

כנס הרצליה
השנתי העשירי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

הרצליה 2010 HERZLIYA

The Tenth Annual
Herzliya Conference

נייר עבודה

31 בינואר - 3 בפברואר, 2010

הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD

סיכום דיון מכין לקראת כנס הרצליה 2010

מחבר:

אורי סלונים

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

הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD

סיכום דיון מכין לכנס הרצליה העשירי 2010

מחבר : אורי סלונים

יו"ר צוות החשיבה

נחמה רונן, מנכ"ל אל"ה ויו"ר ממ"ן

מתאמי צוות החשיבה ועורכי הנייר

אורי סלונים, עמית מחקר, המכון למדיניות ואסטרטגיה

חברי הצוות

רומי אבן דגן, ממונה תעשיות, המשרד להגנת הסביבה
אוהד אורנשטיין, מנהל מינהל סביבה ופיתוח בר-קיימא, המשרד להגנת הסביבה
שמוליק בכר, עמית מחקר, המכון למדיניות ואסטרטגיה
השגרירה אירית בן-אבא, סמנכ"ל לעניינים כלכליים, משרד החוץ
ד"ר זלינה בן גרשון, המועצה הלאומית למחקר ופיתוח
מיכל ברטוב, רא"ג חומ"ס, המשרד להגנת הסביבה
ולרי ברכיה, מנהלת המרכז למדיניות סביבתית, מכון ירושלים לחקר ישראל
אורי גוטמן, אחראי על תהליך צירוף ישראל ל-OECD, משרד החוץ
ד"ר רוני דין, מנכ"ל המועצה הלאומית למחקר ופיתוח
בועז הירש, ראש מנהל סחר חוץ, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
ליאור הרמן, לשעבר האחראי במשרד האוצר על תהליך ההצטרפות ל-OECD
עברי ורבין, מנכ"ל גוד ויז'ן
גלית כהן, ראש אגף מדיניות וסביבה, המשרד להגנת הסביבה
שי לובשי, יועץ מנכ"ל, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
גילי מאי, יועץ מנכ"ל, משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
ורה מיכלין, עמיתת מחקר, המכון למדיניות ואסטרטגיה
פרופ' רפי מליניק, המשנה לנשיא לעניינים אקדמיים, המרכז הבינתחומי הרצליה
יוסי ענבר, מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה
שרון קדמי, מנכ"ל משרד התעשייה המסחר והתעסוקה
דני קטריבס, מנהל האגף לסחר חוץ, התאחדות התעשיינים
ניר קנטור, ראש ועדת הכימיה, התאחדות התעשיינים
איילת רוזן, מ"מ ראש אגף יחב"ל, המשרד להגנת הסביבה
אלוף (מיל.) דני רוטשילד, ראש המכון למדיניות ואסטרטגיה
רוני שחר, אוניברסיטת בן גוריון
טומי שטיינר, עמית מחקר בכיר, המכון למדיניות ואסטרטגיה
דור שטרומ, ראש המכון הישראלי לתכנון כלכלי

המסמך שלהלן מסכם את עיקרי הדברים שעלו בדיון ואת המסקנות הנובעות ממנו. אין הוא כולל את כל אשר נאמר בו ועל כן אין הוא מייצג בהכרח את דעתם של כל המשתתפים בדיון ואת הנהלת הכנס.

הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD

סיכום דיון מכין לכנס הרצליה העשירי 2010

מחבר : אורי סלונים

סיכום מנהלים

- ישראל צפויה להצטרף לארגון ה-OECD במהלך שנת 2010. עד כה, מתנהל תהליך ההצטרפות בהתאם למתווה "מפת הדרכים" (להלן: מפ"ד), המגדיר את הצעדים שאותם על ישראל לבצע על מנת להתקבל כחברה. בחודשים הקרובים צפויה להתקבל הזמנה רשמית מטעם הארגון עבור ישראל להצטרף ל-OECD, וזאת על רקע מה שנראה כשביעות רצון מאופן התקדמות וביצוע המפ"ד.
- לצד ההתקדמות במפ"ד וכחלק 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. הארגון אינו מסתפק אך ורק בהצגת הנתונים אלא מצרף אליהם המלצות לקביעת מדיניות. דוחות אלה הם חלק מעיקרון השקיפות, אחד מיסודות פעילותו של הארגון, ויש בהם יתרונות גדולים מבחינה ציבורית ודמוקרטית. מאידך גיסא, טמונים בהם גם סיכונים לנוכח שברירות המצב החברתי בישראל.
- מהלך ההצטרפות יש בו יתרונות רבים אך גם סיכונים הנובעים מחשיפת ישראל לכוחות הכלכליים של המדינות חברות הארגון. חברות בארגון משמעה הפחתה מקסימלית של הגנות וגידורים 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 יישאו 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 הן עלויות שממילא תידרשנה לצורך המשך סחר עם מדינות החברות בארגון. מדובר בעיקר בעלויות הקשורות בהתאמה לתקנים סביבתיים מחמירים שיונהגו בכל המדינות המתפתחות.
- התפתחות נוספת והופכת את מהלך ההצטרפות של ישראל למתבקש היא כרוסום ביכולתה להמשיך ולקבל הקלות כמדינה המשתייכת לקבוצת הכלכלות המתפתחות. הצלחותיה של ישראל והעוצמה שהפגינה כלכלתה בשנתיים האחרונות יקשו עליה מאד להמשיך ולהנות 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 שהיתה מעורבת בו.

א. הקדמה

זה 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 במגע 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 מהיוקרה 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 שישאל קיבלה על עצמה לקראת הצטרפותה כחברה מלאה. הצגת פעילויות אלה באה להמחיש לקורא את אופי המשימות והצעדים הנדרשים מישראל ואת אופיים.

הדברים נכתבו בהסתמך על דיון שהתקיים בתאריך 10 בדצמבר, 2009, במרכז הבינתחומי בהרצליה. אנו מבקשים להודות למשתתפי הדיון. 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 לטיטוט הנייר. סקירה זו אינה מייצגת את דעתם או את עמדתם של האנשים והגופים המוזכרים לעיל, וכל הנכתב הוא על אחריותו המלאה של הכותב.

ב. רקע כללי

הצטרפות ישראל לארגון ה-OECD הגדרה כיעד לאומי אסטרטגי המעוגן בהחלטת ממשלה בחודש יוני 2000.¹ 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 עניפה למדי בין גופים ישראליים והארגון. 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, קבוצות עבודה וגופים נוספים של הארגון. בנוסף מוזמנים נציגים ישראליים למספר גדול של פעילויות ודיונים אד-הוק, לתרום מניסיונם ומומחיותם למחקרים ופרויקטים 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"² (מפ"ד), הכולל שורה ארוכה של נושאים, שאליהם מותאמת רשימה ארוכה של סוגיות ביצועיות. נושאים אלה נחלקים בהתאם למפתח אחריות ממשלי-בירוקרטי, 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,³ אמורה להביא לצירופה של ישראל כחברה מלאה ב-OECD.

"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 תהליך ההצטרפות. תחילת התהליך היא בדיקה שמבצע הארגון למיפוי מצב המוצא, והשוואה בינו לבין הנורמות, הנהלים, התקנים והחקיקה הנהוגים בארצות החברות בארגון (ובעיקר לנלים המשפטיים של ה-OECD עצמו). הארגון מציג למדינה המצטרפת רשימה מפורטת של פערים שאותם היא נדרשת למלא. יעדי המפ"ד מתמקדים באותם איזורי 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 המו"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 ראשית 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 וערכי הארגון. בחינת תהליך הצטרפותן של מדינות אחרות מגלה כי מרגע שזוהתה מגמה שכזו על ידי הארגון מפסיקה

¹ להרחבה על תהליך ההצטרפות: הרמן, ליאור (2003) דו"ח פעילות ישראל ב-OECD. ירושלים: משרד האוצר.
² תאור מתווה מפת הדרכים להצטרפות ישראל לארגון ה-OECD (נוסח עברי): <http://www.oecd.org/dataoecd/7/52/41159243.pdf>
³ 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>.

ספירת ביצוע משימות המפ"ד לשמש כקריטריון קבלה מרכזי. הזמנתה הרשמית של צ'לה, בדצמבר 2009, להצטרף לארגון היא דוגמה לדינמיקה זו. מרגע שמדינה נבחרה כחברה מדובר בחברות קבועה שאינה ניתנת לביטול.

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

ארגון ה-OECD נחשב מקצועי מאד. במטה הארגון מועסקים כ-2,500 אנשי מקצוע, רובם מתחום הכלכלה ותחומים תומכים – סטטיסטיקה, מתמטיקה, ולצד אנשי מדעים והנדסה. יתכן שעובדה זו משרה על סגנון התנהלותו ועל התרבות הארגונית המאפיינת אותו. נראה כי רמתו המקצועית הגבוהה בסוגיות טכניות ובשאלות מיקרו נראה ויצרה 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, שלטון חוק, זכויות אדם, שקיפות ודבקות 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 נשפטה בהיבט המקצועי של מילוי המחויבויות אותן נטלה על עצמה ישראל. רשימת המשימות שהוגדרו לישראל אמנם ניתנת לפירוש כמחמירה מדי עם ישראל על רקע שאינו ענייני,⁴ אך השיפוט עצמו ביחס לביצועי ישראל הוא מנוטרל מהיבטים מדיניים כלליים. ניסיון בלגי לקשור את פעילות ועדת ההשקעות של הארגון למנוף לחץ מדיני על ישראל סוכל על-ידי יתר החברות בשל עקרון זה. מקרים בהם הופעל על ישראל לחץ מצד הארגון נגעו עד כה לעניינים הרחוקים מהתחום המדיני, דוגמת לחץ בנושא הגנה על קניין רוחני ולחץ בנושא מדיניות לוחמה במתן שוחד. יש לסייג קביעה זו ביחס לפורום העליון של הארגון המכונה "מועצת השגרירים", מליאה המורכבת מנציגי 30 המדינות החברות. קבלת ישראל כחברה מלאה בארגון מותנית בקונצנזוס מלא של כלל המדינות החברות בפורום זה. יתכן שההצבעה בפורום זה תושפע משיקולים פוליטיים. ידוע כי הפלסטינים מנהלים מגעים נמרצים עם חברות ה-OECD להשתמש בהצבעה על צירוף ישראל לארגון כמנוף לחץ מדיני.

עבור ישראל ישנם יתרונות רבים בהצטרפות כחברה לארגון. מעבר ליוקרה המיוחסת לחברות בארגון, עמידה בתקני ובנורמות הנהוגות בו עשויה להועיל מאד הן לסקטור הפרטי והן לסקטור הציבורי ולשמש מנוף צמיחה משמעותי. יתרון המסומן כאחד היתרונות המשמעותיים ביותר הוא העלאת דירוג האשראי של ישראל. דירוג אשראי גבוה, יחד עם פתיחות לשוק ההון של מדינות הארגון עשוי להזדיל 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 יחסנו עבור משקיעים זרים וגופים פיננסיים בעולם זמן והשקעה מנהלית המוקדשים כיום לתהליכי בדיקה ואישור, due diligence, ובכך יעודדו פעילותם בארץ.

מעל לשלושת היתרונות הנ"ל ניצב יתרון משמעותי ברור הנובע מהשבחה 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 של ישראל לנורמות המתקדמות ביותר ביחס לשירותים ציבוריים. התקדמות זו תיתמך גם בשיפור של ממש בכל הנוגע לשקיפות של נתונים, תהליכי עבודה ותהליכי 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 שיוזילו, יקצרו ויעמיקו תהליכי תכנון ועבודת מטה. התאמת המערכת הישראלית לשיטות הסטטיסטיות הנהוגות בארגון נתפשת כיתרון משמעותי. גישות ומשולבות ישראלית במאגרי המידע והנתונים הסטטיסטיים של הארגון נחשבת כקפיצת מדרגה של ממש ביכולת התכנון והחשיבה, כשהמגע עם אנשי המקצוע של הארגון צפוי להרחיב ולטייב את הפרספקטיבה המקצועית ביחס לבעיות בתחומים אלה. בתוך כך, העבודה עם מוסדות הארגון מקנה

⁴ 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 המרמות המקובלות בארגון.

לישראל אפשרות לפיתוח קשר בלתי-אמצעי עם דרגי עבודה במדינות רבות, כולל מדינות שאינן חברות אך הן פעילות מאד בארגון מתוקף גודל וחשיבות כלכלתן, אליהם נחשפה במסגרת פעילותה בארגון.

למול יתרונות אלה קיימת ביקורת המצביעה על שורה של חסרונות ואף 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 פורמלי למתן דירוג אשראי טוב.⁵ 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, מספקת לקשרי סחר ענפים ומקנה כושר תחרותי מספיק ליצואנים ישראליים.

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, רובן נמנות על הכלכלות החזקות בעולם. בכוחות אלה עשויים להימצא לחצים שישיעו על יציבותו וחוזקו של השקל, ושל המערכת הפיננסית המקומית. במסגרת מהלך ההצטרפות נוטלת על עצמה ישראל מגבלות של ממש בתחום הרגולציה המוניטרית (למשל ביחס ליכולתו של בנק ישראל להתערב בשער החליפין) ובתחום המדיניות הפיסקלית. כך, למשל, תוגבל יכולתה של ישראל לבצע הפחתות מס והיא תידרש בתחום זה להגיע לרמה ממוצעת מקובלת במדינות הארגון.⁶ כן תוגבל יכולתה של הממשלה לסייע בסבסוד ובביטוח אשראי, אף מעבר למחויבויות אותן לקחה על עצמה ישראל כחלק ממשטר הסחר של ה-WTO (World Trade Organization) והסכמי סחר נוספים.

מעבר לכך, המחויבויות שאותן נוטלת על עצמה ישראל במסגרת תהליך ההצטרפות עלותן הכוללת גבוהה מאד. התקנות שבהן תידרש ישראל לעמוד, למשל בתחום הייצור התעשייתי ואיכות הסביבה, משמעותן היא הוצאה כספית נוספת ניכרת ליצרנים. לא ברור מהי העלות הכוללת למשק הישראלי הנובעת מהמחויבויות והמגבלות שלוקחת על עצמה ישראל 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, אכיפה והדרכה, סוכנות שתדרוש עשרות ואולי אף מאות תקנים. התקינה הסביבתית הנדרשת מצד הארגון מחייבת הנהגת התנהלות חדשה לחלוטין בתעשייה הכללית ובתעשייה הכימיה בפרט. התנהלות זו תדרוש הטמעה של סדרי פעילות חדשים וכן 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 חסרון 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 המחיש 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 הפיסקלית, שאותה נקטו מדינות רבות לצורך בלימת המשבר, יצרה מצב חדש העלול לערער את עקרונות הבסיס שאותם קידם הארגון עד כה, עקרונות 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 (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 גורמים 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.

⁵ 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 הרביבות/תשואה הצפויה מההטקה; הפרשה המגיעה, במקרים מסוימים, לשיעור של 20%.

⁶ הנורמות בתחום מדיניות המיסוי אינן נוגעות רק לשיעור המס עצמו אלא לשורה של היבטים הנובעים ממנו: שימוש במס כתמריץ לקידום יעדי ממשלה ומדיניות חיסכון ופנסיה, נושאים הזוכים לתשומת לב רבה במסגרת מוסדות הארגון.

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 ממש הארגון את יעדיו, כ-70 מתייחסים לנושא איכות הסביבה. יחד עם ה"כלים" הנוגעים לתחום האנרגיה מגיע המספר ל-7.85⁷. במסגרת המפ"ד הוגדרה לישראל רשימה ארוכה של יעדים ומשימות בתחומים אלה, 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 ונהלי ה-OECD בתחום איכות הסביבה משמעם הוספה של רובד רגולציה חדש שישנה את אופן ההתנהלות של התעשייה והסחר בכל הנוגע לכימיקלים ופסולת תעשייתית, מסוכנת ורגילה. הצעדים המרכזיים הנכללים בתחום איכות הסביבה בתחום המנהלי הם: הנהגת מדיניות אינטגרטיבית להפחתת פליטות ממפעלי תעשייה בעלי השפעה סביבתית (IPPC), השתתפות של ישראל בתכנית ה-HPV, הנהגת מנגנון לרישום פליטות והעברת פסולת (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 הכוללת פליטה של גזי חממה, פליטות מזהמים לכלל המדינות 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 לעמוד הארגון ובקרה על עמידתו בדרישות אלה.

פעילות ה-OECD ביחס לסביבה נשענת על פעילות האו"ם בנושא, ובכלל זה אמנות רוטרדם ביחס לטיפול בחומרים מסוכנים ואמנות שטוקהולם המתייחסות למזהמים אורגניים בלתי-פריקים. אמנת רוטרדם (PIC) עוסקת בנהלים לדיווח וקבלת הסכמה מראש (ממדינות אחרות) לשינוע חומרים מסוכנים. האמנה כוללת רשימת חומרים אסורים בשימוש/ייצור/סחר (40 חומרים אלמנטריים ותרופות שלהם, בתוכם חומרים הנחשבים מסוכנים מאד). סגנון האמנה ואופן יישומה מגדיר למעשה משטר תפוצה דומה לזה של ה-NPT הכולל מנגנון ביורוקרטי 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, אכיפה ובקרה נדרשים 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 באיזורי תעשייה מורכבים, בהם מפרץ חיפה ורמת חובב, ובקרוב אשדוד. במקביל, פועל המשרד לסיווג ההשפעה הסביבתית של מפעלי תעשייה, כשיישום מלא של ה-IPPC יתבצע ביחס ל-150 מפעלי תעשייה שיוגדרו כבעלי ההשפעה הסביבתית הגבוהה ביותר. משנת 2011 ואילך, מתוכנן יישום ארצי, מדורג בהתאם למפתח ענפים, של התקן. הפעילות בנושאים סביבתיים שעליה התחייבה ישראל במסגרת המפ"ד והממונדרום כוללת בין השאר גם גיבוש מדיניות לטיפול בפסולת מוצקה ומחזור. כמו כן, התחייבה ישראל לגיבוש אסטרטגיה ארוכת טווח להפחתת 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 האמנות 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, שמושתיים רובם ככולם על עקרונות ארגון הסחר העולמי (WTO), שישאל היתה 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.

⁷ 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)

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, רגולציה החלה על משקיעים זרים ועוד.

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, היבטי בטיחות ביישום הנדסה גנטית בתעשייה ועוד.

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, זאת למרות שאין לה כמעט כלים משפטיים מחייבים. הנושאים הבולטים הם שיתוף פעולה בינלאומי למלחמה בעוני, מדיניות לגבי עובדים זרים, תעסוקה וזכויות מיעוטים בשוק העבודה. להמלצות ועדה זו השלכות רחבות היקף על כל המשק, הבולטת בהן היא צמצום הפערים והעלאת אחוז ההשתתפות בשוק העבודה.