

ההפרטה בצרפת ובניו-זילנד

יעל טוביאס

חוקרת במרכז לצדק חברתי ע"ש יעקב חזן במכון ון ליר בירושלים

מבוא

בדיון על ההפרטה רווחת התפיסה שתהליך ההפרטה היה כל כולו ביטוי לרוח הניאו-ליברלית של התקופה, וכי ההחלטות על ההפרטה ויישומן בישראל דמו לתהליכים מקבילים שהתרחשו במדינות אחרות. לפיכך, ההפרטה הינה ביסודה תהליך גלובלי, וישראל היא נגזרת של תופעה נרחבת שהתרחשה במדינות רבות החל מאמצע שנות ה-80. בניגוד לגישה זו, קיימת תפיסה לפיה לתהליכים ההיסטוריים הייחודיים לכל מדינה, יש השפעה משמעותית על תהליך ההפרטה הספציפי המתרחש בהן, ועל כן יש לבחון בעין ביקורתית יותר את הטענות על ההשפעה הגלובלית. במחקר זה נבקש לטעון כי תהליך ההפרטה -- הדרך שבה הוא מיושם ונקלט, כמו גם תוצאותיו -- אינו דטרמיניסטי, ולכן יש לבחון היטב את נקודות הדימיון והשוני בין מדינות שונות. לפיכך, יש טעם להשוות את ההשפעה של המערכת הפוליטית במדינות דמוקרטיות אחרות על הרפורמות הכלכליות שהתרחשו בהן. בחרתי לדון בשתי מדינות מערביות מפותחות: צרפת וניו-זילנד. שתיהן שייכות ל-OECD, אך הן שונות לחלוטין זו מזו מבחינה תרבותית, היסטורית ופוליטית. שתיהן עברו תהליכי הפרטה בנקודת זמן דומה לזו של ישראל - באמצע שנות ה-80. הבחירה בהן נבעה ממספר סיבות.

ראשית, חשוב להציע אלטרנטיבה לדיון הרווח על תהליכי ההפרטה בישראל, שנוטה להתרכז באופן כמעט בלעדי בהשוואות לארצות-הברית ולבריטניה, ומתרכז במונחים של "תאצ'ריזם" ו"רייגניזם". אבל האם ארה"ב ובריטניה מהוות מודלים ראויים בבואנו לנתח את תהליך ההפרטה בישראל? כלל לא בטוח. בשתיהן התהליכים הניאו-ליברלים החלו בשלהי שנות ה-70 ותחילת שנות ה-80, עם היבחרותו של ימין כלכלי-אידיאולוגי שביצע את השינויים הללו גם כנגזרת של מאורעות המלחמה הקרה באותה תקופה. בצרפת, בניו-זילנד ובישראל, התהליכים הללו החלו מעט לאחר כך- לקראת אמצע שנות ה-80. בניגוד לארה"ב ובריטניה, הם לא הובלו ידי גוש ימין ניאו-ליברלי אלא דווקא על ידי השמאל-מרכז (או מה שנקרא השמאל "הפרגמטי").

כבר בסוף המאה ה-19 נחשבו ארצות הברית ובריטניה לקפיטליסטיות, עם דגש על ליברליזם כלכלי ותרבותי, וחברה המוכוננת לשוק חופשי. צרפת וניו-זילנד, לעומתן, היו סוציאליסטיות יותר: הייתה הכרה בתפקיד המרכזי שיש למדינה בעיצוב החברה והחיים האזרחיים, בדגש על הקניית ערכים כגון שוויון וסולידאריות חברתית. תפיסה זו איפשרה את קיומו של מגזר ציבורי גדול ובירוקרטיה ציבורית ענפה מאוד שגבתה בסופו של דבר מחיר כבד מהחברה ומהמנגנונים הפוליטיים. **על הרקע הזה, ההשוואה עם ניו-זילנד וצרפת יכולה לתת מענה בצורה מקיפה ומדויקת יותר לשאלות על תהליך ההפרטה בישראל.** ראוי לזכור גם כי צרפת הייתה במשך שנים רבות מדינה בעלת משק ריכוזי, שבינו לבין המשק הריכוזי בישראל בשנות ה-60 וה-70 יש דמיון רב. גם לניו-זילנד, שזכתה לעצמאות באופן רשמי ב-1947, ישנם כמה מאפיינים בעלי דמיון לישראל: כלכלה בסדר גודל קרוב לזה של ישראל, ומשק שהיה ריכוזי אפילו יותר מצרפת.

צרפת וניו-זילנד מייצגות גם מודלים מעניינים להפרטה. צרפת היא מדינה בעלת היסטוריה ארוכה ותרבות עשירה שהשפיעו על העולם, והיא היוותה אלטרנטיבה פוליטית ומדינית לגוש

המדינות האנגלו-סקסיות. ניו-זילנד היא מדינה קטנה וחדשה יחסית, שהושפעה מהמודל הבריטי ויש לה השפעה מועטה על הזירה העולמית. כאשר בוחנים את המדינות הללו, מעניין לשאול כיצד צרפת מיישמת תהליך של הפרטה על רקע הריכוזיות השלטונית ושאיפתה להיבדל מהעולם האנגלו-סקסי; וכיצד ניו-זילנד, המנסה עדיין לגבש את זהותה הייחודית ולשמור על עצמאותה הכלכלית, עושה זאת, ומתגברת על מגבלות כגון ריחוק גיאוגרפי, וההשפעה הרבה מאוד שיש לעולם הגלובלי עליה.

נסקור תחילה את שני המודלים הפרשניים המרכזיים הקלאסיים הרווחים בוויכוח הציבורי, ומסבירים את תהליך ההפרטה בעשורים האחרונים, ונצביע על בעיות שונות בטיעוניהם. לאחר מכן נבקש להציג מודל פרשני שלישי: המודל הפרטני. מודל זה אינו מהווה בהכרח תחליף לשני המודלים שאציג כאן, אלא משלים אותם במידת מה. העיקרון שמנחה את המודל הוא כי לצד בחינת תהליכי ההפרטה בהיבט הגלובאלי, יש לתת מקום מרכזי לתהליכים ההיסטוריים הספציפיים של כל מדינה בבואנו להסביר את תהליך ההפרטה.

שני המודלים הקלאסיים בעולם האנגלו-סקסי לתהליך ההפרטה

ההסבר המקובל והרווח בעולם לתהליך ההפרטה, לרבות בישראל, הוא שכל המדינות המערביות הושפעו באופן עמוק מתהליך של תאצ'ריזם / רייגניזם / ניאו-ליברליזם שהפך לתהליך גלובלי והתרחש במקביל ברחבי העולם החל משנות ה-80. ואכן, מבחינה אמפירית, רוב המדינות המערביות עברו שינוי משמעותי בשנים אלו. כפי שמציין הרווי¹, בפרק הפתיחה בספרו, תהליך הניאו-ליברליזציה בעולם התפתח במהירות מסחררת בשנים 1978-1980 במדינות שונות במקביל. התהליך החל בשנת 1978, כאשר סין החליטה לוותר על המודל הקומוניסטי של מאו צה-טונג, ויורשו שיאופינג החליט לבצע תפנית במדיניות הכלכלית של סין ולנקוט צעדים ראשוניים של ליברליזציה והפרטה. מן הצד השני של האוקיינוס, פול וולקר התמנה להיות ראש הפדראל ריזרב (Federal Reserve) וביצע מהפכה מוניטארית בכלכלת ארה"ב, בעיקר באמצעות צעדים דרסטיים שנועדו למנוע אינפלציה, ובלי להתחשב במחיר (פיטורים המוניים). ב-1979 מרגרט תאצ'ר נבחרה לראש ממשלת בריטניה והחלה במסע הפרטה. שנה לאחר מכן נבחר רונלד רייגן לנשיא ארה"ב ונקט בשורה של יוזמות כלכליות שנועדו לשבור את איגודי העובדים, לצד הורדת חסמים בירוקרטים ועידוד ההפרטה. מרגע זה ואילך יישום הכלים של התורה הניאו-ליברלית (הפרטה, הורדת חסמים, שבירת בירוקרטיות ושדולות ציבוריות, גמישות המטבע) הפך להיות "ספר החוקים" לאימוץ מדיניות כלכלית תקינה. על אף שהפרטות נעשו כבר בחצי הראשון של המאה ה-20, בין היתר בתקופה הקיינסינית², במהלך שנות ה-80 ולאחריהן, כל המדינות המערביות מאמצות את ההפרטה כמכשיר עיקרי לעידוד צמיחה כלכלית והסקטור הפרטי. ניתן אם כן להצביע על תהליך מובנה של הפרטה החוזר על עצמו ממדינה למדינה, ולטעון באופן כללי כי כל המדינות אימצו את אותה מדיניות בשל השפעה מן החוץ, מעין "אפקט דומינו" כלכלי. נציג עתה את שני המודלים הפרשניים העיקריים להסבר תהליך ההפרטה.

¹ Harvey, D. (2007). A brief history of neoliberalism. Oxford University Press, p.1-2

² Megginson, W. L. & Netter, J. M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. Forthcoming Journal of Economic Literature, p.3

מודל ראשון: הפרשנות הניאו-ליברלית הפופולארית – פרשנות זו מסבירה את השינוי במדיניות הכלכלית שחל במדינות כה רבות, כתוצאה של הכשלים של המדיניות הקיינסינית והתפרצות משבר הנפט העולמי ב-1973 ובעקבותיו המשבר הכלכלי העולמי. בפרשנות זו אוזנים מי שנכללים במחנה הניאו-ליברלים, שמייצגים המובהק הוא מילטון פרידמן ותלמידיו מאסכולת שיקגו שהחלו להפיץ את רעיונותיהם בראשית שנות השישים. לפי תיאוריה זו, הניסיון של המדינות למצוא פתרונות כלכליים כדי להגדיל את הרווחה החברתית-כלכלית של החברה, על ידי חתירה לצמיחה, שוויון, שיפור בחינוך, השקעה בתשתיות ובביטחון וכד' - נכשל. הסיבה העיקרית לכך היא מגבלותיהן של המדינות להשתמש במשולב בכלים מוניטאריים ופיסקליים שיעודדו צמיחה, תעסוקה ושוויון, ובה בעת יבלמו תופעות לוואי הנוצרות מהשפעת הכלים האלה (למשל, הגדלת הגירעון לצד העלאת שיעור הריבית). לפיכך, לדעת הניאו-ליברלים, הפיתרון לכשלים הללו טמון בעידוד כוחות השוק ובהפרטת המשאבים הציבוריים. מהלך כזה יוביל לטענתם לתוצאה אופטימאלית -- תחרותיות, יעילות, חיסכון במשאבי המשק הלאומי ורווחה כללית של הפרטים בחברה. במסגרת הפרשנות הניאו-ליברלית התפתחה לאורך הזמן תפיסה לפיה במקביל לתהליכים אלו, מתפתח תהליך אמורפי יותר- תהליך הגלובליזציה. בתהליך זה יש דגש ניכר יותר על תפקידה של התרבות המערבית ושל השינויים הטכנולוגיים בשינוי הגיאו-פוליטי בעולם מאשר על שינוי תפיסתי ממשי של מדיניות כלכלית ספציפית. לפי טיעון זה, נוצרה מציאות חדשה המתבטאת בין השאר בנסיקה בסחר הבינלאומי מ-60 מיליארד דולר ב-1950 ליותר משני טריליון דולר בסוף שנות ה-80, ונסיקה בהיקף ההשקעות הבינלאומיות מ-44 מיליארד דולר ב-1970 ליותר מ-664 מיליארד דולר ב-1988.³ ההמצאות הטכנולוגיות החדשות גרמו לתאגידים בינלאומיים להתרבות, לגדול, להתעשר ולהוות כוח כלכלי דומיננטי לעיתים אף יותר מישויות מדינתיות. לכך יש להוסיף את הופעתן של ישויות על-לאומיות כמו האחד האירופי והירידה ההדרגתית באמון הציבור במוסד המדינה. כל אלה גרמו למדינות המערביות להבין כי השימוש בכלים הקיינסיאנים הם לכל הפחות מיושנים, ומשפיעים בצורה זניחה במקרה הטוב, או הרסנית במקרה הרע, על הכלכלה. לפי גישה זו, על המדינות ליישם מדיניות כלכלית שונה, להוריד את הפיקוח לסוגיו ולפתח כלים חדשים ומתקדמים שיעודדו את היקף הגלובליזציה. הניאו-ליברלים טוענים כי הירידה בהתערבות הממשלות בכלכלת השוק החופשי ומכירת נכסי המדינה היו חיוניות והשפיעו בצורה חיובית ביותר על התעשיות המקומיות ועל הצמיחה הכלכלית. חוקרים עם ראיית עולם ליברלית כמו מגיסון ונטר⁴ מדגימים את ההשפעה החיובית של כלכלה ניאו-ליברלית ומצביעים על הצלחת ההפרטה בעיקר במדינות מתפתחות כדוגמת מקסיקו, שהקטינו את החוב הלאומי שלהן בעקבות ההפרטה, בעוד שרובן של הפירמות הגדילו את המכירות והרווחים.

מודל שני: פרשנות השמאל לתהליך הניאו-ליברלי – פרשנות זו נשענת על אידיאולוגיות מרקסיסטיות וניאו-מרקסיסטיות, שנפוצו בעולם המערבי בעיקר במהלך שנות ה-60 (כדוגמת תומאס וייסקופ (Thomas E. Weisskopf), והיא ממשיכה להיות פופולארית גם היום, בעיקר

³ French, H. Vanishing(2000). Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization). W.W Norton&Company p.5-6.

⁴ Megginson, W. L. & Netter, J. M. (2001). From state to market: A survey of empirical studies on privatization. Forthcoming Journal of Economic Literature, p. 6

בקרב הזרמים האנטי-קפיטליסטים והאנטי-גלובליים. המייצגים האינטלקטואלים שלהם הם רוברט פולין (Robert Pollin), דיוויד הרווי (David Harvey), אמרטיה סן (Amrtya Sen) ונועם חומסקי (Noam Chomsky). הם מוצאים כי מדיניות הניאו-ליברליזם בארצות הברית נבעה קודם כל משאיפתה לנצח במלחמה הקרה, ואילו כיום היא קשורה בעיקר באינטרס הקבוע של ארה"ב להמשיך ולהיות דומיננטית בעולם מבחינה מדינית, כלכלית ופוליטית. הם מפריכים מכל וכל את ההסבר הניאו-ליברלי לפיו הגלובליזציה והניאו-ליברליזם התפתחו הודות לשינויים היסטוריים גלובליים כגון: שיפורים טכנולוגיים והיטשטשות הגבולות בעקבות חתימת הסכמי שלום, מעבר לגושי סחר אזוריים, תהליכי "דמוקרטיזציה כלכלית" בעולם, וכד'. הם טוענים כי הניאו-ליברליזם (והגלובליזציה) החל להתפשט בשל כוחה של ארצות הברית לכפות את הדומיננטיות הצבאית, התרבותית והכלכלית שלה. הם נאחזים בשורה של דוגמאות היסטוריות-פוליטיות המדגישות לכאורה, את הקשר בין כוחה הצבאי והמדיני של ארה"ב לתהליכי "גלובליזציה" והפרטה: החל בכך שארצות הברית סייעה לאוגוסטו פינולה בצ"לה להנחיל כלכלה ניאו-ליברלית בשנות ה-70, וכלה במלחמת המפרץ השנייה ב-2003 שהייתה לטענתם, ביטוי לאינטרס כלכלי מובהק של ארה"ב לפלוש לעיראק ולנצל את מאגרי הנפט בתוכה.⁵

אולם ביקורת זו, לפיה התהליך הניאו-ליברלי נעשה בכוח ולא באמצעות תהליך כלכלי טבעי, אינה נשמעת בהכרח רק מכיוון החוגים הרדיקלים של השמאל. לדוגמה, מן הצד ה"ימני" של השמאל הפוליטי ניצב הכלכלן ג'וזף שטיגליץ המייצג את השמאל האמריקאי הפטריוטי ומאמין באופן מוחלט בכלכלת שוק ובמדיניות הכלכלית של ארצות הברית, אך בד בבד מבקר בחריפות את אכיפת התהליך הניאו-ליברלי על מדינות מתפתחות.⁶ כיועץ כלכלי בממשל קלינטון וככלכלן ראשי בבנק העולמי, החל שטיגליץ לצאת בפומבי נגד הדרך בה הוגש הסיוע למדינות מתפתחות שנקלעו למשבר. לשיטתו, הסיוע שהוגש באמצעות קרן המטבע הבינלאומית והבנק העולמי, היווה עבור ארצות הברית ושאר הממשלות המערביות כלי לחץ לאכיפה של שינוי המדיניות הכלכלית במדינות המתפתחות. הוא טען כי מדיניות זו לא הועילה לאותן מדינות במשבר אלא היוותה דרך לסייע לתאגידים בינלאומיים (בדרך כלל אמריקאים) לחדור לשווקים מתפתחים.

מן הצד ה"ימני" של השמאל האינטלקטואלי, ישנם גם כלכלנים שבד בבד חושפים את התוצאות הכלכליות של המדיניות הניאו-ליברלית. ג'ון נליס⁷ טען לדוגמה, כי במדינות הגוש הקומוניסטי - כגון גיאורגיה, קירגיסטן, קזחסטן, מולדובה, רוסיה ואף פולין (שנחשבה בהתחלה לסיפור הצלחה בתחום ההפרטה) - ההפרטה לא השפיעה לחיוב על הרווחיות של החברות המולאמות לשעבר, ובוודאי שלא תרמה לחיזוק הדמוקרטיה במדינות אלו. עוד טוען נליס, כי העברת השליטה של החברות מידי הממשלה לידיים פרטיות פגעה לעתים קרובות ברווחה הכלכלית, ובמדינות כגון ארגנטינה וצ'כוסלובקיה, גרמה למשבר כלכלי קשה. במקביל, ההפרטה יצרה מצב בלתי נסבל שבו ההון שהיה בידי הציבור ברוסיה ובמדינות אחרות עבר לשליטת בעלי הון הקשורים לגורמי פשע ושחיתות. לכל אלה ניתן להוסיף גם את הביקורת הרבה על ארצות

⁵ Chomsky, Noam(1991) What Uncle Sam Really Wants. Odonian Press

⁶ ישנו גם הסוציולוג אנטוני גידנס שהשפיע על הקמת הדרך השלישית בטענה שצריך שמאל יותר מתאים לחיים הגלובליים והמודרניים מאשר השמאל הקלאסי. ספריו של גידנס השפיעו רבות על הקמפיין הפוליטי של תנועת הליבור בבריטניה בשנות ה-90.

⁷ J. Nellis (1999). Time to Rethink Privatization in Transition Economies. IFC The World Bank ed.

הברית והמערב מצד הוגים בעולם השלישי, המפרשים את הכלכלה הניאו-ליברלית במונחים פוסט-קולוניאליסטים. הפופולאריות של התפיסה לפיה הכלכלה הניאו-ליברלית נובעת קודם כל מכוח פוליטי ורצון של אליטה מאוד מצומצמת להתעשר, צוברת תאוצה לא רק בגופים רדיקלים ו/או מרקסיסטים, אלא הופכת להיות במידה רבה ה"בון טון" הכללי של השמאל במערב. כך למשל, מתבטאת הפופולאריות בספריה של נעמי קליין "No Logo" ו"דוקטרינת ההלם", שמיד עם פרסומם, זכו לתפוצה רחבה והפכו לרבי מכר ברחבי העולם. בספר "דוקטרינת ההלם" קליין קושרת ארבעה גורמים להסבר אחד כולל: המדיניות של ארצות הברית, גופים בינלאומיים כגון גופים קרן המטבע הבינלאומית, מכוני מחקר ניאו-ליברלים, תאגידים רב-לאומיים ובעלי הון. על-פי קליין, כל הגורמים הללו שיתפו פעולה אחד עם השני, ופירנסו אחד את השני, והם שדחפו לניאו-ליברליזם כפי שאנו רואים כיום. לטענתה כל ניסיונות ההפרטה, החל מצ'ילה, ארגנטינה, בריטניה, דרום אפריקה, מדינות הגוש הקומוניסטי, מדינות המזרח התיכון ואף בארצות הברית עצמה - נעשו בצורה א-דמוקרטית וכוחנית, מלווה בשחיתות, מלחמות וטרור, והתוצאה היא רק נזק והרס של מדינות. הפופולאריות של התפיסה הזו באה לידי ביטוי גם בכעס ההולך וגובר של ציבור גדול במערב ובהפגנות פוליטיות ואלימות לעיתים נגד ארצות הברית ובנות בריתה, הגופים והתאגידים הבינלאומיים (כפי שקורה בהפגנות נגד כנסי ה-G8 וה-G20, שהופכים מוקד עלייה לרגל לארגונים רדיקלים מהשמאל הבאים להביע את כעסם נגד ה"ממסד" הניאו-ליברלי).

חולשות שני המודלים וביקורת

שני המודלים מתעלמים משורה של היבטים כלכליים, היסטוריים וחברתיים, בעיקר התפיסה לפיה הגלובליזציה היא במידה רבה תהליך דטרמיניסטי או אמורפי. פרשנים כגון רוברטסון⁸, טוענים כי הפרשנויות על הגלובליזציה הן בעלות מימד דתי וישנה התעלמות מכוחן של המדינות לבצע את התהליכים הגלובליים בעצמן. הרי לולא המדינות היו יוזמות תהליכים שכללו בין היתר הורדת חסמים לסחר, טשטוש הגבולות הבין-מדינתיים, הפרטה מאסיבית, הגירת עובדים, ובאופן כללי הובילו תהליכים של ויתור על השליטה הפוליטית והכלכלית שלהן - אותן תופעות חיוביות ו/או שליליות של הגלובליזציה במאה ה-21, לא היו יכולות לקרות. לדוגמא: התגברות "תרבות הגלובליזציה" (MTV, חשיפה לאינטרנט וכד'), שימוש הולך וגובר בשפה האנגלית, הגירה הולכת ומתרחבת בין מדינות, השפעה רבה יותר של תאגידים והתערבותם במדיניות הכלכלית של הישויות הפוליטיות בהם הם פועלים, השפעה רבה יותר של ספקולנטים בשוק ההון, האצת התהליך של פירוק המסגרת המדינית, התעצמות הזיהום הסביבתי בעולם, ועוד.

שנית, מלבד השאלה (שלא ניגע בה בפרק זה) אם ישנה הצדקה כללית להפרטה, עולה כאן עניין נוסף: האם ההפרטה היא יעילה בכל המקרים, לאור העובדה כי במציאות הקיימת רוב הסקטורים אינם יכולים להתקיים במסגרת השוק החופשי ולהגיע לאופטימום כפי שאדם סמית' הגדיר זאת⁹. על שאלה זו נוספת שאלה קשה עוד יותר: בהנחה שתמיד קיים שוני בין מערכות

⁸ Ronald Robertson (1992) Globalization: Social Theory and Global Culture. Sage Publication LDT, p. 4-6

⁹ מבחינה אמפירית מרבית הסקטורים אינם שווקים חופשיים, מכיוון שבכל המדינות המערביות קיימים סקטורים בהם רק מונופולים טבעיים יכולים לשרוד. זאת מפאת הגודל והמחיר שיש להשקיע כדי להגיע לדומיננטיות בסקטור מסוים (כדוגמת תשתיות) ובעייתיות בסקטורים המבוססים על ניצול נכסים ציבוריים (קרקעות ומשאבי טבע למשל) שתמורתם צריכה להתחלק בין כל האזרחים. ישנה גם בעייתיות בתחומים ציבוריים אחרים כגון ביטחון, חינוך ובריאות, אשר לכאורה רצוי שניהולם יעשה באופן ריכוזי ע"י המגזר הציבורי. כמו כן, ישנן שווקים הסובלים

לכליות של מדינות שונות – לדוגמה בהרכב הסקטורים (מדינה הנשענת ברובה על חקלאות לעומת מדינה תעשייתית), בגודל הסקטורים הנובע מגודל המדינה, בתלות במדינות אחרות, ועוד - האם ההפרטה אכן נחוצה לכל המדינות, והאם היא יכולה להיות מיושמת באותו אופן ו/או להצליח באותה צורה.

גם התיאוריות של השמאל אינן חפות מחולשות, בעיקר אמפיריות. ראשית, האם נכון להניח כי ההפרטה התרחשה רק בעקבות "לחצים מהמערב ומגורמים אינטרסנטיים", ואין לה קשר להכרה הפנימית של כל מדינה כי דרוש פירוק של המסגרת הכלכלית הקיימת, על מנת לשקם כלכלה נחשלת ולהתחרות מול מדינות אחרות? שנית, כיצד יתכן שתהליכי ההפרטה מיושמים וממשיכים להתקיים גם במדינות מערביות בהם לציבור יש כוח לשנות את השיטה, ולא רק במדינות נחשלות שם לכאורה ההפרטה בוצעה במחטף לא דמוקרטי?

מענה אפשרי אחד יתבסס על ההנחה הסמויה שלמעשה דמוקרטיה ממשית אינה קיימת גם בחברות מערביות ו/או שהציבור בהן מסונוור ואינו מסוגל לקבל החלטות רציונאליות. אולם מדובר בהנחה רדיקלית למדי וזו איננה ההנחה שעליה נתבסס במחקרנו. ניתן גם לתהות מדוע במדינות מערביות רבות ברחבי העולם, היו אלה דווקא ממשלות עם נטייה לשמאל שביצעו בסופו של דבר תהליכי הפרטה. שלישית, אם קיימת התנגדות להפרטה, מהי האלטרנטיבה - האם רק אספקה של שירותים ואחזקה של חברות על ידי הממשלה באופן ישיר? במרבית המדינות המתפתחות (דוגמת מצרים) ההלאמה נוסתה בשנות ה-60 וה-70, ככלי מרכזי שיעזור לפיתוח המדינה ויוכל לעמוד מול הגוש המערבי-קפיטליסטי, וברוב המקרים התוצאה הייתה כישלון חרוץ. גם המדינות המערביות דמוקרטיות זנחו את ההלאמה בין היתר כי יישומה היה קשה מאוד לביצוע. כפי שכתב קלג עוד ב-1951 בספרו על ההלאמה בבריטניה, למרות הניסיון של מדינות באירופה להקים מנגנונים בדמות ארגוני עובדים על מנת לחזק את התעשייה המולאמת ולשפר את הביצועים שלה ("יצירת דמוקרטיה תעשייתית"), היישום של השיטה הינו לרוב מסורבל. זאת משום שמרבית ארגוני העובדים עוברים בהדרגה תהליכים של קונפורמיזם והופכים לגופים אנטי דמוקרטיים בשל היעדר אופוזיציה והיעדר שקיפות, ובסופו של דבר מתנגדים לכל שינוי או רפורמה במקום להציג אלטרנטיבה חלופית¹⁰. גם אם הטענות הללו הן מכלילות ברובן והן אינן חלות על כל המגזרים, המדינות הדמוקרטיות התקשו בשנות ה-50 וה-60 להגן על תעשיות דרך הלאמה לטווח ארוך.

אל מול החולשות של שני המודלים לניתוח תהליך הגלובליזציה, ישנם מספר יתרונות ברורים ל"מודל השלישי" הפרטני. מודל זה יכול להאיר רבדים היסטוריים וכלכליים נוספים, ולהסביר תהליכים פנימיים בצורה מדויקת יותר. הוא יכול לבחון באופן פרטני את הסיבות הספציפיות להצלחה או כישלון של ההפרטה בסקטורים שונים בכל מדינה.

צרפת

א. התפתחות היסטורית/אידיאולוגית; תהליכים פוליטיים/כלכליים

עד שנות ה-80 ולמעט תקופות יוצאות דופן, לרפובליקה הצרפתית הייתה מסורת ארוכה של התערבות בכלכלה, מתוך תפיסה פילוסופית-מדינית אודות התפקיד החשוב שעל המדינה למלא

מאינפורמציה חלקית או דיסאינפורמציה (כדוגמת שוק העבודה) והדבר מצריך התערבות ממשלתית. כך יוצא שסקטורים שחוקי השוק החופשי חלים עליהם בצורה מלאה הם מעטי מעט.

¹⁰H.A Klegg (1951) *Industrial Democracy and Nationalization*: Basil Blackwell, Oxford.

בחי האזרחים. מאז 1789, צרפת הרפובליקאית המשיכה את הגישה המלוכנית הגורסת כי נכסיה של צרפת הם עדיין נכסיה של הממשלה השלטת במדינה. בניגוד לבריטניה שכנתה - בה הייתה מסורת פוליטית ארוכה של "ימין ליברלי" הדוגל בחירות כלכלית של הפרט ובחוסר התערבות של המדינה - בצרפת הימין היה עוד בימי המהפכה התעשייתית ממוקם בשולי המפה הפוליטית, מאחר והוא נתפס פעמים רבות כ"מלוכני". כתוצאה מכך, תעשיות חשובות באותה עת כגון תעשיית הטבק, אבקת השרפה והגפרורים - נשארו מונופולים ממשלתיים לתקופה של כ-100 עד 150 שנים אחרי המהפכה הצרפתית. כך גם תשתיות וטכנולוגיות חדשות, כגון הרכבת וספינות לאורך נהר הריין, שהוחלט כי הממשלה תחזיק בהן.

החל מ-1918, הצטרף תומך אידיאולוגי נוסף להלאמה - השמאל הסוציאליסטי שדרש להלאים את הבנקים ותעשיות צרפתיות מתוך רצון לפתור את המשבר הכלכלי שפגע בצרפת באותה תקופה ולחזק את התעשייה הצרפתית מול ההתחמשות המחודשת של גרמניה.

עם סיומה של מלחמת העולם השנייה וכינונה של הממשלה הזמנית, החליט הרזיסטאנס - להלאים תעשיות חשובות כגון תעשיית הפחם בצפון צרפת (Houillères Nationales du Nord et du Pas-de-Calais), חברת הרכב רנו, תעשיית המנועים הגדולה של צרפת (Société Anonyme des Moteurs), וחברת התעופה אייר פראנס. דה-גול המשיך את המהלך על ידי הלאמה מלאה של חברת הגז, החשמל (Électricité de France, Gaz de France) וכל חברות הפחם, לצד הלאמה חלקית של הבנקים הגדולים בצרפת באותה תקופה (Crédit Lyonnais, Société Générale,), (Banque nationale pour le Commerce et l'Industrie ו- Comptoir national d'Escompte), ושל חברות הביטוח הגדולות שהתחרו בבנקים ובחברות ביטוח פרטיות.¹¹ ההשפעה הכלכלית והפילוסופיה המדינית-הכלכלית של דה גול ("גולזיזם") היו כה חזקות, עד אשר עד שנת 1983, בניגוד למדינות אחרות, לא התקבלה החלטה להפריט את כלל המשק. נהפוך הוא: מיטראן, שנבחר ב-1981, נקט בשנתיים הראשונות לשלטונו בתהליך של הלאמת שארית הבנקים וחברות גדולות אחרות במשק¹².

התוצאה הייתה שהמשק הצרפתי נותר בבסיסו מולאם. עד 1986 המדינה החזיקה בכ-50% מחמישים החברות הגדולות בצרפת, המשפחות העשירות (שרובן היו מקורבות מאוד לשלטון) החזיקו בכ-20%, גורמים זרים בכ-20% נוספים, ורק כ-10% מהמשק הוחזק בידי הפירמות הפרטיות הצרפתיות, כולל הבנקים הפרטיים שהחזיקו בפחות מ-5% (Vivien Ann Schmidt)¹³. לפיכך, צעדי ההפרטה שהחלו בשנות ה-80 בקדנציה של מיטראן ובעיקר גל ההפרטה בין 1986 ל-1988 - היו מהפכניים. בעשור אחד (1983-1993) הפכה צרפת ממדינה של שוק מולאם ברובו, למשק עם כלכלה מופרטת וגלובלית.

השנים 1986-1988 נחשבות לתקופת ההפרטה האינטנסיבית ביותר, שבהן הממשלה בראשות ז'אק שיראק (שהיה כפוף למיטראן) הפריטה לא פחות מ-65 חברות גדולות ובנקים, הכוללת את סנט גובין (Saint-Gobain), פאריבה (Paribas), TF1, סואץ (Suez), סוסיטה גינרל

¹¹ David H. Pinkney, Nationalization of Key Industries and Credit in France After the Liberation *Political Science Quarterly*, Vol. 62, No. 3 (Sep., 1947), pp. 368-370 and 372-378

¹² על אף קיומם של סקטורים ספציפיים שבהם חלה הפרטה מוקדמת יותר בעקבות ביקורת ציבורית, דוגמת ענף הטלוויזיה, שהפך בהדרגה בשנות ה-70 מרשות שידור ציבורית - לטלוויזיה רב ערוצית כשמרבית הערוצים מסחריים.

¹³ V.A. Schmidt (1996). *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*. Cambridge University Press, p.370.

(Société générale) וחברת החשמל (CGE-Compagnie générale d'électricité) - הפרטה שהכניסה בתוך שנתיים לקופת המדינה כ-70.8 מיליארד פרנק¹⁴ /13 מיליארד יורו (בערכים של 2002)¹⁵. ב-1986 בלבד, היא הצליחה להפריט 40 חברות ממשלתיות. העצירה הפתאומית של ההפרטה ב-1988, כתוצאה מקריסת שוק המניות של בורסת פריז, האטה את ההפרטה למשך חמש שנים אך בתקופת ראש הממשלה בלאדור (1993-1995) החל גל הפרטה מאסיבי נוסף של כ-22 חברות צרפתיות גדולות כגון רנו, חברת התעשייה הכימית הענקית Rhône-Poulenc, חברת הנפט Elf ועוד, שהכניסו לקופת המדינה רווחים בסך 40 מיליארד פרנק (17 מיליארד יורו) בתוך שלוש שנים.

הגל השלישי (1997-2002) הוא אולי הפחות מאסיבי מבחינת היקף המכירות (31 מיליארד יורו בחמש שנים), אך הוא דרמטי הן מכיוון שהוא יושם תחת ממשלת השמאל של ז'וספן (אך תחת הנהגתו הימנית של הנשיא שיראק), והן משום שהתקבלה החלטה להפריט באופן אינטנסיבי פירמות "ציבוריות" יותר הקשורות לתשתיות ציבוריות ותקשורת, כדוגמת פרנס טלקום. לאחר תקופת ז'וספן המשיכו הממשלות באותו קו ובין השנים 2002-2007, פעלו להפרטת כבישים, שדה התעופה, הפרטה מלאה של חברת החשמל ועוד (לעומת השנים 1986-1988 בהן התרכזו בעיקר בהפרטת בנקים וחברות ביטוח).

התוצאה הייתה משמעותית: מלבד הפרטה כמעט מלאה של חברות הענק הצרפתיות, גם שוק ההון שינה לחלוטין את פניו. בנקים ובתי השקעות שבעבר שיחקו תפקיד שולי ברכישות ומיזוגים, הפכו להיות בעלי נתח משמעותי בתעשיות צרפתיות גדולות כדוגמת חברות פאריבס וסואץ. ראיה לכך, הוא הגידול הניכר בנתח של שווי השוק של המניות הצרפתיות ביחס לתמ"ג: אם ב-1982 הוא היווה רק כ-5.6%, ב-1993 הוא עלה ל-37.2%, וב-1999 הוא הגיע ל-111.5%¹⁶. התעשייה הצרפתית עברה אינטרנציונליזציה וגלובליזציה גם בשל התמורות באיחוד האירופי. החל משנות ה-90 מהלכים של רכישות ומיזוגים שביצעו חברות צרפתיות הפכו אותן לשחקניות חשובות בשוק העולמי. במקביל, קפץ חלקם של משקיעים זרים ברווחים של חברות צרפתיות מ-10% ב-1985 ללמעלה מ-40% בראשית שנות ה-2000 - רובן קרנות פנסיה אמריקניות ואנגליות. במובן זה, צרפת היא גלובלית יותר מארה"ב (רק 7% מהמניות של חברות אמריקניות מקורם בהשקעה זרה), ביפן (כ-10%), בגרמניה (10%) ובבריטניה (כ-16%).

החשיבות והפתיחות להשקעה של חברות רב-לאומיות באות לידי ביטוי גם בשינוי של קהל היעד שאליו פונה הבורסה הצרפתית (אגב, במסגרת "מתיחת פנים" שהיא עוברת, שונה שמה מ"בורסת פריז" ל"יורונקסט"): ב-1996 הוחלט לבנות מדד הנשען על חברות טכנולוגיה רב-לאומיות (בדומה לתל-טק). השינוי ביחס לשוק ההון התבטא בכך שבשוק ההון בבורסה הצרפתית פותחו מכשירים פיננסיים, שבאופן מסורתי יוחסו לשוק המניות האנגלו-סקסי "הפרוע וחסר המעצורים". ההשתתפות בשוק ההון על ידי עובדי החברות - כ-35,000 עובדים, שהם כ-1% מסך

¹⁴ V.A Schmidt (2001) "Privatization in France" in Privatization or Public Enterprise Reform: International Cases for Public Management (2001) Ed. A. Farazmand P.64

¹⁵ Michel Berne and Gerard Pogorel "Privatization experience in France" in Privatization experiences in the European Union Ed. Marko Köthenbürger and Hans-Werner Sinn, p. 171, MIT press 2006

¹⁶ V.A Schmidt (2003). French Capitalism Transformed, yet still a Third Way of Capitalism. Economy and Society Volume 32 number 4 November 2003, p.534

המשקיעים – היא ההשתתפות הגדולה ביותר של משקיעים בשוק בכל המדינות האירופיות, ובמקום השני אחרי ארה"ב (Philip.H Gordon and Sophie Meunier 2001)¹⁷.

ב. האם הסיבות להפרטה בצרפת עונות למודל הפרשני הניאו-ליברלי הקלאסי או למודל של השמאל?

במבט ראשון, המודל הניאו-ליברלי נראה מתאים לניתוח תהליך ההפרטה בצרפת. צרפת הייתה נתונה במשבר כלכלי עמוק והצליחה להיחלץ ממנו, בין היתר בזכות תפנית שביצעה בתחום הכלכלי. כמו במדינות מערביות רבות, שנת 1973 הייתה נקודת שבר שבה הכלכלה הצרפתית הגיעה למיתון, לחוסר יציבות, לאינפלציה ולאבטלה, לאחר 30 שנות שגשוג. בשנות ה-80 ירדה הצמיחה בצרפת ב-0.5% והגיעה לממוצע של 2.8% שנמשך כעשור. בעיה משמעותית יותר במדינת הרווחה הצרפתית היה שיעור האבטלה שעמד בממוצע על כ-2% בשנות ה-50, והחל לעלות באופן עקבי בשנות ה-60. בתקופת המשבר ב-1983 זינקה האבטלה ל-8.3% לעומת 5.9% ארבע שנים קודם לכן¹⁸. הממשלה ניסתה לתמוך בתעשיות שסבלו מהפסדים על ידי הלאמה של 11 חברות גדולות בתקופת מיטראן, אך התוצאות היו מאכזבות: ההפסדים של כלל החברות הציבוריות עלו מ-5.3 מיליארד דולר ב-1981, ל-8.3 מיליארד דולר ב-1983, ומספר פשיטות הרגל בצרפת עלה מ-17,500 ב-1980, ללמעלה מ-24,000 בשנת 1984. בה בעת, הסובסידיות באותה תקופה הגיעו לשיא של 8 מיליארד דולר, ושיעור החוב הציבורי גדל מכ-32% בשנת 1975 לכ-40% בשנת 1982.¹⁹

התפנית התרחשה עם עליית ממשלת הימין של ז'אק שיראק (שעדיין הייתה כפופה למיטראן מהשמאל), שהחלה בשנת 1986 לבצע רפורמת הפרטה כוללת. מאז ואילך, צרפת מקדמת מדיניות ניאו-ליברלית ברורה, ומכשירה את הקרקע לתהליך ההפרטה של חברות גדולות. כתוצאה מן ההפרטה עלתה הצמיחה בצרפת בין השנים 1985-1987 מ-1.6% ל-2.2%, החוב הלאומי ירד, והבורסה הפכה משוכללת יותר, יציבה יותר ופעילה יותר.²⁰

מנקודת מבט זו, המודל של צרפת תואם למודל הניאו-ליברלי הטוען שההפרטה הייתה נחוצה כדי להציל את הכלכלה הצרפתית מקריסה מוחלטת. סיבה נוספת להפרטה, על פי הפרשנות הניאו-ליברלית, היא הצטרפותה של צרפת לאיחוד האירופאי והתהליך שעברה ככלל המדינות, כאשר חתמה על הסכמי ה-GATT וארגון הסחר העולמי – קרי תהליך של החלשת מוסד המדינה אל מול גופים בינלאומיים – מהלך שקידם את המדיניות הניאו-ליברלית בתוכה. דוגמה מובהקת כפי שנראה בהמשך, היא הפרטת שוק החשמל בלחץ האיחוד האירופאי.

מצד שני, יש בסיס גם למודל הפרשני של השמאל. מנקודת ראותו, בצרפת, כמו במדינות אחרות בעולם, התחזקות הימין הניאו-ליברלי ויישום האידיאולוגיה הניאו-ליברלית אינם תוצאה של הצורך בשיפור הכלכלי, אלא של לחצים פוליטיים וכלכליים גלובליים. לחיזוק טענתם הם

¹⁷ P.H Gordon and S Meunier(2001) The French Challenge: Adapting to Globalization p.23-24

¹⁸ J.P Dormois (2004) The French Economy in the Twentieth Century, Cambridge University Press, p. 23-24

¹⁹ B. Jacquillat (1988) Nationalization and Privatization in Contemporary France, Hoover Institution Stanford University p.10 -11

²⁰ V.A Schmidt (1996). From State to Market? The Transformation of French Business and Government. Cambridge University Press,

מצביעים על התוצאות הכלכליות של המהלך: על אף השיפור הזמני בכלכלת צרפת מבחינת האינפלציה, הצמיחה והתעסוקה - רמת הצמיחה ב-20 השנים האחרונות נמוכה בהרבה ועומדת על ממוצע של כ-2%. זהו שיעור צמיחה נמוך משמעותית, בהשוואה לשלושים השנים הקודמות (1947-1977) שעומד על כ-4%. גם שיעור האבטלה היה עד אמצע שנות ה-90 במגמת עליה והגיע למספר דו ספרתי על אף יישום ההפרטה. בנוסף, ההפרטה לא שיפרה את הגירעון באופן משמעותי לטווח ארוך. אמנם בין 1985 ל-1987 צומצם הגירעון הממשלתי מ-2.5% ל-1.4%, אך לאחר מכן שב ועלה, ובשנת 2007 עמד על 2.7%, עוד בטרם המשבר הכלכלי הנוכחי²¹.

למרות שקשה לדעת מה כאן יחסי הסיבה-תוצאה, פרשנים מהשמאל טוענים שהתהליך הניאו-ליברלי שעבר על צרפת נובע בעיקרו מחשש מפני "המהפכה האדומה" וחלחול האידיאולוגיה הניאו-ליברלית לשורות הימין. מרד הסטודנטים בצרפת בשנת 1968 יצר חשש אמיתי בקרב הציבור, שקיבל מענה על ידי מפלגת הימין הגדולה שמקורה במפלגה שהקים דה-גול ([Rassemblement du peuple français](#) - RPF), והפכה לאחר שני גלגולים ל-[Rassemblement pour la République](#) (RPR). מפלגה זו חוותה משבר זהות לאחר יציאת צרפת מאלג'יריה, מרד הסטודנטים ופרישתו של דה גול מהחיים הפוליטיים - ושינתה בהדרגה את פניה²². בשנת 1974, חמש שנים לאחר נפילת דה גול, התחזקה מאד בתוך המפלגה האליטה הקפיטליסטית, שהעמידה בראשה את זייסקאר-דיסטאן, שאף זכה בבחירות הכלליות לנשיאות. הזהות והקשר בין מפלגת הימין למדיניות הגוליסטית (קרי המדיניות הריכוזית בתקופת דה גול), הלכה והתערערה כאשר ז'אק שיראק, בזמנו גוליסט מובהק, התפטר מראשות הממשלה ואת מקומו תפס ריימונד בר. שניהם ביצעו מהפכות חברתיות משמעותיות שהגבילו את הריכוזיות של ממשלת צרפת, ועודדו את חירות הפרט ואוטונומיה תרבותית.

בשנת 1986, כעשור לאחר התפטרותו מראשות הממשלה, חזר ז'אק שיראק לתפקיד, והפעם נקט מדיניות הפרטה חריפה. את האידיאולוגיה הגוליסטית בהקשר הכלכלי, החליפה אידיאולוגיה ניאו-ליברלית. ניצחונו של ניקולא סרקוזי שני עשורים לאחר מכן בשנת 2007 – יסמל בעיני רבים את ניצחונו המלא של הניאו-ליברליזם האמריקאי על פני מדיניות הריכוזיות של צרפת. בקמפיין הבחירות שלו, פגע סרקוזי בכמה פרות קדושות של צרפת הסוציאליסטית. הוא טען כי המערכת הכלכלית שהייתה נהוגה בצרפת בשלושים השנים האחרונות, הייתה אחיזת עיניים, והכריז כי בתקופתו תהיה הקלה משמעותית במיסים, הגבלה ואף שלילת דמי אבטלה מאנשים שלא ירצו לעבוד, ותפחת ההתערבות המדינה בחינוך – הצהרות שהזכירו את אלו של הניאו-ליברלים בארצות הברית. בראשית הקדנציה שלו, יצא סרקוזי למאבק מול ארגוני העובדים והסטודנטים, וזכה בתקשורת לכינוי: "תאצ'ר הצרפתי"²³.

התחזקות האידיאולוגיה הניאו-ליברלית באה לידי ביטוי לא רק בבחירה של מנהיגים ימניים בצרפת אלא גם במשקלה של השדולה הניאו-ליברלית בשיח הצרפתי. בין השנים 1978-1981, נוסדו חוגים אינטלקטואלים על ידי פוליטיקאים מהתנועה הליברלית בתוך המפלגה

²¹ כל הנתונים מ-INSEE - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הצרפתית

²² J. Baudouin (1990) Le Moment Neoliberal du RPR, Essai D'Interpretation. Revue française de science politique, Année 1990, Volume 40, Numéro 6 p. 830 - 844

²³ Jonah D. Levy, The return of the State? French Economy Policy under Sarkozy, Paper presented to the 106th Annual Meeting of the American Political Science, p.3 Association, Washington, DC, 2-5 September 2010,3

הגוליסטית, כדוגמת "אורלוז" ו"מועדון 89", שתמכו במופגן במדיניות הניאו-ליברלית. על אף אופיים המצומצם יחסית של החוגים, זיאק שיראק הושפע מאוד במהלך הקדנציה שלו מהמחקרים ומתוכניות העבודה שגופים אלו הגישו לקראת תהליך ההפרטה, בדומה למנהיגים אנגלו-סקסים שהסתמכו על מכוני חשיבה (Think Tanks) של הימין²⁴. במקביל ניתן לזהות השפעה של הניאו-ליברליזם באקדמיה ובבתי הספר לממשל ציבורי ה-Grandes écoles, המכשירים סטודנטים לתפקידי ממשל והשתלבות במשרד האוצר. למשל, סיונס פו ([Po Sciences](#)) ואנה (École Nationale d'Administration) ENA – המכון האקדמי היוקרתי ביותר בצרפת להכשרת אנשי ממשל, שניתן לזהות בו נטיות ניאו-ליברליות מובהקות אצל רוב המרצים במרבית המחקרים והקורסים - גורם שללא ספק השפיע על המדיניות הכלכלית של הפקידות הבכירה בממשלה ובשלטון האזורי והמקומי.²⁵

עם זאת, אם נבחן את ההיסטוריה הצרפתית, נראה שלא ניתן "להכפיף" בנקל על צרפת את שתי הפרשנויות הגזורות מן המודל האנגלו-סקסי. הסיבה העיקרית היא כי שני המודלים מתעלמים ממסורת ארוכה של המדינה הצרפתית - מדיניות הריכוזיות. מסורת זו - האטאטיזם (המדינה ככלי מרכזי לניהול מדיניות והתערבות חיונית בנושאים כלכליים ומדיניים) או דיריזיזם (ניהול מדינה כלכלית) הייתה קיימת בצרפת עוד בתקופת לואי ה-14, והמשיכה לאחר המהפכה התעשייתית, לפני ובין שתי המלחמות. לאחר מלחמת העולם השנייה, כאשר צרפת הייתה בשפל מבחינה מדינית, משום שנאלצה לוותר על הקולוניות שלה במזרח התיכון ובאסיה – התעוררה כמיהה בקרב העם למנהיגות חזקה. את הכמיהה הזו מימש דה-גול, מנהיג צרפת החופשית במלחמת העולם השנייה. הוא יצר מדינה ששאיפתה העיקרית היא לחזק את מעמדה הגלובלי של צרפת בעולם – הן מדינית והן כלכלית – ולכן, התערבות המדינה בחיי החברה והכלכלה היו בשיאם. לאחר נסיגת צרפת מאלג'יריה התערערה האמונה במנהיגותו של דה-גול ובמדינה הכול יכולה. המנהיגים החדשים חשו כי קיים צורך מלמטה לצמצם את השליטה של המדינה בכל תחומי החיים בצרפת. אכן חלו שינויים הדרגתיים של דה-צנטרליזציה ושינויים כלכליים, כולל תהליך הפרטה עמוק מאמצע שנות ה-80. עם זאת, שינויים אלו לא שינו את העובדה שההשקפה הגוליסטית שעל המדינה להתערב במרבית תחומי החיים למען הרפובליקה הצרפתית -- עדיין שרירה וקיימת.

המסורת הזו ייחודית בהשוואה לארצות האנגלו-סקסיות. ראשית, מדיניות החוץ הצרפתית: תהליך הגלובליזציה שעברה צרפת והמדיניות הכלכלית שלה, נועדו לחזק את צרפת המדינה ועל כן מדיניות של הסרת חסמים ותהליך ההפרטה נתפסים (כמו ההלאמה לפנייה), ככלי לשמר את "צרפת המדינה", את התעשיות הצרפתיות הגדולות (המכוונות ה-National Champions) ואת הסקטורים שמקדמים את היצוא. הטיעון הניאו-ליברלי שגורס כי כניסתה של

²⁴ J. Baudouin (1990) *Le Moment Neoliberal du RPR, Essai D'Interpretation*. Revue française de science politique, Année 1990, Volume 40, Numéro 6 p. 841

²⁵ Kesler, Jean-François (1985). *L'ENA, la société, l'Etat*. Paris: Berger-Levrault. 2002. "The Triple Exceptionalism of the French Welfare State." Pp. 181–210 in *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision*, edited by Gertrude Schaffner Goldberg and Marguerite G. Rosenthal. Westport, Conn.: Auburn House

צרפת לגוש האירופאי ולארגון הסחר העולמי גרמה לצרפת לוותר על מדיניותה הכלכלית ועל שליטתה הריכוזית, אינו מדויק. במובנים מסוימים, ההפך הוא הנכון. צרפת, למשל, השתמשה באיחוד האירופי כדי לנצל את כוחה הרב ולהמשיך לנקוט במדיניות סחר פרוטקציוניסטית (בעיקר תוצרת חקלאית) נגד מדינות מתפתחות²⁶. הדרך בה צרפת מגינה על תוצרתה החקלאית - למרות השתייכותה לארגון הסחר, כמו גם הדרך בה יישמה את ההפרטה בחברת החשמל, כפי שנראה בהמשך - הן דוגמאות מצוינות לכך שכניסה למסגרת גלובלית לא בהכרח דחפה אותה למדיניות ניאו-ליברלית.

בניגוד לחלוקה האידיאולוגית בארצות הברית ובבריטניה, שבהן הימין הקפיטליסטי תומך כמעט תמיד בליברליזציה כלכלית, ואילו השמאל מתנגד לה, אם מנימוקי שוויון או הגנה על העובדים, בצרפת הקווים פחות ברורים. הדומיננטיות של הימין הליברלי ולאחר מכן הימין הניאו-ליברלי פחות השתרשה במנגנוני המדינה, מעשית ואידיאולוגית, בהשוואה לבריטניה וארה"ב. דווקא בתקופת דה-גול (1959-1969), מדיניות ההלאמה הייתה בשיאה בשל האידיאולוגיה של התערבות המדינה בכלכלה - לא בגלל ערכים של שוויוניות וסוציאליזם - אלא מתוך מגמה לחזק את התעשיות הצרפתיות הגדולות, שמוגדרות בתפיסת הגולזים ככנס לאומי. צרפת בתקופת הגולזים פעלה במרץ לחיזוק התעשייה בדרך של הלאמה במקביל להעלאת נטל המס הרגרסיבי והפחתה של תשלומי רווחה, בדומה לבריטניה וארצות הברית.²⁷

בתקופת המשבר הכלכלי של 2008 בלטו עוד יותר ההבדלים בין התפיסה הבריטית לתפיסה הצרפתית בשאלה מתי חיוני שהמדינה תתערב ובאיזו דרך. בעוד שראש הממשלה בראון מה"לייבור" היסס מאוד להתערב במשבר הבנקים, סרקוזי ה"ניאו-ליברל" לכאורה, היה אחד ממנהיגי אירופה הראשונים שהחלו לבקר בצורה קשה את הקפיטליזם האמריקאי "חסר המעצורים" והחל להלאים תעשיות ואף חלק מהבנקים, ולהעניק חבילת תמריצים מאסיבית מקופת המדינה²⁸. כיום העיתונאים הזרים משייכים את סרקוזי - הן מדינית והן כלכלית - למחנה הגולזים ומכנים את מדיניותו ניאו-דיריזיזטית,²⁹ כלומר שאיפה לחזור למדיניות גוליסטית בה המדינה התערבה בכלכלת צרפת. **לפיכך, שיטת הריכוזיות האופיינית כל כך לצרפת - הן בראשות השמאל והן בראשות הימין - גם אם צומצמה בתקופות מסוימות, נשמרה למרות תהליך ההפרטה.**

ג. כיצד בוצעו ההפרטות?

המאפיינים הייחודיים השפיעו בצורה ניכרת על הסגנון ועל הדרך שבהם צרפת ביצעה את ההפרטה. מאז עלייתו של מיטראן לשלטון, קצב ההפרטה לא היה עקבי, התבצע בגלים תוך התקדמות ונסיגה, והיה תלוי מאוד בצרכים הפוליטיים של הגורמים הפוליטיים המכהנים. הנסיגה וההתקדמות במהלכי ההפרטה מצביעים על היחס האמביוולנטי של הפוליטיקה הצרפתית למדיניות זו, הן משמאל והן מימין, ועל היעדר קווי חלוקה חדים בין השמאל לימין

²⁶ Christina L. Davis (2007) A Conflict of Institutions? The EU and GATT/WTO Dispute Adjudication Department of Politics Princeton University, p 19

²⁷ M. Parasad, (2005) Why is France so French? Culture, Institution and Neoliberalism 1974-1981, AJS Volume 111 number 2 Northwestern University

²⁸ "Sarkosy" (7 פברואר 2009) "EU Business" הוא אף הואשם במדיניות פרוטקציוניסטית על ידי האיחוד האירופי. ר' Under Fire for Protectionism

<http://www.eubusiness.com/news-eu/1233941522.08>

²⁹ ישנם הרבה מאמרים בנושא למשל הלינק שכותרתו היא Sarkosy, Neo-Gaullist? <http://www.thedailynewsegypt.com/sarkozy-neo-gaullist.html>

בהיותם בשלטון. ההבדלים התבטאו בעיקר ברטוריקה ובדיווח לציבור. לעיתים, תהליך ההפרטה היה חשאי, בעיקר בראשיתו וכאשר בוצע על-ידי ממשלות שמאל. כך למשל, הדלפה של הושינגטון פוסט בשנת 1983 שממשלת מיטראן מתכננת הפרטה של תעשיות, גררה הכחשה גורפת.³⁰ גם ממשלת ז'וספן ביקשה להצניע את ההפרטות כדי להמשיך לייצג את השמאל הפרלמנטרי. עם זאת, לרוב אין ברטוריקה של הימין הצרפתי (בעיקר של הנשיאים) "התלהבות" יתרה להיראות בתקשורת כמייצגי הניאו-ליברליזם האמריקאי, והם מנסים לשמור על תדמית ממלכתית פטרויטית צרפתית ובכך אינם שונים בהרבה מהרטוריקה של השמאל. בתהליך ההפרטה שהונהג על ידי ממשלות הימין, צרפת לא ויתרה על מדיניות ריכוזית למרות שכמה עקרונות התגמשו בהמשך הדרך.

העיקרון הראשון הוא המשך שמירת השליטה של המדינה על החברות המופרטות. היו שטענו שמהלך זה מהווה למעשה רפורמה בחברות הציבוריות, ולא העברת בעלות מלאה ומוחלטת לחברות פרטיות. ההפרטה נעשתה בשיטת ה"גרעין הקשה" (noyau dur).³¹ שיטה זו לא רק הגבילה משמעותית את מספר החברות שיכלו להתחרות, אלא גם את אחוז המניות שהבעלים החדשים יכלו לקבל (בדרך כלל 15-20 חברות יכלו לקבל שליטה של 15%-30%), את שיעור המניות של העובדים (כ-10%), את תנאי השתתפותו של הציבור בקניית חברה החדשה, ואת תנאי השתתפותן של חברות זרות במשחק (כ-20%). הסיבה לכך הייתה בעיקר החשש שלמדינה לא תהיה יותר שליטה על חברות צרפתיות המשרתות את האינטרסים של צרפת, ובשל החשש שחברות צרפתיות מופרטות יפשטו את הרגל ללא התערבות ממשלתית.³² היה גם ניסיון מצד הימין להמשיך ולהחזיק את החברות מבחינת האנשים העומדים בראשן: הימין לא פיטר את ראשי החברות הציבוריות, שרובם המוחלט נחשב לתומכים במפלגה הגוליסטית ותורמים לה, אלא השאיר אותם על כנם גם במבנה החדש.³³ הקשר בין הממשל הימני לתעשיינים גרר אחריו ביקורת חריפה מצד השמאל על החרפת קשרי הון-שלטון. עם זאת, תעשיינים ואנשי ממשל - שהכירו עוד מימי לימודיהם ב-ENA ובבתי ספר העילית האחרים לממשל והיו לעיתים בקשרי משפחה - ראו בשיתוף הפעולה ההדדי הזה מהלך טבעי, וכתוצאה מכך "הצלתן" מפשיטת רגל נראתה מובנת מאליה. בדיעבד, התוצאה הייתה מקרים רבים של גילוי פרשיות שחיתות.³⁴

העיקרון השני היה ניסיון לשמור על ההדרגתיות בבחירת התעשיות להפרטה. בשלב ראשון הופרטו חברות שהולאמו לאחרונה, בשלב שני חברות גדולות שהיוו את הגרעין הקשה של התעשייה התחרותית, בשלב שלישי בנקים (החל מ-87), ולאחר מכן חברות ביטוח וחברות העוסקות בתשתיות (בעיקר כבישים). רק החל מ-1998, נוספו גם מונופולים ציבוריים כדוגמת

³⁰ B. Jacquillat (1988) p.12

³¹ העברת הבעלות לחברות פרטיות שהיוו את עמוד השדרה של התעשייה הצרפתית, בין 1986-1988 בסדר הבא: סנט גובין (Saint-Gobain), פאריבה (Paribas), TFI, בנק [Crédit commercial de France](#) (בעתיד יתמוזג עם HSBC), 10% מחברת החשמל CGE (שלאחר מכן תהפוך לאלקטל אשטרום ולאחר מכן לאלקטל), בנק סוסייטה ג'נרל ([Société générale](#)), חברת הפרסום הבס ([Havas](#)), ספקית חלקי הרכב והתעופה מטרה ([Matra](#)), וחברת התשתיות הגדולה סואץ (Suez).

³² V.A Schmidt (2001), p. 65

³³ השמאל טען כי בדרך זו נוצרו יחסים מוסדיים של קשרים ענפים בין הון לשלטון, ולערבוב התחומים בין הפוליטיקה, ניהול החברות הצרפתיות הגדולות, והיחסים הבינאישיים, והדבר היה אחד הגורמים הראשיים לפרשיות השחיתות. V.A Schmidt (1996) p, 310-311

³⁴ Simon F. Reich (2005) Global Versus National Norms: Are Codes of Conduct Converging Across Regions? University of Pittsburgh, p-3, 32

פרנס טלקום, חברת הגז וחברת החשמל הלאומית. האיחור בטיפול במונופולים הציבוריים נובע מכך שבמשך למעלה מעשור סירבה צרפת לקבל את דרישת הקהילה האירופית להפריטם, ורק בסוף שנות ה-90, החלה ליישם דה-רגולציה על מונופולים בתחום הטלקומוניקציה, החשמל, התעופה האווירית והרכבות. עם זאת, גם כאשר המדינה פעלה לליברליזציה של הענפים הללו, היא עשתה זאת בדרך שנועדה לספק את הקהילה הבינלאומית, אך הותירה בידי המדינה את שמירת השליטה בחברות. בהתאם לכך, המונופולים הציבוריים, מלבד תחום הטלקומוניקציה, שבו נעשתה דה-רגולציה מאסיבית (אך עדיין עם שליטה משמעותית מאוד של המדינה), הופרטו באופן חלקי בלבד. כך, חברת החשמל הראשית איבדה את מעמדה כמונופול, אך למרות ההפרטה כוחה נשמר, ועל פי החוק יש לרגולטורים סמכות לכפות על החברות לבצע מהלכים מסוימים לטובת האינטרס הציבורי. זאת ועוד, בתחומי החשמל והמים הפיקוח הקפדני הוביל לביקורת של כלכלנים ניאו-ליברלים, לפיה ההגנה על האינטרסים של החברות הציבוריות הצרפתיות הגדולות ושמירת המונופולים באו על חשבון הוזלה משמעותית של מחירי השירות והרווחה הכלכלית של הצרכן.

העיקרון השלישי הוא שלמרות שההתערבות הממשלתית התמתנה ורוב החברות הצרפתיות הגדולות הופרטו בדרך זו או אחרת, המדינה המשיכה להציל ולחזק תעשיות וסקטורים שנראו לה חשובים. כך נמנעה פשיטת רגל של בנק קרדיט ליונט עוד בתחילת שנות ה-90, בצעד שזכה לביקורת חריפה מצד האיחוד האירופי. צרפת גם המשיכה לעזור לחברות קטנות ובינוניות לשרוד בשוק הפרטי: באמצעות סובסידיות, הלוואות נוחות, תכנון אזורי, עזרה ביעוץ ומימון וסיוע כדי לעזור לחברות הקטנות והבינוניות להתאושש. אמצעים אלה זכו לביקורת כצעדים שפוגעים ביעילות המשק, אף כי היו מי שטענו שהם עוזרים לעודד ולקדם את התעשייה בפריפריה.³⁵

העיקרון הרביעי הוא, שצרפת לא נקטה מדיניות הפרטה משמעותית בשירותי החינוך, הבריאות והרווחה, גם בזמן תקופות שלטון הימין וגם בתקופות שלטון השמאל. עם זאת, היא המשיכה לעודד את קיומן של מערכות שירותים המקבילות למערכת הציבורית כפי שנראה להלן.

לסיכום, ניתן להגדיר את תהליך ההפרטה בצרפת כייחודי. מצד אחד, הוא היווה שינוי בתפיסה של המדינה הצרפתית לגבי מעורבותה בתעשיותיה. המדיניות שינתה את התעשייה שהייתה ריכוזית עם שוק הון מצומצם - לכלכלה עם שוק הון משוכלל וגלובלי מאוד. מצד שני, הממשלה הצרפתית עדיין מעורבת מאוד בכלכלה, ויש לה אחיזה, אם כי כיום מוגבלת יותר, בחברות הגדולות, עם רגולציה ופיקוח נרחבים למדי על התחומים הציבוריים. זו הייתה מדיניות של מודל הפרטה "צרפתי מאוד", השונה מהמודל הניאו-ליברלי, שדוגל בהקטנת המדינה עצמה והגדלת המגזר הפרטי העסקי. נמחיש זאת בעזרת שתי דוגמאות לגישות שונות: האחת בתחום התשתיות - חשמל ומים; והשנייה בתחום השירותים הציבוריים - חינוך, רווחה ובריאות.

³⁵ V.A Schmidt (2003), p 536-537

ד. תחומי הפרטה בצרפת

א. תשתיות

במסגרת ניתוח הפרטת התשתיות, בחרנו שני נושאים שאינם תלויים במיקום הגיאוגרפי ובגודל המדינות, מצד אחד, ושהתושבים צורכים אותם באופן דומה, ללא קשר להכנסה, מצד שני: מים וחשמל.

חשמל

עד 2004 חברת החשמל EDF המולאמת שלטה על כ-96% מנתח השוק, וצרפת סירבה לפתוח את שוק החשמל לתחרות למרות הלחצים מצד האיחוד האירופי מאז שנות ה-80.³⁶ ראשית, כמו במדינות רבות אחרות, טכנולוגיית החשמל, שהתפתחה באופן הדרגתי יותר בהשוואה לטכנולוגיות אחרות, הקנתה יתרון לגודל ולריכוזיות, והפחיתה את יתרונותיה של התחרותיות. שנית, החברה שהולאמה בשנת 1945 נחשבה לנכס אסטרטגי, בעיקר לאחר תחילת העידן הגרעיני. והסיבה השלישית ואולי העיקרית: צרפת חששה מגלובליזציה אירופית של שוק החשמל וכך ש-EDF לא תעמוד בתחרות עם קונגלומרטים אירופיים.

למרות זאת, כארבע שנים לאחר פרסום הנחיות האיחוד האירופי, הקימה צרפת בשנת 2000 רשות רגולטורית לענייני אנרגיה (CRE-Commission de Regulation de L'energie) שהייתה אמור לפתוח את שוק החשמל הצרפתי לתחרות. הרשות הוגבלה לעסוק בתחילה רק באספקת חשמל לגופים עסקיים ולא לצרכנים פרטיים, כך ש-EDF יכלה להוריד מחירים רק לגופים העסקיים, ולא לקהל יעד אחר. האסטרטגיה העיקרית שהנחתה את פעילותה של CRE הייתה להפוך את EDF לחברה בינלאומית ולחזק את תעשיית החשמל הצרפתית מול קונגלומרטים אירופיים אחרים. הדבר נעשה בטקטיקה של הענקת כלים שיקלו את התפשטותה והצלחתה של חברת החשמל EDF לשוק גלובלי, ובמקביל יצירת חסמים לחברות אנרגיה אירופיות שביקשו לחדור לשוק הצרפתי. ראשית, הרשות הפריטה חלקים מה-EDF כדי שזו לא תחשב למונופול, ואז שכנעה את הנציבות האירופית שעליה לכפות על מדינות אחרות להוריד את החסמים שהם מפעילים על EDF, משום שהיא כבר איננה מונופול. בנוסף, הרשות כפתה באמצעות רגולציה על חברות זרות להוריד את המחירים, ובכך גרמה לחברות מתחרות להתקשות בתחרות בשוק המקומי.³⁷

כדי לשמור על התחרותיות לעומת חברות אחרות, סקטור החשמל הצרפתי עבר תהליך מודרניזציה עוד קודם להפרטתו החלקית (שהתרחשה כאמור ב-2005), ואז החל להתפשט ולהתרחב כחברת אנרגיה בינלאומית החל מאמצע שנות ה-90 מול חברות אחרות באירופה. המדינה בה EDF קיימה את הרכישה הגבוהה ביותר הייתה בריטניה, בהיקף של כ-19 מיליארד פאונד (הגדולות שבהן היו London Electricity ב-1998 ו-British Energy ב-2009), לאחר מכן בגרמניה ואיטליה (רכישה של 45% מ-EnBW הגרמנית, ומיזוג עם חברת אדיסון וחברת הבת

³⁶ M. Thatcher (2007) Regulatory Agency the State and Market, a Franco-British Comparison, Robert Schuman Center For Advanced Studies European University Institute, p. 19

³⁷ M. Thatcher (2007), p. 20-21

שלה פניס באיטליה), והתרחבות מועטה יותר מול חברות בארצות אחרות (הולנד, בלגיה, ספרד, פורטוגל, מזרח אירופה ושווייץ).³⁸

שיטת "ההפרטה" הצרפתית של משק החשמל עוררה התנגדות קשה בקרב חברות חשמל של מדינות אחרות באיחוד האירופי שטענו שלא רק שצרפת לא עברה הפרטה ממשית בהתאם לחזון הכלכלי של האיחוד, אלא שהיא שואפת להשתלט על השווקים הבינלאומיים וחוסמת בכוח המונופול של המדינה תחרות מצד חברות אחרות.³⁹ ראוי לציין גם את האסטרטגיה שנקטה צרפת בשוק הפנימי: רק כ-15% ממניות EDF נמכרו לשוק הפרטי והם יועדו בעיקר לעובדי החברה בעבר ובהווה. במקביל נחתמו הסכמים עם ארגוני העובדים על תנאי שכר ופרישה נוחים, השונים מתנאיהם של עובדים בחברה מופרטת לחלוטין. בנוסף, בהסכם שנחתם בפיקוח הראשות הרגולטורית, EDF התחייבה לשמור על מחירים אחידים לכלל האזרחים, לא לשנות מחירים במשך חמש שנים, ולהתחייב שלא לנקוט באמצעים של הפסקות חשמל בעונת החורף.⁴⁰

השינוי היה כרוך בהפסדי הכנסות מצד EDF באופן זמני בשוק המקומי בשנת 2001-2002 (כ-5%). עם זאת, צרפת הרוויחה באופן משמעותי מהרפורמה: בשנים 1999-2006, EDF הפכה להיות ספק החשמל הגדול ביותר באירופה בעקבות מיזוגים ורכישות של חברות חשמל אחרות. הטבלה הבאה מדגימה עד כמה הפכה EDF מחברת החשמל לאומית לחברה בינלאומית, כאשר הרכישות לצרפת עומדות רק על כ-53%.⁴¹

Table 9. EDF's Total Sales and EBITDA by Country 2008

	Total sales (€bn)	Total sales (%)	EBITDA (€bn)	EBITDA (%)
France	34.3	53	9.0	63
UK	8.3	13	0.9	6
Germany	7.5	12	1.1	8
Italy*	6.0	9	0.9	6
Other Europe	7.6	12	2.1	15
Outside Europe	0.6	1	0.2	1
Total	64.3	100	14.2	100
Total outside France	30.0	47	5.2	37

*EDF EBITDA in Italy: €0.8bn from Edison, €0.1bn from other shareholdings.
Source: EDF Rapport Annuel 2008, p. 8.

בנוסף, EDF שמרה על מחירים נמוכים בחברות שלה לעומת מתחרותיה, ומחירי החשמל נשארו נמוכים יחסית בהשוואה לגרמניה, בריטניה וספרד, מה שמסביר מדוע בין השנים 1999-2003, היקף החדירה של חברות זרות לשוק החשמל המקומי נותר נמוך מאוד ונע בין 0.75% ל-1.5%

³⁸ M. Heddenhausen (2007) Privatizations in Europe's Liberalized Electricity Markets, the Case of United Kingdom, Sweden, Germany and France. Research Unit EU integration, p.66-74

³⁹ M. Heddenhausen (2007) Privatizations in Europe's Liberalized Electricity Markets, the Case of United Kingdom, Sweden, Germany and France. Research Unit EU integration 18-19

⁴⁰ Ibid. p. 20

⁴¹ Ibid, p.63

מסך השוק.⁴² כתוצאה מכך, נחלשה התנגדותה של ממשלת צרפת להפרטת משק החשמל, והיא החלה לשתף פעולה עם מוסדות האיחוד, תוך שמירה על העקרונות הייחודיים לה - קידום ליברליזציה בקרב היצואנים וחסומים כניסה של גורמים מתחרים. הדרך שבה האיחוד האירופי כפה הפרטה חלקית על תעשיית החשמל הצרפתית, חיזקה למעשה את התעשייה הצרפתית באופן שראשי המדינה לא ציפו לו. מבחינה פוליטית פנימית, האיחוד אף סיפק לה תמיכה בדרך לא צפויה מול ציבור המתנגדים להפרטה, בנימוק שאלה צעדים הכרחיים על פי הסכמי האיחוד.

לסיכום, מודל ההפרטה של חברת החשמל בצרפת (רבים יטענו כי לא בוצעו בה תהליכי הפרטה של ממש) העניק ל-EDF את היכולת לשמור בצורה טובה למדי על השוק המקומי, ובמקביל להתרחב למשקים אחרים ולהרוויח ממהלך ההפרטה. הצלחתו של המודל באה לידי ביטוי בכך ששתיים מתוך שבע חברות האנרגיה הגדולות באירופה (גז וחשמל) הן צרפתיות. הצלחתו בולטת לעין גם כאשר בוחנים את תוצאות ההפרטה בבריטניה, שהחליטה בשנות התשעים לפצל את חברת החשמל הלאומית לחברות פרטיות קטנות. בניגוד לצרפת, התוצאות לא היו מזהירות: רובן לא הגיעו להישגים כלכליים מרשימים ולא חדרו לשווקים נוספים מחוץ לבריטניה. לעומת זאת, הייתה חדירה מאסיבית של חברות אנרגיה גדולות לשוק הבריטי, ואף חברה בריטית אינה כלולה בין שבע חברות האנרגיה הגדולות באירופה.⁴³ כתוצאה מכך, שאר המדינות הגדולות באירופה (למעט הונגריה שאימצה את המודל הבריטי), בחרו לאמץ את המודל הצרפתי בהפרטה של חברת החשמל,⁴⁴ ובריטניה עצמה, חזרה בשנת 2007 (לאחר 15 שנים של ניסוי וטעייה) למודל ריכוזי יותר.⁴⁵

מים

בניגוד לסקטורים דוגמת חשמל וגז, שאותם מיהרה צרפת להלאים, חלק גדול ממשק המים נותר בידיים פרטיות. הדבר נובע מסיבות היסטוריות, גיאוגרפיות ופוליטיות. **הסיבה ההיסטורית הראשונה** היא כי צרפת הייתה אחת המדינות המפותחות בעולם ובין הראשונות (לצד בריטניה וארצות הברית) שהקימה תשתית מודרנית של אספקת מים בשנת 1782 -- לפריז שכלל מאגר מי שתייה ומתקני מי שופכין. הזיכיון ניתן לאחים פרייר לבנות תשתית צינורות, ואחרי כן ב-1853 לחברת *Generals des Eaux*. בניגוד לעיריות ניו יורק ולונדון שהעבירו באותה תקופה את הניהול לידיים ציבוריות, עקב הכישלון של חברות פרטיות (סניטציה ירודה, שחיתות וסירוב לספק מי שתייה לעניים), צרפת לא חוותה משבר מסוג זה. נהפוך הוא, החשש מהתפרצות מחלת הכולרה גרם לרשויות ב-1894 להכריח את כל הבתים לשתף פעולה עם הזיכיון ולחברם למערכת הניקוז החדשה בפריז.⁴⁶

⁴² J.M Glachant and D. Finon (2005) A Competitive Fringe in the Shadow of a State Owned Incumbent: The Case of France, article prepared for SESSA international conference in Cambridge, p. 10

⁴³ Christian Shulke (2010) The EU's Major Electricity, IFRI institute and Gas Utilities since Market Liberalization, 173

⁴⁴ D. Hall (1999) Electricity Reconstructing, privatisation and Liberalisation: Some International Experiences. Public Service International Research Unit University of Greenwich, p.3-4

⁴⁵ Christian Shulke (2010) The EU's Major Electricity, IFRI institute and Gas Utilities since Market Liberalization, p. 141

⁴⁶ Naren Prasad (2007) 'Privatisation of Water: A Historical Perspective', 3/2 Law, Environment and Development Journal, p. 221-222

סיבה שניה לכוחן של חברות פרטיות היא הגיאוגרפיה בצרפת: צפיפות האוכלוסין היא מהנמוכות במדינות אירופה, והאקלים וכמות המשקעים הנקווית בתוך צרפת משתנה מאוד מאזור לאזור, דבר שמונע את קיומו של מנגנון מים ריכוזי ומעודד את הקמתן של חברות מים פרטיות מבוזרות. כמו כן, כמות המים הנקווים במאגרי גשם בצרפת היא יחסית גבוהה, מה שמקל את יכולתן של חברות המים לאסוף מים בקלות ולצמצם את עלות השאיבה, גורם המקל את קיומן ועל התרבותן של חברות מים פרטיות.⁴⁷

שלישית, כפי שנאמר לעיל, המדינה הצרפתית שאפה לרמת ריכוזיות גבוהה, ולכן הרשויות המקומיות באותה תקופה היו חלשות מאד ונטולות משאבים שיאפשרו להן לנהל את סקטור המים. ואולם בהדרגה, ותוך כדי קיומה של תחרותיות, חברות מים פרטיות הלכו והתעצמו גם בתקופות ההלאמה המסיבית. בסוף שנות ה-30 חמש חברות מים צרפתיות גדולות סיפקו 75% אחוזים מנתח שוק המים לשתיה. שתיים מחמש החברות הללו - Générale des Eaux ו-Lyonnaise des Eaux החלו בד בבד להיות ספקיות של שירותים מוניציפאליים נוספים, כגון תחבורה ציבורית, הסקה, חברות כבלים ובנייה ועוד.⁴⁸ במודל זה שומרת העירייה את הבעלות על התשתית וקובעת את תעריפי המים (או שירותים עירוניים אחרים), אך החברה היא זו שבונה את התשתית ונבחרת במכרז.

בשנות השישים, בעקבות תהליך התיעוש וגידול האוכלוסין בצרפת, גדל הביקוש למים ואיתו הצורך להקים מערך מים מודרני יותר. לפיכך, הוחלט כי שש ועדות מקצועיות (Agences Financières de Bassins) ירכזו את תכנון וניהול משק המים. על מנת לנטרל את הפוליטיקה מהניהול המקצועי, הוחלט לתחום את האחראיות של הועדות המקצועיות בגזרות נפרדות מהגזרות הקיימות בפוליטיקה המחוזית והמוניציפאלית בצרפת. עם זאת, הבסיס הפיננסי ימשיך לפי הבסיס הקיים, כלומר המים יתומחרו כמוצר פרטי ולא ציבורי, וחברות המים הפרטיות הן אלו שיספקו את שירותי המים.

יחד עם זאת, ובניגוד לתכנון הראשוני של השלטון המרכזי, אחריותם של הגורמים הלוקאליים (המחוזות והעיריות) בניהול המים הפכה להיות חשובה ביותר. מחד, השלטון נוכח לדעת כי בתחום ניהול כה לוקאלי כניהול מים, ריכוזיות יתר גורמת לבעיות תכנון רבות, ולא ניתן לטפל ולהיות האחראי הבלעדי לתחום. בהדרגה החלו מתכננים בועדות המקצועיות להיעזר בגורמים לוקאליים על מנת שתכנון המים ייושם בצורה המיטבית. מאידך, העיריות שהחרימו בתחילה את ועדות המים המקצועיות, הכירו בסופו של דבר בתפקידן, והחלו להשתלב בעבודתן מתוך רצון להשפיע ולהשתתף בתכנון המקומי.⁴⁹ הצלחתו של מודל זה – שיתוף פעולה בין גורמים ממשלתיים מקומיים לחברות מים פרטיות בניהול משק המים – הפך למודל הרווח בצרפת, והוא נקרא בפי מומחים private-public partnership (PPP), ומכונה גם "המודל הצרפתי" (צרפת הייתה הראשונה שבנתה מודל הנשען על שיתוף פעולה מסוג זה). כיום, רק כ-12% מהעיריות

⁴⁷ Bernard Barraque (1995) Les politiques de l'eau en Europe, Revue française de science politique, 45e année, n°3, p. 422

⁴⁸ B. Barraque (1992) Water Management in Europe : Beyond the Privatization debate, FLUX Cahiers scientifiques internationaux Réseaux et Territoires Journal, Volum 8 Issue 7, p.18-20

⁴⁹ B. Barraque (1992), p.21-22

מנוהלות במודל פרטי לחלוטין וכשליש מנוהלות באופן ציבורי לחלוטין; שאר העיריות משתפות פעולה עם חברות מקומיות ויוצרות ביחד היברידי של מודל ה-PPP.⁵⁰

הדעות חלוקות על הצלחת "המודל הצרפתי". **מצד אחד**, חברות המים הצרפתיות הפרטיות, הנחשבות למקצועיות מאוד, קיבלו זיכיונות במדינות רבות אחרות, בעיקר בדרום אמריקה ובאפריקה. המודל הגיע לשיא הפופולאריות לאחר שנות ה-90, כאשר הבנק העולמי פעל נמרצות כדי שמדינות מתפתחות יאמצו את "המודל הצרפתי", בטענה שכאשר מוצר המים מנוהל לפחות בחלקו כמוצר פרטי ומנוהל על ידי חברות מקצועיות קל לאותן חברות להפעיל מהר את הזיכיון, לייעל את השירות, לתמחר את עלותו עבור האזרחים במחיר ריאלי, וניתן בדרך זו לעודד חיסכון במים, בעיקר בארצות הפועלות בתנאי מחסור של מקורות מים.⁵¹

מצד שני, כאשר חברות פרטיות אלו החלו להקים את תשתית המים הפרטית ולתפוס את מקומן של הרשויות המקומיות או הממשלה, הדבר גרר ביקורת נוקבת, בעיקר בקרב מדינות מתפתחות, משום שבמקום התפתחות של תעשיות מים מקומיות ושוק תחרותי המוריד את מחיר המים, כניסת החברות הללו יצרה מונופולים טבעיים בינלאומיים שחסמו את כניסתן של גורמים מקומיים והעלו את התעריפים. שלוש מתוך חמש החברות הבינלאומיות הן חברות צרפתיות שקמו בתחילת המאה העשרים - Suez-Lyonnaise, Vivendi ו-SAUR - והן חולשות על מרבית אספקת המים בארצות המתפתחות. בצ'כיה, פולין והונגריה אפילו לא התקיים מכרז וחברות בינלאומיות אלו נבחרו כספקיות המים הבלעדיות בארצות אלו. טענה חריפה בביקורת נגדן היא כי חברות בינלאומיות אלו חסמו בכוונה כל תחרות הוגנת ולא רק כנגד חברות מים קטנות, אלא גם נגד תחרות בשווקים אחרים שבהם פועלות חברות הבת שלהן. לדוגמה, כאשר הקונגלומרט הצרפתי Vivendi קיבל זיכיון לפעול בהונגריה, הוא התקשר עם חברת הבת שלו לביצוע עבודות תשתית, ללא מכרז שניתן לכנותו כהוגן בין חברות מתחרות.⁵²

בצרפת המשיכו לשבח ולהלל מודל זה משום שפעל היטב במשך 30 שנה, ומשום שלא היה רצון מצד הממשלה ליצור זעזועים ולפגוע בחברות המים הגדולות. דיון ציבורי אודות טיבו של המודל לאספקת מים ובלעדיותו החל רק בסוף שנות ה-90. דוח שפורסם בשנת 1997 על ידי בית המשפט להגבלים עסקיים ביקר בחריפות את הניהול בשלושת חברות המים העיקריות, בקובעו שהן ניצלו את היותן הספקיות הבלעדיות כדי להעלות את תעריפי המים מעבר למחיר הנדרש. בית המשפט הוסיף וקבע כי ההפרטה של המים והאצלת סמכות העיריות לחברות פרטיות היה הגורם העיקרי לעליית המחירים המתמדת, לחוסר השקיפות ולעידוד קשר לא אתי שמנהלות החברות עם ראשי הרשויות על חשבון הצרכנים.⁵³ במקביל לדוח החלו להתפרסם פרשיות

⁵⁰ OECD (2000) Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water financing and Management : Changing roles for Public and Private Sectors with A. Abuyuan, working paper. /Env(2000)36/Final unclassified

⁵¹ ישנה הרבה ספרות מקצועית והמלצות על יישום המודל הצרפתי בבנק העולמי ועל תמחור המים כמוצר פרט למשל של V. Foster (2005) Ten Years of Water Service Reform in Latin America-Towards a Anglo French Model. Water Supply and Board Discussion Paper Series WB.

⁵² D. Hall (2001) Water in Public Hands : Public Sector Water Management: a Necessary Option. Public Service International Research Unit University of Greenwich, p 10

⁵³ Cour De Compte La Gestion des Services Publiques locaux d'eau et d'Assainissement-Raport Publique Particulier Janvier 2007 (דוח ציבורי מיוחד בנוגע ניהול המים המוניציפאלי וסניטציה בצרפת 2007)

שחיתות ושונח רבות לדוגמה בין עיריית גרנובל לחברת המים סואץ.⁵⁴ בעקבות הדוח ומחאת הציבור החליטה עיריית גרנובל להלאים את שירותי המים, ורשויות מקומיות נוספות פעלו באופן דומה, כאשר האחרונה שבהן היא עיריית פריז, שהחליטה בשנת 2010 לסיים את הבעלות של חברות הפרטיות על אספקת המים כדי להוריד את המחיר ולתת שירותים טובים יותר. עם זאת, לא התקיימה רוויזיה כוללת בצרפת לגבי ניהול המים, והיוזמות להלאמה הן מקומיות.

לסיכום, בניגוד לשירותי תשתיות אחרים, משק המים הצרפתי בראשית דרכו היה פרטי ברובו. צרפת החליטה לא להלאים שירות זה, והדבר יצר בהמשך מודל ייחודי שבו יש שיתוף פעולה בין גורמים פרטיים לעירויות. היתרון למודל זה הוא שמצד אחד חברה פרטית בעלת משאבים יכולה להקים ביתר קלות את התשתית מאשר רשות מקומית, אך מצד שני הממשלה, או הרשות המקומית, אינן מוותרות על שליטה מלאה בניהול המים ואף יכולות לפקח על מחיר הגבייה והמים. עם זאת, במהלך 20 השנים האחרונות התגלו קשיים בניהול המים באופן זה. המודל יצר חסרונות רבים ביניהם חוסר שקיפות, שחיתות, בעיקר בהקשר של הון ושלטון, ועלייה משמעותית בתעריפי המים. הסיבה העיקרית היא כי המבנה של אספקת שוק המים מעודד יצירת קונגלומרטים, במקום חברות קטנות, ומקשה על השגת פיקוח אפקטיבי כאשר תאגידי המים צוברים כוח רב מול הצרכנים ומול הרשויות שלהן הם מספקים את המים. עם זאת, מודל שירותי המים המופרטים עדיין שולט בצרפת, ואין כרגע כוונה מוצהרת של ממשלת צרפת או של רוב העירויות לבצע הלאמה, גם כי מרבית העירויות אינן מעוניינות לטפל בתחום המים וגם כי הממשלה לא מעוניינת לפגוע במעמדן של שלוש חברות הקונגלומרט הגדולות.

ב. שירותים חברתיים

חינוך

צרפת נחשבת למדינה מעורבת מאוד במגזר הציבורי, בעיקר בתחום החינוך. אנקדוטה ידועה מתקופת נפוליון מספרת שהמפקח על החינוך התפאר שהוא יודע בדיוק מה לומדים כל תלמידי צרפת בשעה מסוימת. מראשית הקמתה של מערכת החינוך בצרפת, בתי ספר ציבוריים (שהם כ-85% מסך הכול) פועלים לצד בתי ספר פרטיים, כאשר האחרונים נתמכים על-ידי המדינה לאחר שהוכיחו במשך חמש שנים לפחות שהם עומדים בדרישות מחמירות לגבי התכנים, איכות ההוראה, מבנה בית הספר, מספר הכיתות, יחסי מורים-תלמידים ואיתנות פיננסית. רוב בתי הספר הפרטיים בצרפת משתייכים לכנסייה הרומית-קתולית, אך בעקבות תהליך החילון והפיקוח ההדוק שכפתה צרפת על בתי הספר הללו (תוכנית הלימוד, פיקוח על המבנים ועל המורים) הם הפכו בהדרגה דומים מאוד לבתי הספר הציבוריים. בצרפת קיימים אזורים רישום בבחירת בית הספר, וילדים יכולים לעבור לאזור אחר רק באישור ועדה. כמו במדינות אחרות באירופה, ממשלת צרפת ביצעה שינויים ברמת הריכוזיות של החינוך ועשתה זאת בשני גלים של חקיקת רפורמות: 1989-1992 ו-1995-1997. הרפורמות בצרפת התמקדו יותר בביזור החינוך,

⁵⁴ ראש עיריית גרנובל נשלח לחמש שנות מאסר משום שערך מכרז מוטה עבור חברת סואץ תמורת טובות הנאה שקיבל מהחברה.

D.Hall (2001) Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. Public Service International Research Unit University of Greenwich, p.7-8

בעיקר בהעברת סמכויות מהמרכז לרשויות המקומיות, ולא בהפרטה.⁵⁵ יחסית למדינות אחרות, החינוך היסודי והתיכוני בצרפת הוא ברובו ציבורי ועדיין ריכוזי מאוד. גם ההשכלה הגבוהה הייתה מאוד ריכוזית עד הרפורמה בשנת 2002. רוב המוסדות האקדמיים העל תיכוניים בצרפת היו אוניברסיטאות ציבוריות שמומנו על ידי הממשלה ומספרן הגיע ל-82 (יחד עם האוניברסיטאות המקצועיות מספרן מגיע לכ-100). האוניברסיטאות הלא ציבוריות מסווגות לשני סוגים: גופים פרטיים (כגון אוניברסיטאות קתוליות, אוניברסיטאות אמריקאיות או קולגיים) או בתי ספר עילית *Grandes écoles* כגון *École Nationale d'Administration - ENA*, שהיו מוסדות ציבוריים נפרדים בהם בני האליטה והתלמידים המצטיינים התחרו בתהליך הקבלה אליהם על מקומות ספורים. בנוסף לדרישות לימודיות גבוהות, הסטודנטים נדרשו לשלם שכר לימוד גבוה יותר מאשר באוניברסיטאות ציבוריות, על אף שאת החלק הארי במימון בתי ספר אלו מממנת המדינה. בפני האוניברסיטאות הציבוריות ניצבו שתי בעיות מרכזיות. ראשית, מכיוון ששכר הלימוד לסטודנט היה סימלי ותנאי הסף לקבלתו היו נמוכים יחסית (זכאות לתעודת בגרות) - הביקוש ללימודים עלה על ההיצע, בעיקר בפריפריה. באוניברסיטאות רבות היו בחוגים מבוקשים כיתות רבות בתפוסה מלאה ותלמידים נדחקו לפרוודורים כדי להקשיב למרצה. שנית, האוניברסיטאות לא היו אוטונומיות, ועל דרך ניהולן החליט משרד החינוך. מכיוון שמרצים וחוקרים היו חלק מהשירות הציבורי, האוניברסיטאות התקשו לבחור או לפטר מרצים באופן עצמאי. כמו כן, נאסר על אוניברסיטאות להתקשר עם גופים פרטיים שיממנו מלגות לסטודנטים, להעלות את שכר הלימוד או להחליט איזה משאבים להקצות לתוכניות הלימוד.

מנגד, בתי ספר העילית שהיו בעלי משאבים רבים (סך התלמידים הלומדים בבתי ספר אלה מהווה כיום כ-4% מכלל התלמידים בצרפת, בעוד שסך התקצוב לני"ל הוא כ-30% מהתקציב להשכלה הגבוהה⁵⁶), משכו את בני העילית ואת התלמידים והמורים המצטיינים, ולאוניברסיטאות הציבוריות הגיעו הסטודנטים הפחות טובים. כתוצאה מכל הגורמים הללו, תנאי הלימוד ירדו עם הזמן. מכיוון ששכר הלימוד וסף הקבלה היו כה נמוכים, כ-50% מציבור הסטודנטים נשרו מהלימודים.⁵⁷ בהיעדר תנאי לימוד נאותים וחוסר יכולת למשוך את המרצים, הסטודנטים והחוקרים המבריקים - התדרדרה רמת הלימודים באוניברסיטאות הציבוריות, ועד הרפורמה הן נחשבו לבינוניות מאוד. ב-2007, לדוגמה, לא הייתה אף אוניברסיטה צרפתית ברשימת 40 האוניברסיטאות הטובות בעולם לפי מדד אוניברסיטת שנחאי.⁵⁸

תהליכים שונים⁵⁹ שכפו אוניברסליזציה של האקדמיה הצרפתית (למשל, הקמתן של תוכניות אראסמוס שהאיצו תחלופה גבוהה של סטודנטים), האיצו את חוסר האיזון והרעו את המצב אף יותר. לא רק שהאוניברסיטאות הציבוריות בצרפת נאלצו להתחרות באוניברסיטאות

⁵⁵ H. Dawn (2006) "Privatization, Decentralization and Governance in Education in the Czech Republic, England, France, Germany and Sweden" in Decentralization and Privatization, the Role of the State ed. Joseph Zadjia, Springer publication, 84-85

⁵⁶ <http://www.understandfrance.org/France/Education.html#ecoles>

⁵⁷ http://www.economist.com/node/9441538?story_id=9441538&fsrc=RSS

⁵⁸ http://www.economist.com/node/9441538?story_id=9441538&fsrc=RSS

⁵⁹ תהליך בולוניה שם למטרה לאפשר למרצים מן החוץ ותלמידים במדינות שונות להתקבל לאוניברסיטאות ברחבי העולם על ידי סטנדרטיזציה והתאמה של קורסים ונקודות זכות אקדמיות עבור תארים זהים ברחבי היבשת, למרות הבדלי שפה, תרבות ומקום.

העילית המקומיות, אלא שעתה נאלצו להתחרות במשיכת סטודנטים ומרצים גם מול אוניברסיטאות פרטיות זרות אחרות - וידן הייתה כמובן על התחנתה. במקביל חלה עלייה בביקוש של צעירים לתואר אקדמי, והיה צורך להיענות לו בעיקר בפריפריות. לאחר היבחרו של סרקוזי בשנת 2007, הוחלט להנהיג רפורמה כללית באוניברסיטאות הציבוריות בצרפת ונחקק "חוק LRU"⁶⁰ שנועד לחזק את גוף האוניברסיטה בשתי דרכים: ראשית, מבחינה מנהלתית הגוף האוניברסיטאי לא יהיה כפוף למינהל משרד החינוך בהחלטות ניהול מרכזיות ותהיה לו הסמכות לגייס מרצים וחוקרים, ולפטר מרצים לא מתאימים תוך זמן קצר. במקביל לכוח האדם, גם הבניינים והציוד שבתוך האוניברסיטות יהפכו להיות רכוש האוניברסיטה ולא רכוש המדינה. שנית ואף חשוב יותר, מבחינה פיננסית, למנהלים ולוועד המנהל תהיה היכולת לקבל מקורות מימון חיצוניים מעבר למימון המדינה, כגון תורמים וסטודנטים זרים ואת היכולת להחליט כיצד למקד את התקציב.⁶¹ במקביל לכוחו היורד של משרד החינוך בהחלטות, הוחלט לקצץ את מימון המדינה בסבסוד האוניברסיטאות הציבוריות, מכיוון שאלו יתמכו גם על ידי מקורות חיצוניים.

השאלה האם חוק האוטונומיה של האוניברסיטה מוביל להפרטה כללית של האוניברסיטה בצרפת עוררה ויכוח סוער. מצד אחד, התומכים ברפורמה טענו כי אין זה תהליך הפרטה מכיוון שהמדינה עדיין לא מרשה לאוניברסיטאות לקבוע מהו שכר הלימוד לסטודנטים ולא מרשה לאוניברסיטאות להעלות את שכר הלימוד. לאוניברסיטאות אין גם רשות להחליט על תנאי הקבלה של הסטודנטים - לא בתואר הראשון ולא בתואר השני, אלא רק למדינה - כך שהשוויון בין התלמידים נותר בתוך האוניברסיטאות. לבסוף, הפיקוח של המדינה על האוניברסיטאות נשאר ברובו. בתקופות זמן קצרות (של כחמש שנים) האוניברסיטאות אמורות לדווח על מצבן הפיננסי והמנהלתי, והשלטון המרכזי ימשיך לבדוק את רמתן של האוניברסיטאות והמרצים בדרכים שונות.

מצד שני, היכולת של האוניברסיטה לנהל את החוזים עם המרצים, לקבל מימון ממקור חיצוני (וכך לגרום לאי שיווין ברמת האוניברסיטאות ציבוריות), ולבחור באיזה פקולטות להשקיע - גרמה לרבים לראות בחוק זה את תחילת תהליך הפרטת האוניברסיטאות. ההתנגדות העיקרית באה מצד ארגוני הסטודנטים הגדולים, שטענו שקיימת סכנה של מסחור האוניברסיטאות ויצירת אפליה בין עניים לעשירים. הם גם הביעו חשש שהממשלה, יחד עם האוניברסיטאות, יחליטו להעלות את שכר הלימוד. גם מרצים וחוקרים, הפגינו ושבתו נגד החוק החדש מתוך חשש שהחוזים החדשים ירעו את תנאי העסקתם ומשכורתם.⁶² דאגה עיקרית של החוקרים הייתה כי תנאי גופי המחקר הציבוריים (CNRS), שרובם נמצאים בתוך האוניברסיטאות וחלק מהחוקרים בהם מקבלים שכר מדינה, יורעו עם הפרטת האוניברסיטאות מכיוון שהן יעדיפו לקצץ בתחומי מחקר לא אטרקטיביים ויקרים. הרפורמה עברה בסופו של דבר, כאשר הסטודנטים קיבלו פיצוי, בין היתר באמצעות הורדת תנאי הקבלה לאוניברסיטה, שמירת כוחם הפוליטי היחסי של הסטודנטים, והעלאת התקצוב לתלמידים במיליארד יורו בכל שנה עד 2012.⁶³

⁶⁰ LRU-La loi relative aux libertés et responsabilités des universités שמשמעותו "החוק המעניק חופש (על שמה של שרת החינוך באותה שנה Pécresse ואחריות לאוניברסיטאות)". בצרפת הוא נקרא גם "חוק פקרוס" [Valérie Pécresse](http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr/IMG/pdf/interloiNouvUniv_nouvelU.pdf)

⁶¹ http://www.nouvelleuniversite.gouv.fr/IMG/pdf/interloiNouvUniv_nouvelU.pdf

⁶² <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20090130102656262&mode=print>

⁶³ http://www.lab-times.org/labtimes/issues/lt2008/lt02/lt_2008_02_22_24.pdf

קשה אם כן לקבוע אם הענקת אוטונומיה לאוניברסיטאות צרפתיות, אמנם יכולה להיות מוגדרת כתהליך הפרטה - בעיקר כאשר אין לנו את היכולת לדעת מה יהיו תוצאות חוק LRU לטווח הארוך. עם זאת, אם נקבל את העמדה כי המדיניות שיזמה שרת החינוך היא בעצם חלק מתהליכי הפרטה שעוברים על מערכת החינוך הצרפתית, ניתן לראות כמה דפוסים חוזרים שנמצאים גם בהפרטות אחרות:

א. רפורמה זו נועדה בעיקר לחזק את מעמדן של האוניברסיטאות מול העולם, ומכאן המחשבה על חיזוק מעמד ההנהלה. אין זה בא מתוך אידיאולוגיה ניאוליברלית המבקשת להחליש את התערבות הממשלה בעניינים הציבוריים.

ב. עיקרון ההדרגתיות נשמר, גם בשל ההתנגדות הציבורית להפרטה מלאה וגם כדי לא לאבד את שליטת הממשל הצרפתי במוסדות. על אף המהפכות שברעיון, הרפורמה שהחלה רק בשנת 2009 ו-2010 היא הדרגתית ותימשך כחמש שנים.

ג. למרות שהממשלה נתנה לאוניברסיטאות עצמאות כלכלית, היא עדיין ממשיכה גם לאחר הרפורמה להיות אחראית על תחומים עיקריים: בעיקר תהליך קבלת התלמידים, פיקוח על רמת ההוראה ופיקוח על שמירת שכר הלימוד הנמוך של הסטודנטים.

שירותי בריאות

צרפת נחשבת כאחת ממדינות הרווחה המרכזיות באירופה והניחה את התשתית של שירותי הבריאות עוד בתקופת המהפכה התעשייתית, עד שקמה באופן רשמי מדיניות הרווחה המודרנית של צרפת, ה-Sécurité Sociale בשנת 1945. על-פי אספינג אנדרסן, צרפת איננה שייכת כלל למדינות הרווחה הסוציאל-דמוקרטיות שבנו מערכת רווחה מתוך אידיאולוגיה השואפת לצמצם פערים חברתיים אלא למדינות הרווחה הקורפורטיביות; כלומר, מערכת המתרכזת בזכויות של קבוצות או של מעמדות ספציפיים בתוך המדינה.⁶⁴ משמעות הדבר היא כי בניגוד למדינות הסקנדינביות, לבריטניה ואף לישראל, תשתית מערכת הבריאות הצרפתית לא הייתה מראשית בעלת יסודות של מודל הרווחה של בוורידג'⁶⁵ אלא של מודל הרווחה הביסמרקי⁶⁶. במודל זה, שהושתת בגרמניה תחת משטר ביסמרק והתפשט לצרפת, בלגיה ואיטליה, שאפה המדינה לשמור על הסדר הקיים ועל המעמדות בתוכה, כאשר מקור החשיבה הוא שמרני.⁶⁷

ניתן לציין ארבעה עקרונות מרכזיים המראים מדוע מערכת הרווחה הצרפתית שייכת ביסודה למודל הביסמרקי. ראשית, רוב המערך הפיננסי של הביטוח הלאומי ממומן על ידי המעסיקים והעובדים במשק. שנית, בראשית דרכו, הביטוח הפנסיוני התמקד בגבר המפרנס של המשפחה (ורק לאחר מכן התמקד במשפחה כולה). שלישית, הביטוח היה מפוצל להרבה איגודים מקצועיים וסקטורי עבודה שונים. רביעית, בגלל שהוא ממומן במרביתו על ידי ארגוני העובדים ואיגודי המעסיקים (הממנים יחד יותר מ-70% ממערכת הבריאות (בהתייחס ל-1981-1998);

⁶⁴ Gosta Esping-Andersen. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

⁶⁵ וויליאם בוורידג' היה כלכלן בריטי שבזמן מלחמת העולם השנייה הכין דוח שהמלצותיו הניחו את התשתית למדיניות הרווחה. לפי תפיסה זו עומדת האמונה בתפקיד המדינה בהגנה על הפרט והמשפחה בפני סיכונים כלכליים וחברתיים באמצעות פיתוח של שירותים אוניברסאליים לכל האזרחים לאורך כל חייהם.
⁶⁶ על שמו של קנצלר גרמניה אוטו ביסמרק, שיסד בפעם הראשונה תשתית למדינת הרווחה המודרנית. בניגוד לתפיסה הבווארינית-מודל הביטוח של ביסמרק מתמקד באוכלוסייה עובדת.

⁶⁷ Gøsta Esping-Andersen (1996) Welfare states in transition: national adaptations in global economies, Sage Publication, p.66

איגודים אלו הם יחסית עצמאיים מהממשלה⁶⁸. ההתנגשות בין מערכת רווחה ביסמקית עם אידיאולוגיה של שוויון ואוניברסליזם, החריפה עם הזמן בעקבות שינויים דמוגרפיים שהגדילו פערים חברתיים: האבטלה גדלה בהדרגה, נשים נכנסו למעגל העבודה בשכר יותר נמוך, האוכלוסייה העובדת הצטמצמה כתוצאה מילודה נמוכה, ולעומת זאת גדלה האוכלוסייה המזדקנת לאחר הפרישה מהעבודה (הנוקטת העיקרית לשירותי בריאות ציבוריים). בעקבות כך, צרפת אימצה בהדרגה גם כלים ממערכת הרווחה של בוורידג' - כשהחשוב ביותר הוא השאיפה להבטיח לכל האזרחים, ולא רק לעובדים, כיסוי בריאותי מלא. הממשלה הצרפתית הוסיפה בהדרגה תוכניות ביטוח גם לקבוצות שאינן עובדות (לדוגמה, ביטוח עבור מובטלים ב-1958).⁶⁹ עם זאת, כמו במדינות אירופאיות רבות - השילוב בין המודל הביסמקקי למודל של בוורידג', יצר קשיים ככל שחלף הזמן. מצד אחד, מעגל העובדים שהוא המממן המרכזי של המערכת הביסמקקית, הצטמצם בהדרגה כתוצאה מהשינויים הדמוגרפיים. מצד שני, השאיפה להגיע לכיסוי בדומה למערכת של בוורידג', הגדילה משמעותית את מספר האזרחים הנוקטים לביטוח - כך שחלוקת העווגה הצטמצמה לכלל האזרחים. ואכן, צרפת נמצאת בגירעון תמידי במערכת הבריאות שלה שהולך ועולה: ב-2008 היא הגיעה למינוס 4.4 מיליארד יורו, ול-10 מיליארד יורו ב-2009.⁷⁰

הפיתרון יכול היה להיות בשלוש חלופות. **החלופה הראשונה** הייתה להגדיל את "ההיצע", כלומר את מקורות המימון: או שהממשלה תממן את המערכת או שאזרחים רבים יותר ישתתפו במימונה. **החלופה השנייה** הייתה לצמצם את רמת השירותים (כלומר את הביקוש) על-ידי כך שתאפשר מערכים של ביטוח משלים פרטי (וכך תקטין את מספר המבקשים ביטוח לאומי). שתי חלופות אלו נוסו והן מוגבלות. ראשית, צרפת היא המדינה השניה אחרי ארצות הברית המשקיעה אחוז גבוה מאד בבריאות (כ-11% מסך התל"ג). מכיוון שיש בה אחוזי צמיחה נמוכים - היא הגיעה לתקרה גבוהה מאוד מבחינת המימון. שנית, על אף שהשתתפות האזרחים עלתה ל-33%, גם כאן היא מוגבלת - מכיוון שאין בצרפת רצון למסות את המובטלים ואת השכבות העניות של האוכלוסייה.⁷¹ שלישית, כדי לסגור את פער החסר הגירעוני, יש צורך להפחית את ההוצאות של מערכת הבריאות בהיקף של 1.5-2 מיליארד דולר בשנה.⁷² עם זאת, זהו פיתרון שכבר נוסה כאשר צרפת הורידה את מספר השירותים שהמדינה מממנת, כגון הגבלת מספר המיטות בבתי החולים, השתתפות עצמית של חולים עבור כל ביקור רופא, וצמצום סל התרופות. ניסיון זה היה יעיל באופן זמני בלבד (חל צמצום בגירעון של שירותי הבריאות בין 2004 ל-2009, אך לאחר מכן חלה שוב עליה גבוהה בגירעון), והפך להיות בעייתי מכיוון שהצרפתים התרגלו למערכת בריאות מסובסדת טובה מאוד ומוערכת מאוד בעולם, והגדלה נוספת של ההשתתפות העצמית של האזרח בשירותים פרטיים היא בלתי אפשרית מבחינה פוליטית.⁷³

⁶⁸ Robert Boyer (2002) Is There A Welfare State Crisis? A Comparative Study of French Social Policy International Labor Office, Geneva, p. 17

⁶⁹ Jean-Claude Barbier The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence, INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION (ISSA) RESEARCH PROGRAMME CONFERENCE HOSTS: FINNISH ISSA MEMBER ORGANIZATIONS, p. 3-4

⁷⁰ להשלים

⁷¹ <http://www.cmaj.ca/cgi/content/full/177/10/1167>

⁷² <http://www.reuters.com/article/2009/09/07/us-french-health-care-deficit-idUSTRE5863CN20090907>

⁷³ <http://www.cmaj.ca/cgi/content/full/177/10/1167>

חלופה שלישית, על כן – שנועדה לממן ולהציל את מערכת הבריאות הציבורית – היא השימוש בביטוח משלים פרטי שיממן חלק מהוצאות הבריאות. בניגוד למדינות אחרות, הביטוח המשלים הפרטי לא נועד לאפשר לאוכלוסייה עשירה לעקוף את התורים במערכת הבריאות, אלא לכסות את ההוצאות עבור השירותים הציבוריים. כדי למנוע מצב שבו תהיה נהירה המונית של עשירים שיקימו מערכת בריאותית פרטית נפרדת שתגרום לקריסתה של המערכת הציבורית, הביטוח הפרטי אינו ניתן לקנייה - בניגוד למדינות אחרות, אלא עובד כדלקמן: הפצינט בוחר את השירות שהוא חפץ, והביטוח הלאומי משלם ומכסה את העלות (בין 70% לביקור רופא ל-95% לניתוח). אם סכום הטיפול עולה על הביטוח, הפצינט משתמש בכיסוי הביטוח המשלים הפרטי. כתוצאה מכך, צרפת היא המדינה השלישית בעולם אחרי ארצות הברית (כמעט 100%) והולנד (36%) שיחס המימון של הביטוחים המשלימים הוא הגבוה ביותר ומגיע ל-12.7% (נתונים משנת 2002). אחוז המשתמשים בביטוח המשלים עלה מ-69% בשנות ה-80 ל-86% בשנת 2000. כך למעשה השוק הפרטי של הביטוחים הציל את מערכת הבריאות. עוד דרך שבה עקרונות השוק הפרטי "מצילים" את מערכת הבריאות הרפואית הציבורית היא שלכל הפצינטיים ישנה זכות לבחור את הרופא שהם רוצים, בין אם הוא מגיע מקליניקה פרטית או ציבורית. לפי שיטה זו, הרופא בתמורה מקבל תמחור עבור השירות שהוא נותן - ובסופו של דבר הביטוח מכסה את מרבית עלות הטיפול גם עבור רופא פרטי וגם עבור רופא לא פרטי. התמחור של הרופא הינו כמו בשוק הפרטי⁷⁴ ומסביר את העובדה למה אין הבדל ניכר גם באיכות השירות או בפער השכר בין רופא פרטי ללא פרטי. כתוצאה מכך גם ההבדל בשירות ובכספים בין בתי החולים הציבוריים (אשר מהווים כ-60% מסך בתי החולים בצרפת) לבין בתי החולים הפרטיים למטרות רווח, קטן מאוד ביחס למדינות אחרות.

לסיכום: צרפת הקפידה לקיים שוק פרטי בתוך מערך הבריאות הכולל ולא הקימה שני מגזרים נפרדים המתחרים זה בזה. כתוצאה מכך, "השוק הפרטי" משרת ומחזק את המערכת הציבורית בכללותה. ללא השוק הפרטי, מערכת המימון הציבורית הייתה קורסת, והייתה קרוב לוודאי נהירה של רופאים למערכות פרטיות לא ממסדיות (רופאים פרטיים היו נוהרים למשל לחו"ל בשל פערי שכר). מערכת בריאות המשלבת את היתרון שבמגזר הפרטי, כלומר תחרות ואיכות שירות גבוהה לצד היתרון של המערכת הציבורית - שבה כולם נהנים מהשירות - מהווה מודל למדינות רבות, בעיקר ארצות הברית, וזיכתה את מערכת הבריאות הצרפתית בתואר של מערכת הבריאות הטובה בעולם (לפי ארגון ה-WHO) בשנת 2000. עם זאת קשה לדעת אם מערכת הבריאות הצרפתית תוכל להתקיים בצורה כזו ועם שירותים כה מתקדמים לטווח ארוך: כפי שראינו, הגירעון העולה של מערכת הבריאות גורם לכך שממשלת צרפת מחפשת פתרונות דחופים למימון תקציב הבריאות, בניסיון לשתף אוכלוסייה לא עובדת במימון, ובעידוד האוכלוסייה להגביר את השימוש בביטוח המשלים. צרפת מתמקדת בניסיון לצמצם את הבזבוז בשימוש בשירותים שהוא הגבוה באירופה (למשל מספר הביקורים לרופאים הפרטיים גדול כפליים מאשר בשבדיה) ולהגביל את השימוש במערכת הבריאות על ידי הקצבת סל תרופות, הגבלת מספר הביקורים הביתיים לחולים, והעלאת מחיריהם של התרופות והשירותים השונים. עם זאת, במדינה בה האזרחים רגילים לאיכות חיים גבוהה, המעבר למערכת בריאות יותר מצומקת ועם שירותים מתמעטים לא יעבור בשקט מבחינה פוליטית.

⁷⁴ רופאים פרטיים מורשים לגבות טיפול של עד 35% מטיפול של רופא ציבורי

סיכום: צרפת

א. בצרפת מעולם לא שללו את ההפרטה ככלי למדיניות ציבורית, ולא ראו בה גורם פסול. היו מערכות שונות שהיו פרטיות לפני שנות ה-80 בתחום החינוך היסודי, המים וגם במערכת הבריאות. עם זאת, מלבד מערכת המים (שהמבנה הפיזי שלה היקשה על שליטה מרכזית עד אמצע שנות ה-70), מערכות פרטיות אלו קיבלו עליהן את אמות המידה של המערכת הציבורית (למשל רופאים פרטיים שמקבלים את כללי התשלום של המערכת הציבורית); או כי הן נבנו במקביל למערכות ציבוריות עם פיקוח ממשלתי הדוק מאוד ורגולציה חזקה (מערכת החינוך היסודי לדוגמה). משבר הנפט והמשבר הכלכלי והחברתי שחל בעקבותיו, היו ללא ספק רזז לשינוי מערכות. הצורך במשאבים כספיים, כישלון ההלאמה ב-1981, שגרם לרוויזיה כלכלית, והצורך לחזק את התעשייה הצרפתית היו הסיבות העיקריות לשינוי במדיניות. הגורם הנעדר מן המשוואה של המעבר למדיניות ההפרטה, לפחות בהתחלה, הוא אימוץ האידיאולוגיה הניאו-ליברלית והתפיסה שעל המדינה לוותר על שליטה ריכוזית מכיוון שהיא אינה יכולה לעשות זאת טוב כמו הסקטור הפרטי. בצרפת לא חלחלה התפיסה הניאו-ליברלית-גלובלית שהמדינה היא מוסד מיושן ויש לבצע שינוי בתפיסת הזהות החזקה שלה. ניתן אף להצביע על ההיפך. ההפרטה הייתה כלי לחיזוק המדינה הצרפתית (לדוגמה, באמצעות חיזוק התעשייה הצרפתית), בדומה למה שפעם הייתה ההלאמה. ההפרטה יושמה באותה דרך שצרפת נהגה עוד קודם לכן ביחסה לסקטורים הפרטיים: לעודד את קיומם, אך תחת פיקוח הדוק.

ההשקפה שתוארה לעיל מסבירה את המאפיינים הייחודיים של ההפרטה בצרפת. **ראשית**, זו הסיבה העיקרית מדוע צרפת הפריטה קודם את תחום החברות הממשלתיות הגדולות שלה - national champions - במטרה שיתחרו עם החברות בחו"ל, ורק לאחר מכן עברה לסקטורים אחרים. ההדרגתיות של ההפרטה במהלך 20 שנים התנהלה בסדר הבא: בנקים, חברות ביטוח, חברות תשתית (או חברות שהיה אינטרס לאומי לשמור אותן דוגמת אייר פראנס), מונופולים ציבוריים מקומיים, ולבסוף, צעדים בכיוון של הפרטה חלקית של שירותים ציבוריים (האוניברסיטאות, השתתפות הציבור במימון השירותים הבריאותיים).

שנית, ההשקפה מסבירה מדוע גם הימין "הניאו-ליברל" וגם השמאל הסוציאליסטי ביצעו את ההפרטה בדרך דומה. אמנם היה זה הימין שהחל את צעדי ההפרטה הגדולים, אולם כאשר נבחר השמאל, הוא ביצע הפרטות בצורה דומה מאוד: מכר נכסים ממשלתיים רבים מאוד, גם בסקטורים שהיה עליהם בעבר טאבו, דוגמת מונופולים ממשלתיים. גם הימין, בדומה לשמאל, ניהל את ההפרטה בצורה הדרגתית מאוד ונמנע מלעשות זאת בשירותים החברתיים. יוצא הדופן העיקרי הוא החינוך - ועל אף שהרפורמה האחרונה באוניברסיטאות הייתה ביוזמת הימין, השמאל המרכזי תמך בכך.

ב. הכוח הכלכלי הרב שצברו בעלי ההון בצרפת, האופי הריכוזי של המדיניות הכלכלית והקשר ההדוק בין בעלי ההון לבין הפוליטיקאים, שתחילתו עוד במערכת החינוך וההכשרה, יצרו שותפות אידיאולוגית ואינטרסנטית ביניהם וגם פרשיות שחיתות, כמו זו שהוזכרה בתחום המים. ג. מדיניות ההפרטה בצרפת הייתה מסודרת ועקבית מאוד ובתכנונה ובהוצאתה לפועל הושקעו מחשבה, תכנון וזמן. חברת החשמל הצרפתית לדוגמה, שהופרטה חלקית, צמחה במקום להתרסק בניגוד למצב במדינות אחרות, בעיקר בגלל שמטרת ההפרטה הייתה לחזק את התעשיות, גם על חשבון האזרחים ששילמו תעריפים גבוהים יותר.

ד. המדינה הצרפתית נזהרה מאוד שלא לוותר על אחריותה בתחומי החינוך, הבריאות ושירותי הרווחה. צעדים קטנים בכיוון הפרטה נעשו בעקבות לחץ של המערכות מבפנים וכדי לשקם את המשבר שנוצר במערכות השירותים החברתיים. בתחום החינוך – השינוי היה בהענקת סמכויות רבות יותר לאוניברסיטאות גם מבחינה פיננסית, אך הממשלה עדיין מסבסדת את האוניברסיטה, אחראית לדרגת המרצים ומפקחת על גובה שכר הלימוד. בתחום הבריאות - הממשלה מגבירה בהדרגה את השתתפות הציבור במימון, אך איננה מוותרת על השליטה שיש לה על כלל בתי החולים וכלל הרופאים בצרפת, גם הפרטיים. הצעדים צנועים, כי הציבור הצרפתי איננו מוכן לוותר על תנאיו הסוציאליים הנוחים ולשלם את מחיר הרפורמה. ההפגנות הרבות בצרפת מראות, בניגוד למדינות אחרות, עד כמה חזקה התפיסה בדבר האחריות הגבוהה של המדינה בחיי הפרט, וכי ההשקפה הגוליסטית הזו תואמת את רצונו של הציבור הצרפתי. ניתן לומר כי קיים הסכם בלתי כתוב בצרפת בין האזרחים לממשל: הממשל משרת את הציבור כדי לתת לו את השירותים המקסימאליים, ובתמורה לכך הציבור מקבל את מרותו והתערבותו בחיי הפרט. ב-2005 כאשר הצרפתים הצביעו נגד משאל העם של קבלת אמנת האיחוד האירופאי, הם אותתו כי לא יכירו כמובן מאליו בישות אחרת בעיקר מתוך חשש שהתנאים הסוציאליים שהם מכירים יורעו.

ניו-זילנד

א. התפתחות היסטורית ואידיאולוגית; תהליכים פוליטיים-כלכליים

ניו-זילנד אימצה מודל הפוך לגישה הייחודית וההדרגתית של צרפת וביצעה הפרטה מאסיבית מאוד ובסקטורים רחבים בפרק זמן קצר מאוד בין השנים 1984-1995. הפרטה זו, שבוצעה בעשר שנים בלבד, היא המהירה ביותר והאינטנסיבית ביותר בהשוואה לשאר מדינות ה-OECD, ולכן, התפנית הכלכלית שביצעה ניו-זילנד הייתה מהפכנית מאוד, והיוותה מודל למדינות אחרות. לפני רפורמת ההפרטה, המדיניות הכלכלית של ניו-זילנד הסתכמה במאבק בלתי מתפשר באילוצים הגיאוגרפיים שלה: המרחק הרב משאר המדינות המערביות, שטחה הקטן יחסית של המדינה למול שכנתה החשובה אוסטרליה (כ- 7,620,000 קמ"ר),⁷⁵ מיעוט האוכלוסייה (כ- 5 מיליון), צפיפות האוכלוסין הנמוכה מאוד של המדינה (16 איש לקמ"ר),⁷⁵ העדר חומרי גלם שלא קשורים לחקלאות, והעדר תעשייה כבדה – כל אלו גרמו לתלות כלכלית גדולה בשאר המדינות המפותחות. ניו-זילנד התנתקה באופן הדרגתי מאוד מהאימפריה הבריטית - ממושבה בריטית (1840-1907) לדומיניון עצמאי (1907-1931), למדינה עצמאית למעשה (1931-1947), ומ-1947 למדינה עצמאית חברה בחבר העמים הבריטי. השחרור ההדרגתי של ניו-זילנד מאנגליה השפיע רבות על עצמאותה הכלכלית ועל התעשייה שלה. שהתבססה על יצוא חומרי גלם לאירופה בעיקר לבריטניה, בתמורה למוצרים תעשייתיים מיובאים; ב-1955 לדוגמה, 65.3% מיצוא ניו-זילנד היה לבריטניה.⁷⁶ גם כיום היצוא לבריטניה (בעיקר בשר כבש, חמאה וגבינה) מהווה יותר מ-50% מסך היצוא⁷⁷

⁷⁵ כל הנתונים מרשויות הסטטיסטיקה של המדינות

⁷⁶ <http://www2.stats.govt.nz/domino/external/PASFull/pasfull.nsf/b45013b35df34b774c2567ed00092825/4c2567ef00247c6acc256965007ea4a8?OpenDocument>

⁷⁷ Ibid

על סמך נתונים כלכליים אלו ניתן להבין את מדיניות המסחר הפרוטקציוניסטית של ניו-זילנד לפני הרפורמה. עד 1984 ניסתה הממשלה מצד אחד להגדיל את היצוא על ידי סבסוד אינטנסיבי של מוצרי חקלאות מיוצאים; ומצד שני, היא ניסתה להפחית השפעות גלובליות שליליות שגרמו לאי-יציבות כלכלית נמשכת, בעיקר לגירעון בסחר חוץ ולחוסר יכולת לשלם ברמת התעסוקה. בהתאם לכך נעשה ניסיון לצמצם עד כמה שניתן יבוא ממדינות מפותחות על ידי הטלת מיסוי גבוה, הגבלות על השקעות זרות, הערמת קשיים על חברות זרות להשקיע בניו-זילנד, פיקוח נוקשה על מטבע זר ועוד.⁷⁸ במקביל נעשו ניסיונות לפתח את רמת התיעוש.

השוק הניו-זילנדי היה פחות מבוסס על כלכלת שוק ויותר על כלכלה ריכוזית, בעיקר בשל הרצון להתגבר מגבלות הגודל. כך לדוגמה, הממשלה עודדה חוואים ותעשיות המפיקות חומרי גלם להתאגד לקואופרציות ולנצל את היתרון הגודל מול שווקים אחרים בעולם. בזכות שיטה זו, יכלו האיגודים/קואופרציות (לעיתים ממשלתיים ולעיתים לא ממשלתיים) לסחור עם מדינות אירופאיות כאילו הם מונופול, בתנאי שחר משופרים וברווחים נאים מאוד.⁷⁹ לאיגודים הייתה השפעה על מדיניות הכלכלית של המדינה - כלומר נציגים מהממשלה, בשיתוף עם איגודים, קרטלים ומונופולים⁸⁰, הגיעו להחלטות על הקצאת המשאבים, מחירי המוצרים, שכר העובדים ורמת הרווח של המפעלים השונים. לדוגמה, שוק החיטה נוהל על ידי "מועצת החיטה של ניו-זילנד" (New Zealand Wheat Board), השייכת ליצרני החיטה הגדולים במדינה, שהחליטה על פריסת גידול החיטה באזורים השונים, האופן בו היא תחולק על ידי היצרנים, וכמובן על המחיר. הלובים החקלאיים החזקים מנעו מכוחות שוק פרטיים להתפתח, ואדם פרטי שביקש לעסוק באותו תחום, הוגבל במכסות הייצור שלו. ההגבלות ורמת הרגולציה הגבוהה חלו לא רק על החקלאות, אלא גם על סקטורים פרטיים אחרים.⁸¹ הניהול המרכזי והיעדר תחרות גרמו לעיוותים במחירי התוצרת ולפיגור בתיעושה של ניו-זילנד. כתוצאה מחוסר התחרותיות, גם שוק העבודה היה ריכוזי: הצטרפות לאיגודי עובדים הייתה חובה והשכר הוכתב בעיקר על ידי אינטרסים ממשלתיים (כפי שראינו לעיל בסקטור החקלאות).

שנת 1984 הייתה שנת מהפך. ממשלת ניו-זילנד בראשות מפלגת הלייבור החליטה כשישה חודשים אחרי הבחירות לשנות את המבנה הכלכלי ולבצע רפורמה מרחיקת לכת. עיקרי הרפורמה היו כדלקמן: במרץ 1985, ננקטה דה-רגולציה פיננסית, נפסקה מדיניות הריבית הקבועה, הוסר הפיקוח על רמת המחירים ועל השכר, ונקבעה מדיניות של שער חליפין נייד. כדי להוריד את הגירעון בתקציב, הופחתה הסובסידיה לחברות ניו-זילנדיות וכן ההתערבות בחברות ממשלתיות. לאחר מכן החל תהליך של ליברליזציה של שוק העבודה, לרבות רפורמה בשירות הציבורי

⁷⁸ McMillan J. (1998) Managing economic change: Lessons from New Zealand. Graduate school of international relations and pacific Studies University of California, San Diego, p.3-6

⁷⁹ Lewis Evans, "Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand" prepared for APEC High Level Conference on Structural Reform, New Zealand Institute for study of competition and regulation. , p.3

⁸⁰ האגף הממשלתי שיתף פעולה עם איגודים אלו נקרא primary products marketing department. עם זאת היו איגודים שהשתייכו לסקטור הציבורי והיוו בעצמם אגפים, כמו למשל במקרה של רשות הדואר.

⁸¹ מקמילן (McMillan J. (1998), עמ' 5-6) מתאר במאמרו כיצד נוצרו מצבים אבסורדיים גם בסקטורים לא חקלאיים. למשל, נהגי משאית של מוצרי טובין שביקשו לנהוג למרחק של יותר מ-150 ק"מ, נאלצו להצטייד באישור מיוחד של אגף הרכבות; יצרני מרגרינה פרטיים נאלצו להשאיר את צבע המרגרינה לבן, חיזור ולא מושך, כדי ליצור הפרדה עם יצרני המרגרינות בצבע צהוב המשתייכים לאיגוד, וכך למנוע תחרות; על יצרנים פרטיים של תפוחים נאסר למכור בשער החווה, כדי למנוע יתרון מכירה על פני איגוד התפוחים.

McMillan J. (1998) Managing economic change: Lessons from Ne

ובשירותים החברתיים.⁸² ניתן לסכם ולומר כי בשנים 1986 עד 1991, הנהיגה ממשלת ניו-זילנד רפורמה כלכלית שכללה הפרטת מונופולים ממשלתיים, קואופרטיבים ושירותים ממשלתיים.

ב. הסיבות להפרטה בניו זילנד המודל הפרשני של הניאו-ליברלים

מדוע החלה ההפרטה בניו-זילנד? לפי הפרשנות הניאו-ליברלית שהייתה פופולארית מאוד בקרב כלכלנים בניו-זילנד, היה צורך דחוף לשנות את המדיניות הכלכלית כתוצאה מהאטה בצמיחה ועלייה הולכת וגוברת באבטלה (לוח 1), כאשר כבר באמצע שנות ה-60 הייתה בניו-זילנד האטה ממשית בצמיחה הכלכלית ופיגור הולך וגדל לעומת שאר מדינות ה-OECD:⁸³

Table 1
AVERAGE ANNUAL GROWTH RATES IN GDP PER CAPITA

Period	New Zealand	OECD Average
1955-60	1.8	2.1
1960-65	2.8	3.9
1965-70	1.6	3.6
1970-73	2.6	4.2
1974-84	0.2	1.8

SOURCE: OECD, *Economic Surveys: New Zealand, 1975, 1988-89.*

כתוצאה מכך, ניו-זילנד שהייתה במקום השלישי הגבוה בעולם מבחינת התוצר לנפש בשנת 1953 בקרב מדינות ה-OECD, התדרדרה למקום ה-22 כעבור 25 שנים (1978).⁸⁴ בשנת 1984, בסוף כהונתו של ראש ממשלת ניו-זילנד דיוויד מולדון (מפלגת הימין "המפלגה הלאומית"), הגיעה כלכלת ניו-זילנד לשפל כלכלי חסר תקדים, כאשר הגירעון בתקציב הממשלתי הגיע ל-7%, האינפלציה עמדה על ממוצע של 12.5%, ושיעור האבטלה, שהיה נמוך מאוד בתחילת שנות ה-70 (0.2% ב-1974), קפץ ל-5% ב-1984.⁸⁵

הסיבה הראשונה לשפל הכלכלי הייתה משבר הנפט שגרם לפגיעה חמורה בכלכלת ניו-זילנד, שתלויה ביבוא של נפט. עם זאת, ממשלת מולדון (1975-1984) לא נקטה כמצופה, במדיניות ניאו-ליברלית שעיקרה צמצום הגירעון הכלכלי על ידי הקטנת סובסידיות לתעשיות מייצאות, הקטנת חלקה של הממשלה בתעשייה, עידוד כלכלת שוק על ידי הקטנת החסמים, ושינוי הריבית להורדת האינפלציה. נהפוך הוא. הממשלה המשיכה במדיניות כלכלית ריכוזית ואף העצימה אותה באמצעות השקעות ביצירת תעשיות מקומיות שיחליפו תעשיות מיובאות. אחד מצעדי

⁸²Lewis Evans et Al. (December 1996) *Economic Reform in New Zealand Journal of Economic Literature, Vol. XXXIV (December 1996)* p. 1863-1872

⁸³ Daniel L. Nielson (2003) *The Politics of Economic Reform in New Zealand*, University of California p. 4 San Diego,

⁸⁴ *Managing economic change: Lessons from New Zealand*. Graduate school of international relations and pacific Studies University of California, San Diego, p.4

⁸⁵ *Managing economic change: Lessons from New Zealand*. Graduate school of international relations and pacific Studies University of California, San Diego, p.6

ההלאמה כונה Think Big, והוא נועד לצמצם את התלות של ניו-זילנד ביבוא נפט על ידי הקמת תעשיית נפט חלופית. במקביל, יזמה הממשלה הגבלת נסיעות של התושבים (בקמפיין שנקרא "ימים ללא דאגה"). רוב היוזמות הממשלתיות, התבררו ככישלון חרוץ והחוב הציבורי בשנים הללו הוכפל פי שבעה, ל-28 מיליארד דולרים ניו-זילנדים. האבטלה גברה וכך גם הסחרור האינפלציוני. הניסיונות של הממשלה לשנות ללא הרף את הריבית, הגביר את חוסר האמון של משקיעים, והעלה את האינפלציה למספר דו ספרתי, עד שהממשלה נאלצה להקפיא את השכר והמחירים בשנת 1983. בבחירות 1984 עלתה מפלגת הלייבור לשלטון עם רוב גדול ומנדט לבצע תפנית כלכלית משמעותית.

סיבה שנייה שהעצימה את המשבר הכלכלי, הייתה הצטרפות בריטניה לקהילה האירופית, מהלך שחייב את ניו-זילנד לוותר על תנאי הסחר המועדפים שהיו לה עם בריטניה ולשנות את תעשיית היצוא שלה. צעד זה הפחית את היצוא של ניו זילנד לבריטניה מכ- 85% במחצית שנות 30, ל-60% בשנות ה-60, לכ-50% בשנות ה-70.⁸⁶ הצמר, לדוגמה, שהיווה את עיקר היצוא עד שנות ה-40, ירד מאד בחשיבותו, וגרם לניו-זילנד לשנות את מבנה החקלאות ואת ארצות היצוא.

87

סיבה שלישית במסגרת הפרשנות הניאו-ליברלית, היא שניו-זילנד עברה בשנות ה-50 וה-60 תהליך מהיר ואינטנסיבי של גלובליזציה, שאילץ אותה לשנות את המדיניות הכלכלית מן היסוד. לא ניתן היה להתמיד במדיניות של יצוא סחורה לבריטניה בלבד (בתנאי קרטל), והורדת חסמי הסחר הובילו לכלכלת שוק עם תעשיות חדשות שיוכלו להתחרות עם מדינות נוספות בעולם. בניגוד לפרשנות הניאו-ליברלית, הסיבה העיקרית לשינויים היא המהפכה הטכנולוגית, שעבור מדינה רחוקה כמו ניו-זילנד הביאה בכנפיה שיפור והוזלה משמעותית בעלויות התעבורה והטלקומוניקציה. לדוגמה, טכנולוגיה חדשה איפשרה לניו-זילנד לייצא מוצרי חלב ובשר במכולות ומקררים ענקיים לכל המדינות ברחבי העולם, כולל ארה"ב, דבר שלא ניתן היה לעשות בעבר. השינויים בהיקף הסחר, בטכנולוגיה ובמדינות הייצוא, היו הגורמים העיקריים שהשפיעו על ניו-זילנד לשנות את המדיניות הכלכלית הפרוטקציוניסטית שלה.⁸⁸ סיבה נוספת לשינוי היא הגברת שיתוף הפעולה עם אוסטרליה וארצות הברית - הסכם ה-ANZUS (Australia, New Zealand, United States Security Treaty), שהשפיע גם על יחסי הסחר, ומאז שנת 1983 גדל הסחר עם אוסטרליה פי ארבע.⁸⁹ ניו-זילנד החלה להפוך גלובלית יותר, ולבצע בעקבות כך שינויים מבניים בכלכלתה, ביניהם גם הפרטה.

המודל הפרשני של השמאל

התפיסה המרכזית היא שהתהליך ההפרטה היה "יבוא" של רעיונות ניו-ליברליים, בניגוד לרצון הציבור. בין המבקרים את תהליך ההפרטה בולטת פרופסור ג'יין קלסי, שהחלה לפרסם את עמדותיה בשנות ה-90, וכיום היא אישיות ציבורית פופולארית מאוד בניו-זילנד בשיח האנטי-

⁸⁶ <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2006/06-09/twp06-09.pdf>, 27

⁸⁷ <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2006/06-09/twp06-09.pdf>, p. 19-20

⁸⁸ James Waite (2004) Reducing the Cost of Distance: Technological Change and the Globalization of New Zealand, 1960-2000. Global Economy Journal Volume 4 Issue 1, p. 2-3

⁸⁹ Robert G. Patman (2005) Globalization, Sovereignty and the Transformation of New Zealand Foreign Policy. P. 9

גלובלי והאנטי-קפיטליסטי. התיאוריה שלה, שמזכירה את נעמי קליין, מאשימה באופן גורף גורמים זרים במהפך בניו-זילנד.⁹⁰

קלסי מציינת שלושה גורמים שהניעו את תהליך ההפרטה: **הראשון** הוא אנשי משרד האוצר שעוצבו כבר בתקופת לימודיהם לדבוק במדיניות התאצ'ריסטית והרייגניסטית. בשנות ה-70 הם תקפו בפומבי וללא הרף את מדיניות הרווחה של ניו-זילנד, כשהשיא היה בתקופת מולדון בעקבות המשבר הכלכלי. הם דירבנו את ממשלת הלייבור להחליט על רפורמה כוללת, ובשנת 1984, הם הציגו תוכנית מפורטת שאותה החלו ליישם ללא דיון ציבורי ובניגוד לדעות של רבים משרי מפלגת הלייבור. **הגורם השני** הוא החשיבות של ארגונים בינלאומיים, כגון הבנק העולמי וארגון הסחר העולמי, שדירבנו את הממשלה בראשות מפלגת הלייבור, לאמץ מדיניות נאו-ליברלית ולחתום על הסכמי סחר חופשי. **הגורם השלישי** הוא התפקיד של תאגידים בינלאומיים שדחפו את הממשלה לבצע רפורמה כלכלית על מנת להגדיל את רווחיהם על חשבון תעשיות ניו-זילנדיות. קלסי טוענת כי לציבור הניו-זילנדי עצמו לא הייתה כלל השפעה על עיצוב המדיניות הכלכלית לאורך כל השנים הללו. למרות היעדר התמיכה המובהק של הציבור בשלושת השנים שלאחר ההפרטה הראשונית (1987), פוליטיקאים משמאל ומימין המשיכו בתהליכי ההפרטה באותו אופן ובאינטנסיביות, תחת הסיסמה "אין דרך אחרת" (There Is no Other Way). גישה זו חוזרת על עצמה במשך כ-15 שנים לאורך ארבע ממשלות שונות, ללא הצגת אלטרנטיבה כלכלית אחרת.

שתי הפרשנויות – הן הניאו-ליברלית והן זו של השמאל – הן בעייתיות, מכיוון שהן מתעלמות מהפוליטיקה הפנימית של ניו-זילנד שדחפה אותה לבצע רפורמה כלכלית מבנית מן היסוד. הכישלון של שתי הפרשנויות הללו הוא בכך שהן מתקשות להסביר את הסיבות למהפך הפוליטי העצום – החברתי והכלכלי – בשנים כה מועטות (1984-1990). החל משנת 1984, מעצבי המדיניות בניו-זילנד אימצו את המדיניות הניאו-ליברלית באופן מוחלט ויסודי יותר משאר המדינות. יש בכך כדי להפתיע, במיוחד מכיוון שניו-זילנד הקדימה מדינות רווחה מערביות אחרות וכבר בשנת 1898 סיבסדה אוכלוסיות נזקקות. ב-1935 ייסדה תשתית של מערכת רווחה מלאה, מהראשונות בעולם, שכללה שירותי בריאות ציבוריים שניתנו חינם לכלל האוכלוסייה. מה ההסבר לכך שממשלת ניו-זילנד שהייתה בעלת משנה כלכלית כה יציבה, החליטה לזנוח אותה באחת, וגיבשה במקומה את מדיניות ההפרטה?

מפליא עוד יותר שדווקא מפלגת הלייבור היא שביצעה את ההפרטה מרחיקת הלכת ביותר בהשוואה למדינות מערביות באותה תקופה. בניו-זילנד עד לתקופת הרפורמה, השיוך המפלגתי היה מעמדי. תומכי הלייבור המסורתיים השתייכו לארגוני העובדים, והמפלגה חרטה על דגלה במשך שנים את הכלכלה הקיינסינית. היא זו שהחלה בצעדי ההלאמה לאחר המשבר הכלכלי של שנות ה-30 וביצעה רפורמות חברתיות. ולבסוף, מה גרם למפנה במדיניות ההפרטה בסוף שנות ה-

90?

ג. הפרשנות האלטרנטיבית: המודל הפרטני

⁹⁰ Jane Kelsey (1999). Reclaiming the future: New Zealand and the global economy, Wellington: Bridget Williams Books.

הסבר אחד למהפך המפתיע במדיניות של שתי המפלגות הוא השינוי ההדרגתי בזהותן כעשור - לפני הרפורמה, עם היבחרותו של מולדון למנהיג המפלגה הלאומית (1975-1984). לפי תפיסה זו, תחילת השינוי בטשטוש בין המדיניות הכלכלית של השמאל והימין החל עוד בשנות ה-70, כתוצאה מהפופולאריות הרבה של המודל הקיינסיני לאחר מלחמת העולם השנייה, שגרם לימין, בראשות מולדון, לאמץ לחלוטין את מדיניות הרווחה של השמאל, ובכך ביטל את ההבדלים האידיאולוגיים המשמעותיים ביניהם.⁹¹ לעומת טשטוש הפערים בגישה הכלכלית בין שתי המפלגות, התחיל להיווצר פער בגישותיהן במדיניות החוץ. הימין השמרן תמך בהידוק הקשרים עם בעלות הברית המסורתיות, ובהן ארה"ב, בריטניה ודרום אפריקה, בעוד שהשמאל התנגד לכך, ובמיוחד למעורבות של ניו-זילנד בוייטנאם ובמלחמה של בריטניה על איי פוקלנד, כמו גם לפריסתו של נשק גרעיני לאורך חופי המדינה כחלק מהסכם ANZUS, ולהמשך הקשרים עם דרום אפריקה בשל מדיניות האפרטהייד. השינוי בעמדות המפלגות גרר שינויים בתפיסתן הכלכלית: הימין הפך שמרן ולאומני יותר וחתר להשאיר את יחסי הסחר והחוץ על כנם, וכן לחיזוקה של המדיניות הכלכלית הפרוטקציוניסטית כדי להגן על התעשיות הניו-זילנדיות; השמאל המשיך לתמוך במדיניות הרווחה, אך שאף לכך שניו-זילנד תתקרב למדיניות אחרות בתחום יחסי החוץ והסחר, ובשל כך תמך גם באופן עקיף בהרחבת הסחר ובמודרניזציה של התעשייה.

במקביל, בסיסי התמיכה של מפלגות השמאל והימין השתנו. המפלגה הלאומית הימנית נתמכה על-ידי ציבור עני, שמרני, לאומני ממעמד הפועלים, בעוד שמפלגת הלייבור נתמכה על-ידי ציבור משכיל מהמעמד הבינוני-גבוה, האליטה התרבותית-אינטלקטואלית, ומיעוטים וזרים ששאפו לניו-זילנד פתוחה, סובלנית וגלובלית. ציבור הבוחרים של מפלגת הימין כונתה בתקשורת, בשנים 1975-1984, ה"אספסוף של מולדון", ראש הממשלה שביצע את פרויקט התיעוש Think Big, לפני ניצחונה של ממשלת הלייבור שהחלה את הרפורמה.⁹² התכונות האישיות של מולדון זיכו אותו באהדה של פועלים ממעמד נמוך ושל ציבור פחות משכיל, בעיקר בגלל שהאמין בערכי ניו-זילנד המסורתית-הקטנה, ההומוגנית והחקלאית, הנאמנה לבנות בריתה האנגלו סקסיות - בריטניה, דרום אפריקה וארצות הברית.

הנציג של מפלגת הלייבור בבחירות 1984 היה דיוויד לונגיי (Lange), שדגל בניו-זילנד חדשה - עצמאית ומודרנית יותר, והתנגד לתלות המסורתית בבריטניה.⁹³ הוא הכריז כי נחוצה רפורמה כלכלית ולא פרויקטים לאומיים המבודדים את ניו-זילנד. מפלגת הלייבור, שחרתה על דגלה בעבר את מדיניות הרווחה, שינתה את זהותה ותמכה בהפיכת ניו-זילנד למודרנית ועצמאית יותר בתחום המדיני והכלכלי. מפלגת הלייבור של לונגיי ניצחה בבחירות ב-1984, וממשלתו החלה לבצע תוכניות כלכליות מפורטות ברוח ניאו-ליברלית: מודרניזציה של משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות, החלשת הבירוקרטיה וניסיונות לפתוח את ניו-זילנד לשווקים חדשים. כעבור חמש שנים נחשבה מפלגת הלייבור למייסדת הכלכלה הניאו-ליברלית בניו זילנד, בעוד שהמפלגה

⁹¹ Jack H. Nagel Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand *British Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 2 (Apr., 1998), pp. 223-267

⁹² כינוי זה נוצר גם בגלל אישיותו מעוררת המחלוקת של מולדון, שהיה מצד אחד בן למשפחה חד-הורית מהמעמד הנמוך, ובעל תודעה סוציאליסטית גבוהה, ומצד שני שמרן שתמך ללא עוררין בכתר הבריטי. הוא נחשב לפופוליסט, ופרובוקטור מתלהם וכריזמטי כאחד, אנטי-פמיניסט, בעל נטייה לגזענות, שבאופן קבוע תקף ולעג לאנשי תקשורת, לונגיי, שהוריו היו זרים ממוצא גרמני, היה בעל תואר שני במשפטים, מאופק, רהוט אך לא סוחף המונים.

הלאומית בראשות רות' ריצרדסון, התנגדה לכך על אף שגם בתוכה חלה שחיקה מסוימת בתמיכה במדיניות הרווחה ונטייה לכלכלת שוק. לימים הפכה ריצרדסון לשרת האוצר של המפלגה הלאומית שעלתה לשלטון בבחירות 1990. ג'ים בולג'ר, שנבחר באותן בחירות וייצג קודם את הפלג השמרן במפלגה הלאומית, נאלץ להחליט על מדיניות תקציבית מרוסנת ולהזניח את מדיניות הרווחה שרצה ליישם⁹⁴. הוא לא יכול היה להחזיר את הגלגל לאחור ולהלאים את החברות הממשלתיות שהופרטו, מכיוון שהרפורמה שמפלגת הלייבור ביצעה הייתה עמוקה מדי וניו-זילנד כבר התחייבה בהסכמים כלכליים בינלאומיים. לאורך כהונתה של המפלגה הלאומית (1990-1999), היא המשיכה בהפרטת חברות ממשלתיות על ידי קורפורטיזציה (כפי שעשתה מפלגת הלייבור לפנייה), וקיצצה בתקציבי רווחה שונים. עם זאת, בבחירות 1993, בהן זכה בולג'ר בשנית, הוא מינה שר אוצר בעל עמדות פחות ניאו-ליברליות, הוביל מדיניות בעלת גוון יותר חברתי, והגדיל את תקציבי החינוך והבריאות. ב-1999 השתנתה התמונה: מפלגת הלייבור שניצחה בבחירות, בראשות הלן קלארק, הכריזה על מדיניות כלכלית שונה, לפי הדגם של "הדרך השלישית" שהוביל בלייר בבריטניה. במהלך כהונתה של ממשלת קלארק, בוצעה רויזיה מתונה במדיניות הניאו-ליברלית, בהשוואה לשתי ממשלות הימין הקודמות.

כמו מדינות רבות בעולם, בין שנות ה-70 ל-80 חוותה ניו זילנד לא רק משבר כלכלי עמוק, כי אם גם תהליכים היסטוריים מהותיים של אובדן תמימות ושינוי זהות. שנת 1984 הייתה שנת המהפך: ממשלת ניו זילנד החליטה לחפש אלטרנטיבה למדיניות החוץ שלה ולהפוך אותה לעצמאית ומודרנית יותר. החיפוש אחר זהות עצמית חדשה, הוא הגורם העיקרי לחלחול המדיניות הניאו-ליברלית אל תוך שתי המפלגות, ולהתרוקנות התוכן הסוציאליסטי שהיה קיים בהן עד כה. למעשה, כל המועמדים שנבחרו לראשות הממשלה בין 1984 ל-1999 לא הזדהו בראשית הדרך עם אידיאולוגיה ניאו-ליברלית-תאצ'ריסטית מובהקת. יתכן אף שבמקרה של ממשלת הלייבור הראשונה, ההיפך היה נכון, כיוון שלונג'י ומפלגת הלייבור סלדו ממדיניות החוץ והפנים של תאצ'ר. עם זאת, כאשר נבחרו הם החליטו - גם כתוצאה מהרצון להפוך את ניו זילנד עצמאית, מודרנית ואטרקטיבית יותר כלפי חוץ, וגם בשל הקושי להחזיר את היסודות הכלכליים של ניו-זילנד לקדמותם - לפנות לכלכלה ניאו-ליברלית ולפרק את בסיס התמיכה המסורתית שלהם, למורת רוחו של הציבור.

סיבה שנייה ליכולתו של השלטון להניע תהליך ניאו-ליברלי בזמן קצר היא קריסת כוחם של ארגוני העובדים עוד לפני ההפרטה. לפי שוורץ, הסיבה למעבר המהיר של ניו-זילנד מכלכלת רווחה לכלכלה ניאו-ליברלית, היא חוסר יכולתם של ארגוני העובדים ושל הממשלה לבנות מנגנון חדש שיתאים לתהליך הדרגתי של ליברליזציה.⁹⁵ עד תחילת הרפורמה הכלכלית, היחסים בין העובד למעביד נקבעו באופן פורמלי על ידי חוק מרחיק לכת מ- Industrial Conciliation and Arbitration Act)1894, שבנוסף להכרה הרשמית של המדינה בארגוני העובדים, קבע גם מנגנון משפטי מסועף שבו המדינה משמשת מגשר בין ארגוני העובדים לבין התאחדות התעשיינים. מנגנון זה, לא גישר רק בסכסוכים בין עובדים למעבידים, אלא היה לו הכוח לקבוע את רמת השכר שעל המעסיקים לשלם לעובדים. המנגנון לא היה בגדר חובה, ואיגודים יכלו לבחור אם

⁹⁴ <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9C0CE6D81431F935A35752C1A966958260>
⁹⁵ Herman Schwartz (2000) "Internationalization and two liberal welfare states Australia and New Zealand" in Welfare and work in the open economy: diverse responses to common challenges Ed. Fritz Wilhelm Scharpf, Vivien Ann Schmidt, p. 79-130

להיות מוכרים באופן רשמי על ידי המדינה או להעדיף לשאת ולתת עם המעסיקים באופן ישיר. ארגוני עובדים שבחרו להצטרף למנגנון, ויתרו למעשה על זכות השביתה. על אף חולשתו המבנית של המנגנון, כפי שנראה בהמשך, הוא היווה את הבסיס החוקתי ליחסי עובד-מעביד למעלה מ-70 שנה. חשיבותו העיקרית הייתה שהמדינה הצליחה להכפיף את מרבית האיגודים המקצועיים וארגוני העובדים תחת מטרייה אחת ואיפשרה לעובדים, באמצעות המנגנון, להתארגן ככוח פוליטי משמעותי שיגן על זכויותיהם. העובדה שיותר ממחצית האיגודים בנוי זילנד היו כפופים למנגנון זה, היא אחת הסיבות לעוצמתו הפוליטית של מעמד הביניים ולפערים חברתיים קטנים באותה תקופה ביחס לפערים הקיימים כיום.⁹⁶

אולם עם הזמן, נחלש בהדרגה המנגנון המשפטי עד פירוקו הסופי ב-1991. **ראשית**, משום שארגוני העובדים שהשתייכו למנגנון החובה היו רק כשני שלישי מכלל ארגוני העובדים, ובאופן טבעי היו אלו הארגונים החלשים יותר, שהיו בעמדת כוח נחותה מול מעבידיהם. ארגוני העובדים החזקים העדיפו לשמור על זכות ההפגנה והשביתה ולשאת ולתת ישירות מול מעסיקהם. **שנית**, חולשת המנגנון נבעה מכך שארגוני העובדים היו מפוצלים בתוכו ומחוצה לו.⁹⁷ בנוסף, איגודי העובדים התפצלו בין אלה שרצו רפורמה, לאלה שביקשו לשמר את המנגנון כפי שהוא. היעדר אחדות דעים בתוך האיגודים לגבי קיום המנגנון, הקל על הממשלה לפרקו. עד אמצע שנות ה-60 רוב המאבקים הפוליטיים של האיגודים התקיימו בבתי המשפט, ועל כן היו שביתות או הפגנות מועטות. כך, ובניגוד לצרפת, עובדים לא נחשבו בהיסטוריה הניו-זילנדית כחברי ארגון לוחמניים, מה שהקל על הממשלה לפרק את המנגנון הקיים מבלי שהדבר יביא להתקוממות ציבורית רחבה. **שלישית**, מכיוון שלבית הדין הייתה סמכות לאכוף את רמת השכר על האיגודים הרשומים - הוא הפך בהדרגה לכלי פוליטי בעל עוצמה בידי הממשלה לאכוף את השכר במשק, בעיקר בזמנים של אינפלציה גבוהה, אך החליש את הלגיטימיות של בית המשפט ועורר התנגדות בקרב המעסיקים והעובדים שהשתייכו למנגנון המשפטי הזה עוד הרבה לפני הרפורמה שביצעה מפלגת הלייבור ב-1984. לדוגמה, החל משנת 1967 איגודי עובדים חזקים החליטו לעזוב את המנגנון המשפטי והחלו להפגין ולשבות. כך נוצרו פערי שכר בין העובדים בתוך המנגנון לבין אלו שעזבו אותו.⁹⁸ גם ממשלות הלייבור וגם המפלגה הלאומית נבהלו מבריחת האיגודים. הם הבינו שכדי לייצב את המנגנון, עליהן להפסיק להשתמש בו ככלי מאקרו-כלכלי ופוליטי, והגבילו בין 1970-1975 את בית הדין לענייני עבודה לתפקד כמנגנון מגשר בין עובדים למעבידים בלבד.

כאשר החלה ההפרטה בניו-זילנד, ממשלת הלייבור קיוותה שניתן יהיה ליצור שוק חופשי תוך שמירה על המנגנון המעגן את כוחם של העובדים. אולם ההתנגדות של ארגוני העובדים לרפורמה וחולשתם, הובילה לכך שהממשלה הוציאה אותם אל מחוץ למנגנון קבלת ההחלטות. הממשלה השמרנית שנבחרה בשנת 1990, החליטה לקדם הפרטה גם בשוק העבודה ולהחליף את המנגנון הישן בחוזים אישיים. ארגוני העובדים התנגדו, אך לא הצליחו להוות משקל נגד

⁹⁶ לפני נתוני ה-OECD שחישבו את נתוני הגייני של כלל המדינות. בשנות ה-80 ניו זילנד הייתה שיוויונית יותר ביחס לרמת השוויוניות הממוצעת של מדינות בתוך ה-OECD. בשנות ה-90 המגמה מתהפכת וניו זילנד הופכת להיות אחת המדינות הבלתי שיוויוניות והמגמה להעמקת אי השוויון גדלה (OECD 2007 Factbook)

⁹⁷ שוורץ מתאר בפרק (עמ' 79) כי בתוך המנגנון, היו הבדלים בין הארגונים השונים על פי משלוח ידם והם התחרו אלה באלה בכוח המיקוח שלהם מול המדינה והמעסיקים. ההסדר נמשך תקופה ארוכה, אולם כבר ב-1973, 24 איגודים נרשמו למנגנון עם מעט יותר מ-5,000 חברים, והם ייצגו כ-60% מכלל מארגוני העובדים במדינה.

⁹⁸ Herman Schwartz (2000) "Internationalization and two liberal welfare states Australia and New Zealand" in Welfare and work in the open economy: diverse responses to common challenges Ed. Fritz Wilhelm Scharpf, Vivien Ann Schmidt, p. 89

לרפורמה הניאו-ליברלית ולתהליך ההפרטה של הממשלה. על כן, בעוד שתאצ'ר פעלה לשבור את ארגון העובדים כדי להוביל למדיניות ניאו-ליברלית, בניו זילנד לא היה בכך צורך, כיוון שהתהליכים הכלכליים שיזמה ממשלת הלייבור - הובילו להתרוקנות תפקידו של בית המשפט ובסופו של דבר לקיצו.

ד. כיצד בוצעו ההפרטות?

הכלכלה בניו-זילנד לא התנהגה כשוק חופשי אלא הייתה מורכבת ברובה מאיגודי תעשיינים/שדולות כלכליות חזקות, שהממשלה שיתפה עימם פעולה והתערבה במעשיהם, בעיקר בעזרה לסקטורים החקלאיים. חלק גדול מההתאגדויות הללו "נבלעו" בהדרגה אל תוך הסקטור הציבורי, והפכו למעין "אגפים ממשלתיים" שנתנו שירותים לאזרח (Trading State) Departments, כפי שאוונס מכנה אותם⁹⁹. אלה לא היו חברות ממשלתיות שהתחרו בשוק פרטי, אלא חלק מהסקטור הציבורי שבו הממשלה פיקחה על חוזי השכר וקבעה את מחיר התוצרת. דוגמאות בתקופה שלפני הרפורמה: דואר ניו-זילנד; השירות המטאורולוגי במשרד התחבורה; רשות השידור הממלכתית (New Zealand Broadcasting Corporation (NZBC); אגף החשמל (NZED-New Zealand Electricity Department)

האגפים הללו, שייצרו 12% מכלל התל"ג ב-1984, פעלו מטבע הדברים למען מטרות שונות, ולעיתים אף מנוגדות - עסקיות וחברתיות - ונחשבו לא יעילים מבחינה כלכלית¹⁰⁰. אין פלא אפוא, שהם היו אחת המטרות הראשונות לרפורמה שהנהיגה מפלגת הלייבור עם עלייתה לשלטון¹⁰¹. עם זאת, הרפורמה הזו החלה רק ב-1986, כי מדיניותה של מפלגת הלייבור לא כוונה להפרטה מלכתחילה. רוב חברי מפלגת הלייבור באותה עת, לרבות לונגי שעמד בראשה, עדיין האמינו במדינת הרווחה. רובם תמכו ברפורמה מבנית שתהפוך את כלכלת ניו-זילנד למודרנית ויציבה יותר, אך לא דגלו בהפרטה מתוך אידיאולוגיה ניאו-ליברלית. רובם היו משוכנעים כי אין צורך שהמדינה תשתחרר מן הנכסים שלה, ואף הבטיחו לציבור הבוחרים בין 1984-1987 כי לא תהיה מדיניות של הפרטת הסקטור הציבורי¹⁰². עם זאת, בשנתיים הראשונות של שלטון הלייבור, החלה קריסת המנגנונים הכלכליים המסורתיים (כגון מעמד ארגוני העובדים), והממשלה הבינה כי יש צורך לשנות את המבנה הכלכלי ולהתאים את הסקטורים הציבוריים למציאות החדשה, בעיקר בשל ההכרח לצמצם את הגירעון הממשלתי הגובר והולך. ממשלת ניו-זילנד החליטה, בדומה למדינות אחרות באותה עת, להתחיל בתהליך בנייה של הפרטה שנקרא "קורפורטיזציה" -- המדינה "מתעשת" חלקים מהסקטורים הציבוריים, כלומר הופכת אגפים ממשלתיים ומשרדי ממשלה לחברות ממשלתיות שמתחרות בשוק הפרטי. הכוונה הראשונית הייתה להשאיר את החברות הללו בתוך הסקטור הממשלתי, אולם משהחל התהליך, המשיכה ניו-זילנד גם לאחר הקורפורטיזציה ליישם את מדיניות ההפרטה. הסיבה לכך פשוטה: לאחר יישום תהליך של קורפורטיזציה, קל יותר לממשלה למכור נכס זה לגורמים פרטיים.

⁹⁹ אך ההגדרה איננה מדויקת, מכיוון שלפעמים אלו היו שירותיים אזרחיים לא תחרותיים י ייתכן שחלקם היו מונופולים ממשלתיים.

¹⁰⁰ Larner, W. (1977). A means to an end: Neoliberalism and state processes in New Zealand. *Studies in Political Economy*, p. 17

¹⁰¹ Evans p. 1873-1874

¹⁰² Evans, p. 1870

לרנר מתארת ארבעה שלבים המסבירים את דרך ההפרטה של ניו-זילנד - מקורפורציה להפרטה עם אידיאולוגיה נאו-ליברלית-גלובלית מובהקת. השלבים מסבירים את השינוי שחל בתפיסת הממשלה, והוביל אותה בסופו של דבר ליישם תהליך הפרטה נאו-ליברלי.¹⁰³

שלב ראשון - תהליך קורפורטיזציה, שהפך אגפים ממשלתיים לחברות ממשלתיות - והתבצע בשנים 1987-1992. בשנה הראשונה עברו תשעה אגפים ממשלתיים תהליך של קורפורטיזציה. מאחר והרפורמה לא עוררה התנגדות חזקה בקרב הציבור או חברי ממשלה, הוקמו עד שנת 1989, 15 חברות ממשלתיות נוספות ועד שנת 1992 כ-30 חברות.¹⁰⁴ דוגמאות לתהליך זה הן דואר ניו-זילנד, רשות השידור והשירות המטאורולוגי. הדגש בתהליך זה היה על שינויים בדרכי הניהול של שירותים אלו והעברתם לדפוסים עסקיים. גם הפיקוח עליהן היה זהה לחברות פרטיות. חברי ההנהלה החדשים באו לרוב מהשוק הפרטי במקום עובדי הציבור הוותיקים, במטרה להחדיר את תרבות השוק הפרטי לתוך הסקטור הציבורי, כאשר מטרת אחרות כגון רווחה חברתית ותנאים סוציאליים טובים לעובדים, נדחקו לשוליים.¹⁰⁵

שלב שני - כשנה לפני תהליך הקורפורטיזציה הוחלט לקיים **דה-רגולציה** שיושמה במקביל. החל מ-1986 חוקקו תקנות, שמצד אחד הסירו את הרגולציות והחסמים על השוק החופשי ומצד שני הרתיעו פירמות - ממשלתיות ולא ממשלתיות - מלנהוג באופן לא תחרותי. הדה-רגולציה יושמה בכל הסקטורים בהם היה מונופול טבעי או שוק לא תחרותי, החל מאנרגיה, תחבורה, שירותי תקשורת ושירותים פיננסיים, וכלה ברשויות אזוריות, מחקר ובריאות. יישום שני התהליכים במקביל לא היה מקרי. במשרד האוצר טענו כי כל עוד לא תהיה סביבה תחרותית מלאה, לחברות ממשלתיות לא תהיה מוטיבציה להתנהג ביעילות ולא יהיה ניתן להעריך את הצלחתן הכלכלית כפירמות. על כן, הדה-רגולציה הייתה לא רק כלי להגברת התחרותיות, אלא גם על מנת להבטיח שתהליך הקורפורציה יצליח, והשוק הפרטי יצור את הבסיס להצלחתן או לכישלונן של החברות הממשלתיות. הדה-רגולציה, לטענת לרנר, העמיקה את שינוי הזהות של החברות הממשלתיות ומטרות קיומן. הן חדלו להיות נותנות שירות השייכות לסקטור הציבורי, ונמדדו על פי אותם כללים של חברות עסקיות פרטיות.¹⁰⁶

שלב שלישי - ההפרטה: שתי הרפורמות שתוארו לעיל השפיעו על התפיסה הציבורית של תפקיד החברות הממשלתיות, עד שהוחלט להפריט אותן לחלוטין. על אף הרצון שחברות ממשלתיות ינהגו כפירמות פרטיות, ההצלחה הייתה חלקית. בחברות ממשלתיות, על אף תהליך הקורפורטיזציה, לא היו תגמולים ממשיים בדמות רווחים ובונוסים כמו במגזר הפרטי ובשוק ההון. בנוסף, מנכלי החברות החדשות לא ניהלו אותן בצורה שקופה, שכן האיום של פשיטת רגל לא היה קיים. מצדדי ההפרטה טענו כי כדי להשיג את השקיפות והיעילות הנדרשות מצד החברה הממשלתית, חייבת הממשלה לצאת מהמשחק ולכוון לתהליך מלא של ההפרטה. זאת ועוד, משרד האוצר רצה לצמצם את הגירעון הממשלתי וראה במכירת החברות לסקטור הפרטי דרך קלה להכנסות מהירות לקופת המדינה. גם מנהלי החברות הציבוריות החדשים - שראו עצמם

¹⁰³ Lerner, W. (1977). A means to an end: Neoliberalism and state processes in New Zealand. *Studies in Political Economy*, 52.

¹⁰⁴ Ibid, p. 21

¹⁰⁵ Ibid, p.24

¹⁰⁶ Lerner, W. (1977). A means to an end: Neoliberalism and state processes in New Zealand. *Studies in Political Economy*, 52. p.25 and p.28

יותר כמנכ"לים מאשר כפקידים ממשלתיים - לחצו לצמצם את ההתערבות הממשלתית למינימום הכרחי כדי שיוכלו להתחרות עם חברות פרטיות ולהשיג יותר רווחים. ואילו הציבור - שהחל לתפוס את נותני השירותים הללו כחברות לכל דבר ואת עצמו, לא כמשלם מיסים אלא כצרכן -- דרש מחירים נמוכים תמורת השירותים. ההחלטה למכור נכסים של המדינה לחברות פרטיות לכל המרבה במחיר, ולהגביר את הדה-רגולציה, החלה לעניין כלכלנים ומשקיעים מחו"ל, ומשנת 1988 החלה ניו-זילנד למכור את נכסיה גם לחברות זרות בעלות אמצעים, שמספרן עלה על מספר החברות הניו-זילנדיות.¹⁰⁷

שלב רביעי - כחמש שנים לאחר יישום הרפורמה, כאשר המפלגה הלאומית ניצחה בבחירות בשנת 1990, חלה הקצנה באידיאולוגיה הניאו-ליברלית. הדבר התבטא **בפתיחה נוספת לסחר ולהשקעות זרות** במטרה להגדיל את הצמיחה והרווחים ואת ההשתלבות בכלכלה העולמית. ההפרטה הפכה להיות כלי למימוש המדיניות הזו.¹⁰⁸ בניגוד לבריטניה בה התפיסה הניאו-ליברלית הייתה מגובשת למדי עוד בשנות ה-80, בניו-זילנד הרפורמה לא גובשה בתחילה מתוך מניעים ניאו-ליברליים. עם זאת, יישום ההפרטה והדה-רגולציה גרמו לשינוי מפליג במערכות הפוליטיות, החברתיות והכלכליות הקודמות ולכניסת תפיסות חדשות ושחקנים חדשים, כך שהשפעת המדיניות הזו הייתה מקיפה יותר ועמוקה יותר מאשר בארצות הברית או בבריטניה.

ה. תחומי ההפרטה בניו-זילנד

א. תשתיות

הסקטור הציבורי היה רחב מאוד לפני ביצוע הרפורמה והאחראי הכמעט בלעדי לתחום התשתיות. הניהול הישיר התבצע באמצעות משרדי הממשלה השונים -- אגף הרכבות, אגף החשמל, אגף הייעור ועוד - שריכזו את הניהול האסטרטגי, מימון הפרויקטים וביצועם. תפקידן של ישויות אחרות כגון מחוזות, חברות ממשלתיות וחברות פרטיות היה מוגבל. כך למשל, בתחום התחבורה הימית, הממשלה העבירה את האחריות על השגחת חופי הנמל לידי המחוזות, אך הקמת התשתיות והמעברים הימיים נוהלו על ידי אגפים ממשלתיים.¹⁰⁹ לאחר תהליך הקורפורציה – העבירה הממשלה את האחריות לתכנון לחברות הממשלתיות, והפריטה את התחבורה הימית, התעופה, וחברת הרכבות. התוצאה הייתה שהממשלה הסירה את האחריות מתפעול הרכבת, אך התמחר והתכנון הארצי של התחבורה נשאר בידיה.¹¹⁰ כתוצאה מההפרטה וצמצום התקציב הממשלתי - כוח האדם שנותר בשירות המדינה צומצם מאוד בכל האגפים והמשרדים השונים.¹¹¹ בשלטון המרכזי הוא פחת מ-84,000 עובדים בשנת 1989 ל-40,000 ב-1992,

¹⁰⁷ Larner, W. (1977). A means to an end: Neoliberalism and state processes in New Zealand. *Studies in Political Economy*, 52. p.25 and p.29-30

¹⁰⁸ Ibid, p. 32-33

¹⁰⁹ Lee R.W (2001) *Metropolitan Transportation Planning in the 1990s: Comparisons and Contrasts in New Zealand, Chile and California*. University of California, Davis, p. 48

¹¹⁰ Lee R.W (2001) *Metropolitan Transportation Planning in the 1990s: Comparisons and Contrasts in New Zealand, Chile and California*. University of California, Davis, p. 49

¹¹¹ J. Pallot (2005) *Local government reform in New Zealand: Options for public management as governance* Unpublished Working paper University of Canterbury, New Zealand, p. 5-6

ול-21,600 ב-1996.¹¹² מרבית התכנון האסטרטגי והפיקוח עבר לידי הרשויות המקומיות השונות¹¹³, כחלק מהרפורמה שבאמצעותה ביקשה הממשלה לחזק את הרשויות המקומיות. התיקון החוקתי המשמעותי בהקשר זה הוא ה-Local Government Amendment Act 1989 (No 2), בו הונהג בסיס ניהול חדש: המחוזות והרשויות המקומיות אוחדו כדי להחליף את השלטון המרכזי בעשייתן. מספר הרשויות באותה שנה צומצם מ-800 ל-87 ומספר המחוזות הצטמצם בשני שלישי. במקביל, הונהגה שיטת מיקור חוץ, (LATEs Local Authority Trading Enterprises), שעודדה את הרשויות המקומיות להאציל סמכויות לגופים עסקיים, כדי שהם יתנו את השירותים המוניציפאליים (ביוב, מים, חשמל, ניקיון, ייעור וכו'). ברשויות המקומיות החדשות הללו - בדומה לחברות הממשלתיות - הייתה העדפה למנות מנהלים כלליים של חברות עסקיות במקום פוליטיקאים, במטרה שינהלו את היחידות על בסיס עסקי. בנוסף, עובדי הרשויות המקומיות עברו לחוזים אישיים במקום מערכת שכר קיבוצית, שלרוב הרעה את תנאיהם הסוציאליים ואת רמת השכר. כתוצאה ממהפכה זו, אחוז השירותים שסופקו לאזרחים באופן ישיר על ידי הרשויות המקומיות ירד מ-70% ב-1989 ל-26% ב-1994, ובמקביל, אחוז השירותים שסיפקו היחידות העסקיות עלה מ-2% ל-18%. חלקן של החברות הפרטיות במתן שירותים אלה, עלה מ-22% מכלל נותני השירות ל-48%, ובמקביל, השירותים שסופקו על ידי SABUs (Stand-Alone Business Units) ושיטת מיקור החוץ (ה-LATE), כמו גם סוגים אחרים של אחריות משותפת של הסקטור הפרטי והממשלתי - עלה מ-30% ב-1989 ל-60% מכלל.¹¹⁴ האם הרפורמה של פיצול אחריות הסקטורים בתחום התשתיות, והעברת חלק גדול לשלטון המקומי ויחידות עסקיות - שיפרה את ניהול התשתיות? תומכי הרפורמה טוענים כי המטרות הושגו: הברוקרטיה הממשלתית הענפה צומצמה, חל שיפור כללי בהתייעלות וביוזמתיות של מגזרים בתוך הסקטור הציבורי, חל שיפור באיכות השירות במספר מגזרים, נוצרה הפרדה הכרחית בתוך הרשויות המקומיות בין הפוליטיקה המקומית לניהול שירותים, והושגה שקיפות גדולה יותר¹¹⁵. מתנגדי הרפורמה טוענים כי התקציב הציבורי הוקטן משמעותית באותן שנים, באופן שצימצם את השירותים הציבוריים כמו גם את כמותם ואיכותם. שנית, לא נוצר תיאום ושיתוף פעולה בין הרשויות המנהלות לרשויות המבצעות, בעיקר בתחילת הדרך. מנהלים כלליים מהסקטור הפרטי ש"יובאו" כדי לנהל את סקטורים ציבוריים, גרמו לאי הבנות וליחסים משובשים בין המנהלים לעובדיהם. שלישית, הניסיון להפריד בין המערכת הפוליטית לברוקרטיה כשל. רביעית, הביזור הגדול של האגפים הממשלתיים והקטנת סמכויותיהם, תקציביהם וכוח האדם שלהם, גרם לכך שהם הוגבלו בעיצוב המדיניות בתחומים שעליהם הם

¹¹²L. Evans et al. (1996) Economic Reform in New Zealand 1984-1985: The pursuit of Efficiency. Journal of Economic Literature Volume 34 Issue 4, p. 1873.

¹¹³המבנה של שתי הרשויות הללו הוא מקביל ויש להם תפקידים משלימים. בעוד שה-local authorities דאגו לענייני היום יום ה-councils דאגו יותר לענייני איכות סביבה.

¹¹⁴J. Pallot (2005), p.5-6

¹¹⁵Jonathan Boston and Chris Eichbaum (2005) State Sector Reform and renewal in New Zealand: lessons for Governance Paper prepared for Conference on "Repositioning of Public Governance – Global Experiences and Challenges", sponsored by the Department of Political Science, National Taiwan University, the Civil Services Development Institute, and the NSFG Foundation, Taipei, 18-19 November 2005, p.9

היו מופקדים. חמישית, לעיתים קרובות חברות פרטיות מסוימות, שאמורות היו לספק שירות ציבורי טוב, כשלו בתפקידן, בעיקר בגלל בעיות של תמחור תעריפי השירות, שהיו גבוהים מאוד ביחס לשירות הציבורי. ולבסוף, חלק מהשירותים הציבוריים, ובהם שירותי הבריאות, לא פעלו היטב בתוך סביבה פרטית-מסחרית.¹¹⁶ וכך, בעקבות כישלונות שנבעו מהפרטת התשתיות ברמה המקומית כמו גם הממשלתית - החל מאבק ציבורי לשינוי המצב במטרה לעצור את תהליך ההפרטה. ההתנגדות הציבורית נשאה פרי כעבור עשור, ולאחר ניצחון גוש השמאל בבחירות 1999, החליטה הממשלה לבצע רפורמה נוספת, שיושמה עד 2005.

בתחום ההפרטה נעשו מספר שינויים משמעותיים. בחלק מהסקטורים חל שינוי ביעד של היחידות העסקיות - במקום יעילות כלכלית הושם דגש על שיפור השירות, הכרה בחשיבות העובדים כמו גם בשיתוף האזרחים במערכת. יתר על כן הוחלט כי לא תתבצע בעתיד באופן אוטומטי רפורמה מבנית כוללת בסקטורים ציבוריים, אלא יקבע מה נחוץ לסקטור מסוים.¹¹⁷ עם זאת, מטרת הרפורמה החדשה לא הייתה לעצור לחלוטין את הרפורמה הראשונה אלא לתקן את כשליה. לכן, על אף שהמבנה הכללי של מתן שירותים נותר ברוב המקרים דומה (שיתוף פעולה בין יחידות ציבוריות-פוליטיות לבין יחידות פרטיות-עסקיות), כוחן היחסי של היחידות הציבוריות-פוליטיות עלה לעומת היחידות הפרטיות-עסקיות. הדבר התבטא בגידול מספר המועסקים בסקטור הציבורי שהיה בשנת 1999 כ-29,600 איש ועלה ב-2004 ל-35,000.¹¹⁸

חשמל

אגף החשמל של ניו-זילנד עבר תהליך של קורפורטיזציה ב-1986 והפך לחברת חשמל ממשלתית בשם ECNZ-Electricity Corporation of New Zealand - שהייתה האחראית הבלעדית להפקת ורישות החשמל, ואחראית באופן חלקי להפצתו ותימחורו. בשנות ה-90 החליטה הממשלה להעמיק את הרפורמה ולקיים שוק חשמל מופרט לחלוטין כדי למנוע היווצרותו של מונופול ממשלתי. בשנת 1994 פוצלה ECNZ לשתי חברות. החברה המקורית הוגבלה להפקת חשמל בלבד, והוקמה חברה ממשלתית נוספת בשם Transgrid להולכת החשמל של חברת האם. בשנת 1996 שוב פוצלה ECNZ, והוקמה חברה ממשלתית נוספת בשם Contact Energy, כדי להתחרות עם ECNZ בהפקת חשמל. עם זאת, באותה תקופה ECNZ נשארה מונופול ממשלתי והפיקה את מירב החשמל בניו-זילנד (כ-40%) בעוד ש-Contact Energy תפסה כ-22% מהשוק. כתוצאה מאי הצלחת מימוש יעדי הרפורמה, הוחלט כעבור שלוש שנים לפרק את ECNZ, ולמסור את הפקת החשמל בידי שלוש חברות ממשלתיות.

באשר להפצת החשמל - עד כינון הרפורמה ב-1990 היא הייתה, ברוב המקרים, באחריות מועצות אזוריות (Electric Power Boards) שהתמנו פוליטית על ידי הרשויות המקומיות. ב-1990 החליטה הממשלה לבטל את המבנה הזה, ומינתה מנכ"לים מהסקטור הפרטי לניהול

¹¹⁶ Ibid p.11

¹¹⁷ Ibid p.32 ¹¹⁸ P.30 ¹¹⁹ Bill Rosenberg and Jane Kelsey (September 1999)The Privatisation of New Zealand's Electricity Services by Bill Rosenberg and Jane Kelsey. Paper for SME conference, p. 40

¹¹⁸ P.30 ¹¹⁹ Bill Rosenberg and Jane Kelsey (September 1999)The Privatisation of New Zealand's Electricity Services by Bill Rosenberg and Jane Kelsey. Paper for SME conference, p. 40

המועצות. ב-1992 נעשה צעד נוסף על-ידי הממשלה שהפכה את המועצות לחברות פרטיות לחלוטין. הממשלה קיוותה ששוק החשמל המופרט יוביל ליתרונות של השוק הפרטי - מחירים נמוכים, שקיפות והתייעלות. אולם המעבר לחברות פרטיות לא השיג את מטרתו. במקום תחרות רבה יותר מנהלי החברות החלו לבצע מיזוגים, רכישות והעברת בעלות לחברות אחרות, שגרמו לצמצום התחרות וליצירת מונופולים. ב-1985 היו 61 חברות המספקות חשמל, וב-1996 נותרו רק 38 חברות. בו בזמן, חברות בינלאומיות כגון טרנסאלטה (TransAlta) הקנדית ויטיליקורפ (Utilicorp) האמריקאית, נכנסו לתמונה. לפי הערכה, החברות הזרות מייצגות כיום כ-40% משוק החשמל בניו-זילנד.¹¹⁹ ב-1998, ניסתה הממשלה לתקן את המצב ולעודד תחרותיות באמצעות הצעת חוק המגבילה את גודלם ותפקודם של החברות בינלאומיות בקונגלומרטים, וקובעת תעריפי חשמל מקסימאליים, אולם בלחץ חברת טרנסאלטה, שאיימה לעזוב את השוק הניו-זילנדי, הופסקה חקיקה זו. התערבותן של חברת טרנסאלטה ושל חברות זרות בפוליטיקה הפנימית קוממה את הציבור הניו-זילנדי שראה בהתנהגות העסקית התוקפנית של החברות הזרות פגיעה לא רק בתעשייה המקומית, אלא גם בעצמאותה ורווחתה של החברה הניו-זילנדית

120.

בעקבות הביקורת על הפרטת החשמל, הקימה הממשלה בשנת 2000 ועדת חקירה ממשלתית שקבעה כי בניגוד למטרתה המרכזית, ההפרטה לא יצרה שוק תחרותי הוגן ולא הפחיתה את מחירי החשמל. למעשה, ההפרטה העלתה ב-20% את המחירים לכלל הציבור וב-11% למגזר העסקי. התברר שחברות החשמל חתמו על הסכמים חשאיים עם החברות הגדולות של השוק הניו-זילנדי, שהבטיחו להן תעריפים נמוכים בהרבה לתקופה של כ-20 שנה.¹²¹ לעומת זאת חברות החשמל טענו שהמחירים התייקרו רק משום שהממשלה חדלה לסבסדן, ואם הייתה ממשיכה בכך כמו בעבר, תעריפי החשמל היו יורדים. אעפ"כ, הוועדה קבעה שהחברות שהופרטו גבו מחירים גבוהים מעבר לסביר וכי עליית מחירי החשמל בתוך עשור היו גבוהים יחסית לעליית המחירים הכללית. לועדה הייתה גם ביקורת על כך שבהיעדר ארגוני עובדים שיגנו על המועסקים בחברות המופרטות, תנאי העסקתם ורמת שכרם הורעו בצורה משמעותית, ורבים מהם פוטרו.¹²² אולם מעבר לביקורת הכללית לעיל, השערוריות הקשורות לספקיות החשמל הפרטיות היו הקש ששבר את גב הגמל. אחת מהן היא פרשת חברת מרקורי שתחילתה בהשתלטות על חברת Power New-Zealand, שנתפשה על ידי התקשורת כדורסנית ומבזה.¹²³ צרותיה של מרקורי לא תמו גם לאחר הרכישה, ובשנת 1998 נחשפו פרשיות שחיתות ובצידן תקלות חוזרות ונשנות

¹¹⁹ Bill Rosenberg and Jane Kelsey (September 1999) The Privatisation of New Zealand's Electricity Services by Bill Rosenberg and Jane Kelsey. Paper for SME conference, p. 40

¹²⁰ M.Paddon (2001). Social and Labor consequences of the decentralization and privatization of municipal services: The case of Australia and New Zealand. International working paper, Geneva, p. 16-18

¹²¹ Bill Rosenberg and Jane Kelsey (September 1999), p.10

¹²² M.Paddon (2001), p.21

¹²³ חברת מרקורי שהופרטה בשנת 1992, ניהלה במשך חמש שנים מאבקים משפטיים עם חברת יוטיליקורפ על מי משתייה תרכוש את חברת Power New Zealand ובכך תהפוך לספקית החשמל המובילה באוקלנד. לאחר מאבק משפטי מכוער, שבו גילה בית המשפט העליון פרשיות שוחד חמורות, החליטו שתי החברות לשתף פעולה ולהציע הצעת מחיר אחידה. מיד לאחר שהשתלטו על החברה, הם דחקו ופיטרו את שאר בעלי המניות ואת המנהל הכללי שהתנגדו לדרך השתלטותם. ההשתלטות ה"זרה" של שתי החברות כונתה בתקשורת המקומית "Australian crocodiles and American alligators" והחריפה את ההתמרמרות הציבורית על כך שחברות גלובליות משתלטות על השוק הניו-זילנדי.

באספקת החשמל באזורים מסוימים, שגרמו לפגיעה קשה באיכות חיי התושבים. הפרשה של מרקורי המופרטת, הפכה לסקנדל לאומי שבעקבותיו הקימה ממשלת ניו-זילנד ועדת חקירה. הועדה הגיעה למסקנה כי על הממשלה לבחון דרך שונה לספק חשמל באיכות טובה יותר.¹²⁴ מסקנות הועדה הובילו מספר רשויות מקומיות להתנגד לרפורמה ולהתעקש לשמור על תפקידם כספקי החשמל האזורים. הסירוב לעבור הפרטה הותקף על-ידי שדולת החשמל וכמה מכוני מחקר, אך זכה לתמיכת התושבים וארגוני צרכנים שדרשו להשיב את הגלגל לאחור ולחצו על הממשלה לבצע שינוי מבני.

ניצחון מפלגת הלייבור ב-1999, עורר תקוות בקרב הארגונים שהתנגדו להפרטה, אולם הממשלה איכזבה אותם. לאחר פרסום המסקנות של ועדות החקירה (2003-2004), הוחלט להקים ועדה ממשלתית עליונה שתפקח על מחירי החשמל ותקינות האספקה, תגן על אינטרס הצרכנים ועוד, אך לא תשנה את המבנה הבסיסי של סקטור החשמל המופרט. מבחינה זו, התפיסה הרווחת לפיה ניו-זילנד חזרה בה מן ההפרטה בשנות ה-2000, והלאימה חזרה את התשתיות הציבוריות, תופסת רק לגבי שינויים ספציפיים בחברות תעופה ורכבות שהיו בסכנה של פשיטת רגל, והמדינה בחרה להציל אותם, אך לא לגבי תשתיות בכלל וחשמל בפרט.

מים

ניו-זילנד היא ארץ המייצאת מוצרים חקלאיים. עד 1997 היה תחום אספקת המים ציבורי לחלוטין. המשרד לאיכות הסביבה היה והינו האחראי המרכזי על ניהול משאב המים, פיתוח יוזמות, מדיניות של מנגנוני איכות, דרכים חדשות להקצאת המים ופיקוח על הרשויות המקומיות. תחומים רבים הקשורים למים, כגון תוכניות השקיה או תוכניות פיתוח אנרגיה הידרו-אלקטריים, היו באחריות בלעדית של המשרדים ולא של הרשות מקומית. עם זאת, אספקת המים בוצעה על-ידי הרשות המקומית, שגבתה מחיר אחיד מהתושבים ללא תעריפים לפי דמי שימוש.

עד שנת 1999 כל תחומי התשתית עברו מיקור חוץ על אף ההתנגדות הציבורית למהלך זה. למרות זאת, ובדומה לצרפת, הפרטת מערכת המים בניו-זילנד היא היוצא מן הכלל - היא התקדמה באיטיות רבה עד שנעצרה. הדבר מפתיע כי באותה עת מדינות רבות אימצו את מודל ה-PPP של שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות לחברות פרטיות בניהול המים. אמנם חוק ה-Resource Management Act, ביקש מהעיריות להעמיד את ניהול המים על שיטות של יעילות כלכלית, אך לא הייתה דרישה וחוקים רגולטורים (בניגוד לתחומי תשתית אחרים) לפיצול הצד הפיננסי והמנהלי (כמו בתחום החשמל).¹²⁵

קיימות מספר השערות מדוע לא הופרט תחום המים בניגוד לשאר התשתיות. אחת מהן גורסת כי השלטון המרכזי ידע שמדובר בתחום רגיש בגלל היקפו ועוצמתו של הסקטור החקלאי. ברור היה שהחקלאים יתנגדו להפרטת מים, שתגרור העלאה ודאית במחיר על ידי החברות

124 Bill Rosenberg and Jane Kelsey (September 1999) The Privatisation of New Zealand's Electricity Services by Bill Rosenberg and Jane Kelsey. Paper for SME conference .

¹²⁵ Geoffrey N. Kerr (2003) Extra-market values and water management in New Zealand, Presented to Australian Agricultural and Resource Economics Society Fremantle, Australia

הפרטיות.¹²⁶ רגישות נוספת נגעה לזכויות הילידים המאורים. הסכם ואיטנגי (Treaty of Waitangi) שחתמו הבריטים עם מנהיגי השבטים המאורים ב-1840, העניק למאורים בעלות בלעדית על הנכסים הטבעיים - שטחי המחייה, היערות, האגמים, אזורי הדיג והצייד - שבהם הם חיים. הפרטת מים נחשבה להפרה של הסטטוס-קוו ההיסטורי במדינה. לפיכך, החליטה הממשלה לא לבצע רפורמה בתחום המים כפי שעשתה בתחום החשמל, והעבירה את ההחלטה האם להפריט או לא, אל פתחן של הרשויות המקומיות.

השאלה האם תימשך ההפרטה גם בתחום המים, הפכה סמל לקיומה או עצירתה של מדיניות ההפרטה בניו זילנד באמצע שנות ה-90. מצד אחד, הופעלו לחצים על הממשלה (לדוגמה מצד מכון החשיבה הניאו-ליברלי New Zealand Business Roundtable לממש מיקור חוץ והפרטה גם בתחום המים ו"לסגור את העסקה" כי לא מובן מדוע ההפרטה מתנהלת ב"קצב חילוץ").¹²⁷ מצד שני, למתנגדי ההפרטה הפכו המים - הסקטור היחיד שלא הופרט עדיין - סמל למאבק נגד רפורמת ההפרטה. כאשר עיר הבירה אוקלנד החליטה כי שירותי המים יעברו למיקור חוץ ב-1997, קמה חזית רחבה של התנגדות פוליטית ואזרחית, וההחלטה נדחתה כמה פעמים. ההתנגדות נמשכה גם לאחר שחברת "מטרו ווטרי" החלה לפעול, וקמה שדולה של 42 גופים מכל גווי הקשת שהתנגדו להחלטה, תמכו בחרם צרכנים ואף סירבו לשלם את חשבונות המים. נוצר מצב חדש: עיריות ומחוזות אחרים, היססו ודחו את תהליך הפרטת המים בעקבות המאבק נגד ההפרטה. מאבק זה, אף הצמיח מנהיגים שהתמודדו בפוליטיקה הארצית והשפיעו על מדיניות הממשלה לאחר מכן. הבולטת שבהם היא מפלגת השמאל Alliance שקיבלה בבחירות ב-1999, 8% מקולות הניו-זילנדים והייתה בהמשך חלק מהקואליציה של הממשלה בראשות הלייבור שהחלה לשנות את המדיניות הקודמת למדיניות-חברתית יותר. אחד הניצחונות של מפלגה זו הוא התיקון לחוק Local Government Act 2002 Amendment Bill, שהגביל חברות פרטיות מלהיכנס לסקטור הפרטי.¹²⁸

הציבור הניו-זילנדי הבין כי מאבק צרכני מסייע בעצירת תהליך הפרטה. קבוצות בשם Water Pressure Group, שצמחו לראשונה ב-1998 באוקלנד, הוקמו גם מחוץ לעיר הבירה כדי לנהל מאבק של צרכנים בחברות המים. הם ממשיכים לפעול גם כעת נגד כוונת הממשלה בראשות המפלגה הימנית, להנהיג מיקור חוץ ומודל ה-PPP בתחום המים.¹²⁹ המילה האחרונה על הפרטת תחום המים בניו-זילנד טרם נאמרה.

ה. שירותים חברתיים

חינוך

¹²⁶ Evans p. 1892

¹²⁷ Robert Kerr (1997) "Reform of New Zealand's Water Utilities. The Snail's Pace of Progress" lecture at AIC 1997 New Zealand Water Management Conference

¹²⁸ B. Morgan (2006) "Emerging global water welfarism, access to water, unruly consumers and transnational governance" from Chapter 11 of *Consumer Cultures, Global Perspectives* (eds. Frank Trentmann and John Brewer), Oxford: Berg Press, University of Oxford, p. 406

¹²⁹ <http://waterpressure.wordpress.com/2010/06/11/press-release-water-pressure-group-national-day-of-action-against-water-privatisation-saturday-12-june/>

בין 1989 ל-1991 יזמה ניו זילנד רפורמה מקיפה במערכת החינוך. עד אז, משרד החינוך שהעסיק כ-1700 אנשים, ניהל את התקצוב בכל מוסדות החינוך, קבע את תוכניות לימוד וספרי הלימוד, הכשיר את המורים ונתן להם תעודות הסמכה, ניהל משא ומתן על רמת השכר עם ועדי המורים והמנהלים, הפעיל את מערכת התחבורה לבתי הספר, החליט על בנייה של בתי ספר חדשים, ומינה מפקחי חינוך על תוכניות הלימוד ובדיקת הנעשה בבתי הספר. במסגרת משרד החינוך פעלו מועצות חינוך מקומיות (Boards of education) שנציגיהן נבחרו על ידי מנהלי בתי הספר האזוריים. מערכת החינוך הייתה ריכוזית מאוד, והמימון נעשה ישירות למועצות המקומיות ולא באופן ישיר לבתי הספר.¹³⁰ בבתי ספר היסודיים הציבוריים, נשמרה בדרך כלל רמה אחידה, טובה ושוויונית למדי. ההורים ששלחו את ילדיהם לבית הספר, הניחו שאין הבדל בין בית ספר אחד למשנהו מבחינת הרמה. הבעיה המרכזית הייתה שיעור נשירה גבוה ככל שהתקדמו בכיתות, בעיקר בקרב תלמידים מאורים ובשכבות מצוקה. שיעור התלמידים בבתי הספר הציבוריים היה ועדיין הינו 97%, וגם בתי הספר הפרטיים המועטים מקבלים תקצוב מהמדינה בשיעור של 25%-40% מתקציב בתי הספר הציבוריים.^{131 132}

ב-1989 החליטה מפלגת הלייבור לערוך רפורמה במערכת החינוך. משרד החינוך, הועדות והמועצות המקומיות בוטלו, ובמקומם הוקמו מוסדות חדשים, רובם כחלק מהמנגנון הממשלתי, אך חלקם חברות ציבוריות. משרד החינוך הופקד על קביעת מדיניות החינוך ונשאר אחראי על רמת החינוך וצמצום הפערים במערכת. הוא אחראי על תקצוב החינוך (כולל שכר המורים, הקצאת משאבים לבתי הספר והכשרת מורים). עם זאת, חדל משרד החינוך להיות המוציא לפועל הישיר של ניהול בתי הספר או הפיקוח על תוכניות הלימוד, ותפקידים אלה הועברו לבתי הספר. הוקמה רשות להסמכה New Zealand Qualification Authority שאחראית להכנת מבחני הבגרות, ניהול מלגות לבתי ספר תיכוניים ופיקוח על רמת החינוך של המכללות. לצידה פועל Education Review Office שמפרסם דוחות על רמת החינוך ורמת בתי הספר בניו זילנד. בנוסף, הוקמה חברה ציבורית Learning Media Limited שאחראית על פרסום ספרי משרד החינוך וחלוקתם, וכן סוכנויות ממשלתיות שאחראיות על הענקת שירותים ספציפיים כמו מרכזים לקידום הקריירה, המכון למהגרים ללימוד אנגלית ועוד.¹³³

הרפורמה במשרד החינוך דמתה לרפורמות אחרות שהונהגו באותה עת בכך שהיא הפרידה בין הסמכות הפוליטית הקובעת מדיניות לבין הסמכות המבצעת בפועל. משרד החינוך העניק אוטונומיה רחבה בניהול הפנימי של בתי ספר, באמצעות חוזה כתוב (charter) עם כל אחת מהועדות המייצגות את בתי הספר. הוועדות הללו כונו "חבר נאמנים" (Board of Trustees), על

¹³⁰ Edward B.Fiske and Helen F. Ladd (2000)When Schools Compete: A cautionary Tale. The Brookings Institute Press Washington D.C, p.22

¹³¹ Edward B.Fiske and Helen F. Ladd (2000), p. 20

¹³² בניגוד לחינוך היסודי, המבנה של התיכונים (ואוניברסיטאות כפי שנראה בהמשך) היה שונה ופחות ריכוזי, זאת מכיוון שחינוך תיכוני לא היה חובה עד שנת 1944, ומעטים למדו בזמנו בחינוך העל-יסודי. בתי ספר התיכוניים היו מלכתחילה באחריות העיקרית של ועדות אזוריות (שהיו נפרדות מהוועדות של בית הספר היסודי) שהורכבו מהורים, אנשי חינוך ואנשים מהקהילה. עם חלוף הזמן, מספר התלמידים הלומדים בתיכון גדל והאגף לקח על עצמו את אחראיות המימון, אך עדיין ועדות אזוריות אלו היו עצמאיות באופן יחסי מכיוון שהייתה להם הסמכות למנות באופן עצמאי את המורים של בתי הספר ומנהליהם. הבדל נוסף בין הוועדות של בתי ספר היסודיים לוועדות של בתי הספר התיכוניים הוא השפעתם הניכרת של ההורים על עיצוב החינוך של ילדיהם.

¹³³ Ivan Snook (1999) "Education Reform in New Zealand and 1989-1999-Is there any Evidence for Success?", Massey University, p.30

מנת להדגיש את האופי העסקי של החוזה עמן המחייב עמידה בתנאי תוכנית הלימודים. חברי הוועדות היו ההורים של התלמידים, נציגי הקהילה ואנשי סגל בית הספר וניתנה להם סמכות לקבוע כיצד ייושמו תוכניות הלימודים, אילו מנהלים, מורים ואנשי סגל יתקבלו לעבודה, כיצד להקצות את המשאבים של בית הספר מתוך התקציב שנתנה המדינה (כולל קביעת שכרם של אנשי הסגל ותגמול למורים מצטיינים), וכן את מספר התלמידים שילמדו בכל בית ספר. זו הייתה רפורמה מהפכנית כי העשייה החינוכית בוזרה לוועדות בית ספר פרטניות וקטנות, נתנה להורים סמכות עיקרית להפעלת בתי הספר וביטלה לחלוטין את תפקיד המחוזות והרשויות המקומיות במערכת החינוך. ב-1991, הממשלה בראשות המפלגה הלאומית נתנה להורים גם רשות לבחור באיזה בית ספר ילמדו התלמידים.

הרפורמה הזו, אחת המהפכניות ביותר שנעשו, נועדה להפוך את בתי הספר לתחרותיים כדי למשוך את התלמידים ולמעשה את ההורים, אליהם.¹³⁴ היא אימצה עקרונות נאו-ליברליים של שוק חופשי אל תוך מערכת החינוך הממלכתית, עם דגש על תחרות והישגיות, תוך ויתור על חלקים גדולים מאוד של פיקוח המדינה ויצירת מערכת מבוזרת מאוד, עד לרמת בית הספר הבודד.

הרפורמה נתקלה בביקורת רבה, שעיקרה הגברת הפערים בין תלמידים ומורים. בנוסף, התקצוב לפי גולגולת גרם לכך שבתי הספר החלשים התקשו לגייס כספים ממשד החינוך, ומורים טובים ומנוסים העדיפו לעבור לבתי הספר החזקים. כתוצאה מהתחרות גדלו הפערים החברתיים והם התקבעו כבר בהבדלים שבין בתי הספר "הטובים" של ילדים להורים מרקע חברתי-כלכלי והשכלה גבוהים, לבין בתי ספר "הרעים" של ילדים חלשים יותר, שהוריהם באים מרקע חברתי-כלכלי נמוך.¹³⁵ היכולת של ההורים לבחור את בית הספר החמירה עוד יותר את מצבם של התלמידים ממוצא מאורי (בדרך כלל מרקע חברתי-כלכלי נמוך), שלמדו בשפה המאורית.¹³⁶ למרות הביקורת, הממשלה סירבה להכיר בבעיה, ורק כעבור מספר שנים נעשה ניסיון לשלוח מורים ומנהלים טובים לבתי ספר אלה, דבר שלא מנע את המשך ההידרדרות. בשנת 2000 הממשלה בראשות מפלגת הלייבור החליטה לשוב ולהגדיל את התערבותה ברמת ההוראה בבתי ספר נחשלים ולהנהיג תוכניות חינוך שיצמצמו את הפער. התכנית, כפי שנראה בהמשך, נחלה הצלחה מסוימת, אך לא מלאה.¹³⁷

בניגוד לתוכניות אחרות, הרפורמה בחינוך הייתה פופולארית מאוד בניו-זילנד וזכתה לתמיכתם של ההורים והמורים, לרבות הורים ממוצא מאורי שרצו להגביר את מעורבותם בתוכניות הלימוד. הסיבות העיקריות לכך, לפי דניס אוון¹³⁸ היו הדמוקרטיזציה בתכנים הלימודיים שחדלו להיות מוכתבים מלמעלה, לרבות המהפכה הגדולה עבור ילדים מאורים, שלראשונה יכלו ללמוד את תרבותם ולהעמיק בה. שביעות הרצון של ההורים נבעה מכך שיכלו להחליט באילו בתי ספר ילמדו ילדיהם. בנוסף, הרפורמה צימצמה עד כדי ביטול את מערכת

¹³⁴ Edward B.Fiske and Helen F. Ladd (2000)When Schools Compete: A cautionary Tale. The Brookings Institute Press Washington D.C

¹³⁵ Ibid p. 311-312

¹³⁶ Ibid p.54-55

¹³⁷ Edward B.Fiske and Helen F. Ladd "School Choice in New Zealand-a cautionary Tale" form Choosing Choice: school choice in an International perspertive" Teachers' college Press, p. 45

¹³⁸ D. Owens.(2001) Kiwi-Style. The New Zealand education reforms. Frontier Background Institute <http://www.fcpp.org/publication.php/176>

החינוך הבירוקרטית של המדינה, והסבה את המקורות שנחסכו להשקעה בבתי הספר עצמם, באיכות ההוראה, בטכנולוגיה, בהכשרה טובה יותר של המורים ובתוכניות ניסיוניות להורדת הפערים בין המיעוטים הניו-זילנדים. רמת ההישגים במערכת החדשה הראתה בסך הכל תוצאות משביעות רצון: חל שיפור בהישגי התלמידים הניו-זילנדים במבחנים בינלאומיים, לדוגמה באופן משמעותי במתמטיקה. במיצוב מבחני פיזה ניו זילנד נמצאה ב-2006 במקום הרביעי בין המדינות שדורגו.¹³⁹ מוקדם להסיק אם רמת ההשקעה וההתערבות של הממשלה תצמצם את הפער של התלמידים המאורים, אך ישנן ראיות חיוביות,¹⁴⁰ אם כי לפי מבחנים בינלאומיים (כדוגמת פיזה) נותר פער גדול בין הישגי החינוך של המאורים ללא מאורים.¹⁴¹ חשש אחר שהתעורר בניו זילנד הוא של היווצרות קרעים חברתיים, מכיוון שהאוטונומיה התרבותית יוצרת נרטיבים היסטוריים שונים, ולימוד שתי שפות שונות יוצרת בידול.

השכלה גבוהה

לעומת הרפורמה שתוארה לעיל, הניסיון להפריט את האוניברסיטאות הציבוריות, במטרה מוצהרת להכניס שיקולי שוק והתייעלות, לא זכה לתמיכה דומה. מטרת הרפורמה לא הייתה רצון לחזק את מוסדות ההשכלה הגבוהה ולהעניק להם עצמאות רבה יותר, מכיוון שבניו זילנד האוניברסיטאות היו עצמאיות יחסית גם לפני הרפורמה, למרות ההישענות על תקציב המדינה. מסוף המאה ה-19 ועד 1961 הייתה אוניברסיטה אחת "New Zealand University" וארבע מכללות באזורים שונים. ב-1961 הוענקה עצמאות לארבעת המכללות שהפכו לאוניברסיטאות ציבוריות. בשנות ה-60 הוקמו אוניברסיטת וואיקטו (ללימוד התרבות המאורית) ואוניברסיטת מאסי, כך שבשנות ה-90 היו בניו זילנד שש אוניברסיטאות ציבוריות עם אוטונומיה ניהולית, ללא אוניברסיטאות פרטיות מתחרות.¹⁴² בדומה לנהוג באנגליה, היו גם מכונים טכנולוגיים (polytechnic) ובתי ספר לחינוך שמומנו ישירות על ידי משרד החינוך והיו פחות עצמאיים. ב-1950 הוקמה (ה-UCG University Grants Committee) שהופקדה על הקצאת תקציב המדינה לאוניברסיטאות לתקופה של חמש שנים מראש. סטודנטים שילמו שכר לימוד אחיד ונמוך יחסית (1250 דולר בשנה עד 1989), עם אפשרות לקבל מלגות לא על בסיס של צורך כלכלי.¹⁴³ כנהוג במדינות אחרות, האוניברסיטאות נחשבו לאליטיסטיות ולא ענו לביקוש ההולך וגובר לתואר אקדמי.

ב-1987 החליטה ממשלת הלייבור לבטל את ה"אליטיזם של האוניברסיטאות", ולהגדיל את מספר הסטודנטים, בשאיפה להעניק שוויון הזדמנויות ללא חסמים ואפליות לכלל האוכלוסייה, עם דגש על מיעוטים. במקביל, ובדומה לרפורמות האחרות, שאפה הממשלה לצמצם עלויות ולפתוח שוק תחרותי בהשכלה הגבוהה, תוך התייחסות כלכלית אל הסטודנטים

¹³⁹ http://www.nzinstitute.org/index.php/nzahead/measures/educational_achievement1/

¹⁴⁰ **ידוע** נאמר כי מספר הסטודנטים המאורים המסיימים עם תעודת בגרות קפץ מ-28.8% ב-2003 ל-43.9% ב-2007. כן צויינו עוד הישגים של משרד החינוך מבחינת נוכחות בכיתה, מספר הלומדים באוניברסיטה והישגים בלימודים של תלמידים מאורים:

<http://tvnz.co.nz/national-news/full-un-report-children-s-rights-in-nz-4004135>

¹⁴¹ http://www.maxim.org.nz/files/pdf/policy_paper_maori_education.pdf

¹⁴² ב-1990 נוסדה עוד אוניברסיטה בלינקולן. אוניברסיטה ציבורית נוספת בשם אוקלנד ללימודי טכנולוגיה הוקמה בשנת 2000, כך שבסה"כ ישנן היום שמונה אוניברסיטאות בניו זילנד.

¹⁴³ Ivan Snook (1991) Policy Change in Higher Education: The new Zealand experience from Higher Education Volume 21 number 4, p. 623-624

כצרכנים לכול דבר. ב-1988 אימצה הממשלה את דו"ח הוק (Hawke) שהמליץ על ריבוי מוסדות להשכלה גבוהה, העלאת שכר הלימוד, תקצוב האוניברסיטאות לפי מספר התלמידים, והתייחסות שווה לכול מוסדות ההשכלה הגבוהה באופן זהה (ביטול "המונופול האוניברסיטאי").¹⁴⁴ ההמלצה היחידה שהממשלה לא קיבלה הייתה הענקת זכות למוסדות השונים לקבוע את רמת שכר הלימוד באופן דיפרנציאלי. ב-1990 בוטלה שיטת התקצוב הקודמת של ה-UCG וגובה השתתפות הממשלה נקבע לפי מספר הסטודנטים. המבנה השתנה: ראשי האוניברסיטאות הפכו למעין מנכ"לים (הם כונו Chief Executive Officers), וקיבלו אחריות למינוי הסגל האקדמי. השיטה אכן גרמה לתחרות בין המוסדות על משיכת סטודנטים לשורותיהם, לרבות השקעה חסרת תקדים במסעות פרסום. התחרות גרמה גם להורדת הסטנדרטים בדרישות מהסטודנטים, עפ"י רוב, במוסדות הלא אוניברסיטאיים. בה בעת, הנגישות להשכלה גבוהה גדלה ומספר הסטודנטים גדל באופן דרמטי מ-120,000 ב-1985 לכ-283,000 בשנת 2000.¹⁴⁵

המפלגה הלאומית שעלתה לשלטון ב-1990 החליטה להעמיק את הרפורמה על ידי הגדלת השתתפות הסטודנטים בשכר הלימוד (1300 דולר ב-1991), ואיפשרה למוסדות לקבוע לעצמם את רמת שכר הלימוד. בפועל ההחלטה הייתה כי המדינה תממן כ-75% מתקציב המוסדות והשאר יבוא מהכנסות עצמיות. כתוצאה מכך, חלה עליה בשכר הלימוד ב-100% בין 1992 ל-1997.¹⁴⁶ במקביל המשיכה הממשלה לצמצם את תקציב ההשכלה הגבוהה. בשנים 1991 ל-1999, מימון המדינה לתלמיד פחת ב-2.8% מדי שנה, כך שלפי נתוני ה-OECD (1998) ההשקעה לתלמיד בניו זילנד הייתה נמוכה מהממוצע במדינות האחרות.¹⁴⁷

הממשלה ניסתה ליזום רפורמה נוספת ב-1997-1998, שמטרתה המוצהרת הייתה להעלות את רמת האוניברסיטאות, אך הסטודנטים הבינו כי הכוונה היא להעלות שוב את שכר הלימוד ולהפריט לגמרי את האוניברסיטאות. אלפי סטודנטים יצאו לרחובות והשתתפו בהפגנות אלימות שבהן נפצעו רבים ונעצרו כ-90 סטודנטים על ידי המשטרה.¹⁴⁸ בסופו של דבר, הרפורמות המתוכננות בהשכלה הגבוהה לא יצאו אל הפועל.

ב-1999 הקימה ממשלת הלייבור ועדה לבדיקת החינוך העל-תיכוני (TEAC) שהייתה לה מטרה שאפתנית לשנות את המבנה האוניברסיטאי. הוועדה חקרה את הנושא במשך תקופה ממושכת (2000-2002), ואחת ממסקנותיה הייתה כי המודל הקיים הוא תחרותי מדי. עם זאת התקווה כי הוועדה תהפוך את הרפורמה של 1989 לא התממשה. הוועדה המליצה לשנות את שיטת התקצוב ולהכניס בה מימד של איכות ומצוינות במחקר ובהוראה. כן הומלץ על הפחתה הדרגתית של שכר הלימוד ובעקבות כך, סטודנטים כבר לא נדרשו להתחייב להלוואות גבוהות

¹⁴⁴ M. McLaughlin (Feb 2003) Report prepared with funding from the sponsors of the Ian Axford (New Zealand) Fellowships in Public Policy, p. 21

<http://www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/mcLaughlin.pdf>

¹⁴⁵ Ibid, p.34

¹⁴⁶ C. Beresford and P. Brown (3 November 1997) New Zealand Students: "Don't Privatize Education" in the *Militant* Vol. 61, no. 38 (3 November 1997)

¹⁴⁷ J. Codd (2001) Tertiary education policy : TEAC and beyond, New Zealand Annual Review of Education , Wellington School of Education p.36

¹⁴⁸ C. Beresford and P. Brown (3 November 1997) New Zealand Students: "Don't Privatize Education" in the *Militant* Vol. 61, no. 38 (3 November 1997)

מהבנקים שדרשו מהם לשלם ריבית גבוהה.¹⁴⁹ לסיכום, ממשלת הלייבור ניסתה בשנת 1999 לתקן את הליקויים של הרפורמה שהיא הנהיגה ב-1984-- שעיקרה היה לא הפרטה או שינוי מהיסוד - אלא שינוי מבני, הנהגת תפישה עסקית וצמצום מימון המדינה.

בריאות

מדינת הרווחה הניו זילנדית הונהגה בתקופת שלטון הלייבור בין 1935-1949, על-פי מודל שמקורו בבריטניה. המאפיין העיקרי בתחום הבריאות הוא שמרבית המימון בא מהממשלה. הרופאים הם למעשה עובדי מדינה (תשלום מיסים) ורוב בתי החולים הם ציבוריים. ב-1938 נחקק חוק ה-Social Security Act שהקים את הביטוח הלאומי האוניברסאלי ואת מערכת הבריאות הממשלתית. עם זאת, מערכת הבריאות לא הייתה לגמרי מולאמת, בגלל דרישת הרופאים המומחים לשיטת שכר דיפרנציאלית שתאפשר קבלת חלק מהתשלום ישירות מהלקוחות. המערכת שהוקמה התבססה על מימון משולב של הממשלה והאזרחים. לדוגמה, הוצאות הממשלה מכלל ההוצאות על בתי חולים ציבוריים היה כ-100%, על תרופות 72%, ולעומת זאת 52% להוצאות רופא רגיל.¹⁵⁰ עד הרפורמה של **שנת?**, מערכת הבריאות הניו זילנדית הייתה ריכוזית עם בירוקרטיה ענפה ומסורבלת למדי. בראשה עמד משרד הבריאות, ומתחתיו כ-30 ועדות רפואיות (Hospital Boards) שבנו את בתי חולים האזוריים, העניקו ציוד לבתי החולים וגם פיקחו על בתי חולים פרטיים. כמו כן באחריותו היו 230 רשויות אזוריות שהיו מופקדות על בריאות הציבור בתחומיהן¹⁵¹. עם זאת, ראוי לציין שהציבור היה שבע רצון בדרך כלל ממערכת הבריאות בניו זילנד.

כמו במדינות מפותחות אחרות ומאותן סיבות, הוצאות המדינה לבריאות הלכו וגדלו והממשלה חיפשה דרכים להפחיתן. הוקמו ועדות והדוח של ה-A health service for New Zealand ב-1975 המליץ לעשות מהפכה מבנית במערכת הבריאות על-ידי הקמת מועצות בריאות אזוריות שתהיינה מופקדות על מערכת הבריאות באזור ותנהלנה אותה על בסיס עסקי יותר. בידיהן יהיו לדוגמה גם הניהול של שירותי הבריאות הבסיסיים (primary health care), גיוס הרופאים ושכרם, ועוד. היוזמה עוררה התנגדות ורק ב-1983, שנה לפני עליית הלייבור לשלטון ב-1984, הוקמו שתי יחידות כפרויקט ניסיוני, מתוך 14 היחידות.

ממשלת הלייבור החלה ליישם את ההחלטות של הממשלה הקודמת והשלימה את הקמתן של כל 14 מועצות הבריאות האזוריות עד שנת 1989. בדומה לרפורמות אחרות, היחידות הללו נדרשו לדיווח כלכלי על תוצאות פעולתן בשטח על-פי הכתוב בהסכם מ-1989 שנחתם עם הממשלה (New Zealand health Charter 1989). משרד הבריאות שהתרוקן מתוכן, צומצם והפך בהדרגה לגוף מיעץ ומפקח על היחידות המקומיות החדשות. הממשלה קבעה את תקציב המועצות האזוריות לפי מספר האנשים באותו אזור (ולא לפי סוג השירות) כדי להגביל את הוצאות הממשלה. בהתאם לכך חלה ירידה משמעותית בהוצאות הבריאות הממשלתיות: ב-

¹⁴⁹ J. Codd (2001) Tertiary education policy : TEAC and beyond, New Zealand Annual Review of Education , Wellington School of Education p. 34-36

¹⁵⁰ Colleen Flood (2003) "The Reform Health Care Allocation Systems in the US, the Netherlands , New Zealand and the UK" from International Health Care Reform, P.76

¹⁵¹ <http://www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/ResearchPapers/e/d/1/00PLSocRP09031-New-Zealand-health-system-reforms.htm>

1980 הן הגיעו ל-88% מכלל הוצאת הבריאות וב-1991 הן ירדו ל-82.2%¹⁵². עם זאת, בניגוד לרפורמות אחרות שנעשו באותה תקופה, השינויים במערכת הבריאות נעשו בקצב איטי, בעיקר משום שממשלת הלייבור היססה לגבי דרכי היישום של הרפורמה, ולא העניקה לה משמעות אידיאולוגית¹⁵³.

עם עליית המפלגה הלאומית לשלטון היא קידמה, ב-1993, רפורמה מקיפה נוספת ויוצאת דופן במערכת הבריאות. הסיבה העיקרית הייתה טענת הממשלה כי ההוצאות הממשלתיות לבריאות עלו באופן לא פרופורציונאלי בין השנים 1980-1991 מ-1.1 מיליארד ל-3.8 מיליארד דולר ניו-זילנדי. הנתונים שנויים במחלוקת¹⁵⁴, אך השינויים העיקריים שתוכננו הם אלה:

ראשית, לבצע הפרדה מוחלטת בין גוף הניהול לגוף המממן והשתתת המערכת על בסיס עסקי. המימון הממשלתי יינתן לארבע סוכנויות בריאות (Regional Health Agency-RHA) שיתחרו ביניהן על קניית השירותים הרפואיים. בהתאם לכך מועצות הבריאות הפכו ל-23 יחידות עסקיות בשם Crown Health Enterprises, שבראשם מנכ"לים מהמגזר העסקי. ממשד הבריאות ניטלה אחריות הפיקוח על בריאות הציבור והוקמה יחידה אוטונומית חדשה Public Health Commission. נוצר מבנה מפוצל ומסובך (ראו תרשים), שבו רשויות ממשלתיות מתחרות ביניהן ועם רשויות לא ממשלתיות.

שנית, בדומה לניסיון הרפורמה בהשכלה הגבוהה, הומלץ לפתוח את מערכת הבריאות (הפרטית והציבורית) לתחרות ולבטל את "הפריבילגיות" של הסקטור הציבורי. ההמלצה יושמה באופן חלקי. היחידות האזוריות – Regional Health Agencies- RHA - הפכו לגוף צרכני יותר מאשר לגופים ממשלתיים, ולא הבדילו בין שירותים המסופקים על ידי המגזר הציבורי או הפרטי.

שלישית, הוצע להעלות את התעריפים שהאזרחים ישלמו עבור שירותי הבריאות (כולל תשלום עבור בתי חולים ציבוריים), על אף שהממשלה עדיין תישאר המסבסד העיקרי של המערכת הציבורית. הצעה זו יושמה רק בצורה חלקית, כפי שנראה בהמשך.¹⁵⁵

יישום הרפורמה נתקל בקשיים בלתי צפויים. רבים מחברי הממשלה התנגדו מחשש לביקורת ציבורית חריפה. רובו הגדול של הציבור הניו זילנדי התנגד מלכתחילה לאופי המסחרי של הרפורמה ולשינוי במערכת הבריאות וראה בה (בדומה לתחום החינוך) ניסיון להפריט את הבריאות הציבורית. גם בתוך מערכת הבריאות הייתה גם התנגדות, בעיקר לשינויים שהממשלה כפתה על מערך כוח האדם בדרגים הגבוהים. ההתנגדות הציבורית החריפה ביותר הייתה להנהגת תשלומים לבתי החולים הציבוריים והממשלה נסוגה מסעיף זה ברפורמה, מחשש שתפסיד את הבחירות ב-1993, כפי שאכן כמעט קרה.

עלות התוכנית שיושמה הייתה גבוהה בהרבה מהמצופה ואפקטיבית פחות מכיוון שהמנהלים החדשים לא הוכיחו את עצמם לרוב. לכך נוספו עלויות ביצוע גבוהות בשל הפיצול בין הרשויות השונות, בעיקר בין הרשויות המממנות לרשויות המבצעות את השירות. (לדוגמה, תלונות מבתי החולים כי שילמו עבור ציוד רפואי, שהרשויות המממנות לא אישרו בסופו של דבר).

¹⁵² Colleen Flood (2003), p.77

¹⁵³Parliamentary Library Research Paper (April 29, 2009) New Zealand Health System Reform P.5-6

¹⁵⁴ Colleen Flood(2003), p.75

¹⁵⁵ Colleen Flood(2003)

הציבור חש שלמרות שהוא משלם יותר עבור שירותי הבריאות הציבורי - הוא לא רואה שיפור ברמת השירות.

ב-1996 הלחץ הציבורי נשא פרי ומפלגת הימין נאלצה להסכים לדרישות מפלגת Alliance, ולצמצם את רפורמת הבריאות. ארבעת הרשויות האזוריות אוחדו לגוף מימון אחד, בוטל האופי המסחרי של רשויות בתי החולים וניתן טיפול חינוך לילדים מתחת לגיל שש. ב-1999, מפלגת הלייבור הקימה קואליציה עם אליאנס, והוחלט לבטל את כל השינויים המבניים של הרפורמה במערכת הבריאות שנעשו ב-1993, ולהחזירה למבנה הקודם. המימון חזר למשרד הבריאות, ורשויות הביצוע Crown Health Enterprises הוכפפו שוב לפיקוח נציגים ממשלתיים של ה-Health Boards.

לסיכום, נראה שניו-זילנד עדיין לא עלתה על דרך המלך באשר לתיפקודה של מערכת בריאות יעילה - ונתרו כשלים שהועצמו עם הזמן כתוצאה מהרפורמה של 1993.¹⁵⁶ הממשלה עדיין מתקשה לנהל מדיניות אחידה במערכת שהיה בה מאז ומתמיד פיצול בין שירותי הבריאות הבסיסיים (primary health care), שמלכתחילה היו פרטיים יותר, לבין שירותי בתי חולים (secondary health care) שהיו ציבוריים יותר. לדוגמה, לאחר הרוויזיה מהרפורמה של 1993 לא ידוע מה יעלה בגורלם של בתי החולים הפרטיים שפרחו לאחר הרפורמה וכיצד ישולבו במערכת הבריאות החדשה.

סיכום: ניו זילנד

המשבר הכלכלי הוא הזרז שדחף את ניו זילנד, בדומה לצרפת, להנהיג את השינוי. עם זאת, ההסבר כי המשבר הוא שגרם לפנות לאידיאולוגיה ניאו-ליברלית ולכלכלת שוק, הינו חלקי בלבד, בעיקר משום שגם ממשלת השמאל בנוי זילנד החליטה לבצע רפורמות רחבות היקף שחלו על כל המגזרים, החל מחברות ממשלתיות שהיו מופקדות על התשתיות, וכלה בשירותי החינוך והבריאות. בניגוד לפרשנויות הגלובליות הנפוצות בנוגע לניו זילנד, הסבנו את תשומת הלב למשבר הזהות העמוק באותן שנים, ולהתפוררות המערכת הכלכלית הניו-זילנדית למול עולם משתנה. ניו-זילנד חוותה בשנות ה-50 וה-60 שינויים היסטוריים וכלכליים עמוקים - התערעורת הקשרים עם בריטניה, התגברות המחלוקות בין הימין לשמאל לגבי הזהות הניו-זילנדית, והניסיונות הבלתי מוצלחים להמריץ את התעשייה בתחום האנרגיה. כל אלה הביאו למשבר אמון לגבי האפשרות להמשיך את מדיניות הרווחה כפי שהייתה נהוגה קודם לכן.

כמו כן, בניגוד לתפיסות השגורות, תהליך ההפרטה בניו-זילנד לא היה סדיר ואחיד מתחילתו עד סופו. הוא אמנם הקיף סקטורים רבים, אך היה גם תהליך של ניסוי וטעייה ביישום הרפורמות. במשך 15 שנים עקבה הממשלה אחר השינויים במדיניות ששינו לחלוטין את המבנה הכלכלי של המשק, ולאור זאת החליטה על שינויים במדיניות, לעיתים תכופים וחפוזים. הניסוי התחיל עם בחירת מפלגת הלייבור ב-1984, לאחר שהממשלה הסירה רגולציות בסחר ובשוק הפרטי וגרמה לכך שמערכות ישנות החלו לקרוס. בהמשך החל תהליך של קורפורציה (1986-1987), שינוי רדיקלי במבנה הפנימי של היחידות הציבוריות כדי שהן ינהגו כחברות פרטיות.

¹⁵⁶ Brian Easton (November 2002) "The New Zealand Health Reforms in Context" Applied Health Economics and Health Policy
<http://www.eastonbh.ac.nz/?p=35>

המבנה הכלכלי בניו זילנד לפני הרפורמה היה כה ריכוזי, עד כי מרבית יוזמי הרפורמות חשו נוכח תחילת קריסתן של מערכות כלכליות וחברתיות באותן תקופה - כי אין להם ברירה ועליהם לבנות את הבסיס הכלכלי של ניו-זילנד מן היסוד.

אמצעי נוסף לפירוק המבנה הריכוזי של כלכלת ניו זילנד היה ביזור סמכויות לרשויות המקומיות. המטרה הייתה להשיג תחרותיות גדולה יותר במשק, להרחיב את חופש הבחירה של הפרט, ולהבטיח שקיפות רבה יותר במוסדות השלטון. התוצאות החיוביות גרמו לממשלה להמשיך את תהליך הקורפורציה בעוד מגזרים ובעוד רשויות מקומיות. המפלגה הלאומית המשיכה באותו כיוון, אך מדיניותה הכלכלית נשענה על מניעים יותר נאו-ליברליים, ומכאן החלטתה להעמיק ולהרחיב את ה"ניסוי הניו-זילנדי" במשמעותו הרחבה. היא שאפה לא רק להתמודד עם משבר כלכלי, אלא גם להפריט את מרבית החברות הממשלתיות וליישם את הרפורמה גם בסקטורים ציבוריים שנחשבו מוצלחים מבחינת הניהול. בהתאם לכך ננקטה גישה חדשנית, יש שיאמרו קיצונית - בתחום של הפרטת כלל החברות הממשלתיות והפרטת חלקים גדולים של ספקי התשתית, שהיו בעבר הרשויות המקומיות. גם בתחומים חברתיים - החינוך והבריאות - ניסתה הממשלה לפרק את המערכות הקודמות ככול הניתן, ולהשתית אותן על תמריצי שוק של סקטור פרטי עסקי.

התהליך הופסק לאחר 15 שנים והחלה חשיבה מחודשת לגבי הרפורמה כולה, מכיוון שתהליך ההפרטה שהיה אינטנסיבי, בעיקר ברשויות המקומיות ובמערכת הבריאות, גרם למורת רוח ציבורית חזקה. הציבור עייף מניסיונות הרפורמה התכופים ומתוצאותיה, ודרש לעצור את ההפרטה ובמקרים רבים אף להפוך את הגלגל. למרות זאת, מפלגת הלייבור בחרה את דרך האמצע ולמעשה השלימה עם המבנה הכלכלי שהתגבש, וניסתה לתקן כשלים ספציפיים שקרו לאחר ההפרטה. היו חברות שהולאמו מחדש דוגמת אייר ניו זילנד וחברת הרכבות, אך אלו היו ההלאמות היחידות באותה תקופה והן נבעו מהחשש לפשיטת רגל או קריסת מערכות. תמורה גדולה נוספת הייתה ההחלטה להחזיר את מערכת הבריאות למה שהייתה ב-1993 (אך לא חזרה ל-1983); והשינוי החלקי במערכת החינוך (כגון שיטת מימון האוניברסיטאות). מעבר לכך, מפלגת הלייבור הנהיגה דגשים אחרים בתוך המערכות הקיימות ופיקוח רב יותר כדי שלא ייווצר שוק פרוץ (דוגמת שוק החשמל, או מדיניות המימון של הממשלה כלפי האוניברסיטאות). כיום ממשלת ימין ממשיכה באותו הקו, עם סבסוד ממשלתי מועט יותר, אך ללא שינויים מהותיים - לא בתחום של חזרה להפרטה או הלאמה מחודשת.

תוצאות הרפורמות בניו-זילנד שנויות במחלוקת. מצד אחד, בתחומים כמו תהליך הקורפורטיזציה של חברות ממשלתיות (בתחילת התהליך), וכן השינויים המבניים הראשונים במערכת הבריאות והחינוך - ניכרו תוצאות חיוביות כגון התייעלות חלקית של המערכות, שקיפות גדולה יותר והערכות טובה יותר בתוך מערכת כלכלית מודרנית הפתוחה לסחר. סביר להניח כי מעמדה של ניו זילנד כאחת המדינות המודרניות והמפותחות בעולם עם איכות חיים טובה, לא היה מושג עם המערכת הכלכלית כפי שהתנהלה עד אמצע שנות ה-80. כמו כן, בחברה הניו-זילנדית, המדגישה את דבקותה ברב-תרבותית, חלק מהרפורמות בתחום החינוך, עודדו יתר אוטונומיה תרבותית ותרמו לדמוקרטיזציה של בתי הספר והאוניברסיטאות. הרפורמות תרמו גם להתייעלות של המערכת הרפואית ולחיזוק השלטון האזורי.

מצד השני, הרפורמה עוררה, בעיקר בשלביה המאוחרים, מחלוקת ציבורית קשה. אין הוכחות לכך שרפורמות אכן גרמו להתייעלות כלכלית בסקטורים השונים ולעיתים קרובות השירות שניתן לציבור הורע. במהלך הרפורמה התגלו כשלי שוק ניכרים במספר רב של סקטורים

כמו בתחום החשמל, שבו הציבור נאלץ לשלם יותר עבור שירות פחות איכותי. בסקטורים אחרים הדבקות בניהול עסקי לא הוכיחה את עצמה והתגלו בעיות קשות דווקא בניהול מערכות מורכבות לאחר ביצוע ההפרטה. טענה נוספת הייתה שבניגוד לצרפת, התעשייה הניו-זילנדית לא הרוויחה מהרפורמה כלל ועיקר, מכיוון שההפרטה גרמה לכך שהיא לא יכלה להתמודד עם כניסתם של קונגלומרטים בינלאומיים ועל כן תעשיות מקומיות רבות נעלמו כמעט לחלוטין. תחושה רווחת נוספת שלא ניתן להוכיחה היא שהרפורמה הרחיבה את הפערים החברתיים והתרבותיים. ממשלות מפלגת הלייבור והמפלגה הלאומית האחרונות, הגיעו למסקנה דומה כי מוצו היתרונות שהשיגו הממשלות הקודמות בהפרטת השוק ולכן הדגש צריך להיות על המשכת כלכלת שוק, אך עם מנגנונים רגולטוריים חזקים יותר שימנעו כשלי שוק לטווח הארוך.

מסקנות

תהליכי ההפרטה בצרפת ובניו-זילנד הושפעו מאוד מתהליכים גלובליים וכלכליים, ביניהם "סוף עידן הזהב" של שנות ה-50 וה-60. שתי המדינות חוו תופעות גלובליות דומות בנקודת זמן דומה: משבר כלכלי שהוא תולדה של משבר נפט, משבר זהות עמוק שהתרחש בשתי המדינות כתוצאה מהמלחמות, משברים פוליטיים שהתרחשו כעבור 20 שנים של מדיניות חוץ יציבה מתום מלחמת העולם השנייה, חלחול של אידיאולוגיה ליברלית/ניאו-ליברלית לפוליטיקה המקומית ועידן של גלובליזציה/אירופיזציה שגרם לשתי המדינות לנוע אל עבר מדיניות יותר נאו-ליברלית. עם זאת, תהליך ההפרטה לא היה מנותק מהתרחשויות בזירה המקומית ועל כן בשתי המדינות הוא היה שונה מאוד מהמודל הניאו-ליברלי שצמח בארה"ב או בבריטניה. בנוסף, היו הבדלים משמעותיים בתהליך ההפרטה של שתי המדינות שלדעתנו נעוצים בתלותן בתהליכי הגלובליזציה. נסכם בלוח את ההבדלים העיקריים שתיארנו בפרק זה.

מדינות	צרפת	ניו זילנד
לפני ההפרטה	אימפריה לשעבר שכוחה היחסי בעולם נחלש מול מעמדה העולה בארצות הברית ועלייתה של ברית המועצות כגוש. ב-1951 חותמת צרפת על חוזה סחר עם 6 מדינות באירופה ובהדרגה הינה חלק מהאיחוד. הנסיגה מאלג'יריה מסמלת סופה של תקופה. עד אמצע שנות ה-70 מדינה ריכוזית מאוד, עם אידיאולוגיה גוליסטית מובהקת. לאחר מלחמת אלג'יריה ועזיבתו של דה-גול את הפוליטיקה, חל בהדרגה שינוי לכיוון הליברלי במדיניות החוץ והפנים של צרפת, בעיקר לאחר היבחרותו של ז'יסקאר דסטאן, כולל חלחול של רעיונות נאו ליברליים. המשק הכלכלי הצרפתי הוא ריכוזי מאוד: חלקו הגדול נשלט על ידי המדינה ומשפחות מועטות. הקשר בין הפוליטיקאים למשפחות חזק מאוד גם דרך קשרי משפחה וגם דרך	קולוניה בריטית לשעבר עם קשרים פוליטיים וכלכליים ומסחריים הדוקים גם לאחר הפיכתה למדינה עצמאית. בהדרגה היא קושרת ברית פוליטית, חוץ וסחר גם עם מדינות אחרות: ארצות הברית, אוסטרליה ודרא"פ. תוצאותיה של מלחמת וייטנאם, מדיניות החוץ של בריטניה בתקופת תאצ'ר והאפרטהייד בדרא"פ, גורמים לפוליטיקאים רבים מהשמאל לפקפק בהמשך מדיניות חוץ זו. אחת ממדינות הרווחה הראשונות אך מתקשה להתמודד עם משבר הנפט נוכח תלותה בעולם. לאחר ניסיונות לא מוצלחים מצד הממשלה להתמודד עם המשבר, מגיעה ההכרה כי על ניו זילנד לאפשר פתיחת הסחר ליבוא גם כדי לקדם את היצוא שלה. משק שמורכב מאיגודים ששולטים על מחיר

<p>וכמות התוצרת שאותם הם מיצרים. רבים מהאיגודים הם עצמם חלק מהסקטור הציבורי. על כן, ישנן הרבה רגולציות שנועדו לתת עדיפות לתעשייה ניו-זילנדית ולעדיפות של תעשייה הנמצאת בידי הממשלה מאשר תעשייה שאיננה ממשלתית.</p>	<p>לימודים. בנוסף, ישנה פעילות מועטה בשוק ההון וכוחן היחסי של התעשיות הצרפתיות הגדולות נחלש יחסית למדינות אחרות. הסקטור הציבורי נשלט עד אמצע שנות ה-70 בצורה ישירה על ידי המדינה. עם זאת ישנו תהליך של פריפריזציה.</p>	
<p>מכיוון שצעדי הפרטות נעשו בשלבים, השאיפות השתנו במהלך השנים:</p> <ul style="list-style-type: none"> • שאיפה להפוך את התעשייה של ניו זילנד ליותר מודרנית ו"חסינה" מפני המדיניות של פתיחת ניו-זילנד לגלובליזציה וליברליזציה ב-1987- ועל כן החלטה כי עליה לפעול לכך שהסקטור הציבורי יחקה את התנהגות השוק הפרטי • שאיפה לקבל תמלוגים נאים למדינה בדרך קלה שאיפה להפריד בין הניהול הפוליטי לביצוע הפרטי. בנוסף שאיפה להקטין את נתח הסקטור הציבורי כדי לעודד שוק תחרותי יעיל. • להפוך את ניו-זילנד לגלובלית, כדרך להתמודד עם המכשולים שיש לנו-זילנד כמדינה קטנה ומרוחקת. • ה"מוטו העיקרי" של ממשלות ניו זילנד עד 1999 הוא כי ההפרטה נחוצה לכלל הסקטורים בהיקף רחב וכי אין ברירה אחרת "There is no other Way". ב-1999 הממשלה בחרה לערער על הקביעה הזו ובעשר השנים האחרונות נעשה ניסיון לבדוק את השלכות ההפרטה ולתקן ליקויים. 	<p>דאגה מכך שה-National Champions נחלשו באופן יחסי לשאר המדינות המערב. ישנם גם אינטרסים פרטיים לעזור ל"חברים" מן התעשייה.</p> <p>שאיפה של צרפת לחזור שוב לדרך המלך ולהיות אחת מהמדינות החזקות במערב מבחינה כלכלית בעיקר בעידן של יצירת גוש סחר אירופאי</p> <p>שאיפה לקבל תמלוגים למדינה בדרך קלה רצון לתת לשוק הפרטי, למוניציפאליות ולמוסדות ציבוריים יותר סמכויות, אך לא לשחרר לגמרי את אחראיות המדינה.</p> <ul style="list-style-type: none"> • עם זאת ה"מוטו העיקרי" של ממשלות צרפת השונות הוא כי לצד רפורמה נדרשת של השוק, צרפת כמדינה לא מוותרת על הפיקוח או על תפקידה כמדינה הנותנת שירות לאזרחיה, בעיקר במגזר הציבורי. 	<p>הסיבות העיקריות להפרטה</p>
<ul style="list-style-type: none"> • שינוי מהפכני בכל המשק הניו זילנדי ובכל הענפים: הפיכתם של נדבכים רחבים של מרבית האגפים הממשלתיים לחברות תחרותיות דרך פיצולם לחברות ממשלתיות קטנות, 	<ul style="list-style-type: none"> • מכירת הפירמות הגדולות, אך לא פיצולן. • הפרטות לצד פיקוח: הקמת רשויות רגולטוריות שישמרו על האינטרסים הממשלתיים ושל החברות הלאומיות 	<p>שיטת ההפרטה</p>

<p>דה-רגולציה מאסיבית כדי לעודד תחרות, יצירת אווירה עסקית יותר כדי להחדיר מוטיבציה לחברות החדשות להפוך לתחרותיות, כולל הענקת הטבות לחברות זרות שהשקיעו בניו זילנד כדי להעלות את רמת התחרות במשק.</p> <ul style="list-style-type: none"> מתחילת שנות ה-90 יש שאיפה כי גם הסקטור הציבורי המעניק שירותים ציבוריים גרידא יתנהג כמו הסקטור הפרטי - פיצול הסקטור הציבורי, הפרדה בין גורמי הניהול למבצעים, העברה מירבית של הניהול לגורמים אחרים (הורים), יחידות בתוך אגף הבריאות) במקום הממשלה, והקמת מנגנונים שייצרו אוירה יותר "עסקית" (לדוגמה דרך מינוי אנשים מתוך האגף העיסקי במערכת הבריאות הציבורית). 	<p>(ובשל כך גם האינטרסים הלאומים של צרפת בתהליך ההפרטה). מצד אחד הגבלת הפירמה על ידי פיקוח על מחירים שמטילות הפירמות על הצרכנים. מצד שני, הענקת יתרונות חקיקתיים לחברות שהופרטו כדי שיתרחבו ויהיה יתרון להם יתרון ביצוא ביחס לחברות לא צרפתיות.</p> <ul style="list-style-type: none"> אין כוונה להפריט את הסקטור הציבורי מכיוון שלפי האמונה בצרפת תפקיד המדינה לספק את השירותים הללו. עם זאת כתוצאה מפריפריזציה, יש צורך גובר לרכישת תואר וצורך להגביל את תקציב הבריאות במשאבים, ועל כן המדינה מוותרת בהדרגה על אחריותה / מימונה בתחומים מסוימים, ומעניקה יותר אחראיות בניהול / מימון לרשויות / אוניברסיטאות / אזרחים בניהול המוסד, מכפי שהיה בעבר. 	
<ul style="list-style-type: none"> חיובי: הבירוקרטיה ברוב המקרים צומצמה, דבר שעודד ברוב המקרים את התייעלותן של חברות ואווירה עסקית יותר. כתוצאה מהרפורמה ניו-זילנד הפכה מודרנית יותר ומוקד בינלאומי להשקעה. ישנה טענה מצד מצדדי ההפרטה כי ההפרדה שנעשתה בין הגוף המתכנן/פוליטי לגוף המבצע, מנעה שחיתות וכניסת הפוליטיקה לתוך מתן השירותים הציבוריים. שלילי: מרבית החברות הממשלתיות לא הרוויחו בטווח הארוך מהמהלך. לעיתים קרובות כחברות קטנות הן התקשו להתחרות בקונגלומרטים בינלאומיים וכמו במקרה של ספקיות החשמל, קונגלומרטים בינלאומיים תפסו את מקומן. אחת הטענות של מתנגדי ההפרטה היא כי הציבור לא 	<ul style="list-style-type: none"> חיובי: חברות ממשלתיות לאחר ההפרטה ברוב המקרים התחזקו מאוד. תהליך ההפרטה העניק להם יתרונות רבים לפנות לקהל יעד מחוץ לצרפת ולהתרחב אף יותר. החברות הללו (והממשלה מהתגמולים שקיבלה) הן המרוויחות מתהליך ההפרטה. מכיוון שהפיקוח הממשלתי לא הוסר לחלוטין, מצדדי ההפרטה טוענים כי הציבור לא הפסיד כתוצאה מהפרטת הפירמות. שלילי: הפרטה "מפלה" בין חברות ממשלתיות ספציפיות. שיטות ההפרטה שהממשלה נקטה בדמות מכרזים והקמת רשויות רגולטריות שחבריה היו בעלי אינטרסים ואף קשרים עסקיים עם בעלי הפירמות - חיזקו את הקשרים הבעייתיים שהיו בלאו הכי בין ההון לשלטון. כתוצאה 	<p>תוצאות ההפרטה</p>

<p>הרוויח מהמהלך מבחינת המחיר או השירות כי חברות ציבוריות פעלו מתוך שיקולים עסקיים ולא משיקולים של טובת הציבור. לבסוף, מתנגדי ההפרטה טוענים כי הפירוק בין יחידות מבצעות לבין היחידות המתכננות, גרמה לעודף בירוקרטיה ולחוסר שיתוף פעולה ועל כן השירות הפך לגרוע יותר - בעיקר בתחום של שירותים מוניציפאליים.</p> <ul style="list-style-type: none"> • בסקטור הציבורי - הניסיון להפריט את רובו נכשל מכיוון שקשה היה ליצור יחידות חינוך ובריאות באווירה עסקית, כמו גם בעקבות התנגדות גדולה של הציבור שגברה באמצע שנות ה-90. בתחילת שנות ה-2000 נערכה רוויזיה בתחום והוחלט לחזור למודל באווירה יותר ציבורית ופחות עסקית. עם זאת, מצדדי הרפורמה מצביעים על כך כי היו לעיתים תוצאות חיוביות, בעיקר בתחום החינוך: חל תהליך חיובי של דמוקרטיזציה של בחינוך, שללא ספק נחוץ במדינה רב תרבותית כניו-זילנד. 	<p>מכך, פרשיות שוחד, מכרזים מוטלים והתעלמות של פוליטיקאים כלפי הפרות שקיימו החברות הגדולות הללו לרעת הצרכן או חברות קטנות אחרות, שכיחות מאוד בצרפת בעיקר בתחומי הרשויות המוניציפאליות, כפי שראינו למשל באספקת שירותי המים.</p> <ul style="list-style-type: none"> • בתחום הסקטור הציבורי ישנה התנגדות ציבורית גדולה מאד להפרטה, גם מסיבות אידיאולוגיות אך גם כי הציבור שעד כה שילם מחיר נמוך על שירותים ציבוריים - מתנגד להפסיק את מתן השירותים הללו. זו הסיבה שלמרות רפורמות מבניות שמשחררות את הממשלה ממימון ואחראיות בתחום החינוך והבריאות - הפרטות ממשיות בסקטורים ציבוריים לא יצאו עדיין לפועל. 	
---	---	--

מההשוואה הנ"ל ניתן ללמוד כי על אף שתהליכי הפרטה התרחשו בשתי המדינות באותה תקופה - הרקע, המוטיבציה, מדיניות ההפרטה והתוצאות - היו כה שונות, עד כי קשה לעיתים לזהות כי שתי המדינות עברו את אותו תהליך שאנו מכנים "הפרטה". בנוסף, קשה לקבוע בוודאות האם ההפרטה בכל אחת מהמדינות נכשלה לחלוטין או הצליחה לחלוטין. הדבר תלוי בדרך שבה יושמה בכל סקטור, ובתגובת הציבור בתקופה בה יושמה בסקטור הספציפי.

ההשוואה חשפה עד כמה השוני בין שני תהליכי ההפרטה בולט יותר מהדימיון. ממצא זה מוכיח עד כמה הניתוח הפרטני הוא מודל פרשני רלוונטי שיש לאמצו בכל דיון על תהליכי הפרטה שעברו מדינות שונות. שיטת ניתוח זו מסבירה בצורה מהימנה יותר את המניעים העיקריים לתהליכי ההפרטה, השיטות השונות שבהן יושמו בסקטורים שונים, ההשלכות הפרטניות וההשלכות הכלליות שאינן חד משמעיות, כאמור.

ביבליוגרפיה

- Barbier, Jean-Claude, & Bruno, Theret. (25-27 September 2000). The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence. Paper presented at the Social security in the global village, Helsinki.
- Barraque, Bernard. (1992). Water Management in Europe : Beyond the Privatization debate. FLUX, 8(7).
- Beresford, Christine, & Brown, Patrick. (1997). New Zealand Students: "Don't Privatize Education". In the Militant Journal (Vol. 61). Retrieved from <http://www.hartford-hwp.com/archives/24/075.html> Website.
- Berne, Michel, & Pogorel, Gerard. (2006). Privatization experience in France. In Hans-Werner Sinn and John Whalley Marko Köthenbürger (Ed.), Privatization Experiences in the European Union. Cambridge: The MIT Press.
- Borkin, Philip. (2006). Past, Present and Future: Developments in New Zealand's Terms of Trade
In New Zealand Treasury (Ed.), Working Paper 06/09. Wellington: New Zealand Treasury
- Boston, Jonathan, & Eichbaum, Chris. (2007). State Sector Reform and renewal in New Zealand: lessons for Governance. Paper presented at the Repositioning of Public Governance – Global Experiences and Challenges, Taipei.
- Boyer, Robert. (2002). Is There A Welfare State Crisis? A Comparative Study of French Social Policy In ILO (Ed.). Geneva: ILO.
- Bright, Penny (2010). Fighting Water Privatization in New Zealand. In The Watchdog website. Retrieved from <http://waterpressure.wordpress.com/2010/06/11/press-release-water-pressure-group-national-day-of-action-against-water-privatisation-saturday-12-june/> website.
- Chomsky, Noam. (1993). What Uncle Sam Really Wants (Fifth ed.). Berkeley, California: Odonian Press.
- Codd, John. (2002). The Third Way For Tertiary Education Policy : TEAC and Beyond. New Zealand Annual Review of Education, 11.
- Daun, Holger. (2006). Privatization, Decentralization and Governance in Education in the Czech Republic, England, France, Germany and Sweden. In Joseph Zajda (Ed.), Decentralization and Privatization in Education: the Role of the State Dordrecht: Springer.
- Davis, Christina L. (2007). A Conflict of Institutions? The EU and GATT/WTO Dispute Adjudication. Unpublished Paper Princeton University. Princeton.
- Dormois, Jean-Pierre. (2004). The French Economy in the Twentieth Century. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, Brian. (2002). The New Zealand Health Reforms in Context. Retrieved from Brian Easton <http://www.eastonbh.ac.nz/?p=35> website.
- Economist online (July 5th 2007). French universities: Shaking them up. A much-needed but still half-hearted set of reforms. Retrieved from http://www.economist.com/node/9441538?story_id=9441538&fsrc=RSS website.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1996). Welfare States Without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familiarism in Continental European Social Policy. London: Sage
- EUbusiness (Producer). (2009). Sarkozy under fire in Europe for 'protectionism' Retrieved from <http://www.eubusiness.com/news-eu/1233941522.08> website.
- Evans, Lewis. (2004). Structural Reform: the Dairy Industry in New Zealand. Paper presented at the APEC high level Conference on Structural Reform, Tokyo.

- Evans, Lewis, Grimes, Arthur, & Wilkinson, Bryce. (1996). Economic Reform in New Zealand: The Pursuit of Efficiency. *Journal of Economic Literature* 34.
- Fiske, Edward B., & Ladd, Helen F. (2000). School Choice in New Zealand-a cautionary Tale. In David N. Plank & Gary Sykes (Eds.), *Choosing Choice: School Choice in International Perspective*. New York: Teachers College Press.
- Fiske, Edward B., & Ladd, Helen F. . (2000). *When Schools Compete: A cautionary Tale*. Washington D.C: The Brookings Institute Press.
- Flood, Colleen M. (2003). The Reform of Health Care Allocation Systems in the US, the Netherlands , New Zealand, and the UK. In Colleen M. Flood (Ed.), *International Health Care Reform: A legal, Economic and Political Analysis*. London: Routledge.
- Foster, Vivien. (2005). Ten Years of Water Service Reform in Latin America-Towards a Anglo French Model. In *Water Supply and Board Discussion Paper Series* (Ed.). Washington DC: World Bank.
- French, Hilary. (2000). *Vanishing Borders: Protecting the Planet in the Age of Globalization* New York London: Worldwatch Institute.
- Gentry, Bradford S., & Abuyuan, Alethea T. (2000). Global Trends in Urban Water Supply and Waste Water Financing and Management: Changing Roles for the Public and Private Sectors. In OECD (Ed.). Paris: OECD Centre for Co-operation with Non-Members (CCNM) Environment Directorate.
- Glachant, Jean-Michel, & Finon, Dominique. (2005). A Competitive Fringe in the Shadow of a State Owned Incumbent: The Case of France. *The Energy Journal*, 26.
- Hall, David. (1999). Electricity Reconstructing, privatisation and Liberalisation: Some International Experiences. In Public Service International Research Unit (PSIRU) reports. London: University of Greenwich.
- Hall, David. (2001a). Private to Public: International lessons of water remunicipalisation in Grenoble, France. In Public Service International Research Unit (PSIRU) reports. London: University of Greenwich.
- Hall, David. (2001b). Water in Public Hands : Public Sector Water Management: a Necessary Option. In Public Service International Research Unit (PSIRU) reports. London: University of Greenwich.
- Harvey, David (Ed.). (2005). *A Brief History of Neoliberalism* (First Edition ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Heddenhausen, Matthias. (2007). Privatizations in Europe's Liberalized Electricity Markets, the Case of United Kingdom, Sweden, Germany and France. In German Institute for International and Security Affaris (SWP) Research Unit of EU Integration paper. This Research paper is part of the project "Understanding Privatization Policies: Political Economy and Wefare Effect", Berlin.
- Jacquillat, Bertrand. (1988). *Nationalization and Privatization in Contemporary France*. Standfort Stanford University
- Kelsey, Jane. (1999). *Reclaiming the Future: New Zealand and the Global Economy*. Wellington: Bridget Williams Books.
- Kerr, Geoffrey N. (2003). Extra-market values and water management in New Zealand. Paper presented at the 2003 Conference (47th), Australian Agricultural and Resource Economics Society, Fremantle, Australia, .
- Kerr, Robert. (1997). Reform of New Zealand's Water Utilities. *The Snail's Pace of Progress*. Paper presented at the AIC 1997 New Zealand Water Management, Auckland.
- Kesler, Jean-François. (2002). L' E.N.A., la société, l'État In Gertrude Schaffner Goldberg and Marguerite G. Rosenthal (Ed.), *Diminishing welfare: a cross-national study of social provision*. Westport: Greenwood Publishing Group.
- Klegg, Hugh Armstrong (Ed.). (1951). *Industrial Democracy and Nationalization*. Oxford: Basil Blackwell.

- Ladner, Matthew, & McTigue, Maurice. (2001). Kiwi-Style. The New Zealand education reforms. In Dennis Owens (Ed.), *Brief Analysis from the Frontier Backgrounder* Winnipeg: Frontier Centre for Public Policy.
- Larner, Wendy. (1997). "A means to an end": Neoliberalism and state processes in New Zealand. *Studies in Political Economy*, 52.
- LaRocque, Norman. (2005). Private Tertiary Education in New Zealand: Evolution and Context. Paper presented at the New Zealand Association of Private Education Providers Conference 2005, Wellington.
- Lee, R.W, & Rivasplata, Charles R. (2001). Metropolitan Transportation Planning in the 1990s: Comparisons and Contrasts in New Zealand, Chile and California. *Transport Policy*, Elsevier, 8.
- Levy, Jonah D. (2010). The return of the State? French Economy Policy under Sarkozy. Paper presented to the 106th Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 2-5 September 2010.
- Lopes, Christina. (2007). Health care in France: facing hard choices. *Canadian Medical Association Journal*, 177(10). Retrieved from <http://www.cmaj.ca/content/177/10/1167.full> website.
- Marshall, Jane. (February 2009). France: Academics strike over job status. In *University World News* website. Retrieved from <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20090130102656262&mode=print> website.
- Maxim Institute online (2006) Current issues in Maori schooling in Policy Paper Education. Retrieved from http://www.maxim.org.nz/files/pdf/policy_paper_maori_education.pdf website.
- McLaughlin, Maureen. (2003). Tertiary Policy Education in New Zealand. In Ian Axford *New Zealand Fellowship* (Ed.), Sponsored by the New Zealand Government. Auckland: New Zealand Ministry of Education.
- McMillan, John. (1998). Managing economic change: Lessons from New Zealand. *The World Economy*, 21(6).
- Meunier, Philip H Gordon and Sophie (Ed.). (2001). *The French Challenge: Adapting to Globalization*. Washington DC: The Brookings Institute.
- Morgan, Bronwen. (2006). Emerging Global Water Welfarism: Access to Water, Unruly Consumers and Transnational Governance. In John Brewer & Frank Trentmann (Eds.), *Consuming Cultures, Global Perspectives: Historical Trajectories, Transnational Exchanges* Oxford Berg Press.
- Nagel, Jack H. (1998). Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand. *British Journal of Political Science*, 28(2).
- Nellis, John. (1999). Time to Rethink Privatization in Transition Economies. Washington DC WB: IFC discussion paper 38.
- Netter, William L. Megginson and Jeffrey M. (June 2001). From State To Market: A Survey Of Empirical Studies On Privatization. Forthcoming, *Journal of Economic Literature*.
- New York Times online. (1990). New Zealand Bank Bailout. Retrieved from <http://www.nytimes.com/1990/11/06/business/new-zealand-bank-bailout.html> website.
- New Zealand Parliament (2009) New Zealand Health System Reforms. In *Parliamentary Support Research Papers*. Retrieved from <http://www.parliament.nz/en-NZ/ParlSupport/ResearchPapers/e/d/1/00PLSocRP09031-New-Zealand-health-system-reforms.htm> website.
- Nielson, Daniel L. (2003). The Politics of Economic Reform in New Zealand. In *New Zealand: 1975 1988-1989 OECD Economic Survey*. San Diego: University of California.

- NZahead online project. (2011). Educational achievement. In The New Zealand Institute website. Retrieved from http://www.nzinstitute.org/index.php/nzahead/measures/educational_achievement1/ website.
- Lab Times Online. (2008). French research reforms (II) Less Control, More Efficiency? (vol 2. 2008) Retrieved from http://www.labtimes.org/labtimes/issues/lt2008/lt02/lt_2008_02_22_24.pdf online.
- Paddon, Michael. (2001). Social and labour consequences of the decentralization and privatization of municipal services: The cases of Australia and New Zealand. In Sectoral Activities Programme (Ed.), Working Paper 177. Geneva: ILO.
- Pallot, June. (2005). Local government reform in New Zealand: Options for public management as governance. Unpublished paper University of Canterbury: Christchurch
- Parasad, Monica. (2005). Why is France so French? Culture, Institution and Neoliberalism 1974-1981. *AJS*, 111(2).
- Patman, Robert G. (2005). Globalization, Sovereignty and the Transformation of New Zealand Foreign Policy. In Centre for Strategic Studies: New Zealand (Ed.), Working Papers (Vol. 21/05). Wellington: Victoria University of Wellington.
- Pinkney, David H. (September 1947). Nationalization of Key Industries and Credit in France After the Liberation. *Political Science Quarterly*, 62(3).
- Prasad, Naren. (2007). Privatisation of Water: A Historical Perspective. *Law, Environment and Development Journal (LEAD)*, 3(2).
- Reich, Simon F. (2005). Global Versus National Norms: Are Codes of Conduct Converging Across Regions? Unpublished Paper. University of Pittsburgh: Pittsburgh.
- Reuters online. (2009). French government to tackle surging health care deficit. Retrieved from <http://www.reuters.com/article/2009/09/07/us-french-health-care-deficit-idUSTRE5863CN20090907> website.
- Robertson, Ronald. (1992). *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage Publication.
- Rochefort, Philippe. (2009). Understanding the " Grands Ecoles ". In Better understand France and the French website. Retrieved from <http://www.understandfrance.org/France/Education.html#ecoles> website.
- Rosenberg, Bill, & Kelsey, Jane (1999). The Privatisation of New Zealand's Electricity Services. Paper presented at the Impact of the Privatization of the Electricity Services at the Global Level, Mexico City.
- Rouleau, Eric. (2007). Sarkozy, neo-Gaullist? In the Daily News Egypt Online website. Retrieved from <http://www.thedailynewsegypt.com/sarkozy-neo-gaullist.html> website.
- Schmidt, Vivien Ann. (1996). *From State to Market? The Transformation of French Business and Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidt, Vivien Ann. (2001). Privatization in France In Ali Farazmand (Ed.), *Privatization or Public Enterprise Reform?* New York: Marcel Dekker.
- Schmidt, Vivien Ann. (November 2003). French Capitalism Transformed, yet still a Third Way of Capitalism. *Economy and Society*, 32(4).
- Schwartz, Herman. (2000). Internationalization and two liberal welfare states Australia and New Zealand. In Fritz Wilhelm Scharpf & Vivien Ann Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy: diverse responses to common challenges (Vol. II)*. Oxford: Oxford University Press.
- Statistics New Zealand online (2011) New Zealand's Export Markets year ended June 2000 (provisional). Retrieved from

<http://www2.stats.govt.nz/domino/external/PASFull/pasfull.nsf/b45013b35df34b774c2567ed00092825/4c2567ef00247c6acc256965007ea4a8?OpenDocument> website.

- Schwartz, Herman. (2000). Internationalization and two liberal welfare states Australia and New Zealand. In Fritz Wilhelm Scharpf & Vivien Ann Schmidt (Eds.), *Welfare and work in the open economy: diverse responses to common challenges* (Vol. II). Oxford: Oxford University Press.
- Shulke, Christian. (2010). The EU's Major Electricity and Gas Utilities Since Market Liberalization. In IFRI (Ed.), part of the "European Governance and the Geopolitics of Energy" program. Paris: IFRI.
- Snook, Ivan. (1991). Policy Change in Higher Education: The new Zealand Experience. *Higher Education*, 21(4).
- Snook, Ivan, Adams, Paul, Adams, Raymond et al. (1999). Education Reform in New Zealand and 1989-1999-Is there any Evidence for Success? In Massey University (Ed.), *An unofficial briefing paper for journalists and others attending the APEC Summit*. Massey: Massey University
- Thatcher, Mark. (2007). Regulatory Agency the State and Market, a Franco-British Comparison. In Robert Schuman Center For Advanced Studies Working Papers 2007/17. Florence: European University Institute.
- TVNZ online. (2011). Full UN report on children's rights in New Zealand. Retrieved from <http://tvnz.co.nz/national-news/full-un-report-children-s-rights-in-nz-4004135> website
- Waite, James. (2004). Reducing the Cost of Distance: Technological Change and the Globalization of New Zealand, 1960-2000. *Global Economy Journal* 4(1).

מקורות בצרפתית

- Barrque, Bernard. (1995). Les politiques de l'eau en Europe. *Revue française de science politique*, 45(3).
- Baudouin, Jean. (1990). Le Moment Neoliberal du RPR, *Essai D'Interpretation*. *Revue française de science politique*, 40(6).
- Cour de Compte (court of Compte) (2007) *La Gestion des Services Publiques locaux d'eau et d'Assainiment*
- French Minsitry of Higher Education and Research (2007) *Les clés de la réforme des Universités*.
- Kesler, Jean-François. (2002). L' E.N.A., la société, l'État In Gertrude Schaffner Goldberg and Marguerite G. Rosenthal (Ed.), *Diminishing welfare: a cross-national study of social provision*. Westport: Greenwood Publishing Group.