

מגיאוו/ביו-פוליטיקה להסכמים בין ממשלות (G2G) ושותפות ציבורית-פרטית (PPP):
התפקיד הייחודי של אקו סיסטם האימפקט הישראלי באתיופיה

ד"ר שלי גוטפריד רו"ח אמיר סבהט
מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית

נובמבר 2022

תקציר מנהלים

1. מטרת המחקר ותרומתו

יחסי ישראל-אתיופיה כוננו לראשונה בשנת 1956. ישראל התייחסה באופן מסורתי לאתיופיה כמדינה רבת חשיבות מבחינה פוליטית ובהיבט הגיאוגרפי-אסטרטגי. מערכת היחסים התאפיינה בדומיננטיות המדינה, ראשית, מבחינת ההתערבות הממשלתית בשני הצדדים, בעיקר בביטוייה דרך גלי העלייה הגדולים מאתיופיה. שנית, מאז שנות ה-90 המוקדמות, תפקיד המדינה הוגדר הן ביחס לאינטרס האסטרטגי הגיאוגרפי-פוליטי באתיופיה ובמדינות המקיפות אותה, והן ביחס לעניין של אתיופיה בישראל במסגרת מסלול הפיתוח המואץ של האחרונה.

שיתוף הפעולה המדינתי הוביל לברית פוליטית ולשיתוף פעולה כלכלי ממוסד, בעיקר בתחומי חקלאות וטכנולוגיה. יחד עם זאת, ההתקדמות הממשית ביחסים נעשתה מחוץ למסגרת הממשלתית; היו אלה שחקנים עסקיים פרטיים בשני הצדדים שהתוו קשרים עמוקים ויחסי גומלין בתחומי החקלאות, התשתיות, הבריאות, המים, התעשייה המסורתית והתקשורת. יתר על כן, כיוון ששתי המדינות חולקות מאפיינים כלכליים-פוליטיים דומים, של קשרים הדוקים בין המדינה לשוק, עם שליטת המדינה ועליות השוק המואצת, היחסים עוצבו, במידה רבה, על ידי שותפות ציבורית-פרטית (Public-Private Partnership).

כיום, מערכת היחסים בין ישראל לאתיופיה היא נדבך משמעותי במדיניות הלאומית של ישראל. אתיופיה היא מדינת מפתח במערך החוץ של ישראל ביבשת, פוליטית כמו גם כלכלית. סדרת החלטות ממשלה מהשנים 2014-16 הדגישה את הצורך בחיזוק היחסים בין ישראל לאפריקה, הידוק הקשרים הדיפלומטיים, הרחבת השותפויות המסחריות וגיוון בשיתופי הפעולה בין השווקים. למרות זאת, מערכת היחסים ישראל-אתיופיה, ובמיוחד הקשרים בין הסקטור הציבורי לסקטור הפרטי, על אף שמסוקרים בתקשורת ובדוחות ממשלתיים ועסקיים, לא נחקרו בזירה האקדמית ולא נותחו לעומק בפריזמת הכלכלה הפוליטית הבינלאומית. כתוצאה מכך, נושאי מפתח שיכריעו את אופי היחסים בעתיד, דוגמת מסלולי הפיתוח המרכזיים של אתיופיה ביחס ליכולות הישראליות וליתרון התחרותי הישראלי, קונפליקטים פנימיים בשני הצדדים המשפיעים על יחסי המסחר, ואתגרים כלכליים פוליטיים המעצבים את מבני הכוח, מסוקרים בצורה אקראית ולא רציפה או נותרים ללא מענה. כיוון שהיחסים, בזירה הציבורית כמו גם הפרטית, הם פרודוקטיביים ובעלי חשיבות אסטרטגית לשני הצדדים, המחקר מתעתד לנתח אותם, ולספק כלים למדיניות לאומית בר-תקיימא וארוכת טווח.

בשנים האחרונות אנחנו עדים לממד מפתח בשותפות ציבורית-פרטית: העלייה הגלובלית של השקעות האימפקט, המקדמות עשייה פוזיטיבית סביבתית וחברתית מדידה, לצד רווח כלכלי. היבשת האפריקאית ובעיקר אתיופיה מציעות את אחת הזדמנויות ההשקעה האטרקטיביות והבלתי ממומשות כיום. השקעות אימפקט באזור הן בעלות פוטנציאל לעשיית 'שינוי לטוב', שיוכל לסייע בהתגברות על קונפליקטים אזוריים, ובד בבד להדהד אפקטים כלכליים וחברתיים נרחבים עבור האוכלוסייה, תוך יצירת רווח לשחקנים העסקיים. היזמות והחדשנות של אקו-סיסטם האימפקט הישראלי, כמו גם הדיון הבולט על החשיבות הקריטית של השקעות אימפקט בתקופה זו, מהווים תשתית אופטימלית לשיתוף פעולה כזה. עדיין, אקו-סיסטם האימפקט הישראלי נרתע מלחדור לשוק האתיופי ולשתף פעולה עם חברות מקומיות שם, והפוטנציאל רחוק מלהיות ממומש. הפחד מהלא נודע והמחסור בסיפורי הצלחה ישראלים באתיופיה בשדה האימפקט הרחב הם סיבה מרכזית להימנעות זו. שדה האימפקט עצמו עודנו קרקע בתולית באקדמיה כמו גם במחקרים ציבוריים אחרים, ואין מקור מידע מגובש שיספק מידע קונקרטי שיתורגם לעשייה אופרטיבית, ישרטט אפיקי שיתוף פעולה, יגדיר את שחקני המפתח וימפה את ההזדמנויות כמו גם את המכשלות. זו מטרתו המוצעת של המחקר.

תרומתו היישומית הפוטנציאלית של המחקר היא משולשת: ראשית, לקדם ולהעמיק פעילותו של אקו-סיסטם החדשנות והאימפקט בישראל באמצעות זירה חדשה יחסית ורווית פוטנציאל. שנית, לשמש ככלי מדיניות לאומית במסגרת מאמצים מדינתיים קיימים, למפות ולהתוות את האופנים בהם יכולים שחקנים ישראלים פרטיים, ובאופן ספציפי - שחקני אימפקט, למנף אינטרסים של המדינה ולהיתמך על-ידה, ובכך, באמצעות זירת האימפקט הישראלי, לסייע להעמיק את קשריה של ישראל עם חלק ניכר ממדינות אפריקה ולמצב את ישראל כשחקן ייחודי בזירת האימפקט הגלובלית. שלישית, הערך החברתי של תוצרי המחקר מטיל זרקור חלוצי על אזרחים ישראלים יוצאי אתיופיה אשר עשויים להוות עוגן מהותי במימוש והרחבת האימפקט של אקו-סיסטם היזמי-טכנולוגי בישראל ובאתיופיה, ובכך לתרום, למעשה, להידוק הקשר הפנים-חברתי בישראל.

2. שיטת המחקר

שיטת המחקר מורכבת מארבעה נדבכים. הנדבך הראשון הוא סקירת ספרות, החוקרת את טבען של השקעות אימפקט והגורמים המאפשרים שלהן, מזווית הכלכלה הפוליטית הבינלאומית, תוך התמקדות באסכולת הכלכלה המוסדית החדשה (New Institutional Economics – NIE). הנדבך השני הוא אנליזה כמותנית שנועדה לספק תמונה השוואתית של הכלכלה האתיופית בראי הסיכונים וההזדמנויות לאקו-סיסטם האימפקט הישראלי. זאת תוך שימוש באינדקסים כלכליים משולבים, אשר נבנו על מנת לתת ביטוי כמותני לאינדיקטורים משפיעים; ניתוח מאקרו סטטיסטי של מגוון דוחות ומסדי נתונים בינלאומיים; וניתוח מיקרו של מדגם חברות ישראליות הפועלות באתיופיה. הנדבך השלישי הוא עבודת שטח, שנערכה בישראל, אתיופיה ושוויץ על מנת לשרטט אפיקי אימפקט מרכזיים, תמיכות ממשלתיות בשיתופי הפעולה, תהליכים שהוצאו לפועל ושחקני המפתח. לשם כך נערכו כ-79 ראיונות עם שחקני מפתח בשדות שונים, כולל ממשלות, סוכנויות מדינתיות, ארגונים בינלאומיים, גופים אזרחיים, קרנות אימפקט ושחקנים עסקיים. השאלות עסקו בפעילות בשוק האפריקאי, רשתות המידע וההתקשרות המרכזיים, היתרונות העסקיים בזירה האתיופית, דרכי המדידה, הצרכים

וההזדמנויות, המכשולים, וההשוואה למדינות מתפתחות אחרות. הנדבך הרביעי הוא מודל אופטימיזציה מבוסס דאטה ייחודי שנאסף באתיופיה, נבנה ונותח בשיטות עיבוד מידע מתקדמות. תוך סקירת שלושה מקרי בוחן, בתעשיות הבריאות הדיגיטלית, החקלאות והטכנולוגיה הפיננסית, ינסה המודל להציע ערוצי שיתופי פעולה מיטבי בין אקו-סיסטם האימפקט הישראלי לתעשייה האתיופית.

3. ממצאים מרכזיים וחשיבותם

הממצאים המרכזיים של המחקר, בהתאם לשיטות המחקר לעיל, נחלקים לארבעה סוגים: ניתוח בראי הכלכלה הפוליטית הבינלאומית, תוצרים סטטיסטיים, המלצות אופרטיביות לחברות ישראליות ומסקנות מבוססות-דאטה בזירת האימפקט באתיופיה. בצד הכלכלה הפוליטית הבינלאומית עולה כי מחסור בגורמים מאפשרים (enablers), כמו מוסדות חזקים ופלטפורמות דאטה, הוא, בין היתר, חסם למשקיעי אימפקט. זאת בשעה שהאויים מעלה את צורך השעה וחשיבותם של היעדים לפיתוח בר-קיימא (Sustainable Development Goals -SDG). היבשת האפריקאית בכלל, ואתיופיה בפרט הן קרקע פורייה למשקיעי אימפקט, אשר מעבר לרווחים, בדומה להשקעות מסורתיות, יכולים לכמת את הערך המוסף האדיר שביצירת אימפקט. הפיתוח התעשייתי המאתגר והאוכלוסייה הגדולה מהווים למעשה הזדמנות להשקעות אימפקט עם רווחיות משמעותית לצד אפשרויות הצמיחה והפיתוח החברתי-כלכלי. באפריקה השינוי הוא ממשי, כאשר 16% ממשקיעי האימפקט הם משקיעים ותיקים בטווח של כ- 20 שנה, אולם עבור יותר ממחצית משקיעי האימפקט העניין ביבשת הוא רק לאחרונה. המחקר, בהתאם, מדגיש את המורכבות הפנים-אפריקאית, כאשר מצד אחד אפריקה מייצגת שוק רווי הזדמנויות שהפוטנציאל בו לחלוטין לא ממומש, ויכול להוביל לרווחים עצומים למשקיעים, אולם מהצד השני תנאי עוני קיצוני, אבטלה גבוהה, גישה מוגבלת לאשראי ומחסור בתשתיות מהווים חסמי צמיחה והתבססות עבור השוק המקומי ושחקנים חיצוניים. בתוך זאת, להשקעות אימפקט יש תפקיד מפתח, בצמיחה כלכלית וחברתית ברת קיימא. המחקר, בהתבסס על הגישה הכלכלה המוסדית החדשה (NIE), לפיה פעולות כלכליות משפיעות יכולות לצמוח כאשר שחקנים פרטיים מוצאים תנאים הולמים למקסם 'שינוי לטוב', לצד הרווח הפיננסי שלהם, מציע הקמת תשתית מוסדית שתאפשר צמיחה אפקטיבית, עבור משקיעים מחד והאוכלוסייה המקומית מאידך. תשתית זו מצריכה דחיפה של אג'נדת האימפקט לראש סדר העדיפויות הממשלתי-מדינתי בשני הצדדים, פיתוח מוסדות פיננסיים תומכים, פתיחת השווקים, ובניית פלטפורמות מידע ודאטה, כולל באמצעות חיבור לרשתות אימפקט ודאטה גלובליות.

הממצאים מהסוג השני הם ממצאים סטטיסטיים בראי השוואתי של כלכלת האימפקט באתיופיה. אלה כוללים ניתוח כמותני ממנו עולה בבירור מסקנה לגבי הבירוקרטיה הלא יעילה ולא ידידותית לעסקים, וחולשת המערכת הפיננסית, כאשר האינדיקטורים הבעייתיים ביותר הם הגנת משקיעים קטנים וגישה לקווי אשראי. המחקר שוטח את הצעדים בהם נוקטת הממשלה האתיופית בשנים האחרונות על מנת לשפר את האקלים העסקי במדינה. כמן כן המחקר מנתח את המסקנות העולות מאינדקסים גלובליים, ושוף אור על תובנות מרכזיות שם. לדוגמה, באינדקס החופש הכלכלי (EFI) הכלכלה האתיופית מדורגת במקום 143 מתוך 165 מדינות מדורגות. המחקר, לעומת זאת, בהתבסס על דאטה קיים משלים, מראה כי

ביכולתן של פעולות ממשלתיות למשוך את הכלכלה קדימה. כפי שמובא במחקר, אין בכך כדי להעלים את העובדה כי אינדיקטורים המיוחסים לחוסר בממשל דמוקרטי וחופש מנטרלים את השפעות הפעילות הממשלתית לעיל. בנוסף, בהתמקדות על מערכת הבריאות הדיגיטלית באתיופיה, המחקר מציע ניתוח SWOT – חוזקות, חולשות, הזדמנויות ואיומים, אשר מסכמים את ההזדמנויות והחסמים שיש לתקל. ממצאי המפתח של אנליזת ה-SWOT כוללים חדשנות מוגבלת של הסקטור הפרטי, מערכת מקוטעת, אקו-סיסטם בריאות דיגיטלית ממשלתי התלוי בתורמים, והדרה של שלבי מפתח בבניית המערכת. ביחס ליחסי סחר של ישראל-אתיופיה, המסקנה העולה מהדאטה הקיים היא שאתיופיה איננה יעד אטרקטיבי לחברות ישראליות צעירות, המהוות את פרופיל האימפקט הנפוץ. יחד עם זאת, ביחס לחברות הפעילות באפריקה התמונה שונה בתכלית. רובן צעירות (נוסדו בשנים 2012-2022) וחלק גדול מהן קטנות (1-10 עובדים). זה מלמד כי הדאטה הקיים הקטן, המשקף את מספרם המוגבל של שיתופי הפעולה או ניסיונות החדירה לשוק, לצד מחסור בסיפורי הצלחה ישראלים בזירת האימפקט, כמו גם בקווי מדיניות הנוגעים לתמיכה בכלכלת האימפקט, מהווים גורם מרתיע, שעומד בניגוד לפוטנציאל דה-פקטו. התוצאות הסטטיסטיות מאפשרות להסיק כי מצד אחד, בדומה לידע הרווח בשוק, הכלכלה האתיופית היא לא חזקה ולא משתפרת, ומאופיינת במערכת פיננסית חלשה. מצד שני, הממשלה האתיופית משקיעה מאמצים רבים בשיפור האקלים העסקי ובהכשרת צוותים, מה שמוביל, כפי שמציף המחקר, לעלייה משמעותית בפוטנציאל העסקי של מספר תחומים, כמו חקלאות ותשתיות.

הנדבך השלישי בממצאי המחקר הוא עבודת השטח, שהולידה סדרה של ממצאים אופרטיביים, אשר נוסחו בתצורת המלצות לאקו-סיסטם האימפקט הישראלי, לממשלה, לחברות ולמשקיעים. אלו כוללות, בין השאר, את הצורך בתמיכה תקציבית של הממשלה בהשקעות האימפקט, בדמות הקלות מס, מענקים ייעודיים וערוצי מימון ישירים, כמו גם שכלול מודלי ביטוח הסיכונים. המדינה יכולה לכוון גופי מימון למטרות אימפקט. היא יכולה גם לנתב חלקים בחסכוניות הציבוריים המוחזקים בידי משקיעים מוסדיים לטובת יישום מדיניות אימפקט, כמו גם אכיפה דומה בדוחות חשבונאיים. פלטפורמת דאטה ממשלתית היא קריטית, בעיקר בהינתן שהדאטה כרגע מבוזר ובמקרים רבים יקר. פלטפורמת נטוורקינג ממוסדת בעלת חשיבות עצומה גם כן. לבסוף, חשיבה אסטרטגית על תפקיד הקהילה הישראלית-אתיופית היא נדבך מפתח בשיתופי פעולה בשדה האימפקט, ובחיזוק הלכידות החברתית בישראל. המדינה למעשה צריכה לייצר מסגרת אימפקט חדשנית ופורצת דרך, שתיתן מענה לצרכים ולתשתיות המורכבים בשני הצדדים. עבור חברות האימפקט, המחקר מדגיש את הצורך הקריטי בהיכרות וביחסי גומלין, חבירה לשותף מקומי, יצירת קהילת אימפקט אמינה, וגוף מתווך אשר מסייע בכל שלבי תהליך החדירה לשוק. ברמת המימון, נדרש מימון הדדי ע"י שני הצדדים על מנת לחזק את שיתוף הפעולה. הקצאת הון לטווח ארוך היא הכרחית, על פני ניצחונות מהירים. בנוגע לידע, הממצאים כוללים את חשיבות מחקר השוק המקדים על פני ניסוי וטעייה, בדגש על גישה להון מקומי, גודל השוק, התאמה מוצרית והזירה התחרותית. קיימות ההשקעה לצד תפקיד המפתח של המשקיעים מודגשים גם הם. בנוסף, הממצאים כוללים את חסמי הכניסה, היתרונות, רשתות המידע והתכניות התומכות.

לבסוף, הנדבך הרביעי של הממצאים נשען על בסיסי נתונים של זירת האימפקט באתיופיה, שחלקם נבנו עבור המחקר. המודל שוטח את מרכיבי הפיתוח של אקו-סיסטם החדשנות באתיופיה, כולל מימון, הון אנושי, תרבות, מדיניות, שווקים ותמיכה. הוא מספק סקירה מקיפה של מגוון המערכות המקיפות ומה שיש להן להציע לאקו-סיסטם האימפקט, כיצד יש להשתמש בהם, ערוצי המימון וסביבת העבודה.

המסגרת הרגולטורית תחתיה פועל אקו-סיסטם החדשנות באתיופיה, כולל שינויים אחרונים וצפויים מסוקרים גם הם.

חשיבותם של כל חלקי הממצאים שפורטו לעיל הוא בשרטוט 'מקור של אמת' ייחודי וראשוני לאקו-סיסטם האימפקט הישראלי, של האתגרים וההזדמנויות העומדים לפתחו, לאור מקרה הבוחן באתיופיה. פלטפורמת המידע המוצעת במחקר ישימה לטובת מטרות מדיניות לאומית, אסטרטגיה של סוכנויות ממשלתיות ותכניות להשקעות ושיתופי פעולה של שחקני אימפקט שונים.