

מודל פיננסי למינוף פילנתרופיה לטובת פיתוח אזורי בנגב ובגליל

עידן רייכמן

עמית קורת – מכון מילקן

ברצוני להודות לסטיבן זכר, מנחה המחקר, שליווה ולימד אותי, העיר לי והאיר את עיניי, ותרומתו ניכרת רבות בעבודה זו. לצוות המטה לפיתוח אזורי במשרד התמ"ת ובמיוחד לאברהם אסבן ולאבי פלדמן על שהכניסו אותי לנבכי עולם הפיתוח האזורי. לאורלי מובשוביץ-לנדסקרונר, שתמכה בעיתות אי-ודאות, ולשאר צוות תוכנית העמיתים: אלמה גדות-פרז ופרופ' גלן יאגו. לשיר כהנוב, עמיתת התוכנית, חברה טובה ששימשה אוזן קשבת וכר פורה לדיון ופיתוח רעיונות חדשים. תודה גם לכל אלה שיעצו, תרמו מניסיונם ושיתפו במחשבותיהם: בראש ובראשונה לריצ'רד ברנשטיין על עזרתו הרבה. לאלון עוזר, אמיר שניידרמן, ירון קידר, לי פרלמן, מירי יעקובי-הורוביץ, ססיל בליוס, קרל קפלן ורינה גן, ולנעמי אפרת ואליק אלמוג מעמותת "תור המדבר".

על אודות תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן 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 קורת-מכון מילקן במחקר המדיניתי 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 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 לכתובת 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 אותנו 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 קורת-מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.



מודל פיננסי למינוף פילנתרופיה לטובת פיתוח אזורי בנגב ובגליל

עידן רייכמן

עמית קורת – מכון מילקן



תוכן עניינים

1	תקציר מנהלים
7	1. מבוא
8	2. פרדיגמה חדשה של פיתוח אזורי
10	3. פיתוח אזורי בישראל
13	3.1 פערים אזוריים
20	3.2 תמיכות ממשלתיות לפיתוח כלכלי בפריפריה
22	3.3 קשיים במימון פרויקטים לפיתוח אזורי
24	4. ההזדמנות שבפילנתרופיה
27	4.1 מודלים של מינוף – דוגמאות מהעולם לחיזוקי אשראי
29	4.2 הקרנות הפילנתרופיות
31	4.3 פילנתרופיה בארה"ב
37	4.4 פילנתרופיה ישראלית
39	4.5 קטן מדי, מפוזר מדי
40	4.6 פילנתרופיה יהודית בתפוצות
42	4.7 מה רוצה הפילנתרופ
44	4.8 ארגז הכלים הפילנתרופי
52	6. סיכום והמלצות
55	נספח א' – חסמים להשקעות בנגב ובגליל
56	נספח ב' – מקרה בוחן – מבצר מונפורט
61	נספח ג' – קרנות הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים
63	ביבליוגרפיה

תקציר מנהלים

רקע

אזורי הנגב והגליל הם אזורים הנמצאים בתת-פיתוח כלכלי, ונמצאים בפיגור בהשוואה למרכז הארץ כמעט בכל משתנה אפשרי. בכל העולם נהוג שממשלות מקצות משאבים מיוחדים לפיתוח אזורים פריפריאליים, ומפעילות מנגנונים לעידוד השקעות הון למטרות פיתוח כלכלי בהם, באופן שיפחית את הסיכונים הכלכליים הכרוכים בהם למשקיעים פוטנציאליים מעצם פעילותם באזורים אלה. אך לממשלות משאבים מוגבלים, בייחוד בתקופה של משבר כלכלי וריסון פיסקלי, ומתעורר הצורך במשיכת השקעות פרטיות על ידי מינוף כסף ממשלתי או פילנתרופי.

מטרתה של עבודה זו היא לבחון כיצד ניתן לרתום את המגזר הפילנתרופי ולמנוף כספים פילנתרופיים כדי לענות על צרכי גיוס ההון של פרויקטים אזוריים נוכחיים ועתידיים בנגב ובגליל, שאינם מקבלים כרגע מענה מימוני הולם.

הפתרון המוצע הוא הקמת קרן השקעות אזורית לנגב ולגליל שתמנף כספי ממשלה ופילנתרופיה לטובת משיכת השקעות פרטיות לאזורים אלה. הקרן תתמוך בפרויקטים גדולים של פיתוח כלכלי אזורי, כגון מתקני אנרגיה מתחדשת וטיפול בפסולת, פארק טכנולוגיות, אינקובטורים טכנולוגיים, העברה או הרחבה של מפעלי תעשייה, פארקי עסקים ומרכזים למחקר יישומי.

הגדרת הבעיה

עלויות מימון גבוהות, דרישות קפדניות להעמדת ערבויות והלוואות קצרות טווח מונעות מפרויקטים ומעסקים לקום או להתרחב, כל שכן בצפון הארץ ובדרומה – אזורים הסובלים מתת-פיתוח כלכלי. בשל כך נשארים אזורים אלה דלים בפעילות כלכלית ובזרימת השקעות, דבר שמגביר עוד יותר את החשדנות כלפי השקעות באזורים אלה, וכתוצאה מכך מגדיל גם את פרמיות הסיכון הנדרשות.

מודל של קרן השקעות אזורית צריך לפעול על פי מודל פיננסי של תמיכה בעסקים, ועליו לענות על קשיי הפיתוח של אזורי הפריפריה: השקעות קיימות קטנות ומפוזרות, מינוף-חסר של כספי ממשלה ופילנתרופיה באזור, קושי בהשגת הלוואות בתנאים מתאימים ומיעוט משקיעים. כמו כן, על הקרן לשמש כלי המאפשר משיכת משקיעים וגופים ופרטים פילנתרופים המגיעים מחוץ לשוק הישראלי.

פילנתרופיה בתהליכי שינוי

בעולם הפילנתרופי הגלובלי מתפתח בשנים האחרונות אפיק חדש – השקעות חברתיות. להבדיל מדרך הפעולה המסורתית של נתינת מענקים, מתפתחות דרכי פעולה של מינוף הכספים ושימוש חוזר בהם. תהליך זה הוא מעבר מתרבות של "נתינה" לתרבות של "השקעה". השקעה חברתית יכולה להגיע במגוון צורות: הלוואה בריבית מופחתת, חיזוק אשראי על ידי מתן ערבויות או זרבות למקרה של הפסדים, ועוד.

למשל, הפדרציה היהודית של מיאמי נכנסה לעסקת הלוואה בריבית עם החברה הכלכלית לפיתוח ירוחם בסך 685,000 דולר ארה"ב לשם הקמה של מלונית מטיילים בירוחם. הלוואה ניתנה כמשכנתה שנייה, לאחר שהמשכנתה הראשונה ניתנה על ידי בנק הפועלים.

דוגמה נוספת – קואליציית המימון לנגב, המורכבת מ-9 פדרציות יהודיות בארה"ב, שמטרתה לאחד משאבים וכוחות כדי לנצל יתרון לגודל, תומכת ביוזמת האנרגיה המתחדשת של אילת- אילות בערבה על ידי מענק של 100,000 דולר.

שתי הדוגמאות הללו מצביעות על מספר שינויים בדרכי החשיבה של הפילנתרופיה היהודית המגיעה מצפון אמריקה:

1. הבנת הצורך בשיתוף פעולה ובאיחוד משאבים לשם יצירת השפעה רחבה;

2. ההכרה בפיתוח כלכלי ככלי לקידום רווחת האזור: אף על פי שכבר כעת מפעילות חלק מהקהילות קרנות הלוואה

לעסקים קטנים, במקרה זה מדובר בחידוש עבורן – שיתוף פעולה עם פרויקט בסדר גודל בינוני;

3. הרצון לעשות שימוש חוזר בכספי התרומה: במקרה של אילת- אילות אמנם הכסף יינתן כמענק ולא כחוב או

כהון עצמי, אך מוסכם על הצדדים שאם הפרויקט יבשיל ויניב רווחים, חלק מן הרווחים יועדו למלגות לימודים לסטודנטים מהאזור.

בד בבד עם ההתפתחויות בפילנתרופיה העולמית, גם בישראל מתפתח בשנים האחרונות שיח של "פילנתרופיה חדשה", המקדם ערכים של יזמות, התנהלות עסקית, מינוף כספים והשפעה, ולא רק "פילנתרופיה של פנקסי צ'קים". חלק גדול מהפילנתרופים ה"חדשים" ממלאים תפקידי ניהול ויזמות, ועוסקים בהייטק וביזמות הון-סיכון.

הטבלה הבאה מרכזת ומנתחת חמישה כלים מרכזיים שבאים לידי שימוש במודל הפיננסי המוצע במחקר זה, לשימושם של פילנתרופים בכלל ושל הפילנתרופים ה"חדשים" בפרט:

ארגז הכלים הפילנתרופי:					
מענק	השקעה - הון עצמי	הלוואה	העמדת ערבויות	התחייבות להלוואה	
מענק כספי להגדלת ההון העצמי של הפרויקט	כניסה כשותף לפרויקט	הענקת הלוואה ישירה לפרויקט	העמדת ערבות חלקית או מלאה לפרויקט, כך שיוכל לקבל הלוואה, ובתנאים נוחים יותר	כתב התחייבות כלפי הפרויקט שיתממש אם יתקיימו תנאים מסוימים	תיאור
מיעוט משקיעים, בסיס הון קטן לפרויקטים	מיעוט משקיעים, בסיס הון קטן לפרויקטים	קושי בהשגת הלוואה, דרישות נוקשות להעמדת ערבויות	קושי בהשגת חוסר נזילות של נכסים המשמשים כביטחונות	חוסר ודאות בשווקים המקומיים, מיעוט משקיעים, קושי בהשגת הלוואה	על איזו בעיה בא לענות?

ארגז הכלים הפילנתרופי (המשך):					
התחייבות להלוואה	העמדת ערבויות	הלוואה	השקעה - הון עצמי	מענק	
"קלוורט שירותים" לקרן קלוורט, ארה"ב	קרן קורת, קרנות הסוכנות היהודית	קרן בוסטון- חיפה (מט"י חיפה)	"קפה רינגלבלום" בבאר-שבע		דוגמאות
הלוואה	ערבות	הלוואה	שותפות מתמשכת	מענק חד- פעמי	סוג ההתקשרות
עמלה בשיעור של 0.75% - 0.25% על הסכום המובטח	כיום, ניתן לקבל בעזרת ערבות הלוואה בנקאית בריביות של 1.4% - 1.95%	א. ללא ריבית ב. ריבית נמוכה (ביחס לריבית השוק המתאימה לפרויקט) ג. ריבית שוק	א. תשואה נמוכה / משקיע נחות (האחרון לקבל כסף) Subordinated (equity) ב. תשואת שוק	ללא עלות	עלות הכסף לפרויקט (ריבית)
כר ביטחון נוסף לפרויקט. גמישות לגוף הפילנתרופי בניהול הכסף המובטח	הבנק הוא תשתית מקצועית למעקב ולבקרה על הלוואה ועל בדיקת הנאותות (Due Diligence). אפשרות נוחה למינוף	עצמאות בבחירת הפרויקטים ותנאי ההלוואה	אפשרות לשותף ארוך טווח עם גב כלכלי. ניתן להשתמש בתשואת הדיווידנד למטרות נוספות	כסף "מתנה" ללא צורך בהחזר ההשקעה	יתרונות
מצריך אמון בגוף הנותן, שאכן יוכל לעמוד בהתחייבויותיו	לרוב, חלוקת הסיכון אינה הוגנת, לטובת הבנקים. עלויות מנגנון כפולות (קרן ובנק). הלוואות קצרות טווח	מצריך פיזור סיכונים במקור ומערכת מקצועית לבדיקת הלוואות ולטיפול בהן	מצריך פיזור סיכונים במקור	הכסף אינו ממוחזר לשימוש נוסף. עלול למנוע חדשנות ופיתוח מודלים עסקיים מותאמים לאתגרי השוק המקומי	חסרונות

ארגז הכלים הפילנתרופי (המשך):					
התחייבות להלוואה	העמדת ערבויות	הלוואה	השקעה - הון עצמי	מענק	
לקרנות בארה"ב: תשלום העמלה עלול לגרום מיסוי		מוגבל בשימוש לקרנות פילנתרופיות הרוצות לשמור על מעמדן כמוסד ציבורי לצורך תרומות	הדיווידנד שיחלק הפרויקט חייב במס. מוגבל בשימוש לקרנות פילנתרופיות הרוצות לשמור על מעמדן כמוסד ציבורי לצורך תרומות	הפרויקט עצמו צריך להיות מוכר כמוסד ציבורי (אישור 46א) כדי שהקרן המעניקה תוכל לשמור על מעמדה כמוסד ציבורי לצורך תרומות	סוגיות מיסוי
קיימת	קיימת	קיימת	קיימת	אינה קיימת	אפשרות למחזור הכספים
בינוני	נמוך	בינוני	גבוה	-	סיכון
-	קיים בעיקר לעסקים קטנים בסכומים של עד 1.2 מיליון ₪	קיים רק לעסקים קטנים בסכומים של עד 160,000 ₪	-	זמין מאוד	זמינות הכלי בישראל
התחייבות למענק		הלוואה נחותה (Subordinated Debt)	הון עצמי נחות (Subordinated Equity)	מענק מותנה (Recoverable Grant)	וריאציות נוספות של הכלי

היקף הפילנתרופיה

בישראל רשומים 6,377 קרנות וגופים העוסקים במימון, שרק כ-60% מהם פעילים, ומעריכים כי ישנן יותר מ-1,500 קרנות זרות פעילות בארץ. סך ההוצאות של קרנות פילנתרופיות ישראליות הסתכם בשנת 2006 ב-6.7 מיליארד ₪. סכום זה הוא 1.03% מהתמ"ג ו-2.38% מהוצאות הממשלה לשנת 2006, סכום הגבוה מתקציב משרד הרווחה ומשרד התמ"ג גם יחד לאותה שנה. בשנת 2002 הצביעו נתוני הלמ"ס על העברות חד-צדדיות של כספים מחו"ל בסדר גודל של 1.5 מיליארד דולר, ובשנת 2007 גדל סכום זה ל-2.438 מיליארד דולר. כמו כן, לפי נתוני בנק ישראל מסתכמים היקפי התרומות של תורמים פרטיים בישראל בכ-1.2 מיליארד ₪. בארה"ב עומד סך נכסי הקרנות הפילנתרופיות על כ-646 מיליארד דולר. הקרנות מחלקות מתוכם כ-47 מיליארד דולר כל שנה, וכ-24% מהסכום יוצא אל מחוץ לגבולות ארה"ב. היקף הכספים המנוהלים בקרנות הצמיתות (Endowment Funds) של הפדרציות היהודיות בארה"ב מגיע לכדי 16.4 מיליארד דולר.

כמו כן, יש להביא בחשבון קרנות עצמאיות (משפחתיות, פרטיות) שאינן מאוגדות תחת ארגוני הגג, שאת היקפיהן איננו יודעים. שלא כמו הקרנות הפילנתרופיות האמריקאיות, לקהילות היהודיות המחזיקות בקרנות אלה יש קשר מיוחד לישראל ורצון להשתתף בקידומה ובהתפתחותה.

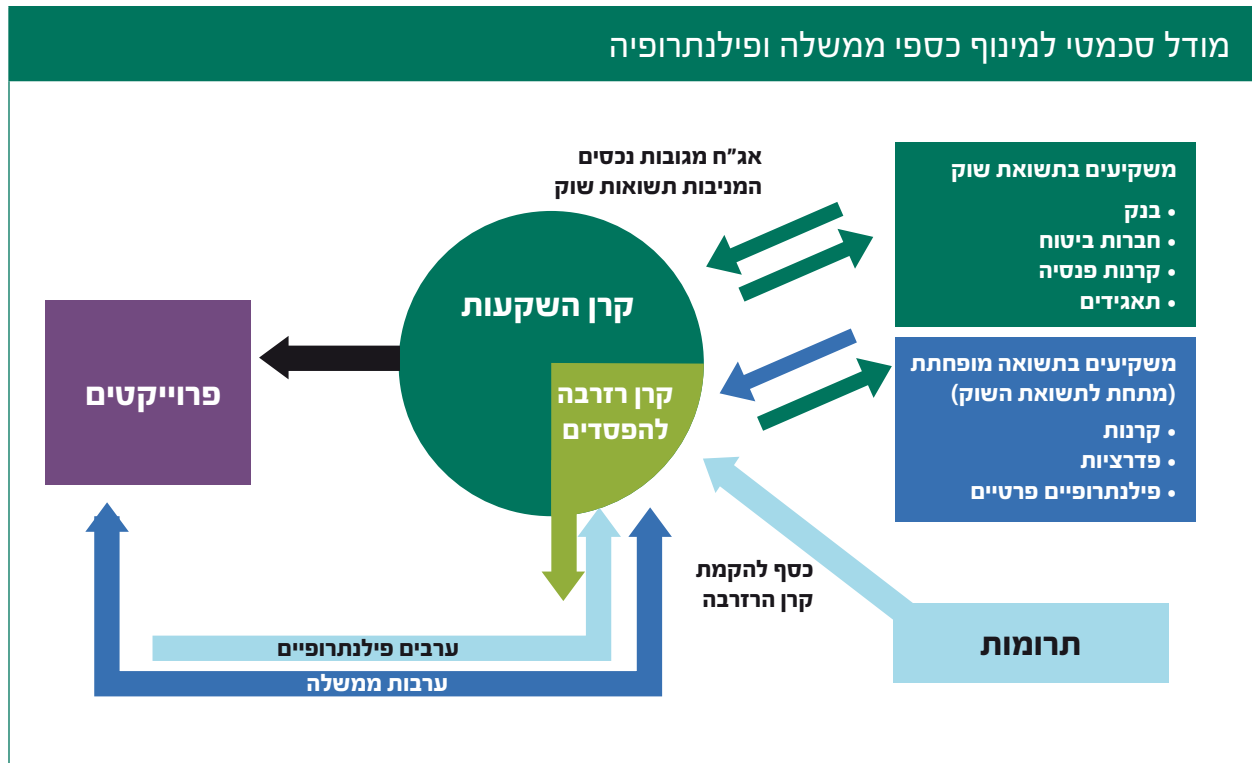
כל אלה מעידים על כך שאפשר לחולל שינוי דרמטי באזורי הפריפריה אם סכומי הכסף הלא-מבוטלים הללו יימשכו לטובת השקעות בנגב ובגליל.

פתרון – הצעה למודל

המודל המוצע במחקר זה הוא אחת הדרכים שיאפשרו לפילנתרופיה להיות מעורבת יותר בפיתוח אזורי, ונועד לפתור את קשיי הפיתוח של אזורי הפריפריה. במרכז המודל נמצאת קרן השקעות המאגמת משאבים ממקורות שונים. כמו כן מחזיקה הקרן חשבון רזרבה, שנועד לכסות הלוואות שלא הוחזרו והשקעות כושלות. מקורותיו של חשבון הרזרבה הם מענקים מגופים פילנתרופיים וערבויות מצד פרטים וגופים פילנתרופיים ומצד הממשלה. מקורותיה של הקרן מורכבים משתי קבוצות עיקריות: משקיעים פילנתרופים ושחקנים בשוק ההון – בנקים, חברות ביטוח, קופות פנסיה ותאגידים. המשקיעים הפילנתרופים יצפו לתשואה נמוכה מתשואת השוק המקובלת. את הכסף שגייסה תעביר הקרן לפרויקטים אזוריים של פיתוח כלכלי כהלוואה או ככלי מימוני אחר, ואת תשלומי החזר מהפרויקטים תעביר חזרה למשקיעים משוק ההון והפילנתרופיה.

יתרונותיה של הקרן:

- א. יכולת חיבור של גורמים אזוריים: ממשלה ושלטון מקומי, מגזר עסקי ופילנתרופי;
- ב. מינוף גבוה ויכולת פיזור סיכונים: בשל החזקת תיק מגוון של פרויקטים מתחומים שונים ובסדרי גודל שונים;
- ג. התמחות מקומית;
- ד. הצעת מגוון פתרונות מימון לפרויקטים.



מקור: מכון מילקן, 2012.

כדי שמודל זה יפעל באופן המיטבי מומלץ לבצע את הפעולות הבאות:

- א. הכרה מצד רשות המסים בקרן ההשקעות האזורית כ"מוסד ציבורי לצורך קבלת תרומות" – על אף שעיקר פעילותה היא עסקית, וזאת כדי שהתורמים לקרן יוכלו להיות זכאים להחזר מס בגין תרומה. ההצדקה למהלך זה היא בכך שהקרן משרתת מטרה חברתית-לאומית למרות אופן פעילותה העסקי.
- ב. מתן פטור ממס הכנסה וממע"מ על תשלומי ריביות המתקבלים בקרן ההשקעות האזורית – הכוונה לתשלומי ריביות המתקבלים מההלוואות שהיא מעניקה לפרוייקטים. באופן זה גִדְלָה יכולת הקרן להעניק הלוואות בתנאי ריבית טובים יותר עבור הפרוייקטים. ניתן להחיל פטור זה על כל הלוואה שניתנת על ידי מוסד ללא כוונת רווח, בשל הרצון לעודד אפיק פעילות פילנתרופי. עידוד פעילות זו מוריד מעמסה מכתפיה של המדינה, ויכול אף לתרום באפיקים אחרים של גביית מס, כגון מס הכנסה מהעסקים החדשים שיקומו הודות להלוואות אלה.
- ג. הגברת המודעות של פילנתרופים ושל קרנות פילנתרופיות להשפעה החברתית של פיתוח כלכלי – פיתוח כלכלי משמעו מקומות עבודה, יציבות, אי-תלות בגורמי רווחה והגשמה אישית וקהילתית.
- ד. הגברת המודעות של פילנתרופים ושל קרנות פילנתרופיות לכלי סיוע שאינם מענקים – מפגשים עם קרנות שהצליחו בפעילות כזו, סיפורי הצלחה וייעוץ משפטי יכולים להפיג את החשש משינוי דרכי הפעולה המוכרות ולקדם הבנה של יתרונות כלי הסיוע החדשים.

ה. **ייסוד שולחן עגול אזורי או שימוש בפלטפורמה קיימת לשם חיבור בין המגזרים השונים – העסקי, השלישי והממשלתי – רב-שיח שכזה יכול לחבר את כל בעלי העניין הפועלים באזור מסוים, לעתים קרובות בנפרד ובלא ניצול מיטבי של משאבים, לשם חשיבה על נקודות החוזק האזוריות ופעילות משותפת למיצון.** מודל זה יתאפשר רק אם יתקיים שילוב כוחות בין שוק ההון, הממשלה ופילנתרופיה, כוחות שעד כה לא נהגו לעבוד שלושתם יחדיו. קרן ההשקעות האזורית מאפשרת במידה רבה לענות על צורכיהם של כל בעלי העניין, והיא חידוש בעל פוטנציאל ממשי לפיתוח כלכלי באזורי הנגב והגליל: הקרן מאפשרת שימוש חוזר בכסף פילנתרופי; הקרן מאפשרת איגום משאבים לכדי השפעה אזורית; הקרן יוצרת מקורות מימון חדשים; הקרן יוצרת יותר מקורות מימון; פרויקטים נעשים בני-ביצוע; הקרן יוצרת אפשרות למנף כסף ממשלתי ביעילות; הקרן חוסכת את הצורך במענקים יקרים; הקרן מגבירה נזילות; הקרן תורמת לפיתוח שווקים חדשים במקומות חדשים; הממשלה יכולה להרוויח את העולם העסקי והפילנתרופי כשותפים יעילים בהתמודדות עם המשימה הלאומית של פיתוח אזורי הפרפריה.

1. מבוא

אזורי הנגב והגליל הם אזורים הנמצאים בתת-פיתוח כלכלי, ונמצאים בפיגור בהשוואה למרכז הארץ בכמעט כל משתנה אפשרי. בכל העולם נהוג שממשלות מקצות משאבים מיוחדים לפיתוח אזורים פריפריאליים ומפעילות מנגנונים לעידוד השקעות הון למטרות פיתוח כלכלי בהם, באופן שיפחית את הסיכונים הכלכליים הכרוכים בהם למשקיעים פוטנציאלים מעצם פעילותם באזורים אלה. אך לממשלות משאבים מוגבלים, בייחוד בתקופה של משבר כלכלי וריסון פיסקלי, ומתעורר הצורך במשיכת השקעות פרטיות על ידי מינוף כסף ממשלתי או פילנתרופי (יאגו ומגולה, 2007).

בספטמבר 2006, מיד לאחר מלחמת לבנון השנייה, ערך מכון מילקן שתי מעבדות לחידושים פיננסיים עבור שיקום כלכלי ופיתוח בצפון ישראל, אחת במשרדי מכון מילקן שבסנטה מוניקה והשנייה במשרדי חברת Bloomberg בניו-יורק. במפגשים אלה נכחו נציגים של המערכת הבנקאית ומערכת המשפט, נציגי משקיעים, תורמים והממשל. הדוח שיצא במרץ 2007 בעקבות מפגשים אלה הציע מספר דרכי פעולה שחלק מהן קיבלו ביטוי במציאות, כגון הרחבה של קרנות למימון עסקים קטנים ומיפוי משותף למכון מילקן ולחברת 4D Vision של פרויקטים אזוריים בצפון. תוצר נוסף של הדוח הוא מיזם משותף של מכון מילקן ומשרד התמ"ת לאפיון ולהקמה של קרן השקעות אזורית שתמנף כספי ממשלה ופילנתרופיה לטובת פיתוח כלכלי-אזורי בנגב ובגליל.

עבודה זו היא חלק מתהליך אפיון קרן ההשקעות האזורית ומטרתה לבחון כיצד ניתן לרתום את הפילנתרופיה ולמנף כספים פילנתרופיים כדי לענות על צורכי גיוס ההון לפרויקטים אזוריים שאינם מקבלים כרגע מענה מימוני הולם. המחקר מציג את ההצדקה להפעלת מנגנון שכזה בנגב ובגליל, את המגמות המתרחשות בעולם הפילנתרופי ואת הכלים לרתום מגמות אלה לפרויקט רב-השפעה. המחקר סוקר גם מודלים פיננסיים מחו"ל, ולבסוף מציע מודל אפשרי ליישום בישראל.

2. פרדיגמה חדשה של פיתוח אזורי

בעוד שבעבר התמקדה תשומת הלב של מדינות רבות וארגונים בין-לאומיים אך ורק בנתוני צמיחה לאומיים, הרי שבשנים האחרונות משתרשת תפיסת פיתוח כלכלי שאינה רואה במדינה מקשה אחת אלא מכלול סינרגטי של אזורים שונים וייחודיים. כמו כן, הימצאותם של פערים כלכליים, חברתיים ומגזריים בתוך המדינה ובין אזורים שונים בה, פוגעת ביכולת ההתפתחות של המדינה כולה, וסוגיית צמצום איננה רק סוגיה מוסרית, אלא גם סוגיה כלכלית המשפיעה על חוסנה החברתי והכלכלי של המדינה. המונח 'פיתוח אזורי' טומן בחובו תפיסה כלכלית חדשה השואפת לייצר הזדמנויות כלכליות תוך כדי הסתכלות על כלכלת האזור בכללותה ולא רק בהישענות על תעשייה כזאת או אחרת. פיתוח אזורי איננו מושג השמור לאזורים נחשלים או מקופחים, אלא פרדיגמה כלכלית חדשה להתמודדות בעולם המסחר הגלובלי. במובן זה, ישראל נמצאת בפיגור ביחס לעולם – בעוד שבארה"ב ובאירופה החלה תפיסה זו לחלחל כבר בתחילת שנות ה-90, ונבנו בהן מודלים פוליטיים ופיננסיים להתמודדות עם האתגר, בישראל החלו לעסוק בנושא רק בזמן האחרון, והדרך עוד ארוכה. המשבר הכלכלי של שנת 2008 והקשיים הכלכליים שהמדינות מתמודדות איתם עד היום, נתנו משנה תוקף להכרה מצד מדינות הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכליים, ה-OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development), בחשיבותם של אזורי הפריפריה ובכך שפערים גדולים בין אזורים ותת-פיתוח של אזורים במדינה יוצרים סכנה ליציבות החברתית והכלכלית. במיוחד מושם דגש על יכולתו של השלטון האזורי לממן ולנהל באופן יעיל השקעות ציבוריות, שהן מרכיב מפתח ביכולת ההתאוששות הכלכלית של האזור, במיוחד לאור ההשפעות הצפויות של משבר על התקציבים הציבוריים של הממשלות המרכזיות והאזוריות (OECD, 2011).

מסמך בנושא מטעם ה-OECD סוקר מהלכי מדיניות שונים ברחבי העולם, ומייעץ להתייחס לכל אזור באופן ספציפי לפי מאפייניו ונקודות החוזק שלו, מאחר שהאזורים השונים נבדלים ביניהם בגאוגרפיה, בדמוגרפיה, בתשתיות, בהון אנושי ועוד. למשל, יש אזורים שיצטרפו לבסס עצמם על עסקים קטנים ובינוניים, ויש שיצטרפו עוגן של תאגידים בין-לאומיים (OECD, 2007). כך או כך, ריכוז של פעילות כלכלית באשר היא, לא יגרום בהכרח לצמיחתו של אזור. הדבר נכון גם לגבי התפיסה הרווחת, המעבירה משאבים מאזורים מובילים לאזורים נחשלים. אלה גם אלה אינם מבטיחים כלל וכלל את פיתוחו וצמיחתו של אזור לאורך זמן (OECD 2009a, 2009b, 2010). תפיסות של פיתוח אזורי מכילות את התובנה שיש לקדם את מגוון הנכסים האזוריים כדי להשיג פיתוח שאינו קצר טווח אלא מעמיק ושוורשי (Putnam, 1995).

טבלה 1 מסכמת את עיקרי הפרדיגמה החדשה לפיתוח אזורי:

סוגיה	פרדיגמה ישנה	פרדיגמה חדשה
זיהוי בעיות	שונות אזורית בהכנסות, בתשתיות ובתעסוקה	היעדר תחרותיות אזורית ותת-ניצול של הפוטנציאל הקיים באזור
מטרות	שוויון באמצעות פיתוח אזורי מאוזן	תחרותיות והוגנות

טבלה 1 מסכמת את עיקרי הפרדיגמה החדשה לפיתוח אזורי (המשך):		
סוגיה	פרדיגמה ישנה	פרדיגמה חדשה
מסגרת המדיניות הכללית	פיצוי זמני על חסרונות המיקום של האזורים הפחות מפותחים, תגובה למשברים (גישה קלאסיבית)	טיפוח הפוטנציאל האזורי שאינו מנוצל באמצעות תוכניות אזוריות (גישה פרואקטיבית)
כיסוי נוסאי	גישה מגזרית עם מספר מוגבל של מגזרים	פרויקטים מאוחדים ומקיפים לפיתוח, בעלי תפיסת מדיניות אזורית רחבה
אוריינטציה מרחבית	מכוונת לאזורים המפותחים פחות	מיקוד כלל-אזורי
היחידה להתערבות במדיניות	תחומים מנהליים	תחומים תפקודיים
ממד זמן	טווח קצר	טווח ארוך
גישה	תפיסה אחידה לכולם	ספציפית ותלויה בקשר ומיקום
מיקוד	השקעות והעברות חיצוניות	שימוש בנכסים ובידע מקומי
כלים	סובסידיות וסיוע מדינה (לעתים קרובות לחברות יחידות)	תערובת של השקעות בהון קשה (תשתיות) ובהון רך (סביבת עסקים, שוק עבודה)
שחקנים	ממשלה מרכזית	רמות שונות של הממשלה מול בעלי העניין השונים (ציבורי, פרטי וארגונים ללא כוונת רווח)

מקור: OECD, 2010; התרגום ממסמכי המבוא של השולחן העגול לפיתוח אזורי ביוזמת משרד התמ"ת.

תפיסות הפיתוח החדשות שמציג ה-OECD מדגישות את הצורך בפיתוח יכולת התחרותיות של אזור על בסיס נכסיו הייחודיים. נוסף על כך, מודגש תפקידה של מדיניות פיתוח פרואקטיבית, שנוקטת יוזמה ופועלת מראש למניעה או לפתרון של בעיות צפויות. המדיניות פועלת ליצירת תוכניות אזוריות הוליסטיות הרואות את מכלול צורכי האזור ואת הצורך בתערובת של השקעות בהון קשה (תשתיות) ובהון רך (סביבת עסקים, שוק עבודה). על האזורים למשוך משאבים חדשים בעזרת נכסיהם הייחודיים, ולמנף אותם יחד עם המשאבים הקיימים למיצוי הפוטנציאל הטמון בהם.

כיום, יותר מתמיד, הולכת ומעמיקה ההבנה כי פיתוח מוצלח של אזורי הפריפריה אינו תלוי בצעדי הממשלות בלבד אלא בשיתוף פעולה של גורמי ממשל, כלכלה וחברה. בד בבד, מתערערת חלוקת התפקידים המסורתית בין הממשלה, המגזר

העסקי והמגזר השלישי (הכולל פילנתרופיה וארגונים ללא כוונת רווח). כיום ניתן לחזות במגזר העסקי בפעילויות של אחריות תאגידית וקידום הקהילה שהעסקים פועלים בה, וכן במאמצים לפיתוח כלכלי ולהכשרת הון אנושי בתוך המגזר השלישי. פעילות ושיח משותפים של גורמי הממשלה בדרגים השונים עם בעלי העניין הנוספים באזור – המגזר הפרטי והמגזר השלישי, יאחדו את מאמצי המגזרים השונים, שלעתים מקבילים וחופפים ולעתים סותרים, אך בכל מקרה אינם מתואמים. איחוד מאמצים זה ייצור סינרגיה שתאפשר שגשוג ופיתוח בר-קיימא באזורי הפריפריה.

3. פיתוח אזורי בישראל

מאז קום המדינה ועד היום הופעלו תוכניות וכלים רבים לפיתוח הנגב והגליל. הקמת עיירות הפיתוח לקליטת העלייה הגדולה של שנות ה-50 הייתה אמורה ליצור איתנות כלכלית למדיניות פיזור האוכלוסייה, משום שהעיירות היו אמורות לשמש מוקדי שירותים ומסחר ליישובים החקלאיים שסביבן (מכון ראות, 2010). בתחילת שנות ה-50 נחקק החוק לעידוד השקעות הון, שנועד לעודד הקמה והרחבה של מפעלים באמצעות מענקים ממשלתיים והקלות מיסוי. בשנת 1959 עודכן החוק תוך שימת דגש על אזורי הנגב והגליל. בשנות ה-70 חלה נסיגה במדיניות הפיתוח של אזורים אלה בעקבות מלחמת ששת הימים ומלחמת יום כיפור ובשל הסטת תשומת הלב ומשאבים לשטחים שמעבר לקו הירוק. נוסף על כך, נסיגתה של התפיסה הכלכלית הקיינסיאנית ועלייתה של התפיסה הנאו-ליברלית, שחקו במידת מה את רמת ההשקעות הציבוריות, לרבות השקעות לפיתוח אזורי (בן-אליא, 2006). עם נפילת הגוש הקומוניסטי, בסוף שנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90, התמודדה מדינת ישראל עם עלייה נרחבת ממדינות חבר העמים, שהחזירה את הנגב והגליל לסדר היום הלאומי. תמ"א 31 (תוכנית המתאר הארצית המשולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה) היא הביטוי המרכזי לכך (שם), ובשנת 2005 הוקם המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד ייעודי שנועד לתאם את מאמצי הממשלה לטובת הנושא.

כמו כן, כל מספר שנים נכתבת תוכנית אסטרטגית השואפת להציע פתרון לאתגרי הפיתוח של הנגב והגליל. רובן אינן ממומשות: אזורי עדיפות לאומית (1988), קדמת נגב (1991), ישראל 2020 (1993), תוכנית אב מטרופולין באר שבע (1998), הרשות לפיתוח הנגב (2003), הסוכנות היהודית (2003), תמ"מ 4/14 (2003) (שנתון סטטיסטי לנגב, 2007). שיאן של התוכניות האסטרטגיות מגיע עם תוכניות 'דרומה' ו'צפונה', שתי חברות פרטיות לתועלת הציבור בראשות יזמים ופילנתרופים ובתמיכה של הסוכנות היהודית, שהוקמו ב-2005 וב-2006 (אחרי מלחמת לבנון השנייה) בהתאמה, ושנועדו להוביל תהליכים של תכנון לאומי אסטרטגי לאזורי הנגב והגליל. חברות אלה הציגו את תוכניותיהן לממשלה – תוכנית 'דרומה' הפכה להחלטת ממשלה בנובמבר 2005 תחת השם "התוכנית הלאומית – נגב 2015", והוחלט להקצות ליישומה 17 מיליארד ₪ במהלך של עשר שנים. נוסף על כך, בעקבות מלחמת לבנון השנייה התקבלה החלטת ממשלה ל"חיזוק הצפון וחיפה – משימה לאומית בראש סדר עדיפויות הממשלה" שתקציבה 4 מיליארד ₪.¹

בהחלטת הממשלה מספר 3960 מיום 24.8.2008 הכריזה ממשלת ישראל על הפריפריה כעל אזור בעל עדיפות לאומית, והוחלט בה על קידום אזור הפריפריה בתחומי פעילות הממשלה, ובכלל זה בתחומי החינוך, התעשייה והשלטון המקומי, התעסוקה והתשתיות. לשם כך הוחלט כי הממשלה תפעיל כלי מדיניות שונים, לרבות הסטת משאבים לאזור הפריפריה ומתן

¹ החלטת הממשלה מספר 393 מיום 20.8.2006 (ירושלים, משרד ראש הממשלה, 2006).

הטבות כלכליות.² החלטת הממשלה האחרונה בנושא אזורי עדיפות לאומית התקבלה בדצמבר 2009 וקבעה את רשימת היישובים הזכאים להטבות ולתמיכות. בתוך נוסח ההחלטה ניתן לראות התחלה של הכרה בחשיבות נקודת המבט האזורית:

על מנת לשמור על רציפות בקביעת המפה (עקרון מהותי במניעת עיוות בין יישובים שכנים), וכן על מנת לאפשר פיתוח אזורי, יוחל המדד המשולב-הכולל את שקלול מדד הפריפריאליות והמדד החברתי-כלכלי ברמה האזורית ולא ברמה היישובית. עמידה ביעדים המצוינים לעיל מחייבת, לגישת הממשלה, הסתכלות אזורית ולא נקודתית. קיימת הבחנה מאוד ברורה בין ישוב ברמה כלכלית-חברתית נמוכה, המצוי במרכז הארץ, ונוזק לתמיכה נקודתית לנוכח היותו יחיד המוקף בטבעת ערים או יישובים חזקים אשר באפשרותם לספק פתרונות תעסוקתיים וכלכליים לשיקומו, לבין יישוב זהה המצוי בפריפריה הגיאוגרפית של מדינת ישראל, אשר היחלצותו ממצבו הכלכלי מותנית, במידה רבה, במצב היישובים הסמוכים לו, ובאזורו, ומחייבת, במידה רבה יותר, מעורבות ממשלתית להיחלצותו ממצבו. הקמה ופיתוח של מוקדי תעסוקה, תרבות, פנאי ובריאות משרתים אוכלוסיה נרחבת, ולא רק את תושבי היישוב שבו ניתנו – אלמנט, שהוא כאמור מהותי בקרב אזורים פריפריאליים. לפיכך, גישה זו מאפשרת יצירת סינרגיה בין היישובים באזור, ומצמצמת היתכנותו של מצב שבו יישובים סמוכים נאבקים זה בזה.³

מסמך שפרסם מכון ראות (2010) מסכם את הנחות היסוד של תפיסת הפיתוח האזורי בישראל:

- הפריפריה חלשה, צריך לחזק אותה מבחוץ;
- בטווח הקצר – יש לתת תמריצים לחברות ליצירת מקומות תעסוקה מכל סוג שהוא;
- בטווח הארוך – יש לקדם "פרויקטים מחוללי שינוי" כדי ליצור אפקט מערכתני בפריפריה;
- הגירה של אוכלוסייה איכותית מהמרכז תחזק את הפריפריה;
- יש לצמצם את המרחק בין הפריפריה למרכז באמצעות רשת כבישים ורכבות;
- הממשלה היא המנוע העיקרי לפיתוח בפריפריה, השלטון המקומי חלש;
- ישראל היא מדינה קטנה שיכולה לתפקד ככלכלה אחת ללא שונות אזורית מובחנת;
- ניתן להחיל כלים אחידים שמעודדים פעילות כלכלית הומוגנית ברחבי המדינה, ללא הקשר אזורי.

עם זאת, כל צעדי המדיניות שפורטו לעיל השיגו לרוב תוצאות מוגבלות יחסית. עיירות הפיתוח שקמו, התבססו לרוב על אפיק תעסוקה חד-גוני של מפעלי תעשייה, והתפתחה תלות תעסוקתית של תושבי העיירות במפעלים בודדים. אוכלוסיות חזקות סירבו להתיישב בהן או מיהרו לעזוב אותן, והאוכלוסיות שנותרו נכנסו למעגל של אבטלה, תלות בתשלומי העברה למיניהם, מחסור כלכלי וניכור חברתי (שם). תמ"א 31 אמנם הייתה כלי מרכזי במאמץ למשוך את העולים לנגב ולגליל כדי לקדם פיתוח כלכלי של האזורים הללו, אולם אלה שהגיעו לשם השתייכו בעיקר לאוכלוסיות חלשות מקרב העולים – בין היתר, משום שהדירות הקטנות והזולות יותר נבנו בעיירות הפיתוח. בהתאם, תחושת המצוקה הכלכלית והניכור החברתי שחשו תושבי האזורים הללו רק גברה (שם). המשרד לפיתוח הנגב והגליל אמנם אמור לחולל מפנה באזורים אלה באמצעות מיקוד הטיפול הממשלתי

² החלטת הממשלה מספר 3960 מיום 24.8.2008 (ירושלים, משרד ראש הממשלה, 2008).

³ החלטת הממשלה מספר 1060 מיום 13.12.09 (ירושלים, משרד ראש הממשלה, 2009).

בהם ברמה המיניסטריאלית, אולם המשרד הוקם על בסיס צרכים קואליציוניים, ולא מתוך הכרה בחשיבות הנושא כשלעצמו (בן-אליא, 2006). התוכנית 'נגב 2015' לא תוקצבה בפועל, ומבקר המדינה אף התייחס לכך בדוח המבקר לשנת 2008:

חלה תפנית מהותית בגישה בפועל של הממשלה לפיתוח הנגב. מתכנית רב-שנתית בסוף שנת 2005, לתקופה של עשר שנים, שבה יעדים ממוקדים, בסכום של 17 מיליארד ש"ח; לתכנית חד-שנתית בהיקף של 400 מיליון ש"ח לשנת 2007; ובשנת 2008 בלי תכנית ממשלתית, וסכום של כ-139 מיליון ש"ח (מבקר המדינה, 2008);

והוא אף מוסיף:

ההקצאה המקורית לפיתוח הנגב התבססה על עבודה מעמיקה שהוכנה לגבי צורכי הנגב. ההפחתה המשמעותית בהקצאת המשאבים לפיתוח הנגב לא לוותה בהתוויית דרכי פעולה אסטרטגיות ממשיות. מכאן שהעדיפות שניתנה לפיתוח הנגב פחתה משמעותית (שם).

התוכנית לחיזוק הצפון וחיפה התבררה כקטנה יותר מהמתוכנן, כאשר 1.2 מיליארד ש"ח מהתקציב המתוכנן הם תקציב קיים של המשרדים השונים שאמור היה להיות מוסט לטובת התוכנית, אך בפועל רובו לא הוסט בפועל ורק "נצבע" כתקציב שהוסט (מבקר המדינה, 2007). מבקר המדינה אף קבע כי "התכנית הלכה ודעכה והשפעתה כמעט ואינה ניכרת בצפון" (שם). במבחן התוצאה, לאורך השנים "המדיניות הממשלתית לא הביאה ליצירת מנועי צמיחה בני-קיימא ולסגירת פערים כלכליים, חברתיים וסביבתיים בין הפריפריה למרכז" (מכון ראות, 2010). טבלה 2 מסכמת את שלושת החסמים העיקריים לפיתוח אזורי בישראל ופתרונות אפשריים לכל אחד מהם.

טבלה 2 – חסמים לפיתוח אזורי בישראל ופתרונות אפשריים	
חסם	פתרון אפשרי
פרדיגמת פיתוח כלכלי ישנה – מתן סובסידיות והטבות לחברות באזורי פיתוח	זיהוי הכוחות הייחודיים לאזור ופיתוח מותאם ליצירת יתרון תחרותי אזורי
קשיי מימון לפרויקטים	יצירת כלים פיננסיים חדשניים המשלבים הון ציבורי ופרטי והרחבת השימוש בכלים קיימים כגון איגוח
מבנה פוליטי אזורי מבוזר	שיתופי פעולה בין רשויות ומוסדות רשמיים ובלתי רשמיים. הקמת תאגידים ומנהלות אזוריות

מקור: OECD, 2010; מכון מילקן, 2008; בן-אליא, 2006.

דוגמה לפוטנציאל פיתוח אזורי בפריפריה נמצא בתעשיית הקלינטק (cleantech) בנגב. דוח ייעודי לנושא מטעם ה-OECD מציין את פוטנציאל הקלינטק בנגב, המקבל חיזוק מהימצאותן של כ-50 חברות קלינטק מקומיות ומשיעור הגידול הגבוה בארץ של חברות בתחום – כמעט פי 2 מכל אזור אחר בארץ: ארבע חממות טכנולוגיות, מחלקות מחקר אוניברסיטאיות

ומרכזי מחקר עצמאיים שהם כשליש מסך היקף המחקר בתחום בישראל. עם זאת, נכתב בדוח שחברות הקלינטק בנגב נתקלות בקשיי מימון ואינן מקבלות מענה הולם משוק ההון (Potter et al., 2012).

לסיכום, פיתוח הפריפריה הגאוגרפית הוא יעד לאומי ומרכיב חשוב בחוסנה החברתי והמדיני של מדינת ישראל. יעד פיתוח זה מכיל מספר גורמי מפתח: צמצום פערים חברתיים-כלכליים ומתחים אתנו-לאומיים (המקבלים ביטוי בייחוד באזורי הנגב והגליל, שמתגוררות בהם אוכלוסיות לא-יהודיות בהיקפים משמעותיים), ניצול יעיל של משאבי הקרקע של מדינת ישראל, פיזור יעיל של הנכסים האסטרטגיים של מדינת ישראל ושימוש יעיל בנכסים הקיימים באזורים אלה שמדינת ישראל השקיעה בפיתוחם (משרד האוצר, 2009).

3.1 פערים אזוריים

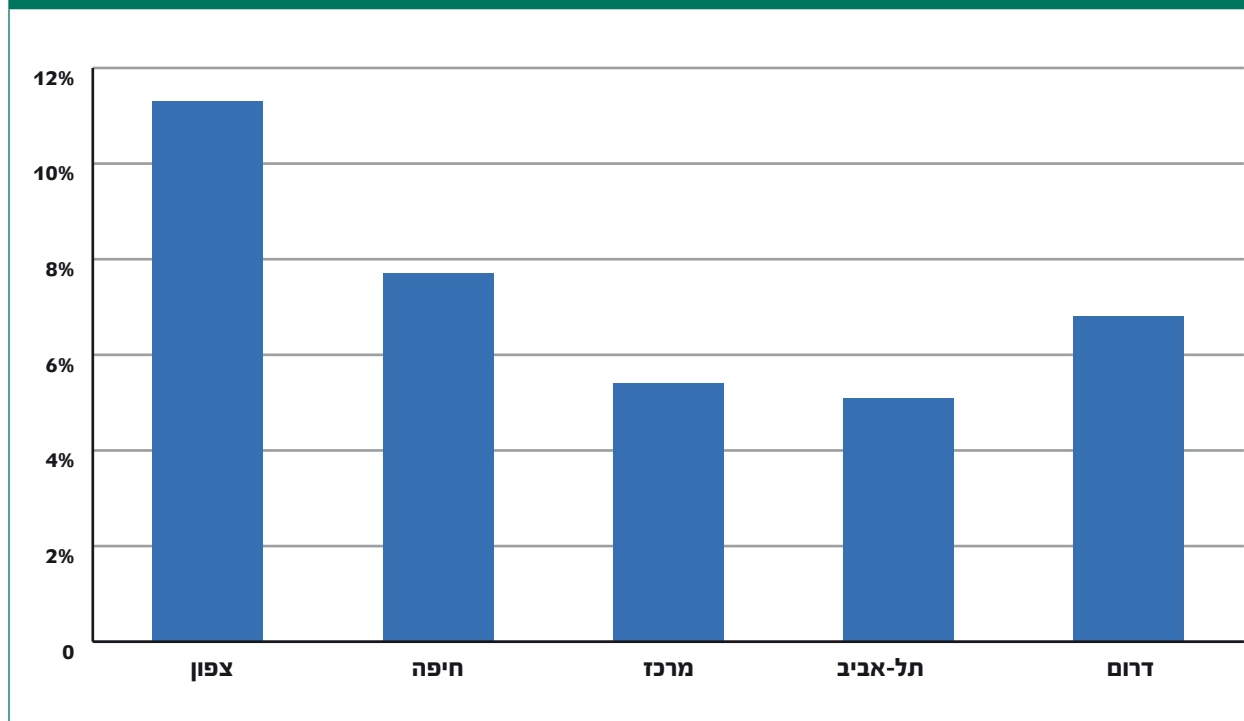
אזורי הנגב והגליל מאופיינים במערך שלם של מדדים המדגימים את מצבם הכלכלי העגום, בייחוד לאור הפער בינם לבין אזור גוש דן וסביבותיו.

3.1.1 פערים כלכליים

86% מכלל האוכלוסייה היהודית בנגב ו-62% מהאוכלוסייה היהודית בצפון משתייכות לרמות 4-5 בסולם הכלכלי-חברתי (בסולם יש רמות מ-1 עד 10, וככל שהרמה בסולם גבוהה יותר, כך המצב הכלכלי-חברתי טוב יותר), זאת לעומת 13% בלבד במרכז הארץ. 2% בלבד מהאוכלוסייה היהודית בנגב ו-35% מהאוכלוסייה היהודית בצפון משתייכות לרמות 6-7 בסולם הכלכלי-חברתי, זאת לעומת 42% במרכז הארץ. 100% מאוכלוסיית הבדואים בנגב ו-82% מהאוכלוסייה הערבית בצפון משתייכות לרמות הכלכליות-חברתיות הנמוכות ביותר 1-3, זאת לעומת 42% מן האוכלוסייה הערבית במרכז הארץ. 0% מהאוכלוסייה הבדואית בנגב ו-15% בלבד מהאוכלוסייה הערבית בצפון משתייכות לרמות 4-5 בסולם הכלכלי-חברתי, זאת לעומת 50% מן האוכלוסייה הערבית במרכז הארץ (משרד האוצר, 2009).

בתרשים 1 מוצגים שיעורי האבטלה בישראל: במחוזות צפון, חיפה ודרום הם 11.3%, 7.7% ו-6.8% בהתאמה, לעומת מחוזות מרכז ותל-אביב שהם בעלי שיעורים של 5.4% ו-5.1% בהתאמה (למ"ס, 2012).

תרשים 1 – שיעורי אבטלה בישראל (לפי מחוזות)



מקור: למ"ס, 2012.

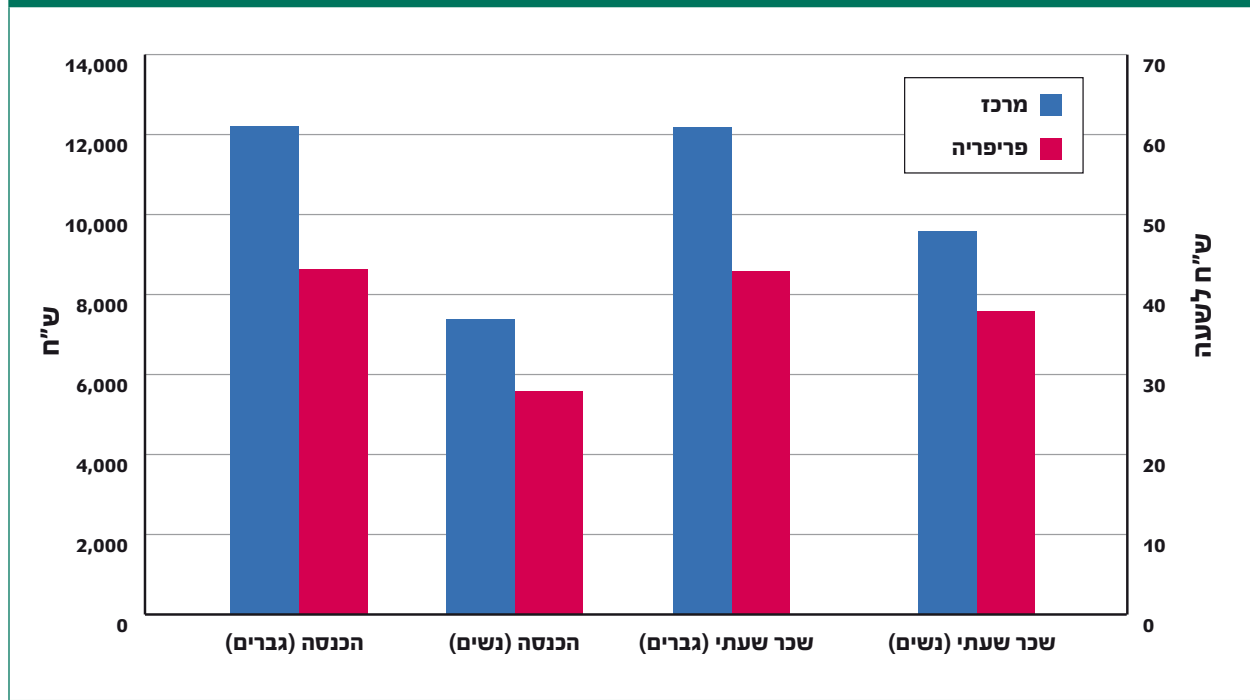
ההכנסה הממוצעת לגברים שכירים ביישובי הפריפריה היא 8,635 ₪ אל מול 12,204 ₪ ביישובי המרכז (פער של 41%), ואצל הנשים השכירות ההכנסה הממוצעת בפריפריה היא 5,576 ₪ אל מול 7,389 ₪ במרכז (פער של 32%).⁴ הפערים נשמרים גם כאשר משווים את השכר לשעת עבודה (למ"ס, 2010, ראו תרשים 2).⁵ גם כאשר מתחשבים בעובדה שעלויות המחיה גבוהות יותר ביישובי המרכז ומשווים את העודף הנוצר מהחסרת הוצאות ממוצעות חודשיות מהכנסות של משק בית, נשמר פער של 3,296 ₪ לטובת יישובי המרכז (שם).⁶ נמצאו גם פערים בביטחון התעסוקתי: 55% מתושבי המרכז העריכו שאם יאבדו את מקום העבודה יש סיכוי גדול שיצליחו למצוא עבודה אחרת ברמת השכר הנוכחית, וזאת לעומת 47% מתושבי הפריפריה (שם).

⁴ הערה מתודית: בחלק מההשוואות נבדקים ההבדלים בין מחוזות ובחלק אחר ההשוואה נעשית על בסיס של מדד הפריפריאליות, שהוא מדד המשקלל את מידת מרחק היישוב מתל-אביב ואת מידת בידודו מיישובים סמוכים. הצגת שתי ההשוואות נעשית בשל זמינות הנתונים מהלמ"ס. למרות ההבדלים באופי ההשוואה ניתן לשלבם במסמך אחד והם עדיין מייצגים נכונה את תמונת המצב.

⁵ שכר חודשי ברוטו. מבוסס על נתוני שנת 2008.

⁶ עיבוד של הנתונים: חישוב הכנסת משק בית נעשה לפי משכורת גבר מלאה ומשכורת חלקית של האישה (לפי ממוצע המפרנסים במשק בית).

תרשים 2 – פערי הכנסה בין המרכז לפריפריה (הכנסה חודשית, שכר שעתי)

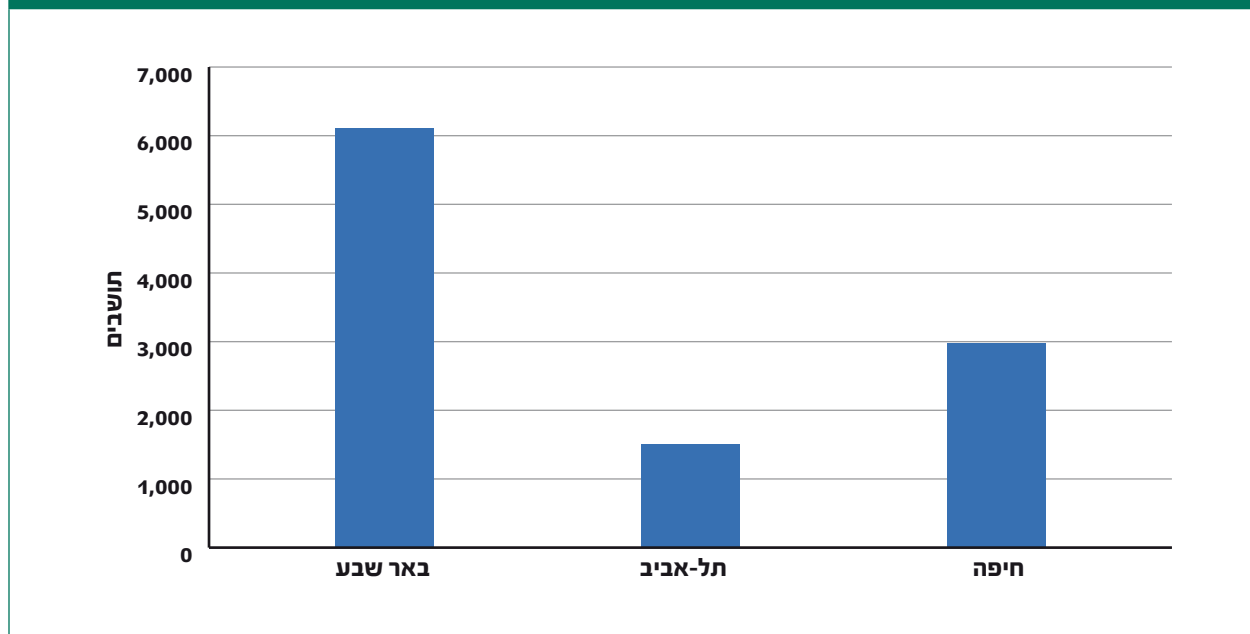


מקור: למ"ס, 2010.

נתון נוסף הוא רמת השירותים הבנקאיים: ניתוח של מספר סניפי הבנק ביישובים ביחס לאוכלוסייתם מראה פער גדול בין יישובי המרכז ליישובי הפריפריה (ראו תרשים 3). בהשוואה של 3 ערים גדולות נמצא כי בתל-אביב 269 סניפי בנקים מסחריים, וכי אוכלוסייתה מונה 404,336 תושבים, כך שישנם 1503 תושבים על כל סניף בנק. בבאר שבע 32 סניפים ו-195,362 תושבים, כך שישנם 6,105 תושבים לסניף, פי 4 מתל-אביב. בחיפה 90 סניפים ו-268,215 תושבים, כך שישנם 2,980 תושבים על כל סניף, פי 2 מתל-אביב.⁷

⁷ עיבוד של רשימת סניפי הבנקים, אתר בנק ישראל.

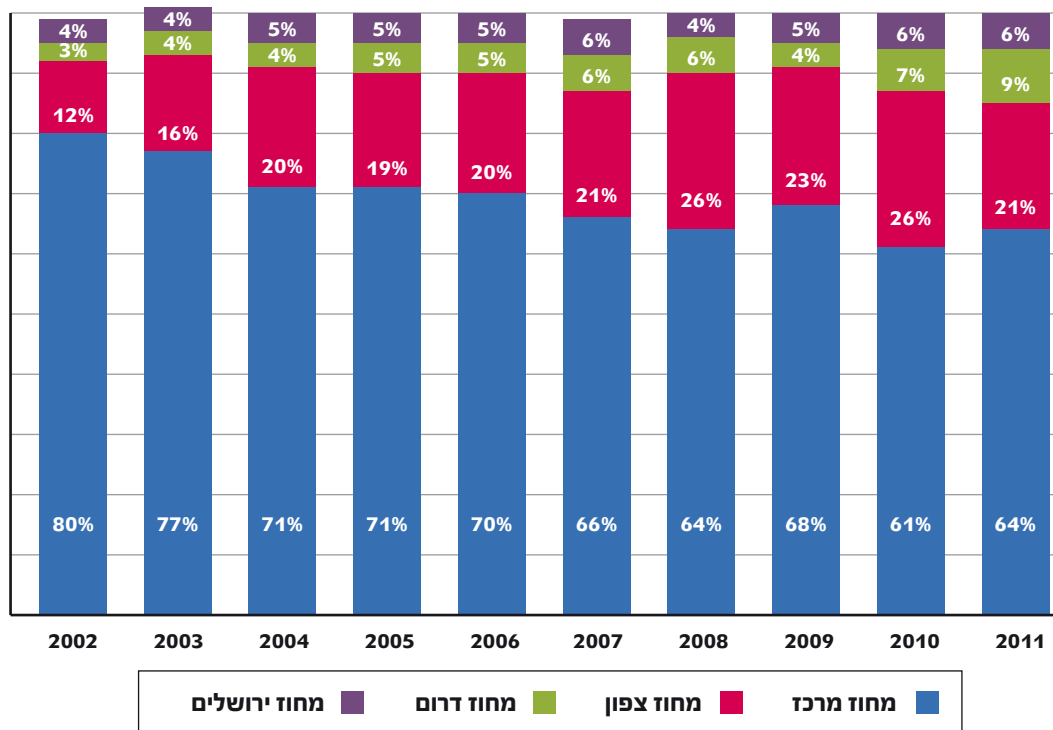
תרשים 3 – מספר תושבים על כל סניף בנק (בממוצע)



מקור: מכון מילקן, 2012.
נתונים: אתר בנק ישראל.

בתרשים 4 ניתן לראות עדות נוספת לחוסר הפיתוח הטכנולוגי של הפריפריה. מספר החברות בדרום, ובמידת מה גם בצפון, המקבלות תמיכה ממשרד המדען הראשי – נמוך יותר מאשר במרכז. בשנים האחרונות חל גידול במשקלן של חברות מהפריפריה מתוך כלל התמיכות, ונראה כי השינוי חל מאחר שהקריטריונים לתמיכה של משרד המדען הראשי הם של היתכנות כלכלית ואיכות, ומכיוון שהתעשייה בדרום בעיקרה אינה מוטת טכנולוגיה.

תרשים 4 – התפלגות מענקי מו"פ של המדען הראשי לפי מיקום גאוגרפי של חברה – כל מסלולי התמיכה



מקור: משרד התמ"ת, 2012.

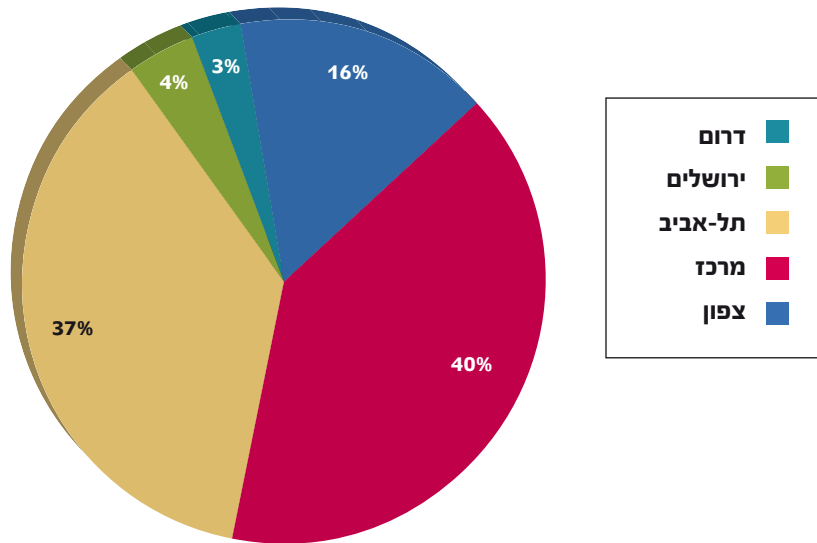
פילוח של ענפי התעשייה מראה שמחוזות הדרום והצפון מתאפיינים ברמה נמוכה של תעשיית טכנולוגיה עילית⁸ ושל תעשיית טכנולוגיה מעורבת-עילית⁹, ענפים בעלי שיעור צמיחה גבוה ופדיון גבוה יותר למועסק מאשר לענפי התעשייה המסורתית והמעורבת-מסורתית.

תרשימים 5 ו-6 מראים את הפילוח האזורי של מפעלי תעשייה בענפי הטכנולוגיה העילית והמעורבת-עילית:

⁸ כולל: מכונות למשרד ומחשוב, רכיבים אלקטרוניים, כלי טיס, ציוד תקשורת אלקטרוני, ציוד לבקרה ולפיקוח ותרופות.

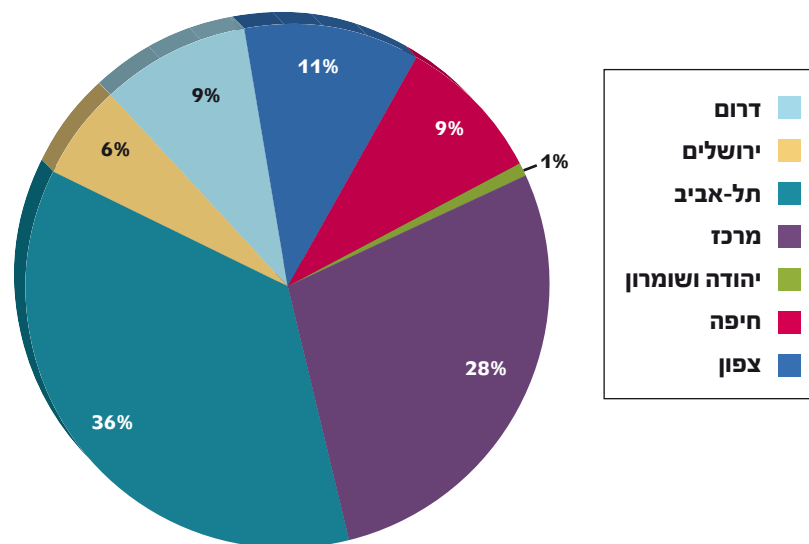
⁹ כולל: כימיקלים ודלק (למעט תרופות), מכונות וציוד, ציוד ומנועים חשמליים, כלי רכב מנועיים וציוד הובלה.

תרשים 5 - פילוח מפעלי תעשייה בענפי טכנולוגיה עילית



מקור: משרד התמ"ת, 2005.

תרשים 6 - פילוח מפעלי תעשייה בענפי טכנולוגיה מעורבת-עילית



מקור: משרד התמ"ת, 2005.

מניתוח נתוני התעסוקה בנגב, למשל, עולה כי ענפי התעשייה המסורתית והחקלאות מהווים 22% מסך התעסוקה, בהשוואה ל-17% בממוצע בשאר הארץ, וכי עיסוק בתחום התיירות מהווה 7% לעומת 5% בשאר הארץ, בעיקר בשל מלונות ים המלח ואילת. לעומת זאת, התעסוקה בשירותים עסקיים מהווה 11% לעומת 18% בממוצע בשאר הארץ (Potter et al., 2012). מכאן עולה כי הנגב, כאזור פריפריאלי, מאופיין בתעשיות מסורתיות הנשענות על עובדים שאינם מיומנים. זו אחת מהסיבות שבגללה אנו עדים גם לשכר נמוך יותר בנגב בהשוואה לאזור המרכז.

3.1.2 פערים אזרחיים

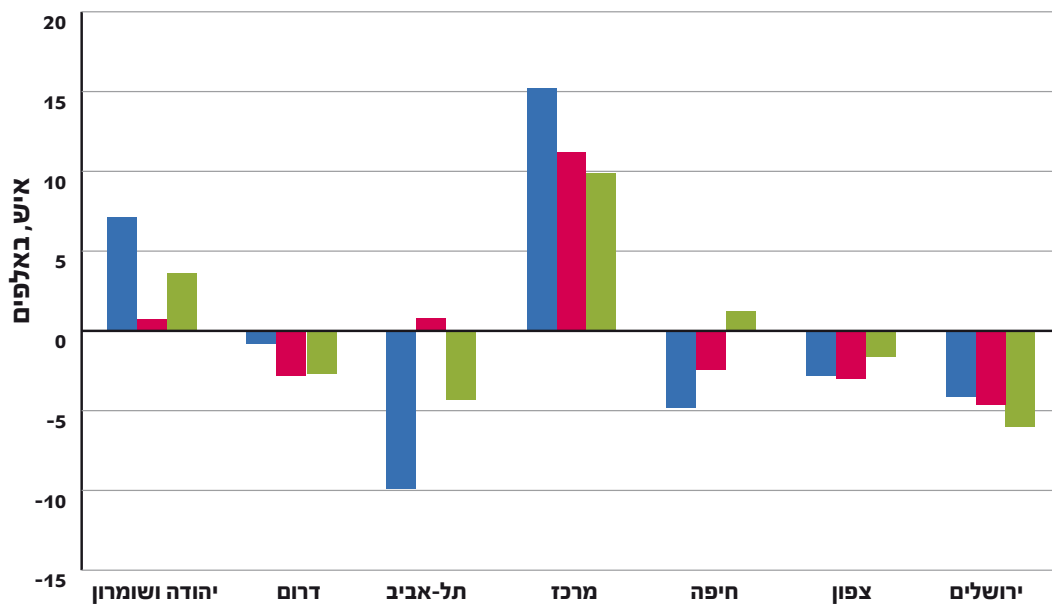
שיעור הפניות לשירותים חברתיים של משרד הרווחה קטן יותר ביישובי המרכז מאשר ביישובי הפריפריה: 184.2 פניות ל-1,000 נפש בקרב היהודים ביישובי הפריפריה לעומת 140.7 פניות ביישובי המרכז (למ"ס, 2010). בתחום הבריאות עומד שיעור תמותת התינוקות ביישובי הפריפריה על 5 לכל 1,000 לידות חי, ביישובי הביניים (שהמרחק מהם למרכז הוא בינוני, כדוגמת חיפה) על 4, ורק על 3.2 ביישובי המרכז.¹⁰ כמו כן, שיעור האנשים המעריכים את מצבם הבריאותי כ"לא טוב" בכל קבוצות הגיל מעל גיל 20, גבוה יותר בפריפריה מאשר במרכז (שם). במחוזות הצפון והדרום ישנן 1.5 ו-1.4 מיטות לאשפוז כללי על כל 1,000 איש מעל גיל 45 בהתאמה, ואילו מחוזות חיפה ותל-אביב נהנים מ-2.6 מיטות כל אחד (שם). כך גם לגבי רופאים מועסקים – במחוזות הצפון והדרום ישנם 11 ו-12 רופאים ל-1,000 איש בהתאמה, ובמחוזות חיפה ותל-אביב 18 ו-20 בהתאמה, כמעט פי 2. נוסף על כך, כפי שניתן לראות בתרשים 7, סובלים אזורי הפריפריה מהגירה שלילית לכיוון המרכז. בעשור האחרון רשמו באופן עקבי מחוזות ירושלים, צפון, חיפה¹¹, תל-אביב והדרום מאזן הגירה שלילי, בעוד מחוז המרכז קולט את העוזבים (למ"ס, 2011).¹²

¹⁰ הפערים קיימים גם כאשר משווים רק את האוכלוסייה היהודית.

¹¹ למעט בשנים 2009–2010 שנרשמה בהן הגירה חיובית במחוז חיפה, אך גם במקרה זה, בניחות פנים-מחוזי מסתבר כי נפת חיפה רשמה הגירה שלילית, ונפת חדרה, הקרובה יותר למרכז, רשמה הגירה חיובית.

¹² גם אזור יהודה ושומרון רושם הגירה חיובית, אך בשיעורים קטנים הרבה יותר ממחוז המרכז.

תרשים 7 – מאזן הגירה (לפי מחוזות) באלפי אנשים



מקור: למ"ס, 2011.

בעקבות מחסור בתעשייה משגשגת ובחדשנות טכנולוגית, בשל הכנסה נמוכה, תת-פיתוח כלכלי ושירותים ציבוריים לא מספקים, ולאור המצב הביטחוני המעורער, אנו צופים בהגירה שלילית נרחבת מאזורי הפריפריה. המגזר השלישי מנסה לתמוך בפריפריה, למזער את המגמות הללו ולעודד פיתוח והתיישבות בפריפריה. בהמשך אראה כיצד ניתן יהיה למנף תמיכות אלה מצד המגזר השלישי.

3.2 תמיכות ממשלתיות לפיתוח כלכלי בפריפריה

החוק לעידוד השקעות הון

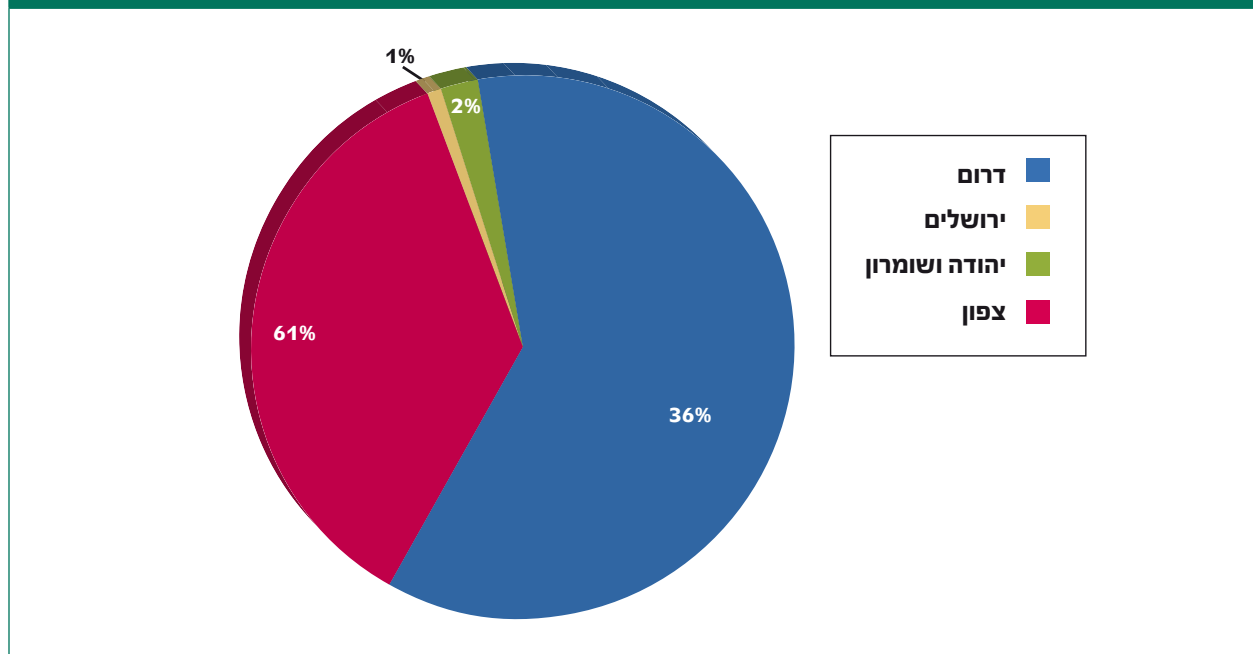
הכלי המרכזי לעידוד השקעות בפריפריה הוא החוק לעידוד השקעות הון שנחקק ב-1950. החוק נועד לקדם השקעות בישראל, ומשנת 1959 מתייחס בפרט לאזורי הפיתוח בפריפריה. החוק משתמש במענקים ובהטבות מס למפעלי תעשייה מייצאים ולמפעלי תיירות מקומיים. בתחילת 2011 עבר החוק רפורמה להסרת מכשולים, להקלת תנאי הזכאות ולהגדלת ההטבות, תוך מתן עדיפות לחדשנות ולאזורי פיתוח. בטבלה 3 ניתן לראות פירוט של ביצועי החוק לשנת 2011, ובתרשים 8 את הפילוח הגאוגרפי של התמיכות הניתנות מתוקף החוק:

טבלה 3 – החוק לעידוד השקעות הון, סיכום שנת 2011 (הנתונים מתייחסים לשנת 2011)

מחוז	מספר בקשות מאושרות	סך השקעה	סך מענקים	תוספת עובדים
דרום	38	₪ 579,820,018	₪ 115,964,004	791
צפון	67	₪ 973,684,771	₪ 194,736,954	1,408
ירושלים	1	₪ 19,311,600	₪ 3,862,320	28
יו"ש	3	₪ 24,120,000	₪ 4,824,000	26
סה"כ	109	₪ 1,596,936,389	₪ 319,387,278	2,253

מקור: מרכז השקעות, משרד התמ"ת, 2011.

תרשים 8 – פיזור תמיכות חוק עידוד השקעות הון (לפי מחוזות)



מקור: משרד התמ"ת, 2011.

החוק לעידוד השקעות הון אמנם השיג הישגים, ביחוד בשני העשורים הראשונים לקיומה של מדינת ישראל, ונתן חשיבות לעידוד התעשייה בנגב ובגליל. אולם מאז, נתון החוק לביקורת חריפה על כך שאינו מעניק מספיק תמריצים לפיתוח כלכלי משמעותי בנגב ובגליל, על כך שהוא יוצר עיוותים ופוגע בדרכים רבות ביעילות הכלכלית, כגון היווצרות של מלאי הון עודף

הגורם לניצולת נמוכה יותר של ההון הפיזי, ועל כך שהבקרה של המדינה על יישומו לוקה בחסר (מואב וריינגוץ, 2006; נבון ופריש, 2009).

הקרון לעסקים קטנים ובינוניים בערבות מדינה:

מדינת ישראל מעמידה ערבויות מדינה להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים, שניתנות דרך הבנקים. ההלוואות ניתנות במספר מסלולים:

1. **מסלול הון חוזר** – הלוואות המיועדות למימון הון חוזר לעסקים בצמיחה, שסובלים מפער תזרימי;
 2. **מסלול השקעות** – הלוואות המיועדות למימון הרחבת עסקים קיימים;
 3. **מסלול עסקים בהקמה** – הלוואות המיועדות למימון הקמת עסקים חדשים;
 4. **מסלול עד 100,000 ₪** – תת-מסלול לקבלת הלוואה בתהליך מהיר למטרת השקעה, הון חוזר או הקמת עסק. סכומי ההלוואות המרביתים הם 500,000 ₪ לעסקים חדשים או לעסקים בעלי מחזור שנתי של עד 6.25 מיליון ₪, ו-8% מהמחזור לעסקים עם מחזור שנתי של 6.25–100 מיליון ₪, משמע עד תקרה של 8 מיליון ₪. תקופת החזר עומדת על 5 שנים, מתוכן חצי שנה תקופת ארכה (grace period). ההלוואות יינתנו לפי הריבית המקובלת במערכת הבנקאית להלוואות מסוג זה, על פי שיקול דעתו של הבנק ובאישור ועדת האשראי. הלווה נדרש להעמיד ביטחונות בגובה של 25%, או 10% להלוואות עד 300,000 ₪ לעסקים בהקמה. המדינה תעמיד ערבויות נוספות בגובה של 70%, או 85% להלוואות עד 300,000 ₪ לעסקים בהקמה. כמו כן נדרש הלווה להעמיד ערבות אישית בגובה סכום ההלוואה.¹³
- אף על פי שדרך קרון זו ניתן לקבל את ההלוואות הגדולות ביותר, עד 8 מיליון ₪, תקופת החזר הקצרה של 5 שנים עדיין אינה מתאימה לכל סוגי הפרויקטים והעסקים הנדרשים בנגב ובגליל.

3.3 קשיים במימון פרויקטים לפיתוח אזורי

עלויות מימון גבוהות, דרישות קפדניות להעמדת ערבויות והלוואות קצרות טווח מונעות מפרויקטים ומעסקים לקום או להתרחב, כל שכן בצפון הארץ ובדרומה – אזורים הסובלים מתת-פיתוח כלכלי. בשל כך נשארים אזורים אלה דלים בפעילות כלכלית ובזרימת השקעות, דבר שמגביר עוד יותר את החשדנות כלפי השקעות באזורים אלה, וכתוצאה מכך מגדיל גם את פרמיות הסיכון הנדרשות (להרחבה ולפירוט ראו נספח א').

סקר של חברת BDicoface, חברה המתמחה באיסוף מידע עסקי ובעיבודו, מגלה כי בצפון הארץ ובדרומה יש ריכוז גבוה יותר של עסקים בקשיים (ראו תרשים 9). חברות בקשיים מוגדרות כחברות עם קשיי נזילות, צ'קים חוזרים וחשבונות מוגבלים.

¹³ לפי אתר חברת תבור.

תרשים 9 – פיזור גאוגרפי של חברות ועסקים בקשיים



מקור: מפת חברות ועסקים בקשיים – בי.די.אי. קופאס בע"מ, 2011.

ואכן, מחקר מקיף משנת 2008, שערכו מכון מילקן וחברת 4D Vision, בחן 115 פרויקטים באזור הגליל בפריפריה הצפונית, ומצא כי קיים קושי לגייס אשראי מהמערכת הבנקאית, כל שכן אשראי זול וארוך טווח.

כמו כן, הכלים הפיננסיים הקיימים כיום בשוק ההון לא תמיד מתאימים למבנה ההכנסות של הפרויקט ולתקופת החזר ההשקעה. חוסר התאמה כזה אינו ייחודי לפריפריה. הוא נמצא, למשל, בפרויקטים של אנרגיה נקייה, שנתקלים בקשיי מימון בשלבים מסוימים של חיי הפרויקט, הקרויים "עמק המוות". הקושי העיקרי טמון בשלב המעבר מפיתוח טכנולוגיה ליישום מסחרי, שנדרשת בו השקעה גדולה של הון בסיכון גבוה. כמות ההון הדרושה לא נמצאת בדרך כלל ברשותן של קרנות הון-סיכון, אף על פי שהסיכון הגבוה תואם את אופי ההשקעות שלהן; בנקים, שההון הנדרש נמצא ברשותם, אינם מוכנים להשקיע בפרויקטים ארוכי טווח ומסוכנים (Bloomberg New Energy Finance, 2010). מרכזים קהילתיים ומרכזי תרבות מאופיינים בעלויות הקמה גבוהות, ואף על פי שיש להם צורך בפריסת העלויות על פני שנים רבות, בנקים ישראלים לרוב לא יפרסו את ההלוואה ליותר מ-5-7 שנים, ובכך יעמידו את הפרויקט בחוסר יכולת לשלם את החוב השנתי. כך גם לגבי פארק טכנולוגיה או פארק תעשייה שמתחילים לייצר הכנסה משמעותית רק מספר שנים לאחר ההקמה ולאחר שצברו מוניטין והוכיחו כדאיות. לפיכך, המגזר הפרטי לבדו אינו מספק פתרונות לבעיות אלה, ויש צורך במבנים מימוניים, שיוכלו להפחית את הסיכון הטמון בפרויקט למשקיעים, ובכך לאפשר זרימה של הון למימוש הפרויקטים.

כך, גם עבור פרויקט רווחי בעל סיכויי הצלחה עומד חסם המימון המונע את היתכנותו (ראו נספח ב' למקרה בוחן מפורט), והשוק החופשי אינו נותן מענה מתאים לפרויקטים מסוג זה. במקרים אלה יש צורך בהתערבות כדי להתאים את אפשרויות המימון לצורכי הפרויקטים. נהוג שממשלות מתמודדות עם מצב זה על ידי נתינת מענקים ממשלתיים שיפחיתו את העלויות לפרויקט, ויגדילו את הרווחים ואת הסיכוי להחזר החובות, כך שבפועל סיכון הפרויקט מופחת. אך לממשלות משאבים מוגבלים, בייחוד בתקופה של משבר כלכלי וריסון פיסקלי, ומתעורר הצורך במשיכת השקעות פרטיות על ידי מינוף כסף ממשלתי או פילנתרופי.

4. ההזדמנות שבפילנתרופיה



”שמונה מעלות יש בצדקה זו למעלה מזו:

מעלה גדולה שאין למעלה ממנה זה המחזיק ביד ישראל שמך ונותן לו מתנה
או הלוואה או עושה עמו שותפות או ממציא לו מלאכה כדי לחזק את ידו עד
שלא יצטרך לבריות לשאול, ועל זה נאמר והחזקת בו עד שלא ייפול ויצטרך.
פחות מזה הנותן צדקה לעניים ולא ידע למי נתן ולא ידע העני ממי לקח.
פחות מזה שידע הנותן למי יתן ולא ידע העני ממי לקח, כגון גדולי החכמים שהיו
הולכין בסתר ומשליכין המעות בפתחי העניים. וכזה ראוי לעשות ומעלה טובה
היא אם אין הממונין בצדקה נוהגין כשורה.
פחות מזה שידע העני ממי נטל ולא ידע הנותן, כגון גדולי החכמים שהיו צוררים
המעות בסדיניהן ומפשילין לאחוריהן ובאין העניים ונוטלין כדי שלא יהיה להן בושה.
פחות מזה שיתן לו בידו קודם שישאל.
פחות מזה שיתן לו אחר שישאל.
פחות מזה שיתן מן הראוי בסבר פנים יפות.
פחות מזה שיתן לו בעצב.”

- רמב"ם הלכות מתנות עניים פרק י הלכות ז-יד -



בעולם הפילנתרופי מתפתח בשנים האחרונות אפיק חדש – השקעות חברתיות. שלא כנהוג בדרך הפעולה המסורתית של נתינת מענקים, מתפתחות דרכי פעולה של מינוף הכספים ושימוש חוזר בהם. תהליך זה הוא מעבר מתרבות של “נתינה”

לתרבות של "השקעה" (Hope Consulting, 2010). לרוב, ההשקעות נעשות בפרויקטים ובעסקים בעלי תפיסה של שורה תחתונה כפולה (Double Bottom Line) השואפת לא רק להשאת רווח כספי אלא גם להשאת רווח חברתי, ויש אף שמוסיפים את הרווח הסביבתי (Triple Bottom Line). השקעה חברתית יכולה להגיע במגוון צורות כגון: הפקדה בפיקדון בריבית השוק בבנק לפיתוח קהילתי שתאפשר לבנק לתת הלוואות נוספות (Cooch and Kramer, 2007), הלוואה בריבית מופחתת או חיזוק אשראי על ידי מתן ערבויות או רזרבות למקרה של הפסדים.

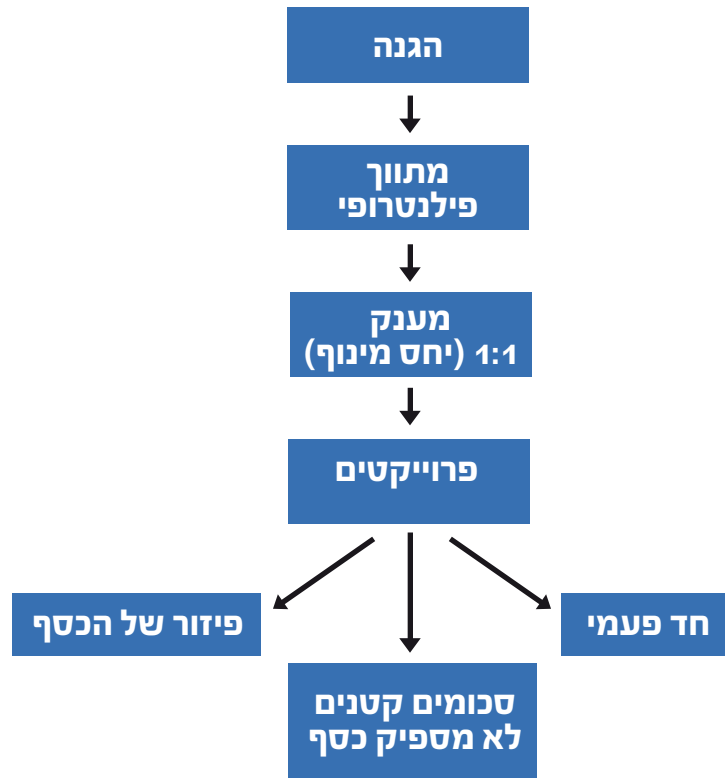
לדוגמה, קרן ביל ומלינדה גייטס סיפקה כחיזוק אשראי בטוחה בסך 30 מיליון דולר להנפקת אגרות חוב פטורות ממס בסך 300 מיליון דולר, לצורך הרחבת בתי ספר ציבוריים עצמאיים ביוסטון (לחמן-מסר ואח', 2011). זוהי הפעם הראשונה שקרן פרטית מגבה אגרות חוב שהונפקו על ידי בתי ספר ציבוריים עצמאיים בקנה מידה שכזה.

בשיטה הרווחת כיום, של מתן מענקים, הכסף עובר מן הפילנתרופ אל המוסד המתווך, בדרך כלל קרן פילנתרופית המאגמת כספים רבים. לעתים עובר הכסף ישירות מן הפילנתרופ הפרטי אל מוטב התרומה, יהיה זה פרט או ארגון. המתווך הפילנתרופי מנהל את סינון הפרויקטים וחלוקת הכספים. לעתים מבצע המתווך גם מעקב אחר ביצועי הפרויקט כדי לוודא שהכסף מנוצל כהלכה וכדי להעריך את מידת השפעת המענק. בשלב הסופי מקבלים הפרויקטים את כספי המענק ועושים בו שימוש. לצורך ההדגמה נניח כי מוטב התרומה הוא עסק קטן. אותו העסק שקיבל מענק יוכל להשתמש בו לשיפוץ או לרכישת ציוד חדש. במקרה זה, התרומה כמעט שאינה ממונפת, וכל שקל אחד תרומה מצד התורם מיתרגם לשקל אחד בתוך העסק הקטן. המינוף יתרחש אם בעזרת הציוד החדש שרכש בכספי המענק, יוכל העסק להגדיל את מעגל לקוחותיו ואת הכנסותיו. כמו כן, מבחינת התורם, נעשה שימוש בכספו ואין ביכולתו להשתמש בו שוב למטרות נוספות. מאפיין נוסף הוא פיזור התרומות. סקר שנערך בישראל מראה כי בקרב הפילנתרופים העשירים, כל פילנתרופ תורם במוצע ל-22 ארגונים שונים (טווח התוצאות נע בין 5 ל-120) (שמיד ורודיך, 2009). אמנם באופן זה ניתן להשיג גיוון בתחומי ההשקעה ופיזור סיכונים לפילנתרופ באשר למטרות שהוא רוצה להשיג, אך בד בבד נותרים הארגונים (או לצורך הדוגמה, העסקים) כל אחד עם חלקו הקטן. ריכוז הכסף במטרה ממוקדת יכול להביא לתוצאות עדיפות, אך במגוון קטן יותר של תחומי עשייה.

בצד השני עומדת גישת המינוף. במודל זה המתווך הפילנתרופי אינו מעביר ישירות את הכסף למוטב התרומה, אלא מצליח באופנים שונים לקחת כל שקל ולהכפילו, לשלשו, וכן הלאה, לצורך שימוש המוטב. דרך אחת לעשות זאת היא על ידי מתן ערבויות – זהו המודל של קרן קורת לעסקים קטנים. הקרן מתחייבת מול הבנק או מפקידה בו סכום כסף שישמש ערבות להלוואות שהבנק ייתן לעסקים קטנים. אם עד כה סירב הבנק להלוות לעסק קטן שלא יכול להעמיד ערבויות, מחשש שהעסק ייכשל ולא יוכל להחזיר את ההלוואה, הרי שכעת יש לאותו עסק ערב נוסף, הקרן הפילנתרופית, ובשל כך הוא מהווה פחות סיכון עבור הבנק שישכים כעת להלוואה. מכיוון שבאופן סטטיסטי (ובעזרת בדיקת היתכנות מעמיקה לעסקים), רק חלק מהעסקים שהבנק מלווה להם כסף יפשטו את הרגל, הרי שכספי הערבות של הקרן הפילנתרופית יכולים לשמש מספר עסקים באותו זמן, וזוהי מהות המינוף – שקל אחד של ערבות יכול להוביל ל-5 שקלים של הלוואות. כך ניתן להגדיל את סכומי הכסף הניתנים למוטבי התרומות, לעשות בכספי הערבות שימוש מחודש כל פעם מחדש (אם לא נוצלו במלואם עקב אי-פירעון הלוואות העסקים) והודות לקשר המתמשך של העסק עם הבנק, המעקב אחרי ביצועי העסקים קל יותר.

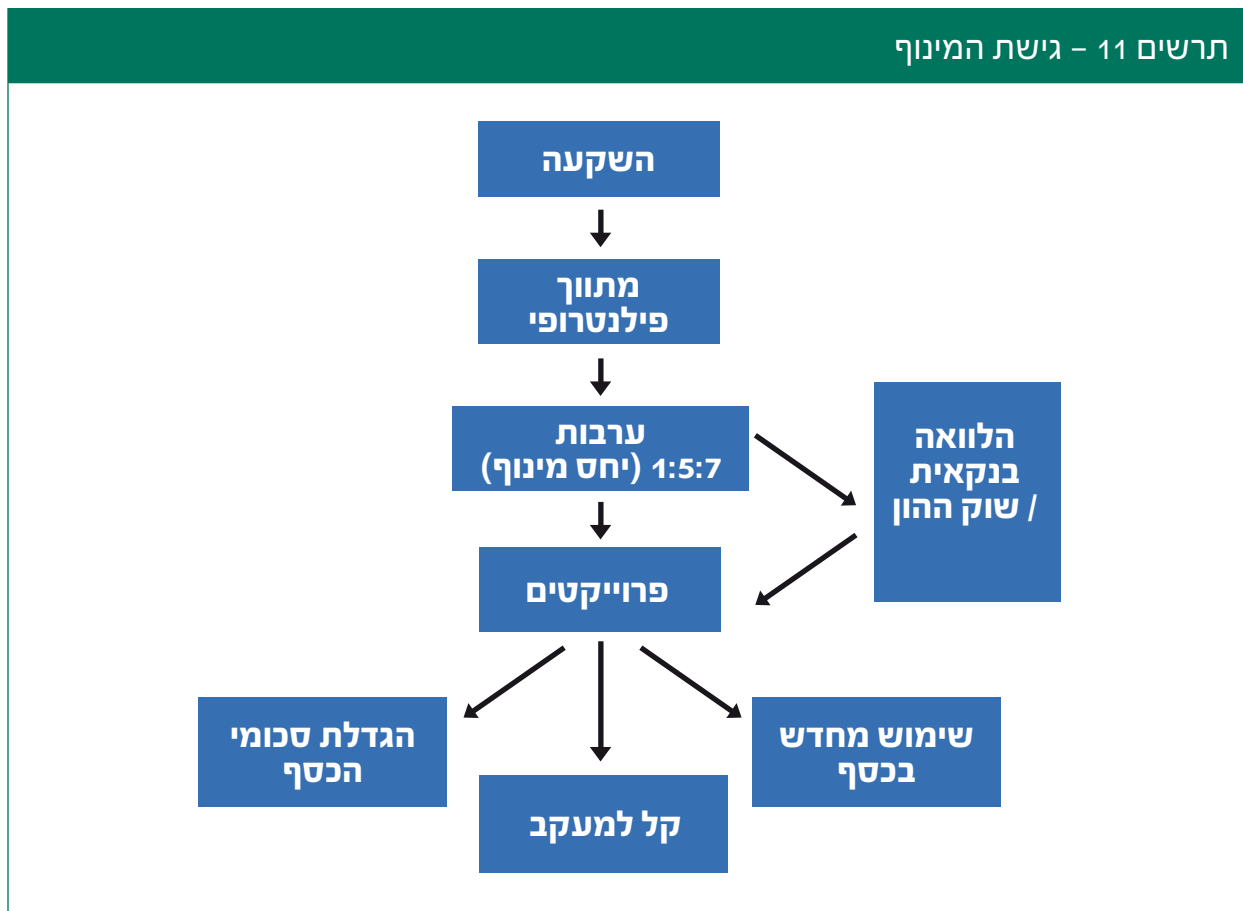
תרשימים 10 ו-11 מציגים את מבנה שיטת המענקים אל מול מבנה שיטת המינוף:

תרשים 10 - שיטה נוכחית של גיוס כספים, תכנון וחלוקה



מקור: מכון מילקן, 2011.

תרשים 11 – גישת המינוף



מקור: מכון מילקן, 2011.

4.1 מודלים של מינוף – דוגמאות מהעולם לחיזוקי אשראי

בקליפורניה מיישמת הממשלה תפיסה זו תחת תוכנית CalCAP. התוכנית נעזרת במודל מימוני חדשני שנועד לספק מימון לפרוייקטים של טיפול בפסולת והפחתת זיהום אוויר. במודל זה המדינה, הפרוייקט והמלווים לפרוייקט מתחלקים במימון של קרן רזרבה להחזר חובות במקרה שהפרוייקט נכשל. הלווה והמלווה משלמים כל אחד פרמיה של 2-3% מערך הלוואה והתוכנית משלימה 4-6% לטובת קרן רזרבה שתשלם במקרה של חדלות פירעון. כך, מלווה שמחזיק בתוכנית מספר גדול של הלוואות, מפזר ומקטין את סיכונו. בשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2011 תמכה התוכנית בהלוואות בסך 73 מיליון דולר.

ארגון המיקרו-מימון הבינ-לאומי, ACCION, מגייס דולרים מפרטים ומקרנות ומפקיד אותם בבנק אמריקאי גדול שמנפק ערבות בנקאית (Letter of Credit) לבנק מקומי במדינת היעד. הקרן גובה עמלה של כ-3% מערך הלוואה על העמדת הערבות, ובתנאי שהעמלה על העמדת הערבות נמוכה מהרווח שהפיק הארגון הפונה.

קרן קלוורט (Calvert) היא קרן אמריקאית הפועלת בכל העולם (בעיקר בארה"ב) ועוסקת בתחומי מיקרו-מימון, דיור בר-השגה, עסקים קטנים, סחר הוגן וסביבה. ייחודה וחדשנותה של הקרן מצויים בניירות הערך הקהילתיים (Community

Investment Bonds) שהנפיקה ומכרה לקהל הרחב בסכומים של 20 דולר ומעלה. הקרן מפעילה צוותי מומחים לבחירת הפרויקטים והארגונים שלהם היא מלווה בריבית נמוכה.

דוגמה ישראלית היא קרן קורת, התומכת בעסקים קטנים. הקרן מעמידה לעסקים ערבות של עד 90% בבנקים ישראליים מוכרים, ומאפשרת בכך את מתן הלוואה. כשהקרן החלה את דרכה, דרשו הבנקים שקל ערבות על כל שקל הלוואה. כיום מעניקים הבנקים עד 7 שקלים של הלוואה עבור כל שקל ערבות. מינוף זה התאפשר הן בעקבות האמון שנוצר בין הקרן לבין הבנקים הן בשל מהלך עמוק יותר שהוא גם אחד מיתרונותיה ארוכי הטווח של ההשקעה החברתית – בניית האמון של הבנקים בעסקים הקטנים והיכרות מעמיקה עם שוק חדש, שלא הייתה מתאפשרת לולא ההתערבות מבחוץ.¹⁴ טבלה 4 משווה בין הקרנות הללו בהתבסס על מאפייני ההשקעה ועל דרכי הפעולה שלהן.

טבלה 4 – סיכום דוגמאות מהעולם לחיזוקי אשראי				
קרן קורת	CapCal (קרן ממשלתית)	ACCION Bridge Fund	Calvert Foundation	
ישראל	קליפורניה	בין-לאומי	בין-לאומי (בעיקר ארה"ב)	מיקום
עסקים קטנים, מיקרו-אשראי	עסקים קטנים – הקטנת זיהום אוויר	מיקרו-מימון	מיקרו-מימון, דיור בר-השגה, עסקים קטנים, סחר הוגן, סביבה	תחום השקעה
כ-47	2,000 (מאז תחילת התוכנית ב-1994)	3,500	220	היקף השקעות (מיליוני דולר)
ערבות	ערבות	ערבות	ישירה	אופן השקעה

¹⁴ קפלן, 2011.

טבלה 4 – סיכום דוגמאות מהעולם לחיזוקי אשראי (המשך)

קרת קור	CapCal (קרן ממשלתית)	ACCION Bridge Fund	Calvert Foundation	מנגנון
עובדים במשותף עם הבנקים שמפקידים בהם את כספי הערבות. עבור כל שקל שמופקד הבנק מעניק מספר שקלים של הלוואה (משתנה מבנק לבנק)	הלווה והמלווה משלמים כל אחד פרמיה של 2-3% מערך הלוואה, והתוכנית משלימה 4-6% לטובת קרן רזרבה במקרה של חדלות פרעון. כך, מלווה שמחזיק בתוכנית מספר גדול של הלוואות, מפזר ומקטין את סיכונו	מגייסים דולרים מפרטים ומקרנות ומפקידים אותם בבנק אמריקאי גדול. לאחר שארגון מיקרו-מימון בעולם מקבל אישור מהקרן, הבנק האמריקאי מנפיק ערבות בנקאית (Letter of Credit) לבנק המקומי של הארגון. הקרן גובה עמלה של כ-3% מערך הלוואה על העמדת הערבות, ובתנאי שהעמלה נמוכה מהרווח שהפיק הארגון הפונה מהעמדת הערבות	מגייסים כסף דרך ניירות ערך קהילתיים Community-Investment Bonds – בערכים של 20 דולר ומעלה, ובעזרת צוותי מומחים בוחרים את הפרויקטים והארגונים שיזכו להלוואות בריבית נמוכה	

מקורות: אתרי הבית של הקרנות והדוחות השנתיים שלהן.

אלה רק דוגמאות אחדות לדרכים שניתן להשתמש בהן במקורות פילנתרופיים או ממשלתיים כדי לפתור את חסמי המימון הקיימים ולמנף את יכולת גיוס ההון של הפרויקטים.

4.2 הקרנות הפילנתרופיות

קרן במגזר השלישי היא ארגון רשמי ללא כוונות רווח, הרשום כזוה בארץ או בחו"ל, והעוסק בהענקת מענקים לפרטים או לארגוני מגזר שלישי בשל מטרות ציבוריות שמקימו והנהלתו הציבו לו. לרשות הקרן עומד נכס המשמש להענקת המענקים או שהיא מגייסת כספים לצורך זה. הקרן נפרדת מוסדית מהממשל וממוסדותיו בארץ שהיא רשומה בה, גם במקרים שהממשלה הקימה אותה ותומכת בה. לקרן יש מנגנונים לניהול עצמי והיא מחזיקה את חשבונותיה (אלה של נכסים, הוצאות ומענקים לחלוקה) בנפרד ממוסדות ממשלתיים או מחסות תאגידים. כארגון ללא כוונות רווח היא משקיעה את עודפי התקציב שלה במסגרת הקרן ומנועה מלחלקם בין מנהליה ונאמניה (Anheier and Leat, 2006).

קרנות נבדלות מהתורם הפרטי בכך שהן מקיימות מסגרת ארגונית, והכספים שהן מעניקות ניתנים במסגרת מוסדית עם מטרות מוצהרות ויציבות ארגונית.

באופן כללי, הקרנות הפילנתרופיות נחלקות לשני סוגים:

1. **קרן מתכלה** – קרן שמחלקת את כל הכסף הצבור בה לאורך זמן, עד שהיא נגמרת ונסגרת;

2. **קרן צמיחה (Endowment Fund)** – קרן שמחלקת רק את פירותיה. משמע שכספי הקרן מושקעים בהשקעות שונות מניבות תשואה. הקרן מחלקת רק את התשואה הזו (או חלק ממנה), וכך הקרן שומרת על עצמה לאורך זמן.

אם כן, כאשר בוחנים את הקרנות הפילנתרופיות כמקור מימון יש להבדיל בין שני סוגי כספים:

1. כספים לחלוקה;

2. כספי הקרן המושקעים (נכסי הקרנות).

בהתאם לגישת המינוף, הכספים לחלוקה אינם חייבים להגיע בצורת מענקים בלבד, אלא הם יכולים להינתן במגוון צורות: הלוואה ישירה, שיפור אשראי, הון עצמי או מענק מותנה (מענק שיש להחזירו רק אם הפרויקט מצליח ויש לו הכנסות מספיקות להחזר המענק). השקעות אלה מבקשות לרוב תשואה נמוכה יותר ביחס לתשואה המקובלת בשוק. כך נוצרת עבור הקרנות הזדמנות לעשות בכסף שניתן שימוש חוזר בתום ההלוואה או בעת מימוש ההשקעה.

באשר לכספי הקרן המושקעים, לרוב הם מנוהלים על ידי אנשי מקצוע המשקיעים את כספי הקרן בשוק ההון כדי להשיג את התשואה המרבית האפשרית. כדוגמה כללית, קרן X מחזיקה בנכסים בשווי מיליון דולר. מנהל ההשקעות של הקרן משקיע את מיליון הדולר בנכסים שונים מניבי תשואה כגון נדל"ן, מניות ונגזרים, ומשיג אחוז תשואה שנתי של 9%, כלומר 90,000 דולר. נניח שהקרן מחלקת למטרות הפילנתרופיות שהגדירה לעצמה לפחות 5% משוויה, כלומר 50,000 דולר. בסופו של דבר הקרן הגדילה את נכסיה ב-40,000 דולר. בשנה העוקבת תשקיע הקרן 1,040,000 דולר וחוזר חלילה.

התפיסה השגורה בעולם הפילנתרופי גורסת שנכסי הקרנות הם פסיביים ותפקידם היחיד הוא לייצר הכנסה שאפשר לחלק כמענקים. בניגוד לכך, עם אותם מיליון דולר מהדוגמה הקודמת, שהם החלק העיקרי בקרן, ניתן להשיג מטרה כפולה: הן תשואה נאה לכספי הקרן הן השגת מטרות חברתיות המשרתות את מטרות הקרן. השקעות אלה נקראות גם השקעות תומכות משימה (MRI – Mission Related Investment).

הדרכים העיקריות להשקעות תומכות משימה הן:

1. **ניפוי שלילי / חיובי (Screening)** – שלילה או בחירה של חברות להשקעה לפי משתנים קבועים מראש. למשל,

הקרן יכולה להפעיל מדיניות של איסור השקעה בחברות המעורבות בעבודת ילדים, בסחר בנשק או בזיהום סביבתי. ישנן חברות פרטיות כגון Green-Eye הישראלית, שבוחנות חברות ומדרגות אותן על סמך ביצועיהן הסביבתיים, עמידתן בתקני סביבה וממשל תאגידי. חברות אלה מוכרות את שירותיהן לבתי השקעות, לחברות ביטוח ולקרנות פנסיה, שלרוב מעוניינים במידע זה לשם הערכה סביבתית של סיכונים והזדמנויות. מידע זה אף יכול לשמש לשם ביצוע מדיניות של אחריות תאגידית;

2. **פּרוֹאקטִיבִּיּוּת כְּבֵעִלִּי מִנִּיּוֹת (Shareholder Advocacy)** – ניצול זכויות כבעל מניות בחברה המושקעת לשם

קידום מטרות והשקעות אחראיות מבחינה חברתית וסביבתית;

3. **השקעה בהון עצמי (Equity)** – השקעה בחברות, בקרנות השקעה ובפרויקטים שמניבים תשואה פיננסית לצד השגת מטרות חברתיות;

4. **הלוואה** – הלוואת כספים לארגונים ולעסקים המשרתים מטרות חברתיות.

הניסיון המצטבר של הקרנות עד כה מלמד, כי ההשקעות אינן חייבות לסכן את שיעורי התשואה שהקרנות התרגלו להשיג בשוק ההון ללא שימוש בכלים אלה. בעוד שכלי הניפוי ופרואקטיביות כבעלי מניות התגלו ככלים שאינם פוגעים בתשואה, הרי שהשקעה בהון עצמי ומתן הלוואות עלולים להיות מסוכנים יותר ולשאת בתוכם שיעורי תשואה נמוכים יותר, אך בד בבד גם להשיג תשואה חברתית ברמות גבוהות מאוד (ביחס לכמות הכסף המושקע) (Olsen and Tasch, 2003). לפיכך, השקעות תומכות משימה אינן נוגדות או סותרות את חובת הנאמנות של מועצות המנהלים של הקרנות, הקובעות את מדיניות ההשקעות של הקרן ואמונות על חוסנה של הקרן ועל יציבותה, כמו גם על השגת מטרותיה. גם בעולם העסקי והפיננסי מתגבשת וגוברת ההבנה שמטרות חברתיות וסביבתיות יכולות לשאת בחובן יציבות ותשואה ארוכת טווח. לא בכדי פרסם האו"ם בשנת 2005 דוח מקיף שנכתב על ידי פירמת עורכי דין בין-לאומית, וקבע כי יש מן החוכמה בהכנסה של סוגיות סביבה, חברה וממשל תאגידי לשיקולי ההשקעה של גופים מוסדיים. סוגיות אלה יכולות לסייע בניבוי של ביצועי הפירמות הנבדקות ושל יציבותן הפיננסית. שיקולים אלה לא פוגעים בחובת הנאמנות של הגופים המשקיעים. יתרה מזאת – עליהם להיות חלק מחובת הנאמנות (Freshfields Bruckhaus Derringer, 2005). בכל מקרה, מטרות של קרן פילנתרופית אינה להביא את רווחיה לשיא, אלא לשרת מטרות צדקה שהוגדרו על ידיה קודם לכן, ומשום כך, כל עוד השקעות MRI אינן נעשות בחוסר אחריות ומשרתות את מטרות הקרן, הן מותרות לביצוע.

גם באנגליה, בעקבות דוח משנת 2000 של כוח המשימה הייעודי להשקעות חברתיות,¹⁵ החליטה הממשלה להסיר את החסמים שמנעו מהקרנות הפילנתרופיות להשקיע את כספי הקרן הצמיתה שלהם בגופי מימון והשקעה חברתיים, וחייבו אותם להשקיע בבנקים ובשוק ההון המסורתי בלבד.¹⁶

כמו בכל השקעה, גם בהשקעות המצפות לתשואה חברתית יש צורך באמת מידה לבחינת הצלחת ההשקעה. לפיכך, לצד בחינת התשואה הפיננסית, יש צורך בבדיקת התשואה החברתית (Social Return On Investment – SROI). מִטָּבֵע המורכבות של בדיקת התשואה החברתית, אין דרך אחת למדידתה, וכיום נעשים ניסיונות לפתח מודלים שונים שיוכלו למדוד אותה. למטרותיה של קרן השקעות אזורית לאזורי הפריפריה של ישראל, מספר המועסקים החדשים יכול להיות בסיס למדד שכזה. עם זאת אין להסתפק במספר המועסקים בלבד, שכן יש לבדוק גם את תחזית המועסקים לעתיד כדי לוודא שההשקעה בת-קיימא. כמו כן, יש לבדוק כמה כסף הושקע לשם יצירת משרה בודדת כדי לוודא את יעילות ההשקעה.

4.3 פילנתרופיה בארה"ב

4.3.1 השקעות תומכות תוכנית – PRI – Program Related Investment

בשנת 1972, לאחר רפורמה בחוקי המיסוי של ארה"ב, הוכרו לראשונה "השקעות תומכות תוכנית", שהן אמצעי לקרנות פילנתרופיות בארה"ב להשקיע במטרות חברתיות, כחלופה למענקים. קרנות אלה מחויבות ליעד כל שנה לפחות 5% משווי הקרן למטרות צדקה, כפי שהן מוגדרות בחוק המיסוי הפדרלי. את 5% הללו הן יכולות לחלק כתרומות ומענקים או

¹⁵ The Social Investment Task Force, 2000

¹⁶ Charity Commission, 2012

כהשקעות תומכות תוכנית לארגונים ללא כוונת רווח ולארגונים עם כוונת רווח, כל עוד המטרה העיקרית של ההשקעות היא קידום מטרות הצדקה של הקרן. כמו כן, השקעות אלה אינן יכולות לשמש לפעילות פוליטית או לפעילות שמטרתה העיקרית היא יצירת הכנסה או העלאת ערכם של נכסי הקרן. השקעות אלה ניתנות לרוב בתשואה מופחתת ביחס לתשואה המקובלת בשוק, והן יכולות להינתן כהלוואה ישירה, כשיפור אשראי, כהון עצמי, כמענק מותנה או ככל כלי אחר שרשויות המס האמריקאיות מכירות בו. ישנה ביקורת על כך שרצפת הסף לחלוקה של 5% נעשתה תקרת סף, כך שקרנות אינן מחלקות יותר מ-5% המוגדרים כמינימום. מסתבר כי ישנם אף תמריצים שליליים להגדלת אחוז החלוקה מעל 5%, הנובעים מסעיפי מיסוי נוספים בחוק (Deep and Frumkin, 2001).

הטבת המס לקרנות הפרטיות וחיובן לחלק לפחות 5% משוֹנָן כל שנה מוכיחים כי הממשל האמריקאי מכיר בחשיבותן של השקעות מסוג זה. גם ממשלת ישראל יכולה לעודד השקעות חברתיות מסוג זה, ונראה כי המצב הקיים בארה"ב מצביע על ההזדמנויות הטמונות במימוש כספי ענק אלה מחו"ל.

מבט על הקרנות הפרטיות הגדולות ביותר בארה"ב מראה כי 11 מתוך 15 משקיעות ב-PRI (טבלה 5).

טבלה 5 – 15 הקרנות הפילנתרופיות הגדולות בארה"ב ומעורבותן ב-PRI			
דירוג	שם הקרן	היקף נכסים בדולרים	מבצעת PRI
.1	Bill and Melinda Gates Foundation (WA)	37,430,150,458	✓
.2	Ford Foundation (NY)	10,344,933,000	✓
.3	J. Paul Getty Trust (CA)	9,584,879,219	
.4	The Robert Wood Johnson Foundation(NJ)	9,199,687,456	✓
.5	W. K. Kellogg Foundation (MI)	7,696,627,040	✓
.6	The William and Flora Hewlett Foundation (CA)	7,377,414,000	✓
.7	The David and Lucile Packard Foundation(CA)	6,100,637,478	✓
.8	The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation (IL)	5,737,270,000	✓
.9	Gordon and Betty Moore Foundation(CA)	5,585,288,763	✓
.10	The Andrew W. Mellon Foundation (NY)	5,490,877,291	
.11	Lilly Endowment Inc. (IN)	5,184,625,647	

טבלה 5 – 15 הקרנות הפילנתרופיות הגדולות בארה"ב ומעורבותן ב-PRI (המשך)

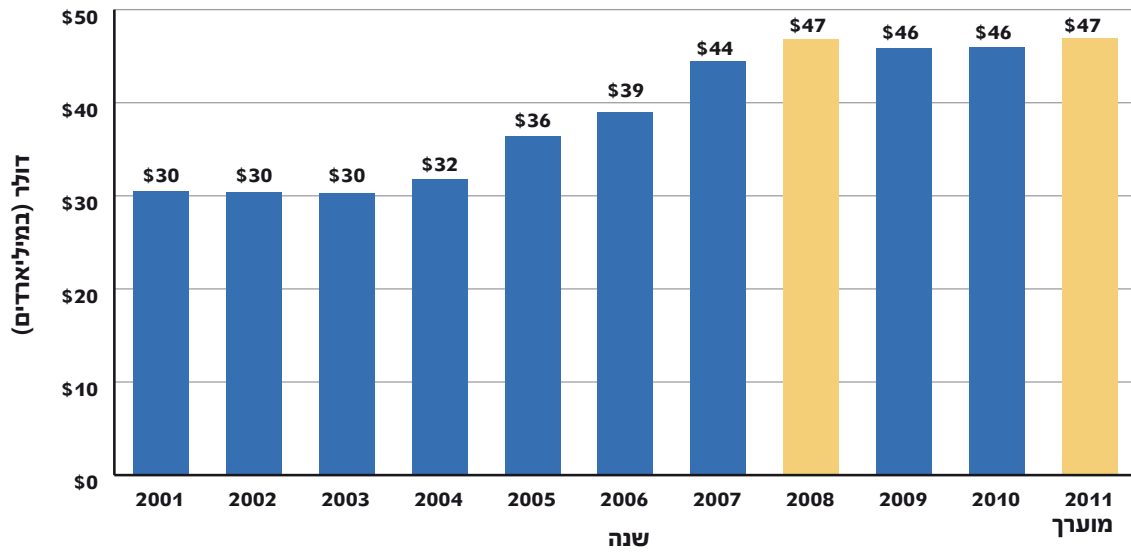
מבצעת PRI	היקף נכסים בדולרים	שם הקרן	דירוג
	4,022,451,000	Tulsa Community Foundation (OK)	.12
✓	3,987,087,217	The William Penn Foundation (PA)	.13
✓	3,699,471,841	The California Endowment (CA)	.14
✓	3,593,289,629	The Rockefeller Foundation (NY)	.15

מקור: Foundation Center, 2012b.

שנת 2007 בארה"ב הייתה שנת שיא בהשקעות PRI שהגיעו להיקף של 390 מיליון דולר. המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 2008 היכה קשות בקרנות הפילנתרופיות, ומחקר כחמישית מערכן הכולל, כך שסביר להניח שייקח זמן עד שהיקף ה-PRI יחזור ואף יעלה על רמתו מ-2007. יש לציין כי גם בשיאו היה היקף ה-PRI נמוך מאוד ביחס לסך הנכסים של הקרנות, – 0.87% מסך הנתינה של הקרנות באותה שנה. הקרנות חוששות לבצע השקעות PRI מכיוון שהן סבורות שחסרה להן המומחיות הדרושה לכך, וכבר יש להן מנגנון מוכר וצוות המיומן בנתינת מענקים. נוסף על כך, קל יותר לעקוב אחרי הלוואה, כך שהלוואה שאינה חוזרת תיחשב לכישלון במידה רבה יותר ממענק שלא נוצל כראוי (ושאינו חוזר ממילא) (Olsen and Tasch, 2003). עם זאת, דווקא המשבר הכלכלי והתמעטות המשאבים שבאה בעקבותיו, גרמו לקרנות להבין שעליהן לפתח דרכים חדשות כדי שהשפעתן הפילנתרופית תהיה מרבית, ולכן למרות ההתאוששות שחוו הקרנות, צפוי שיותר ויותר מהן ימעטו במענקים ויגבירו את השקעותיהן ב-PRI (Lawrence, 2006).

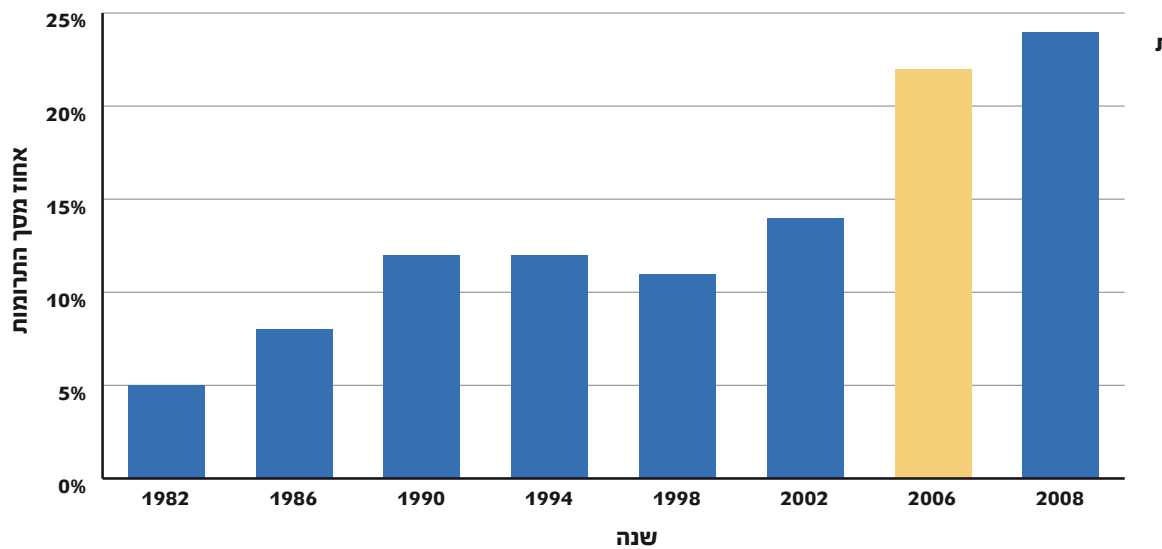
היקפי הנתינה של הקרנות הפילנתרופיות נמצאו עד המשבר הכלכלי בעלייה מתמדת (תרשים 12), ואחוז התרומות למטרות מחוץ לארה"ב מתוך סך התרומות רק הולך וגדל (תרשים 13). מגמת גידול זו תורמת להיווצרותן של דרכי נתינה בין-לאומיות בתוך הקרנות ולמומחיות הנוגעת לפערי תרבות, ממשל ומסים. אף על פי שישאל אינה מדינה מתפתחת, וסביר שלא תמשוך את מרבית כספי הסיוע הפילנתרופיים היוצאים מחוץ לארה"ב, נראה כי תוכל בסופו של דבר גם היא ליהנות ממקור יציב ומתרחב זה של מימון אפשרי למטרות פיתוח אזורי הפריפריה שלה.

תרשים 12 - היקף התרומות הכולל של קרנות בארה"ב (מיליארדי דולרים)



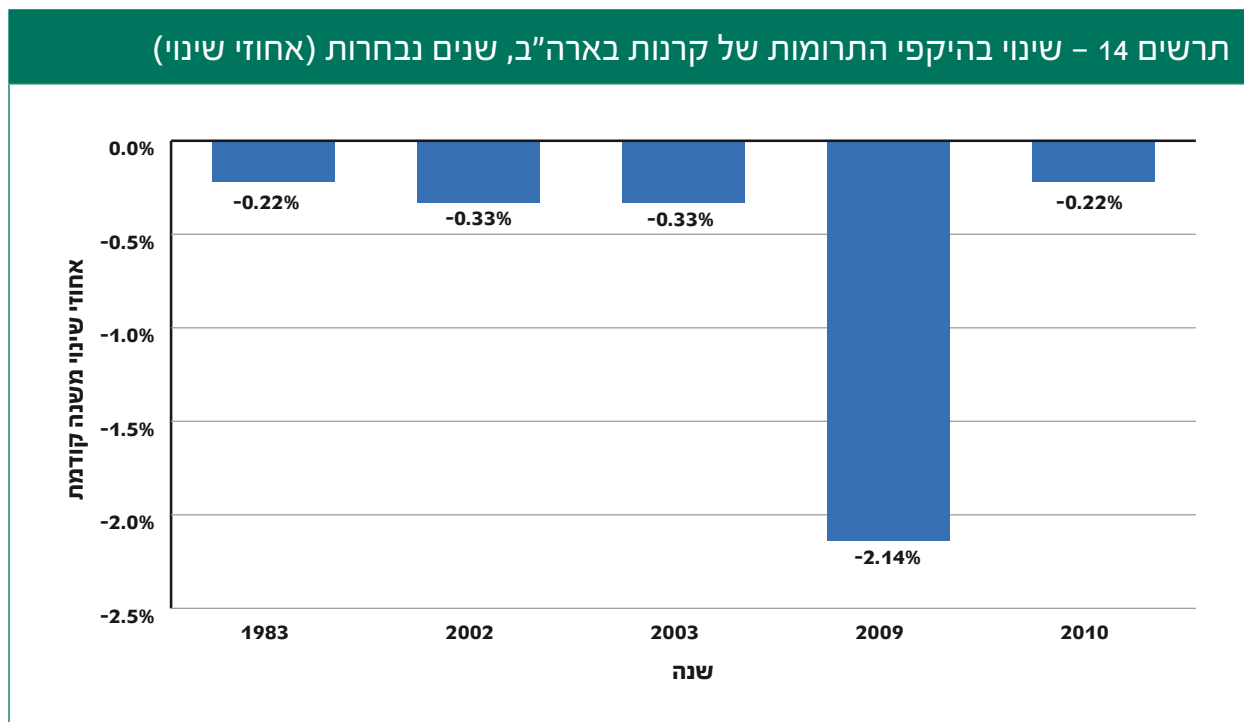
מקור: Foundation Center, 2012a.

תרשים 13 - תרומות למוטבים מחוץ לארה"ב כאחוז מסך התרומות (באחוזים)



מקור: Foundation Center, 2010.

בתרשים 14 ניתן לראות שמאז שנת 1980 חלה ירידה בהיקף התרומות מצד קרנות בארה"ב רק 5 פעמים בלבד:



מקור: Foundation Center, 2012a.

נוסף על כל זאת, לאחרונה עדכנה לשכת המס האמריקאית (Internal Revenue Service – IRS) את הפקודה הרגולטורית לעניין PRI והוסיפה 9 דוגמאות נוספות ל-10 הקיימות, המבהירות מה הן השקעות PRI מקובלות. הדוגמאות החדשות מדגישות את האפשרויות הבאות להשקעות PRI:¹⁷

1. ההשקעות יכולות להתבצע בתוך ארה"ב או מחוצה לה;

2. ההשקעות יכולות להתבצע בכלים פיננסיים שונים כגון שיפורי אשראי (Credit Enhancement).

הדגשת דוגמאות אלה על ידי רשויות המס האמריקאיות נותנת חיזוק נוסף ליכולת של קרן מימון אזורית בישראל למשוך אליה השקעות PRI במגוון אופנים. בהמשך נדון במקרה המיוחד של קרנות הקהילות היהודיות בארה"ב.

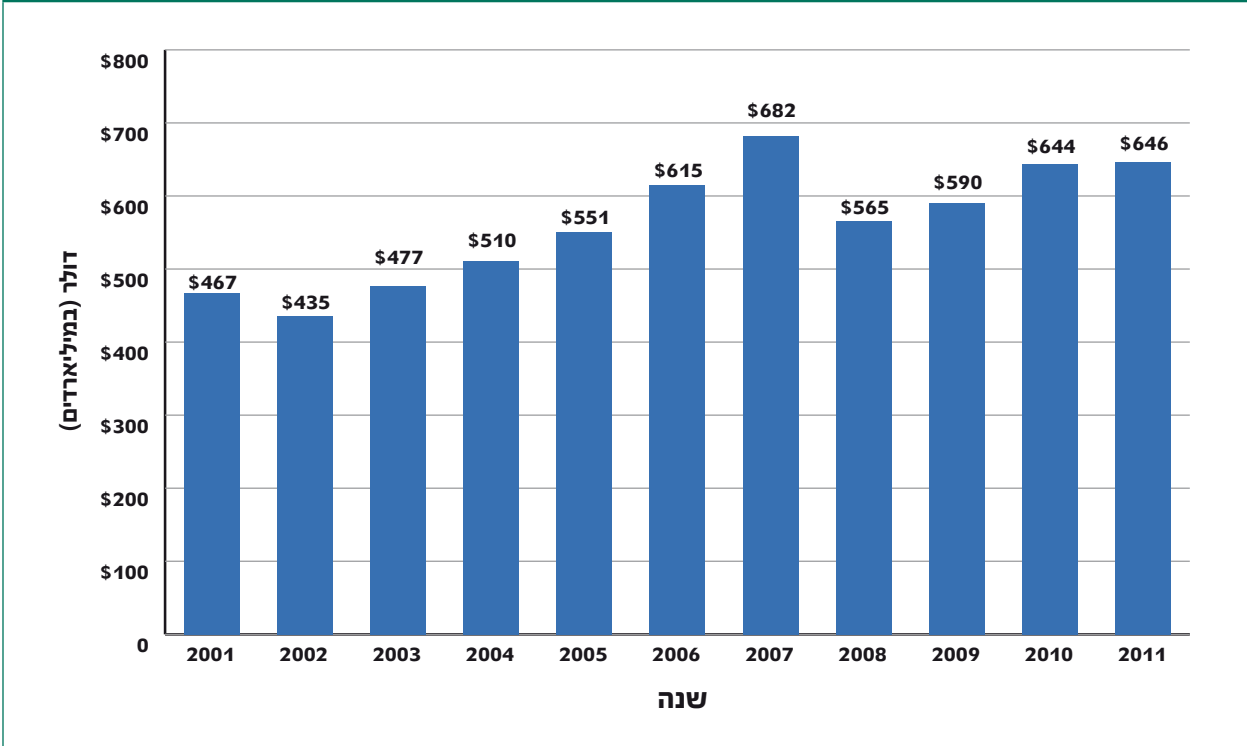
4.3.2 השקעות תומכות משימה – Mission Related Investment – MRI

אם השקעות PRI נעשות מפרות התשואה של הקרנות, הרי שמקורותיהן של השקעות תומכות משימה הם כספי הקרנות עצמן, שהם חלק הארי של הקרנות.

בארה"ב לבדה מחזיקות הקרנות הפילנתרופיות נכסים בשווי עצום של מאות מיליארדי דולרים. בשנת 2011 עמד סך נכסי הקרנות על 646 מיליארד דולר (תרשים 15). גם אם רק 5% מתוך סך הנכסים יושקעו בהשקעות תומכות משימה, משמעות הדבר היא תוספת של 32 מיליארד דולר שיופנו למטרות חברתיות.

¹⁷ IRS, 2012

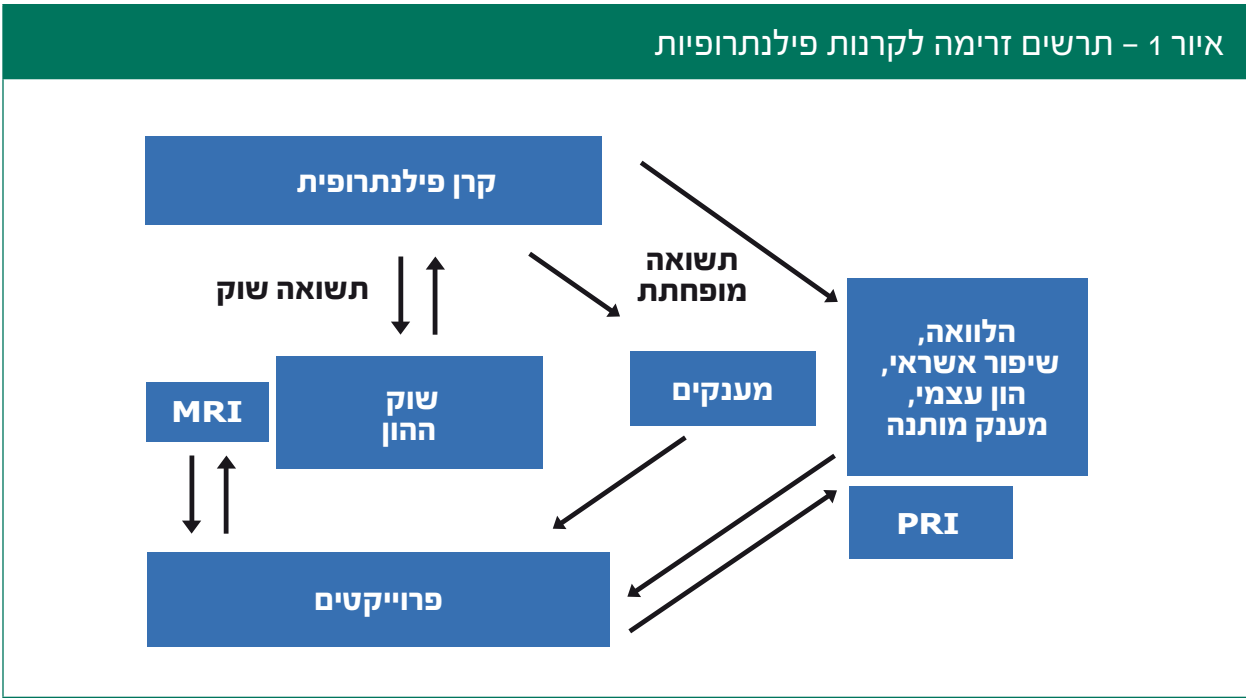
תרשים 15 – ההיקף הכולל של נכסי הקרנות בארה"ב (מיליארדי דולרים)



מקור: Foundation Center, 2012a.

לסיכום, מגזר הפילנתרופיה האמריקאי הוא מקור כספי עצום. השינויים החלים במגזר זה בכיוון של הגדלת השקעות ה-PRI וה-MRI יוצרים הזדמנות פז למשיכת כספים אלה לטובת פיתוח אזורי בישראל.

איור 1 משרטט את האפשרויות העומדות בפני קרנות פילנתרופיות בארה"ב:



מקור: מכון מילקן, 2012.

4.4 פילנתרופיה ישראלית

כאשר מדברים על מקורות פילנתרופיים בישראל, עיקר הדיון נסוב סביב הקרנות הפילנתרופיות, בין אם הן רשומות בישראל ובין אם מחוץ לישראל.

בישראל רשומים 6,377 קרנות וגופים העוסקים במימון, שרק כ-60% מהם פעילים, ומעריכים כי ישנן יותר מ-1,500 קרנות זרות פעילות בארץ (גדרון ואח', 2006). אין דרך לבדוק את כמות הקרנות הזרות הפעילות בארץ ואת סכומי הכספים שהן מעניקות. בשנת 2002 הצביעו נתוני הלמ"ס על העברות חד-צדדיות של כספים מחו"ל בסדר גודל של 1.5 מיליארד דולר, ובשנת 2007 גדל הסכום ל-2.438 מיליארד דולר (שמיד ורודיק, 2009א). יש לציין כי סכום זה כולל גם תרומות של אזרחים זרים לארגונים כגון הסוכנות היהודית וה'גוינט, כך שאין אנו יכולים לדעת כיצד מתחלק הסכום הכולל בין הארגונים הללו לבין הקרנות הזרות הפעילות בישראל.

לפי הסקר האחרון שנערך ב"מרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל" (ברנר ואח', 2010) הסתכמו סך ההוצאות של קרנות פילנתרופיות ישראליות בשנת 2006 ב-6.7 מיליארד ש"ח.¹⁸ סכום זה שווה ל-1.03% מהתמ"ג ול-2.38% מהוצאות הממשלה לשנת 2006, והוא גבוה מתקציבי משרד הרווחה ומשרד התמ"ת גם יחד לאותה שנה. 76.6% מהוצאות אלה מקורן בהעברות

¹⁸ שנת 2006 היא השנה האחרונה שנאספו בה נתונים על מגזר הקרנות, ובשל אופי איסוף המידע קשה לעדכן אותו משנה לשנה. מערכת הנתונים של רשם העמותות נמצאת כיום בתהליך שדרוג ודיגיטיזציה, כך שאפשר לקוות כי בעתיד הקרוב ניתן יהיה לבצע חיתוכים וניתוחים סטטיסטיים ביתר קלות.

שוטפות ובהעברות הון שניתנו לארגונים. 88% מן ההוצאות הן של הקרנות הגדולות, שהן 13% בלבד מכלל הקרנות.¹⁹ כמו כן, לפי נתוני בנק ישראל, היקפי התרומות של תורמים פרטיים בישראל מסתכמים ב-1.2 מיליארד ₪. כאשר מנתחים את תחומי הפעילות של הקרנות (טבלה 6), מגלים כי פיתוח כלכלי כלל לא נכלל כתחום פעילות עיקרי, וכי הן עוסקות בעיקר ברווחה, בחינוך, בבריאות, באמנות בתרבות, בספורט ובדת.

טבלה 6 – תחומי פעילות של קרנות פילנתרופיות ישראליות

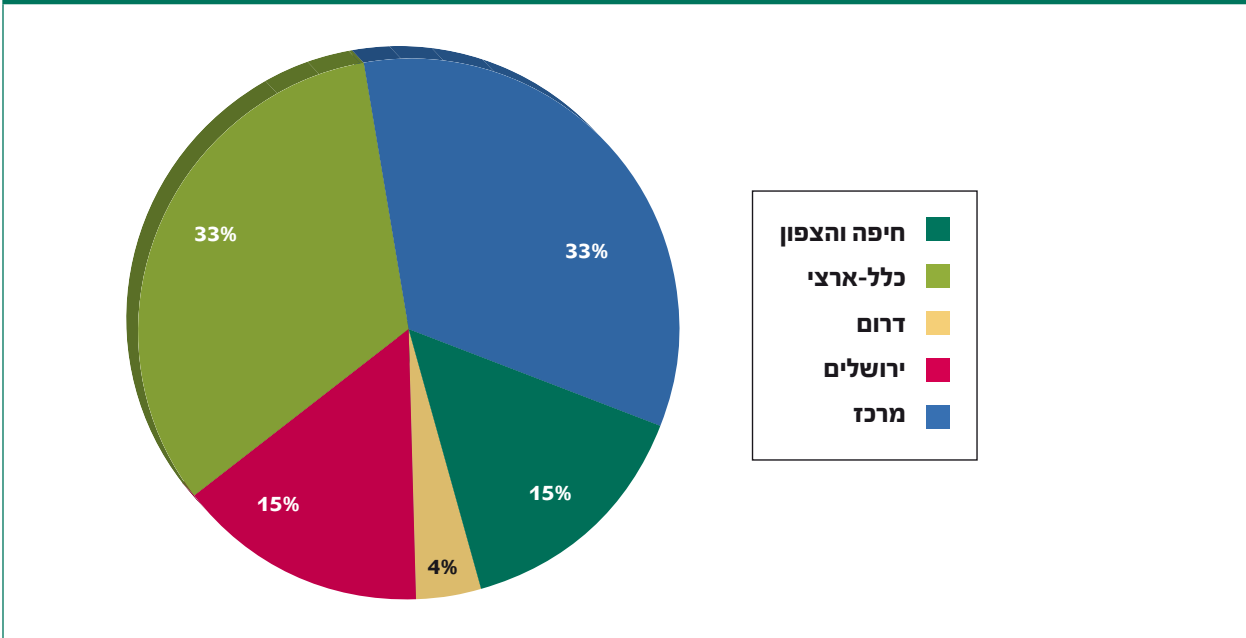
תחום פעילות	% מכלל המוסדות
רווחה	49%
חינוך	17%
בריאות	12%
אמנות, תרבות וספורט	8%
דת	5%

מקור: ברנר ואח', 2006.

מבחינת הפיזור הגאוגרפי של פעילות הקרנות (תרשים 16) נמצא כי רוב הקרנות הגדולות הגדירו את מרחב הפעילות שלהן כ"כלל-ארצי" או כ"מרכז הארץ", ורק כ-19% בלבד מוגדרות כקרנות לתמיכה בפריפריה.²⁰

¹⁹ קרן גדולה נחשבת כזו שסך ההוצאות וההכנסות שלה הוא מעל כ-45,000 ₪.
²⁰ מכיוון שהוצאותיהן של הקרנות הגדולות מהוות את רוב ההוצאות של כלל הקרנות (88%), מצאתי לנכון להתייחס לפיזורן ללא התחשבות בקרנות הקטנות והבינוניות.

תרשים 16 – פיזור גאוגרפי של פעילות קרנות הפילנתרופיות הגדולות



מקור: ברנר ואח', 2006.

גם בישראל מתפתח בשנים האחרונות שיח של "פילנתרופיה חדשה". שיח זה מקביל להתפתחויות בפילנתרופיה העולמית, והוא מקדם ערכים של יזמות והתנהלות עסקית ומינוף כספים והשפעה, ולא רק "פילנתרופיה של פנקסי צ'קים". רוב הפילנתרופים "החדשים" ממלאים תפקידי ניהול ויזמות, ועוסקים בתחומי ההייטק וביזמות הון-סיכון (שמיד ורודיך, 2009ב).

4.5 קטן מדי, מפוזר מדי

הפילנתרופיה הקיימת כיום בתחומים של פיתוח כלכלי ושל קידום עסקים אפריפריה, תומכת אך ורק בעסקים קטנים. לדוגמה, קרנות הסיוע הפילנתרופיות מפעילות תוכניות הלוואה לעסקים, אך מסכומי הלוואות המרביים שקרנות אלה מציעות, נגזר שהן פונות לעסקים קטנים בלבד. כמו כן, כל קרן מוצאת לעצמה את הנישה הגאוגרפית שלה. גם בקרנות הגדולות יותר מדובר בהלוואות לטווחים בינוניים – עד 5 שנים, ואין אפשרות להלוואות לטווח ארוך (ראו נספח ג' לטבלה המפרטת חלק מייצג מקרנות הסיוע שמפעילות תוכניות הלוואה לעסקים).

המשמעות הכלכלית של ביזור המקורות התקציביים וריבוי מנגנוני החלוקה, פרט לעלויות הרבות שהם מייצרים, היא החמצת האפשרות לאגם ולו חלק מהכספים ממקורות ממשלתיים, ממקורות ציבוריים וממקורות פילנתרופיים, ולהשתמש בהם בדרכי מימון חדשניות. איגום הכספים היה יכול לשכלל את השימוש בהם ולהשיג יתרונות מימון כגון מינוף או שילוב עם כספים ממקורות נוספים – מהמגזר העסקי או מהשוק המוסדי (לחמן-מסר ואח', 2011).

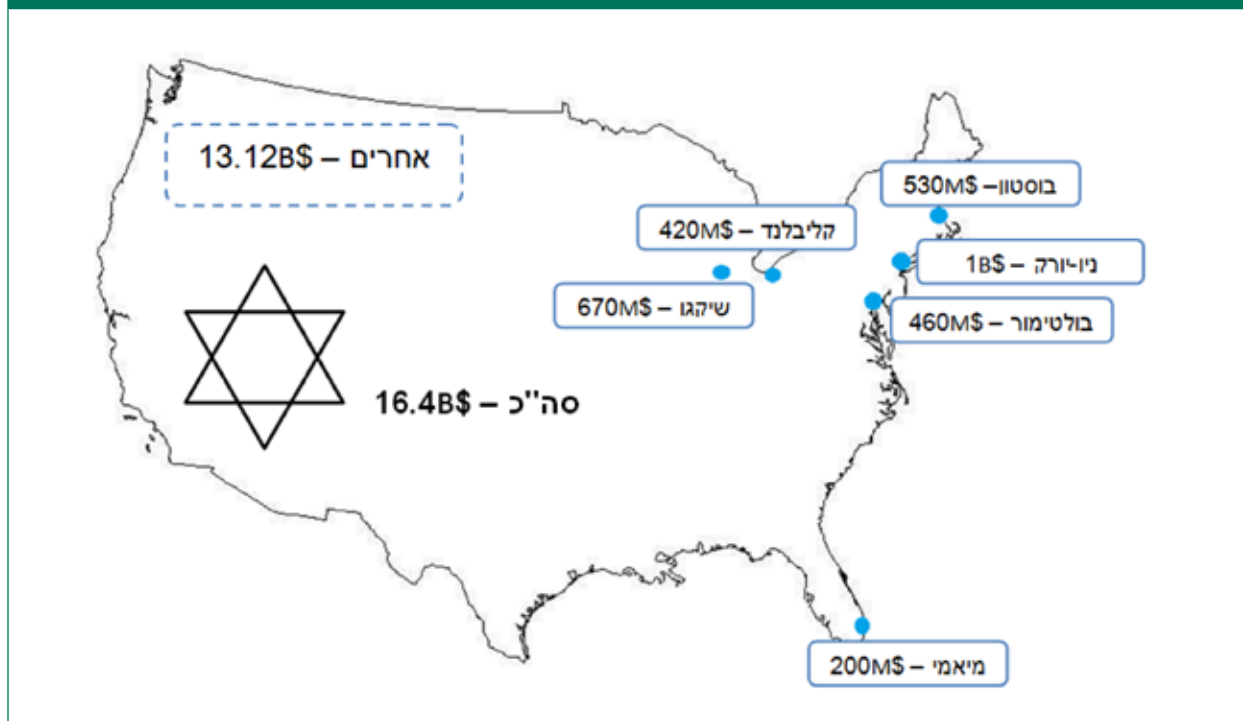
4.6 פילנתרופיה יהודית בתפוצות

כספי הפילנתרופיה שמגיעים לישראל מחו"ל הם בהיקף הגדול ביותר בעולם המערבי. בשנים האחרונות זוכה הפילנתרופיה בישראל לנראות ולעניין הולכים וגוברים (שמעוני, 2008). כמו בנצרות ובאסלאם, גם היהדות מדגישה את האחריות כלפי העניים ואת התרומה לנזקקים (Anheier and List, 2005), ולאורך ההיסטוריה קיימה החברה היהודית מוסדות צדקה, גמילות חסדים וערבות הדדית. הצדקה הייתה הן מעשה אינדוידואלי מרצון הן מאמץ משותף דתי מוכתב ומחייב (Silber and Rosenhek, 1999). מערכות תמיכה ביהודים שישבו בארץ ישראל היו קיימות עוד לפני קום המדינה, והן ביטאו את הקשר הדתי, ההיסטורי והלאומי המחבר בין חלקי העם היהודי היושבים בחלקים שונים של העולם (חסקי-לוונטל וקבלו, 2009). בתקופה העות'מאנית חשו יהודים חובה לדאוג לצורכי פרנסתם של אחיהם בארץ ישראל (אליאב, 1978). בתקופת המנדט הבריטי שימשה יהדות התפוצות גורם חשוב ברכישות קרקעות בארץ ישראל ובקידום הרעיון הציוני. לאחר הקמת המדינה התמקדו מערכות התמיכה בסיוע למוסדות המדינה החדשה שקמה זה עתה.

כיום מנגנוני גיוס התרומות למען ישראל ממוסדים ומקצועיים יותר. הפדרציות היהודיות בארה"ב הן גופים ממוסדים המגייסים כספים באופן שוטף לצורכי הקהילה ולתרומות המיועדות לישראל ולקשר שבין הקהילות לישראל. היקף הכספים המנוהלים בקרנות הצמיתות של הפדרציות היהודיות בארה"ב מגיע לכדי 16.4 מיליארד דולר.²¹ הגדולות שבהן מוצגות באיור 2. כמו כן, יש להביא בחשבון קרנות עצמאיות (משפחתיות, פרטיות) שאינן מאוגדות תחת ארגוני הגג, שאת היקפיהן איננו יודעים. מדובר בסכום כסף לא מבוטל, שאם ניתן יהיה למשוך אותו להשקעות באזורי הנגב והגליל, יוכל לחולל שינוי. במקרה זה, שלא כמו בקרנות הפילנתרופיות האמריקאיות שנסקרו לעיל, יש לקהילות היהודיות המחזיקות בקרנות אלה, קשר מיוחד לישראל ורצון לקחת חלק בקידומה ובהתפתחותה.

²¹ מתוך שיחה עם מנהל ההשקעות של פדרציית הקהילות היהודיות במיאמי, 16.5.12.

איור 2 – כספים המנוהלים בקרנות הצמיתות של הפדרציות היהודיות



מקור: מכון מילקן, 2012.

לאחרונה החליטה מועצת המנהלים בקרן ה-Endowment של הפדרציה היהודית במיאמי ש-1.5% מכספי הקרן ינותבו להשקעות בנגב. זוהי החלטה חלוצית, שגורמים בפדרציה מקווים שתהיה יריית הפתיחה לקראת מעורבות רבה יותר של כספי ה-Endowment בהשקעות בישראל גם מצד שאר הפדרציות היהודיות בארה"ב ובקנדה. נציג הפדרציה אף הציג רעיון זה בכינוס הגדול של יהודי אמריקה, ה- GA (General Assembly) בשנת 2011.²² כאמצעי לביצוע הרעיון הוצג מדד חדש בשם BlueStar Israel Global Index המכיל בתוכו מניות של חברות ציבוריות ישראליות מובילות.²³ המדד נועד להקל על משקיעים, יהודים ולא-יהודים, להשתתף בכלכלת ישראל, והוא יוכל לשמש את הקרנות היהודיות להסיט חלק מכספן להשקעות בישראל. אמנם המדד מכיל רק מניות של חברות ציבוריות גדולות שאינן קשורות בהכרח לפיתוח הפריפריה, אך זו יכולה להיות התחלה של הסטת כספי הקרנות לישראל, ובשלב השני יהיה קל יותר להסיט את ההשקעות בתוך ישראל.

חשוב לציין שבעקבות הונאת מיידוף ואבדן הכספים הרבים של ארגונים יהודיים ושל אנשים פרטיים רבים, ישנו חשש וחדש כלפי השקעות חדשות וחדשניות, ולארגונים יידרש זמן עד שיתגברו על הטראומה הכרוכה באבדן חלק גדול

מנכסיהם.²⁴

²² General Assembly, 2011.

²³ Bloomberg, 2012.

²⁴ ברנרד מיידוף הוא יהודי מארה"ב שניהל כספים רבים של ארגונים יהודיים תחת הבטחה לתשואות גבוהות ללא היכולת האמתית לשלמן. במשבר הכלכלי בשנת 2008 ביקשו ארגונים רבים למשוך את כספם והונאתו נחשפה.

למרות כל האמור לעיל, נכנסה הפדרציה היהודית של מיאמי לעסקת הלוואה בריבית עם החברה הכלכלית לפיתוח ירוחם, בסך 685,000 דולר, לשם הקמה של מלונית מטיילים בירוחם. ההלוואה ניתנה כמשכנתה שנייה. המשכנתה הראשונה ניתנה על ידי בנק הפועלים, והידיעה שבנק הפועלים עשה את בדיקת הנאותות שלו והסכים להעניק לפרויקט משכנתה הייתה גורם נוסף בשכנוע הפדרציות לאשר את ההלוואה.²⁵

באפריל 2011 הוקמה קואליציית מימון לנגב המורכבת מ-9 פדרציות יהודיות: מונטריאול, מיאמי, מרכז ניו-ג'רזי, דלוור, פילדלפיה, סן דייגו, ניו-יורק, טורונטו ומטרו-ווסט ניו-ג'רזי.²⁶ הקואליציה נועדה לאחד את המשאבים והכוחות של הפדרציות החברות כדי לנצל את יתרון הגודל וליצור השפעה רחבה. אחת הפעולות של הקואליציה היא תמיכה בסך 100,000 דולר ביוזמת האנרגיה המתחדשת של אילת-אילות בערבה. שתי דוגמאות אלה מצביעות על מספר שינויים בדרכי החשיבה של הפילנתרופיה היהודית המגיעה מצפון אמריקה:

1. **הבנת הצורך בשיתוף פעולה ובאיחוד משאבים לשם יצירת השפעה רחבה;**
2. **ההכרה בפיתוח כלכלי ככלי לקידום רווחת האזור:** אף על פי שכבר כעת חלק מהקהילות מפעילות קרנות הלוואה לעסקים קטנים, במקרה זה מדובר בחידוש עבון – פרויקט בסדר גודל בינוני;
3. **הרצון לעשות שימוש חוזר בכספי התרומה:** אמנם הכסף יינתן כמענק ולא כחוב או כהון עצמי, אך מוסכם על הצדדים שאם הפרויקט יבשיל ויניב רווחים, חלק מן הרווחים ייועדו למלגות לימודים לסטודנטים מהאזור.

4.7 מה רוצה הפילנתרופ

הפילנתרופ, אם כבודד ואם כקבוצה, מחפש בתרומותיו את הערך המוסף – מה הוא מקבל מהנתינה. לא בכדי התפתחה בקרב המגזר השלישי פרקטיקה מקצועית של "גיוס משאבים". מגייסי המשאבים מפתחים מומחיות ביכולת לזהות ולאתר קרנות ותורמים פוטנציאליים המתעניינים בתחום הפעילות של ארגונם, ושביכולתם להעניק לקרן או לתורם את הערך המוסף שהם מחפשים במעשה התרומה. למשל, יש שהערך המוסף הוא הסיפוק שבנתינה עצמה, ויש שהוא חיבור רגשי לארץ ישראל בידיעה שבזכות התרומה יוכל נוער בעיירה צפונית מרוחקת להגביר את היחשפותו לשפת הבמה והתאטרון בעקבות הקמת מרכז תרבות והשקה של תוכנית ייעודית.

בשני העשורים האחרונים נחלש הקשר בין יהדות צפון אמריקה לבין ישראל. סקר שנערך בשנת 1997 בקרב יהודים אמריקאים מראה שרק 9% מגלים קשר "עמוק" עם ישראל, ורק 18% סבורים שחשוב לבקר בישראל. זו ירידה מסקר קודם שנערך כעשור לפני כן, בשנת 1988. באופן כללי, מאז שנות תור הזהב של הפילנתרופיה מצפון אמריקה בין השנים 1967–1977, חלה ירידה מתמדת בשיעורי התמיכה בישראל והזיקה אליה. ירידה זו מוסברת במגוון סיבות. ראשית, ישראל כבר לא נתפסת כמדינה נזקקת שצריכה את תמיכתם החיצונית של יהודי צפון אמריקה. שנית, רבים אינם מסכימים עם מדיניותה המתמשכת של ישראל ביחס לסכסוך הישראלי-פלסטיני. שלישית, רבות מן הקהילות היהודיות בצפון אמריקה הן רפורמיות וקונסרבטיביות, זרמים ביהדות שאינם מוכרים על ידי המדינה, שמבכרת את הזרם האורתודוקסי על פניהם. רביעית, פחתה תחושת האיום הקיומי על ישראל כתוצאה מהמלחמות עם מדינות ערב, דבר שהניע בעבר נתינה נרחבת מיהדות התפוצות (חסקי-לוונטל וקבלו, 2009). כיום ניתן לחזות במבצעי התרמה גדולים אחרי אירועים ביטחוניים

²⁵ ברנשטיין, 2012.

²⁶ The Jewish Federations of North America, 2012, החלק על Negev-Work-Group.

רחבי היקף, כגון מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006 או מבצע עופרת יצוקה בחורף 2008. לאחר מלחמת לבנון השנייה נערך מבצע התרמה רחב היקף, IEC – Israel Emergency Campaign, שגויסו בו 350 מיליון דולר לטובת שיקום הצפון. כמו כן, בסקר שנערך בשנת 1997, סברו מנהיגי קהילות יהודיות רבות, שכספי הקהילות צריכים לשמש יותר לחינוך יהודי ולשירותים בתוך הקהילות ופחות להינתן לישראל. אם לא די בכך, המשבר הכלכלי של שנת 2008 חיזק את הדעה של הקהילות היהודיות בצפון אמריקה שעליהן לנהוג ביתר זהירות בכסףן ולדאוג לעצמן כדי שיוכלו לעמוד בזעזוע נוסף כמו זה שפקד אותן במשבר. דאגה זו מבוטאת במיעוט תרומות ובהפניית חלק מהכסף שיועד לישראל אל תוך הקהילות עצמן. פן נוסף של היחלשות הקשר בין ישראל ליהדות התפוצות הוא חילופי הדורות. בני הדור הצעיר אינם מתחברים למוסדות הפילנתרופיים הוותיקים שהוריהם משתייכים אליהם, ולא בהכרח רואים בישראל יעד פילנתרופי לכספם. דור זה מוביל את הפילנתרופיה "החדשה" – מחפש את הזמות והחדשנות החברתית, מאמץ מודלים עסקיים ויסכים להיות חלק רק ממשוה גדול ומרגש.

בטבלה 7 ניתן לראות כיצד קרן השקעות אזורית לאזורי הנגב והגליל תוכל לענות על צורכי רבים מן הפילנתרופים:

טבלה 7 – מענה מגוון לסוגים שונים של פילנתרופים	
סוג הפילנתרופ	השתלבות במודל הקרן האזורית
שלא אוהב להשקיע אלא להעניק	כספו ייכנס לקרן הרזרבה המרכזית ויחזק את יכולת התשלום לנושים או למשקיעים אם אחד הפרויקטים ייכשל
שלא רוצה ממשלה מעורבת	ייתכן שאין מענה לפילנתרופ שכזה, אם כי לא מן הנמנע שהממשלה תמלא רק תפקיד חלקי בניהול הקרן, כך שחלק מהחשש מה"סרבול" הממשלתי – יפוג
שרוצה ממשלה מעורבת	בתרחיש המיטבי תשקיע הממשלה כספים בקרן ותשתתף בוועדת ההשקעות המכוונת את פעילות הקרן
שרוצה להקדים את הממשלה ולמשוך אותה לעשייה	הקבלה (matching) ²⁷ פילנתרופית לכספי הממשלה שיושקעו בקרן יכולה לחזק את חוסנה הפיננסי של הקרן ואף להיות הגורם המכריע להחלטה של הממשלה להשתתף בקרן, על בסיס היתכנותה הכלכלית של הקרן
פילנתרופיה "חדשה"	הקרן מתאימה לפילנתרופ ככפפה ליד. המודל מאפשר לו להשקיע את כספי הפילנתרופיה שוב ושוב, לפתח מודלים פילנתרופיים חדשים בישראל ולקדם עסקים התורמים לחדשנות העולמית לצד תעסוקה ושגשוג מקומיים

מקור: מכון מילקן, 2012.

²⁷ הקבלה (matching) היא מנגנון שלפיו צד אחד מעניק סכום כסף מסוים והצד השני מעמיד סכום כסף זהה שמקביל לו. שיטה זו נפוצה ככלי לעידוד הצד השני לכניסה לעסקה.

4.8 ארגז הכלים הפילנתרופי

כפי שצוין, בפני המגזר הפילנתרופי עומדים כלים מגוונים לתמיכה בפיתוח כלכלי-עסקי:

1. מענק:

מענק הוא הכלי הרגיל והמוכר בפילנתרופיה. מהותו של המענק היא העברת כספים מן הגורם הפילנתרופי אל הפרויקט ללא שום ציפייה להחזר כספי, אבל מתוך אמונה שייעשה שימוש נכון ויעיל בכסף, כך ששיג את המטרות הפילנתרופיות שלשמן הוא ניתן. הגוף הפילנתרופי יכול להפעיל מערכת בקרה ומעקב אחרי השימוש בכסף כדי להחליט אם לתמוך בפרויקט במענקים נוספים, אך גם אם שביעות הרצון אינה מספקת, לא ניתן לדרוש בחזרה את הכסף שכבר ניתן. המענק הוא הכלי הנפוץ ביותר, ועבור פרויקטים הוא רב-ערך, מכיוון שבמהותו מדובר בכסף "מתנה". הוא יכול לעזור לפרויקט להתמודד עם בעיות של תזרים מזומנים נמוך, הון התחלתי נמוך ומיעוט משקיעים, לפחות בשלב הראשוני של העסק. לרוב מיועדים כספי המענקים להשקעות מסוג בינוי ושיפוץ, ולא לתפעול השוטף.

החסרונות העיקריים של המענק, המוזכרים תכופות במסמך זה, הם חוסר המינוף הפיננסי הטמון בו וחוסר היכולת של הפילנתרופ לעשות בכסף שימוש חוזר. כמו כן, גופים פילנתרופיים המוכרים כגופים ציבוריים לצורך קבלת תרומות, לפי סעיף 46א לפקודת מס הכנסה או באישור המקביל בחו"ל (ובכך מזכים את התורמים להם בהטבת מס, ובארה"ב אף נהנים מהטבת מס בעצמם), אינם יכולים להעניק כספים לארגונים שאינם מחזיקים באישור 46א. אף פרויקט עסקי אינו יכול להשיג אישור זה מכיוון שעיקר פעילותו היא עסקית, ואילו אישור 46א ניתן רק לגוף שנרשם כמוסד ללא כוונת רווח. אמנם חלק מגופי המינוף הפילנתרופיים אינם מחזיקים באישור 46א ולכן אין זו בעיה עבורם, אך עדיין עבור חלקים גדולים במגזר הפילנתרופי זהו חסם מרכזי לתמיכה בפעילות עסקית, גם אם היא משרתת מטרות חברתיות רחבות.

וריאציה של כלי המענק היא מענק מותנה (Recoverable Grant) – זהו מענק שתחת תנאים מסוימים יש להחזירו, בדרך כלל במקרה של הצלחת הפרויקט מעבר לסף רווחים מסוים. כך, כספי המענק אינם מכבידים על הוצאות הפרויקט או מטילים עליו התחייבות נוספת, אך אם ניתן, והדבר לא יפגע בקיומו של הפרויקט, המענק יחזר לגוף הפילנתרופי בחלקו או במלואו לשם שימוש חוזר.

2. הון עצמי:

השקעה בהון עצמי משמעה כניסה כשותף לעסק ובעלות חלקית על הפרויקט כבעל מניות. במקרה זה, בשונה ממענק, הגוף הפילנתרופי מחזיק בנכס תמורת הכסף שהושקע. בעתיד יוכל נכס זה להניב דיווידנדים שיושקעו מחדש בפרויקט או ינותבו על ידי הגורם הפילנתרופי למטרות אחרות. עבור הפרויקטים מגדיל כלי זה את בסיס ההון העצמי ומפחית את התלות בחוב. כמו כן, בשל אופי השותפות, מבטיח הכלי את מעורבות הגוף הפילנתרופי בפרויקט, אם בהזרמת כסף נוספת במידת הצורך ואם באמצעות הבאת תשומות ניהול ומשיכת משקיעים נוספים – הרי חלק גדול מהפילנתרופים "החדשים" ממלאים תפקידי ניהול ויזמות, עוסקים בתחומים של הייטק ויזמות הון-סיכון ובעלי ניסיון וקשרים במגזר העסקי. דוגמה לכך היא "קפה רינגלבלום" בבאר שבע – עסק חברתי הפועל בבית קפה רגיל בד בבד עם שילוב והכשרה של נוער בסיכון לענף המסעדות. בית הקפה החל לפעול בניהולה של עמותה מקומית צומחת, "תור המדבר", ואחרי

כשנה של פעילות הצטרפה כשותפה קרן דואליס – קרן לזימות עסקית חברתית. קרן דואליס, המפעילה בין השאר מספר עסקי מסעדות חברתיים בארץ, הביאה עמה ידע בתחום ויכולות ניהול משופרות שקידמו את בית הקפה. עם זאת, שימוש בכלי מצריך מהגוף הפילנתרופי לפזר סיכונים ולנהל אותם במקור, כלומר עליו לבחון ולהעריך בעצמו את טיב הפרויקט, וזה אתגר קשה במיוחד עבור קרנות מחו"ל שאינן מתמחות בשוק הישראלי. דרך פתרון אפשרית עבורן היא לפעול דרך קרנות השקעות פרטיות (Privet Equity) ייעודיות ישראליות שמכירות את השוק המקומי ומנהלות תיק השקעות לפיזור הסיכון.²⁸ מבחינת מיסוי, הדיווידנד שיחלק הפרויקט לגוף הפילנתרופי יהיה חייב במס כאירוע מס בחלוקת דיווידנד בין חברת-בת לעמותת-אם.²⁹ ישנה אפשרות שבמקום דיווידנד "יתרום" הפרויקט לקרן ובדרך זו יהיה אף זכאי לזיכוי מס על תרומה למוסד ציבורי. עם זאת, כאשר הגוף הפילנתרופי אינו הבעלים היחידים ואינו יכול או רוצה לכפות משטר דיווידנד מסוים, זוהי אפשרות בעייתית, וחוקיות המהלך שנויה במחלוקת. נוסף על כך, כלי זה מוגבל עבור גופים המוכרים כמוסד ציבורי לצורך קבלת תרומות (המחזיקים אישור 46א). גופים אלה רשאים להשקיע את כספם בצורה אחראית שאינה מסכנת את מטרותם הציבוריות, אך אסור להם שעיקר פעילות הארגון תהיה עסקית.

הכלי ניתן לשימוש גם כהון עצמי נחות (Subordinated Equity) משמע שלבעלי המניות האחרים יש עדיפות על פני המניות של הגוף הפילנתרופי. עדיפות זו יכולה להתבטא בכך שהחוזרים הראשוניים יגיעו למשקיעים הפרטיים השותפים בפרויקט, והגוף הפילנתרופי יקבל את החוזרים רק לאחר סף ביצוע מסוים של הפרויקט או תקופת זמן מוגדרת. באופן זה ניתן להפחית את הסיכון הטמון בפרויקט עבור משקיעים פרטיים.

3. הלוואה:

בכלי זה הגוף הפילנתרופי מלווה כספים ישירות לפרויקט, שמחזיר את הלוואה בתוספת ריבית, אם נקבעה, לאורך תקופה שהוגדרה מראש. כלי זה עונה על הצורך של עסקים בהלוואות לאור הקשיים בקבלת אשראי בערוצים הרגילים ובהתמודדות עם דרישות נוקשות להעמדת ערבויות. בארץ פועלת קרן בוסטון-חיפה המעניקה דרך המט"י³⁰ המקומי הלוואות לעסקים קטנים בסכום של עד 100,000 ש"ח בריבית שנתית לא-צמודה של 2% לתקופה של עד 3 שנים, לטובת רכישת ציוד, הון חוזר ושיפוץ. הקרן אינה דורשת ביטחונות חומריים³¹ אך דורשת 2-3 ערבים להלוואה. הלוואה יכולה להינתן ללא ריבית, בריבית השוק, או בריבית הנמוכה מריבית השוק, לפי העדפות הגוף המלווה. יתרונו של כלי זה טמון בעצמאות של הגוף הפילנתרופי בבחירת הפרויקטים העדיפים עליו, בקביעת תנאי הלוואה וביכולת להשתמש בתשלומי החזר הלוואות למטרות נוספות, כגון מתן הלוואות נוספות. מאידך גיסא, כדי להפעיל כלי זה בצורה עצמאית, על הגוף הפילנתרופי להפעיל מערכת מקצועית משל עצמו לבדיקת נאותות הפרויקטים, למעקב ולגביה. גם שימוש בכלי זה מוגבל עבור גופים המוכרים כמוסד ציבורי לצורך קבלת תרומות (המחזיקים אישור 46א). גופים אלה רשאים להלוות את כספם בצורה אחראית שאינה מסכנת את מטרותם

²⁸ מתוך שיחה עם מנהל ההשקעות של פדרציית הקהילות היהודיות במיאמי, 16.5.12.

²⁹ שלא כמו בחלוקת דיווידנד בין חברת-בת לחברת-אם, שאינו ממוסה לפי הוראת סעיף 126(ב) לפקודת המס. זאת כדי למנוע כפל מיסוי, מכיוון שהמס ייגבה במעבר הדיווידנד מחברת-האם לבעל המניות. במקרה של עמותה, אין חלוקת רווחים, ולכן היחס אליה הוא כאל בעל המניות הסופי (פיט, 2011).

³⁰ "מרכז טיפוח יזמות". מוקדי שטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התמ"ת.

³¹ נכסים בבעלות העסק שניתן יהיה לעקל ולמכור במקרה של אי-תשלום החוב מצד העסק.

הציבורית, אך אסור להם שעיקר פעילות הארגון תהיה עסקית, ולכן ההלוואות צריכות לתפוס נפח שאינו משמעותי בפעילות הארגון.

ההלוואה יכולה להינתן גם כהלוואה נחותה (Subordinated Debt), שתשלומי החזר שלה יינתנו רק לאחר ששולמו תשלומי החזר על כל ההלוואות האחרות של הפרויקט.

4. העמדת ערבויות:

אמצעי זה נועד כדי להעניק לפרויקטים מסוימים את היכולת לקבל אשראי מהבנק או ממוסדות פיננסיים אחרים וכדי לשפר את תנאי ההלוואה (מלניק ושמחוני-בוניאל, 2006). קשיים אלה מתעוררים בפרויקטים כאשר אין להם מספיק ביטחונות וערבויות לגבות את ההלוואה. זהו כלי נפוץ לעידוד עסקים קטנים, ובישראל הוא משמש את קרנות הסוכנות היהודית (טבלה 7 במסמך זה) ואת קרן קורת.³² קרנות אלה מעמידות ערבות בבנקים השותפים איתן בהסכם ושנותנים בפועל את ההלוואות. אם עסק אינו מחזיר לבנק את ההלוואה, הבנק מפצה את עצמו מכספי הערבות. כך הבנקים כבר לא רואים בעסקים הקטנים סיכון גבוה ומוכנים להעמיד הלוואות לטובתם, עד סכום מסוים התלוי בגובה הערבות שניתנת. כך בעזרת הערבות שניתנה על ידי הקרנות יוכל עסק בישראל לקבל הלוואה בנקאית בריביות של פריים+1.4% עד פריים+1.95%.

הערבות יכולה להינתן בשני אופנים: ערבות תקציבית וערבות מאזינית. ערבות תקציבית משמעה שהגוף הפילנתרופי מפקיד את כספי הערבות בחשבון הבנק, ובמקרים מסוימים יכול אף לקבל עליהם ריבית פיקדונות מהבנק. בערבות מאזינית הכסף נשאר אצל הגוף הפילנתרופי ורק במקרה של הפעלת הערבות יועברו כספים אל הבנק. באופן כללי, הבנקים יעדיפו ערבות תקציבית, מכיוון שכך הם בטוחים שיוכלו להפעיל את הערבות במידת הצורך ולא יצטרכו לחשוש שלגופים הפילנתרופיים לא יהיה כיצד לשלם במקרה זה, והגופים הפילנתרופיים יעדיפו ערבות מאזינית מכיוון שכל זמן שהערבות אינה מופעלת הם יכולים להחליט איזה שימוש לעשות בכסף, ובלבד שיהיה נזיל למקרה של הפעלת הערבות.

יתרונותיו של כלי זה הם המינוף הגבוה שלו והיכולת לעשות שימוש חוזר בכספי הערבויות אם לא נוצלו. כמו כן, הבנק הוא תשתית מקצועית למעקב ולבקרה על ההלוואה ועל בדיקת הנאותות (Due Diligence) והגוף הפילנתרופי אינו מחויב (אך יכול) להפעיל מערכת של בדיקה, מעקב וגבייה משל עצמו. מאידך גיסא, לרוב חלוקת הסיכון אינה הוגנת לטובת הבנקים, שכמעט שאינם נושאים בסיכון, והוא נופל בעיקר על הגוף הפילנתרופי. לעתים מתקיימות עלויות מנגנון כפולות (גם הגוף הפילנתרופי וגם הבנק), וכיוון שהבנקים הם עדיין אלה המעניקים את ההלוואות אזי ההלוואות הן קצרות טווח – עד כ-5 שנים.

5. התחייבות להלוואה:

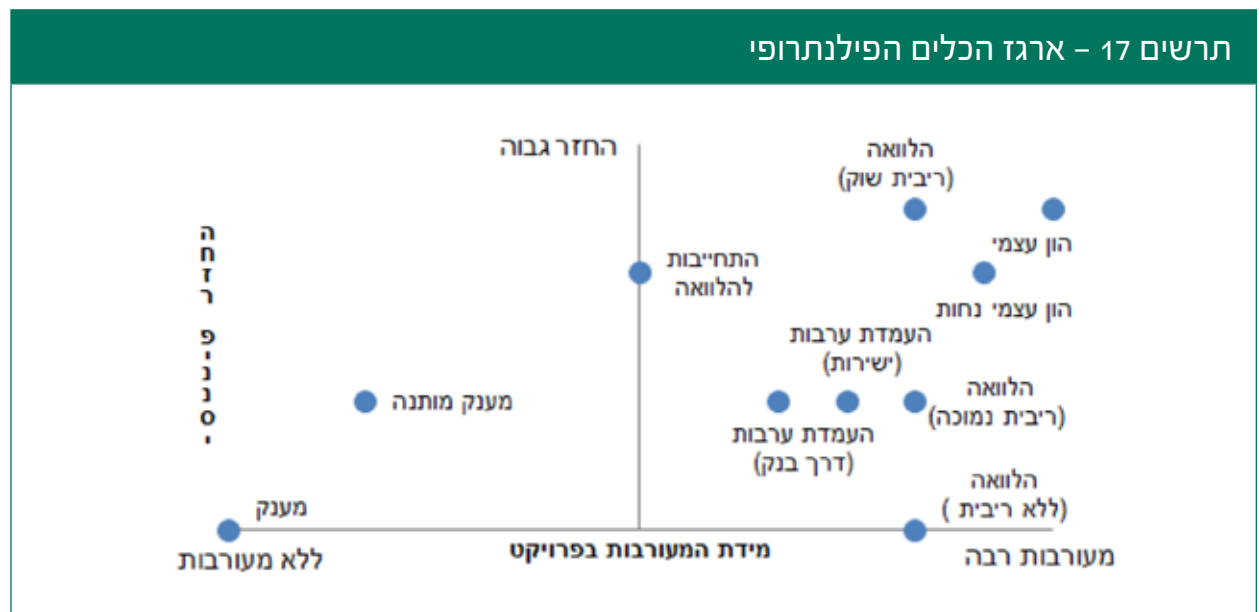
כלי זה הוא הסכם שנחתם בין הגוף הפילנתרופי לפרויקט, וקובע כי תחת תנאים מסוימים הגוף הפילנתרופי מתחייב להקצות הלוואה לפרויקט. עבור הפרויקט, התחייבות זו היא כר ביטחון נוסף שמשפר את יציבותו הפיננסית ומפחית עבור משקיעים את הסיכון הטמון בו. כדי שהתחייבות תהיה אפקטיבית יש צורך שכל בעלי העניין יתנו אמון בגוף הפילנתרופי וביכולתו לעמוד בהתחייבויותיו.

³² נכון ל-2010 העמידו הבנקים שאיתן בהסכם 2,602 הלוואות, בסך כולל של כ-176 מיליון ₪, תחת ערבויות של העמותה בסך של כ-83 מיליון ₪.

דוגמה לשימוש בכלי זה היא ההסכם שבין קרן קלוורט האמריקאית – קרן לפיתוח קהילתי, לבין חברת "קלוורט שירותים" (למרות השם הדומה, מדובר בשתי ישויות נפרדות). ההסכם קובע שבמקרה שקרן קלוורט תצבור הפסדים גבוהים ממה שהיא יכולה לשאת, תיכנס לתוקף הלוואה בריבית פריים+2% לתקופה של 5 שנים בסכום של עד מיליון דולר. בתמורה להתחייבות זו תשלם קרן קלוורט עמלה שנתית בסך 10,000 דולר.³³ עבור התחייבות מסוג זה נהוג לגבות עמלה שנתית בסך של 0.25%–0.75% מהסכום המובטח, אם כי ניתן גם לא לגבות עמלה כלל. לקרנות פילנתרופיות בארה"ב תשלום העמלה עלול לגרור מיסוי וחקירה, מכיוון שתשלום עמלה עלול להגדיר את אופי ההתקשרות כ"אספקת שירותים", הזכאי לטיפול שונה במסגרת חוקי המס.³⁴ אחד השימושים האפשריים בכלי זה הוא מתן ערבות ישירות לפרויקט שלא דרך בנק – העמדת ערבות חלקית או מלאה לעסק, שתפחית סיכון למשקיעים פרטיים או מוסדיים ותמשוך אותם להשקיע. במקרה זה מנעד תנאי ההלוואה רחב יותר, אך מצריך מעורבות רבה יותר של הגוף הפילנתרופי לשם הסכמים המותאמים אישית לכל פרויקט. כמו כן, מכיוון שאין מתווך כדוגמת הבנק במקרה זה, יש צורך במנגנון מפותח יותר ויקר יותר.

בתרשים 17 ניתן לראות את מנעד הכלים לפי מידת המעורבות הנדרשת מהגוף הפילנתרופי לאורך חיי הפרויקט ובהתאמה להחזר הפיננסי שהם נותנים:

מטרת התרשים היא להראות באופן כללי את היחסים שבין הכלים השונים. מידת המעורבות הנדרשת דורגה בסולם של (3-) עד 3 כפי שהשתקפה משיחות עם בעלי עניין. רמת החזר הפיננסי דורגה בסולם של 0 עד 3 לפי רמת הסבירות שהכלי יפיק את החזר הנתון. עם זאת, הכלים גמישים הן מבחינת המעורבות הן מבחינת החזר. קרן המחלקת מענק יכולה לבצע העברה כספית ולברר פעם בשנה מה מצב הפרויקט, אך היא יכולה גם לעמוד בקשר שוטף עם מנהל הפרויקט, לבצע ביקורים במקום ולבקש מידע על עמידת הפרויקט ביעדיו.



מקור: מכון מילקן, 2012.

³³ Calvert Foundation, דוח שנתי לשנת 2011, Note J.

³⁴ ברנשטיין, 2012.

טבלה 8 – סיכום ארגז הכלים הפילנתרופי					
מענק	השקעה - הון עצמי	הלוואה	העמדת ערבויות	התחייבות להלוואה	
מענק כספי להגדלת ההון העצמי של הפרויקט	כניסה כשותף לפרויקט	הענקת הלוואה ישירה לפרויקט	העמדת ערבות חלקית או מלאה לפרויקט כך שיוכל לקבל הלוואה, ובתנאים נוחים יותר	כתב התחייבות כלפי הפרויקט שיתממש אם יתקיימו תנאים מסוימים	תיאור
מיעוט משקיעים, בסיס הון קטן לפרויקטים	מיעוט משקיעים, בסיס הון קטן לפרויקטים	קושי בהשגת הלוואה. דרישות נוקשות להעמדת ערבויות	קושי בהשגת הלוואה. חוסר נזילות של נכסים המשמשים ביטחונות	חוסר ודאות בשוקים המקומיים, מיעוט משקיעים וקושי בהשגת הלוואה	על איזו בעיה בא לענות?
	"קפה רינגלבלום" בבאר-שבע	קרן בוסטון-חיפה (מט"י חיפה)	קרן קורת. קרנות הסוכנות היהודית	"קלוורט" שירותים" לקרן קלוורט, ארה"ב	דוגמאות
מענק חד-פעמי	שותפות מתמשכת	הלוואה	ערבות	הלוואה	סוג ההתקשרות
ללא עלות	א. תשואה נמוכה / משקיע נחות (האחרון לקבל כסף) (Subordinated equity) ב. תשואת שוק	א. ללא ריבית ב. ריבית נמוכה (ביחס לריבית השוק המתאימה לפרויקט) ג. ריבית שוק	כיום, בעזרת ערבות, ניתן לקבל הלוואה בנקאית בריביות של פריים+1.4% - פריים+1.95%	עמלה בשיעור של 0.25%-0.75% על הסכום המובטח	עלות הכסף לפרויקט (ריבית)

טבלה 8 – סיכום ארגז הכלים הפילנתרופי (המשך)

מענק	השקעה - הון עצמי	הלוואה	העמדת ערבויות	התחייבות להלוואה	
יתרונות	כסף "מתנה" ללא צורך בהחזר ההשקעה	אפשרות לשותף ארוך טווח בעל גב כלכלי. ניתן להשתמש בתשואות הדיווידנד למטרות נוספות	אפשרות לעצמאות בבחירת הפרויקטים ותנאי ההלוואה	הבנק הוא תשתית מקצועית למעקב ובקרה על ההלוואה ועל בדיקת הנאותות (Due Diligence). אפשרות נוחה למינוף	כר ביטחון נוסף לפרויקט. גמישות לגוף הפילנתרופי בניהול הכסף המובטח
חסרונות	הכסף אינו ממוחזר לשימוש נוסף. עלול למנוע חדשנות ופיתוח מודלים עסקיים מותאמים לאתגרי השוק המקומי	מצריך פיזור סיכונים במקור ומערכת מקצועית לבדיקת הלוואות ולטיפול בהן	מצריך פיזור סיכונים במקור ומערכת מקצועית לבדיקת הלוואות ולטיפול בהן	מצריך פיזור סיכונים במקור ומערכת מקצועית לבדיקת הלוואות ולטיפול בהן	מצריך אמון בגוף הנותן שאכן יוכל לעמוד בהתחייבויותיו
סוגיות מיסוי	הפרויקט עצמו צריך להיות מוכר כמוסד ציבורי (אישור 46א) כדי שהקרן המעניקה תוכל לשמור על מעמדה כמוסד ציבורי לצורך תרומות	הדיווידנד שיחלק הפרויקט חייב במס. מוגבל בשימוש עבור קרנות פילנתרופיות הרוצות לשמור על מעמדן כמוסד ציבורי לצורך תרומות	מוגבל בשימוש עבור קרנות פילנתרופיות הרוצות לשמור על מעמדן כמוסד ציבורי לצורך תרומות	מוגבל בשימוש עבור קרנות פילנתרופיות הרוצות לשמור על מעמדן כמוסד ציבורי לצורך תרומות	לקרנות בארה"ב: תשלום העמלה עלול לגרום מיסוי.

טבלה 8 – סיכום ארגז הכלים הפילנתרופי (המשך)

התחייבות להלוואה	העמדת ערבויות	הלוואה	השקעה - הון עצמי	מענק	
קיימת	קיימת	קיימת	קיימת	אינה קיימת	אפשרות למחזור הכספים
בינוני	נמוך	בינוני	גבוה	-	סיכון
-	קיים בעיקר לעסקים קטנים בסכומים של עד 1.2 מיליון ש"ח	קיים רק לעסקים קטנים בסכומים של עד ש"ח 160,000	-	זמין מאוד	זמינות הכלי בישראל
התחייבות למענק		הלוואה נחותה (Subordinated Debt)	הון עצמי נחות (Subordinated Equity)	מענק מותנה (Recoverable Grant)	וריאציות נוספות של הכלי

מקור: מכון מילקן, 2012.

5. הפתרון - קרן השקעות אזורית

לאור הפערים הנרחבים בין חלקי המדינה ולאור הקשיים בפיתוח כלכלי של אזורי הצפון והדרום כפי שהודגמו בחלק הראשון של המסמך (שווקים חלשים, מחסור בערבויות ובטוחות, ריביות גבוהות, הלוואות לטווח קצר בלבד, תשואות נמוכות המקשות על משיכת השקעות), מוצע בזאת להקים קרן השקעות אזורית לצפון הארץ ולדרומה, שתמנף כספי ממשלה ופילנתרופיה לטובת משיכת השקעות פרטיות לאזורים אלה. הקרן תתמוך בפרויקטים גדולים של פיתוח כלכלי אזורי: מתקני אנרגיה מתחדשת וטיפול בפסולת, פארק טכנולוגיות, אינקובטורים טכנולוגיים, העברה או הרחבה של מפעלי תעשייה, פארקי עסקים ומרכזים של מחקר יישומי.

על קרן ההשקעות האזורית לפעול על פי מודל פיננסי מסוים של תמיכה בעסקים, ולענות על קשיי הפיתוח של אזורי הפריפריה: השקעות קיימות קטנות ומפוזרות, מינוף-חסר של כספי ממשלה ופילנתרופיה באזור, קושי בהשגת הלוואות בתנאים מתאימים ומיעוט משקיעים. כמו כן, על הקרן להיות כלי המאפשר משיכת משקיעים ופילנתרופיה שמגיעים מחוץ לשוק הישראלי.

באזור 3 ניתן לראות מבנה סכמטי של מודל אפשרי למינוף כספי ממשלה ופילנתרופיה. מודל זה הוא אחת האפשרויות עבור הפילנתרופיה להיות מעורבת יותר בפיתוח אזורי. במרכז המודל נמצאת קרן השקעות מחזורית המאגמת משאבים

המודל תחת הנחות שונות, צריך לבדוק את גודל קרן הרזרבה אל מול כיסוי הגירעון הנדרש. גורמים נוספים שיש לקחת בחשבון בשלבי הפיתוח הבאים של המודל הם:

- א. טווחי זמן ההלוואות שהקרן תעניק לפרויקטים – התפלגות של ההלוואות לטווח הארוך, לטווח הבינוני ולטווח הקצר בין הפרויקטים השונים;
- ב. נפחי ההלוואות הניתנות לפרויקטים;
- ג. כמות הכסף הפילנתרופי שנכנס לקרן ובאילו תנאים;
- ד. התפלגות הריביות על ההלוואות שניתנות לפרויקטים;
- ה. הריביות הנדרשות על האג"ח שתנפיק הקרן.

גורמים אלה נגזרים מהתנאים בשוק ההון ובשוק המקומי ומצורכי המימון הספציפיים שיזוהו כנחוצים.

יתרונותיה של הקרן:

- א. יכולת חיבור של גורמים אזוריים: ממשלה ושלטון מקומי, מגזר עסקי ופילנתרופי;
- ב. מינוף גבוה ויכולת פיזור סיכונים – בשל החזקת תיק מגוון של פרויקטים מתחומים שונים ובסדרי גודל שונים;
- ג. התמחות מקומית;
- ד. הצעת מגוון פתרונות מימון לפרויקטים.

באופן עקרוני, דרך הפעולה של הקרן היא לגייס כסף בזול ולמכור אותו לפרויקטים במרווח ריביות מסוים. מרווח זה מאפשר לקרן לייסד קרן רזרבה ולהבטיח את תשלום האג"ח השנתי, להחזיק צוות ניהול מקצועי ולהשיג יתרונות לגודל שכל פרויקט בנפרד לא היה מסוגל לקבל.

6. סיכום והמלצות

מדינת ישראל מאופיינת בפערים גדולים בין מרכז הארץ לאזורי הפריפריה בצפון הארץ ובדרומה. מצב זה אינו צודק, ומאיים על חוסנה הכלכלי והחברתי של מדינת ישראל. השקעות חדשות בנגב ובגליל מתמודדות עם קשיי מימון בשל תת-הפיתוח הכלכלי המאפיין אזורים אלה, ובשל כך ממעטות להגיע. בד בבד, בשנים האחרונות מתחזקת בעולם הפילנתרופי מגמה של צדקה באמצעים חדשים, שאינם המענקים המסורתיים, אלא ערבויות, הלוואות וכלים נוספים למטרות של פיתוח עסקי המקדם יעדים חברתיים שהפילנתרופ מעוניין בהם. קרן השקעות אזורית שתדע למנף כספי ממשלה ופילנתרופיה לטובת משיכת השקעות פרטיות לאזורים אלה, תוכל להגביר באופן משמעותי את יכולת העמידה הכלכלית של הנגב והגליל, לפרוץ מחסומים ולמצות את הפוטנציאל הכלכלי הטמון בהם.

בטבלה 9 מופיע ניתוח של בעלי העניין השונים המשווה בין מודל הקרן האזורית שהוצג בפרק הקודם לבין מודלים של קרנות תמיכה קיימות באופנים של מענקים, ערבויות והלוואות:

טבלה 9 – ניתוח בעלי העניין				
קרן מחזורית להשקעות אזוריות	קרן הלוואות	קרן ערבויות	קרנות ותוכניות מענקים	
<ul style="list-style-type: none"> אפשרות לשימוש חוזר בכסף המנגנון המורכב המכיר את השוק המקומי כבר קיים ופועל מאפשר איגום כספים להשפעה אזורית החברות המקבלות מימון מהקרן הן פוטנציאל להשקעות הפרטיות של הפילנתרופים 	<ul style="list-style-type: none"> אפשרות לשימוש חוזר בכסף מחייב מנגנון מורכב המכיר את השוק המקומי 	<ul style="list-style-type: none"> אפשרות לשימוש חוזר בכסף מינוף הכסף לא מחייב מנגנון מורכב (יכול לסמוך על הבנק בהחלטת ההלוואה) תלוי בבנק 	<ul style="list-style-type: none"> נוח ומוכר אפשרות ל"שגר ושכח" לא מחייב מנגנון מורכב 	פילנתרופיה
<ul style="list-style-type: none"> מקורות מימון חדשים יותר מקורות מימון פרויקטים הופכים לבני-ביצוע 	<ul style="list-style-type: none"> גישה לאשראי חדש אפשרות לעבודה מול גוף פילנתרופי המבין את צרכיו המיוחדים של הפרויקט 	<ul style="list-style-type: none"> גישה לאשראי חדש גמישות בתנאי הביטחונות 	<ul style="list-style-type: none"> כסף "מתנה" לא מאתגר את המודל העסקי 	המוטב (הפרויקט)
<ul style="list-style-type: none"> אפשרות למנוף כסף ממשלתי ביעילות חוסכת את הצורך במענקים יקרים מרוויחה את העולם העסקי והפילנתרופי כשותפים יעילים יותר בהתמודדות עם משימה לאומית 	<ul style="list-style-type: none"> מקבלת פתרון לאזורים מעוטי השקעות 	<ul style="list-style-type: none"> אם משתתפת: אפשרות למנוף כסף ממשלתי ביעילות תמיכה זולה יחסית בעסקים קטנים הגברת פעילות עסקית והכנסות ממסים 	<ul style="list-style-type: none"> נוח ומוכר "חסר סיכון" לכאורה – אין ציפייה שהכסף יחזור מלאי כסף מוגבל 	ממשלה
<ul style="list-style-type: none"> הגברת הנזילות פיתוח שווקים חדשים במקומות חדשים 	<ul style="list-style-type: none"> לרוב פועלות קרנות אלה מול עסקים קטנים, ולכן אין כמעט מעורבות של שוק ההון 	<ul style="list-style-type: none"> לרוב פועלות קרנות אלה מול עסקים קטנים, ולכן אין כמעט מעורבות של שוק ההון 	<ul style="list-style-type: none"> הזדמנויות השקעה חדשות (מופחתות סיכון) 	שוק ההון

מקור: מכון מילקן, 2012.

ניתן לראות כי הקרן האזורית מאפשרת הרבה יותר לכל בעלי העניין, ויש בה חידוש בעל פוטנציאל ממשי לפיתוח כלכלי באזורי הנגב והגליל.

לאור האמור בעבודה זו, מומלץ לבצע את הפעולות הבאות כדי שמודל זה יפעל באופן המיטבי:

- א. **הכרה מצד רשות המסים בקרן ההשקעות האזורית כ"מוסד ציבורי לצורך קבלת תרומות"** – על אף שעיקר פעילותה היא עסקית, וזאת כדי שהתורמים לקרן יוכלו להיות זכאים להחזר מס בגין תרומה. ההצדקה למהלך זה היא בכך שהקרן משרתת מטרה חברתית-לאומית למרות אופן פעילותה העסקי.
- ב. **מתן פטור ממס הכנסה וממע"מ על תשלומי ריביות המתקבלים בקרן ההשקעות האזורית** – הכוונה לתשלומי ריביות המתקבלים מההלוואות שהיא מעניקה לפרויקטים. באופן זה, גדלה יכולת הקרן להעניק הלוואות בתנאי ריבית טובים יותר עבור הפרויקטים. ניתן להחיל פטור זה על כל הלוואה שניתנת על ידי מוסד ללא כוונת רווח, בשל הרצון לעודד אפיק פעילות פילנתרופי. עידוד פעילות זו מוריד מעמסה מכתפיה של המדינה ויכול אף לתרום באפיקים אחרים של גביית מס, כגון מס הכנסה מהעסקים החדשים שיקומו הודות להלוואות אלה.
- ג. **הגברת המודעות של פילנתרופים וקרנות פילנתרופיות להשפעה חברתית של פיתוח כלכלי** – פיתוח כלכלי משמעו מקומות עבודה, יציבות, אי-תלות בגורמי רווחה והגשמה אישית וקהילתית.
- ד. **הגברת המודעות של פילנתרופים וקרנות פילנתרופיות לכלי סיוע שאינם מענקים** – מפגשים עם קרנות שהצליחו בפעילות כזו, סיפורי הצלחה וייעוץ משפטי יכולים להפיג את החשש משינוי דרכי הפעולה המוכרות ולקדם הבנה של יתרונות כלי הסיוע החדשים.
- ה. **ייסוד שולחן עגול אזורי או שימוש בפלטפורמה קיימת לשם חיבור בין המגזרים השונים** – העסקי, השלישי והממשלתי – רב-שיח שכזה יכול לחבר את כל בעלי העניין הפועלים באזור מסוים, לעתים קרובות בנפרד ובלא ניצול מיטבי של משאבים, לשם חשיבה על נקודות החוזק האזוריות ועל פעילות משותפת למיצוין. מודל זה יתאפשר רק אם יתקיים שילוב כוחות בין שוק ההון, הממשלה ופילנתרופיה, כוחות שעד כה לא נהגו לעבוד שלושתם יחדיו.

לצד כל זאת, ישנן סוגיות נוספות הקשורות למודל הקרן האזורית, כגון מודל הבעלות על הקרן, המבנה הניהולי שלה, אם יהיו אלה שתי קרנות – אחת לצפון ואחת לדרום – או קרן משולבת. מחקר זה אינו דן בסוגיות הללו, ויש לתת עליהן את הדעת במסגרת הבניית הקרן.

נספח א' - חסמים להשקעות בנגב ובגליל

1. **שווקים חלשים:** בנגב ובגליל יש שווקים חלשים שמאפייניהם יפורטו להלן, המשייתים סיכון גבוה על הפרויקט:
 - א. נפח פעילות נמוך;
 - ב. מיעוט הכנסות;
 - ג. חוסר וודאות – לדוגמה, קשה לצפות את ההכנסות של פארק טכנולוגי ליד מכללת תל-חי, לעומת פארק טכנולוגי שמוקם במרכז הארץ.
4. **מחסור בערבויות ובבטוחות:** אם הנכס המושקע אינו סחיר או שהוא יכול לשמש אך ורק פרויקט ייחודי מסוים, אין לנכס כל ערך כבטוחה למלווה. לדוגמה, למרכז מבקרים הצמוד לאתר תיירות מרוחק אין ערך אם אתר התיירות כושל, מכיוון שאין לו שימושים אחרים אפשריים. לעומתו, קרקע במקום מרכזי תוכל במקרה הצורך להימכר או לשמש למטרות אחרות.
5. **ריביות גבוהות.**
6. **הלוואות לטווח קצר:** הלוואות בנקאיות יינתנו לרוב לתקופה שלא ארוכה מ-7 שנים. פרויקטים שאינם קטנים צריכים אשראי לתקופה ארוכה יותר כדי להקטין את תשלומי החוב השנתיים.
7. **תשואות נמוכות המקשות על משיכת השקעות:** פרויקט תשתית גדול, כגון פארק עסקים או אתר טיפול בפסולת, מוכיח את עצמו ומראה תשואה רק כעבור 10–15 שנים לפחות. פרויקטים כאלה מצריכים סוג אחר של משקיעים, לאור רצונם של משקיעים רבים להשיג תשואה גבוהה בזמן קצר.

נספח ב' - מקרה בוחן - מבצר מונפורט

מבצר מונפורט הוא מבצר צלבני שנבנה במאה ה-12, ושוכן מעל לנחל כזיב בגליל העליון. המבצר היה מוקד ללחימת צבאות לאורך המאות ה-12 וה-13 בזמן הכיבוש המוסלמי בהנהגתו של צאלח א-דין. מאוחר יותר חזר לידיים צלבניות, ולבסוף נפל אל מול הצבא הממלוכי שהחריב אותו, ובחורבותיו הוא עומד עד היום. במקום נערכו חפירות ארכאולוגיות שנמצאו בהן כלי נשק, חלקי שריון, פסלים ושברי זכוכיות מחלונות הוויטראז' של הכנסייה הטבטונית.

להלן בחינה של תוכנית להרחבת האתר מאתר סיור ארכאולוגי גרידא לאתר תיירותי המציע חוויה מקיפה, לימודית וספורטיבית. אבחן את אפשרויות המימון העומדות בפניו ואת ההיתכנות הכלכלית של הפרויקט. התוכנית כוללת הקמת מרכז לימוד חווייתי, הכשרה של שבילי מטיילים, שבילי אופניים ואתרי טיפוס לאורך נחל כזיב, וכן שחזור של האתר העתיק.

פרויקט זה נבחר כמקרה בוחן מכמה סיבות: האתר הוא חלק ממכלול אתרי התיירות והנופש באזור הצפון; הוא משמש גם עסק ייצוא – מוכר שירותים לתיירים זרים ומכניס עושר לאזור; הוא חדשני מכיוון שהוא משלב מורשת היסטורית עם תיירות ספורט; הוא מאפשר קליטת עובדים לא-מיומנים מהאזור. כל התכונות הללו נותנות לפרויקט עדיפות גבוהה כהשקעה אזורית.

בטבלאות 10 ו-11 מפורטים עלויות הפרויקט ומקורות המימון שלו. הנתונים (לרבות עלויות) הם משוערים, ונועדו לצורך המחשה בלבד.

טבלה 10 – עלויות הפרויקט (עלויות משוערות)				
סעיף	כמות	יחידה	עלות יחידה	עלות משוערת
חניה	1	דונם	80,000 ₪	80,000 ₪
שבילים	30	ק"מ	50,000 ₪	1,500,000 ₪
מים, ביוב, חשמל, תקשורת	1.5	דונם	180,000 ₪	270,000 ₪
שחזור				1,500,000 ₪
מרכז לימודי	200	מ"ר	4,500 ₪	900,000 ₪
ציוד ואבזור	200	מ"ר	2,500 ₪	500,000 ₪
עלויות נלוות לבנייה (soft costs)			15%	637,500 ₪
הפסדים ראשוניים			35%	1,885,625 ₪
סה"כ				7,273,125 ₪

מקור: מכון מילקן, 2012.

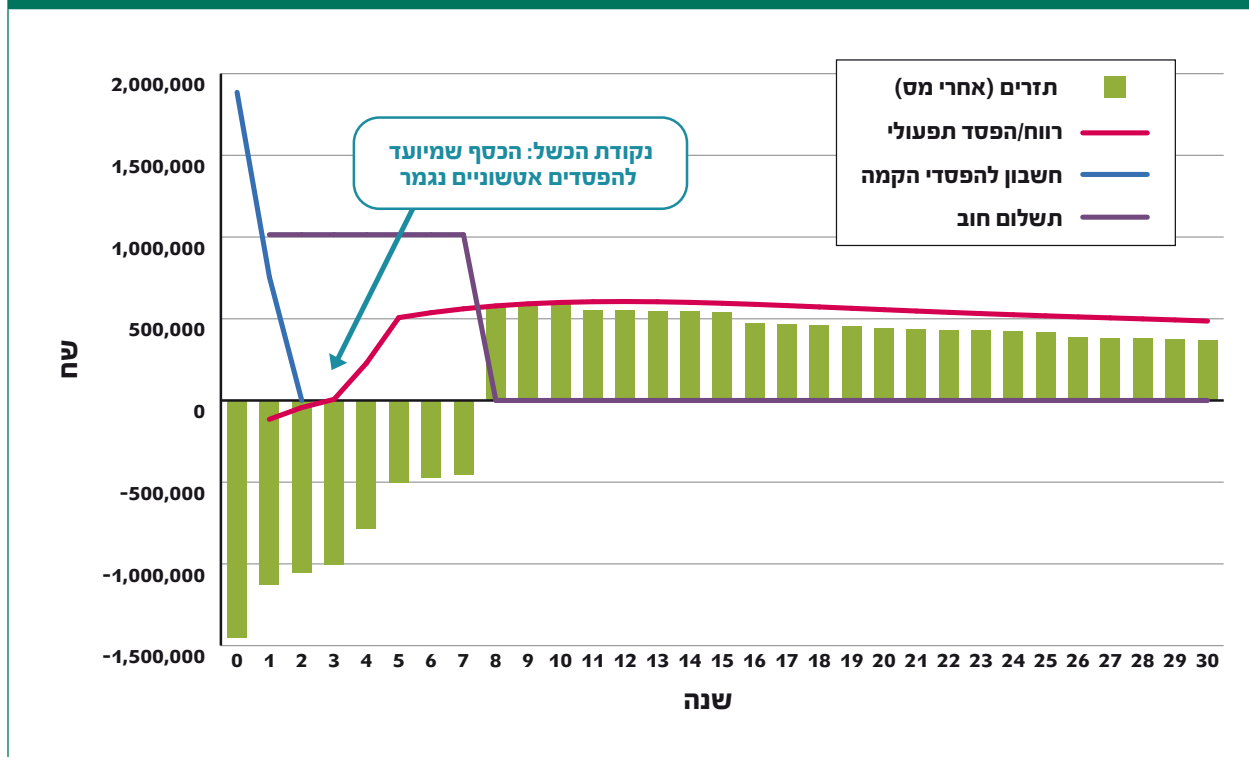
טבלה 11 - מקורות המימון לפרויקט		
מקור המימון	משקל	סכום מוערך
הון עצמי	20%	₪ 1,454,625
מענק הון למפעל תיירותי - החוק לעידוד השקעות	9.8%	₪ 712,500
הלוואה	70.2%	₪ 5,106,000
סה"כ		₪ 7,273,125

מקור: מכון מילקן, 2012.

אבחן שני תרחישים אפשריים, ובעזרת מודל תקבולים הכולל את הוצאות הפרויקט, הכנסותיו, תשלומי הריבית ומסים, ננתח את תזרים המזומנים השנתי של הפרויקט:

בתרחיש הראשון הפרויקט יממן את עצמו בהלוואה בנקאית בריבית פריים+5% (=9%) לתקופה של 7 שנים, בתשלום שנתי קבוע. בתרשים 18 ניתן לראות שבשנים הראשונות נטל החוב מכביד על תזרים המזומנים עד כדי כך שהכסף ששמנו בצד להפסדים ראשוניים נגמר כבר בשנה השנייה לפרויקט (ראו חץ), ולא יהיה כיצד להחזיר את ההלוואה. לפיכך, הפרויקט לא יכול לצאת לדרך, כל שכן לקבל את ההלוואה הנדרשת.

תרשים 18 - תזרים מזומנים - תרחיש א'



מקור: מכון מילקן, 2012.

בתרחיש השני, החוב של הפרויקט ניתן לו בריבית של פריים+1% (=5%) לתקופה של 20 שנים, בתשלום שנתי קבוע. במקרה זה שופרו תנאי ההלוואה הניתנת לפרויקט הודות לגוף חיצוני בעל איתנות פיננסית שקיבל על עצמו להיות ערב נוסף להלוואה. ב-5 השנים הראשונות ערב אותו גוף ל-100% מקרן ההלוואה הנותרת בכל שנה, ובשנים שלאחר מכן ל-50% מהקרן. בעבור העמדת הערבות, הפרויקט משלם עמלה של 75 נקודות בסיס (0.75%) מסכום הערבות שהגוף מעמיד (טבלה 12).³⁵

טבלה 12 - תנאי ערבות מגוף חיצוני

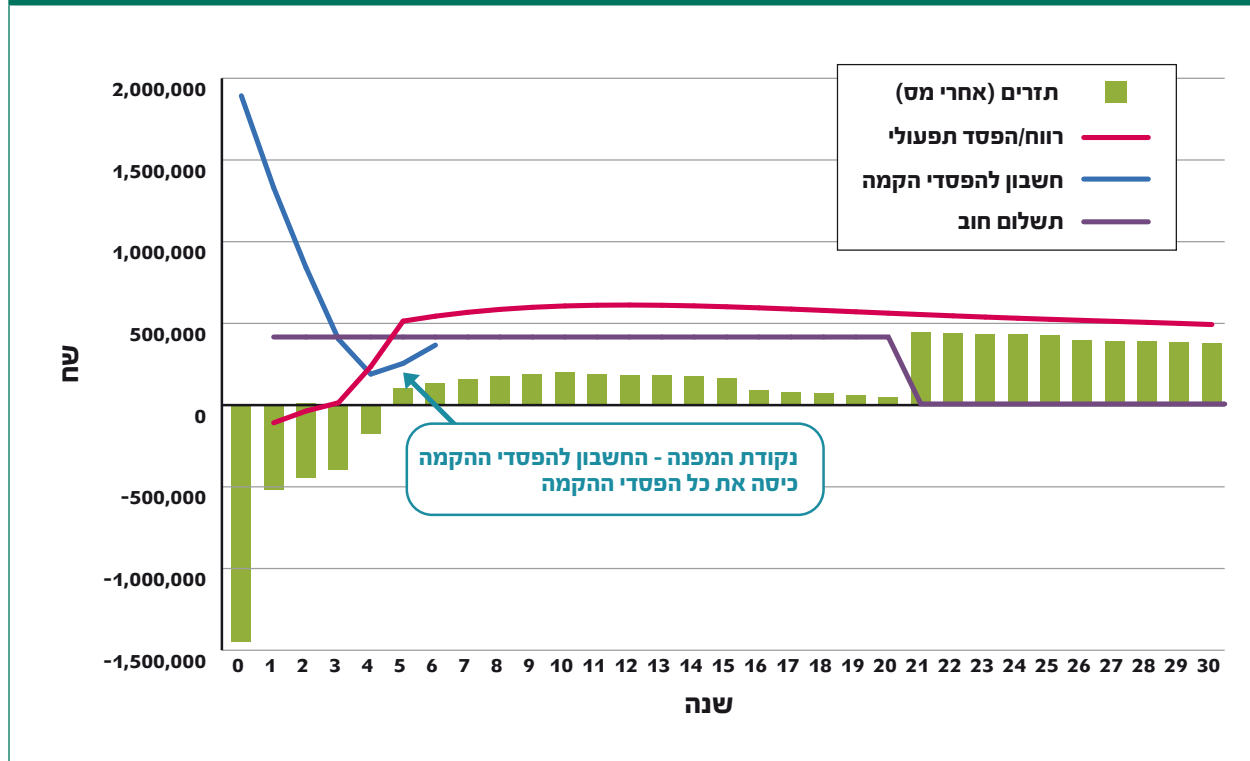
שנים	אחוזי ערבות על ההלוואה	עמלה
5-1	100%	0.75%
6+	50%	

מקור: מכון מילקן, 2012.

³⁵ דוגמאות נוספת לערבות שכזאת ניתן למצוא בדוח הכספי של קרן קלוורט (Calvert Foundation) לשנת 2011.

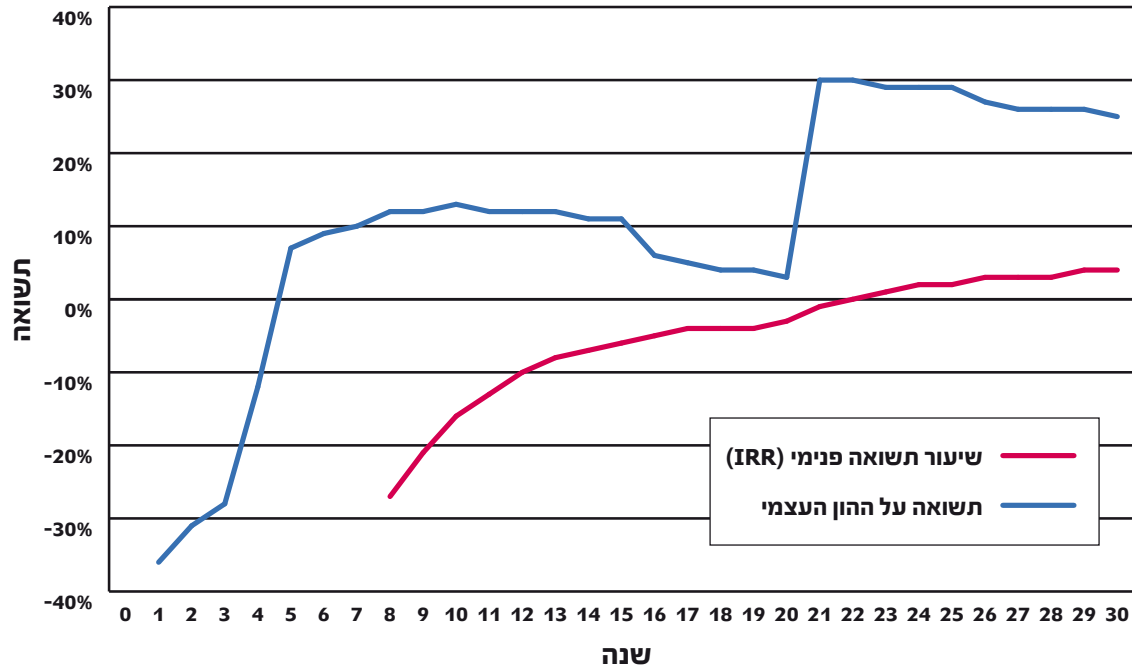
כעת, כשתשלומי הריבית נמוכים יותר ופזורים לאורך זמן, הפרויקט יוכל לעמוד בתשלומי החוב השנתיים ולהחזיק מעמד עד שיגיע לרווחיות (הקו האדום אינו יורד מתחת לציר האופקי), ואף יציע לבעליו החזר שווה ערך לתשואה שנתית של 4%, אם ימתין את כל התקופה הנתונה – 30 שנה לפחות. בתרשימים 19 ו-20 ניתן לראות מרכיבים עיקריים בתזרים המזומנים של התרחיש הנידון ואת התשואות בגין הפרויקט.

תרשים 19 - תזרים מזומנים - תרחיש ב'



מקור: מכון מילקן, 2012.

תרשים 20 - תשואות - תרחיש ב'



מקור: מכוון מילקין, 2012.

נספח ג' - קרנות הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים

טבלה 13 - קרנות סיוע לעסקים קטנים ובינוניים (רשימה חלקית)

קרנות הסוכנות היהודית ³⁶								אחרות	
מטרה	קרן דטרויט	קרן הון חוזר + השקעה	קרן מיאמי לפיתוח אור עקיבא	קרן פדרציית ניו-יורק לטיפוח יזמות בירושלים	קרן פיטסבורג בלב הגליל	קרן פדרציית ניו-יורק לישראל	קרן נס לעסקים בנגב	קרן גליל מערבי	קרנות צפונה ודרומה לעסקים
מטרה	הון חוזר + השקעה	הון חוזר + השקעה	הון חוזר + השקעה	לכל שימוש עסקי	הון חוזר + השקעה	הון חוזר + השקעה	הון חוזר + השקעה	הון חוזר + השקעה	הרחבת פעילות, העסקת עובדים חדשים, פיתוח וייצור של מוצרים חדשים, הגברת היצוא באופן ישיר או עקיף
קריטריונים	קידום עסקים באזור נצרת עילית, מגדל העמק והמועצה האזורית עמק יזרעאל, עדיפות לעוסקים בכלכלה ירוקה	קידום עסקים באזור-עקיבא	קידום עסקים בירושלים, בסביבתה ובמועצתה האזורית מטה יהודה, נדרש הון עצמי	קידום עסקים באזור כרמיאל והמועצה האזורית משגב	הקרן מתמקדת בעסקים (חדשים או קיימים) של עולים, נשים או שנמצאים באזורים שאין בהם קרן הלוואות של הסוכנות	עידוד פיתוח עסקי ויזמות באזור הנגב	קידום עסקים באזור עכו ובמועצה האזורית מטה אשר	מפעלי תעשייה ועוסקים מייצאים, כולל שירותים תומכי תעשייה מובהקים, בעלי מחזור מכירות שנתי של בין 3 מיליון ₪ ועד 80 מיליון ₪	קידום עסקים באזור עכו ובמועצה האזורית מטה אשר
סכום ההלוואות (ב₪)	עד 200,000 ₪	עד 200,000 ₪	עד 350,000 ₪	עד כ- 300,000 ₪	עד 200,000 ₪	עד 200,000 ₪	עד 300,000 ₪	עד 200,000 ₪	בין 350,000 ₪ ל-2 מיליון ₪
תקופת החזר	עד 6 שנים	עד 6 שנים	עד 6 שנים	עד 6 שנים	עד 6 שנים	עד 6 שנים	עד 6 שנים	עד 6 שנים	5 שנים
ריבית	פריים + 0.6%	פריים + 0.6%	פריים + 0.6%	פריים + 0.6%	פריים + 0.6%	פריים + 0.6%	פריים + 0.6%	פריים + 0.6%	פריים + 0.5%

³⁶ הסוכנות מפעילה קרן הלוואות לעסקים קיימים ולעידוד יזמים באזורי עדיפות לאומית בשיתוף קרנות פילנתרופיות של קהילות יהודיות בחו"ל, ולעתים גם בשיתוף מוקדי השטח של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים.

טבלה 13 - קרנות סיוע לעסקים קטנים ובינוניים (רשימה חלקית), (המשך)

אחרות		קרנות הסוכנות היהודית						
40% ביטחונות חומריים. נוסף על ערבות בעלים אישית על מלוא הסכום	ערבות הקרן עד 70% מההלוואה, היתר פרטני מול הבנק	ערבות הקרן עד 70% מההלוואה, היתר פרטני מול הבנק	ערבות הקרן עד 95% מההלוואה	ערבות הקרן עד 70% מההלוואה, היתר פרטני מול הבנק	ערבות הקרן עד 70% מההלוואה, ביטחונות עצמיים והיתר פרטני מול הבנק	ערבות הקרן עד 70% מההלוואה, היתר פרטני מול הבנק	ערבות הקרן עד 70% מההלוואה, היתר פרטני מול הבנק	ביטחונות
תקופת ארכה של עד 6 חודשים. בשנת 2011 העניקה קרן צפונה אשראי ל-175 עסקים בסכום כולל של 248 מיליון ש"ח, וקרן דרומה ל-98 עסקים בסכום כולל של 146 מיליון ש"ח ³⁸	50% עמלה מתעריפון הבנק; תקופת ארכה של עד שנה אחת	50% עמלה מתעריפון הבנק; תקופת ארכה של עד שנה אחת	50% עמלה מתעריפון הבנק; תקופת ארכה של עד שנה אחת	50% עמלה מתעריפון הבנק; תקופת ארכה של עד שנה אחת	50% עמלה מתעריפון הבנק; תקופת ארכה של עד שנה אחת	50% עמלה מתעריפון הבנק; תקופת ארכה של עד שנה אחת	50% עמלה מתעריפון הבנק; תקופת ארכה של עד שנה אחת	שונות

מקור: כהנוב, ש, 2012.

³⁷ Grace Period.

³⁸ דרומה- צפונה עידן העתיד בע"מ, 2011.

ביבליוגרפיה

- אליאב, מ'. 1978. ארץ ישראל ויישובה במאה הי"ט, 1777 – 1917. ירושלים: כתר.
- בי.די.אי. קופאס בע"מ. 2011. מפת חשבונות מוגבלים. www.bdi.co.il/SECURE/BdiMarket.asp?MrktMenu=landc_info=landSekerNo=11259andWCI=SekPirutTbl [נצפה ב-20 במאי 2012].
- בן-אליא, נ'. 2006. החוליה החסרה – שלטון אזורי בישראל. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, פרסום מס' 1/60.
- בנק ישראל. www.bankisrael.gov.il [נצפה ב-9 במאי 2012].
- ברנר, נ', א' חזן, א' רודיך-כהן וה' שמיד. 2010. סקר קרנות פילנתרופיה וגופי מימון בישראל לשנת 2006. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- ברנשטיין, ר'. ראש קואליציית נגב מטעם פדרציית מיאמי. שיחה בתאריך 26.6.12.
- גדרון, ב', י' אלון, א' שלנגר ור' שורץ. 2006. מגזר הקרנות הפילנתרופיות וארגוני המימון בישראל. באר שבע: המרכז הישראלי לחקר המגזר השלישי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- דרומה-צפונה עידן העתיד בע"מ. 2011. דוח שנתי.
- חסקי-לוונטל, ד' ופ' קבלו. 2009. מהנדיב הידוע ועד הקרן החדשה לישראל: ערוצי תרומה לארץ ישראל ולמדינת ישראל משלהי התקופה העות'מנית ועד היום. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- יאגו, ג' ות' מגולה. 2007. חידושים פיננסיים עבור שיקום כלכלי ופיתוח בצפון ישראל – דוח מעבדת מחקר לחידושים פיננסיים. ירושלים: מכון מילקן.
- כהנוב, ש'. 2012. סקירת כלי סיוע בתחום האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. ירושלים: תוכנית העמיתים קורת-מכון מילקן.
- לחמן-מסר, ד', בשיתוף א' כץ וצוות החשיבה להשקעות חברתיות. 2011. שוק הון חברתי לישראל: יד הנדיב.
- למ"ס. 2010. בין מרכז לפריפריה – ממצאים נבחרים מ"דוח פני החברה בישראל" מס' 3. הודעה לעיתונות, מבוססת על נתוני 2008. ירושלים.
- למ"ס. 2011. הגירה פנימית בין יישובים, לפי מחוז וקבוצת אוכלוסייה. שנתון סטטיסטי לישראל, לוח 2.17. ירושלים.
- למ"ס. 2012. סקר כוח אדם לרבעון ראשון. לוחות 1.11–1.16. ירושלים.
- מבקר המדינה. 2007. דוח שנתי 58ב. ירושלים.
- מבקר המדינה. 2008. דוח שנתי 59ב. ירושלים.
- מואב, ע' וי' ריינגוורץ. 2006. חוק עידוד השקעות הון בישראל: התעסוקה באזורי הפיתוח בשנים 1984–2004. ירושלים: מרכז שלם – המכון החברתי-כלכלי.
- מכון מילקן. 2008. מסמך מסכם של חברת 4D Vision ומכון מילקן על פיתוח כלכלי בגליל.
- מכון מילקן. 2011. מצגת לקרן היסוד.
- מכון ראות. 2010. חזון ישראל 15: קפיצת מדרגה של הפריפריה. תל-אביב.
- מלניק, א' וק' שמחוני-בוניאל. 2006. ביטחונות וערבויות בהלוואות. תל-אביב: איגוד הבנקים.
- מרכז הנגב לפיתוח אזורי, והרשות לפיתוח הנגב. 2007. שנתון סטטיסטי לנגב. באר שבע.

- משרד האוצר. 2009. פריפריה כעדיפות לאומית, עיקרי התקציב. ירושלים.
- משרד התמ"ת. 2005. התעשייה בישראל לפי מחוזות גאוגרפיים, מנהל מחקר וכלכלה.
- משרד התמ"ת. 2011. סיכום שנת 2011, מרכז ההשקעות.
- משרד התמ"ת. 2012. תוכניות תמיכה במו"פ 2011–2012 של משרד המדען הראשי.
- נבון, ג' ור' פריש. 2009. השפעת החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה על התוצר, התעסוקה וההשקעה: ניתוח אמפירי בנתוני מיקרו. ירושלים: בנק ישראל.
- פיט, ג'. 2011. "עסקים חברתיים בארגונים חברתיים בישראל: סוגיות בהתאגדות ובמיסוי". מעשי משפט, כרך ד': 185–204.
- קורת – קרנות לפיתוח כלכלי. www.kiedf.org [נצפה ב-10 במרץ 2012].
- קפלן, ק'. מנכ"ל קרנות קורת ישראל, במסגרת מפגש עם עמיתי קורת–מכון מילקן, אוקטובר 2011.
- שמיד, ה' וא' רודיק. 2009א. הפילנתרופיה בישראל: לקט מספרים ונתונים. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שמיד, ה' וא' רודיק. 2009ב. פילנתרופיית העילית בישראל: מאפיינים, מניעים ודפוסי תרומה. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- שמעוני, ב'. 2008. עסקים ופילנתרופיה חדשה בישראל – אתנוגרפיה של תורמים גדולים. ירושלים: המרכז לחקר הפילנתרופיה בישראל, האוניברסיטה העברית בירושלים.
- תבור – כלכלה ופיננסים בע"מ. www.tavor.biz/small_medium_business_fund.asp [נצפה ב-20 ביוני 2012].
- Accion. www.accion.org [accessed: March 10, 2012].
- Anheier, H. K. and D. Leat. 2006. Creative Philanthropy: Towards a New Philanthropy for the Twenty-First Century. New York and London: Routledge.
- Anheier, H. and R. List. 2005. A Dictionary of Civil Society, Philanthropy and Non-Profit Sector. London: Routledge.
- Bloomberg. www.bloomberg.com/quote/BLS:IND [accessed: June 23, 2012].
- Bloomberg New Energy Finance. 2010. Crossing the Valley of Death: Solutions to the Next Generation Clean Energy Project Financing Gap.
- California State Treasurer. www.treasurer.ca.gov/cpcf [accessed: March 10, 2012].
- Calvert Foundation. www.calvertfoundation.org [accessed: March 10, 2012].
- Charity Commission. "Charities and Investment Matters: A Guide for Trustees". www.charitycommission.gov.uk/publications/cc14.aspx [accessed: February 5, 2012].
- Cooch, S. and M. Kramer. 2007. Aggregating Impact: A Funder's Guide to Mission Investment Intermediaries. Boston, MA: FSG Social Impact Advisors.
- Deep, A. and P. Frumkin. 2001. The Foundation Payout Puzzle: The Hauser Center for Nonprofit Organizations. Cambridge, MA: The Kennedy School of Government, Harvard University.

- Foundation Center. 2010. The Global Role of U.S. Foundations.
- Foundation Center. 2012a. Foundation Growth and Giving Estimates.
- Foundation Center. 2012b. "Top 100 U.S. Foundations by Asset Size". foundationcenter.org/findfunders/topfunders/top100assets.html [accessed: June 15, 2012].
- Freshfields Bruckhaus Derringer. 2005. A Legal Framework for the Integration of Environmental, Social and Governance Issues into Institutional Investment. Geneva: UNEP Finance Initiative.
- General Assembly. 2011. www.generalassembly.org/program/info/the-israel-opportunity-for-federation-endowment-investing [accessed June 23, 2012].
- Hope Consulting. 2010. Money for Good: The US Market for Impact Investments and Charitable Gifts from Individual Donors and Investors.
- IRS. "Examples of Program-Related Investments". Department of the Treasury, Internal Revenue Service. www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-04-19/pdf/2012-9468.pdf [accessed: April 22, 2012].
- The Jewish Federations of North America: www.jewishfederations.org [accessed: May 26, 2012].
- Lawrence, S. 2006. Doing Good with Foundation Assets: An Updated Look at Program-Related Investments. The Foundation Center.
- OECD. 2007. Competitive Regional Clusters – National Policy Approaches. OECD Reviews of Regional Innovation. OECD Publishing.
- OECD. 2009a. How Regions Grow: Trends and Analysis. OECD Publishing.
- OECD. 2009b. Regions Matter – Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth. OECD Publishing.
- OECD. 2010. Regional Development Policies in OECD Countries. OECD Publishing.
- OECD. 2011. OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies. OECD Publishing.
- Olsen, S. and W. Tasch. 2003. Mission Related Investing: A Workshop for Foundations. Investors' Circle Foundation.
- Potter, J., G. Miranda, P. Cooke, K. Chapple, D. Rehfeld, G. Theyel, D. Kaufmann, M. Malul and M. Rosenboim. 2012. "Clean-Tech Clustering as an Engine for Local Development: The Negev Region, Israel". OECD Local Economic and Employment Development Committee. France: OECD Publishing.
- Putnam, R. D. 1995. "Bowling Alone". *Journal of Democracy* 6(1): 65–78.
- Silber, I. and Z. Rosenhek. 1999. The Historical Development of the Israeli Third Sector. Beer Sheva: Ben-Gurion University of the Negev.
- The Social Investment Task Force. 2000. www.socialinvestmenttaskforce.org/downloads/SITF_Oct_2000.pdf [accessed: February 5, 2012].

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org