

יולי 2018 | מחקר מספר 120

פלטפורמה ישראלית לפיתוח בין-לאומי

ענת כרמל

עמיתת מחקר מרכז מילקן לחדשנות, מכון ירושלים למחקרי מדיניות
משרד ראש הממשלה



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

ברצוני להודות לצוות מרכז מילקן לחדשנות על ההזדמנות הייחודית לבצע מחקר יישומי כחלק מתוכנית העמיתים בממשלת ישראל. ברצוני להודות לאורלי מובשוביץ-לנדסקרונר, על הליווי המקצועי והתמיכה שהעניקה בתהליך ההתפתחות האישית, לסטיבן זכר על השיתוף בידע ובניסיון שצבר בהיבטים טכניים ופיננסיים ולפרופ' גלן יאגו על החזון השאפתני ועל הובלת המכון. נוסף על כך, ברצוני להודות גם לדיוויד דנקר על תובנותיו המקצועיות ולליאורה שוהם-פיטרס על הניווט והתפעול בתנאי אי-ודאות. לבסוף, ברצוני להודות לשאר העמיתים על הלמידה האחד מהשנייה ועל חתירתם מעוררת ההשראה למצוינות.

לצד זאת, ברצוני להודות לעובדי משרד ראש הממשלה על ההזדמנות להיות חלק מצוות שהופך חזון למציאות כעניין יום-יומי. באופן ספציפי, ברצוני להודות לרון אייפר ולרועי כהן על ליווי מקצועי יוצא דופן ועל שהציגו בפניי דרישות בלתי-מתפשרות, דוגמה אישית ומחויבות לצלוח אין-ספור אתגרים.

לבסוף, ברצוני להודות למגוון עובדי הממשלה העוסקים בתחום הפיתוח הבין-לאומי, ממשרד האוצר, ממשרד הכלכלה, ממשרד החוץ ומשאר המשרדים המקצועיים, על שהראו לי כיצד הם מובילים שינוי במשרדם וכיצד לשתף פעולה עם משרדי הממשלה האחרים באופן שיוצר אמון ושינוי בכלי העבודה וביכולות של משרדי הממשלה.

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 חינויים 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 החלטות 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 החלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר 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 לכתבת 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 אותן 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.

תוכן עניינים

4	תקציר מנהלים.....
4	1. מבוא.....
5	2. רקע.....
5	2.1 ההזדמנות הכלכלית והאתגרים בשווקים מתפתחים.....
01	2.2 מימון משולב ומגמות נוספות בפיתוח בין-לאומי.....
11	2.3 היצוא הישראלי.....
13	3. חקר המקרה ההולנדי: פיתוח מבוסס מגזר פרטי (OECD, 2016a).....
51	4. מיפוי ראשוני: חסמים לפעילות עסקית ישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי.....
15	4.1 מתודולוגיית מיפוי החסמים והסיכונים ומקורות למידע פרוקסי זמין.....
17	5. כלים לשילוב בין מימון ציבורי למימון פרטי.....
18	5.1 אילו כלים משמשים לאילו מטרות.....
20	5.2 גישות לניהול מימון משולב.....
22	6. מסקנות.....
23	נספח 1: מתודולוגיית המיפוי ומיקומה בתהליך האסטרטגי.....
24	ביבליוגרפיה.....

תקציר מנהלים

ממשלת ישראל נמצאת בעיצומו של תהליך גיבוש אסטרטגיה לתחום הפיתוח הבין-לאומי בהסתמך על ההזדמנויות שעולות ממגמות מרכזיות בתחום, כגון הגברת מעורבות המגזר הפרטי במימון ובביצוע ושימוש גובר בטכנולוגיות מתקדמות.

מחקר זה הוא צעד ראשוני בתהליך גיבוש אסטרטגיית הפיתוח הבין-לאומי. בהתאם לכך, המטרה העיקרית שלו היא להרחיב ולהעמיק את הידע על החסמים להרחבת פעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח הבין-לאומי וכן על ההזדמנויות, הכלים ואפיקי הפעולה שיאפשרו להתגבר עליהם.

ראשית, נסקרים במחקר ההזדמנות הכלכלית בשווקים מתפתחים ובתחום הפיתוח הבין-לאומי והחסמים המרכזיים העומדים בפני חברות פרטיות בבואן לפעול בתחומי הפיתוח. החסמים המרכזיים שזוהו הם הקושי למצוא שותפים במדינות מתפתחות וכן מחסור בסוגי מימון המתאימים לשלבי התפתחות החברות. לנוכח החסמים שחברות נתקלות בהם עם צמיחתן, נערך מיפוי של הכלים המאפשרים להתגבר על החסמים הללו באמצעות שילוב בין מימון ציבורי למימון פרטי, ומתוארות הדרכים לשילוב בין כלי מימון לכלים משלימים. כמו כן, מוצגים ארבעה ערוצים לניהול הכלים שתוארו. המחקר יכול לשמש בסיס לדיון מושכל על אפיקי הפעולה האפשריים לקידום פעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח הבין-לאומי.

1. מבוא

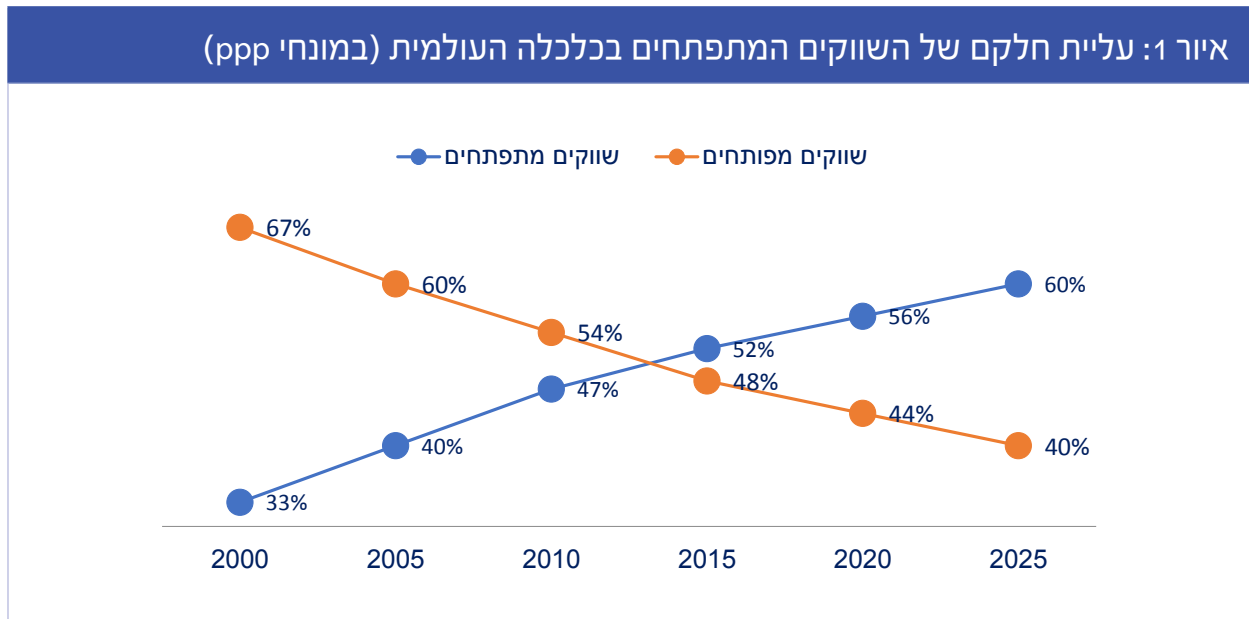
בשנים האחרונות יזמה ממשלת ישראל מגוון צעדי מדיניות לחיזוק הקשרים הכלכליים והמדיניים עם מדינות מתפתחות, ובראשן סין, הודו, מדינות אפריקה ומדינות אמריקה הלטינית, ולחיזוק תפקידה במוסדות בין-לאומיים לפיתוח, והבנק העולמי בראשם. מדיניות הממשלה, הפועלת לחיזוק הקשרים עם מדינות מתפתחות ולהתמקדות בהתגברות על אתגרי הפיתוח שהן מתמודדות איתן, מבוססת על זיהוי הפוטנציאל הטמון בכך לחיזוק הכלכלה הישראלית ויחסי החוץ של ישראל. בהמשך למדיניות הממשלתית, החלו משרדי הממשלה בגיבוש אסטרטגיה לתחום ובמרכזה חיזוק פעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח הבין-לאומי. אחד מערוצי הפעולה הראשונים של תהליך זה הוא מיפוי משולב של החסמים ושל כלי המימון, במטרה לאפשר דיון מושכל על אפיקי הפעולה הרצויים בתחום הפיתוח הבין-לאומי, הנסמכים על המגזר הפרטי. **בהתאם לכך, המטרה העיקרית במחקר זה היא להרחיב ולהעמיק את הידע על החסמים להרחבת פעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח, וכן על ההזדמנויות, הכלים ואפיקי הפעולה שיאפשרו להתגבר עליהם.**

2. רקע

2.1 ההזדמנות הכלכלית והאתגרים בשווקים מתפתחים

בשנים האחרונות חל שינוי במגמות הכלכליות הגלובליות, המבהיר כי מקור הצמיחה העולמית בשנים הקרובות הוא מדינות מתפתחות. במונחי PPP, חלקן של מדינות מתפתחות בכלכלה העולמית עקף את חלקן של המדינות המפותחות, וצפוי להגיע לכשני שלישים תוך עשור. ביתר פירוט, שש מדינות הכנסת-הביניים (Middle-Income Countries) הגדולות ביותר מהוות כיום את אותו אחוז מהתמ"ג העולמי כמו שש מדינות ההכנסה-הגבוהה הגדולות ביותר (High-Income Countries). מגמה זו עתידה להמשיך ולהתגבר, כך שבשנת 2030 50% מהצריכה העולמית תגיע מבעלי הכנסה נמוכה ובינונית, שלא השתתפו עד כה בכלכלה הגלובלית (Atsmon et al., 2012). היקף העוני המוחלט (המוגדר כמספר האנשים המתפרנסים על 1.9 דולר ליום לכל היותר) צנח; בשנת 1980 חיו 52% מאוכלוסיית העולם בעוני מוחלט; בשנת 2010 חיו 22% בעוני מוחלט, וכיום שיעור העוני המוחלט נמוך אף יותר (Roser and Ortiz-Ospina, 2017). כמו כן, צפוי כי 70% מהצמיחה העולמית בעשור הקרוב תגיע ממדינות מתפתחות.

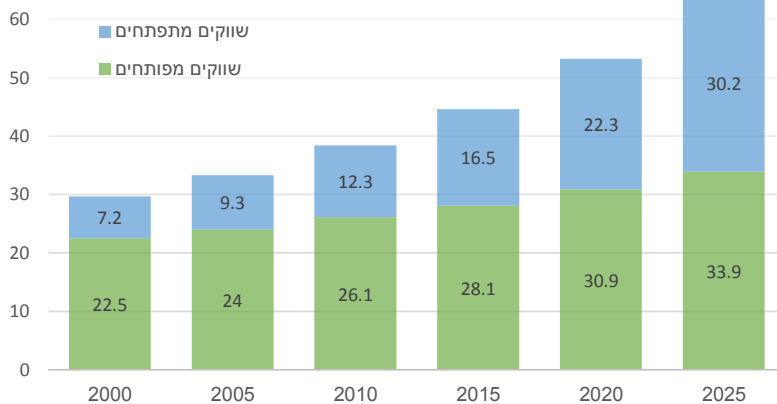
איור 1: עליית חלקם של השווקים המתפתחים בכלכלה העולמית (במונחי PPP)



מקור: Kharas, 2017.

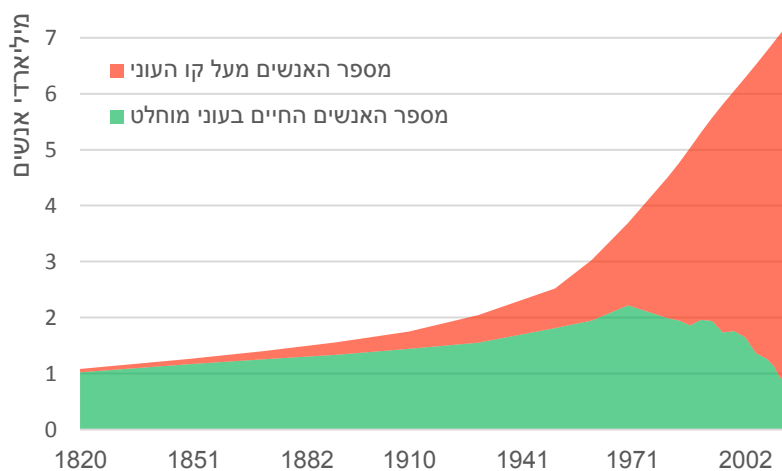
בהסתכלות מיקרו-כלכלית, הכניסה של עוד ועוד בעלי הכנסה בינונית ונמוכה ממדינות מתפתחות לשווקים הגלובליים מביאה עימה שינוי במאפיינים של כוח הקנייה העתידי בהשוואה לכוח הקנייה הנוכחי במדינות הכנסה גבוהה. לקוחות בעלי הכנסה נמוכה ובינונית מתאפיינים בכוח קנייה נמוך, בהיעדר גישה להון ולרוב גם במיקום גיאוגרפי מאתגר או מבזר (הרחבה בתיבה), וזאת בניגוד ללקוחות הנוכחיים במדינות הכנסה גבוהה. שינוי שכזה במאפייני הביקוש הגלובלי דורש מחברות מסחריות להתאים את עצמן לשווקים חדשים וללקוחות שמאפייני הצריכה שלהם שונים באופן ניכר מהלקוחות שהן מתמקדות בהם כיום (Atsmon et al., 2012).

איור 2: עלייה משמעותית בצריכה הפרטית במדינות מתפתחות (טריליוני דולרים)



מקור: Kharas, 2017.

איור 3: ירידה במספר האנשים החיים בעוני מוחלט



מקור: Roser and Ortiz-Ospina, 2017.

חסמים וכשלי שוק בשווקים מתפתחים: המחשת התיאוריה

חסמים וכשלי שוק קשורים באופן הדוק לשווקים בלתי מכלילים, בהם שווקים מתפתחים, כשלי שוק, כגון שווקים חסרים (למשל, היעדר שוק אשראי או ביטוח), ומידע חסר או א-סימטרי. מוצרים ציבוריים והשפעות חיצוניות אומנם קיימים בכל מדינה, אך לעיתים הם מתקיימים במידה רבה יותר במדינות בעלות הכנסה נמוכה (Stiglitz, 1988, 1989). בעקבות זאת, מוצרים ושירותים עלולים להיות בלתי נגישים לעניים בלי קשר למחירם.

ניתן לסווג לשלוש קטגוריות את החסמים וכשלי השוק העומדים בפני חברות הרוצות לפעול בתחום הפיתוח ובשווקים מתפתחים:

1. **מאפייני הצרכנים** – מיקום גיאוגרפי מאתגר או מבוזר, כוח קנייה נמוך והיעדר גישה להון. חסמים כמו מיקום גיאוגרפי מאתגר ומרחק בין צרכנים, באים לידי ביטוי בעלויות עסקה גבוהות יותר, המורידות את הכדאיות למענה על הביקוש מצד החברות. באופן דומה, ההזדמנות העיקרית בשווקים מתפתחים נמצאת בעליית הביקוש הנרחבת מצד בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, המתאפיינים בכוח קנייה נמוך, במחסור בהון ובהיעדר גישה לאשראי ולביטוחים.
 2. **מצב התשתיות הציבוריות והשירותים הבסיסיים** – תשתיות ושירותים רעועים או חסרים, חוסר יעילות בירוקרטית ושחיתות. לעיתים קרובות התשתיות הציבוריות, כגון חשמל, תחבורה ותקשורת, לא קיימות ברמה מספקת במדינות מתפתחות. למשל, בערים קטנות ובכפרים מערכת ההפצה אינה טובה או כלל לא קיימת, וישנם מעט מאוד מתווכים אמינים. נוסף על כך, לרבים מהצרכנים הפוטנציאליים אין גישה לאשראי בשל בעיות תשתית. החברות ניצבות בפני עלויות עסקה בלתי כדאיות מול צרכנים עניים. החברות ניצבות בפני אותה הבעיה גם בהיבטי הייצור. היות שכך, פעמים רבות החברות נאלצות לספק בעצמן את התשתיות החסרות ולשאת בעלויות עודפות. החסמים הללו מתעצמים בהינתן חסמי בירוקרטיה ואסדרה, כגון המתנה ארוכה לקבלת אישור מכס. כל החסמים הללו מעלים את הסיכון ואת עלויות העסקה הנובעות מפעילויות שאינן חלק מהצעת הערך הבסיסית של החברה.
 3. **מקורות מימון** – משקיעים נמנעים משווקים מתפתחים משום שחסרה תשואה המתאימה לסיכון, והמימון שקיים יקר מאוד. אף על פי שאין מחסור גלובלי בהון, המחסור בתשואה המותאמת לסיכון מונע ממשקיעים מסחריים להשקיע במיזמים במדינות מתפתחות. הימנעות המשקיעים מבוססת על דימוי של השקעות במדינות מתפתחות ככאלה המתאפיינות ביחס לא כדאי של סיכון-תשואה. דימוי זה נבנה על סיכונים אמיתיים אך גם על סיכונים מדומים. למשל, השקעות זרות כוללות בתוכן סיכונים מטבע חוץ בשל תנודתיות או בשל דירוג האשראי של מדינת היעד או בשל דימוי של אותה מדינה בחששות לגבי יציבותה הפוליטית. לחלופין, הסיכונים כוללים היעדר מאגר מיזמים רווחיים (bankable projects), המודל העסקי של המיזם עצמו או סביבת השקעות חלשה (WEF, 2015).
- עם עליית הסיכון דורשים המשקיעים תשואה גבוהה יותר ותקופת החזר קצרה יותר כשמדובר בחוב. בעקבות זאת, המימון מתייקר, ומתגבר חוסר הוודאות לגבי מקורותיו העתידיים, עד כדי כך שהמיזמים נהיים בלתי ישימים ונדחים עוד בשלב הרעיון. התוצאה היא שמשקיעים פרטיים ימשיכו לחפש השקעות חלופיות שהתשואה עליהן מותאמת טוב יותר לסיכונים הכרוכים בהן, גם אם המשמעות היא שנכסיהם יישארו בשווקים בוגרים המניבים תשואות נמוכות בהרבה (WEF, 2015).

לצד ההתקדמות והשינוי הכלכלי הגלובלי, המדינות המתפתחות עדיין ניצבות בפני אתגרים קריטיים בשל צרכים בסיסיים שלא מקבלים מענה. ביתר פירוט, 4 מיליארד בני אדם עדיין חיים על פחות מ-4 דולר ליום, 11% מאוכלוסיית העולם סובלת מתת-תזונה, ל-29% מבני האדם אין גישה למי שתייה, למחצית מאוכלוסיית העולם אין גישה לשירותי בריאות בסיסיים, ובאפריקה לבדה חיים כיום יותר אנשים ללא חשמל מאשר בשנת 1990 (World Bank, 2018). יתר על כן, המדינות המתפתחות צריכות לתת מענה גם לאתגרים המתהווים בשל ריבוי האוכלוסייה, שעתידה להכפיל את גודלה במדינות מסוימות עד שנת 2050, ותהליכי עיור אינטנסיביים המתרחשים בהיעדר תשתיות ראויות לאנרגיה, למים, למזון ולבריאות (Roser and Ortiz-Ospina, 2017).

מתוך הכרה באתגרים אלה, בשנת 2015 הגדירו 193 המדינות החברות באו"ם את היעדים שמדינות העולם צריכות להגיע אליהם עד שנת 2030 כדי לענות "על צורכי ההווה בלי לפגוע ביכולתם של דורות העתיד לענות על צורכיהם". תוצרי תהליך זה ידועים כיעדי הפיתוח הגלובליים (Sustainable Development Goals - SDG) לשנת 2030 (UN General Assembly, 2015). 17 היעדים הגלובליים עוסקים בתחומי הכלכלה, החברה, הסביבה והממשל, והם מורכבים מ-169 מטרות. יעדי הפיתוח מכתבים פריצות דרך שאפתניות, גלובליות ומקומיות, הדורשות שינוי מהיר ועמוק יותר מאי פעם. חלק מהיעדים דורשים תנאי מחיה מינימליים לכל אדם בעולם, כגון מיגור עוני (SDG 1), מיגור רעב (SDG 2) וכיסוי בריאות לכולם (UNESCAP, 2016).

איור 4: יעדי הפיתוח הגלובליים



מקור: אתר האו"ם¹

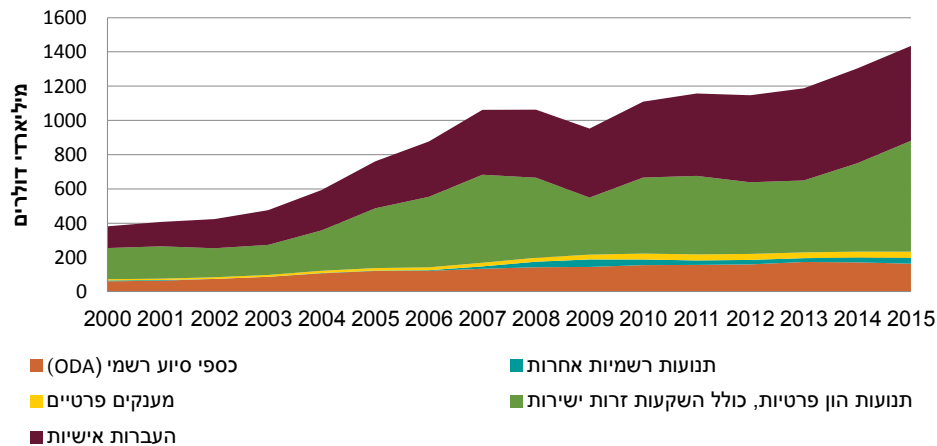
¹ <https://news.un.org/en/story/2015/09/509732-un-adopts-new-global-goals-charting-sustainable-development-people-and-planet>

היעדים הגלובליים רלוונטיים לכל מדינה בעולם. לכל אחת מהמדינות, ובהן ישראל, יש מקום להתקדם לכיוון יעדי הפיתוח. על אף החשיבות של התקדמות ביעדים אלה בתוך ישראל, מחקר זה מתמקד רק בהיבטים של שיתוף פעולה כלכלי עם מדינות מתפתחות כדי לקדם לעבר יעדי הפיתוח. עם זאת, פעילות בזירה הבין-לאומית ובזירה המקומית משלימות האחת את השנייה – השווקים הבין-לאומיים מייצגים את האינטרס הכלכלי בטווח הארוך, והזירה המקומית היא הזדמנות לבחינת טכנולוגיות חדשות ולהפחתת סיכון טרם הפריצה לשווקים הגלובליים.

קידום היעדים הגלובליים הוא שער כניסה לצמיחה ולהתרחבות של הכלכלות המתפתחות, אך גם מציע הזדמנות עסקית בטווח הקצר. על סמך הערכות ראשוניות, עמידה ביעדים הגלובליים צפויה לפתוח הזדמנויות עסקיות בשווי של 20 טריליון דולר בשנה עד שנת 2030, יותר ממחציתם במדינות מתפתחות (Business and Sustainable Development Commission, 2017). אפילו שימוש רק בטכנולוגיות המסחריות הקיימות לפיתוח בין-לאומי, מציע לחברות מסחריות דרך לשווקים חדשים, כמו גם האצת הצמיחה בשווקים קיימים. ההזדמנויות הזמינות הגדולות ביותר במדינות מתפתחות, במונחי הביקוש הצפוי והחיסכון הפרטנציאלי, מוערכות בכ-1.9 טריליון דולר בתחומי המזון והחקלאות, ובכ-1.5 טריליון דולר בתחום האנרגיה. שווי ההזדמנויות העסקיות בתחומי הערים מוערך בכ-523 מיליארד דולר ובתחומי הבריאות בכ-504 מיליארד דולר.

ההזדמנות העסקית ועליית הביקוש להשקעות במדינות מתפתחות מתחילות למשוך את תשומת ליבם של משקיעים ברחבי העולם. שיעורו הגבוה של החיסכון העולמי ותשואות נמוכות יחסית על השקעות בשווקים בוגרים מניעים משקיעים לבחון השקעות במדינות מתפתחות. שיעור החיסכון העולמי עומד כעת על 25% מהתמ"ג ובמבט אזורי הנתונים אף גבוהים יותר – החסכונות של סין, הונג-קונג, יפן, קוריאה וטייוואן שווי ערך לכ-40% מהתמ"ג המשותף שלהן, שיעור החיסכון הגבוה ביותר ב-35 השנים האחרונות (World Bank, 2018); משקיעים מוסדיים במדינות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD) לבדן החזיקו נכסים בשווי של כ-90 טריליון דולר, וקרנות עושר לאומיות, רובן במדינות שאינן חברות ב-OECD, מנהלות נכסים של מעל 7 טריליון דולר (OECD, 2018a). בו-בזמן, התשואות על השקעות בשווקים בוגרים אינן אטרקטיביות. למשל, התשואה על אגרות חוב ממשלתיות בארה"ב עומדת בממוצע על 2.2%, ובגרמניה ובצרפת אפילו על פחות מ-1% (Wall Street Journal, 2017). באופן דומה, אגרות חוב מסחריות ומדורגות, לתקופה של עשור, נסחרות לפי תשואה של פחות מ-4% (New York Times, 2017). מאידך גיסא, חלקם של כספי הסיוע קטן ביחס לשאר מקורות ההון המושקעים במדינות מתפתחות. בשנת 2016 עמדו כספי הסיוע על 142 מיליארד דולר, בעוד הכספים המושקעים במדינות מתפתחות על ידי בני אותו לאום החיים מחוץ למדינה, היו פי 3 מכך.

איור 5: מימון חיצוני למדינות מתפתחות (במחירים שוטפים, 2015-2000)



מקור: OECD, 2018.

היצע ההון הגבוה, הביקוש הגובר להשקעות והצרכים המהותיים במדינות מתפתחות מעידים על הזדמנות בעבור ישראל להגביר את פעילותה, ובפרט את פעילות המגזר הפרטי, למטרות פיתוח בין-לאומי על סמך מימון פרטי במקום תקצוב ציבורי. שימוש ראשוני בתקצוב ובמימון ציבורי לשיפור יחס תשואה-סיכון של השקעות ספציפיות במדינות מתפתחות יכול למשוך הון פרטי או מסחרי, וכך להגדיל את היקף המשאבים והפעילות למטרות פיתוח. ממצאים ראשוניים מראים כי תקצוב והון פילנתרופי המושקע בקרנות ובמכשירי מימון לפיתוח הצליחו למשוך כמות הון פרטי הגדולה עד פי 20 מההשקעה הראשונית (OECD, 2016b). גישה זו נקראת מימון משולב (Blended Finance), והיא אחד המרכיבים החשובים באסטרטגיית פיתוח בין-לאומי.

2.2 מימון משולב ומגמות נוספות בפיתוח בין-לאומי

מימון משולב בפיתוח בין-לאומי הוא שימוש אסטרטגי בתקצוב ציבורי לגיוס מימון פרטי שאינו מיועד לקידום פיתוח באופן מוצהר ושתוצאותיו לא התמקדו בפיתוח, ולהשקעה בנכסים מניבי תשואה תחרותית המקדמים את הפיתוח של מדינות מתפתחות (OECD, 2018b). תוך 4 שנים הושקע מימון פרטי בהיקף של 81.1 מיליארד דולר בתחום הפיתוח בעזרת שימוש בכספי סיוע ממדינות (OECD (Benn, Sangaré and Hos, 2017).

לפחות 17 מהמדינות החברות ב-DAC (Development Assistance Committee) של ה-OECD משתמשות כעת במימון משולב, אף על פי שיש גיוון רב בכלים שהן משתמשות בהם ובאופן ביצוע השילוב. בין השנים 2000-2016 הקימו המדינות החברות 167 מכשירים ייעודיים לאיגום מימון ציבורי לפיתוח. הכלים שהמדינות השתמשו בהם לא הסתכמו בהלוואות ובמענקים המסורתיים, אלא כללו שימוש בערבויות, באיגוח, בגידור מטבע ובביטוחי סיכון פוליטי. לפחות ל-10 מבין החברות בוועדה יש תוכניות מבוססות שפועלות כבר מספר שנים או שהן מפעילות מגוון מכשירים. למרות המגמה החזקה למימון משולב רק 6 מתוך 17 המדינות שנבדקו גיבשו אסטרטגיה בנושא.

מרב הסכום שגויס מהמגזר הפרטי כלל שימוש בערביות שהיו 44% מסך ההון הפרטי שגויס. כמעט שני שלישים מסך המימון הפרטי שגויס קשור לפעילויות של גורמים מולטי-לטרליים ובראשם בנקים מולטי-לטרליים לפיתוח, כגון: הבנק העולמי (31%), הבנק האירופי להשקעות (EIB, 16%) ובנקים אזוריים לפיתוח (EBRD, IADB, AsDB, AfDB). ערביות הובילו להשקעה של מעל 5 דולר פרטיים בעבור כל דולר שהשקיע הבנק העולמי. רוב ההון שגויס הושקע במיזמים במדינות הכנסה בינונית (77%), ביחוד באפריקה שהייתה היעד העיקרי להשקעות (30%). יתר על כן, גיוס הון פרטי ניכר בעיקר בתחומי המימון והאנרגיה (OECD, 2018b).

יעדי הפיתוח שרוב הקרנות והמכשירים התמקדו בהם הם אלה הקשורים לצמיחה כלכלית ולתעסוקה (SDG 8), לתשתיות (SDG 6, SDG 7, SDG 9, SDG 11), לשינוי אקלים (SDG 13) וליעדים הרחוביים ביותר (SDG 1, SDG 17). כדי להניע את המדינות המפותחות לעודד מימון פרטי לפיתוח בין-לאומי, ה-OECD מפתח שיטה נוספת למדידת השקעות במדינות מתפתחות, הנקראת (TOSSD Total Official Support for Sustainable Development).

ה-OECD הציב מספר עקרונות בבסיס הגדרתו למימון משולב, ובראשם גיוס מימון נוסף שאילולא השילוב עם הון ציבורי לא היה מושקע למטרות פיתוח.

עם זאת, לא תמיד יש צורך בסובסידיה לגיוס משאבים מסחריים. גופי תקצוב ציבורי ומימון פילנתרופי מביאים עימם מאפיינים בעלי ערך פיננסי ישיר למממנים המסחריים, כגון מוניטין, ניסיון בפעילות פיתוח וקשרים במדינות מתפתחות. מימון משולב אומנם קשור לפיתוח המגזר הפרטי, אבל הוא לא מחליף אותו. כספי פיתוח בתעריפים תחרותיים לחברות פרטיות אינם מימון משולב.

אם כן, כפי שבה לידי ביטוי בעקרונות שהציב OECD, עקרונות של האצת ההשקעה בפיתוח ושינוע מימון פרטי לתחום זה נמצאים בבסיסו של המימון המשולב. עקרון ההאצה מתייחס לכל הפעילויות, פרטיות וציבוריות, שמסייעות ביצירת סביבת השקעה אטרקטיבית למגזר הפרטי. האצה כוללת את הרחבת המשאבים באופן ישיר דרך שינועם, ובאופן עקיף דרך מדיניות או אסדרה תומכת (Benn, Sangaré and Hos, 2017). שינוע הוא חלק מהאצה. בעסקאות מימון משולב, צורת מימון אחת מאפשרת מימון מסוג שונה שלא היה זמין אילולא כן. המשמעות של שילוב מימון היא סיבתיות ישירה בין מימון למטרות פיתוח לבין תוספת של מימון מסחרי בעסקה ספציפית. עם זאת, ראוי להבהיר כי השינוע אינו מטרה בפני עצמו, אלא רק ביחס ליעדי הפיתוח בבסיס העסקה. כמו כן, במקרים מסוימים, כגון שוקים צעירים ובסביבת סיכון גבוה, ייתכן שיש גבול ליכולת השינוע (OECD, 2017). שני העקרונות הללו הם כללי האצבע לשימוש במימון משולב.

2.3 היצוא הישראלי

סך היצוא מישראל בשנת 2016 עמד על 96.2 מיליארד דולר. מתוכו, שיעור יצוא הסחורות היה כ-58% ושיעור יצוא השירותים היה כ-42%.² היצוא הישראלי למדינות מתפתחות עמד על כ-23 מיליארד דולר בשנת 2016, שהם 25% מכלל היצוא. מתוכם, חלק הסחורות הוא 73% וחלק השירותים הוא 23%.³

² סך היצוא לשנת 2017 הוא 102 מיליארד דולר. בעת כתיבת מחקר זה טרם פורסמו נתוני יצוא השירותים על פי מדינות לשנת 2017, שהם מעל מחצית מכלל היצוא. כדי להציג תמונה מלאה, גם אם פחות עדכנית, המחקר מציג את היצוא לשנת 2016 במלואו.

³ יצוא סחורות ושירותים, ללא שירותי ביטוח ושינוע.

חשיבות/תפקיד היצוא

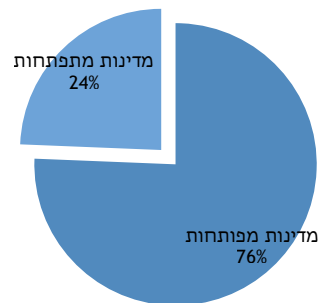
המשק הישראלי הוא משק קטן ופתוח, שצמיחתו ועוצמתו תלויות ביצוא. יצוא נרחב מאפשר למשק להתמקד בתחומי יתרוננו היחסי וכך להשיא תשואה גבוהה יותר וכן לחזק את התמחותו בתחומים אלה. כמו כן, פעילות היצוא תורמת לכלכלה הישראלית במגוון היבטים: חיזוק יתרונותיו היחסיים של המשק והשפעות חיזוניות חיוביות (Spillover) של חברות רב-לאומיות.

איור 6: יצוא ישראל

אומדן הרכב היצוא למדינות מתפתחות



אומדן שיעור היצוא למדינות מתפתחות



מקור: מרכז מילקן לחדשנות, 2018.

קיימים בישראל ידע וניסיון שיכולים לאפשר לה לפעול כבר כיום בתחומים של יעדי הפיתוח, ובפרט בתחומים הבאים: מים, חקלאות, בריאות, ICT, אנרגיות מתחדשות וייצור מתקדם. הידע, הניסיון והטכנולוגיות הרלוונטיות פותחו מתוך האתגרים והצרכים במדינת ישראל, שהפכה למובילה עולמית לאחר שהצליחה לתת להם מענה; משק המים הישראלי משגשג על אף מחסור מבני של כמיליארד קוב בשנה; ישראל ראשונה בעולם במחזור מים – כ-90% מהמים לחקלאות מקורם במחזור; ישראל היא מעצמה עולמית בחקלאות ובביטחון תזונתי בשל הישגיה בהתאמת זנים לגידול במדבר, פיתוח טפטפות ושימוש בהן, תפוקת החלב הגבוהה בעולם לפרה והגדלה משמעותית של תפוקת זני יבול בסיסיים. האתגרים הללו, ועוד רבים כמותם, הם גם האתגרים שמדינות מתפתחות מתמודדות איתם כיום.

3. חקר המקרה ההולנדי: פיתוח מבוסס מגזר פרטי (OECD, 2016a)

ממשלת הולנד כוללת את המגזר הפרטי במדיניות הפיתוח הבין-לאומי שלה עוד משנת 2005. לאורך השנים התרחבו הקשרים בין פיתוח בין-לאומי לבין מסחר, וממשלת הולנד זיהתה את השינויים בכלכלה העולמית, בהם הצמיחה הנמוכה באירופה לצד גדילת ההזדמנויות הכלכליות בשווקים מתפתחים. בעקבות זאת, ממשלת הולנד הבינה את הפוטנציאל ביצירת ערך משותף עבורה ועבור שותפותיה, והוא היה המניע העיקרי לגיבוש אסטרטגיה מקיפה לשילוב בין סיוע, מסחר והשקעות בשנת 2013.

האסטרטגיה של ממשלת הולנד חותרת אל שלוש מטרות: למגר עוני מוחלט, לקדם פיתוח כלכלי עולמי מכליל ובר-קיימא ולקדם חברות הולנדיות בחו"ל. בהתאם למטרות אלה, לצורכי מדיניות היעד שהגדירה ומאפייניהן, ולתחומי היתרון היחסי שבחירה לפעול בהם, עיצבה ממשלת הולנד את ארגז הכלים למעורבות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח.

ממשלת הולנד פועלת מתוך "תפיסת היהלום", שגיבשה לפיתוח בין-לאומי, באינטראקציה עם המגזר הפרטי. תפיסה זו מכירה בערך המוסף של הממשלה, המגזר הפרטי, החברה האזרחית ומוסדות המחקר, הנוצר מתוך חתירה משותפת לתוצאות בתחום הפיתוח. במסגרת "תפיסת היהלום" משלבים בין היכולות של כל שותף תוך איגום מגוון היעדים, מקורות המימון הסיכונים ותחומי האחריות. כך משלבים בין יעילות מסחרית ושאיפה לרווחיות של המגזר הפרטי לבין הידע המקומי של ארגוני החברה האזרחית. מוסדות המחקר תורמים את מומחיותם, וממשלות משמשות מתווכות ושותפות למימון. באופן זה, ממשלת הולנד יצרה לכל סוג של שותף את ההזדמנויות המתאימות לו.

יצירת הזדמנויות בתחום הפיתוח בהתאם לסוג השותף תלויה בתוצאות שהממשלה מכוונת אליהן בתחום הפיתוח, וביכולות של כל שותף. מנגנוני האינטראקציה עם המגזר הפרטי מתמקדים לרוב בחברות מהולנד ובעסקים קטנים במדינת היעד, תוך הקצאת מימון נפרד לכל קבוצה לצד מימון לשיתופי פעולה. כמו כן, ממשלת הולנד משתפת פעולה עם חברות ענק ובהן גם מוסדות פיננסיים. נוסף על כך, ממשלת הולנד תומכת בארגוני החברה האזרחית בתפקידם כשומר סף וככוח מאזן לממשלה ולמגזר הפרטי, כמו גם כשותפי הטמעה בתחומי העדיפות של מדיניות הפיתוח ההולנדית. לבסוף, הממשלה מעודדת מוסדות מחקר לעבוד עם החברה האזרחית ועם המגזר הפרטי דרך שותפויות בין-מגזריות וכלי מימון המיועדים לכך.

בתהליך גיבוש האסטרטגיה נקטה ממשלת הולנד בגישה "פתוחה" בשיתוף פעולה בין-משרדי. בניית תיק הכלים בשיתוף עם משרדי הממשלה השונים היא שיטה טובה לשמירה על קוהרנטיות בגישה הממשלתית לפיתוח באמצעות המגזר הפרטי. משום שמשרדי הממשלה פועלים באופן כללי באותה המערכת, הם מגיבים לשינויי מדיניות באופן דומה, גם אם בתחומים שונים. לכן, גיבוש הכלים באופן משותף מאפשר למשרדי הממשלה להגביר את פעילותם העצמאית וכן את שיתופי הפעולה ביניהם. נוסף על כך, בתהליך פיתוח ארגז הכלים יש חשיבות גבוהה להתייעצות עם המגזר הפרטי, החברה האזרחית ומוסדות המחקר.

כדי להביא את ההשפעה של הכלים הפיננסיים לרמה המרבית פיתחה ממשלת הולנד מגוון כלים משלימים שאינם פיננסיים, כגון סיוע טכני, הכשרות ושיתוף ידע. שימוש בכלים מסוגים שונים יכול לתת מענה לגורמים שאינם חלק מעסקה ספציפית, אך יכולים להשפיע על הצלחתה. לדוגמה, חיבור בין גיבוש מדיניות לבין יישומה יכול לעודד דיון, הסכמה ופעולה

למען אתגר פיתוח מסוים. לחלופין, לשיתוף ציבור חוצה מגזרים שהממשלה משמשת בו גורם מכנס יש חשיבות בזיהוי פתרונות משותפים.

ממשלת הולנד יצרה מסגרת לבחינת כלי מימון, המורכבת משקלול התועלת אל מול האתגרים הכרוכים בכל כלי מימון. התועלת הנבחנת כוללת פוטנציאל מינוף, אפקטיביות והשפעה בהתאם למדיניות, ליעילות ולתוספתיות (additionality). האתגרים הנבחנים כוללים אתגרים פיננסיים וכלכליים-חברתיים, צורך והתאמה למדינת היעד ויציבות ארוכת טווח. כל כלי מקבל ניקוד בקריטריונים של השפעה, תוצאות, תפוקות ותשומות.

מסגרת השקלול אינה מחייבת, אלא היא כלי תומך לקבלת החלטות. במובן זה, לרוב אין היא מניבה תשובה חד-חד-ערכית באשר לכדאיות השימוש בכלי, אלא מאפשרת להשוות בין מספר כלים. בשל תקציבי הסיוע הנרחבים שממשלת הולנד משקיעה, המסגרת מסייעת לזהות אם כדאי להמיר את תקציב הסיוע במימון לכלי חלופי.

אם כן, יצירת שפה משותפת ונרטיב קוהרנטי לממשלות השונות כדי לדבר על מימון משולב מבחינת מטרות, פעולות ותוצאות היא חלק חשוב מאוד ביישום אסטרטגיית הפיתוח. יתר על כן, בבחירת תנאי הסף ותהליכי האסדרה כדאי ליצור איזון וסנכרון אל מול הדרישות והתנאים הנדרשים במדינות אחרות. סנכרון בין תנאי הסף והתהליכים הביורוקרטיים מוריד את עלויות העסקה בעבור החברות, ומנגיש עבורן הזדמנויות למימון ממדינות אחרות.

הטמעתם של כלים ומנגנונים חדשים דורשת ממשרדי הממשלה תהליך למידה והסתגלות הכרוכים בעלויות עסקה גבוהות. לצד תהליך זה יש צורך לפתח את האמצעים הדרושים לביצוע המשימות החדשות של המשרדים ביעילות, כגון הון אנושי, מנגנוני תיאום ומערכות מידע. כמו כן, כדאי לשים לב לסנכרון עם השגרירויות ולתפקידן בשרשרת הערך הממשלתית. לצד הצורך בפיתוח כלים חדשים ועדכניים לפעילות בתחום הפיתוח, יש חשיבות גבוהה להמשכיות בעבור השותפים, בייחוד אם הם מגבשים את האסטרטגיה שלהם סביב הכלים הממשלתיים. במובן זה, מידה מסוימת של המשכיות מפחיתה את הסיכון הכרוך בשיתוף פעולה עם הממשלה מצד החברות.

התמחות בתחומי היתרון היחסי של המשק היא דרך יעילה לפתח את היכולות הנדרשות לשילוב המגזר הפרטי בפיתוח בין-לאומי. לדוגמה, ממשלת הולנד מיקדה את האינטראקציה עם המגזר הפרטי בתחומי התשתיות, הביטחון התזונתי והמים. כך הממשלה הבטיחה את יכולתה להיות שותפה רלוונטית במגוון היבטים, כגון מימון, התמחות מגזרית ובקיאיות במתרחש במדינות היעד.

יש חשיבות קריטית לפשטות ולשקיפות של מנגנון האינטראקציה עם המגזר הפרטי. לחברות אמור להיות קל לנווט בין ההזדמנויות שהממשלה פותחת עבורן בתחום הפיתוח. לשם כך, ממשלת הולנד אימצה גישה של עסק מקיף (One stop shop), וריכזה את מרבית המנגנונים שלה בעבור המגזר הפרטי במשרד אחד. כך יצרה הולנד נקודת כניסה אחת בעבור חברות פרטיות ומנעה מהן את הצורך להבין כיצד ההזדמנויות הללו בנויות ומנוהלות בתוך הממשלה.

4. מיפוי ראשוני: חסמים לפעילות עסקית ישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי

כדי לבנות ארגז כלים יעיל יש לזהות את החסמים המונעים ממשקיעים לממן את החברות, ואת הפתרונות המינימליים אך האפקטיביים שמאפשרים הן מימון פרטי הן פעילות של החברות בתחום הפיתוח. ביסוס ארגז הכלים הממשלתי על פתרון חסמים מאפשר תקצוב נמוך יותר וכן מפחית את הסיכון לדחיקת השקעות פרטיות, מאחר שעלויות המימון ליזם לרוב נמוכות יותר כשהמקור ציבורי (Hussain, 2013).

4.1 מתודולוגיית מיפוי החסמים והסיכונים ומקורות למידע פרוקסי זמין

תהליך יצירת שיתופי הפעולה הכלכליים לפיתוח בין-לאומי משתנה לפי תחום תעשייה, שלב התפתחות החברה, המודל העסקי, מדינת היעד ועוד. בשלב זה, כאשר הניתוח עוסק בהרחבת המידע על חסמים וסיכונים ובהעמקתו, המיפוי בוצע לפי שלב התפתחות החברה. בשל השונות הרבה בין סוגי החסמים והסיכונים ובשל הביטוי הישיר שלהם, בין היתר, בהשקעות ובעסקאות שלא מתממשות, הערכה כמותית ומפורטת של החסמים דורשת ניתוח נרחב ונתונים אמפיריים על היצע המימון וסוגיו בכל שלב, על מבנה המימון שקיבלו חברות ועל התזרים שלהן. כצעד ראשון, חלק זה יסביר את החסמים והסיכונים המרכזיים בשלבים השונים באופן מושגי ועל סמך ניתוח ומידע מהפורום הכלכלי העולמי וממספר סקרים מרכזיים, מקומיים וגלובליים.

נמצא כי עבור חברות ישראליות חסם היצוא שהוזכר כמהותי ביותר הוא הקושי למצוא שותפים ומשווקים (מכון היצוא, 2015). החסמים הנוספים שזוהו כמרכזיים ביותר הם מחסור במימון ובאשראי, שערי מט"ח ומחירים נמוכים של מתחריהם בחו"ל.

בעבור משקיעים, מרכז GIIIN מצא כי החסמים המרכזיים ביותר להשקעות שנועדו להביא לא רק רווח צר מרבי, הם מחסור בהון מתאים לאורך מנעד היחס בין סיכון לתשואה, חוסר בהירות באשר לאפשרויות ההשקעה ומחסור באפשרויות לצאת מההשקעה (Mudaliar, Bass, and Dithrich, 2018).

■ שלב ההזנק

מטרתה הראשונה של חברת הזנק היא ליצור התאמה מיטבית בין הפתרון הטכנולוגי שלה לבעיה שהוא נועד לפתור. בשלב הראשוני החברה זיהתה צורך שאינו מקבל מענה בשוק גדול. לאחר שהחברה גיבשה פתרון לצורך שזיהתה, עליה להוכיח שאכן ניתן לפתח את הטכנולוגיה הנדרשת. לאחר מכן, עליה להוכיח שהטכנולוגיה אכן פותרת את הבעיה של הצרכנים, ולשם כך היא צריכה קשר ישיר איתם. לבסוף, עליה להוכיח שהלקוחות אכן רוצים להשתמש בפתרון שהחברה הציעה כדי לענות על הצורך שלהם. בדרך לעמוד במשימות הללו, חברות הזנק נתקלות במגוון חסמים.

החסמים לפעילות בתחום הפיתוח שחברות הזנק ניצבות בפניהם כוללים סיכונים גבוהים ומחסור בהוכחות ליכולתן להפוך את הרעיון לתשואה משמעותית בעבור משקיעים. פעמים רבות היזמים יודעים לזהות בעיה ולהציע לה פתרון טכנולוגי, אך הם אינם מכירים את השוק, אין להם גישה אליו, וחסרים להם הידע והיכולות הנדרשים

להצלחה בשוק שכזה. בעקבות זאת, אפשרויות המימון של החברה הן הון עצמי, הלוואות מבני משפחה ומחברים וקרנות מחקר יישומי.

■ שלב ההקמה

ביב הדגמת הטכנולוגיה שלהם בקנה מידה מסחרי. קשיים אלה כוללים קושי למצוא שותף מקומי או מקום להדגמת הטכנולוגיה בהיקף מסחרי, מחסור במימון וכן חסמי אסדרה. בשלב ההקמה הרווחיות של החברות אינה אטרקטיבית, משום ששלב זה מתאפיין בעלויות עסקה גבוהות בשל גודל ותדירות העסקאות הנמוכה. על אף הפוטנציאל לתשואה גבוהה, סיכון של כ-90% לכישלון החברה ומשך הזמן הארוך הנדרש לרוב לצמיחת החברה מובילים משקיעים להתנניית ההשקעה בשינוי שוק היעד או מאפייני המוצר, להצבת תנאי מימון בלתי כדאיים ליזמים או להימנעות כוללת מהשקעה בחברה. בעקבות זאת ישנו מחסור בהון-סיכון להקמת חברות טכנולוגיות בתחומי הפיתוח. כמו כן, חלק מפעילות הקמת מיזם הפיתוח דורשת השקעה ראשונית במזומן (לרוב 5-10% מסך עלות המיזם). עלויות ההקמה כוללות אישורים, בדיקות היתכנות, הערכת השפעות סביבתיות וחברתיות ובדיקת נאותות. השילוב בין עלויות ההקמה הגבוהות לבין הסיכון הגבוה הנלווה שהמיזם ייכשל הוא החסם המשמעותי ביותר בשלב ההקמה (WEF, 2015).

■ שלב היישום

בשלב היישום חברות עדיין נמצאות בשלב קריטי של פיתוח, והחסמים המרכזיים שהן נתקלות בהם הם איתור שותפים ומשווקים, גיוס מימון ליישום התוכנית העסקית ופערים בתזרים המזומנים. שותפים מקומיים הם מרכיב חשוב לפעילות במדינות מתפתחות בשל יכולתם לפעול בהצלחה בשוק המקומי, בניגוד ליזמים ולמשקיעים שאינם בקיאים בשוק המקומי ונתקלים במחסור בכישורים, בקשרים ובמידע מקוון (Atsmon et al., 2012). הקושי לגייס מימון בשלב זה נובע מהסיכון הגבוה באשר למודל העסקי וממשך הזמן הארוך להבשלת התשואה, שמשתלבים עם תפיסת הסיכונים של המשקיעים בכל הנוגע לתפעול ולשוק היעד. שנית, בשלב זה ישנה אי-ודאות בשל הסיכון ממחסור במימון ומפשיטת רגל בתהליך התפתחות החברה. יתר על כן, בשל הניסיון המועט בשווקים מתפתחים, למשקיעים אין לרוב ידע מקומי ומידע, הנדרשים כדי להעריך באופן כמותי את הסיכונים הכרוכים בשלב היישום. כך, הקושי לאתר שותפים מקומיים והמחסור במימון ובאשראי מניאים חברות מפעילות במדינות מתפתחות.

■ שלב התפעול

בשלב התפעול חברות כבר הוכיחו את מודל התפעול שלהן וצברו ניסיון כך שביכולתן לגייס הון מסחרי, אבל הן אינן מגייסות אותו בקצב מספק לצורכי הצמיחה שלהן בשל מספר סיכונים עיקריים בשלב זה, הכוללים סיכוני מְקָרו שבלתי אפשרי לתת להם מענה ברמת החברה. למשל, תנודתיות מט"ח בשל מדיניות מְקָרו-כלכלית, מחסור באסדרה תומכת, סיכונים פוליטיים ושווקי הון בלתי נזילים, לצד חוסר יציבות החברה בשל תזמון תזרימי המזומנים מעסקאות נכנסות לעומת ההתחייבויות המקבילות.

■ שלב הצמיחה

בשלב הצמיחה חברות זקוקות להון צמיחה משמעותי כדי לממן תהליכי התרחבות נרחבים וארוכי-טווח. חברות בצמיחה מציעות תשואה תחרותית ומותאמת-סיכון, ויש להן מודלים עסקיים ותפעוליים מוכחים. כלומר, החברות

מוכנות, או כמעט מוכנות, לגיוס מימון מסחרי לחלוטין, ולעיתים אף החזירו את התחייבויותיהן למוסדות הפיתוח או למממנים האחרים שלהן.

החסמים העיקריים שמונעים השקעה בשלב הצמיחה הם המחסור במוצרי מדף פיננסיים ובאפיקי השקעה סטנדרטיים העומדים בדרישות המשקיעים ומתגברים על חששותיהם סביב האפשרויות ל"אקזיט". עם צמיחת החברה, משקיעים צופים קושי ביציאה מהתחייבויותיהם בשל שווקי הון בלתי נזילים, ולכן נמנעים מלהשקיע. לחלופין, ייתכן שהחברה הגיעה לבשלות אך היקפה עדיין אינו מספיק אטרקטיבי למשקיעים מוסדיים.



נתון: הפורום הכלכלי העולמי (WEF, 2015a).
מקור: מרכז מילקן לחדשנות.

5. כלים לשילוב בין מימון ציבורי למימון פרטי

גיבוש אסטרטגיה יעילה לפיתוח בין-לאומי מבוסס מגזר פרטי, בחינת כלים חדשים, הזדמנויות לשיפור כלים קיימים וקביעת סדרי עדיפויות, אינם נעשים דרך בחינת החסמים והכלים הממשלתיים בישראל בלבד, אלא מחייבים למידה מהניסיון של המגזר הציבורי ברחבי העולם לצד מיפוי המענה המגוון מטעם המגזר הפרטי. לשם דיון אפקטיבי בנושאים הללו עלינו להבין מה הפוטנציאל, הכלכלי והפיתוחי של כלים לשילוב המגזר הפרטי בתחום.

מדינות שונות משתמשות במגוון כלים ומנגנונים פיננסיים כדי לשלב תקצוב ומימון ולתת מענה לסוגי סיכון שונים. כדי לשנע מימון מסחרי ניתן להשתמש הן בכלים פיננסיים כגון השקעות הון עצמי (Equity) והלוואות, הן בערבויות ובמענקים,

הן במנגנונים מבניים, כגון מוסד למימון פיתוח או בנק לפיתוח, הן במכשירי ביניים, כגון קרנות, סינדיקציה, איגוח ושותפות ציבורית-פרטית. המימון יכול להתבצע בכמה אופנים – בתוך מבנה העסקה דרך שילוב במבנה המימון, מחוץ למבנה העסקה דרך כלי ניהול סיכונים כגון סיכוני מטבע חוץ, ביטוח סיכונים פוליטיים או תשלום מבוסס תוצאות, או דרך שילוב של השניים.

במימון משולב ממשלות סומכות במידת מה על כלים מסורתיים מעולם הסיוע, כגון מענקים, הלוואות וערבויות, לצד מוסדות לשילוב מימון היוצרים שילוב ברמת המיזם. כדי לתת מענה להקשר השונה של כל מדינה ולמגוון מגזרים, ממשלות משתמשות במגוון כלים של מימון משולב. לדוגמה, בקרן מימון משולב משתמשות ממשלות בעמדת "ראשון ליפול" כדי לספק הגנה מפני סיכון באופן שמסייע למשך משקיעים מסחריים. בקרן שכזו השילוב נעשה בתוך הקרן עצמה ולעיתים גם בתוך העסקאות עצמן. קרנות כאלה מתאימות היטב למשיכת משקיעים פרטיים. דוגמה נוספת לכלי למימון משולב הוא קרנות אימפקט. בקרנות אימפקט הממשלה והמשקיעים הפרטיים משקיעים במטרה להשיא תשואה פיננסית ולהשפיע על פיתוח באופן מדיד. קרנות אימפקט חברתיות הן הזדמנות לממן גישות חדשניות לפתרונות לאתגרים הגלובליים. קרנות אימפקט הציגו השפעה משמעותית ומדידה על פיתוח באמצעות מגוון מודלים עסקיים, החל בהשקעות במגזר רביעי ועד חוזי תשלום בעבור הצלחה.

עם זאת, יש לזכור שמימון משולב הוא חלק מארגז כלים רחב יותר לשיתופי פעולה כלכליים עם מדינות מתפתחות, כגון שיתוף ידע, מימון למחקר ופיתוח, דיאלוג מדיניות, סיוע טכני והעצמת היכולות המקומיות (OECD, 2016b). יתר על כן, יש לחבר בין מימון משולב לבין כלי מימון משלימים שאינם חלק ממימון משולב, כגון מענקים, מחיקת חובות, מימון לסחר חוץ, הלוואות מסובסדות ועוד. לבסוף, יעילות מרבית במימון פיתוח מגיעה משימוש במשאבים בלתי מסובסדים, כל עוד ניתן לממש באמצעותם את יעדי הפיתוח באופן בר-קיימא במסגרת ההקשר הספציפי של המדינה ורמת ההכנסה המדוברת.

5.1 אילו כלים משמשים לאילו מטרות

כדי לאפשר דיון מושכל על מערך הכלים הרצוי להגברת הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח חשוב להבחין בין כלי המימון, מבנה המימון והכלים הנלווים המפחיתים את הסיכון וכך מעודדים השקעה פרטית.

בשלב ההזנק, כלי מימון ישיר הם לרוב מענקים, עם החזר תמלוגים או בלעדיו, והלוואות בתנאים גמישים במיוחד. לצד זה, הכלים התומכים המתאימים הם מימון לסיוע טכני בסקרי היתכנות, בבדיקות נאותות ובפעילויות תכנון אחרות.

שלב ההקמה דורש לרוב שילוב בין מימון ישיר לבין כלים משלימים. כלי המימון המתאימים לניהול סיכונים של מודל עסקי כוללים לרוב מענקים, עם החזר תמלוגים או בלעדיו, והון פחות (junior equity) מוקדם. ניתן להתגבר על החסמים בשלב ההקמה גם באמצעות הון סבלני. במקרים מסוימים משתמשים בהלוואות בתנאים גמישים במיוחד, עם הבשלה מאוחרת או תנאים מקלים (ריבית נמוכה). הקטנת עלויות ההקמה מפחיתה את עלויות העסקה, מעלה את התשואה של המשקיעים, והופכת את המיזם לבר-השקעה מבחינת המשקיעים בשל צמצום האי-ודאות והגדלת השקיפות. בתגובה לכך המגזר הפרטי משקיע הון ראשוני, הון-סיכון או חוב, בהתאם להקשר של ההשקעה.

כמו כן, בשלב ההקמה יש תפקיד קריטי לכלים המשלימים לצורך פתיחת הדלת להון נוסף. למשל, ניתן להשתמש בסיוע טכני משמעותי לצורך בניית יכולות, סיוע בשלבי המחקר והפיתוח העסקיים והכשרת חברות ועובדים. נוסף על כך, משתמשים בחיתום סיכונים כדי להקטין את הסיכון למשקיעים ולשפר את התנאים. בהינתן תנאים מסוימים, ערבות

להפסד הראשוני היא כלי יעיל במיוחד להגנה כנגד הפסדים בהזדמנויות בסיכון גבוה. ניתן להשתמש גם בתמריצי שוק, כגון אג"ח חברתי ומימון מבוסס תוצאות, כדי לעודד השקעה מוקדמת במגזרים ובחברות שלא היו משקיעים בהן אילולא כן.

בשלב היישום ניתן להתגבר על החסמים דרך הנגשת הון לחברות בתנאים בני-השגה שיאפשרו התרחבות תפעולית וצמיחה. כדי לנהל סיכונים ריאליים ותפיסתיים בשלב זה ולהבטיח תנאי החזר נוחים למשקיעים הפרטיים נדרש שילוב אסטרטגי של כלי מימון לאורך מבנה העסקה שיכולים ליצור יחס תשואה-סיכון אטרקטיבי למשקיעים פרטיים. בשלב זה המימון הציבורי נכנס לרוב בשכבת הביניים, כהלוואות נחותות או כהלוואות עם הבשלה ארוכה. פתרונות אלה יכולים לכלול סבסוד לתנאי חוב של קרן, מכשיר, או ממנים ציבוריים החולקים ביניהם את ההון המוחזר כדי להגדיל את התשואות.

נוסף על כך, בשלב היישום יש שימוש רווח במנגנוני חיתום סיכונים כדי לשפר את דירוג האשראי של החברה וכדי להגביל את הפסד ההון באופן שיאפשר השקעות פרטיות. צורות נפוצות של חיתום סיכונים כוללות ערבויות אשראי מלאות או חלקיות וערבויות נזק ראשון. סיוע טכני יכול גם כן לסייע לחברות ולקרנות המקומיות לפעול באופן יעיל יותר.

בשלב התפעול המימון הציבורי והמימון הפרטי נעשה בתנאי שווים (פארי פסו). משום שיש מידע על יחס התשואה-סיכון של החברות בשלב מתקדם זה, הן המימון הציבורי הן המימון הפרטי מכוונים לתשואות תחרותיות מתואמות-סיכון. בשלב התפעול לעיתים יש צורך בהון שינגיש את העסקה למשקיעים אחרים או בניהול סיכונים שיכול להתבצע טוב יותר על ידי ממשלות וגורמי פיתוח. כמו כן, המימון המשולב בשלב התפעול דורש איגום משאבים כדי לספק נזילות למגזרים או לשווקים ספציפיים בעלי השפעה גבוהה. בעזרת איגום משאבים המימון המשולב למעשה מעגן את גיוס הכספים – שילוב של מימון ציבורי לצד מימון ממקורות פרטיים בתנאים דומים יוצר אות חיובי לאיכות, להיתכנות ולחשיבות ההשקעה ובעקבותיהן גם לניהול הסיכונים שמחוץ להשפעת החברה. לרוב, מימון משולב בשלב זה נעשה דרך השקעה משותפת בקרן הון פרטית או בחוב בתעריף תחרותי.

בשלב התפעול הכלים המשלימים הרלוונטיים כוללים חיתום סיכונים, כגון גידור תנודתיות שווקים כנגד עליית ריבית ושינויים בשיעורי המט"ח, ביטוחים לספיגת הפסדים פוטנציאליים וסיוע טכני לתמיכה מתמשכת בביצוע מיזמים בתחומים ציבוריים, כגון בריאות או חינוך.

בשלב הצמיחה מעבירים את המימון המשולב לפרטי בלבד, והממשלה עושה "אקזיט" מהשקעותיה. הגופים הציבוריים יכולים לספק ידע מקומי, לשתף בבדיקת נאותות ולסייע בהכנות לגיוס כספים כדי להוריד את עלויות העסקה ולמשוך משקיעים מסחריים. בעצם, הגופים הציבוריים מספקים למגזר הפרטי רצף בר-היתכנות של עסקאות לצמיחה ולהתרחבות. בשלב הצמיחה ישנן מגוון צורות לשילוב המימון. לדוגמה, משקיעים פרטיים "רוכבים" על עסקאות שהושלמו או שנמצאות בשלבי השלמה על ידי ממשלות. כמו כן, שחקני המגזר הפרטי יכולים לרכוש או לבטח השקעות בשלות שבוצעו במאזן התשלומים של גופי הפיתוח. כך, ההון הפרטי מפנה את מאזן התשלומים הממשלתי באמצעות אקזיט, המעביר את החברה למימון פרטי מלא. איגום משאבים נזילים לאקזיט יכול לכלול גם כלי הון קבועים או מכשירי מימון ייעודיים לאקזיט.

בשלב הצמיחה ניתן להשתמש מעט בסיוע טכני לצורך תמיכה באקו-סיסטם קריטי כגון בריאות או חינוך ובחיתום סיכונים בצורת ביטוח סיכון פוליטי.



נתון: WEF, 2015.
מקור: מרכז מילקן לחדשנות.

5.2 גישות לניהול מימון משולב

רוב הממשלות עוסקות במימון משולב דרך מתווכים כדוגמת בנקים לפיתוח, מוסדות למימון פיתוח וגופים פרטיים, אך ישנן מספר ממשלות שעושות זאת באופן ישיר. לרוב משרד ממשלתי אחראי על המתווכים הללו. עם זאת, בשל הרצון בגישה מוכוונת מגזר עסקי, הכוונת המדינית נוטה להיות פחות ישירה ככל שהמימון מתקדם בשרשרת הערך. למתווכים פיננסיים יש תפקיד חשוב לא רק בעיצוב העסקאות אלא גם במשיכת משקיעים מסחריים לשיח. המתווכים הפיננסיים משמשים דרך יעילה יותר לשילוב מימון בשל היכולת, הניסיון והכלים שלרשותם המאפשרים להם לעבוד עם מגזר פרטי באופן שממשלות וסוכנויות סיוע מצליחות פחות. בנקים מולטי-טרליים לפיתוח ומוסדות למימון פיתוח לוקחים לרוב את התפקיד הזה משום שהמבנה והסמכות שלהם מתמקדים בעבודה עם המגזר הפרטי. עם זאת, מנהלי קרנות פרטיות, מוסדות מימון מקומיים ואפילו ארגונים ללא כוונת רווח יכולים לשמש מתווכים במימון משולב. ישנם ארבעה ערוצים משלימים למימון משולב בתחום הפיתוח:

- **משרדי ממשלה וסוכנויות סיוע בי-טרליות**
ככל שממשלות עוסקות יותר במימון משולב, הן יצטרכו לפתח את יכולתן לעבוד עם המגזר הפרטי. מסיבה זאת, מתווכים משמשים פתרון ראשוני לעיסוק במימון משולב ולהבאת משקיעים לשולחן.

■ **מחלקות למגזר הציבורי בבנקים בי-טרליים ומולטי-טרליים**

בנקים לפיתוח כוללים מימון משולב בתוך חליפת השירותים שהם מציעים למדינות מתפתחות. לדוגמה, בשנת 2014 סיפקו הבנקים לפיתוח 65% מסך המימון למיזמי פיתוח של המגזר הפרטי. קבוצת הבנק העולמי גיבשה גישה מדורגת (cascade approach) למימון המשולב שהיא עוסקת בו. בגישה זו הבנק העולמי נותן עדיפות למימון משולב על פני מימון ציבורי בלבד בבניית המימון של מיזמי פיתוח. לצד זאת, המימון המשולב הוא אבן דרך למימון של כלל המיזם ממקורות מימון מסחריים.

■ **מוסדות למימון פיתוח (DFI) המתרכזים במגזר הפרטי**

מוסדות פיננסיים לפיתוח מתווכים במימון משולב דרך ניהול פעילות השילוב בעבור ממשלות. המוסדות הבי-טרליים למימון פיתוח סיפקו 35% מסך המימון למיזמי פיתוח של המגזר הפרטי. לרוב הם משקיעים בשכבת הביניים (mezzanine) של קרנות משועבדות במטרה לספק הגנה נוספת בעבור משקיעים זהירים יותר (senior). נוסף על כך, הם משקיעים בקרנות אימפקט וכך גם מושכים אליהן הון פרטי. מוסדות מימון ממוקדי מגזר פרטי תומכים ביעדי הפיתוח דרך לקיחת תפקיד מוביל וחלוצי בשוק, בפרט במדינות שיש בהן מעט מקורות מימון חלופיים.

■ **איגום משאבים בקרנות או במכשירים פיננסיים בניהול פרטי**

איגום משאבים בקרנות או במכשירים פיננסיים יוצר הזדמנות לבחינה, למיקוד ולהרחבה של מימון משולב. ישנם שני מודלים מרכזיים לאיגום משאבים: הראשון, מכשירי מימון של הממשלות המאגמים משאבים ציבוריים כדי לעודד מימון משולב בשלבים מתקדמים יותר של עסקאות. השני, קרנות מימון משולב המשלבות מימון ציבורי ממשלות וממוסדות למימון פיתוח עם מימון מסחרי.

מכשירי מימון אומנם לא משלבים מימון פרטי בתוך המכשיר עצמו, אך הם מאפשרים לממשלות לעודד מימון משולב לנושא ספציפי או לאזור מסוים. לדוגמה, כמחצית מההתחייבויות הממשלתיות למכשירי מימון משולב מתקדות בסוגיות מסוימות, כגון שינוי אקלים, ביטחון תזונתי וכדומה, בפרסיה גיאוגרפית רב-יבשתית. לחלופין, ממשלות מאגמות את משאביהן בקרנות מולטי-טרליות למימון משולב, המשקיעות בעצמן במימון משולב. לרוב, לפני שהמימון מושקע במיזמים הוא יכול להיות מושקע בקרן נפרדת או בקרן של קרנות (fund-of-funds). ככל שיש יותר מתווכים בתהליכי המימון המשולב, הבקרה אחר תזרימי המימון למטרות מעקב התקדמות והערכת ההשפעה והתוצאות מורכבת יותר. למרות זאת, מכשירי מימון משולב מציגים תהליכי הערכת ביצועים טובים יותר מאלה של מוסדות למימון פיתוח ושל גופים פרטיים.

קרנות מציעות יתרון פוטנציאלי גבוה יותר לגיוס הון פרטי ביחס למכשירי מימון. בין היתרונות ניתן למנות שיעור תשואה תחרותי, פרופיל השקעות מדורג בשל תנודתיות נמוכה, גודל המכשיר ונזילות גבוהה יותר של נכסיהן. לחלופין, קרנות מציעות לממשלות ולמשקיעים המסחריים את אותה החשיפה לסיכון ולתשואות, אך קרנות יכולות לגייס לשורותיהן גם משקיעי אימפקט והון מסחרי דרך אות, אפקט הדגמה, וסיוע טכני. נוסף על כך, קרנות למימון משולב יכולות גם לעודד עוד שילוב דרך השקעה משנית בקרנות למימון משולב.

6. מסקנות

הבנה טובה יותר של פרספקטיבת המגזר הפרטי בכל הנוגע לסיכון, לתשואה ולהקצאת הון תספק לממשלה כיוון למדיניות המימון המשולב שלה. מתיאור הכלים השונים הכוללים מימון ישיר, מימון מבוסס תוצאות וכלים משלימים, ניכר כי ניתן להשתמש בכלים רבים ובשילובים ביניהם כדי להתגבר על החסמים שחברות נתקלות בהם בפעילותן במדינות מתפתחות. באופן ספציפי, גיוון גדול יותר בסוגי הכלים הזמינים והנבחרים יכול לתמוך במענה ממוקד יותר לסוגי סיכון שונים ולמשוך משקיעים פרטיים, ואכן בטווח הארוך ייתכן שניתן להשתמש במגוון רחב של כלים. מאידך גיסא, בטווח הקצר שימוש בכלים חדשים דורש למידה וכוך בעלויות הטמעה גבוהות. נוסף על כך, מספר גדול של גישות ומכשירי מימון יכול גם להקשות על המגזר הפרטי בשל הצורך להתמודד עם היעדר תקנון ועם מגוון מבני מימון ותנאים בעת האינטראקציה עם שותפי הפיתוח. בשל כך, יש צורך להתמקד במספר כלים ולא להטמיע את כולם.

כדי לתמוך במדינות מתפתחות וליצור השפעה משמעותית על ההתקדמות אל עבר היעדים הגלובליים, צריך להתמקד במימון משולב באופן אסטרטגי יותר מזה שנעשה כיום בעולם: (1) במדינות הכנסה בינונית-גבוהה צריך אסטרטגיית אקזיט ברורה. (2) המעורבות עם גורמים מקומיים, ציבוריים ופרטיים, וכן המאמצים לבנות שוקים פיננסיים יכולים לחזק את היתכנות המיזמים בטווח הארוך. למשל, אספקת המימון במטבע מקומי וזיהוי הזדמנויות להשתתפות של גורמי משקיעים פיננסיים מקומיים. כך ניתן לתת מענה לסיכון הנובע מתנדדותיות במטבע חוץ, שמופיע כאשר תזרימי ההכנסה והמימון של המיזם אינם באותו מטבע. (3) השתתפות מקומית במימון ובתיווך יוצרת תמריץ לפיתוח ולהעמקה של שוקי ההון המקומיים ושל בסיס המשקיעים, לצד הגברת הסיכוי להשקעות המשך במיזם הזה ובאחרים.

מעצם הגדרתו, מימון משולב הוא שותפות בין גופים עם סמכויות ומטרות שונות. על כן, מערכת הבקרה וההערכה (M&E) חייבת לענות לצרכים של גורמים מגוונים. יש צורך במידע על ההיקף והסבסוד של מימון ציבורי המושקע במימון משולב ועל היקף המימון הפרטי המגויס בעקבותיו, כיצד מתפלגת הקצאת המימון המשולב מבחינת תחומים ואזורים גיאוגרפיים, ואילו כלים הם היעילים ביותר במשיכת הון פרטי וביצירת השפעה על יעדים גלובליים ספציפיים. הערכות אקס-פוסט כמעט ולא נעשות לכלל תיק ההשקעות, והממצאים מהערכה שכזו צריכים להזין את מערכת קבלת ההחלטות הארגונית. אסטרטגיות הערכה רב-שנתיות, המאפשרות סנכרון טוב יותר עם מעגל קבלת ההחלטות, צריכות להיות מיושמות באופן שיטתי במימון המשולב. ניתן להגדיר מימון משולב כיעיל פיננסית אם בהינתן מטרת פיתוח ועלויות מימון מקבילות למקבל המימון, נדרשים פחות משאבים ממשלתיים מאשר אלה שהיו נדרשים אילו העסקה הייתה ממומנת במלוואה ממקורות ציבוריים. הערכה השוואתית של יעילות כלכלית תישאר בהכרח היפותטית במידה מסוימת, בהינתן, בין היתר, מגבלות על ההשוואה ועל התחליפיות של משאבים שונים ושל הגישות השונות, המכשירים, הערוצים והמגבלות הכוללות על המאזן של מוסדות פיתוח. כדי להעריך את המינוף של המימון המשולב, במקום לעקוב אחר עסקאות נפרדות, עדיף לעקוב אחר התפתחות המינוף בעסקות עוקבות ובנות-השוואה (למשל מבחינת מגזרים או מבחינה גיאוגרפית).

הגדלת המינוף לאורך זמן לא מעידה בהכרח על הגדלת ההשפעה עצמה. לחלופין, היא מעידה על הגדלת היעילות של המימון למטרת פיתוח מסוימת. יתר על כן, זהו סימון להתבגרות השוק ולהצלחת גיוס המגזר הפרטי. בסופו של דבר, אלה סימנים לכך שמימון ציבורי אינו נדרש יותר והגיע זמנו לעשות "אקזיט".

לסיכום, הבסיס לגיבוש ארגז הכלים הממשלתי דורש התמקדות ביתרונות היחסיים שזוהו בישראל, ומסגרת משותפת עם חברות פרטיות לזיהוי החסמים העומדים בפניהן. באופן ספציפי יש חשיבות להתמקדות בכלים שיוצרים חיבור לשוקים הפיננסיים וכן לשותפים הפוטנציאליים במדינות מתפתחות.

נספחים

נספח 1: מתודולוגיית המיפוי ומיקומה בתהליך האסטרטגי

מחקר זה, מטעם מרכז מילקן לחדשנות פיננסית, הוא תוצר ביניים של גיבוש אסטרטגיית הפיתוח הבין-לאומי בהובלת משרד ראש הממשלה, ומייצג צעד ראשוני בתהליכי המחקר, הדיון, תכנון המדיניות וצעדי ההמשך. בהתאם לכך, המחקר עוסק במספר נושאים בסיסיים, תוך ניסיון לספק מידע על נושאים רחבים ומתקדמים יותר שייבחנו כחלק מיישום החלטת הממשלה מס' 4021 מיום 23/07/2018 בנושא "קידום הפעילות הישראלית בתחום הפיתוח הבין-לאומי".

1. נושאים בסיסיים לניתוח שהמחקר יציג לגביהם מידע אמפירי:

- מה החסמים בפני המגזר הפרטי להרחבת פעילותו בתחום הפיתוח הבין-לאומי
- אילו כלים יאפשרו להתגבר על החסמים הללו בצורה מיטבית וללא הרחבה משמעותית של התקציב הציבורי המושקע בתחום

2. נושאים מתקדמים ומוכווני פעולה שהמחקר יספק לגביהם כיוון כללי שאינו חד-משמעי לבחינה מעמיקה בהמשך:

- כלים נדרשים ורצויים
- מודל הפעלה
- מסגרת דיווח ובקרה
- מטרות המדיניות

3. גישה ומסגרת הניתוח:

כדי לעסוק בנושאים בהתאם להתפתחות האסטרטגיה, הנושאים העיקריים לבחינה בשלב זה חולקו ל-4 קטגוריות.

1. חסמים וכשלי שוק לפעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח, לאורך שרשרת הערך.
2. יוזמות של ממשלת ישראל.
3. יוזמות חיצוניות, באותה מסגרת של היוזמות הממשלתיות כדי להגיש יתרונות יחסיים והזדמנויות.
4. כלים שנותנים מענה לחסמים לפעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח שיוזמות ממשלתיות או חיצוניות לא נותנות להם מענה, ומודל הפעלה להגברת פעילות המגזר הפרטי בתחום הפיתוח, ובפרט בהטמעת כלים חדשים.

ביבליוגרפיה

- <https://www.export.gov.il/api//Media/Default/Files/.Economy/Yezeisraelneyaremda.pdf>. "היצוא הישראלי - אתגרים ופתרונות". 2015. מכון היצוא.
- Atsmon, Y., Child P., Dobbs R., and Narasimhan L. 2012. "Winning the \$30 Trillion Decathlon: Going for Gold in Emerging Markets". *McKinsey Quarterly* 4: 20—35.
- Benn, J., Sangaré C., and Hos T. 2017. *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions*. <https://www.oecd-ilibrary.org/content/paper/8135abde-en>.
- Business and Sustainable Development Commission. 2017. "Better Business, Better World". https://www.unglobalcompact.org/docs/news_events/9.3/better-business-better-world.pdf.
- Hussain, M.Z. 2013. "Financing Renewable Energy Options for Developing Financing Instruments Using Public Funds". *World Bank*, Washington, DC Google Scholar.
- Kharas, H. 2017. "The Unprecedented Expansion of the Global Middle Class: An Update". *Brookings India*. <http://hdl.handle.net/11540/7251>.
- Mudaliar, A., Bass R., and Dithrich H. 2018. *Annual Impact Investor Survey 2018*. <http://www.thegiin.org/research/publication/annualsurvey2018>.
- OECD. 2016a. *Engaging the Private Sector in Development Co-operation: Learning from Peers* (July) 139—149. <https://doi.org/https://doi.org/10.1787/dcr-2016-13-en>.
- OECD. 2016b. *Private Sector Engagement for Sustainable Development Lessons from the DAC: Lessons from the DAC*. OECD Publishing.
- OECD. 2017. *A New DAC in a Changing World: A New DAC in a Changing World: Setting a Path for the Future Report of the High Level Panel (HLP)*. Paris. <https://www.oecd.org/dac/Report-High-Level-Panel-on-the-DAC-2017.pdf>.
- OECD. 2018a. *Measuring the Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions*. 2018. Paris. <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/Mobilisation-workshop-with-DFI-and-MDB-experts-10-April-2018-SUMMARY.pdf>.
- OECD. 2018b. *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. <https://doi.org/10.1787/9789264288768-en>.

- Roser, M. and Ortiz-Ospina E. 2017. "Global Extreme Poverty". OurWorldInData.org.
- Stiglitz, J.E. 1988. "Economic Organization, Information, and Development". In *Handbook of Development Economics*, edited by Chenery, H. and Srinivasan T.N. Elsevier. pp. 93—160. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1573447188010083>.
- Stiglitz, J.E. 1989. "Markets, Market Failures, and Development". *The American Economic Review* 79 (2): 197—203.
- UN General Assembly. 2015. "Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development". New York: United Nations.
- UNESCAP — United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2016. *Science, Technology and Innovation for Sustainable Development in Asia and the Pacific*. <https://www.un-ilibrary.org/content/publication/ad107944-en>.
- WEF. 2015. "Blended Finance Toolkit". <https://www.weforum.org/reports/blended-finance-toolkit/>.
- The World Bank. 2018. *Atlas of Sustainable Development Goals 2018 from World Development Indicators* [accessed: August 13, 2018]. <http://datatopics.worldbank.org/sdgateatlas/>.

לקריאה נוספת

- Barder, O. and Talbot T. 2015. *Guarantees, Subsidies, or Paying for Success? Choosing the Right Instrument to Catalyze Private Investment in Developing Countries — Working Paper 402*. Center for Global Development (CDG). [publication/guarantees-subsidies-or-paying-success-choosing-right-instrument-catalyze-private](https://www.cgdev.org/publication/guarantees-subsidies-or-paying-success-choosing-right-instrument-catalyze-private).
- Bhushan, A. 2016. *Canada's Development Finance Plan: How to Go Beyond Low-hanging Fruit*. OpenCanada. [accessed: June 19, 2018]. <https://www.opencanada.org/features/canadas-development-finance-plan-how-go-beyond-low-hanging-fruit/>.
- Bhushan, A. 2017a. *Canada's DFI - FAAE Submission and Remarks*. <http://cidpnsi.ca/wp-content/uploads/2017/06/Canada's-DFI---CIDP-FAAE-Submission-and-Remarks.pdf?forcedefault=true>.
- Bhushan, A. 2017b. "How Much Private Finance Is Mobilized by Official Development Finance?" *Canadian International Development Platform* [accessed: June 19, 2018]. <http://cidpnsi.ca/how-much-private-finance-is-mobilized-by-official-development-finance/>.
- Bounfour, A. and Edvinsson L. 2005. *Intellectual Capital for Communities*. Amsterdam: Routledge. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=123439>.

- Canadian International Development Platform (CIDP) and FinDev Canada. 2018. *Innovation for Development Impact: Building a 21st Century DFI*. Montréal, Canada. http://cidpnsi.ca/wp-content/uploads/2018/05/Innovation-for-Development-Impact-En_comp.pdf?forcedefault=true.
- Chakravarthy, B. and Coughlan S. 2011. "Emerging Market Strategy: Innovating Both Products and Delivery Systems". *Strategy and Leadership* 40 (1): 27—32. <https://doi.org/10.1108/10878571211191675>.
- Dalberg Research. 2014. *Meeting Unmet Demand in Emerging Markets*. Nordic Innovation. <http://nordicinnovation.org/Publications/meeting-unmet-demand-in-emerging-markets/>.
- Export Development Canada (EDC). -. *Development Finance Institution - FinDev Canada* [accessed: August 14, 2018]. <https://www.edc.ca/EN/About-Us/Pages/development-finance-institution.aspx>.
- Fitzgerald, B. and Monson T. 1989. "Preferential Credit and Insurance as Means to Promote Exports". *The World Bank Research Observer* 4 (1): 89—114. <http://www.jstor.org/stable/3986350>.
- GDI. 2014. *Innovative Financing for Development: Scalable Business Models that Produce Economic, Social, and Environmental Outcomes*. www.globaldevincubator.org.
- The GovLab. -. *Periodic Table of Open Data's Impact Factors* [accessed: December 20, 2017]. <http://odimpact.org/periodic-table.html>.
- Grant, R.M. 1991. "Porter's 'Competitive Advantage of Nations': An Assessment". *Strategic Management Journal* 12 (7): 535—48. <http://www.jstor.org/stable/2486525>.
- Ingram G. and Kharas H. 2017. "US Development Assistance under Challenge". *Brookings* (blog). <https://www.brookings.edu/research/us-development-assistance-under-challenge/>.
- Inter-agency Task Force on Financing for Development. -. *Report of the Inter-Agency Task Force on Financing for Development, Monitoring Development Finance*. <http://developmentfinance.un.org>.
- Inter-agency Task Force on Financing for Development. 2018. *Financing for Development: Progress and Prospects 2018*. United Nations (UN). https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/IATF%20report%202018_AUV_9Mar2018.pdf?forcedefault=true.
- Inter-Agency Task Team for Science, Technology and Innovation for SDG (IATT-STI). 2017. *Landscape of Science, Technology and Innovation Initiatives for the SDGs*. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/147462017.05.05_IATT-STI-Mapping.pdf?forcedefault=true.

- Koenig, A-N. and Jackson E.T. 2016. "Private Capital for Sustainable Development: Concepts, Issues and Options for Engagement in Impact Investing and Innovative Finance". Ministry of Foreign Affairs of Denmark. <http://www.evaluatingimpactinvesting.org/resources/private-capital-for-sustainable-development/> [accessed: December 10, 2017].
- Lall, S. 2001. "Competitiveness Indices and Developing Countries: An Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report". *World Development* 29 (9): 1501—1525. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00051-1](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00051-1).
- Lavee, D, Beniad G., and Moshe-Jantzis M. 2013. "Israel's Foreign Trade Policy: The Benefits of Its Reform". *Journal of Policy Modeling* 35 (2): 255—270. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2012.05.013>.
- Mendoza, R.U. and Thelen N. 2008. "Innovations to Make Markets More Inclusive for the Poor". *Development Policy Review* 26 (4): 427—58. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2008.00417.x>.
- Michaud, J. and Kates J. 2011. *Innovative Financing Mechanisms for Global Health: Overview and Considerations for U.S. Government Participation*. <https://kaiserfamilyfoundation.files.wordpress.com/2013/01/8247.pdf>.
- The Observatory of Economic Complexity (OEC). -. "Import Origins of Israel (2016)" [accessed: February 14, 2018]. http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/export/isr/show/all/2016/.
- OECD. 2013. "Guarantees for Development". *OECD Development Co-operation Working Papers* 11. https://www.oecd-ilibrary.org/development/guarantees-for-development_5k407lx5b8f8-en.
- OECD. 2015. *Social Impact Investment - Building the Evidence Base* [accessed: December 20, 2017]. <http://www.oecd.org/publications/social-impact-investment-9789264233430-en.htm>.
- OECD. -. *Capacity for Private Sector Engagement in Development Co-operation*. Private Sector Peer Learning Policy Brief 2. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/2-Capacity-for-Private-Sector-Engagement-in-Development-Co-operation.pdf>.
- OECD. -. "The Holistic Toolbox for Private Sector Engagement in Development". Private Sector Peer Learning Policy Brief 1. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/1-Holistic-Toolbox-for-Private-Sector-Engagement-in-Development-Co-operation.pdf>.
- OECD — Private Sector Peer Learning. 2016. *Peer Inventory 1: Private Sector Engagement Terminology and Typology*. <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Inventory-1-Private-Sector-Engagement-Terminology-and-Typology.pdf>.

Prabhu, J. 2017. "Frugal Innovation: Doing More with Less for More". *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 375 (2095): 20160372. doi: 10.1098/rsta.2016.0372.

Ramachandran, K. 2010. Book Review of: *Winning in Emerging Markets - A Road Map for Strategy and Execution*, by Khanna T. and Palepu K.G. *Indian Journal of Industrial Relations* 46 (2): 360—62. <http://www.jstor.org/stable/41149452>.

Ramani, S.V., SadreGhazi S., and Duysters G. 2012. "On the Diffusion of Toilets as Bottom of the Pyramid Innovation: Lessons from Sanitation Entrepreneurs". *Technological Forecasting and Social Change, Contains Special Section: Innovation in India* 79 (4): 676—87. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2011.06.007>.

Roser, M and Ortiz-Ospina, E. 2017. "World Population Growth". OurWorldInData.org.

Runde, D.F., Savoy C.M, and Milner A.N. 2018. *Blended Finance and Aligning Private Investment with Global Development: Two Sides of the Same Coin*. www.csis.org.

SDG Index & Dashboards. -. <http://www.sdgindex.org/>. [accessed: April 18, 2018].

Sustainable Development Solutions Network. 2015. *Investment Needs to Achieve the Sustainable Development Goals: Understanding the Billions and Trillions* [accessed: April 17, 2018]. <http://unsdsn.org/resources/publications/sdg-investment-needs/>.

Toyota, T and World Economic Forum. 2015. "Redesigning Development Finance Blended Finance: The Road to Addis and Beyond. OECD. Ppt Video Online Download" [accessed: May 2, 2018]. <http://slideplayer.com/slide/4166332/>.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2018. *Financing for Development: Progress and Prospects 2018* [accessed: August 14, 2018]. <https://www.un.org/development/desa/publications/financing-for-development-progress-and-prospects-2018.html>.

Wagstaff, A., Brendenkamp C., Buisman L.R., Edward P., Sumner A., and Solheim E. 2014. "Financing for Development Post-2015". International Monetary Fund, World Bank Geneva.

WEF. -. "SDIP Annual Report 2018" [accessed: August 14, 2018]. <https://weforum.ent.box.com/v/AnnualReport2018>.

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



מכון ירושלים
מרכז מילקן לחדשנות