

Miasta, obywatele i nowe podejście do usług publicznych

16 stycznia 2018

Rekomunalizacja usług publicznych nabierała w ostatnich latach tempa w miastach i miasteczkach w całej Europie. W trendzie tym nie chodzi tylko o proste odwrócenie prywatyzacji, ale także o ponowne przemyślenie lokalnych usług publicznych w kontekście zmian klimatu i globalizacji, jak również o tworzenie nowych przestrzeni aktywności obywatelskiej. Czy może on wskazać nowy kierunek dla naszego kontynentu?



Narracją dominującą przez szereg lat w Europie, powtarzaną zasadniczo przez wszystkie strony sceny politycznej, była ta o „kryzysie” – ekonomicznym, demokratycznym, klimatycznymi i oczywiście tak zwanym uchodźczym. Problem z tą kryzysową opowieścią – niezależnie od tego, jak mocne ma ona zakorzenienie w faktach – wiąże się z tym, że jest ona często używana do podminowania naszych chęci i możliwości odpowiadania na wspólne wyzwania za pośrednictwem instytucji publicznych (choć oczywiście nie ograniczając się tylko do nich). Towarzyszy ona zatem poczuciu nieuchronnego zwijania

się roli władz na różnych szczeblach oraz samej przestrzeni publicznej.

Potrzebujemy zatem kontr-narracji. Szczęśliwie kilka z nich mamy już pod ręką. Jedną z nich jest rekomunalizacja – opowieść o obywatelach i miastach odwracających procesy prywatyzacji i z powodzeniem opracowujących lepsze, bardziej demokratyczne usługi publiczne dla wszystkich, potrafiące zarazem odpowiadać na wyzwania takie jak zmiany klimatu. Trend prywatyzacyjny oraz dążenie do zmniejszania roli sektora publicznego, a także innych nienakierowanych na zys sposobów dostarczania usług, być może nigdy jeszcze nie był w Europie i na świecie silniejszy, co widać po polityce Donalda Trumpa w USA czy Michela Temera w Brazylii. Jest jednak czymś podnoszącym na duchu widok tak wielu ludzi w większych i mniejszych miastach – polityków, członków służby publicznej, pracowników firm komunalnych oraz obywateli – chcących naprostować klęski sprywatyzowanych usług i stworzyć model usług publicznych przyszłości.

EUROPEJSKA FALA REKOMUNALIZACJI

Opowieść tę przybliżyła wydana niedawno książka „Reclaiming Public Services: How Cities and Citizens Are Turning Back Privatisation”. Choć dokumentuje ona szereg działań na rzecz rekomunalizacji z różnych stron świata, to zauważalnie wyróżnia się w niej (zarówno ilościowo, jak i w kwestii znaczenia oraz ambicji prowadzonych walk) Europa Zachodnia. Czytamy w niej o dobrze znanych przypadkach, takich jak niemiecka transformacja energetyczna (Energiewende), w trakcie której dziesiątki lokalnych sieci przesyłowych wróciło w publiczne ręce, a także stworzono sporą ilość nowych – publicznych i należących do samych obywateli – producentów energii ze źródeł odnawialnych. We Francji batalie o rekomunalizację dostarczania wody pojawiały się w serwisach informacyjnych przez wiele lat, zauważalne są również dążenia do powrotu w publiczne ręce podmiotów z sektorów takich jak transport zbiorowy czy stołówki szkolne. Nawet w kolebce i

pionierce polityk prywatyzacyjnych i liberalizacyjnych w Europie, czyli w Wielkiej Brytanii – miasta takie jak Nottingham, Leeds czy Bristol stworzyły nowe spółki energetyczne, stawiające sobie za cel walkę z ubóstwem energetycznym i zwrot w stronę odnawialnych źródeł energii (OZE). Spora część hiszpańskich miast, w których władzę w roku 2015 przejęły progresywne koalicje obywatelskie, również podążyła szlakiem rekomunalizacji. Na drugim krańcu kontynentu, w Norwegii, toczy się podobny proces – rady miejskie z postępowymi większościami cofają prywatyzację usług publicznych w ścisłej współpracy ze związkami zawodowymi.

Jak widać po powyższej liście, rekomunalizacja może przybierać zróżnicowane formy. W jednych sektorach, takich jak woda, oznacza powrót w ręce publiczne usługi mającej charakter monopolu naturalnego. W innych, w których doszło do liberalizacji, oznacza tworzenie nowych, nienastawionych na zysk przedsięwzięć dostarczających „opcję publiczną” – mogących być własnością publiczną, spółdzielczą lub hybrydową. Wiele przykładów rekomunalizacji było i pozostaje politycznie kontrowersyjnych – nie dotyczy to jednak ich wszystkich. Czasem obywatelki i obywatele sami zasiadają na fotelu kierowcy, dzięki czemu nowe usługi publiczne stają się przestrzenią dla partycypacji społecznej – czasem zaś ogranicza się wyłącznie do sali obrad rady miasta. Wątpliwości pojawiają się przy samym słowie „rekomunalizacja”, jako że część usług nigdy nie była świadczona za pośrednictwem publicznego podmiotu albo nigdy wcześniej nie istniała. Czasem też pojawia się wątpliwość co do tego, że trend ten pojawia się na szczeblu międzymiejskim bądź regionalnym, a nie jedynie miejskim. Innym razem dotyczy faktu, że w części przypadków chodzi o spółdzielnie czy inne formy własności, nie zaś o spółki należące do samego miasta.

Mimo wspomnianych wątpliwości da się z tych różnorodnych zjawisk zbudować jednolity obraz sytuacji. Nie mamy tu do czynienia z odwrotem fali prywatyzacji (poza niektórymi

sektorami w poszczególnych krajach) ani też ze spójnym ruchem, lecz z powstającym na naszych oczach trendem rekomunalizacyjnym, mającym potencjał do zmiany reguł gry nie tylko w sektorze usług publicznych. Trend ten w dużej mierze powstawał bez większego szumu medialnego, nie licząc pewnych istotnych wyjątków w rodzaju niemieckiej Energiewende. Dokonuje się on bowiem przede wszystkim na szczeblu lokalnym, a lokalne władze nie zawsze mają ochotę rozgłaszać swoje działania z powodu lęku przed oskarżeniami o ich „zideologizowany” charakter. Dużą rolę odgrywa tu również istnienie potężnych graczy, chcących, żeby obywatelki i obywatele nie posiadli wiedzy o możliwościach, jakie mają w swych rękach.

NIE TYLKO DEPRYWATYZACJA

Czemu zatem Europa – i czemu właśnie teraz? Jeśli chodzi o kwestie krótkoterminowe, to kryzys ekonomiczny oraz towarzysząca mu polityka cięć i zaciskania pasa, narzucana również władzom lokalnym, zmusiły je do mocniejszego przyjrzenia się swoim finansom i lepszemu kontrolowania wydatków. Często okazywało się, że, w przeciwieństwie do tyrad propagandzistów z sektora prywatnego, prywatyzacja okazywała się droższa niż bezpośrednie publiczne dostarczanie usług. Kiedy Paryż odzyskał kontrolę nad swoimi wodociągami w roku 2010, miastu udało się oszczędzić 35 milionów euro rocznie tylko z powodu braku konieczności płacenia firmom-matkom. Regionalna instytucja zajmująca się audytem potwierdziła, że rekomunalizacja pozwoliła Paryżowi „zmniejszyć ceny wody przy utrzymaniu wysokich poziomów inwestycji”.

W Newcastle (Wielka Brytania) modernizacja systemów sygnalizacyjnych oraz sieci światłowodowej zrealizowana została przez wewnętrzny miejski zespół za 11 milionów funtów, co było kwotą dwukrotnie niższą niż w przypadku, gdyby dokonała jej firma prywatna. Norweskie Bergen wzięło z powrotem pod swoje skrzydła dwa domy opieki nad osobami starszymi, co dało miastu pół miliona euro zysku, choć

spodziewano się miliona euro strat. Koszty zbiórki odpadów oraz usług sprzątania zmniejszyły się w hiszpańskim Leon z 20 do 10 milionów euro, a 224 pracownic i pracowników otrzymało od sektora publicznego umowy o pracę.

Minęło około 20 lat od dużych fal liberalizacji i prywatyzacji usług publicznych, które przetoczyły się przez zachód i wschód Europy na przełomie XX i XXI wieku. To dobry moment, by sprawdzić realne osiągnięcia i niedociągnięcia zarządzania nimi przez sektor prywatny. Żyjemy również w okresie, w którym spora część koncesji, dzierżaw oraz „partnerstw publiczno-prywatnych” (PPP) powoli wygasa i kiedy można je przedłużyć lub nie. Podczas gdy przez lata skupiano uwagę na prywatyzacji usług takich jak wodociągi, dochodziło również do postępującego outsourcingu do sektora prywatnego lokalnych usług społecznych i zdrowotnych czy też procesów administracyjnych. To w tych właśnie segmentach możemy dziś obserwować aktywność rekomunalizacyjną w Norwegii, Szwecji czy Austrii – krajach, w których nie sprywatyzowano nigdy usług takich jak dostarczanie wody. Lokalne władze zaczęły dostrzegać, że mogą samodzielnie świadczyć wspomniane usługi – niższym kosztem i gwarantując lepsze warunki zatrudnionym przy ich świadczeniu.

Opowieść o rekomunalizacji nie kończy się jednak na odwróceniu prywatyzacji czy na naprawie tego, co ona popsuła. W wielu przypadkach chodzi o przemyślenie na nowo usług publicznych jako takich, a więc o zmianę paradygmatu. W przypadku sektora energetycznego widać to po wzroście znaczenia inicjatyw rozproszonych, opartych na źródłach odnawialnych. Wspomniana zmiana nie ogranicza się jednak wyłącznie do odpowiedzi na wyzwania związane z wąsko rozumianymi zmianami klimatu. Widać to po sektorze odpadowym, w którym mamy do czynienia z działaniami na rzecz ograniczenia ich ilości do zera. Redukcja ilości odpadów jest jednym z kluczowych argumentów stosowanych przez miasta decydujące się na rekomunalizację ich zbiórki – stoi on bowiem w sprzeczności z modelem biznesowym prywatnych

firm, skupiających się na ich spalaniu oraz składowaniu na wysypiskach.

Głównym argumentem, z powodu którego mniejsze i większe francuskie miejscowości zdecydowały się na odzyskanie stołówek szkolnych, było dostarczanie dzieciom lokalnej, organicznej żywności. Firmy takie jak Sodexo z reguły polegały na zestandaryzowanych, międzynarodowych łańcuchach dostaw. Niektóre mniejsze miasteczka we Francji decydują się nawet na dostarczanie do szkół żywności z lokalnych miejskich farm lub pozyskanej we współpracy z miejscowymi spółdzielniami rolnymi. Silne powiązania między rekomunalizacją a „relokalizacją” gospodarki (oraz pieniędzy wygenerowanych przez publiczne wydatki) są zauważalne we wszystkich opisywanych sektorach.

PRIORYTET DLA MIAST I AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ

Nie jest przypadkiem, że na czoło tych trendów wybijają się miasta. To one są dziś na pierwszej linii zmagania się z konsekwencjami cięć i zaciskania pasa, jak również nowych wyzwań związanych ze zmianami klimatu i niedoborem surowców. Rzeczywistość uderza najmocniej na szczeblu lokalnym, a operującym na nim politykom trudniej niż ich koleżankom i kolegom ze szczebla krajowego i europejskiego ignorować konkretne, odczuwane na co dzień skutki takich, a nie innych polityk publicznych. Można również sądzić, że miasta kontynentu zachowały nieco ze swych politycznych tradycji wolności, gościnności i obywatelstwa. Nie ma wątpliwości, że aktywność obywateli i obywateli, ich partycypacja – dla której miasta pozostają najbardziej oczywistą przestrzenią – jest dla wspomnianej zmiany paradygmatu kluczową kwestią, napędzającą wiele spośród najbardziej interesujących europejskich inicjatyw na rzecz rekomunalizacji, niezależnie od tego, czy realizowane są one we współpracy czy też w opozycji do lokalnych polityków.

Obywatelki i obywatele wymuszali na lokalnych władzach odzyskiwanie usług publicznych – w wielu przypadkach odgrywali

wręcz aktywną rolę w ich tworzeniu i zarządzaniu nimi. Prowadzi to do wymyślenia na nowo tego, co kryje się za określeniem „publiczne”. Chodzi tu przede wszystkim o (od)budowę wspólnotowej zdolności do działania i solidarności, która nie ogranicza się do usług publicznych. Istnieją silne powiązania między walką o lokalne usługi publiczne a zmaganiem o prawa uchodźców czy imigrantek. Przykład Barcelony i innych miast hiszpańskich, w których lata mobilizacji przeciwko eksmisjom oraz odcinaniu dostępu do bieżącej wody i prądu doprowadziły do wybrania progresywnej większości we władzach lokalnych, skupiającej się na rekomunalizacji oraz prawach migrantów, pokazuje praktyczny wymiar tego typu powiązań.

Wszystko to zmusza jednak do zadania pytania o to, na ile aktualny nacisk na rolę miast w dostarczaniu usług publicznych – ale też w kwestii zmian klimatu lub przyjmowaniu uchodźców i imigrantek – nie jest związany przede wszystkim ze słabnącą rolą postępowych sił politycznych na szczeblu narodowym/państwowym. Czy narodowe rządy nie są w tym samym czasie coraz bardziej skupione na zaspokajaniu interesów wielkiego biznesu i na wymuszaniu zaciskania pasa na społeczeństwie – w tym na samorządach? Choć rekomunalizacja ma się dobrze w sporej części Europy, nie brak również przykładów rządów próbujących aktywnie się jej przeciwstawić. Władze Hiszpanii, wraz z prywatną firmą i innymi ciałami biznesowymi, pozwały miasto Valladolid za przejęcie kontroli nad swą siecią wodociągową. Przyjęły również prawo mające na celu zapobieżenie tworzenia nowych spółek miejskich czy nowych miejsc pracy w sektorze publicznym. W Wielkiej Brytanii obowiązuje obecnie prawo zabraniające samorządom tworzenia nowych lokalnych firm autobusowych.

Nawet jeśli nie wszystkie państwa decydują się na tego typu działania, to trudno wymienić choćby jeden europejski rząd wspierający dziś (albo chociaż umożliwiający w przyszłości) rekomunalizację. W przypadku instytucji europejskich

oficjalnie prezentują one „neutralność” co do tego, czy kluczowe usługi realizowane są przez podmioty publiczne czy prywatne. Dominująca w Komisji Europejskiej kultura oraz układ sił w Europarlamencie i Radzie Europy kończy się przyjmowaniem reguł i praw, które – nawet jeśli nie wspierają interesów wielkich korporacji w sposób bezpośredni – skupiają się na zintegrowanych, zliberalizowanych rynkach na poziomie europejskim, na którym konkuruje ze sobą małe grono dużych, nakierowanych na zysk graczy, uważając ten model za „normalny”, uniwersalny sposób organizacji pola gry. Wielki biznes dobrze wie, jak uczynić swój głos słyszalnym w Brukseli, podczas gdy samorządy i ruchy społeczne stojące za rekomunalizacją mają znikomą, a czasem wręcz żadną reprezentację w stolicy Europy.

SIECI MIAST – PRZECIWWAGA DLA WPŁYWÓW KORPORACJI

Czy trendy rekomunalizacyjne są w stanie utrzymać dynamikę bez poparcia na szczeblu krajowym i europejskim? Czy miasta posiadają możliwość samodzielnego poradzenia sobie w starciu z większymi siłami ekonomicznymi i geopolitycznymi, nad którymi nie mają zbyt wielkiej kontroli? Na krótką metę rekomunalizacja oraz walka o lepsze, bardziej demokratyczne, zrównoważone i inkluzywne usługi publiczne wciąż zależeć będzie od osobistej energii i zaangażowania tak zwykłych obywateli, jak i decydentów. Z pewnością wyglądać ona będzie na bardziej kruchą od dobrze naoliwionej maszynerii sektora prywatnego oraz niekorzystnych polityk krajowych i unijnych. Istnieje jednak potencjał do skutecznej odpowiedzi na wyzwania. Sieci współpracy między zrekomunalizowanymi usługami publicznymi kiełkują na szczeblach regionalnych, krajowych i europejskim – szczególnie zaś w sektorze wodociągowym i energetycznym. Wzajemne wsparcie miast może być skutecznym sposobem poszukiwania rozwiązań dla ograniczeń stojących wobec mniejszych, publicznych usługodawców w stosunku do wielkich, ponadnarodowych korporacji. Może wręcz stać się efektywnym sposobem na powstrzymywanie ich wpływu na polityki publiczne.

Sieci te muszą rzecz jasna rozwijać się również poza Europą Zachodnią – szczególnie w miejscach, w których układ sił między miastami a wielkimi międzynarodowymi firmami (mającymi najczęściej siedziby i udziałowców na zachodzie) jest znacznie bardziej niekorzystny. Oczywistą przestrzenią tego typu jest wschód Europy. Wilno zdecydowało się ostatnio nie przedłużać umowy z Veolią, dotyczącej lokalnego systemu grzewczego. Miastu grozi teraz wypłacenie miliona euro rekompensaty, o którą firma walczy przed międzynarodowym trybunałem arbitrażowym. Kilka lat temu władze Sofii odwołały referendum na temat rekomunalizacji sieci wodociągowej, prawdopodobnie z powodu groźby podobnego sporu prawnego. Podczas gdy kraje takie jak Francja, Niemcy, Hiszpania, a nawet Wielka Brytania doświadczają fali dążeń rekomunalizacyjnych, ich rządy oraz Unia Europejska zmieniają się często w aktywnych orędowników roli sektora prywatnego w dostarczaniu kluczowych usług w innych krajach i na innych kontynentach, włączając w to subsydiowanie europejskich firm realizowane pod płaszczykiem „pomocy rozwojowej”.

Ruch na rzecz rekomunalizacji usług publicznych w Europie już dziś pokazuje, że istnieje dla nich wizja przyszłości alternatywna wobec tych dominujących na szczeblu unijnym i narodowym. Jednym z kluczowych wyzwań będzie konsolidacja wokół tejże wizji i jej promowanie za pomocą agend instytucjonalnych – zarówno w samej Europie, jak i jej relacjach z resztą świata, w szczególności zaś z Globalnym Południem. Europa ma szansę wykorzystać trend rekomunalizacyjny i towarzyszące mu często przemysłenie usług publicznych jako dar, którym może podzielić się z resztą świata.

Autorstwo: Olivier Petitjean

Tłumaczenie: Bartłomiej Kozek

Zdjęcie: [psfotografia](#) (CC0)

Źródło oryginalne: [GreenEuropeanJournal.eu](#)

Źródło polskie: [NowyObywatel.pl](#)

0 AUTORZE

Olivier Petitjean jest francuskim dziennikarzem z doświadczeniami w sektorach pozarządowym oraz wydawniczym. Pisze dla francuskiej progresywnej strony internetowej Bastamag.net i jest redaktorem „Obserwatorium Firm Ponadnarodowych” – portalu poświęconego dostarczaniu informacji na temat francuskich korporacji.