

# OCSE

## Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici

### 2. Nota di approfondimento

di Vincenzo Schioppa

Questa nota fa riferimento<sup>1</sup> alle prime tappe del percorso indicato dal paper iniziale del gruppo di Astrid sulla Riforma delle Istituzioni Internazionali (ricognizione, individuazione fallimenti, sovrapposizioni, missioni mancanti, proposte, implicazioni per l'Europa).

*Come corollario delle nostre discussioni, per questa come per le altre organizzazioni internazionali indicate nel paper, si dovrebbe comunque affrontare la domanda di fondo "se non esistesse l'OCSE se ne sentirebbe la mancanza?" e, solo se la risposta fosse positiva, si dovrebbe accompagnarla con la domanda relativa alla sua collocazione nel sistema di governance mondiale (o in un sistema di governance mondiale ridisegnato). Dopodiché, andrebbe anche esaminato il modo in cui l'Italia partecipa alla gestione dell'organismo, quali sono i vantaggi che derivano al nostro Paese, cosa fare per aumentarli.*

o  
o o

Non vi è dubbio che l'Ocse attraversi, da almeno un decennio, un periodo di difficoltà. Si tratta, per gli ottimisti sul suo futuro, di una crisi di crescita e di evoluzione. Per gli altri, di un lento ma inarrestabile declino.

Certo l'Organizzazione conosce numerose criticità. Accanto ad esse, tuttavia, non mancano rilevanti opportunità.

Tra le prime, si possono indicare le seguenti, tutte strettamente imbricate:

1. *La concorrenza –reale o percepita- al suo core business tradizionale (analisi e proposta per lo sviluppo economico) da parte di altre organizzazioni internazionali o sovranazionali, e di ONG, università, think tanks private etc. Di qui un atteggiamento difensivo del Segretariato, un certo sentimento di debolezza e l'affievolimento di una delle caratteristiche che è stata un suo marchio di fabbrica: la capacità di individuazione ed analisi anticipata della "next big issue".*
2. *La crescita -in certi casi governata e utile, in molti altri assai meno- dei settori/temi di indagine e di proposta (in campi anche molto lontani dalla dimensione economica) che ha conosciuto negli ultimi anni. Accanto a nuove attività in settori di sicuro interesse generale (tra questi le ICT, la governance*

---

<sup>1</sup> Utilizzando anche i riferimenti dello "SWOT Assessment Method": strengths, weakness, opportunities, threats.

pubblica, l'ambiente, la salute, l'istruzione), vi è stata un'espansione incontrollata in settori meno strategici o già ben presidiati da altri attori (ad esempio agricoltura, turismo)<sup>2</sup>.

3. La marcata *contrazione delle disponibilità finanziarie*: il bilancio ordinario si è ridotto, in termini reali, di circa il 20% negli ultimi sette anni, per poi stabilizzarsi recentemente a livelli bassi. Parallelamente, è aumentato in maniera abnorme (sino al 40 % del bilancio ordinario) il valore dei contributi volontari (finanziamenti che in teoria dovrebbero servire ad "approfondire" temi di interesse generale, ma che in realtà sostengono azioni specifiche che interessano solo o principalmente i singoli Ministeri e entità pubbliche dei paesi donatori).
4. I numerosi rischi che derivano dall'incremento così marcato dei *contributi volontari*: rischio di un' Ocse "à la carte", rischio di snaturamento/deviazione dalle indicazioni "whole-of-government" dei membri del Consiglio sul programma di lavoro, e quindi sviluppo di un'agenda autonoma del Segretariato; rischio di gravame dei costi (elevati) di ricerca e gestione dei contributi volontari sul già risicato bilancio finanziato con le rimesse obbligatorie.
5. Le caratteristiche del processo di *decision making* adottato sinora: legato al *consensus* dei trenta Stati membri, non le ha consentito sino a poco tempo fa di avere un processo efficace di prioritarizzazione (con eventuale dismissione o anche affidamento in outsourcing di alcune attività).
6. *La sfida dell'allargamento e dell'outreach*: la membership attuale, senza le grandi (per taglia o per incidenza) economie dei paesi "emergenti", non rispecchia più la dinamica dell'economia globale. D'altro canto, un aumento significativo del numero (e del peso) degli Stati Membri, pur se oggetto di discussione da tempo, non sembra imminente.
7. La relativa *disattenzione dei suoi azionisti di riferimento*: i Ministri dell'Economia, specie europei, sembrano sempre meno interessati ad essere presenti ai Consigli dell'Ocse<sup>3</sup>. D'altro canto, aumenta l'interesse da e verso Ministeri diversi, e verso l'azione di governance generale. Le riunioni annuali del Consiglio a livello ministeriale (destinate a Ministri responsabili in genere di dicasteri economici, che però raramente vi partecipano in prima persona) sono diventate liturgie di scarsa consistenza; di gran lunga più seguite e forse utili le riunioni ministeriali sui argomenti specifici (dalla salute al lavoro, dallo sviluppo sostenibile ai problemi dell'istruzione o dell'amministrazione pubblica).

---

<sup>2</sup> A questa deriva non è stata estranea la relativa autonomia ed una forte azione di lobby di settori del Segretariato direttamente nei confronti dei singoli Ministeri nelle Capitali degli Stati Membri.

<sup>3</sup> Ma restano forti da parte dei Ministeri economici l'attenzione e l'apprezzamento per alcuni prodotti OCSE, e non necessariamente solo quelli della "linea classica". Ad esempio, nel DPEF del Governo italiano del 9 luglio scorso, l'OCSE è citata per 15 volte (comprese 3 volte per il programma PISA - indicatori per l'istruzione-, che ha largo spazio nel documento). Uno score decisamente elevato: la Commissione Europea è alla pari, anch'essa con quindici citazioni. Il FMI, dal canto suo, è citato due volte.

8. I *modi di indirizzo* da parte delle Capitali, e la *governance interna* (ruolo e poteri del Segretario Generale, suoi rapporti con il Consiglio, rappresentatività di quest'ultimo, ruolo delle Rappresentanze permanenti etc.)

A fronte di questo elenco, peraltro non esaustivo, l'Organizzazione parigina può però contare su alcuni assets, tra cui delle qualità che le sono facilmente riconosciute:

- il sistema originale di funzionamento attraverso le attività di comitati cui partecipano numerosissimi alti funzionari ed esperti di elevato livello inviati dalle amministrazioni nazionali (v. fiche descrittiva). Almeno per le occasioni di maggior rilievo si tratta sempre di persone coinvolte nel "policy making"
- la capacità di elaborare in chiave comparativa, traendone indicazioni utili ai governi, l'enorme massa di informazioni che le proviene dalle amministrazioni nazionali e da approfondimenti autonomi di ricerca
- la indiscussa qualità della sua produzione statistica, e la capacità di elaborare nuovi e significativi indicatori, anche interdisciplinari
- la provata esperienza nella tecnica delle "peer review", gli esami condotti dai pari che consentono un confronto basato sul benchmarking e partono dall'autovalutazione
- una reale volontà di cambiamento che sembra finalmente dare frutti concreti, con un percorso di proposte di riforma elaborate in termini relativamente brevi dal Consiglio. Avallate dai Ministri, alcune cominciano ad essere implementate ed a mostrare risultati positivi, altre stanno per esserlo<sup>4</sup>.

Inoltre, la sopravvivenza ed anche il rilancio dell'Ocse potrebbero essere favoriti da alcune tendenze che paiono delinearsi:

- dopo un periodo di diffidenza o anche di palese ostilità degli Stati Uniti nei confronti del multilateralismo, si potrebbe assistere ad un ritorno di interesse da

---

<sup>4</sup> Nel 2005: 1. miglioramento degli strumenti di formazione ed analisi del bilancio, di definizione e budgetarizzazione delle priorità, di controllo dei risultati (bilancio output oriented), e delle spese per il personale (che, nel caso di una organizzazione fondata sul lavoro intellettuale come l'OCSE rappresenta oltre l'80% del totale del budget. 2. razionalizzazione delle strutture (comitati, gruppi di lavoro etc.) attraverso la loro riduzione e l'accorpamento per grandi settori ("clusters"), con sistemi di management che facilitino il controllo sui risultati e l'indirizzo strategico da parte del Consiglio e quindi degli Stati membri; 3. migliore coordinamento e sinergia tra gli organi che si occupano di cooperazione allo sviluppo e di "outreach". Nel 2006: Riforma del sistema di governance interna e di decision making, anche in vista ed in preparazione dell'allargamento. Il Consiglio ministeriale del maggio 2006 ha approvato una risoluzione che –senza toccare la carta costitutiva dell'Organizzazione- prevede un ragionevole compromesso tra gli interessi degli Stati maggiori, favorevoli ad estendere il ricorso a maggioranze qualificate, e quelli medio-piccoli, più gelosi protettori del sistema del consensus. Si cerca di ridare al Consiglio il potere e gli strumenti per migliorare la direzione strategica, anche con il potenziamento dei suoi tre organi "serventi" (comitato esecutivo, comitato bilancio e comitato relazione esterne), l'ampliamento delle materie delegate, ed il ricorso al voto (si dividono le decisioni in tre categorie: fundamental issues, special cases e normal cases: solo per le prime si resta nel regime del consensus, mentre per le restanti due si può far ricorso a maggioranze qualificate)

parte di Washington verso un'organizzazione "soft" come quella parigina, che non produce prescrizioni ma individua, in un laboratorio permanente di confronto e sperimentazione, le soluzioni migliori. E qualche timido segnale in questo senso vi è già.

- Questa tendenza potrebbe essere facilitata da un maggiore coinvolgimento dell'Ocse nella preparazione e nei seguiti del G8 (o di un G8 riformato), che a molti major players sembra opportuna e utile
- Un'Ocse effettivamente rinnovata (più agile, più rispondente agli stimoli dei Governi ma anche più capace di suggerire le piste per affrontare il futuro del mondo globalizzato) potrebbe, con i suoi metodi discreti ma efficaci, ben rispondere alla crescente complessità ed alla scala dei problemi cui si confrontano i governi.
- Se l'Organizzazione riuscirà a gestire intelligentemente la propria politica di outreach, al di là del (pur necessario) allargamento, potrà agganciare in maniera molto più utile di quanto non abbia fatto sinora attori globali come la Cina, l'India, la Russia, portandoli in un ambito caratterizzato da un modello di sviluppo più vicino alla tradizione "occidentale".