

כנס הרצליה  
השנתי העשירי  
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

הרצליה 2010 HERZLIYA

31 בינואר - 3 בפברואר, 2010

The Tenth Annual  
Herzliya Conference

## הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD

מסמך מסכם

מחבר: אורי סלונים

המרכז הבינתחומי הרצליה  
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה  
המכון למדיניות ואסטרטגיה

המסמך משקף את דעתם של הכותבים בלבד

# הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD

מחבר: אורי סלונים

## סיכום מנהלים

- בתחילת חודש מאי 2010 אישרה מועצת ארגון ה-OECD את קבלתה של ישראל כחברה מלאה בארגון. החלטה צפויה זו התקבלה בהמשך לשנתיים בהן התנהלה ישראל מול הארגון במסגרת מתווה "מפת הדרכים" (להלן: מפ"ד), אשר הגדירה עבור ישראל את הצעדים והמהלכים אותם היה עליה לבצע על מנת להצטרף כחברה בארגון. בסוף חודש מאי צפוי להתקיים מעמד החתימה שיאשרר סופית את צירופה של ישראל כחברה ב-OECD.
- כחלק מתהליך ההצטרפות, מקדיש הארגון תשומת לב מחקרית רבה לניתוח ישראל. ניתוחים אלה מציבים את ישראל במקום נמוך ביחס לכל יתר חברות ה-OECD, בדגש על רמות גבוהות של חוסר שוויוניות ועוני וכן ריכוזיות משקית. הארגון אינו מסתפק אך ורק בהצגת הנתונים, אלא מצרף אליהם המלצות לקביעת מדיניות. דוחות אלה הם חלק מעיקרון השקיפות, שהוא אחד מיסודות פעילותו של הארגון, ויש בהם יתרונות גדולים מבחינה ציבורית ודמוקרטית. מאידך גיסא, טמונים בהם גם סיכונים לנוכח שבריריות המצב החברתי בישראל.
- למהלך ההצטרפות יתרונות רבים אך גם סיכונים הנובעים מחשיפת ישראל לכוחות הכלכליים של המדינות חברות הארגון. חברות בארגון משמעה הפחתה מקסימאלית של הגנות ושל גידורים ממשלתיים על המערכת המסחרית, התעשייתית והפיננסית.
- ההצטרפות לארגון כרוכה בעלויות רבות הנובעות מיישום ומהפעלה של ההתאמות שאותן נדרשת ישראל לבצע במסגרת "מפת הדרכים". מדובר בעלויות ישירות שתיכללנה בתקציב המדינה ובעלויות בהן ישאו שחקנים בסקטור הפרטי.
- לא ברור מהו היקפן הכולל של העלויות הכרוכות בהצטרפות ישראל לארגון והמאזן בינו לבין היתרונות הגלומים בהצטרפות לארגון. יחד עם זאת, רבים מעריכים כי מרביתן של עלויות אלה תידרשנה ממילא לצורך המשך הסחר עם מדינות החברות בארגון. מדובר בעיקר בעלויות הקשורות בהתאמה לתקנים סביבתיים מחמירים שיונהגו בכל המדינות המתפתחות.
- התפתחות נוספת ההופכת את מהלך ההצטרפות של ישראל למתבקש, היא הכרוסום ביכולתה להמשיך ולקבל הקלות כמדינה המשתייכת לקבוצת הכלכלות המתפתחות. הצלחותיה של ישראל והעוצמה שהפגינה כלכלתה בשנתיים האחרונות יקשו עליה מאד להמשיך וליהנות מהקלות הניתנות למדינות חלשות בכל הנוגע ליישום נורמות בינלאומיות הדורשות עלות כספית גבוהה.
- פעילותם של משרדי הממשלה השונים במסגרת תוכנית ההצטרפות ל-OECD היא דוגמה לעבודת מטה מסודרת ומקצועית של השירות הציבורי. מבחינה זו, עצם תהליך ההצטרפות הוא בגדר יתרון של ממש לפקידות המקצועית שהייתה מעורבת בו.

## א. הקדמה

מזה כעשור, ובמיוחד בשנתיים האחרונות, מעורבות יחידות רבות במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים בתהליך הצטרפותה של ישראל לארגון ה-OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). תהליך מורכב זה, הדורש רמה גבוהה ביותר של מקצועיות, יכולת תיאום וקשר שוטף עם גורמים זרים, הינו מהלך אסטרטגי ייחודי של השירות הציבורי הישראלי. תהליך ההצטרפות כולל מספר גדול של התאמות ושינויים משמעותיים עבור גורמים נוספים מעבר למוסדות הממשלה: תהליכי חקיקה, רפורמה במגזר עם גורמים במשק, שינוי "כללי משחק" בשוק ההון וכדומה. ליישום המלא של השינויים המתחייבים מתהליך ההצטרפות יש היבטים אסטרטגיים הכוללים הזדמנויות ויתרונות רבים אך בצידם גם סיכונים אפשריים.

נייר זה נועד לרכז עבור הקורא פרטים עיקריים הנוגעים להצטרפותה של ישראל לארגון ה-OECD, להציג ולנתח משמעויות והיבטים שונים למהלך. הנייר אינו בא לקבוע עמדה אלא להציג תמונה מאוזנת, מעוקרת מהיבטים תדמיתיים הנגזרים מהחוקרה הרבה המוקנית לחברות בגוף המאגד את הכלכלות החזקות והמתקדמות בעולם. מלבד דיון כללי, מוקדש חלקו השני של הנייר להצגת פעילותם של המשרד להגנת הסביבה ושל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה במסגרת תהליך ההצטרפות ובמסגרת הפעילות השוטפת עם מוסדות הארגון. שני משרדים אלה אחראים ליישום חלק ניכר מההתחייבויות שישארן קיבלה על עצמה לקראת הצטרפותה כחברה מלאה. הצגת פעילויות אלה באה להמחיש לקורא את אופי המשימות ואת הצעדים הנדרשים מישראל ואת אופיים.

נייר זה מרכז את הרעיונות המרכזיים שעלו במושב בנושא שנערך במסגרת כנס הרצליה וכן במסגרת דיון הכנה מקדים שהתקיים במרכז הבינתחומי הרצליה ב-10 בדצמבר, 2009. אנו מבקשים להודות למשתתפי המושב ולמשתתפים בדיון המכין על תרומתם לליבונו הנושא ומשמעותיו. תודה לגלית כהן, ראש האגף למדיניות סביבתית במשרד להגנת הסביבה, ולגילי מאי, יועץ למנכ"ל התמ"ת, על סיועם בהכנת הפרקים העוסקים בתפקיד משרדיהם בתהליך ההצטרפות. תודה מיוחדת לליאור הרמן, לשעבר רכז אירופה וארגונים בינלאומיים במשרד האוצר, על הערותיו לטיטות הנייר. סקירה זו אינה מייצגת את דעתם או את עמדתם של האנשים והגופים המוזכרים לעיל.

## ב. רקע כללי

הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD הוגדרה כיעד לאומי אסטרטגי המעוגן בהחלטת ממשלה בחודש יוני 2000.<sup>1</sup> תהליך מובנה להצטרפותה של ישראל ל-OECD החל רשמית במאי 2007, אז הוזמנה ישראל להצטרף כחברה מלאה בארגון. מלבד ישראל, הוזמנו להצטרף באותה עת גם צ'ילה, אסטוניה, רוסיה וסלובניה. תהליך ההצטרפות, האמור להסתיים במחצית הראשונה של 2010, הוא המשך למערכת יחסים ענפה למדי בין גופים ישראליים לבין הארגון. החל משנת 1994 מוזמנים מומחים ישראליים להשתתף בקבוצות עבודה אותן מפעיל הארגון, ולאורך השנים התמסדה והעמיקה השותפות הישראלית בפעילות הארגון. כיום פועלת ישראל במעמד חברה או משתתפת מלאה בכ-13 ועדות וקבוצות עבודה, והיא משתתפת כמשקיפה בכ-41 ועדות, בקבוצות עבודה ובגופים נוספים של הארגון. בנוסף, מוזמנים נציגים ישראליים למספר גדול של פעילויות ודיונים אד-הוק לתרום מניסיונם וממומחיותם למחקרים ולפרויקטים שונים המתבצעים במסגרת הארגון.

מעבר לפעילויות אלה מנהלת ישראל בשנתיים האחרונות מערכת פעילויות נוספות לקראת הצטרפותה כחברה מלאה בארגון. תהליך זה מתנהל במסגרת מתווה, המכונה "מפת דרכים"<sup>2</sup> (מפ"ד), הכולל שורה ארוכה של נושאים, שאליהם מותאמת רשימה ארוכה של סוגיות ביצועיות. נושאים אלה נחלקים בהתאם למפתח אחריות ממשלי-ביורוקראטי, כמשימות המועברות לטיפול ולביצוע על ידי משרדי ממשלה וסוכנויות ממשלתיות, תוך הגדרת מסגרת הזמן בה על משימות אלה להתבצע. מבחינה מעשית משימות אלה הן בתחום החקיקה והמנהל. הוכחת התחייבותה ויכולתה ("willing and able") של ישראל לבצע את סך כל המשימות,<sup>3</sup> היא שהביאה לצירופה של ישראל כחברה מלאה ב-OECD.

<sup>1</sup> להרחבה על תהליך ההצטרפות: הרמן, ליאור (2003) דו"ח פעילות ישראל ב-OECD. ירושלים: משרד האוצר.

<sup>2</sup> תאור מתווה מפת הדרכים להצטרפות ישראל לארגון ה-OECD (נוסח עברי): <http://www.oecd.org/dataoecd/7/52/41159243.pdf>

<sup>3</sup> פירוט מלא של פעילות משרדי הממשלה וגופים ציבוריים ביחס לתהליך ההצטרפות ל-OECD מופיע בדו"ח של האגף הבינלאומי במשרד האוצר: <http://www.mof.gov.il/Budget/Pages/OECD.aspx>.

"מפת הדרכים" היא הנוהל המקובל במסורת הארגון לצירוף חברות חדשות. המפ"ד אינה מסמך גנרי אלא תוצר של דיאלוג בין המדינה המוזמנת להצטרף ומוסדות ה-OECD, והיא מותאמת ליכולות ולמצב בנקודת המוצא של התהליך ההצטרפות. תחילת התהליך היא בדיקה שמבצע הארגון למיפוי מצב המוצא, והשוואה בינו לבין הנורמות, הנהלים, התקנים והחקיקה הנהוגים בארצות החברות בארגון ובעיקר לכלים המשפטיים של ה-OECD עצמו. הארגון מציג למדינה המצטרפת רשימה מפורטת של פערים שאותם היא נדרשת למלא. יעדי המפ"ד מתמקדים באותם אזורים מדיניות בהם קיימים הפערים המרכזיים. במפ"ד שנקבע לצ'ילה, לדוגמה, כמעט שאין התייחסות לנושא הסחר, תחום מפותח ומתקדם במדינה. לעומת זאת, במפ"ד שנקבע לישראל נמצאים סעיפים רבים הנוגעים לתחום זה. בהקשר זה, יש לציין כי ניתן להגדיר את המופ"מ עם רוסיה כקשוח הרבה יותר מזה שהתנהל עם ישראל למשל, וזאת על רקע הפערים הגדולים הקיימים כמעט בכל תחומי הליבה של הארגון.

מנקודה זו מתנהל דיאלוג במסגרתו המדינה המועמדת לצירוף מגישה מסמך משפטי בשם "ממורנדום ראשוני" (initial memorandum). בממורנדום רשאית המדינה להסתייג מדרישות המוצגות לה או להתחייב ללוח זמנים לביצוע המשימות שאותן היא מקבלת על עצמה. מספר ההסתייגויות ואורך מסגרות הזמנים שאליהן מתחייבת המדינה הם שני מרכיבים משמעותיים בשיפוט אפשרות צירופה של מדינה כחברה בארגון, וכן הם נשפטים כאינדיקציה למידת רצונה ויכולתה של המדינה להצטרף כחברה בארגון.

באופן מעשי, תהליך השיפוט וההערכה מנסה לבחון האם סך הפעילויות שנעשו מעיד על שינוי תפישתי מובהק, המבטא מגמת אימוץ חד-כיוונית של עקרונות ושל ערכי הארגון. בחינת תהליך הצטרפותן של מדינות אחרות מגלה כי מרגע שזוהתה מגמה שכזו על ידי הארגון, מפסיקה ספירת ביצוע משימות המפ"ד לשמש קריטריון קבלה מרכזי. הזמנתה הרשמית של צ'ילה בדצמבר 2009 להצטרף לארגון היא דוגמה לדינאמיקה זו. מרגע שמדינה נבחרה כחברה, היא זוכה בחברות קבועה שאינה ניתנת לביטול.

יישומן המלא של המשימות הכלולות ב"מפת הדרכים" היא הדרך, בראיית ה-OECD, להבטיח שהמדינות החברות יעמדו בנורמות אחידות המאפשרות מימוש יעדי הארגון: יצירת תנאים שיבטיחו צמיחה ושגשוג לתושבי המדינות החברות. פעילות הארגון מושתתת על גישה מצרפית, "bottom-up", לפיה שורה ארוכה מאד של פעילויות, נפרדות ובלתי-תלויות האחת בשנייה, תוביל ליצירה של אפקט משקי כולל שמשמעותו הגדלת הרווחה של תושבי המדינות החברות.

ארגון ה-OECD נחשב מקצועי מאד. במטה הארגון מועסקים כ-2,500 אנשי מקצוע, רובם מתחום הכלכלה ומתחומים תומכים – סטטיסטיקה, מתמטיקה, ולצדם אנשי מדעים והנדסה. יתכן שעובדה זו משרה על סגנון התנהלותו ועל התרבות הארגונית המאפיינת אותו. נראה כי רמתו המקצועית הגבוהה בסוגיות טכניות ובשאלות מיקרו יצרה אופן התייחסות מצמצם וענייני לסוגיות אסטרטגיות, גם כאשר הן טומנות בחובן היבטים פוליטיים. החזון האסטרטגי שאותו מציג הארגון מנוסח בתמצות רב כמערכת "ערכים משותפים" אחידה, הכוללת מחויבות לדמוקרטיה פלורליסטית, לשלטון חוק, לזכויות אדם, לשקיפות ולדבקות בערכי כלכלת שוק ופיתוח כלכלי. עיקר פעילותו של הארגון מוקדש לנושאים אופרטיביים ברזולוציה גבוהה: ניסוח נהלים, חקיקה וסטנדרטים פרטניים בתחומים שונים של החיים הציבוריים, וכן קידום סטנדרטיזציה בתיעוד, בשפה ובשיטות שבהן מתנהלת העבודה בגופים הממשליים של חברות הארגון. ההקפדה על מקצועיות וענייניות נובעת בין השאר מרצון מודע של הנהגת הארגון להימנע מלהפוך לגוף בינלאומי שהיבטים פוליטיים בהתנהלותו מכרסמים ביכולותיו ובהשפעתו.

נראה שתרבות ארגונית זו סייעה להפוך את התקדמות ישראל לאורך המפ"ד לתהליך ענייני ומקצועי. ההתקדמות בתהליך נשפטת בהיבט המקצועי של מילוי המחויבויות אותן נטלה ישראל על עצמה. רשימת המשימות שהוגדרו לישראל אמנם ניתנת לפירוש כמחמירה מדי על רקע שאינו ענייני,<sup>4</sup> אך השיפוט עצמו ביחס לביצועיה מנוטרל מהיבטים מדיניים כלליים. עד להצבעה עצמה על קבלת ישראל לארגון נרשמו מספר ניסיונות לקשור בין סוגיות פוליטיות כלליות לבין תהליך הצטרפותה לארגון. פעם אחר פעם סוכלו כוונות אלה מתוך רצון לבדל את פעילות הארגון כארגון מקצועי שהתנהלותו נפרדת מהדינאמיקה הפוליטית הכללית. לצד זאת ישנם מקרים בהם הופעל על ישראל לחץ מצד הארגון בעניינים הרחוקים מהתחום המדיני, דוגמת לחץ בנושא הגנה על קניין רוחני ולחץ בנושא מדיניות לוחמה במתן שוחד.

להצטרפות כחברה בארגון יתרונות רבים עבור ישראל. מעבר ליוקרה המיוחסת לחברות בארגון, עמידה בתקניו ובנורמות הנהוגות בו עשויה להועיל מאד הן לסקטור הפרטי והן לסקטור הציבורי ולשמש מנוף צמיחה משמעותי. אחד היתרונות המשמעותיים ביותר הוא העלאת דירוג האשראי של ישראל. דירוג אשראי גבוה, יחד עם פתיחות לשוק ההון של מדינות

<sup>4</sup> ראה למשל מאמרו של נחמיה שטרסלר, הארץ, 17 בנובמבר, 2009. אך סוגייה זו נתונה למחלוקת. רבים במערכת הישראלית רואים במפ"ד מסמך ענייני המושתת על המטרות המקובלות בארגון.

הארגון, עשוי להזיל את עלויות גיוס ההון עבור המשק, הן עבור הסקטור הפרטי והן עבור הסקטור הציבורי. עמידת ישראל בסטנדרטים ובתקנות הנהוגים בארצות ה-OECD תקל על יצוא סחורות ישראליות ועל תנועת יבוא לשם יצוא, ובכך תגדיל את ההזדמנויות העומדות בפני יצואנים ישראלים בשוק הענק של ארצות ה-OECD. עקרון השקיפות ושפע הנתונים הסטטיסטיים הנובעים מחברות בארגון יחסו למשקיעים זרים ולגופים פיננסיים בעולם זמן והשקעה מנהלית המוקדשים כיום לתהליכי בדיקה ואישור, due diligence, ובכך יעודדו פעילותם בארץ.<sup>5</sup>

מעל ליתרונות הנ"ל ניצב יתרון משמעותי ברור הנובע מהשבה של ממש באיכות הסקטור הציבורי. ההצטרפות משמעה כי השירות הציבורי הישראלי עומד בסטנדרטים, בנהלי העבודה ובכלים המתקדמים ביותר הקיימים כיום. כבר עתה, כך מעידים עובדי משרדי ממשלה המעורבים בתהליך ההצטרפות, עוד בטרם צורפה ישראל לארגון, יצא הסקטור הציבורי נשכר מעצם התהליך. כל היחידות הממשלתיות והציבוריות שבאו במגע עם יחידות ה-OECD עברו שדרוג משמעותי באיכות עבודתם רק מעצם המגע והשיח המקצועי. כל "אבן דרך" במפ"ד ההצטרפות משמעה קירוב ישראל לנורמות המתקדמות ביותר ביחס לשירותים ציבוריים. התקדמות זו תיתמך גם בשיפור של ממש בכל הנוגע לשקיפות של נתונים, לתהליכי עבודה ולתהליכי קבלת החלטות. יש להדגיש כי המונח "שקיפות" כולל בהקשר זה מעקב ובקרה של מוסדות הארגון אחר ביצועי המערכת הממשלתית, וכן פרסום של דו"חות עיתיים המפרטים את ממצאי המעקב ואף מעריכים את ביצועי המערכת תוך מתן המלצות.

יתרונות נוספים הנובעים מההצטרפות נוגעים לגישה ליכולות המקצועיות של ה-OECD. יכולות אלה יוזילו, יקצרו ויעמיקו תהליכי תכנון ועבודת מטה. התאמת המערכת הישראלית לשיטות הסטטיסטיות הנהוגות בארגון נתפשת כיתרון משמעותי. נגישות ישראלית למאגרי המידע ולנתונים הסטטיסטיים של הארגון ומשולבותה בהן, נחשבת קפיצת מדרגה של ממש ביכולת התכנון והחשיבה. והמגע עם אנשי המקצוע של הארגון צפוי להרחיב הפרספקטיבה המקצועית ביחס לבעיות בתחומים אלה ולטייב אותה. בתוך כך, העבודה עם מוסדות הארגון מקנה לישראל אפשרות לפתח קשר בלתי-אמצעי עם דרגי עבודה במדינות רבות אליהם נחשפה במסגרת פעילותה בארגון, כולל מדינות שאינן חברות אך הן פעילות מאד בארגון מתוקף גודל כלכלתן וחשיבותה...

למול יתרונות אלה קיימת ביקורת המצביעה על שורה של חסרונות ואף על סיכונים אליהם עשויה ישראל להיחשף מעצם חברותה בארגון. חלק גדול מהביקורת מתייחס לעצם הצורך בהצטרפות לארגון. לפי טיעון זה, ביצועיה הכלכליים הנוכחיים של ישראל מספיקים עבורה לקבלת דירוג אשראי טוב. יתר על כן, בניגוד לעבר, חברות בארגון כבר אינה נחשבת קריטריון פורמאלי למתן דירוג אשראי טוב.<sup>6</sup> איכות הסקטור הבנקאי והפיננסי שלה מאפשרים קשר טוב מאד עם שוקי הון בעולם. מערכת הסכמי הסחר הנוכחית, הכוללת הסכמי סחר מועדפים עם ארה"ב ועם אירופה, מספיקה לקשרי סחר ענפים ומקנה כושר תחרותי מספיק ליצואנים ישראלים.

על רקע זה נראית כדאיות ההצטרפות ל-OECD מוטלת בספק. ראשית, החלת הנורמות הנהוגות במדינות הארגון על המשק הישראלי משמעה חשיפה לכוחות חזקים שמקורם במדינות השותפות, אשר רובן נמנות עם הכללות החזקות בעולם. בכוחות אלה עשויים להימצא לחצים שישפיעו על יציבותם של השקל ושל המערכת הפיננסית המקומית ועל חוזקם.. במסגרת מהלך ההצטרפות נוטלת ישראל על עצמה מגבלות של ממש בתחום הרגולציה המוניטארית, כמו למשל ביחס ליכולתו של בנק ישראל להתערב בשער החליפין, ובתחום המדיניות הפיסקאלית. כך, למשל, תוגבל יכולתה של ישראל לבצע הפחתות מס והיא תידרש בתחום זה להגיע לרמה ממוצעת מקובלת במדינות הארגון.<sup>7</sup> כן תוגבל יכולתה של הממשלה לסייע בסבסוד ובביטוח אשראי, אף מעבר למחויבויות אותן לקחה על עצמה ישראל כחלק ממסטר הסחר של ה- (WTO) World Trade Organization והסכמי סחר נוספים.

הדו"חות אותם מפרסם הארגון הם מסמכים חודרניים המנתחים סוגיות שונות הקשורות לכלכלה, לחברה ולקשר ביניהם ברזולוציה גבוהה המעידה על בקיאות בהתנהלות השלטונית ובמדיניות אותה נוקטת הממשלה. דו"ח אחרון בנושא מערכת החינוך הישראלית ניתח והציג המלצות בנוגע לרפורמת "אופק חדש" ולתכנית הלימודים. דו"ח שעסק במדיניות הרווחה של

<sup>5</sup> יש לקחת בחשבון גם מצב בו מדיניות ההשקעה של הקרן מעודד השקעות דווקא במשקים הנחשבים בהגדרה כ"כלכלות מתעוררות". מצב זה עשוי לפגוע בהשקעות בישראל.

<sup>6</sup> יש לסייג אבחנה זו על רקע שני מצבים: דירוג אשראי במצב בו הכלכלה הישראלית מציגה ביצועים טובים ומצב בו הכלכלה הישראלית מציגה ביצועים נמוכים. במצב השני עולה חשיבות החברות ב-OECD בקביעת דירוג האשראי, כאינדיקציה למחויבות הממשלה למדיניות מאוזנת ויציבה. חשוב להוסיף, כי חברות בארגון תעלה את האטרקטיביות במתן אשראי לישראל מעצם האפשרות להשמיט לחלוטין את הפרשה, הנהוגה כיום במתן ערוצי אשראי לישראל, מתוך הריבית/תשואה הצפויה מהעסקה; הפרשה המגיעה, במקרים מסוימים, לשיעור של 20%.

<sup>7</sup> הנורמות בתחום מדיניות המיסוי אינן נוגעות רק לשיעור המס עצמו אלא לשורה של היבטים הנובעים ממנו: שימוש במס כתמריץ ליקידים יעדי ממשלה ומדיניות חיסכון ופנסיה, נושאים הזוכים לתשומת לב רבה במסגרת מוסדות הארגון.

ממשלת ישראל מיפה בצורה מעמיקה נושא זה תוך ניתוח הצהרות, צעדי מדיניות ופירוט תקציבי. דרגה זו של שקיפות יש בה משום פגיעה תדמיתית העשויה לקזז את היוקרה הנלווית לחברות בארגון. בכל הקשור לחינוך, לחברה ולריכוזיות משקית נמצאת ישראל במקומות נמוכים מאד ביחס לשאר חברות הארגון. התקדמות ישראל למעמד של חברה מלאה ב-OECD משמעה גם חיבור ישיר של מאגרי הנתונים באופן המאפשר דליית מידע עצמאית של חוקרי הארגון.

בעת הערכת משמעויות ההצטרפות יש להקדיש תשומת לב מיוחדת לעלויות הגבוהות הכרוכות בה. התקנות שבהן תידרש ישראל לעמוד, למשל בתחום הייצור התעשייתי ואיכות הסביבה, כרוכות בהוצאה כספית נוספת ניכרת ליצרנים. לא ברור מהי העלות הכוללת למשק הישראלי הנובעת מהמחויבויות ומהמגבלות שישאר לוקחת על עצמה במסגרת ההצטרפות לארגון ה-OECD, הן העלות הישירה בתקציב המדינה והן העלות שתוטל על הסקטור הפרטי, ומהו ההפרש בין עלות זו והיתרונות הכלכליים הגלומים בחברות בארגון.

ההתאמות הנדרשות, למשל, בתחום איכות הסביבה (ראה נספח) כוללות הקמתו של מנגנון רישום כימיקלים, שיהיה למעשה סוכנות ממשלתית חדשה לפיקוח, לאכיפה ולהדרכה, שתדרוש עשרות ואולי אף מאות תקנים. התקינה הסביבתית הנדרשת מצד הארגון מחייבת הנהגת התנהלות חדשה לחלוטין בתעשייה הכללית ובתעשיית הכימיה בפרט. התנהלות זו תדרוש הטמעה של סדרי פעילות חדשים ושל משאבים, אך יתכן שתקנים אלה יתמסדו כתנאי סף לסחר עם מדינות ה-OECD, כך שיישומם לא יהיה קשור לעצם ההצטרפות לארגון.

נקודה נוספת, שהגדרתה כיתרון או כחסרון תלויה בהשקפת עולמו של המתבונן, היא ההתייחסות לערכי הליברליזם הכלכלי כקו מנחה עליון לפעילות הארגון. ערך זה מקבל במסגרת הארגון פרשנות מעשית שנהוג לכנותה כלכלת שוק חופשי. הרפורמות והנהלים שאותם מקדם הארגון נועדו לקדם ליברליזציה מואצת של משקי המדינות החברות. המשבר הכלכלי העולמי של השנתיים האחרונות מחיש עבור רבים את הסיכונים הנובעים מעודף ליברליזציה של המשק. בהקשר זה זוכים הערכים אותם מוביל ה-OECD והמדיניות הנגזרת מהם לביקורת.

המשבר העולמי יצר אתגר עצום למודלים ולגישות כלכליות שנחשבו תקפים במשך שנים רבות, ובמיוחד בעשור האחרון. מדיניות ההרחבה הפיסקאלית, שאותה נקטו מדינות רבות לצורך בלימת המשבר, יצרה מצב חדש העלול לערער את עקרונות הבסיס שאותם קידם הארגון עד כה, הנוגעים למידת מעורבות הממשלה במשק הכללי ובשוק ההון, ובנוגע ליחס חוב-תוצר. המשמעויות בטווח הארוך של המשבר ושל צעדי ההרחבה אינן ברורות עדיין, ויתכן שהן כוללות השפעה על המודלים לקביעת סיכון ותמחור אשראי וכן על מידת הליברליזציה של השווקים. מבחינה זו עולים יתרונות ההצטרפות, כמו למשל עלייה ברמת המקצועיות, שקיפות, הקלה בקשר עם גורמי חוץ-ממשלתיים, מוסדיים ופרטיים, על החסרונות הנובעים מחשש לפתיחות יתר של המשק הישראלי לכוחות חיצוניים. יתכן שכחלק מלקחי המשבר יונהגו מנגנונים לשליטה על הסיכונים הנובעים מגלובליזציה ומפתיחות בין משקים.

בהערכת משמעויות ההצטרפות ל-OECD יש לקחת בחשבון כי גוברים הסימנים לפיהם סובלנותה של הקהילה הבינלאומית להקלות ולהתחשבות בישראל על רקע היותה "מדינה מתפתחת" יורדת בהתמדה. ישראל מתקשה היום לגייס הבנה להתנהלות המאפיינת מדינות מתפתחות מובהקות. בהקשר זה ניתן לראות את תהליך ההצטרפות כתהליך הכרחי ואף דטרמיניסטי.

## ג. מרכיב איכות הסביבה והייצור התעשייתי בתהליך ההצטרפות ל-OECD

נושא איכות הסביבה וסוגיות הקשורות בו תופס מקום מרכזי מאד בפעילות הארגון. מתוך 220 "כלים משפטיים" באמצעותם ממשל הארגון את יעדיו, כ-70 מתייחסים לנושא איכות הסביבה. יחד עם ה"כלים" הנוגעים לתחום האנרגיה מגיע המספר ל-85.<sup>8</sup> במסגרת המפ"ד הוגדרה לישראל רשימה ארוכה של יעדים ומשימות בתחומים אלה, אשר רובן נמצאות בתחום אחריותו של המשרד להגנת הסביבה.

במסגרת זו נמצא יישום צעדים בעלי משמעות מרחיקת לכת על הקשר שבין פעילות כלכלית וסביבה, בעיקר ביחס לפעילות ולסחר של ענף הכימיה. יישום תקני ה-OECD ונהליו בתחום איכות הסביבה, משמעם הוספה של רובד רגולציה חדש שישנה את אופן ההתנהלות של התעשייה והסחר בכל הנוגע לכימיקלים ולפסולת תעשייתית, מסוכנת ורגילה. הצעדים המרכזיים

<sup>8</sup> נתון זה מתבסס על נייר עמדה שנכתב על-ידי עמותת אדם טבע ודין. אוגוסט 2007. [http://www.adamteva.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/oeecd\(1\).pdf](http://www.adamteva.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/oeecd(1).pdf)

הנכללים בתחום המנהלי של איכות הסביבה הם: הנהגת מדיניות אינטגרטיבית להפחתת פליטות ממפעלי תעשייה בעלי השפעה סביבתית (IPPC), השתתפות של ישראל בתכנית ה-HPV, הנהגת מנגנון לרישום פליטות והעברת פסולות (PRTR), וכן אשרור אמנות שטוקהולם ורוטרדם, אמנות או"ם העוסקות בטיפול בחומרים מסוכנים.

המדיניות המשולבת להפחתת פליטות ממפעלי תעשייה בעלי השפעה סביבתית בהתאם לעקרונות ה-IPPC (Integrated Pollution Prevention & Control), היא מדיניות של איחוד התקינה והרישוי בכל הנוגע להשפעתם של מפעלי תעשייה בעלי השפעה סביבתית משמעותית. מנגנון זה מגדיר כללים לכימות ההשפעה של פעילות תעשייתית על הסביבה בשורה של תחומים הכוללים פליטה של גזי חממה, פליטות מזהמים לכלל המדיות הסביבתיות (אוויר, שפכים, קרקע), רעש, טיפול בפסולת, היערכות לטיפול בתאונות סביבתיות ושימור אנרגיה. ההגדרה הכמותית, הקובעת מהו מפעל בעל השפעה סביבתית משמעותית, מאפשרת קביעה של רמות סף בהן נדרש הארגון לעמוד ובקרה על עמידתו בדרישות אלה.

פעילות ה-OECD ביחס לסביבה נשענת על פעילות האו"ם בנושא, ובכלל זה אמנות רוטרדם ביחס לטיפול בחומרים מסוכנים ואמנת שטוקהולם המתייחסת למזהמים אורגניים בלתי-פריקים. אמנת רוטרדם (PIC) עוסקת בנהלים לדיוח ולקבלת הסכמה מראש ממדינות אחרות לשינוע חומרים מסוכנים. האמנה כוללת רשימת חומרים אסורים בשימוש, בייצור ובסחר, של 40 חומרים אלמנטאריים ותרופות שלהם, בתוכם חומרים הנחשבים מסוכנים מאד. סגנון האמנה ואופן יישומה מגדיר למעשה משטר תפוצה דומה לזה של ה-NPT הכולל מנגנון ביורוקראטי של פיקוח ובקרה, הדרכה ופיתוח נהלים.

ישראל פועלת ליישום מלא של דרישות אלה ובכך מגדירה, למעשה, מדיניות סביבתית כוללת. המשרד להגנת הסביבה מקדם חקיקה ויצירה של מנגנוני ניהול, איפוף ובקרה הנדרשים במסגרת זמן האמורה להסתיים בשנת 2013. מדובר בצעדים בעלי היקף משמעותי, הן מבחינת חקיקה והן מבחינת תהליכים ארגוניים ומנהליים. על מנת לעמוד ביעד זה נבחנות חלופות שונות להתאמת הדרישות למצב הקיים במדינת ישראל, בין היתר באמצעות שימוש בצעדי ביניים דוגמת אמצעים חקיקתיים וארגוניים קיימים. במקביל, בוצע תיעודף משימות לפיו מתבצע יישום הדרגתי של עקרונות ה-IPPC. היישום ההדרגתי, המשתמש בחוק הקיים לרישוי עסקים, מתבצע באזורי תעשייה מורכבים, בהם מפרץ חיפה ורמת חובב, ובקרוב אשדוד. במקביל, פועל המשרד לסינוג ההשפעה הסביבתית של מפעלי תעשייה, כשישום מלא של ה-IPPC יתבצע ביחס ל-150 מפעלי התעשייה שיוגדרו כבעלי ההשפעה הסביבתית הגבוהה ביותר. משנת 2011 ואילך מתוכנן יישום ארצי ומדורג של התקן בהתאם למפתח ענפים. הפעילות בנושאים סביבתיים שעליה התחייבה ישראל במסגרת המפ"ד והממורדום כוללת בין השאר גם גיבוש מדיניות לטיפול בפסולת מוצקה ובמחזור. ישראל התחייבה גם לגיבש אסטרטגיה ארוכת טווח להפחתה של פליטת גזי חממה.

## ד. מרכיבי סחר, השקעות, מו"פ ומדיניות תעסוקה במסגרת תהליך ההצטרפות ל-OECD

כפועל יוצא ממטרות הארגון, קרי: הבטחת צמיחה באמצעות ניצול הקשר בין מדינות לסחר חופשי והשקעות, מרכז משרד התעשייה המסחר והתעסוקה חלק גדול מהפעילויות הנמצאות בליבת הפעילות של ה-OECD. משרד התמ"ת מוביל 6 מ-18 הוועדות האמונות על התקדמות ישראל ב"אבני הדרך" לקראת הצטרפותה: ועדת הסחר, ועדת ההשקעות, ועדת מדע וטכנולוגיה, ועדת הצרכנות, ועדת תעסוקה ורווחה, וכן את ועדת הכימיקלים במשותף עם המשרד להגנת הסביבה.

בנוגע לפעילות ועדת הסחר, יש לציין כי מלבד בחינה של התאמת ישראל לעקרונות הסחר החופשי של הארגון, המושתתים רובם ככולם על עקרונות ארגון הסחר העולמי (WTO), שישראל הייתה בין מייסדותיו, נמצאים מספר עניינים מהותיים בשלבי גיבוש ופיתוח, שעדיין אין לגביהם כללים ונהלים מחייבים. ישראל היא חלק מהצוותים ומקבוצות העבודה העוסקים בפיתוחם של נהלים אלה. הוועדה מתמקדת בשת"פ בינלאומי ובעמידה בסטנדרטים של יחס שוויוני בסחר בינלאומי. הוועדה נוגעת גם בסוגיות הקשורות למכס, לתקינה ולקניין רוחני.

במסגרת פעילות ועדת ההשקעות נדרשת ישראל להתאים עצמה לכללי הליברליזציה הנהוגים בארגון ביחס לתנועת הון ושירותים, ולכללים המוגדרים במסגרת הצהרת ההשקעות של ה-OECD. הדיונים נסבו בעיקר סביב מדיניות ישראל בנוגע לסחר חוצה גבולות בתחומים כגון ייעוץ השקעות וניהול תיקים, פעילות בנקים וחברות ביטוח זרות בישראל ורגולציה החלה על משקיעים זרים.

בתחום המדע והטכנולוגיה נידונו כמה וכמה נושאים, בהם: מתן גישה לנתוני מחקרים במימון ציבורי, שיתוף פעולה בינלאומי במדע וטכנולוגיה, תמיכה בחברות קטנות ובינוניות, רישוי של המצאות גנטיות והיבטי בטיחות ביישום הנדסה גנטית בתעשייה. בתחום הצרכנות והתקינה נדרשת ישראל לכללי סף ולשיתוף פעולה בינלאומי בתחום מסחר אלקטרוני, סחר הוגן, הכרה בבדיקות בטיחות וכן שיתוף פעולה בהרמוניזציה של תקינה ופיקוח.

בתחום התעסוקה, הוועדה עוסקת במגוון רחב של נושאים חברתיים, אף על פי שאין לה כמעט כלים משפטיים מחייבים. הנושאים הבולטים הם שיתוף פעולה בינלאומי למלחמה בעוני, מדיניות בעניין עובדים זרים, תעסוקה וזכויות מיעוטים בשוק העבודה. להמלצות ועדה זו השלכות רחבות היקף על כל המשק, אשר הבולטת בהן היא צמצום הפערים והעלאת אחוז ההשתתפות בשוק העבודה.