המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ז 2019-2020

**אסטרטגיה בין תאוריה לפרקטיקה: מחשבה אסטרטגית וחשיבה אסטרטגית**

**עבודת סיכום**

מגיש: הראל שרעבי

מרצים: פרופ' דימה אדמסקי ואלוף איתי וירוב

מרץ 2020

**מבוא**

במסגרת מטלת סיכום זו אני מבקש לתאר ולנתח סיטואציה שלקוחה מתוך עבודתי המקצועית באגף שוק ההון במשרד האוצר שהוא הרגולטור האחראי, בין היתר, על שוק החיסכון הפנסיוני בישראל. הסיטואציה התרחשה במציאות, היא פרי ניסיוני האישי והתקיימה בה אינטראקציה בין כמה שחקנים. במטלה זו אתמקד באסטרטגיה של אגף שוק ההון (הרגולטור/המפקח).

אקדים ואציין כי על אף שמדובר בעולם תוכן שאינו עולם צבאי כלל וכלל, אשתמש בהשאלה גם במונחים ובמושגים מן המחשבה האסטרטגית הצבאית ואעשה להם "התאמה" לסיטואציה אותה בחרתי לנתח. להלן אתאר בקצרה את הסיטואציה ולאחר מכן אנתח את האינטראקציה האסטרטגית.

**תיאור המקרה - תהליך קידום הרפורמה להגברת התחרות בשוק החיסכון הפנסיוני**

בחודש דצמבר 2015 פרסם אגף שוק ההון במשרד האוצר (שהפך לימים לרשות שוק ההון) טיוטת הוראות לעניין הדרכים האפשריות לבחירת קופת גמל עבור עובדים. לשם הבנת הסיטואציה אקדים כמה הערות.

1. המונח "קופת גמל" משמעו כל מוצר חיסכון פנסיוני שבו אדם חוסך כספים שישמשו אותו כאשר יפרוש מעבודתו בגיל הפרישה. המוצר המרכזי שבו חוסכים בישראל נקרא קרן פנסיה.
2. מאז שנת 2005 קובע החוק כי מי שבוחר היכן לחסוך לפנסיה הוא העובד, ולמעסיק אסור להגביל את בחירת העובד בכל דרך שהיא. עם זאת החוק מאפשר למעביד לבחור קופת גמל שהיא תהיה ברירת המחדל במקרים שבהם העובד לא בוחר. קודם לשינוי החוק בשנת 2005 המעביד קבע היכן יהיה החיסכון הפנסיוני של עובדיו.

הרקע לפרסום ההוראות היה שילוב של שני נושאים.

**הראשון**, ביקורת ציבורית בשל העובדה כי מאות אלפי עובדים המחויבים לחסוך לפנסיה (בשל הוראות צו ההרחבה לעניין "פנסיה חובה") משלמים דמי ניהול בשיעורים המקסימאליים בקרנות הפנסיה. המשמעות של תשלום דמי ניהול בשיעורים המקסימאליים היא שהחיסכון הפנסיוני שיעמוד לרשות אותם עובדים בגיל הפרישה יהיה נמוך ב-25% וכתוצאה מכך גם הקצבה שיקבלו מאותו חיסכון. מדובר על מאות אלפי שקלים של דמי ניהול שמשולמים לאורך תקופת העבודה. עובדים אלו, הם בעיקר עובדים בעלי שכר נמוך שאינם מאוגדים במסגרת ארגוני עובדים חזקים ושאינם יודעים לעמוד על זכויותיהם. ביקורת זו, הביאה את אגף שוק ההון לכלל מסקנה כי יש צורך להעמיד אלטרנטיבת חיסכון זולה לטובת העובדים החלשים.

**השני**, ניתוח הריכוזיות בשוק החיסכון הפנסיוני, שבאה לידי ביטוי בכך שמי ששלט בשוק היו 5 קרנות פנסיה שהחזיקו למעלה מ95% מהנכסים בשוק. קרנות הפנסיה הללו היו בבעלות חברות הביטוח הגדולות. ניתוח הריכוזיות העלה שגופים חדשים אינם מצליחים לחדור לשוק החיסכון הפנסיוני גם כשמדובר בגופים בעלי מעמד ומוניטין בתחום ניהול כספים והשקעות. גופים כגון בתי ההשקעות פסגות, מיטב דש ואלטשולר שחם, שחלקם הקימו קרנות פנסיה עוד בסוף המאה הקודמת אולם לא הצליחו לחדור לשוק החיסכון הפנסיוני.

מבלי להיכנס לנימוקים שהביאו את אגף שוק ההון לכלל מסקנה כי יש צורך להתערב ולטפל בריכוזיות בשוק החיסכון הפנסיוני, אציין כי כבר בשנים 2010-2012 נעשו ניסיונות לצמצם את הריכוזיות ולהגביר את התחרותיות בשוק אולם אלו לא הניבו תוצאות.

לשם הבנת הגורמים לריכוזיות בשוק, ביצע אגף שוק ההון עבודת שטח שכללה ראיונות עם גורמים רבים הפעילים בשוק החיסכון הפנסיוני. עבודה זו הובילה למסקנה מרכזית אחת, והיא שהמנגנון המשפיע ביותר על ניתוב הפקדות העובדים לקרנות הפנסיה, וממילא על הדומיננטיות של הקרנות הללו בשוק, הוא מנגנון ברירת המחדל. קרי, רוב מכריע של העובדים כלל אינו בוחר בעצמו את קרן הפנסיה שבה ייחסכו הכספים שלו, והכספים זורמים לקופת ברירת המחדל שקבע המעסיק/ועד העובדים במקום העבודה.

המעסיקים מצדם מחליטים מי תהיה קופת ברירת המחדל אצלם משיקולים רבים הנוגעים לאינטרסים שלהם ולא בהכרח משיקולים של טובת עובדיהם. שיקול מרכזי מאוד של המעסיקים היה שיקול של נוחות תפעולית ו"שקט תעשייתי" בכל הקשור בהעברת ההפקדות לקופות הגמל ולקרנות הפנסיה והבקרה על הביצוע התקין. מי שהעניק למעסיק את הנוחות ואת "השקט התעשייתי" היו בעיקר סוכני הביטוח שחלקם הגדול בבעלות 5 חברות הביטוח הגדולות או שהם קשורים איתם בהסכמים עסקיים.

טיוטת ההוראות שפרסם אגף שוק ההון כללה שני מרכיבים הנוגעים לצירוף עובדי מעסיק לקופות ברירת מחדל. **המרכיב הראשון** קבע כי אגף שוק ההון יבחר שתי קרנות פנסיה באמצעות הליך תחרותי על שיעור דמי הניהול בקרן, שקרנות אלו יהיו ברירת מחדל בכל מקרה שבו מעסיק לא קבע ברירת מחדל אחרת. בהתאם להוראות תינתן העדפה מתקנת בהליך לקרנות פנסיה קטנות. **המרכיב השני** קבע כי מעסיק שרוצה לבחור קופת ברירת מחדל חייב לעשות זאת בהליך תחרותי שוויוני ולפי פרמטרים ידועים מראש ורק באופן שנקבע בהוראות. המרכיב השני בהוראות למעשה הוציא מידי המעסיק יכולת השפעה על זהות קופת ברירת המחדל של עובדיו מאחר שאין לו השפעה על ההצעות שיקבל בהליך התחרותי ובכך איפשר גם לקרנות פנסיה קטנות להיות קופות ברירת המחדל של מעסיקים.

לפרסום טיוטת ההוראות הייתה התנגדות עזה של חברות הביטוח הגדולות שגייסו לשם כך גם את סוכנויות הביטוח הגדולות וגם את ארגוני המעסיקים. גם ההסתדרות התנגדה אולם לא הביעה את ההתנגדות בפומבי.

בעקבות פרסום סופי של ההוראות בחודש מרץ 2016, הגיש איגוד חברות הביטוח עתירה לבג"ץ כנגד המהלך. לאחר מספר דיונים דחו שופטי בג"ץ את העתירה והמהלך יצא לדרך.

**ניתוח האינטראקציה האסטרטגית**

השחקן המרכזי לגביו אנתח את האינטראקציה האסטרטגית הוא **אגף שוק ההון** במשרד האוצר. את השחקנים הנוספים במערכת אפשר לחלק לכמה קבוצות. **הראשונה,** שחקנים שהם מפוקחים של אגף שוק ההון: הגופים המוסדיים (חברות הביטוח, קרנות פנסיה ועוד), בעלי רישיון תיווך בתחום הפנסיוני (סוכני ביטוח, יועצים פנסיוניים, בנקים), והמעסיקים (בשל חובתם להפקיד לעובדיהם בהתאם לרגולציה שקובע האגף). **השנייה**, שחקנים שהם גורמים פוליטיים: שר האוצר, חברי כנסת מסיעות שונות, יו"ר ועדת הכספים של הכנסת וחברי ועדת הכספים, הסתדרות העובדים הכללית ועוד. **השלישית**, הפקידות הממשלתית: אגף התקציבים במשרד האוצר, משרד המשפטים על מרכיביו השונים, הייעוץ המשפטי המשרד האוצר, בנק ישראל ועוד. **הרביעית**, הרשות השופטת, בעיקר בג"ץ. **החמישית**, גורמי דעת הקהל הציבורית, בעיקר כלי תקשורת כלכליים.

לצורך הסיטואציה שלעיל, אפשר לראות את חברות הביטוח הגדולות ומי שייצג אותן כמערכת היריבה, וכשחקן שעליו רצה אגף שוק ההון לכפות התנהגות מסוימת.

**הזיקות בין השחקנים** שהוצגו, הן כלהלן (רשימה חלקית בלבד). בין אגף שוק ההון לשחקנים המפוקחים יש יחסי כפיפות רגולטורית. לאגף שוק ההון יש עצמאות לגבי חלק מפעולותיו אולם לגבי חלקן הוא תלוי באישורים של שר האוצר ושל ועדת הכספים של הכנסת ולכן יש לו תלות בהם. בנוסף, לפעולות של אגף שוק ההון יש השפעה על הגורמים הפוליטיים בהקשר של התמיכה הציבורית באותם גורמים פוליטיים, ולכן גם להם יש תלות מסוימת באגף שוק ההון. בשל הצורך בתמיכה ציבורית וחשיבות אמון הציבור בשחקנים השונים כולם תלויים בגורמי התקשורת, שהם מצדם תלויים כלכלית בגורמים מסחריים. בין השחקנים שהם גופים מפוקחים יש יחסי תחרות בהקשר המסחרי אולם למול הרגולטור יש לחלקם פעמים רבות זהות אינטרסים. בין חברות הביטוח לסוכני הביטוח יש תלות כלכלית הדדית. בין אגף שוק ההון לגורמים ממשלתיים אחרים יש זיקות הדדיות שכוללות צורך בתמיכה/אי התנגדות לפעולות. התמיכה יכולה להיות משפטית או מקצועית. כאמור, זו רשימה חלקית בלבד.

כפי שלמדנו בשיעורי האלוף, את **גבולות המערכת** אנחנו קובעים בהחלטה מודעת שמאפשרת לנו הבנה באמצעות מסגור ותיחום. **גבולות המערכת** בסיטואציה המתוארת נוגעים לריכוזיות בשוק קרנות הפנסיה בלבד ולבעייתיות הנובעת מתשלום דמי ניהול מקסימליים על ידי עובדים חלשים. המערכת אינה כוללת היבטי ריכוזיות במוצרי חיסכון אחרים, אינה כוללת היבטים של ניגודי עניינים הנובעים מהבעלות של חברות הביטוח על סוכני הביטוח, אינה כוללת כשלים שנוגעים לזמינות המידע לצרכנים בשוק ועוד עניינים.

אנסה לתאר שלבים שונים בתהליך גיבוש הרפורמה תוך שימוש מושאל במונחים שנלמדו בשיעורים של פרופ' אדמסקי.

כפי שלמדנו, תכנון **מדיניות ביטחון לאומי** כולל משלושה רכיבים. 1. אינטרסים/מטרות. 2. איומים והזדמנויות. 3. מענה/פעולה. בארגונים צבאיים בדרך כלל יש אורגנים שונים שאחראים על כל אחד משלושת הרכיבים הללו.

בהקבלה להקשר שלפנינו, במסגרת תכנון המדיניות החליט אגף שוק ההון לטפל בריכוזיות בשוק הפנסיוני כדי להבטיח שוק תחרותי בטווח הארוך. צמצום הריכוזיות הוא מטרה ואינטרס של האגף. ההזדמנות שראה האגף בהקשר של מטרה זו הייתה ההבנה שבתקופה הרלוונטית נוצר חלון זמן שבו עדיין היו גופים פיננסיים שיכולים להיכנס לתחום ולהפוך בו לשחקנים משמעותיים ולצמצם את הריכוזיות בו. המענה שנתן האגף הייתה הרפורמה שתוארה לעיל.

הרפורמה הייתה תוצר של **חשיבה מערכתית** שנעשתה באגף שוק ההון במשרד האוצר כפי שיתואר להלן.

כפי שצוין לעיל, אגף שוק ההון כבר ניסה לטפל בריכוזיות התחום בשנים 2010-2012 אולם הצעדים שנקט לא שינו דבר. לטעמי ניתן לראות בצעדים הללו תוצאה של **טעויות מחקר**. טעות המחקר שהובילה לנקיטה בצעדים שלא סייעו בהשגת המטרה הייתה המחשבה המוטעית כי הריכוזיות נובעת מיתרונות מובהקים של מוצר חיסכון פנסיוני מסוים, ושאם יושוו המוצרים האחרים אליו הרי שהגופים שמנהלים את אותם מוצרים יצליחו לתפוס נתח שוק משמעותי.

**מעגל המודיעין** שהופעל בשלבים שקדמו לפרסום ההוראות בדצמבר 2015, הביא לניתוח כזה שהתברר בהמשך התהליך כנכון. מעגל המודיעים התחיל מ**דרישה** להבין את הגורמים לריכוזיות ולחוסר היכולת של גופים חדשים וקטנים לחדור לשוק. **איסוף** המידע כלל ראיונות רבים על גורמי מקצוע בשוק וכן ניתוח נתונים כמותיים מתוך הדוחות ששולחים הגופים לאגף שוק ההון. לאחר מכן בתהליך **עיבוד וניתוח** המידע התקבלה ההבנה היסודית שלמנגנון צירוף עובדים לברירת מחדל יש השפעה מהותית על צבירת נתחי שוק אצל הגופים ושההשפעה על המעסיקים בעניין זה היא זו שקובעת היכן יחסכו עובדיהם. מאחר שכל מעגל המודיעין נעשה בתוך אגף שוק ההון לא היה שלב של **הפצת המידע**.

תהליך **הערכה נטו** שנעשה באגף שוק ההון וכלל את הניתוח של מעגל המודיעין, בחן את אפשרויות הפעולה השונות שעומדות בפני האגף בהתאם למפת ישימות והשפעה. בחינת הישימות הביאה בחשבון גם את הצעדים ששחקנים שונים יכולים לנקוט. בשל העובדה שההוראות פורסמו כטיוטה להערות הציבור לפני שיצאו כהוראה מחייבת, האגף יכול היה לבצע הערכה נטו נוספת לאחר שכבר קיבל אינדיקציות מסוימות לתגובות של שחקים שונים. אציין כי כתגובה לטיוטה, התקבלו באגף מסרים שמהם ניתן היה להבין כי פרסום ההוראות כסופיות יוביל לעתירה לבג"ץ כנגדן. לכן פעל האגף לקבל את תמיכת הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים כהכנה להליך המשפטי האפשרי.

את המהלך שנקט אגף שוק ההון בפרסום ההוראות הנוגעות לקביעת ברירת מחדל ניתן לראות כ**חדשנות צבאית** מאסכולה **של הסתגלות**. כפי שלמדנו, יש שתי אסכולות של חדשנות צבאית. האחת, חדשנות צבאית שנובעת מתוך ניסיון של חיזוי העתיד, והשנייה, חדשנות צבאית שנוצרת מתוך הסתגלות, מתוך החיכוך עם המציאות.

אם בוחנים את הניסיון של אגף שוק ההון לטפל בריכוזיות בשוק החיסכון הפנסיוני כמעין "שדה קרב" בין האגף לבין הגופים ששלטו בתחום, אזי ההתערבות של אגף שוק ההון בדרכי קביעת ברירות המחדל של המעסיקים היא **חדשנות צבאית מהפכנית** (רבולוציונית). הסיבה שאני סבור שנכון להקביל את המהלך לחדשנות מהפכנית, מאחר שהיא הביאה לשינוי בכל הממדים הרלוונטיים של "שדה הקרב". הרפורמה השפיעה על דרכי החשיבה העסקית ועל אופני הפעולה בשוק החיסכון הפנסיוני. במשך שנים היה כוחם של קרנות הפנסיה הגדולות בכך שהן "שלטו" במעסיקים וכתוצאה מכך צירפו את כל עובדיהם לקרנות הפנסיה שלהן, ולא ניתנה גישה לשוק לקרנות חדשות. המהלך של אגף שוק ההון, הביאה לראשונה ידי ביטוי את ההבנה שהמעסיק הוא הגורם המשפיע ביותר על "בחירת" העובד וגדעה באופן חד את השליטה של הקרנות הגדולות במעסיקים ופתחה את השוק לתחרות.

מעגל החשיבה האסטרטגית מורכב מ**ניתוח** הסביבה האסטרטגית (שחקנים, זיקות, גבולות, הקשר ייחודי), **הבנה** (סובייקטיבית) של המציאות המתהווה, **תכנון**, ו**פעולה**.

**התכנון** הוא סביבת הפעולה הבכירה בה נהגים ומוצעים רעיונות מופשטים והגיונות מארגנים ומעובדים לכדי כושר מימוש וביצוע מעשיים. בהקשר של הסיטואציה שבמסמך זה, ההיגיון המארגן שנהגה הוא ההיגיון שכאשר מנתחים יחסי "המוכר והקונה" בשוק החיסכון הפנסיוני בהקשר של ריכוזיות ותחרות נכון יותר להתבונן על יחסי הגופים הפיננסיים למול המעסיקים ופחות להתבונן על יחסי הגופים הפיננסיים מול לקוחות הקצה, הצרכנים והעובדים. ההיגיון הזה הוא זה שהוביל לפעולה מהסוג שננקט ברפורמה (ופעולות אחרות שנעשו בשנים לאחר מכן) שכוונה ליחסי הגופים והמעסיקים.

בשיעורי האלוף וירוב למדנו על שתי גישות בחשיבה אסטרטגית. **הגישה האידיאליסטית**, לפיה "סוף מעשה במחשבה תחילה" ובה חשוב העתיד והתכנון הוא המוקד. **והגישה הריאליסטית** "צא ולמד" בה ההווה הוא המאפשר מפתחות לעתיד והלמידה נעשית באמצעות עשייה. לדעתי, בתהליך קידום הרפורמה להגברת התחרות בשוק החיסכון הפנסיוני, נקט אגף שוק ההון ב"שביל הזהב". היה תכנון מוקדם והיה חזון לגבי התחרות בתחום, אולם בהרבה החלטות שהתקבלו בפרטי הרפורמה נקט האגף בגישה הריאליסטית של למידה דרך הרגליים מתוך הבנת מרכזיות האינטרסים וההבנה שאם לגבי כל פרט ופרט ברפורמה ייעשה תכנון הדבר יגרום לעיכובים משמעותיים. בהקשר זה אציין כי פסיקת בג"ץ לגבי הרפורמה שנתנה "אור ירוק", נקטה בגישה הריאליסטית וקבעה כי קרנות ברירת המחדל שייבחרו בהליך התחרותי שיערוך אגף שוק ההון, ישמשו ככאלה רק שנתיים במקום 3 שנים שנקבעו על ידי האגף במקור, וזאת כדי שאגף שוק ההון יוכל לבחון את השפעות המהלך בתוך תקופה קצרה יותר בשל החדשנות שהייתה במהלך זה כלפי שוק החיסכון הפנסיוני.

המהלך שיזם אגף שוק ההון היה למעשה התערבות רגולטורית בכללי המשחק בשוק. במקום לתת לכוחות השוק לפעול ולתקן כשלים ולהביא לתחרות החליט האגף להתערב ולקבוע כללים לגבי הדרכים שבהם ניתן לקבוע קופת ברירת מחדל וכן לבחור בעצמו שתי קרנות שיהיו קופות ברירת מחדל. יש מי שיטען כי אגף שוק ההון הפך עצמו מרגולטור שמפקח על השוק לשחקן בשוק.

לדעתי ניתן לתאר את המהלך כתוצאה של הבנה של **פער רלוונטיות** של האסטרטגיה הקודמת, ואסביר. במשך שנים נקט אגף שוק ההון באסטרטגיה הגורסת כי יש לתת לכוחות השוק לעשות את שלהם, ושהתערבות ממשלתית בשווקים בדרך כלל יוצרת עיוותים, ולכן כרגולטור הוא אינו נדרש להתערב אלא רק לפקח ולבקר. האסטרטגיה הזו התאימה לשוק חיסכון פנסיוני שבו רוב מי שחסך לפנסיה השתייך לארגוני עובדים או למעסיקים גדולים ולכן יחסי הכוחות בין השחקנים השונים היו כאלה שלא נדרשה לגביהם התערבות ממשלתית.

בשנת 2008 נכפתה על כל העובדים השכירים במשק חובת חיסכון לפנסיה. חובה זו הכניסה לשוק החיסכון הפנסיוני קבוצת לקוחות חדשה. קבוצת הלקוחות שאינם מאוגדים, ולכן עד שלא נקבעה חובת חיסכון הם לא היו זכאים לחיסכון פנסיוני במקום עבודתם. מדובר בקבוצת לקוחות חלשה, ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, שהמדינה הכריחה אותם לחסוך והם כעת בעל כורחם שחקנים בשוק החיסכון הפנסיוני מבלי שיש מי שידאג לזכויותיהם כמו קבוצות העובדים המאוגדות.

כאן נוצר **ההיסט האסטרטגי** והחל **פער הרלוונטיות**. האסטרטגיה שגרסה שכוחות השוק יעשו את עבודתם אינה מתאימה לשוק חיסכון פנסיוני שבו יש מאות אלפי לקוחות חלשים שאין להם את היכולת להתמקח ולדאוג לעצמם, וכל זה כשהם נמצאים בשוק בעל כרחם. המהלך שנקט אגף שוק ההון הביא לידי ביטוי את שינוי האסטרטגיה ואת הבנת המעורבות הממשלתית הנדרשת לאור השתנות המציאות האמורה.

עם זאת לטעמי עדיין מדובר ב**אסטרטגיה עם סתירות** שכן גם באסטרטגיה החדשה שנקטה בגישה שנדרשת מעורבות ממשלתית, עדיין מעורבות זו הייתה באמצעות השחקנים בשוק ובכלים שנותנים לכוחות השוק להשפיע. האגף היה יכול להחליט שכדי לתת לכל הלקוחות החלשים חיסכון פנסיוני בתנאים ובעלויות זולות, המדינה תקים ותנהל קרן פנסיה עבורם. אולם לא כך היה, אלא האסטרטגיה הייתה כזו שבה לצד המעורבות הממשלתית נותנים לכוחות השוק לעשות את שלהם.