

## **Odzyskiwanie kontroli. Przyszłość usług publicznych w Europie**

**An interview with Lavinia Steinfort**

November 3, 2020

Miasta i regiony – od Barcelony po Grenoble – przejmują demokratyczną kontrolę nad kluczowymi usługami, takimi jak woda czy ochrona zdrowia. Rozmawiamy z Lavinia Steinfort, ekspertką Transnational Institute, o tym, jak – w kontrze do trwającego kilka dekad „zdrowego rozsądku” — odwrót od prywatyzacji skutkuje bardziej dostępnymi, przystępnymi i efektywnymi kosztowo usługami publicznymi. Biorąc pod uwagę trwającą pandemię ich powrót pod kontrolę samorządu (municipalizacja) może być drogą wyjścia z aktualnego kryzysu w sprawiedliwy społecznie i ekologicznie sposób.

**Green European Journal: Od połowy drugiej dekady XXI wieku miasta i regiony zaczęły odzyskiwać władzę nad usługami publicznymi i przekazywać ją pod demokratyczną kontrolę. Jakie cechy ma ten trend?**

**Lavinia Steinfort:** Obywatele, władze i związki zawodowe na całym świecie mobilizują się do przywracania kluczowych usług oraz infrastruktury – wody, energii, ochrony zdrowia czy edukacji – w ręce sektora publicznego. Trend ten określamy mianem remunicipalizacji. Nie mówimy tu wyłącznie o przejęciu własności już sprywatyzowanych usług. Wiele samorządów decyduje się na stworzenie zajmujących się nimi podmiotów po raz pierwszy w swej historii.

Badania Transnational Institute pozwoliły nam na zidentyfikowanie 1408 przykładów tego trendu, realizowanych przez przeszło 2,4 tysiąca samorządów – wszystkie z nich nowe i do tej pory szerzej nieznane. Wśród nich znalazły się co najmniej 142 przypadki nowoutworzonych bądź przejętych instytucji świadczących usługi na rzecz zdrowia publicznego. Od roku 2010 malajski stan Selangor oferuje skierowany do kobiet program, w ramach którego daje darmowy dostęp do mammografów dla kobiet po 35. roku życia i subsyduje usługi zdrowotne dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. W roku 2015 chilijski samorząd Recoleta w stolicy – Santiago – utworzył pierwszą w tym kraju publiczną aptekę, sprzedającą leki nawet do 70% taniej niż inne. 3 lata później w Chile działało już 40 nowych placówek tego typu.

Remunicipalizacja najczęściej ma miejsce w sektorze produkcji energii, przesyłu wody i odpadów. Od połowy pierwszej dekady XXI wieku postępujący kryzys klimatyczny – ale też ruch na rzecz transformacji energetycznej w Niemczech – były powodem odzyskiwania sieci energetycznych i tworzenia nowych, publicznych firm energetycznych. Odzyskanie przez samorząd Grenoble kontroli nad wodociągami na początku stulecia zainspirowało wiele francuskich (i nie tylko) władz lokalnych do podobnego kroku. W roku 2017 przeszło 100 norweskich samorządów zdecydowało się na przejęcie odbioru odpadów po tym, gdy bankructwo ogłosiła zajmująca się tym do tej pory firma RenoNorden.

**Dlaczego coraz więcej władz lokalnych decyduje się na przejęcie spraw w swoje ręce?**

Proces remunicipalizacji stanowi strategiczną odpowiedź na porażki prywatnych dostawców, stawiających na zysk bez oglądania się na kwestie społeczne i środowiskowe. W większości wypadków zachodzi on w momencie

zakończenia umowy ze świadczącą te usługi firmą. W krajach o scentralizowanych systemach, takich jak Grecja czy Polska, gdzie władze lokalne nie mają aż tyle władzy i zasobów, odzyskiwanie infrastruktury publicznej może nie być możliwe. W wypadku krajów, w których miała miejsce decentralizacja – często w połączeniu z okrojeniem lokalnych zasobów finansowych – wiele miast zdecydowało się na porozumienia z prywatnymi firmami, obiecującymi im niższe koszty i wzrost efektywności. Wkrótce jednak okazało się, że rezultaty takich umów były zupełnie inne. Otrzymując koncesję na świadczenie usług prywatne firmy często generowały więcej problemów niż rozwiązań, przyczyniając się do podwyżek cen, zwolnień i pogorszenia warunków pracy pozostałych w świadczącym usługi przedsiębiorstwie, jak również rezygnując z realizacji obiecanych inwestycji. Oznaczało to wyższe koszty dla władz lokalnych, zmuszonych do interwencji za każdym razem, gdy prywatny operator nie stawał na wysokości zadania. Przez lata stawało się dla samorządów jasne, że tego typu układ przyczyniał się do pogorszenia jakości usług publicznych, ograniczenia ich dostępności oraz do otrzymywania kiepskiej jakości w stosunku do ponoszonych kosztów.

*Proces remunicipalizacji stanowi strategiczną odpowiedź  
na porażki prywatnych dostawców, stawiających na zysk  
ponad kwestiami społecznymi i środowiskowymi.*

Jak pokazała nam obecna pandemia i inne kryzysy im bardziej zauważalne okazują się negatywne skutki uboczne prywatyzacji, tym głośniejsze stają się wołania o demokratycznie zarządzaną własność publiczną. W ostatnich miesiącach widzieliśmy na przykład, w jaki sposób pełzająca prywatyzacja publicznej służby zdrowia w Wielkiej Brytanii (NHS) przyczyniała się do tego, że w niedostateczny i nieefektywny sposób testowano tak personel medyczny, jak i mieszkańców tego kraju. Skutkiem tego stanu rzeczy były dziesiątki tysięcy możliwych do uniknięcia zgonów.

**Sporo przykładów remunicipalizacji ma miejsce w sektorze energetycznym. W jaki sposób może stać się ona środkiem do celu, jakim jest bardziej przyjazny dla środowiska system energetyczny?**

To prawda że większość przykładów tego trendu ma miejsce w dziedzinie energii – w latach 2017-2019 obserwowaliśmy tu wzrost przykładów remunicipalizacji o niemal 20%. Badania TNI wskazują na to, że walka z kryzysem klimatycznym – na przykład poprzez zwrot w stronę energetyki odnawialnej i redukcji emisji gazów cieplarnianych – był kluczowym motywem odzyskania kontroli nad tą usługą publiczną w co trzecim przypadku. Stanowi to odzwierciedlenie wyzwania, jakim jest przeciwdziałanie zmianom klimatu w sytuacji, gdy prywatne firmy konkurują ze sobą o zyski z kontrolowanej przez siebie infrastruktury i świadczonych usług. Władze lokalne mogą bardziej niż międzynarodowe korporacje przejmować się długofalowymi skutkami ekologicznymi, a nie jedynie krótkoterminowym zyskiem.

Podam kilka przykładów. W roku 2018 bułgarskie miasto Dobrich odzyskało kontrolę nad swym oświetleniem ulicznym. Zastąpiło następnie 1,5 tysiąca starych żarówek efektywnym oświetleniem LED-owym, zmniejszając użycie energii elektrycznej z tego źródła o 47%. Ociepliło również 71 budynków miejskich i 41 bloków mieszkalnych, zapewniając 2,4 tysiącom żyjących w nim rodzin cieplejsze domy i oszczędności na ich rachunkach za elektryczność rzędu 30-60%. W położonym nad Morzem Czarnym Burgas program termomodernizacji (finansowany przez Unię Europejską, rząd Bułgarii oraz z lokalnego budżetu) przyczynił się do poprawy efektywności energetycznej 300 budynków mieszkalnych oraz (wciąż rosnącej) ilości należących do miasta obiektów. Rachunki za energię obniżyły się tu o 30%, a inwestycje poprawiły jakość życia. W samej strukturze planu zawarta była możliwość otrzymywania na bieżąco informacji od mieszkańców, co umożliwiała kontrolowanie jego przebiegu.

*Badania TNI wskazały na to, że walka z kryzysem klimatycznym (...) była kluczowym motywem powrotu usług publicznych w ręce samorządu w około 1/3 przypadków.*

Okolo 3 tysiące kilometrów na zachód rządzący stolicą Katalonii ruch obywatelski Barcelona en Comú stworzył w roku 2018 firmę Barcelona Energia, mającą za cel kupno energii bezpośrednio ze źródeł odnawialnych. Po części zarządza nią otwarta na mieszkańców i ich grupy rada partycypacyjna, która ma prawo do zgłaszania propozycji dotyczących strategicznego kierunku działań firmy, opiniowanie kwestii takich jak wysokość oferowanych taryf energetycznych czy planowanych inwestycji, a także do kształtowania polityk edukacyjnych. To nowe, publiczne przedsiębiorstwo dostarcza energię do budynków miejskich i dodatkowo obsługiwać może do 20 tysięcy gospodarstw domowych. Zapewnia dostęp do energii osobom, znajdujących się w trudnych warunkach mieszkaniowych (a tym również nieudokumentowanym mieszkańcom) i naciska na prywatne firmy energetyczne, by postępowały podobnie.

### **Czy remunicipalizacja pomaga w walce z kryzysem klimatycznym również na Globalnym Południu?**

Wiele społeczności na Globalnym Południu już od dłuższego czasu znajduje się na klimatycznej linii frontu. Władze lokalne Dumangas, Gerony czy Siargao na Filipinach utworzyły szkoły klimatyczne, wspierające rolników oraz społeczności rybackie w monitorowaniu zmian pogodowych i dostosowywaniu do nich swoich praktyk, czego efektem jest np. wzrost lokalnej produkcji ryżu. Znajdująca się w tym samym kraju miejscowość Lanuza powołała do życia jednostkę do spraw redukcji ryzyk oraz naprawiania szkód związanych z klęskami żywiołowymi. Wzmocniła swoją społeczno-ekologiczną odporność na katastrofy dzięki stworzeniu kompleksowej ramy działania, biorącej pod uwagę cały ekosystem – lasy, zbiorniki wodne czy namorzyny – jak również zależne od ich kondycji społeczności, stawiając jako priorytet potrzeby kobiet, dzieci, osób starszych czy z niepełnosprawnościami.

### **Jak kształtują się powiązania między trendem, o którym teraz mówimy, a polityką realizowaną na szczeblach krajowych? Czy stanowi on realizację ambicji politycznych sił progresywnych, które w wielu miejscach znajdują się z dala od władzy na poziomie centralnym?**

Remunicipalizacja wiąże się z realizowaną na szczeblu państwowym polityką na różne sposoby. Z jednej strony obserwujemy brak wizji, koordynacji i zapewniania przez władze centralne odpowiednich środków na walkę z kryzysem klimatycznym oraz skandalicznymi nierównościami. Siły progresywne w wielu miejscach pozostają z dala od władzy z powodu upodobnienia się do neoliberalnej, rasistowskiej wręcz prawicy. W rezultacie tego procesu niemało osób zaangażowanych w aktywizm polityczny zwróciło się w stronę działań na poziomie lokalnym w celu osiągnięcia oddolnej zmiany społecznej. Doprowadziło to do powstania żywych, kwitnących ruchów społecznych w europejskich miastach. Z drugiej strony warto pamiętać o tym, że te lokalne walki na rzecz transformacji nie ograniczają swojego horyzontu wyłącznie do najbliższego otoczenia. Nie dzieją się również w izolacji od siebie.

*Tak długo, jak będziemy rządzani przez „uwolniony” rynek, zmonopolizowany bądź pozostający w rękach oligopolu energetycznych, mniejsze, bardziej zielone i demokratyczne inicjatywy będą najczęściej przegrywać (...)*

W Hiszpanii i jej wspólnotach autonomicznych jasno widać, że tego typu grupy – działające zarówno wewnątrz,

jak i na zewnątrz korytarzy władzy na przykład na rzecz uczciwej, czystej i demokratycznej transformacji energetycznej – są ze sobą dobrze powiązane. Platforma na rzecz Nowego Modelu Energetycznego na przykład walczy o nowe, sprawiedliwe społecznie i ekologicznie podejście do tematu, domagając się zerwania z dotychczasowym oligopolem na rynku energii, który nie tylko utrudnia taką transformację, ale również odpowiada za rosnący poziom ubóstwa energetycznego. Jedną z poddawanych pod dyskusję kwestii jest deprywatyizacja i demokratyzacja regionalnych sieci przesyłu energii. Jako że zostały one sprzedane, a nie oddane do zarządzania prywatnej firmie na czas określony (jak ma to miejsce w Portugalii czy w Niemczech), tego typu działanie możliwe jest do zrealizowania wyłącznie z poziomu centralnego. Jako że krajem rządzi obecnie koalicja partii lewicowych – PSOE i Podemos – to dobry moment, by naciskać na rząd na zastąpienie polityki prywatyzacji infrastruktury energetycznej taką, której najważniejszymi elementami będą własność publiczna, głęboka demokracja i priorytetowa rola współpracy.

Jednocześnie musimy przyznać, że odzyskanie kontroli społecznej nad usługami publicznymi musi oznaczać również zmiany w systemach energetycznych na poziomie regionalnym, krajowym i międzynarodowym. Koordynacja na tych dwóch ostatnich poziomach są niezbędne do osiągnięcia prawdziwie globalnych zmian. Tak długo, jak będziemy rządzili przez „uwolniony” rynek, zmonopolizowany bądź pozostający w rękach oligopoli energetycznych, mniejsze, bardziej zielone i demokratyczne inicjatywy będą najczęściej przegrywać, jak widzieliśmy to już w Danii czy w Niemczech.

#### **A co z Unią Europejską? Czy stanowi ona przeszkodę, czy może umożliwia przejmowania demokratycznej kontroli nad usługami publicznymi?**

Unia Europejska przyczyniała się do liberalizacji i prywatyzacji usług publicznych. Liberalizacja unijnego rynku energii elektrycznej zaczęła się już w roku 1996, a w 2006 dyrektywa usługowa umożliwiła całościową liberalizację rynku usług w UE. W latach 2011-2018 Komisja Europejska naciskała państwa członkowskie łącznie 63 razy, by te ograniczały wydatki na ochronę zdrowia, prywatyzowały bądź outsourcowały usługi medyczne. W roku 2018 z kolei organizacja Corporate Europe Observatory odkryła, że Komisja Europejska szykować zaczęła dyrektywę, dotyczącą notyfikowania usług, która może jeszcze bardziej wiązać ręce samorządom. Wymagać by bowiem miała od nich informowania Komisji na temat nowych regulacji prawnych i czekania z ich wprowadzeniem w życie na zgodę KE. Zagroziłoby to planom, stojącym w sprzeczności z interesami korzystających na prywatyzacji usług publicznych firm. Choć plany te zostały odłożone na półkę z powodu rozbieżności między państwami członkowskimi, wyrażanymi na poziomie Rady Europejskiej, to zaprezentowanie w marcu roku 2020 planu działania na rzecz egzekwowania jednolitego rynku pokazują, że Komisja pozostaje przywiązana do idei wspomnianej dyrektywy.

*Unia Europejska przyczyniała się do liberalizacji i  
prywatyzacji usług publicznych (...) W latach 2011-2018  
Komisja Europejska naciskała państwa członkowskie  
łącznie 63 razy, by te ograniczały wydatki na ochronę  
zdrowia, prywatyzowały bądź outsourcowały usługi  
medyczne.*

Rola, jaką Komisja Europejska i Europejski Bank Centralny (we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym) odegrały w ograniczeniu greckiej suwerenności, pogorszeniu poziomu życia mieszkańców tego kraju oraz sprzedaży publicznej własności po to, by zaspokoić żądania wierzycieli pokazuje, że Unia potrafi być

przeszkodą w ochronie i promowaniu demokratycznie zarządzanych usług publicznych. Bez spójnego oporu przeciwko takim działaniom podobne niesprawiedliwości mogą się powtarzać w przyszłości.

**Tak w Europie, jak i na całym świecie swój złoty wiek przeżywają wielkie metropolie, podczas gdy mniejsze miejscowości, obszary wiejskie i podmiejskie muszą zmagać się z cięciami świadczonych w nich usług oraz zapaścią gospodarczą, co często wiąże się z poczuciem rozczarowania dotychczasowym systemem politycznym. Czy odzyskanie kontroli nad usługami publicznymi może pomóc w odbudowie lokalnych gospodarek i przywróceniu wiary w demokrację?**

Odzyskiwanie usług publicznych daje szereg szans na rozkwit lokalnych gospodarek. Może przyczyniać się do odbudowy demokratycznych fundamentów danych społeczności, do redystrybucji bogactwa i zasobów. Może też pomóc w zapewnieniu, iż te lokalne zasoby będą inwestowane i reinwestowane w najbliższej okolicy, przyczynić się do obniżki rachunków osobom mierzącym się z problemami finansowymi, a także umożliwić realizację kreatywnego potencjału mieszkańców dzięki zaoferowaniu im sensownego zatrudnienia i możliwości ich włączenia w procesy decyzyjne. Jednym z jego modeli mogą być usługi dostępu do szerokopasmowego Internetu, zaoferowane przez szereg samorządów w USA, np. będące publiczną własnością Community Network Services w Thomasville (Georgia), które wsparły rozwój małego biznesu oraz poprawę sytuacji w centrum miasta.

Miejska ciepłownia w czeskim Hostětín może być innym przykładem. Od roku 2000 jej nowy kocioł na biomasę, wykorzystujący do działania odpadki drewniane z okolicznych tartaków, zapewnia ciepło 85% mieszkańców tej miejscowości. Nie zapominając o szeregu zastrzeżeń środowiskowych co do wykorzystywania biomasy w ten sposób warto odnotować, że ogólne poziomy zanieczyszczeń spadły do 6% dotychczasowych wskaźników, cena ciepła wynosi 2/3 krajowej średniej, powstały nowe miejsca pracy, a istotna część pieniędzy i zasobów pozostała w ten sposób w okolicy.

*Ogólnym celem usług publicznych jest zapewnienie ludziom opieki. Kiedy są one prywatną własnością lub pozostają pod prywatnym zarządem prawo ludzi do życia w godności musi ustąpić pola pogoni za zyskiem.*

W roku 2013 brytyjskie miasto Plymouth pomogło w stworzeniu Plymouth Energy Community – spółdzielni, mającej na celu walkę z ubóstwem energetycznym i redukcję emisji gazów cieplarnianych. Jej ramię, zajmujące się zieloną energią – PEC Renewables – finansuje, instaluje i zarządza lokalnymi projektami, związanymi z wytwarzaniem energii ze źródeł odnawialnych. Do roku 2019 umożliwiła przeszło 20 tysiącom gospodarstw domowych zaoszczędzenie ponad miliona funtów na swoich rachunkach, wygenerowała również dostatecznie dużo czystej energii elektrycznej, by zaspokoić potrzeby 2 tysięcy domów. Oczekiwane w jej cyklu życia dochody rzędu 1,5 miliona funtów będą reinwestowane w działania na rzecz wspomnianego już zmniejszania emisji oraz walki z ubóstwem energetycznym – zjawisko, które w niektórych dzielnicach Plymouth dotyczy nawet 30% mieszkańców.

**Wiele świadczonych w miastach usług publicznych zależy od okolicznych obszarów i dostępnych tam zasobów, takich jak woda, energia czy na potrzeby gospodarki odpadowej. Czy nowe podejście do usług publicznych wpływa na zmianę relacji między obszarami miejskimi a ich otoczeniem?**

Usługi publiczne opierają się często na jakiejś formie naturalnej bądź stworzonej przez człowieka infrastruktury, np. zasobach wodnych, sieciach energetycznych czy placówkach pocztowych pokrywających większy obszar. Własność publiczna może być potężnym narzędziem promowania solidarności między różnymi rejonami – choćby poprzez inwestowanie nadwyżek środków z obszarów miejskich w okoliczne obszary wiejskie czy poprzez zmianę



regresywnego taryfikacji w progresywną, tak, aby osoby korzystające z danej usługi rządziej płaciły za nią mniej.

Realizowane wspólnie przez okoliczne samorządu procesy remunicipalizacji obserwować możemy szczególnie wyraźnie w obszarach, takich jak wodociągi, energetyka czy transport. Francuska Nicea odzyskała swe wodociągi w roku 2013, po czym szereg okolicznych samorządów przyłączył się do nowej, publicznej spółki wodnej Eau d'Azur. Najważniejszym powodem, dla którego miasto zdecydowało się na ten krok, była chęć praktycznej realizacji zasady „solidarności terytorialnej”. W roku 2016 z usług tej nowej spółki korzystało już 80% mieszkańców obszaru metropolitalnego.

**Pandemia koronawirusa pokazała, jak bardzo kluczowe dla naszego życia są usługi publiczne. Przyczyniła się również do załamania gospodarczego i ekonomicznego lockdownu – i to akurat wtedy, kiedy ruch klimatyczny zdawał się osiągać pewne sukcesy. Czy remunicipalizacja może być drogą wyjścia z aktualnego kryzysu w sprawiedliwy społecznie i ekologicznie sposób?** Odzyskiwanie usług publicznych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym może pomóc rządów i społeczeństwom w podniesieniu się po pandemii oraz w tym, by w efekcie stały się bardziej równe, odporne na wstrząsy i demokratyczne. Ogólnym celem usług publicznych jest zapewnienie ludziom opieki. Kiedy są one prywatną własnością lub pozostają pod prywatnym zarządem prawo ludzi do życia w godności musi ustąpić pola pogoni za zyskiem.

*Odzyskanie kontroli nad usługami publicznymi przez władze lokalne może sprawić, że zaczną one służyć ludziom i że bardziej zielona gospodarka stworzona zostanie w sprawiedliwy sposób.*

Usługi publiczne słyną również z tego, że mają niewielki ślad węglowy. Ich pozostanie w publicznych rękach może wspierać osiągnięcie celów społecznych i środowiskowych, takich jak niższe opłaty dla mieszkańców czy powszechny dostęp do lepszych warunków pracy, lepsza zdolność do budowania dobrobytu lokalnych społeczności, zwiększenie skali inwestycji, lepszy stosunek jakości do ceny czy nowe sposoby na walkę z kryzysem klimatycznym. Musimy być ostrożni i nie pozwolić rządów na powtórzenie błędów z kryzysu po roku 2008, który to czas wyznaczyły polityki cięć i zaciskania pasa, zmniejszania wydatków publicznych oraz sprzedaży publicznej własności, znane już wcześniej z Globalnego Południa. Takie działania jedynie pogłębią recesję, zwiększą już spore poziomy nierówności i przyczynią się do zwiększenia skali ludzkiego cierpienia.

Zamiast tego powinniśmy użyć narzędzi, takich jak podatki, finanse, zamówienia oraz inwestycje publiczne do zmniejszania poziomów naszej zależności od szkodliwych sektorów i praktyk, takich jak górnictwo, spekulacje finansowe, masowa turystyka czy konsumpcjonizm wykraczający poza zaspokajanie podstawowych potrzeb. Możemy pójść jeszcze dalej, wzywając rządy do podzielenia się uprawnieniami do podejmowania decyzji z użytkownikami oraz pracownikami sektora usług publicznych – tak, by zmienić ich w prawdziwą, opartą na demokratycznych wartościach, siłę na rzecz zmiany. Aktualna pandemia unaoczniała naszą zależność od wysokiej jakości usług publicznych. Wiemy też, że kryzys klimatyczny nabiera tempa. Remunicipalizacja może pomóc w tym, by wspomniane usługi działały dla ludzi i zapewnić, że transformacja w stronę bardziej zielonej gospodarki przebiegać będzie w sprawiedliwy sposób.



Lavinia Steinfort is a political geographer and activist. As a researcher at the Transnational Institute (TNI) she works on public alternatives such as (re)municipalisation of public services, a just transition towards energy democracy and transforming finance for the 99 per cent.

Published November 3, 2020

Interview in Polish

Translation available in English

Published in the *Green European Journal*

Downloaded from <https://www.greeneuropeanjournal.eu/odzyskiwanie-kontroli-przyszlosc-uslug-publicznych-w-europie/>

*The Green European Journal offers analysis on current affairs, political ecology and the struggle for an alternative Europe. In print and online, the journal works to create an inclusive, multilingual and independent media space. Sign up to the newsletter to receive our monthly Editor's Picks.*