

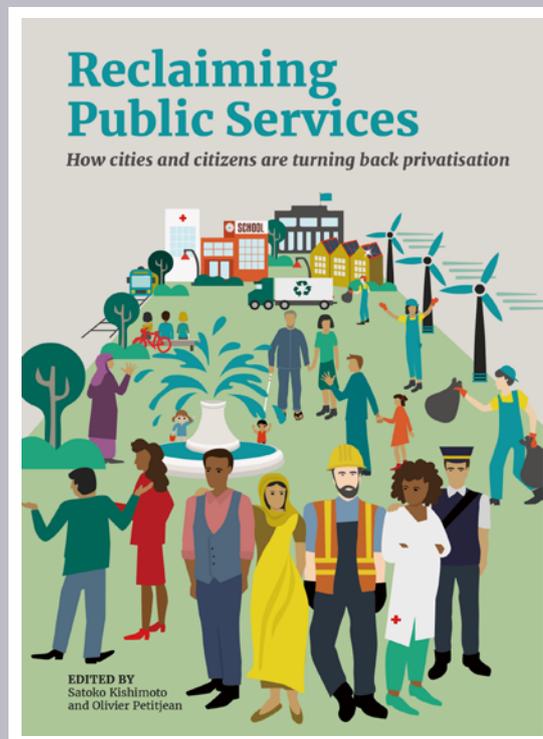


Возвращение сектора общественного обслуживания в собственность государства как города и горожане отменяют приватизацию

Почему люди по всему миру требуют лишить частные компании права на оказание базовых услуг и передать их обратно в ведение предприятий общественного обслуживания? Имеется целый ряд аргументов в пользу инициатив о ремуниципализации: необходимость положить конец злоупотреблениям частных компаний и нарушениям трудового законодательства; стремление восстановить контроль над местной экономикой и ресурсами; желание обеспечить граждан экономически доступными услугами; намерение претворить в жизнь смелые стратегии по переходу на возобновляемые источники энергии или, к примеру, по защите окружающей среды.

За последние годы во всем мире было зафиксировано как минимум 835 случаев (ре)муниципализации общественных услуг — более чем в 1600 городах и 45 странах. Процесс ремуниципализации наблюдается в небольших городках и столицах самых разных стран мира, причем речь идет о различных формах государственной собственности и уровнях участия горожан и трудящихся.

Тем не менее в совокупности все это многообразие вариантов постепенно складывается в достаточно четкую картину: вполне возможно восстановить или сформировать эффективный, демократический и экономически доступный сектор общественного обслуживания. Постоянное ухудшение качества обслуживания и вечный рост цен не являются неизбежными. Все больше городов и их жителей, разочаровавшись, отказываются от приватизации и снова передают базовые услуги в ведение государственных предприятий.



<https://www.tni.org/en/publication/reclaiming-public-services>

● загрузить всю книгу
(на английском языке, 237 страниц)

10 примеров (ре)муниципализации

1 Услуги по сбору бытовых отходов в Осло, Норвегия

вместо нарушений трудового законодательства улучшение условий труда и льготы для работников

В 2017 году — после 20 лет проведения конкурентных закупок — муниципалитет города Осло вновь передал право на оказание услуг по сбору бытовых отходов государственным предприятиям, и это решение оказалось абсолютно оправданным. Последний частный поставщик этих услуг, Veireno, стала печально известна как компания, чья деятельность может служить наглядным примером неэффективности конкурентных закупок в секторе общественного обслуживания.

Муниципалитет получил десятки тысяч жалоб от возмущенных горожан, которые столкнулись с проблемой несвоевременного вывоза мусора в период с октября 2016 года, когда компания Veireno выиграла конкурс на предоставление услуг по вывозу бытовых отходов в столице страны, по февраль 2017 года. В ходе проверки, проведенной в компании трудовой инспекцией Норвегии, было выявлено, что продолжительность рабочей недели некоторых сотрудников Veireno достигала 90 часов. Очевидным образом, Veireno обеспечивала низкую стоимость своих услуг за счет ухудшения условий труда своих работников. 1 января 2017 года компания объявила о своем банкротстве и тем самым сняла с себя все обязательства, включая выпла-

ту заработной платы своим сотрудникам. В феврале 2017 года власти города Осло провели ремуниципализацию сектора услуг по сбору бытовых отходов, вступили во владение активами Veireno и приняли на работу 170 бывших сотрудников компании. Ожидается, что данная смена собственника будет сопряжена с серьезными расходами, поскольку ряд сотрудников частного подрядчика, работавших ранее на условиях частичной занятости, теперь будут оформлены в штат муниципального предприятия и, следовательно, им будут предоставлены надлежащая заработная плата и право на получение пенсии.

2 Сектор здравоохранения в Дели, Индия

наиболее эффективный подход к внедрению всеобщего базового медицинского обслуживания

В 2015 году вновь избранное правительство, в состав которого вошли члены партии «Аам Аадми» («Партия простых людей»), победившей на выборах в законодательное собрание, занялось выполнением одного из своих основных предвыборных обещаний, которое заключалось в обеспечении доступной базовой медицинской помощи, и приступило к открытию 1000 районных клиник на территории Дели. Ранее в том же году новое правительство пообещало выделить на этот проект 2,09 млрд рупий (31,4 млн долл. США).

По состоянию на февраль 2017 года в

ряде наиболее бедных районов столицы Индии уже работали 110 клиник. В качестве учредителя выступило министерство общественных сооружений, которому каждая такая клиника обошлась примерно 2 млн рупий (30 тыс. долл. США). Благодаря своему небольшому размеру и использованию готовых переносных кабинок, которые с легкостью устанавливаются практически в любом районе и любой местности, эти клиники требуют гораздо меньше затрат, чем государственные бесплатные аптеки (каждая такая аптека обходится бюджету в 450 тыс. долл. США). В каждой клинике имеются врач, медсестра, фармацевт и лаборант. Консультации врача, препараты и лабораторные анализы предоставляются всем пациентам абсолютно бесплатно, независимо от уровня их доходов.

Власти Дели утверждают, что с того момента, как первые клиники начали свою работу во второй половине 2015 года, бесплатными медицинскими услугами смогли воспользоваться более 2,6 млн самых малоимущих жителей столицы. Ранее им приходилось обращаться в дорогие частные клиники или даже к врачам-шарлатанам. Успех этих первых клиник позволяет надеяться на то, что правительству удастся выполнить свое обещание, согласно которому все жители Дели получат доступ к бесплатным базовым услугам здравоохранения.

3 Гренобль, Бриансон и Ницца – лидеры Французских Альп в области ремуниципализации

Гренобль относится к числу городов, которые взяли на себя обязательства по проведению ремуниципализации и формированию демократического и экологически ответственного сектора местного общественного обслуживания. Этот город одним из первых в начале 2000-х годов провел ремуниципализацию сектора водоснабжения, расторгнув недобросовестный договор с корпорацией Suez и учредив вместо него новое государственное предприятие, которое предоставляет услуги водоснабжения более высокого качества и по более низкой цене. Управление предприятием осуществляется при участии жителей города. В настоящее время власти Гренобля рассматривают возможность полной ремуниципализации местных услуг энергоснабжения, включая системы отопления коллективного пользования и уличного освещения, в целях борьбы с энергетической бедностью и снижения выбросов парниковых газов. Для этого муниципалитету придется выкупить акции корпорации Engie в местной энергетической компании, что также повлечет за собой целый ряд сложных проблем трудового характера. Еще одна смелая цель властей Гренобля заключается в том, чтобы в школьные столовые города поставлялись исключительно органические продукты питания местного производства. Разработка всех этих программ ведется на фоне резкого сокращения финансирования вследствие политики жесткой экономии, которую проводит правительство Франции. Еще ряд городов Франции, в первую очередь в альпийском регионе, также занимаются развитием местного общественного обслуживания и ремуниципализацией ряда секторов. Так, Бриансон

провел ремуниципализацию услуг по водоснабжению и утилизации отходов и в настоящее время стремится добиться внедрения безотходных технологий. Город также занимается развитием местного государственного сектора энергоснабжения. Власти агломерации Ниццы, расположенной на южной границе Французских Альп, несмотря на свои консервативные убеждения, приняли решение провести ремуниципализацию систем водоснабжения и санитарных услуг, общественного транспорта и школьного питания, а также фестиваля культуры и местного рынка.

4 Гамбург, Германия

новая местная энергетическая компания возвращает электросети в собственность государства

В начале 2000-х годов власти города Гамбурга продали принадлежащие муниципалитету акции в компаниях по оказанию услуг электроснабжения и центрального отопления и коммунального газоснабжения частным инвесторам. В 2009 году правительство, в состав которого вошли представители партий ХДС и «зеленых», учредило новое предприятие коммунального обслуживания под названием Hamburg Energie, задача которого заключалась в развитии систем, использующих возобновляемые источники энергии, и продаже электроэнергии, полученной за счет этих источников.

Рост общей доли возобновляемых источников энергии в результате работы этого предприятия быстро продемонстрировал его высокую эффективность. К концу 2015 года в городе уже действо-

вали ветроэнергетические установки общей мощностью более 13 МВт, а также была завершена работа над программой внедрения солнечных электростанций мощностью 10 МВт, в которой в качестве соинвесторов приняли участие горожане и местные компании.

Предприятию удалось привлечь более 100 тыс. клиентов, сделавших свой выбор в пользу местных и возобновляемых источников энергии.

Однако представители Социально-демократической партии, пришедшие к власти в 2011 году, не были намерены проводить ремуниципализацию электросетей после истечения срока концессионных договоров, и в результате была сформирована широкая общенародная коалиция, поставившая себе задачу добиться от правительства работы в этом направлении. Коалиция организовала референдум, цель которого заключалась в том, чтобы юридически обязать правительство принять меры по возвращению электроэнергетических сетей (электросети, центральное теплоснабжение и газоснабжение) в собственность государства, а также учредить коммунальное предприятие, которое будет учитывать социальные и природоохранные требования граждан. По итогам референдума, который состоялся в Гамбурге в 2013 году, победу с небольшим перевесом одержали сторонники ремуниципализации. Электросеть была вновь выкуплена городом в 2015 году, а ремуниципализация систем газоснабжения запланирована на 2018–2019 годы. Несмотря на опасения профсоюзов, эти меры не привели к ухудшению условий труда и снижению заработной платы сотрудников и способствовали созданию новых рабочих мест.

5 Аргентина

качество, охват и стоимость услуг государственной почтовой службы оказались выше, чем у ее конкурентов из числа частных компаний

Почтовая служба Аргентины «Коррео Архентино» (CORASA) стала первым предприятием общественного обслуживания, которое было возвращено в собственность государства при президенте Киршнер. CORASA была приватизирована в 1997 году, и контроль над сектором получила аргентинская инвестиционная компания Grupo Masri, с которой было заключено концессионное соглашение об оказании услуг сроком на 30 лет. Согласно этому договору, Grupo Masri обязалась дважды в год выплачивать государству компенсации за право оказания почтовых услуг, а также сохранить рабочие места всех сотрудников почты, состоявших в штате на момент подписания договора. Взамен государство брало на себя обязательства и в дальнейшем выплачивать компании региональные субсидии за убытки, которые та несла при оказании услуг жителям удаленных регионов страны. Спустя всего два года после подписания концессионного соглашения в 1999 году платежи со стороны Grupo Masri в адрес правительства прекратились. На протяжении всего периода действия соглашения качество почтовых услуг оставалось низким, обслуживание сельских районов велось на ненадлежащем уровне, а цены при этом неоднократно повышались. Через шесть лет правительство расторгло соглашение с Grupo Masri и провело повторную национализацию почтовой службы.

Несмотря на то, что в течение всего срока приватизации почтовая служба приносила колоссальные убытки, правительству Киршнер удалось повысить качество почтового обслуживания и обеспечить доставку почты в сельские зоны, которые игнорировались Grupo Masri. Более того, правительство снизило стоимость почтовых услуг и повысило уровень подотчетности и технической надежности службы.

6 Барселона, Испания

реорганизация сектора общественного обслуживания в интересах граждан

С момента прихода к власти в Барселоне прогрессивной коалиции под названием Barcelona en Comú администрация города приступила к реализации широкомасштабной программы по ремуниципализации услуг, переданных в ведение внешних подрядчиков, и создания новых предприятий общественного обслуживания. Барселона уже провела ремуниципализацию трех детских садов и служб по предотвращению гендерного насилия, а также учредила новое муниципальное похоронное бюро. Недавно власти города создали на базе действующей муниципальной компании новое коммунальное электроэнергетическое предприятие, которое будет поставлять электроэнергию по доступным и прозрачным ценам, в отличие от частных энергетических компаний, стоимость услуг которых постоянно росла. Самое важное изменение заключается в том, что, в соответствии с ходатайством городского совета от 2016 года, Барселона намерена провести

муниципализацию своего сектора водоснабжения. Это означает отказ от услуг частной компании Agbar (Aguas de Barcelona), которая является дочерним подразделением корпорации Suez, контролировавшей услуги водоснабжения в городе с XIX века. Барселона создала объединение по коммунальному регулированию водного хозяйства совместно с другими городами Каталонии, которые уже провели муниципализацию своего сектора водоснабжения или планируют сделать это в ближайшее время. Барселона намерена с помощью французской компании по водоснабжению Eau de Paris, которая уже прошла процедуру ремуниципализации, подготовить документацию, необходимую для перехода на коммунальное регулирование водоснабжения. Как и другие города Каталонии и остальных регионов Испании, Барселона проводит процедуры ремуниципализации вопреки активным протестам со стороны центрального правительства и положениям ряда законов Испании, согласно которым местные власти должны придерживаться политики жесткой экономии.

7 От Гамильтона до Порта-Харди в Канаде

экологические и финансовые преимущества ремуниципализации сектора водоснабжения

В 1994 году власти города Гамильтон в канадской провинции Онтарио согласились заключить государственно-частное партнерство по эксплуатации и материально-техническому обслуживанию водяных станций и водоочистных сооружений города сроком на 10 лет на вне-

конкурсной основе. Однако проблемы, возникшие в результате канализационных выбросов, привели к конфликту между городом и частным поставщиком услуг. В период частного управления сектором водоснабжения началось сокращение персонала, а штрафы за утечки на станции очистки сточных вод город был вынужден платить город, так как договор защищал интересы частной компании.

В 2003 году, незадолго до истечения срока действия соглашения, власти Гамильтона вознамерились объявить тендер в целях привлечения другого частного поставщика. Однако объединенные протесты горожан и тот факт, что American Water, являвшаяся тогда дочерней компанией корпорации RWE, предложила слишком высокую цену, вынудили муниципалитет отказаться от возобновления договора. В 2004 году Гамильтон отменил свое тендерное предложение и начал процесс ремуниципализации, которая быстро позволила добиться значительной экономии средств и привела к повышению стандартов охраны окружающей среды. Экономия средств, повышение качества услуг и уверенность в квалификации штатного персонала являются теми общими аргументами, на которые ссылаются и другие канадские муниципалитеты, проводившие ремуниципализацию услуг водоснабжения и водоочистки в последние несколько лет. К числу таких муниципалитетов можно отнести города Банф в провинции Альберта и Сук и Порт-Харди в Британской Колумбии. Согласно прогнозам, которые приводят докладной записке властей Банфа, отказ от услуг внешних подрядчиков позволит городу ежегодно экономить

350 тыс. долл. США. Совет города Сук в 2016 году принял решение о возвращении системы водоочистных сооружений в ведение муниципалитета на основании докладной записки, в которой говорилось о том, что выполнение этих работ штатными сотрудниками муниципалитета позволит городу сэкономить около 225 тыс. долл. США ежегодно.

Более подробную версию можно посмотреть здесь: *Back in House report (2016)*
<http://www.civicgovernance.ca/back-in-house/>

8 Ноттингем, Лидс и Бристоль, Великобритания

новые муниципальные энергетические компании объединяют усилия в целях борьбы с энергетической бедностью

Городской совет Ноттингема в 2015 году принял решение учредить новую компанию по энергоснабжению после того, как обнаружилось, что многие домохозяйства города с низким уровнем доходов испытывают трудности с оплатой счетов за электроэнергию. Услуги компании под названием Robin Hood Energy обходятся горожанам дешевле, так как она не стремится к получению высоко прибыли и не вводит пользователей в заблуждение сложными расчетами тарифов. Девиз этой компании, предлагающей самые низкие цены на электроэнергию в Великобритании, гласит: «Никаких частных акционеров. Никаких бонусов для директоров. Только четкое и прозрачное ценообразование». Robin Hood Energy также заключила партнерства с рядом других крупных городов. В 2016 году город Лидс учредил муниципальную компанию White Rose

Energy, задача которой заключалась в продвижении некоммерческих тарифов на услуги электроэнергии на всей территории графств Йоркшир и Хамберсайд. В 2017 году к партнерству White Rose/Robin Hood согласились присоединиться города Бадфорд и Донкастер. В 2015 году власти города Бристоля, расположенного на юге страны, приняли решение о создании собственной муниципальной энергетической компании и внедрить далеко идущую программу обеспечения энергоэффективности в жилом секторе, программу инвестиций в развитие возобновляемых источников энергии и программу энергоэффективности собственных зданий и земель муниципалитета.

Наконец участники движения за чистую и экономически приемлемую электроэнергию Switched on London требуют от властей столицы учредить некоммерческую энергетическую компанию, которая будет вести работу при полноценном участии горожан. Доводы, которые приводятся представителями этих весьма не похожих друг на друга городов, звучат одинаково: новые муниципальные компании могут одновременно способствовать ликвидации энергетической бедности и играть ключевую роль в переходе на справедливые и возобновляемые источники энергии.

9 Вильнюс, Литва

ремуниципализация систем центрального теплоснабжения привела к возникновению спора между инвесторами и государством

В 2016 году французская энергетическая корпорация Veolia подала в суд на

правительство Литвы после того, как власти города Вильнюса отказались возобновить 15-летний договор с ее дочерней компанией *Vilniaus Energija* в связи с намерением провести ремуниципализацию систем центрального теплоснабжения. Транснациональная компания начала международное арбитражное разбирательство на основании двустороннего соглашения Франции и Литвы о защите прав инвесторов, подав иск об урегулировании спора между инвесторами и государством в связи с тем, что, как утверждали представители компании, она «стала жертвой травли» и подверглась «экспроприации инвестиций». Помимо этого, они заявили, что дочерняя компания Veolia была вынуждена закрыть одну из своих электростанций после того, как правительство Литвы отменило субсидии за использование газовых источников энергии. Согласно результатам расследования, которое было проведено регулятором Литвы в области энергетики, компания *Vilniaus Energija* занималась манипулированием цен на услуги теплоснабжения, что привело к значительному росту расходов домохозяйств на электроэнергию и позволило компании незаконно получить сверхприбыль в размере 24,3 млн евро в период с 2012 по 2014 годы. Рост давления со стороны общественности, подозрения в мошенничестве в адрес *Vilniaus Energija* и отсутствие финансовой прозрачности вынудили власти Вильнюса отказаться от возобновления договора с *Vilniaus Energija*, что повлекло за собой предъявление иска со стороны корпорации Veolia, потребовавшей возместить ей убытки в размере 100 млн евро. Это исковое заявление об урегулировании спора между инвестора-

ми и государством могло бы заставить муниципалитет отказаться от своего решения и сохранить договор, но в 2017 году местные власти провели процедуру возвращения систем центрального теплоснабжения в собственность города. Вышеупомянутое дело по-прежнему находится на рассмотрении в суде.

10 От гавайского острова Кауаи до города Боулдер в штате Колорадо, США

отмена приватизации как фактор демократического контроля производства и потребления энергии

Значительные расходы на импортирование угля, газа и других энергоресурсов вынудили власти гавайского острова Кауаи в срочном порядке заняться поиском альтернативных источников энергии. В 2002 году коммунальное кооперативное предприятие острова Кауаи (KIUC) приобрело у частной энергетико-телекоммуникационной компании из штата Коннектикут ее подразделения по производству электроэнергии, которые были выставлены на продажу в связи с тем, что материнская компания решила сосредоточить свои усилия на телекоммуникационных услугах. Таким образом KIUC стало первым в штате некоммерческим кооперативным предприятием по производству, передаче и распределению электроэнергии, которое находилось в собственности пользователей и действовало под их контролем. Это местное коммунальное предприятие, управление которого осуществляется в соответствии с демократическими процедурами, занимается оказанием

качественных и недорогих услуг электроснабжения и планирует обеспечивать половину объема всей электроэнергии за счет возобновляемых источников энергии к 2023 году. По состоянию на 2016 год доля возобновляемых источников энергии уже составляла 38% от всего объема электростанций KIUC. Если говорить о материковой части страны, то там примером может послужить город Боулдер, который ведет борьбу за внедрение демократического контроля производства и потребления энергии начиная с 2010 года. Вначале, под давлением со стороны горожан, власти города предприняли попытку заставить частное коммунальное предприятие города Xcel Energy кардинально пересмотреть свою политику и перейти на низкоуглеродные источники энергии. Однако предприятие попыталось воспрепятствовать реализации этого плана, и в конечном итоге в 2014 году муниципали-

тет издал постановление об учреждении муниципальной электроэнергетической компании. Несмотря на юридические претензии и дезинформационные кампании со стороны Xcel, город продолжает заниматься созданием муниципального электроэнергетического коммунального предприятия при поддержке своих жителей, которые настроены чрезвычайно решительно.

Как показывают исследования, передача услуг энергоснабжения в ведение местных властей способна положить конец зависимости от угольной энергетики, удвоить объемы производства возобновляемой энергии и вдвое снизить объемы вредных выбросов. Пример ряда городов США свидетельствует о том, что выход правительства Дональда Трампа из Парижского соглашения по климату не остановит попытки городов и их жителей двигаться вперед, по направлению к экологически чистой энергетике.

10 КЛЮЧЕВЫХ ВЫВОДОВ

1 Существуют более оптимальные решения, чем продолжение приватизации, меры жесткой экономии и снижение требований

Тысячи политиков, чиновников, рабочих, профсоюзов и социальных движений работают над улучшением или формированием системы эффективного общественного обслуживания. По большей части они занимаются этим на местном уровне. Согласно нашим исследованиям,

за последние годы более чем в 1600 городах, расположенных в 45 странах мира, было отмечено как минимум 835 примеров (ре)муниципализации общественного обслуживания.

Опровергая распространенное представление о чрезмерно высокой стоимости общественного обслуживания, местные власти и группы граждан демонстрируют, что (ре)муниципализация удовлетворяет базовые потребности людей и решает более широкие социальные и экологические вопросы нашего общества.

835 (Re)municipalisations of public services



835 примеров (ре)муниципализации общественного обслуживания

Более чем в 1600 городах мира общественное обслуживание перешло под контроль государства

2 (Ре)муниципализация встречается гораздо чаще, чем предполагалось, и она работает

Наибольшее количество примеров (ре)муниципализации относится к секторам энергетики (311 случаев) и водоснабжения (267 случаев). Примерно 90% случаев (ре)муниципализации в энергетическом секторе (284 случая) приходятся на Германию — страну, известную своей амбициозной программой *Energiewende* («Энергетический поворот»). Наибольшее количество случаев ремуниципализации в области водоснаб-

жения (106) было зафиксировано во Франции — стране, где традиции приватизации водной сферы уходят глубже всего в историю и где зародились такие крупнейшие международные представители этой отрасли, как Suez и Veolia. В Канаде, Испании, Великобритании и многих других странах различные местные государственные услуги, такие как плавательные бассейны, школьное питание, обслуживание общественных мест, ЖКХ, уборка и охрана, снова переходят в ведение муниципалитетов. В сфере здравоохранения и социального обслуживания больше половины примеров приходится на Норвегию и другие

Направления (ре)муниципализации

267 Водоснабжение

Страна	Кол-во примеров
Франция	106
США	61
Испания	27
Германия	17
Аргентина	8
Канада	4
Венгрия	4
Италия	3
Казахстан	3
Южная Африка	3
Боливия	2
Колумбия	2
Индия	2
Индонезия	2
Мозамбик	2
Турция	2
Украина	2
Узбекистан	2
Венесуэла	2
Албания	1
Бельгия	1
Центрально-Африканская Республика	1
Эквадор	1
Гвинея	1
Ливан	1
Малайзия	1
Мексика	1
Португалия	1
Россия	1
Швеция	1
Танзания	1
Уганда	1

31 Утилизация отходов

Страна	Кол-во примеров
Германия	13
Великобритания	7
Канада	5
Франция	3
Испания	2
Норвегия	1

38 Транспорт

Страна	Кол-во примеров
Франция	20
Великобритания	7
Австрия	3
Германия	2
Португалия	2
Канада	1
Чехия	1
Индия	1
Турция	1

311 Энергетика

Страна	Кол-во примеров
Германия	284
США	6
Нидерланды	3
Великобритания	5
Доминикана	2
Франция	2
Албания	1
Аргентина	1
Дания	1
Индия	1
Литва	1

11 Образование

Страна	Кол-во примеров
Германия	5
Великобритания	3
Индия	1
Никарагуа	1
Испания	1

140 Местное управление

- 24 строительство и уборка
- 15 безопасность и экстренные службы
- 19 общественные места и озеленение
- 18 ЖКХ
- 20 школьное питание
- 10 спорт
- 9 культура
- 8 строительство
- 4 похоронное дело
- 3 кадры
- 5 IT
- 5 прочее



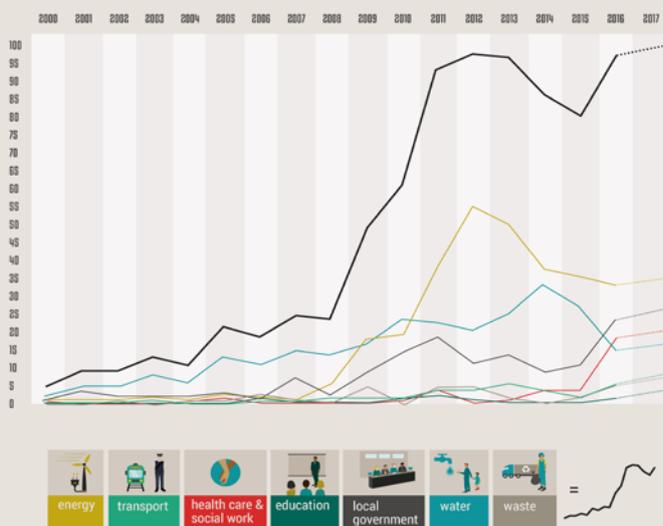
Страна	Кол-во примеров
Великобритания	37
Германия	26
Франция	21
Испания	21
Австрия	13
Канада	9
Финляндия	3
Норвегия	4
Дания	2
Нидерланды	2
Армения	1
Индия	1

37 Здравоохранение и социальное обслуживание

- 8 социальное обслуживание
- 29 здравоохранение

Страна	Кол-во примеров
Норвегия	16
Швеция	7
Великобритания	5
Испания	4
Дания	2
Финляндия	1
Индия	1
Черногория	1

Иллюстрация: ГОДЫ



скандинавские страны. Наш опрос охватывает мероприятия по (ре)муниципализации, осуществлявшиеся с 2000 года по январь 2017 года. В первой половине этого периода (с 2000 по 2008 г.) было зафиксировано 137 случаев, тогда как во второй (с 2009 по 2017 г.) — 693 случаев. Это означает, что в течение второй половины периода нашего исследования количество (ре)муниципализаций выросло в пять раз. Наибольшее количество случаев (97) пришлось на 2012 год, но и в последующие годы показатели оставались высокими.

3 Ремуниципализация как местная реакция на меры жесткой экономии

Особенно актуальна тема ремуниципализации в Европе: ее примеры можно найти во всех странах Европы и во всех отраслях. Например, в Германии мы обнаружили 347 примеров, во Франции — 152, в Великобритании — 64, а в Испании — 56.

Движение за ремуниципализацию в

Европе можно рассматривать как ответ на меры жесткой экономии, реакцию на чрезмерную либерализацию и захват корпорациями сферы основных услуг. Тем не менее, это не означает, что ремуниципализация всегда тесно связана с политикой или является прерогативой только одного политического лагеря. В действительности мы наблюдаем, что ремуниципализацию продвигают политики всех взглядов, а объединение местных партий зачастую стимулирует ее. Линия политических разногласий во многих случаях пролегает не между партиями, а между уровнями власти — местным, на котором политики и чиновники сталкиваются с повседневными нуждами людей, и национальным или общеевропейским, на котором зарождаются призывы к экономии и сокращению бюджетов.

4 (Ре)муниципализация — основная стратегия «энергетического перехода» и «энергетической демократии»

(Ре)муниципализация касается не только местных проблем и местной политики: очень часто она помогает найти эффективные местные решения глобальных проблем, таких как изменение климата. Эту тенденцию иллюстрирует энергетический сектор, в особенности в Германии. В этой стране из 284 случаев (ре)муниципализации в энергетическом секторе в 166 случаях были отозваны лицензии частных сетей электро- или газоснабжения, а в 9 случаях — лицензии поставщиков электроэнергии, функции которых были возвращены городам. Одновременно с этим

были созданы 109 новых муниципальных компаний (93 сети электро- и газоснабжения и 16 поставщиков). С начала эпохи «энергетической либерализации» в 1980-е годы рынок электроэнергии в Германии полностью контролировался энергетическими корпорациями из числа «большой четверки». Когда эти гиганты энергетики не справились с удовлетворением общественного запроса на «энергетический переход», новые и ремуниципализированные местные государственные компании и гражданские объединения взяли на себя их функции по продвижению к «энергетическому переходу». Это движение, связанное с заявлением о полном отказе от атомной энергетики, приобрело значительный масштаб и может похвастаться многочисленными успехами в деле перехода на возобновляемые источники энергии.

В Великобритании, где рынок электроэнергии контролируется «большой шестеркой», также возникают новые механизмы. Четыре новые муниципальные энергетические компании обеспечивают доступной электроэнергией общины, и в первую очередь семьи с низким уровнем доходов, которым сложно оплачивать счета за электричество. Ноттингемская Robin Hood Energy и White Rose Energy из Лидса считают своей главной задачей предоставление добросовестных услуг по некоммерческим тарифам и клиентоориентированность во всех сферах своей деятельности. Аналогичным образом компания Our Power из Глазго была создана на базе партнерства управлений социального жилья и правительства Шотландии с целью предоставления доступных по цене услуг.

5 Возвращение обслуживания в руки государства обходится местным властям значительно дешевле

Один из основных аргументов сторонников приватизации и государственно-частных партнерств (ГЧП) заключается в том, что их методы якобы дешевле и экономически выгоднее, чем при государственном управлении. Тем не менее, практика опровергает это утверждение. Заключение договора на обслуживание с частной компанией включает в себя дополнительные расходы, так как средства сразу же перетекают в головную компанию и акционерам. В инфраструктурную сферу ГЧП привносят высокий уровень сложности, который выгоден юристам и аудиторам, но не оправдывает затраты граждан. Опыт множества городов позволил развенчать миф о том, что государственные услуги стоят дороже.

Когда в 2010 году власти Парижа вернули сферу водоснабжения в муниципальную собственность, новый оператор смог сразу же сократить затраты на 40 млн евро — сумму, которая ежегодно изымалась головными компаниями частного оператора. В Ньюкасле новое государственное предприятие провело модернизацию систем железных дорог и оптоволоконных кабелей для департамента транспорта приблизительно за 11 млн фунтов стерлингов (12,4 млн евро). Для сравнения, если бы эти работы выполняла частная компания, они обошлись бы примерно в 24 млн фунтов стерлингов (27 млн евро).

В Бергене (Норвегия) при передаче двух домов престарелых обратно в государственную собственность ожидалось, что

убытки составят 1 млн евро; фактически же обнаружился излишек средств в размере 500 тыс. евро. В испанском городе Чиклана 200 работников трех предприятий общественного обслуживания были переданы обратно в государственный штат. Тем не менее, муниципалитет рассчитывает сэкономить на этом от 16% до 21% своего бюджета. В Леоне (Испания) после ремуниципализации расходы на утилизацию отходов и услуги по уборке сократились с 19,5 млн евро до 10,5 млн евро в год, а 224 рабочих были приняты в штат государственных предприятий. Говоря вкратце, пресечение денежных потоков, направляемых в карманы частных акционеров, позволяет эффективно использовать налоги для обеспечения качественного общественного обслуживания.

6 (Ре)муниципализация стимулирует улучшение и демократизацию общественного обслуживания



Ремуниципализация редко ограничивается простым изменением владельцев компании с частного сектора на государство. По сути ее задача заключается в восстановлении или создании более качественного общественного обслуживания на благо каждого. При этой системе внимание уделяется не только наиболее рентабельным услугам, но и восстановлению этического статуса государственных органов, культуры всеобщего доступа к услугам по доступной цене, обеспечению прозрачности и подотчетности выборных должностных лиц и граждан. Именно поэтому в нескольких британских городах были созданы новые муниципальные энергетические

компании: это позволило избавиться от частных акционеров, дивидендов и бонусов и сосредоточиться на предоставлении доступа к электроэнергии малообеспеченным домохозяйствам. При ремуниципализации общественного обслуживания часто возникают новые формы участия сотрудников и граждан. Например, новые операторы сферы водоснабжения в Париже, Гренобле и Монпелье совместно принимают решения о реформах и предоставлении услуг водоснабжения. В Норвегии трехстороннее сотрудничество, в рамках которого профсоюзы, муниципалитеты и местные политики ведут диалог, направленный на решение рабочих вопросов, зарекомендовало себя как проверенный способ улучшения общественного обслуживания. Демократизация общественного обслуживания также является основной задачей ремуниципализации в Испании, где это движение зародилось после глобального финансового кризиса на волне протеста против выселений, отключения воды и электричества. Наконец ремуниципализация зачастую выступает как первый шаг к созданию общественного обслуживания будущего — устойчивого и тесно связанного с местной экономикой. Примером здесь могут послужить небольшие городки и деревни в Европе, которые ремуниципализируют сферу утилизации отходов в стремлении добиться нулевого уровня отходов или обеспечивают ремуниципализированные школьные столовые органическими продуктами полностью местного производства.

7 (Ре)муниципализация дает 835 новых причин бороться с льготными сделками и инвестициями

835 случаев (ре)муниципализации по всему миру за последнее время представляют собой 835 причин не ратифицировать Комплексное экономическое и торговое соглашение (СЕТА) между Европейским союзом и Канадой или любое другое аналогичное соглашение о торговле и инвестициях. Содержащийся в большинстве подобных соглашений механизм защиты инвестиций, известный также как урегулирование споров между инвесторами и государством (УСИГ), делает деприватизацию и ремуниципализацию очень затратной, так как первой и главной задачей этих международных договоров является защита прибылей частных иностранных инвесторов.

Приведенный выше пример Литвы иллюстрирует, как решение города вернуть в муниципальную собственность централизованное теплоснабжение стало причиной для иска в рамках УСИГ. История механизма защиты инвестиций показывает, что многие страны, решившие остановить процессы приватизации с целью защиты интересов общества, столкнулись с судебными исками и штрафами на сотни миллионов долларов. В Болгарии одной угрозы задействования механизма защиты инвестиций оказалось достаточно, чтобы правительство отказалось от планов провести референдум на тему услуг водоснабжения в столице государства Софии. При присуждении инвестору компенсации в рамках УСИГ средства на нее возмещают налогоплательщики

через государственный бюджет, что может привести к снижению доступности общественного обслуживания и отсрочке необходимых инвестиций. По данным нашего исследования, решения о деприватизации сферы общественного обслуживания послужили причиной как минимум 20 исков в международном арбитражном суде (10 из них относились к сфере водоснабжения, три — энергетики, три — транспорта и четыре — телекоммуникаций).

Городские власти все лучше понимают, что существующий торгово-инвестиционный режим, и в особенности такие его элементы, как УСИГ, серьезно сужает возможности органов местного самоуправления по получению или возвращению контроля над местной сферой обслуживания или ресурсами. Каждый новый случай ремуниципализации добавляет еще одну причину противодействовать УСИГ к 835 существующим.

8 Проверено на опыте: лучше изначально не прибегать к приватизации

Увеличение числа случаев ремуниципализации отражает тот факт, что многие приватизационные проекты и ГЧП не справляются с выполнением своих обещаний. Чаще всего ремуниципализация является общей реакцией местных властей и граждан на неудачи приватизации и ГЧП.

Европейская сеть по проблемам задолженности и развития (Eurodad) в статье 7 предупреждает о ложных финансовых обещаниях, которые дают государственно-частные партнерства (ГЧП).

Подобные контракты преподносятся

местным и национальным властям, в том числе в странах глобального Юга, как простой способ финансирования общественной инфраструктуры без необходимости занимать деньги или опустошать государственную казну для обеспечения требуемых капитальных вложений. Авторы документа доказывают, что фактически ГЧП представляют собой скрытую форму заимствования и в долгосрочной перспективе неизбежно оказываются более затратными для властей. Структура ГЧП приспособлена для создания иллюзии доступности и сокрытия реальных расходов и обязательств, что позволяет легче убедить власти подключиться к крупномасштабным проектам, которые не обязательно отражают реальные нужды граждан. В противовес этому описанный выше проект государственной больницы в Дели демонстрирует возможность внедрения экономически выгодных решений, которые обеспечат всеобщий доступ к базовым услугам здравоохранения.

Еще один важный урок, вынесенный из международной практики, заключается в том, что контракты с частными компаниями, как правило, невероятно сложно изменить или расторгнуть. Как только контракт подписан, частные поставщики могут зафиксировать его условия, и любые последующие изменения обойдутся властям очень дорого. Когда речь заходит о том, чтобы расторгнуть контракт или не продлевать контракт, у которого закончился срок, местные и национальные власти зачастую вступают в неравную и дорогостоящую битву.

9 (Ре)муниципализация помогает построить новый, многоплановый, демократический механизм общественной собственности

Общественное обслуживание не является безупречным исключительно в силу того, что оно общественное. Сфера общественного обслуживания должна постоянно совершенствоваться и принимать новые обязательства по отношению к обществу. Расширяя понятие «общественного», мы включаем в него более широкий спектр инициатив по деприватизации.

Во многих случаях ремуниципализация и создание новых государственных компаний позволяют возобновить обязательства государства и предоставляют различным сторонам возможность совместно управлять предоставлением основных услуг. Этот подход выходит за рамки традиционной общественной собственности и включает в себя целый ряд новых моделей. Это, например, сотрудничество муниципальных и общинных энергетических компаний (как в Гамбурге и Бристоле), межмуниципальные организации и сети (например, услуги водоснабжения во Франции и Испании), местные предприятия общественного обслуживания, частично принадлежащие их работникам (например, поставщик услуг водоснабжения в Буэнос-Айресе), потребительские кооперативы (ветроэлектростанция «Миддельгрунден» в Копенгагене), полностью лицензированные кооперативные поставщики услуг, организованные гражданами (на острове Кауаи и в Миннесоте в США), партнерства с местными властями (Глазго в Шотландии) и

так далее. Все эти образцы представляют собой возможные варианты нового поколения общественной собственности.

Мощное движение в поддержку ремуниципализации в Каталонии также опирается на стремление гражданских объединений не просто вернуться к государственному управлению как к конечному итогу, но сделать его первым шагом к демократическому управлению сферой общественного обслуживания на основе постоянного участия гражданского общества. В городе Террасса услуги водоснабжения были ремуниципализованы в 2016 году, и гражданское общество продолжает участвовать в разработке новой модели общественных услуг водоснабжения. Гражданская платформа и несколько муниципальных депутатов учредили Парламент граждан Террассы и приняли два предложения к городской думе, которые не только обеспечат возврат к системе государственного водоснабжения в городе, но и сделают ее первым шагом к управлению водными ресурсами как общественным достоянием. Успешная ремуниципализация и внедрение новой модели управления с реальным гражданским участием в Террассе станут важным примером для многих других городов Каталонии и Испании.

10 Ремуниципализация объединяет города и группы граждан и способствует развитию связей между ними

(Ре)муниципализация также демонстрирует, что города и группы граждан не одиноки в своем желании создать

эффективные, прогрессивные, демократические механизмы общественного обслуживания. Успешный опыт (ре)муниципализации воодушевляет и мобилизует другие местные власти следовать этому примеру. Мы видим, как города и группы объединяют свои силы в отдельных секторах и странах, на европейском и международном уровне, действуя в противовес влиянию и противодействию крупных корпораций и правительств.

Растет разнообразие форм партнерства государственных органов. Примеры этому мы видим в Германии и других странах, где муниципалитеты и граждане объединяют свои силы для осуществления реального «энергетического перехода». Опыт новой муниципальной энергетической компании в Ноттингеме побудил другие города последовать его примеру, что в конечном итоге привело к появлению общего партнерства. Во Франции и Каталонии сети государственных операторов водоснабжения объединяют свои ресурсы и опыт для совместного решения проблем, связанных с ремуниципализацией. В Норвегии более 200 муниципалитетов участвуют в местных трехсторонних объединениях с профсоюзами, чтобы сделать сферу общественного обслуживания эффективной и демократичной. Более 2300 городов Европы объединились с целью протеста против Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства (ТТИП) между ЕС и США — договора о свободной торговле, аналогичного другим сделкам, основанным на политике либерализации и приватизации. В Испании прогрессивная коалиция Barcelona en Comú и многие другие

связанные с ней коалиции выработали глобальную концепцию «муниципализма», в рамках которой реализуются различные формы демократии прямого участия и ведется практический поиск решений глобальных проблем. Новая волна (ре)муниципализации дает гражданам и работникам предприятий важную возможность вернуть себе демократический контроль, который в течение последних десятилетий расша-

тывала приватизация. Появляется все больше подтверждений тому, что люди в состоянии вернуть себе сферу общественного обслуживания и открыть новую эпоху в истории общественной собственности. К счастью, этот процесс набирает обороты по мере того, как различные движения и действующие стороны объединяют силы, чтобы изменить наше общество к лучшему.

(Ре)муниципализация: возвращение и создание местного общественного обслуживания

Ремунципализация

Муниципализация



[1] Под термином «ремуниципализация» мы понимаем процесс перевода частных или приватизированных ранее услуг под государственный контроль и управление на местном уровне. Мы осознаем, что этот термин применим не всегда, так как в некоторых случаях услуги, переходящие под контроль государства, всегда находились в руках частных или не существовали вообще. В этих случаях более уместен термин «муниципализация». Выражение «(ре)муниципализация» охватывает оба случая. Кроме того, существуют примеры секторов общественного обслуживания, которые были деприватизированы на национальном уровне. Мы рассматриваем такую «ренационализацию» отдельно, чтобы сосредоточить внимание на местной деятельности. Кроме того, некоторые формы ренационализации, затрагивающие централизацию сил или временную помощь обанкротившимся частным компаниям, выходят за рамки нашего исследования. Наконец, существуют многочисленные примеры того, как граждане и потребители играют руководящую роль в возвращении себе контроля над основными услугами, которые раньше предоставлялись коммерческими структурами, и управляют ими на некоммерческой основе на благо своих общин. Для нас подобные случаи также подпадают под определение (ре)муниципализации в той части, в которой они ориентированы на ценности общественного обслуживания и некоммерческие цели. В этом случае термин «деприватизация» используется как обобщающий для (ре)муниципализации, повторной национализации и возвращения гражданского контроля над общественным обслуживанием, так как все эти процессы нацелены на противодействие негативным последствиям приватизации.

Контакты: транснационального института +31 20 662 6608,
Лавиния Штайнфорт <l.steinfort@tni.org> и Сатоко Кисимото <satoko@tni.org>



О TNI: Транснациональный институт (TNI) является международным исследовательским и информационно-пропагандистским институтом, приверженным созданию справедливой, демократической и устойчивой планеты. На протяжении более 40 лет TNI служил уникальным звеном между социальными движениями, привлеченными учеными и политиками.