

תקציר מנהלים

ביטוח אשראי ליצואנים, טווח בינוני וארוך

רוית נוראל

עמיתת קורת – מכון מילקן

מחקר זה בוצע בין השנים 2010-2011 במסגרת מדיניות מחלקת ערבויות המדינה לתמיכה ביצוא. בעת כתיבת המחקר יושמו חלק מן ההמלצות שנוסחו בו. המחקר מתעד תהליך שנעשה במחלקת ערבויות המדינה, ומסכם חלק מהפעילות השנתית של המשרד בתחום ביטוחי האשראי ליצוא בטווח הבינוני והארוך.

ברצוני להודות לצוות תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן ובפרט לסטיבן זכר שהנחה את כתיבת העבודה ותרם רבות מהידע שלו בתחום מימון הפרויקטים. אני מודה לחברות "בססח", "כלל ביטוח אשראי" ו"אשרא" על שיתוף הפעולה והידע הרב שקיבלתי מהן על אודות ביטוחי אשראי ליצואנים. תודה מיוחדת לאריק ברונשטיין ושירי גרנות על התווית הדרך ועל ההשמה תחת הנחייתם במחלקת ערבויות המדינה.

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 המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל 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 לכתיבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים[™] במכון מילקן.

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

תוכנית עמיתי 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.

תקציר מנהלים

המסחר הבינלאומי והיצוא חשובים למשק רבים ובפרט למשקים קטנים ופתוחים כמו המשק הישראלי, שבהם פירמות השואפות לצמיחה חייבות לפנות לשוק הגלובלי בשל הביקוש המקומי המוגבל. ואכן, מזה כשלושה עשורים מהווה היצוא מרכיב משמעותי מהתמ"ג של מדינת ישראל. הדינמיות של היצוא הישראלי שימרה את יתרונותיו התחרותיים וניצלה שינויים מקרו-כלכליים: הרכב הסחורות שונה מתוצרת חקלאית ליצוא מבוסס תעשייה עתירת טכנולוגיה והון אנושי מפותח, ויעדי היצוא השתנו מהרכב ריכוזי (בשנת 1950 הופנה כ-70% מהיצוא הישראלי ליבשת אירופה) להרכב מגוון, המתחלק באופן שווה כמעט בין יבשות אירופה, אמריקה ואסיה.

עסקות סחר בינלאומי הן מורכבות ומאתגרות מטבען, בפרט כאשר מדובר בעסקות אשראי לטווח בינוני וארוך (מעל שנה). ככל שמשך העסקה עולה גדלים הסיכונים, גדלה אי-הוודאות לגבי היציבות הפוליטית והמסחרית של הקונה, וגדלה התנודתיות בשערי החליפין של השוק. הקושי לחזות שינויים בכל אחד מגורמי הסיכון בטווח הארוך, הופך את עסקות הסחר הבינלאומי למסוכנות מאוד ואת הסחר עצמו למשימה מורכבת ולעתים אף בלתי אפשרית.

מאחר שעסקות יצוא לטווח בינוני וארוך עם מדינות מתפתחות הן בעלות פרופיל סיכון גבוה, הבנקים מתנים את מימון העסקות בקבלת ביטוח אשראי. פוליסת הביטוח מהווה בטוחה לפיצוי כספי ליצואן ולגורם המממן, במקרה שהיבואן אינו עומד בהתחייבותו לתשלום, ובכך היא משנה את פרופיל הסיכון של עסקות אלו. על כן, פוליסת ביטוח אשראי מהווה מוצר סטנדרטי ומשלים במימון עסקות יצוא, ופעמים רבות קיומה של עסקה מסחרית בינלאומית מותנה בקבלת ביטוח מסוג זה. עם זאת בשל הסיכונים הגבוהים הקיימים בשוק ביטוח אשראי ארוך טווח, גם חברות הביטוח מצמצמות את פרופיל העסקות שהן מוכנות לבטח.

בשל האינטרסים המדיניים לתמיכה ולעידוד היצוא (כגון יצירת מקומות תעסוקה במשק, היבטים דיפלומטיים, צמיחה כלכלית ועוד), ומאחר שמימון וביטוח אשראי חיוניים לקיומן של עסקות יצוא, רובן המוחלט של ממשלות המדינות המפותחות נוהגות לתמוך ביצואנים בתחום ביטוח האשראי. הדבר נעשה באמצעות חברות ממשלתיות הקרויות Export Credit Agencies (ECA's). חברות ה-ECA's חשובות בשל שני היבטים עיקריים:

- 1. יצירת היצע האשראי (או הגדלתו)** – פרופיל העסקות לטווח ארוך שמבטחות החברות הפרטיות מצומצם מאוד (לעתים אפילו אינו קיים) ביחס לאלו שמבטחת החברה הממשלתית. תפקיד חברות ה-ECA's אף מתחזק בעתות משבר כלכלי, כאשר החברות הפרטיות מצמצמות את פעילותן דווקא בשעה שהיצואנים זקוקים להן ביותר.
- 2. הפחתת עלויות המימון** – חברות ה-ECA's נתמכות לרוב על ידי ערבות ממשלתית, שפעמים רבות מוזילה את עלויות העסקה של היצואנים בשל הקצאת ההון הנמוכה יחסית לה נדרש הגורם המממן. בשל שתי סיבות אלו, קבלת ביטוח מחברת ECA קובעת פעמים רבות, הלכה למעשה, אם העסקה תצא לפועל. שוק ביטוח האשראי ליצואנים מורכב בארץ משלוש חברות ביטוח: "אשרא" – החברה הישראלית לביטוח יצוא בע"מ" (להלן: אשרא), שהיא חברת ה-ECA הממשלתית (המהווה כ-20% משוק הביטוח לעסקות יצוא); "בססח" – החברה הישראלית לביטוח אשראי בע"מ" (להלן: בססח); ו"כלל ביטוח אשראי בע"מ" (להלן: כלל ביטוח אשראי).¹ אם מחלקים

¹ שלוש אלה מהוות יחד כ-80% מהשוק. הנתונים נלקחו מהדוח הכספי של חברת אשרא. נתונים מדויקים יותר על היקפי הפעילות של חברות כלל ובססח בתחום היצוא אינם ניתנים לפרסום בשל סודיות מסחרית.

את שוק ביטוח האשראי לשוק לטווח קצר ולשוק לטווח בינוני-ארוך, קל לראות שחברת אשראי מעניקה ביטוח אשראי לטווח זמן בינוני וארוך, אך חברות הביטוח הפרטיות פועלות בעיקר בטווח הקצר, ולמעשה רוב מסגרות האשראי שהן מעניקות הן עד 180 יום בלבד.² אם כן, בשוק ביטוח האשראי לעסקות בטווחי זמן של מעל שנה פועלת כיום בארץ חברת ביטוח יחידה, שהיקף פעילותה ומדיניותה תלויים ישירות בממשלה.

בשיחות עם יצואנים על אודות שוק ביטוחי האשראי לטווח בינוני וארוך, הועלתה הטענה שהיצואן הישראלי עומד בחיסרון מול מתחריו מהעולם, דבר המתבטא בקושי להתמודד במכרזים בינלאומיים. היצואנים העלו סיבות שונות למצב זה: היצע אשראי נמוך בכלל ובפרט ליצואנים קטנים, דרישת אשראי למרכיב ישראלי גבוה בעסקות המבוטחות, ודרישת הבנקים המממנים למחירי מימון גבוהים ביחס למתחרים בעולם (גם לאחר קבלת ביטוח של חברת אשראי). היצואנים טענו כי גורמים אלו מחייבים אותם פעמים רבות לפנות לקבלת מימון דרך חברות זרות ולהסיט את גורמי היצואן לאותן מדינות. מבין הגורמים שצינו היצואנים, התמקדתי בשני פרמטרים עיקריים:

1. דרישת סף למרכיב ישראלי בעסקות המבוטחות על ידי אשראי: נכון למרץ 2010, הדרישה למרכיב ישראלי מינימלי

בעסקות יצוא עמדה על 40%–60%.³ מהשוואה בינלאומית עולה כי מדיניות ממשלת ישראל היא שמרנית. בעוד רוב המדינות מאפשרות בחינה פרטנית של עסקות עם מרכיב לאומי נמוך, מדינת ישראל אינה בוחנת עסקות כאלה. למדיניות המרכיב הלאומי יש חשיבות לאומית ואסטרטגית ביכולת האיזון בין פרויקטים שתורמים למשק הישראלי ובשמירה על התחרותיות של היצואן הישראלי. למדיניות יש השפעה רוחבית על הסקטורים השונים. ענפי ההייטק (כגון תוכנה ומכשור רפואי) יכולים לעמוד בדרישות הסף, משום שהם מתבססים בעיקר על טכנולוגיה, אולם סקטורים אחרים (כגון תשתיות, חקלאות ומים) מתקשים בזה משום שלצד טכנולוגיה ותכנון ישראלי, הם משלבים במוצריהם חומרי גלם (צינורות, בטון, ברזלים ועוד) וכוח עבודה בלתי מיומן. משום כך, בפרויקטים מסוג זה דרישת המרכיב הישראלי עשויה למנוע את קבלת הביטוח ואת קיום העסקה, ולהביא לפגיעה בהתפתחותם של סקטורים מסוימים, אף על פי שהם משלבים טכנולוגיה מתקדמת שבה למדינת ישראל יש יתרון יחסי ושם עולמי.

2. היצע ביטוחי האשראי לטווח בינוני וארוך על ידי חברות ישראליות: ההיצע ניתן בעיקרו על ידי חברת אשראי,

והשוק הפרטי איננו מהווה חלק מהיצע האשראי לטווחים אלה. היקף הביטוחים של חברת אשראי נקבע על פי גובה הערבויות שמקצה הממשלה לחברה. מהשוואה בינלאומית (לשנת 2009) של היקף הערבויות הממשלתיות ליצוא ביחס לתוצר, לטווח זמן בינוני וארוך, עולה שהממוצע עומד על 1.75% ואילו היקף החשיפה במדינת ישראל הוא 0.36% בלבד.⁴ זהו האחוז הנמוך ביותר בין הארצות שנכללו בהשוואה. נוסף על כך, במהלך השנים האחרונות ובעקבות המשבר הכלכלי, חלה מגמה של הרחבת היקף הערבויות הממשלתיות במרבית הארצות. חסרון נוסף בהיצע האשראי לטווח בינוני וארוך בישראל נובע מהיעדרות פעילות של מבטחים פרטיים, לעומת מדינות אחרות שבהן פועלות חברות פרטיות בתחום.

² הנתונים המדויקים אינם מפורסמים לציבור.

³ עקב המלצות מחקר זה ועבודת מחלקת ערבויות המדינה ביחידת החשב הכללי, ירד ערך הסף ל-20%–30%. להרחבה ראו פרק 7 להלן.

⁴ הנתונים נלקחו מאיגוד ברן.

על מנת להגדיל את כושר התחרות של היצואן הישראלי מול מתחריו, ולעודד את פיתוח היצוא הישראלי והצמיחה במשק, ניתן לפעול במספר מישורים כמפורט להלן.

הגמשת דרישת הסף למרכיב ישראלי: מומלץ להגמיש את דרישת הסף למרכיב ישראלי, ובפרויקטים שבהם שיעור המרכיב נמוך מערך הסף של 40% ייבחן אישור הפרויקט בהתאם לסקטור, לסיכון העסקה ולתרומתה הכוללת למשק (מקומות תעסוקה, תקבולי מיסים ועוד). כך תאזן הממשלה בין הרצון לעודד שימוש בתוצרת מקומית ובין הצורך לשמור את תחרותיות היצואן הישראלי במערכת הגלובלית ולאפשר פיתוח של סקטורים שונים במשק. הגמשת הדרישה תגדיל את מגוון העסקות שיכולות לעמוד בתנאי הסף ולקבל ביטוח מחברת אשרא, וכך תגבר התחרותיות של היצואן הישראלי בסקטורים השונים ויפחת התמריץ לחיפוש ביטוחים של חברות זרות.

הרחבת היקף הערבות הניתן לחברת אשרא: מומלץ להגדיל את היקף הערבויות הניתן לחברה, כך שידמה לממוצע במדינות המפותחות. עם זאת כיוון שמדובר על הגדלת היקף הפעילות של החברה פי שלושה (מ-1.25 מיליארד דולר לכ-4 מיליארד דולר), רצוי לבצע את התהליך באופן הדרגתי. בד בבד יש לוודא שהרחבת היקף הערבויות אינה באה על חשבון איכות העסקות המאושרות בחברה, ושרמת הסיכון של התיק הכולל מתאימה למדיניות הרצויה.

תמרוץ החברות הפרטיות לכניסתן לשוק: שילוב החברות הפרטיות בשוק זה יסייע בהגדלת היצע האשראי ליצואנים ויהווה אלטרנטיבה לחברת אשרא, שעד היום היא המקור היחיד לקבלת אשראי ארוך. לכניסת החברות הפרטיות יש יתרונות נוספים: **קיום תחרות** – כניסת חברות פרטיות תגרום לתחרות, שתהווה תמריץ להתייעלות ולשיפור השירות הניתן ליצואנים; **מאגר נתונים גלובלי** – החברות הפרטיות הן בבעלות חלקית של חברות ביטוח אשראי עולמיות, דבר שמהווה יתרון בגישה לנתונים פיננסיים וביכולת חיתום מסחרית טובה; **גמישות גבוהה** – אם החברות הפרטיות יפעלו בשוק באופן עצמאי, יתאפשר מענה בהתאם לביקושים וללא אילוצי התקנות הממשלתיות והארגונים הבינלאומיים. פלטפורמה שנבחנה ליישום המלצה זו מתוארת להלן בפרק 7, ובבסיסה תוכנית לחלוקת הסיכונים בין הממשלה והחברות הפרטיות. במהלך השנה, בד בבד עם כתיבת מחקר זה ובהתאם לממצאים ולהמלצות העולים ממנו, וכחלק מהמדיניות של מחלקת ערבויות המדינה ואגף החשב הכללי לתמיכה ביצוא הישראלי, הוחלט במשרד האוצר ליישם מדיניות אקטיבית בתחום היצוא. חלק מהצעדים שנקטו נוגעים לפרמטרים ולקשיים שהועלו במחקר זה. להלן החלטות משרד האוצר, על ידי החשב הכללי, שנעשו במהלך שנת 2011:

- 1. הורדה של המרכיב הישראלי המינימלי בעסקות יצוא המבוטחות על ידי חברת אשרא ל-30%.** עוד הוחלט כי עסקות שהתכולה הישראלית בהן היא בין 20%–30% ידונו באופן פרטני על ידי החשב הכללי ויקבלו אישור בהתאם לאינטרס והתועלת הלאומית הנובעת מהן.
- 2. הגשת בקשה** לוועדת הכספים להעלאת היקף הערבויות הניתנות לחברת אשרא. ב-18 במאי 2011, בעקבות בקשת משרד האוצר, אישרה ועדת הכספים להרחיב את היקף הערבויות הניתנות לחברת אשרא בחצי מיליארד דולר, מ-1.25 מיליארד ל-1.75 מיליארד.
- 3. חתימה על הסכם שיתוף פעולה** בין הממשלה לבין חברות ביטוח האשראי הפרטיות הפועלות בישראל. במסגרת הסכם, הממשלה תשתתף בכיסוי ביטוח הסיכונים של יצואנים ישראלים לטווח בינוני (מעל שנה ועד חמש שנים) בהיקף של עד מיליארד ₪.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org