

תקציר דו"ח "שוק הון חברתי לישראל" *

להסתמך על כספי הפילנתרופיה, בין היתר בשל משברים כלכליים גלובליים. גם המקורות הקיימים לא תמיד מנוצלים ביעילות, לרבות בשל דפוסי ההתקשרות עם הממשלה ובשל ריבוי הגופים המממנים, על מנגנוני החלוקה השונים שלהם. נוסף על כך מוטלות עליהם מגבלות רגולטוריות רבות, וביניהן מגבלות על פיתוח מקורות הכנסה מפעילות עסקית המשרתת את המטרות החברתיות, דבר המונע מהם לפתח מקורות הכנסה עצמאיים. בשל מכלול נסיבות זה הארגונים החברתיים חווים לעיתים קרובות קשיים כלכליים ומימוניים וחסרים מקורות מתאימים לצורכיהם השוטפים וכן לצורכי פיתוחם והתפתחותם.

הארגונים החברתיים הם אמנם ארגונים ללא מטרות רווח אך יש בהתנהלותם הכלכלית מאפיינים דומים לאלו של עסק הנדרש לספק שירותים או מוצרים לצרכניו. עם זאת, ארגונים אלה מתמודדים עם מגבלות רבות יותר מאשר מגבלותיו של עסק רגיל, לאור מבנה ההכנסות המיוחד שלהם והצורך בפתרונות מימוניים מתאימים. **הגישה המוצעת בדו"ח זה היא ללמוד מהדרכים שפותחו בשוק ההון, הנותנות מענה לצורכי המימון של העסקים, ולפעול בהקבלה ובהתאמה לפיתוחו של שוק הון חברתי בישראל.**

כך, גם בשוק ההון החברתי קיים צד **ההיצע** - מקורות המימון, שכיום הם בעיקר תקציבים ציבוריים וקרנות פילנתרופיות, ובעתיד ייתכן שיהיו גם כספים של משקיעים נוספים, גופים מוסדיים ועסקיים. בצד **הביקוש** לכסף נמצאים ארגונים חברתיים המתמודדים עם הבעיות החברתיות ופועלים במגוון צורות התאגדות, כמו גם נושאים חברתיים נוספים אשר לצורך ההתמודדות עימם נדרשים מקורות מימון, כגון דיור בר השגה, מניעת פשיעה, סוגיות הנוגעות לבריאות הציבור ועוד.

ואולם, בשוק ההון החברתי נפקד מקומם של המתווכים הפיננסיים הקיימים בשוק ההון "הרגיל" - אותם גופים מקצועיים היודעים לפתח ולשכלל את מקורות ההון ולהתאים את ההיצע של כספי המשקיעים והחוסכים לביקוש להון ולאשראי של הפירמות, תוך פיתוח כלים פיננסיים מתאימים של הון, אשראי ושילובים שונים.

תקציר זה הוא תמצית של דו"ח בנושא "שוק הון חברתי לישראל", הבוחן את תחום ההשקעות החברתיות והמימון החברתי, כפי שהתפתח במספר מדינות ובעיקר באנגליה ובארה"ב, ומציע המלצות ודרכים לפיתוחו של תחום זה בישראל.

פיתוח שוק הון חברתי בישראל הכרחי כדי להביא "כסף חדש" ולייעל את השימוש במקורות הקיימים במטרה לתת מענה לאתגרים החברתיים של החברה בישראל ולצרכים הכלכליים של הארגונים החברתיים המתמודדים עמם, ומספקים שירותים במגוון תחומים לאוכלוסיות הזקוקות לכך.

כידוע, בעשורים האחרונים, במסגרת מדיניות הממשלות בישראל, הועברו שירותים חברתיים רבים בתחומי הרווחה, החינוך והבריאות מידי המדינה לארגונים החברתיים. ארגונים אלה גם לקחו על עצמם לפתח שירותים חדשים בתחומים מגוונים, שרובם אף לא סופקו בידי הממשלה קודם לכן, כמו סיוע לאוכלוסיות בסיכון, לנוער במצוקה ולנשים, פיתוח דרכים למאבק בעוני ובאבטלה, סיוע לאנשים עם צרכים מיוחדים ועוד. ככלל, ארגונים אלה פועלים ללא כוונת רווח, ומטבע הדברים אינם יכולים לגבות את התמורה עבור השירותים שהם מספקים מה"צרכנים" של אותם שירותים. הכנסותיהם, קרי מקורות המימון לפעילותם, הם בעיקרם מכספי הממשלה והרשויות המקומיות הקונות מהם שירותים ותומכות בהם במסגרת תקציבי תמיכות שונים, וכן מכספי תרומות ופילנתרופיה (בעיקר מיהדות התפוצות).

אף על פי שהתמודדות עם בעיות חברתיות, כמו גם פעילותם של הארגונים החברתיים, יוצרות ערך חברתי-כלכלי מובהק בתחומים רבים, הרי שהגישה הרווחת למימון ההתמודדות עם הבעיות החברתיות ולמימון פעולותיהם של הארגונים החברתיים אינה מביאה ערכים אלה בחשבון. **התוצאה היא שהארגונים החברתיים נמצאים לרוב במצבים של תת-מימון וסובלים לא פעם ממחסור במקורות המימון הדרושים למתן השירותים החברתיים או לפיתוחם** - אם בשל קיצוץ תקציבי הממשלה והשלטון המקומי, אם בשל קשיים ארגוניים-ניהוליים ואם בשל חוסר היכולת

* הדו"ח נכתב על ידי דידי לחמן-מסר בשיתוף אלעד כץ, והוא פרי עבודתו של צוות חשיבה להשקעות חברתיות שהוקם בסיוע "יד הנדיב". חברי הצוות הם ירום אריאב, אלה אלקלעי, אלי אשרף, יהודה גוהר ודידי לחמן-מסר.

הפרק על השקעות משפיעות בארה"ב נכתב על ידי צוות מכון מילקן: ג'יל שרר, אלמה גדות-פרז, סטיבן זכר ופרופ' גלן יאגו.

את הדו"ח אפשר לקרוא ולהוריד באתר יד הנדיב, www.yadhanadiv.org.il, וכן באתר מכון מילקן ישראל <http://www.milkeninstitute.org/israelcenter>

נתאר להלן בקצרה את המאפיינים המרכזיים של שווקי ההון החברתיים באנגליה ובארה"ב ואת המעורבות הממשלתית בהם.

אנגליה

ממשלת אנגליה מקנה חשיבות עצומה לפיתוח שוק הון חברתי כדרך חיונית להתמודדות עם הבעיות החברתיות, ויש לה תפקיד חשוב בעיצוב השוק והתמריצים שבו. הממשלה אימצה חלק גדול מהמלצותיו של כוח המשימה המיוחד שהוקם בשנת 2000 לבחינת נושא זה, וגישתה החדשנית והיצירתית מתבטאת בין היתר בהקמת מוסדות פיננסיים לפיתוח קהילתי במטרה להגדיל את הנגישות להון ברמה המקומית; בעידוד השקעות של קרנות וגופים ציבוריים בגופי מימון והשקעה חברתיים; ובמתן תמריצים כלכליים ומיסויים שמיטיבים עם ארגונים חברתיים המקיימים פעילות עסקית.

בעשור האחרון הביאו צעדים אלה לכך שמשאביהן של קרנות גדולות, שלא הושקעו בעבר ישירות לטובת מטרות חברתיות, הופנו להשקעה בתחומים החברתיים; תאגידים חברתיים במגוון צורות התאגדות החלו לקיים פעילויות בעלות מאפיינים עסקיים במטרה להתמודד עם נושאים חברתיים; ובעיקר, הופיעו **מתווכים פיננסיים-חברתיים** שתפקידם לתת מענה לצרכים הפיננסיים והמימוניים של הארגונים החברתיים, כמו גם לעצב את המוצרים הפיננסיים המתאימים לגיוס המקורות הנדרשים מהמשקיעים הקיימים וממשקיעים חדשים.

גופים כאלה פועלים כיום באנגליה, והם פיתחו קרנות השקעה חברתיות, מכשירים פיננסיים ומודלים לפעילות חדשנית ומקורית בשיתוף פעולה בין המגזר החברתי, המגזר העסקי והמגזר הציבורי.

בשוק ההון החברתי ייקראו מתווכים אלה **מתווכים פיננסיים-חברתיים** - גופים בעלי התמחות מימונית פיננסית המשולבת בידע מקצועי-ניהולי ובהבנת הצרכים הכלכליים של הארגונים החברתיים בהתמודדות עם אתגרים חברתיים.

גופים אלה כמעט ואינם בנמצא כיום בישראל. לעומת זאת, במדינות אחרות התפתחו בשנים האחרונות מתווכים פיננסיים-חברתיים, אשר בסיוען הנמרץ של הממשלות מצליחים להביא "כסף חדש" ממשקיעים חדשים לתחומים החברתיים, באמצעות פיתוח דרכי מימון חדשניות וכלים פיננסיים מגוונים. שחקנים אלה גם פועלים לפיתוחם של הארגונים החברתיים ולשכלול דרכי פעולתם, ומעניקים להם סיוע והכוונה מקצועית וניהולית. המתווכים הפיננסיים-חברתיים חיוניים להתפתחותו של שוק ההון החברתי מאחר שביכולתם לסייע הן באיגום מקורות ההיצע, שכלולם והגדלתם במגוון דרכים, והן בהתאמתם לצורכי הארגונים החברתיים ולתחומים החברתיים, המהווים את צד הביקוש.

יש להדגיש כי שחקן חשוב שבלעדיו לא ניתן לפתח את שוק ההון החברתי בגישה חדשה זו הוא הממשלה, על הרגולטורים השונים הפועלים בה. על הממשלה לראות בארגונים אלה את השותפים הישירים בהתמודדות עם הבעיות החברתיות ולפיכך לפעול לשינוי התפיסה באשר לתפקידם של הרגולטורים השונים המסדירים את פעולתם של הארגונים החברתיים ומפקחים עליהם. תפקידם של אלה אינו מתמצה ביצירת מחסומים רגולטוריים מפני אלה העושים שימוש לרעה בכספי הציבור - תפקידם הוא ליזום, לאפשר, להסיר מחסומים, לפתח ולשכלל; עליהם לפעול לפיתוחם של הארגונים החברתיים, לאפשר להם לפתח מקורות מימון נוספים ולסייע להם בהתמודדותם עם תפקידם החשוב מחד ועם מגבלת המקורות מאידך. ובתמצית, על הממשלה לפעול לפיתוח תפיסה חדשנית במימון התחומים החברתיים והארגונים החברתיים.

ממשלות במדינות מפותחות נטלו על עצמן את המשימה לפתח מקורות חדשים וגישות חדשניות להתמודדות עם אתגרים חברתיים ולסיוע לארגונים החברתיים.

ארצות הברית



בארצות הברית יש כיום מגוון אפשרויות לביצוע השקעות משפיעות (impact investing), כלומר השקעות שמטרתן להשיג תשואה כספית ולצד זאת לחולל השפעה חברתית או סביבתית חיובית. הממשלה הפדרלית יזמה הסדרים מיוחדים המעניקים למשקיעים תמריצים להשקיע באזורים ובתחומים הסובלים מתת השקעה. באופן זה יכולים המשקיעים השונים, מקרנות פילנתרופיות ועד קרנות פנסיה בשילוב עם משקיעים פרטיים, למצוא מגוון השקעות המניבות תשואה חברתית ופיננסית ההולמות את רמות הסיכון והתשואה המועדפות עליהם.

המעורבות הממשלתית בשוק ההון החברתי בארצות הברית כוללת מגוון תמריצים כלכליים ומיסויים וביניהם זיכוי מס המספקים תמריץ להשקעה בדיוור בר השגה ובפיתוח קהילתי; מתן היתר לקרנות פילנתרופיות לבצע השקעות בתשואה מופחתת של כספי הקרן שמטרתן לשרת מטרות חברתיות; חקיקה המתירה למלכ"רים להנפיק איגרות חוב לשם מימון פעילות לטובת מטרה חברתית או ציבורית, אשר הריבית עליהן פטורה ממס; מתן אפשרות למלכ"רים לפתח מקורות הכנסה וכן השקעות ישירות של הממשלה בתכניות פדרליות המעודדות השקעות חברתיות או מטרות חברתיות במגוון תמריצים.

כמו באנגליה, בארצות הברית מתאפיין שוק ההון החברתי גם בקיומם של מתווכים פיננסיים-חברתיים, אשר מתאימים את מקורות ההון לצורכי המימון והאשראי של הארגונים הפועלים להגשמת המטרות החברתיות. מקצתם הם גופים הפועלים מכוח רישוי וחלקם אף במימון פדרלי.

מחקרים מעריכים כי פוטנציאל השוק של השקעות משפיעות בארצות הברית מגיע לעשרות מיליארדי דולרים, אך כדי לממש אותו יש לשכלל מספר תחומים כמו ייעוץ השקעות חברתי וכלים למדידת ההשפעה החברתית. ארגונים התומכים בשוק ההשקעות המשפיעות כבר החלו בגיבוש תקנים וכלי הערכה למדידת הערך החברתי עבור המשקיעים בשוק זה.

פרק זה נכתב על ידי צוות מכון מילקן

ובישראל?



ההבדלים הבולטים בין המתרחש באנגליה ובארה"ב לבין המצב בישראל הם הגישה השונה כלפי הארגונים החברתיים, כלפי צרכי המימון שלהם ושל הנושאים החברתיים, והעדרם של מתווכים פיננסיים-חברתיים. במדינות אלו קיים חיפוש מתמיד אחר דרכים חדשניות להתמודדות עם הבעיות החברתיות תוך פיתוח גישה מימונית חדשנית, מערכת הטבות מס ותמריצים כלכליים, במטרה למשוך משקיעים נוספים ולסייע בהתמודדות עם הנושאים החברתיים ועם הצרכים של הארגונים החברתיים.

הבדל בולט נוסף בין המתרחש במדינות אלה לישראל הוא הרצון לאפשר לארגונים החברתיים לפתח מקורות הכנסה נוספים, בין היתר כדי שיוכלו להגדיל את המקורות הנדרשים לפעילותם החברתית ולגייס את המימון והמומחיות הדרושים לביצוע תפקידיהם ולשגשוגם. זוהי גישה שונה לחלוטין, הרואה בארגונים החברתיים **עסקים חברתיים** שיש לדאוג לפיתוחם המקצועי ולאיתנותם הכלכלית.

לגישתם של חברי צוות החשיבה, ההמלצות שלהלן הן הבסיס לפיתוחו של שוק הון חברתי בישראל; אם יאומצו הן יובילו להגדלת המקורות לתחומים החברתיים, לשכלול השימוש במקורות הקיימים, ולפיתוחם של הארגונים החברתיים.

המלצה ראשונה: הקמת קרנות השקעה חברתיות

קרנות השקעה חברתיות, ממשלתיות או פרטיות, מתמחות באיגום כספים ובהשקעה מקצועית המותאמת לצורכי המימון של הארגונים החברתיים, ויכולות אף לשכלל את התנהלות הארגונים כחלק מהליכי ההשקעה. אנו ממליצים לפעול לפיתוח קרנות כאלה ולעודד את שילובם של גורמים עסקיים ומוסדיים כמשקיעים בהן לצד הגורמים הפילנתרופיים, ולפתח תמריצי מס הדרושים לשם כך. עוד מוצע שהממשלה תשקול הקמתה של קרן ממשלתית להשקעות חברתיות, לבד או במשותף עם משקיעים אחרים, במטרה לסלול את הדרך ולעודד את הקמתן של קרנות פרטיות.

המלצה שנייה: שילוב כספי הציבור בפרויקטים בעלי משמעות חברתית הנושאים תשואה כלכלית

כספי הציבור המושקעים בקרנות הפנסיה ובקופות הגמל הם אחד המקורות המתאימים ביותר להשקעות חברתיות הנושאות תשואה לטווח הארוך. הציבור החוסך אף יצא נשכר מהתועלת החברתית של השקעות כאלה, אשר מטרתן התמודדות עם בעיות הפוגעות בלכידותה של החברה. מאחר שמדובר בכספי עמיתים לגיל פרישה יש להבטיח שהכספים יישאו תשואה סולידית המקובלת בשוק ההון. דרך אחת לעשות זאת היא באמצעות פריסת "רשת ביטחון" ממשלתית למשקיעים, המבטיחה תשואה על ההשקעה בשיעור שנקבע מראש, בדומה ליוזמות שננקטו לפיתוח השקעות בתחומי ההיי-טק. גם אתגרים חברתיים שהתמודדות עמם מצריכה מימון יכולים להוות מנוע צמיחה כלכלי.

המלצה שלישית: יצירת תמריצים להשקעה בתחומים החברתיים

קרנות השקעה חברתיות יוכלו להגדיל את מקורות ההון המופנים לתחומים החברתיים ולשכלל את השימוש בהם, אך לשם כך יש לפעול לשינוי משטר המס כך שההשקעה בקרן תוכר כתרומה, על כל ההטבות המשתמעות מכך. כמו כן יש לפתח תמריצים כלכליים ומיסויים חדשניים לשילוב כספים מהמגזר העסקי בקרנות אלה, שיהוו תמריץ להשקעה ההונית, בדומה לתחומים אחרים.

המלצה רביעית: אימוץ גישה המעודדת תאגידים חברתיים-עסקיים

תאגידים חברתיים-עסקיים הופיעו לאחרונה בנוף הישראלי; הרגולציה עדיין לא הכירה במעמדם המיוחד כגופים הפועלים למטרה חברתית אך שואפים להשיא תשואה כלכלית. כדי שתאגידים אלה יוכלו לגייס משקיעים המעוניינים בתשואה כלכלית על השקעתם יש להוסיף לחוק החברות צורת התאגדות חדשה - תאגיד הפועל למטרה חברתית ורשאי לחלק חלק מוגדר מרווחיו לבעלי מניותיו. כמו כן יש לאפשר לתאגידים חברתיים קיימים לפתח פעילות עסקית,

ובעיקר לפתח מקורות הכנסה המייצרים תעסוקה עבור אוכלוסיות מודרות. כיום מערכת המס אינה רואה בפעילות עסקית של מלכ"רים דרך לגיטימית לייצר הכנסה ומטילה עליהם מגבלת הכנסה או מיסוי על חלוקת רווחים.

החזון הוא אפוא לפתח שוק הון חברתי בישראל שבו קיימים מגוון שחקנים מתמחים. אלה עושים שימוש בדרכים חדשניות ובכלים פיננסיים על מנת לשכלל את השימוש בכספים ובמקורות השונים, ולהתאימם להתמודדות עם הבעיות החברתיות ולצרכים של הארגונים החברתיים, תוך מתן סיוע מקצועי לפיתוחם.

המכנה המשותף להמלצות אלה, והתנאי להצלחת מימושן, הוא ההבנה כי לממשלה תפקיד מרכזי ובלעדי בהנעת שינוי בגישה הקיימת למימון ההתמודדות עם בעיות חברתיות בישראל ועם צורכיהם של הארגונים החברתיים. **על ממשלה הדוגלת בתפיסה של מדינת רווחה מפותחת לא רק לשאוף להגדיל את התקציבים הציבוריים, אלא גם לפעול בדרכים חדשניות ויצירתיות שיביאו לכניסתם של שחקנים חדשים ולשיתופם של כל הגורמים בזירה הכלכלית והחברתית, במגמה להגדיל ולייעל את המקורות הנדרשים להתמודדות עם הבעיות החברתיות.**

החזון המוצג בדו"ח אינו כה רחוק מאיתנו כפי שנדמה, וניתן ליישם אותו בישראל כבר עכשיו - הכלים, הידע והניסיון הנצבר כבר קיימים במדינות שונות בעולם, וגם בישראל. ואולם, לצורך יישומה של תפיסה זו נדרשת חשיבה כלכלית חדשנית של הממשלה וקובעי המדיניות, הרואה חשיבות הן בהשאת רווח כלכלי והן בהשגת רווח חברתי, לרווחת בני האדם.

מדיניות כלכלית חברתית חדשנית חייבת לפעול ביצירתיות הנדרשת כדי לרתום כוחות חדשים ומקורות כלכליים נוספים לטובת החברה בכללותה, ובדרך זו להפוך את בעיות האתמול למנועי הצמיחה של המחר. ברוח התקופה, הגיעה העת לפתוח בדרך חדשה.