

מגיא/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

יחסי ישראל-אתיופיה כוננו לראשונה בשנת 1956. מערכת היחסים התאפיינה בדומיננטיות המדינה, מבחינת ההתערבות הממשלתית בשני הצדדים, בעיקר בביטוייה דרך גלי העלייה הגדולים מאתיופיה, ביחס לאינטרס האסטרטגי הגיא-פוליטי באתיופיה ובמדינות המקיפות אותה, כמו גם 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. היחסים עוצבו, במידה רבה, על ידי שותפות ציבורית-פרטית (Public-Private Partnership). 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 ובזוחות ממשלתיים ועסקיים, לא נחקרו בזירה האקדמית ולא נותחו לעומק בפריזמת הכלכלה הפוליטית הבינלאומית.

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 ופנימיים, ובד בבד להדהד אפקטים כלכליים וחברתיים נרחבים עבור האוכלוסייה, תוך יצירת רווח לשחקנים העסקיים. 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-ידיה, ובכך, 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.

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.

הממצאים המרכזיים של המחקר, בהתאם לשיטות המחקר לעיל, נחלקים לארבעה סוגים. מהקטגוריה הראשונה ניתן לציין מחסור בגורמים מאפשרים (enablers), כמו מוסדות חזקים ופלטפורמות דאטה. 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.

ממצאי הנדבך השני במחקר מראים כי חרף חולשת אינדיקטורים מאקרו כלכליים ביכולתן של פעולות ממשלתיות למשוך את הכלכלה קדימה. הנדבך השלישי במחקר הוליד 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, מענקיים ייעודיים וערוצי מימון ישירים, כמו גם שכלול מודלי ביטוח הסיכונים. פלטפורמת דאטה ממשלתית היא קריטית, בעיקר בהינתן שהדאטה כרגע מבוזר ובמקרים רבים יקר. פלטפורמת נטוורקינג ממוסד היא בעלת חשיבות עצומה גם כן. לבסוף, חשיבה אסטרטגית על תפקיד הקהילה הישראלית-אתיופית היא נדבך מפתח בשיתופי פעולה בשדה האימפקט, ובחיזוק הלכידות החברתית בישראל. לבסוף, הנדבך הרביעי מוצג כמודל השוטח 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, סביבת העבודה והמסגרת הרגולטורית. 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.