חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983, ה"ח 1647.
- 52 החל בשנות השישים נחתמו שורה של הסכמים בין ישראל לבין השוק האירופי המשותף. שני ההסכמים הראשונים, משנת 1964 ומשנת 1970, היו הסכמי העדפה במכסים. בשנת 1975 נחתם הסכם אזור סחר חופשי, שאפשר העברה חופשית של סחורות תעשייתיות. ההסכם קבע כי לא יהיו מכסים בייבוא ובייצוא, ולא יהיו מגבלות כמותיות בייבוא באופן הדדי. הסכם זה הסתיים עם חתימת הסכם האסוציאציה בנובמבר 1995.
- 53 ראו את דבריהם של בנימין תורן, מנכ"ל חברת "תבל", ושל מאיר עמית, מנכ"ל כור, לפני ועדת גרוס. ראו דוח ועדת גרוס, לעיל ה"ש 49, בעמ' 25.
- 54 שם, בעמ' 46. ראוי לציין כי חברי ועדת גרוס היו משפטנים וכלכלנים אשר ביטאו את הלכי-הרוח הדומיננטיים בקרב הפרופסיה המשפטית והכלכלנית. במילים אחרות, הוועדה לא המליצה למנוע מיזוגים קונגלומרטיים בהשפעת אסכולת שיקגו במדע הכלכלה ובתחום המשפטים, אשר באה לידי ביטוי בגישה הכלכלית למשפט (Law and Economics). בהשפעת אסכולת שיקגו בכלכלה ובמשפט, השאלה המרכזית היא אם מיזוגים קונגלומרטיים הם

המדינה לא רק הצהירה על תמיכתה במיזוגים, אלא אף עודדה אותם באמצעות מדיניות מיסוי שסייעה בהתגבשותן של הקבוצות העסקיות. בדברי ההסבר להצעת חוק עידוד התעשייה (מסים) נאמר:

"אחת התופעות במשק הישראלי המשוועות לתיקון היא הפיצול הרב של הייצור בתעשייה בין מפעלים קטנים, הגורם לייקור הייצור ולהגבלת כושר התחרות. חוסר האפשרות לייצר בסדרות גדולות מגביל את האפשרות להתמחות, מכביד על גיוס הון ומקשה על התפעול והניהול. אחת המטרות העיקריות של החוק המוצע היא לעודד מיזוגים של מפעלים בני קו ייצור אחד, דהיינו מפעלים המסוגלים להתמוזג מבחינה תפעולית למפעל אחד."⁵⁵

באופן ספציפי, בסעיף 32 לחוק עידוד התעשייה (מסים) נקבע כי מיזוג של חברות תעשייתיות בנות קו ייצור אחד יהיה ללא עלויות מס.⁵⁶ הענקת הטבות המס לתאגידים הקלה מאוד את האפשרות של מיזוגים, ובעקבות כך התרחש גל של מיזוגים בקבוצות העסקיות מייד לאחר חקיקת החוק. בקבוצת כור, למשל, מוזגו בשנת 1969 שני מפעלי קרמיקה ("חסין אש" ו"חרסה"); בשנת 1971 מוזגו חמישה מפעלים והוקמה חברת "כור מתכת";⁵⁷ בשנת 1978, בעקבות מסע רכישות של חברות אלקטרוניקה, מוזגו שלושה מפעלים למפעל "טלכור" ("מידה", "פינגווין" ו"מערכות כור"). הפטור מתשלום מס עודד גם את קבוצת כלל לאמץ מדיניות של מיזוגים. למשל, המיזוג של "כלל תעשיות" עם "החברה המרכזית למסחר והשקעות", אשר כתוצאה ממנו נהפכה קבוצת כלל לשחקן

יעילים מבחינה כלכלית, ולא אם הם תורמים לריכוזיות או אם יש להגן על שחקנים קטנים מול תאגידים גדולים או קבוצות עסקיות. לדיון בהשפעותיה של אסכולת שיקגו על דיני הגבלים עסקיים ראו: Kenneth J. Hamner, *The Globalization of Law: International Merger Control and Competition Law in the United States, the European Union, Latin America and China*, 11 J. TRANSNAT'L L. & POL'Y 385 (2002). כך, למשל, ועדת גרוס מציינת כי אין כל הסכמה בין המומחים מהו קונגלומרט, וחשוב יותר – כי לא בטוח כלל שקונגלומרטים פוגעים בתחרות. יתר על כן, חברי הוועדה מציינים כי קונגלומרט "עשוי להביא לידי יעילותה של הפירמה". ראו דוח ועדת גרוס, לעיל ה"ש 49, בעמ' 45.

55 הצעת חוק עידוד התעשייה (מסים), התשכ"ט-1969, ה"ח 841.

56 יתר על כן, החוק העניק אפשרות לחברה-אם ולחברה-בת שבבעלותן מפעלים תעשייתיים בני קו ייצור אחד להגיש דוח מאוחד למס הכנסה, תוך קיזוז הפסד של חברה אחת כנגד רווחי החברה האחרת. נוסף על כך, במקרה של מיזוג העניק החוק אפשרות לקזז הפסדים של החברה המתחסלת עקב המיזוג כנגד רווחיה של החברה הממוזגת. הפטור ממס היה מקיף ביותר, וכלל מס חברות, היטל ביטחון ורווחי הון. ראו חוק עידוד התעשייה (מסים), התשכ"ט-1969, ס"ח 232.

57 המפעלים שמוזגו הם "אגן מפעלי מתכת", "מפעלי הנדסה של וולקן (1956)", "חרושת מנועים ומכשירים חשמליים", "סימת" ו"מפעלי הנדסה רמים".

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

משמעותי ביותר בכלכלה הגדולה,⁵⁸ הוביל גם לתהליכי ארגון-מחדש משמעותיים בקבוצת כלל, שכללו הקמת חטיבות חדשות וכניסה לתחומי פעילות חדשים על-ידי רכישות ומיזוג של תאגידים, דוגמת המיזוג של "מפעלי טקסטיל בית-שאן-נצרת" עם "כיתן-דימונה".⁵⁹ מנגנון מרכזי נוסף שבאמצעותו עודדה המדינה מיזוגים הוא העדר חקיקה המסדירה מיזוגים. מצב זה התקיים עד שנת 1988. חוק ההגבלים העסקיים, התשי"א-1959, דן בהסדרים כובלים ובמונופולים, אך לא במיזוגים. העדר חוק לפיקוח על מיזוגים הקל את האפשרות של מיזוגים משמעותיים מאוד, דוגמת המיזוג הענקי של "כלל תעשיות" עם "החברה המרכזית למסחר והשקעות" שנעשה בשנת 1975 במטרה לייסד חברה-בת שתהווה זרוע שלטיטה בתאגידים התעשייתיים של קבוצת כלל. הקמת החברה-הבת נועדה לאפשר מבנה שליטה שבו חברות התעשייה נמצאות תחת מטרייה אחת, ובמקביל תאגידים הפועלים בענפים כלכליים אחרים נשלטים על-ידי חברות-בנות אחרות. ראוי לציין כי בהשוואה לזירה הבין-לאומית לא הייתה מדינת-ישראל יוצאת-דופן בהעדר החקיקה ביחס לתחום המיזוגים: עד לאמצע שנות השמונים העבירו כשלושים מדינות בלבד חקיקה שנועדה להבטיח תחרות, ורק לעשר מדינות היו רשויות משמעותיות להגבלים עסקיים.⁶⁰ מדינות רבות לא הסדירו את הפיקוח על מיזוגים משום שהיו מעוניינות בהתגבשותם של תאגידים גדולים, אשר יובילו את תהליכי התיעוש והפיתוח ויעסיקו מספר רב של עובדים. התמיכה בהקמת תאגידים גדולים נבעה גם מן הטיעון כי יתרונות הגודל מביאים לידי צמצום עלויות, ועל-כן תאגידים גדולים יכולים להתחרות בשווקים חיצוניים בצורה טובה יותר מאשר תאגידים קטנים. אכן, גם בחברות אחרות תרמה אי-חקיקתם של חוקים המסדירים הליכי מיזוג להתגבשותם של התאגידים הגדולים. למשל, בארצות-הברית נחקק Clayton Act, משנת 1914, רק לאחר מיזוגי-ענק בין תאגידים; ובקוריאה הדרומית, בדומה לישראל, יצר העדר החקיקה נגד מיזוגים את התנאים המוסדיים להתגבשותן של הקבוצות העסקיות.⁶¹ הצעת חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983, מסבירה במפורש כי הצורך בפיקוח על מיזוגים התעורר בישראל, כמו בארצות אחרות, בשלב מאוחר יחסית, וזאת כי -

58 ל"חברה המרכזית למסחר והשקעות" היו החזקות משמעותיות במניותיהן של חברות כגון "מפעלי מלט נשר", "אורדן", "כיתן-דימונה", "אלקטרה", "רום כרמל" ועוד. המיזוג נעשה על-ידי החלפת מניות.

59 פרק ז - "מיזוג חברות" - בחוק עידוד התעשייה (מסים), התשכ"ט-1969, בוטל והוחלף בשנת 1993 על-ידי תיקון מס' 94 לפקודת מס הכנסה, התשנ"ג-1993, אשר העניק הטבות מס במקרים שונים של שינוי מבנה (מיזוג, העברת נכסים תמורת מניות ופיצול). הפקודה העניקה הטבת מס אוטומטית לכל מי שעומד בתנאים שנקבעו בחוק. נוסף על כך, ההטבה המיוחדת שניתנה במקרה של מיזוג חברות תעשייתיות בנות קו ייצור אחד הורחבה לכל החברות והאגודות השיתופיות.

60 ראו: Debra A. Valentine, *Antitrust in a Global High-Tech Economy*, www.ftc.gov/speeches/other/dvatspeech.shtm

61 ראו: SEA-JIN CHANG, FINANCIAL CRISIS AND TRANSFORMATION OF KOREAN BUSINESS .Groups: THE RISE AND FALL OF CHAEBOLS (2003).

"במשק הישראלי מסתמן תהליך של גידול בריכוזיות עקב מיזוגים: חברות נבלעות באחרות באופן שענפים רבים – אשר בהם לפני שנים לא רבות עדיין פעלו מספר חברות – נשלטים כיום בידי חברה אחת."⁶²

אין זה מפתיע, על-כן, שהמתנגדים העיקריים לפיקוח על מיזוגים – ובמיוחד לפיקוח על מיזוגים קונגלומרטיים – שהופיעו לפני ועדת גרוס היו נציגי הקבוצות העסקיות: מאיר עמית מקבוצת כור, דן טולקובסקי מקבוצת אי.די.בי. ונפתלי בלומנטל מקבוצת הפועלים. האחרון טען כי –

"הסכנה הצפויה למשק מהפיקוח על מיזוגים גדולה יותר מהסכנה שהגופים הממוזגים ינצלו את מצבם לרעת הציבור."⁶³

אולם החל באמצע שנות השמונים, כחלק מתהליכי הגלובליזציה הכלכלית, הובילו יותר משבעים מדינות (עד 1998) מהלך של חקיקת חוקים שנועדו להבטיח תחרות.⁶⁴ הפרק החדש העוסק במיזוגים בהצעת חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ד-1983, קבע כי –

"נוכח הסכנה שהמיזוג לא יעלה בקנה אחד עם טובת הציבור מוצע לאפשר פיקוח כבר בשלב מוקדם של יצירת המיזוג כדי שניתן יהיה למנוע, במקרה המתאים, נזק לציבור."⁶⁵

אם כן, עד אמצע שנות השמונים פעלו הארגונים המדינתיים בהתאם למודל של מדינה מפתחת, ויצרו את התנאים הנדרשים למיזוגים, אשר סייעו בתהליך התגבשותן של הקבוצות העסקיות. אולם החל באמצע שנות השמונים חל מפנה תפיסתי. הארגונים המדינתיים אימצו עתה את פרדיגמת המדיניות הניאו-ליברלית, ובמרכזה הפרטה של תאגידים בבעלות מדינתית, מתוך כוונה לצמצם את הגירעון התקציבי ואת הריכוזיות במשק. לשינוי זה תרמו כמה מהלכים מרכזיים: שורה של משברים פוליטיים וכלכליים החל באמצע שנות השבעים;⁶⁶ התעצמות ההשפעה של פרופסיונלים (אנשי משפט וכלכלה) בזירה הציבורית;⁶⁷ מאבקים עזים פנימיים ונמשכים בין סוכנויות מדינתיות (למשל, בנק ישראל

62 הצעת חוק ההגבלים העסקיים, לעיל ה"ש 51, בעמ' 40. בעיתונות דווח כי הממשלה חששה מכמה מיזוגים שצמצמו את התחרות, כגון המיזוג של "סולל בונה" עם חברת "זכריה דרוקר", המיזוג של "טנא-נגה" עם "תנובה" והמיזוג של "אסם" עם "פרומיין". ראו "הממשלה תפקח על מיזוג חברות" יום ליום 12.4.1980.

63 דוח ועדת גרוס, לעיל ה"ש 49, בעמ' 3.

64 Hamner, לעיל ה"ש 54, בעמ' 390.

65 הצעת חוק ההגבלים העסקיים, לעיל ה"ש 51, בעמ' 40.

66 מיכאל שלו "האם הגלובליזציה והליברליזציה 'נרמלו' את הכלכלה המדינית בישראל?" שלטון ההון: החברה הישראלית בעידן הגלובלי 84 (2004).

67 לדיון ולהרחבה ראו Shaafir & Peled, לעיל ה"ש 45.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

ומשרד האוצר);⁶⁸ והתחזקות תהליכי הגלובליזציה. השתלטות הפרדיגמה הניאו-ליברלית באה לידי ביטוי, למשל, בתהליך ההדרגתי שהחל בשנת 1985 ואשר הוביל להפיכתו של בנק ישראל משחקן שולי לשחקן מרכזי,⁶⁹ ובהקמת "הוועדה לבחינת ההיבטים של אחזקות בנקים בתאגידים ריאליים" (ועדת ברודט) בשנת 1995. יושב-ראש הוועדה דוד ברודט, מנכ"ל משרד האוצר, טען כי -

"עד 1985 התחרותיות והריכוזיות היו שאלות שבכלל לא העסיקו, לא רק את הציבור הרחב אלא אפילו את ציבור הכלכלנים המקצועי."⁷⁰

ברודט המשיך והתייחס לסכנות הנובעות מעמדת הציר של הקבוצות העסקיות:

"אבל יצירת קונגלומרטים גדולים במשק הישראלי בבעלות אחת, גם אם חלק מהתפוקה שלהם מופנית לייצוא, יוצרת בעיות - בעיות בשוקי עבודה ובשוקי סחורות ובשוקי בעלויות ובשוקי הון, שאנחנו צריכים להכיר אותם, משום שהם כבר יוצרים בעיות."⁷¹

הפרטתם של תאגידים תעשייתיים ופיננסיים ענקיים על-ידי המדינה וההסתדרות, החל באמצע שנות השמונים, כמו גם רפורמות בתחום הבנקאי והפיננסי - כגון ההחלטה לחייב את הבנקים למכור חלק ניכר מהנכסים הריאליים שבבעלותם, ומאוחר יותר ההפרטה של קרנות הפנסיה - פתחו אפיקים חדשים להתרחבות ולהתחזקות של הקבוצות העסקיות הוותיקות שבבעלות פרטית, ולהתגבשותן של קבוצות עסקיות חדשות בבעלות מספר מצומצם של משפחות, דוגמת דנקנר, לבייב, פישמן, שטראוס ותשובה, השולטות בחלק ניכר מההון בישראל. כך, למשל, בעקבות קבלת המלצותיה של ועדת ברודט, מכר בנק הפועלים את כל החזקותיו בקבוצת כלל לשותפיו בקבוצת אי.די.בי., וקבוצת לאומי מכרה את זרוע ההשקעות העיקרית שלה - "חברת אפריקה-ישראל" - לקבוצת לבייב. אולם, כפי שהעיד דוד תדמור, הממונה על ההגבלים העסקיים, הריכוזיות גברה, ולא פחתה: "מה שקרה הוא שגופים גדולים רכשו גופים גדולים במשק ועקב כך לא נוצר ביזור במבנה הבעלויות."⁷²

מדיניות ההפרטה שאומצה על-ידי כל ממשלות ישראל למן אמצע שנות השמונים הניעה את המדינה למכור בשנת 1995 את קבוצת "כימיקלים ישראל" לקבוצת איזנברג,

68 ראו ממן ורוזנהק, לעיל ה"ש 43.

69 ראו: Daniel Maman & Zeev Rosenhek, *The Politics of Institutional Reform: The "Declaration of Independence" of the Israeli Central Bank*, 14 REV. INTERNAT'L POL. ECON. 251 (2007).

70 דוד ברודט "המלצות דו"ח ועדת ברודט" רבעון לבנקאות לד' (135) 48, 53 (1996).

71 שם, בעמ' 54.

72 גד פרץ "תדמור: מכירת אחזקות בנק הפועלים ב'כלל' - לא הפחיתה הריכוזיות במשק" הארץ 5.12.1997.

אשר בעקבות מאבקים פנים-משפחתיים מכרה את כל החזקותיה למשפחת עופר. מדיניות הפרטה תרמה גם להתגבשותן של קבוצות עסקיות חדשות, דוגמת קבוצת פישמן, אשר פועלת בענפי משק שונים. בענף הנדל"ן הקבוצה פועלת באמצעות "החברה הכלכלית לירושלים" והחברה-הבת "מבני תעשייה", שאותן רכשה מהמדינה וכתוצאה מכך נהפכה לאחת מחברות הנדל"ן הגדולות בישראל.⁷³ הפרטה אומצה גם על-ידי ההסתדרות, בעקבות המשבר הפוליטי והכלכלי-הפיננסי, וכתוצאה מכך חדלה ההסתדרות להיות הבעלים של תאגידים כלכליים. כך, למשל, נמכרה קבוצת כור למשפחות ברונפמן-קלארידג',⁷⁴ וקבוצת הפועלים, כמו-גם חברת "סולל בונה", נמכרו למשפחת אריסון.

לצד גל הרכישות שהתרחש בשנות התשעים, המשיכו הקבוצות העסקיות בתהליכי ארגון-מחדש של עסקיהם. כמקרה-מבחן ננתח בקצרה את אופן התנהלותה של קבוצת אי.די. בי. על רקע השינויים שחלו במשק. החלטת המדינה לחייב את הבנקים למכור תאגידים ריאליים הניעה את הקבוצה למוזג את קבוצת כלל בתוכה, וכתוצאה מכך בא הקץ על דרכה העצמאית של האחרונה. מיוזג הקבוצות הוביל גם למיזוגים של חברות-בנות, דוגמת מיזוגה של חברת ההשקעות "בטוחה" מקבוצת כלל בתוך "אילנות דיסקונט" מקבוצת אי.די.בי.⁷⁵ בסוף שנות התשעים התעצמו תהליכי הארגון-מחדש בקבוצה: "דיסקונט השקעות" מיזגה לתוכה את פי.אי.סי.; "כלל תעשיות" מיזגה לתוכה את "כלל אלקטרוניקה", ו"אלרון" מיזגה לתוכה את "אלביט".⁷⁶ נוסף על כך מכרה הקבוצה תאגידים תעשייתיים מרכזיים, כגון "דלק", "קליל" ו"טמבור", ונכנסה לשותפויות חדשות – למשל, במונופול המלט "נשר" עם החברה האירית CRH.⁷⁷ תהליכי הארגון-מחדש נועדו לצמצם את מוטת השליטה על-ידי מיוזג חברות החזקה, וכך לחזק את השליטה הפנימית ולהבטיח צמצום עלויות. נוסף על כך, למן אמצע שנות התשעים, קבוצת אי.די.בי., כמו קבוצות אחרות, רכשה ומכרה תאגידים שונים, נכנסה ויצאה מתחומי פעולה כלכליים, ולאחרונה אף אימצה אסטרטגיה של השקעות במדינות אחרות, וזאת בהתאם לאופנה הניהולית החדשה של התמקדות בעסקי-ליבה. סוגיה זו תהא אפוא בסיס הדיון בפרק הבא.

73 על-פי הדירוג של דן אנד ברדסטריט Dun's 100, לעיל ה"ש 18, דורגה "החברה הכלכלית לירושלים" בשנת 2006 במקום השני מבין חברות הנדל"ן. סך השקעותיה בנדל"ן הוא 1.86 מיליארד דולר, והכנסותיה יותר מ-200 מיליון דולר.

74 בשנת 2006 נמכרה קבוצת כור לקבוצת אי.די.בי.

75 סמי פרץ "נחתמה עסקת המיזוג בין אילנות דיסקונט לבטוחה; שמעון אלקבץ מונה למנכ"ל" הארץ 17.11.1996.

76 גיא רולניק "צעד גדול ראשון ברה-ארגון של קבוצת אי.די.בי אחזקות" הארץ 8.9.1998; עמי גינזבורג "כתא"ל וכלל אלקטרוניקה יתמזגו ביחס של 1:12" הארץ 30.4.2001; יורם גביוון "אלרון תשלם פרמיה של 10% לבעלי מניות אלביט" הארץ 5.9.2001.

77 יורם גביוון "דסק"ש ממשת תעשייה מסורתית: מכרה לגרנות השליטה בטמבור" הארץ 7.5.2001; יורם גביוון "דסקש מוכרת השליטה בקליל לצורי דבוש ממיסי אמבלייז" הארץ 8.3.2001.

פרק ז: מודלים ניהוליים ותהליכי ארגון-מחדש בקבוצות העסקיות

לפעולות מכוונות של ארגונים מדינתיים ולתוצאות הלא-מכוונות של מדיניותם יש השפעה מכרעת על תהליכי הארגון-מחדש. אולם לצד מהלכי המדינה, גם למודלים ניהוליים יש השפעה לא-מבוטלת על תהליכים אלה, וביניהם רכישות, מיזוגים ופיצולים. תאגידיים כלכליים, כמו בני-אדם, אינם פועלים בחלל הריק, ואי-אפשר להבין תהליכים המתחוללים בעולם התאגידיים מבלי להבין את הסביבה שבה הם פועלים. כל תאגיד כלכלי מקיים יחסי חליפין עם סביבתו, וכל תאגיד זקוק למשאבים שונים, כולל מידע, המצויים מחוץ לשליטתו הישירה.⁷⁸ נוסף על כך, תיאוריות ניאוריות מוסדיות טוענות כי לגיטימציה היא אחד המשאבים החשובים שכל ארגון נזקק להם. מדובר בהתאמה של המבנה והתפקוד של התאגיד לדפוסים המקובלים בסביבתו. כדי לתאר תופעה זו, התיאוריות הניאוריות מוסדיות משתמשות במושג "דמיון-צורה" (isomorphism),⁷⁹ וטוענות כי דמיון-צורה אינו נובע מהחלטות רציונליות, אלא מהצורך בלגיטימציה. כתוצאה מכך, מבנים ארגוניים פורמליים נהפכים ל"מיתוסים של רציונליות",⁸⁰

במטרה לשרוד בסביבה התחרותית שבה הם פועלים ולהבטיח רווחיות נמשכת, ובמיוחד על-מנת להשיג יציבות ביחסיהם עם תאגידיים אחרים, עם ארגונים מדינתיים ועם ארגונים נוספים המצויים בסביבתם, התאגידיים הכלכליים נשענים על דפוסי ניהול ונורמות ניהוליות אשר מקובלים בסביבתם. במילים אחרות, צמצום אי-הוודאות הטבוע בסביבות הארגוניות מניע תאגידיים לאמץ מודלים ניהוליים הנתפסים כמודרניים, כיעילים וכלגיטימיים. אימוץ מודלים ניהוליים המקובלים בשדה הארגוני נובע, אם כן, מקיומם של דפוסים פוליטיים-תרבותיים אשר מנחים את פעילותם של יזמים בשוקים ואשר מספקים את המסגרות הקוגניטיביות שמאפשרות לשחקנים לפרש את פעולותיהם של שחקנים אחרים.⁸¹ ניל פליגסטיין, המתייחס למודלים התרבותיים-הפוליטיים במונח "קונספציות של שליטה" (Conception of Control),⁸² טוען כי תאגידיים נוטים לאמץ מודלים ופרקטיקות

78 לדיון ביחסי ארגון-סביבה ראו יצחק סמואל ארגונים: מאפיינים, מבנים, תהליכים 139-155 (1990).

79 בתחילה התמקדו תיאוריות ארגוניות במאפיינים הפנימיים של הארגונים וביחסי-הגומלין ביניהם. אולם בהמשך עבר המוקד גם לבחינת יחסי הארגון עם סביבתו. ההתאמה של ארגונים לסביבתם תלויה ב"דמיון-הצורה" (isomorphism) ביניהם, כלומר, באיזו מידה קיימת הקבלה בין מאפייני המבנה והתפקוד של הארגון לבין מאפייני הסביבה. ההנחה היא שכדי להסתגל לסביבה נתונה ולשרוד בה, מאפייני הארגון צריכים להיות דומים לאלה הקיימים בה. ראו שם, בעמ' 148.

80 John Meyer & Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, 83 Am. J. Soc. 340 (1977).

81 FLIGSTEIN, לעיל ה"ש 2, בעמ' 10-16.

82 FLIGSTEIN, לעיל ה"ש 7.

ניהוליים, וזאת באמצעות כמה מנגנונים – שווהו על-ידי החוקרים פול דימג'יו וולטר פאוול (Paul DiMaggio & Walter Powell) – ביניהם לחצי כפייה שנובעים מלחצים של ארגונים מדינתיים או ארגונים בין-לאומיים, וחיקוי והעתקה של מודלים ונורמות אשר מקובלים בשדה הארגוני ונחשבים כלגיטימיים וכמוצלחים. מנגנון נוסף שבאמצעותו מודלים ניהוליים מתפשטים הוא לחצים נורמטיביים של מומחים, אשר מדברים בשם "האמת המדעית".⁸³ מדובר במגוון רחב של מומחים לניהול, שמספרם הלך וגדל למן שנות השישים של המאה העשרים, דוגמת תעשיית חברות הייעוץ הארגוני, בעלים ומנהלים של חברות מצליחות, אנשי אקדמיה שכתבו ספרים בסגנון ספרי בישול למנהלים (גורו של ניהול), פרסומים בעיתונות העסקית ובתי-ספר למנהל עסקים. עם זאת, אימוץ של מודלים ופרקטיקות ניהוליים אינו העתקה פשוטה של הצורות המקוריות, אלא מדובר בדרך-כלל בתהליך של תרגום והכלאה שבמהלכו מודלים ופרקטיקות ניהוליים שמקורם בתאגיד מסוים – או שהתפתחו במדינות אחרות – עוברים תהליך של התאמה לתנאים המקומיים. תהליך התרגום וההכלאה כולל שורה של גורמים מקומיים וגלובליים אשר ממלאים תפקיד מרכזי. בין אלה ניתן לציין את זמינותו של מודל זר אשר מוכר לשחקנים המקומיים ונתפס על-ידיהם כראוי לחיקוי, את עוצמת התמיכה הפוליטית, וכן את היכולת להתגבר על התנגדויות של בעלי אינטרסים משוריינים. אם כך, תהליך של תרגום והכלאה הוא במהותו קונפליקטואלי, ומחייב התייחסות לשחקנים ספציפיים, ובפרט לאינטרסים ולהנציות (מוטיווציות) שלהם.⁸⁴

לנוכח ההשפעה של שיטת המשפט האנגלית על שיטת המשפט בישראל, היה אפשר לשער כי יזמים מקומיים יאמצו גם את דפוסי הקפיטליזם שהתפתחו בבריטניה. אולם המודל הניהולי שאימצו תאגידי גדולים הושפע מהקפיטליזם הגרמני. חלק ניכר מהדור הראשון של המנהלים ובעלי העסקים הגיעו מגרמניה וממזרח אירופה (לפני עליית הקומוניזם) והכירו את המודל הניהולי של ה"קונצרן" הגרמני: אוסף של תאגידי הפועלים בענפים שונים, כאשר הקונצרן שולט בחלק ניכר ממניותיהן של החברות-הבנות ומקיים יחסים הדוקים ונמשכים עם בנקים מסחריים, אשר מחזיקים לעיתים בחלק משמעותי ממניותיהם של התאגידיים.⁸⁵ כלומר, הדור הראשון של היזמים הכלכליים, המנהלים והבעלים אימץ, באמצעות מנגנון של חיקוי, את המבנה של הקונצרן הגרמני, והקים קבוצות עסקיות

83 Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, in *THE NEW INSTITUTIONALISM IN ORGANIZATIONAL ANALYSIS* 63 (Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio eds., 1991).

84 JOHN L. CAMPBELL, INSTITUTIONAL CHANGE AND GLOBALIZATION: לדיון כללי בסוגיה ראו: (2004). להדגמת ניתוח של תהליכי תרגום והכלאה במקרה של חוק החברות החדש, ראו דניאל ממון "הגלובלי מתממש באמצעות הלוקלי: המחלוקת על מעמד הקבוצות העסקיות בחוק החברות החדש" דורות, מרחבים, זהויות: מבטים עכשוויים על חברה ותרבות בישראל 214 (חנה הרצוג, טל כוכבי ושמרון צלניקר עורכים, 2007).

85 JOHN SCOTT, CORPORATE BUSINESS AND CAPITALIST: לדיון במבנה של הקפיטליזם הגרמני ראו: ROE, *CLASSES* (1997). להשוואה עם המודל האמריקאי ראו גם Roe, לעיל ה"ש 15.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

הפועלות בענפים שונים של הכלכלה. כאמור, מבנה השליטה היה אנכי-פירמידלי, והקבוצה שלטה בחלק ניכר ממניותיהם של התאגידים בקבוצה.⁸⁶

החל בשנות השישים הלכה והתחזקה ההשפעה האמריקאית על הכלכלה הישראלית. הדבר בא לידי ביטוי בהתגברות ההשפעה על שיטת המשפט המקומית וכן באימוץ מודלים ניהוליים אמריקאיים.⁸⁷ לאחר המשבר של 1929 חל שינוי בארצות-הברית בקונספציות השליטה, והתרחש מעבר מהתמקדות בהרחבת הייצור להתמקדות בהגברת המכירות והשיווק. על-פי הקונספציה החדשה, בעייתם של התאגידים לא הייתה הגדלת הייצור, אלא מציאה, יצירה ושימור של שווקים. על-כן נוצרו אסטרטגיות שונות, כגון: יצירת הבחנה ברורה בין התאגיד לבין תאגידים אחרים במונחים של איכות המוצרים ומחירם; הגדלת נתח הפרסום במטרה להגדיל את נתח השוק; וייצור של מוצרים חדשים וכניסה לשווקים חדשים במטרה להגביר את הצמיחה. בהתאם לקונספציה החדשה אומץ המודל הניהולי של "גיוון העסקים", הגורס בעיקרו כי על תאגידים גדולים לפזר את השקעותיהם במגוון רחב של ענפים. ההיגיון של המודל היה כי שיטה ניהולית-עסקית זו עשויה להבטיח רמה מסוימת של ביטחון: היות שעסקים שונים נמצאים בשלבים שונים של "מחזור העסקים", כדאי לבחור בתמהיל של עסקים, כך שאם אחד יימצא בשפל, האחר יימצא בגאות, והרווחים של האחד יפצו על הפסדים של האחר. ההיגיון של שיטת הניהול של פיזור וגיוון הניע תאגידים גדולים לעבור מהתמקדות במוצר להתמקדות במגוון של מוצרים ותעשיות.

86 לדיון בנושא איומורפיוז של חיקוי במקרה הישראלי ראו: Daniel Maman, *The Emergence of Business Groups: Israel and South Korea Compared*, 23 ORGANIZATION STUDIES 737 (2002). לטיעון דומה לגבי קוריאה הדרומית וסין ראו Granovetter, לעיל ה"ש 21, בעמ' 438.

בהקשר של אימוץ המודל הגרמני, מדובר באימוץ של המבנה הארגוני, אך לא של ההסדרה המשפטית: הן פקודת החברות והן חוק החברות החדש אינם מסדירים את מעמדן של הקבוצות העסקיות. בגרמניה החוק מבחין בין שני סוגים של קבוצות עסקיות: "קבוצות חוזיות" (Vertags Konzern) ו"קבוצות דה-פקטו" (Fakische Konzern). בקבוצות חוזיות נכרת חוזה כפיפות בין החברה-האם לבין החברות הנשלטות על-ידיה. במקרה זה העניק המחוקק לחברה-האם זכויות משפטיות נרחבות להורות לחברות הנשלטות לפעול בהתאם לאינטרסים של הקבוצה. אולם בתמורה לכך הוא תיבב את החברה-האם לכסות הפסדים כספיים של החברות-הבנות. לעומת זאת, במקרה של קבוצות דה-פקטו לא נכרת חוזה בין החברה-האם לבין החברות הנשלטות, והחוק אינו מאפשר לחברה-האם להתערב בענייניהן של החברות הנשלטות. להרחבה ראו: José Engrácia Antunes, *LIABILITY OF CORPORATE GROUPS: AUTONOMY AND CONTROL IN PARENT-SUBSIDIARY RELATIONSHIPS IN US, GERMAN AND EU LAW: AN INTERNATIONAL AND COMPARATIVE PERSPECTIVE* 313-314 (1994).

87 לדיון בהתחזקות ההשפעה של המשפט האמריקאי ראו אהרן ברק "שיטת המשפט בישראל - מסורתה ותרבותה" הפרקליט מ 197 (1992). כמו-כן ראו: Ran Hirschl, *The Great Economic-Judicial Shift: The Legal Arena and the Transformations of Israel's Economic Order*, in *THE NEW ISRAEL: PEACEMAKING AND LIBERALIZATION* 189 (Gershon Shafir & Yoav Peled eds., 2000). לדיון באימוץ מודלים ניהוליים אמריקאיים ראו פרנקל, לעיל ה"ש 36.

הקונספציה החדשה הפכה את אנשי המכירות והשיווק לשחקנים מרכזיים בתאגיד, ולענייננו – הובילה ליצירת הקונגלומרטים הגדולים שעסקו במגוון של ענפים ותעשיות.⁸⁸ יצירת הקונגלומרטים הגדולים בארצות-הברית התאפשרה באמצעות גל של מיזוגים, במיוחד של מיזוגים אלכסוניים, אשר התעצם החל באמצע שנות החמישים והגיע לשיאו באמצע שנות השישים.⁸⁹

במקביל לאימוצה של אופנת "גיוון העסקים", אימצו הקונגלומרטים הענקיים גם מבנה ארגוני חדש: המודל הרב-חטיבתי (multidivisional form). מדובר בתאגיד ענקי שמחולק לחטיבות עצמאיות המאורגנות על-פי ענפים או על-פי חלוקה גיאוגרפית. החטיבות מאורגנות על-פי "מבנה אחיד" (unitary form) שקיימות בו מחלקות שונות, כגון ייצור, מכירות ושיווק, ופיננסים. לחטיבות יש פונקציות ניהוליות משל עצמן, אולם כולן כפופות למשרד ראשי, העוסק בתכנון לטווח ארוך (אסטרטגי) ובהקצאת משאבים לחטיבות השונות. נוסף על כך קיימת הבחנה בין מועצת המנהלים – שאחראית למינוי ההנהלה הפעילה, לפיקוח על התוצאות העסקיות של התאגיד ולקביעת אסטרטגיה כוללת – לבין ההנהלה הפעילה, העוסקת בניהול היומיומי.⁹⁰ בעקבות אימוץ המבנה הרב-חטיבתי על-ידי חברות דוגמת "ג'נרל מוטורס" ו"דה-פונט", אימצו גם תאגידים גדולים אחרים בארצות-הברית את המודל, והוא נהפך בשנות השבעים למודל הרצוי והראוי לארגון עסקים בתאגידים גדולים.⁹¹

88 במהלך שנות השישים נולדה קונספציה חדשה של הפיקוח הפיננסי, כתולדה של עליית קרנם של מנהלים עם רקע פיננסי (בעלי השכלה בכלכלה, במנהל עסקים ובראיית-חשבון). לדיון נרחב ראו Fligstein, לעיל ה"ש 2, בעמ' 12-16. כמו-כן ראו Fligstein, לעיל ה"ש 7, בעמ' 129-130, 146-155.

89 כך, למשל, רמת הריכוזיות של חמש מאות התאגידים הגדולים בארצות-הברית גדלה בין השנים 1959 ל-1969 ב-11% – עלייה שהייתה כמעט כולה תוצאה של מיזוגים. נוסף על כך, בין השנים 1965 ל-1968, חמישית מכל התאגידים שבבעלותם נכסים מעל 10 מיליון דולר נרכשו על-ידי תאגידים אחרים ומוזגו לתוכם. ראו Fligstein, לעיל ה"ש 2, בעמ' 195, 203.

90 לדיון נרחב ראו Chandler, לעיל ה"ש 3; Neil Fligstein, *The Spread of the Multidivisional Form Among Large Firms, 1919-1979*, 50 Am. Soc. Rev. 377 (1985); פרנקל, לעיל ה"ש 36, פרק 7.

91 בספרות משתמשים לעיתים במושג "קונגלומרט" בהקשר של קבוצה עסקית, אולם הקונגלומרט האמריקאי אינו קבוצה עסקית. במקרה של תאגידי-הענק האמריקאיים, עם המבנה הרב-חטיבתי, מדובר בתאגיד אחד, שבדרך-כלל אין ליחידות המרכיבות אותו אוטונומיה משפטית, במובן של התארגנות בצורה של פירמה עסקית נפרדת. הווה אומר, במקרה של קונגלומרט מדובר על-פירוב בתאגיד אחד, ואילו במקרה של קבוצה עסקית מדובר באוסף של פירמות, שלכל אחת מהן יש אישיות משפטית נפרדת, ואשר נשלטות על-ידי חברות החזקה בעלות מבנה פירמידלי. יתר על כן, ברוב המקרים מנהלי החטיבות בקונגלומרט נהנים מאוטונומיה רבה יותר בהחלטות בהשוואה למנהלים בקבוצות עסקיות. אף על-פי שהמבנה של קבוצות עסקיות אינו נפוץ בארצות-הברית, ניתן למצוא שם גם יזמים ומשפחות שארגנו את עסקיהם בצורה של קבוצות עסקיות, דוגמת משפחת פריצקר

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

האופנה הניהולית של גיוון העסקים והמבנה הרב-חטיבתי אומצה לא רק בארצות-הברית, אלא התפשטה, באמצעות מנגנונים של כפייה וחיקוי, גם למדינות נוספות.⁹² הקבוצות העסקיות שהתגבשו בישראל בסוף שנות השישים אימצו אף הן את האסטרטגיה של גיוון העסקים וכן את המבנה הרב-חטיבתי, וזאת תוך התאמתם לתנאים המקומיים. בסוף שנות השישים ערכה "כור תעשיות" רפורמה מבנית מקיפה, תוך התבססות על המלצותיו של פרופ' לארי כהן מבית-הספר למנהל עסקים באוניברסיטת קולומביה – מורהו של מאיר עמית, מנכ"ל כור. מיכל פרנקל, בעבודת הדוקטורט שלה, מנתחת בהרחבה את הארגון-מחדש, ומדגישה כי הרפורמה התמקדה באימוץ אסטרטגיה של גיוון ובאימוץ של המודל הרב-חטיבתי. כאמור, לפני הרפורמה התמקדה חברת כור בתחום הבנייה, ולאחריה נכנסה למסע רכישות ומיזוגים של תאגידי בענפי האלקטרוניקה, המתכת והכימיה, ובמיוחד של תאגידי הסמוכים על תקציב הביטחון. כך, למשל, בשנת 1969 היו בבעלות הקבוצה 33 מפעלים, ולאחר חמש שנים, בסוף 1974, היו בבעלותה 65 מפעלי תעשייה. נוסף על כך, לפני הרפורמה שלטה "כור חרושת ומלאכה" במישרין בכל אחת מהחברות בקבוצה. בעקבות הרפורמה החליפה "כור חרושת ומלאכה" את שמה ל"כור תעשיות", ובהתאם להיגיון של המבנה הרב-חטיבתי, נוסף דרג-ביניים ניהולי של חטיבות שאיגדו יחד מפעלים שפעלו באותו ענף. דבריו של מנכ"ל "כור תעשיות" מאיר עמית, בריאיון עיתונאי, מצביעים על הזיקה ההדוקה של הרפורמה בכור למודל האמריקאי:

"אנחנו (ההנהלה) צריכים לעסוק בשנים-שלושה דברים: תכנון לטווח בינוני וטווח ארוך, בהתוויית מדיניות, בשליטה ובקרה כ'בעלי עסק' וכן במתן שירותים הנובעים מגודל – שיווק וכספים. מדיניות הביזור שאימצה הקבוצה מחייבת ריכוז הדוק ושוטף יותר של פיקוח וקביעה ברורה של רמות ודרגים."⁹³

משיקו, שפעלה באמצעות קבוצת Marmon. בכל מקרה, הדיון הציבורי והמחקרי בארצות-הברית התעלם ממקרים אלה, כנראה בגלל התפיסה המשפטית שלפיה כל תאגיד הוא אישיות משפטית נפרדת ועל-כן אינו יכול להיות חלק מקבוצה. לדיון נרחב ראו Granovetter, לעיל ה"ש 21, בעמ' 429-430.

92 לדיון מקיף על ייצוא המודל האמריקאי לגרמניה, לצרפת ולאיטליה, לאחר מלחמת-העולם השנייה, ראו: MARIE-LAURE DJELIC, EXPORTING THE AMERICAN MODEL: THE POSTWAR TRANSFORMATION OF EUROPEAN BUSINESS (1998). המקרה הגרמני של אימוץ המבנה הרב-חטיבתי האמריקאי הוא דוגמה לאימוץ באמצעות מנגנון של כפייה. תוכנית מרשל, שאותה יזמו האמריקאים לאחר מלחמת-העולם שנייה והמלחמה הקרה בשנות החמישים, יצרה תלות גבוהה של גרמניה בארצות-הברית. נוסף על הכפייה, הכשירו האמריקאים גם כלכלנים שסייעו בהענקת לגיטימציה למודל האמריקאי. כלומר, אימוץ המודל האמריקאי הוא גם תוצאה של "לחצים נורמטיביים", במינוחם של דימגיו ופאוול. להרחבה ראו: Marie-Laure Djelic, *Exporting the American Model: Historical Roots of Globalization*, in *ADVANCING SOCIO-ECONOMICS* 351 (Rogers J. Hollingsworth & Karl H. Muller eds., 2002).

93 שמעון רפפורט "מנכ"ל כור נגד פוליטיקה בעסקים" מעריב 15.6.1969.

מטרה נוספת של הרפורמה, בתמיכת הדור החדש של הפוליטיקאים בחברת העובדים והמומחים האמריקאים, הייתה הפרדת כור מן השליטה הפוליטית ההסתדרותית והמפלגתית וכן הבטחת גמישות ניהולית,⁹⁴ כלומר, יצירת הבחנה בין הבעלים (חברת העובדים), מועצת המנהלים וההנהלה הפעילה. מועצת המנהלים מנתה עשרות חברים, אשר רובם היו מינויים פוליטיים וייצגו מגזרים כלכליים ומוקדי כוח בהסתדרות ובמפלגות הפוליטיות, ובראשן מפא"י. ההנהלה הפעילה, אשר כונתה בכור "ההנהלה המצומצמת", מנתה שבעה מנהלים, אשר כל אחד מהם ייצג את אחד האגפים: תכנון, תפעול, מנהלה, כספים, שיווק, נציג עובדים ומנכ"ל. נוסף על כך תפקדו חברי ההנהלה המצומצמת גם כמועצת המנהלים של כל אחת משלוש עשרה החטיבות בקבוצה.⁹⁵ מספרם הקטן של חברי ההנהלה המצומצמת שכיחנו בו-זמנית במספר לא-מבוטל של מועצות מנהלים של תאגידים הפועלים באותו ענף הקנה לקבוצת כור יכולת פיקוח ושליטה על התאגידים הכפופים.⁹⁶

פרנקל מדגישה כי הארגון-מחדש התבסס על המודל הרב-חטיבתי שהיה מקובל בתאגידים הגדולים בארצות-הברית באותה תקופה. עם זאת, במודל האמריקאי מדובר בתאגיד ענקי, ומפעליו השונים אינם ישויות משפטיות נפרדות בדרך-כלל. נוסף על כך, תאגיד שנרכש על-ידי הקונגלומרט מאבד את עצמאותו המשפטית, ונהפך, באמצעות מיזוג, למשולב מבחינה מנהלית בתוך אחת היחידות במבנה הרב-חטיבתי.⁹⁷ בקבוצת "כור תעשיות", כמו בקבוצות עסקיות אחרות בישראל ובמקומות אחרים בעולם, כל אחד מהתאגידים בקבוצה הוא ישות משפטית נפרדת. יתר על כן, גם החטיבות הענפיות שהוקמו בעקבות הרפורמה נוסדו כחברות החזקה שבבעלותן תאגידים הפועלים באותו תחום (למשל, חברת "כור כימיה" שימשה כחטיבת הכימיה והחזיקה במניותיהן של החברות "אגן" ו"מכתשים"). כלומר, מדובר במבנה בעלות פירמידלי שבו חברת "כור תעשיות" – החברה-האם בקבוצה – החזיקה בבעלות על החברות-הבנות המרכזיות, ואלה החזיקו בחברות-הנכדות. ברור על-כן כי הרפורמה של 1969, אשר עוצבה בעזרת מומחי ניהול אמריקאים, הייתה חלק ממאבק פוליטי-מפלגתי בין-דורי, והתבססה על האסטרטגיה של גיוון ועל המודל הרב-חטיבתי האמריקאי אך גם על המבנה של קבוצה עסקית, שמקורו במודל של הקונצרן הגרמני.⁹⁸ הווה אומר, בעזרת תהליכים של חיקוי, תרגום והתאמה

94 פרנקל, לעיל ה"ש 36, פרק 7.

95 אמנון ברזילי "מי צריך מועצת מנהלים" הארץ 9.3.1975.

96 מדובר באחת האסטרטגיות המרכזיות לחיזוק השליטה הפנימית שבהן השתמשו הקבוצות העסקיות בישראל. ראו: Daniel Maman, *Research Note: Interlocking Ties within Business Groups in Israel: A Longitudinal Analysis, 1974–1987*, 20 ORGANIZATION STUDIES 323 (1999).

97 Granovetter, לעיל ה"ש 21.

98 באמצע שנות השבעים נערך ארגון-מחדש נוסף בהמשך לרפורמה של שנת 1969. גם רפורמה זו הסתיימה במומחים אמריקאים, ובראשם פרופ' לארי כהן מאוניברסיטת קולומביה. הצורך ברפורמה החדשה נומק בהתרחבותה של קבוצת כור כתוצאה ממסע רכישות וכניסה לתחומי פעילות חדשים. במקום ארבע-עשרה החטיבות שהוקמו בשנת 1969, אורגנה הקבוצה בשש קבוצות-עבודה – או חטיבות-על – אשר כללו את החטיבות והמפעלים. כל קבוצת-עבודה

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

לתנאים הפוליטיים-המוסדיים המקומיים, נוצרה הכלאה ישראלית חדשה.⁹⁹ בעקבות גיוס המודל האמריקאי של גיוון העסקים והמבנה הרב-חטיבתי והתאמתו לתנאים המקומיים, עסקו הקבוצות העסקיות באינטנסיביות בשנים שלאחר-מכן בארגון פנימי מחדש של עסקיהם, על-ידי העברת תאגידי העברת תאגידי מאחריותה של חטיבה אחת לאחרת, ולעיתים גם יזמו מיזוגים. למשל, בעקבות הקמת חטיבת התעשייה בשנת 1972, העבירה החברה-האם "כלל ישראל" מספר לא-מבוטל של חברות (בענפי הטקסטיל, הדפוס, הגומי והנייר) ל"כלל תעשיות". כמו-כן היא העבירה את כל עסקות המימון לידי חברת "מניב", שנהפכה לאגף גיוס ההון והמימון, ואת מניותיה של חברת "אזורים", שנהפכה לחברת

נועדה לרכו פעילות ענפית, וראש כל קבוצה מונה לחבר בהנהלה הרחבה. למשל, חטיבת הסחר אורגנה מחדש, והוקמה קבוצת הסחר, שחולקה לשלוש חטיבות פונקציונליות: "כור סחר חוץ", "כור סחר בינלאומי", ו"כור סחר ישראל (סולכור)". אם כך, בניגוד לרפורמה הקודמת, שבה אורגנה הקבוצה בשלוש רמות שליטה (חברה-אם, חטיבות ומפעלים), ברפורמה החדשה נוספה רמת שליטה חדשה, רביעית (חברה-אם, קבוצות-עבודה, חטיבות, מפעלים). מטרה נוספת הייתה יצירת הבחנה בין ההנהלה המצומצמת לבין ההנהלה הרחבה. ההנהלה הרחבה הורכבה מהמנכ"ל, ראשי הקבוצות וראשי האגפים, ואילו בהנהלה המצומצמת היו חברים המנכ"ל, הסמנכ"ל, ראש אגף כספים ותכנון, ראש אגף בקרה, ראש אגף כוח-אדם ונציג העובדים. חברותם של ראשי הקבוצות בהנהלה הרחבה נועדה "להגביר את ההבנה ההדדית שבין מנהלי הקבוצות ואת הקומוניקציה ביניהם ובהכרח תביא לניצול יותר טוב של הפוטנציאל הכלכלי-כורי". ראו "מבנה חדש לקונצרן כור" יום ליום 2.11.1976.

99 עדות לתהליכים אלה של חיקוי, תרגום והתאמה של המודל האמריקאי של גיוון העסקים והמבנה הרב-חטיבתי ניתן למצוא גם במקרים של קבוצת "כימיקלים ישראל" וקבוצת "כלל ישראל". בשנת 1967, בעקבות הפסדים של החברות הכימיות הממשלתיות השונות, פנה שר האוצר פנחס ספיר אל ג'רי סודרסקי, מהנדס כימי יהודי אמריקאי, שהמליץ לארגן את החברות תחת חברת-גג אחת. אולם מאבקים פוליטיים בין משרדי ממשלה שונים, בין מפלגות שונות ובין המפעלים המעורבים דחו את ההחלטה עד 1974. ארגון-מחדש דומה, שבמסגרתו אומץ המודל האמריקאי, נעשה גם בקבוצת כלל, וכמו במקרים אחרים, התפרש התהליך על-פני שנים מספר. בשנת 1971, בעקבות מסע רכישות של תאגידיים וכניסה לתחומי פעילות חדשים, ובסיוע מדינתי רב, נעשתה הבחנה בין מועצת המנהלים להנהלה באמצעות "מנהלה", שמנתה עשרים ושלושה חברים שנבחרו מקרב חברי הדירקטוריון, ואשר מהם נבחרה ההנהלה הפעילה. נוסף על כך הוחלט להקים שלוש חטיבות ארגוניות, שכל אחת תרכז את המפעלים בתחומה: חטיבת תעשייה; חטיבת מימון, שיווק ושירותים; וחטיבת בנייה ומקרקעין. בראש כל חטיבה הועמדה חברת החזקות ("כלל תעשיות", "אזורים" ו"כלל מימון ושירותים", אשר נהפכה בהמשך ל"כלל סחר") אשר החזיקה במניותיהם של התאגידיים, והחברה-האם "כלל ישראל" החזיקה במניותיהן של החברות-הבנות. אם כך, בדומה למקרה של "כור תעשיות", גם במקרים של "כימיקלים ישראל" ו"כלל ישראל" נעשה שימוש בשפה הניהולית של המודל האמריקאי, אך תוך התאמה לתנאים המקומיים של קבוצה עסקית בנוסח הקונצרן הגרמני. ראו פרנקל, לעיל ה"ש 36, פרק 7; מרדכי צבי "מאזן כלל עלה אשתקד ב-30% הארץ 17.5.1971; צבי, לעיל ה"ש 46.

ההחזקות של חטיבת הבנייה והמקרקעין, היא העבירה מחברת "מניב" לחברת "כלל ישראל".¹⁰⁰ קבוצת אי.די.בי. ערכה גם היא רפורמה מבנית מקיפה בסוף שנות השישים ובראשית שנות השבעים, שבמהלכה נעשה שימוש רב בשפה הניהולית הפרופסיונלית של גיוון העסקים והמבנה הרב-חטיבתי. הקבוצה הפרידה את הפעילות הפיננסית (בנקים) מהפעילות הריאלית (כגון חברות תעשייתיות או חברות בנייה), על-מנת לעמוד בסטנדרטים המקובלים בשוק ניירות-הערך האמריקאי: בשנת 1969 הוקמה חברה-אם לכל הקבוצה – "אי.די.בי. אחזקות בנקאיות"; ובשנת 1972 רוכזה הפעילות הפיננסית של הקבוצה בבנק דיסקונט, ואילו הפעילות הריאלית רוכזה בשתי החברות-האחיות "דיסקונט השקעות" המקומית ופי.אי.סי. האמריקאית. "דיסקונט השקעות" הפסיקה להיות חברה-בת של בנק דיסקונט, ומניותיה הוחזקו במישרין על-ידי "אי.די.בי. אחזקות בנקאיות".¹⁰¹ תהליכי הארגון-מחדש הוליכו במקרים מסוימים גם למיזוג תאגידים, והנימוקים שהוצגו היו שהמיזוגים יסייעו בחיזוק השליטה הפנימית, בהגברת כושר הייצור ובהרחבת הייצוא.¹⁰²

תיאוריות מוסדיות טוענות כי מרגע שנוצרים מוסדות, יש להם נטייה להתמדה. הווה אומר, עם היווצרותו של דפוס מוסדי מסוים, כגון קונספציות השליטה, נטבעות בו תכונות מסוימות שמונעות שינויים. אולם שינויים משמעותיים בסביבות הפוליטיות, הכלכליות והתרבותיות עשויים בכל-זאת להוליד שינויים, כולל במודלים הניהוליים.¹⁰³ עד שנות השמונים, הקונספציה הפוליטית-התרבותית בארצות-הברית הייתה פיקוח פיננסי (אשר החליפה בשנות השישים את השליטה במכירות ובשיווק), המודל הניהול-העסקי היה "גיוון העסקים", והמודל הארגוני הנפוץ בקרב התאגידים הגדולים היה המבנה הרב-חטיבתי. אולם החל בשנות השמונים – בעקבות גל המיזוגים הגדול ביותר במאה העשרים בארצות-הברית, אשר נוצר כתוצאה מתחרות עם תאגידי-ענק זרים ובמיוחד עם חברות יפניות, ובעקבות

100 מרדכי צבי "נכסים תעשייתיים ב-15 מיליון הועברו מכלל לכלל תעשיות" הארץ 18.12.1972.

101 סופר שער "בנק דיסקונט ופי.אי.סי מקימים חברת אם משותפת" שער 30.6.1969; מרדכי צבי "מאזן אי.די.בי גדל ב-33.6%" הארץ 26.4.1971; מרדכי צבי "דיוקנה של חברה: אידיבי קונצרן רב-ענפי" הארץ 24.7.1972; מרדכי צבי "עסקי הבנקאות של קונצרן אי.די.בי יועברו לבנק דיסקונט" הארץ 29.11.1972. שלב נוסף בתהליך הארגון-מחדש התרחש בשנת 1981 עם הקמת חברת "אי.די.בי. פיתוח", שנהפכה לחברת ההחזקות של הפעילות הריאלית של קבוצת אי.די.בי.

102 אלה הנימוקים שהועלו במקרה של מיזוג "כלל תעשיות" ו"החברה המרכזית למסחר והשקעות". ראו, למשל, י' שדמי "סיכויים וסיכונים – מיזוג כלל והחברה המרכזית למסחר והשקעות" מעריב 2.1.1973. במקרה של מיזוג "מפעלי טקסטיל בית שאן-נצרת" עם "כיתן-דימונה" הועלתה הטענה כי המיזוג יביא לידי חלוקה יעילה יותר של הייצור והשיווק, ניצול טוב יותר של פוטנציאל הייצור במפעלים ותיאום תוכניות הפיתוח שלהם. ראו, למשל, צבי עמית "מפעלי טקסטיל בית שאן וכיתן דימונה ימוזגו לתשלובת אחת" ידיעות אחרונות 20.5.1973.

103 להרחבה בעניין התנאים שמוליקים לשינוי מוסדי ראו CAMPBELL, לעיל ה"ש 84, בעמ' 89-62.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

המשבר הכלכלי של שנות השבעים, שהוביל למיתון הצמיחה הכלכלית, לעלייה באינפלציה ולירידה ברווחיהם של תאגידי-הענק – שקעה הקונספציה הפוליטית-התרבותית הקודמת, והתגבשה חדשה: העלאת ערך המניות של בעלי התאגיד (shareholders value of the firm).¹⁰⁴ במקום גיוון העסקים, שהוליד את הקונגלומרטים הענקיים, המודל הניהולי-העסקי החדש מדבר על "התמקדות בעסקי-ליבה", ויש חוקרים הטוענים כי במקום המודל הרב-חטיבתי, התחילו תאגידיים גדולים בארצות-הברית בסוף שנות השמונים לעבור למבנה המוכיר קבוצות עסקיות: חברות החזקה המחזיקות בחברות-בנות, המחזיקות בחברות-נכדות וכולי. מרי זיי מכנה את הדפוס החדש בשם "אשכול החברות-הבנות" (corporate groups of subsidiaries).¹⁰⁵ הדמיון הוא ברמת ההתארגנות המשפטית והארגונית, אולם המעבר לאשכול של חברות-בנות הוא תוצאה של שיקולים פיננסיים, ואין מדובר בדפוסי פעולה ובוזות תאגידיית קבוצתיים, כמו במקרה של קבוצה עסקית.

הקונספציה הפוליטית-התרבותית החדשה הושפעה בעיקר מתיאוריית הסוכן במדע הכלכלה (Agency Theory), אשר טענה כי המטרה הלגיטימית היחידה של הפירמה היא להשיא את ערך המניות של הבעלים.¹⁰⁶ מחיר המניות של החברה בבורסה הוא המדד היחיד להצלחת המנהלים (הסוכנים), ומחיר זה מושפע מהביצועים הרבעוניים של התאגיד. על-מנת להעלות את ערך המניות, על המנהלים לאמץ כמה דרכי פעולה: מכירת קווי ייצור שאינם רווחיים, השקעה בליבת העסקים ורכישה חוזרת של המניות מציבור המשקיעים (על-מנת לצמצם את היצע המניות ולהגדיל את הביקוש להן ואת מחירן). יתר על כן, המודל הניהולי-העסקי החדש – התמקדות בעסקי-הליבה – מבוסס על הנימוק שכל תאגיד צריך להתמקד במה שהוא יודע לעשות היטב, ולא לפזר את מאמציו לתחומים מגוונים. במילים אחרות, המוקד עבר מגיוון להתמקדות,¹⁰⁷ והמשמעות היא שהקונגלומרטים יצאו מהאופנה. הדגש ברווחים לטווח קצר הולך גם את מנהליהם של התאגידיים הענקיים להפוך את החטיבות בקונגלומרטים לישויות משפטיות נפרדות, לחברות-בנות, וזאת באמצעות הטכניקה של פיצול (spin-off). אם החטיבה, אשר נהפכה לחברה-בת, לא הייתה סינרגטית

104 FLIGSTEIN, לעיל ה"ש 7, בעמ' 146-169.

105 Mary Zey, *The Transformation of Corporate Control to Owners and Form to the Multisubsidiary: 1981-1993*, 11 RESEARCH IN ORGANIZATIONAL CHANGE AND DEVELOPMENT 271 (1998); Mary Zey & Brande Camp, *The Transformation from Multidivisional Form to Corporate Groups of Subsidiaries in the 1980s: Capital Crisis Theory*, 37 Soc. Q. 327 (1996).

106 Michael C. Jensen & William H. Meckling, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, 3 J. FIN. ECON. 305 (1976). תיאוריה זו השפיעה מאוד על חוק החברות החדש בישראל, באמצעות הגישה הכלכלית למשפט, במיוחד סביב הסוגיה של בעיית הנציג. ראו, למשל, אירית חביב-סגל דיני חברות – לאחר חוק החברות החדש (1999); כרמית פדן הרפורמה בחוק החברות החדש – דינמיקה של שינוי מוסדי: בעלי מניות מול שאר קהלים בסעיף תכלית התאגיד העסקי (עבודת גמר לתואר "מוסמך במדעי החברה", אוניברסיטת בן-גוריון בנגב – הפקולטה למדעי החברה, 2005).

107 מיכאל פרי "התמקדות בעסקי ליבה" הארץ 23.6.1998.

לעסקי-הליבה של התאגיד, היא נמכרה. נוסף על כך נרכשו תאגידים אשר לא היו בבעלות החברה אך הוגדרו כסינרגטיים לליבת העסקים. השינויים בקונספציה הפוליטית-התרבותית בארצות-הברית של שנות השמונים, כמו-גם השינויים במודל הניהולי-העסקי ובמודל הארגוני, אומצו במדינות שונות בשנות התשעים.¹⁰⁸ במקרה הישראלי אימצו אותם הקבוצות העסקיות, וכן תאגידים אחרים בכלכלה הגדולה, באמצעות מנגנונים של חיקוי תוך התאמה לתנאים המקומיים, בדומה לתהליכים שהצבענו עליהם שהתרחשו בסוף שנות השישים ובמהלך שנות השבעים. תפקיד מרכזי בתהליך הייבוא וההתאמה של המודל הניהולי-העסקי החדש היה למנהלי תאגידים גדולים ולראשי קבוצות עסקיות שחברותיהן נסחרות בבורסה בניו-יורק (4 ובנסד"ק (NASDAQ)). אימוץ השיח הדומיננטי בא לידי ביטוי, בין היתר, בטיעון כי קונגלומרטים הפועלים באסטרטגיה של גיוון יצאו מהאופנה. ליאון רקנטי, מראשי קבוצת אי.די.בי., אמר בריאיון ציטונאי משנת 1996 כי -

"חברות אחזקה אמנם אינן באופנה כיום ובשל כך נסחרות רבות מהן בדיסקאונט, אך אין להסיק מכך שיש בכוונתנו להפעיל שיקולים קצרי טווח."¹⁰⁹

ביטוי נוסף לאימוץ השיח הדומיננטי הוא ההגדרה-מחדש של הזהות התאגידית של הקבוצות העסקיות כך שתתאים לשיח המקובל בשדה הניהולי-העסקי האמריקאי, אשר חלק הולך וגדל של הקבוצות העסקיות גייסו הון במסגרתו. מנהלי קבוצת "כור תעשיות", אשר הצליחו - באמצעות הנפקת חברות-בנות, בעיקר בבורסה האמריקאית - להחזיר את חובות הקבוצה לבנקים וכך לרכוש מחדש את יכולתם לנהל באופן אוטונומי את ענייני הקבוצה,¹¹⁰ אימצו לפני הנפקת הקבוצה בבורסה הניו-יורקית את הזהות התאגידית החדשה שהציעו המומחים של חברת הייעוץ וראיית-החשבון האמריקאית "ארנסט אנד יאנג", וקבוצת כור הוצגה למשקיעים כ"תאגיד רב-תעשייתי" (multi-industry operating company).¹¹¹ אימוץ השפה הניהולית החדשה של התמקדות משתקף גם מדבריו של בני

108 CHANG, לעיל ה"ש 61.

109 נתן ליפסון "ליאון רקנטי: החוקתנו בישקר שווה כ-150 מיליון דולר" הארץ 30.8.1996.

110 בני גאון, בספרו האוטוביוגרפי, מתאר ללא כחל וסרק את הסיבות להנפקת החברות בקבוצה. ראו בני גאון רק המעז מנצח 256-257 (1997): "ההסדר [הסדר החובות שבמסגרתו קיבלה הקבוצה ערבות מדינה, הבנקים מחקו חלק מחובותיה, הונפקו אגרות-חוב וכור קיבלה הלוואה מהבנקים להמשך פעילותה - ד' מ'] שהכניס אותנו לאופוריה זמן כה קצר קודם לכן, התגלה כמשקולת ברזל כבדה הקשורה בשלשלת לרגלו של אסיר... ידעתי שאם לא נמצא מוצא ולא נוכל להתיר את הקשר הגורדי הזה ששמו הסדר בנקאי, אנחנו נהיה למעשה כונסים מטעם הבנקים למכירה ולחיסול של כור... באותו זמן התחיל שוק ההון לגאות, וחשבנו שהדרך היחידה לצאת מזה היא הנפקת חברות. הכסף שיתקבל יוחזר לבעלי החוב וכך נשתחרר מהלפיתה של הבנקים."

111 בני גאון, שם, בעמ' 269 - מתאר בצורה בהירה את השתלשלות הדברים: "בתחילת מאי 1995 הוזמנו לבוסטון חמשה מחברי ההנהלה הבכירה של 'כור' לחמשה ימי

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

גאון על החזון שלו לקבוצת "כור תעשיות":

"היום העולם לא מעוניין בסופרמרקטים של תאגידיים. לכן, בשנים הבאות, תוגדר 'כור' כחברת היי-טק, עם שלושה מוקדים: אלקטרוניקה וכימיה, שיתמקדו בעיקר בפעילות בינלאומית, ותשתיות, כגון מלט וברזל... חברות ישראליות, שלא יתאימו לקלסטרון הרב לאומי של 'כור', כחברת היי טק, ימכרו. זה אולי קצת אכזרי, להתייחס כך לחברות שצמחו והבריאו עם 'כור' בשנות המפנה. אבל, בעולם הפיטליסטי הרגש הוא משני לגמרי. העיקר הוא העלאת ערך המניות של 'כור'.¹¹²

במילים אחרות, מנהלי קבוצת כור, ובאופן דומה גם הבעלים והמנהלים של הקבוצות העסקיות האחרות, המשיכו לפעול במבנה ארגוני ובדפוסי פעולה של קבוצות, אך אימצו את השפה וחלקים מהמודלים הניהוליים-העסקיים החדשים, ואף פעלו בהתאם להיגיון של המודל החדש. כך, למשל, החל באמצע שנות התשעים ערכה קבוצת כלל שורה של רכישות, מכירות ומיזוגים של תאגידיים שהוגדרו כסינרגטיים לליבת העסקים של הקבוצה, וזאת בעקבות רכישת מניותיה מקבוצת הפועלים על-ידי קבוצת אי.די.בי, כתולדה של המלצות ועדת ברודט לצמצום הריכוזיות. "כלל תעשיות", הזרוע התעשייתית של הקבוצה, ערכה ארגון מחדש מקיף בהתאם להמלצות של חברת הייעוץ "שלדור", החליפה את שמה ל"כלל תעשיות והשקעות". בסופו של דבר שולבה "כלל תעשיות" במבנה הארגוני של קבוצת אי.די.בי.¹¹³ ובהתאם לאסטרטגיה החדשה, הגדילה את החזקותיה בחברת "יפאורה" (26.4% בסוף 1996) ורכשה 25% ממניות "אורמת תעשיות", 10% ממניותיה של חברת "מבטח-שמיר" ו-12% מהונה של חברת בי.וי.אר.¹¹⁴ "כלל סחר" - חטיבת הסחר של הקבוצה - מכרה מספר רב של תאגידיים שהיו בבעלותה, לאחר שמנהלי הקבוצה הגיעו למסקנה כי היא מגוונת מדי והחליטו לצאת מתחומי פעולה מסוימים.¹¹⁵ בסופו של דבר

השתלמות עסקית. המארגן: 'ארנסט אנד יונג', חברה לראיית חשבון מהגדולות בעולם. נציגי 'כור' שמעו שם כיצד לייעל ולהעלות את ערכה של חברת כור תעשיות בע"מ... המארחים שירטטו במהירות את היעד: הנפקת 'כור' כתאגיד בבורסה הניו-יורקית. הישראלים הסבירו להם שזה לא כל כך פשוט. בניגוד למבנה המסורתי של חברת אחזקות, הרי שבמקרים רבים מחזיקה 'כור' 100 אחוזים של מניות חברות הבת שלה. במקרים רבים יושב נציג הנהלת 'כור' בדירקטוריון חברת הבת. האמריקאים הרגיעו אותם, 'זה בסדר, כבר חשבנו על זה קודם'. הם פתחו קלסרים והציגו את הנוסחה. הם קראו לזה: 'M.I.O.C'. 'כור' תוצג בפני קוני המניות כתאגיד רב-תעשייתי, Multi Industry Operating Company. החלטנו ללכת על זה."

112 שם, בעמ' 277.

113 גד פרץ "רוצה לנהל" הארץ 4.4.1997.

114 גד פרץ "כלל תעשיות רכשה 25% ממניות אורמת תמורת 88 מיליון שקל" הארץ 19.8.1997; יורם גביון "קונצרן כלל מיישם לראשונה את המפנה באסטרטגיית ההשקעה שלו" הארץ 19.8.1997; נתן ליפסון "הושלמה עסקת בי.וי.אר כתא"ל" הארץ 13.11.1997.

115 יורם גביון "קופות הגמל של בנק הפועלים הכשילו את הצעת הרכש של כלל סחר" הארץ 12.9.1996.

נמכרה "כלל סחר" כולה לגד זאבי, אשר ניסה לבנות על בסיסה קבוצה עסקית חדשה. לבסוף, קבוצת כלל פעלה גם למזג תאגידים שבבעלותה. למשל, בעקבות רכישת מניותיה של חברת הביטוח "איתן" מהציבור, היא מיזגה אותה בחברת "כלל ביטוח";¹¹⁶ ובעקבות רכישת יתר המניות של חברת "שיכון ופיתוח", שהופרטה על-ידי הממשלה, החליטה הקבוצה על מיזוג תפעולי שלה – ולא משפטי – עם חברת "אזורים", בנימוק כי "שני המותגים – שו"פ ואזורים – יפעלו בנפרד, מכיוון שכל אחד מהם נהנה מעשרות שנות מוניטין."¹¹⁷

מודלים ניהוליים-עסקיים, כולל השינויים הנערכים בהם, הם קווים מנחים הכרחיים באימוץ תהליכים של ארגון-מחדש, כגון רכישות, מיזוגים ופיצולים. היות שבכל ארגון-מחדש כרוכות עלויות כספיות משמעותיות, תאגידים אינם מזדרזים לעשות זאת, אלא אם כן נלוות לכך הסדרה חוקית ובמיוחד הקלות במס. על-כן יש להתייחס לאינטראקציה בין תהליכים פוליטיים ותרבותיים כדי להסביר מדוע אימצו תאגידים מדיניות של פיצולים. באופן ספציפי נתייחס לתפקיד המדינה בתהליך הפיצולים.

בארצות-הברית ובישראל לא ערכו התאגידים פיצולים כל עוד לא נעשתה הסדרה חוקית, אך מייד לאחר-מכן נהפכה פרקטיקה זו למקובלת ביותר. בארצות-הברית הסתייעה האפשרות של פיצולים בחקיקה פדרלית, מתקופת הנשיא ריגן, שהעניקה פטור מתשלום מס לפיצולים (Economic Recovery Act of 1981; Economic Recovery Act of 1987).¹¹⁸ בישראל אימצו הקבוצות העסקיות את שיטת הפעולה של תאגידי-הענק האמריקאיים – פיצול חטיבות, הפיכתן לחברות-בנות והנפקתן בבורסות לניירות-ערך – מתוך כוונה להעלות את ערך המניות של הבעלים.¹¹⁹ למשל, קבוצת אי.די.בי., שהחזיקה בחברת "אלביט" באמצעות החברה-הנכדה "אלרון" (המוחזקת על-ידי "דיסקונט השקעות"), החליטה בשנת 1996 להפוך את שלוש החטיבות המרכזיות שלה לחברות: החטיבה הרפואית נהפכה ל"אלביט הדמיה רפואית"; החטיבה הצבאית נהפכה ל"אלביט מערכות"; והחטיבה האזרחית, שעסקה בתקשורת ובמחשבים, נותרה עם השם "אלביט". שתי החברות החדשות הונפקו בבורסת נסד"ק סמוך לפיצול.¹²⁰ גם קבוצות עסקיות אחרות, כמו גם תאגידים

116 רוג'ני מורנגשטרן "כלל אחזקות תהפוך לחברת השקעות ותנותק מעסקי ביטוח" הארץ

27.5.1996; סמי פרץ "אושר מיזוג בין כלל ביטוח לחברת איתן" הארץ 24.12.1996.

117 רוג'ני מורנגשטרן "מיזוג אזורים ושופ: החברה הגדולה בישראל" הארץ 7.12.1997.

118 Harland Prechel & John Boies, *Capital Dependence, Financial Risk, and Change from the Multidivisional to the Multilayered Subsidiary Form*, 13 *SOCIOLOGICAL FORUM* 321 (1998). לדעת מחברים אלה, המשבר הכלכלי של שנות השבעים הוליך לצמצום ההכנסות של המדינה הפדרלית ולגידול בגירעון. ממשלו של הנשיא ריגן הגיב בחקיקה שנועדה לקצץ במס על תאגידים, וחשוב יותר – העניק תמריץ לקונגלומרטים להפוך את החטיבות לחברות-בנות בקובעו כי ארגון-מחדש זה לא ייחשב אירוע מס.

119 אביבה רוזן-גנוט "מיזוג, פיצול... מיזוג" גלובס 23.11.2000.

120 שגיא חמץ "עוויה גליל: לאחר הפיצול, אלביט תהיה נושאת הדגל לשת"פ עם תעשיות הבטחון" הארץ 17.11.1996; צבי רבין "מאז פוצלה אלביט זינקו מניותיה ב-100% – כפליים ממדד המשתנים" הארץ 7.7.1997.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

גדולים אחרים בכלכלה הגדולה, עשו שימוש בפיצולים: בשנת 1995 הפרידה קבוצת אייזנברג את חטיבת הברום מ"חברת ים המלח", וקבוצת לאומי הפרידה בשנת 1997 את "לאומי ביטוח" (הבעלים של חברת הביטוח "מגדל") מחברת "אפריקה ישראל". אולם בדומה למקרה האמריקאי, הייתה זו החלטה מדינתית – באמצעות תיקון פקודת מס הכנסה (תיקון מס' 94) – אשר יצרה את האפשרות של פיצולים כדרך לארגן מחדש את העסקים מבלי שהדבר ייחשב אירוע מס.¹²¹ עד קבלת החוק נמנעו חברות מלבצע פיצולים – קרי, להפוך חטיבות לחברות עצמאיות – גם כאשר הייתה לכך הצדקה עסקית, וזאת בשל עלויות מיסוי גבוהות.¹²² החוק פתח חלון הזדמנויות לפני הקבוצות העסקיות, אשר פעלו כאמור בהתאם למודל העסקי-הניהולי החדש של ארגון-מחדש שנועד להעלות את ערך המניות של הבעלים.

פרק ה: סיכום

הטעון המקובל במדע הכלכלה ובמשפטים הוא כי פירמות עורכות שינויים מבניים, דוגמת רכישות, מיזוגים ופיצולים, במטרה להשיא רווחים, לצמצם עלויות וליצור מבנה שליטה יעיל. המאמר טוען כי מדובר בהסבר חלקי, וכי יש להתייחס להקשר ההיסטורי ולגורמים פוליטיים ותרבותיים. התגבשותה והתעצמותה של "הכלכלה הגדולה" בישראל, ובמרכזה הקבוצות העסקיות, היא תולדה של שינויים בסביבה הפוליטית והתרבותית המקומית והגלובלית. המאמר התמקד בעיקר בתפקידה של המדינה ובתרומתם של מודלים ניהוליים בתהליכי השינוי המבני. עם זאת, גם לגורמים נוספים הייתה השפעה, וראוי להזכירם כאן בקצרה.

אין ספק שחלק מהקבוצות העסקיות נבנו גם כתוצאה מפעולות של יזמים, מנהלים ובעלים אשר שאפו ופעלו להקים אימפריות עסקיות ממניעים שונים – כלכליים, פוליטיים ואחרים.¹²³ יתר על כן, הקבוצות העסקיות הופיעו ונהפכו לשחקניות מפתח בתקופה שבה

121 תיקון פקודת מס הכנסה מס' 94, התשנ"ג-1993, חלק 2: שינוי מבנה ומיזוג. ראו גם יוסי רוזנר-וקס ויורם בן-חיים "חוק המיזוגים והפיצולים" הרבעון הישראלי למסים כב 88, 321 (1994).

122 קובי אברמוב ונורית דרור "פיצול 'אופקי' – האמנם הצפת ערך?" הבורסה לניירות ערך, נובמבר 2001, www.tase.co.il/TASE/Statistics/ResearchReviews/2001.

123 כך, למשל, יעקב לוינסון, שאחראי להפיכת בנק הפועלים לאחת הקבוצות העסקיות הבולטות בכלכלה הישראלית, שאף לצבור עוצמה פוליטית וכלכלית בממסד של המפלגה הדומיננטית; משפחת רקנטי פעלה בזמנו להשיג השפעה ניכרת על הכלכלה המקומית; ונחמי דנקנר פועל לבנות קבוצה עסקית רבי-לאומית, ולאחרונה אימץ אסטרטגיה של השקעות גדולות בשווקים מחוץ לישראל בעקבות אימפריות עסקיות מתחרות, דוגמת אלה של משפחת תשובה או של לבייב.

מעורבותם של משקיעים זרים הייתה זניחה לחלוטין. עד ראשית שנות התשעים הייתה הכלכלה המקומית מוגנת מפני התחרות של הקפיטליזם העולמי, וזאת למרות הרצון העז למשוך משקיעים זרים וחרף המאמצים הארגוניים והחוקיים הרבים אשר הושקעו לשם כך. מנהלים שכירים – אשר בחלק ניכר מהמקרים עשו בקבוצות כברכושם הפרטי – וכן בעלי הקבוצות העסקיות ניצלו היטב את הסגירות היחסית של הכלכלה בתקופת "המדינה המפתחת" כדי לבנות אימפריות כלכליות.¹²⁴ אולם גורם מרכזי בהתגבשותן של הקבוצות העסקיות היו הארגונים המדינתיים, אשר יצרו את התנאים המוסדיים, החוקיים והכלכליים ההכרחיים. כאמור, המדינה סייעה במישרין בהקמתן של הקבוצות: היא העניקה הטבות כלכליות משמעותיות; היא קבעה מדיניות מיסוי שהקלה על תאגידים בתהליכי מיזוג, אשר סייעו בתהליך התגבשותן של הקבוצות; היא נמנעה, עד סוף שנות השמונים, מחקיקה נגד מיזוגים, דבר שיצר את האפשרות החוקית של הקמת תאגידים גדולים ואימפריות עסקיות; ולבסוף, גם המדיניות בשנות התשעים, שנועדה לצמצם את הריכוזיות, תרמה בפועל להתחזקותן ולהתרחבותן של הקבוצות העסקיות הוותיקות ולהתגבשותן של קבוצות חדשות בבעלות מספר מצומצם של משפחות.

המדיניות המכוונת של הארגונים המדינתיים והתוצאות הלא-מכוונות של אותה מדיניות יצרו אם כן את התנאים החברתיים ההכרחיים להתפתחותן של הקבוצות העסקיות, אולם גם לגורמים תרבותיים הייתה השפעה חשובה על התגבשותן והתעצמותן. מודלים ניהוליים שמקובלים בשדה הארגוני-העסקי – המקומי ובעיקר הגלובלי – ואשר נתפסים כמודרניים, כיעילים וכלגיטימיים, מנחים את היוזמים בפעילותם. בעוד שהדור הראשון של היוזמים אימץ את המודל של קבוצות עסקיות בהשפעת המודל הניהולי של הקונצרן הגרמני, השפעתם של המודלים הניהוליים האמריקאיים הלכה והתגברה במהלך השנים, וזאת כתוצאה מראיית המשטר הכלכלי והמשפטי האמריקאי בקרב האליטות המרכזיות (הפוליטית, הכלכלית, המשפטית, הביורוקרטית, התקשורתית והאקדמית) כדגם הרצוי והראוי לחיקוי. בסוף שנות השישים אימצו הקבוצות העסקיות המתגבשות את האופנה הניהולית של גיוון העסקים ואת המבנה הרב-חטיבתי, תוך התאמתם לתנאים המקומיים, וכתוצאה מכך עסקו באינטנסיביות בשנים שלאחר-מכן בארגון-מחדש של עסקיהם. בדומה לכך, התגבשותם של מודלים ניהוליים-עסקיים חדשים בארצות-הברית הניעה בשנות התשעים – באמצעות מנגנונים של חיקוי והכלאה – את ראשי התאגידים הגדולים והקבוצות העסקיות המקומיות להדגיש כי תכליתו של התאגיד היא להשיא את ערך המניות של הבעלים, ומכאן שיש להתמקד בעסקי-ליבה. בדומה לשנות השבעים, המודלים הניהוליים-העסקיים החדשים הובילו מצידם לשינויים מבניים בצורה של רכישות, מיזוגים ופיצולים.

הן הגורמים הפוליטיים והן אלה התרבותיים תרמו לתהליכי הארגון-מחדש, אולם לפעולות המכוונות של הארגונים המדינתיים ולתוצאות הלא-מכוונות של מדיניותם הייתה השפעה רבה יותר. עם זאת, גורמים אלה קשורים ומזינים זה את זה. אי-אפשר להבין את תהליכי הארגון-מחדש בכלכלה הגדולה בישראל בשנות השבעים, כמו-גם את אלה של שנות התשעים, ללא התייחסות לשינויים בקונספציות השליטה בארצות-הברית. אך

Maman 124, לעיל ה"ש 86.

משפט ועסקים ח, התשס"ח שינויים מבניים ב"כלכלה הגדולה" ובקבוצות העסקיות בישראל

התמורות באופנות הניהוליות, כולל התאמתן לתנאים המקומיים, אינן יכולות, כשלעצמן, להסביר את השינויים המבניים שערכו הקבוצות. אלמלא החלטות שונות של מדינת-ישראל, שהתבטאו בשינוי של חוקים ותקנות, לא היו השינויים המבניים יכולים להתממש. מדוע יזמו הארגונים המדינתיים שינוי של חוקים ותקנות, דוגמת התיקון לפקודת מס הכנסה משנת 1993? האם מדובר בתולדה של היענות ללחצים שהפעילו התאגידיים הגדולים והקבוצות העסקיות, או שמא נעשה הדבר בהשפעת לחצים שהפעילו שחקנים בעלי עניין אחר (ועדות מומחים או נציגים של קבוצות-אינטרסים פרופסיונליות, כגון לשכת רואי-החשבון או לשכת עורכי-הדין)? שאלות אלה, למרות חשיבותן, הן מעבר לעניינה של עבודה זו, וראוי לדון בהן בהזדמנויות אחרות.

