

יולי 2017 | מחקר מספר 115

קידום הייצוא הישראלי לאפריקה

נתנאל כהנא

עמית מחקר מרכז מילקן לחדשנות,
מכון ירושלים למחקרי מדיניות



מכון ירושלים למחקרי מדיניות Jerusalem Institute for Policy Research
מרכז מילקן לחדשנות Milken Innovation Center

תודות

ברצוני להודות לכל מי שתרמו, תמכו וסייעו בכתיבת מחקר זה. בכלל זה, תודה למשתתפי השולחן העגול בשיתוף Pears Program, שהסכימו להקדיש מזמנם ולשתף בעולמם המקצועי. תודה מיוחדת לטל רביב, עמית מירזאי ואושרת דוד ממחלקת ערביות מדינה באגף החשב הכללי על החניכה והליווי כעמית מרכז מילקן לחדשנות במשרד האוצר. תודה על פתיחת צוהר לעולם מרתק, עבודה משותפת ודוגמה לשנים הבאות.

תודה אחרונה לצוות תוכנית העמיתים של מרכז מילקן לחדשנות – לפרופ' גלן יאגו, לסטיבן זכר ובפרט לאורלי מובשוביץ-לנדסקרונר, מנהלת תוכנית העמיתים, על הליווי, ההדרכה והזכות להשתתף בתוכנית.

על אודות תוכנית עמיתי מרכז מילקן לחדשנות

תוכנית עמיתי מרכז מילקן לחדשנות מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתיבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים[™] במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מרכז מילקן לחדשנות היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.milkeninnovationcenter.org

תוכן עניינים

| | |
|----|--|
| 4 | תקציר מנהלים..... |
| 5 | מבוא |
| 6 | פרק 1. האם העתיד באפריקה?..... |
| 6 | 1.1 צמיחה במדינות מתפתחות בכלל ובאפריקה בפרט..... |
| 7 | 1.2 ההאטה בצמיחה באפריקה |
| 8 | 1.3 האם ההאטה בצמיחה צפויה להימשך?..... |
| 11 | פרק 2. הייצוא הישראלי והפוטנציאל הטמון בו |
| 11 | 2.1 הייצוא הישראלי – מגמות כלליות..... |
| 11 | 2.2 מדד ייצוא למדינות מתפתחות – ביטוח סיכוני סחר חוץ |
| 31 | 2.3 האם פוטנציאל הייצוא הישראלי ממומש?..... |
| 15 | פרק 3. שחקנים מרכזיים בעולם הפיתוח |
| 15 | 3.1 סיוע ממשלתי מטעם מדינות מפותחות |
| 17 | 3.2 פילנתרופיה..... |
| 18 | 3.3 סין ומדינות מתפתחות אחרות..... |
| 19 | 4. כלי סיוע ישראליים..... |
| 19 | 4.1 משרד הכלכלה |
| 20 | 4.2 משרד החוץ |
| 02 | 4.3 משרד האוצר |
| 20 | 4.4 משרדי ממשלה וגופים נוספים |
| 20 | 4.5 החלטת ממשלה בעניין חיזוק הקשרים עם מדינות אפריקה..... |
| 21 | 5. סיכום והמלצות |
| 21 | 5.1 עליית קרנם של המוסדות הפיננסיים לפיתוח |
| 22 | 5.2 FMO – הדוגמה ההולנדית |
| 23 | 5.3 הטמעת המודל בישראל |
| 24 | ביבליוגרפיה..... |

תקציר מנהלים

החלטת ממשלת ישראל מ-2016 קובעת צעדי מדיניות לצורך חיזוק הקשרים הכלכליים ושיתופי הפעולה עם מדינות אפריקה, לצד צעדים נוספים שנעשו לחיזוק הקשרים ושיתופי הפעולה הכלכליים. אפריקה והשווקים המתפתחים נמצאים במוקד הכלכלה העולמית בשנים האחרונות, ורבים הגורמים המבקשים להעמיק את מעורבותם בצמיחת היבשת. מחקר זה מבקש לבחון את היקף הייצוא הישראלי למדינות אפריקה ולמדינות מתפתחות אחרות, ואת כלי הסיוע הממשלתיים המיועדים לכך, וזאת בהשוואה לנעשה בעולם בהקשר זה. במסגרת זו, מוצע לאמץ מודל סיוע ממשלתי של הקמת גוף פיננסי לפיתוח.

בפרק 1 נבקש לעמוד על הפוטנציאל הטמון ביבשת אפריקה. מדינות אפריקה חוו צמיחה ניכרת משנת 2000 – צמיחה שמשכה אליה גורמים בינלאומיים שונים, הן מהמגזר הציבורי והן מהמגזר הפרטי. על אף האמור, משנת 2014 חלה האטה בצמיחה, בעיקר עקב ירידת מחירי הסחורות של מדינות היבשת המוטות ייצוא והשפעת "האביב הערבי" על מדינות צפון אפריקה. לנוכח זאת עולים סימני שאלה בדבר המשך הצמיחה המואצת, וחששות מפני מחזוריות שתביא את היבשת בעתיד הקרוב לצמיחה אטית יותר ואף לעצירת הצמיחה. מוסדות שונים, ובהם קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, וחברת הייעוץ מקינזי נוקטים אופטימיות זהירה בנוגע לעתיד הקרוב. גופים אלו סבורים שאין לראות במדינות אפריקה מקשה אחת, ומצביעים על מדינות אשר גם בשלוש השנים האחרונות המשיכו להראות נתוני צמיחה גבוהים.

בפרק 2 במחקר נעמוד על מאפייניו של הייצוא הישראלי בכלל, והייצוא למדינות מתפתחות ולאפריקה בפרט. נבחן את השאלה האם חברות ישראליות אכן ממצות את הפוטנציאל הטמון בייצוא לאפריקה ולמדינות מתפתחות אחרות. נכון לשנת 2016, הייצוא הישראלי עדיין מכוון ברובו למדינות מפותחות והוא מאופיין בריכוזיות-יתר: 10 חברות תורמות כ-50% מהייצוא הישראלי. אשר לייצוא למדינות מתפתחות, השוואה בין החברות באיגוד הסוכנויות לביטוח אשראי חוץ (Export Credit Agency) מראה כי ישראל נמצאת מתחת לממוצע ומתחת למרבית מדינות ה-OECD. מיפוי תעשיית ההייטק מראה כי מתוך 5282 חברות הזנק ישראליות, רק 115 (2%) חברות פונות לשווקים מתפתחים. ישראל היא חממה לפתרונות טכנולוגיים בתחומים שונים הרלוונטיים למדינות מתפתחות, אולם נמצא כי בפועל רק 7% מהחברות הישראליות בתחום הטכנולוגיה החקלאית, 10% מהחברות בתחום האנרגיה המתחדשת ו-12% מהחברות בתחום הטיפול במים מייצרות את מוצריהן למדינות מתפתחות.

עולם הפיתוח באפריקה ובמדינות מתפתחות כולל שחקנים רבים ושונים – מוסדות סיוע מולטילטרליים כגון הבנק העולמי והבנק האפריקאי לפיתוח, מוסדות בילטרליים, ארגונים פילנתרופיים וכן מדינות מפותחות שונות.

פרק 3 במחקר סוקר בקצרה את השחקנים המרכזיים.

בפרק 4 יש סקירה של כלי הסיוע שבעזרתם ישראל מעורבת בפיתוח שווקים מתפתחים. בהשוואה לגופים הנוספים, פעילות ישראל במדינות מתפתחות בכלל ובאפריקה בפרט היא כטיפה בים. עקב כך החליטה הממשלה בשנת 2016 להדק את הקשרים הכלכליים בין ישראל למדינות אפריקה, ובכלל זה לחזק ולהרחיב את כלי הסיוע הממשלתיים הקיימים עבור חברות ישראליות המעוניינות לפעול באפריקה.

בפרק 5 מופיעה המלצה לאמץ מודל סיוע ממשלתי של הקמת גוף פיננסי לפיתוח. מוסדות בילטרליים אלו הם כלי מרכזי בשנים האחרונות במעורבותן של מדינות מפותחות בפיתוח באפריקה. הגוף הפיננסי ההולנדי לפיתוח, FMO (Dutch: Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V.), הוא דוגמה מוצלחת לסיוע למעורבות של חברות הולנדיות בפיתוח פרויקטים בשווקים מתפתחים. FMO מעניק סיוע לפרויקטים שונים במדינות מתפתחות בדרך של מתן הלוואות, ערבויות והשקעות הון. נכון לשנת 2016, FMO הציג רווח נקי של 176 מיליון אירו ונהנה מדירוג אשראי של AAA על-ידי חברות הדירוג המובילות. נוסף על הרווחים והיכולת לגייס הון בעלות נמוכה בשווקים הפיננסיים, היתרון בגוף פיננסי לפיתוח כדוגמת FMO הוא בכך שהגוף הוא מעין One Stop Shop לחברות המעוניינות בפעילות בשווקים מתפתחים. כך אפשר לרכז ולהעמיק את הידע המקצועי הנדרש לפעילות בשווקים אלו ולגוון את המכשירים הפיננסיים בהתאם לדרישות השונות. ריכוז הסיוע בגוף אחד כדוגמת FMO יתרום למיצובה של ישראל כשחקנית משמעותית בשווקים המתפתחים ובאפריקה בפרט.

מבוא

החלטת ממשלת ישראל מס' 1585 מיוני 2016 קובעת צעדי מדיניות מגובשים לצורך חיזוק הקשרים הכלכליים ושיתופי הפעולה עם מדינות אפריקה. כפי שצוין בהחלטה, היא התקבלה כצעד מקדים לביקור ראש הממשלה נתניהו במזרח אפריקה ביולי 2016, אשר התווסף לו ביקור קצר בליבריה ביולי 2017 לצורך השתתפות בוועידת ECOWAS של ארגון הקהילה הכלכלית של מדינות מערב אפריקה.

אם כן, מדוע יבשת אפריקה נמצאת בשנים האחרונות על מפת ישראל? יחסי ישראל ומדינות אפריקה ידעו לאורך השנים עליות ומורדות, ולאחרונה כאמור יחסים אלו זוכים לעידוד, לפחות מהצד הישראלי.

צעדים אלו לחיזוק הקשרים הכלכליים אינם מתקיימים בחלל ריק. מדינות מפותחות ומתפתחות כאחת מחזקות לאורך השנים האחרונות את הקשרים הכלכליים עם יבשת אפריקה בדרכים מגוונות ובהיקפים משמעותיים, וזאת מתוך הבנת הפוטנציאל הכלכלי הקיים ביבשת זו.

חיזוק הקשרים הכלכליים בין ישראל לבין מדינות אפריקה פירושו הן חיזוק הקשרים הבינ-מדינתיים והן חיזוק הייצוא של חברות ישראליות. כבר נכתב רבות על מיקומה של ישראל כמעצמה טכנולוגית ומרכז לחדשנות ויזמות. עם זאת, כפי שנראה בהמשך, הפתרונות הטכנולוגיים הישראליים מכוונים בעיקר אל העולם המערבי, ולא לשווקים המתפתחים, על אף הפוטנציאל הקיים בהם בכלל ובתחומי פעילות כגון מים, חקלאות ואנרגיה מתחדשת בפרט – תחומים שבהם לישראל יתרון תחרותי.

במחקר זה נבקש לעמוד על הפוטנציאל הקיים בחיזוק הקשר בין ישראל למדינות אפריקה, וזאת בדגש על פעילות המגזר הפרטי וייצוא פתרונות טכנולוגיים ישראלים לעולם המתפתח ביבשת. בפרק 1 נבקש לבחון אם אכן נכון להשתלב במגמה העולמית או שמא מדובר באופנה חולפת, זאת לנוכח התמורות ביבשת אפריקה בעשור השני של האלף הנוכחי. בפרק 2 נעמוד על מאפייניו של הייצוא הישראלי בכלל, והייצוא למדינות מתפתחות ולאפריקה בפרט, ונבחן אם חברות ישראליות אכן ממצות את הפוטנציאל הטמון בייצוא לאפריקה ולמדינות מתפתחות אחרות. בפרק 3 נסקור את כלל השחקנים העוסקים בפעילות פיתוח במדינות מתפתחות בכלל ואפריקה בפרט. לאור הפעילות הבינלאומית לפיתוח, נחזור בפרק

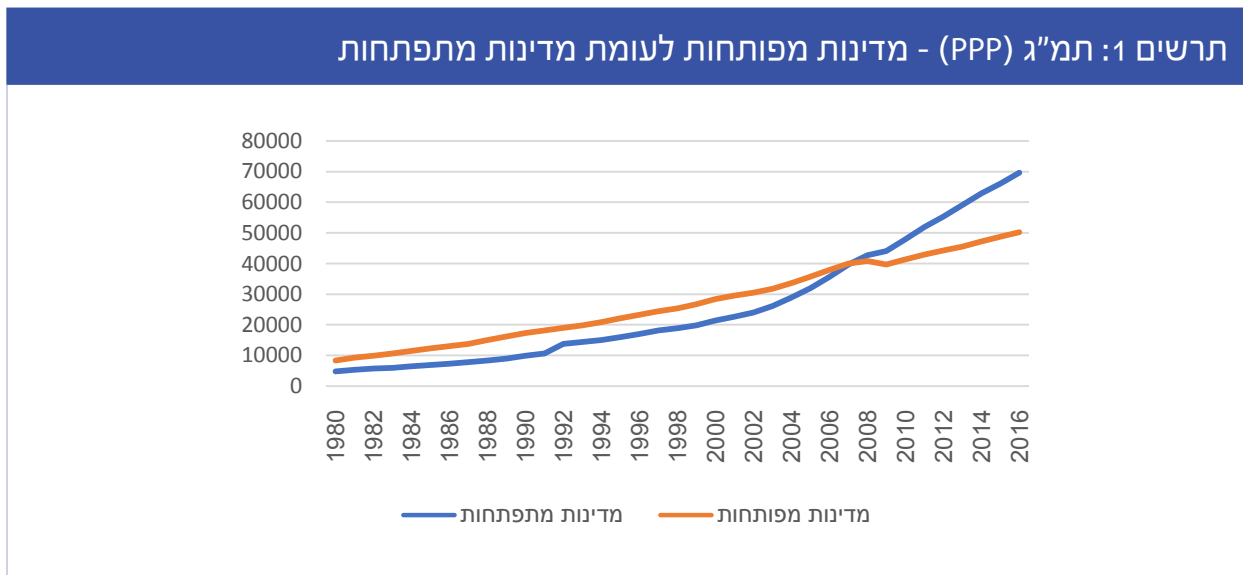
4 אל ישראל ונעמוד על התכניות הממשלתיות ועל כלי הסיוע הקיימים לחברות ישראליות המעוניינות לפעול ביבשת אפריקה. לסיום, בפרק 5 נעמוד על פעילותן הממשלתית של מדינות זרות בהקמת גופים פיננסיים לפיתוח, תוך דגש על המודל ההולנדי וסקירת היתרונות בהטמעת מודל דומה בישראל.

1. האם העתיד באפריקה?

בפרק זה נבקש לעמוד על הפוטנציאל הקיים בהשקעה במדינות מתפתחות בכלל, ובאפריקה בפרט, לנוכח המעבר של מוקד הסחר העולמי מהמדינות המפותחות למדינות המתפתחות. כמו כן ננסה לעמוד על ההאטה בשנים 2014-2016 ביבשת אפריקה ולבחון אם האטה זו מחלישה את מעמדן של מדינות אפריקה כמוקד השקעה פוטנציאלי.

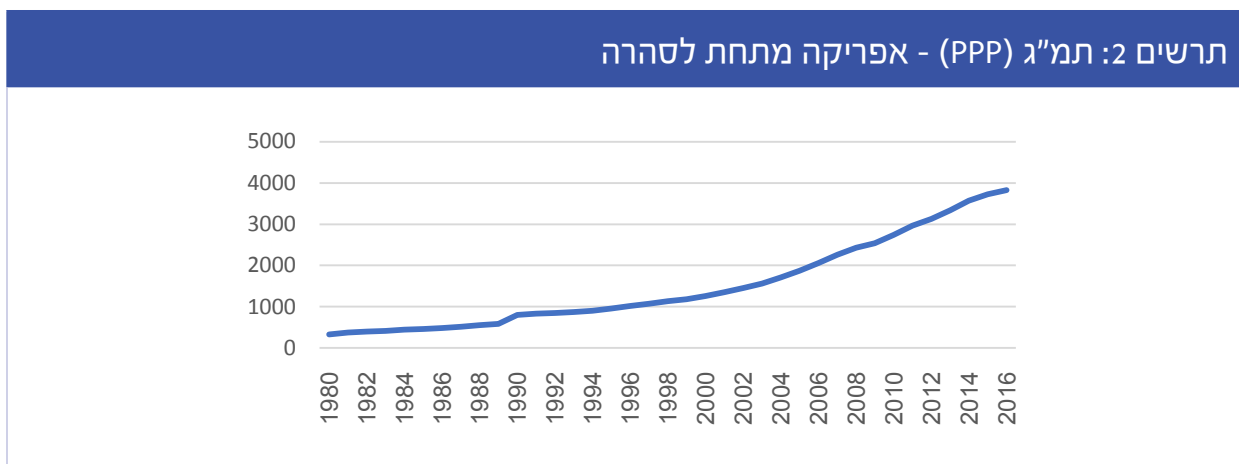
1.1 צמיחה במדינות מתפתחות בכלל ובאפריקה בפרט

בשנים האחרונות אפשר לראות שינוי בצמיחת התמ"ג במדינות מתפתחות, לעומת הצמיחה במדינות המפותחות (ר' תרשים 1). כיום מדינות מתפתחות תורמות כ-75% מהצמיחה העולמית בתוצרת ובצריכה – שיעור כפול מזה שהיה לפני כשני עשורים (IMF World Outlook, 2017).



מקור: קרן המטבע הבינלאומית <http://www.imf.org/external/datamapper/PPPGDP@WEO/OEMDC/ADVEC?year=2017>.

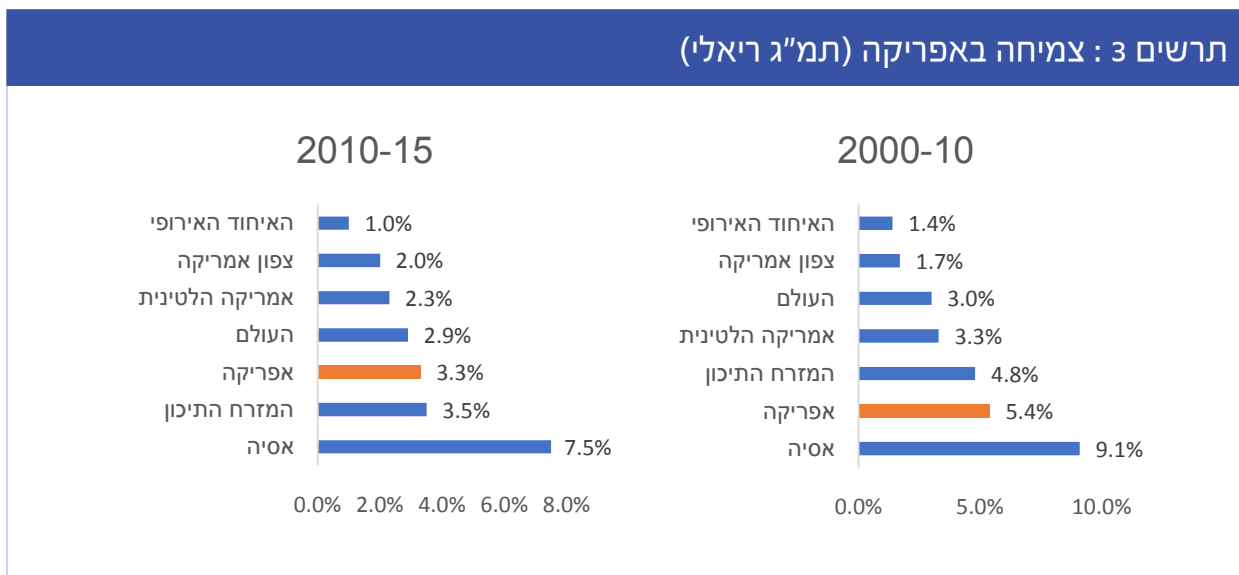
בשני העשורים האחרונים אפשר להבחין בצמיחה מרשימה גם כאשר מתמקדים במדינות יבשת אפריקה מתוך כלל המדינות המתפתחות, ובפרט במדינות אפריקה שמתחת לסהרה. למשל, שבע מתוך עשר הכלכלות הצומחות בעולם נמצאות באפריקה (ר' תרשים 2). נוסף על כך, מתחילת המילניום הנוכחי ועד שנת 2013 צמח התמ"ג ביבשת ב-5% מדי שנה, וההכנסה לנפש גדלה ב-2.1% לשנה. לאחר המשבר הפיננסי ב-2008/9 ועד שנת 2013 עלתה הצמיחה באפריקה על הצמיחה באמריקה הלטינית ובשוקים מתפתחים אחרים (אם כי לא עלתה על הצמיחה במזרח אסיה בשנים אלו) (AFDB, 2014).



מקור: IMF, 2017.

1.2 ההאטה בצמיחה באפריקה

למרות האמור, אנו רואים משנת 2014 האטה בצמיחה במדינות אפריקה, ובפרט במדינות שמתחת לסהרה (ר' תרשים 3). הצמיחה הגיעה בשנת 2016 לשיא שלילי של שני עשורים: 1.4% בממוצע – שיעור נמוך גם משיעור גידול האוכלוסייה.

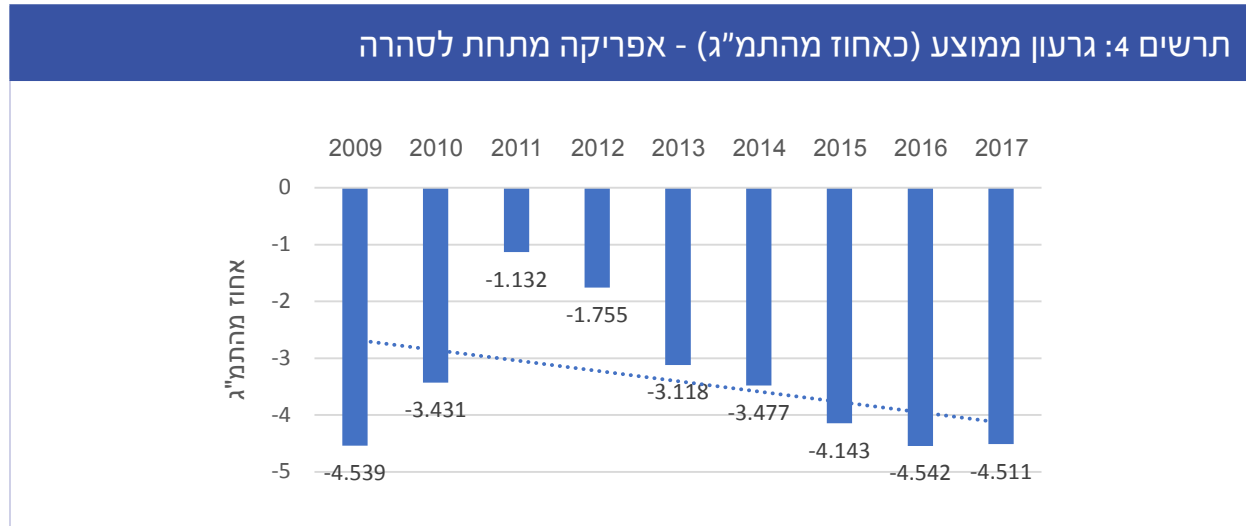


מקור: IMF, World Economic Outlook, Too Slow Too Long, 2015.

להאטה בצמיחה במדינות אפריקה אפשר למנות כמה סיבות:

ירידה במחירי הסחורות: אנגולה, ניגריה ומדינות נוספות ביבשת המייצאות משאבי טבע עדיין מנסות להתמודד עם המיתון שנוצר עקב השינויים הדרסטיים במחירי סחורות, ובפרט במחירי הנפט (ר' תרשים 4). למשל, נכון לשנת 2016 הצמיחה בניגריה עומדת על כ-1.5%, ובמדינות אחרות אף פחות.

גידול בגירעון: משנת 2011 ועד לשנת 2016 גדל בהתמדה הגירעון הפיסקאלי במדינות דרום הסהרה. עם זאת, הצפי הוא שהגידול בגירעון ייעצר ב-2017 (ר' תרשים 4).



מקור: IMF DataBase.

שערי ריבית: כחלק מההתמודדות עם תנאי המסחר, הורידו מדינות אפריקה את שערי הריבית במטרה לספוג חלק מהלחצים. **חשש ל-Spillovers:** מחקר משנת 2016 של קרן המטבע מצא כי השפעת "שוק" במדינה אחת אינו משפיע על מדינה אחרת באזור. אף על פי כן, לאורך השנים מדינות אפריקה נעשות מחוברות יותר זו לזו, דבר שאכן מעלה חשש מסוים לזליגה של משבר במדינה אחת אל מדינה שכנה (IMG Regional Outlook, 2016).

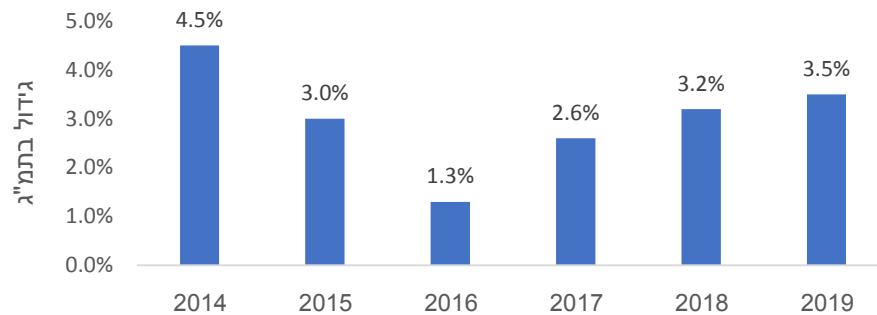
1.3 האם ההאטה בצמיחה צפויה להימשך?

קרן המטבע הבינלאומית צופה שבשנת 2017 תהיה ביבשת אפריקה צמיחה חיובית של 2.6%, אם כי עדיין מדובר בשיעורי צמיחה צנועים יותר בהשוואה לצמיחה ביבשת בעשור הראשון של האלף.

לפי קרן המטבע, כאשר בוחנים תתי-קבוצות באזור, התמונה נעשית מורכבת יותר ובמידת-מה אף מעודדת יותר. ראשית, הגידול בצמיחה בשנה הנוכחית מתבסס בעיקרו על שינויים ספציפיים בשלושת הכלכלות הגדולות באזור – עלייה במחירי הנפט בניגריה, צפי להוצאה ממשלתית גדולה יותר באנגולה (כיאה לשנת בחירות) ותום השפעת הבצורת בדרום אפריקה. מלבד מדינות אלו, בשאר המדינות התלויות במשאבי טבע צפוי גידול הדרגתי בנתוני הצמיחה (עד ל-3%). לעומת זאת, מדינות שאינן תלויות משאבים המשיכו בשנים האחרונות להציג נתוני צמיחה טובים בזכות מחירי נפט נמוכים, סביבה עסקים משתפרת והשקעה מסיבית ומתמשכת בתשתיות. לפיכך, המומנטום הקיים במדינות שאינן תלויות משאבי טבע צפוי להישמר. למשל, הצמיחה בחוף השנהב צפויה להישאר 6.9% ובמדינות קניה, רואנדה, טנזניה ואוגנדה הצמיחה צפויה לעמוד על 5%.

מגמה דומה צופה הבנק העולמי. לפיו, הצמיחה ב-2017 במדינות אפריקה שמתחת לסהרה צפויה לעלות ולעמוד על 2.6%, עם עלייה נוספת בשנים לאחר מכן (ר' תרשים 5) (World Bank, Africa's Pulse, 2017). בדומה לקרן המטבע, גם הבנק העולמי מצביע על השוני הקיים בין המדינות השונות באזור.

תרשים 5 : תחזית צמיחה - אפריקה מתחת לסהרה



מקור: הבנק העולמי, Africa's Pulse 2016-2017.

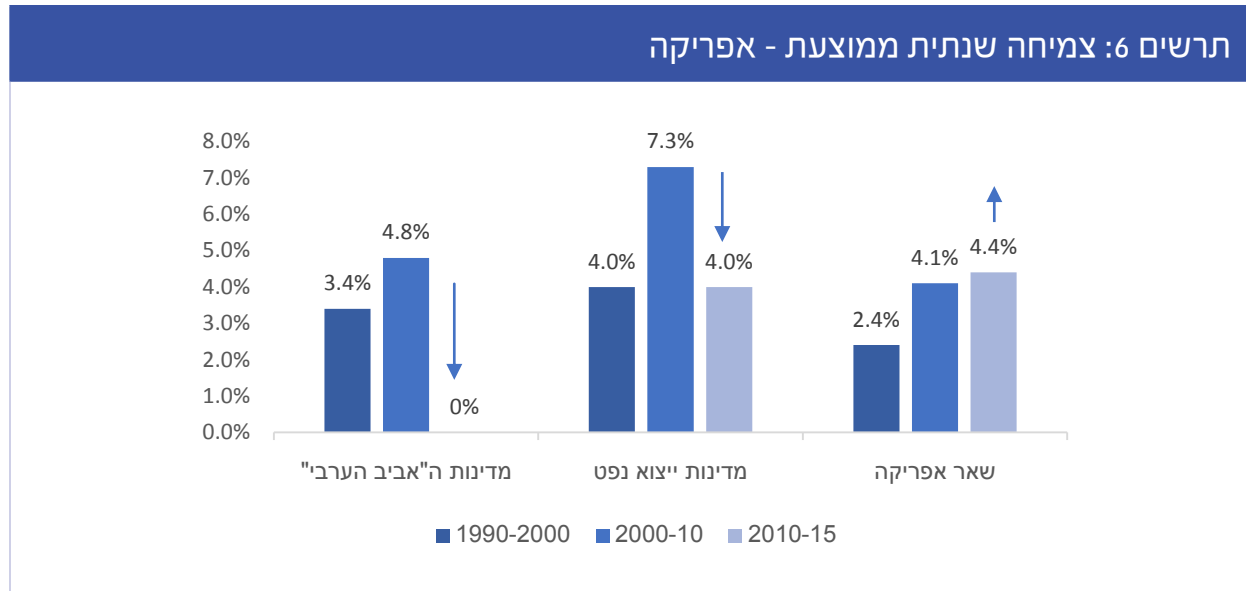
סקירה שונה על התמורות ביבשת אפריקה נעשתה על ידי חברת הייעוץ מקינזי, באמצעות McKinsey Global Institute (MGI). בנייר משנת 2010 ביקשו ב-MGI לעמוד על העתיד החיובי ביבשת אפריקה ועל הפוטנציאל הטמון בהשקעה בה. לנוכח השינויים בשנים לאחר הפרסום, ביקשו MGI ב-2016 לבחון מחדש את הניתוח מ-2010 ולאשש את ההמלצות הראשונות. במסגרת זו התמודדו בין השאר עם השאלה האם הצמיחה באפריקה היא סימן לנקודת מפנה או שמא מדובר באירוע נקודתי. התשובה שלפיה אין מדובר באירוע חד-פעמי מבוססת על כמה טיעונים. ראשית, הצמיחה באפריקה אינה רק בזכות העלייה במחירי הסחורות שהתרחשה בעשור הראשון של האלף החדש. משנת 2000 ועד 2008 תרמה העלייה במחירי הסחורות רק 24% מהצמיחה בתמ"ג באפריקה מתחת לסהרה. את שאר הצמיחה אפשר לזקוף לזכות ענפים אחרים.¹ כמו כן, הצמיחה בתמ"ג בשנים אלו הייתה גם במדינות ללא היקפי ייצוא משמעותיים (MGI, 2010).

נוסף על כך, כפי שכבר הוזכר לעיל, קיים שוני ניכר בין המדינות השונות ביבשת, ולכן מוצע לאבחן ארבע תתי-קבוצות ביבשת: מייצאות נפט; כלכלות מגוונות (diversified) (אשר כבר בשנת 2010, השירותים תרמו ל-70% מהתוצר); כלכלות transition - כלכלות עם תוצר נמוך בהשוואה לשתי הקבוצות הראשונות, אך יחד עם זאת מראות נתוני צמיחה גבוהים; כלכלות pre-transition – כלכלות עם תוצר נמוך ביותר, אך חלקן מראות נתוני צמיחה גבוהים. בהינתן שהירידה במחירי הסחורות מסבירה רק חלק מהצמיחה של היבשת, נוסף על עוגנים כלכליים נוספים, הסיקו כי קיימים תנאים תשתיתיים טובים שיאפשרו גם בעתיד לעודד את הצמיחה באפריקה.

עם זאת, בשנת 2016, לאור השינויים בשנים לאחר פרסום הנייר הראשון, ביקשה MGI לבחון מחדש את הניתוח מ-2010 ולאשש את ההמלצות הראשונות. לפי MGI ב-2016, ההאטה בצמיחה בשנים האחרונות באפריקה משקפת בעיקרה

¹ בהתבסס על נתונים מ-15 מדינות לגביהם הנתונים היו קיימים, המהווים 80% מהתוצר באפריקה.

הידרדרות בשתי קבוצות מובחנות: מדינות צפון אפריקה שהושפעו מ"האביב הערבי", וכמובן, כמו שכבר הוזכר, מדינות מוטות ייצוא נפט שהושפעו מירידות המחירים. כאשר מתעלמים משתי קבוצות אלו, אפשר לראות כי הצמיחה בשאר המדינה נשארה גבוהה ואף עלתה.



מקור: MGI, 2016.

בהתאם לכך, MGI מציעה חלוקה נוספת של מדינות אפריקה:

1. **צמיחה יציבה:** מדינות שתרמו ל-19% מכלל התוצר ביבשת ב-2015, עם צמיחה ממוצעת של 5.8% בשנים 2015-2010 ומציגות באופן יחסי יציבות גבוהה. הקבוצה כוללת מדינות כגון בוצוואנה, חוף השנהב, אתיופיה, קניה, רואנדה, סנגל וטנזניה.
2. **צמיחה רגישה:** מדינות שתרמו ל-35% מכלל התוצר ביבשת ב-2015, עם צמיחה ממוצעת של 5.1% בשנים 2015-2010, אך יחד עם זאת אינן מציגות יציבות גבוהה. חלק מהמדינות, כגון אנגולה, ניגריה וזמביה, תלויות בייצוא משאבי טבע. מדינות אחרות בקבוצה, כגון הרפובליקה הדמוקרטית של קונגו, מתמודדות עם אתגרים ביטחוניים ומדיניים. תת-קבוצה אחרת כוללת מדינות כגון מוזמביק וגאנה, המתמודדות עם קשיים מקרו-כלכליים.
3. **צמיחה נמוכה:** מדינות שתרמו ל-45% מכלל התוצר ביבשת ב-2015, עם צמיחה ממוצעת נמוכה של 1.3% בשנים 2015-2010 (נמוך מהצמיחה העולמית בשנים אלו, שעמדה על 2.9%). הקבוצה כוללת את מדינות האביב הערבי (מצרים, לוב וטוניס) ודרום אפריקה.

כמו כן, חברת MGI עומדת על ארבעה מאפיינים לטווח הארוך שיכולים לאשש את הצמיחה ביבשת האפריקאית בשנים הקרובות: **אורבניזציה:** יבשת אפריקה עדיין נמצאת בשלבים מוקדמים של תהליך המעבר מהכפר אל העיר. בשנת 1975 רק 25% מתושבי היבשת התגוררו בערים, ובשנת 2015 קבוצה זו גדלה ל-40%. לפי התחזיות, בשנת 2037 צפויים מרבית תושבי אפריקה להתגורר בערים. תהליך המעבר למגורים בעיר נמצא במתאם גבוה עם צמיחה גבוהה בתוצר.

נוח עבודה: עד לשנת 2034 יהיה מספר הידיים העובדות באפריקה גדול ממספרן בהודו או בסין. בשנים 2010-2015 גדלה קבוצת האוכלוסייה העובדת באפריקה ב-14%, לעומת 9% בהודו ו-1% בסין. בעולם שבו האוכלוסייה מזדקנת יותר ויותר, גידול באוכלוסייה העובדת מעניק פוטנציאל משמעותי לצמיחה.

שיפורים טכנולוגיים: שינויים טכנולוגיים משנים כמעט כל כלכלה מסביב לעולם. ביבשת אפריקה, שיפורים טכנולוגיים יכולים להוות משתנה משמעותי אפילו יותר, שכן הקדמה הטכנולוגית ביבשת נמצאת בשלבים מוקדמים בהשוואה לשאר העולם.

משאבי טבע: למרות מחירי הסחורות הנמוכים, משאבי הטבע באפריקה עדיין מספקים עוגן כלכלי משמעותי (MGI, 2016).

לסיכום חלק זה, מדינות מתפתחות ומדינות אפריקה בתוכן מהוות מנוע צמיחה בסחר העולמי. על אף האטה בצמיחה בשנים האחרונות, בעקבות האביב הערבי וירידת מחירי הנפט, אפשר לאשש את המסקנה כי לכל הפחות מדינות אפריקה שאינן מוטות ייצוא נפט צפויות להמשיך לצמוח גם בשנים הבאות. נוסף על כך, תחומים כגון טכנולוגיה הם מצרך נדרש ביבשת. שוקי אפריקה הרלוונטיים עשויים להישאר אטרקטיביים לחברות ולגופים שיש להם ערך מוסף בנושאים אלו.

2. הייצוא הישראלי והפוטנציאל הטמון בו

בפרק זה נעמוד על מצב הייצוא הישראלי בכלל, ועל הייצוא למדינות מתפתחות בפרט, לרבות מגמות ותמורות שחלו בשנים האחרונות. נבחן אם ישראל מממשת את הפוטנציאל הקיים בפעילות זו.

2.1 הייצוא הישראלי – מגמות כלליות

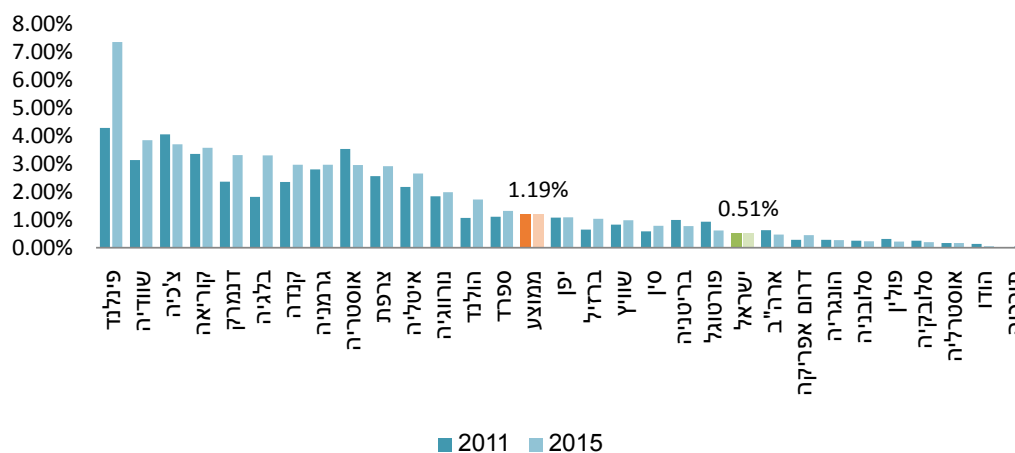
בשנת 2016 עלה הייצוא הישראלי ב-3% בהשוואה לשנה הקודמת, והגיע להיקף כולל של 95 מיליארד דולר. תורמת לכך עלייה של 10% בענף השירותים, בעיקר בזכות גידול מואץ בייצוא שירותי מחשב, תוכנה ומו"פ של תעשיית ההייטק הישראלית. כ-61% מהייצוא הישראלי פונה למדינות מפותחות, ויחד עם סין מגיע ל-83%. כמו כן, שוק הייצוא הישראלי מתאפיין בריכוזיות מסוימת – 47% מתוכו מבוסס על עשר חברות הייצוא הגדולות. לפי נתון זה יוצא אפוא שגם התרומה של תעשיית ההייטק לייצוא הישראלי מבוססת על מספר חברות מצומצם, בעוד שאר החברות בתעשייה זו אינן מעורבות בצורה משמעותית בייצוא (בהמשך הפרק נרחיב עוד בעניין). להלן נסקור מדדים נוספים שיעזרו לנו לעמוד על אופיו של הייצוא למדינות מתפתחות.

2.2 מדד ייצוא למדינות מתפתחות – ביטוח סיכונים סחר חוץ

מדינת רבות בעולם מפעילות Export Credit Agency – חברות במבנה של תאגידי ביטוח ממשלתיים הנהנים מבסיס הוני רחב, או תאגידי ביטוח ממשלתיים או פרטיים הנהנים מערבות או מרשת ביטחון אחרת של הממשלה לצורך עמידה בהתחייבויותיהם. גם בישראל מעמידה הממשלה ערבויות הדרושות לביטוח הייצוא, ואלה ניתנות על-ידי חברת ממשלתית – אשרא – המעניקה ביטוח אשראי וסיכונים סחר חוץ לטווח הבינוני-ארוך (מעל שנה ויותר) למדינות מתפתחות ובכלל, במקרה שבו קיים חשש לאי-יציבות פוליטית או כלכלית.

היקף הביטוח שמוענק לייצוא בישראל בטווח הארוך באמצעות אשרא עומד על כ-0.5% מהתמ"ג. ישראל נמצאת מתחת לממוצע של מרבית המדינות המספקות ביטוח באמצעות חברות ECA.

תרשים 7: ביטוח ייצוא לטווח ארוך בחברות ECA כאחוז מהתמ"ג



מקור: אגף החשב הכללי, משרד האוצר, 2017.

על-פי תיאור פעילותה בדוחות הכספיים, פעילות החברה אינו מושתת על אקטואריה אלא על רצון המדינה לסייע לייצוא הישראלי. הכיסוי הביטוחי לפעילות החברה נסמך על ערבויות מדינה שהעמיד לה החשב הכללי במשרד האוצר מכוח חוק הערבויות מטעם המדינה, התשי"ח-1958.

בתמצית, החברה מבטחת עסקאות אשראי לטווח בינוני-ארוך, וסכום האשראי המבוטח עד 85% מסכום העסקה. הכיסוי הביטוחי הוא בשיעור של 95% מסכום חשיפת האשראי בעסקה כנגד סיכונים פוליטיים, ובשיעור של עד 90% מסכום חשיפת האשראי בעסקה כנגד סיכונים מסחריים.

כ-20% מפעילות הייצוא הישראלי מתאפיינת באשראי לטווח הבינוני-ארוך. ארבעת הלקוחות העיקריים בחברה הם כ-67% מדמי הביטוח. יוצא אפוא שפעילות החברה פונה למספר לקוחות מצומצם במשק הישראלי.

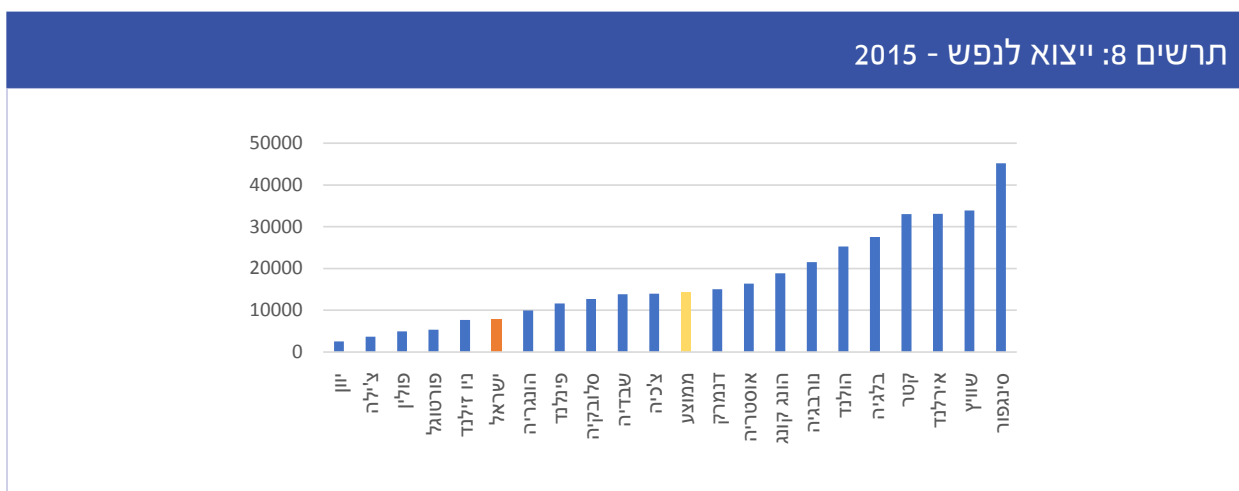
בשנתיים האחרונות חל גידול ניכר בפעילות החברה ביבשת אפריקה, במדינות דוגמת אתיופיה, קניה, זמביה, אנגולה וחוף השנהב. שוקי היעד שבהם ביטחה החברה עסקאות השתנו ועיקר פעילותה עברה מסין ליבשת אפריקה. החברה מציינת בדוחותיה הכספיים את הסיבה המרכזית לירידה בפעילות הייצוא לסין – החלטת משרד האוצר הסיני לחלק את התקציב המופנה לעסקאות תחת הפרוטוקול הפיננסי מול ישראל ל-3 שנות תקציב. עקב כך אפשר לראות ירידה בבקשות לביטוח עסקאות בסין (אשרא, 2016).

כיוון שביטוח סיכוני סחר חוץ ניתן בפועל בעיקר לייצוא לשווקים מתפתחים, אפשר להסתייע בו כמדד להיקף הייצוא ליעדים אלו. ואולם, מדובר באינדיקציה בלבד המסייעת לנו בהמחשת המציאות, ולא במדידה מדויקת. אם נבחן מדד זה, נראה כי בהשוואה לגופי ECA אחרים, היקף ביטוח סיכוני סחר חוץ יחסית מצומצם.

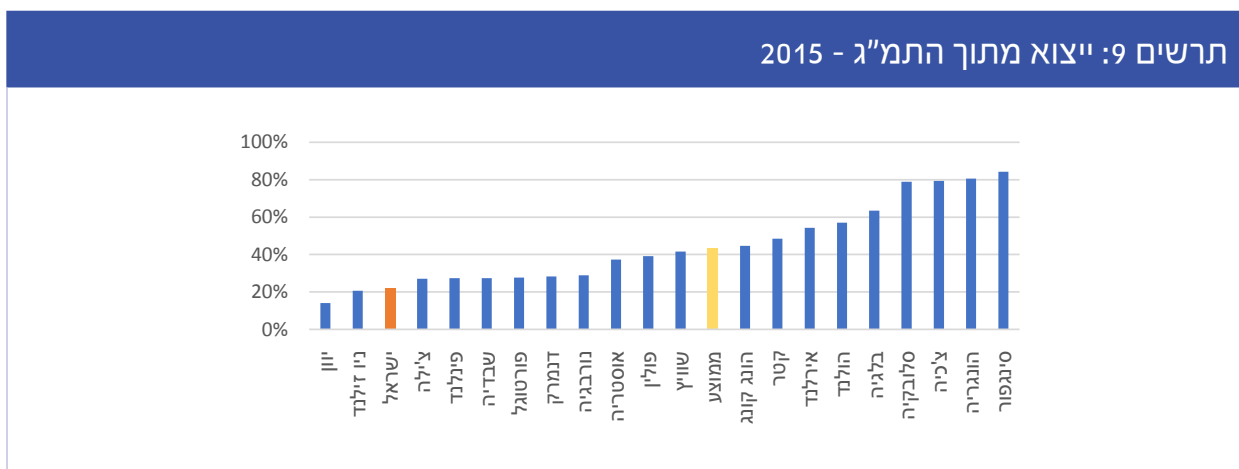
2.3 האם פוטנציאל הייצוא הישראלי ממומש?

מה היחס בין המצוי לבין הרצוי בהיקף הייצוא הישראלי, וזאת בפרט ביחס לייצוא למדינות מתפתחות? במבט היסטורי, הייצוא הישראלי מאז הקמת המדינה הוא סיפור הצלחה. משיעור ייצוא נמוך של מיליונים בודדים בשנותיה הראשונות של המדינה, הגיע הייצוא הישראלי לעשרות מיליארדי דולרים בשנת 2015. עם זאת, בחינה נוספת מעלה אפשרות כי קיים פוטנציאל שעדיין לא מומש די הצורך (גונן, 2017).

ראשית, מתוך השוואה לקבוצת מדינות בעלי מאפיינים דומים – מדינות קטנות (מבחינה כלכלית ואוכלוסייה) המפותחות כלכלית (רמת OECD או דומה) – נראה כי היקף הייצוא בישראל יחסית מצומצם (גונן, 2017). בייצוא לנפש בשנת 2015, ישראל נמצאת במקום ה-16 מתוך קבוצת 21 המדינות. נוסף על כך, כאשר בוחנים את שיעור הייצוא מתוך התמ"ג ב-2015, ישראל נמצאת בתחתית הרשימה, יחד עם ניו זילנד ויוון.



נתונים: IMF Database; Atlas Database.
מקור: מרכז מילקן לחדשנות, 2017.



נתונים: IMF Database; Atlas Database.
מקור: מרכז מילקן לחדשנות.

בניגוד להיקף הייצוא המצומצם בכלל ולמדינות מתפתחות בפרט, נראה כי לחברות ישראליות יש פתרונות רבים שיכולים להועיל מעבר לים. כפי שהוצג בפרק 1, שיפורים טכנולוגיים הם פוטנציאל צמיחה משמעותי למדינות באפריקה. נראה כי לחברות ישראליות רבות בתחומים רלוונטיים כגון חקלאות או אנרגיה מתחדשות, יש פתרונות שאינן מופנים לייצוא למדינות מתפתחות. להלן נבקש להמחיש את העניין.

מערכת ה-Finder של StartUp Nation Central מאגדת בתוכה סקירה של כלל חברות ההזנק (Start Ups) בישראל. בעזרת מערכת זו אפשר להמחיש במידה מסוימת את הפוטנציאל האמור של חברות הזנק ישראליות ואי-מימוש. הרשימה להלן, שהופקה מתוך מערכת ה-Finder, מציגה את מספר חברות ההזנק הישראליות אשר פעילותן רלוונטית לייצוא למדינות מתפתחות, בחלוקה לקבוצות לפי מגזרים שונים. בכל מגזר מופיע מספר החברות מתוך קבוצת החברות המיועדות לפעילות במדינות מתפתחות (ושיעורן של חברות אלו מתוך כלל החברות הישראליות במגזר האמור). על אף הפוטנציאל בייצוא למדינות מתפתחות, והפתרונות הטכנולוגיים הישראליים הרבים, נראה שבפועל הפוטנציאל הישראלי כלל לא ממומש.

| מגזר | כלל החברות בישראל | חברות המיועדות למדינות מתפתחות (שיעור מתוך כלל החברות) |
|------------------|-------------------|--|
| כללי | 5,282 | 115 |
| טכנולוגיה חקלאית | 399 | 30 (7.5%) |
| אנרגיה מתחדשת | 78 | 8 (10%) |
| טיפול במים | 87 | 11 (12.6%) |
| רפואה דיגיטלית | 387 | 24 (6%) |

לסיכום פרק זה, על אף הגידול היחסי בייצוא הישראלי, רובו מכון למדינות מפותחות והוא מבוסס על מספר חברות מצומצם. עוד ראינו בהקשר זה, כי על אף הפוטנציאל הקיים בייצוא פתרונות טכנולוגיים ישראליים, אין כוונה מצד החברות להשתמש בפתרונות אלו להרחבת פעילותן לשווקים מתפתחים.

3. שחקנים מרכזיים בעולם הפיתוח

חברות ישראליות וכן תכניות הסיוע הישראליות לייצוא למדינות מתפתחות אינן פועלות בוואקום. חברה ישראלית המעוניינת לייצא למדינות אפריקה או לשווקים מתפתחים אחרים פועלת בין שחקנים בינלאומיים מרכזיים. יצואן ישראלי המעוניין בפנייה לשווקים מתפתחים נדרש להכיר, נוסף על שוק היעד שבו הוא מעוניין לפעול, גם את השחקנים האחרים הפועלים בו. כמו כן עולה הטענה שכדי שחברות יפעלו בשווקים מתפתחים, נדרשת מדינת המקור בעולם הפיתוח למלא תפקיד משמעותי, בין באזור פיתוח מסוים (למשל מדינה באפריקה) ובין במגזר פעילות ספציפי (כגון אנרגיה מתחדשת). נראה שישראל אינה בין השחקנים המרכזיים הפועלים בשווקים אלו.

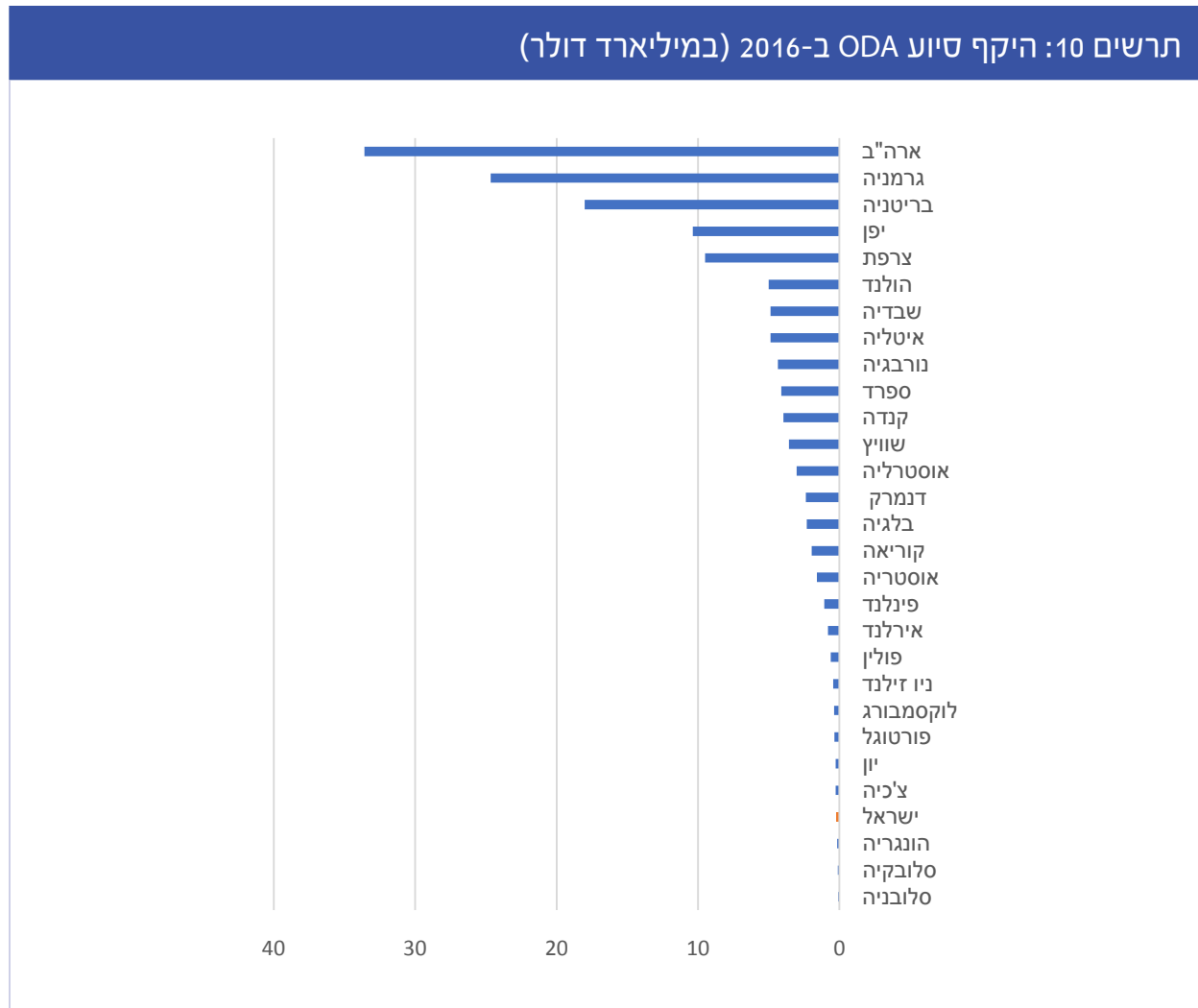
השחקנים המרכזיים בפעילות הפיתוח במדינות מתפתחות כוללים מוסדות מולטילטרליים, מוסדות בילטרליים, מוסדות פילנתרופיים ממדינות מפותחות וכן גורמים ממדינות מתפתחות אחרות (כגון סין). נסקור בקצרה את השחקנים המרכזיים.

3.1 סיוע ממשלתי מטעם מדינות מפותחות

הסיוע הפיננסי למדינות ולאזורים מתפתחים המוענק על-ידי סוכנויות ממשלתיות עמד בשנת 2016 על יותר מ-81 מיליארד דולר.

פעילות זו מסווגת על-ידי ה-OECD לשני סוגים:

ODA Official Development Assistance: פעילות הומניטרית בעיקרה, למטרות פיתוח של אזורים מתפתחים. מכך נגזר גם אופן הסיוע בדרך של Concessional, ו-25% מהסיוע הוא בדרך של מענק ODA (grant). יכול להיות בילטרלי ממדינה אחת למדינה אחרת (ר' פירוט טבלאי) או באמצעות מוסד מולטילטרלי (OECD-DAC a). פעילות ה-ODA מרוכזת ב-OECD תחת ועדת הסיוע לפיתוח (Development Assistance Committee - DAC). ישראל אינה חברה בוועדה זו אך פועלת בה כמשקיפה. לפי פרסומי הוועדה תרמה ישראל בשנת 2016 לפעילות ODA, באמצעות מש"ב (אגף לשיתוף בינלאומי לפיתוח) במשרד החוץ, בהיקף של 220 מיליון דולר (0.07% מ-GNI). סכום זה נמוך מהיקף הסיוע של מרבית המדינות החברות ב-DAC, ומרבית המשאבים הופנו לאזורים שכנים – ירדן, סוריה וכן רצועת עזה והגדה המערבית (OECD-DAC b).



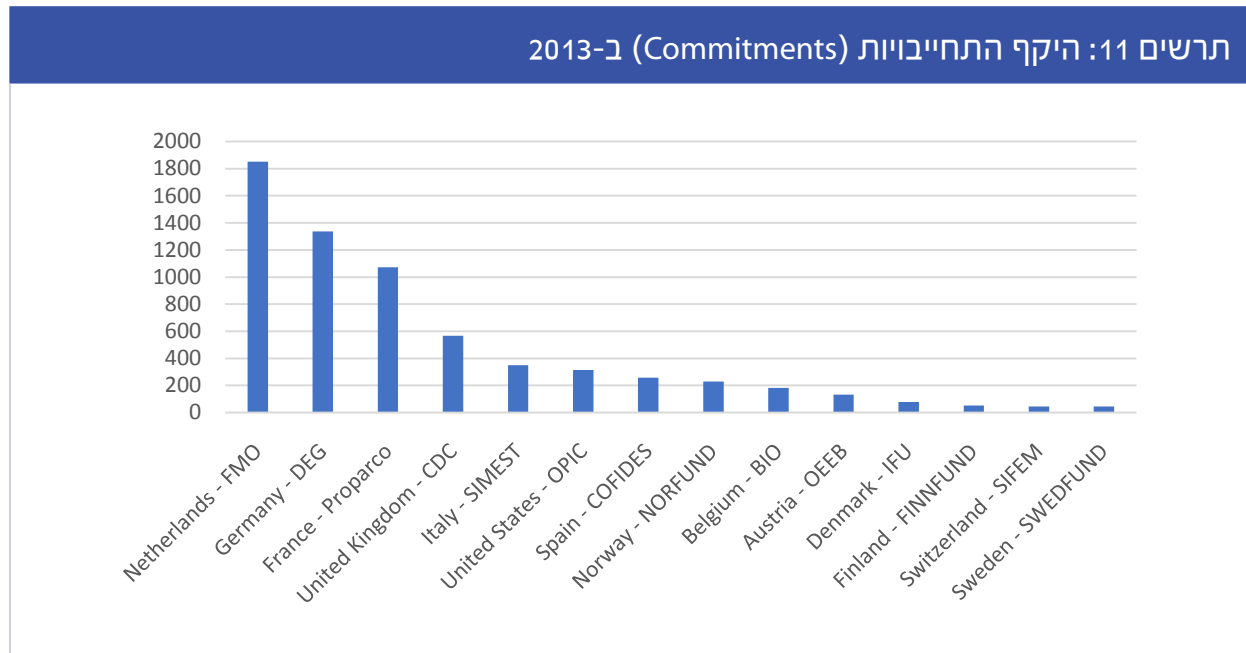
מקור: OECD, DAC, 2017.

מוסדות פיננסיים לפיתוח (Development Financial Institution - DFI): מוסדות פיננסיים שמרבית הבעלות עליהם ממשלתית, הפועלים לפיתוח שווקים מתפתחים בשיתוף המגזר הפרטי. בתמצית, מוסדות אלו נהנים מדירוג אשראי גבוה, דבר המאפשר להם לגייס כספים בשוקי ההון הבינלאומיים ולספק מימון למגזר הפרטי בתנאים תחרותיים. מוסדות אלו פועלים כמולטינציונליים או כבילטרליים.

מוסדות מולטינציונליים: הזרוע הפיננסית של מוסדות פיננסיים בינלאומיים להשקעות המגזר הפרטי. לרוב הם נמצאים בבעלות ממשלות שונות, אך מקצתם בבעלות מוסדות בינלאומיים או פרטיים. לרוב יכולים לספק מימון רחב יותר ממוסדות בילטרליים. תחת קבוצה זו נמצאים מוסדות כגון הבנק האפריקאי לפיתוח (AFDB), הבנק האירופאי לשיקום ופיתוח (EBRD) ו-International Finance Corporation (IFC) של הבנק העולמי.

מוסדות בילטרליים: חלק מהמוסדות, כמו FMO ההולנדי, הם עצמאיים. אחרים נמצאים תחת בנק לפיתוח בילטרלי גדול יותר, כגון DEG הגרמני, הפועל תחת הבנק הגרמני לפיתוח, KfW. כפי שאפשר לראות ברשימת המוסדות הבילטרליים

המרכזיים (לפי היקף התחייבויות בשנים 2013), ישראל כלל לא נמצאת בתמונה, שכן נכון לשנת 2017, עדיין לא הוקם מוסד פיננסי ישראלי לפיתוח. על כך נרחיב בהמשך (OECD-DAC d).



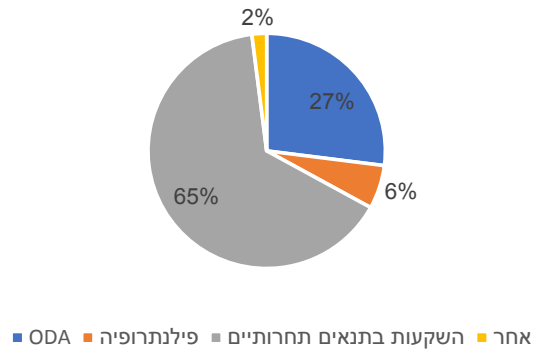
מקור: OECD, DAC, 2017.

3.2 פילנתרופיה

פעילות פילנתרופית נעשתה שחקן משמעותי בעולם הפיתוח בשנים האחרונות (OECD, 2015). היקף התרומה הפילנתרופית במדינות מתפתחות גדלה מ-3 מיליארד דולר ב-2003 ל-32 מיליארד דולר בשנת 2014 (OECD, 2016). מדובר בהיקף השקעות משמעותי גם בהשוואה לשחקנים אחרים בעולם הפיתוח. לדוגמה, בשנת 2012 עמד היקף ההשקעה הפילנתרופית מתוך סך ההשקעה של מדינות DAC² במדינות מתפתחות על 6%. דוגמה נוספת להמחשה עולה מהיקף ההתחייבויות בתחום הבריאות של קרן ביל ומלינדה גייטס, אשר מתקרבות לתרומת כלל המוסדות של הבנק העולמי יחד ואף עלו על תרומתן של מדינות כגון בריטניה וגרמניה. מעבר לגידול בהיקף תרומתם של המוסדות הפילנתרופיים, אפשר להצביע גם על שינוי באופי הפעילות של מוסדות אלו, בין השאר תוך ייבוא דרכי פעולה מעולם העסקים הרגיל – הקמת שותפויות, לקיחת סיכונים גבוהה יותר, מינוף מקורות מימון אחרים ועוד (OECD, 2014).

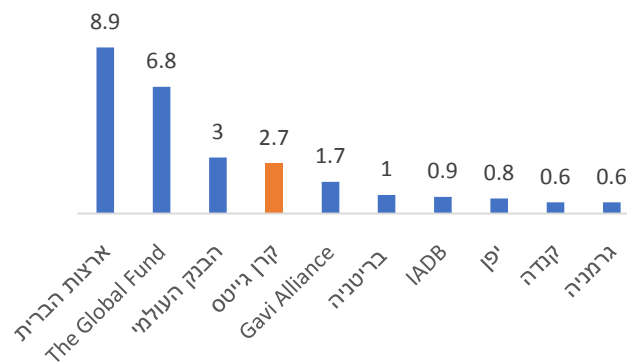
² מדינות מתפתחות החברות ב-Development Assistance Committee.

תרשים 12: ההשקעות במדינות מתפתחות ב-2012 על-ידי מדינות החברות ב-DAC



מקור: DAC Statistics, 2017.

תרשים 13: היקף ההתחייבויות בתחום הבריאות ב-2015 (במיליארדי דולר)



מקור: DAC Statistics, 2017.

3.3 סין ומדינות מתפתחות אחרות

סין ומדינות נוספות ב-BRICS הפכו לאורך השנים לשחקן משמעותי בעולם הפיתוח, על אף שהן עצמן מוגדרות כמדינות מתפתחות. לדוגמה, הסיוע של סין למדינות מתפתחות, בדגש על אפריקה, הגיע ב-2015 ל-3.1 מיליארד דולר וב-2014 ל-3.4 מיליארד דולר (OECD e).

4. כלי סיוע ישראליים

בפרק זה נסקור בקצרה את כלי הסיוע הממשלתיים המוצעים כבר היום לחברות המעוניינות לייצא למדינות מתפתחות ולאפריקה בפרט.

4.1 משרד הכלכלה

למשרד תפקיד מרכזי בקידום הייצוא הישראלי, וזאת באמצעות מינהל סחר חוץ, האמון על מדיניות סחר החוץ של ישראל ופועל להגביר את כושר התחרות של התעשייה הישראלית בשווקים הבינלאומיים. פעילות המינהל כוללת קידום יזום של ייצוא באמצעות מערך נספחיות מסחריות בחו"ל, הפעלת מערך כלי סיוע לחברות ישראליות, וכן קידום ותחזוקה של הסכמים בינלאומיים. מערך כלי הסיוע כולל תוכניות שונות, ונסקור אותן להלן בקצרה.

של"ב – שער לשיווק בינלאומי: תוכנית המיועדת לחברות בעלות היקף ייצוא נמוך המעוניינות להרחיב את פעילותן, או חברות שלא ייצאו בעבר ומעוניינות לחדור לשווקים הבינלאומיים. במסגרת התוכנית ניתן סיוע למשך 24 חודשים לשם פיתוח מערכי שיווק בשוק היעד, לרבות הכנת תוכנית שיווקית, התמחות בשוק היעד, תקינה, ייעוץ משפטי וביטוח. הסיוע ניתן באמצעות השתתפות במימון של ההוצאות השיווקיות (עד 50% מהסכום הכולל) וליווי מקצועי של יועצים.

כסף חכם: סיוע לחברות ישראליות בעלות ניסיון מוקדם בייצוא, במטרה להשיג גידול משמעותי בהיקף המכירות. הסיוע ניתן באמצעות השתתפות במימון של ההוצאות השיווקיות וליווי מקצועי של יועצים המתמחים בשוק היעד.

קרן סיוע בפרויקטים ומכרזים בין-לאומיים: סיוע לחברות ישראליות בגישה לפרויקטים בינלאומיים על-ידי השתתפות במימון הגשת הצעה למכרז בחו"ל או הוכחת היתכנות לפרויקט.

מאגדי תשתית: סיוע לחברות ישראליות בהקמה, תפעול ושיווק של מתקן הדגמה מסחרי במדינת יעד, שיציג את יכולותיהן של החברות במאגד ויתרום לגידול משמעותי בהיקף המכירות שלהן. בשנים 2014-2016 אושרו תמיכות בכ-18 מיליון שקלים ל-22 חברות.

סין הודו יפן: תוכנית שנועדה לממש את הפוטנציאל הגלום בצמיחתן הכלכלית המואצת של סין, הודו ויפן ולצורך גיוון יעדי הייצוא של מדינת ישראל. התוכנית נועדה ליצור פעילות חדשה של החברות בשווקים אלו על-ידי הקמת נציגות שיווקית בסין, בהודו וביפן לצורך קידום השיווק של מוצרים ושירותים קיימים או חדשים בחו"ל. סיוע זה ניתן באמצעות השתתפות המשרד בעלויות הכרוכות בהקמת נציגות שיווקית (משרד הכלכלה א', 2017).

התאמת מוצרים: רשות החדשנות, לשעבר המדען הראשי במשרד הכלכלה, מפעילה מסלול סיוע נוסף של "התאמת מוצרים" – מסלול זה מאפשר לחברות ישראליות להתאים את מוצריהן לשוק היעד בהיבטים שונים כגון תהליכי ייצור, גולציה, שפה ואקלים. המסלול מיועד לחברות טכנולוגיות בכל ענפי התעשייה, הנדרשות לבצע שינויים טכנולוגיים והנדסיים במוצר שפיתחו לטובת התאמתו לשווקים המתפתחים (משרד הכלכלה ב', 2017).

בשנים האחרונות אפשר להבחין בשינוי מגמה בפעילות מינהל סחר חוץ. בעוד בשנים הראשונות כוונה עיקר הפעילות למדינות מפותחות, בשנים האחרונות הורחבה פעילות המינהל במדינות מתפתחות. ביטוי עיקרי לשינוי המגמה הוא פתיחת נציגויות במדינות מתפתחות בכלל ובאפריקה בפרט (לצד סגירת נציגויות במדינות מפותחות). כמו כן, פעילות

בשווקים מתפתחים שונה במידה רבה מפעילות בשווקים מפותחים, ובהתאם, כלי הסיוע המפורטים לעיל מסייעים לחברות ישראליות בהתאמת פעילותן לשווקים חדשים במדינות מתפתחות (ראיון עם צפירי אסף, 2017).

4.2 משרד החוץ

משרד החוץ פועל בקשר עם עולם הייצוא הישראלי באמצעות שני כלים עיקריים. הראשון, אגף כלכלה, האחראי על מדיניות החוץ הכלכלית הישראלית ובתוך כך מסייע לגורמים עסקיים בנגישות להזדמנויות עסקיות בחוץ לארץ, לפתוח דלתות בפני יזמים ויצואנים ישראלים ולאיתור מכרזים בינלאומיים. באפריקה, מאתר האגף אפשרויות השקעה ופיתוח ופועל להעמקת המעורבות הישראלית מול המדינות השונות ומול הבנק לפיתוח אפריקה (משרד החוץ א', 2017). נוסף על כך, במשרד החוץ פועל **אגף לשיתוף בינלאומי לפיתוח (מש"ב)**, האחראי על מדיניות סיוע החוץ של ישראל ברחבי העולם. פעילות הסוכנות היא הומניטרית בעיקרה, אך היא משמשת גם מנוף לקידום היבטים כלליים לצד אינטרסים מדיניים ותדמיתיים של ישראל. מש"ב שם דגש על שיתופי פעולה עם מדינות מתפתחות, שבאים לידי ביטוי בטכנולוגיה ובתשומות ישראליות המהוות תמריץ לגורמים עסקיים לבוא במגע עם מוצרים ועם שירותים ישראליים (משרד החוץ ב', 2017).

4.3 משרד האוצר

מחלקת ערבויות מדינה, אגף החשב הכללי: כפי שצוין בפרק 2, ממשלת ישראל מעניקה ערבויות מדינה באמצעות אגף החשב הכללי במשרד האוצר לצורך ביטוח סיכוני סחר חוץ. ביטוח לטווח בינוני-ארוך מסופק על-ידי החברה הממשלתית אשרא, וביטוח לטווח הקצר ניתן על-ידי מקורות מהשוק הפרטי. כלי הערבויות נחשב בעיני יצואנים ישראלים ככלי הסיוע המרכזי לייצוא לשווקים מתפתחים. בהקשר זה עולה לא פעם הטענה כי על המדינה להשתתף יותר בסיכון הקיים בעת מתן ערבויות לטובת היצואנים. מאידך נטען כי מסגרת הערבויות הקיימת מאפשרת את הרחבת הסיוע הקיים, אולם לשם קבלת הסיוע נדרשות חברות ישראליות לפעול להתאמת פעילותן לשווקים מתפתחים בצורה מספקת.

4.4 משרדי ממשלה וגופים נוספים

נוסף על אלה קיימת פעילות ממוקדת לקידום הייצוא הישראלי בתחומים ספציפיים, כגון במשרד הביטחון והחקלאות. לצד האמור פועל מכון היצוא, מלכ"ר בבעלות משותפת ממשלתית-פרטית שמטרתו לסייע ליצואנים ישראלים. במסגרת פעילותו, המכון מספק שירותי מידע, ייעוץ וסיוע בקידום הייצוא של חברות ישראליות. כמו כן, המכון יוזם ומארגן משלחות עסקיות יוצאות ונכנסות (מכון הייצוא, 2017).

4.5 החלטת ממשלה בעניין חיזוק הקשרים עם מדינות אפריקה

לסיום חלק זה נציין כי ממשלת ישראל פועלת זה כמה שנים במוצהר כדי לגוון את יעדי הסחר של ישראל ולחזק את הקשרים הכלכליים של ישראל עם שוקי יעד שבהם זוהו פערים במיצוי פוטנציאל הסחר ושיתופי הפעולה הכלכליים. במסגרת מדיניות זו נעשו בעבר כמה צעדים שיעודדו את מיצוי הפוטנציאל האמור בכל הנוגע למסחר עם מדינות אמריקה הלטינית, יפן וסין. בהחלטת ממשלה מ-26 ביוני 2016 הצטרפו גם מדינות יבשת אפריקה כיעד לקידום מדיניות זו. החלטת הממשלה מעניקה חיזוק ותוספת לכלל תוכניות הסיוע שהובאו לעיל בהיבטים שונים:

1. חיזוק מערך כלי הסיוע של משרד הכלכלה.

2. קידום הסכמים בין-ממשלתיים לצורך הנגשת היכולות הישראליות למדינות אפריקאיות בתחומי פעילות כגון מים וחקלאות.
3. הרחבת פעילות ישראל בבנק העולמי באמצעות הקמת קרנות ייעודיות ליבשת אפריקה, כדי לחשוף את היכולות הישראליות בתחומים שבהם יש לישראל יתרון תחרותי.
4. הרחבת תוכנית התאמת המוצרים לשוקי יעד של רשות החדשנות. במסגרת זו תנתח רשות החדשנות את שוקי היעד באפריקה במטרה לגבש רשימת צרכים רלוונטיים במדינות אלו, ועל בסיסה יתבצעו הפניות לחברות ישראליות.
5. הקמת מרכזי מצוינות באוגנדה, באתיופיה ובקניה אשר יעסקו בהדרכה ובהכשרה על בסיס טכנולוגיה ישראלית.
6. קידום חתימה על פרוטוקולים פיננסיים עם קניה ומדינות נוספות ביבשת.
7. בחינת מנגנונים לשיתוף פעולה בין הממשלה, המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים והגופים המוסדיים הישראליים למימון פרויקטים של פיתוח באפריקה ובמדינות מתפתחות.
8. קידום תוכנית שיתוף פעולה בנושא בריאות עם משרדי הבריאות של מדינות אפריקה.

5. סיכום והמלצות

מדינות אפריקה מראות נתוני צמיחה גבוהים מאז שנת 2000, ועל אף האטה מסוימת בחלק ממדינות אלו, באזורים אחרים ביבשת נתוני הצמיחה ממשיכים להיות גבוהים. זאת לצד אופטימיות ביחס למימוש הפוטנציאל הקיים ביבשת בשנים הקרובות. מנגד, על אף היותה חממה לפתרונות טכנולוגיים בתחומים כגון מים, חשמל ואנרגיה מתחדשת, היקף הייצוא של ישראל למדינות המתפתחות בכלל ולמדינות אפריקה בפרט ממשיך באופן יחסי להיות מצומצם. זאת על אף תמורות בנושא בשנים האחרונות, ומאמצים מצד גופים ממשלתיים לסייע למגזר הפרטי בפעילותו באפריקה ובמדינות מתפתחות אחרות. כאשר בוחנים את הפעילות הישראלית ברמה הבינלאומית, אפשר לראות כי היא ניצבת בין שחקנים משמעותיים אחרים שיש להם דריסת רגל בעולם הפיתוח, והדבר מקנה להם יתרון בחיזוק הקשרים ושיתופי הפעולה הכלכליים עם יבשת אפריקה. במסגרת פרק זה נסקור את הגופים הפיננסיים לפיתוח ונמליץ להטמיע מודל דומה בישראל, מודל אשר יכול לחזק את מעורבותה של ישראל בנידון באופן יעיל ומקצועי.

5.1 עליית קרנם של המוסדות הפיננסיים לפיתוח

הצמיחה בפעילות גופי DFI (סיוע שמקורו במוסדות פיננסיים) בשנים האחרונות מוסברת על-ידי פיחות משמעותי בהשקעות ODA (סיוע ממשלתי) מצד אחד, וגידול בהשקעות פרטיות ישירות מצד שני. אלה נובעים מהכרה בתפקידו של המגזר הפרטי בעולם הפיתוח במדינות מתפתחות, לצד חשש ל-Crowding out – "בריחה" של המגזר הפרטי בשל הסיוע הציבורי ממדינות מפותחות. כמו כן, בשנים האחרונות נשמעים קולות המפקפקים בהשפעה החיובית של השקעות ODA. בהתאם, פעילות הפיתוח של גופים ממשלתיים עברה מהשקעות ישירות במדינות מתפתחות להשקעה בדרך של מינוף פעילות השוק הפרטי במדינות אלו.

לצד האמור, פעילות השקעה דרך גופי DFI מספקת מימון זול ונוח יותר לשוק הפרטי הפועל בשווקים המתפתחים. ראשית, פעילויות מרבית הגופים מגובות בערבויות הגוף הריבוני. שנית, בתור גוף ציבורי, מוסדות DFI נהנים מדירוג אשראי גבוה שעוזר להם, וגם לגופים שעמם הם שותפים, ליהנות מתנאי מימון נוחים יותר בשווקים הפיננסיים.

5.2 FMO – הדוגמה ההולנדית

דוגמה מוצלחת לפעילות של מוסד פיננסי לפיתוח אפשר לקחת מהולנד. בעוד בעולם הפיתוח שומעים לא פעם על פעילות של כלכלות גדולות כמו ארצות הברית וגרמניה, דווקא הולנד, הדומה במאפייניה לישראל, הצליחה לבסס עצמה כשחקן משמעותי באמצעות פעילות הבנק ההולנדי לפיתוח (FMO).

FMO נוסד ב-1970 כשותפות ציבורית-פרטית. 51% ממנו מחזיקה הממשלה ההולנדית ו-49% מחזיקים מוסדות פיננסיים, איגודי סחר וארגונים פרטיים אחרים. פעילות FMO מתמקדת במקרים שבהם מוסדות פיננסיים הפועלים בתנאים תחרותיים אינם יכולים לסייע. נכון למדגם משנת 2013, FMO מדווח על 95% תוספתיות (EuroDad, 2014).

כחלק ממדיניותו, FMO מתמקד בעיקר במגזרים ספציפיים שבהם לדעתו קיים פוטנציאל להשפעה ארוכת טווח – מוסדות פיננסיים, אנרגיה, חקלאות, מזון ומים.³ יש לציין כי מדובר ברשימה משתנה: בשנת 2011 צורף לרשימה תחום המזון, ואילו תחום הדירור הושמט מהרשימה לנוכח תנאי שוק לא נוחים (EuroDad, 2014). המוטבים הם חברות פרטיות הפועלות בשווקים מתפתחים, ולא מדינות או גופים ממשלתיים. ההשקעה של FMO נעשית באמצעות מגוון מכשירים, בעיקר הלוואות, השקעות הון וערבויות, במידה משתנה לפי מגזרי הפעילות השונים. לצד פעילות זו, FMO שם לו למטרה גם לתמוך בחברות הולנדיות הפועלות בשווקים מתפתחים. עיקרון זה בא לידי ביטוי למשל בפיתוח מכשירים ספציפיים לעסקים קטנים ובינוניים הולנדיים, הפועלים במדינות מתפתחות ומתקשים להשיג את המימון הנדרש (FMO, 2016). נכון ל-2016, FMO מדווח על התחייבויות חדשות העומדות על 2.4 מיליארד אירו ורווח נקי של 176 מיליון אירו, זאת לצד דירוג אשראי AAA על-פי Fitch ו-S&P.

יצואן הולנדי המעוניין לפעול בשווקים מתפתחים יכול להיעזר ב-FMO בכמה דרכים:

הלוואות: הלוואות ישירות לטווח הארוך והבינוני, בתנאי מימון משתנים בהתאם לכל בקשת הלוואה. כמו כן קיימת אפשרות להלוואה בדרך של סינדיקציה המאפשרת היקפי מימון גדולים יותר.

Private Equity: השקעות הון באופן ישיר, באמצעות קרנות או בשיתוף עמך, המאפשרות מימון לטווחי זמן ארוכים יותר לצד מעורבות וייעוץ מקצועי של FMO בפעילות העסק המוטב.

ערבויות: התאמת ערבות בהתאם לפעילות המוטב, המאפשרת לו גישה נוחה יותר לשווקים הפיננסיים.

כלי סיוע לעסקים הולנדיים: FMO פועלת כשותף אסטרטגי לעסקים הולנדיים היוזמים או מפתחים פרויקטים במדינות מתפתחות (FMO, 2017).

³ המוסד פועל גם במגזרים נוספים כגון תשתיות, תקשורת, תעופה ותיירות, אולם בהיקף קטן יותר.

5.3 הטמעת המודל בישראל

כפי שראינו, עולם הפיתוח מורכב משחקנים שונים – מדינות, מוסדות בינלאומיים וארגונים פילנתרופיים. בעולם זה ישראל היא טיפה בים. נקודה זו חשובה בנוגע להרחבת הייצוא הישראלי, שכן מיצוב ישראל כשחקנית משמעותית, לפחות באזורים או במגזרים מסוימים, הוא תשתית הכרחית לשם כך. החוסר בכך יכול להסביר את מיעוטו של הייצוא הישראלי לשווקים המתפתחים.

הקמת גוף פיננסי ישראלי לפיתוח, בדומה למודל FMO, טומן בחובו אפוא כמה יתרונות. הדוגמה ההולנדית מראה כי גם כלכלות זעירות יחסית, כגון הולנד וישראל, יכולות למלא תפקיד משמעותי בעולם הפיתוח. לפעילות זו יתרונות נוספים, הן מבחינה הומניטרית ודיפלומטית, כפי שעלה מהחלטת הממשלה בעניין חיזוק שיתוף הפעולה עם מדינות אפריקה והן, לענייננו, מצד היכולת לסייע ליצואנים ישראלים להרחיב את פעילותם בשווקים מתפתחים.

הסיוע ליצואנים ישראלים בא לידי ביטוי בכמה היבטים:

הרחבת אפשרויות המימון: הפחתת עלויות המימון הן בשל מתן ערבויות על-ידי הגוף הפיננסי והן בשל תנאי המימון הנוחים שמעניק הגוף, בהתבסס על דירוג האשראי שלו. הגוף מאפשר מגוון של מכשירים פיננסיים שיוכלו להתאים לפעילויות ייצוא שונות.

ישראל כשחקן משמעותי בעולם הפיתוח: כאמור, הרחבת פעילותן של חברות ישראליות במדינות מתפתחות תלויה בין השאר במיצוב של ישראל כשחקן משמעותי – מאפיין שכרגע לוקה בחסר. גוף פיננסי ישראלי לפיתוח ישמש כגורם מתווך לפרויקטים ולפעילויות אחרות בשווקים מתפתחים.

ריכוז וביסוס של הידע המקצועי בעולם הפיתוח: עולם הפיתוח דורש היכרות וידע שלא תמיד נמצאים בידי כל יצואן ישראלי פוטנציאלי. פעילות הסיוע הממשלתית, לרבות העברת הידע הרלוונטי ליצואנים, מפוזרת כיום בין גופים ממשלתיים. מציאות זו פירושה גם שהידע מפוזר. גוף פיננסי לפיתוח יכול לרכז את הידע המקצועי ולהיות One Stop Shop ליצואנים ישראלים למדינות מתפתחות.

שילוב מודלים עסקיים בפעילות הפיתוח: יתרון נוסף בהטמעת מודל זה קיים גם מצד העלות הממשלתית בהקמת גוף זה. להבדיל מתוכניות הומניטריות כגון ODA, גוף פיננסי לפיתוח מבוסס על ניהול סיכונים מתאים המביא את הגוף בסופו של דבר לממן את הפעילות בעצמו, כפי שראינו בפעילות FMO.

ביבליוגרפיה

- אשרא, החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ, דו"ח תקופתי לשנת 2016.
 גונן, א'. 2017. המערך הממלכתי לקידום ייצוא בישראל: אתגרים ושינויים. תל אביב: הוצאת אוניברסיטת תל אביב
- מכון הייצוא, אודות המכון. <http://www.export.gov.il/heb/About/About> [נצפה ב-6/10/17]
- משרד החוץ, אגף כלכלה. <http://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/Divisions/Multilateral/Pages/Economy.aspx> [נצפה ב-6/10/17]
- משרד החוץ, אגף לשיתוף בינלאומי לפיתוח (מש"ב). http://mfa.gov.il/MFAHEB/AboutUs/Divisions/Multilateral/Pages/International_cooperation_for_the_development.aspx [נצפה ב-6/10/17]
- משרד הכלכלה והתעשייה, מערך כלי סיוע לתעשייה. <http://economy.gov.il/InternationalAffairs/InternationalProjectsFinancing/Pages/default.aspx> [נצפה ב-6/10/17]
- משרד הכלכלה והתעשייה, מסלול התאמת מוצרים לשווקים המתפתחים. <http://www.economy.gov.il/RnD/Programs/Pages/Product-adpatation-IC.aspx> [נצפה ב-6/10/17]
- ריאיון עם צפריד אסף, מנהל סחר חוץ במשרד הכלכלה, 2017
- African Development Bank (AFDB).2014. "Tracking Africa's Progress in Figures"
- EuroDad — European Network on Debt and Developmat. 2014. "FMO (Netherlands) and Private Finance for Development"
- EuroDad — European Network on Debt and Developmat. 2015. "FMO (Netherlands) and Private Finance for Development"
- FMO. 2017. "Annual Report 2016".
- FMO. 2017 <https://www.fmo.nl/products-and-services> [accessed: 6/10/17]
- IMF, World Economic Outlook database <http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/WEO> [accessed: 6/10/17]
- IMF. 2016. "Regional Outlook 2016".
- IMF. 2017. "World Outlook 2017".
- McKinsey Global Institute. 2010. "Lions on the Move: the Progress and Potential of African Economies".
- McKinsey Global Institute. 2016. "Lions on the Move 2: Realizing the Potential of African Economies".
- OECD-DAC a. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/intro-to-oda.htm>[accessed: 6/10/17]

OECD-DAC b. <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/israels-official-development-assistance.htm>
[accessed: 6/10/17]

OECD-DAC c. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm> [accessed: 6/10/17]

OECD-DAC d. <http://www.oecd.org/dac/stats/development-finance-institutions-private-sector-development.htm> [accessed: 6/10/17]

OECD-DAC d. <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> [accessed: 6/10/17]

OECD. 2014. *"Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact"*.

OECD. 2016. *"Bringing Foundations and Government Closer: A Cross Country Analysis*

Start-Up Nation Central. 2017". Start-Up Nation Finder <https://finder.startupnationcentral.org/> [accessed: 6/10/17]

World Bank. 2016. *"Africa's Pulse 2016"*

World Bank. 2017. *"Africa's Pulse 2017"*

מכון ירושלים למחקרי מדיניות
מרכז מילקן לחדשנות
רחוב רד"ק 20 ירושלים 9218604
משרד: 02-5630175 (שלוחה 34)
www.milkeninnovationcenter.org

