

תקציר מנהלים

יישום "אג"ח השפעה חברתית"
(Social Impact Bonds)
למימון פרויקטים לקידום הבריאות בישראל

רעות מרציאנו
עמיתת מכון מילקן

תודות

ברצוני להודות לאנשים אשר סייעו בכתיבת מחקר זה. ראשית למנחה שלי, עו"ד דידי לחמן-מסר, על סבלנותה הרבה בהנחיה ועל הערותיה המחכימות והמועילות. תודה רבה לצוות המחלקה לקידום בריאות בשירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות - רות ווינשטיין וינאי קרנצ'ר, ולידידי באגף לתכנון, תקצוב ותמחור במשרד הבריאות, בועז אריכא, על רעיונותיהם, הדרכתם ועזרתם. מחויבותם לבריאות ולשירות הציבור מעוררת הערצה וממלאת תקווה. תודה שלוחה גם לצוות מכון מילקן-המרכז לישראל: פרופ' גלן יאגו, סטיבן זכר, ובמיוחד לאורלי מובשוביץ-לנדסקרוגר, על הנחיה ותמיכה מקצועית ואישית מהמעולות שבמעולות לאורך כל השנה החולפת. תודה אחרונה לבן זוגי איתי שטיינברג, על התמיכה והאמונה הבלתי נגמרות.

על אודות תוכנית עמיתי מכון מילקן

תוכנית עמיתי מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מותמשכות 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 במקדי 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 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 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 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 מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.mifellows.org

תקציר מנהלים

המחקר בוחן ומנתח את האפשרות ליישם את מודל האג"ח החברתי (social impact bond) לשם מימון פרויקטים בתחום קידום הבריאות בישראל, באופן המביא בחשבון את מבנה מערכת הבריאות בישראל ואת מאפייני התחום המקומיים. כמו כן, המחקר מעריך את התועלות האפשריות ואת פוטנציאל הסיכון ביישום מודל זה בתחום קידום בריאות בישראל.

רקע

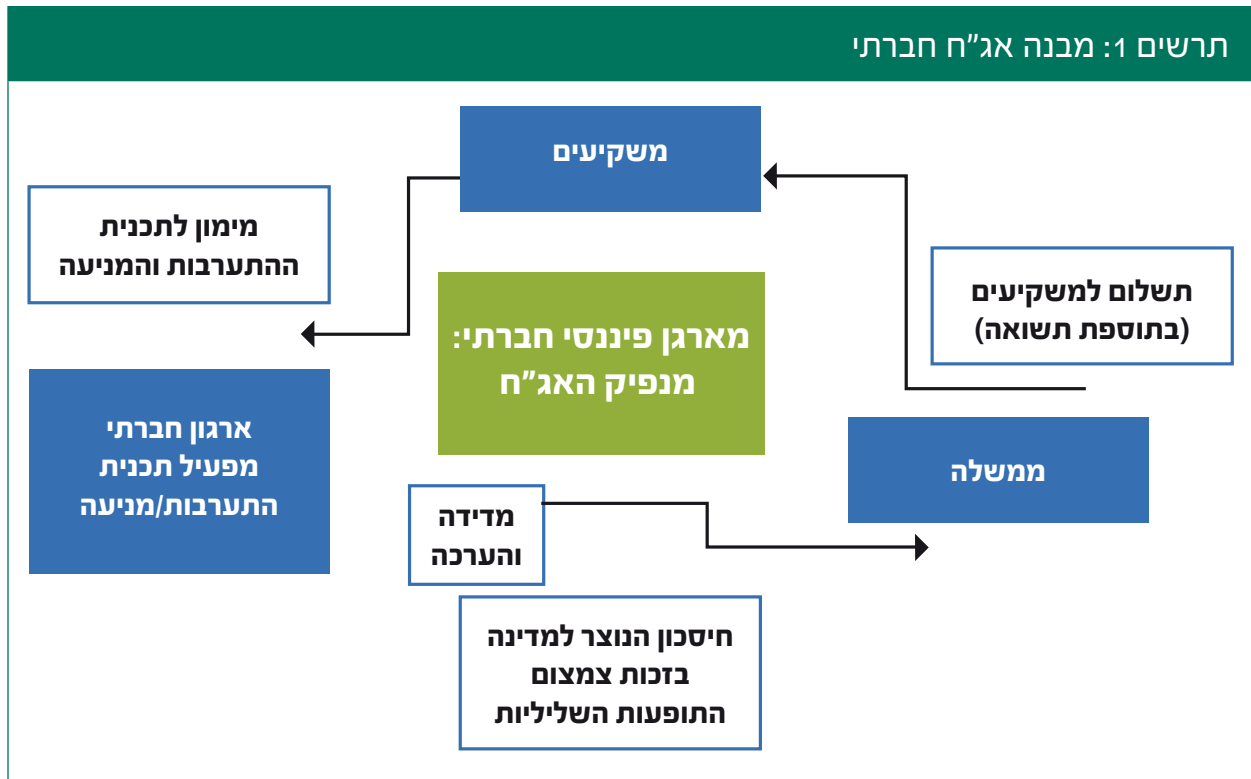
תחום קידום הבריאות מבקש לשנות את הגורמים הסביבתיים, החברתיים וההתנהגותיים המשפיעים על בריאותו של הפרט, באופן שיאפשר לו לשלוט על בריאותו ולנהל אורח חיים בריא ומונע תחלואה. למרכיבים אלו השפעה רבה על בריאות האוכלוסייה. ואולם, בישראל, כמו במדינות מפותחות אחרות, התקציב לקידום הבריאות, בריאות הציבור והרפואה המונעת נמוך בהשוואה לתקציב הרגיל למערכת הבריאות, ואינו מעודכן עם הגידול באוכלוסייה. את התפקיד החשוב של מניעת תחלואה וקידום הבריאות בקהילה ממלאים לעתים קרובות ארגונים חברתיים,¹ והדבר נכון בפרט לאוכלוסיות מיעוטיות ולאוכלוסיות המובחנות מבחינה תרבותית. יתרונם הגדול של ארגונים אלו הוא במגע ישיר עם אוכלוסיית היעד, בהתגברות על חסמים תרבותיים וחסמי שפה ועוד. ארגונים אלו סובלים ממצוקת מימון תמידית ונסמכים בעיקר על תרומות, פילנתרופיה ותקציבים ממשלתיים מצומצמים.

אג"ח השפעה חברתית

בשנים האחרונות מתפתח בעולם כלי חדשני למימון לפרויקטים חברתיים, אשר הצלחתם מייצרת חיסכון תקציבי עבור המדינה: "אג"ח השפעה חברתית" (להלן, "אג"ח חברתי"). במסגרת המודל, המשקיעים מממנים – דרך מארגן פיננסי-חברתי² – הפעלת תכנית מניעה והתערבות בארגון חברתי, אשר הישגיה צפויים לחסוך הוצאות למדינה. לאחר יישומה, הישגיה של תכנית זו נמדדים והחיסכון שהצלחתה הניבה עבור המדינה מחושב. על בסיס חיסכון זה, למשקיעים מוחזר סכום השקעתם הראשוני בתוספת תשואה על השקעתם. יתרת החיסכון שנוצר בזכות התכנית נותרת בידי המדינה.

¹ בהם אפשר למנות, למשל, את ארגון טנא בריאות, העוסק בקידום הבריאות באוכלוסייה האתיופית, ואת אגודת הגליל למחקר ושירותי בריאות אשר עובדת עם האוכלוסייה הערבית בישראל.

² במודל, המארגן הפיננסי-החברתי אחראי הן על גיוס הכסף לטובת הפעלת תכנית ההתערבות והן על בניית מתווה התכנית בשיתוף המלכר"ים המפעילים אותה.



מקור: מכון מילקן, 2013.

האפשרות ליישם שיטת מימון חדשה זו לפרויקטים חברתיים במגוון תחומים, כגון הגדלת ההשתתפות בכוח העבודה והקטנת שיעור הפשיעה החוזרת של אסירים משוחררים, מעוררת עניין רב. במסגרת מחקר זה נבחנה האפשרות להתאים כלי זה למימון פרויקטים לקידום בריאות הציבור ולרפואה מונעת, מתוך הנחה שמניעת תחלואה מייצרת חיסכון תקציבי ברור למדינה. בין היתר נותח המודל כדי לאתר קריטריונים לבחירת תחומים ותכניות בריאות המתאימים ליישום אג"ח חברתי. הקריטריונים שאותרו מצביעים בין היתר על הצורך לבחור תחומים אשר לגביהם קיים בסיס נתונים וידע רחב ויסודי המאפשרים לייצר תכנית הערכה ומדידה מקיפה; תחומים שבהם לשינוי גורמי סיכון התנהגותיים וסביבתיים יש השפעה ממשית על התחלואה; תחומים שבהם אפשר למדוד הצלחה באופן מוסכם יחסית. במסגרת המחקר אותרו כמה קריטריונים נוספים.

נוסף על כך, במחקר נעשה ניתוח של מבנה המימון של מערכת הבריאות הישראלית, והוצגו שני מודלים אפשריים ליישום מקומי של כלי האג"ח החברתי. במודל הראשון מוצעת התקשרות מול המדינה, תוך הסתמכות על מנגנון התקצוב של המדינה לקופות החולים. המודל השני בוחן את האפשרות ליצור התקשרות ישירה מול קופות החולים, כאשר למדינה תפקיד מארגן ומפקח.

מרכיבים נוסף שנבחנו במחקר הם אופן חישוב החיסכון במסגרת הפעלת תכנית מניעה הממומנת באמצעות האג"ח החברתי, ואופן יצירת תכנית התשלומים למשקיעים. הוצע כי קביעת התשלומים למשקיעים במסגרת מודל זה תתבסס על

שני מרכיבים עיקריים – האחד, בחינת אי-היארעות המחלה בקרב משתתפי תכנית ההתערבות, בהשוואה לקבוצת ביקורת; והאחר – בחינת הירידה בסיכויי היארעות המחלה לנוכח השיפור במצבם של גורמי הסיכון עקב הפעלת תכנית ההתערבות.

לסיום, במחקר נדונו היתרונות והחסרונות האפשריים למדינה ולבריאות הציבור ביישום אג"ח חברתי בישראל בתחום קידום הבריאות. בין השאר הודגש הצורך לאתר תחומים שבהם הקופות ומערכת הבריאות הממסדית עדיין אינן פועלות, ואשר לארגונים חברתיים יתרון בהפעלתם על פני מערכת הבריאות הממסדית. זאת כדי לנתב כלי זה למימון פרויקטים חברתיים, ולא לצמצום השירותים הניתנים על-ידי המדינה. כמו כן המחקר מציג את החשיבות של יצירת מומחיות והבנה בתחום המימון החברתי בתוך שירות המדינה. זאת כדי לאפשר למדינה לנהל משא ומתן מושכל עם הגופים השונים ביצירת הא"ח, תוך שמירה על אינטרס הציבור במסגרת הפעלתו.

FELLOWS | MILKEN
PROGRAM | INSTITUTE

תוכנית עמיתי מכון מילקן
רחוב ושינגטון 4
ירושלים, 9418704

info@mifellows.org
www.mifellows.org