

מאי 2010

גורמים לרפורמה לקרות

קדימויות מבניות בעיתות משבר

תוכן עניינים

מה הקשר בין יציאה ממשבר ובין רפורמה מבנית?

כיצד משפיעים גורמים ספציפיים למדינה על לימוד המדיניות?

האם קיימים לקחים חותכים שיש ללמוד כדי לקדם רפורמות?

אילו לקחים ספציפיים לענפים מציע ניסיונו של OECD למבצעי הרפורמה?

הנהגת רפורמות בשוקי המוצרים ב- OECD

רפורמות בשוק העבודה והמשבר

טיעונים בעד רפורמה פנסיונית

גורמים לרפורמה במס תומכת צמיחה לקרות

מקדמים רפורמה במדיניות לשמירת איכות הסביבה

רפורמות במדיניות החברתית: אתגרים בחינוך ובבריאות

רפורמה במנהל הציבורי: כיצד "לתקן את המתקנים"?

עיצוב רפורמה רגולטורית

מאמצים לאיחוד פיסקלי

האם המשבר יקשה על ביצוע הרפורמה או יקל עליה?

איזה תפקיד יכול OECD למלא בקידום רפורמות מעבר למשבר?

פרטים נוספים

קריאות נוספות

תקציר

מגוף מחקר נכבד בנושא רפורמות בקווי מדיניות עולה כי משברים יכולים ליצור הזדמנויות משמעותיות לביצוע רפורמות. הניתוח שבוצע כחלק מפרויקט "גורמים לרפורמה לקרות" (MRH) של OECD מאשר במידה רבה את הקשר בין משבר ובין רפורמה. מאמר זה דן באופן שבו ממשלות יכולות "לתפוס את הרגע" של המשבר הכלכלי ולנצלו להנהגת רפורמות מבניות. הוא בוחן את האתגרים המיוחדים הטמונים ברפורמה - ואת הפתרונות האפשריים לאתגרים אלה - במספר תחומי מדיניות נבדלים, דהיינו שוק העבודה, שוקי המוצרים, פרישה, חינוך, בריאות, מסים וסביבה. המאמר מציג גם ניתוח של כיצד "לתקן את המתקנים", או כיצד לשנות את האופן שבו מנהלות ציבוריות נוהגות לעשות את עבודתן.

סקירת MRH בניסיון העבר של OECD בתחום הרפורמה במדיניות אינה מניבה "ארגז כלים" שמתאים לכולם שבו יוכלו מתקני הרפורמה להשתמש, ואפילו אינה טוענת לקיומו של ארגז כלים כזה, אך מן הניתוח עולה כי תהליכי רפורמה חולקים תכונות משותפות אחדות. להלן כמה מן הממצאים העיקריים:

- **מצב פיננסי איתן** קשור בקשר הדוק עם התקדמותה של הרפורמה.
- חשוב **לקבל מציבור מהבוחרים מנדט** לבצע רפורמות.
- **תקשורת אפקטיבית** הינה חיונית.
- על תכנון המדיניות להיות מבוסס **על מחקרים וניתוחים מוצקים**.
- לביצוע המעבר מהחלטה ליישום נחוצים **מוסדות הולמים**.
- לרפורמות מבניות מוצלחות נדרש **זמן**.
- **מנהיגות** הינה קריטית.
- לרפורמה מוצלחת נדרשים לא פעם **מספר ניסיונות**.
- בדרך כלל משתלם **לשלב את מתנגדי הרפורמה** במקום לנסות רק להתגבר על התנגדותם.
- יש להקדיש שיקול דעת זהיר לשאלה **האם, מתי וכיצד לפצות** את המפסידים מהרפורמה.

מן הראיות עולה שמחקרים חוצי מדינות ודו-שיח בנושא מדיניות בינלאומית יכולים להאיץ את תהליך "לימוד המדיניות", ולאפשר לממשלות ללמוד זו מזו ובכך להימנע מלחזור על הטעויות של הממשלות האחרות. זו הנקודה שבה OECD מוכן ומזומן לסייע, שכן איסוף ראיות, אספקת נתונים השוואתיים וניתוחים בינלאומיים ושיתוף ידע הם נקודות החוזק העיקריות של הארגון.

© OECD 2010

פורסם באחריות המזכיר הכללי של הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי (OECD). חוות הדעת שהובעו והטיעונים המובאים בזה אינם משקפים בהכרח את ההשקפות הרשמיות של המדינות החברות ב- OECD.



מה הקשר בין יציאה ממשבר ובין רפורמה מבנית?

חקירת דרכים אפקטיביות לביצוע רפורמות

בעשורים האחרונים, הנהיגו המדיניות החברות ב- OECD רפורמות מדיניות במגוון תחומים רחב, מתוך כוונה לשפר את רמת החיים על ידי הגברת ניצול כוח עבודה והעלאת פריון העבודה, שיפור חוסנה של הכלכלה מפני זעזועים וטיפול בבעיות חברתיות כגון שוויון ואיכות הסביבה כדי לשפר את הרווחה. חרף קונצנזוס נרחב לגבי הצורך לבצע ברפורמות בתחומים רבים, בין המדינות השונות והתחומים לטיפול נרשמו הבדלים ניכרים בכל הנוגע לעומקן של הרפורמות הנדרשות, היקפן והתזמון שלהן. ואכן, בפועל, קרה לא פעם שתהליך הרפורמה קפא על שמריו או נכנס להילוך אחורי. הוצאה לפועל של רפורמות כרוכה באתגרים פוליטיים וטכניים עצומים. בניסיון לסייע לממשלות לעמוד באתגרים אלה, משנת 2007 לקח על עצמו ארגון OECD כמות ניכרת והולכת וגדלה של עבודה אנליטית בחסותו של הפרוייקט האופקי "גורמים לרפורמה לקרות" (MRH), שמנסה להיטיב להבין הן את המכשולים שניצבים בפניהן של ממשלות בדרכן לבצע רפורמה בתחומים שונים והן את הדרכים האפקטיביות ביותר להתגברות על מכשולים אלה.

דחיפותה של עבודה זו גברה נוכח המשבר הפיננסי והכלכלי שפקד את העולם, מאחר שממשלות OECD ניצבות כיום מול האתגר לנסות לאושש את הכלכלה מבלי לפגוע בהתאוששות שבתחומים רבים עשויה להישאר חלשה למשך זמן מה. חשוב גם שההתמקדות באתגרים פיסקליים מיידיים לא תוביל להזנחה מתמשכת של הקדימויות המבניות. בעת ניסיונן לנווט במסלול ההבראה, ייאלצו הממשלות להמשיך ולהחזיק לנגד עיניהן את יעדי הטווח הארוך. לשם כך יידרש תמהיל זהיר של קווי מדיניות פיסקליים ורפורמות מבניות תומכות צמיחה. אתגר זה יהיה גדול עוד יותר, מאחר שבתחומים מסוימים, המשבר גרם לפקפק בפוזיציות שנחשבו בעבר "אורתודוקסיה מדינית" מבוססת. אין ספק כי אירועי השנתיים האחרונות לא הפריכו את האופן שבו הובנו בעבר אתגרי רפורמה רבים. למעשה, המשבר שימש לחזק את טיעונים לטובת הצורך ברפורמות רבות. עם זאת, יש להודות כי בתחומים שונים דוגמת רגולציה פיננסית, יש מידה בלתי מבוטלת של אי-ודאות לגבי מה נחשבת מדיניות "השיטה הטובה ביותר", ובבואן לאמץ לחיקן פתרונות רפורמה אפשריות, ממשלות יצטרכו לאזן בין תעוזה ובין זהירות.

הערה זו מציגה כמה מן הממצאים שעלו עד כה מעבודה שוטפת בהקשר של MRH. הדיון שלהלן בוחן את האתגרים המיוחדים שעומדים בפני הרפורמה וחוקר דרכים אפשריות לענות על אתגרים אלה בתשעה תחומי מדיניות ציבורית שונים. הוא מתבסס על סדרת מחקרים שנעשו על חוויות רפורמה שהוכנו בחסות ההנהלות של OECD שפעילות בתחומים הנדונים. המחקרים משקפים את ניסיונם של OECD ושל המדינות החברות בו, תוך התייחסות למגמות רווחות בקרב חברות OECD ולתחומים ספציפיים, מתוך אמונה שבהבנה טובה יותר של הצלחות וכישלונות העבר יש כדי לשפר את הסיכויים לתכנן רפורמות עתידיות ולייישמן בהצלחה רבה יותר.

כיצד משפיעים גורמים ספציפיים למדינה על לימוד המדיניות?

אתגרים משותפים והקשרים שונים

בעוד שממשלות OECD מתמודדות כיום עם אתגרי רפורמה משותפים רבים, ניתוחי MRH אינם מצביעים על נוסחאות ש"מתאימות לכול" כדי להתגבר על המכשולים שניצבים בפני הרפורמות, או אפילו לזהות את קדימויות הרפורמה הדחופות ביותר. האתגרים הניצבים מול הרפורמיסטים לעתיד שונים מאד על פני זמן ומרחב. קשה להגזים בהדגשת הצורך בכך שתכנון המדיניות והאסטרטגיות לאימוץ רפורמות ישקפו את ההקשר המוסדי והתרבותי הספציפי של המדינה. אפילו במקרים שבהם אפשר לזהות בעיות משותפות במדינות שונות, התכונות הספציפיות של הסדר הקונסטיטוציוני, צירוף הנסיבות הפוליטי, תהליך קביעת המדיניות והיבטים אחרים של ההקשר לרפורמה פירושם ש"השתלות" פשוטות של קווי מדיניות ומוסדות מסביבה אחרת לשנייה, מבלי שבוצעו בהם שינויים, מצליחות רק לעיתים רחוקות להכות שורש. בדרך כלל נדרשת מידה מסוימת של התאמה. יתרה מכך, הבדלים בביצועים הכלכליים ובנתונים הדמוגראפיים עשויים להצביע על פתרונות שונים במידת מה כאשר מדובר בסוגיות דוגמת רפורמה פנסיונית - תוכן הרפורמה, כמו גם הקשרה, משתנים.

ובכל זאת, הראיות מצביעות על כך שהשוואות בין מדינות עשויות להניב פרי. ראשית, למרות כל ההבדלים המוסדיים, הפוליטיים והכלכליים הקיימים ביניהן, מדינות OECD מתמודדות עם אתגרים משותפים רבים, החל מהזדקנות האוכלוסייה וכלה באתגר "הצמיחה הירוקה". יתרה מכך, בתחומי מדיניות רבים, אימצו המדינות החברות יותר ויותר גישות משותפות, וזאת חרף העובדה שקיימים עדיין הבדלים ניכרים בין תחומי השיפוט השונים בכל הנוגע למוסדות הספציפיים ולקווי המדיניות. זאת ועוד, ראיות מסוימות מצביעות על כך שבתחומים מסוימים במדינות ה- OECD ישנה מידה מסוימת של התכנסות מוסדית ובקווי המדיניות. לנוכח האתגרים המשותפים שעימן הן מתמודדות, מדינות OECD זיהו בהדרגה מספר מוסדות שעם שינויים מקומיים נאותים, נראים כתומכים בקווי מדיניות מאקרו-כלכלית ומבנית יציבים במגוון סביבות רחב. בין מוסדות אלה ניתן למנות בנקים מרכזיים, חוקים פיסקאליים ויותר ויותר מוסדות פיננסיים עצמאיים, משטרי חוקי תחרות כלליים חזקים יותר ורשויות תחרות חזקות יותר, רגולטורים עצמאיים, הסדרים ממוסדים היטב להתייעצות ציבורית בנושאי מדיניות, ושיטות דוגמת תהליך לבחינת השפעתה הכוללת של הרגולציה (RIA). עולה מכך שלמדינות יש הרבה מה ללמוד זו מזו והאפשרות העברת קווי המדיניות/מוסדות היא ניכרת, וזאת חרף ההבדלים הניכרים בהקשרים בכל מדינה ומדינה.

האם קיימים לקחים חותכים שיש ללמוד כדי לקדם רפורמות?

ניהול התהליך: כמה לקחים כלליים

סקירת MRH של ניסיון העבר של OECD אמנם לא הניבה "ארגז כלים" אוניברסלי שיכול לשמש את הרפורמיסטים, ואף לא היה בה כדי לטעון שארגז כלים כזה קיים, אך היא מצביעה

© OECD 2010



על מספר סדירויות מרשימות באופן שבו תהליכי רפורמה הולכים ומתגבשים. בין הנושאים העיקריים שצצו מכל העבודה האנליטית של MRH ניתן למנות את הנושאים הבאים:

- חשוב **לקבל מציבור מהבוחרים מנדט** לבצע רפורמות. זהו אחד הממצאים החשובים ביותר שעלו מן המחקרים שנכללו בעבודת MRH. הראיות מצביעות על כך שמנדט מציבור הבוחרים ככל הנראה חשוב מאד כשמדובר ברפורמות מקיפות (שוקי עבודה, פנסיות, סביבה), ובכלל זה ברפורמות שמשפיעות על השירותים הציבוריים הבסיסים (בריאות, חינוך, מנהל ציבורי). לא די לזכות בבחירות או לעמוד בראש רוב פרלמנטרי: חשוב מאד גם שהממשלה תסביר לבוחרים לפני הבחירות על הצורך בביצוע הרפורמה.

- חשיבותם של מנדטים משמעותיים מגדילה עוד יותר את חשיבותה של **התקשורת האפקטיבית** . רפורמות מוצלחות מלוות על פי רוב במאמצים מתואמים עקביים לשכנע את ציבור הבוחרים ואת בעלי העניין בדבר חיוניות הרפורמות, ובמיוחד, להודיע להם מה תהיינה העלויות אם לא תבוצענה. במקרים שבהם, כפי שקורה לא פעם, עלויות הסטטוס קוו הן עלויות הזדמנות, האתגר גדול עוד יותר, מאחר שהעלות של ההזדמנויות שלא נוצלו נוטה להיות "בלתי נראית" מבחינה פוליטית. תקשורת ברורה של יעדי הטווח הארוך של הרפורמה חשובה במיוחד בעיתות משבר: במקרים שבהם מבצעים רפורמות בתגובה לזעזועים אקסוגניים, לא פעם שוררת אי-בהירות לגבי מטרותיהן. ובכל זאת, תקשורת אינה צריכה להיות מוגבלת ל"שיווק": התעסקות אמיתית עם בעלי העניין כרוכה גם בהקשבה לדאגותיהם, וכתוצאה ממנה בהחלט אפשר שיבוצעו שינויים ותיקונים בהצעות לרפורמה. זה יכול לשפר את איכותן של הצעות אלה, וכן את הסיכויים לאמץ אותן.

- זה מצביע על הצורך בתכנון מדיניות שיהיה מבוסס על **מחקרים וניתוחים מוצקים**. סקירת MRH של ניסיון העבר של OECD מצביעה על כך שטיעון בעד רפורמות המבוסס על ראיות ויציב מבחינה אנליטית משמש לשפר הן את איכות המדיניות והן את הסיכויים לאימוץ הרפורמה. תומכי הרפורמה שיכולים לגייס קונצנזוס רחב סביב יתרונותיה של רפורמה, יהיו בעמדה חזקה יותר בעת התמודדות עם מתנגדיה. עם זאת, בתחומי מדיניות שונים ישנם אתגרים שונים הכרוכים בניסוח קווי מדיניות מבוססי ראיות.

- סביר להניח שבמקומות שבהם פועלים **מוסדות הולמים**, המסוגלים לתמוך ברפורמה משלב ההחלטה ועד לשלב היישום, רבים יותר הסיכויים שיעמדו באתגרים המוזכרים לעיל. בפרט, ההשפעה של הניתוח הכלכלי תלויה במידה רבה במקור: נראה כי למחקרים שמציג מוסד סמכותי ובלתי משוחד שזוכה לאמון של כל גווני הקשת הפוליטית יש השפעה גדולה בהרבה. ובכל זאת, אין די במוסדות שמסוגלים לספק מומחיות ויעוץ. לא פעם, מוסדות יעילים נדרשים להנחות את היישום ולפקח עליו.

- **מנהיגות** הינה קריטית. למעשה, כל ההערכות שהוכנו בהקשר ל- MRH מצביעות על חשיבותה של מנהיגות חזקה - בין באמצעות קובע מדיניות יחיד ובין באמצעות מוסד שהוטל עליו להוציא את הרפורמה אל הפועל. חלק ניכר מהמחקרים מצביעים גם על חשיבותה של לכידות ממשלתית בתמיכה ברפורמה: כאשר ממשלה אינה מאוחדת סביב הצעה לרפורמה, היא שולחת מסרים מעורבים, והמתנגדים מנצלים את המחלוקות הללו. במקרים כאלה, התוצאה היא על פי רוב כישלון. לאור כל האמור, אין לראות בקריאה למנהיגות חזקה תמיכה בגישה למעלה-למטה לרפורמה או העדפה לפעולה חד-צדדית של הרשות המבצעת. אמנם רפורמות חד-צדדיות הן לעיתים הדרך היחידה קדימה וייתכן שיידרשו לרפורמיסטים עוצמה ופקחות פוליטית, אך מניסיונו של OECD עולה כי לעיתים קרובות, מנהיגות מוצלחת מתבטאת בקבלת אישור במקום באבטחת ציות.

- במידה מסוימת משום כך, לרפורמות מבניות מוצלחות נדרש **זמן**. לרפורמות המוצלחות יותר שנבחנו בניתוחים של MRH נדרשו בדרך כלל מספר שנים להכנתן ולאימוצן, ולעיתים קרובות נדרש זמן רב עוד יותר ליישם אותן. מאידך, רבים מהניסיונות הפחות מוצלחים לרפורמה נעשו בחופזה, לא פעם בתגובה ללחצים מיידיים: כשמדובר ברפורמה בקווי מדיניות, חיפזון רב יותר יכול באמת לפצות על מהירות פחותה. לכן, בעוד שמשברים עשויים לספק "חלון הזדמנויות" לדחוף קדימה עם הרפורמות, היכולת לנצל לטובה הזדמנויות כאלה יכולה להיות תלויה בעבודה ההכנה שכבר הושקעה.

- לרפורמות מוצלחות נדרשים לא פעם **מספר ניסיונות**. לרבות מן הרפורמות המוצלחות ביותר שנותחו כחלק מעבודתה של ההנהלה קדמו כישלונות. לעיתים קרובות אפשר שניסיונות פחות מוצלחים לרפורמה יראו בדיעבד כאילו סייעו להכין את הקרקע ליוזמות לרפורמה עוקבות, לעיתים מרחיקות לכת, בזכות העובדה שתרמו להעמיק את הבנתם של קובעי הרפורמה בבעיות המעורבות.

במידה רבה או פחותה, כל מחקרי MRH עוסקים בשאלה **כיצד להתמודד עם מתנגדי הרפורמה**. בעוד שאופייה של ההתנגדות לרפורמה ועוצמתה משתנים, נדמה כי ישנם נושאים רחבים אחדים ששבים ומופיעים בכל הקשר כמעט.

- **כדאי לערב** את מי שיושפעו מהרפורמה באופן הישיר ביותר. תהליכי מדיניות יעוץ כוללנים אינם בטוחה מפני קונפליקט, אך נדמה כי לאורך זמן הם משתלמים, ולו משום שהם מאפשרים אמון רב יותר בין הצדדים המעורבים.

- **ויתורים למפסידים פוטנציאלים** אינם צריכים לפגוע בעיקרי הרפורמה: לא פעם אפשר לשפר את סיכוייהן של קבוצות מסוימות שיושפעו מהרפורמה מבלי לסתור את מטרותיה הכלליות.



- השאלה **האם, מתי וכיצד לפצות** את מי שיפסידו כתוצאה מהרפורמה עולה למעשה בכל המחקרים. אי פיצוי עלול לחזק את ההתנגדות לרפורמה, אך פיצוי יתר עלול להיות יקר או פשוט לפגום בהשפעותיה של הרפורמה. אסטרטגיות הפיצוי השכיחות ביותר כוללות הסכמי "grandfathering" לשכירות ותקופות מעבר ארוכות. בתכיפות הולכת ופוחתת משתמשים בויתורים בצורה של "תשלומים צדדים", כגון קווי מדיניות בתחומים אחרים שעשויים לקזז את עלותה של הרפורמה מבחינתן של קבוצות אחדות.

אילו לקחים ספציפיים לענפים מציע ניסיונו של OECD למבצעי הרפורמה?

הנהגת רפורמות בשוקי המוצרים ב- OECD

פרספקטיבות סקטוריאליות בנוגע למה גורם לרפורמות לקרות

רפורמות פותחות-שוק הן תחום שבו נרשמה בעשורים האחרונים מידה ניכרת של התכנסות בין הארצות החברות בארגון OECD. הנטייה למשטרי תחרות ומוסדות חזקים יותר רווחת, כמוה כמו הנטייה לפתוח לתחרות סקטורים שהיו בעבר מוגנים. מצב זה נוצר לא רק בגלל שזהו תחום שבו לחצי תחרות בינלאומיים וארגונים והסכמים בינלאומיים מילאו תפקיד גדול מאד בהנעת שינויי המדיניות, לא פעם במקביל למשברים גדולים. בסקטורים דוגמת חשמל וטלקום, שינויים טכנולוגיים היו הגורם החזק שהניע את הרפורמה, במידה מסוימת על ידי הפיכת סקטורים שבעבר לא היו סחירים לסחירים או על ידי פתיחת אפשרויות חדשות להנהגת תחרות בפעילויות שבעבר אופיינו בדרגה גבוהה של מונופול טבעי. פתיחתם של שווקים כאלה לתחרות היוותה בתורה גורם מניע לחדשנות נוספת.

ניסיונן של כמה מן הארצות החברות ב- OECD, דוגמת אוסטרליה בראשית שנות ה- 90, מצביע על כך שרפורמות שכוללות רגולציה בשוק המוצרים יכולות למלא תפקיד חשוב בתגובתן של ממשלות לזעזועים שליליים. הסרת הפיקוח הממשלתי יכול להאיץ את הצורך בהקצאה מחודשת של המשאבים, ועל ידי הפחתת העלות של עשיית עסקים, לספק דרך ניטרלית מבחינה פיסקלית להעניק הקלות מסוימות לסקטור עסקי שנתון תחת לחצים. ובכל זאת, יכול להיות קשה לשכנע את בעלי העניין ואת הציבור שההערכה הכוללת של העלויות והתועלות נוטה לטובת רפורמות כאלה, בעיקר בגלל שעלויות הסטטוס קוו הן לעיתים נסתרות. לעיתים קרובות ברור מי ישלם את המחיר שגובה הרפורמה - אילו חברות לא יעמדו בלחץ ואילו משרות נתונות בסיכון - בעוד שלא תמיד ברור מי משלם על הסטטוס קוו. קשה לזהות חברות שמעולם לא נכנסו לשוק או לסקטורים שלא התפתחו, לא כל שכן את העובדים שאותן פירמות וסקטורים היו מעסיקים. מאמץ החלטי לכמת ולפרסם את עלויות הסטטוס קוו ואת יתרונותיה הפוטנציאליים של הרפורמה יכול להיות אלמנט מכריע של ההצלחה.

בה בעת, רפורמות מוצלחות בשוקי מוצרים כוללות הסדרי מעבר שנועדו להבטיח שלא יהיו שינויים חדים בתנאים הכלכליים של האינטרסים של היצרן או הצרכן שמושפעים מן הרפורמות. הבעיות הקשות ביותר נוטות להתעורר כאשר מהוונים לכדי מחירי נכסים את סכומי שכר הדירה שהינם תוצאה של מדיניות הסדרה למניעת תחרות: בעליהם של נכסים שוטפים אולי לא הרוויחו מקווי המדיניות הישנים, אבל הם ייפגעו מהרפורמה. במקרים כאלה, אם הרפורמיסטים מעוניינים להימנע מתקופות מעבר הדרגתי ארוכות מאד, ייתכן שיידרשו פיצוי ישיר או צורות אחרות של סיוע מעבר.

רפורמות בשוק העבודה והמשבר

המשבר העולמי הדגיש את האתגרים הייחודיים שמציבה **רפורמה בשוק העבודה** ברבות מן הארצות החברות ב- OECD. כינוס מועצת OECD ברמה מיניסטריאלית בשנת 2009 הדגיש את הצורך בנקיטת צעדים להעסקה מחדש וברפורמות אחרות כדי להתמודד עם נטייתה של האבטלה המחזורית שלהפוך למבנית. עם זאת, סביר להניח כי בטווח הקרוב יהיה קשה יותר לבצע רפורמה של "הליבה" של שוק העבודה. מן הראיות עולה כי אף כי רמות אבטלה גבוהות נוטות להגביר את הלחץ לרפורמה בשוק העבודה, הרי שעלייה חדה באבטלה מגבירה את הסבירות לכך שאף רפורמה לא תוכל לגעת בעובדים הרגילים שעובדים על פי חוזים לטווח בלתי מוגדר ("אינסיידרים" של שוק העבודה). מאחר שככל שעולה האבטלה כך עולה ערכה של ההגנה על התעסוקה, לעובדים רגילים יש סיבות רבות יותר להתנגד להיחלשות כלשהי של החוקים להגנה על העובדים (EPL) בתקופת שפל, וממשלות עשויות להסס להרפות אותה מחשש לאבד מקומות עבודה רבים עוד יותר. כתוצאה מכך, רפורמות בשוק העבודה בתקופות מיתון נוטות להתמקד ב"אאוטסיידרים" בשוק העבודה - דהיינו במצטרפים החדשים, במי שעובדים לפי חוזים לא סדירים, במובטלים ובאחרים שחיים מקצבאות.

רפורמות כאלה יכולות אמנם להועיל, אך הן גם עשויות לתרום להגדלת ה"דואליות" בשוק העבודה. עם זאת, נדמה כי הניסיון של רפורמה בשוק העבודה במדינות OECD מצביע על כך שנוכח הפערים המעורבים בתהליך קביעת המדיניות, רפורמות בשוק העבודה שתוכננו ואומצו בעיצומה של התכווצות מיושמות לעיתים קרובות בתקופת התאוששות, כאשר שוק העבודה המשתפר יכול להקל על יישומן. בקיצור, נדמה כי הזמן המבטיח ביותר לביצוע רפורמה הוא מייד לאחר מיתון.

טיעונים בעד רפורמה פנסיונית

נדמה כי **רפורמה פנסיונית** היא תחום שבו חשוב במיוחד, ויכול להועיל, לעדכן את הציבור בדבר חדשות הרפורמה. דומה כי ב- 20 השנים האחרונות נהיה קל יותר לשכנע את הציבור בדבר הצורך בביצוע רפורמה במערכות הפנסיוניות הכלליות - ואולי בהיות הרפורמה בלתי נמנעת - גם כאשר דחיפותה של הרפורמה הוטלה לעיתים בספק. במידה רבה יש בכך לשקף את השפעתו של הדיון הציבורי שעסק במשמעויות של שיעורי ילודה נמוכים יותר ותוחלת חיים גבוהה יותר, במיוחד עבור מערכות פנסיוניות ציבוריות. ישנה גם הבנה שהמשבר הנוכחי הפעיל לחץ רב עוד יותר על כספיהן של מערכות הפנסיה, והגביר בכך את הצורך ברפורמה.

סוגיות החלוקה עודן קשות, אך רווחת כיום ההסכמה בדבר הצורך בביצוע רפורמה, ורבות כבר נעשה בנושא. ניסיונן של המדינות החברות ב- OECD בנושא רפורמות פנסיוניות מדגיש את חשיבותם של רבים מהלקחים הכלליים שזוהו לעיל, לרבות את הצורך במחקר זהיר ובהתייעצות, את הסיכונים המיוחסים לחיפזון יתר, ואת החשיבות של הודעות לציבור ושל



גורמים לרפורמה במס תומכת צמיחה לקרות

קבלת מנדטים ברורים מציבורי הבוחרים. זאת ועוד, אסטרטגיות רפורמה מוצלחות כללו לעיתים קרובות תקופות מעבר ארוכות, שפוטרות ביעילות קבוצות גדולות מיישום הרפורמה. יש בכך כדי להבטיח ששינוי המדיניות משפיע מעט אם בכלל על הקשישים, שהאינטרסים שלהם לא פעם נמצאים בלב ליבם של הדיונים על הרפורמה הפנסיונית, ואילו קבוצת הצעירים יותר נושאת בנטל של כל העלויות.

אפשר לטעון שהעקרונות הבסיסיים שעליהם מושתתת **רפורמה במסים שתומכת בצמיחה** חשובים היום יותר מאי פעם. לחץ לאיחוד פיסקאלי יגרום למדינות רבות לחפש הכנסות חדשות בשנים הבאות, בין באמצעות הרחבת בסיס או הגברת שיעורים. השפעתו של תהליך זה על ההתאוששות תהיה תלויה ברובה בהצלחתן של המדינות לזהות את מקורות ההכנסה שהכי פחות מעוותים את הצמיחה והכי פחות פוגעים בה. במידה מסוימת, הקושי להוציא לפועל רפורמות מס שתומכות בצמיחה משקף דאגות דוגמת פשטות, שוויון, קלות ניהול ועלויות מעבר אפשריות. עם זאת, ההתנגדות לרפורמה משקפת גם את העובדה שבעוד שרפורמה במס היא בעיקרון "כוללנית" (מערכת המיסוי משפיעה על כולם), הרי שקל יחסית, ולעיתים מועיל מבחינה אלקטוראלית, לקובעי המדיניות לבחור בשינויים במדיניות המסים שהינם לטובת קבוצות בוחרים מסוימות. יתרונותיהם של צעדים אלה מכוונים בצורה אפקטיבית - ונראים למוטבים - ואילו העלויות מתפזרות על פני כל משלמי המסים ולפיכך הן פחות נראות. דאגה נוספת שקיימת בסביבה הנוכחית היא העובדה שגירעונות תקציביים גדולים בארצות רבות מקשים להוציא לפועל רפורמות שעשויות לגרום להפסדי הכנסה ניכרים בטווח הקצר. מצב זה מגביר את חשיבותה של אי-וודאות כלשהי בנוגע להשפעתה של הרפורמה על התנהגותו של משלם המסים.

מקדמים רפורמה במדיניות לשמירת איכות הסביבה

חשוב מאד לקבוע מסגרת לדיונים על הרפורמה במסים: קובעי מדיניות שנותנים דעתם למערכת המס בכללותה (או אפילו למערכת של מסים ותועלות, כאשר עוסקים בסוגית מיסוי ההכנסה מעבודה) במקום להתמקד באלמנטים מבודדים, יכולים להיטיב להסביר את הבעיות ולפתור אותן ביעילות ובשוויון. יש בכך להצביע על האפשרות לקדם רפורמות באמצעות חבילות רחבות שמבטלות עיוותים במערכת בד בבד עם הפצה ברבים של יתרונות ועלויות התאמה. מאחר שסביר להניח שהרפורמה במס תהיה תהליך ארוך ומורכב, ניסוח יעדי רפורמה רחבים שאותם שואפים להשיג יכול לסייע להבהיר את משמעותה של הרפורמה עבור הסוכנים, וגם להקל להתנגד לשדולות של אינטרסים מיוחדים. גופים עצמאיים, שהוטל עליהם לאמוד את ההשפעה שעשויה להיות לרפורמות המוצעות במונחים של סוגיות דוגמת התנהגות משלם המיסים, הכנסות, שוויון וקלות הניהול, ממלאים לעיתים קרובות תפקיד. בפרט, תפקידה של רשות המסים הוא לא פעם קריטי. לבסוף, תזמון היישום יכול להיות קריטי. לשינויים במיסוי לעסקים, בפרט, יכולות להיות השפעות הרסניות על חברות, אם לא מנהיגים אותם בהדרגה ובצורה נאותה. בעיות דומות יכולות להתעורר גם בהקשר לשינויים דומים במסים שוטפים על נכסים דלא ניידה או בטיפול המס על בעלות על בתים.

אחת "העובדות המסוגננות" שמרבים להזכיר כשמדברים על הקושי בביצוע רפורמה מבנית היא שלעיתים קרובות העלויות נוטות להיות מראש ומרוכזות על מספר סוכנים, בעוד שלתועלות נדרש זמן ארוך יותר להתממש ובדרך כלל הן פזורות יותר. נדמה כי זה נכון במיוחד במקרה של **רפורמה במדיניות הסביבתית.** מרבית הרפורמות שעוסקות באיכות הסביבה מונעות משחקנים מסוימים הכנסות כדי להביא יתרונות סביבתיים לכל - כמו למשל כאשר מדיניות שמטרתה לפעול נגד פליטות גזי החממה כופה על חברות תעשייה עלויות חדשות. יתרה מכך, לא פעם היתרונות הטמונים באמצעים אלה מורגשים רק לאחר תקופה ארוכה. לעיתים קרובות, דאגות לגבי השפעתה האפשרית של הרפורמה על התחרותיות, תוצאות ההתפלגות שלה והבעיות שמתעוררות כאשר זרמי ההכנסה שבוטלו על ידי הרפורמה כבר הוונו לתוך מחירי נכסים, תורמים למורכבותם של הדיונים על הרפורמה. אתגר נוסף מציבה האי-ודאות המדעית, שכן תמיד יימצא מי שיערער על הראיות המוצגות בתמיכה לרפורמה. קיימת גם אי-הסכמה לגבי סוגיות דוגמת הטכניקות הנאותות למוניטיזציה של ערכים סביבתיים והגבולות של ניתוח עלות תועלת. אי לכך, פעמים רבות הבחירה בשיטה אנליטית היא בעלת אופי פוליטי.

רפורמות במדיניות החברתית: אתגרים בחינוך ובבריאות

רפורמות שבוצעו לאחרונה בארצות חברות ב- OECD מצביעות על מספר לקחים אודות קידום רפורמה במדיניות הסביבתית. ראשית כל, כמו בתחומים אחרים, חשוב מאד לגייס את מעורבותם של בעלי העניין ושל הציבור. שנית, בעוד שמחקר לבדו אינו "פתרון" בפוליטיקה, אין תחליף לטיעון מוצק ומבוסס-ראיות לרפורמה כאשר מתמודדים עם בעלי עניין ועם בוחרים. שלישית, מתלות בנתיב משתמע שבחירת כלי המדיניות תלויה במידה מסוימת במוסדות הקיימים ובמשטרי ההסדרה. רביעית, פטורים חלקיים ו/או זמניים מהוראות מסוימות, תמיכה בתקופת המעבר ותקופות ההחלה הדרגתיות ארוכות ממתנים לעיתים קרובות את הדאגות מפני תחרותיות ותוצאות ההתפלגות של הרפורמה. עם זאת, יש לתת את הדעת לכך שאמצעים אלה מנותקים מפעילות הזיהום המקורית ואינם מקצים משאבים לפעילויות שאותן יש לקצץ. לבסוף, אם רוצים להנהיג סחר בהיתרים, ייתכן שמבחינה פוליטית צריך יהיה - אך לא רצוי מבחינה כלכלית - להנפיק לפחות כמה היתרים בחינם למזהמים עיקריים ("grandfathering"). אם זה נעשה, ממשלות צריכות לעבור בהדרגה להסתמכות מלאה על מכירות פומביות.

ממשלות שמבקשות לבצע **רפורמה במערכות הבריאות והחינוך** צפויות להיתקל במספר אתגרים שכיחים, שקשורים ברובם לעובדה ששתי המערכות מאופיינות במידה רבה של אספקת שירותים ישירים על ידי הסקטור הציבורי:

- מערכות הבריאות והחינוך מאופיינות בתלות רבה בנתיב. הן מערכות גדולות ומורכבות, שהתפתחו בצורות ספציפיות מאד במדינות שונות. לפיכך, השאלה מה אפשר או רצוי תלויה במידה רבה בבחירות העבר.
- בשני התחומים, האינטרסים של הספק נוטים להיות מאורגנים היטב ועל פי רוב זוכים לאמון רב יותר מהציבור בהשוואה לפוליטיקאים. לפיכך, יש להם כוח עצום על תהליך



הרפורמה, במיוחד מאחר שיישום אפקטיבי דורש לעיתים קרובות את שיתוף הפעולה שלהם.

- אין תמימות דעים לגבי הדרך לאמוד את התוצאות בתחומי הבריאות והחינוך. הדבר נובע בעיקר בגלל התמהיל המורכב של היעדים שרוצים להשיג בשני התחומים, אך הוא גם משקף את היעדרם של אינדיקטורים מהימנים כלליים המצביעים על איכותן של התוצאות ועל הערך שלהן. קשה לבצע רפורמה מבוססת-ראיות כאשר חסרות ראיות או כאשר מערערים על אמינותן. משום כך, מאמציהם של ארגונים לאומיים או בינלאומיים להפיק ראיות מהימנות ואמינות על תוצאות המדיניות יכולים להיות חשובים מאד כדי להבהיר את תנאי הדיון. ציוני "PISA" של OECD לתחום החינוך הם דוגמה קלאסית של עבודה מסוג זה.

- בשני התחומים המדיניות נוטה להיות מאופיינת על ידי עיכובים ארוכים מאד בין שלב החשיבה לשלב היישום. סביר להניח ששום ממשלה לא תישאר על כנה זמן ארוך מספיק כדי לזכות בקרדיט על התועלות שהופקו מהרפורמות שיזמה.

- יש מעט מאד הסכמה על מהי ה"שיטה הטובה ביותר" בשני התחומים האלה. בתחומי מדיניות מסוימים, אפשר לזהות קונצנזוס נרחב באלמנטים חיוניים מסוימים של מסגרת מדיניות יציבה. אך בתחומי הבריאות והחינוך אין מודל כזה של השיטה הטובה ביותר, שאפשר יהיה להשוות נגדו משטרי מדיניות אינדיבידואליים.

למרות המכשולים הרבים, רבות מן המדינות החברות ב- OECD פעלו בשנים האחרונות לבצע רפורמות בחינוך ובבריאות. מניסיונן עולים מספר לקחים שנוגעים לאופן שבו ממשלות מתמודדות עם אתגרים אלה:

- נדיר ששינויים חשובים נכפים על אנשי רפואה או על מחנכים: לעיתים קרובות, רפורמות מוצלחות מעניקות להם ויתורים מרחיקי לכת. בפרט, רפורמה בתחום הבריאות נוטה להיות יקרה. גם אם היא צפויה לסייע בהגבלת העלויות לאורך זמן, לא פעם היא כרוכה בויתורים יקרים בטווח הקצר.

רפורמה במנהל הציבורי: כיצד "לתקן את המתקנים"?

- תהליך זה של משא ומתן פירושו שרפורמות נוטות להיות כרוכות במחקרים נרחבים וזמני הכנה ארוכים: אלו אינם תחומים שבהם רפורמות "מפץ גדול" עשויות להצליח.

- נתונים וניתוחים רבים יותר וטובים יותר, ובכללם השוואות בין לאומיות, עוזרים לעיתים קרובות, אך הרבה תלוי בקונצנזוס לגבי ערכן של ראיות אלה ומשמעותן.

רפורמה במנהל הציבורי מעלה רבים מאותם אתגרים - מבחינת היקף, רמה ומורכבות - כמו רפורמות בבריאות ובחינוך, לרבות תלות בנתיב, עיכובים ארוכים, תיאום בין רמות ממשל שונות והצורך לזכות בתמיכתם של בעלי עניין מהסקטור הציבורי שיושפעו במישרין מהרפורמה. זהו גם תחום שבו יכול להיות קשה להציג טיעונים התומכים בצורך בשינוי, בגלל הקושי באמידת האיכות והיעילות של השירותים הציבוריים/המנהל הציבורי. זאת ועוד, רק לעיתים רחוקות יש דרישה חברתית רבה לרפורמה במנהל הציבורי. אמנם אזרחים לעיתים קרובות אינם מרוצים מחוסר היעילות של הסקטור הציבורי או מאיכות השירותים הציבוריים, אך חשיבותו הפוליטית של עניין השינויים ה"פנימיים" במנהלות הציבוריות נוטה על פי רוב להיות מועטה. לכשעצמה, יצירת ביקוש ציבורי לרפורמה יכולה להיות אחד האתגרים הראשונים שעימם יאלצו להתמודד קובעי מדיניות עתידיים. לבסוף, רפורמות במנהל הציבורי מעמידות את קובעי המדיניות מול בעיית של "תיקון המתקנים", מאחר שמנהל ציבורי צריך, למעשה, לתכנן ולהנהיג את הרפורמה שלו עצמו, ולכפות על עצמו צעדים שפקידים רבים עשויים לא לאהוב.

רבים מן הלקחים שצצים ועולים מניסיון של התקופה האחרונה ברפורמות של מנהל ציבורי נוגעים ישירות לאתגרים שזוהו מוקדם יותר:

- המאמצים להגברת המודעות בקרב האזרחים ותמיכתם ברפורמות הם קריטיים. אולי יהיה קל יותר לזכות בהבנה של הציבור ובתמיכתו אם השינויים במנהל הציבורי ילוו ברפורמות משלימות בעלות נראות רבה יותר, כגון יוזמות ממשל מקוון (e-government), שיכולות לשפר את קול האזרח ואת איכות אספקת השירות הציבורי.

- חשוב גם להתייעץ ארוכות עם הפקידים שיושפעו מהרפורמה. אפשר לזכות בתמיכתם של עובדי הציבור - או לרכך את התנגדותם - בעזרת רפורמות משלימות שיציעו להם תועלות. אף כי שכר גבוה יותר יכול למלא תפקיד, הרי שצעדים לשיפור תנאי העבודה, הגברת שביעות הרצון מהעבודה או השקעה בהשתלמויות מקצועיות של הפקידים יכולים להיות קונסיסטנטיים עם מטרותיה של הרפורמה, ובה בעת גם לעודד את התמיכה ברפורמה בקרב הפקידים.

- גישה הדרגתית, עם הוראות למשוב והתאמות לאורך הדרך, יכולה להפחית את האי-ודאות ובעקבות זה את ההתנגדות. עם זאת, ביצוע רפורמה הדרגתית לאורך תקופה ארוכה דורש מנהיגות קונסיסטנטית. נוכח הסבירות למהפך בממשלה, זה מצביע על הצורך בארגונים בלתי תלויים ופרמננטיים שיובילו את הרפורמה.

עיצוב רפורמה רגולטורית

- ארגונים בינלאומיים יכולים למלא תפקיד חשוב על ידי שיתוף ידע ומידע, הערכת מדיניות וקידום שיתוף פעולה בין מנהלות לאומיות. על ידי אספקת אמות מידה בינלאומית ותיעול לחצים של עמיתים, הם יכולים להגביר את התמריצים לרפורמה.

מספר תכונות מאפיינות את המוסדות ואת התהליכים הקשורים **ביצירת רגולציה איכותית**.



איחוד פיסקלי

הראשונה היא ניסוח של מסגרת מדיניות כללית בנויה היטב. חשוב מאד שהמערכת תהיה בנויה באופן שיאפשר גישת "כל הממשלה" לרפורמה ושתהיה מחויבות חזקה לתרבות רגולציה שתומכת בשיתוף מידע, אמון ושיתוף פעולה, כמו גם מחויבות מפורשת לרפורמה הרגולטורית ברמה הגבוהה. כפי שצוין לעיל, בתחום זה נרשמה מידה מסוימת של התכנסות מוסדית בקרב ארצות OECD, דבר המצביע על כך שכאשר הן נאלצות להתמודד עם אתגרי רפורמה דומים, מדינית שפועלים בהן מוסדות, מערכות פוליטיות ותרבויות משפטיות שונים בתכלית בכל זאת מגיעות לפתרונות דומים. שיתוף פעולה בפורומים בינלאומיים בהחלט מסייע לדיפוזיה של מוסדות וקווי מדיניות מסוג זה.

השוואה שיטתית של חוויותיו של OECD בנושא **איחוד פיסקלי** מאז שנות ה- 70 מניבה מספר לקחים שעשויים להיות רלבנטיים לקובעי המדיניות שמנסים להפוך על פיה את ההתדרדרות הדרמטית שנרשמה במצבם של הכספים הציבוריים באזור OECD מאז 2007. עם זאת, החלת הלקחים האלה בתנאים קיימים תצריך קרוב לוודאי מידה מסוימת של הסתגלות. ראשית כל, בעוד שרוב האיחודים כרוכים בתמהיל של צעדים מצד ההכנסה ומצד ההוצאה, מחקרים רבים מצביעים על כך שלאיחוד יש סיכוי רב יותר להמשיך להתקיים אם יהיה מבוסס על הגבלת ההוצאה, במיוחד בכל הנוגע לצריכה ממשלתית ולהעברות. שנית, מקרי איחוד שמבוססים על הגבלת הוצאות קשורים בדרך כלל לביצועי צמיחה טובים יותר מאלה המסתמכים בעיקר על הגדלת הכנסות. ככלל, איחודים משמעותיים אינם מתחילים עם שינויים במוסדות הפיסקלים. בדרך כלל, מטרתם של הצעדים הראשונים היא חיסכון מידיי, ולא פעם הם לגופו של עניין. עם זאת, ממשלות לא פעם בוחנות מחדש את המסגרות ומוסדות מבוססי הכללים בשלב מאוחר יותר, במאמץ לשמר את הרווחים שרשמו. הניסיון השבדי במהלך שנות ה- 90 מציג את הנתיב הזה בהצלחה רבה במיוחד, אף כי הוא ממש אינו ייחודי.

ככלל, נדמה כי הקומבינציה האפקטיבית ביותר כוללת יעדים מבניים של תקציב-שיווי משקל וקביעת תקרות להוצאה נומינלית. גם מנגנונים שמגבירים את העלויות הפוליטיות של הפרת הכללים יכולים לסייע רבות. עם זאת, מסגרות אלה יעבדו רק במידה שהפוליטיקאים שנבחרו "ייקחו עליהן בעלות". בשנים האחרונות היינו עדים לעניין ההולך וגובר ב"מועצות פיסקליות" או בסוכנויות לא מפלגתיות אחרות שמבצעות לפחות חלק מהפונקציות הטכנוקרטיות הנכללות בתהליך הכנת התקציב, לא פעם כחלק מיישום חוק פיסקלי. הראיות מצביעות על כך שגופים אלה יכולים למלא וממלאים תפקיד במציאת פתרונות פיסקלים טובים יותר.

האם המשבר יקשה על ביצוע הרפורמה או יקל עליה?

האתגר הטמון ברפורמה לאחר משבר

הכלכלה העולמית ממשיכה להיאבק בתוצאותיה של אחת מתקופות המיתון העמוקות והרווחות ביותר שנרשמו בלמעלה מחמישים שנה. ממשלותיהן של המדינות החברות ב- OECD נאלצות כיום להתמודד עם האתגר שמציב **שימור ההתאוששות** מהמשבר. לשם כך תידרש מציאת תמהיל מדיניות שיאפשר להן לתמוך בכספים הציבוריים מבלי לחנוק את הצמיחה. רפורמות מבניות יכולות לסייע בהשגת שני היעדים, על ידי הגדלת פוטנציאל הצמיחה מחד, ובמקרים רבים, צמצום הלחץ על התקציבים הציבוריים מאידך. האתגרים שעומדים לפנינו יהיו גדולים יותר כיוון שצעדים מבניים ופיסקלים רבים לשעת חירום שאומצו בשנים 2008 - 2009 בניסיון למתן את ההשפעה המיידית של משבר עלולים לפגוע בצמיחה בטווח הארוך אם יישמרו גם בטווח הבינוני עד ארוך. לבסוף, חשוב לציין את הפוטנציאל הטמון במשבר הנוכחי לפעול כקטליזטור של רפורמות שמטרתן להבטיח שההתאוששות והצמיחה הכלכלית העתידית יעלו בקנה אחד עם התפתחות בת קיימא.

מחקרים רבים שעוסקים ברפורמות מדיניות מצביעים על כך שמשברים יכולים ליצור **הזדמנויות משמעותיות לרפורמה**. עבודתו של OECD מאשרת במידה רבה את הקשר הזה בין משבר לרפורמה. עם זאת, היא גם מצביעה על כך שמצב כספי ציבורי יציב נוטה להיות מיוחס לרפורמה. אכן, הקשר בין מצב כספי ציבורי תקין ובין התקדמות הרפורמה המבנית הוא אחד הממצאים המוצקים ביותר שעולים ממחקר שנערך לאחרונה. לפיכך, השפעתו של המשבר הנוכחי אינה חד-משמעית: המשבר יכול לחזק את התמריצים לבצע רפורמות אחדות, אך המצב הפיסקאלי יגביל את יכולתן של הממשלות לעשות זאת. יהיה עליהן להראות מידה ניכרת של תמימות ביצירת המרחב הפיסקאלי הנחוץ כדי לשאת את עלויות השינוי בטווח הקצר, אפילו כאשר השפעות התקציב והצמיחה בטווח הארוך יותר אמורות לסייע לאיחוד הפיסקלי. צירך יהיה להציג את הרפורמות גם כרציות מבחינה מבנית ארוכת טווח, ולא רק כקיצוצים בלתי נמנעים בהוצאה הציבורית. ניסיון העבר מראה כי כשהלחץ משתחרר, לא פעם קשה לשמר רפורמות שהיו מוצדקות בעיקר כתגובות ללחץ פיסקלי.

איזה תפקיד יכול OECD למלא בקידום רפורמות מעבר למשבר?

קידום רפורמה מבנית: תפקידו של OECD

מחקרי MRH מאשרים כי הטיעון לטובת הרפורמה זוכה לתמיכה בזכות זמינותם **של נתונים וניתוחים השוואתיים בינלאומיים**. במספר תחומים, מעמדו החזק של OECD מאפשר לו לספק את אלה. השפעת עבודתו של OECD לא פעם ברורה בעיקר כאשר ארצות רואות את ביצועים שלהן או את קווי מדיניות בהשוואה לאלה של ארצות אחרות: השוואות לאמות מידה מאותתות לא פעם לציבורי הבוחרים או לאליטות שמוסדות או מצבים שתוצאותיהם עשויות להיתפס בעיניהם כמספקות, אינן מרשימות כאשר משווים אותן לאלה של אחרים. החשיבות של שיתוף ידע שכזה הוא ברורה עוד יותר לאור העובדה שלא אחת, נדרשות לרפורמות מוצלחות מספר ניסיונות כדי להצליח. מחקרים חוצי מדינות ודו-שיח בנושא מדיניות בינלאומית יכולים להאיץ את תהליך "לימוד המדיניות", ולאפשר לממשלות ללמוד זו מזו ובכך להימנע מלחזור על הטעויות המדיניות של האחרות.

OECD יכול גם למלא תפקיד מפתח ולסייע למדינות לעמוד באתגר של **גידול בר קיימא**.



הצלחת הרפורמות בתחומים רבים דורשת מחויבות לסדרה של רפורמות דיסקרטיות אך מתואמות על פני תקופות שסביר להניח שיהיו ארוכות יותר ממשך חייהן של מרבית הממשלות. OECD יכולה לתמוך במוסדות המקומיים האלה שקיימים כדי לעזור לקיים רפורמה מדיניות קוהרנטית לאורך פרקי זמן ארוכים.

לסיום, כארגון רב ממדי, OECD מסוגל גם לחבר בין ראיות וניסיון מתחומים שונים, כדי להבטיח שהדיונים על סוגיות כלכליות, חברתיות, סביבתיות וממשל יפרו אלה את אלה. לכל הפחות, זה צריך לעזור להבטיח **קוהרנטיות מדינית** - קווי מדיניות אינם צריכים לסתור אלה את אלה. לעיתים, זה יכול לעשות יותר, וליצור הזדמנויות לזהות תחומים משלימים פוטנציאליים, במקרים שבהם חיפוש מתואם אחר רפורמות רבות שמחזקות זו את זו יכול להגדיל את התועלות שמניבה כל אחת מהן. הרב ממדיות הזו היא שיקול מכריע בצירוף הנסיבות הנוכחי, נוכח הצורך למקסם את הסינרגיות - ולמזער את התמורות - בין קווי מדיניות שנועדו לתת מענה למשבר המיידי ובין אלה שממוקדים ביעדים ארוכי טווח יותר.



לקבלת מידע נוסף

לקבלת מידע נוסף על הערה זו ועל עבודתו של OECD בגרימת הרפורמה לקרות, אפשר לפנות אל:

William Tompson, Regional Development Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, tel.: +33 (0) 1 45 24 15 76, email: william.tompson@oecd.org.

Cheonsik Woo, General Secretariat, tel.: +33 (0) 1 45 24 76 84, email: cheonsik.woo@oecd.org.

המלצות לעיון נוסף

הממצאים שסוכמו לעיל מבוססים על המחקרים הכלולים ב-

OECD, *Making Reform Happen: Lessons from OECD Countries* (2010).

ראה גם:

The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries (2009)

Achieving Better Value for Money in Health Care (2009)

The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012 (2009)

Economic Policy Reforms 2010: Going for Growth (2010)

Regulatory Reform for Recovery: Lessons from Implementation during Crises (2010)

Health System Priorities When Money Is Tight (Forthcoming, 2010)

Reforming Fiscal Relations across Levels of Government (Forthcoming, 2010)

Ten Years of Regulatory Reform: Lessons for a New Regulatory Policy Agenda (Forthcoming, 2010)

ניתן לרכוש ספרים אלה בחנות המקוונת שלנו: www.oecd.org/bookshop.

באמצעות הספרייה המקוונת שלנו אפשר להשיג גם פרסומים של OECD ובסיסי נתונים סטטיסטיים: www.oecdilibrary.org.

© OECD 2010



פרטים ליצירת קשר

מטה OECD

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
France
Tel : (33) 01 45 24 82 00
sales@oecd.org
www.oecd.org

גרמניה

מרכז OECD בברלין
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tel. (49-30) 288 8353
berlin.centre@oecd.org
www.oecd.org/berlin

יפן

מרכז OECD בטוקיו
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tel: (81-3) 5532 0021
center@oecdtyokyo.org
www.oecdtokyo.org

מקסיקו

מרכז OECD מקסיקו
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P., 11560, Mexico D.F.
Tel: (00.52.55.9) 138 6233
mexico.contact@oecd.org
www.ocde.org/centrodemexico

ארצות הברית

מרכז OECD בושינגטון
2001 L Street, NW - Suite 650
Washington D.C. 20036-4922
United States
Tel : (00.1.202) 785.6323
washington.contact@oecd.org
www.oecdwash.org