



# אסטרטגיה לתחום הפיתוח הבין-לאומי

דו"ח ביניים 2020





## תודות

### חברי הוועדה הבין-משרדית:

מנכ"ל משרד ראש הממשלה – יו"ר הוועדה  
מנכ"ל משרד החוץ  
מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה  
הממונה על התקציבים במשרד האוצר  
החשב הכללי במשרד האוצר  
הכלכלנית הראשית במשרד האוצר  
ראש המועצה הלאומית לכלכלה  
ראש המטה לביטחון לאומי  
יו"ר הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית  
מנכ"ל המשרד למשאבי מים  
מנכ"ל משרד האנרגיה  
מנכ"ל משרד הבריאות  
מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה  
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר  
ראש מערך הסייבר הלאומי  
מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים

### מרכזי הוועדה וכותבי הדו"ח:

רון אייפר – מנהל תחום בכיר, אגף כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה  
טל אשכול – מרכזת בכירה, אגף כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה  
ענת כרמל – מרכזת בכירה, אגף כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה  
יפתח סומך – מרכז בכיר, אגף כלכלה ותשתיות, משרד ראש הממשלה

## הוועדה מבקשת להודות לאנשים הבאים שלקחו חלק בצוותי המשנה (בסדר אלפביתי):

ממשרד ראש הממשלה: אמיר ברקן, יונתן חוברה, רועי כהן ושרה גרינברג.  
ממשרד החוץ: אדם ליון, אילן פלוס, גיל השכל, דיצה פרוים, הדס מיצד, חן אזולאי, יובל פוקס, יעל רביע צדוק, מירב אילון שחר, רעות שפיר בן – נפתלי, שולי קורזון ואן גלדר, שלום תורג'מן ותמר ירדן.  
ממשרד הכלכלה והתעשייה: אב ירמשיין, אוהד כהן, הדס קרשאי, מורן בוגנים גולד, נועה פרטוק, צפריר אסף ושגיא איצ'ר.



**ממשרד האוצר:** אייל טולדו, אייל מידן, אמיר רשף, בר בן יעקב, גל ברנס, דורון קול, הודיה רוזנבאום, זואי הייליקסר, חזי כהן, טל ישראלי, יובל טלר, מיכאל בן דהן, מתן לב ארי, ניר אמסל, נעה שוקרון, עידו סופר, עמית מרזאי, עמרי גולדינג וענת סביצקי – ביינהורן.  
**מהמועצה הלאומית לכלכלה:** נעם גרובר ושמואל אברמזון.  
**מהמטה לבטחון לאומי:** אפרת מיניביצקי – טיין, ראובן עזר ורועי בנימיני.  
**מהרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית:** היא-לי הירט, חגי לוי, נעמי קריגר ופטריסיה להי אנגל.  
**מהמשרד למשאבי מים:** חזי ליפשיץ ונגה נחליאלי.  
**ממשרד האנרגיה:** יאנה גרינמן.  
**ממשרד הבריאות:** אורנית אסף, חגי דרור, נעם ויצנר ושרון גור אריה.  
**מהמשרד להגנת הסביבה:** אביטל עשת, אדם שלימצק, אילת רוזן, גיא להב וגלית כהן.  
**ממשרד החקלאות:** גלית אבר הררי, טל שלומי ויעקב פולג.  
**ממערך הסייבר הלאומי:** עדי טאיטו פרנקל, רועי ירום, רות שהם ושני שרביט.  
**מהמשרד לבטחון פנים:** איתן הוד וירון ליאור.  
**מבנק ישראל:** אנה ברודסקי.  
**מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה:** גלינה ברורמן, עוז שמעוני, רם בן דוד.  
**מהמועצה להשכלה גבוהה:** אמה אפטרמן ודניס טקצ'וק.  
**ממכון הייצוא:** הדסה גטשטיין ושאוּלי כצנלסון.  
**ממכון וולקני:** דניאל אברהם.  
**מסיבט:** שחר רחלה חורב.  
**מרשות המים:** חי מיארה.  
**מה-OECD:** אנה פרננדס, ג'ון אגן, חואן קסאדו אסנסיו ופול הורוקס.

כמו כן, הוועדה מבקשת להודות לנציגי הציבור הרבים אשר תרמו מניסיונם לגיבוש האסטרטגיה, מהמגזר הפרטי, מהחברה האזרחית, מהאקדמיה, משקיעים ופילנתרופים, שגרירי אפריקה, אמריקה הלטינית ואסיה בישראל וארגונים יהודיים מרחבי העולם.

# תוכן עניינים

---

5	קיצורים וראשי תיבות
6	תקציר מנהלים ועיקרי ההמלצות
7	תקציר מנהלים
10	עיקרי ההמלצות
16	עבודת הוועדה ומתודולוגיה
19	תהליך העבודה
21	מתודולוגיה
22	רקע
	רקע כלכלי: מדינות מתפתחות מהוות הזדמנות עצומה
23	בעבור הכלכלה הישראלית
29	רקע מדיני: הזדמנות לחיזוק המעמד המדיני של ישראל
	רקע ערכי: הזדמנות ליצירת אימפקט על רמת ואיכות החיים
31	במדינות מתפתחות
32	תמונת מצב: פעילות ממשלת ישראל בתחום הפיתוח הבין-לאומי
36	עיקרי עבודת צוותי המשנה
37	שילוב המגזר הפרטי הישראלי בפיתוח בין-לאומי
	עידוד חדשנות ישראלית להתמודדות עם האתגרים
64	של העולם המתפתח
80	מימון פעילויות לפיתוח בין-לאומי
100	העצמת סיוע החוץ הישראלי
117	מדידה והערכה
124	קהילה ישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי
127	נספחים

---



# קיצורים וראשי תיבות

ועדת ה-OECD הייעודית לתחום הפיתוח הבין-לאומי Development Assistance Committee	<b>DAC</b>
מוסד מימון לפיתוח Development Finance Institution	<b>DFI</b>
חברת אשראי לייצוא Export Credit Agency	<b>ECA</b>
בנקים רב-לאומיים לפיתוח Multilateral Development Banks	<b>MDB</b>
קרן מרובת תורמים Multi-Donor Trust Fund	<b>MDTF</b>
מדד ה-OECD לסיוע חוץ Official Development Assistance	<b>ODA</b>
ארגון המדינות המפותחות לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי Organization for Economic Cooperation and Development	<b>OECD</b>
יעדי פיתוח בר-קיימא Sustainable Development Goals	<b>SDGs</b>
Science, Technology, Innovation	<b>STI</b>
מדד ה-OECD לסיוע של מדינות, הכולל מינוף כספי מגזר פרטי Total Official Support for Sustainable Development	<b>TOSSD</b>
הפורום הכלכלי העולמי World Economic Forum	<b>WEF</b>

# תקציר מנהלים ועיקרי ההמלצות

# 1

# תקציר מנהלים

**הגברת הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי טומנת בחובה מגוון רחב של יתרונות כלכליים ומדיניים ומממשת את מחויבותה המוסרית של מדינת ישראל כמדינה מפותחת לקחת חלק במאמצי הפיתוח הגלובליים.**

**אחת הדרכים המרכזיות להאצת צמיחת המשק באופן בר-קיימא גלומה בהגדלת הייצוא הישראלי.** המשק הישראלי צמח בשנים האחרונות בשיעור גבוה יחסית לממוצע מדינות ה-OECD ויחד עמו גדלו היקפי הייצוא מישראל. עם זאת, המשבר הכלכלי העולמי והמקומי שנוצר בעקבות התפרצות נגיף הקורונה והירידה בביקושים ובסחר העולמי הנובעים ממנו צפויים להביא להאטה משמעותית, ואף לירידה בצמיחת הייצוא הישראלי בשנים הקרובות. מגמה שלילית זו מתווספת למורכבות שכבר קיימת בייצוא הישראלי, שמתאפיין הן בריכוזיות גדולה בייצוא למדינות מפותחות והן בריכוזיות גדולה מבחינת מספר היצואנים והמוצרים המיוצאים. ריכוזיות גבוהה זו מובילה את המשק הישראלי לחשיפה גבוהה יותר לסיכונים שונים, שעלולים להתפתח בזירה המקומי והגלובלית.

**לאור זאת, מדינות מתפתחות מהוות הזדמנות עצומה עבור הכלכלה והייצוא הישראליים.** עד שנת 2030 צפוי כי 70% מהצמיחה העולמית תגיע ממדינות מתפתחות.<sup>1</sup> צמיחה זו צפויה להתבסס על עלייה חסרת תקדים בצריכה הפרטית ובצריכה הציבורית במדינות המתפתחות בשל ביקוש גובר לשירותים, לתשתיות ולשיפור ברמת החיים. יתרה מזאת, ריכוז המאמץ וההשקעה הגלובליים סביב יעדי הפיתוח העולמיים (SDGs - Sustainable Development Goals) מגדיל אף יותר את ההזדמנות הכלכלית למשק הישראלי. הביקושים להשגת יעדי הפיתוח מוערכים על ידי האו"ם בכ-3.3-4.5 טריליון דולרים לשנה עד שנת 2030. מגמות אלו מעידות כי קיים נוצר פוטנציאל כלכלי של עשרות מיליארדי דולרים לייצוא ישראלי למדינות מתפתחות.

**מרבית מדינות העולם הן מתפתחות, ולכן פעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי היא הזדמנות לחיזוק מעמדה המדיני של ישראל.** עם התעצמותן הכלכלית של מדינות מתפתחות מתחזקת גם עוצמתן וחשיבותן המדינית. פעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי מהווה הזדמנות להעצמת מעמדה המדיני הדו-לאומי והרב-לאומי של ישראל באמצעות חיזוק יחסיה מול כל אחת מן המדינות המתפתחות, ובמקביל – לשדרוג מעמדה בפורומים בין-לאומיים.

ישראל היא דוגמה מובילה למדינה, אשר עברה במהירות ובהצלחה יוצאת דופן ממעמד של מדינה מתפתחת, המקבלת סיוע ממדינות העולם, למדינה מפותחת, הממוקמת בחזית העולמית במגוון מדדים, דוגמת תמ"ג לנפש, מדד הפיתוח האנושי, מובילות טכנולוגית ועוד. **לאור זאת, לישראל מחויבות מוסרית לקחת חלק משמעותי במאמצים העולמיים לפיתוח בר-קיימא ולסייע למדינות מתפתחות לשפר את איכות החיים של תושביהן במגוון היבטים.** מחויבות מוסרית זאת עולה בקנה אחד עם העיקרון היהודי של "תיקון עולם" ומהווה הזדמנות ליצירת נדבך חדש לחיזוק היחסים והשותפות עם קהילות יהודי התפוצות.

<sup>1</sup> מדינות בעלות הכנסה לאומית גולמית לנפש מתחת ל-12,376 דולרים - הגדרת הבנק העולמי לשנת 2020.

**ממשלת ישראל הקימה בהחלטת ממשלה 4021 מיום 23.07.2018 ועדה בין-משרדית לקידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי ולתיאומה.** הוועדה קבעה כחזון, כי "ישראל תהיה שחקן משמעותי בתחום הפיתוח הבין-לאומי, תוך מקסום הפוטנציאל הכלכלי והמדיני הטמון במדינות המתפתחות" והציבה את היעדים הבאים לממשלה בתחום הפיתוח הבין-לאומי:

1. הכפלת הייצוא הישראלי למדינות מתפתחות עד שנת 2030 ל-50 מיליארד דולר.
2. שיפור מעמדה המדיני של ישראל מול מדינות מתפתחות ובארגונים בין-לאומיים.
3. השתלבות במאמץ הגלובלי להשגת יעדי הפיתוח של האו"ם, תוך שימת דגש על תחומי היתרון היחסי של ישראל.

כדי לייעל ולמקד את הפעילות הממשלתית, הוועדה דנה בסדרי העדיפויות הממשלתיים בתחום הפיתוח הבין-לאומי ובחרה בסקטורים הבאים:

- קיימות והיערכות לשינוי האקלים (מים, חקלאות, קלינטק)
- פיתוח טכנולוגי ודיגיטלי (סייבר, ICT, פינטק)
- בריאות (בריאות דיגיטלית, ביוטק)
- ניהול מצבי חירום

**הוועדה ביצעה את הניתוח הממשלתי המקיף ביותר שנעשה בנושא בעשורים האחרונים.** המלצות הוועדה נוגעות בנושאים האלה: שילוב המגזר הפרטי הישראלי בפיתוח בין-לאומי וסיוע בהשגת מימון לפעילות זו, עידוד חדשנות ישראלית לאתגרי העולם המתפתח, העצמת סיוע החוץ הישראלי ומיסוד מנגנונים למדידה, להערכה ולהגברת התיאום בין השחקנים השונים הפועלים בתחום הפיתוח הבין-לאומי. המלצות הוועדה מגלמות אסטרטגיה מגובשת לתחום הפיתוח הבין-לאומי, אשר יישומה ידרוש בחינה תקציבית נפרדת שלא בוצעה במסגרת הוועדה.



מקור: משרד החוץ



## תיבה 1:

### הקשר בין שיתוף פעולה כלכלי, פיתוח בין-לאומי וסיוע חוץ

**פיתוח בין-לאומי הוא העיסוק הגלובלי בשיתופי פעולה עם מדינות מתפתחות, במאמץ לאפשר את צמיחתן הפוטנציאלית באופן בר-קיימא.**

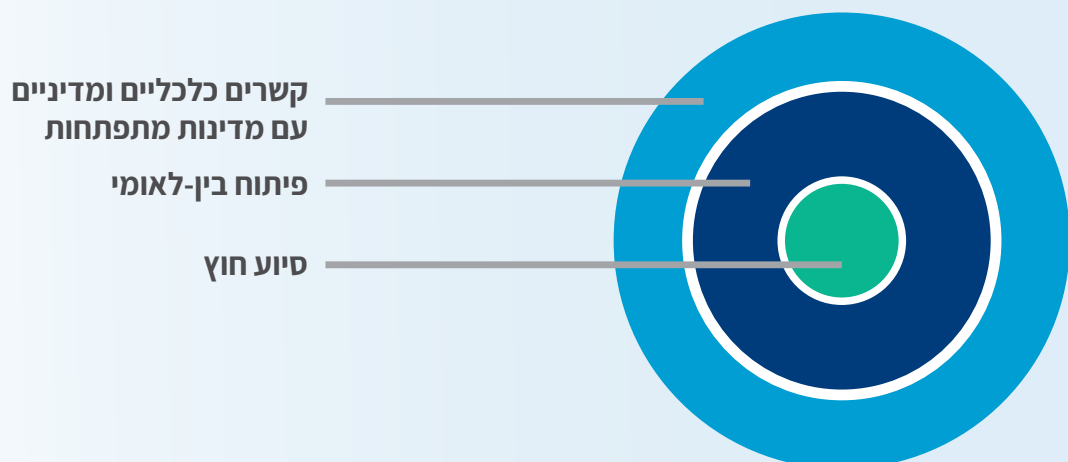
בספטמבר 2015 אימצה העצרת הכללית של האו"ם את ה-SDGs המהווים אג'נדה לשנת 2030 בנושא פיתוח בר-קיימא, אשר מגדירה 17 מטרות ו-169 יעדים מדידים שסביבם מתכנסת הפעילות הגלובלית מבחינת מדיניות, תוכניות עבודה, מדידה, מימון וכדומה. האג'נדה מבטאת קונצנזוס גלובלי בנוגע לעתיד העולמי אליו אומות העולם שואפות להגיע עד לשנת 2030 בתחומי כלכלה, סביבה, חברה וממשל. הגעה ליעדים אלו מסמלת הגעה אל הסף הנדרש לחיזוק היציבות הגלובלית. כל אחת ממדינות העולם שואפת לעמוד ביעדים אלו, כאשר במדינות מתפתחות הפער מהיעד גדול יותר מאשר במדינות מפותחות.

**את הפעילות הכלכלית והמדינית עם מדינות מתפתחות, הן פעילות ממשלתית והן פעילות של מגזר פרטי, אפשר לחלק לשלושה רבדים, הכרוכים זה בתוך זה (ראו תרשים 1):**

- א. סיוע חוץ** – משאבים ציבוריים שמדינה מפותחת תורמת לקידום מטרות בתחום הפיתוח הבין-לאומי.
- ב. פיתוח בין-לאומי** – שילוב בין משאבים ציבוריים ומשאבים פרטיים ופילנתרופיים, המושקעים בפעילויות למטרות פיתוח בין-לאומי והשאת רווח באופן משולב. פיתוח בין-לאומי כולל בתוכו את רובד סיוע החוץ.
- ג. קשרים כלכליים ומדיניים עם מדינות מתפתחות** – משאבים ציבוריים או פרטיים המושקעים למטרות פיתוח בין-לאומי, ובנוסף משאבים המושקעים למטרות רווח כלכלי או מדיני ולא בהכרח לטובת מטרות פיתוח בין-לאומי. רובד זה כולל בתוכו את הרבדים של פיתוח בין-לאומי וסיוע חוץ.

## תרשים 1:

### רובדי הפעילות במדינות מתפתחות



# עיקרי ההמלצות

## א. המלצות לשילוב המגזר הפרטי הישראלי בפיתוח בין-לאומי

הפוטנציאל העסקי הרב בשווקים מתפתחים וההכרה העולמית בתפקידו החשוב של המגזר הפרטי בפיתוח בין-לאומי ממצבים תחום זה כהזדמנות גדולה בעבור המגזר הפרטי הישראלי. עם זאת, השווקים במדינות מתפתחות מאופיינים בכשלי שוק ובחסמים רבים, ולרוב אינם משוכללים דיים. מציאות זו מקשה על פעילות עסקית במדינות מתפתחות, מרתיעה חברות מלפעול במדינות אלו ולעיתים רבות הופכת פעילות עסקית בהן ללא כדאית. לפיכך, מדינות מפותחות אחרות, המתחרות בישראל באופן ישיר, מסייעות למגזר הפרטי שלהן להתגבר על החסמים ועל כשלי השוק ובכך מגדילות את הכדאיות העסקית בפעילות במדינות המתפתחות. בישראל, המענה הממשלתי לחסמים ולכשלי השוק במדינות מתפתחות אינו שלם. כתוצאה מכך, חברות ישראליות נרתעות מפעילות במדינות מתפתחות וניצבות בנקודת פתיחה חלשה יותר מול חברות המתחרות בהן ממדינות מפותחות אחרות.

הוועדה ממליצה, בין היתר, לספק את המענים האלה לפערים המרכזיים שזוהו:

- אספקת מידע עסקי מגוון על הזדמנויות עסקיות בתחום הפיתוח הבין-לאומי ובמדינות מתפתחות באמצעות יצירת תשתיות לאיסוף מידע ולהפצתו.
- התאמה והרחבה של תוכניות הסיוע שמציעים משרד הכלכלה והתעשייה ומשרד החוץ לפעילות עסקית בתחום הפיתוח הבין-לאומי ובמדינות מתפתחות, לרבות בתחום המכרזים של מוסדות בין-לאומיים לפיתוח.
- הרחבת ההשתתפות הישראלית במוסדות פיננסיים בין-לאומיים לפיתוח באמצעות יצירת קרנות ישראליות במוסדות אלו. זאת, בין היתר, במטרה ליצור שוק והזדמנויות עסקיות בעבור המגזר הפרטי הישראלי.
- הקמת צוות משימה, שיבחן באופן מיידי את המאפיינים והשימויות ביצירת חברה ממשלתית, אשר תאפשר שיתופי פעולה בין הממשלה ובין המגזר הפרטי בפעילות עסקית במדינות מתפתחות.

## ב. המלצות לעידוד חדשנות ישראלית להתמודדות עם האתגרים של העולם המתפתח

לישראל יתרון טכנולוגי בתחומי ה-SDGs המרכזיים, דוגמת קיימות והיערכות לשינוי אקלים, דיגיטציה, בריאות, סייבר וניהול מצבי חירום. יתרונות אלה יוצרים הזדמנות עסקית משמעותית ליזמים ישראלים ולכלל המשק בתחום החדשנות להתמודדות עם אתגרי העולם המתפתח. הזדמנות זו אינה ממומשת כיום משלל סיבות, כגון עיסוק דל במיזמים המתמקדים בצורכי העולם המתפתח על ידי גופים שתומכים בחדשנות, היעדר שיתופי פעולה עם גורמים בין-לאומיים המציעים הזדמנויות לשותפויות בשלבי שרשרת הערך הראשוניים של פיתוח פתרונות טכנולוגיים, מיעוט באפשרויות תמיכה מקצועית (ממשלתית ופרטית) ליזמים המעוניינים לפעול במדינות מתפתחות וקשיי מימון לאורך כלל שרשרת הערך במיזם.

הוועדה ממליצה, בין היתר, לספק את המענים האלה לפערים המרכזיים שזוהו:

- o הקמת דסק שווקים מתפתחים ברשות החדשנות.
- o הרחבה וטיוב של תוכניות רשות החדשנות, המעניקות ליווי מקצועי ומימון לחברות הזנק הפונים לשווקים מתפתחים, ומינוף של נציגויות ישראל באותן מדינות לשם כך.
- o קידום שותפויות עם מוסדות בין-לאומיים לפיתוח למטרת עידוד חדשנות לעולם המתפתח.
- o משיכה ועידוד השקעות של גופים ישראליים ובין-לאומיים בטכנולוגיות ישראליות המיועדות לשווקים מתפתחים.

## ג. המלצות למימון פעילויות לפיתוח בין-לאומי

חברות עסקיות המעוניינות לפעול במדינות מתפתחות נתקלות בחסמים רבים בגיוס מימון משוק ההון לפעילות זו. בפני המממנים ניצבים סיכונים פיננסיים גבוהים וסיכונים אחרים, והם נמנעים מלהשקיע או דורשים תשואות גבוהות בהתאם. כתוצאה מכך, הון פרטי לא זורם למדינות מתפתחות בהיקפים שמדינות מפותחות היו רוצות לשם פיתוח המדינות המתפתחות ומימוש הפוטנציאל הכלכלי הגלום בהן. כדי לאפשר לחברות עסקיות לעבוד במדינות מתפתחות ובכך לתרום לפיתוחן, מרבית המדינות המפותחות יצרו מנגנונים ומכשירים פיננסיים וכלים ייעודיים לתמיכה במימון לתחום הפיתוח הבין-לאומי.

לעומת זאת, מדינת ישראל מציעה מגוון מצומצם יחסית של מכשירים פיננסיים למימון חברות עסקיות המעוניינות לעבוד במדינות מתפתחות. כתוצאה מכך, חברות ישראליות המבקשות לפעול במדינות מתפתחות נדרשות לעיתים קרובות לפנות לחלופות מימון זרות. אולם, הן ניצבות בעמדת נחיתות מול חברות עסקיות לא-ישראליות שמתחרות מולן על קבלת אותו מימון לפעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי. נחיתות זו נובעת, בין היתר, מפערי מידע, ניסיון, קשרים ונגישות הנדרשים לגיוס הון לפעילות במדינות מתפתחות ולסגירה פיננסית, מקושי בגיוס הון ראשוני (אקוויטי) ומהיעדר גורם מממן פעיל, שמסייע לחברות הישראליות בגיוס מימון ממקורות נוספים ובסגירה פיננסית.

הוועדה ממליצה לספק מענה לפערי המידע והניסיון באמצעות הנגשת מומחיות בגיוס מימון לפיתוח בין-לאומי והגברת החשיפה של גופים פיננסיים זרים בתחום לחברות ישראליות.

בנוגע לחסמים הפיננסיים שזוהו ולהיעדרו של גורם מממן פעיל, הוועדה דנה בשלוש חלופות:

- א. מענה לפערי מידע וניסיון כמופרט מעלה.
- ב. הקמת קרן ישראלית לפיתוח בין-לאומי במימון משותף פרטי וממשלתי ובניהול פרטי, אשר תספק מימון בהיקפים קטנים לחברות ישראליות, בדגש על הון, ובכך תעניק להן "סיגנל", אשר יסייע להן בהשגת מימון זר ובסגירה פיננסית.
- ג. הקמת מוסד פיננסי לפיתוח (DFI) ישראלי.

הוועדה הגיעה להסכמה, כי טרם הבשילה השעה לקידום חלופה ג' – הקמת מוסד ישראלי פיננסי לפיתוח. DFI ישראלי הוא מענה מתקדם לתחום המימון לפיתוח בין-לאומי, אשר הקמתו כרוכה בתשומות משמעותיות. על כן יש לשוב ולבחון את האפשרות להקמת DFI ישראלי בעוד כמה שנים, עת תתגבר הפעילות הישראלית

בתחום הפיתוח הבין-לאומי, בדגש על פעילות של חברות ישראליות במדינות מתפתחות. באשר למענה בטווח הזמן הקצר-בינוני – הוועדה הגיעה להסכמה, כי יש לתת מענה במסגרת חלופה א', וטרם התקבלה הכרעה בנוגע לחלופה ב'.

## ד. המלצות להעצמת סיוע החוץ הישראלי

ODA (Official Development Assistance) הוא מדד ה-OECD הרשמי לבחינת ההיקף של כספי הציבור שמדינות תורמות לטובת פיתוחן של מדינות מתפתחות. מאז הצטרפותה ל-OECD בשנת 2010, ישראל מדורגת בעקביות בתחתית רשימת המדינות החברות ב-OECD מבחינת תרומתן ל-ODA כאחוז מההכנסה הלאומית הגולמית. בנוסף, הדיווח של ישראל על ODA לוקה בחסר, הן בדיווח הפנים-ממשלתי והן בזה הפומבי. כתוצאה מכך הדיווח אינו מספק תמונה מלאה הנדרשת לטיוב הפעילות הישראלית בתחום ולהכוונתה.

לצד פעילות הממשלה והמגזר הפרטי בתחום הפיתוח הבין-לאומי, לחברה האזרחית תפקיד חשוב באספקה של שירותים, בייזום פעילויות, בפילנתרופיה, בהעברת ביקורת ועוד. למעשה, פעילות החברה האזרחית בתחום הפיתוח הבין-לאומי היא שוק בפני עצמו. בישראל יש עשרות בודדות של ארגוני חברה אזרחית בתחום הפיתוח הבין-לאומי, ושיתוף הפעולה שלהם עם הממשלה מתקיים באפיקים ובהיקפים מוגבלים. כתוצאה מכך ישראל אינה מנצלת את הפוטנציאל ואת היתרונות של שילוב החברה האזרחית בתחום הפיתוח הבין-לאומי.

הוועדה ממליצה, בין היתר, לספק את המענים האלה לפערים המרכזיים שזוהו:

- המשך טיוב המנגנון החדש לדיווח על ODA והרחבתו, לצד יצירת מנגנון לדיווח על זרמי הון פרטי ופילנתרופי במסגרת המדד המשלים TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development).
- הגברה של רכישת שירותים בתחומי הפיתוח הבין-לאומי מהחברה האזרחית על בסיס מנגנון מתאים.
- יצירת מסגרת רגולטורית לשיתוף פעולה על סמך יוזמות של החברה האזרחית והאקדמיה.

בנוסף, הוועדה סבורה, שהרחבת פעילות הפיתוח הבין-לאומי כפי שמוצעת בדו"ח זה תוביל להגדלת ה-ODA של ישראל באופן תוצאתי ובהתאם לעקרונות התקצוב הנהוגים בישראל. בהתאם לכך, הוועדה ממליצה, שדיון והחלטה בנוגע להגדלת ה-ODA הישראלי יתבצעו על ידי נבחרי הציבור במסגרת דיון על כלל סדרי העדיפויות הממשלתיים.

## ה. המלצות בנוגע למדידה והערכה

פעילות ישראל בתחום הפיתוח הולכת וגדלה בהיקפה ובמורכבותה. עד כה, צמיחה זו כמעט שלא לוותה בבחינה של אפקטיביות הפעילויות, בפרט לא ברמה האסטרטגית. פערים במדידה ובהערכה של פעילות הפיתוח הבין-לאומי של ישראל, ברמה משרדית וכלל-ממשלתית, מקשים על בקרה ושיפור של הפעילויות הפרטניות, על השוואה בין תוכניות ועל יעול ההוצאה הממשלתית בתחום. פערים אלו אף יוצרים קושי במינוף הפעילות לשיפור מעמדה המדיני של ישראל במישור הדו-לאומי והרב-לאומי.



לאור זאת, הוועדה ממליצה על מיסוד מנגנון למדידה ולהערכה, שיבחן את כל פעילויות הפיתוח הבין-לאומי שממשלת ישראל מעורבת בהן, ברמה משרדית וכלל-ממשלתית ועל פי סטנדרטים בין-לאומיים. זאת תוך התייחסות להשפעת הפעילות הישראלית על קידום יעדי הפיתוח של האו"ם במדינות מתפתחות ועל השגת תועלות מדיניות וכלכליות לישראל.

## ו. המלצות לשיפור התיאום הבין-משרדי

פעילות ישראל בתחום הפיתוח הבין-לאומי מקיפה משרדי ממשלה רבים ומגוונים, המשלבים היבטים כלכליים ומדיניים יחדיו. אפקטיביות הפעילות הממשלתית מושפעת רבות מהתיאום בין הגורמים הממשלתיים השונים, מן השימוש במומחיות הייחודית הנצברת אצל כל גורם ממשלתי העוסק בתחום מנקודת מבטו וממינוף הפעילות של גורם ממשלתי לטובת עבודתם של שאר המשרדים העוסקים בתחום.

כיום, לעיתים קרובות התיאום בין משרדי הממשלה הפועלים בתחום הפיתוח הבין-לאומי, במדינות מתפתחות ובמוסדות הפיננסיים הבין-לאומיים אינו מיטבי. זאת, בין היתר, עקב ליקויים בשיתוף המידע והידע שמבוצע באופן לא סדור, לצד היעדר מנגנונים לתיאום. אמנם, הקמת הוועדה הבין-משרדית היא צעד משמעותי לקידום התיאום הממשלתי בתחום, אולם הוועדה אינה מהווה פלטפורמה לתיאום ולעבודה המשותפת ברמה היומיומית.

לאור זאת, הוועדה ממליצה להגביר את התיאום בין משרדי הממשלה החברים בוועדה באמצעות פעולות כגון:

- שילוב יעדי-העל וסדרי העדיפויות שנקבעו בוועדה בתוכניות העבודה המשרדיות.
- שיתוף תכניות עבודה בשלבי התכנון עם יתר המשרדים הרלוונטיים.
- גיבוש תוכניות עבודה משותפות בנוגע לסקטורים שבהם תתמקד פעילות הממשלה בתחום הפיתוח.
- מנגנון אחיד למדידה ולהערכה כמתואר לעיל.
- עדכונים עיתיים של המשרדים על אודות פעילותם לשאר הגורמים הממשלתיים העוסקים בתחום, לצד עדכוני אד-הוק בנושאים משותפים.
- שיתוף והנגשה של כלים ייחודיים שבשימוש כל משרד לטובת פעילות בתחום הפיתוח.
- יצירת מנגנוני עבודה משותפים של נציגי ישראל הפועלים במדינות המתפתחות מטעם המשרדים השונים ושל מטות המשרדים בארץ.
- איגום משאבים ושיתוף בחלק מרכיבי ההכשרות המקצועיות בתחום שמתקיימות לעובדים.

## ז. המלצה ליצירת קהילה ישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

חלק הארי של הגופים שעוסקים בתחום הפיתוח הבין-לאומי ממגזרים שונים בישראל מתמודדים עם החסמים האופייניים לתחום אשר נידונו בדו"ח זה, כדוגמת פערי מידע, עלויות עסקה גבוהות וצורך באינטגרציה. בחינה מעמיקה של חסמים אלו הראתה, כי לחלק ניכר מהם גורם משותף – מרבית הגופים פועלים במנותק מיתר השחקנים הישראליים בתחום. הדבר מוביל לאי-ניצול יתרונות לגודל, כגון הוזלת עלויות, הגברת התמחות, זיהוי הזדמנויות ועידוד חדשנות, שנוצרים בקרב גופים המקיימים קשרי תחרות ושיתוף פעולה.

לאור זאת, הוועדה ממליצה לפעול לקידום יחסי הגומלין בין גופים העוסקים בפיתוח בין-לאומי ממגזרים שונים (ציבורי, פרטי ופילנתרופי) באמצעות הקמת קהילה מקצועית, שתאגדם לכדי מסה קריטית. הקהילה תפעל להשגת יתרונות לגודל באמצעות קידום זרימה מהירה של ידע, מידע והזדמנויות בין חברי הקהילה ורישות בעלי העניין השונים. בנוסף מוצע, כי הקמת הקהילה ופעילותה יתבצעו על בסיס המתודולוגיה שפותחה בנושא ויושמה בהצלחה במשרד הכלכלה והתעשייה, בשיתוף המשרדים הרלוונטיים אשר חברים בוועדה הבין-משרדית.

## ח. סיכום המלצות

עיקר המענה מוצע	תחום הפערים	
צוות משימה לבחינת הקמה/הרחבה של חברה ממשלתית, שתאפשר שיתוף פעולה ממשלתי ופרטי בפעילות עסקית במדינות מתפתחות	קושי ביצירת מעטפת ממשלתית לצורך קידום עסקאות בתחום	<b>מגזר פרטי</b>
	פערי מידע על השוק	
	קושי בפיתוח עסקי (כולל היבטי אינטגרציה)	
התאמת כלי הסיוע של מינהל סחר חוץ למאפיינים ולצרכים של הפעילות בעולם המתפתח	קושי בגישה למכרזים	
1. פעילות שוטפת של משרד הכלכלה ומשרד החוץ 2. הרחבת ההשתתפות בקרנות תרומה רב-לאומיות	קושי ביצירת שוק וצבר עסקאות	
1. הקמת דסק שווקים מתפתחים ברשות החדשנות 2. יצירת שותפויות עם גופים בין-לאומיים 3. שדרוג והרחבה של תוכניות רשות החדשנות לשווקים מתפתחים ("אתגר", "גשר לחדשנות" והתאמת מוצרים)	צורך בליווי מקצועי, בחשיפה לאתגרי פיתוח בין-לאומי ובתמיכה ביזמים	<b>חדשנות</b>
	עידוד השקעות של מוסדות פיננסיים בין-לאומיים וקרנות הון סיכון בחברות הזנק ישראליות הפעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי	

עיקר המענה מוצע	תחום הפערים	
הנגשת סיוע, ליווי והכשרה בנוגע לאפשרויות מימון ברחבי העולם ובנוגע לאופן הבקשה המיטבי של בקשת מימון	פערי מידע, ידע וניסיון	<b>מימון</b>
1. מענה לפערי המידע, הידע והניסיון 2. טרם התקבלה הכרעה בנוגע להקמת קרן ייעודית במימון פרטי-ממשלתי בישראל 3. הקמת מוסד ישראלי למימון פיתוח בין-לאומי (DFI) - קונצנזוס על כך שזהו פתרון מתקדם מדי לשלב הנוכחי	המכשירים הפיננסיים המקומיים לא נותנים מענה מספק	
	קושי בנגישות למימון בין-לאומי	
המשך עבודת הלמ"ס והוועדה הבין-משרדית על טיוב הדיווח על ODA ועל יצירת מנגנון לדיווח על TOSSD	דיווח לא מיטבי במדדי ה-OECD	<b>סיוע חוץ</b>
קיום דיון בנוגע להגדלה מראש של ה-ODA על ידי נבחרי הציבור כחלק מהדיון על סדר העדיפות הממשלתי	אי-עמידה ביעד הבין-לאומי ל-ODA	
הגברת רכישה של שירותים בתחום הסיוע על בסיס מנגנון מתאים	שילוב מועט של חברה אזרחית בפעילות סיוע חוץ	
יצירת מסגרת רגולטורית לשיתוף פעולה בין-מגזרי		
יצירת מנגנון של מדידה והערכה לבחינה של פעילויות הפיתוח הבין-לאומי שממשלת ישראל מעורבת בהן מרמת פעילות בודדת ועד כלל הפעילויות	צורך במדידת אימפקט	<b>מדידה והערכה</b>
מנגנון אחיד למדידה ולהערכה כמתואר לעיל	שיתוף מועט במידע ובידע	<b>תיאום בין-משרדי</b>
שיתוף והנגשה של כלים ייחודיים שבשימוש כל משרד		
שיתוף בחלק מרכיבי ההכשרות המקצועיות בתחום שמתקיימות לעובדים		
שילוב יעדי-העל וסדרי העדיפויות בתוכניות העבודה המשרדיות, שיתוף בשלבי התכנון שלהם וגיבוש תוכניות עבודה משותפות לתחומי המיקוד		
עדכונים עיתיים ואד-הוק בין משרדי הממשלה		
יצירת מנגנוני עבודה משותפים לנציגי ישראל במשרדי הממשלה ובנציגויות במדינות מתפתחות		
יצירת קהילה מקצועית ישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי	חיזוק זליגת ידע, קשרים וכישורים	<b>קהילה מקצועית</b>



# עבודת הוועדה ומתודולוגיה 2



**ביום 23 ביולי 2018 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4021 בנושא "קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי" (נספח א').** מטרת ההחלטה הן חיזוק הכלכלה הישראלית באמצעות מיצוי הפוטנציאל הטמון בתחום הפיתוח הבין-לאומי, שיפור מעמדה המדיני של ישראל והעצמת תפקידה של ישראל בקידום פיתוח בין-לאומי.

בהחלטה זו הקימה הממשלה ועדה בין-משרדית, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות המנהלים הכלליים של המשרדים וראשי היחידות האלה, או נציגיהם: משרד החוץ, משרד הכלכלה והתעשייה (להלן – משרד הכלכלה), אגף התקציבים במשרד האוצר, אגף החשב הכללי במשרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה (להלן – המועצה הלאומית לכלכלה), המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה (להלן – המל"ל), הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית (להלן – רשות החדשנות), משרד האנרגיה, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן – משרד החקלאות), מערך הסייבר הלאומי והמשרד לביטחון הפנים.

על הוועדה הוטלו התפקידים האלה:

- לגבש אסטרטגיה לתחום הפיתוח הבין-לאומי.
- לקבוע סדרי עדיפויות בנוגע למדינות היעד של מדינת ישראל ולתחומים שבהם תתמקד פעילות הפיתוח הבין-לאומי ולתאם את עבודת המטה הממשלתית בנושא (תיבה 2).
- לקבוע יעדים ממשלתיים מדידים לקידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי ולעקוב אחר העמידה ביעדים אלו.

## **תיבה 2:**

### **סדרי עדיפויות בתחום הפיתוח הבין-לאומי**

הגדרת סדרי עדיפויות ממשלתיים היא מרכיב הכרחי לפעילות מתואמת, אפקטיבית ויעילה של גופי הממשלה השונים בתחום הפיתוח הבין-לאומי. לאחר תהליך קבלת החלטות שיטתי ומבוסס נתונים, הוועדה הבין-משרדית הגדירה, כי הפעילות הממשלתית בתחום הפיתוח הבין-לאומי תתמקד בשנים 2020-22 בסקטורים:

1. קיימות והיערכות לשינוי אקלים
2. פיתוח טכנולוגי ודיגיטלי
3. בריאות
4. ניהול מצבי חירום

### תיבה 3: יעדי-העל שקבעה הוועדה

- א. הכפלת הייצוא הישראלי למדינות מתפתחות עד שנת 2030 ביחס להיקף הייצוא בשנת 2019.
- ב. שיפור מעמדה המדיני של ישראל מול מדינות מתפתחות ובארגונים בין-לאומיים.
- ג. השתלבות במאמץ הגלובלי להשגת ה-SDGs, תוך שימת דגש על תחומי היתרון היחסי של ישראל.

### תיבה 4: עקרונות בעת גיבוש האסטרטגיה

ממחקר משווה שערכה הוועדה בקרב מדינות מובילות בתחום עולה, כי הובלה בתחום הפיתוח דורשת ראייה אסטרטגית ארוכת טווח, הממנפת את היתרונות היחסיים של המשק באמצעות שיתוף פעולה בין הממשלה, המגזר הפרטי והחברה האזרחית. בהתאם לכך, **הוועדה החליטה להישען על העקרונות האלה בעת גיבוש**

#### המלצותיה:

- תכנון ארוך טווח עד שנת 2030 כדי לתת מענה מספק, מדויק ורלוונטי, שיאפשר שינוי מגמה הדרגתי אל עבר הגברה של הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי. שנת היעד 2030 חופפת עם האסטרטגיה הגלובלית לתחום הפיתוח הבין-לאומי, כפי שבאה לידי ביטוי ב-SDGs.
- הגברת מעורבות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח הבין-לאומי בהתאם לסטנדרטים ולעקרונות מקובלים.
- קידום פעילות רב-מגזרית בין הממשלה, המגזר הפרטי והמגזר השלישי, תוך הסרת חסמים ככל שישנם.
- חשיבות מינוף הידע, הניסיון והיכולות של MDBs ושל מוסדות פיתוח זרים.
- התבססות על מתודולוגיות קיימות של ה-OECD – ועדת הארגון הייעודית לתחום הפיתוח הבין-לאומי, ה-DAC, ממונה על גיבוש המלצות מדיניות, השוואת צעדי מדיניות ויישוםם בין המדינות המפותחות, קביעת סטנדרטים לפעילויות בתחום ועוד. כפועל יוצא מפעילותה, הוועדה מרכזת מידע, תובנות וניסיון של עשרות שנים בנוגע למדיניות פיתוח בין-לאומי בהיקף ובעומק יוצא דופן, ובכך טמונה החשיבות של שיתוף פעולה עימה.

# תהליך העבודה

לטובת גיבוש האסטרטגיה הקימה הוועדה ארבעה צוותי משנה לנושאים האלה:

**מגזר פרטי** – כלים להגדלת פעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח הבין-לאומי.

**חדשנות** – האצת חדשנות ישראלית לפתרון אתגרים גלובליים.

**מימון** – מכשירים פיננסיים להגדלת המימון הנגיש לחברות ישראליות במדינות מתפתחות ולגיוונו.

**סיוע חוץ** – העצמת סיוע החוץ של ישראל וחיבורו למגזר הפרטי והאזרחי.

עבודת צוותי המשנה כללה מפגשים מקצועיים, סמינרים והתייעצות עם גורמי מקצוע מובילים ובעלי עניין. צוותי המשנה קיימו עשרות מפגשים מקצועיים בהשתתפות כלל המשרדים החברים בוועדה.

עבודת הוועדה לוותה על ידי ארגון ה-OECD. ה-DAC ייעצה לוועדה בגיבוש המלצותיה בתחומים השונים. בפרט, נערכו בירושלים שני סמינרים בהשתתפות מומחים מהארגון בתחום הפיתוח הבין-לאומי והוגשו שני דו"חות מפורטים מטעמם.

כמו כן, במסגרת עבודת הוועדה לבחינת הצורך בהקמת DFI או פלטפורמה מקבילה בישראל, התקיימה מעבדת חדשנות פיננסית. במעבדה השתתפו כ-50 מומחים מישראל ומהעולם לצד חברי הוועדה. בנוסף להתייעצות ייחודית זו, נערכו התייעצויות שוטפות עם עשרות גורמים בכירים מהמערכת הפיננסית ומוסדות פיננסיים לפיתוח בין-לאומי. במקביל, משרד הכלכלה ביצע מחקר מקיף על פעילותם של גופים דו-לאומיים למימון פיתוח (DFIs) וממצאיו שימשו את הוועדה בעבודתה.

## שיתוף ציבור

**הוועדה קיימה תהליך שיתוף ציבור מקיף ומתמשך והשתתפו בו יותר מ-200 גופים – בעלי עניין, חברות עסקיות וארגונים מהחברה האזרחית.** תהליך שיתוף הציבור כלל מגוון רחב של פלטפורמות ואפשרויות השתתפות, תוך פרסום נרחב באמצעי המדיה השונים, ובכלל זה בעיתונות הכלכלית ובאתרי האינטרנט של הגופים השותפים לעשיית הוועדה. בין היתר, פרסמה הוועדה "קול קורא", המזמין את כל המעוניין להעביר את עמדתו ותובנותיו בנושא לעשות זאת.<sup>2</sup> בעקבות זאת, כ-40 גופים העבירו את עמדתם ו-13 גופים הופיעו בפני הוועדה ביום שימוע שהוקדש לכך. בהמשך, הוועדה מצאה לנכון לפנות באופן יזום ליותר מ-30 גופים נוספים – ממשלתיים, פרטיים ואזרחיים – לקראת גיבוש מסקנותיה.

יתר על כן, הוועדה אספה נתונים מכ-138 חברות, המהוות כ-7% מסך החברות שמייצאות כיום למדינות מתפתחות. מתוך תפיסה של גיבוש מדיניות מבוססת נתונים בנושא שבו חסרים נתונים מדויקים, פרסמה הוועדה למגזר הפרטי סקר מבוסס מתודולוגיה של האיחוד האירופי, כדי לאסוף מידע על צורכי המימון של

<sup>2</sup> ראו נספח ב.

חברות ישראליות לפעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי.<sup>3</sup> הסקר זכה להשתתפות גבוהה, שסיפקה לממשלה את הנתונים המדויקים ביותר שהיו ברשותה בנושא זה עד כה.

יצוין, כי עם פרסום דו"ח הביניים תבצע הוועדה תהליך נוסף של שיתוף ציבור ושימוע, לפני גיבוש הדו"ח הסופי, הגשתו לראש הממשלה ולשר האוצר והבאתו לאישור הממשלה.



---

<sup>3</sup> ראו נספח ו'.



# מתודולוגיה

כל אחד מצוותי המשנה בחן בתחומו את הכלים ואת המשאבים הקיימים כיום בישראל לרשות המגזר הפרטי והאזרחי ולרשות משרדי הממשלה, את החסמים ואת ההזדמנויות להגברת הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי, וביצע מחקר משווה של הכלים הקיימים או אלה הנמצאים בשלבי פיתוח מתקדמים ברחבי העולם. על סמך ניתוח הנתונים והתובנות שנאספו, כל צוות גיבש המלצות אשר כוללות שדרוג והרחבה של כלים קיימים וכן כלים חדשים (כמתואר בתרשים 2).

## תרשים 2:

שלבי עבודת צוותי המשנה





# 3 רקע

23	.....	רקע כלכלי
29	.....	רקע מדיני
31	.....	רקע ערכי
32	.....	תמונת מצב

בפרק זה יוצג הרקע להגברת המעורבות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי משלושה היבטים: כלכלי, מדיני וערכי. בנוסף, יוצג רקע לפעילות של ממשלת ישראל בתחום.

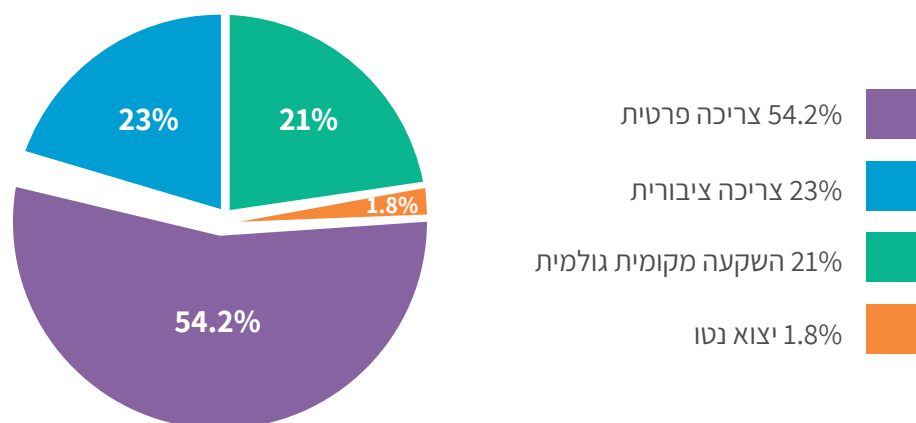
## רקע כלכלי: מדינות מתפתחות מהוות הזדמנות עצומה בעבור הכלכלה הישראלית

### חשיבות תרומת הייצוא לצמיחה

**אחת הדרכים המרכזיות להאצה בת-קיימא בצמיחת המשק טמונה בהגדלת הייצוא הישראלי.** בשנים 2015-2019 צמח המשק הישראלי בשיעור שנתי ממוצע של 4.3.3%<sup>4</sup> כפי שאפשר להבחין מתרשימים 3-4, עיקר הצמיחה נבעה מצריכה פרטית. לפי מחקרים שנערכו בשנים האחרונות, צמיחה מבוססת צריכה פרטית עשויה להיות בעייתית משום שהיא כרוכה בסיכונים הנובעים מהישענות על הגדלת האשראי הצרכני, וזו עלולה להעלות את נטל תשלומי החוב על משקי הבית באופן שיפגע בצריכה העתידית.<sup>5</sup> מנגד, במשק קטן ופתוח האצת צמיחה יכולה להתרחש בזכות גידול בייצוא על בסיס עלייה בביקושים העולמיים.<sup>6</sup> בשל החשיפה לתחרות בין-לאומית, ענפי ייצוא מביאים לידי ביטוי את היתרונות היחסיים של המשק. לכן, בטווח הארוך, צמיחה שרכיביה מאוזנים לרוב גבוהה יותר מצמיחה מבוססת צריכה פרטית, בין היתר בזכות חתירת ענפי הייצוא להעלאת פריון לנוכח התחרות הבין-לאומית.

### תרשים 3:

#### שימושי התוצר בשנת 2019



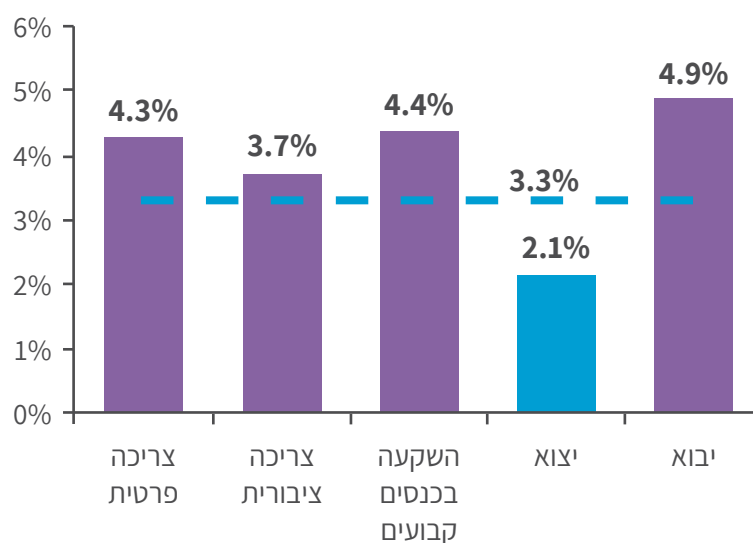
<sup>4</sup> מצגת נומרטור - ינואר 2020.

<sup>5</sup> Bank for International Settlements, Consumption-led Expansions, 2017.

<sup>6</sup> בנק ישראל, מבט מקרו כלכלי והשלכות לטווח הקצר והארוך של צמיחה מוטת צריכה פרטית, 2017.

## תרשים 4:

### רכיבי התוצר - שיעור צמיחה ממוצע בשנים 2015-2019



## ריכוזיות הייצוא הישראלי

**הייצוא הישראלי ריכוזי מבחינת שוקי יעד, מוצרים ויצואנים.** בהשוואה בין-לאומית, הייצוא הישראלי מתאפיין בריכוזיות גיאוגרפית גבוהה ביחס למדינות ה-OECD, וישראל מדורגת שלישית במידת הריכוזיות הגיאוגרפית של ייצוא סחורות.<sup>7</sup> נתח של כשלושה רבעים מסך הייצוא הישראלי בשנת 2017 יועד למדינות מפותחות, ואילו רק כרבע מהייצוא, כ-24 מיליארד דולרים, יועד למדינות מתפתחות.<sup>8</sup> זאת בעוד חלקן של המדינות המפותחות בסחר הבין-לאומי צנח מ-70% בשנת 1995 ל-52% בלבד בשנת 2015.<sup>9</sup>



מקור: משרד החוץ

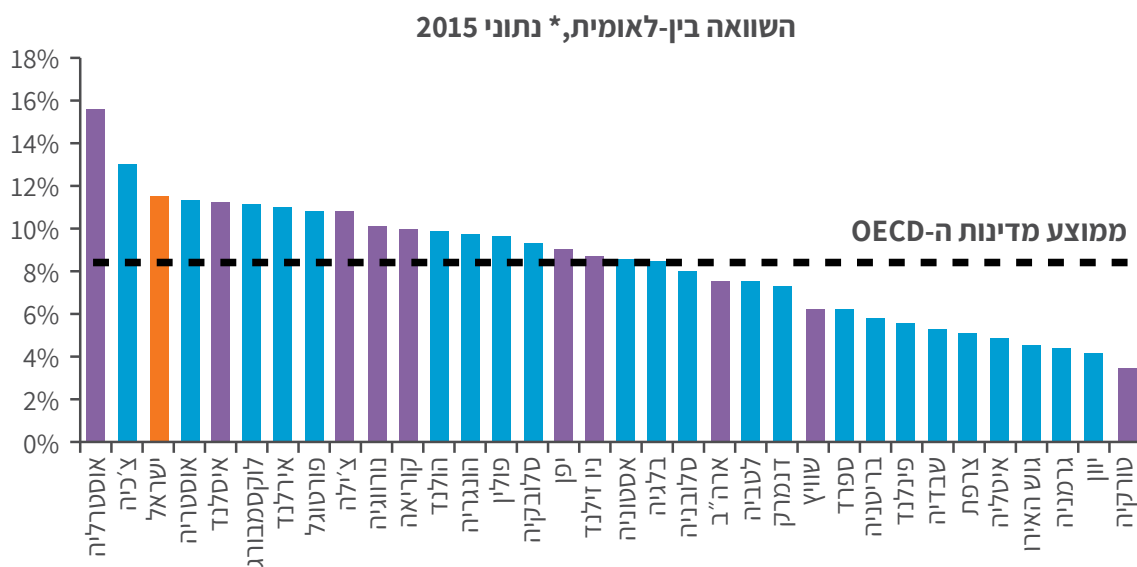
<sup>7</sup> משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי, סקירה כלכלית שבועית, אפריל 2017.

<sup>8</sup> עיבוד לנתוני הלמ"ס.

<sup>9</sup> FMG Report, Why Invest in Emerging Markets, Why Now 2017.

## תרשים 5:

ריכוזיות ייצוא הסחורות לפי יעדים במדינות ה-OECD (מדד הרפינדאל-הירשמן)<sup>10</sup>

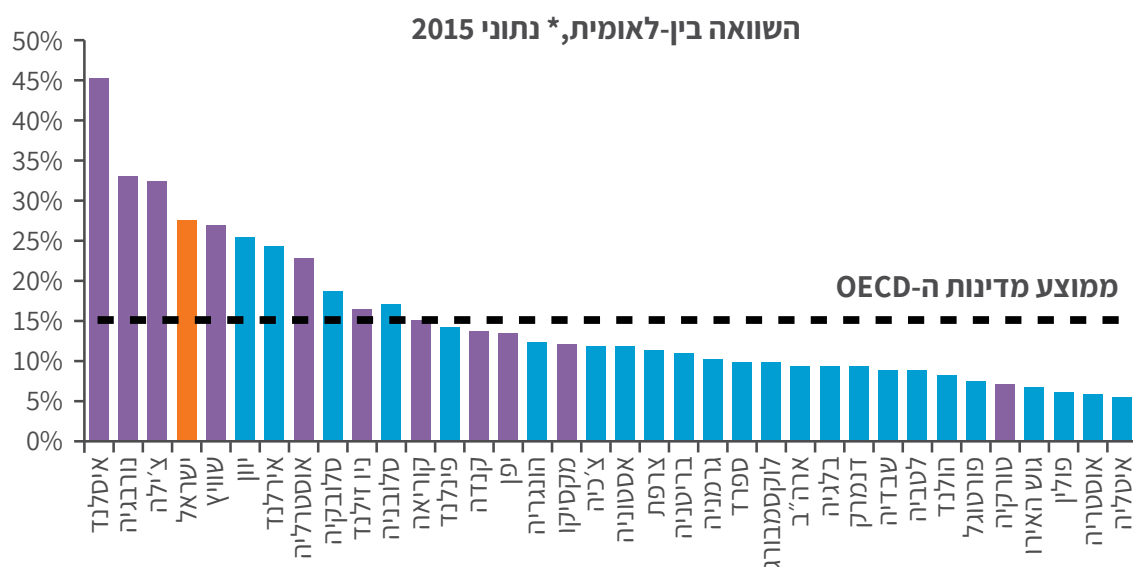


מקור: UNCTAD  
\*מדינות המודגשות בצבע תכלת הינן חברות האיחוד האירופי.

בנוסף, ישראל מדורגת רביעית מבחינת ריכוזיות מוצרי הייצוא (תרשים 6) וכן עשרת היצואנים הגדולים אחראים לכ-50% מייצוא הסחורות (תרשים 7).<sup>11</sup>

## תרשים 6:

ריכוזיות ייצוא הסחורות לפי מוצרים ב-OECD (מדד הרפינדאל-הירשמן)



\*מדינות המודגשות בצבע תכלת הינן חברות האיחוד האירופי.

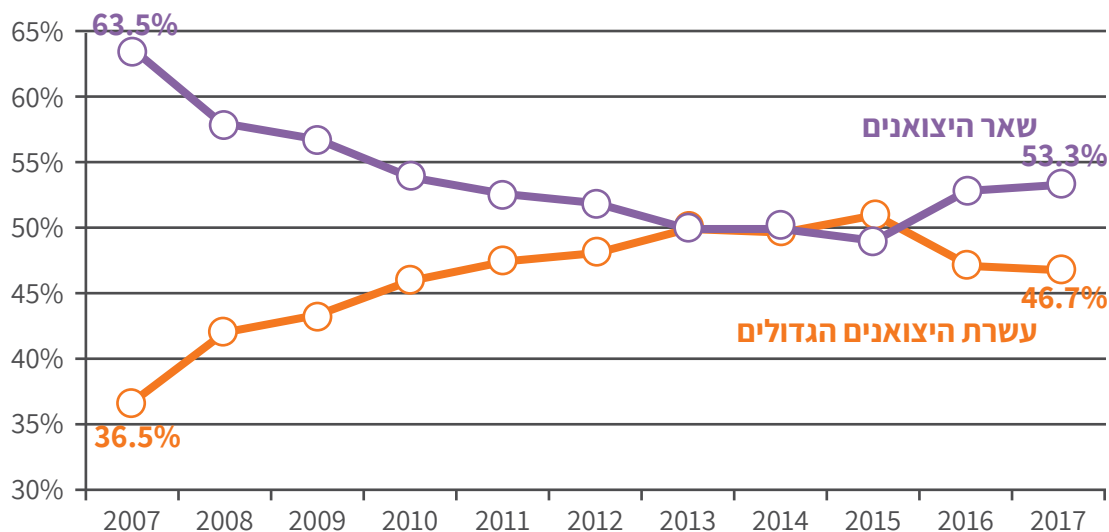
<sup>10</sup> מדד הרפינדאל-הירשמן (HHI) מחושב כסכום ריבועי המשקלות של יעד הייצוא או המוצר (בהתאם לסוג הריכוזיות הנמדדת), כלומר  $HHI = \sum_{i=1}^N S_i^2$ , כאשר N הינו מספר יעדי הייצוא או המוצרים, ו- $S_i$  הינו משקל הייצוא ליעד/מוצר זה בסך הייצוא. כך, רמה גבוהה יותר של הממד מצביעה על רמת ריכוזיות גבוהה יותר, והנתונים מוצגים באחוזים, כך שהערך המרבי הוא 100.

<sup>11</sup> סקירה כלכלית שבועית – כלכלן ראשי – אפריל 2017. מכון הייצוא.



## תרשים 7:

ריכוזיות ייצוא הסחורות לפי יצואנים בישראל (שיעור מסך ייצוא הסחורות)



תלות גבוהה זו במעט מדינות, מוצרים ויצואנים כרוכה בסיכון גבוה יותר לכך, שהמשק ייפגע במשברים בין-לאומיים.<sup>12</sup> בהתאם, מיתון במדינות המהוות יעדי ייצוא מרכזיים, משבר בחברה יצואנית מרכזית, או ירידה חדה במחירי מוצרים המהווים חלק משמעותי בייצוא עשויים להסב פגיעה קשה למשק הישראלי.

## ההזדמנות הכלכלית הטמונה בפעילות במדינות מתפתחות

**עמיד הצמיחה העולמית טמון ברובו במדינות מתפתחות.** כבר בשנים הקרובות צפוי, כי 70% מהצמיחה העולמית תגיע ממדינות מתפתחות.<sup>13</sup> הצמיחה במדינות המתפתחות באה לידי ביטוי בגידול גם בצריכה הפרטית וגם בהוצאה הציבורית. הצריכה הפרטית בשווקים המתפתחים צפויה לגדול בהיקף חסר תקדים, עד כדי כך שבשנים הקרובות 50% מהצריכה הפרטית העולמית תגיע משווקים אלו, כולל בקרב בעלי הכנסה נמוכה ובינונית.<sup>14</sup> במקביל, הצריכה הציבורית במדינות מתפתחות נמצאת גם היא במגמת עלייה בעקבות הגידול המהיר של האוכלוסייה במדינות מתפתחות בעשורים האחרונים, המהווה כיום 85% מאוכלוסיית העולם, ולאור המאמץ לספק שירותים ותשתיות ציבוריות לאוכלוסיות במדינות אלה, תוך כדי העלאת רמת החיים.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> סקירה כלכלית שבועית - כלכלן ראשי - אפריל 2017.

<sup>13</sup> Mckinsey Global Institute, Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains.

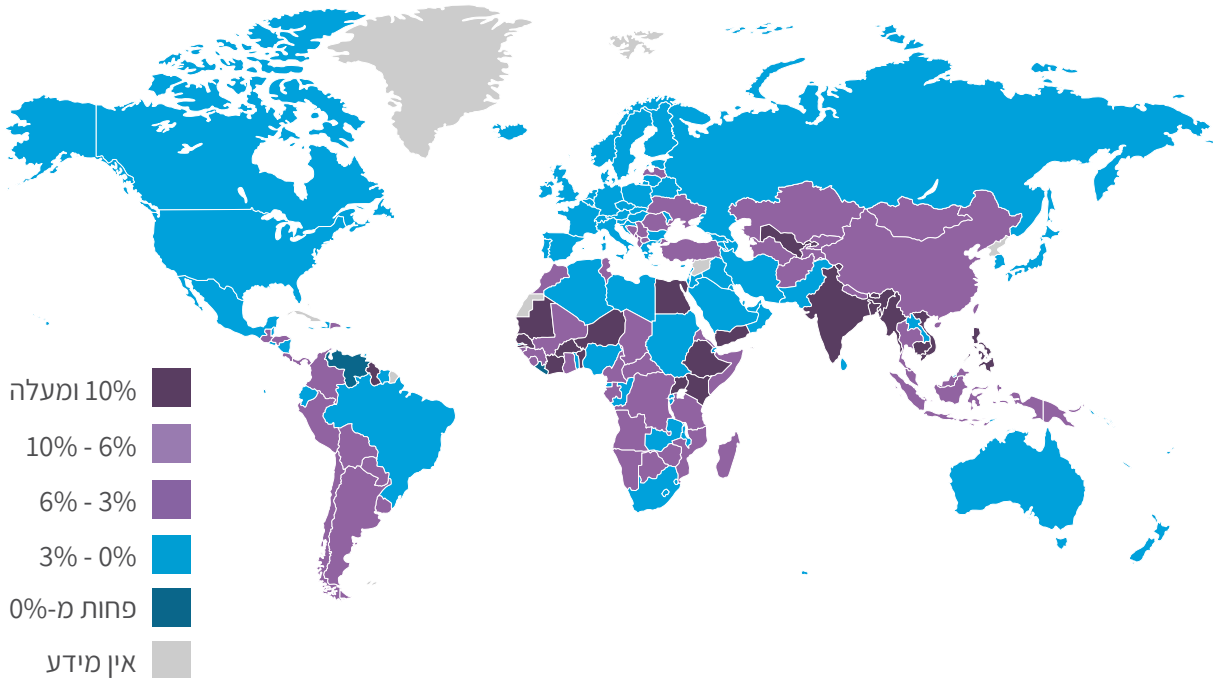
<sup>14</sup> Mckinsey Global Institute, Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains.

<sup>15</sup> IMF, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/sp020416>.

## תרשים 8:

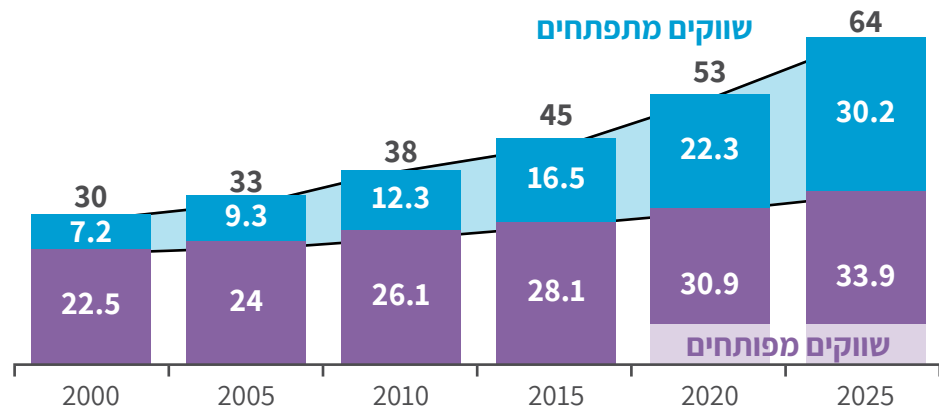
תחזית הצמיחה בתמ"ג בעולם בשנת 2022

גידול בתוצר הריאלי (שינוי שנתי באחוזים, 2022)



## תרשים 9:

הצריכה הפרטית בשווקים המפותחים והמתפתחים (בטריליוני דולרים)<sup>16</sup>



מגמות אלו מעידות על הפוטנציאל הכלכלי העצום הטמון במדינות מתפתחות, המהווה הזדמנות יוצאת דופן עבור המשק הישראלי. הביקושים בעולם המתפתח צפויים להגיע להיקף של עשרות טריליוני דולרים בשנת 2030. מתוכם, הפוטנציאל לייצוא ישראלי מוערך בעשרות מיליארדי דולרים נוספים בשנה.<sup>17</sup> העלייה בביקושים במדינות המתפתחות היא הזדמנות לגיוון הייצוא הישראלי והקשרים הכלכליים עם מדינות מתפתחות ולהרחבתם.

<sup>16</sup> McKinsey Global Institute.

<sup>17</sup> הערכות הוועדה על בסיס נתוני ועדת Business and Sustainable Development.

**יתר על כן, ריכוז המאמץ הגלובלי סביב ה-SDGs מחזק את ההזדמנות הכלכלית למשק הישראלי.** על פי האו"ם, ההשקעה הכספית הנדרשת כדי להשיג את יעדי הפיתוח מוערכת ב-3.3-4.5 טריליון דולרים לשנה עד שנת 2030.<sup>18</sup> הירתמות נרחבת להשגת יעדי הפיתוח מובילה לעלייה בהשקעות בתחום. השקעות אלו מנותבות לקידום פיתוח בין-לאומי באמצעות: פעילות עסקית (סחורות, שירותים ותשתיות) במדינות מתפתחות; רכש סחורות ושירותים על ידי ממשלות של מדינות מתפתחות; ורכש על ידי ארגוני פיתוח בין-לאומיים. חברות ישראליות יכולות להשתלב במאמץ הגלובלי ולקחת חלק בהזדמנויות הכלכליות שבו.

**הקשר ההדוק בין חדשנות טכנולוגית לבין ה-SDGs מציג הזדמנות כלכלית נוספת למשק הישראלי.** ה-SDGs מציבים את המדע, הטכנולוגיה והחדשנות (STI) כגורמי מפתח להשגת היעדים וליישומם. פיתוח טכנולוגיות לקידום ה-SDGs מסייע בעיקר למדינות מתפתחות בפתרון בעיות יומיומיות ונותן מענה לסוגיות תשתיות מורכבות במערכות הציבוריות בהן.

**שילוב הכוחות של ממשלות, ארגונים בין-לאומיים וגופים פרטיים לצורך קידום ה-SDGs יכול לאפשר לישראל לנצל את ההזדמנות הכלכלית באופן יעיל יותר.** במסגרת שילוב הכוחות, ממשלת ישראל יכולה להצטרף למאמץ הגלובלי באופן שיקנה ליצואנים וליזמים ישראלים יתרון בהשתלבות בפעילות העסקית בתחום הפיתוח הבין-לאומי ובמשיכת השקעות לפעילותם בתחום. שילוב חברות ישראליות בתחום הפיתוח הבין-לאומי יכול להניח את התשתית לניצול ההזדמנות הכלכלית שטמונה עבור המשק הישראלי בפעילות במדינות מתפתחות.

הערה: חלק זה, המתייחס להזדמנות הכלכלית שבפעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי, אינו מביא בחשבון את ההשלכות של המשבר הבריאותי והכלכלי בעקבות התפרצות נגיף הקורונה. סביר להניח, שלמשבר תהיינה השלכות על היקפן ועל אופיין של ההזדמנויות עבור חברות ישראליות בחלק מהמדינות המתפתחות או בכלן, ויש לתת את הדעת על כך. מצד אחד, מיתון כתוצאה מנגיף הקורונה צפוי לצמצם את היקף ה-ODA (בשל הסטת משאבים להשקעות פנימיות), כמו גם את המשאבים העומדים לרשות המדינות המתפתחות עצמן (למשל, עקב פגיעה בתיירות או ירידת מחירי נפט).<sup>19</sup> מנגד, במדינות מסוימות תיתכנה השקעות גדולות יותר בתחומים שחשיבותם גדלה עם המשבר, כמו טכנולוגיות דיגיטליות, בריאות והתמודדות עם מצבי חירום (כולל היערכות למשבר האקלים), שהם בדיוק הסקטורים שהוועדה הבין-משרדית הגדירה שיש להתמקד בהם.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> UNCTAD, World Investment Report 2014.

<sup>19</sup> Development Initiatives, 2020. Coronavirus and aid data: What the latest DAC data tells us. <https://devinit.org/resources/coronavirus-and-aid-data-what-latest-dac-data-tells-us>.

<sup>20</sup> OECD, 2020. OECD and donor countries working to focus development efforts on Covid-19 crisis, building on a rise in official aid in 2019. <http://www.oecd.org/development/oecd-and-donor-countries-working-to-focus-development-efforts-on-covid-19-crisis-building-on-a-rise-in-official-aid-in-2019.htm>; Devex, 2020. After the pandemic: How will COVID-19 transform global health and development? <https://www.devex.com/news/after-the-pandemic-how-will-covid-19-transform-global-health-and-development-96936>.

# רקע מדיני: הזדמנות לחיזוק המעמד המדיני של ישראל

**פעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי מהווה הזדמנות לחיזוק מעמדה המדיני של ישראל בשלושה היבטים עיקריים:** חיזוק יחסיה הדו-לאומיים עם מדינות מתפתחות, חיזוק מעמדה של ישראל בארגונים ופורומים בין-לאומיים ושדרוג ויצירת נדבך חדש לשותפות עם קהילות יהודי התפוצות.

**פעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי מניבה תועלות מדיניות ישירות אל מול מדינות מתפתחות בדמות מחויבות דו-לאומית, פתיחת הזדמנויות מדיניות והשפעה ארוכת טווח על עמדתם של מקבלי החלטות.** ראשית, שיתוף פעולה משמעותי ואפקטיבי בתחום הפיתוח יוצר מחויבות מדינית אסטרטגית ברמה הדו-לאומית של המדינה המתפתחת. שיתוף הפעולה הישיר מאפשר היכרות, בניית אמון ופעולה למען אינטרסים משותפים. שנית, קידום פיתוח בין-לאומי מהווה מכנה משותף, שמאפשר שיתוף פעולה עם מדינות שלא מקיימות יחסים רשמיים עם ישראל. מול מדינות שכאלו, שיתוף פעולה לפיתוח מהווה תמריץ, כמו גם אפיק מקובל יותר לשיתוף פעולה בנסיבות פוליטיות רגישות. לבסוף, פיתוח בין-לאומי מאפשר בניית שותפות ארוכת טווח עם מקבלי החלטות בכל הדרגים במדינה המתפתחת. יצירת תוכנית עבודה משותפת בתחום הפיתוח עם הדרג הפוליטי הבכיר ביותר מיתרגמת בהמשך לפעילות מעשית וליצירת מערכות יחסים עם מגוון רחב של נציגי המדינה השותפה.

**בנוסף, לקיחת תפקיד מוביל בקידום יעדי הפיתוח הבין-לאומי היא הזדמנות לשדרוג משמעותי במעמדה הבין-לאומי של ישראל.** זאת, באמצעות שיוכה של ישראל לקבוצת מדינות, שעוצמתן באה לידי ביטוי ביכולתן לתמוך גם במדינות מתפתחות – הן בעיתות משבר והן במאמץ ארוך הטווח להגיע לרמת פיתוח כלכלי גבוהה יותר. סיוע בשעות חירום ולאורך זמן מפגין שותפות עם מדינות עמיתות בעולם המפותח, ובכך מחזק את ההזדהות איתן ומעצב את השיח שלהן עם ישראל כדיאלוג בין שווים בפורומים דו-לאומיים ורב-לאומיים. קידום שיח כזה חשוב במיוחד בעבור ישראל, שהצטרפה ל-OECD רק בשנת 2010.

**כיום התרומה הישראלית לפיתוח בין-לאומי מוגבלת.** מבחינת סיוע חוץ כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית, ישראל מדורגת בעקביות בתחתית מדינות ה-OECD.<sup>21</sup> עם זאת, ההתכנסות הגלובלית סביב יעדי הפיתוח, המדגישים תחומים שבהם לישראל יש יתרון יחסי, מאפשרת לישראל לתפוס תפקיד מוביל בקידום וליצור השפעה חיובית ומוחשית. המעבר שעשתה ישראל ממדינה מתפתחת ומקבלת סיוע למדינה מפותחת ובפרט ההצלחה בהתמודדות עם אתגרי פיתוח בישראל, כדוגמת מחסור במים, פיתוח חקלאות בסביבה מדברית ואתגרי בריאות נרחבים, מיצבו אותה כמובילה עולמית בתחומים אלו. ישראל יכולה להגדיל את השתתפותה במאמציהן של מדינות מתפתחות להתגבר על אתגרים אלו באמצעות שיתוף בידע ובניסיון שצברה ואף להיות שותפה מובילה בכך. יתר על כן, ריכוז המאמצים הגלובלי של יעדי הפיתוח הופך הזדמנות זו לפשוטה וכדאית יותר בזכות מקורות המידע והמדידה שנוצרו בתחום ובזכות תשומת הלב המוקדשת לנושא בגופי פיתוח רב-לאומיים ובמוסדות בין-לאומיים.

<sup>21</sup> OECD.



**נוסף על תרומתן לפיתוח בין-לאומי, מדינות מפותחות נמדדות גם בהשפעות החיצוניות השליליות שלהן על התקדמות ביעדי הפיתוח הבין-לאומי.** ההשפעות החיצוניות השליליות כוללות, בין היתר, פליטות של חנקן פעיל שמקורן בייבוא, סחר בנשק וכישלון הבקרה עליו וסודיות פיננסית.<sup>22</sup> ישראל מדורגת ראשונה בעולם בהיקף מכירות הנשק לנפש, במקום ה-5 בפליטות לנפש של חנקן פעיל שמקורן בייבוא ובמקום ה-10 בעולם בסודיות פיננסית. מכך עולה, כי ישראל לעיתים נתפסת כמעכבת פיתוח בין-לאומי.<sup>23</sup>

**לבסוף, פעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי מהווה הזדמנות לחיזוק הקשר של ישראל עם יהדות התפוצות.** פיתוח בין-לאומי הוא תחום פעילות הולך וצומח בקרב קהילות יהודי התפוצות, שרואות בו מחויבות מוסרית, הנובעת מהמסורת ומהתרבות היהודית.<sup>24</sup> על כן, פעילות של ישראל לקידום פיתוח בין-לאומי יכולה להוות הזדמנות לשיתוף פעולה ישיר ולחיזוק הקשר עם יהדות התפוצות בעולם תוכן חדש.



<sup>22</sup> SDG Index and Dashboards 2017.

<sup>23</sup> Sustainable Development Report 2019.

<sup>24</sup> JDC, OLAM.



# רקע ערכי: הזדמנות ליצירת אימפקט על רמת ואיכות החיים במדינות מתפתחות

ישראל היא מדינה עשירה, הנמנית עם 30 המדינות בהן התוצר לנפש הגבוה ביותר.<sup>25</sup> השגשוג והרווחה בישראל מציבים את המדינה ואת אזרחיה בעמדה שמאפשרת לישראל לשפר את מצבם של אנשים שחיים כיום ברחבי העולם בתנאים בלתי-ראויים. בהינתן היכולת לסייע, לישראל יש מחויבות מוסרית לקדם פיתוח בין-לאומי. בנוסף, עד שנת 1979 ישראל זכתה לקבל סיוע מהבנק העולמי בדמות הלוואות, בשל היותה מדינה מתפתחת.<sup>26</sup> כפי שישראל זכתה לסיוע כמדינה מתפתחת, כמדינה מפותחת, עליה לסייע לפיתוח הכלכלי של מדינות שטרם הגיעו לסטטוס זה.

לפי נתוני האו"ם, 11% מאוכלוסיית העולם סובלת מתת-תזונה, ל-29% מאוכלוסיית העולם אין גישה למי שתייה, למחצית מאוכלוסיית העולם אין גישה לשירותי בריאות בסיסיים, ובאפריקה לבדה יש יותר אנשים ללא גישה לחשמל משהיו בה בשנת 1990.<sup>27</sup> יתר על כן, היקף האתגרים הללו הולך ומתעצם בשל תהליכי עיור מוגברים ושינוי אקלים.<sup>28</sup>

מעבר להיבט המוסרי, בשנים האחרונות גוברת ההבנה בעולם, כי שגשוג ויציבות אזוריים וגלובליים כרוכים ישירות ביכולת לספק את הצרכים הבסיסיים של כל בני האדם לאורך זמן. מדינות העולם מבינות כיום, כי רמת החיים הנמוכה במדינות מתפתחות מהווה קרקע פורייה לסכסוכים אלימים ולמשברים הומניטריים וסביבתיים, המשתיתים עלויות חיצוניות גבוהות על כלל מדינות העולם.<sup>29</sup> לדוגמה, סיוע בהתפלת מים למדינות שכנות יכול לסייע במניעת פגיעה במקורות מים טבעיים משותפים. בדומה, סיוע להפקת חשמל מאנרגיות מתחדשות יכול להחליף הפקת חשמל מדלקים מזהמים, שמאיצים את שינוי האקלים. נוסף על כך, מדינות העולם מבינות, כי הצלחת המאבק הגלובלי בטרור ובארגוני פשיעה תלויה באספקת הצרכים הבסיסיים במדינות מתפתחות. שיפור באספקת צרכים בסיסיים ברחבי העולם יתרום ליציבות ולשגשוג גלובלי, אשר משפיעים לחיוב גם על ישראל.

<sup>25</sup> OECD. Gross domestic product (GDP), Total, US dollars/capita, 2019 or latest available. <https://data.oecd.org/chart/601A>.

<sup>26</sup> World Bank. Projects in Israel. [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?lang=en&searchTerm=&countrycode\\_exact=IL](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=IL).

<sup>27</sup> The Sustainable Development Goals Report, 2019 <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/Overview>.

<sup>28</sup> Global warming has increased global economic inequality, Noah S. Diffenbaugh, Marshall Burke.

Proceedings of the National Academy of Sciences May 2019, 116 (20) 9808-9813; DOI: 10.1073/pnas.1816020116

<sup>29</sup> UN Department of Economic and Social Affairs.

# תמונת מצב: פעילות ממשלת ישראל בתחום הפיתוח הבין-לאומי

ממשלת ישראל פעילה בתחום הפיתוח הבין-לאומי משנת 1958, עת הקימה את מש"ב – המרכז לשיתוף פעולה בין-לאומי במשרד החוץ. עיקר הפעילויות של ממשלת ישראל בתחום הפיתוח הבין-לאומי הן:

1. הדרכה, העברת ידע וסיוע טכני באמצעות קורסים, סיורים ואתרי הדגמה.
2. חילוץ והצלה במצבי חירום.
3. תוכניות לפיתוח ולהתאמה של טכנולוגיות לצורכי העולם המתפתח.
4. חברות והשתתפות בארגונים רב-לאומיים.
5. עידוד המגזר הפרטי להשתתף במכרזים בין-לאומיים.

**מגוון גופים במגזר הציבורי פעילים בתחום הפיתוח הבין-לאומי.** רוב הגופים עוסקים בתחום הפיתוח הבין-לאומי באופן חלקי, במסגרת תפקיד רחב יותר שהם אמונים עליו. בתחום הפיתוח הבין-לאומי הגופים משמשים בתפקידי רגולטור (אמנות, הסכמי שיתוף פעולה), צרכן (שירותים מהמגזר הפרטי והחברה האזרחית), יצרן וספק ידע ומומחיות, מימון ותקצוב. בתוך כך, כל גוף מתמחה בפעילויות שונות או בשלבים שונים של פעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי, כמתואר להלן:

**משרד האוצר, אגף החשב הכללי** – מנהל את ערבויות המדינה לביטוח סיכוני סחר חוץ באמצעות חברת "אשרא" ואת הקרן לעסקים קטנים ובינוניים ואחראי לחתימה על פרוטוקולים פיננסיים. החשכ"ל מסדיר את פעילותה העסקית-ביטוחית של חברת "אשרא" בכתב הערבות, בנוהל, בדירקטוריון ובוועדת ההשקעות של החברה.<sup>30</sup> הקרן לעסקים קטנים ובינוניים מעמידה באמצעות המגזר הפרטי הלוואות לייצוא, שהיקפן גבוה מ-250 אלף ש"ח.<sup>31</sup> החשכ"ל חתם עד היום על פרוטוקולים פיננסיים עם סין, עם וייטנאם ועם בלרוס.<sup>32</sup>

**"אשרא"** – החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, בבעלות ממשלתית מלאה, מבטחת עסקאות ייצוא לטווח בינוני-ארוך מפני חדלות פירעון של קונה, המסונף לריבון במדינת היעד. כתב הערבות לחברת "אשרא" לשנת 2019 עמד על 3.5 מיליארד דולרים.<sup>33</sup>

**משרד האוצר, אגף הכלכלן הראשי** – מייצג ומנהל את החברות הישראליות ב-4 בנקים רב-לאומיים לפיתוח; יוצר תשתית הסכמית לפעילות סחר חוץ, כגון אמנות למניעת כפל מס, הסכמי הגנה על השקעות והסכמי פטור ממכסים.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> חברי הדירקטוריון והוועדות, דו"ח כספי 2018.

<sup>31</sup> נתונים על פעילות קרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה, החשב הכללי, משרד האוצר.

<sup>32</sup> אתר משרד האוצר.

<sup>33</sup> אתר משרד האוצר.

<sup>34</sup> אתר משרד האוצר.

**משרד האנרגיה** – מספק הדרכות על המודל הרגולטורי של ישראל לניהול משק המים ומבצע סקרי צרכים והיתכנות בעבור ממשלות בעולם המתפתח.

**משרד הבריאות** – יוזם השיתוף עם ממשלות בעולם המתפתח פרויקטים רווחיים בנושאי בריאות, המותאמים לתעשיית הבריאות הישראלית, ומבצע אינטגרציה של השחקנים הישראלים לצורך ביצועם.

**משרד החוץ, מש"ב** – מתכנן ומספק הדרכות במגוון נושאים בישראל ובמדינות מתפתחות באופן ישיר ובאמצעות חברת "האיגוד"; מפתח תוכניות לשיתופי פעולה דו-לאומיים ותלת-לאומיים; מתאם הגשת סיוע הומניטרי בעת הצורך; מפקח על הדרכות ועל הקמת אתרי הדגמה.

**חברת "האיגוד"** – חברה ממשלתית שלא למטרות רווח, המוגדרת כזרוע ביצועית, כספית ומינהלית למש"ב. "האיגוד" מפעילה מטעם משרד החוץ מרכזי הדרכה, מוציאה לפועל סקרי היתכנות, מנהלת התקשרויות להקמת מרכזי הדגמה, מספקת סיוע הומניטרי במצבי חירום ומפיקה את פרסומי מש"ב.<sup>35</sup> החברה מתקצבת במלואה על ידי משרד החוץ, שמתווה את פעילותה באמצעות נציג המשמש כיו"ר הדירקטוריון.

**משרד החוץ, אגף כלכלה** – מרכז את פעילות הדיפלומטיה הכלכלית של משרד החוץ עם מדינות מתפתחות ובארגונים כלכליים אזוריים באמצעות 50 נציגויות, שמארגנות ביקורים, מסייעות לחברות באופן פרטני באמצעות אספקת מידע ופתיחת דלתות, יוזמות ומתאמות חתימה על הסכמים כלכליים ומרכזות ועדות דו-לאומיות.<sup>36</sup> ב-29 נציגויות במדינות מתפתחות שבהן אין נספחים מסחריים של משרד הכלכלה, ראשי הנציגויות משמשים נספחים מסחריים בפועל.<sup>37</sup> כמו כן, האגף יוזם ומוציא לפועל משלחות וסמינרים כלכליים ומשתתף בתערוכות מקצועיות בתחום.

**משרד החקלאות ופיתוח הכפר** – האגף לסחר ושיתוף פעולה בין-לאומי מתכנן ומספק הדרכות מעשיות ותיאורטיות בנושאים חקלאיים תפעוליים ורגולטוריים בישראל ובחו"ל באמצעות מומחי המשרד ויחידות הסמך שלו; מבצע סקרי צרכים והיתכנות במדינות מתפתחות; וכן מתכנן ומספק ליווי מקצועי להקמת אתרי הדגמה, מתוך מטרה לקדם ייצוא של טכנולוגיות חקלאיות ישראליות.

**משרד הכלכלה, מינהל סחר חוץ** – פועל לקידום הייצוא הישראלי למדינות מתפתחות, ובמסגרת זו מפעיל תוכניות מענקים ליצואנים; מעמיד 23 נספחים מסחריים במדינות מתפתחות שמארגנים ביקורים, מסייעים לחברות באופן פרטני ומספקים מידע לתעשייה הישראלית; מפתח ומנהל קרנות תרומה של ממשלת ישראל במוסדות רב-לאומיים וכן יוזם ומתחזק הסכמי סחר. בנוסף, משרד הכלכלה מסבסד מגוון פעולות לקידום הייצוא באמצעות מכון הייצוא, ולנציג המשרד במועצת המנהלים של מכון הייצוא יש זכות וטו כנציג הממשלה בכל הנוגע לאישור או לשינוי התקציב השנתי ולפעולות המכון בחו"ל.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> דו"ח כספי לשנת 2018, אתר חברת "האיגוד".

<sup>36</sup> אתר משרד החוץ.

<sup>37</sup> דו"ח מבקר המדינה.

<sup>38</sup> תקנון העמותה, מכון הייצוא.

**רשות החדשנות** – מפעילה 2 מסלולי מענקים למו"פ ייעודי לאתגרי העולם המתפתח ותוכנית להתאמת מוצרים לשווקים מתפתחים.

**המשרד לביטחון הפנים** – מספק הדרכות בנושאי ביטחון פנים והגנת גבולות.

**המשרד להגנת הסביבה** – מספק הדרכות מעשיות ותיאורטיות בנושאי סביבה רגולטוריים ותפעוליים באמצעות מומחי המשרד, לרוב, במסגרת פעילות מש"ב בישראל או במסגרת ארגונים בין-לאומיים; מייצג ומנהל את ההשתתפות הישראלית ב-13 אמנות סביבתיות בין-לאומיות ובארגונים סביבתיים בין-לאומיים (כולל בחירת פרויקטים להעברת ידע וטכנולוגיות מישראל, המתוקצבים על ידי חלק מדמי החבר השנתיים) ופועל ליישומן של מחויבויות הממשלה במסגרת אמנות אלו. בנוסף, המשרד שותף במימון ובקביעת המטרות והקריטריונים של "הקרן הירוקה" בבנק האירופי לשיקום ופיתוח (EBRD), בשיתוף מינהל סחר חוץ במשרד הכלכלה ומשרד האוצר - קרן סיוע טכני, שמסייעת לקידום המימון של פרויקטי מים ואנרגיה במדינות מתפתחות.

**מכון הייצוא** – ארגון ממשלתי-ציבורי ללא מטרות רווח, שמספק מידע וייעוץ על ייצוא במגוון ענפים, מוציא משלחות יצואנים ומארגן הכשרות לתעשייה. חלק מהשירותים ניתנים לחברי עמותה משלמים בתמורה למחיר מסובסד וחלקם ללא תמורה.

**מערך הסייבר** – מבצע סקרי הערכת סיכונים ומיפוי צרכים בנושאי סייבר עבור ממשלות בעולם המתפתח; מספק סיוע טכני ומגבש פרויקטים מותאמים לתעשייה הישראלית.

**רח"ל (רשות חירום לאומית)** – משתתפת בסקרים במדינות מתפתחות לבחינת צורכי החירום בהן וממשיכה בשיתוף פעולה במידה שעולה רצון מצד המדינה המתפתחת. כמו כן, מעבירה קורסים בשיתוף מש"ב למשתלמים ממדינות מתפתחות הבאים לישראל.









# עיקרי עבודת צוותי המשנה 4

37	.....	שילוב המגזר הפרטי הישראלי בפיתוח בין-לאומי
64	.....	עידוד חדשנות ישראלית בתחום
80	.....	מימון פעילויות לפיתוח בין-לאומי
100	.....	העצמת סיוע החוץ הישראלי
117	.....	מדידה והערכה
124	.....	קהילה ישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

# שילוב המגזר הפרטי הישראלי בפיתוח בין-לאומי

## רקע

תחום הפיתוח הבין-לאומי השתנה בעשור האחרון ביתר שאת. היקף האתגרים בעולם המתפתח ומורכבותם הביאו את השחקנים השונים להבנה, שיש צורך בשילוב כוחות של כלל חלקי החברה – הממשלה, המגזר הפרטי והחברה האזרחית - כדי להתגבר על אתגרים אלו. כך, אג'נדה 2030 לפיתוח בר-קיימא של האו"ם, הסכם האקלים בפריז להפחתת פליטות גזי חממה משנת 2015 ועוד מתווי מדיניות חשובים הכירו בתפקיד המהותי של המגזר הפרטי בהבטחת תוצאות חברתיות, כלכליות וסביבתיות בנות-קיימא. מנגד, שחקנים במגזר הפרטי רואים גם כן יותר ויותר את תחום הפיתוח כקריטי לטווח הארוך של עסקיהם ולמקסום רווחיהם. עם זאת, כפי שנסקר בהרחבה ברקע לדו"ח זה, הפוטנציאל הקיים בעולם המתפתח אינו מנוצל דיו על ידי המגזר הפרטי בישראל. בחלק זה ינתחו חמשת הפערים המרכזיים בפעילות המגזר הפרטי הישראלי במדינות מתפתחות (חסמים שכלי הסיוע הממשלתיים הנוכחיים לא נותנים להם מענה מספק) וכלים מוצעים להתמודדות עימם.<sup>39</sup> יש להדגיש, כי לא רק שישראל חסרה את הכלים המוצעים, מדינות אחרות לעומתה מפעילות כלים רבים כאלה, ולכן הנחיתות של החברות הישראליות משמעותית יותר ועשויות להיות לה השפעות שליליות ארוכות טווח. לאור זאת, בדברים שלהלן מוצעת אסטרטגיה סדורה בנוגע לסיוע הממשלתי לפעילות המגזר הפרטי הישראלי במדינות מתפתחות.

## פער א' – קושי בהשגת מידע מספק על השוק

### 1. פערים במענה הקיים

בקרב חברות ישראליות קיימים פערי ידע משמעותיים בכל הקשור להבנת עולם הפיתוח הבין-לאומי בסקטור שבו פועלת החברה, למשל בריאות או חקלאות. עם זאת, חברות הפועלות במדינות מתפתחות פעמים רבות לא מקצות כסף למחקר שוק ראשוני כדי להתגבר על אותם פערי ידע, בין היתר מטעמים תקציביים, דבר המשליך על יעילות פעילותן. השפעת הפערים הללו מתעצמת אף יותר כיוון שהחברות הישראליות מתמודדות עם תחרות קשה מול חברות זרות שיש להן נציגים מסחריים במדינות המתפתחות המספקים מידע שוטף.

על אף הקשיים הללו, המידע המגיע מגופים ממשלתיים וממשלתיים-למחצה על העולם המתפתח אינו מספק. הפעולות שמבצעת כיום הממשלה להנגשת המידע, בין היתר באמצעות מינהל סחר חוץ, משרד החוץ ומכון הייצוא, נעשות פעמים רבות על בסיס מזדמן, ללא תהליך עבודה רציף עם החברות וללא מומחיות מספקת בנושא פיתוח בין-לאומי והיכרות משמעותית דיה עם השווקים המתפתחים. לדברי יצואנים שונים, עומק

<sup>39</sup> כלל החסמים שסקרה הוועדה בעבודתה מפורטים בנספח ג'.

המידע על אודות השווקים המתפתחים ואיכותו אינם דומים למידע הניתן על אודות השווקים המפותחים, וקיים פער משמעותי ביניהם.

## 2. סקירה משווה ומענה מוצע

מדינות אחרות פועלות באופן סדור להנגשת מידע על השווקים המתפתחים למגזר הפרטי (לצד כלי פיתוח עסקי, שייזונו בסעיף הבא). כך, לדוגמה, המשרד לשיתוף פעולה כלכלי ופיתוח בגרמניה (BMZ) מפעיל רשת של כ-30 מומחים ויועצים, שמעניקים ליווי ללשכות מסחר, לחברות פרטיות ולארגונים חברתיים גרמניים שפעילים בתחום הפיתוח הבין-לאומי. ליווי זה כולל קידום שיח בין הגורמים השונים הפעילים במדינות מתפתחות, מידע על מכרזים ותוכניות תמיכה ועוד. בדומה, גם הולנד מפעילה מערך שלם של תמיכה ליזמים המעוניינים לפעול במדינות מתפתחות, הכולל רישות, בניית יכולות בכל הנוגע לצרכים הקשורים להקמה או להרחבה של עסק במדינה מתפתחת, ליווי עסקי שוטף ונקודתי, תוכניות "מנטורים" ועוד.<sup>40</sup>

ה-OECD מדגיש את חשיבותו של צוות מקצועי ייעודי לטיפול בנושאי פיתוח, ובמיוחד בממשק עם השוק הפרטי:

"Private Sector engagement requires lead time, capacity and incentives for the effective adoption and evolution of strategies and tools... DAC members...[make] use of dedicated focal points or units and resources that provide support and training to other units to ensure that staff have the ability to identify opportunities, understand when interests with the private sector are aligned and know what tools are available for partnership."<sup>41</sup>

להלן פעולות מומלצות כמענה לפער המידע הקיים:

1. יצירה ותחזוק של רשימת תפוצה ומאגר מידע בתחום הפיתוח.
2. פיתוח, שיווק וביצוע של קורסים מקצועיים לתעשייה בנושא פיתוח בין-לאומי.
3. הפקה, הפצה ועדכון של חומרי ידע עדכניים בתחום הפיתוח.
4. ארגון משלחות עסקיות ממוקדות פיתוח למדינות יעד מובילות בהתאם למיפוי צרכים.
5. הנגשה יזומה של הזדמנויות עסקיות בעולם הפיתוח בכנסים, באירועים ובמשלחות רשמיות.
6. תכנון, תיאום והובלה של ביקורי משלחות של נציגים מגופי פיתוח בין-לאומי.
7. מעקב אחר הזדמנויות בתחום המכרזים הבין-לאומיים באמצעות מאגרי מידע ואמצעים אלקטרוניים.
8. חיזוק של היבטי הפיתוח הכלכלי בנציגויות ישראל במדינות המתפתחות (בעיקר באמצעות עובדים מקומיים, בליווי השגריר/ראש הנציגות), אשר יהוו כתובת בשטח למתן מענה ולאיתור מידע ישיר.

בהתאם להמלצה הכללית להגברת התיאום בין הגופים השונים הפעילים בתחום הפיתוח הבין-לאומי, גם בהקשר זה יש ליצור חלוקה ברורה ככל האפשר של הפעילויות והסמכויות בין הגופים השונים. כמו כן מוצע, כי הפעולות השוטפות לחיזוק הידע על שווקים מתפתחים בקרב התעשייה יבוצעו, רובן באמצעות גורם חוץ-

<sup>40</sup> ממצאי תהליך החשיבה האסטרטגי להגברת האימפקט הישראלי בעולם המתפתח, סיד ישראל.

<sup>41</sup> OECD, Private Sector Engagement for Sustainable Development: Lessons from the DAC.



ממשלתי. אופן עבודה זה יאפשר להימנע מהסרבול הכרוך בביצוע פעולות out reach באופן ישיר על ידי משרד ממשלתי, שגמיש פחות בפעולותיו לחיזוק הידע והמידע של החברות בתחום על שווקים מתפתחים.

## פער ב' - קושי בפיתוח עסקי ובזכייה במכרזים בין-לאומיים

### 1. פערים במענה הקיים

הזדמנויות עסקיות כדאיות לחברות ישראליות במדינות מתפתחות פעמים רבות אינן מנוצלות כיוון שהמעבר מהתעניינות ראשונית לפעולה עסקית יזומה במדינות מתפתחות הוא מורכב ויקר. לרוב, במדינות מתפתחות קיימים קשיים שונים של מורכבות ביצירת שיתופי הפעולה עם שותפים מקומיים, חוסר היכרות עם הרגולציה המקומית, היעדר נגישות לערוצים ולספקים של פיתוח עסקי ועוד. לצד אלה, הפעולה במדינות מתפתחות מצריכה פעמים רבות היכרות עם מוסדות פיננסיים בין-לאומיים, המממנים פרויקטים רבים במדינות הללו ומעורבות במכרזים שהם מפרסמים. לאור הקשיים הללו, כיום קיימת השתתפות מעטה מאוד של חברות ישראליות במכרזים של גופים בין-לאומיים. כך, לדוגמה, חברות ישראליות זכו במכרזי הבנק העולמי במכרזים לפרויקטים בהיקף כולל של 186 מיליון דולרים בשנים 2015-2019. זאת, כאשר 143 מיליון דולרים מתוכם מתייחסים לפרויקטים של חברה אחת מתוך 11 חברות ישראליות בלבד שזכו במכרזים, לפי נתוני אגף הכלכלנית הראשית.



מקור: משרד החוץ

## טבלה 1:

### המדינות המרכזיות שבהן פעלו חברות ישראליות באמצעות הבנק העולמי בשנים 2013-2017

Rank	Country	Contract Value (USD)	% of Total Value
1	Russian Federation	63,808,884	74.40%
2	Mozambique	4,148,254	4.84%
3	India	3,905,590	4.55%
4	Ghana	3,214,183	3.75%
5	Uganda	2,481,823	2.89%
6	Uruguay	1,599,640	1.87%
7	Tanzania	1,459,710	1.70%
8	Sri Lanka	1,288,305	1.50%
9	Vietnam	1,216,620	1.42%
10	Kenta	431,900	0.50%

בשנים האחרונות מפעיל מינהל סחר חוץ כמה מסלולים לתמיכה בפעילות לקידום ייצוא של חברות על פי סדרי עדיפויות שקבעה הממשלה.<sup>42</sup> הוצאות הכניסה לשוק וההתבססות בו, כמו גם מימון עבודה עם יעצים מומחים בשוק היעד ובישראל, מוכרות במסגרת התוכניות. המסלול המבוקש ביותר הוא תוכנית "כסף חכם", אשר פועלת משנת 2014 ומעניקה תמיכה כספית בהוצאות שיווקיות למדינת יעד, הנבחרת על ידי החברה מגישת הבקשה. בנוסף, עד סוף שנת 2018 הפעיל משרד הכלכלה את תוכנית "קרן המכרזים והפרויקטים", שנועדה לסייע לחברות לגשת למכרזים בין-לאומיים על ידי השתתפות בעלויות ההגשה למכרז ולבצע פיילוטים להוכחת היתכנות של הפתרון אצל לקוח המטרה.

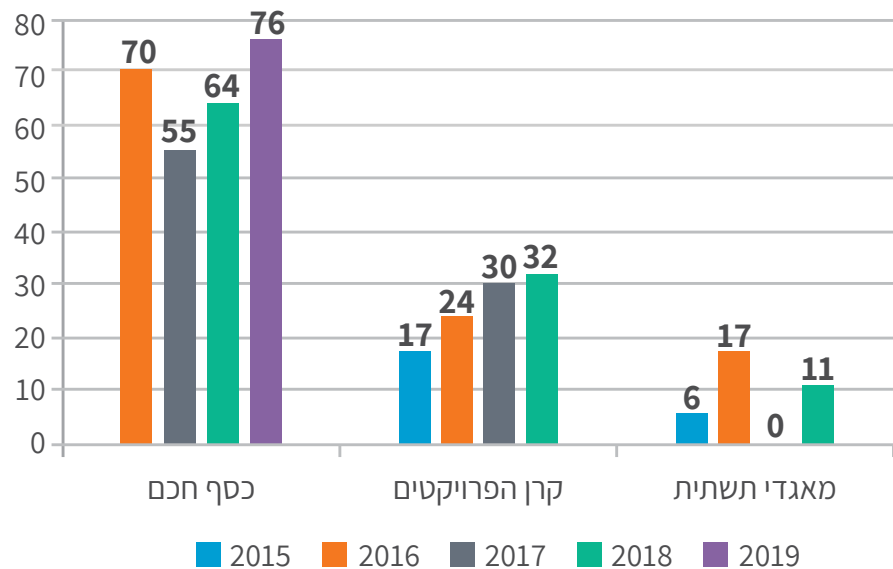
בעוד שתוכנית "כסף חכם" זוכה להיענות רבה מצד החברות, שיעור הבקשות ל"קרן המכרזים והפרויקטים" היה נמוך מאוד - למרות מאמצי שיווק ניכרים מצד מינהל סחר חוץ. בקשות רבות ל"קרן המכרזים והפרויקטים" היו באיכות נמוכה, ולפיכך מספר האישורים שהעניקה ועדת הבחינה של הבקשות היה מועט. בנוסף, שיעור ההצלחה (מכרזים שבהם זכו החברות, או פיילוטים שהפכו לעסקאות) היה נמוך, ולכן הוקפאה פעילות הקרן בשנת 2019.

<sup>42</sup> ראו הרחבה בנספח ד'.



## תרשים 10:

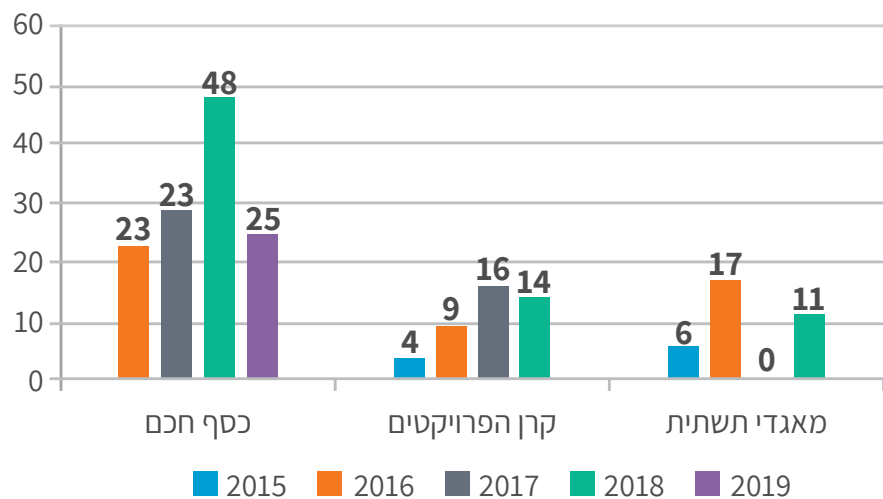
בקשות שהוגשו למסלולי התמיכה של מינהל סחר חוץ ליצואנים\*



\*בשנת 2019 פעלה רק תוכנית "כסף חכם"

## תרשים 11:

בקשות שאושרו במסלולי התמיכה של מינהל סחר חוץ ליצואנים\*

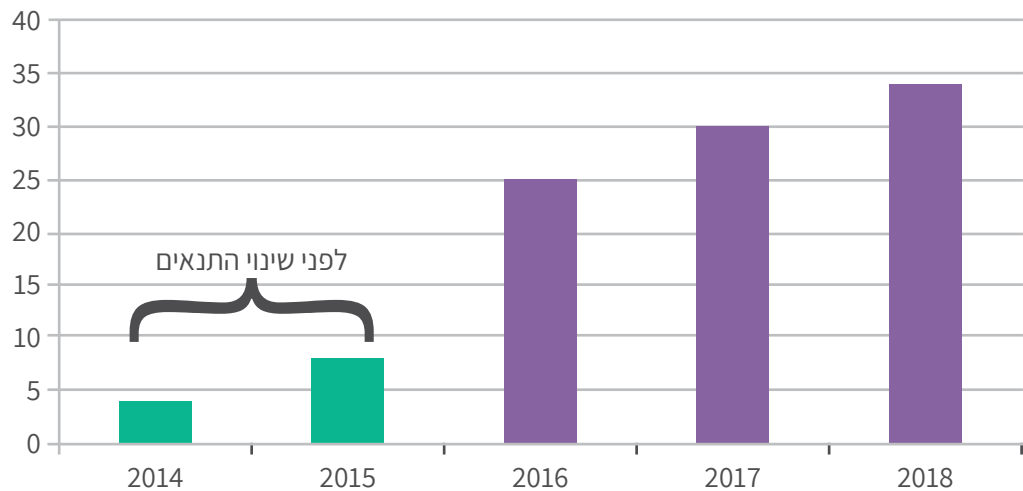


\*בשנת 2019 פעלה רק תוכנית "כסף חכם". בשל קיצוץ תקציבי בשנת 2019 צומצמה כמות האישורים שניתנו לבקשות בתוכנית.

לאורך השנים הייתה הטיה של הבקשות בתוכנית "כסף חכם" לתמיכה בפעילות במדינות מפותחות. משנת 2016 נקבעו 3 מדינות יעד מועדפות בתוכנית – הודו, סין ויפן, וזאת על מנת לעודד את החברות לרכז מאמץ בשווקים בעלי פוטנציאל גבוה, אך עם קשיי כניסה גבוהים. למדינות אלה ניתן מענק גבוה יותר ולזמן ממושך יותר. נראה כי התנאים המועדפים עודדו חברות להגיש בקשות ולמקד מאמצים למדינות הללו. לראיה, בשנת 2018 חל גידול של כ-250% לעומת 2015 במספר הבקשות שהוגשו לתוכנית עבור המדינות הללו:

## תרשים 12:

### מספר בקשות לפעילות בהודו, בסין וביפן בתוכנית "כסף חכם"



כיום, "כסף חכם" ממשיכה לתת מענה לחלק ניכר מההוצאות שהוכרו ב"קרן המכרזים והפרויקטים" וגם לצרכי הפיתוח העסקי של חברות. עם זאת, עדיין קיימות הוצאות שלא מוכרות כיום ונמצאו כהכרחיות בפעילות החברות בגישה למכרזים של גופי מימון לפיתוח, דוגמת עלויות הגשת מכרז ועלויות פיילוט.

## 2. מענה מוצע

- א. **תנאים ייעודיים בתוכנית "כסף חכם" לפעילות במדינות מתפתחות** – בחינה של קביעת תנאים מועדפים בתוכנית "כסף חכם" לתוכניות המוגשות עבור מדינות מתפתחות. לדוגמה, התנאים המיוחדים יכולים להיות בצורת מענק גבוה יותר או אחוז תמיכה גבוה יותר (בדומה להשתתפות של משרד הכלכלה ב-75% מההוצאות המוכרות לעומת 50% אצל שאר החברות בחברות ממגזרי המיעוטים). משרד הכלכלה גורס, כי אחוז תמיכה גבוה יותר עדיף על פני תקציב גבוה יותר. בדרך זו יהיה אפשר להעביר מסר, כי הממשלה מודעת לסיכון הגבוה יותר בניסיון כניסה לשוק מתפתח, ולכן משתתפת בחלק גדול יותר של הסיכון.
- ב. **הכרה בהוצאות נוספות בתוכנית "כסף חכם" לפעילות במדינות מתפתחות** – עבור תוכניות המוגשות למדינות מתפתחות יוכרו הוצאות נוספות, המותאמות לצרכים המיוחדים במדינות אלה. לדוגמה: עלויות הגשת מכרז, עלויות פיילוט ועוד.
- ג. **התאמת מסלולי הסיוע הקיימים של משרד הכלכלה לצורכי המגזר הפרטי בעולם המכרזים הבין-לאומיים** – הכרת תחום המכרזים הבין-לאומיים דורשת תהליך למידה ארוך, אשר יכול לשמש את החברה בשווקים שונים. אי לכך, ההגבלה הקיימת ב"כסף חכם" וב"של"ב" (שער לשיווק בין-לאומי), שלפיה ההשתתפות המשרדית היא לשוק יעד מסוים, יוצרת הטיה בקבלת ההחלטות של החברה. מכיוון שסך התמיכה הממשלתית קבועה, החברה מעדיפה לנצל תמיכה זו לפעילות פשוטה יותר של שיווק "קונוונציונלי" ולוותר על האפשרות לקבל תמיכה להשתתפות במכרזים בין-לאומיים. לפיכך מוצע, כי תיבנה הרחבה לתוכנית, שתאפשר השתתפות בהוצאות יועץ להגשה למכרזים בין-לאומיים. אפשרות זו תיפתח אוטומטית עבור כל חברה, שבקשתה לפעילות במדינה מתפתחת תאושר באחד המסלולים

הקיימים, וההוצאות המוכרות בהרחבה זו יוכלו להיכלל במסגרת התקציבית המאושרת לפעילות החברה במדינה.

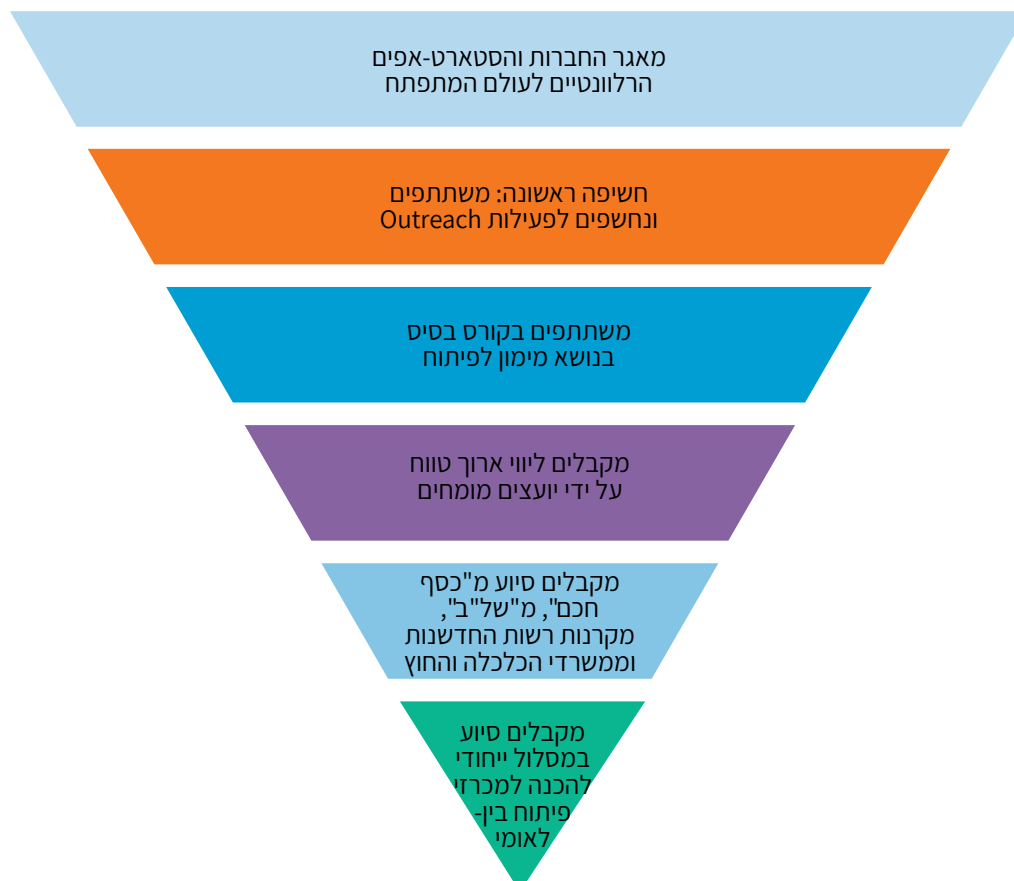
ד. **מתן ליווי פרטני לחברות המתעניינות בכניסה לתחום המכרזים הבין-לאומיים** – תהליכי העבודה וההכנה לפעילות זו הם ארוכים ודורשים ערנות לשינויים ולהזדמנויות המתהוות תוך כדי עבודה. לפיכך מוצע לתת אפשרות לחברות לקבל שעות ליווי של אנשי מקצוע, שמשרדי הכלכלה והחוץ יבחרו בהליך תחרותי, לתקופה של שנה עד שנתיים. הליווי יסייע לחברות בהכנות המקדימות הנדרשות מהן לצורך כניסה לפעילות בתחום הפיתוח, בהן הגדרת הערך של המוצר או השירות, הכרת ה-SDGs, הכרת עולם המכרזים הבין-לאומיים, הכוונה למקורות מימון ועוד.

ה. **פיתוח והרחבה של ניטור המכרזים הבין-לאומיים** – השקעה בפיתוח ובהרחבה של מנגנון איסוף המידע על מכרזים של גופי מימון הנמצאים בשלבי הכנה, ובכך לאפשר השתלבות באפיון הצרכים בשלבים המוקדמים ביותר.

ו. **ביצוע של סמינרי רכש לחברות ישראליות, בהשתתפות גורמי רכש בין-לאומי.**

הצעות אלה הופכות את התמיכה הממשלתית לתהליכית (במקום תמיכה נקודתית במצב היום). כך תוכל הממשלה לעקוב ולשפר את פעולותיה, להשקיע משאבים באופן יעיל וממוקד וללוות את החברה במהלך שלבי חייה השונים.

## תרשים 13: המחשת תפיסת ההפעלה



# פער ג' – חשיבות קרנות תרומה ליצירת שווקים עבור המגזר הפרטי

## 1. הצורך הייחודי ביצירת שווקים (Market Making) במדינות מתפתחות

ככלל, השווקים בעולם המתפתח משוכללים פחות מאשר בעולם המפותח ומאופיינים ביותר פערי מידע, קשיים בפיתוח עסקי ועוד. הבדלים אלה במאפייני השווקים משליכים על המעורבות הממשלתית הנדרשת לקידום פעילות המגזר הפרטי באותן מדינות. בשווקים המפותחים נדרשת בעיקר מעורבות ממשלתית תגובתית לצורכי החברות הפועלות בהם, כך שכלי המדיניות הממשלתיים מעוצבים בהתאם לתמונת המצב הקיימת של פעילות המגזר הפרטי באותן מדינות. מנגד, במדינות מתפתחות נדרש ליצור באופן אקטיבי שווקים והזדמנויות עבור המגזר הפרטי, ועל ממשלה זרה לשמש עבורו בתפקיד יוצרת שוק (Market Maker). בכובע זה, הממשלה הזרה פועלת להגדלת הביקוש של אותן מדינות לשירותים וסחורות של המגזר הפרטי שלה, וכתוצאה מכך - להגדלת היצע החברות הפועלות בהן.

בהתאם לעיקרון זה, מדינות אחרות מפעילות כיום מגוון אמצעים לקידום פעילות המגזר הפרטי שלהן בשווקים מתפתחים, במסגרת פעילותן בתחום הפיתוח הבין-לאומי. דוגמה בולטת לכך היא מעורבות המוסד הפיננסי לפיתוח (DFI) של המדינה בקידום פעילותן של חברות פרטיות, לרבות מימון ראשוני לעסקאותיהן, המהווה סיגנל עבורן בבואן לבקש מימון ממוסדות פיננסיים אחרים. אמצעי אחר הוא ביצוע סקרי היתכנות עבור מדינות מתפתחות, שממופים בהם צרכיה של המדינה המתפתחת בתחום המבוקש. בעקבות החשיפה לצרכים אלה, אשר מאופיינים בשפה המוכרת לחברות המגזר הפרטי של המדינה מבצעת הסקר, פעמים רבות נוצרות הזדמנויות עסקיות משמעותיות עבור חברות הפועלות באותו תחום. דרך נוספת הינה באמצעות שותפות בקרנות תרומה עם מוסדות פיננסיים בין-לאומיים. כפי שיורחב בפרק זה, ניתן למנף את הפעילות הראשונית אשר אותן קרנות מבצעות במדינות המתפתחות לטובת מהלכים עסקיים ארוכי טווח של המגזר הפרטי.

כיום, ארגז הכלים הממשלתי בישראל כמעט שאינו כולל פעולות יזומות ליצירת שווקים והזדמנויות עסקיות עבור המגזר הפרטי, ודאי שלא באופן סדור. המעורבות הממשלתית מתמקדת בסיוע לחברות הפועלות כבר בעולם המתפתח ומבקשות את עזרתה של הממשלה (וכפי שהורחב בחלקים הקודמים - גם מעורבות זו דורשת שיפור). ואולם נדמה שלא מתקיימת חשיבה אסטרטגית מספקת האם וכיצד ניתן ליצור שווקים חדשים והזדמנויות עסקיות חדשות עבור המגזר הפרטי ומה הפעולות היזומות הנגזרות מכך. כיוון שחלופת המוסד הפיננסי לפיתוח ומעורבותו ביצירת שווקים נידונה בנפרד בפרק "מימון פעילויות של פיתוח בין-לאומי", וסוגיית חשיבות סקרי ההיתכנות נסקרת בחלק העוסק במעטפת הממשלתית ("פער ד' - מעטפת G2G לא מספקת", בהמשך פרק זה), הדברים שלהלן יעסקו בהרחבה בהזדמנות הגלומה בהשתתפות הישראלית בקרנות התרומה ביצירת שוק עבור המגזר הפרטי הישראלי.

## 2. קרנות תרומה ומוסדות פיננסיים לפיתוח

הבנקים הבין-לאומיים לפיתוח הם מוסדות פיננסיים ייחודיים העושים שימוש בכלים בנקאיים, אך אופן פעולתם שונה מהמקובל בעולם הבנקאות המסורתית. שלא כמו בנקים מסחריים, מטרתם העיקרית של הבנקים הבין-

לאומיים לפיתוח אינה מקסום שורת הרווח. ייעודם הוא להביא לשגשוג כלכלי במדינות מתפתחות. לשם כך מספקים הבנקים הלוואות וכלי מימון אחרים, יחד עם סיוע טכני, למדינות מתפתחות שאליהן לא זורם הון בשל כשלי שוק שמרחיקים משקיעים פרטיים. כשלי שוק אלו (אשר יורחבו בפרק "מימון פעילויות של פיתוח בין-לאומי") נובעים, בין היתר, מאי-ודאות מובנית בנוגע להחזר ההשקעה, מצורך בהשקעות בהיקף גבוה ומציבות פוליטית נמוכה בהשוואה למדינות מפותחות. זאת ועוד, מניות הבנקים לפיתוח נמצאות בבעלותן של ממשלות וארגונים רב-לאומיים, והם היחידים שרשאים להחזיק בהן. הון המניות משמש את הבנקים לטובת מינוף הון פרטי ומוסדי, שמאפשר מתן הלוואות ומענקים למדינות הלוות (או השקעות במקרה של IFC, הזרוע הביצועית של הבנק העולמי לפעילות מול הסקטור הפרטי, ומקביליו בבנקים האזוריים).<sup>43</sup>

לצד השימוש בהון המניות לטובת מינוף הון פרטי ומוסדי, כלי מרכזי המשמש את הבנקים לפעילות יזומה - החל מקביעת המדיניות, עבור בהכנת פרויקטים וכלה בהפצת ידע וביצוע מחקר כלכלי - הינו מאות קרנות שהם מפעילים.<sup>44</sup> מקור הכסף בקרנות אלה הוא תרומות של מדינות, או במקרים מעטים (אך מתרבים) תרומות של ארגונים פילנתרופיים וחברות מסחריות. המנדט של כל קרן, יעדיה ואופן פעולתה מוגדרים מראש ופומביים. ככלל, הבנקים אינם עושים שימוש בהון המניות לצורך הפעלת קרנות. מכאן, שהחזקת המניות אכן מהווה ביטוי פורמלי למחויבות המדינה החברה בבנק להשגת יעדי הפיתוח ולהשתייכותה לקבוצת המדינות המעלות את הנושא לסדר היום העולמי. עם זאת אין בכך כדי לגרום למעורבות פעילה של המדינה, ובייחוד של המגזר הפרטי שלה, במאמצי הפיתוח ולקבלת התועלות הנלוות להם המפורטות להלן.

### 3. חשיבות השותפות הישראלית בקרנות התרומה

השותפות בקרנות תורמת לישראל ויוצרת שוק עבור המגזר הפרטי בכמה מישורים משמעותיים, שניתן להמחישם בקצרה באמצעות מקרה בוחן של תוכנית "TechEmerge" של ה-IFC לעידוד השימוש בטכנולוגיות חדשניות במוסדות רפואיים בעולם המתפתח, שהשתתפו בה גם מינהל סחר חוץ ומשרד הכלכלה הפנימי.<sup>45</sup> התוכנית הושקה בנובמבר 2015 ונועדה לשלב טכנולוגיות מתקדמות בשווקים המתפתחים באמצעות מנגנוני מאצ'ינג ומימון פיילוטים. המחשת התועלות:

א. **גישה למידע** – במדינות מתפתחות רבות, בעיקר העניות יותר והיציבות פחות, המידע הכלכלי, הרגולטורי והמוניטרי שמפיקים בנקי הפיתוח הוא לעיתים מקור המידע האמין היחיד על הנעשה במדינה. בשל יחסי העבודה הקרובים מאוד וארוכי השנים בין הבנקים למדינות הלוות, נציגי הבנקים מקבלים גישה נוחה למקבלי החלטות, ובמקרים רבים מסייעים למדינה לעבור תהליכי שינוי לאחר חילופי שלטון, אסונות טבע ומשברים לאומיים ובמסגרת רפורמות נרחבות. בהקשר של הפעילות העסקית הישראלית, מארג היחסים בין בנקי הפיתוח למדינות המתפתחות מפחית את הסיכונים העסקיים והפוליטיים וכן מקרב חברות שפועלות בעולם המתפתח כתוצאה מפעילות הקרן למידע שלא יהיה זמין באופן אחר. דוגמה

<sup>43</sup> סקירת הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 22.7.18.

<sup>44</sup> להלן רשימה של קרנות הבנק העולמי, נכון ל-2017. כדי להמחיש את ההיקף, מדובר על כ-350 עמודים עם יותר מ-1,000 קרנות. רוב הבנקים הבין-לאומיים לפיתוח פועלים באופן הזה, אם כי בהיקפים קטנים יותר:

[http://siteresources.worldbank.org/DONORCENTER/Resources/Directory\\_of\\_Programs\\_Supported\\_by\\_TF\\_2017.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DONORCENTER/Resources/Directory_of_Programs_Supported_by_TF_2017.pdf)

<sup>45</sup> הרחבה על התוכנית ניתן למצוא בפרק "עידוד חדשנות לפיתוח בין-לאומי" בדו"ח.



לכך היא תרומת ניתוח השוק של מומחים בהיבטי הפיתוח של תחום הבריאות בתוכנית "TechEmerge". ניתוח זה איכותי בהרבה מזה שישראל יכולה לצפות לקבל מנציגיה במדינה (שאינם מומחים לתחום), או מיועצים שאינם מומחים בסקטור ספציפי, אלא רק באופן כללי במדינות מתפתחות.

#### ב. **קידום תעשיות ישראליות באמצעות השפעה על סדרי עדיפויות במדינות המתפתחות, יצירת**

**שווקים וגישה למקורות מימון** – קידום מהלכים יזומים באמצעות הקרנות מאפשר לא רק חשיפה, אלא גם השפעה על סדרי העדיפויות במדינות שבהן פועלות הקרנות וקידום נושאים של ישראל יש בהם עניין והובלה. העבודה המשותפת עם הבנקים לפיתוח מאפשרת קידום התעשייה הישראלית בכמה מישורים:

- חשיפה ליכולות של החברות לפעול בעולם המתפתח ולתת מענה לאתגרי ה-SDGs מגבירה את סיכוייהן להשתתף בהצלחה בתהליכי העבודה של הבנק, להתמודד כשוות במכרזים ועוד.
- שימוש בחברות ובמומחים ישראליים על מנת לבצע פעולות סיוע ישירות, הממומנות בכסף ישראלי תחת מטריית הבנקים, המאפשרת מוניטין ונגישות לשווקים חדשים.
- חלחול של מתודולוגיות ישראליות לדרך העבודה של הבנקים והפיכתם עם הזמן לשיטות עבודה מומלצות (Best Practices), מה שמקנה יתרון ארוך טווח לתעשייה הישראלית.
- החסות של המוסד הפיננסי לקרן ולפעילות החברות באמצעותה מסייעת לכניסתן לשווקים. אחת החברות העריכה, כי השתתפותה בתוכנית "TechEmerge" בהודו קיצרה את זמן הכניסה לשוק בכמה שנים.
- העבודה באמצעות מוסד פיננסי לפיתוח מאפשרת לנספחים המסחריים ליצור קשר עסקי עם גורמים מובילים בשוק, שלאחר מכן ממונף לפעילות שוטפת לקידום ייצוא.

#### ג. **תרומה לחיזוק מעמדה המדיני של ישראל** – שותפותה של ישראל עם גופי מימון מרכזיים לצורך פתרון

בעיות בעולם המתפתח מניב תועלות "רכות" לישראל גם במישור המדיני. כך, לדוגמה, "TechEmerge" דיווחה, כי הגיעה וסייעה למאות אלפי הודים לקבל טיפול רפואי טוב יותר. מדד זה מקושר ישירות לישראל כמייסדת הקרן ומחזק את היחסים האסטרטגיים בין הודו לישראל. "TechEmerge" גם זכתה בפרס נשיא הבנק העולמי לחדשנות, דבר המסייע לחזק את מעמדה של ישראל כמוקד חדשנות עולמי, שרלוונטי במיוחד לבעיות הפיתוח.

מחקר עדכני ומקיף של מכון ברוקינגס בחן את כלי הפעילות של הבנק העולמי (הלוואות מול סיוע טכני) ומצא כי סיוע טכני יעיל יותר, הן בהיבט של שינוי מדיניות והן בהיבט של הנעת תהליכים ופרויקטים במדינות מתפתחות. הפעילות של ממשלת ישראל עם הבנק העולמי ועם בנקים נוספים לפיתוח, מתבססת בשנים האחרונות על סיוע טכני ומעורבות גבוהה בתהליכי יצירת פרויקטים באמצעות אותו סיוע. מכך עולה כי הפעילות הישראלית באמצעות כלי הסיוע הטכני של הבנקים עולה בקנה אחד עם ההמלצות של מחקר זה.

#### 4. קרנות תרומה בשותפות ישראלית עם בנקים וקרנות מובילות לפיתוח

ישראל חברה כיום בבנק העולמי ובשלושה בנקים אזוריים לפיתוח (Inter-American Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, Asian Infrastructure Investment Bank). כמו כן, ישראל שותפה בעשר הקרנות והתכניות המפורטות להלן:

#### טבלה 2:

#### קרנות ותוכניות שישראל השתתפה בהן בשנים 2015-2020

שם הקרן	תיאור	שותף בין-לאומי	ההשתתפות הישראלית בקרן	קרן פעילה / הסתיימה	
1	קרן לקידום פרויקטים בתחום החקלאות באפריקה	קרן המעניקה סיוע טכני למדינות שונות באפריקה על מנת לשפר את יעילות הפעילות החקלאית	הבנק העולמי	חצי מיליון דולרים	הסתיימה
2	קרן לקידום פרויקטים בתחום המים באפריקה	קרן המעניקה סיוע טכני למדינות שונות באפריקה על מנת לשפר את הניהול והשימוש במקורות המים	הבנק העולמי	מיליון דולרים	הסתיימה
3	קרן לקידום פרויקטים בתחום הסייבר - DDP	קרן המעניקה סיוע טכני למדינות על מנת לשפר את חוסנן הכלכלי והאדמיניסטרטיבי על ידי שיפור יכולת ההתמודדות עם איומי סייבר	קרן רבת משתתפים (MDTF) המנוהלת על ידי הבנק העולמי	מיליון דולרים	פעילה
4	קרן גלובלית למשאבי המים - Water Resource Group 2030	קרן רבת משתתפים, המעניקה סיוע טכני לכמה מדינות על מנת לשפר את הניהול והשימוש במקורות מים	קרן רבת משתתפים (MDTF)	11 מיליון ש"ח	פעילה
5	קרן לשיפור יכולות בתחום טכנולוגיות מים	קרן המעניקה סיוע טכני לכמה מדינות באמריקה הלטינית וממנת פיילוטים בשיתוף תאגידי מים עירוניים על מנת לשפר את הניהול והשימוש במקורות מים	הבנק הבין-אמריקני לפיתוח (IDB)	3.7 מיליון ש"ח	פעילה

שם הקרן	תיאור	שותף בין-לאומי	ההשתתפות הישראלית בקרן	קרן פעילה / הסתיימה
6	קרן לקידום פרויקטים בתחום הסייבר באמריקה הלטינית (הרחבה בתיבה 5)	קרן המעניקה סיוע טכני למדינות שונות באמריקה הלטינית על מנת לשפר את חוסן הכלכלי והאדמיניסטרטיבי על ידי שיפור יכולת ההתמודדות עם איומי סייבר	הבנק הבין-אמריקני לפיתוח (IDB)	פעילה
7	קרן שיתוף פעולה להכנת פרויקטים בתחום האקלים	קרן המעניקה סיוע טכני לפרויקטים בתחום ההתמודדות עם שינוי אקלים על מנת לאפשר מימון בידי גורמים פרטיים, ממשלתיים ובין-לאומיים	הבנק האירופי לשיקום ופיתוח (EBRD)	פעילה
8	תוכנית "TechEmerge"	עידוד שימוש בטכנולוגיות חדשניות במוסדות רפואיים בעולם המתפתח	IFC משרד הכלכלה והתעסוקה של פינלנד	פעילה
9	יוזמת Power Africa	יוזמה רבת משתתפים של ממשלת ארה"ב, שמטרתה חיבור כ-60 מיליון מתושבי אפריקה לחשמל עד 2030	USAID ומספר רב של שותפים נוספים	פעילה
10	תוכנית TOV- Tikkun Olam Ventures	שיפור האיכות והכמות של התוצרת החקלאית באתיופיה על ידי שימוש בטכנולוגיה חקלאית ישראלית ומערכת הלוואות לחקלאים (Micro finance for small-holder farmers)	American Joint Distribution Committee (JDC) ממשלת אתיופיה	פעילה

## 5. המלצות

הגידול בשנים האחרונות במספר הקרנות ורמת המעורבות האקטיבית בהן כפי שתואר לעיל הוביל להבנה טובה יותר של המפתחות להצלחה בפעילות במסגרת קרנות, כמו גם לפערים הקיימים בפעילות. לאור זאת ועל מנת לשכלל את פעילותה של ישראל במסגרת הקרנות ואת מינופה לטובת פעילות המגזר הפרטי הישראלי, ממליצה הוועדה כדלהלן:

- **חיזוק יכולת התכנון והביצוע לטווח ארוך** – לאור האופי האסטרטגי של הפעילות בקרנות, לתכנון ארוך טווח וליכולת ההמשכיות בהן יש חשיבות מכרעת. מהלכים כגון קרן הסייבר בבנק הבין-אמריקני לפיתוח זרעו את הזרעים להצמחתם של פרויקטי סייבר באמריקה הלטינית (הרחבה בתיבה 5). עם זאת, ללא המשך טיפול וליווי של אותם זרעים שנזרעו - את הפירות עלולות לקטוף מדינות אחרות, שממשיכות באופן עקבי בפעילויות של תרומה מתמדת וקידום נושאים.<sup>46</sup> כיום, בסיס התקציב לעבודה עם בנקים רב-לאומיים לפיתוח מצומצם, ומקורות תקציביים אחרים הם אקראיים ומועברים ללא תכנון מראש. התקציב הקיים גם אינו מאפשר להתרחב מעבר לפעילות הקיימת, בהיעדר יכולת להעמיד תקציב או כוח אדם מקצועי שינהל תהליכים מורכבים כאלה. לאור זאת, יש חשיבות לנהל תהליכי עבודה עם גופי המימון הבין-לאומיים מתוך ודאות תקציבית ארוכת טווח, הלוקחת בחשבון את תרומת הקרנות למגזר הפרטי בישראל.
- **מנגנון תיאום להגדלת הדיווידנדים שניתן להשיג מפעילות הקרנות** – חיבור בין פעילות הקרן לנציגות הישראלית במדינה המתפתחת מביא ערך מוסף משמעותי על ידי מינוף הפעילות הראשונית באמצעות הקרן ליצירת תהליך המשכי ארוך טווח מול המדינה מקבלת הסיוע. לאור זאת, ועל מנת להבטיח גם מינוף מדיני של העבודה מול הקרנות והבנקים, יש לייצר מנגנון תיאום ועדכון הדדי ממוסד ומסודר של נציגי משרד הכלכלה והאוצר העוסקים בעבודה עם הקרנות מול מטה משרד החוץ והנציגויות ומול משרדי הממשלה הרלוונטיים לתחום התוכן של כל קרן.
- **חשיבות הצמדת פרויקטור ישראלי לפעילות הקרן** – כפי שניתן ללמוד מקרן הסייבר עם הבנק הבין-אמריקני לפיתוח, "הצמדת" פרויקטור לקרן משפרת אותה ומגדילה מאוד את תועלתיה עבור חברות ישראליות. זאת, כיוון שיש גורם ישראלי החשוף מקרוב לפעולותיה של הקרן ולהזדמנויות העסקיות הנוצרות בעקבות כך. הצמדת פרויקטור כזה כרוכה בעלות, המחייבת את הגדלת היקפה של התרומה.
- **ביצוע סקרי היתכנות באמצעות הקרנות** – כאמור לעיל, באמצעות ביצוע סקרי היתכנות עבור מדינות מתפתחות אשר ממופים בהם צרכיה של המדינה המתפתחת בתחום המבוקש, ניתן למנף את כספי הקרנות לטובת קידום המגזר הפרטי הישראלי. חשיפת הצרכים הללו פעמים רבות יוצרת הזדמנויות עסקיות משמעותיות עבור חברות פרטיות הפועלות בתחום ובקיאות בשפה, במונחים ובמאפיינים של מיפוי הצרכים שבוצע. לאור זאת, יש לעודד את מנהלי הקרנות להרחיב את השימוש בכספי הקרנות לטובת ביצוע סקרי היתכנות, המניבים תועלת משמעותית הן למדינה המתפתחת והן למגזר הפרטי בישראל.

<sup>46</sup> בסקירת קרנות הבנק העולמי לשנת 2017 ניתן לראות את היקפי התרומות של מדינות וגופים פיננסיים שונים, עמ' 185-189 להלן:

[https://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/299947-1274110249410/CFP\\_TFAR\\_AR13\\_High.pdf](https://siteresources.worldbank.org/CFPEXT/Resources/299947-1274110249410/CFP_TFAR_AR13_High.pdf).

ניתן לראות בחלק העליון של הטבלה מדינות לא גדולות, דוגמת הולנד, קנדה, בלגיה, לוקסמבורג, סינגפור, פינלנד, ניו זילנד, דרום קוריא וכו'. כל המדינות הללו תורמות על מנת להשפיע על סדרי העדיפויות ועל תהליכי קבלת החלטות בבנקים.

## תיבה 5:

### מקרה בוחן לתועלות שיוצרות קרנות התרומה למגזר הפרטי בישראל

**הקן לקידום פרויקטים בתחום הסייבר באמריקה הלטינית עם הבנק הבין-אמריקני לפיתוח (IDB)** – ישראל השקיעה בקרן 2.95 מיליון דולרים, ובמסגרתה גייס הבנק מנהל פרויקט ישראלי, שהיה אמון על ביצוע התפוקות השונות של ההסכם. להלן פירוט תוצרי הקרן (נכון למרץ 2019):

### Technical Cooperation Activities

#### Capacity Building

Event	Location	Time
HLS & Cyber	Israel	2016 November
Cyber Tech	Panama	2017 March
Cyber Week	Israel	2017 June
Polymakers Forum	Uruguay	2017 September
Executive Training	Israel	2018 March
Electric Co Workshop	Uruguay	2018 October
HLS & Cyber	Israel	2018 November
Executive Training	Israel	2019 February
Cyber Week	Israel	2019 June
Caribbean Forum	Bahamas	2019 September
Polymakers Forum	USA	2019 Autumn

#### Projects

National	
Paraguay	
Uruguay	
Ecuador	
Bahamas	
Chile	
Sectorial	
Electric	Regional
Financial	Mexico
Professional	Uruguay

#### Ad-Hoc

Speakers	
INCD	Peru
Bank of Israel	Regional
INCD	Chile
INCD	IDB
Misc	
Cyber Tech participation	
Tailor-made missions	
Project support	
Evaluation	
Administration	



בסקירת הפעילויות שלעיל אפשר לראות, כי מספר רב של פעילויות סיוע טכני בוצעו בישראל. כמו כן יצוין, כי חלק ניכר מהפעילות בעמודת Projects בוצע על ידי חברות ישראליות, שנענו ל"קולות קוראים" של הבנק (בהיקף של עשרות אלפי דולרים לפרויקט). להערכת מינהל סחר חוץ, במהלך פעילות הקרן נחשפו כמה מאות בעלי מקצוע מאמריקה הלטינית ליכולות הסייבר של ישראל הן במחקר, הן במגזר הממשלתי והן בסקטור הפרטי. מספר בעלי התפקידים בתחום הסייבר באמריקה הלטינית מצומצם ביותר, כך שניתן להעריך, כי שיעור החשיפה ליכולות הישראליות היה גבוה מאוד, כולל ברמות הניהול הבכירות ביותר במגזרים השונים. כתוצאה מפעילות הקרן, קיימים כמה פרויקטים בתכנון:



	Chile	Uruguay	Colombia	Peru	Panama	Bahamas	Paraguay	Honduras	Barbados
Loan	CH-L1142	UR-L1152	CO-L1233	PE-L1240	PN-L1114	BH-L1045	PY-L1153	HO-L1202	BA-L1046
Type	Component	Dedicated	PBL	Activity	Activity	Activity	Activity	Activity	Activity
Amount	\$28m~	\$10m	N/A	\$2.4m	\$1.4m	\$1.6m	\$4m	TBD	TBD
Status	Design	Design	Approved	Approved	Approved	Approved	Approved	Design	Design

אפשר לראות, כי בצ'ילה מקודם פרויקט הממוקד בסייבר בהיקף משוער של 28 מיליון דולרים, ובאורוגוואי מקודם רכיב בהיקף 10 מיליון דולרים בתוך פרויקט דיגיטלי גדול יותר. בחודש מרץ 2020 נחתם מכרז סייבר באורוגוואי. 4 מתוך 8 החברות שהתמודדו במכרז היו ישראליות. הזוכה היתה גם היא חברה ישראלית והיא תבצע פרויקט בהיקף של כ-900,000 דולר. חשוב להדגיש, כי הבנק לא היה מסוגל ליצור פרויקטים אלה ללא עבודת קרן הסייבר בתרומה ישראלית.

העבודה המוצלחת בתחום הסייבר דחפה את הבנק לפנות לישראל כדי ליצור קרן נוספת בתחום המים. בקרן זו מוקצים כמיליון דולרים לפיילוטם של חברות טכנולוגיה ישראליות בתאגידי המים הגדולים של אמריקה הלטינית. הזדמנות עסקית זו לא הייתה נוצרת ללא עבודה במסגרת קרן תרומה עם הבנק. בניגוד לתהליכים עסקיים רבים שנעצרו בתקופת הקורונה, הפריסה הגיאוגרפית הרחבה של הבנק ומשאביו הכספיים אפשרו לו להמשיך ולקדם את פרויקטי הפיילוט המדוברים. חברות ישראליות זכו להזדמנות עסקית משמעותית, בתשלום, דווקא בתקופה מאתגרת במיוחד בעולם העסקי, וזאת בזכות קיומה של קרן משותפת לישראל ולבנק.

## פער ד' – מעטפת G2G לא מספקת

### 1. הגדרת הפער

אחד החסמים המרכזיים לפעילות המגזר הפרטי במדינות מתפתחות הינו חלקיותה של מעטפת G2G (Government to Government) ישראלית. ככלל, מעטפת ממשלתית שכזו מאפשרת לשלב בין מסחור ידע וניסיון הקיימים במערכות הציבוריות לבין יכולות הביצוע של המגזר הפרטי, ויוצרת פלטפורמות שונות לפעילות של חברות פרטיות בחסות ממשלתית.

חשיבותה של מעטפת שכזו נובעת מכמה סיבות:

- מדינות מתפתחות דורשות פתרון הוליסטי, הכולל טכנולוגיה, הכשרת כוח אדם, רגולציה, ידע וניסיון ממשלתי ועוד, המצריכים שילוב של מעורבות ממשלתית ופרטית.
- מדינות מתפתחות מבקשות פעמים רבות את הזיקה המדינתית ואת הגושפנקא הממשלתית לפרויקטים המבוצעים על ידי המגזר הפרטי. מנקודת מבטה של המדינה המתפתחת, מעורבות הממשלה התורמת מקטינה את הסיכון ומהווה ביטוי לאחריות משותפת ולקיומה של מערכת יחסים ארוכת טווח.
- מעטפת שכזו יוצרת צבר של פרויקטים, המרכיבים יחד תמונה הוליסטית, המשלבים חברות בשלבים שונים של שרשרת הערך ולמעשה מסייעת לאינטגרציה ביניהן.
- קידום פרויקטים בין-מגזריים במסגרת כזו עשוי להביא תמורות ישירות למערכות הציבוריות הישראליות (בתקציב ובכישות ניסיון) וליחסיה המדיניים של ישראל עם מדינות מתפתחות.
- ממשלות הן החברות בסוכנויות של האו"ם וארגונים נוספים הפועלים בעולם המתפתח. ככאלה, באפשרותן להשפיע על הפרויקטים אשר מקודמים ונתמכים ולהגביר את ההשתתפות הישראלית בפרויקטים אלו באמצעות מעטפת ממשלתית.

צורך זה עלה ממספר רב של יחידות ממשלתיות, בהן:

- **מערך הסייבר** – למערך הסייבר מגיעות עשרות פניות בשנה ממדינות מתפתחות בבקשה לסיוע טכני בתחום הסייבר: בהכשרה, בייעוץ אסטרטגי ובסיוע לאפיון של נוהלי עבודה, מתודולוגיות, מערכות ופרויקטים. לרוב, המוצר הנדרש על ידי מדינות מתפתחות בתחום הסייבר הוא שילוב של ידע ציבורי ויכולת ביצוע של מגזר פרטי. מדינת ישראל יודעת להציע ידע וניסיון ממשלתי רב ערך, דוגמת הקמת CERT (מרכז לסיוע בהתמודדות עם איומי סייבר במגזרים שונים במשק), מערכות, תכנון וייעוץ אסטרטגיה מדינתית, בעוד המגזר הפרטי יודע לספק מוצרים ושירותים בעולם הסייבר; אך היכולת לחבר בין השניים - חסרה. בהיעדר היכולת לחבר בין הידע הממשלתי לשוק הפרטי ולספק מענה כולל מקצה לקצה - פניות אלה אינן ממצות כלל את הפוטנציאל הכלכלי והמדיני שלהן. לא זו בלבד, אלא שהמערך נתקל בקשיים ממשיים במסחור של ידע ממשלתי. כמו כן, אין באפשרות המערך לספק מעטפת ממשלתית בדמות חסות לפעילות של חברות מהמגזר הפרטי בבואן לממש הזדמנויות של פיתוח בחו"ל.
- **משרד הבריאות** – ארגוני הבריאות הציבוריים בישראל מחזיקים בידם מומחיות וידע קריטיים ובעלי ערך כלכלי ניכר שיש להם ביקוש במדינות המתפתחות. אולם, הארגונים הציבוריים נעדרים משאבים, מבנה ארגוני ומסגרת משפטית לפעולה בזירה העסקית בכלל ובמדינות מתפתחות בפרט. כמו כן, הסיכונים

והעלויות הכרוכים בפעילות בחו"ל גבוהים מדי עבורם. לעומת זאת, המגזר הפרטי אשר בעל פוטנציאל יצוא רב בתחומים דוגמת טכנולוגיות בריאות, נעדר ידע ויכולות מקצועיים שנמצאים במערכת הבריאות הציבורית. שילוב בין המגזר הממשלתי והפרטי יכול לייצר ערך כלכלי משמעותי לכלכלה הישראלית ולמערכת הבריאות כאחד, וכן לתת מענה לאתגרים של מדינות מתפתחות שחסרות ידע, טכנולוגיה ומוצרים.

- **משרד החקלאות ופיתוח הכפר** – חקלאות ישראל בעולם נחשבת למובילה מבחינת חדשנות, יעילות ואיכות. למשרד מגיעות פניות רבות לשיתוף פעולה בתחום החקלאות וטכנולוגיות החקלאות שיש להן פוטנציאל גדול למגזר הפרטי. עם זאת, המציאות בתחום החקלאות במרבית המדינות המתפתחות היא, שיש צורך בידע מקצועי הוליסטי שיתלווה לביצוע של המגזר הפרטי להטמעת הטכנולוגיות וביסוס הידע שיבטיח את ההמשכיות וההצלחה של פעילות המגזר הפרטי במדינת היעד. ידע זה קיים בידי משרד החקלאות, שכיום נעדר פלטפורמה מתאימה לשיתוף פעולה מסוג זה. בשל חוסר האפשרות לקיים פעילות עם הסקטור הפרטי בתחום הפיתוח הבין-לאומי, שוקד המשרד בימים אלה על הכנת נוהל שייתן מענה משפטי להתקשרויות ויאפשר לקדם את מטרות ההחלטה גם בערוץ זה.

- **רשות המים** – משק המים הישראלי נחשב לתחום המנוהל בצורה ריכוזית ויעילה. הוא מהווה מודל מוצלח להתמודדות עם מחסור ולניהול משק מים אזורי ולאומי יעיל ונהנה ממוניטין עולמיים. לעומת זאת, משקי מים בעולם המתפתח מנוהלים באופן מבוזר כיוון שערים רבות התפתחו ונשענו על מקור מים סמוך, כגון אגם או נהר, ולאורך השנים לא הוקמו בהן תשתיות מים מרכזיות. המודל המבוזר מתקשה לספק פתרון כוללני לאומי לצורכי המים הגדלים, ולכן מדינות רבות פונות לישראל לעזרה בנושא ניהול משק מים ריכוזי. לצד זאת, ישראל היא מובילה עולמית בתחומי ליבה נוספים במשק המים, דוגמת טיפול בפחת מים תפעולי וכלכלי וצמצומו, טיפול והשבת שפכים, מערכות בקרה חכמות ועוד. קיים פוטנציאל רב במתן פתרונות הוליסטיים למדינות מתפתחות בתחום המים, המשלבים בין ידע ממשלתי ובין מומחיות וטכנולוגיות מהמגזר הפרטי. כיום לא קיים גוף שיכול לנצל את ההזדמנות.

צורך זה עלה גם ממשרדי המטה, המפעילים נציגויות במדינות מתפתחות:

- **משרד הכלכלה** – פלטפורמת G2G תוכל לסייע לחברות, שלעיתים נאלצות לוותר על פרויקטים או להקטין את הערך המוסף הישראלי בשל היעדר מעטפת ממשלתית מתאימה. בנוסף, מנגנון G2G יסייע לנספחים המסחריים במאמציהם לייצר הזדמנויות עסקיות חדשות עבור התעשייה הישראלית, הנזקקת לרכיבי המעטפת הממשלתית.

- **משרד החוץ** – נציגויות משרד החוץ בחו"ל מהוות לעיתים קרובות תחנה ראשונה בפניות של גורמים ממשלתיים ושל נציגי מדינות מתפתחות, המבקשות סיוע מטעם ממשלת ישראל או שילוב חברות ישראליות בפרויקטי פיתוח לאומיים. הפניות לשגרירויות משלבות כמה ציפיות של אותן ממשלות – גישה לטכנולוגיות וידע ישראלי (ממשלתי או פרטי) תוך מתן סיוע (דוגמת הכשרות של מש"ב) וחסות ישראלית ממשלתית רשמית. למעשה, הדבר דורש פעולה משולבת של יצירת מעטפת ממשלתית, הכוללת הכוונה, סיוע, הדרכה ובניית יכולות (ולעיתים גם מימון מסוים וביצוע הפרויקט) ויישום על ידי המגזר הפרטי. מעטפת כזו אינה נמצאת בארגז הכלים של המשרד.

## 2. כלי המעטפת הממשלתית החסרים כיום

כיום חסרים כמה כלי מעטפת ממשלתית, אשר הכרחיים לפעילות המגזר הפרטי במדינות מתפתחות בכלל וליצירת צבר של פרויקטים עתידיים:

- **הסכמי G2G** מהווים פלטפורמה ממשלתית לפעילות המגזר הפרטי במדינות המתפתחות, שפעמים רבות ממשלותיהן מעדיפות להתקשר או לקבל סיוע באמצעות גופי ממשל מקבילים ולא ישירות מחברות פרטיות. להבדיל ממזכר הבנות (MoU – Memorandum of Understanding) גנרי לשיתוף פעולה בין מדינות, שאמנם חשוב ומבוצע כבר כיום, הסכמים אלה יכולים לתת חסות להתקשרות פרויקטלית עם מאפיינים מסחריים בין מדינות בשיתוף המגזר הפרטי. מובן שההיבט המשפטי הוא מרכיב מרכזי הנדרש להסדרה בהסכמים מעין אלה.

יצוין, כי במשרד החוץ גובש מתווה מסוים, המתאים למצב שבו המדינה הזרה בוחרת את החברה הישראלית בתהליך פנימי שלה, על פי העקרונות הבאים:

- איתור פרויקט במדינת היעד על ידי אגפי מש"ב וכלכלה במשרד החוץ תוך הסתייעות בשגרירים ובנציגים אחרים במקומות הרלוונטיים.
- חתימה על הסכם בין ממשלות, הפוטר חברה ישראלית מהשתתפות במכרז.
- בחירת החברה הישראלית על ידי מדינת היעד והודעה למדינת ישראל על בחירתה.
- מכתב התחייבות של החברה ל"איגוד – חברה להעברת טכנולוגיה", שבו תתחייב החברה, בין היתר, למימוש ההסכם המסחרי מול מדינת היעד ותפטור את מדינת ישראל מכל אחריות להצלחת הפרויקט.
- הסכם מסחרי בין מדינת היעד לחברה הפרטית הישראלית.
- הגדלת נפח הפעילות של מש"ב במדינת היעד כחלק מההסכם בין הממשלות. זאת לאחר שיח מול אותה מדינה למיפוי הצרכים, בסיוע מש"ב, שלאחריו תגובש "חבילת" סיוע שתיושם על ידי "איגוד" על פי התוויית המדיניות של מש"ב. בהקשר זה, תוכל "איגוד" לתת שירותים גם למשרדים אחרים - תוך ההתאמות הנדרשות, כולל התקציביות - גם בעתיד.
- מודל זה מצוי בשלבי התהוות ובחינה מול כמה ממשלות, בין השאר בתחום החקלאות בפיליפינים ובתחום האנרגיה בנפאל. תוך כדי יישומו נלמדים לקחים רלוונטיים ומשולבים שיפורים להצלחת יישומו של המודל הנוכחי, שיסייע לחברות ישראליות לחדור לאותן המדינות. עם זאת, מוגבלותו המבנית המרכזית של המודל מתבטאת במקרים המתרחשים לעיתים קרובות, שבהם המדינה המתפתחת אינה יכולה או רוצה לבחור בעצמה את החברה הישראלית המבצעת.
- **פתרון הוליסטי**, הכולל לא רק מוצרים מסחריים, אלא גם העברת ידע, ניסיון רגולטורי וניהולי ובניית יכולות. לצורך כך נדרש פיתוח עסקי מול מדינות היעד עבור פתרונות הוליסטיים – היות שהפתרונות ההוליסטיים משלבים ידע ויכולות ציבוריים/ממשלתיים עם פתרונות שקיימים בשוק הפרטי. אין היום גורם בעל מומחיות, שיכול לבצע את שלב הפיתוח העסקי להגדרת הצורך במדינת היעד ו"תפירת" הפתרון המתאים למדינה נתונה. גורם כזה צריך להכיר את מגוון היכולות בישראל ולהיות מסוגל לשלבן בהצעה למדינת היעד תוך בניית מסגרת עסקית לאספקתן. יתרה מזאת, קיים צורך בחיבור יכולות מסקטורים שונים (דוגמת היבטי סייבר בהקמת מתקני תשתיות מים).



- **מסחור ידע ממשלתי**, הרלוונטי פעמים רבות לדרישות של מדינות מתפתחות, דוגמת ניהול מרכזי של משק המים. כיום, ידע ממשלתי של ישראל לא ניתן למסחור עקב היעדר מיומנות של משרדי הממשלה וכלים לביצוע בפועל (למשל, בהיבטים משפטיים וחשבונתיים).
- **ביצוע פרויקטי ייעוץ מקדמיים אינטגרטיביים** (סקר פערים, סקר צרכים, אפיון פתרון וכיו"ב) במימון מדינות יעד, גופים בין-לאומיים או בכספי סיוע מדינתיים (ODA) ככלי ליצירה ולפיתוח של שווקים וגישה על פערי מידע. סקרים אלה יכולים להגדיר את מפת הדרכים במונחים של פתרונות ישראלים ונותנים יתרון מובנה לגופים ישראלים במענה על הצורך ובתוך כך גם מגבירים את נגישותם למידע עליו. ניסיונות להפעלת סקרים כאלו נתקלו עד כה במכשולים חשבונתיים ומשפטיים וכן בקושי מימוני, כיוון שבניגוד לרוב המדינות המערביות ישראל אינה מציעה חבילת מימון (ולו חלקית) לביצוע פרויקטים שאופיינו בסקר היתכנות.

### 3. מחקר משווה מהעולם

מדינות רבות בעולם מפעילות פלטפורמות G2G בתצורות שונות. חלקן מספקות את המעטפת הממשלתית ישירות באמצעות סוכנויות הפיתוח והסיוע שלהן וחלקן באמצעות גופים ייעודיים, האמונים על היבטי ה-G2G בלבד. שתי דוגמאות בולטות לכך הן:

- **The Canadian Commercial Corporation (CCC)** – חברה ממשלתית בקנדה, שהוקמה ב-1946 ומקדמת את פעילות סחר החוץ של המגזר הפרטי הקנדי בעיקר באמצעות הסכמי G2G. CCC חותמת ומנהלת חוזים עם ממשלות זרות, הרוכשות דרכה סחורות ושירותים מספקים קנדיים, כאשר לחתימה בשם ממשלת קנדה יש משמעות מבחינת האחריות הניתנת ליישום החוזה. CCC חותמת על חוזי משנה עם חברות מהמגזר הפרטי בקנדה בהליך תחרותי ושוויוני ומבצעת את ההתחייבויות החוזיות שלה כלפי המדינה הזרה באמצעות היצואנים הקנדיים. במנגנון זה, CCC מלווה את הפרויקטים ומפקחת עליהם מבחינה תפעולית ופיננסית כדי לוודא, שהחברות הפרטיות ממלאות את ההתחייבויות שניתנו לממשלה הזרה. באמצעות הסכמי G2G, החברה פותחת בפני היצואנים הקנדיים שווקים חדשים ומסייעת להם בקבלת פרויקטים ללא צורך בהשתתפות ממושכת ויקרה בהליכים מכרזיים. יצוין, שהחברה נותנת את שירותיה עבור יצואנים גדולים וקטנים כאחד - כל יצואן לפי צרכיו. החברה מהווה חלק לא נפרד מכלי מדיניות המסחר הבין-לאומי של ממשלת קנדה ומחויבת בדיווח לפרלמנט הקנדי באמצעות שר גיוון הסחר הבין-לאומי (The Minister of International Trade Diversification).
- **New Zealand G2G Know How** – חברה ממשלתית בשיתוף משרד החוץ והמסחר, אשר פועלת למסחור הניסיון והידע הממשלתי של ניו-זילנד בתחומים שבהם יש למדינה יתרון יחסי: עסקים ויזמות, חקלאות וחינוך. במסגרת הפרויקטים החברה מספקת למדינות היעד ידע ממשלתי, שיטות עבודה ומומחים ומחברת לפרויקטים את המגזר הפרטי הניו-זילנדי. כך, לדוגמה, ניהלה החברה פרויקט במימון הבנק העולמי לשיפור תפוקת יבול תפוחים אצל חקלאים בסדר גודל קטן, המספקים שליש מתוצרת התפוחים במדינת הימצ'ל פרדש בהודו. הפרויקט ארך שלוש שנים, ובמסגרתו שולבו חברות ממשלתיות ניו-זילנדיות נוספות וכן חברות ניו-זילנדיות פרטיות בתחום הנדסת מזון וחקלאות. הפרויקט התמקד במומחיות ממשלת ניו-זילנד לשיפור הפרודוקטיביות של הגידול ואיכות הפרי, יחד עם הדרכה וייעוץ סביב השיטות לניהול הגידולים ולהגנת הצומח ושילוב טכנולוגיות שפיתחו החברות הפרטיות.

פרויקט בולט נוסף שהפעילה החברה היה לשיפור המדד של עשיית עסקים במנילה בפיליפינים. תחילת הפרויקט הייתה בסקר מקדים במימון ממשלת ניו-זילנד, שבעקבותיו אושרה תוכנית לביצוע באמצעות התקשרות בין משרד המסחר הפיליפיני עם חברה ניו-זילנדית פרטית, המתמחה בקידום יוזמות פרטיות, עסקיות וממשלתיות. התוכנית יושמה על ידי צוותים מקומיים, בראשות מומחים מקצועיים מטעם ניו-זילנד. הפרויקט הטמיע שיטות עבודה וטכנולוגיות הממוקדות בשירות ללקוח, הנמצאות בשימוש נרחב בתחום ה-IT בסוכנויות של ממשלת ניו-זילנד. במסגרתו הוקם אתר, המהווה One Stop Shop בכל הקשור למידע הנוגע לעשיית עסקים ולתהליכים הנדרשים על ידי הרשויות המקומיות השונות ברחבי הפיליפינים. הפרויקט הוא דוגמה קלאסית למסחור ידע בשיתוף עם שגרירות ניו-זילנד, צוותים מקומיים וחברה ניו-זילנדית פרטית.

#### 4. כיוון המדיניות המוצע

הסדרת זרוע ביצוע של הממשלה (באמצעות הקמה או שינוי מבני בגוף קיים) בעלת סמכות מקצועית ומוניטין בתחומים של ישראל יתרון יחסי בהם, אשר תהיה סקלבילית ותאפשר גמישות ניהולית ליצירת מנעד רחב של מודלי G2G עם מדינות מתפתחות. זאת תוך הבאת מענה כולל, מקצה לקצה, המשלב את הידע והניסיון הממשלתיים עם הפתרונות והשירותים מהמגזר הפרטי.

#### 5. חלופות מרכזיות שנבחנו להסדרת זרוע הביצוע הממשלתית ל-G2G

- יחידה ממשלתית/יחידת סמך (דוגמת אגף סיב"ט (סיוע לייצוא ביטחוני) במשרד הביטחון).
- חברה ממשלתית:
  - הקמת חברה חדשה
  - שינוי/תוספת ייעוד לחברה קיימת (דוגמת "איגוד" של מש"ב במשרד החוץ)
- רשות סטטוטורית (דוגמת רשות החדשנות).
- עמותה ממשלתית/בבעלות משותפת (דוגמת מכון הייצוא).
- ספק יחיד (כגון DFI).

#### 6. שיקולים בבחינת החלופות

- גמישות ביצועית – יכולת לפעול בסביבה עסקית דינמית בקצב ובמודלי שוק, להתנהל בגמישות בהתקשרויות ובהיבטים תפעוליים נוספים, ליטול סיכונים ועוד. זהו תבחין קריטי, המהווה תנאי סף, מאחר שבמהותה, הפלטפורמה צריכה לגשר על הפער בין הציבורי לפרטי, להיות תחרותית בשוק ולספק תוצרים בטווחי זמן קצרים.
- אוריינטציה ומוטיבציה עסקית – התנהלות ותרבות ארגונית בדומה לסעיף 4.4 בחוק החברות הממשלתיות, אשר קובע, שחברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נהגת לפעול חברה לא-ממשלתית. זאת, בניגוד למצב הנוכחי, שבו לא קיימת פלטפורמה לפעילות כלכלית עם

מדינות מתפתחות הפועלת באוריינטציה כזו.

- מסוגלות הארגון לשרת מספר רב של גופים ממשלתיים העוסקים במגוון סקטורים שונים – ניצול יתרון לגודל.
- רמת זיקה מדינתית – היכולת לייצג את המדינה או לפעול מטעמה. על מנת לתת מעטפת G2G מיטבית, הכרחי שהפלטפורמה תיהנה ממיתוג ממלכתי חזק ותיתפס ככזו שפועלת מטעם המדינה.
- ישימות המהלך – הקמת הפלטפורמה המוצעת, או שינוי ייעוד של הגוף המוצע לכך בפשטות ובמהירות.
- גמישות לשינוי עתידי – מידת היכולת לפרק ולהמיר למודל אחר בטווח הביניים לאחר בחינה ראשונית של תוצאות המהלך.
- הפרדה בין הרגולטור לבין הגוף הממשלתי המקדם מסחור.
- מבנה תמריצים ומנגנוני בקרה מוסדיים מוטי תוצאות.
- יכולת הממשלה להתוות מדיניות בהתאם לאסטרטגיה הממשלתית הכוללת בתחום הפיתוח הבין-לאומי.

## 7. בחינת החלופות ומענה מוצע

בבחינת הנושא על פי הקריטריונים שפורטו לעיל נפסלו כמה חלופות כיוון שלא עמדו כלל בתנאי הסף של חלק מהשיקולים בבחינה –

1. יחידה ממשלתית/יחידת סמך:
  - גמישות תפעולית נמוכה מאוד עקב כפיפות לכללים הממשלתיים הרגילים, הפוגעת באופן מהותי בדינמיות הפלטפורמה ובייחוד ביכולתה ליצור מנעד של הסכמי G2G.
  - מוטיבציה עסקית נמוכה לאור האוריינטציה הממשלתית של גוף שכזה, אשר עלולה בסבירות גבוהה לגרום לתשומת לב מועטה להיבטים עסקיים שונים.
  - ישימות המהלך נמוכה מאוד עקב צורך בתיקוני חקיקה מורכבים של חוק חובת המכרזים.
2. רשות סטטוטורית:
  - היקף ארגוני מעבר לצורך הקיים – בניגוד לתובנה, שפלטפורמת המעטפת הממשלתית צריכה להיות רזה ככל האפשר, רשויות סטטוטוריות לעיתים קרובות הן גופים עתירי משאבים וכוח אדם.
  - קושי רב בשינוי או בפירוק עתידי במידה שיתברר שפלטפורמה בתצורה שכזו אינה מיטבית, בין היתר עקב כך שתהיה מעוגנת בחוק.

בבחינת החלופות שנותרו עלה, **כיים קונצנזוס בקרב המשרדים הביצועיים על כך, שהחלופה המועדפת היא חברה ממשלתית.** חלופה זו היא בעלת יתרונות על פני שאר החלופות בכמה משתנים מרכזיים מקרב השיקולים שהוזכרו לעיל:

- גמישות ביצועית – חברה ממשלתית מסוגלת להתנהל בקצב של המגזר הפרטי לאור האוריינטציה העסקית שלה, כמו גם הכללים שהיא מחויבת להם, השונים מהבירוקרטיה הממשלתית הרגילה.
- רמת זיקה מדינתית – חברות ממשלתיות נהנות ממותג ממלכתי מספק על אף שהן אינן המדינה עצמה. מותג זה אף יועצם אם החלטות ממשלה פורמליות יסמיכו את החברה לנושא ה-G2G. רמת

זיקה זו גבוהה יותר מאשר הזיהוי של ספק יחיד או עמותה בבעלות משותפת עם המדינה.

o ישימות המהלך – לאור החשיבות של פשטות ההקמה, ככל שמדינת ישראל מעוניינת להיות שחקן משמעותי בתחום הסיוע למדינות, עליה לפעול בהתאם כדי למצב את עצמה בזירה הבין-לאומית בהקדם. תנאי הכרחי לכך אפוא הוא היכולת להקים/לייצר פלטפורמה רלוונטית בטווח זמן קצר לטובת הישגים מהירים במגוון תחומים של ישראל יש בהם יתרון יחסי. **לכן, ייתכן שיש עדיפות לשימוש בחברה ממשלתית קיימת תוך ביצוע השינויים הנדרשים במהותה ובמבנה שלה. דבר זה יידרש להיבחן לאחר הגשת המלצות הביניים של הוועדה הבין-משרדית.** בהקשר זה יצוין, שעל פי מרבית חברי הצוות, מכון הייצוא לא מתאים להוות פלטפורמה שכזו עקב היעדר DNA מסחרי, פונקציות נדרשות (מבצע בעיקר פעילויות "רכות" של תערוכות, הדרכות וכד') ועל אף שהוא עמותה בבעלות משותפת הוא לא מהווה זרוע ביצוע ממשלתית.

לאור מכלול הניתוח שלעיל ומורכבות ההחלטה האופרטיבית של תרגום האסטרטגיה להקמה בפועל של חברה ממשלתית חדשה או שינוי ייעודה של חברה קיימת, **מומלץ למנות צוות ייעודי, אשר יבחן את חלופת החברה הממשלתית, בין היתר בהיבטי כדאיות כלכלית (לרבות האם התועלת בחברה זו עולה על העלויות הכרוכות בכך) ובהיבטים משפטיים וארגוניים.** בין היתר, תיערך השוואה בין-לאומית אשר תתמקד בניתוח המודל העסקי של חברות ממשלתיות לתחום ה-G2G במדינות אחרות בעולם וכיצד הן מתמודדות עם הקשיים המשפטיים השונים הכרוכים בחסות ממשלתית הניתנת לפעילויות של המגזר הפרטי. במידה ויוכח סופית הצורך והישימות של שימוש בחברה ממשלתית, לא תהיה הנחת מוצא מלכתחילה שחברה זו כפופה למשרד כלשהו אלא תיערך בחינה לעומק של הסוגיה.

**בצוות יהיו שותפים נציגים מהמשרדים החברים בוועדה הבין-משרדים אשר יחפצו בכך ורשות החברות הממשלתיות. לצורך גיבוש המלצתו הסופית, הצוות ייוועץ בגורמים שונים במגזר הפרטי המעורים בנושא ושפלטפורמה כזו עשויה לשמש גם אותם.**

## תיבה 6:

### תמצית הממצאים שהתקבלו בבחינת משרד הבריאות את נושא המעטפת הממשלתית

בשנת 2017 הוקמה במשרד הבריאות מינהלת G2G לצורך חיזוק מערכת הבריאות הציבורית באמצעות שיתופי פעולה בין-לאומיים ופרויקטים כלכליים של ייצוא בריאות. המינהלת פעלה עד כה כמחקר היתכנות במסגרת קרן המחקרים שליד משרד הבריאות וקידמה מיזמי ייצוא בריאות לסין, לאתיופיה ועוד. כדי לגבש מסגרת סדורה יותר לצורך מיסוד הפעילות והמשך פיתוחה של המינהלת, בחן משרד הבריאות את האפשרויות השונות להפעלת פלטפורמה כזו. בחינה זו העלתה כמה ממצאים מרכזיים:

- אתגר גמישות הפעולה בסביבה המשלבת סמכות ממשלתית עם מרכיבים עסקיים משותף לגופים רבים. נקודות המוצא בכולם היא, שממשלה אינה בנויה לפעול בסביבה דינמית כזו. האתגר מועצם כאשר מדובר בפעילות של חדשנות.
- רוב הגופים פתרו את אתגר הגמישות באמצעות הקמת גוף עסקי או יחידה בעלת סמכויות והיתרי פעולה ייחודיים.

- ברוב המקרים, הפתרון כלל גוף-על בעל סמכות ממשלתית, ולצידו גוף גמיש בעל הגדרות מיוחדות, המאפשרות חופש ביצוע.
- הסדרת מערכת היחסים בין השניים בוצעה באמצעות הסמכה, חקיקה, או הגדרת תהליכים משותפים תוך חלוקת גבולות גזרה.
- ברוב המקרים המהלך כלל הקמת ועד מנהל (שבו שותפה הממשלה), המבצע פיקוח והכוונה של הפעילות.
- הקמת חברות ממשלתיות ורשויות סטטוטוריות התבצעה רק כאשר היקף הפעילות היה גדול ולאורך זמן, וזאת בשל הצורך בשינויי חקיקה ותקינה משמעותיים.
- כל הגופים עברו אבולוציה במהלך שנות קיומם, וחלו שינויים במבנה ובשיוך הארגוני שלהם על פני השנים.
- הצורך לאפשר אבולוציה של הפעילות והמשמעויות הנגזרות של הקמת חברה/רשות מחייבים הגדרת פתרון ביניים לתקופת מיסוד הפעילות.

## תיבה 7:

### מחקר משווה – מודל סיב"ט

- תפקידו של האגף לייצוא ביטחוני (סיב"ט) במשרד הביטחון הוא קידום התעשיות הביטחוניות הישראליות, גדולות וקטנות, באמצעות שילוב הבנת הצרכים של צה"ל ושל מדינות וצבאות שונים, עם הידע הרב, היכולות והפתרונות הטכנולוגיים הקיימים והמתפתחים כל העת.
- בתחום הביטחוני הביקוש למעורבות ממשלתית גבוה לאור הידע והניסיון הביטחוני הקיים לצה"ל, כגוף משתמש המעניק את המוניטין למערכות שבשימוש, ונטילת אחריות שלו במידה זו או אחרת על הפרויקט.
- קיימת כיום מגמה עולמית של ממשלות המקימות גופים מקבילים לסיב"ט, אשר מהווים פלטפורמות G2G בתחום הביטחוני (לדוגמה, צרפת). מגמה זו משתלבת עם גידול עסקאות G2G בתחום הביטחוני, כך שישנן מדינות שעושות ממש תיחור בין מדינות שונות על אספקת סחורות ושירותים מטעם המדינה.
- עסקאות G2G בתחום הביטחוני מגיעות לעיתים עם רכיבים אזרחיים נוספים (דוגמת מרכז סייבר או מיזמי אנרגיה וחדשנות), מה שעשוי להוות נקודת תפנית בהקשר הישראלי - חיבור של כמה תועלות בהסכם אחד.
- להסכמי G2G יש מנעד של אפשרויות הפעלה, הכוללות מידת מעורבות ממשלתית שונה בעסקה, המשליכה על אחריות הממשלה ליישומה:

1. מזכר הבנות כללי בין מדינות, שבסופו ההסכם המעשי הוא למעשה B2B - מעורבות נמוכה.
2. הסכם מסגרת לעסקה ספציפית בין משרדי הגנה, שבמסגרתו הממשלה נותנת גושפנקא וסוג של "מטרייה" לפעילות חברה פרטית/תעשייה ביטחונית.
3. הסכם עסקי מול משרד הגנה מגובה בהסכם "גב אל גב" של חברה ישראלית, כאשר הכסף משולם לה ישירות (סיב"ט גובה עמלה של כ-2% בהסכמים כאלה) - מעורבות גבוהה.
4. הסכם עסקי מול משרד הגנה מגובה בהסכם "גב אל גב" של חברה ישראלית כאשר הטרנזקציה הכספית נעשית דרך משרד הביטחון (סיב"ט גובה עמלה של כ-2% בהסכמים כאלה) - מעורבות גבוהה.
- עקב אחריותו על העסקאות, סיב"ט מפעיל בקרים בתעשיות הביטחוניות (במימון התעשיות), שעוקבים



אחר התקדמות העסקה ומתריעים במידת הצורך על בעיות כלשהן. כמו כן, לפני העסקה מבוצעת בדיקת נאותות לחברה/תעשייה ולמוצר (פיננסי וטכנולוגי).

- ברמה העקרונית, סיב"ט לא יוזם עסקאות G2G, אלא נותן מענה לבקשות של הלקוח הזר, כאשר ברוב המוחלט של המקרים הלקוח בוחר בעצמו את החברה מלכתחילה.
- פעילות מקדימה – סיב"ט שוכר על חשבון שירותים של יועצים למיפוי צרכים של מדינות, הנחשפים לצורכי הביטחון שלהן ומאפיינים אותם בשפה מקצועית המבוססת על התחום הביטחוני בישראל. בכך, למעשה, סיב"ט יוצר עבור התעשיות הביטחוניות הזדמנויות עסקיות בתחומים מסוימים (דוגמת הגנת גבולות או סייבר).
- מסחור ידע – חלק מרכיבי הפרויקטים בעסקאות G2G הם מכירת ידע המצוי בידי צה"ל, המתומחר על ידי סיב"ט וצה"ל.
- סיב"ט יכול להפיץ מרכז של מדינה אם היא ביקשה זאת ממנו במפורש, ולעיתים הלקוח אף עשוי לבקש סיוע באפיון המכרז, אם כי מצב זה נדיר, וכממשלה אנו נמנעים מכך.
- קיימת מורכבות בעבודה מול חברות קטנות שלא צברו ניסיון רב (המשליכה על הערבויות הנדרשות מהן).
- אגף סיב"ט נהנה מגמישות תפעולית רבה כיוון שהוא מהווה "משק סגור" בתוך משרד הביטחון מבחינת התקשוריות, רכש וכד'.

## פער ה' – אינטגרציה

### 1. רקע

כיום, במקרים רבים מדינות מתפתחות דורשות מהמגזר הפרטי גורם אחד שייצור עבורן פתרון אינטגרטיבי, הכולל מוצרים ושירותים מתחומים שונים לאתגרים שהן מתמודדות מולם. אתגרים אלה מאופיינים בכך, שהמענה להם אינו בתחום ספציפי אחד, אלא כולל מעטפת שלמה. מעטפת זו כוללת תשתיות ידע, רגולציה, הדרכה ומומחיות רב-תחומית, הנובעת מההשקעה הקיימת בין עולמות תוכן שונים (למשל, חשיבות הגנת סייבר בהקמת תשתיות חיוניות במדינות מתפתחות).

המענה לביקוש הרב לפתרונות ההוליסטיים מצד מדינות מתפתחות מורכב. זאת, מכיוון שההשקעה הכרוכה בהבנת הצורך והמענה האינטגרטיבי הנדרש, על כלל חלקיו, אינה משתלמת לחברה בודדת, המציעה מוצר מסוים, שהוא רק חלק מהפתרון האינטגרטיבי. לדוגמה, מדינה מתפתחת הזקוקה לפתרון חקלאי להגדלה בתפוקת היבול שלה נדרשת לפתרונות בתחומים של הכשרת הקרקע, זריעה, השקיה, הדרכות לחקלאים ועוד, כאשר בכל תחום כזה נדרשת מומחיות מסוימת. לאור כך קמו חברות אינטגרציה, המספקות פתרון מקצה לקצה עבור המדינה המתפתחת, בין היתר באמצעות ניהול ספקי משנה מתחומים שונים.

חברות האינטגרציה בעולם מחולקות לשני סוגים. הראשון - חברת אינטגרציה בהגדרתה, המחברת בין כמה חברות בשלבים השונים של שרשרת הערך, ועיקר פעולתה הינו יצירת החיבור, הפיתוח העסקי והמימון. השני - חברה גדולה, הפעילה באחד מהשלבים בשרשרת הערך והמשלבת בפעולתה חברות נוספות, ובכך מהווה "אינטגרטור-יצרן". מגמה רווחת בעולם המתפתח כיום היא שימוש באינטגרטורים-יצרנים, זאת עקב בקיאותם בתחום ומעורבותם האקטיבית בפתרון הניתן ללקוח, כמו גם העלויות הנמוכות יותר של הפתרון האינטגרטיבי שהם מציעים (ללא התקורה הגבוהה יותר של אינטגרטור חיצוני לפרויקט).

בשנים האחרונות פעלה במשרד הכלכלה תוכנית "מאגדי תשתיות", אשר נועדה לסייע בהתמודדות עם פער זה. במסגרת התוכנית הוענק למאגד של מינימום 5 חברות ישראליות סיוע בהקמה, בתפעול ובשיווק של מתקן הדגמה מסחרי במדינת יעד, שיציג את היכולות המצרפיות של החברות במאגד ויתרום לגידול בפעילותן. עם זאת, התוכנית זכתה להיענות מועטה, וגם הבקשות שהוגשה במסגרתה היו באיכות נמוכה. בנוסף, לא הוכחה הצלחה של החברות בפעילותן בשוקי היעד בעקבותיה. עקב תוצאות אלו וההבנה, שאופן המענה (סיוע לשיווק בלבד) ומועדו (לאחר שחברות כבר הצליחו להתאגד יחד) לא מסייעים להתמודד עם פער האינטגרציה, התוכנית הוקפאה.

## 2. הגדרת הפער

בישראל ישנם שלושה פערים מרכזיים, הקשורים לנושא האינטגרציה:

1. היצע האינטגרטורים הישראליים (משני הסוגים) מועט מאוד, וקיימות חברות בודדות בלבד הבקיאות ומיומנות ברזי פעולת האינטגרציה והמבצעות אותה במדינות מתפתחות.
2. לעיתים קרובות חברות יצרניות גדולות בישראל, המספקות מוצרים ושירותים למדינות מתפתחות, אינן שואפות להתרחב ולהיות אינטגרטורים ומעדיפות לפעול בפרויקטים קטנים יותר או תחת אינטגרטורים ממדינות אחרות. כך, אין מגמה מספקת של חברות ההופכות לאינטגרטורים-יצרנים.
3. פעמים רבות החברות הישראליות לא מכירות את השווקים המתפתחים במידה מספקת ולא פונות לאינטגרטורים (ישראלים או ממדינות אחרות), אלא מנסות לפעול לבדן.

## 3. מחקר משווה

לצורך גיבוש המענה המתאים לפערים הללו נערכה בחינה כיצד מדינות אחרות מתמודדות עם הסוגיה - הן בסיוע לאינטגרטורים קיימים, הן בהצמחת אינטגרטורים חדשים והן בחיבור חברות קטנות ובינוניות לאינטגרטורים מקומיים וזרים.<sup>47</sup> בחינה זו נעשתה, כמובן, בהתחשב בתנאי הפתיחה השונים של החברות הישראליות, המגיעות ממשק קטן ואינן עתירות משאבים וכוח אדם בדומה לאינטגרטורים אחרים בעולם. מהמחקר המשווה בסוגיה נלמד, שמרבית המדינות פועלות באמצעות מגוון כלים ליצירת צבר של פרויקטים, הדורשים אינטגרציה והכוללים מרכיבים שונים של שרשרת הערך, ולכן מצריכים שיתוף פעולה בין כמה גורמים. מדינות אלו גם מסייעות בחיבורים בין חברות על ידי נטוורקינג, הכרת השוק וכל. **עם זאת, לא נמצאו מודלים לעידוד ישיר של הצמחת אינטגרטורים או חיזוק אינטגרטורים קיימים באמצעות יצירת מנגנון תמריצים או מענה ספציפי אחר.**

כך, למשל, ה-African Infrastructure Board (AIB) היא יוזמה חדשה באנגליה, בדמות ועדה משותפת של נציגי ממשלה ותעשייה (כ-30 חברות תשתית הפועלות באפריקה), שנועדה למקסם את הפוטנציאל של תעשיית התשתיות הבריטית באפריקה. תפקידי הוועדה הם, בין היתר, כדלהלן:

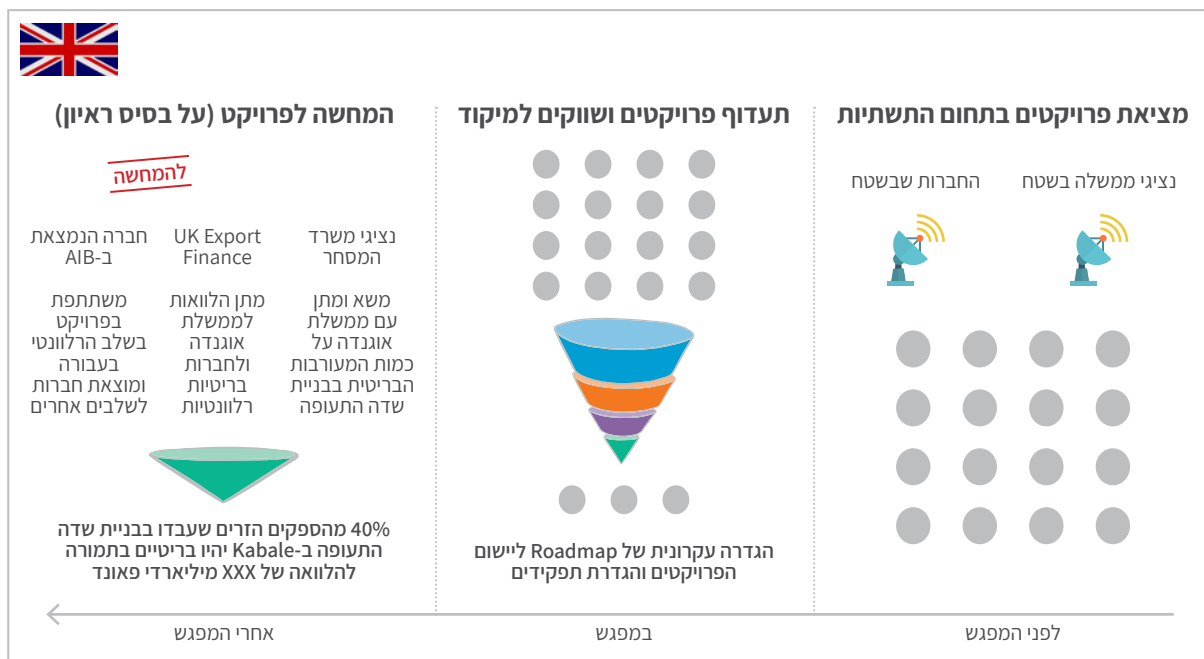
<sup>47</sup> המחקר בוצע בסיוע חברת "דלויט".

- סקירת שווקים מתפתחים באפריקה על מנת לזהות הזדמנויות חדשות.
- בחירת שווקים ופרויקטים באפריקה למיקוד המאמצים.
- זיהוי שלבים שונים בפרויקטים וכיצד חברות בריטיות יכולות להשתלב בכל אחד מהם.
- השתתפות אקטיבית ומציאת שותפים על מנת להוציא לפועל פרויקטים נבחרים.
- עבודה משותפת עם UK Export Finance ומוסדות פיננסיים נוספים בבריטניה על מנת לזהות מודלים פיננסיים אפשריים לפרויקטים נבחרים.

AIB מתחילה את מעורבותה במציאת הפרויקטים השונים, ולאחר מכן מתעדפת אותם במפגש של הוועדה אחת לכמה חודשים, על בסיס התועלות לממשלה ולתעשייה. התוצר הסופי האידיאלי הוא הסכם דו-לאומי ברמה הממשלתית ומענה של התעשייה ברמה המעשית. את התפתחות הפרויקט ביוזמה ניתן לראות בתרשים להלן:

## תרשים 14:

### תהליך פיתוח פרויקט במסגרת יוזמת AIB



מקור: ראיונות, כתבות, מחקר Deloitte.

למעשה, יוזמה זו מספקת פתרון עקיף לחסם האינטגרטור, בעיקר על ידי יצירת צבר פרויקטים וחיבורים בין החברים ב-AIB ובין חברות בריטיות נוספות. צבר הפרויקטים כולל כאלה הנוגעים לכמה שלבים בשרשרת הערך, המצריכים חיבור של כמה חברות יחד. עם זאת, יצוין, כי AIB מראש בוחרת בחברות בעלות פוטנציאל לפעול כאינטגרטורים (כ-30 חברות בשלבים שונים בשרשרת הערך, בעלות ניסיון רב שנים והיקפי פעילות גדולים).

התנסות של ממשלת ישראל ביצירת אינטגרציה מבוצעת כיום במסגרת פרויקט "טוב" המשותף למשרד הכלכלה ולארגון הג'וינט. הסיוע הממשלתי מציע שירותי אינטגרציה ונותן לחברות קטנות את הכלים להתמודד עם מכלול האתגרים לפעילות בעולם המתפתח. האינטגרטור מספק מודל מימוני, הדרכה ונוכחות של אנשי מקצוע בשטח, חיבורים עסקיים ממוקדים והזדמנות לביצוע פיילוטים מסחריים.

## 4. מענה מוצע

לאור ממצאי הבחינה שנערכה בעניין וסגירתה של תוכנית "מאגדי תשתיות" במשרד הכלכלה, שבאה להתמודד עם סוגיית האינטגרציה במישרין, מוצע להתמודד עם הפערים בנושא (לפחות באופן ראשוני) באמצעות פעולות בתחומי המידע והפיתוח העסקי. תחומים אלה מנויים ברשימת הפערים המרכזיים לעיל ואותותיהם ניכרים לאחר מכן גם בנושא האינטגרציה. פער המידע מקשה על חברות קטנות להכיר את ההזדמנויות העסקיות הטמונות בחיבור לאינטגרטורים גדולים (ישראליים וזרים) ועל חברות גדולות בהבנת הפוטנציאל והצורך לעיתים לשמש כאינטגרטור בעצמן. לצד זאת, גם חברות החשופות למידע מתקשות פעמים רבות בתרגומו לפעולות מעשיות עקב החסם הקיים בתחום הפיתוח העסקי. טיוב המידע הניתן למגזר הפרטי על ההזדמנויות העסקיות בשווקים הללו ושיפורו, כמו גם הנגשת ערוצי פיתוח עסקי מיטביים יותר עבורו, מהווים בסיס הכרחי למענה לחסם זה.

לפיכך, מוצע להתמקד בכמה צעדים ליצירת מענה מיטבי לחסם זה:

- **פיתוח עסקי לחברות יצרניות במטרה לסייע להן להפוך לאינטגרטורים-יצרנים** – ניתן לסייע ליצרנים גדולים להפוך לאינטגרטורים באמצעות כלים שונים של פיתוח עסקי (הדרכות, ליווי בתוכנית עסקית ועוד), בין היתר על ידי מכון הייצוא או נותני השירות שלו, דבר שיגדיל את נפח פעילות החברה ויצרף לעסקאותיה גם חברות קטנות.
- **חיזוק החיבור בין חברות לבין האינטגרטורים הקיימים בישראל ובעולם** באמצעות חשיפה הדדית, נטוורקינג, כנסים וכד'.
- **השתתפות ממשלתית בסיכון הטכנולוגי ובסיכון הפיננסי של האינטגרטור** - השתתפות בסיכון הטכנולוגי באמצעות רשות החדשנות ובסיכון הפיננסי, בין היתר על ידי פתיחת הכלים שבידי "אשרא" לאינטגרטורים בין-לאומיים, שיטמיעו פתרונות ישראליים בפרויקטים.
- **סיוע ופיתוח עסקי לאינטגרטורים ישראליים** - באמצעות הנגשת מידע על ההזדמנויות העסקיות העומדות בפניהם במדינות מתפתחות, פיתוח עסקי ועזרה ביצירת צבר פרויקטים.
- **בניית קטלוג של אינטגרטורים בעולם**, שיסייע לחברות ישראליות לחבור אליהם בתחומי פעילותן.
- **בניית מאגר אינטגרטורים ישראלי** והנגשת עסקאות G2G לאינטגרטורים בפרויקטים הראשונים (על בסיס תחרותי בלבד) כדי לסייע להן לצמוח ולצבור ניסיון.

# עידוד חדשנות ישראלית להתמודדות עם האתגרים של העולם המתפתח

## רקע

מדע, טכנולוגיה וחדשנות (STI) ניצבים בחזית המאמץ להשגת ה-SDGs, בפרט במדינות מתפתחות. זאת משום שחידושים טכנולוגיים ומדעיים יכולים להאיץ את ההתקדמות אל עבר השגת ה-SDGs ולהוזיל את העלויות הכרוכות בכך. מבט על ה-SDGs מלמד על התאמה רבה בינם לבין טכנולוגיות ישראליות, אשר בזכותן ישראל זוכה לכינוי "אומת הסטארט-אפ". חקלאות מדייקת, התפלת מים וניהול משק המים, בריאות דיגיטלית, אנרגיה מתחדשת וניהול מצבי חירום - אלו הם רק קומץ מהאתגרים של ישראל יש בהם עליונות והיצע טכנולוגי יוצאי דופן.

שילוב זה בין ה-SDGs לבין היתרונות הטכנולוגיים היחסיים התואמים של ישראל יוצר הזדמנות גדולה ליזמים הישראליים ולכלל המשק בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי. במדינות מתפתחות, תחום זה מסייע בפתרון בעיות יומיומיות של האזרח ובמתן מענה לסוגיות מורכבות בתשתיות ציבוריות. פיתוח החדשנות עשוי להתבצע בשני אופנים - באמצעות התאמות של טכנולוגיות המיועדות למדינות מפותחות לתנאים ולצרכים בעולם המתפתח, או באמצעות פיתוחים חדשים של טכנולוגיה ייחודית לאתגרי המדינות המתפתחות. יצוין, כי תחום ה-SDGs עוסק בחלקו באתגרים גלובליים שאינם בלעדיים דווקא לשווקים מתפתחים (כגון אנרגיה, מים, חדשנות תעשייתית, רפואה וכד') ובכך גדלה ההזדמנות עבור הטכנולוגיה הישראלית.

החיבור בין הממדים הכלכליים והחברתיים בתחומים הללו הוא בעל חשיבות רבה לא רק מנקודת מבט מדינתית רחבה, אלא גם עבור יזמים, חברות הזנק ומשקיעים, שמנקודת מבטם הפעילות בתחום מניבה שורת רווח כפולה - הן בממד הפיננסי והן בממד החברתי. כפי שיורחב להלן, זירת ההשקעות בעולם בתחום החדשנות לפיתוח פעילה מאוד ומהווה הזדמנות משמעותית עבור עולם החדשנות בישראל.

## הפער בפעילות הישראלית בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי

ישראל היא בעלת יתרונות יחסיים משמעותיים בחדשנות ובפיתוח טכנולוגיות ברמה הגלובלית. כך, למשל, בשנת 2019 השקיעו קרנות הון סיכון כ-7.6 מיליארד דולרים בחברות הזנק ישראליות.<sup>48</sup> בנוסף, ישראל ניצבת במקום השני ב-OECD בהיקף ההשקעה במו"פ לנפש, עם 4.9% מהתמ"ג, וקיימים בה כ-350 מרכזי מו"פ של תאגידים בין-לאומיים.<sup>49</sup> בפרט, גישת החדשנות החסכונית (frugal innovation) הרווחת בישראל, של פתרון בעיות מתוך אילוצים כלכליים וסביבתיים על ידי הסרת תכונות לא חיוניות מהמוצר והפחתת מורכבותו ועלותו, מתאימה לעיתים קרובות ליצירת מענה לאתגרי ה-SDGs במדינות מתפתחות.

<sup>48</sup> עיבוד אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר, נתוני SNC ו- IVC – Capital Raising 2018.

<sup>49</sup> OECD, 2019. Start-up Nation Central 2018.



עם זאת, כיום ישראל לא מממשת את הפוטנציאל הגלום בהצמחת חדשנות לעולם המתפתח. ניתן לראות זאת, בין היתר, בכך שעל פי הערכות רק עשרות בודדות של חברות הזנק ישראליות מתוך כ-5,000 חברות רואות במדינה מתפתחת כשוק היעד העיקרי שלהן.<sup>50</sup> באופן דומה, מתוך החברות הטכנולוגיות הישראליות היותר מבוססות שמוכרות כעת בשווקים מתפתחים, רק לקומץ יש מוצרים שעוצבו תוך חשיבה על הצרכים ועל התנאים המיוחדים הקיימים במדינות מתפתחות. בנוסף, בישראל לא קיימות קרנות הון סיכון המיועדות להשקעות בחדשנות לעולם המתפתח. אי-ניצולן של ההזדמנויות הטמונות בתחום מצריך בחינה של כשלי השוק וחסמי הכניסה בתחום, וכן כלים מתאימים להתמודדות עימם.

## תוכן ומתודולוגיה

לאור זאת, בדברים שלהלן ימופו החסמים למימוש הפוטנציאל הישראלי בתחום על פי שלבי הערך האופייניים לחברת הזנק:

1. צמיחת הרעיון (Ideation)
2. תיקוף (Validation) - הוכחת היתכנות ראשונית לאתגר ולפתרון המוצע
3. מו"פ והוכחת ההיתכנות
4. פיילוט
5. יישום מסחרי מלא

## מיפוי הכלים הקיימים בישראל בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי (SDGTECH)

### רשות החדשנות

1. **מסלול "אתגר" ("Grand Challenges")** - יוזמה משותפת של רשות החדשנות עם מש"ב, בהתבסס על יוזמת "Grand Challenges" הבין-לאומית. מטרת המסלול היא עידוד מו"פ של חברות ויזמים בודדים למציאת פתרונות טכנולוגיים חדשניים לאתגרי בריאות גלובליים, לרבות מים וביטחון תזונתי, במדינות מתפתחות. במסגרת המסלול מוצעת תמיכה של 70%, 80% או 90% מתקציב הפרויקט עד תקרה של 500,000 ש"ח, ובמקרים יוצאי דופן עד תקרה של 1,000,000 ש"ח. התוכנית הופעלה בשנים 2014 ו-2015, והופעלה מחדש בשנת 2018. בשנים 2014-2015 הוגשו לתוכנית 56 בקשות, מתוכן אושרו 17, בהיקף כולל של 2.5 מיליון דולרים. מתוך הבקשות שאושרו כאמור, 15 (88%) פרויקטים עדיין פעילים, וחלק ניכר מהם הגיע להישגים משמעותיים (פיילוטים ומכירות) ואף הצליחו למנף את ההשקעה של הרשות ולגייס ממקורות חיצוניים עוד כ-35 מיליון דולרים. המסלול הוקפא בשנים שקדמו להקמת רשות החדשנות והושק מחדש בסוף 2018. ב-2019 הסתיימו שני "קולות קוראים" ואושרו 14 בקשות בתקציב של כ-7 מיליון ש"ח (במונחי מענק), בהם רוב הבקשות בתחומי בריאות (7), ביטחון מזון (6) ומים (1).

<sup>50</sup> ד"ר עליזה ענבל, מנהלת תוכנית "פירס" לחדשנות גלובלית. התייחסות ל"קול קורא" של הוועדה הבין-משרדית.

מבחינת היקף המימון ומיקוד התוכנית, מדובר בתוכנית שנותנת מענה לשלבים הראשוניים של פיתוח ותיקוף – בין שלב בדיקת ההיתכנות הראשונית (מקביל לשלב "תנופה" ברשות החדשנות) לבין שלב ההגעה לאבן הדרך המימונית ראשונה – שלב חברה מתחילה/סטארט-אפ (מסלול "חברות מתחילות"). יזמים בתחומים הרלוונטיים פונים למסלול זה בשל שיעור המימון הגבוה והתאמת המיקוד והקריטריונים לתחום פעילותם, אולם אין די בסך המימון עבור יזמים שעברו את השלבים הראשוניים (לצורך השוואה, במסלול "חברות מתחילות" ניתן לקבל מימון של 50% מפרויקטים, עד 10 מלש"ח על פני שנתיים). התוכנית אינה כוללת רכיב מובנה של ליווי או הדרכה, אולם מש"ב נותן סיוע מוגבל ליזמים בחיבורים למדינות היעד.

2. **מסלול "גשר לחדשנות"** – תוכנית שאינה ממוקדת מו"פ ומציעה לחברות בעלות חדשנות טכנולוגית או פונקציונלית (עד כה בתחומי הבריאות, המים והחקלאות) מסלול ייחודי, שבמסגרתו יקבלו כלים ומערך הדרכה ייעודי, שיסייעו להן בהטמעת מוצרים חדשניים המותאמים לשוק ההודי. התוכנית מיועדת לאפשר לחברות ישראליות שהמוצר שלהן הוא לאחר תיקוף ונמצאות לכל היותר שנה מפריסה (deployment) לצאת לתוכניות הרצה עם תאגידים הודיים 10 חודשים מרגע תחילתה ולקצר משמעותית את הזמן שנדרש לחברה הישראלית לחדור לשוק ההודי. החברות המשתתפות נבחרות לאחר שעברו הליך מיון תחרותי, המנוהל על ידי חבר שופטים ישראלי והודי. חברות אלה משתתפות בתהליך מובנה של ליווי עסקי, הנמשך כ-7 חודשים וכולל הכשרות, סדנאות, ביקורים מקצועיים בשטח, מנטורינג ופגישות B2B עם גורמים בכירים בשוק הפרטי והציבורי - בהם משקיעים, חברות, מומחים ויזמים. תוכנית זו באה בראש ובראשונה להשלים ידע על השוק ולהעניק לחברות את הליווי העסקי הפרטני על השוק, שהן זקוקות לו כדי להצליח בפעילותן (בשונה, למשל, ממשלחות מכון הייצוא, שמטרתן העיקרית היא נטוורקינג ומציאת לקוחות ושותפים עסקיים). בסיום התוכנית עומד לרשותן גם מימון זמין מטעם הרשות לצורך הפעלת פיילוטים, בגובה של עד 50,000 דולרים, שמותנה במאצ'ינג מהשותף ההודי. התוכנית, שהחלה בסוף שנת 2017, הצליחה ליזום 8 פיילוטים של 5 חברות וגרמה להד חיובי נרחב, אשר בזכותו קיבלה הרשות לחדשנות בקשות לפתיחה של תוכניות דומות מגורמי ממשל באפריקה ובאסיה (וייטנאם, ניגריה, קניה, גאנה ומדינות נוספות). כמו כן, עם ההישגים בעקבות הפיילוטים ניתן למנות שיתופי פעולה מסחריים, מכירת מוצרים וביצוע אקזיט.

3. **מסלול "התאמת מוצרים"** – מסלול המיועד לחברות טכנולוגיות בכל ענפי התעשייה, הנדרשות לבצע שינויים טכנולוגיים והנדסיים במוצר שפיתחו לטובת התאמתו לשווקים המתפתחים בהודו, באמריקה הלטינית או באפריקה. מסלול זה מציע תמיכה ומימון של עד 50% לחברות הנדרשות לבצע שינויים במוצריהן ולערוך בהם התאמות טכנולוגיות והנדסיות בהתאם לתקנים ולצרכים של שוק היעד המתפתח. ההוצאות המוכרות במסגרת מסלול זה כוללות שדרוג/שינוי תהליכי ייצור, התאמה לרגולציה, הקמת אתר בטא (beta site), הגנת מדגם תועלת (utility patent) ועוד. בין השנים 2017-2020 (עד יוני 2020) הוגשו 41 בקשות למסלול, ומתוכן אושרו 21. סך תקציב הפרויקטים שהוגשו היה 27.4 מלש"ח, והתמיכה שאושרה על ידי רשות החדשנות עמדה על סכום כולל של 11.5 מלש"ח. כלומר לכל פרויקט אושרה תמיכה בהיקף ממוצע של 40% מתקציבו.

1. **תוכנית "TechEmerge"** – שותפות עם ה-IFC וסוכנות הפיתוח של פינלנד, שנועדה להנגיש ציוד רפואי מתקדם לארגוני בריאות ולבתי חולים במדינות מתפתחות. התוכנית הושקה לראשונה בהודו ב-2016 ולאחר מכן בברזיל (2018). משרד הכלכלה השתתף בתוכנית בהודו בהיקף של מיליון דולרים ובברזיל בהיקף 800,000 דולרים. בתחילת 2020 הושק מחזור שלישי של התוכנית במזרח אפריקה. הקרדיט שישראל קיבלה כמייסדת בתוכנית ניתן לה גם עבור המחזור השלישי, על אף שלא הועברה תרומה חדשה עבורו, וזאת על בסיס תרומתה הקודמת. התוכנית המשיכה לפעול בתקופת משבר הקורונה, וצפויה לייצר הזדמנויות עסקיות לחברות גם בתקופה מאתגרת זו. בעזרת השימוש בכספי הקרן ביצע ה-IFC ניתוח שוק מעמיק ומפורט, שהתמקד בזיהוי הפערים הטכנולוגיים, כאשר ניתן להעריך את שוויה של כל סקירה בעשרות אלפי דולרים. לאור הניתוח הופץ "קול קורא" לחברות ציוד רפואי מכל העולם, המזמין אותן להציע הצעות לפתרון הפערים שאותרו. ההצעות שהוגשו עברו סינון של צוות מומחים של ה-IFC, והחברות המתאימות הגיעו לאירוע מאצ'ינג עם נציגי בתי החולים המקומיים. כאשר שני הצדדים גילו עניין הדדי בניסוי הפתרון הטכנולוגי, הוכנה הצעה לפיילוט, ועלותו כוסתה על ידי קרן "TechEmerge" (הוצאות החברה הזרה כוסו במלואן, ואילו הוצאות החברה המקומית כוסו עד לשיעור של 50%).

להלן טבלה, המרכזת את תמונת המצב בתוכנית, שניתן ללמוד ממנה על ההשתתפות הרבה של חברות ישראליות ב"קול הקורא" ועל שיעור זכייתן הגבוה:

### טבלה 3:

#### השתתפות חברות ישראליות בתוכנית "TechEmerge"

מענקים שאושרו עבור פיילוטים עם חברות ישראליות	עלות כוללת של פיילוטים מאושרים של חברות ישראליות	פיילוטים מאושרים של חברות ישראליות	פיילוטים מאושרים	הגשות של חברות ישראליות	הגשות לקול הקורא	
205,000 דולרים (22% מסך המענקים)	360,000 דולרים	5 (23%)	22	31 (9%)	330	הודו
347,000 דולרים (37% מסך המענקים)	640,000 דולרים	8 (22%)	27	29 (10%)	295	ברזיל
טרם	טרם	טרם	טרם (17 חברות ברשימה הסופית, מתוכן 4 ישראליות)	31 (7.5%)	415	אפריקה

כמו כן, חברה אחת דיווחה על מכירות של 170,000 דולרים במדינת היעד ברבעון שלאחר ביצוע הפיילוט, וצפי מכירות העולה על מיליון דולר בשנת 2019. חברה אחרת דיווחה, כי היא מבצעת פיילוטים בשווקים אחרים יחד עם השותף שאותר עבורה ב-"TechEmerge". יצוין, כי התמורה הכספית המיידית של מימון לפיילוט היא רק הערך הראשון עבור החברות הישראליות, אשר ממנפות את הפיילוט לפעילות עסקית בהמשך. לכן יש למדוד את השפעת הקרנות על פעילות החברות הישראליות לאורך זמן רב לאחר סגירת הקרן או הפעילות.

זאת ועוד, לאור הצלחת התוכנית גייס לה IFC משאבים נוספים והשיק 3 מסלולים חדשים. במסלול הבריאות במזרח אפריקה ניגשו 31 חברות ישראליות (כ-9% מהחברות שניגשו למסלול), ואחוז דומה זומן לשלב הבא של המצ'מייקינג. שני מסלולים נוספים, בהודו ובמקסיקו וקולומביה יצאו לדרך ביולי 2020. מדוגמה זו ניתן ללמוד, כי השקעה תקציבית לא גדולה אך ממוקדת ומנוהלת באופן מקצועי יכולה להיות ממונפת על ידי כספים של בנקים לפיתוח וארגונים אחרים, ולהמשיך לייצר הזדמנויות עסקיות גם לאחר הפסקת ההשתתפות הכספית הישירה של ישראל.

2. **קרן פיילוטים בתחום המים ב-IDB** בשיתוף הבנק לפיתוח אמל"ט. מטרת הקרן היא לעודד תאגידי מים מרכזיים באמל"ט לבחון פתרונות מים ישראליים, במטרה להטמיעם באופן מסחרי נרחב (at scale) במידה שהפיילוט יהיה מוצלח. צוותי הבנק מאפיינים את הצרכים המקצועיים של תאגידי המים ומקיימים הליך בחינה ובחירה של טכנולוגיות ישראליות מתאימות. סבב הפיילוטים הראשון כלל 4 אתגרים בתחומי תשתיות מים חכמות וטיפול בשפכים עירוניים בתאגידי מים בברזיל, בפרו, במקסיקו ובאקוודור. מתוך 9 חברות שהגישו בקשות ל-15 פרויקטים שונים, זכו 2 חברות במימון ל-3 פרויקטים. בשל הצלחת הפיילוטים בסבב הראשון, צפוי סבב שני בשנת 2020.

## פעילות אקדמית

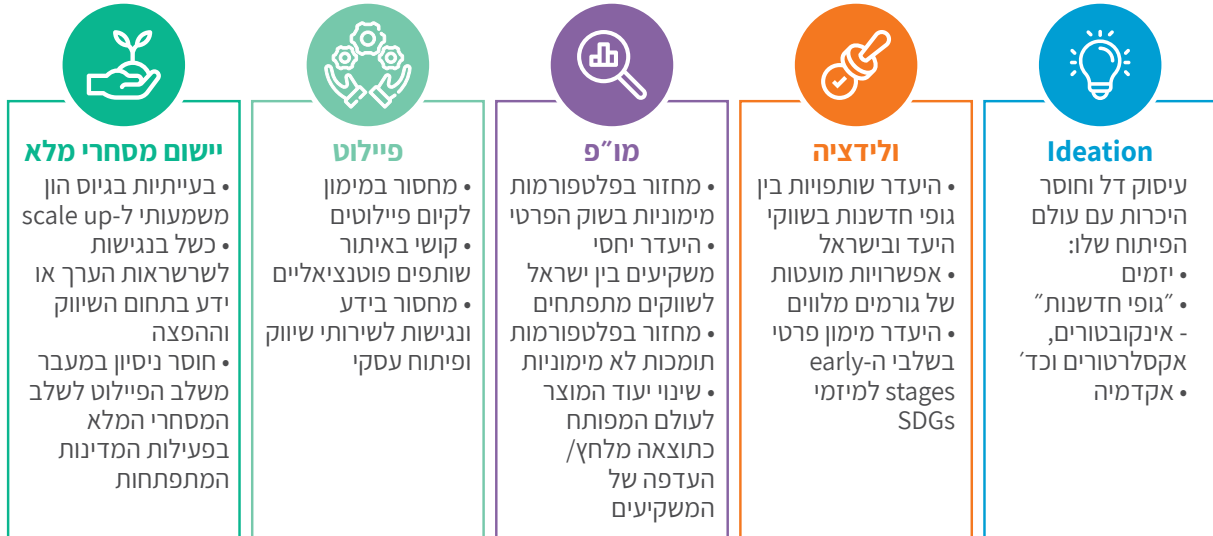
בישראל קיימות כמה תוכניות לימוד בתחום הפיתוח הבין-לאומי או בנושאים המשיקים לו, בין השאר:

- Glocal - האוניברסיטה העברית (תואר שני).
- Development Practice - הפקולטה לחקלאות באוניברסיטה העברית (תואר שני).
- Government and Sustainability - המרכז הבינתחומי (תואר ראשון).
- Global Impact Studies - המרכז הבינתחומי (תוכנית אקדמית ומעשית, המיועדת ללומדי תואר ראשון ושני).
- מעבדת ניצן באוניברסיטת תל אביב, המעניקה לסטודנטים אפשרות לחודשיים של עבודת שדה באפריקה או באסיה.
- התוכנית ללימודי אפריקה באוניברסיטת בן גוריון (תואר שני).
- מכון הערבה - לימודים בנושאי סביבה, במיקוד על המזרח התיכון ומדינות מתפתחות (תואר שני).
- אקטו - המרכז ללימודי אימפקט במכללה למינהל.
- לצידן קיימות תוכניות בתחומים של חקלאות וסביבה, משאבי מים, כלכלה ומינהל עסקים ועוד, הכוללות תכנים שונים בתחום הפיתוח הבין-לאומי.

# מיפוי חסמים בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי

## תרשים 15:

### חסמים לאורך שלבי התפתחות חברות הזנק בתחום הפיתוח הבין-לאומי



### שלב צמיחת הרעיון (IDEATION)

הגורמים המרכזיים המעודדים הצמחת רעיונות בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי הם חוץ-ממשלתיים ופועלים בעיקר בשוק הפרטי ובאקדמיה. בשלב זה, הפתרונות השונים מקודמים ו"מסוננים" על ידי השוק עצמו, והמעורבות הממשלתית מצויה במעטפת הידע על העולם המתפתח בכללותו ולא באופן ישיר בהצמחת פתרונות לאתגריו. הגורמים השונים הפעילים בשלב זה מתמודדים עם כמה חסמים:

1. **חוסר היכרות של יזמים עם העולם המתפתח** – עם צרכיו, עם אתגריו ועם הפוטנציאל הכלכלי הטמון בו, כמו גם עם יעדי הפיתוח של האו"ם.
2. **עיסוק דל של גופים ישראליים העוסקים בחדשנות עם עולם הפיתוח הבין-לאומי** (אינקובטורים, אקסלרטורים, מרחבי עבודה, מסגרות לפיתוח יזמות – ציבוריים ופרטיים).
3. **עיסוק דל והיכרות נמוכה של האקדמיה הישראלית עם עולם הפיתוח הבין-לאומי**
  - o מחסור בקורסים ובמומחים בתחומי דעת שונים (הנדסה, חקלאות, כלכלה ועוד) העוסקים בפיתוח - העיסוק בעולם הפיתוח בתחומי דעת מגוונים מהווה מקור ראשוני לחשיפה וידע, בייחוד בתחומים בעלי סיכויים גבוהים להוות כר פורה לחדשנות ישראלית במדינות מתפתחות.
  - o מיעוט מענקי מחקר ותוכניות, המקדמים שותפויות אקדמיות בין מוסדות מחקר ישראליים וזרים בתחום הפיתוח הבין-לאומי.
  - o היעדר חשיפה של אקדמאים ישראלים לגופי פיתוח בין-לאומי, הנובע, בין היתר, ממיעוט מקורות מימון להשתתפות מומחים ישראלים בכנסים של האו"ם ושל ארגונים בין-לאומיים אחרים העוסקים ב-SDGs בכלל ובנושאים ייחודיים, כגון בריאות, חקלאות וניהול מצבי חירום, בפרט. נוכחות מומחים ישראלים בכנסים הללו עשויה להשפיע על סדר היום שלהם ועל חשיפת הפתרונות הישראליים המוצעים בסוגיות הנידונות.



o מחסור בתוכניות של חילופי סטודנטים או תוכניות הכוללות תקופת התמחות והתנסות במדינות מתפתחות (בייחוד בתחומים טכנולוגיים, כגון הנדסה, חקלאות, ומינהל עסקים) - תוכניות אלו חושפות את הסטודנטים הישראלים לאתגרי המדינות המתפתחות בין באמצעות מפגש פיזי מקרוב עם האתגרים בהן ובין על ידי היכרות עם סטודנטים המגיעים מהמדינות הללו. בנוסף, חלק מהתוכניות הללו מאפשרות קידום פיילוטים של טכנולוגיות תוך כדי תקופת ההתנסות. למעשה, תוכניות אלו תומכות בגידול דור העתיד של אנשי המקצוע הישראלים, לרבות בזירה האקדמית, בתחום הפיתוח הבין-לאומי.

## שלב התיקוף (VALIDATION)

בדיקת ההיתכנות הראשונית היא מכריעה עבור יזמים ממדינות בעלות הכנסה גבוהה, המתעתדים לפתח טכנולוגיות עבור לקוחות במדינות בעלות הכנסה נמוכה מבלי שחוו את האתגר מקרוב. התיקוף מוודא כי יש התאמה בין המוצר הטכנולוגי המוצע לאתגר המזוהה, וכן נותן תוקף לרעיון העסקי של היזם לפני שהוא מחליט להתקדם לכיוון המו"פ. הוכחת ההיתכנות הראשונית דורשת נוכחות במדינת היעד ויכולה לכלול ביקורים בשטח, תצפיות, סקרים בשפת המקום, סקרים מקוונים, קבוצות מיקוד, ראיונות ושיטות אחרות, שבודקות את מבנה שרשראות הערך, את נכונות הלקוחות לשלם עבור המוצר ואת התאמתו למשתמשי קצה. בשלב זה (ולמעשה עד לשלב הפיילוט) חברות הטכנולוגיה הישראליות ניצבות בפני כמה אתגרים וחסמים:

1. **אפשרויות מועטות של גורמים מלווים לתהליך התיקוף** – בניגוד לחדשנות המיועדת לעולם המפותח, בחדשנות המיועדת לאתגרי המדינות המתפתחות ניכר מחסור במסגרות, המאפשרות הכנה וליווי של תהליך מתודולוגי ופרקטי לטובת תיקוף של האתגר, זיהוי שרשראות הערך והתאמת הטכנולוגיה המוצעת. אמנם, לרשות החדשנות יש כיום כמה כלי מדיניות, שמטרתם לסייע בפתרון בעיה זו, בהם תוכנית החממות, תוכנית מעבדות חדשנות, וכן תוכניות המספקות למיזמים בתחילת דרכם תמיכה נדרשת, לרבות תשתית, ליווי ותמיכה טכנולוגית ועסקית, קישוריות לשותפים אסטרטגיים, קישוריות למשקיעים פוטנציאליים, עזרה בהליכי גיוס הון, מעטפת אדמיניסטרטיבית ועוד. עם זאת, כיום אין ברשות החדשנות מעבדות או חממות אשר יש להן הניסיון והמאפיינים הנדרשים לקידום חדשנות המיועדת לשווקים מתפתחים. יצוין, כי בעיה זו קיימת בכל העולם. כך, למשל, בתוכנית "Grand Challenges Canada" נחתמו חוזים עם יועצים בין-לאומיים לאספקת שירותי ייעוץ לכל החברות שזכו במענק ההמשך (של מיליון דולרים). בדרך זו היה כדאי יותר "לשריין" אותם ולשלם להם במנגנון של "ריטיינר" מאשר להקציב לכל זוכה סכום כסף בנפרד בכדי למצוא לעצמו יועץ מתאים.

הבעייתיות במיעוט האפשרויות של ליווי מקצועי לתהליך נובעת, בין היתר, משתי סיבות: ראשית, כאשר יזם שמקורו במדינה בעלת הכנסה גבוהה מפתח טכנולוגיה חדשנית עבור שוק שדומה במאפייניו לשוק המקורי שלו – תהליך התיקוף פשוט מאוד – היזם מכיר את הצורך מקרוב. שנית, בעת פיתוח טכנולוגיה למדינה מפותחת קיים מידע זמין על הניסיון הקודם של התעשייה הישראלית בתחום, רשת קשרים ענפה, מנגנונים היררכיים ברורים וגמישים וכן קשרי חברות ואמון. כל אלה אינם קיימים באופן מובנה למול שווקים מתפתחים - מחסור המקשה על קבלת מידע על הפערים התרבותיים והעסקיים, על הבנת התשתיות ושרשראות הערך, על פעילות רגולטורית, על קשר עם מוסדות פיננסיים ואפילו על דפוסי התנהגות ואימוץ טכנולוגיות של קהל היעד.

2. **היעדרן של שותפויות בין גופי חדשנות בשוקי היעד וגופים בישראל**, שיכולים להעניק ליווי ו"מנטורינג" משמעותי בזמן תהליך התיקוף והזיקוק (refining) של הרעיונות בהתאם לתוצאות התיקוף הראשוני. שותפויות אלו יוצרות, למעשה, חיבור בין הביקוש לטכנולוגיות בעולם המתפתח לבין ההיצע הקיים לכך בישראל ואף מעודדות את הגדלת ההיצע, כאשר עולם החדשנות הישראלי נחשף להזדמנויות הקיימות בעולם המתפתח.

3. **היעדר מימון פרטי בשלבים המוקדמים (early stages) של מיזמים בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי** – מיזמים טכנולוגיים חדשניים לתחום הפיתוח הבין-לאומי הנמצאים בתחילת דרכם מתקשים כיום למצוא ליווי מקצועי ולגייס כסף מהשוק הפרטי, ובפרט מתקשים למצוא "כסף חכם" (מימון הכולל ליווי, רישות וייעוץ עסקי איכותי). בעיה זו ניכרת במיוחד במיזמים, שרמת הסיכון הכרוכה בהם גבוהה הן מבחינה טכנולוגית והן מבחינת שוק היעד שאליו הם מכוונים. בשוק הפרטי בישראל לא קיימות אפשרויות מימון רבות לשלבים הראשונים בהוכחת ההיתכנות של המיזם. לצד זאת, קיים גם מחסור במענקי מימון בסכומים קטנים מטעם מאיצים, חממות ועמותות, של 20,000-40,000 דולרים באחוז תמיכה גבוה (כלומר דרישת מאצ'ינג נמוכה מהיזם/חברה) עבור מחקר בשוק היעד עצמו לוודא התאמה בין האתגר שזוהה לבין הפתרון המוצע. למעשה, כשל השוק הייחודי בשווקים מתפתחים בהקשר זה הוא, שהיזם מתקשה להוכיח היתכנות עקב הריחוק מהשווקים, ומנגד הוא לא יכול לגייס מימון ללא הוכחת היתכנות.

## שלב המו"פ והוכחת ההיתכנות

1. **מחסור בפלטפורמות מימוניות בשוק הפרטי (רלוונטי גם לשלב הפיילוט)** עקב מגוון סיבות:

- העולם המתפתח לא נמצא במוקד של קרנות הון-סיכון ישראליות, שיש להן הבנה מוגבלת וחוסר ברישות וניסיון בשווקים המתעוררים ובטכנולוגיות הרלוונטיות להם. לכן, מעבר למגבלות הידיעה היכן כדאי להשקיע בשווקים המתפתחים, הקרנות מסוגלות ללוות באופן פעיל את החברות במדינות מתפתחות לאחר שהשקיעו בהן ולייעץ להן כיצד להצליח בפעילותן במידה מועטה בלבד.
- טכנולוגיות לעולם המתפתח מתקשות להתחרות על מימון למול טכנולוגיות פורצות דרך כאשר הן נבחנות תחת עדשת החדשנות הטכנולוגית (novelty). קושי זה נובע, בין השאר, מכך שהחדשנות לעולם המתפתח הינה פונקציונלית ולעיתים היא מהווה יישום חדשני לטכנולוגיה שכבר נעשה בה שימוש אחר במדינות מפותחות.
- במדינות המתפתחות עצמן אין כמעט כסף זמין לשלבי המו"פ והוכחת ההיתכנות, שכן מדינות אלה נמנעות מלקחת סיכון על טכנולוגיה ומעדיפות להשקיע במוצרים בשלים.
- רתיעת משקיעים מהסיכון הגבוה הקיים בשווקים מתפתחים עקב חוסר יציבות פוליטית, היעדר תשתיות ועוד.
- החברות הישראליות המפתחות טכנולוגיות לעולם המתפתח נאלצות לרוב לגייס הון בחו"ל, דבר המקשה על גיוס ההון ומייקר אותו.

בתוך כך, בישראל אין פעילות רבה של קרנות הון סבלני (Patient Capital) – קרנות אלו הן בעלות אורך חיים ארוך יותר מקרנות המתמקדות בעיקר בתחומי ה-ICT. קרנות ארוכות טווח אלו מתאימות יותר לטכנולוגיות לעולם המתפתח, הדורשות זמן פיתוח ארוך יותר מהרגיל.

2. **היעדר יחסים והיכרות בין משקיעים בישראל עם שווקים מתפתחים** - התקשרויות שוטפות בין משקיעים, יצירת מערכות יחסים מבוססות אמון וגישה למידע מעמיק על שוקי יעד להשקעה הם בעלי השפעה מכרעת על המוכנות של קרנות השקעה לייעד השקעה לשוק חדש. בניגוד לארה"ב ולאירופה, המשקיעים הישראלים כמעט שלא מכירים את השווקים המתפתחים. כמו כן, לא קיים מנגנון המעודד התקשרות מסוג זה עם שווקים מתפתחים.
3. **מחסור בפלטפורמות תומכות (לא מימוניות)** - היעדר ידע וליווי הוא אחד החסמים המרכזיים עבור חברות ישראליות. חסם זה קיים למעשה בכל שלבי הפעילות של החברה, בין היתר במיפוי צורכי השוק והשחקנים המרכזיים בו, בפיתוח עסקי, במציאת שותפים, בפערים תרבותיים ועסקיים, ברגולציה, בהגשת מועמדות למימון זר ולמכרזים ועוד. דברים אלה דורשים מיפוי, עבודת שטח וכן מומחיות אשר חברות הפועלות בשווקים אלו מתקשות לפתח ונדרשות לרכוש אותם במיקור חוץ (בייחוד בהיעדר גורם ציבורי שיכול לספק אותם). כיום לא קיימות כמעט פלטפורמות שמסוגלות לספק שירותים איכותיים כאלה, לרבות בשלב המו"פ.
4. **שינוי ייעוד המוצר לעולם המפותח כתוצאה מלחץ/העדפה של המשקיעים** - במקום להמשיך להכווין את המוצר לצורכי המדינות המתפתחות, משקיעים מבקשים לעיתים לבחון אפשרות להתאים את הפתרון לצורכי העולם המפותח, המוכר להם והמסוכן פחות.

## שלב הפיילוט

1. **מחסור במימון לקיום פיילוטים** - אחת הבעיות בעת יציאה לפיילוט בשווקים מתפתחים היא מקורות המימון שלו. בחלק מהשווקים המתפתחים יש צורך לממן את הפיילוט באופן עצמאי כיוון שהתהליך העסקי מתחיל רק לאחר שיש פיילוט מוצלח (למשל כאשר המודל העסקי הוא לא מול תאגיד אלא מול מפיצים מקומיים). זאת בניגוד למצב בעולם המפותח, בסין ובהודו שם היזם לא נושא בעלויות הפיילוט, אלא התאגיד המעוניין במוצר אותו היזם מפתח נושא בהן. חסם זה מטופל בישראל באופן חלקי, בין היתר באמצעות תוכנית "TechEmerge", קרן הפיילוטים במים עם IDB, תוכנית "גשר לחדשנות" ותוכנית הפיילוטים הקיימת ברשות החדשנות. המגזר הפרטי בחו"ל מתמודד עם חסם זה על ידי שיתוף פעולה עם מעבדות באוניברסיטאות פרטיות מובילות כגון סטנפורד, MIT, GSBI ועוד, גופי מימון כגון CDC באנגליה, קרנות השקעה בתחום הפיתוח הממוקמות במדינה שבה פועלת חברת ההזנק ומעניקה מימון לקיום הפיילוט במדינת היעד ועוד.
- הקושי במציאת מקורות מימון לפיילוטים מתעצם ככל שמדובר בתחומים טכנולוגיים שגם בשווקים מפותחים מתקשים לגייס מימון למעבר משלב המעבדה לשלב ההדגמה המסחרית באמצעות הטמעת הטכנולוגיה במתקן תעשייתי ולהרחבת הפעילות - כגון תחומי טכנולוגיות סביבה.<sup>51</sup>
2. **קושי באיתור שותפים פוטנציאליים לביצוע הפיילוט במדינות מתפתחות** - פיילוט מחייב היערכות מתאימה מבחינת איתור משקיעים ושותפים פוטנציאליים. ללא היכרות עם שוק היעד, קשה ליצור את הקשרים המתאימים ולעניין את הגורמים הרלוונטיים בקיום הפיילוט.
3. **מחסור בידע ונגישות לשירותי שיווק ופיתוח עסקי** - במדינות מתפתחות תהליכי הפיתוח העסקי הם לרוב ארוכים ודורשים מעורבות של גורמים רבים כבר מתחילת הדרך. הבנת תהליכי המסחר חשובה

<sup>51</sup> התבונה בדבר הקושי המיוחד של טכנולוגיות סביבה לצמוח לשלב הפיילוט היא העומדת בבסיס הקמת תכנית התמיכה המשותפת בפיילוטים של רשות החדשנות והמשרד להגנת הסביבה. קישור לתוכנית באתר רשות החדשנות.

כבר בשלב הפיילוט כיוון שהחברה צריכה להכיר את תהליכי השיווק והגמלון (scale up) כדי לבצע את הפיילוט באופן שיאפשר לה למנף אותו להצלחה מסחרית רחבה. אמנם, עם חסם זה מתמודדות חברות מכלל העולם. אולם, בקרב חברות ישראליות הבעיה מחמירה כיוון שפעמים רבות אין להן הכרות מקדימה עם גורמים רלוונטיים במדינה או יכולת להגיע אליהם בקלות והידע הקיים בישראל על אותם שווקים הוא מועט (ראה לעיל אודות המחסור בפלטפורמות תומכות לא מימוניות). עקב כך, קיימות מעט מאוד חברות ישראליות המבצעות את המעבר מפיילוט מוצלח למסחר מלא בשווקים מתפתחים.

## שלב יישום מסחרי מלא

1. **בעייתיות בגיוס הון משמעותי להרחבת הפעילות** – קיים נתק בשרשרת הערך מבחינת התמיכה הקיימת לשלב המסחר. גופי ממשל שונים מעניקים מימון עבור התאמה של המוצר והפיילוט, כמו גם לפתיחת משרדים ולהגדלת הפעילות של חברה שכבר פועלת בשווקים מתפתחים – אולם לפעילות המסחרית ההתחלתית במדינה אין מימון מספק. מסחר בשווקים מורכבים של מאות מיליוני אנשים הוא יקר ודורש גיוס הון משמעותי.
2. **כשל בנגישות לשרשראות הערך או לידע בתחום השיווק וההפצה.**
3. **חוסר היכרות עם הסביבה והתרבות העסקית** – קושי רב יותר במעבר משלב הפיילוט לשלב המסחרי המלא במדינות מתפתחות נובע, בין היתר, מחוסר היכרות עם הסביבה והתרבות העסקית במדינות אלו ומהיעדר ניסיון ומיומנות של חברות ישראליות, משקיעים וגופי מימון ישראליים לפעול במדינות שאינן מפותחות.

## כלים מוצעים (במבט בין-לאומי) לקידום תחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי

כדי לתת מענה מיטבי לחסמים שפורטו לעיל נדרש לפעול בשני אפיקים מרכזיים:

- o הרחבת כלים קיימים שפועלים היטב במדינות או בסקטורים מסוימים וטיוב כלים הדורשים שיפורים
- o יצירת כלים חדשים

כיוון שמרבית הכלים המוצעים נותנים מענה לכמה שלבים בשרשרת הערך, ומתוך הבנה שיצירת מערכת הגומלין (Ecosystem) לנושא החדשנות בתחום צריכה להיות הדרגתית (בייחוד בהינתן מגבלות משאבים), פרק זה יחולק לפי כלים המוצעים בטווח הקצר וכאלה לטווח הארוך.

## טבלה 4:

### כלים מוצעים לעידוד חדשנות לאתגרי העולם המתפתח בטווח קצר ובטווח ארוך

טווח ארוך	טווח קצר	
	<p>הרחבת ההשתתפות הישראלית בקרנות בין-לאומיות, המיועדות לחדשנות בעולם המתפתח</p> <p>הרחבת מסלול "אתגר" לשלב ב'</p> <p>הרחבת תוכנית "גשר לחדשנות" למדינות מתפתחות נוספות (בדגש על אפריקה)</p> <p>טיוב מסלול "התאמת מוצרים"</p>	טיוב והרחבה של כלים קיימים
עידוד להקמת קרנות / Impact/SDGs	הקמת מחלקה לשווקים מתפתחים ברשות החדשנות	כלים חדשים
שיתוף פעולה עם גופים בין-לאומיים להקמת קרן השקעות בחברות הזנק ישראליות בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי	הקמת פלטפורמה להנגשת מידע בנוגע לקרנות ומוסדות פיננסיים זרים התומכים בפעילות מו"פ במדינות מתפתחות וסיוע בהגשה לקרנות אלה	
השקעות בחברות הזנק בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי במסגרת מוסד פיננסי ישראלי לפיתוח, אם יוקם	יצירת שותפויות עם ארגונים בין-לאומיים - אקסלרטורים, מעבדות חדשנות, חממות, פיילוטים	
עידוד הפעילות האקדמית בתחום הפיתוח הבין-לאומי באמצעות המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)	עידוד השקעה של מוסדות פיננסיים ומשקיעים זרים בחברות ישראליות/קרנות הון-סיכון ישראליות, המתמקדות בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי	
הפיכת ישראל למרכז מוביל (HUB) בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי ומיצובה בהתאם		

## כלים מוצעים בטווח הקצר

### טיוב והרחבה של כלים קיימים

1. **הרחבת ההשתתפות הישראלית בקרנות בין-לאומיות, המיועדות לחדשנות בעולם המתפתח** (ראו הרחבה בפרק לעיל "קידום פעילות המגזר הפרטי" בדו"ח) – מעבר להיבט המימוני החשוב שהקרנות הבין-לאומיות מספקות ליזמים הישראליים, הן מאפשרות חשיפה הדדית של חברות ישראליות ושוקי היעד. בין היתר, הן עורכות אירועי גיוס בארץ בהשתתפות מנהלי התוכניות שהן מפעילות וכן מעסיקות (ללא תשלום) בודקים ישראלים, חלקם ממאגר יועצי רשות החדשנות, החשופים באופן טבעי לתעשייה בארץ, אשר לא היו מועסקים ללא השתתפות ישראלית בקרן. השתתפות בקרנות נוספות עשויה לסייע במידה רבה ליזמים ולחברות



ישראליות רבות. כיום ניכרת עלייה משמעותית בעיסוק של גופים בין-לאומיים בתחום, המעוניינים בשותפות ישראלית עקב יתרונותיה היחסיים. הדבר מהווה הזדמנות יוצאת דופן לישראל ולחברות הישראליות. מחקר משווה - דוגמה בולטת לחשיבות של כלי זה היא תוכנית "TechEmerge".

2. **הרחבת מסלול "אתגר"** - לתוכנית אתגר בישראל אין מנגנון עבור קבלת **מענקי המשך** לטכנולוגיות שהוכיחו את עצמן בפיילוטים בשטח, ורבים מהזוכים המוצלחים ביותר נאבקים בשלב שלאחר הוכחת ההיתכנות לאתר את התקציבים הנחוצים לפיתוח קו ייצור, לכניסה לשווקים ולצמיחה. ניתן להרחיב את תוכנית "אתגר" לשלב ב', כך שתהיה בו אפשרות לקבלת מענקים בגובה של כ-2-4 מיליון ש"ח (מקביל למסלול "חברות מתחילות"), בדומה להמלצת הדו"ח בעניין משנת 2016.

מעבר להרחבה תקציבית יש להרחיב את מיקוד המסלול לפיתוח טכנולוגיות למדינות מתפתחות **בכל שלבי המו"פ**, משלבי התיקוף ועד להטמעה בשטח (פיילוטים). זאת, על מנת לתת מענה לאתגרים הספציפיים של חברות הפונות לשווקים אלה ולמנף את העשייה הנוכחית שלהן.

חלק מהאתגרים קשורים להגדרת חדשנות. המציאות במדינות אלה דורשת **הסתכלות אחרת על חדשנות**: "חדשנות חסכונית" (Frugal innovation) שמטרתה למצוא פתרונות חדשנים שהם גם חסכוניים בעלויות, תהליכי ייצור, חומרי גלם, אנרגיה ועוד. הסתכלות שלא באה לידי ביטוי כעת בתהליכי הערכה ה"רגילים" של רשות החדשנות אשר מדרגת בקשות בהתאם להיבטים של עומק ואתגר טכנולוגי. בנוסף, על מנת לקדם את החדשנות הישראלית במדינות מתפתחות, חשוב **להרחיב את המסלול לכלל ה-SDGs** במיוחד כאלה שיש לישראל יתרון (פתרונות אקלים, פינטק ועוד). מהלך כזה יאפשר לקדם עשייה בתחום ופיתוח ידע אודות היעדים בקרב חברות ישראליות. ידע זה נדרש לגיוסי המשך ממשקיעי אימפקט ולשיתוף פעולה עם גופים בין-לאומיים משמעותיים. חשוב לעודד חברות להכיר את היעדים ואת תתי-היעדים, להגדיר יעדים משלהם ולמדוד אימפקט לאורך זמן.

בנוסף, ייתכן שיש צורך לליווי מקצועי של החברות הזוכות בשוקי היעד באמצעות נסיעות מבחן או שת"פ עם חברות ייעוץ בין-לאומיות המתמחות בשוקי היעד שאליהם הפתרונות הטכנולוגיים מיועדים, כדי להגדיל את סיכויי ההצלחה של החברות במכרזים או בפרויקטים בין-לאומיים.

**מחקר משווה** - תוכניות "Grand Challenges" בעולם מציעות לזוכים המוצלחים ביותר אפשרות לקבל מענקים גדולים יותר. כך, לדוגמה, 10% מזוכי "Grand Challenges Canada" שזכו במענק על סך 100,000 דולרים מתקדמים לקבלת מענק על סך מיליון דולרים, ו-3% מזוכי המענק על סך 100,000 דולרים מה-Development Innovation Ventures (DIV) של ה-"USAID" (מיזמי חדשנות בפיתוח של ארגון "USAID") מתקדמים לקבלת מענקים על סך מיליון עד שני מיליון דולרים. יתר על כן, החברות מקבלות סיוע נוסף מ-"Grand Challenges", הכולל חיבור למשקיעים - הן על מנת להשיג מאצ'ינג לסכומים הנ"ל והן כדי לגייס סכומים גדולים יותר בהמשך דרכן. כמו כן, כאמור לעיל, החברות הזוכות מקבלות שירותי ייעוץ עסקי וליווי מקצועי. באופן זה התוכניות מצליחות לייצר חברות מצליחות.

3. **הרחבת תוכנית "גשר לחדשנות" למדינות מתפתחות נוספות**, בדגש על אפריקה, בהתאם לביקוש שעלה לכך ממדינות ספציפיות כמפורט לעיל.

4. **טיוב מסלול "התאמת מוצרים"** - על מנת להגדיל את מספר החברות הניגשות למסלול ואת מספר השווקים שאליהם מגיעות החברות מוצע: לאשר מימון עלויות פיילוט נוסף על העלויות הכרוכות בהתאמת המוצרים; להגדיל את התמיכה והמימון בשווקים מתפתחים מועדפים לסך של 75% מההוצאות המוכרות (במקום 50% בשווקים אחרים); וליצור מערך תומך ידע, המאפשר את אפיון השווקים ואת מיקוד ההתאמות הנדרשות.

בימים אלו נבחנת ברשות החדשנות אפשרות של איחוד מסלולי "אתגר", "גשר לחדשנות" ו"התאמת מוצרים". זאת לצורך טיוב וייעול המענה שניתן לחברות ההזנק.

## כלים חדשים

1. **הקמת מחלקה לשווקים מתפתחים ברשות החדשנות** – קידום תחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי ויצירת ההזדמנויות הטמונות בו דורשים בקיאות ותשומת לב ייחודיות של גורם בעל מומחיות בנושא. לאור זאת מומלץ להקים ברשות החדשנות מחלקה לתחום (תוך העמדת המשאבים המתאימים למשימותיה), אשר תפוח בה מומחיות בתחום ה-SDGs/האימפקט, ובמאפיינים הייחודיים של השווקים המתפתחים הרלוונטיים (בהלימה לאסטרטגיה הממשלתית הכוללת). משימות המחלקה יהיו, בין היתר, כדלהלן:

- קידום תחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי, בין היתר על פי האסטרטגיה הממשלתית בתחום.
  - טיוב והרחבה של כלי המדיניות של רשות החדשנות בתחום, בהתאם להמלצות המפורטות בדו"ח זה.
  - יצירת שותפויות עם קרנות וגופים בין-לאומיים, העוסקים בחדשנות לפיתוח בין-לאומי.
  - פיתוח מערכת הגומלין הישראלית העוסקת בנושא החדשנות לפיתוח בין-לאומי.
  - הנגשת מידע לחברות בתחום (כפי שיפורט בסעיף הבא).
- מחקר משווה** – בסוכנויות סיוע שונות בעולם קיימת פלטפורמה ייעודית לתחום החדשנות לפיתוח. כך, למשל, ה-DIV ב-"USAID" אמון על היבטים מימוניים של הענקת הון סבלני עבור מיזמים בתחום ה-SDGs, הנגשת התקנות והבירוקרטיה של USAID, שירותי אקסלרציה ליזמים, נטווריקנג לשותפים פוטנציאליים, חוקרים, ספקי שירותים, משקיעים ועוד.

2. **הקמת פלטפורמה להנגשת מידע** – המידע על העולם המתפתח, על צרכיו, על ההזדמנויות הטמונות בו וכן על כלי הסיוע הממשלתיים ליצירת חדשנות עברו מבוזר ולא נגיש לגופי חדשנות ויזמים בסקטורים השונים. קיים צורך בפלטפורמה אשר תרכז ותנגיש את הידע על הפוטנציאל העסקי בעולם המתפתח ועל אופן מימושו בתחום החדשנות. פלטפורמה כזו תהיה חלק מריכוז הכלים הקיימים בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי, מרכז ידע בנושא אשר יאפשר תקשורת ושיתוף פעולה בין המשרדים השונים שעוסקים בתחום וכן בין יזמים טכנולוגיים, חברות גדולות וארגוני חברה אזרחית.

**מחקר משווה** - גופים ממשלתיים רבים המעודדים חדשנות לעולם המתפתח מנגישים ליזמים באופן סדור מידע על אפשרויות הליווי והמימון העומדים בפניהם. בהמשך לדוגמה לעיל של DIV, הארגון מנגיש את המשאבים הציבוריים העומדים בפני יזמים בתחום בצורה מורחבת על פי השלבים השונים בשרשרת הערך.<sup>52</sup>

### 3. **שותפויות עם ארגונים בין-לאומיים**

- **אקסלרטורים** – אקסלרטורים מאפשרים ליזמים הפועלים בהם להיפגש עם יזמים מקבילים ומתחומים משיקים, לפעול במרחב עבודה משותף ולצמצם עלויות, לקבל ליווי פרו-בזמן של מנטורים וגישה למשקיעים בשלבים הראשוניים של המיזם ולשלב ההתרחבות בהמשך. גופים בין-לאומיים דוגמת הבנק העולמי מעוניינים להקים בישראל פלטפורמות כאלה, אשר יכולות לתרום רבות לחברות ישראליות בתחום, תוך הנגשת ידע, קשרים ומימון. יוזמות מסוג זה גם יכולות לעזור במשיכת הון וידע מקצועי לארץ.

<sup>52</sup> USAID.

- מחקר משווה - גופים בין-לאומיים רבים עוסקים בתחום זה, כגון סוכנויות האו"ם השונות, ה-IFC-VC ועוד. כך, למשל, ב-SDG Accelerator המופעל בדנמרק בשיתוף עם ה-UNDP, חברות מפתחות את המיומנויות והפוטנציאל העסקי שלהן בתחום הפיתוח הבין-לאומי, בין היתר באמצעות סדנאות וכן מפגשים עם מומחים, משקיעים ושותפים עסקיים. לצד ה-UNDP, התוכנית ממומנת על ידי הקרן התעשייתית הדנית (Danish Industry Foundation), ובשנים 2018-2019 השתתפו בה 30 חברות, העוסקות במגוון רחב של תחומים, דוגמת פיתוח טכנולוגיות לחיבור לאינטרנט באמצעות אנרגיה סולרית לאזורים מנותקים, פיתוח אפליקציה שתסייע לדייגים בניגריה להגביר את היעילות שלהם ועוד.
- **מעבדות חדשנות** - מסלול המעבדות לחדשנות טכנולוגית שמפעילה כיום רשות החדשנות מיועד ליזמים בראשית דרכם, הזקוקים לתשתיות ולמומחיות ייחודיים לצורך הוכחת היתכנות של רעיון טכנולוגי, ולתאגידים, המעוניינים לשתף פעולה עם חברות הזנק בישראל. כיום לא קיימת מעבדה הממוקדת באתגרי ה-SDGs. מעבדות שכאלה מופעלות בעולם, בין היתר באמצעות שיתוף פעולה בין גורמים ממשלתיים ומוסדות בין-לאומיים.
  - **מחקר משווה** - מעבדות מרכזיות בתחום מופעלות על ידי מוסדות דוגמת סטנפורד ו-MIT, וכן על ידי האו"ם וה-UNDP. דוגמה למדינה קטנה המפעילה תוכנית שכזו היא ארמניה, שמשפתת פעולה עם האו"ם ביוזמה הנקראת Armenia National SDG Innovation Lab, שנועדה לתמוך בהאצת פיתוח ויישום של פתרונות לאתגרי ה-SDGs. בין היתר, במעבדה מבוצעות פעולות מחקריות (ניסויים התנהגותיים וניתוח נתונים), סדנאות לבניית יכולות ליזמים ועוד.
  - **חממות** - רשות החדשנות מפעילה תוכנית מימון חממות טכנולוגיות עבור חברות הזנק ישראליות, המייצרות צבר של פרויקטים לחדשנות ישראלית. מטרת התוכנית לתמוך ביזמים ובבעלי רעיון טכנולוגי חדשני בשלב ההתחלתי של המחקר והפיתוח, המתקשים בגיוס הון פרטי וזקוקים לתמיכת החממה בהפחתת הסיכונים במיזם, במטרה להגיע לאבן דרך מימונית משמעותית. ניתן לבחון הקמת תוכנית מותאמת עבור חממות, המתמקדות בפיתוח חדשנות מותאמת ל-SDGs לשווקים מתפתחים, בשיתוף גורמי מימון בין-לאומיים. לטובת הנושא יש לבחון את המודל העסקי של החממות, את הזמן שהוגדר לפיתוח המוצרים ואת האתגרים שהחממה נותנת להם מענה. כמו כן, במסגרת התוכנית המותאמת יש לשקול קריטריונים נוספים, אשר אינם בהכרח מציבים את החדשנות הטכנולוגית לבדה כמדד להתאמת חברה לחממה.
  - 4. **עידוד השקעה של מוסדות פיננסיים ומשקיעים זרים בחברות ישראליות/קרנות הון-סיכון ישראליות, המתמקדות בתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי** - חשיפת הזדמנויות ההשקעה בחברות ישראליות המתמקדות בתחום ופונות לשווקים מתפתחים ומשיכת קרנות הון-סיכון ממדינות מתפתחות או כאלו המתמקדות במדינות מתפתחות.

## כלים מוצעים בטווח הארוך

המלצות 1-3 להלן, אשר עוסקות בהיבטים מימוניים, ייבחנו בהמשך, כחלק מגיבוש המדיניות הממשלתית הכוללת בסוגיית המימון לפיתוח בין-לאומי:

1. **עידוד להקמת קרנות Impact/SDGs** - כיום לא קיים שוק הון-סיכון ישראלי שמיועד לחדשנות לעולם המתפתח. כמו כן, עולם ההון הסבלני בישראל, שבו משקיעים מוכנים לבצע השקעה פיננסית ללא ציפייה

לקבלת רווח מהיר (תמורת רווח משמעותי בהמשך הדרך) אינו מפותח דיו. במדינות אחרות בעולם המצב שונה. דוגמה לכך ניתן לראות באנגליה, שם קיימת ה-British Patient Capital, שהיא חברה בת של British Business Bank, המשקיעה במימון חברות חדשניות שהחזר ההשקעה אצלן הוא ארוך-טווח.<sup>53</sup> על מנת ליצור את מערכת הגומלין המתאימה, ניתן לעצב מבנה תמריצים המעודד הקמת קרנות כאלו, שבו הממשלה משקיעה בכמה קרנות ומחזיקה בחלק מההון שלהן. כך פעלה הממשלה בתוכנית "יוזמה", שהיוותה זרז משמעותי ליצירת שוק ההון-סיכון בישראל בכלל, ולעידוד תעשיית ההיי-טק בפרט.

## 2. **שיתוף פעולה עם גופים בין-לאומיים להקמת קרן השקעות בחברות הזנק ישראליות בתחום**

**החדשנות לפיתוח בין-לאומי** – דרך דומה לכלי המוצע הקודם להתמודדות עם החסם המימוני, אך במיקוד על שיתוף פעולה עם ארגונים בין-לאומיים. בקרן זו, הגוף הבין-לאומי נוטל עליו את עיקר הסיכון, כאשר הוא יהיה הראשון שיפסיד (First to Fall). התועלות של קרן כזו היא גם בהשקעות הישירות שהיא מבצעת, אולם גם באיתות שהיא שולחת לשוק כולו על אודות האפשרויות הגלומות בתחום.

**מחקר משווה** – דוגמה בולטת לקרן משותפת לכמה גופים בין-לאומיים היא קרן GIF, המשותפת ל-DFID הבריטי, USAID, הסוכנות השוודית לשיתוף פעולה בין-לאומי, DFAT האוסטרלית ועוד. הקרן הושקה באו"ם ב-2014 ונועדה לתמוך בפיילוטים ובמסחר של חדשנות, המיועדת לשיפור חייהם של תושבי המדינות המתפתחות. שיתופי פעולה כאלה קיימים גם בין גופים פרטיים ומוסדות פיננסיים לפיתוח. כך, לדוגמה, ה-EBRD משתפת פעולה עם קרן ההון-סיכון הישראלית פיטנגו להקמת קרן בפולין, והלוותה לה לשם כך 11 מיליון דולרים.

## 3. **השקעות בחברות הזנק בתחום החדשנות לפיתוח במסגרת מוסד/קרן פיננסי ישראלי לפיתוח** –

במידה שיוקם מוסד/קרן פיננסי ישראלי לפיתוח (ראו הרחבה להלן בפרק "מימון פעילויות של פיתוח בין-לאומי"), חלק מרכזי מפעילותו יהיה עידוד חדשנות טכנולוגית לעולם המתפתח. בין היתר, יפעל המוסד בתחום באמצעות השקעות הון, הנגשת צורכי העולם המתפתח ליזמים ולחברות ועוד.

**מחקר משווה** – מוסדות פיננסיים לפיתוח במדינות ה-OECD פועלים להגברת הפעילות הכלכלית של מדינתן בשווקים המתפתחים ולעידוד חדשנות המיועדת להם. כך, למשל, ה-IFU הדני מספק הון-סיכון על בסיס עסקי לחברות הפועלות בשווקים מתעוררים באמצעות הון, הלוואות ועוד. ה-IFU תמיד מהווה משקיע מיעוט וחובר למשקיעים פרטיים, לבנקים מקומיים ולמוסדות פיננסיים בין-לאומיים.

מוסד פיננסי לפיתוח יכול לעודד חדשנות לעולם המתפתח גם בכלים אחרים. כך, לדוגמה, ה-FMO ההולנדי מפעיל תחרות בין יזמים בתחומי החקלאות, המזון, האנרגיה המתחדשת והמים, המציעים פתרונות לאתגרים שונים בעולם המתפתח ויכולים לזכות בפרס של עד 625,000 אירו, הניתן ל-5 סטארט-אפים.<sup>54</sup>

## 4. **עידוד הפעילות האקדמית בתחום הפיתוח הבין-לאומי באמצעות המועצה להשכלה גבוהה (מל"ג) והוועדה לתכנון ותקצוב (ות"ת)**

יצירת מערכת גומלין מיטבית עבור תחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי מצריכה בטווח הארוך לבחון גם את תרומת האקדמיה לקידום התחום, לרבות:

- בחינת הצורך והאפשרות להענקת מלגות, קרנות ומענקי מחקר בתחום ה-SDGs.
- בחינת הצורך והאפשרות לעידוד שליחת סטודנטים לתקופות התמחות במדינות מתפתחות.
- עידוד והעלאת מודעות באקדמיה לתחום הפיתוח, בין היתר לשילוב של תכנים מתחום הפיתוח כחלק מתוכניות לימודים של קורסים ומסלולי לימוד אחרים.

<sup>53</sup> <https://www.britishpatientcapital.co.uk>.

<sup>54</sup> <https://finturesolutions.com>.

- בחינת הצורך והאפשרות להנגשת ידע לאקדמאים על קרנות אקדמיות רלוונטיות לתחום הפיתוח בעולם ואפשרויות ייעוץ בתחום.
- בחינת האפשרות של שיתוף פעולה או ליווי אקדמי לאינקובטורים המצמיחים טכנולוגיות עבור העולם המתפתח.
- בחינת האפשרות לסייע במימון נסיעות של אקדמאים ומומחים לכנסים של האו"ם ושל ארגונים בין-לאומיים אחרים.

מומלץ להקים צוות משותף למשרד הכלכלה, משרד החוץ ורשות החדשנות שיציע דרכים למיצובה של ישראל כמרכז לתחום החדשנות לפיתוח בין-לאומי. הצוות יתייעץ ויעבוד בצמוד לתעשיית הון הסיכון והאימפקט, יקיים מחקר מקדים בנושא ויציע מדדים ברורים להגדרת המובילות הישראלית (בין היתר באמצעות עריכת כנס בין-לאומי בישראל בנושא), כך שהדבר יוביל למשיכת משקיעים ולהתעניינות של קרנות ההון-סיכון הישראליות בתחום.



# מימון פעילויות לפיתוח בין-לאומי

## רקע

מימון מאפשר לחברות עסקיות לצמוח ולהוציא אל הפועל מיזמים ועסקאות, כאשר למרבית החברות אין די הון עצמי לביצוען ללא גיוס של מימון נוסף.<sup>55</sup> היצע המימון הקיים שאליו פונות חברות עסקיות לאחר מיצוי ההון העצמי כולל בנקים, קרנות פנסיה, חברות ביטוח, משקיעים פרטיים וארגונים בין-לאומיים. שווי הנכסים הפיננסיים המוחזקים בידי מוסדות ומשקי בית ברחבי העולם, נאמד כיום ב-269 טריליון דולר.<sup>56</sup>

**לעסקים הממוקמים במדינות מפותחות ולמדינות המפותחות עצמן יש עניין בהגדלת פעילותם העסקית בתחום הפיתוח הבין-לאומי.** עסקים הממוקמים במדינות מפותחות מעוניינים לעבוד במדינות מתפתחות, שכן הם יכולים להרוויח מפעילות בשווקים מתפתחים, אשר מהווים שוק המנוצל רק בחלקו. גם המדינות המפותחות מעוניינות בכך משום שפעילות בשווקים מתפתחים יכולה להגדיל את צמיחתן הכלכלית באמצעות הגדלת הייצוא. בנוסף, המדינות המפותחות מעוניינות לקחת חלק במאמצי הסיוע הבין-לאומיים לעמידה ב-SDGs שהציב האו"ם.

**אחד החסמים המרכזיים לפיתוח כלכלי של מדינות מתפתחות הוא מימון:** על מנת לעמוד ב-SDGs במדינות מתפתחות יידרשו השקעות בהיקף של 3.3-4.5 טריליון דולרים לשנה עד שנת 2030.<sup>57</sup> עם זאת, הסיוע הבין-לאומי שניתן בשנת 2014 עמד על 1.4 טריליון דולרים, מה שמותיר פער מימון עצום של 3.1-1.9 טריליון דולרים בשנה.<sup>58</sup> בארגונים הבין-לאומיים דוגמת ה-OECD, הבנק העולמי וה-WEF ובמדינות המפותחות התגבשה ההבנה, כי על מנת לגשר על פער זה, סיוע בין-לאומי של מדינות ופילנתרופיה לבדם לא יספקו את הצרכים, ויש צורך לערב את המגזר הפרטי.

## חסמים להשקעת הון פרטי במדינות מתפתחות

ה-OECD וה-WEF עמדו על החסמים להשקעת הון פרטי במדינות מתפתחות:<sup>59</sup>

1. **החסם הגדול ביותר הוא, שבפני ההשקעה ניצבים סיכונים פיננסיים גבוהים, והמשקיעים דורשים תשואה גבוהה בהתאם.** על כן משקיעים דוחים בקשות למימון מצד המגזר העסקי, או מוכנים לספק מימון רק בריביות גבוהות, שאינן כדאיות לחברות היזמיות. הסיכונים הפיננסיים (אמיתיים או מדומים) שעומדים בפני משקיעים במדינות מתפתחות:

<sup>55</sup> דו"ח הוועדה לבחינת ערבויות המדינה לסחר חוץ, יולי 2013.

<sup>56</sup> IFC, the Promise of Impact Investing, April 2019.

<sup>57</sup> UNCTAD, World Investment Report, 2014.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> OECD/World Economic Forum (2015b), Blended Finance Vol. 1, A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders, OECD/World Economic Forum, Paris/Cologny, Switzerland.



- א. תנודתיות גבוהה בתשואות כתוצאה מחוסר יציבות פוליטית ומשינויי רגולציה.
  - ב. סיכון להגבלת תנועות מט"ח, בדגש על תנועות מט"ח יוצאות.<sup>60</sup>
  - ג. סיכוני נזילות – שוקי הון לא מפותחים מקשים על היכולת להנזיל השקעה ולאחר מקורות מימון מקומיים.
  - ד. סיכונים בתחום המודל העסקי – שווקים חדשים עם מודלים עסקיים חדשים.
2. **שוקי הון לא מפותחים** – במדינות מתפתחות, שוקי ההון (כמו שוקי אג"ח ומניות) לרוב לוקים בהיעדר תשתית ונגישות, בהיקפי מסחר נמוכים, בנזילות נמוכה, במגוון נמוך של מכשירים פיננסיים ובפעילי שוק חסרי ניסיון.
  3. **פערי ידע והעדפת הביתיות (home bias)** – למשקיעים ממדינות מפותחות אין הבנה מספקת של השווקים המתפתחים, שתאפשר להם להעריך נכון את הסיכון ולקבל החלטת השקעה נכונה. מצב זה מוביל לעלות השקעה גבוהה יותר ולהקטנת סיכויי ההצלחה.
  4. **רגולציה מגבילה במדינות המקור והיצע רחב של השקעות אלטרנטיביות** – ממשקיעים פרטיים ומוסדיים מצופה למקסם את התשואה מהשקעה. משקיעים מוסדיים מוגבלים על ידי רגולציה, אשר מגבילה השקעה בנכסים בעלי דירוג אשראי נמוך ובנכסים לא סחירים, הנפוצים במדינות המתפתחות. גם בנקים מוגבלים על ידי הוראות "באזל 3",<sup>61</sup> המגבילות חשיפה להשקעות ברמת סיכון גבוהה, בעוד תשתית עסקית לקויה, חוסר נזילות ופערי מידע מקשים על העמדת בטוחות איכותיות מצד הלווים לבנקים. בנוסף, הביקוש הגבוה להון בשווקים הגלובליים מביא לתחרות גבוהה על השקעת הון ומקטין עוד יותר את סיכויי ההשקעה של משקיעים פרטיים ומוסדיים ממדינות מפותחות בשווקים מסוכנים.
  5. **מסגרת רגולטורית ומשפטית חלשה במדינות המתפתחות** – מגבלות הון ואשראי, מכסים, חוקי עבודה, חוסר בשקיפות, מערכות משפט חלשות ותעריפים לא עקביים מעלים את מורכבות העסקה, מקשים על מימוש תשואה עתידי מהשקעה ומורידים את האטרקטיביות שלה.

## כלי מימון וסיוע

בשל החסמים שפורטו לעיל, הון פרטי לא זורם למדינות מתפתחות בהיקפים שהמדינות המפותחות היו רוצות.<sup>62</sup> לכן, המדינות המפותחות יצרו כמה מכשירים פיננסיים וכלי עזר, אשר יאפשרו לחברות עסקיות לעבוד במדינות מתפתחות, בין היתר במטרה למלא את האינטרסים של המדינות המפותחות.

1. **סיוע טכני** – פתרונות שאינם פיננסיים להתגברות על החסמים להשקעת הון פרטי.
  - א. גישור על פערי מידע וניסיון – הן של המוסדות הפיננסיים והמשקיעים והן של החברות עצמן.
  - ב. בניית יכולות – מימון או מתן של שירותי ייעוץ אסטרטגיים, פיננסיים וטכניים לחברות עסקיות, כך שתוכלנה לגשת לשווקים מתפתחים.
  - ג. סגירה פיננסית – סיוע בגיוס המימון הנדרש לצורך הקמת הפרויקט ותפעולו.

<sup>60</sup> דו"ח הוועדה לבחינת ערבויות המדינה לסחר חוץ, יולי 2013.

<sup>61</sup> Basel III: Finalising post-crisis reforms, Bank for International Settlements, December 2017. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf>.

<sup>62</sup> OECD/World Economic Forum (2015b), Blended Finance Vol. 1, A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders, OECD/World Economic Forum, Paris/Cologny, Switzerland .

2. **מכשירים פיננסיים מפחיתי סיכון** – מאפשרים למוסדות פיננסיים ולמשקיעים פרטיים לצמצם את הסיכון שהם לוקחים בהשקעה, כך שיוכלו לספק הלוואות גדולות יותר בריביות נמוכות יותר גם לחברות העובדות במדינות מתפתחות. ביטוח/ערבות מפחיתים את הסיכון עבור מוסדות פיננסיים ומשקיעים פרטיים.
3. **מימון ישיר** – אספקת מימון ממשלתי לחברות עסקיות.<sup>63</sup> מכשירים פיננסיים אלו יכולים להיות ללא תמורה (מענקים), או בתמורה לחלק בחברה או בפרויקט (השקעות הון). מימון זה מפחית את הסיכון הכרוך במימון פרטי, ובכך יכול לסייע לגיוס משקיעים פרטיים. כאשר מימון ממשלתי מבוסס על עקרונות שוק (במסגרת מוסדות למטרות רווח), הוא יכול גם לספק איתות ("סיגנל") למוסדות למימון פיתוח בין-לאומי, כי ההשקעה היא כדאית, וכך תוכל החברה לגייס מימון נוסף.
  - א. **מענקים** – מתן מימון ללא תמורה או פיצוי.
  - ב. **הלוואות** – הלוואות בתנאי שוק, או הלוואות גמישות / הון בבכירות נמוכה, המאפשרות ריביות נמוכות יותר או תנאים טובים יותר מאשר בשוק.
  - ג. **השקעות הון** – רכישת בעלות חלקית/מלאה בחברה/פרויקט.

## תיבה 8: מימון לפיתוח בין-לאומי

מימון לפיתוח, כולל כספי ODA (Official Development Assistance), כספי ארגונים בין-לאומיים, פילנתרופיה ומימון ממשלתי, שממונף באמצעות מימון פרטי לטובת פיתוח בין-לאומי.

בשנים האחרונות התפתחה גישת המימון המשולב (Blended Finance). מימון משולב הוא השימוש האסטרטגי במימון לפיתוח על מנת לנייד הון פרטי למדינות מתפתחות. למימון משולב שלושה מאפיינים עיקריים:<sup>64</sup>

1. **מינוף** – שימוש בהון הממשלתי כדי לגייס הון פרטי זמין בשווקים העולמיים.
2. **אימפקט** – השקעות שמביאות להתקדמות חברתית, כלכלית וסביבתית.
3. **תשואות** – תשואות למשקיעים בהתאם לציפיות השוק, בהתבסס על הסיכונים האמיתיים והמדומים.

<sup>63</sup> פירוט של המכשירים הפיננסיים העיקריים ניתן למצוא בנספח ה'.

<sup>64</sup> OECD/World Economic Forum (2015b), Blended Finance Vol. 1, A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders, OECD/World Economic Forum, Paris/Cologny, Switzerland.

## פלטפורמות ומוסדות לאספקת כלי מימון

מוסדות שונים מספקים את המכשירים הפיננסיים שפורטו לעיל:

1. **חברות אשראי לייצוא (ECA - Export Credit Agency)** – למרבית המדינות יש סוכנויות, שמטרתן לקדם ייצוא של המדינה שלהן. סוכנויות אלו לרוב מספקות פתרונות מימון ישיר ופתרונות מימון בגיבוי או בערובה ממשלתית לעסקים לצורך הגדלה של היקף הייצוא שלהן.<sup>65</sup>
2. **מוסדות פיננסיים דו-לאומיים לפיתוח (DFI - Development Finance Institution)** – מוסדות פיננסיים מטעם מדינה כלשהי, המספקים מימון לפעילות במדינות מתפתחות. מוסדות אלו יכולים להיות בנקים, חברות בע"מ או חברות ממשלתיות. לכמחצית ממדינות ה-OECD יש DFI המזוהה עמן.
3. **בנקים רב-לאומיים לפיתוח (MDB - Multilateral Development Bank)** – מוסדות רב-לאומיים, המוקמים על ידי כמה מדינות שמשמשות כבעלות מניות במוסדות אלו. מטרת ה-MDBs היא לעודד התקדמות חברתית וכלכלית במדינות מתפתחות, זאת על ידי מימון פרויקטים ותמיכה בהשקעות.<sup>66</sup> להלן הבנקים הרב-לאומיים לפיתוח המרכזיים:<sup>67</sup>

- א. World Bank Group (בפרט International Finance Corporation, International Development Association)
- ב. African Development Bank
- ג. Asian Development Bank
- ד. Asian Infrastructure Investment Bank
- ה. European Bank for Reconstruction and Development
- ו. European Investment Bank
- ז. Inter-American Development Bank
- ח. Islamic Development Bank

פרק זה מחולק לחלקים הבאים:

- סקירת פתרונות מימון בישראל
- מיפוי פערים בתחום המימון
- סקירה משווה ופתרונות אפשריים
- המלצות

<sup>65</sup> Export Finance Australia, What's an export credit agency? - <https://www.exportfinance.gov.au/about-us/whats-an-export-credit-agency>.

<sup>66</sup> European Investment Bank, Multilateral development banks - [https://www.eib.org/en/about/partners/development\\_banks/index.htm](https://www.eib.org/en/about/partners/development_banks/index.htm).

<sup>67</sup> European Investment Bank, multilateral development banks-who are they - [https://www.eib.org/en/about/partners/development\\_banks/who-are-they.htm](https://www.eib.org/en/about/partners/development_banks/who-are-they.htm).

## סקירת פתרונות מימון בישראל

פתרונות מימון בישראל מסופקים על ידי השוק הפרטי, הכולל בנקים, חברות ביטוח ומשקיעים פרטיים,<sup>68</sup> וכן על ידי המדינה, באמצעות החברה הממשלתית "אשרא" וקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה.

### טבלה 5:

#### פלטפורמות לאספקת פתרונות מימון בישראל ומכשירים פיננסיים מרכזיים

פלטפורמה	מכשירים פיננסיים	פרטי/ ממשלתי	רלוונטיות לסוגי עסקאות	רלוונטיות לסוגי חברות/ משך עסקאות	היצע המימון בישראל לפעילות עסקית במדינות מתפתחות
בנקים	הלוואות בתנאי שוק	פרטי	עסקאות ביטוח אשראי מקומי ובין-לאומי	חברות בינוניות + וגדולות + קטנות	נמוך
חברות ביטוח <sup>69</sup>	ביטוח אשראי	פרטי	ביטוח אשראי מקומי ובין-לאומי	טווח קצר (עד שנה) וחלקית טווח בינוני	נמוך
קרנות ומשקיעים פרטיים	השקעות הון	פרטי	עסקאות מימון פרויקטים + השקעות הון		נמוך
קרנות אימפקט	השקעות הון	פרטי	עסקאות מימון פרויקטים + השקעות הון		נמוך
"אשרא"	ביטוח אשראי + ערבויות ביצוע	ממשלתי	עסקאות ייצוא	טווח ארוך של יותר משנה; חברות בינוניות + וגדולות + קטנות	גבוה
קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים	הלוואות	ממשלתי + פרטי	הון חוזר, עסקאות ייצוא		גבוה

### הרחבה על פתרונות מימון לפיתוח המסופקים על ידי המדינה

מרבית פתרונות המימון הממשלתיים בתחום הפיתוח המסופקים בישראל מוצעים על ידי החברה הממשלתית "אשרא". הביטוח ש"אשרא" מספקת מגובה ב-100% ערבות מדינה. נכון לשנת 2020, מגבלת הערבות של

<sup>68</sup> OECD/World Economic Forum (2015b), Blended Finance Vol. 1, A Primer for Development Finance and Philanthropic Funders, OECD/World Economic Forum, Paris/Cologny, Switzerland.

<sup>69</sup> כיום קיימות שלוש חברות ביטוח פרטיות, המבטחות סיכוני סחר חוץ: "כלל", "קופאס" ו"בסס"ח" (שהייתה בעבר חברה ממשלתית ובהמשך הופרטה).

"אשרא" עומדת על 3.5 מיליארד דולרים, מתוכה מנוצלים כ-2.5 מיליארד דולרים.<sup>70</sup> "אשרא" מספקת חיסוי בשיעור של עד 95% לסיכונים פוליטיים (החייב הוא ריבון) ועד 90% לסיכונים אחרים מסחריים.<sup>71</sup> חברת "אשרא" מספקת פוליסות ביטוח בעסקאות סחר חוץ, ואינה מהווה מקור להשקעות הוניות או מתווך מקצועי להגדלת הגישה של יוצאים לשווקים ולשיפור הפיתוח העסקי שלהם. בנספח X יפורטו המוצרים ש"אשרא" מספקת.

**נוסף על אלו, קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים** מציעה כמה מסלולים, בהם לעסקים בהקמה, השקעות לתעשייה ועסקים יוצאים. המסלולים נבדלים בגובה המרבי של ההלוואה, בדרישה לביטחונות ובשיעור הערבות הניתנת על ידי המדינה.<sup>72</sup> ליצואנים מסלול מועדף, והם יכולים לקבל הלוואה בסך של עד 12% ממחזור המכירות (לעומת עד 8% לעסקים שאינם יוצאים). ההלוואות ניתנות מכספי גופים מממנים (בנקים ו/או גופים מוסדיים), כאשר המדינה ערבה להפסדים של אותם גופים עד לסך הנע בין 60%-ל-85% מגובה הלוואה ספציפית ועד למכסה כוללת עבור כל מממן.<sup>73</sup>

## מיפוי פערים בתחום המימון לפיתוח בין-לאומי

כדי לזהות את הפערים של חברות ישראליות בתחום המימון לפיתוח בין-לאומי, נאספו נתונים ממספר מקורות:

1. **איכותני** – נערכו ראיונות עומק עם חברות ישראליות הפועלות או השואפות לפעול בשווקים מתפתחים.
2. **כמותני** – נערך סקר אינטרנטי בנוגע למקורות המימון הזמינים כיום לחברות ישראליות והצורך במכשירים פיננסיים חדשים. על הסקר ענו 138 חברות, המהוות מדגם של כ-7.5% מסך החברות שמייצאות כיום למדינות מתפתחות.<sup>74</sup> תוצאות הסקר הרלוונטיות מפורטות בתיבה 10, ושאלון הסקר מופיע בנספח ו.<sup>75</sup>

**בחינת הפערים בוצעה בראי החברות הפרטיות.** במסגרת איסוף הנתונים מהחברות ודיוני הצוות הבין-משרדי עלה, כי על מנת לנתח ולעמוד בצורה מדויקת יותר על הפערים, יש לחלק את החברות לשתי קבוצות:

1. **חברות בינוניות וגדולות** – מחזור של יותר מ-10 מיליון דולרים.
2. **חברות קטנות** – מחזור של עד 10 מיליון דולרים.

<sup>70</sup> אגף החשב הכללי, משרד האוצר.

<sup>71</sup> "אשרא", דו"ח שנתי 2018.

<sup>72</sup> הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, הלוואה בערבות מדינה - <https://www.sba.org.il/hb/AidPrograms/Pages/pr10.aspx>.  
משרד האוצר, נתונים על פעילות קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה -

<https://mof.gov.il/AG/FinancingAndCredit/StateGuarantees/Documents/BusinessLoansFound.pdf>.

<sup>73</sup> אגף החשב הכללי, קרן להעמדת הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה -

<https://mof.gov.il/AG/FinancingAndCredit/StateGuarantees/Pages/BusinessLoans.aspx>.

<sup>74</sup> לפי נתוני משרד הכלכלה, כ-6,000 חברות מייצאות למדינות מתפתחות, מתוכן רק כ-1,700 נחשבות ליצואניות משום שהיקף הייצוא שלהן עולה על 100,000 דולר בשנה.

<sup>75</sup> הערכות של מספר החברות המייצאות נעות בטווח של 4,000-12,000. שיעור סך הייצוא הישראלי (סחורות ושירותים) למדינות מתפתחות מכלל יעדי הייצוא הוא 24%. בהתאם לכך, ניתן להעריך שסך החברות שמייצאות כיום למדינות מתפתחות הוא 2,880.

## 1. פערי מידע וניסיון

**בקרב חברות ישראליות קיימים פערי מידע וניסיון, היוצרים קושי בקבלת מימון.** פערים אלו כוללים היכרות מועטה עם מקורות המימון ותהליכי העבודה הפרטניים להשגת המימון:

- א. חוסר במידע מספק על אודות אפשרויות המימון הקיימות בארץ ובעיקר בעולם: מוסדות פיננסיים בין-לאומיים, MDBs, DFIs, ECAs וקרנות.
- ב. חוסר ניסיון בתהליך הגשת בקשות למימון ובהתנהלות מול גופים פיננסיים ומוסדות פיתוח בין-לאומיים.
- ג. חוסר ביכולת של גורמים ממשלתיים/סמי-ממשלתיים/פרטיים בשוק הישראלי ליעץ לחברות בתחומי השגת מימון לפרויקטים במדינות מתפתחות. משיחות עם יצואנים עלה, כי סיוע בעבודה עם גופי פיתוח בין-לאומיים להשגת מימון יהיה משמעותי מאוד עבורם.
- ד. היעדר הסיוע בהגשת בקשות מימון מביא לצורך במאמץ גדול (בפועל או לפי תפיסת החברה), כך שלעיתים המשאבים הנדרשים להגשת בקשת מימון גבוהים מדי ביחס לתועלת הצפויה מהם.
- ה. חוסר היכרות עם מאפייניו הייחודיים של עולם הפיתוח הבין-לאומי.

### פערי מידע וניסיון בחברות בינוניות וגדולות כפי שבאו לידי ביטוי בסקר

- 38% מהמשיבות ניסו להשיג מימון מגורמים לא ישראלים (DFI, גופי מימון של ממשלות זרות, בנק מסחרי זר) ו-49% ניסו להשיג מימון מגורמים ישראלים ("אשרא"), מבטחים פרטיים מקומיים, בנק מסחרי ישראלי וממשלה).
- 17% מהחברות הבינוניות והגדולות שהשיבו טענו שהסיבות לכך שכשלו בהשגת מימון קשורות לפערי מידע (התפלגות התשובות בתיבה 10):
  - o רק 4% רשמו חוסר היכרות עם אפשרויות מימון כסיבה לאי השגת המימון.
  - o בנוסף, 13% מהמשיבות ציינו את המאמץ הנדרש מהחברה להשגת המימון כסיבה לאי השגת המימון.

### פערי מידע וניסיון בחברות קטנות כפי שבאו לידי ביטוי בסקר

- 30% מהמשיבות ניסו להשיג מימון מגורמים לא-ישראלים (בנק לפיתוח, גופי מימון של ממשלות זרות, בנק מסחרי זר) ו-36% ניסו להשיג מימון מגורמים ישראלים ("אשרא"), מבטחים פרטיים מקומיים, בנק מסחרי ישראלי וממשלה).
- 33% מהחברות הקטנות שהשיבו טענו, שהסיבות לכך שכשלו בהשגת מימון קשורות לפערי מידע (התפלגות התשובות בתיבה 10):
  - o 15% מהחברות הקטנות טענו לסקר רשמו חוסר היכרות עם אפשרויות מימון כסיבה לאי השגת המימון.
  - o בנוסף, 18% מהמשיבות לסקר ציינו את המאמץ הנדרש מהחברה להשגת המימון כסיבה לאי השגת המימון.



עבור חברות קטנות, אפילו יותר מחברות בינוניות וגדולות, המשאבים הנדרשים להגשת בקשת מימון גבוהים מדי ביחס לתוחלת התועלת.

## 2. המימון המקומי לא נותן מענה מספק

ב"סקירת פתרונות מימון בישראל" פורטו המכשירים הפיננסיים הקיימים בישראל. עם זאת, במסגרת סל פתרונות המימון, השיבו החברות בסקר שנכון שיהיו מכשירי מימון ישראליים מגוונים, שיוכלו לתת מענה לצרכים שונים.

### לעמדת החברות נדרשת גמישות במכשירים הפיננסיים, בין היתר עבור:

- מענה לצרכים שונים של החברה או הפרויקט – חברות שונות ובשלבם עסקיים שונים זקוקות למימון מסוגים שונים. לדוגמה, פרויקטים ללא מקורות הכנסה מיידיים יתקשו לקבל הלוואה. אולם, הלוואה לעומת השקעת הון מאפשרת לשמור על השליטה בחברה.
- מקסום ההון העצמי.
- גישה למממנים שמציעים ערך מוסף מעבר למימון עצמו ויכולים לסייע לחברה באפיקים אחרים:

- o יצירת שוק לחברות במדינות היעד
- o יצירת צבר שוטף של עסקאות
- o סיוע בסגירה פיננסית
- o גישה למכרזים במדינות היעד
- o סיוע בפיתוח עסקי
- o סיוע טכני לפרויקטים
- o עידוד אינטגרציה בין חברות

## המימון המקומי בראי חברות בינוניות וגדולות

23% מהמשיבות רשמו, כי מחסור באפשרויות מימון ישראליות הוא הסיבה לאי השגת מלוא המימון.

בנספח ו' ניתן לראות, כי המכשיר הפיננסי שהיה הקשה ביותר להשגה עבור חברות בינוניות וגדולות הוא השקעות הון. בפרט, מתוך החברות שגייסו הון (equity) בהיקף של 250 אלף דולר ופחות, אף אחת לא הצליחה לגייס את הסכום המבוקש.

## המימון המקומי בראי חברות קטנות

21% מהמשיבות רשמו, כי מחסור באפשרויות מימון ישראליות הוא הסיבה לאי השגת מלוא המימון.

בנספח ו' אפשר לראות, כי מכשירים פיננסיים משלושת הסוגים שנבחנו (ערבויות, הלוואות והון) היו קשים להשגה עבור חברות קטנות יותר מאשר עבור חברות בינוניות וגדולות. הקושי של חברות קטנות להשיג מכשירים פיננסיים משתנה בין סוגי המכשירים ובין היקפי המימון המבוקש.

## תיבה 9:

### סיבות נוספות לאי-השגת מימון, המעידות על חסמים בפני החברות

51% מהחברות הבינוניות והגדולות שהשיבו רשמו, שהסיבות לאי-השגת מלוא המימון הן התנאים הנלווים למימון, עלות המימון או חוסר נכונות של הגוף הפיננסי.

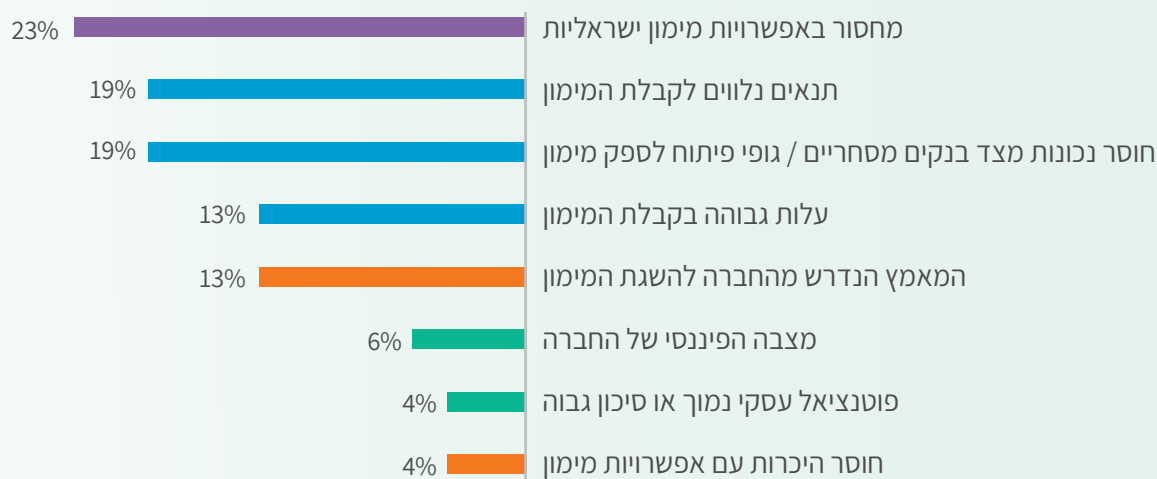
32% מהחברות הקטנות שהשיבו רשמו, שהסיבות לאי-השגת מלוא המימון הן התנאים הנלווים למימון, עלות המימון או חוסר נכונות של הגוף הפיננסי.



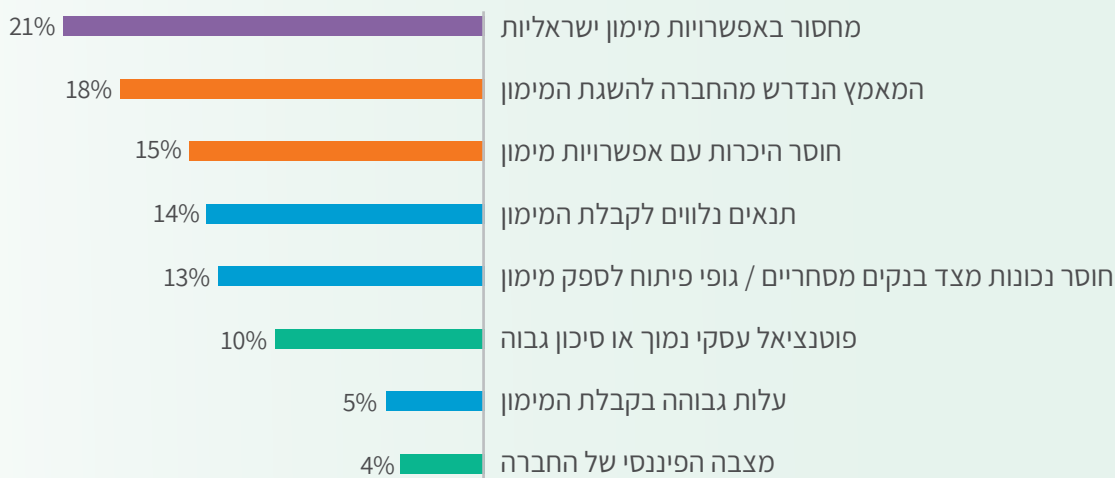
## תיבה 10:

מענה לסקר – הסיבות המרכזיות (לטענת החברות) לכך שהן לא קיבלו מימון, והמקורות שמהם ניסו החברות להשיג מימון בשלוש השנים האחרונות:

### הסיבות לאי-השגת מלוא המימון - חברות בינוניות וגדולות

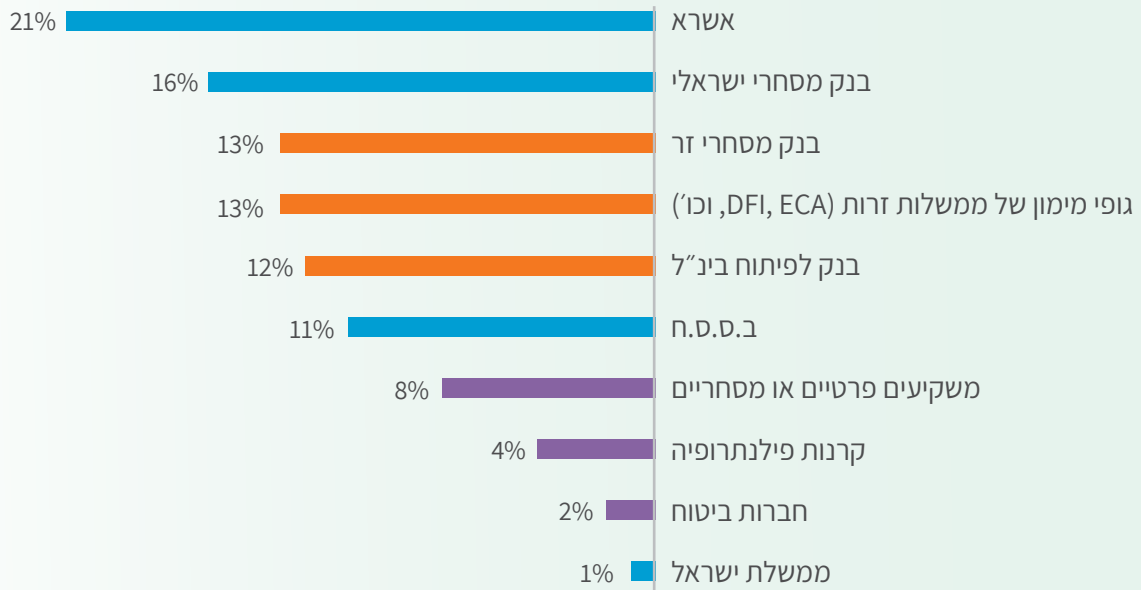


### הסיבות לאי-השגת מלוא המימון - חברות קטנות

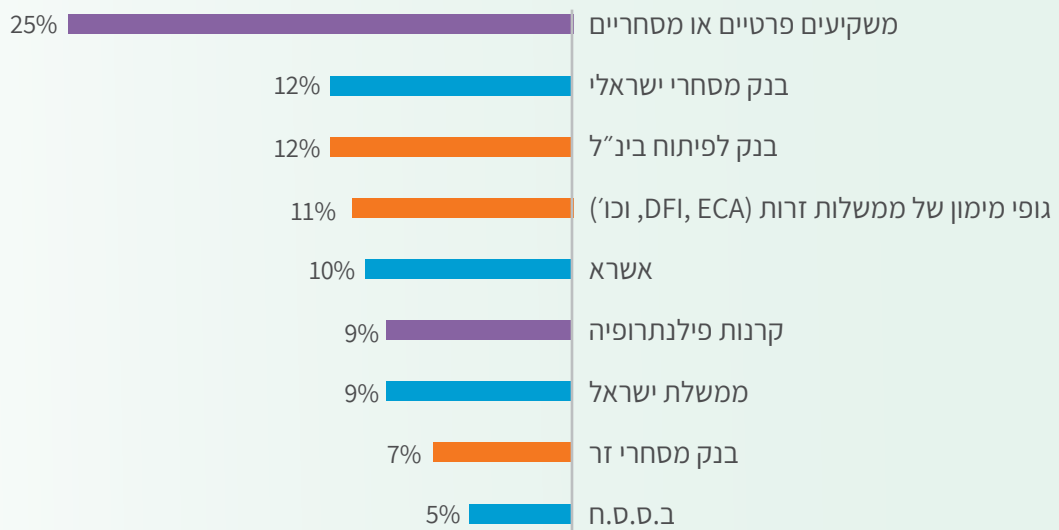


■ אחר ■ "הקצאה יעילה" ■ סיבות נוספות שמעידות על חסמים ■ פערי מידע

### מקורות שמהם ניסו חברות להשיג מימון - חברות בינוניות וגדולות



### מקורות שמהם ניסו חברות להשיג מימון - חברות קטנות



■ מקורות מימון בין-לאומיים   
 ■ מקורות מימון ישראליים   
 ■ לא ברור אם ישראלי או בין-לאומי

### 3. קושי של חברות ישראליות בגישה למימון בין-לאומי

היקף המימון העולמי לפיתוח בין-לאומי ולמדינות מתפתחות עמד על כ-1.5 טריליון דולרים בשנת 2016.<sup>76</sup> מסכום זה, כחצי טריליון מושקע על ידי גופים פיננסיים ציבוריים וכ-850 מיליארד מושקעים על-ידי גופים פיננסיים פרטיים. כחלק מהמאמץ הגלובלי למשיכת הון פרטי נוסף לתחום הפיתוח הבין-לאומי, חלק מהמימון הציבורי מושקע בתנאים מסובסדים. במסגרת זו, הגישה הרווחת בקרב המוסדות הפיננסיים בתחום הפיתוח הבין-לאומי היא שיש מחסור בעסקאות ששיעור התשואה בהן תואם לסיכון. גישה זו היא אחת הסיבות לכך שמוסדות פיננסיים נוקטים כמה שיטות לאיתור עסקאות ולהצטרפות למימון:

- מימון באמצעות קונסורציום – בשיטה זו מוסד אחד מאתר את העסקה ועורך את בדיקת הנאותות. במידה שהחליט להשקיע, המוסד פועל באחת משתי דרכים – הובלת גיוס המימון בקרב יתר הגופים הפיננסיים, או ביצוע ההשקעה מתוך קרן משותפת עם מוסדות פיננסיים אחרים, שמאפשרת השקעה משותפת אוטומטית בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהסכם בין המוסדות.
- התמקדות בחברות שמומנו על ידם בעבר ובחברות הממוקמות בקרבה גיאוגרפית למוסד – השקעה בחברות שהוכיחו את עצמן בעסקאות שהמוסד מימן בעבר ובחברות שנמצאות בקרבתו הגיאוגרפית מקילה על ביצוע הערכת הסיכון וכרוכה בעלויות עסקה קטנות יותר.

המאפיינים האלו מקשים על חברות ישראליות לגייס מימון בין-לאומי לפעילות בתחום הפיתוח, כפי שיוסבר להלן.

#### א. קושי להתגבר על בעיית מידע א-סימטרי ("היעדר סיגנל") בגיוס מימון מגופי מימון זרים או בין-לאומיים

האתגר של חברות ישראליות בתחום הפיתוח בגיוס מימון בין-לאומי מתחיל במשקיע הראשון. חברות ישראליות נתקלות בקושי מבני לגייס מימון מגופים למימון פיתוח בין-לאומי מהסיבות האלה:

- **לרוב החברות הישראליות אין היסטוריית פרויקטים בתחום הפיתוח וגופי מימון בין-לאומיים לרוב לא מכירים את החברות הישראליות,** וכתוצאה מכך הבחינה של בקשות המימון שלהן כרוכה בעלות גבוהה, שעשויה להיות לא כדאית ביחס לחברות מוכרות יותר.
- **גופים למימון פיתוח בין-לאומי אינם נגישים לחברות ישראליות, בין היתר בשל היעדר סיגנל<sup>77</sup> לאיכות החברה ו/או הפרויקט** – עצם ההשקעה של מוסד פיננסי בחברה מאותת למשקיעים אחרים, שההשקעה כדאית ושהחברה עומדת בסטנדרטים סביבתיים וחברתיים. כתוצאה מכך, למממנים נוספים יש נכונות להצטרף לעסקה (מודל "להקת הזאבים") באופן שמגביר את סיכויי החברה להגיע לסגירה פיננסית של העסקה. הסיגנל חשוב במיוחד לחברות ישראליות בשל עלויות העסקה והסיכון הגבוהים יותר, הנדרשים ממוסדות מימון בין-לאומי לשם השקעה בהן.

<sup>76</sup> OECD. Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019.

UNCTAD, World Investment Report, 2014.

<sup>77</sup> סיגנל הוא פתרון לבעיה של מידע א-סימטרי בין שני צדדים. בהינתן שבשוק פועלות חברות "טובות" ו"רעות" למשקיעים הזרים קשה להבחין ביניהן כשמודבר בחברות ישראליות לא מוכרות. באמצעות הסיגנל חברה מצליחה לאותת למשקיע לאיזה משתי הקבוצות היא משתייכת. סיגנל שכזה יכול להיות בדמות מממן אחר שהסכים להשקיע בחברה. רצוי מממן שיתר המשקיעים הזרים מכירים ופועל למטרות רווח כדי שהסיגנל יהיה בעל ערך.

- **הפרויקטים של החברות הישראליות בתחום הפיתוח הם לרוב בהיקף קטן מדי**, שאינו משתלם ביחס למאמץ הנדרש מצד גופים למימון פיתוח בין-לאומי לצורך מימוןם וביחס ליתר העסקאות שאותן הם יכולים לממן.
- חשוב לציין, כי על בסיס הניסיון בעבודה עם בנקים רב-לאומיים לפיתוח, כפי שמפורט בפרק "קידום פעילות המגזר הפרטי", ניתן לייצר בבנקים חשיפה לפעילות וליכולות של חברות ישראליות גם ללא מימון. חשיפה שכזו דורשת פעילות מקצועית ורציפה עם גופי המימון.

## ב. יתרון לחברות זרות בגופים לאומיים העוסקים במימון לפיתוח

### הצוות נדרש לבחון האם חברות ישראליות נמצאות בנחיתות בקבלת מימון מכיוון שאין פלטפורמת מימון ישראלית.

**יש שני סוגים של DFIs - tied ו-untied.** ב-DFI מסוג tied, רכיב לאומי הוא תנאי לקבלת מימון ישיר מה-DFI, ואילו ב-DFI מסוג untied, גם חברות לא מהלאום של ה-DFI יכולות להגיש בקשה למימון. מסקירת ה-DFIs הדו-לאומיים של מדינות מפותחות עולה, כי 40% מהם tied, כלומר חברה ישראלית יכולה לבקש מימון באופן ישיר מכ-60% מה-DFIs. כפי שעלה בשיחות עם ה-DAC, הטרנד בימים אלו הוא לעבור ל-DFI מסוג untied.

### במקרה של DFI מסוג tied, כדי לבקש מימון, חברה ישראלית צריכה להירשם במדינה או לחבור לחברה מאותה המדינה - חלופות שלרוב מעכבות, מסבכות ומייקרות את גיוס המימון.

גם ב-DFIs מסוג untied יש הטיה לטובת החברות הלאומיות, המתבטאת באופנים הבאים:

- **הטיה פורמלית** – מתן עדיפות לחברות לאומיות בהתאם לדרישות הזיכיון מהממשלה ו/או במסגרת קריטריונים לבחינת השקעות.<sup>78</sup> עם זאת, בניגוד ל-DFI מסוג tied, גם חברות לא-לאומיות יכולות לבקש מימון באופן ישיר מה-DFI. כך נעשה, בין היתר, בבריטניה, בגרמניה, בהולנד, בנורווגיה, בספרד ובארה"ב.
- **הטיה לא פורמלית** – ההעדפה שניתנת לחברות לאומיות ידועה לכול, למרות שאינה מוצהרת באופן פורמלי.<sup>79</sup> המוסדות מטים את המימון לטובת חברות לאומיות ומעודדים אותן לבקש מימון באמצעות: התמקדות בסקטורים שבהם למדינה יש יתרון יחסי, הצבת שיעור החברות הלאומיות מסך הפורטפוליו כיעד וכמדד להצלחה, הנגשת הכלים והמידע לחברות הלאומיות ועידודן לבקש מימון (למשל, באתר של DEG יש יותר מידע בגרמנית מאשר באנגלית).

אמצעים אלו מושפעים ממדיניות ממשלתית, וככאלו משקפים את סדרי העדיפויות הלאומיים ומקדמים אותם באופן פעיל. סדרי עדיפויות אלה, באופן טבעי, אינם מכוונים לחוזקות של התעשייה הישראלית, ובשל כך נוצרת נחיתות מובנית של חברות ישראליות בגישה למימון מ-DFIs.

<sup>78</sup> EDFI, 2015.

<sup>79</sup> עלה בשיחות עם סמנכ"לים מה-DFIs במעבדת DFI, ה-OECD, מנהלי ארגון הגג האירופי EDFI.



**מהמפורט לעיל עולה, בין היתר, כי חברות ישראליות עשויות להיות בנחיתות ביחס לחברות מתחרות בקבלת מימון מ-DFIs.** בשל כך צפוי, שחברות ישראליות תתקשינה בקבלת מימון מ-DFIs של מדינות אחרות כאשר הן נבחנו אל מול חברות לאומיות.

ישנו קושי להשיג נתונים על השקעות של DFIs לפי ארץ המקור של החברות בהן השקיעו. עם זאת, נתונים מהפורטפוליו של Norfund, ה-DFI הנורווגי, ממחישים את עמדת הנחיתות של חברות שאינן נורווגיות בקבלת מימון למרות שהוא מוגדר כ-untied. רוב הפורטפוליו של Norfund, 54%, מושקע בחברות/פרויקטים נורווגיים או בחברות/פרויקטים עם רכיבים נורווגיים משמעותיים. 36% מהפורטפוליו של Norfund מושקע בפרויקטים/חברות שאינם כוללים רכיבים נורווגיים, אך נתמכים על ידי DFI אחר. רק 10% מהפורטפוליו של Norfund מושקע בפרויקטים/חברות שאינם כוללים רכיבים נורווגיים ולא נתמכים על ידי DFI אחר.<sup>80</sup>

## סקירה משווה מהעולם לפתרונות אפשריים

### פלטפורמות אפשריות

1. **חברות אשראי לייצוא (ECA)** – מטרתן לקדם ייצוא של המדינה שלהן. יכולות לספק ביטוח/ערבוביות, הלוואות ומענקים. לדוגמה: חברת "אשרא".
2. **בנקים רב-לאומיים (MDB)**
  - א. חברות בבנק, לדוגמה: ישראל ב-AIIB.
  - ב. קרן ממשלתית, לדוגמה: קרן סין ב-IDB.
  - ג. קרן במימון משולב (ציבורי ופרטי), לדוגמה: קרן מוסדיים ב-IDB.
3. **קרנות רב-לאומיות** – שיתוף פעולה בין קרנות, לדוגמה: GEF.
4. **קרנות ישראליות**
  - א. בניהול משותף (פרטי-ממשלתי), לדוגמה: קרן הלוואות לעסקים קטנים בערבוביות המדינה.
  - ב. בניהול מגזר פרטי.
    - (1) הון ממשלתי, לדוגמה: הלוואות תקציביות.
    - (2) הון משולב, לדוגמה: קרן מנוף.
5. **מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI)**
  - א. הון ממשלתי, לדוגמה: IFU הדני.
  - ב. הון משולב, לדוגמה: FMO ההולנדי.
  - ג. הון פרטי, לדוגמה: JP Morgan DFI.

<sup>80</sup> Norad, 2015. Norfund portfolio data\_evaluation report appendix\_January 2015.xlsx.

## משתנים להשוואה

לטובת בחינת הפלטפורמות שפורטו לעיל, יושוו המשתנים האלה:

1. **מאקרו – בראי המדינה**
  - א. **תרומה מדינית** – עד כמה הפלטפורמה משרתת את המדיניות הממשלתית? האם הכסף שיושקע (ממשלתי או לא) מקושר לישראל?
  - ב. **תרומה לאימפקט** – מידת התרומה ל-SDGs.
  - ג. **תרומה אפשרית לחברות ישראליות** – האם אפשר להתאים את כלי המימון המוצעים לחברות ישראליות? עד כמה יש לישראל השפעה בקבלת החלטות על קריטריונים לבחירה?
  - ד. **אפשרות בחירה של מדינות יעד** – האם אפשר לבחור את המדינות שבהן הפלטפורמה פועלת לפי מדינות היעד של ישראל?
  - ה. **חשיבות ברמה הבין-לאומית** – מה המשמעות של הימצאות/אי הימצאות ישראל בפלטפורמה?
2. **בראי החברה המסחרית הישראלית**
  - א. **סיגנל להשגת מימון מגופים אחרים** – האם השקעה של הפלטפורמה בחברות ישראליות תוביל להשקעות נוספות?
  - ב. **נגישות/תרבות/שפה** – עד כמה נגישה הפלטפורמה ונוחה לעבודה עבור החברות הישראליות?
  - ג. **יצירת צבר פרויקטים עבור חברות ישראליות** – איתור וקידום הזדמנויות מגוונות לחברות ישראליות.
  - ד. **סיוע בסגירה פיננסית** – סיוע בגיוס המימון הנדרש לכל שלבי הפרויקט.
  - ה. **כתובת לנושאי פיתוח לחברות ישראליות** – ייעוץ לפעילות מסחרית בתחום הפיתוח הבין-לאומי והתאמה לצורכי המדינות המתפתחות.
  - ו. **דגש על חברות קטנות ובינוניות** – האם אפשר להתאים לצרכים של SME?
  - ז. **פתרון מעטפת לפרויקט** – יכולת לתת פתרון "מקצה לקצה", כולל בניית יכולות/סיוע טכני.
  - ח. **אינטגרציה בין חברות** – יכולת לחבר בין חברות שונות לפרויקט משותף.
  - ט. **הנגשת מידע ופיתוח עסקי**.

כמתואר בטבלה 6, הצוות ביצע בחינה מעמיקה של הפלטפורמות אשר באמצעותן ניתן לגוון את המכשירים הפיננסיים בישראל ולסייע לחברות ישראליות בגישה למימון בין-לאומי. בחינה זו הביאה למסקנה, כי מנקודת המבט של החברה העסקית פלטפורמות מקומיות מניבות יתרונות עודפים על פני פלטפורמות בין-לאומיות בכל הקשור לפערי מידע ולחסמים פיננסיים. כמו כן, פלטפורמות מקומיות נותנות מענה טוב יותר לאינטרסים מנקודת המבט של המדינה, בראשם תרומה מדינית, תרומה לאימפקט ואפשרות לבחירת המדינות בהן תתמקד הפעילות.

לאור ממצאים אלו, מרבית המדינות המתקדמות ב-OECD פועלות גם במישור הדו-לאומי, בנוסף למישור הרב-לאומי, ומחזיקות במוסד פיננסי לפיתוח (DFI) או בקרן מקומית.

## טבלה 6:

### השוואת פלטפורמות אפשריות

DFI			קרנות ישראליות			קרנות רב-לאומיות	בנקים רב-לאומיים			ECA	
הון פרטי	הון משולב	הון ממשלתי	בניהול מגזר פרטי		בניהול ממשלתי		קרן מימון משולב	קרן ממשלתית	חברות		
			הון משולב	הון ממשלתי							
בראי המדינה											
נמוך	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	בינוני	בינוני	בינוני	בינוני	גבוה	תרומה מדינית
גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	בינוני	תרומה לאימפקט
גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	גבוה	תרומה אפשרית לחברות ישראליות
נמוך	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	בינוני	בינוני	נמוך	בינוני	אפשרות בחירת מדינות
		גבוה								גבוה	חשיבות ברמה הבין-לאומית
בראי החברה המסחרית הישראלית											
בינוני	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	בינוני	בינוני	נמוך	נמוך	גבוה	סיגנל להשגת מימון מגופים אחרים
גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	גבוה	נגישות/תרבות/שפה
גבוה	גבוה	גבוה	בינוני	בינוני	בינוני	בינוני	בינוני	נמוך	נמוך	נמוך	יצירת צבר פרויקטים לחברות ישראליות
גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	סיוע בסגירה פיננסית
בינוני	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	כתובת לנושאי פיתוח לחברות ישראליות
נמוך	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	בינוני	דגש על SME

DFI			קרנות ישראליות			קרנות רב-לאומיות	בנקים רב-לאומיים			ECA	
הון פרטי	הון משולב	הון ממשלתי	בניהול מגזר פרטי		בניהול ממשלתי		קרן מימון משולב	קרן ממשלתית	חברות		
			הון משולב	הון ממשלתי							
בינוני	גבוה	גבוה	בינוני	בינוני	בינוני	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	פתרון מעטפת לפרויקט
בינוני	גבוה	גבוה	בינוני	בינוני	בינוני	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	אינטגרציה בין חברות
בינוני	גבוה	גבוה	בינוני	בינוני	בינוני	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	הנגשת מידע ופיתוח עסקי

## המלצות

### 1. מענה לפערי מידע וניסיון – מוצע לסייע לחברות הישראליות להתגבר על פערי המידע והניסיון באמצעות:

- חיזוק המומחיות המקומית, הממשלתית והחוף-ממשלתית, במימון לפיתוח בין-לאומי ובפרט בהשגת מימון ממוסדות פיתוח רב-לאומיים ומ-DFIs זרים.
- הנגשת מידע וידע רלוונטי למימון בין-לאומי לפיתוח לחברות הישראליות, ובכלל זאת הגברת החשיפה של חברות ישראליות למוסדות הפיתוח הרב-לאומיים ול-DFIs הזרים.
- מתן שירותי ייעוץ וליווי לחברות הישראליות בהשגת מימון בין-לאומי.
- הגברת החשיפה של גופי מימון בין-לאומיים לחברות ישראליות.

### 2. בנוגע לחסמים הפיננסיים שזוהו, הצוות דן בכמה חלופות בטרם התקבלה החלטה:

- הקמת קרן ישראלית לפיתוח בין-לאומי, במימון משותף פרטי וממשלתי ובניהול פרטי.** הקרן תספק מימון בהיקפים קטנים לחברות ישראליות, בדגש על equity, ובכך תעניק להן "סיגנל" אשר יסייע להן בהשגת מימון זר ובסגירה פיננסית. הקרן תוכל להיות מוקד של מידע וידע בעבור החברות הישראליות ותייצר בעבורן שוק והזדמנויות לפעילות במדינות מתפתחות בשיתוף פעולה עם גורמי מימון זרים. המודל עליו מבוססת ההצעה הוא קרן ה-SDG הדנית, שהוקמה בשנת 2018, כמפורט בתיבה 11. בשונה ממוסד פיננסי לפיתוח (DFI), חיי הקרן קצובים בזמן, הקמתה פשוטה יותר, דורשת פחות משאבים ומאפשרת גמישות רבה יותר לממשלה. בנוסף, קרן מאפשרת חלוקת סיכון מלאה עם המגזר הפרטי והפעלתה יכולה להתבצע על בסיס מומחיות של קרנות זרות ובכך גם להאיץ את התפתחות תעשיית המימון בישראל בתחום זה. זאת, בדומה להצלחת קרנות תנופה בהאצת תעשיית ההון סיכון בישראל.
- הקמת מוסד ישראלי פיננסי לפיתוח (DFI) בבעלות משותפת ממשלתית-פרטית (לדוגמה):** הקמת מוסד ישראלי למימון פיתוח בין-לאומי בשיתוף הממשלה והמגזר הפרטי, בדומה ל-DFIs האירופיים. הקמת גוף שכזה כרוכה בתקציבים גדולים, בתשומות ניהוליות משמעותיות ובזמן פיתוח ארוך עד להשקת הגוף.

### הצוות הגיע להסכמה, כי טרם הבשילה השעה לקידום חלופה ב' – הקמת מוסד ישראלי פיננסי

**לפיתוח.** DFI ישראלי הוא מענה מתקדם לתחום המימון לפיתוח בין-לאומי, אשר הקמתו כרוכה בתשומות משמעותיות. על כן יש לשוב לבחון את האפשרות להקמת DFI ישראלי בעוד כמה שנים, עת תתגבר הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי, בדגש על פעילות של חברות ישראליות במדינות מתפתחות.

**תיבה 11:**

**המודל של קרן ה-SDG הדנית<sup>81</sup>**

מכשירים	הון (אקוויטי) בתנאים של משקיע מיעוט לטווח ארוך, עם זכות הצבעה ואקזיט מוסכם
	מימון ביניים (מזנין) בתנאים של הלוואה נחותה לטווח ארוך, עם אפשרות להמרה למניות
השקעה מינימלית	4 מיליון דולרים (המהווים 20% לכל היותר מההשקעה הנדרשת)
יתרון לחברות לאומיות	כן, לפחות כרכיב בפרויקט
גודל הקרן	750 מיליון דולר
מבנה ההון	40% ציבורי
	60% פרטי (קרנות השקעה פרטיות ומוסדיים)
הפסדים	פארי-פסו
חלוקת תשואה	יעד IRR: 10%-12% לשנה <sup>82</sup> חלוקה: • תשואה עד 6% תחולק למשקיעים הפרטיים בלבד • בתשואה של 6%-12% המדינה תקבל חלק גדול יותר מהתשואה, עד שכל המשקיעים יגיעו לתשואה של 12% • תשואה של יותר מ-12% תחולק בתנאי פרו-ראטה, אך המדינה תקבל 10% פרמיה
אורך חיי הקרן	11 שנים (ההשקעות יבוצעו תוך 4 שנים, עם אפשרות להארכה בשנתיים)

הסתייגות משרד האוצר בנוגע לחלופה א':

לעמדת משרד האוצר, טרם הבשילה העת להמליץ על חלופה א' - הקמת קרן ישראלית, כאפשרות הרלוונטית לטווח הזמן הקרוב. הקמת קרן כמתואר, אינה שונה במהותה מחלופה ב' להקמת מוסד ישראלי פיננסי לפיתוח (DFI), עליה ישנה הסכמה רחבה בוועדה ש"טרם הבשילה השעה לקידומה" בשל כך שטרם מוצו הצעדים הנדרשים לצמצום פערי המידע והניסיון המהווים את החסם האפקטיבי.

<sup>81</sup> IFU, Facts About Danish SDG Investment Fund. IFU, 2016. Concept Note: Establishment of SDG Investment Fund.

<sup>82</sup> IRR – Internal Rate of Return (שיעור התשואה הפנימי) - שיעור הרווח השנתי על ההשקעה הראשונית.

כיום, ישנם מענים מספקים לצרכי המימון (הון, הלוואות, ערבויות וכו') של חברות ישראליות גם בארץ וגם בעולם, ולפי ממצאי הדו"ח, החברות הישראליות מתקשות למצותם. על הממשלה לפעול להנגשת המידע על מקורות מימון אלו (כגון הבנקים המולטיטלרליים לפיתוח) ולסייע לחברות המעוניינות לעבוד במדינות מתפתחות למצות את אפשרויות המימון הקיימות.

לפיכך, המלצה על הקמת קרן צריכה להתבצע רק אחרי מתן מענה מספק לחסמים המוסכמים ולאחר הגעה להסכמה מקצועית על הנחיצות וההצדקה שלה כשאלו הוסרו. רק לאחר הסרת החסמים המוסכמים ובחינת המצב החדש, ניתן לבחון מהם החסמים הנוספים הקיימים ולקדם את הסרתם. ככל שיהיה צורך בהקמת מודל הקרן, הריי שבדומה לבחינת DFI ישראלי, יידרש דיון מעמיק על מאפייניה של הקרן, ביסוס האפקטיביות הצפויה אל מול התשומות הנדרשות ובחינת הסיכונים הכרוכים בפעילותה.

חלופה א' אומנם הוצגה בפני הצוות הבין-משרדי שעסק בתחום המימון, אך עלו מחלוקות מקצועיות עקרוניות ביחס להנחות הבסיס המצדיקות הקמת קרן בשלב זה, ועל כן היא לא נידונה במסגרת הצוות באופן מעמיק מספיק על מנת להמליץ עליה כחלופה אופציונלית ליישום בטווח הזמן הקרוב.

בדומה לחלופה ב', יש לשוב לבחון את האפשרות להקמת קרן ישראלית בעוד מספר שנים, לאחר שיטופלו החסמים הנוגעים להנגשת המידע, ותתגבר הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי, בדגש על פעילות של חברות ישראליות במדינות מתפתחות. חשיבותה של בחינה מעמיקה לאחר הסרת החסמים המוסכמים מתחדדת גם לאור העלויות התקציביות הניכרות שדורשת חלופה א' וחלופה ב'. על כן, משרד האוצר מתנגד להמלצה על הקמת קרן ישראלית כחלופה ליישום בטווח הזמן הקרוב.





מקור: משרד החוץ

# העצמת סיוע החוץ הישראלי

סיוע חוץ כולל פעילויות שונות, שמטרתן לקדם את הפיתוח ואת הרווחה במדינות מתפתחות על סמך משאבים ציבוריים שמדינות תורמות.<sup>83</sup> הוועדה בחנה דרכים להעצמת סיוע החוץ הישראלי ובמסגרתו גם להגברת המעורבות של המגזר הפרטי והחברה האזרחית. בתוך כך, הפרק מתאר את עבודת הוועדה בסוגיות האלה:

1. דיווח על ODA
2. היקף ההשקעה של ישראל ב-ODA ומאפייניה
3. מעורבות החברה האזרחית

## רקע

**המדד הרשמי והוותיק ביותר לבחינת ההשקעה בסיוע חוץ הוא ה-ODA** (Official Development Assistance). באמצעות מדד זה, ה-OECD בוחן את היקף כספי הציבור, שמדינות תורמות לטובת פיתוחן של מדינות מתפתחות. בכך המדד מבטא את מידת הנכונות של כל מדינה לתרום מכספי משלם המיסים של אזרחיה לטובת מדינות אחרות. משאבים נחשבים כ-ODA אם הם עומדים בתנאים האלה:<sup>84</sup>

- המשאבים מסופקים על ידי המגזר הציבורי, כולל ממשלה, שלטון מקומי ומוסדות ביצוע של גופים ציבוריים.
- המטרה של העברת המשאבים הינה לקדם את הפיתוח הכלכלי ואת הרווחה במדינות מתפתחות.

**מדד ה-ODA בוחן את היקף המשאבים שכל מדינה מקצה ואת ייעודם.** בתוך כך, המדד בוחן את מדינות היעד שאליהן מגיע ה-ODA, את התחומים שבהם הוא מושקע, את הפעילויות שמבוצעות באמצעותו, תחזית ODA לחמש השנים הבאות ואת הערוצים שדרכם ה-ODA מועבר. למשל, הערוצים המרכזיים שדרכם מדינות מעבירות ODA נחלקים לערוצים דו-לאומיים ורב-לאומיים. בהעברות דו-לאומיות הסיוע ניתן על ידי המדינה התורמת לטובת מדינה מתפתחת מסוימת, והן כוללות גם העברות לארגונים לא-ממשלתיים באותה מדינה. בהעברות רב-לאומיות הסיוע מועבר לארגונים שחברות בהם כמה ממשלות, הפועלים במגוון מדינות מתפתחות במסגרת סוכנויות, מוסדות או ארגונים בין-לאומיים.<sup>85</sup>

בשנת 1970 הגדיר ה-OECD, ובהמשך גם האו"ם, שיעד ה-ODA של כל מדינה מפותחת יהיה 0.7% מההכנסה הלאומית הגולמית שלה.<sup>86</sup> יעד זה שיקף בזמנו אומדן של ההון שדרוש למדינות מתפתחות כדי להגיע לשיעורי צמיחה רצויים.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> OECD.

<sup>84</sup> <https://www.oecd.:What-is-ODA.pdf>.

<sup>85</sup> מצגת למ"ס.

<sup>86</sup> "International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade", UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), 24 October 1970, paragraph 43.

<sup>87</sup> <https://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm>.

**בשנת 2018 סך ה-ODA העולמי היה כ-159 מיליארד דולרים, השווים לכ-0.3% מההכנסה הלאומית הגולמית של המדינות המפותחות.**<sup>88</sup> רוב מדינות ה-OECD אינן עומדות ביעד של 0.7% מההכנסה הלאומית הגולמית ולעיתים אף אינן מכוונות לעמוד בו. למשל, האיחוד האירופי דורש מהמדינות החברות בו, שה-ODA שלהן יעמוד על לפחות 0.3% מההכנסה הלאומית הגולמית שלהן.<sup>89</sup>

### **בנוסף, חלו תמורות ב-ODA לאורך השנים, עם שינויים בתחום הפיתוח הבין-לאומי:**

- א. **התווספו תחומים להגדרה ולמדידה של ODA:** בעוד שבעבר מדינות מפותחות תרמו את משאביהן לקידום פיתוח כלכלי וחברתי במדינות מתפתחות, כיום הן תורמות גם לקידום קיימות סביבתית ולקידום שלום וביטחון. זאת לאור חפיפה גוברת במטרות של פיתוח בין-לאומי ושל תחומים אלו, שגם נוספו, בהתאמה, למדידה של ODA.<sup>90</sup>
- ב. **השתנו המניעים של המדינות התורמות:** בעבר המניע המרכזי היה פיתוח כלכלי וקידום רווחה במדינות מתפתחות וכיום נוצרו מניעים נוספים – כלכליים, פוליטיים ותרבותיים – ולצידם גישה, הדוגלת ביצירת ערך גם למדינה התורמת ולא רק למדינה המתפתחת (הדדיות).<sup>91</sup>
- ג. **עליית ההשקעה הפרטית במדינות מתפתחות מספקת משאבים גם לסוגיות שבעבר מומנו באמצעות ODA.** לדוגמה, בעוד שבעבר פרויקטים בתחום האנרגיה מומנו במלואם באמצעות ODA, כיום חלק מהמימון מגיע מהמגזר הפרטי. זאת כתוצאה מכך שההשקעה ב"תנאי שוק" במדינות מתפתחות גדלה פי 3 בשני העשורים האחרונים (כמתואר בתרשים 16 להלן). מגמה זו מאפשרת למדינות תורמות להסיט את משאביהן לסוגיות בתחום הפיתוח הבין-לאומי, שעדיין לא מקבלות מענה על ידי המגזר הפרטי או הפילנתרופי, ולתחומים של מוצרים ציבוריים גלובליים. כך, המדינות התורמות משקיעות את משאביהן באופן יעיל יותר.

לאור זאת, כדי לשקף את התמורות בתחום הפיתוח הבין-לאומי ובמשאבים שמושקעים בו, וכדי לעודד השקעה פרטית והקצאה יעילה של המשאבים בתחום, ה-OECD מפתח מדד משלים בשם TOSSD (Total Official Support for Sustainable Development).<sup>92</sup> מדד זה יפעל במקביל ל-ODA ויבחן זרמים פיננסיים שאינם נמדדים כיום ב-ODA. עם זאת, חשוב לציין, כי הוא אינו משמש תחליף למחויבות של מדינות ה-OECD במסגרת ה-ODA. החל משנת 2020 יחל ה-OECD לאסוף נתונים למדד TOSSD במסגרת מחזור איסוף הנתונים השוטף.<sup>93</sup>

<sup>88</sup> על סמך נתוני הבנק העולמי.

<sup>89</sup> דו"ח DAC על סדרי העדיפויות של ישראל.

<sup>90</sup> OECD.

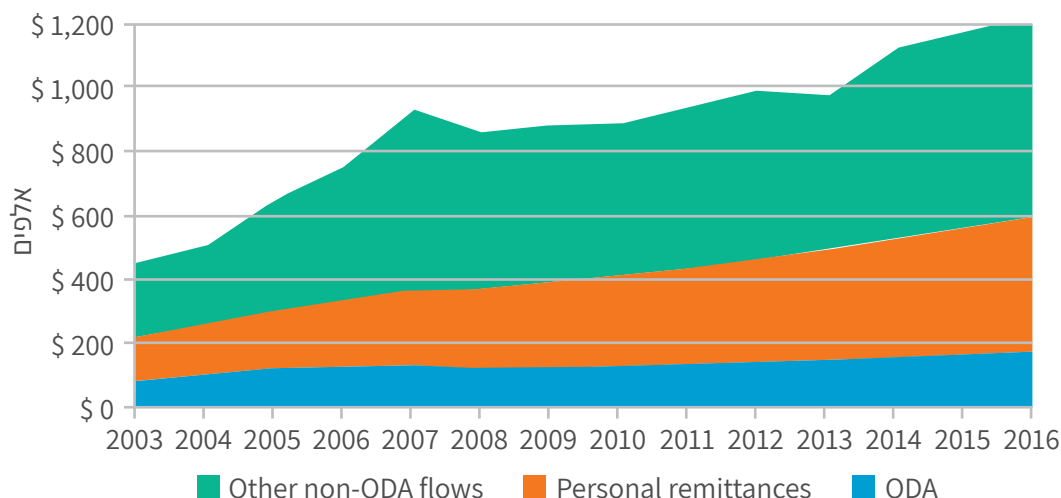
<sup>91</sup> OECD.

<sup>92</sup> OECD

<sup>93</sup> Update on Total Official Support for Sustainable Development as of 20 December 2019 for the Informal briefing of the DAC of 08 January 2020.

## תרשים 16:

התפתחות התזרימים למדינות מתפתחות 2003-2016 (מיליוני דולרים, מחירים קבועים)<sup>94</sup>



ODA in this chart includes bilateral ODA and multilateral concessional outflows. Other non-ODA flows include Other Official Flows (OOF) and multilateral non-concessional outflows, officially supported export credits, private grants, Foreign Direct Investment (FDI) and portfolio investment. Official flows, officially supported export credits and private grants are adjusted gross disbursements. Personal remittances, FDI and portfolio investments are net flows. All flows are in 2016 prices.

## סיוע החוץ הישראלי

**בשנת 2018 עמד ה-ODA הישראלי על 366 מיליון דולרים, שהיוו 0.1% מההכנסה הלאומית הגולמית.**

ה-ODA הישראלי כולל פעילויות כגון:

- סיוע הומניטרי וסיוע חירום במקרי אסון.
- שיתוף פעולה טכני וכלכלי, כגון סיוע בהקמת תשתית כלכלית טכנולוגית.
- משלחות, הכשרות והדרכות בחו"ל ובישראל.
- תוכניות חינוכיות, כולל משלחות מורים.
- מלגות לסטודנטים ממדינות מתפתחות ללימודים בישראל.
- תוכניות חברתיות-תרבותיות להגברת פיתוח חברתי-תרבותי בחו"ל.
- אספקה וסבסוד של מים לירדן ולרשות הפלסטינית.
- עולים חדשים ממדינות מתפתחות - סל קליטה ועלויות נוספות.
- פליטים - טיפול רפואי ועלויות נוספות.
- עלויות כוח אדם לתפעול פעילויות הסיוע והפיתוח.
- העברות לארגונים ולבנקים רב-לאומיים.

**איסוף המידע על ODA מתבצע על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) אחת לשנה.** קיימים שני

דיווחים על ODA: הדיווח המקדים ברמת הסכום הכולל והדיווח המלא עם פירוט המדינות והארגונים שבהם הושקע ה-ODA. בעוד שבדיווח המקדים לא מתבצעת בקרה של ה-OECD, הדיווח הפרטני מבוקר. מכיוון

<sup>94</sup> OECD. Personal Remittances הם העברות אישיות מחו"ל (למשל, של חלק משכר עבודה).

שישראל אינה חברה ב-DAC, הדיווח של ישראל כולל את סך ה-ODA ללא פירוט ברמת הפעילות, בשונה ממדינות החברות ב-DAC.

## סוגיות בסיוע החוץ הישראלי

להלן תיאור הסוגיות העיקריות שהוועדה דנה בהן בנוגע לפעילות סיוע החוץ הישראלית.

### סוגיה א' – דיווח על ODA ישראלי

הגדרת הפערים

#### במסגרת דינוי הוועדה זוהו כמה היבטים, שהדיווח של ישראל על ODA לוקה בהם בחסר:

- דיווח חסר** – הוצאות שעומדות בקריטריונים של ODA, אך אינן מדווחות ללמ"ס, וכך לא נספרות ב-ODA של ישראל. במסגרת איסוף המידע השנתי, הלמ"ס שלחה לעשרות גופים בקשה לקבלת סך ההוצאה שלהם על סיוע חוץ. מבין הגופים שנשלחה אליהם הבקשה חלק לא דיווחו וחלק שלחו נתונים חלקיים. סיבה ראשונה לדיווח החסר היא פערי ידע – למרות שתקציב הפעילות עשוי להיחשב כ-ODA ואף להגיע לסכומים משמעותיים, הגופים חושבים שאינם עוסקים בסיוע חוץ, או שההוצאה אינה נחשבת כ-ODA. סיבה שנייה לדיווח החסר היא קושי של הלמ"ס באיסוף המידע – ישנם גופים ציבוריים שעוסקים בסיוע חוץ אך טרם התבקשו לספק נתונים על סך ההוצאות בתחום, וישנם גופים שעוסקים בתחום והתבקשו לדווח, אך לא עשו זאת. דיווח חלקי בסוגיה שכזו מקשה על תכנון מדיניות מהימנה ויעילה.
- פירוט ה-ODA לפי פעילויות שבוצעו** – במסגרת הדיווח השנתי ל-OECD, ממשלת ישראל אינה מפרטת אילו פעילויות מומנו באמצעות ה-ODA. היעדר דיווח מפורט אינו עולה בקנה אחד עם המלצות ה-OECD, שלפיהן בקרה על הוצאות ה-ODA בפירוט לפי פעילויות מאפשרת בחינה יעילה יותר של פעילות הממשלה בתחום הפיתוח.
- היעדר דיווח על תחזית ODA עתידית** – במסגרת הדיווח השנתי ל-OECD, ממשלת ישראל אינה מספקת תחזית ODA לחמש השנים הבאות. תחזית ODA מאפשרת למדינות המתפתחות שאליהן מגיע ה-ODA לתכנן טוב יותר את הקצאת המשאבים שלהן. משכך, ה-OECD מפציר בממשלת ישראל לדווח גם על סוגיות אלו, בדומה למדינות משקיפות אחרות ב-DAC, שאינן מחויבות בדיווח.

מענה מיידי לפערים שאותרו

**כמענה מיידי לדיווח החסר על ODA גובש מנגנון דיווח סדור, בהובלת הלמ"ס ובסיוע הוועדה הבין-משרדית.** שיפור מנגנון הדיווח כלל הרחבה של רשימת הגופים שמהם מבקשים נתונים ובניית מדריך מפורט בעבור המשרדים לזיהוי הוצאות רלוונטיות. כמתואר בטבלה שלהלן, לרשימת הגופים המדווחים נוספו רשויות מקומיות, תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות, נוסף על משרדי ממשלה. המדריך לדיווח על ODA כולל הסברים על סוגי ההוצאות שמוגדרות כ-ODA, שעל חלקן ישראל לא מדווחת כיום, ואת כלל המדינות ששיתוף פעולה עימן עשוי להיחשב ל-ODA. כמו כן, לצורך הגדלת שיעור הגופים המגיבים, מכתב הפנייה לאיסוף הנתונים נשלח במשותף מטעם הסטטיסטיקן הלאומי בלמ"ס וראש הוועדה הבין-משרדית.

## טבלה 7:

### דיווח על ODA מצד גופים ציבוריים אליהם נשלחה בקשה לדיווח

דיווחו לפני 2019	החלו לדווח ב-2019
משרד האוצר	אוניברסיטת בן-גוריון
משרד הביטחון	אוניברסיטת בר-אילן
משרד הבריאות	בנק ישראל
משרד החוץ	האוניברסיטה העברית
משרד הכלכלה	הטכניון
משרד ראש הממשלה	המועצה להשכלה גבוהה
רשות המים	המשרד לשיתוף פעולה אזורי
חברת מקורות	הנהלת בתי המשפט
עיריית תל אביב	משרד התקשורת
המשרד להגנת הסביבה	רשות החדשנות
	משרד הבינוי והשיכון
	משרד החינוך
	משרד החקלאות ופיתוח הכפר
	מכון ויצמן למדע
	מערך הסייבר
	משרד העלייה והקליטה
	משרד הרווחה
	רכבת ישראל

**כתוצאה משיפור מנגנון הדיווח, זוהו כ-76 מיליון דולרים שגופים ציבוריים ישראלים הוציאו לטובת פיתוח בין-לאומי אך לא דיווחו עליהם, וכעת ייספרו במדד ה-ODA.** כדי להבין את המשמעות של שיפור מנגנון הדיווח על ה-ODA כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית, ניתן לבחון את שנת 2017 כדוגמה. בשנה זו, כתוצאה מזיהוי ההוצאות הנוספות נרשמה עלייה של 0.02% ב-ODA כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית של ישראל.

המלצות להמשך

### בטווח הקצר, המשך מתן מענה לדיווח חסר:

1. בעקבות הצלחת המענה המידי שניתן לדיווח החסר על ODA, הוועדה ממליצה שהלמ"ס תמשיך באיסוף המידע באמצעות המנגנון החדש, תוך שליחת הפנייה השנתית לאיסוף נתונים במשותף מטעם הסטטיסטיקן הלאומי העומד בראש הלמ"ס ומטעם ראש הוועדה הבין-משרדית.
2. למרות שגופים חדשים החלו לדווח על תרומתם ל-ODA, עדיין קיימים גופים שייתכן שעוסקים בתחום אך טרם החלו לדווח, כמפורט להלן. הוועדה ממליצה, שהלמ"ס תמשיך לפעול להרחבת מספר הגופים המדווחים



באמצעות שיפור מדריך הדיווח ויצירת קשר ישיר עם הגופים במידת הצורך, תוך גיבוי מלא מטעמה.  
 3. בכל גוף ציבורי אשר רלוונטי לדיווח על ODA, למנות איש קשר, שיהיה אחראי על דיווח נתוני ה-ODA ללמ"ס.

### גופים שקיבלו פנייה בשנת 2019, אך טרם החלו לדווח

משרד המשפטים	נשיא המדינה
משרד הפנים	המשרד לשוויון חברתי
משרד התיירות	המשרד לשירותי דת
עיריית אילת	המשרד לירושלים ומורשת
עיריית אשדוד	אוניברסיטת אריאל
עיריית בית שמש	אוניברסיטת חיפה
עיריית בני ברק	אוניברסיטת תל-אביב
עיריית בת ים	המשרד לביטחון הפנים
עיריית חולון	המשרד לענייני מודיעין
עיריית חיפה	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
עיריית נתניה	כנסת ישראל
עיריית פתח תקוה	מבקר המדינה
עיריית ראשון לציון	משרד המדע, הטכנולוגיה והחלל
רשות הטבע והגנים	

### בנוסף, בטווח הקצר מומלץ להיערך לתחילת דיווח במדד המשלים TOSSD:

- המדד החדש שמפתח ה-OECD עולה בקנה אחד עם מדיניות הוועדה הבין-משרדית לשילוב המגזר הפרטי בתחום הפיתוח, כמתואר במסמך זה. לדיווח על TOSSD חשיבות לישראל הן לצורך מדידת ביצועי המדיניות וטיובם והן לצורך מינוף הצלחתה הפוטנציאלית לחיזוק התדמית הגלובלית של ישראל. בשנת 2019 ביקש ה-OECD מישראל לדווח גם על פי מדד TOSSD.
- לאור זאת, הוועדה ממליצה שהלמ"ס תפעל לאימוץ מדד TOSSD בישראל בהקדם האפשרי, ובמסגרת זו תבנה מודל דיווח סדור.
- יתר על כן, הוועדה ממליצה שהלמ"ס תשתתף בתהליך עיצוב המדד הסופי המתרחש ב-OECD, בין באמצעות נציגי הממשלה בארגון ובין באופן ישיר.

### בטווח הבינוני-ארוך, תחילת דיווח על ODA בפירוט לפי פעילויות ויצירת תחזית ODA עתידי:

לצורך טיוב מתמשך של עבודת הממשלה בתחום הפיתוח הבין-לאומי, הוועדה ממליצה לגבש דיווח פנים-ממשלתי ברמת הפעילות על הוצאות הממשלה בתחום. דיווח שכזה יוצג לוועדה במסגרת תפקידה בתיאום הפעילות הבין-משרדית בתחום. לשם כך, מומלץ להטיל על מנכ"לי הגופים החברים בוועדה הבין-משרדית למנות רפרנט לנושא ריכוז הדיווח על הוצאות בתחום הפיתוח הבין-לאומי והתוצאות שהניבו הוצאות אלו. כמו-כן, מומלץ לגבש תחזית ODA עתידי לצורך תכנון ארוך-טווח.

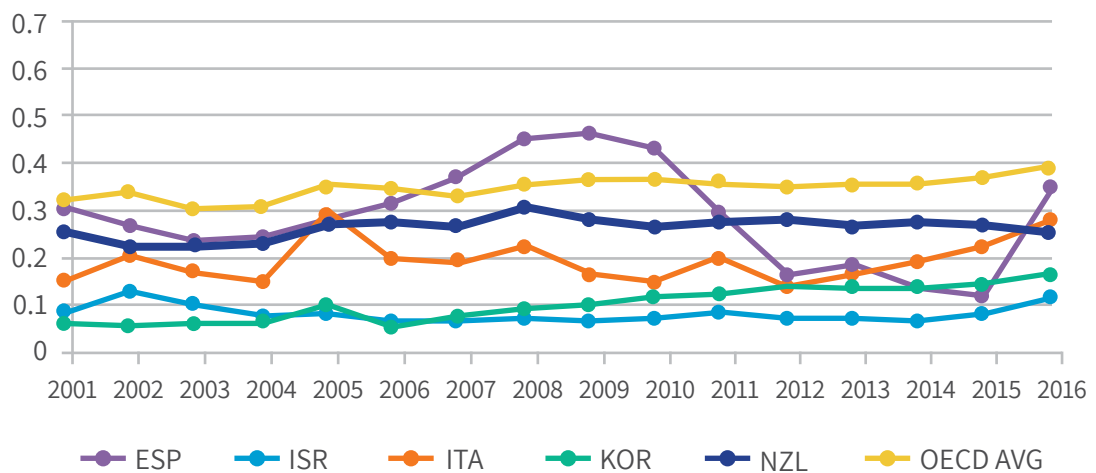
## סוגיה ב' – היקף ההוצאה של ישראל על ODA ומאפייניה

### תמונת מצב והשוואה בין-לאומית

ה-ODA הישראלי כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית נמוך ביחס לשאר מדינות ה-OECD. בממוצע, ישראל השקיעה בסיוע חוץ כ-0.08% מההכנסה הלאומית הגולמית שלה משנת 2001. כך, ישראל לא עומדת ביעד הבין-לאומי של 0.7% מההכנסה הלאומית הגולמית, בדומה לרוב מדינות ה-OECD. ורחוקה מהממוצע של מדינות ה-OECD - שעומד על כ-0.37%<sup>95</sup>. יתר על כן, מאז תחילת דיווחיה ל-DAC, ישראל מדורגת בעקביות בתחתית מדד ה-ODA.<sup>96</sup> זאת גם בהשוואה למדינות דומות לישראל מבחינת ההכנסה הלאומית הגולמית לנפש, כמתואר בתרשים 17 שלהלן.

### תרשים 17:

שיעור ה-ODA מההכנסה הלאומית הגולמית בישראל ובמדינות דומות מבחינת הכנסה לנפש בשנים 2001-2016

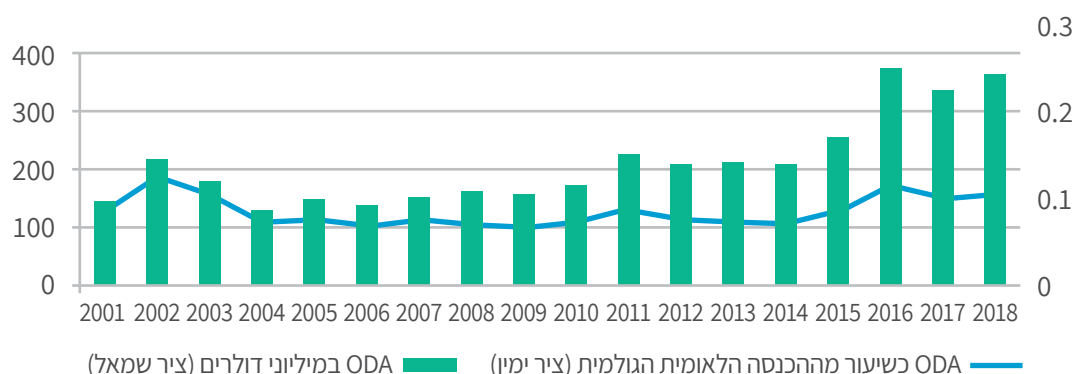


<sup>95</sup> Net ODA, Total, % of gross national income, 2016, OECD Data.

<sup>96</sup> Net ODA, Total, % of gross national income, 2001 – 2016, OECD Data.

## תרשים 18:

התפתחות ה-ODA הישראלי כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית משנת 2001 (במיליוני דולרים)



**לצד זאת, בשנים האחרונות נרשמת מגמת עלייה בסך ה-ODA של ישראל.** במונחים נומינליים, ההוצאה של ישראל על ODA נמצאת במגמת עלייה בשנים 2014-2018, כמתואר בתרשים 19 שלהלן. ה-ODA של ישראל עלה בשנים אלו ב-77% במונחים נומינליים. מגמת העלייה נובעת בעיקרה מהגברת הפעילות במוסדות רב-לאומיים ומשיפור באיסוף הנתונים.

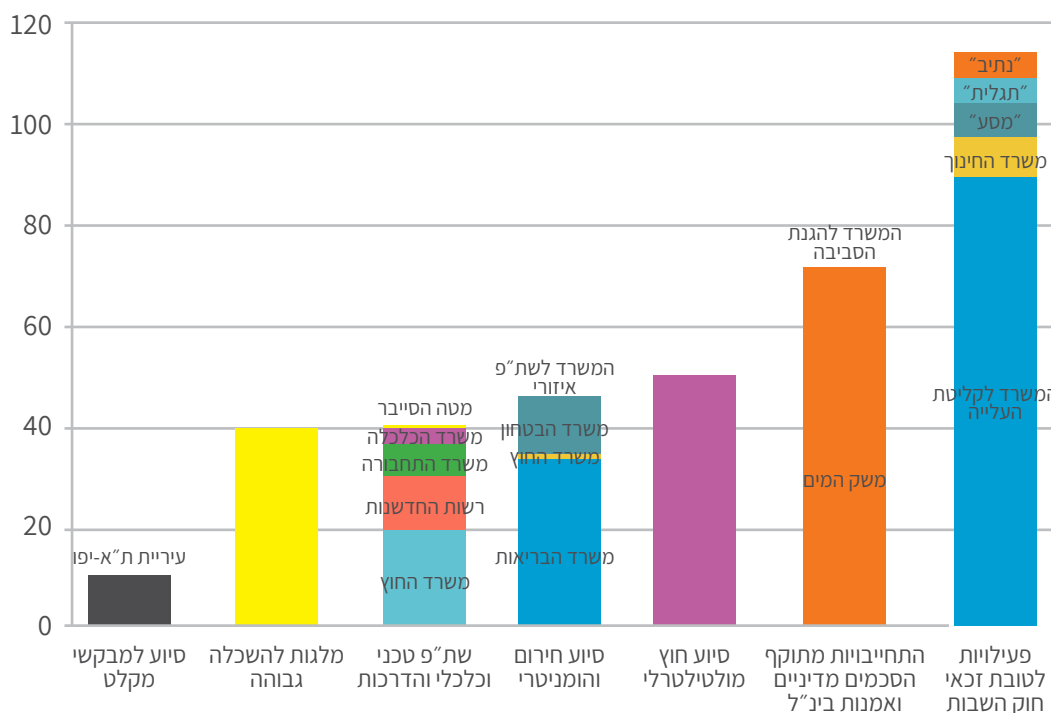
### ל-ODA הישראלי כמה מאפיינים בולטים:

- א. **מתוך ה-ODA הדו-לאומי, שיעור גבוה מתבצע בגבולות ישראל.** שיח בנוגע לחשיבות ולמקום של הוצאה בגבולות המדינה התורמת נפוץ ברבות מהמדינות התורמות. בפרט, לנוכח עלייה בקרב חלק מהמדינות התורמות בהיקף ההוצאה בגבולותיהן. במהותו, השיח סביב מאפיין זה עוסק בשאלה האם כספי הסיוע מגיעים לאלו שזקוקים להם ביותר כאשר הם מושקעים בגבולות המדינה התורמת.
- ב. **שיעור גבוה של ה-ODA הדו-לאומי מוקצה לסיוע טכני, להכשרות ולסיוע הומניטרי, אך כשיעור מהתוצר הלאומי הגולמי מדובר בשיעור נמוך.** בשונה ממדינות אחרות, פעילויות סיוע החוץ של ישראל אינן כוללות פרויקטים שדורשים הקמה של תשתיות. בתוך כך, ההוצאה על פעילויות אלו כשיעור מתוך ההכנסה הלאומית הגולמית של ישראל נמוכה בהשוואה בין-לאומית. בשיח בנוגע לפעילויות אלו נטען מצד אחד, כי סיוע טכני, הכשרות וסיוע הומניטרי הן באופן "מסורתי" הליבה של פיתוח בין-לאומי, ולכן עיקר ההוצאה צריכה להתמקד בהן ולא בפעילויות מסוגים אחרים. מצד שני נטען, כי לנוכח חוסר סימוכין לערך המוסף של פעילויות אלו על פני פעילויות מסוגים "מסורתיים" פחות, אין הצדקה להעדיף אותן.
- ג. **ספירה במסגרת ה-ODA של הוצאות בישראל ובחו"ל לטובת זכאי חוק השבות ממדינות מתפתחות.** בנושא זה, השיח עוסק בשאלה האם פעילויות המיועדות לזכאי חוק השבות ממדינות מתפתחות (כגון סל קליטה, מלגות השכלה גבוהה, משלחות ייעודיות וכד' של יהודים ממדינות מתפתחות) עונות באופן מהותי על ההגדרה של פיתוח. זאת, כאשר לפי ההגדרות הסטטיסטיות של ה-OECD בנושא, פעילויות אלו נחשבות כ-ODA.

להלן התפלגות השימושים בכלל ה-ODA של ישראל בשנת 2018:

## תרשים 19:

ה-ODA של ישראל לפי שימושים וגופים, 2018 (מיליוני דולרים)



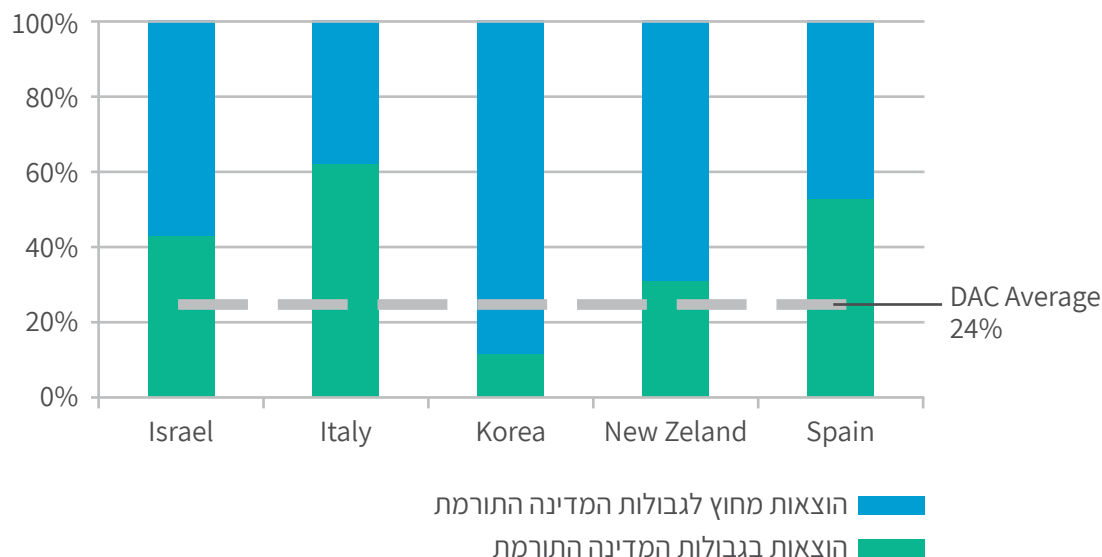
**ישראל הוציאה בתוך גבולותיה כ-40% מתוך ה-ODA הדו-לאומי בשנת 2018, בדומה לממוצע בקרב מדינות OECD שדומות לה מבחינת הכנסה לנפש.** פעילויות אלו כוללות, בין היתר, מלגות להשכלה גבוהה, סיוע לעולים חדשים ממדינות מתפתחות וסיוע לפליטים. כאשר מבין אלו, כמעט כל ההוצאה היא לטובת עולים חדשים ממדינות מתפתחות (זכאי חוק השבות).

שיעור ההוצאות בתוך גבולות המדינה התורמת שונה ממדינה למדינה. אפשר לראות הבדלים אלו בתרשים 20 שלהלן בקרב מדינות OECD בעלות הכנסה לנפש דומה לישראל. ההבדל נובע, בין היתר, מהסוגיות שבהן מתמקדת הפעילות בתחום הפיתוח ואפיקיה וממספר מבקשי המקלט בגבולות כל מדינה. לדוגמה, איטליה וספרד, שהגיעו אליהן כ-150,000 מבקשי מקלט בשנת 2017, מוציאות שיעור גבוה מה-ODA שלהן בגבולותיהן.<sup>97</sup> מנגד, ניו-זילנד וקוריאה אינן מתמודדות עם אותו היקף של מבקשי מקלט, ושיעור ההוצאה המקומית שלהן נמוך משמעותית. שיקולים נוספים שעשויים להסביר את ההבדל בשיעור ההוצאה בגבולות המדינה דורשים ניתוח של מדיניות במדינות אלו ואינם כלולים במסגרת עבודה זו.

<sup>97</sup> UNHCR.

## תרשים 20:

### הרכב ODA דו-לאומי בישראל ובמדינות דומות לה מבחינת הכנסה לנפש וממוצע ה-DAC (2017)

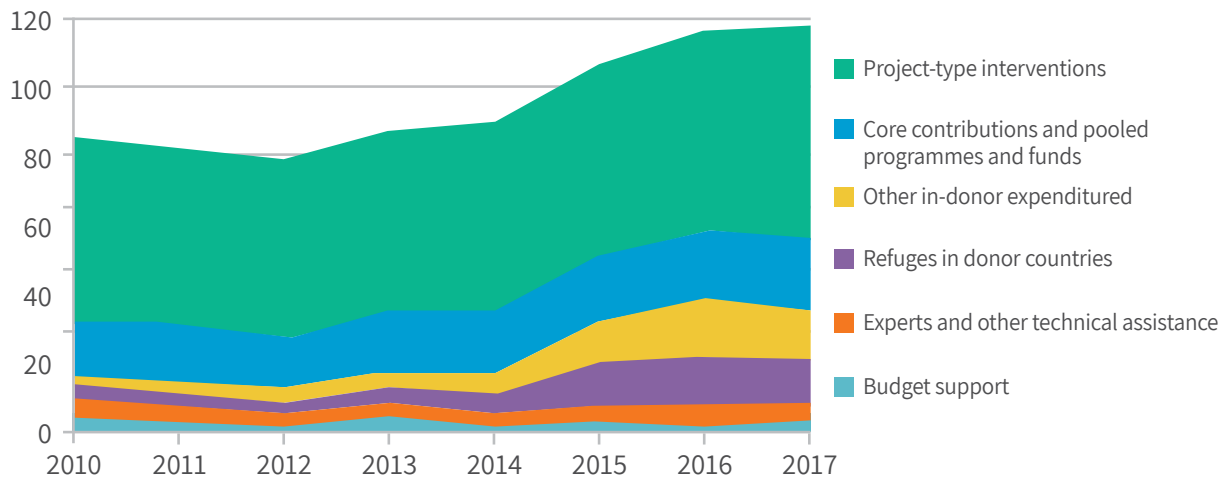


**ישראל הוציאה על סיוע טכני, על הכשרות ועל סיוע הומניטרי כ-31% מסך ה-ODA הדו-לאומי בשנת 2018 – שיעור גבוה מממוצע ה-OECD, אך נמוך ביחס להכנסה הלאומית הגולמית.** סיוע חוץ בדמות סיוע טכני, הכשרות וסיוע הומניטרי הוא מרכיב הכרחי בפיתוח בין-לאומי, אך אינו מרכזי מבחינת היקף ההוצאות במרבית מדינות ה-OECD. זאת משום שהוצאות על סיוע טכני לרוב כוללות בעיקר שעות עבודה ולא עלויות של הקמת תשתיות, הכרוכות בהוצאה גדולה יותר. כך, בשנת 2017 עמד המימון לסיוע טכני ולסיוע לפליטים על 15.3% מסך ה-ODA הדו-לאומי של מדינות ה-DAC, כמתואר בתרשים 21 שלהלן.<sup>98</sup> מכך עולה, שישראל מקצה שיעור כפול מסיוע החוץ הדו-לאומי שלה לצורך סיוע טכני, הכשרות וסיוע הומניטרי ביחס למדינות ה-OECD. ואולם, בהינתן ה-ODA הנמוך של ישראל כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית, גם ההוצאה על פעילויות אלו נמוכה בהשוואה בין-לאומית.

<sup>98</sup> UN Inter-agency Task Force on Financing for Development, ODA.

## תרשים 21:

### ODA דו-לאומי ממדינות ה-DAC לפי שימושים, 2010-2017 (במיליארדי דולרים, במחירים קבועים של 2016)



**ישראל הוציאה על פעילויות לטובת זכאי חוק השבות ממדינות מתפתחות 36% מתוך ה-ODA הדו-לאומי בשנת 2018, שהם 114 מיליון דולרים.** פעילויות אלו כוללות תוכניות של משרד העלייה והקליטה, פעילויות חינוכיות בקהילות יהודי התפוצות ופעילויות במסגרת תוכניות "מסע", "תגלית" ו"נתיב". אמנם, פעילויות אלו נחשבות כ-ODA לפי ההגדרות הסטטיסטיות של ה-OECD, אך בדינוי הוועדה עלתה טענה, כי מבחינה מהותית לא מדובר בפעילויות סיוע חוץ משום שלא זו מטרתן המרכזית. ה-OECD אינו מפרסם מידע על הקצאת ODA ברזולוציה הנדרשת להשוואת ההוצאות של מדינות תורמות על קבוצות אוכלוסייה מסוימות ממדינות מתפתחות, ולכן אין יכולת לקבוע אם ישראל חריגה במאפיין זה.

**לסיכום,** היקף ההוצאה של ישראל על ODA נמוך בהשוואה בין-לאומית, וישראל נמצאת בתחתית דירוג מדינות ה-OECD בנושא. עם זאת, בשנים האחרונות חלה עלייה בהיקף ההוצאה על ODA במונחים נומינליים. שיעור ה-ODA הדו-לאומי שמבוצע בגבולות ישראל גבוה, אך אינו חריג ביחס למדינות הדומות לישראל מבחינת הכנסה לנפש. כמו כן, ההוצאה על סיוע טכני כשיעור מה-ODA הדו-לאומי גבוהה בהשוואה בין-לאומית. אמנם, בהינתן השיעור הנמוך של ODA מההכנסה הלאומית של ישראל, היקף ההוצאה על פעילויות אלו נמוך בהשוואה בין-לאומית. אך מעבודת הוועדה לא עלתה הצדקה להעדיף פעולות סיוע טכני על פני פעולות פיתוח בין-לאומי אחרות. בנוסף, כשליש מה-ODA הישראלי מוקצה לפעילויות הקשורות לזכאי חוק השבות ממדינות מתפתחות ועומד בהגדרה הסטטיסטית של ה-OECD בנוגע ל-ODA. בהקשר זה יודגש, כי ODA הוא מדד תוצאתי, שאינו פוסל הקצאת משאבים לטובת מטרות נוספות על מטרות קידום הפיתוח הכלכלי והרווחה במדינות מתפתחות.

## דיון בהגדלת ה-ODA

**לנוכח ההשקעה הנמוכה של ישראל ב-ODA כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית, הוועדה נדרשה לדיון מעמיק בנושא.** דיוני הוועדה עסקו בהגדלת ה-ODA בשני היבטים שונים: הגדלה נומינלית של ODA דו-לאומי והגדלת ה-ODA כשיעור מההכנסה הלאומית הגולמית. בעוד שהגדלה נומינלית משמשת, קודם כול, ככלי לדיפלומטיה דו-לאומית, הגדלה של שיעור ה-ODA מההכנסה הלאומית הגולמית היא בעיקרה צעד הצהרתי רב-לאומי.



בשני ההיבטים, הגדלת ODA יכולה להשיא תועלות מדיניות וכלכליות ותואמת למחויבות המוסרית של ישראל כמדינה מפותחת וחברת OECD. מנגד, הגדלת ה-ODA מראש, חורגת משיטת התקצוב הנהוגה כיום בישראל. בנוסף, הגדלה של שיעור ה-ODA מההכנסה הלאומית הגולמית של ישראל מצריכה השקעה תקציבית משמעותית.

### הטיעונים המרכזיים שעלו בעד הגדלת ODA:

- **תועלות מדיניות** – הגדלת ODA יכולה לחזק את מעמדה של ישראל בקהילה הגלובלית ואת תדמיתה. בפרט, הגדלה נומינלית של ODA דו-לאומי יכולה לשדרג את מעמדה הבין-לאומי של ישראל ובכך לחזק את חוסנה הלאומי. חיזוק המעמד של ישראל יכול לבוא לידי ביטוי, למשל, בכך שמדינות שישראל השקיעה בהן יותר ODA ומדינות תורמות שישראל תרמה עימן ODA, יסייעו לישראל בהשגת יעדים מדיניים ויתמכו בה בארגונים רב-לאומיים ובמינויה לתפקידים נבחרים. לדוגמה, קנדה מתמודדת על מושב במועצת הביטחון באו"ם לקדנציה שתחל בשנת 2021. הערכות לגבי סיכוייה של קנדה לגבור על נורווגיה, תורמת ODA גדולה, ייחסו חשיבות לתרומת קנדה לפיתוח בין-לאומי ולעלייה ב-ODA שלה בשנים האחרונות כגורמים שמחזקים שעשויים לחזק את סיכוייה לזכות במושב במועצת הביטחון.<sup>99</sup>
- **הגברת השפעה רב-לאומית בתחום הפיתוח הבין-לאומי** – הגדלת שיעור ה-ODA מההכנסה הלאומית הגולמית יכולה להביא להגברת ההשפעה של ישראל בפורומים רב-לאומיים כגון ה-DAC באופן שיאפשר לה לקחת חלק בעיצוב מדיניות גלובלית בתחום ולקדם חברות ישראליות.
- **תועלות כלכליות** – הגדלת ODA יכולה לקדם את הקשרים הכלכליים של ישראל עם מדינות מתפתחות ועם ארגונים רב-לאומיים. קידום הקשרים הכלכליים יכול לבוא לידי ביטוי באמצעות פתיחת דלתות למגזר העסקי הישראלי ויצירת שיתופי פעולה עימו, מימון פרויקטים בתחומי מומחיות ישראלית ועוד.
- **יישום מחויבות מוסרית** – למדינת ישראל יש מחויבות ערכית ומוסרית, כמדינה מפותחת וכחלק מ"משפחת העמים", לתרום את חלקה עבור אלו הזקוקים לסיוע, כמו גם כמדינה שקיבלה סיוע בעשורים הראשונים לאחר הקמתה כמדינה ומתפתחת, שהגיעה למעמד של מדינה מפותחת. הגדלת ODA תשקף כי מדינת ישראל מחויבת לנושא.
- **יישום התחייבות בין-לאומית** – הגדלת שיעור ה-ODA מההכנסה הלאומית הגולמית תשקף את השאיפה והמחויבות של ישראל להתקרב ליעד ה-0.7% שחברות ה-OECD קיבלו על עצמן וכן את מחויבותה לתרום ביתר שאת לקיום הסכמים בין-לאומיים נוספים, כגון הסכם פריז, וכן להשגת ה-SDGs.
- **חיזוק הביטחון הלאומי של ישראל בטווח הבינוני-ארוך** – הגדלת שיעור ה-ODA מההכנסה הלאומית הגולמית תאפשר לישראל לפעול באפיקים, שעשויים להוביל בטווח הבינוני-ארוך להפחתת קיצוניות דתית, לצמצום משברי פליטים, הגירה ואקלים ולשיפור היציבות האזורית, וכתוצאה מכך לחיזוק הביטחון הלאומי.

<sup>99</sup> Parker, R. (2019). Ireland's Global Strategy and competing with Norway and Canada for a seat on the UNSC. <https://www.globalpolicyjournal.com/sites/default/files/pdf/Parker%20-%20Ireland%E2%80%99s%20Global%20Strategy%20and%20competing%20with%20Norway%20and%20Canada%20for%20a%20seat%20on%20the%20UNSC.pdf>. Global Policy.

Reinsberg, B. (2019). Do countries use foreign aid to buy geopolitical influence? <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp-2019-4.pdf>. United Nations University-WIDER.

## אמנם, ייתכן שהגדלת ההשקעה ב-ODA תניב למדינת ישראל את התועלות המתוארות לעיל, אך כנגד הגדלת ה-ODA עומדים הטיעונים האלה:

- **להגדלת שיעור ה-ODA מההכנסה הלאומית הגולמית יש עלות תקציבית משמעותית** – כדי להגיע לממוצע ה-OECD בהשקעה ב-ODA במונחי שיעור מההכנסה הלאומית הגולמית, על ישראל להגדיל את השקעתה ב-ODA בהיקף של 0.2% מההכנסה הלאומית הגולמית. כלומר להשקיע פי שלושה ב-ODA. כל הגדלה של ה-ODA ב-0.1% משמעותה הגדלת ההשקעה בכ-355 מיליון דולרים, שהם כ-1.3 מיליארד ש"ח. בהקשר זה יודגש משבר הקורונה, שהביא להגדלה משמעותית של ההוצאה הממשלתית, להעמקת הגירעון ולעלייה ביחס חוב-תוצר.
- **הקצאת תקציב מראש במקום על בסיס הפעילויות הרצויות** – משום שהדיון בהגדלת ההשקעה ב-ODA אינו בוחן את השימושים שיעשו בתקציב, אלא את עצם ההקצאה של תקציב נוסף, ואינו עוסק ביעדים ובמדדים לבחינת האפקטיביות של ההקצאה, מדובר בהחלטה מראש. שיטת התקצוב הנהוגה בישראל מבוססת על הגדרת הפעילויות הנדרשות בהתאם ליעדי המדיניות ולהקצאת התקציב בהתאם להן. מנגד, החלטה מראש היא סוגיה של סדר עדיפות ציבורי, שעליו להיקבע באמצעות נבחרי הציבור.
- **קיימות חלופות להשגת אותן תועלות** – מלבד הגדלת ODA, בארגז הכלים של הממשלה ישנם מגוון כלים להשגת התועלות המתוארות לעיל. בנוסף, גם בתחום הפיתוח הבין-לאומי ישנן מגוון חלופות שאפשר להשיג באמצעותן את התועלות המדיניות האלו, וחלקן אף יכולות להניב תועלות נוספות, כפי שתואר בפרקים הקודמים. למעשה, ה-OECD המליץ לישראל לעדכן ולהרחיב את גישתה לסיוע חוץ אל מעבר ל-ODA.<sup>100</sup> על כן, הוועדה לא זיהתה יתרון מובהק בתקצוב מראש של ODA על פני כלים חלופיים בתחום הפיתוח במטרה להשיג תועלות מדיניות וכלכליות.

## המלצות

1. לאור זאת, הוועדה ממליצה, שהדיון וההחלטה בנוגע להגדלת ה-ODA מראש יתקיימו על ידי נבחרי הציבור במסגרת דיון על סדר העדיפות הממשלתי שמתקיים במסגרת דיוני התקציב. עם זאת, הוועדה סבורה, שהגדלת הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי והכלים החדשים שממשלת ישראל תפעיל למטרה זו, כמתואר בדו"ח זה, יובילו גם הם להגדלת ה-ODA של ישראל. כך, משאבים ציבוריים יושקעו בפיתוח בין-לאומי בהתאם לאסטרטגיה כלל-ממשלתית סדורה וארוכת-טווח, תוך הגברת יעילות השימוש בהם והערך הישיר והעקיף ממשאבים אלו הן עבור מדינת ישראל והן עבור מדינות היעד.
2. בנוסף, לנוכח המחלוקת הפנימיות על מאפייני ה-ODA של ישראל, הוועדה ממליצה לבצע הבחנה בדיווח הפנימי בנוגע לשיעור ההקצאה לזכאי חוק השבות, כפי שבוצעה בדו"ח זה, ולהציגה לוועדה במסגרת הדיווח השנתי.

<sup>100</sup> דו"ח OECD על ישראל בנושא סדרי עדיפויות בתחום הפיתוח הבין-לאומי.

## סוגיה ג' – מעורבות החברה האזרחית

### רקע

#### לארגוני החברה האזרחית תפקיד חשוב בפיתוח בין-לאומי כספקי שירותים, כיוזמי פעילויות, כחוקרים וכמבקרים.

- א. אספקת שירותים – כספקי שירותים לממשלה, לארגוני החברה האזרחית גמישות גבוהה ויכולת לפעול במהירות, באזורים מרוחקים ובמדינות ובמצבים שבהם אין אפשרות ליצור שיתוף פעולה דו-לאומי. בנוסף, ארגוני חברה אזרחית יכולים להציע מומחיות ומקצועיות שונות מאלו של הממשלה.
- ב. יוזמי פעילויות – ארגוני חברה אזרחית יוזמים התערבויות ופעילויות לפיתוח בין-לאומי בתחומי התמחות שונים, ופעמים רבות מגייסים מימון פרטי ליישומן. יוזמות שכאלו יכולות לכלול התאמת תוכניות מצליחות ממדינה אחת לאחרת והרחבתן וכן פיתוח התערבויות חדשניות. למרות שפעילויות אלו יכולות להתרחש ללא התערבות ממשלתית, תמיכה של הממשלה יכולה לשמש עבורה כמכפיל כוח, כאשר מטרת הפעילות מתלכדת עם מטרותיה. מעורבות ביוזמות של חברה אזרחית יכולה לאפשר לממשלה לתמוך בהתקדמות אל עבר יעדי הפיתוח ויעדים מדיניים תוך השקעה חלקית של התשומות הכרוכות בכך.<sup>101</sup> בפעילויות שכאלו מעורבות הממשלה יכולה לבוא לידי ביטוי בסיוע לוגיסטי, בהכשרות, בהדרכות, בסיוע טכני, בהשתתפות במימון או ביצירת מעטפת דו-לאומית לפעילות.
- ג. מחקר – מחקר יישומי של גופי מחקר עצמאיים ואקדמיים על התערבויות בתחום הפיתוח הבין-לאומי מאפשר לזהות התערבויות מוצלחות ולהצדיק את הרחבתן, לשפר תוכניות ומדיניות בתחום ואף להשפיע על הגישה העולמית לתחום.
- ד. מעורבות בעיצוב מדיניות – הניסיון, הידע והפעילות של ארגוני החברה האזרחית בתחום הפיתוח הבין-לאומי מאפשרים להם לתרום לעיצוב מדיניות בתחום.
- ה. קידום נושא הפיתוח הבין-לאומי – במסגרת העיסוק בפיתוח בין-לאומי כסוגיה של סדר עדיפות פוליטי של נבחר הציבור, ארגוני חברה אזרחית עוסקים בעיצוב דעת קהל ובהשפעה על השיח הציבורי בנוגע לחשיבותה של המעורבות הממשלתית בתחום הפיתוח הבין-לאומי ומאפייניה.

**אמנם, חלק מתפקידים אלו מבוצעים הן על ידי החברה האזרחית והן על ידי המגזר הפרטי, אך יש יתרונות בשיתוף פעולה ביניהם.** שיתופי פעולה בין החברה האזרחית, בין הממשלה ובין המגזר הפרטי מאפשרים לשלב בין היתרונות היחסיים המקצועיים והרגולטוריים של כל אחד מהמגזרים באופן שתורם לפיתוח בין-לאומי.

**בנוסף, פעילות החברה האזרחית בתחום הפיתוח הבין-לאומי היא שוק בפני עצמו.** סך המימון לפעילות החברה האזרחית בתחום הפיתוח הבין-לאומי עמד על יותר מ-62 מיליארד דולרים בשנת 2017, ממדינות ה-DAC בלבד.<sup>102</sup> תרומות פרטיות מימנו כ-68% מפעילות החברה האזרחית (42 מיליארד דולרים) ומדינות ה-DAC מימנו כ-32% (20 מיליארד דולרים) - שהם 15% מה-ODA שלהן.

<sup>101</sup> שילוב המגזר הפרטי נידון בפרק "קידום פעילות המגזר הפרטי".

<sup>102</sup> OECD, Aid for Civil Society Organisations, ינואר 2019.

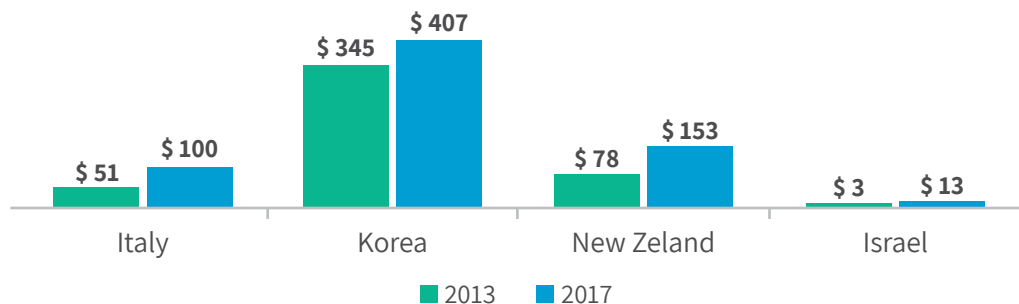
## תמונת המצב בישראל

בישראל יש עשרות בודדות של ארגוני חברה אזרחית שעוסקים בפיתוח בין-לאומי, חלקם באופן חלקי בלבד. מרכז המחקר והמידע של הכנסת אמד את היקף הפעילות הכלכלית של הארגונים הישראליים הפעילים בתחום בכ-10 מיליון ש"ח בשנת 2013, שהם פחות מ-1% מסך המימון של כל ארגוני החברה האזרחית בישראל באותה שנה.<sup>103</sup> בשנת 2019 היקף הפעילות הכלכלית עמד על יותר מ-50 מלש"ח לפי הערכת ארגון סיד ישראל (הסניף הישראלי של האגודה לפיתוח בין-לאומי). על בסיס הערכה זו נראה, שהחלק של פיתוח בין-לאומי בכלל המימון של החברה האזרחית בישראל עלה מעט, אך הוא עדיין מזערי.

בהשוואה למדינות שהכנסתן הלאומית הגולמית דומה לישראל, נראה כי תרומות פרטיות לתחום הפיתוח הבין-לאומי יכולות להגיע לסכומים של מאות מיליוני דולרים בשנה, כמתואר בתרשים 22 שלהלן:

### תרשים 22:

תרומות פרטיות לטובת פיתוח בין-לאומי במדינות עם הכנסה לאומית גולמית (GNI) דומה לישראל (במיליוני דולרים, במחירי 2017)



### לצד זאת, קיים שיתוף פעולה בין הממשלה ובין החברה האזרחית, אם כי באפיקים ובהיקפים מוגבלים:

- רכישת שירותים – רכישת שירותים מהחברה האזרחית והמגזר הפרטי מתקיימת בעיקר על ידי משרד החוץ, אך בהיקף נמוך של כ-20% מתקציב מש"ב.
- פעילות משותפת – הממשלה תומכת ביוזמות החברה האזרחית בעיקר באמצעות סיוע לוגיסטי על ידי נציגי משרד החוץ במדינת היעד, אך קיימים גם מיזמים משותפים בודדים בתחום. כמו כן, חלק קטן מהתשלומים השנתיים לגופים בין-לאומיים מופנה לשיתופי פעולה עם ארגוני חברה אזרחית מישראל.
- מעורבות בעיצוב מדיניות – מעורבות בעיצוב מדיניות מתרחשת בכנסים שמארגן משרד החוץ, הכוללים שיתוף מידע והעלאת אתגרים על ידי ארגוני החברה האזרחית.

## הפערים

- **שיעור נמוך של רכישת שירותים** – שיעור נמוך של רכישת שירותים לפעילות ממשלת ישראל בתחום מציב חסמים להתפתחות ההיצע הישראלי של שירותי פיתוח בין-לאומי ואינו מאפשר התייעלות ויצירת גמישות של הפעילות הממשלתית בתחום.

<sup>103</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תיאור וניתוח תקציב סיוע החוץ של ישראל, 15 בדצמבר 2015.

- **מגוון מצומצם של מסגרות רגולטוריות לתמיכה ביוזמות** – בדומה לפערים בפעילות המגזר הפרטי, גם במקרה זה יכולותיה של הממשלה לתמוך ביוזמות של החברה האזרחית מצומצמות ואינן מאפשרות תמיכות, מימון, אספקת הכשרות, הדרכות וסיוע טכני כרכיב ביוזמה האזרחית, או יצירת מעטפת דו-לאומית לפעילות. בנוסף, האפשרות הקיימת של מיזמים משותפים אינה מתאימה לרוב התרחישים, ודרישותיה המורכבות מובילות לעלויות עסקה גבוהות.

## מחקר משווה ומענה מוצע

### א. רכישת שירותים

**רוב הממשלות מבצעות חלק ניכר מפעילויותיהן בתחום הפיתוח באמצעות רכישת שירותים מהמגזר הפרטי ומהחברה האזרחית.**<sup>104</sup> כך, הממשלות יכולות להתמקד בשלבי התכנון והבקרה – גיבוש תוכניות פעולה דו-לאומיות או רב-לאומיות, זיהוי פרויקטים ובחירתם והערכת ההתקדמות והתוצאות של התוכניות. מדינות ה-DAC רכשו מהחברה האזרחית שירותים בשיעור של כ-13% מההוצאה שלהן על ODA דו-לאומי בשנת 2017, לעומת שיעור של כ-1% בישראל. השירותים שנרכשו מהחברה האזרחית בסכום הגבוה ביותר הם בתחומי תשתיות ושירותים חברתיים, סיוע הומניטרי וסיוע חירום. יתר על כן, מדינות ה-DAC הגדילו את שיעור רכישת השירותים שלהן מסך ה-ODA הדו-לאומי פי 4 בשנים 2001-2017.<sup>105</sup>

### ב. מסגרות לתמיכה ביוזמות החברה האזרחית

**המדינות המפותחות מקצות מענקים בשיעור נמוך לחברה האזרחית, אך מאפשרות מגוון שיתופי פעולה.** מדינות ה-DAC משקיעות בממוצע כ-2.5% מתקציב ה-ODA הדו-לאומי שלהן במענקים לחברה האזרחית. עם זאת, הן מפעילות מגוון מסגרות אחרות לתמיכה ביוזמות חברה אזרחית. רוב הממשלות מציעות לחברה האזרחית תמיכה באותן תוכניות מעטפת ממשלתית שבהן הממשלות מציעות תמיכה למגזר הפרטי. חלק מהחלופות הרלוונטיות לתמיכה ביוזמות אזרחיות מתוארות בהרחבה בפרק על מעטפת ממשלתית ("פער ד' – מעטפת G2G לא מספקת" בפרק "עיקרי עבודת צוותי המשנה").

ולהלן שתי חלופות נוספות:<sup>106</sup>

- "המודל השוויצרי" – הממשלה לוקחת חלק בעיצוב יוזמות אזרחיות ובמימוןן באמצעות מחלקה לשיתופי פעולה ארגוניים בסוכנות הסיוע השוויצרית. ארגוני חברה אזרחית יכולים להיכנס להסכם שיתוף פעולה עם סוכנות הסיוע לאחר הערכת עמידתם בקריטריונים ארגוניים ובקריטריונים של רלוונטיות למדיניות של שוויץ. בנוסף, שיתופי פעולה לא בהכרח כוללים מימון ממשלתי, אלא על סמך משא ומתן.
- "המודל היפני" – תוכנית שותפויות, שמתמקדת בסיוע טכני ליוזמות מקומיות באמצעות שיתוף פעולה עם גופים יפניים, כגון עמותות, אוניברסיטאות, ממשלות מקומיות וחברות לתועלת הציבור. סוכנות הסיוע היפנית מפעילה את התוכנית, המבוססת על הצעות שמגישים השותפים ביפן, אך אישור ממשלת מדינת היעד נדרש לפני ביצוע הפרויקט בשטח.

<sup>104</sup> Why Do Aid Agencies Exist? Development Policy Review 2005, 23 (6): 643-663 Bertin Martins.

<sup>105</sup> OECD QWIDS.

<sup>106</sup> OECD, Partnering with Civil Society.



לאור זאת, הוועדה ממליצה להגביר בטווח הקצר רכישה של שירותי הדרכות והכשרות בתחומי פיתוח בין-לאומי מהחברה האזרחית ומהמגזר הפרטי. לשם כך יש לפתח מנגנון איכותי ויעיל לתפעול תהליך זה, לרבות מערכים לבחינת נאותות לגופי חברה אזרחית ולהערכת האפקטיביות של הפעילויות שבהן הם מעורבים.

בטווח הארוך הוועדה ממליצה ליצור מסגרת רגולטורית לשיתוף פעולה עם יוזמות החברה האזרחית והאקדמיה באופן שירחיב את האפיקים לשותפות עם הממשלה בתחום הפיתוח הבין-לאומי.



מקור: משרד החקלאות



# מדידה והערכה

**לאור הגברת הפעילות הנוכחית והעתידיה של ישראל בתחום הפיתוח הבין-לאומי, לבקרה ולהערכת היעילות של פעילויות בודדות ושל הפעילות הישראלית בכללותה יש חשיבות רבה.** ברמה הטקטית, הערכה של כל פעילות לאורך זמן מאפשרת בקרה ושיפור, וברמה האסטרטגית, הערכה כוללת מאפשרת השוואה בין תוכניות וקבלת החלטות בנוגע למדיניות הממשלה ולכלים ליישומה.

**בנוסף, חשיבותם של תהליכי בקרה והערכה מודגשת בהנחיות ה-OECD ובדרישות הסף לחברות ב-DAC.** הנחיות ה-OECD בנושא בקרה והערכה דורשות, שהמדינה התורמת תתכנן ותנהל את פעילותה בתחום הפיתוח הבין-לאומי במטרה להגיע לתוצאות בהתאם ל-SDG, תוך איסוף נתונים על "מה עובד" ושימוש בנתונים ללמידה ולהסתגלות.<sup>107</sup> ההנחיות כוללות שלושה רכיבים:

- **ניהול מוכון תוצאות** – במסמכי המדיניות ובתוכניות יש להגדיר יעדי פיתוח מדידים ותפוקות שיאפשרו להגיע אליהם, בהתאם ל-SDG וליעדי המדינות המתפתחות. יש לתכנן, לתקצב ולבצע בקרה תוך מיקוד בתוצאות. במדידת התוצאות יש לכלול נתונים דמוגרפיים, מידע איכותני וכמותני ולהתבסס על מדדים מקובלים, ככל האפשר. יש להשתמש בתוצאות שנמדדו ללמידה ולשיפור ניהול התוכניות ולהעמיד כלים ותמריצים לשימוש בנתוני התוצאות במשרדי המטה ובנציגויות.
- **מערכת ההערכה** – במדיניות ההערכה לפעילויות פיתוח בין-לאומי יש להגדיר חלוקת תפקידים ולהטיל את יישומה על גורם בעל מומחיות נאותה. נדרש תהליך הערכה לא מוטה ועצמאי מתהליכי גיבוש המדיניות וביצוע הפעילויות. בנוסף, יש להשתמש במנגנון תחקור, שכולל התייחסות מכלל בעלי העניין. יש לקבוע תוכנית ותקציב כוללים להערכת הפעילויות ברמה הטקטית וברמה האסטרטגית.
- **שימוש במערכות מידע ללמידה מערכתית** – יש לדווח באופן סדור על תוצאות, על ממצאי הערכות ועל תובנות מפעילויות שהצליחו ומאלו שכשלו. יש לחבר בין ממצאי ההערכות לגורמים המנהלים את כלל הפעילויות ולמנגנון הבקרה עליהן. רצוי לעשות שימוש במערכות מידע בכל מערך הפיתוח הבין-לאומי ככלי לניהול ולתכנון מבוססי נתונים.

## תיבה 12:

### בקרה והערכה מבוצעת כיום ברמה טקטית

בקרה והערכה ברמה טקטית מבוצעת במש"ב באופן שוטף – לפני פעילות, במהלך פעילות ובתום פעילות. לפי סוג הפעילות נבחרים סוגי הבקרה וההערכה: דיווח של המשתתפים, דיווח של המארגנים, מפגשי הפקת לקחים, מדידה כמותית (למשל, בפרויקטים חקלאיים – גידול בתוצרת, גידול בהכנסה וכדומה) או מרכז חישובי לפרויקטים גדולים. בעבר נעשתה גם בקרה חישובית איכותנית על פעילות השלוחות של מש"ב.<sup>108</sup>

<sup>107</sup> DAC Peer Review Reference Guide, 2019-20.

<sup>108</sup> משרד החוץ.

## הגדרת הפער

קיימים פערים בבקרה ובהערכת האפקטיביות של הפעילות הישראלית בכמה מישורים:

- **מדידת ההשפעה על התקדמות ב-SDG במדינה המתפתחת** – ראשית, הערכת אפקטיביות לטובת המדינה המתפתחת מבוצעת כיום ברמה טקטית בלבד ורק על ידי משרד החוץ (כמתואר בתיבה 12). שנית, במסגרת הערכת הפעילות שמבוצעת במשרד החוץ, הפער המרכזי שעולה הוא דיווח חסר או לא מהימן מצד חלק מהגופים שמבצעים את הפעילויות, אשר מקשה על ביצוע הערכה.<sup>109</sup>
- **מדידת ההשפעה על הכלכלה הישראלית** – הערכה מקיפה של השפעת הפעילות בתחום הפיתוח הבין-לאומי על הכלכלה הישראלית לא בוצעה עד כה. במשרד הכלכלה החלו לפתח מודל ראשוני למדידה כזו, כמתואר בתיבה 13.
- **מדידת ההשפעה על התקדמות ביעדים המדיניים של ישראל** – הערכה מקיפה של התועלות המדיניות בוצעה באחרונה במשרד החוץ בשנת 2003. בעקבותיה, לא הוטמעה מערכת להערכת יעילות בשל קשיים שזוהו ביצירת המדדים.

יש לציין כי אתגרים מרכזיים בבקרה ובהערכת אפקטיביות הם מדידה והוכחת השפעה. אתגרי המדידה והוכחת ההשפעה באים לידי ביטוי בשלושת המישורים המתוארים לעיל והם מוכרים לכל המדינות הפועלות בתחום הפיתוח הבין-לאומי. עם זאת, הקושי בביצוען אינו מונע מממשלות לבצע בקרה והערכה ברמה טקטית וכוללות על פעילותן (פירוט בתיבה 14 ובסקירה המשווה להלן).

**היעדר בקרה והערכה כוללת על הפעילות הממשלתית בתחום הפיתוח הבין-לאומי אינו מאפשר כיום למדוד ולדווח לציבור ולנבחרי על התפוקות והתוצאות של עבודת הממשלה, ומקשה על היכולת למנף את הפעילות לשיפור מעמדה המדיני של ישראל במישור הדו-לאומי והרב-לאומי.** ככל שכלים חדשים יוטמעו בעבודת הממשלה בתחום, יתווסף לחסם זה גם קושי לטייב אותם ואת כלל מדיניות הממשלה בתחום.

<sup>109</sup> נוהל הערכה ודיווח לשנת 2019, מסמך של מש"ב.

## תיבה 13:

מיפוי מדדים ראשוני של משרד הכלכלה והתעשייה להערכה של השפעת הפעילות בתחום הפיתוח על הכלכלה הישראלית<sup>110</sup>

תחום למדידה	תת-תחום	מדד / מקור לנתונים
הגשה למכרזים	מכרזי ביצוע	מספר ההגשות
	מכרזי ייעוץ	מספר ההגשות
זכייה במכרזים	מכרזי ביצוע	מספר הזכיות, סך מימון מהבנק
	מכרזי ייעוץ	מספר הזכיות
הרחבת פעילות בשוקי היעד: <b>ישירה</b>	ייצוא, כולל שיתופי פעולה עסקיים ושילוב החברות המבצעות כקבלן משנה של חברות שזכו במכרזים	ראיונות על ידי חברת סקרים
	תשומות – הוצאות החברה על שיווק	מספר הבקשות לכלי סיוע ממשלתיים, ראיונות על ידי חברת סקרים
	השקעה במו"פ ייעודי לשוקי יעד	מספר הבקשות לסיוע מרשות החדשנות, ראיונות על ידי חברת סקרים
הרחבת פעילות בשוקי היעד: <b>עקיפה</b>	גיוס עובדים	ראיונות על ידי חברת סקרים
	שותפויות של החברות הזוכות עם חברות ישראליות במכרז ובשוק היעד לאחר סיום המכרז	ראיונות על ידי חברת סקרים
	גידול בפריון לאחר זכייה במכרז	ראיונות על ידי חברת סקרים
	קבלת השקעות זרות	ראיונות על ידי חברת סקרים, משרד האוצר ובנק ישראל

<sup>110</sup> מינהל סחר חוץ, משרד הכלכלה.

Policy theme/ budget article	Result area	Indicator	Target value (2020)	SDG
<b>Private sector development</b> Article 1	Business development	Number of direct jobs supported by private sector development programmes (according to the internationally harmonised definition)	180,000	SDG 8
		Number of companies (Dutch and local businesses) with a supported plan to invest, trade or provide services	2,500	
<b>Food security</b> Article 2	Eradicating hunger and malnutrition	Number of people with an improved food intake	20 million	SDG 2
	Stimulating sustainable and inclusive growth in the agricultural sector	Number of farmers with improved productivity and income	5.5 million	
	Creating ecologically sustainable food systems	Number of hectares of agricultural land being used in a more ecologically efficient manner	5 million	
<b>Water</b> Article 2	Drinking water, sanitation and hygiene	Number of people with access to better water sources	8 million cumulatively (30 million cumulatively in 2030)	SDG 6
		Number of people with access to improved sanitation and information on hygienic living conditions	12 million cumulatively (50 million cumulatively in 2030)	
	Improved river basin management and safe deltas	Number of people benefiting from improved river basin management and safer deltas	20 million cumulatively	
<b>Climate</b> Article 2	Renewable energy	Number of people with access to renewable energy	11.5 million cumulatively (50 million cumulatively in 2030)	SDG 7
<b>Women's rights and gender equality</b> Article 3	Improving conditions for women's rights and gender equality	Number of demonstrable contributions by public institutions and companies towards improving conditions for women's rights and gender equality (outcome)	500	SDG 5
	Strengthening the capacity of civil society organisations	Number of civil society organisations with increased capacity to promote women's rights and gender equality (output)	350 cumulatively	

<sup>111</sup> Investing in Global Prospects: For the World, for the Netherlands. Policy Document on Foreign Trade and Development Cooperation. May 2018.

Policy theme/ budget article	Result area	Indicator	Target value (2020)	SDG
<b>Sexual and reproductive health and rights (SRHR) and HIV</b> Article 3	Access to family planning	Number of women and girls with access to modern contraceptives in 69 Family Planning 2020 (FP2020) focus countries	6 million additional women and girls cumulatively (relative to 2012 baseline)	SDG 3 SDG 5
	Rights	Satisfaction of SRHR partners regarding the extent to which barriers to SRHR have been lowered for discriminated and vulnerable groups in their focus countries	Satisfaction (minimum score of 4 on 1-5 scale) in 80 per cent of the focus countries	
<b>Security and the rule of law</b> Article 4	Developing the rule of law	Number of people (men and women) with access to justice through formal or informal judicial institutions that enable them to protect their basic rights, bring criminal proceedings and resolve disputes.	200,000 cumulatively, of whom at least half are women, in 6 fragile or post-con- flict countries	SDG 16
	Human safety	Number of square metres of land that have been demined	24 million	

## סקירה משווה

בהתאם להנחיות ה-DAC, ממשלות ומוסדות בתחום הפיתוח הבין-לאומי בוחנים את האימפקט של פעילותם הן עבור מדינת היעד והן עבור המדינה או הגופים המממנים. בחינת האימפקט משמשת לכמה מטרות:

1. תיאום ובקרה פנים-ממשלתיים ועם שותפים חיצוניים.
2. למידה וקבלת החלטות מרמת הפרויקט והתוכנית ועד המדיניות הכוללת לצורך הקצאת משאבים יעילה.
3. דיווח למנהלים המקצועיים, לנבחרי הציבור, לציבור עצמו, למדינות השותפות ולמוסדות רב-לאומיים.
4. דוברות, יחסי ציבור וניהול מוניטין המדינה.

**ישנם מגוון מודלים של בקרה והערכה, בהתאם למטרות הבקרה וההערכה, למאפייני הגופים המעורבים ולסוג פעילותם בתחום הפיתוח.** למעשה, כל מדינה מפתחת מנגנון ייחודי לבקרה ולהערכה שיטתיות של תוצאות כלל הפעילות בתחום הפיתוח ושיפורה לאורך זמן. שתי דוגמאות רלוונטיות הן המודל של ממשלת ניו-זילנד והמודל של GIF (Global Innovation Fund).

ניו-זילנד חברה ב-DAC. בשנת 2018 עמד ה-ODA שלה על 0.28% מההכנסה הלאומית הגולמית, שהם 565 מיליון דולרים, ופעילותה בתחום הפיתוח הבין-לאומי מתבצעת דרך משרד החוץ והמסחר. GIF היא קרן רב-לאומית קטנה, שמשיקעה בחדשנות לפיתוח בין-לאומי, אשר השיקעה בשנת 2018 כ-70 מיליון דולרים בתחום.<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Global Innovation Fund.

## טבלה 8:

### השוואת בקרה והערכה בין המודל של ממשלת ניו-זילנד והמודל של GIF

GIF <sup>114</sup>	ניו-זילנד <sup>113</sup>	
קבלת החלטות – על סמך נתוני עלות-תועלת או תשואה חברתית, ובחירת פרויקטים לפי האימפקט הצפוי בקרה – על התקדמות ואימפקט תוך כדי ביצוע למידה ושיפור – באמצעות בחינת התשואה החברתית דיווח ויחסי ציבור – דיווח למממנים על תרומת הקרן לפיתוח בין-לאומי	קבלת החלטות – מערכת ממוחשבת עם לוח מחוונים בקרה ותיאום – דיווח עצמי למידה ושיפור – באמצעות מפגשי הפקת לקחים ודו"חות מסכמים דיווח ויחסי ציבור – דיווח שנתי לפרלמנט ולציבור; דו"ח תוצאות ומסקנות שנתי לכל סקטור; דו"ח חיצוני בסוף כל תקופה אסטרטגית (4 שנים)	מטרות הבקרה וההערכה
גיבוש אומדן לפני יישום פרויקט ואיסוף נתונים שוטף במהלך יישומו	לצורך הערכה כוללת – פעם בשנה	מתי אוספים מידע
כלל הפרטפוליו ופרויקטים נבחרים	כלל הפעילות הלאומית, תוכניות דו-לאומיות עם מדינות יעד, תוכניות רב-לאומיות, הסקטורים הנבחרים ופרויקטים	היבטים שנבחנו
לרוב, אימפקט צפוי ואימפקט בפועל	בוחנים תשומות, ביצועים, תפוקות, תוצאות ואימפקט	נושאים שנבחנו
אימפקט בפועל: כמה אנשים הכפילו את ההכנסה השנתית שלהם (ישירות או בשירותים שווי ערך) האימפקט הצפוי בעוד עשור: שקלול של מספר המוטבים, תועלת למוטב והסתברות ההצלחה תשואה חברתית	מגוון מדדים ואינדיקטורים לבחינת ההיבטים והנושאים שלעיל. לדוגמה, בתחום החקלאות – מדדי ה-SDG הרלוונטיים, שווי התוצר החקלאי הנוסף, מספר הגופים שקיבלו שירותי הדרכה, מספר שינויי המדיניות שאומצו מקומית וכו' המדדים מתכנסים ליעדים האסטרטגיים, שמשלבים פיתוח בין-לאומי, מעמד מדיני וסחר חוץ משתמשים במדדים מקובלים כמו ה-SDG	מדדים להצלחה
הערכה פנימית בחינה חיצונית מדגמית תשואה חברתית נבחנת לפרויקטים שרוצים להרחיב משמעותית	לרוב, הערכה עצמית או פנימית לכל פרויקט של יותר מ-10 מיליון דולרים ניו-זילנדיים - הערכה חיצונית עצמאית	ערוצי הערכה

<sup>113</sup> OECD, Provider Case Studies: New Zealand, New Zealand Aid Programme.

<sup>114</sup> Practical Impact: GIF's approach to impact measurement.



**לצד מדידת האימפקט, מספר גדל של מדינות מודדות גם את התועלות המדיניות והכלכליות שהפעילות בתחום מניבה עבורן. אף על פי כן, לא ידוע על מודל מקובל למדידת ההשפעה של פעילות בתחום הפיתוח על כלכלת המדינה המממנת.**

## מענה מוצע

**לאור זאת, הוועדה ממליצה על יצירת מנגנון בקרה והערכה, שיבחן את כלל פעילויות הפיתוח הבין-לאומי שממשלת ישראל מעורבת בהן, תוך שימוש בסטנדרטים אחידים ובמטרה לייעל את ההוצאה הממשלתית בתחום. הוועדה ממליצה, שמנגנון הבקרה וההערכה יתייחס, בין היתר, להיבטים האלה:**

- בחינת אימפקט במדינה המתפתחת על בסיס יעדי הפיתוח הבין-לאומי ובהתאם לסטנדרטים בין-לאומיים.
- בחינת התועלות הכלכליות לישראל.
- בחינת התועלות המדיניות לישראל (בזירה הדו-לאומית ובזירה הרב-לאומית).
- בחינת התחומים שבהם מתמקדת פעילות הפיתוח הישראלית.

בקרה והערכת יעילות לאורך זמן ובצורה מקצועית דורשות מומחיות, זמן ומשאבים מתאימים. לפיכך, במסגרת יצירת המנגנון יש לבחון היבטים אלו ולהכריע כיצד ליצור מערך בקרה והערכה יעיל, שיהיה משותף לכל גופי הממשלה הרלוונטיים.



# קהילה ישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

## רקע – מערכת גומלין (ECOSYSTEM) והגברת יתרון לגודל

לרוב, הימצאותה של מדינה בעמדת הובלה גלובלית בתחום מסוים מלמדת על קיומה של מערכת גומלין משגשגת בתחום זה במדינה. מערכת גומלין היא רשת של ארגונים, כולל חברות עסקיות, לקוחות פרטיים וממשלתיים, מוסדות אקדמיה, גופי פילנתרופיה וגורמי ממשל. הארגונים ברשת זו עוסקים באותו תחום או בתחומים דומים, ומתקיימים ביניהם קשרי תחרות או שיתוף פעולה.

כתוצאה מריבוי הארגונים יחסי הגומלין ביניהם נוצרים יתרונות לגודל, עבורם ועבור המשק, בשלושה מישורים מרכזיים – הוזלת עלויות, הגברת התמחות ועידוד חדשנות. הוזלת עלויות יכולה להתרחש בסוגי עלויות שונים, כגון עלויות עסקה, ייצור, אספקה, הכשרת עובדים ומימון. הגברת התמחות מתרחשת באמצעות זליגת ידע וכישורים בין הגופים והתווספות ספקי משנה. עידוד חדשנות מתרחש דרך הפריה הדדית ואינטגרציות חדשות של ידע באמצעות שיתופי פעולה. כך, לדוגמה, טכנולוגיות מתחרות משתלבות ויוצרות גשר בין תחומים שבעבר לא פעלו זה עם זה, כמו תחבורה ומחשבים או תקשורת ובריאות.

מערכת גומלין מפותחת יכולה להיווצר באופן ספונטני באמצעות מנגנוני השוק, או בכונת מכוון. באופן ספונטני, מערכת גומלין מקומית מתפתחת משום שבקרב גופים שעוסקים בתחומים דומים ומצויים בקרבה גיאוגרפית נוצרות השפעות חיצוניות, שמקנות את היתרונות לגודל אשר פורטו לעיל. יתרונות אלו מסייעים לגופים הפעילים בתחום ולכניסתם של גורמים חדשים לתחום. לצד זאת, ניתן לעודד התפתחות של מערכת גומלין בתחום מסוים באמצעות פעילויות ממוקדות. בין היתר, ניתן לבצע זאת באמצעות יצירת קואליציות בין שחקנים מקומיים ועם גורמים בין-לאומיים, איתות לשחקנים הקיימים ונוספים על הפוטנציאל של התחום ועוד. לדוגמה, בישראל פעלה הממשלה במשך השנים ליצירת מערכות גומלין בתחומים כגון ביטחון, חקלאות ומים.

## רקע – מהי קהילה?

קהילה היא אחד הכלים הפרקטיים לפיתוח מערכת גומלין. קהילה היא פלטפורמה, המאגדת מסה קריטית של גופים המרכיבים את מערכת הגומלין ויכולה לתמוך ואף להוביל תהליכי שינוי בענפי משק הקשורים לאותו תחום תוכן. ככלל, לפעילות הקהילה כמה מטרות, בהן:

- קידום זרימה מהירה של ידע ומידע בין חברי הקהילה.
- רישות הקהילה וקידום ההון החברתי שלה: היכרות, אמון ושיתופי פעולה.
- גיוס משאבים לחברי הקהילה (חיבור למשקיעים).
- קידום סביבה תומכת לתחום התוכן בשלטון המרכזי.
- הגדלת היקף החברות ואנשי המקצוע המודעים לתחום ופועלים בו.

**לשם השגת מטרת אלו מופעלים במסגרת הקהילה מגוון אמצעים**, כדוגמת מפגשים קבועים בפורומים שונים, רחבים ומצומצמים, של חברי הקהילה בלבד או עם גורמים נוספים; פלטפורמות שונות לשיתוף מידע, ידע והזדמנויות; יצירת חשיפה לתחום על ידי פרסומים; עידוד יוזמות שבהן לוקחים חלק מספר חברי קהילה; קיום אירועים ועוד. מרכיב משמעותי בתפקיד הקהילה הוא שמירה על רצף של פעילויות ויצירת דיאלוג מתמשך וקבוע בין כלל בעלי העניין, לשם קידום התחום בו עוסקת הקהילה.

## הגדרת הצורך המקומי במערכת גומלין בתחום הפיתוח הבין-לאומי

**הצורך המקומי במערכת גומלין בתחום הפיתוח הבין-לאומי נובע מכך שבין הגופים הישראליים בתחום מתקיימים קשרים חלשים (1). גורמים נוספים הם ההזדמנות להגביר את יעילות המדיניות הממשלתית בתחום (2) והאפשרות למנוע אובדן של מומחיות ישראלית בתחום למדינות אחרות (3).**

1. בישראל מנעד גורמים ממגזרים שונים, אשר במסגרת עיסוקם בתחום הפיתוח הבין-לאומי מתמודדים עם חסמים אופייניים לתחום, כדוגמת פערי מידע, עלויות עסקה גבוהות וצורך באינטגרציה. בחינה מעמיקה של החסמים מראה, כי מרבית הגופים הישראליים פועלים במנותק מיתר השחקנים בתחום. סיבה זו לבדה מצביעה על הצורך במערכת גומלין מקומית בתחום.
2. בנוסף, יעילותה הכלכלית של מדיניות הממשלה להגברת הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי המוצעת בדו"ח זה תלויה במידה רבה בקיומה של מערכת גומלין מפותחת בתחום. לאור זאת, נוסף על ההמלצה בדבר הגברת התיאום בין הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים, קיים צורך בפלטפורמה, שתאפשר ותקדם את יחסי הגומלין ושיתופי הפעולה בין הארגונים מהמגזרים השונים העוסקים בתחום.
3. כמו כן, כיום גופים ישראליים פונים למוסדות בחו"ל לצורך שימוש בכלים שהממשלות מציעות. כאשר הגופים משתמשים לאורך זמן בכלים שמציעות ממשלות אחרות, המומחיות שלהם "נלכדת" במערכת הגומלין של אותה מדינה מפותחת. לנוכח הפוטנציאל הכלכלי שפעילות בתחום מציעה, מצב שכזה פוגע בטווח הארוך בתחרותיות המשק הישראלי, שכן מדינות אחרות נהנות מפירות מומחיותם של השחקנים הישראליים ואף מההשקעה הממשלתית בתחום. מנגד, מערכת גומלין מקומית מפותחת, שתתקיים במקביל לכלים החדשים המוצעים בדו"ח זה, תסייע להפריה הדדית בין הגופים הישראליים באופן שיניב תועלות עבורם ועבור המשק בטווח הארוך.

## מחקר משווה

מודל הקהילות צובר תאוצה בשנים האחרונות. דוגמה מובהקת לכך בישראל היא קהילת החדשנות בתחום ה"דזרטק" (טכנולוגיות מידבור) שהוקמה לאחרונה וקהילת התחבורה החכמה "אקומושיין", שהוקמה בשנת 2012 על ידי מינהלת תחליפי דלקים במשרד ראש הממשלה, המכון הישראלי לחדשנות וגורמים נוספים. כיום, קהילת "אקומושיין" כוללת יותר מ-500 סטארט-אפים ויותר מ-10,000 חברים, הפועלים בענפים שונים בתחום התחבורה החכמה – רכבים מקושרים ואוטונומיים, רכבים חשמליים, ניידות עירונית, תחבורה שיתופית ועוד. הקהילה עורכת לחבריה מפגשים עם משקיעים ולקוחות פוטנציאליים, מפגשים לעידוד הטמעת חדשנות ושיתופי פעולה, מתווכת את הפעילות הממשלתית בתחום ומשמשת כמוקד ידע, מידע ומומחיות עבור כלל

בעלי העניין. לשם המחשה, מספר המשתתפים באירועי הקהילה גדל מכ-150 באירוע הראשון לכ-4,000 משתתפים באירוע האחרון. פעילויות אלו, במקביל לשגשוג התחום בעולם, הפכו את הקהילה לנדבך מרכזי בצמיחת תחום התחבורה החכמה בישראל.

בתחום הפיתוח הבין-לאומי ניתן ללמוד ממודל ה-Knowledge Platforms (KPs) בהולנד. משרד החוץ ההולנדי פעל להקמת קהילה באמצעות פלטפורמות ידע ושיתוף פעולה לכל אחד מחמשת הנושאים המרכזיים של מדיניות הפיתוח ההולנדית – ביטחון ושלטון החוק, צמיחה מכלילה, ביטחון תזונתי, מים ובריאות וזכויות מיניות. בפלטפורמות אלה, קובעי מדיניות ממשלתיים, גורמים מהמגזר הפרטי, אנשי אקדמיה ופעילי חברה אזרחית מהולנד וממדינות מתפתחות נפגשים ומשלים כוחות כדי לגשר על הפער בין המחקר והתיאוריה למדיניות בפועל בנושאים השונים בתחום הפיתוח הבין-לאומי. יחד הם ממפים את הידע הקיים, מזיהים פערי ידע ומגבשים סדר יום מתואם להתמודדות עם אתגרי פיתוח. לכל פלטפורמת ידע יש מבנה וסגנון עבודה משלה, כך שהיא יכולה לספק ערך מוסף לתחום הייחודי שלה. לפלטפורמות הללו יש גם תשתיות מקוונות, שניתן לשתף בהן תובנות, למצוא נתונים ופרסומים בתחומים השונים, לקבל סקירה עדכנית של אירועים רלוונטיים ולאתר שותפים אפשריים. כמו כן, לכל פלטפורמה יש קבוצת היגוי, המורכבת מנציגים של ארגוני חברה אזרחית, מוסדות ידע וארגוני ממשל. בין היתר, קבוצת ההיגוי קובעת את סדר היום המחקרי והמעשי של הפלטפורמה, את כללי הפעולה שלה, את המוקדים הנושאים ואת התוכנית השנתית שלה.

## המלצה

לאור החשיבות של קיום מערכת גומלין מפותחת לקידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי, מוצע להקים קהילה, שתכלול שחקנים ממגזרים שונים, אשר יביאו את נקודות המבט השונות לתחום – הממשלתית, העסקית, הפילנתרופית ועוד. הקמת הקהילה תיעשה בהתאם למתודולוגיה אשר פותחה בעניין במשרד הכלכלה והתעשייה, הכוללת התקשרות עם גופים חוץ-ממשלתיים לצורך ניהול הקהילה. הקהילה יכולה להתבסס על מסגרות קיימות או חדשות. בכל מקרה, יצוין, כי הקמת הקהילה ופיתוחה יבוצעו בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, אשר חברים בוועדה הבין-משרדית.

קהילה זו תפתח פלטפורמות להעברת ידע ומידע על התחום, תיצור רישות עם גורמים מקומיים ובין-לאומיים, תערוך פעילויות להגברת החשיפה לתחום ותמזוד את הישגיה, בין היתר באמצעות:

- מפגשים – מטרת מפגשים אלו תהיה עידוד שיתופי פעולה בין חברי הקהילה בתחום הפיתוח הבין-לאומי, שיתוף ידע והזדמנויות, רישות והרחבת שורות הקהילה.
- תחרות אתגר – תחרות אתגר בנושאי פיתוח בין-לאומי, כאשר הנושא לאתגר ייבחר בוועדת ההיגוי ובהידברות עם התעשייה. מטרת התחרות תהיה לייצר תהודה תקשורתית לקהילה ולהביא לשיתופי פעולה בין חברות מתחומים שונים.
- כנסי חשיפה – מטרתם תהיה להגביר את החשיפה לתחום הפיתוח הבין-לאומי בקרב המגזרים השונים, לקדם את הקהילה ולמשוך אליה חברים חדשים.
- פלטפורמה לשיתוף ידע ומידע בין חברי הקהילה – מרחב מקוון אשר יכלול מידע על חברי הקהילה, ואפשר רישות ויתן מענה לאיתור שותפים ולשיתוף ניסיון וידע קיימים.



# נספחים

---



## א. החלטת ממשלה מס' 4021 מיום 23.07.2018

### קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

#### מחליטים:

בהמשך למדיניותה של הממשלה לחיזוק הקשרים המדיניים והכלכליים של ישראל עם מדינות ושווקי יעד שבהם זוהו פערים במיצוי פוטנציאל הסחר ושיתופי הפעולה, הוחלט לפעול כדלקמן:

1. למנות ועדה בין-משרדית לקידום ולתיאום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי (להלן - הוועדה) בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות המנהלים הכלליים של המשרדים וראשי היחידות הבאים, או נציגיהם:

- א. משרד החוץ
- ב. משרד הכלכלה והתעשייה
- ג. אגף התקציבים במשרד האוצר
- ד. אגף החשב הכללי במשרד האוצר
- ה. אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר
- ו. המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה
- ז. המטה לביטחון לאומי במשרד ראש הממשלה
- ח. הרשות הלאומית לחדשנות טכנולוגית
- ט. משרד האנרגיה
- י. משרד הבריאות
- יא. המשרד להגנת הסביבה
- יב. משרד החקלאות ופיתוח הכפר
- יג. מערך הסייבר הלאומי
- יד. המשרד לביטחון הפנים

2. סמכויות הוועדה:

- א. הוועדה תגבש בתוך 120 יום אסטרטגיה לתחום הפיתוח הבין-לאומי במטרה לחזק את הכלכלה הישראלית ואת מעמדה המדיני של ישראל ולסייע למאמצי הפיתוח הבין-לאומיים.
- ב. המלצות הוועדה יוגשו על ידי ראש הממשלה ושר האוצר.
- ג. במסגרת זו תבחן הוועדה, בין היתר, את הנושאים הבאים:
  - 1) כלים לעידוד המגזר הפרטי הישראלי להשתלבות בפיתוח בין-לאומי במטרה להגדיל את השוק הפוטנציאלי שלו.
  - 2) כלים לעידוד חדשנות ישראלית לצרכים הייחודיים של העולם המתפתח.



- 3) כלי מימון להגדלת פוטנציאל השוק של המגזר הפרטי הישראלי ולהשגת היעדים הממשלתיים בתחום הפיתוח הבין-לאומי. במסגרת זו יבחן הצוות, בין היתר, אפשרויות לשילוב בין מימון פרטי, מימון ציבורי ומימון מגופים בין-לאומיים, כלים לעידוד מימון פרטי של פרויקטי פיתוח בין-לאומיים ואפשרות להקמת מוסד פיננסי ישראלי לפיתוח (Development Finance Institution).
- 4) כלים להעצמת הסיוע הישראלי ולחיבור בינו לבין המגזר הפרטי והמגזר השלישי.
- 5) מנגנון לתיאום בין הממשלה לבין גופים חוץ ממשלתיים הרלוונטיים לפיתוח בין-לאומי.
- ד. קביעת סדרי עדיפויות ותיאום עבודת המטה הממשלתית בתחום הפיתוח הבין-לאומי. במסגרת זו הוועדה תקבע את:
- 1) מדינות היעד של ממשלת ישראל בתחום הפיתוח הבין-לאומי.
  - 2) תחומי היתרון היחסי של מדינת ישראל בתחום הפיתוח הבין-לאומי, תוך שימת דגש על תרומתה האפשרית של ישראל להשגת היעדים לפיתוח בר-קיימא (Sustainable Development Goals) שהוגדרו על-ידי ארגון האומות המאוחדות.
- ה. קביעת יעדים ממשלתיים מדידים לקידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי ומעקב אחר העמידה ביעדים אלו.
- ו. הוועדה תהיה רשאית להקים ועדות משנה לנושאים מסוימים.
  - ז. הוועדה או ועדת המשנה, כאמור בסעיף ו', רשאית לזמן נציגי ממשלה (לרבות נציג משרד התפוצות) או גופים רלוונטיים שאינם חברי הוועדה לדיונים בנושאים הרלוונטיים לתחומי המומחיות של משרדיהם.
  - ח. הוועדה תהיה רשאית להציע תיקוני חקיקה ראשית, חקיקת משנה ונהלים לפי הצורך.
  - ט. משרדי הממשלה החברים בוועדה ידווחו לוועדה פעם בשנה על התקדמותם ועל תוכנית העבודה השנתית שלהם בתחום הפיתוח הבין-לאומי.
  - י. הוועדה תדווח לממשלה פעם בשנה על התקדמות הממשלה בתחום הפיתוח הבין-לאומי ועל תוכנית העבודה לשנה הבאה.
  - יא. הוועדה תפעל בהתחשב במחויבויות הבין-לאומיות של מדינת ישראל.

## ב. קול קורא להגשת הצעות הציבור

כחלק מהליך ההיוועצות עם גורמים ממגזרים נוספים הפועלים בתחום הפיתוח הבינ"ל, פרסמה הוועדה לאחר קבלת החלטת הממשלה "קול קורא" בעיתונות, ברשתות החברתיות ובאמצעי מדיה נוספים, לקבלת עמדות הציבור בנוגע לנושאים השונים אותם התבקשה לבחון בהחלטת הממשלה:



מדינת ישראל  
משרד ראש הממשלה

### קול קורא לקבלת עמדות והמלצות הציבור בנושא קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

בהמשך למדיניות הממשלה לחיזוק הקשרים המדיניים והכלכליים של ישראל עם מדינות מתפתחות ועל מנת למצות את הפוטנציאל הטמון בתחום הפיתוח הבין-לאומי, התקבלה החלטת ממשלה מס' 4021 מיום 23.7.2018.

ההחלטה הקימה וועדה בין-משרדית אשר תפקידה לקדם את פעילות הממשלה בתחום הפיתוח הבין-לאומי, לקבוע את סדרי העדיפויות הממשלתיים ולגבש אסטרטגיה.

במסגרת גיבוש האסטרטגיה ייבחנו: (1) כלים לעידוד המגזר הפרטי הישראלי להשתלבות בפיתוח בין-לאומי, (2) כלים לעידוד חדשנות ישראלית לצרכים הייחודיים של העולם המתפתח, (3) כלי מימון להגדלת פוטנציאל השוק של המגזר הפרטי הישראלי ובכלל זה מוסד פיננסי ישראלי לפיתוח, (4) כלים להעצמת הסיוע הישראלי ולחיבור בינו לבין המגזר הפרטי והמגזר השלישי.

משרד ראש הממשלה מבקש להזמין את המגזר הפרטי, ארגוני החברה האזרחית והציבור הרחב להעביר עמדות והמלצות בנוגע לארבעת הנושאים שפורטו לעיל לכתובת הדוא"ל [development@pmo.gov.il](mailto:development@pmo.gov.il), וזאת **עד ליום חמישי, 6 בספטמבר 2018**.

יובהר כי לצורך גיבוש המלצותיה הסופיות, הוועדה תהא רשאית להשתמש בתוכן העמדות וההצעות, וכן לפרסמן, לרבות באתרי האינטרנט של הממשלה.

לפמ

## ג. כלי הסיוע הממשלתיים לפעילות המגזר הפרטי במדינות מתפתחות

### משרד הכלכלה

**1. תכנית של"ב** – השתתפות בהוצאות השיווקיות ליצואנים בעלי היקף יצוא נמוך או לחברות שלא ייצאו בעבר-כתיבת תכנית שיווקית, ליווי מקצועי של יועצים, הכשרות לייצוא, תערוכות, טיסות, חומרים שיווקיים, תקינה ועוד. במסגרת התוכנית ניתן סיוע של עד 200,000 ₪ (עד 50% מההוצאות המוכרות או 75% עבור סעיפי בניית יכולות) למשך 24 חודשים.

**היקף תקציבי:** בשנת 2018 אושרו 90 בקשות בהיקף של 16.1 מיליון ₪.

**2. כסף חכם** – סיוע דו-שנתי לחברות ישראליות המשווקות לחו"ל בהיקף של עד חצי מיליון ₪ (50% מההוצאות המוכרות) במטרה להשיג גידול משמעותי בהיקף המכירות. התכנית מעניקה סיוע כספי לפיתוח מערכי שיווק וצינורות הפצה בשוק היעד ובכללם- יועצים מקצועיים ושכר עובדים, השתתפות בתערוכות וכנסים, ליווי מקצועי של יועץ שיווקי מנוסה המתמחה בשוק היעד, קמפיינים פרסומיים ושיווק דיגיטאלי ביטוח, תקינה ועלויות משפטיות. כמו כן, בשלב הפיתוח העסקי התכנית מקנה סיוע במימון לחברות לייצר תהליך פיתוח עסקי וכן ליווי מומחים בתהליך.

**היקף תקציבי:** בשנת 2018 אושרו 166 בקשות בהיקף של 80 מיליון ₪.

**3. תכנית מאגדי תשתיות** – סיוע למאגד של מינימום 5 חברות ישראליות בהקמה, תפעול ושיווק של מתקן הדגמה מסחרי במדינת יעד שיציג את יכולות החברות במאגד ויתרום לגידול משמעותי בפעילותן. במסגרת התכנית ניתן סיוע של עד 10 מיליון ₪ (50% מההוצאות המוכרות) לכל המאגד לשלוש שנים.

**היקף תקציבי:** בשנת 2017 אושרה תוספת ל-2 מאגדים פעילים בהיקף של 1.4 מיליון ₪. בשנתיים בהן פעלה התכנית תחת משרד הכלכלה לא היתה לה היענות רבה מהתעשייה. בקשות מעטות הוגשו וזאת על אף הפרסום הרב שהושקע בה. כמו כן, אלו שהוגשו היו באיכות נמוכה ומאגדים שזכו בתמיכה לא הוכיחו הצלחות בשווקי היעד. מסיבות אלה הוחלט על הקפאת התכנית.

**3. קרן הסיוע במכרזים ופרויקטים בינלאומיים** – סיוע לחברות ישראליות בגישה לפרויקטים בינלאומיים על ידי השתתפות במימון הגשת הצעה למכרז בחו"ל או הוכחת התכנות (פיילוט) לפרויקט כששווי הפרויקט עומד לפחות חצי מיליון דולר. מדובר על מענק סיוע עד 50% מההוצאות המוכרות, עבור הוכחת התכנות עד לסכום כולל של 500 אלף ₪ ועבור הגשת הצעה למכרז עד לסכום כולל של 400 אלף ₪.

**היקף תקציבי:** בשנת 2017 אושרו 14 בקשות בהיקף של 3.6 מיליון ₪. הקרן פעלה משנת 2011 אך תוצאותיה לא היו מספקות. היענות נמוכה של התעשייה, הצעות באיכות נמוכה וחוסר הצלחה של החברות שפעלו במסגרת הקרן, כולן הובילו להחלטה להקפיא את התכנית.

**4. מערך הנספחים המסחריים** – הנספחים מעניקים סיוע ליצואנים בכל הנוגע לחדירה לשוק, איתור לקוחות, סוכנים ומפיצים. כמו כן, בשלב השיווק, מקדמים שילוב חברות בשוק וארגון אירועים וכנסים ייעודיים לאתגרי

העולם המתפתח. עם זאת, אותם כנסים מתקיימים לרוב באופן ספורדי וללא תיאום בין משרדי הממשלה. בנוסף, בשלב הפיתוח העסקי, הנספחים מעניקים ליווי פרטני של חברות תוך מתן סיוע בתחומי רגולציה בשווקי היעד, פערי תרבות וכדו' (יצוין כי הנספחים אינם מומחי רגולציה וכיום לא בעלי הכשרה רשמית בתחום הפיתוח).

**5. הסכמי שיתוף פעולה עם מוסדות בינלאומיים לפיתוח** – מתוך ראייה אסטרטגית שמטרתה להוביל וליצור את מנועי הצמיחה של התעשייה הישראלית במדינות מתפתחות מפעיל משרד הכלכלה, בשיתוף משרדים מקצועיים נוספים, מספר הסכמי שיתוף פעולה עם הבנקים לפיתוח, ביניהם הבנק העולמי והבנק הבין אמריקאי לפיתוח. שיתוף פעולה זה עתיד לסייע לבנקים לקדם פרויקטים מרכזיים ולחשוף את הצוותים שלהם ואת המדינות הלוות מהם לידע ולהזדמנויות בסקטורים בהם לישראל יתרון יחסי. הסכמי שיתוף הפעולה כוללים פעולות כגון משלחות לימודיות לישראל, קיום סדנאות, הענקת סיוע טכני לצורך תכנון מפורט של פרויקטים במימון הבנק ופעולות של חלוקת ידע כגון דו"חות והרצאות. הסכמים אלה מסייעים לבנקים לפיתוח לגבש תהליכי עבודה לכדי פרויקטים ממומנים. זאת ועוד, בחלק מההסכמים הצטרפה ישראל לקרנות מרובת משתתפים (*MDTA*) אשר פועלות גם לעיצוב מדיניות ופתרון חסמים רגולטוריים ובירוקרטיים המקשים על עשיית עסקים במדינות המתפתחות.

**6.** הפרקטיקה הרווחת בעולם המימון לפיתוח הבינ"ל, וגם בהסכמי השיתוף פעולה אותם מוביל משרד הכלכלה, היא כי לא ניתן "לצבוע" את כספי ההסכמים והקרנות לטובתן הבלעדית של חברות ישראליות. ההשפעה על מבנה הפרויקט ועיצובו נעשית, אם כן, בדרכים לא פורמאליות.

**7. "קרנות תרומה" (בשיתוף משרדים אחרים) עם בנקים וקרנות מובילות לפיתוח** - ראה פירוט בפרק כלי סיוע למגזר הפרטי לעיל.

## **משרד החוץ**

משרד החוץ בשילוב המטה והנציגויות במדינות השונות מפעיל מעטפת ממשלתית לסיוע למגזר הפרטי בשלבים של הכרת השוק ושיווק המוצר/השירות על ידי החברה. המשרד פועל במגוון ערוצים, ביניהם:

- 1.** מערך הנציגויות – העמדת המערך לטובת הכלכלה הישראלית.
- 2.** איסוף ידע, לימוד השוק ברמה כללית וזיהוי הזדמנויות במטרה לעניין חברות ישראליות ביחס לפוטנציאל הקיים במדינת היעד.
- 3.** ארגון ביקורים הדדיים להכרת הטכנולוגיה והפתרונות הישראליים והבנת היתרון היחסי של ישראל.
- 4.** מש"ב - שליחת משתלמים לארץ, הבאת מומחים להכשרות במדינות היעד והפצת הדוחות המקצועיים של המומחים למגזר הפרטי. כמו כן, משתלמי מש"ב בעמדות מפתח במדינות המתפתחות מסייעים לחדירת חברות וטכנולוגיות ישראליות.
- 5.** הקמת מרכזי הדרכה והדגמה של טכנולוגיות ישראליות
- 6.** פתיחת דלתות ויצירת קשרים עם אנשי מפתח רלוונטיים ושותפים אפשריים.

7. הכרת חברות ישראליות לגורמים עסקיים במדינה המארחת (לאחר סינון ראשוני הנעשה במכון הייצוא ביחס למוכנותה של החברה לבצע את הפרויקט בצורה שתיטיב את היחסים בין שתי המדינות ולא תרע אותם).
8. הסכמי MOU - אפשרות לסיוע בחתימה על הסכמי שת"פ והסכמים כלכליים עפ"י הצורך (בין היתר באמצעות הסכם בין-ממשלות המעניק את המסגרת הממשלתית-מדינית לקיומו של הפרויקט ולהעמקת היחסים בין מדינת ישראל למדינת היעד בתחום הנבחר).
9. סמינרי רכש וחשיפה (בשת"פ עם גורמים כלכליים אחרים) עבור החברות הישראליות עם מנהלי רכש במערכת האו"ם וסוכנויותיו.

כמו כן, לאורך כלל שרשרת הערך (כולל בשלב הצמיחה של החברה) מלווה משרד החוץ את החברה באמצעות פתיחת דלתות, סיוע מול הבירוקרטיה המקומית להסרת חסמים רלוונטיים לפרויקט, היכרות עם שותפים או בעלי עניין אחרים ועוד.

## מכון הייצוא

### 1. פרסום סקירות על מדינות ושווקים

2. **מידע ומודיעין עסקי:** שירותי מידע ומודיעין עסקי ברמות של מידענות ואנליזה (מחקרי עומק) וכן מקורות מידע איכותיים, בין היתר מספק המכון את הכלים להלן:
- פנייה לאיתור הזדמנויות עסקיות - גיבוש רשימות של גורמים עסקיים בחו"ל, בהם: מפיצים, סוכנים, יצרנים, קניינים, רשתות, ארגונים, יבואנים ומתחרים.
  - מידענות אישית - עיון וחיפוש מידע במרכז המידע הדיגיטלי בליווי ובסיוע מידען לאיתור הזדמנויות עסקיות, מפיצים, סוכנים, יצרנים, קניינים, רשתות, ארגונים, יבואנים, מתחרים, סקרי שוק, סקירות אנליסטים, מחקרים, מידע טכנולוגי, פטנטים ועוד.
  - מכרזים בינלאומיים - קבלת התראות על מכרזים ועל פרוייקטים עתידיים בעולם (במשך 12 חודשים) - מנוי שנתי הכולל הזרמת מכרזים ופרוייקטים בינלאומיים ישירות ליצואן, עפ"י רלוונטיות לתחום עיסוקה של החברה.
  - סקירות אנליסטים - אתור, ארגון, ניתוח מידע וכתובת סקירות ע"י אנליסטים מקצועיים עפ"י דרישה ממוקדת של הלקוח, דוגמת: ניתוח שווקי מטרה, עוצמת תחרות, טרנדים, חדשנות, מתחרים וכל צורך אחר, מותאם אישית לצרכי לקוח.
  - דו"ח על איתנות פיננסית של חברות בחו"ל - מידע על סיכון בעשיית עסקים עם: לקוח, ספק או משקיע בחו"ל.
  - עיון במחקרי מדף - עיון במחקרי מדף איכותיים הנמצאים במאגרי המידע של המכון בתחומים רבים ומגוונים.
  - השגת או רכישת מחקרי מדף - איתור המחקר המתאים ורכישתו במחירים מוזלים עבור הלקוח. המכון מסבסד רכישות אלה.

- מפגשים קבוצתיים עם אנליסטים - מפגשים אישיים עם אנליסטים של "גרטר" ושל "פרוסט אנד סאליבן" בתחומים הטכנולוגיים (בכפוף לזמינות האנליסט בישראל). מפגשים אישיים עם אנליסטים מתקיימים לעיתים בתערוכות בינ"ל ברחבי העולם.

**3. ייעוץ מקצועי בתחומי הסחר הבינלאומי** - היחידה לשירותי ייעוץ במכון היצוא מעניקה סיוע וייעוץ מקצועי ליצואנים בתחומי הסחר הבינלאומי. תחומי הייעוץ מגוונים - החל מתמחור מוצר לייצוא, שיווק בינלאומי, היערכות שיווקית לתערוכה בינלאומית, תקשורת שיווקית/ מרקום, תקינה ורגולציה בינלאומית, הסכמים בינלאומיים, הגשת הצעה למכרז, קנין רוחני ועוד.

**4. הכנת תכנית שיווק בינלאומית** - יועץ שיווק בינלאומי מתוך מאגר היועצים של מכון היצוא מסייע בהכנת תכנית שיווק אשר כוללת, בין היתר, את ניתוח הסביבה השיווקית של שווקי היעד, ניתוח המתחרים ויתרונותיהם היחסיים, פילוח קהלי היעד, פעילויות השיווק והמכירה המתוכננות לכניסה לשוק היעד ועוד.

**5. ליווי בתקינה ורגולציה בינלאומית** - מכון הייצוא מעניק הכוונה והדרכה ראשונית בנוגע לדרישות הרגולטוריות הכוללות את התקנים והדירקטיבות בהן נדרש המוצר לעמוד כתנאי למתן היתר לשיווקו בארץ היעד. כמו כן, הוא מלווה את היצואן בהסמכה לתקן (ומממן את הליווי באופן חלקי).

## מערך הסייבר

- **ביצוע סקרי סיכונים/פערים מדינתיים בסייבר** - ממשלת ישראל עורכת כיום סקרי פערים מדינתיים בסייבר במספר מדינות מתפתחות, בין היתר באמל"ט.
- **פרויקט G2G עם מדינה באמל"ט בסיוע סיב"ט** - בשיתוף ובאמצעות הפלטפורמה של משרד הביטחון-אלתא כקבלן מבצע.

## משרד הבריאות (Healthcare Israel)

- **הסכמי שיתוף פעולה בין ממשלות (MOU)** - חתימה על הסכמי שיתוף פעולה בין ממשלות (MOU) והצהרות כוונות משותפות כצעד לקידום פרויקטים רחבי היקף במדינות המתפתחות. זאת, במטרה לחתום על הסכמים לביצוע פרויקטים בהם יש לישראל יתרון יחסי ולקידום החדשנות הישראלית בתחום הבריאות.

## משרד החקלאות ופיתוח הכפר

- **המרכז לשיתוף פעולה והדרכה חקלאית בינלאומית** - שילוב פעולות הדרכה בארץ ובחו"ל במסגרת פרויקטים המקדמים יצוא טכנולוגיות ישראליות בתחום החקלאות
- **מינוף המו"פ החקלאי** - קיום מפגשים, כנסים ונטוורקינג ליזמים הישראלים בתחום החקלאות המותאם לעולם המתפתח
- **תכנון יוזום פעילות משותפת עם יחידת "קידום" של מכון וולקני** כמעטפת הדרכתית הנוספת לפעילותם
- **פיתוח מודל ייחודי לשילוב חברות אגרו טכנולוגיה מישראל במיזמים חקלאיים במודל PPP**



## ד. סקר מימון לפעילות עסקית במדינות מתפתחות

### שאלון הסקר

\* האם החברה ניסתה לגייס הון (כולל quasi-equity) לצורך פעילותה במדינות מתפתחות?

כן  לא

כמה הון ניסתה החברה לגייס ב-3 השנים האחרונות (2016-2018) לפעילותה במדינות מתפתחות?

**החברה חיפשה:**

<input checked="" type="radio"/>	פחות מ-\$50K
<input type="radio"/>	\$51K-250K
<input type="radio"/>	\$251K-1M
<input type="radio"/>	\$2M-10M
<input type="radio"/>	\$11M-50M
<input type="radio"/>	\$51M-100M

\* האם החברה הצליחה לגייס את מלוא ההון שרצתה?

כן  לא

\* האם החברה בה את/ה עובד/ת חיפשה מימון לפעילות עסקית במדינות מתפתחות בשנים האחרונות?

כן  לא

\* מאילו מקורות ניסתה החברה לגייס מימון לפעילותה במדינות מתפתחות ב-3 השנים האחרונות (2016-2018)?

בנק מסחרי ישראלי

בנק מסחרי זר

בנק לפיתוח בינ"ל (הבנק העולמי, הבנק לפיתוח אפריקה וכו')

גופי מימון של ממשלות זרות (סוכנות למימון יצוא, סוכנות לסייע חוץ, Development Finance Institution וכו')

ב.ס.ס.ח - החברה הישראלית לביטוח אשראי

אשרא - החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ

משקיעים פרטיים או מסחריים (למיניהם)

קרנות פילנתרופיה

ממשלת ישראל

אחר...

\* מה היקף ההלוואות שניסתה החברה לגייס ב-3 השנים האחרונות (2016-2018) לפעילותה במדינות מתפתחות?

**החברה חיפשה:**

<input checked="" type="radio"/>	פחות מ-\$50K
<input type="radio"/>	\$51K-250K
<input type="radio"/>	\$251K-1M
<input type="radio"/>	\$2M-10M
<input type="radio"/>	\$11M-50M
<input type="radio"/>	\$51M-100M

\* האם החברה הצליחה לגייס הלוואות בהיקף שרצתה?

כן  לא

\* האם החברה ניסתה לגייס הלוואות (מכל הסוגים, לטווח הקצר והארוך, מזנין וכו') לצורך פעילותה במדינות מתפתחות?

כן  לא

האם החברה ניסתה לקבל מענקים לצורך פעילותה במדינות מתפתחות?

כן  לא

\* מה היקף המענקים שניסתה החברה לקבל ב-3 השנים האחרונות (2016-2018) לפעילותה במדינות מתפתחות?

**החברה חיפשה:**

<input checked="" type="radio"/>	פחות מ-\$50K
<input type="radio"/>	\$51K-250K
<input type="radio"/>	\$251K-1M
<input type="radio"/>	\$2M-10M
<input type="radio"/>	\$11M-50M
<input type="radio"/>	\$51M-100M

\* האם החברה הצליחה לקבל מענקים בהיקף שרצתה?

כן  לא

\* האם החברה ניסתה לגייס ערבויות לצורך פעילותה במדינות מתפתחות?

כן  לא

מה היקף הערבויות שניסתה החברה לגייס ב-3 השנים האחרונות (2016-2018) לפעילותה במדינות מתפתחות?

**החברה חיפשה:**

<input checked="" type="radio"/>	פחות מ-\$50K
<input type="radio"/>	\$51K-250K
<input type="radio"/>	\$251K-1M
<input type="radio"/>	\$2M-10M
<input type="radio"/>	\$11M-50M
<input type="radio"/>	\$51M-100M

\* האם החברה הצליחה לגייס ערבויות בהיקף שרצתה?

כן  לא

\* באיזה שלב פיתוח נמצאת החברה?

Pre-Seed (יש מודל עסקי, אך עוד אין מוצר/שירות אופרטיבי)

סיד (יש מוצר/שירות מסחרי, אך עוד אין פעילות מסחרית)

הזנק (יש לקוחות משלמים אך עוד אין רווחים)

צמיחה (פיתוח פעילות רווחית או הכנסות בין 0-10 מיליון דולר)

בוגרת (פעילות עסקית יציבה או הכנסות מעל 10 מיליון דולר)

\* כמה משרות מלאות היו בחברה, בממוצע, ב-3 השנים האחרונות (2016-2018)?

0-9

10-49

50-249

250 ומעלה

כללי

\* באיזה סקטור פועלת החברה?

אגריטיק / חקלאות

אנרגיה

מים

בריאות

ביוטק

ICT

מוביל

חינוך

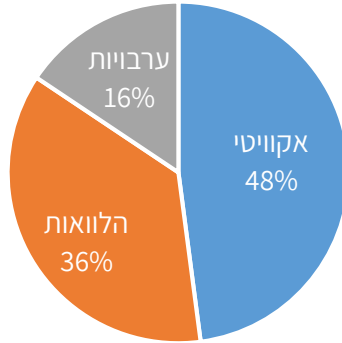
סייבר

HLS, אסונות ומצבי חירום

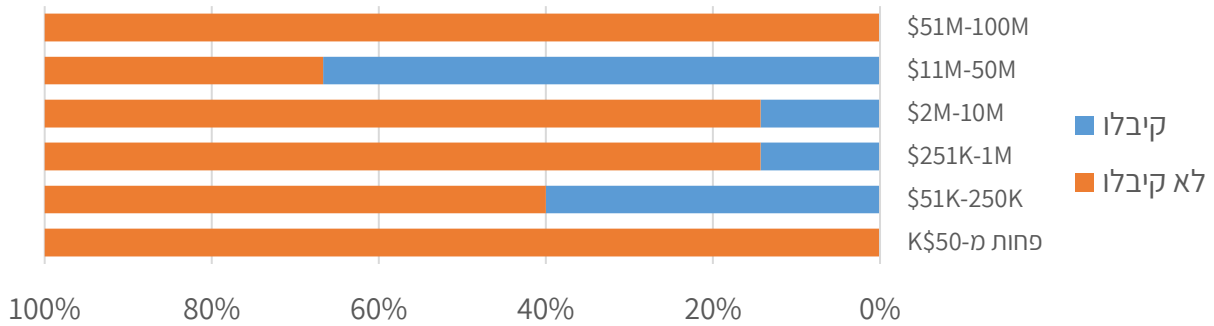
אחר...

**סוגי המימון שחברות ניסו לגייס וסוגי המימון שהן הצליחו לגייס – כפי שעולה מהמענה לסקר חברות קטנות**

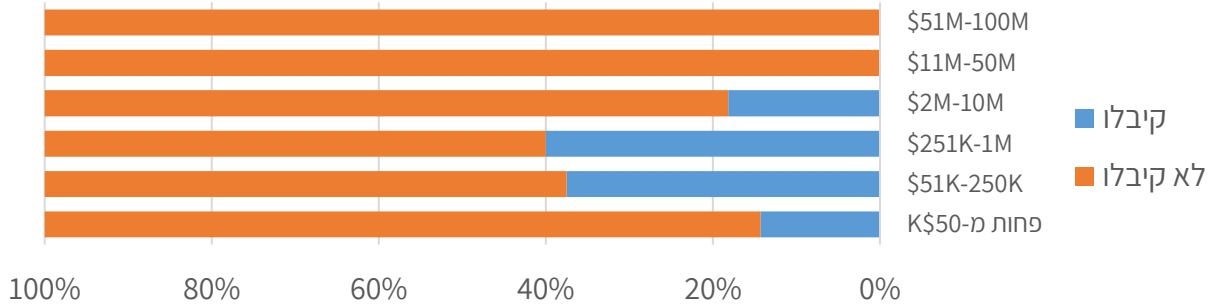
התפלגות סוגי המימון שחברות קטנות ניסו לגייס בשנים האחרונות לצורך פעילות עסקית במדינות מתפתחות



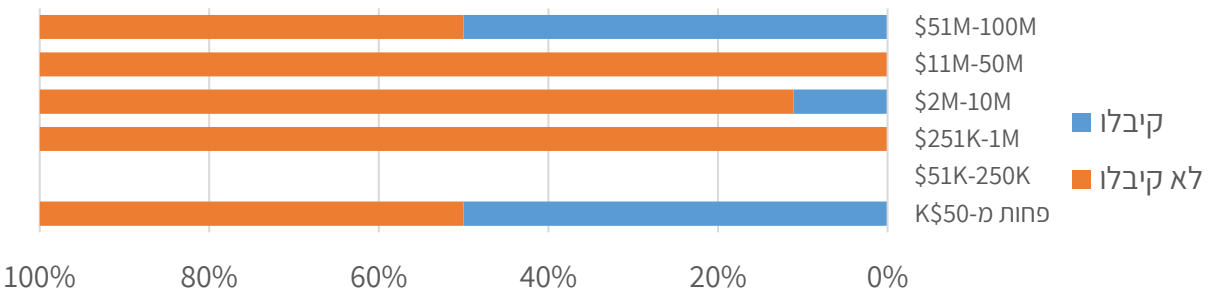
**היקפי האקוויטי שניסו לגייס וההצלחות בקרב חברות קטנות**



**היקפי הלוואות שניסו לגייס וההצלחות בקרב חברות קטנות**

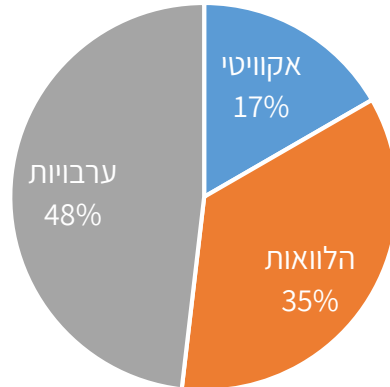


**היקפי הערביות שניסו לגייס וההצלחות בקרב חברות קטנות**

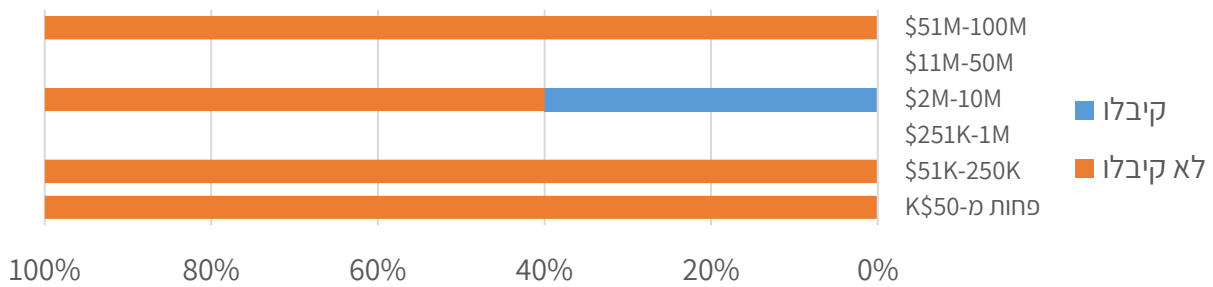


## חברות גדולות ובינוניות

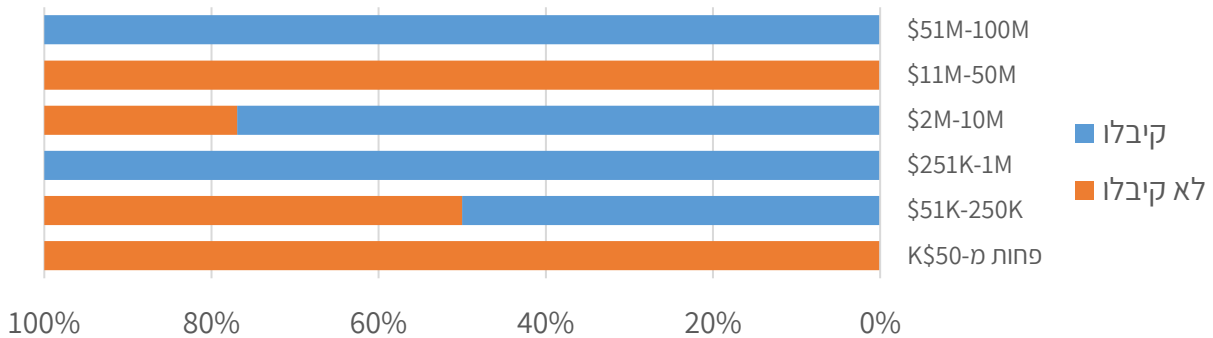
התפלגות סוגי המימון שחברות גדולות ובינוניות ניסו לגייס בשנים האחרונות לצורך פעילות עסקית במדינות מתפתחות



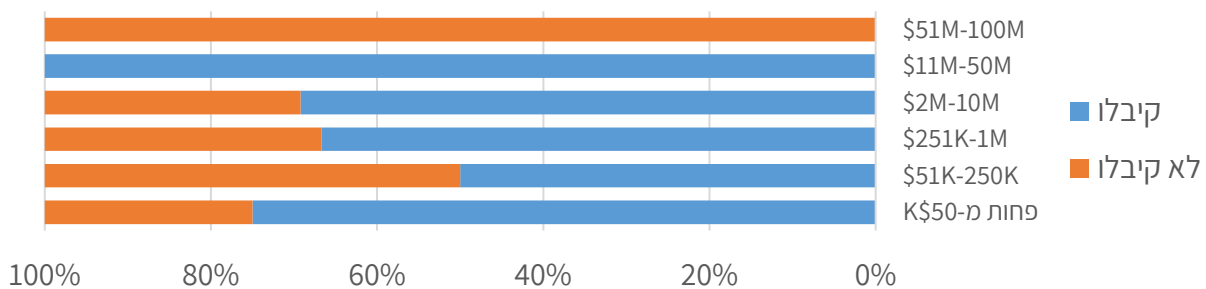
### היקפי האקוויטי שניסו לגייס וההצלחות בקרב חברות גדולות ובינוניות



### היקפי הלוואות שניסו לגייס וההצלחות בקרב חברות גדולות ובינוניות



### היקפי הערביות שניסו לגייס וההצלחות בקרב חברות גדולות ובינוניות



## ה. היצע מכשירים פיננסיים הקיימים בעולם למימון פעילות עסקית במדינות מתפתחות

מכשיר	הסבר	יתרונות בראי החברה	גופים המספקים את המוצר בעולם	מסופק בישראל בתחום הפיתוח?
<b>הלוואות על סוגיהן</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>יתרונות בראי החברה:</li> <li>- לא דורש העברה של חלק מבעלות החברה/הפרויקט, ושומר על השליטה מימון זול בהשוואה להשקעה הונית</li> <li>חסרונות בראי החברה:</li> <li>- מתאים לפרויקטים עם מקורות הכנסה מיידים</li> <li>- דורש בטוחות, לרוב נדרש הון עצמי התחלתי</li> </ul>			
הלוואות בריביות שוק		- מעיד שיש היתכנות פיננסית לפרויקט	בנקים	כן
הלוואות גמישות Concessional/ Flexible Debt	הלוואה בתנאים מועדפים (משך החזר, תקופת גרייס וריביות) יחסית לשוק	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מעיד שיש היתכנות פיננסית לפרויקט</li> <li>- מפחית עלויות מימון ומשפר את הכדאיות הפיננסית של הפרויקט</li> <li>- מתאים לטווח רחב של פרויקטים (כולל כאלו ללא הכנסה מיידית)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- חברות אשראי לייצוא (ECA)</li> <li>- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI)</li> <li>- בנקים רב-לאומיים (MDB)</li> </ul>	חלקי
הלוואות נחותות Subordinated Debt	הלוואה בסיכון גבוה שתיפרע אחרונה במקרה של חדלות פירעון לרוב בריבית גבוהה	- מגדיל אטרקטיביות למשקיעים אחרים	<ul style="list-style-type: none"> <li>- חברות אשראי לייצוא (ECA)</li> <li>- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI)</li> <li>- בנקים רב-לאומיים (MDB)</li> </ul>	חלקי
הלוואות בכירות Senior Debt	במקרה של חדלות פירעון, ייפרעו ראשונות		<ul style="list-style-type: none"> <li>- חברות אשראי לייצוא (ECA)</li> <li>- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI)</li> <li>- בנקים רב-לאומיים (MDB)</li> </ul>	חלקי
הלוואות משותפות Syndicated loans	הלוואה על ידי כמה גופים במשותף	<ul style="list-style-type: none"> <li>- תפירת חבילה מימונית עבור הלוואה</li> <li>- מאפשר למשקיעים אחרים גמישות במימון</li> <li>- מאפשר להגדיל את היקף ההלוואה באמצעות הכנסת מלווים נוספים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- חברות אשראי לייצוא (ECA)</li> <li>- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI)</li> <li>- בנקים רב-לאומיים (MDB)</li> </ul>	חלקי
הלוואות במטבע מקומי		- מאפשר הפחתת סיכונים מט"ח	<ul style="list-style-type: none"> <li>- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI)</li> <li>- בנקים רב-לאומיים (MDB)</li> </ul>	לא

מכשיר	הסבר	יתרונות בראי החברה	גופים המספקים את המוצר בעולם	האם מסופק בישראל בתחום הפיתוח
Quasi-equity	הלוואה שניתנת לרוב ללא ביטחונות או כאחרונה לפירעון. לעיתים ניתן להמירה להון, מאופיינת בסיכון גבוה מהלוואה אך נמוך מהון	יתרונות בראי החברה: מאפשר מימון במצב שבו החברה לא יכולה לקחת הלוואות נוספות (פרויקט בסיכון גבוה)		
הלוואות ניתנות להמרה / Mezzanine Convertible Loans	הלוואה עם מעט או ללא ביטחונות, שניתן להמיר לבעלות הונית במקרה של חדלות פירעון	במקרה של קשיים, ההלוואה יכולה להפוך למניות וכך לגשר על בעיות בתזרים המזומנים	- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI) - בנקים רב-לאומיים (MDB)	לא
השקעות הון	רכישת מניות של חברה או פרויקט, לרוב מניות מיעוט	יתרונות בראי החברה: - ההון הראשוני הנדרש עבור כל חבילת מימון ניתן לעשות בו שימוש כאשר אי אפשר לקבל הלוואה - השקעת הון היא המסוכנת ביותר, ועל כן גם הנדירה ביותר בשווקים מתפתחים - מהווה סיגנל חזק יותר עבור משקיעים - לא דורש ביטחונות ומטיל פחות מגבלות על הלוואה חסרונות בראי החברה: - מדלל בעלות ותשואה של מקימי החברה		
Preferred Equity			- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI) - קרנות ומשקיעים פרטיים - קרנות אימפקט	מעט (קרנות אימפקט)
Equity			- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI) - קרנות ומשקיעים פרטיים - קרנות אימפקט	
Junior equity		סוג סיכון גבוה יותר בכך שמקבל תשואות נמוכות יותר או סוג יותר הפסדים	- מוסדות פיננסיים לפיתוח (DFI) - קרנות ומשקיעים פרטיים - קרנות אימפקט	לא

## 1. פירוט המוצרים ש"אשרא" מספקת

להלן יפורטו המוצרים שאשרא מספקת:<sup>1</sup>

1. **ביטוח אשראי קונים** – כפתרון לבעיית נטל המימון המצוי במתן אשראי ספקים, מציעים יצואנים רבים, כחלק מעסקת היצוא המסחרית, הסדר מימון עם בנק מסחרי. פוליסה זו מבטחת את הבנק המלווה ומכסה סיכון, שהקונה בחו"ל לא יפרע את ההלוואה. כך, היצואן מקבל את מלוא תמורת היצוא עד גמר האספקות.
2. **ביטוח קו אשראי בין בנקאי** – החייב במקרה זה הוא הבנק בחו"ל ולא הקונה. הבנק המממן את העסקה מעמיד הלוואה לבנק בחו"ל, שבתורו מעמיד הלוואה לקונה. אשרא מבטחת את הבנק המממן ומחסה סיכון שהבנק בחו"ל לא יכבד את התחייבותו לסילוק ההלוואה.
3. **ביטוח אשראי ספקים** – הגנה מפני אי תשלום מצד הקונה בחו"ל בשל סיבות מסחריות או פוליטיות.
4. **ביטוח טרום משלוחים** – בעסקאות בהן מתבצע יצוא של מוצרים המיוצרים בהזמנה מיוחדת, לפי מפרט של הקונה, ביטול ההזמנה לפני המשלוח עלול להסב נזק רב למבוטח. החשש מצד היצואן עלול לגבור בהיעדר אפשרות למציאת קונה אחר למוצר. במקרים כאלה, אשרא מאפשרת לבטח, כנגד סיכונים פוליטיים בלבד, את העלויות הכרוכות בייצור בתקופה הקודמת למשלוח. זאת, באמצעות תוספת ביטוח הזמנות לפוליסה אשר מקדימה את תקופת החיסוי לתחילת תהליך הייצור.<sup>2</sup>
5. **ביטוח מכתבי אשראי** – בעת שימוש בפוליסה זו, מחסה אשרא סיכון של אי כיבוד התחייבות הבנק הפותח מכתב אשראי לשלם על פי המפורט במכתב האשראי. המבוטח במקרה זה הוא בנק המקיים את מכתב האשראי שנפתח לטובת היצואן.<sup>3</sup>
6. **ביטוח ניכיון שטרות** – בעסקאות יצוא רבות מעניק הקונה ליצואן שטרות חוב המבטיחים תשלום עתידי בגין הסחורה המסופקת. היצואן, מעוניין לעיתים לגייס מימון באמצעות ניכיון שטרות אלו בבנק. פוליסה זו מחסה סיכון של אי כיבוד השטר, במועד הפירעון המוסכם.
7. **ביטוח השקעות** – אשרא מציעה שתי תכניות לביטוח השקעות במדינות זרות המבוצעות על ידי העברת כספים, ציוד או ידע, המקנות למשקיע מניות. הפוליסות מכסות עד 95% מההשקעה, לתקופה של שנה הניתנת להארכה מדי שנה ומחסה כנגד סיכונים פוליטיים במדינת ההשקעה.
8. **תכנית ערבוביות חוזיות** – תוכנית ערבוביות נגדיות לבנקים עבור יצואנים קטנים ובינוניים. השימוש בערבוביות הנו נרחב מאוד בסחר הבינלאומי. עד כה, החוסר בפתרון בתחום זה היווה חסם לגידול בפעילות היצוא והוביל לאובדן פרויקטים. הפתרון שמציעה אשרא – התוכנית למתן ערבוביות נגדיות לבנקים לצורך הנפקת ערבוביות חוזיות. התוכנית, שהיקפה 100 מיליון דולר, מיועדת לתמוך ביצואנים קטנים ובינוניים, המייצאים לכל העולם, בעלי מחזור יצוא של עד 50 מיליון דולר בשנה. התוכנית נותנת מענה לצורכי היצואנים בתחום הנפקת ערבוביות חוזיות כגון ערבות מכרז, ערבות ביצוע, ערבות מקדמה, ערבות אחריות וערבות תחזוקה, שאותן מתבקשים היצואנים להנפיק לטובת קונים בחו"ל כתנאי לזכייה בעסקאות יצוא.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> דו"ח הועדה לבחינת ערבוביות המדינה לסחר חוץ, יולי 2013

<sup>2</sup> <https://www.ashra.gov.il/?CategoryID=202&ArticleID=122>

<sup>3</sup> <https://www.ashra.gov.il/?CategoryID=205&ArticleID=125>

<sup>4</sup> אודות אשרא, עלון משרד הכלכלה 2018; אשרא, דו"ח שנתי 2018





לכמ

