

# Uloga javnih službi u konceptu socijalnih država nove Europe 21. stoljeća

UDK: 351.84(4EU)  
369.01(4EU)

## Sažetak

Osiguranje i dostupnost javnih službi u konceptu socijalne države 20. stoljeća postaje legitimacijskom činjenicom državne vlasti. Da takvo nadržavanje noćobdijske države i evolucija u socijalnu državu nije ireverzibilan proces svjedoči proboj neoliberalnih ideja u *mainstream* politike krajem sedamdesetih godina. Orijentiranost novog javnog menadžmenta na ekonomske vrijednosti nije prevladana do danas. U kontekstu Europske unije to se ponajbolje očituje u organizaciji službi od općeg (gospodarskog) interesa te podređivanju socijalnog karaktera određenih službi pravilima unutarnjeg tržišta, tek temeljem činjenice postojanja potencijalnog tržišta takvih službi. U suvremenoj stvarnosti zemalja članica Europske unije moguće je govoriti o izraženom socijalnom deficitu. S hrvatskoga je aspekta neosporno kako socijalno osjetljivi i ekonomsko neutralni Ustav ostaje temeljem socijalne državnosti Republike Hrvatske

*Ključne riječi:* socijalna država, regulacijska država, socijalna pravda, javne službe, javni interes

## 1. Uvod

Značaj države u ljudskom održanju ponajbolje je oslikan u njezinu nastanku, a radanje takve mitske tvorevine, koja združenom silom obuzdava slobodu individua da pojedinačnim silama ugrožavaju sigurnost i slobodu jedinki i društva, najrealnije ističe Hobbes: „Svršeni uzrok, cilj i namjera ljudi (koji po prirodi vole slobodu i vlast nad drugima), kod uvođenja ograničenja nad samima sobom (a tako ih vidimo u državama) jest to da smjeraju prema vlastitom održanju, a time i zadovoljnijem životu.“<sup>1</sup> Iz takvog poimanja ljudske naravi u okružju apsolutne slobode dolazi do institucionalizacije države kao monopola fizičke prisile. Takva će početna koncentracija državne vlasti, nastala nadržanjem feudalne rascjepkanosti i partikularnih interesa, ubrzo ustuknuti pred primamljivošću individualističkog poimanja slobode proizišlog iz učenja liberalne doktrine, pod čijim će utjecajem biti oslikano razdoblje od 17. do druge polovice 19. stoljeća.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Hobbes, T., *Levijatan ili Građa, oblik i moć crkvene i građanske države*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2013., str. 119.

<sup>2</sup> Pusić, E., Modernizacija javne uprave. *Hrvatska javna uprava*, 1 (1), 1999., str. 7-8.

Eru apsolutnog individualizma i minimalne države prekinut će slika postindustrijskog društva obilježena rastom urbane populacije, nezaposlenošću, glađu i bujajućim radničkim nemirima koji streme prerasti u revolucionarne pokrete s ciljem rušenja postojećih poredaka. Pred takvom opasnošću koncem 19. stoljeća, individualistička učenja ustuknut će pred pragmatičnim zahtjevima socijalne osjetljivosti, izraženima kroz začetke socijalnog zakonodavstva i postupno rađanje socijalnih država. Konačno uobličenje socijalna će država dobiti u poslijeratnim godinama druge polovice 20. stoljeća, obilježenim općom solidarnošću i duhom zajedništva.

Ekonomске krize sedamdesetih godina, karakterizirane nemogućnošću daljnje ekonomske ekspanzije, smanjenjem profita te nemogućnošću održanja pune zaposlenosti, stvaraju teškoće u održanju pravedne redistribucije dohotka, posljedično dovodeći u pitanje samu koncepciju poslijeratne socijalne države.<sup>3</sup>

Takvo ozračje otvorit će put povratku dijela liberalnih ideja u politički život te će u ruhu neoliberalizma na svjetsku političku pozornicu dovesti Margaret Thatcher i Ronalda Reagana. Njihove će se javne politike tzv. tačerizma i reganizma, obilježene prijezirom prema državi, uobličiti u koncepciji novog javnog menadžmenta koji smjera podčiniti ulogu države ekonomskim vrijednostima.

Na idejnim temeljima neoliberalizma uvelike počiva ideja paneuropskog ujedinjenja, ostvarena u obličju Europske unije (u nastavku: EU) koja kao integrativno sredstvo prvenstveno vidi jačanje zajedničkog tržišta. Posebnu pozornost u takvoj konstelaciji odnosa valja podariti ulozi javnih službi, koje su od svojevrsnog prerogativa nacionalnih socijalnih država u novom europskom okružju izložene posvemašnjoj deregulaciji, liberalizaciji, privatizaciji i marketizaciji. Na kraju uvodnih razmatranja valja spomenuti pozitivan pomak u shvaćanju socijalnog aspekta u izgradnji i očuvanju paneuropskog jedinstva te pohvaliti prepoznavanje važnosti socijalnih politika na globalnoj te razini nacionalnih država, s ciljem smanjenja nejednakosti i jačanja socijalne kohezije. U tom smislu Europska komisija (u nastavku: Komisija) u *Dokumentu za razmatranje o svladavanju globalizacije* ključnom ističe Europsku uniju kao zajednicu modernih i aktivnih socijalnih država. „Solidarnost je ne samo temeljna vrijednost EU-a već je ključna i za socijalnu koheziju u okviru otvorenoga gospodarstva.“<sup>4</sup>

Cilj ovoga rada ogleda se u prikazu evolucije misli o ulozi države, od njezinih liberalnih začetaka, do suvremene potrebe za reafirmacijom i reinstitucionalizacijom koncepta socijalne države, preispitivanju koncepta službi od općeg interesa kako ga definira suvremena europska politika, analizi obvezujuće naravi načela socijalne države kao ustavne vrednote u suvremenom kontekstu Republike Hrvatske i odnosa takvog shvaćanja s europskim konceptom službi od općeg interesa te u zaključnim razmatranjima, o prevladavanju neoliberalne doktrine potvrđivanjem aktualnog stanja u kojem nacionalne države ostaju rezervatom socijalne državnosti.

## 2. Evolucija ideje o državi: od noćobdije do regulacijske države

S ciljem razmatranja državne uloge u pružanju javnih službi, neophodnim se nameće razumijevanje evolucije ideje o državi i njezinu utjecaju na život građana. Prihvaćajući ideju o monopolu fizičke prisile, kao minimalnom uvjetu koji „hobbessovska“ država mora ispuniti, *infra* će biti izloženo liberalno poimanje države kao jamca individualne slobode, nadraštanje takve ideje i evolucija prema državi kao jamcu slobode od nužde te neo-

<sup>3</sup> Perko-Šeparović, I., Kriza države općeg blagostanja. *Politička misao*, 24 (4), 1987., str. 7.

<sup>4</sup> Europska komisija, Dokument za razmatranje o svladavanju globalizacije, COM(2017) 240 od 10. svibnja 2017., str. 16-17.

liberalno uskrsnuće dijela liberalnih ideja kroz instrumente jake države, naslijeđene iz ruševina zlatnog doba socijalne države.

## 2.1. Liberalno poimanje države: era noćnog čuvara

Uloga države 17. do druge polovice 19. stoljeća ne nadilazi razloge vlastita nastanka kako ih je vidio Hobbes. Potreba postojanja takve tvorevine proizlazi iz ljudske naravi koja upravljena jedna protiv druge ne uspijeva iznaći rješenje vanjskim opasnostima, a i sam sukob volja unutar zajednice rezultira međusobnim povredama. Upravo zbog sebične crte ljudske osobnosti koja počiva isključivo na individualnom održanju, nemoguće je pretpostaviti postojanje skupa normi koje bi u osiguranju pravde snagu crpile isključivo iz ljudskoga prihvaćanja. Zato se država u svojem „demonskom“ obličju javlja ne bi li strahom zapriječila put individualnim sebičnim voljama i podčinila ih zakonu s ciljem održanja zajednice.<sup>5</sup>

Takav strah uobličen u zakonu i zajamčen monopolom fizičke prisile, predstavlja začetak modernog poimanja države. Jedina njezina zadaća ogleda se u očuvanju reda i sigurnosti, a dekoncentracija državne vlasti opravdava se ideološkim usmjerenjem ka ostvarenju individualne slobode i jednakosti građana, koji ujedno predstavljaju granicu djelovanja takve minimalno shvaćene države noćobdije.<sup>6</sup> Osnove liberalnog shvaćanja uloge državne vlasti postavio je Herbert Spencer u obliku zakona jednake slobode prema kojem je individualna sloboda ograničena tek jednakom slobodom drugoga.<sup>7</sup> Prihvaćanjem takvog značenja slobode, država se svodi na zaštitnika tek međusobno ograničenih prava pojedinaca. Tako i ustavi doneseni u tzv. herojskom dobu ustavnosti ne konstitucionaliziraju socijalna prava, već je njihova temeljna preokupacija u garanciji „negativnih prava“, usmjerenih protiv državnog uplitanja u privatnu sferu pojedinca.<sup>8</sup>

Na pijedestal vrijednosti uz individualnu slobodu uzdiže se vladavina prava, koja u svojem izvornom značenju ograničenja državne samovlasti u sebi sadrži zahtjev apsolutne jednakosti pred zakonom, koja isključuje mogućnost pozitivne diskriminacije i intervencionizma u socijalnu sferu građana. U takvom ozračju dozrijeva ideja o vlasništvu kao osnovnom supstratu društva čiji se promet odvija isključivo putem spontanog tržišta koje, sukladno ideji nevidljive ruke Adama Smitha, susretanjem individualnih sebičnih volja treba dovesti do zadovoljenja želja i društvenog napretka.<sup>9</sup> Zahvaljujući usmjerenosti liberalne teorije na očuvanje individualne sfere uz obvezu zaštite poretka, a ne vodeći računa o onima s dna društvenog spektra, država istima osigurava jednaku slobodu bez jednakih mogućnosti te je Marx naziva „noćnim čuvarom buržoazije“.<sup>10</sup>

## 2.2. Bremenitost prve polovice 20. stoljeća i uobličenje socijalne države

Posljedice industrijalizacije i ubrzane urbanizacije ogledane u rastućem broju siromašnih i obespravljenih, udružene s prijetnjom njihova organiziranja u revolucionarne pokrete s ciljem svrgavanja postojećih poredaka i uspostave novog socijalističkog društva, potaknule su začetak ideje o socijalnoj ulozi države. Nastanak socijalne države osli-

<sup>5</sup> *Op. cit.* u bilj. 1, str. 120.

<sup>6</sup> *Op. cit.* u bilj. 2, str. 8.

<sup>7</sup> Dokić, M., Ideja minimalne države u modernoj političkoj teoriji. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 66 (5), 2016., str. 672.

<sup>8</sup> Bačić, A., Prava izgubljena u tranziciji, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 42 (1-2), 2005., str. 3-4.

<sup>9</sup> *Loc. cit.* u bilj. 7, str. 677-683.

<sup>10</sup> Dujšin, U., Ideje o ekonomskoj politici, *Ideje o ekonomskoj politici/Uroš Dujšin; Ekonomska politika u Republici Hrvatskoj/Mladen Vedriš, Uroš Dujšin u suradnji s Ružicom Šimić Banović, Nenadom Rančićem*, Pravni fakultet, Zagreb, 2012., str. 15.

kan je u drugoj polovici 19. stoljeća pragmatičnom borbom kancelara Bismarcka s baukom socijaldemokracije. Želeći prevenirati potencijalne nemire i prevrate obespravljene klase, Bismarck donosi prve zakone koji, osiguravajući radnike od bolesti, nesreće na radu te u starosti putem zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, trebaju vezati radništvo uz postojeći poredak.<sup>11</sup>

U posljednjem desetljeću 19. stoljeća danskim zakonom o mirovinama starijim i siromašnim osobama (1891.) otpočinje skandinavski ili socijaldemokratski model socijalne države. Pod utjecajem švedskih socijaldemokrata u 20. stoljeću takav model postat će konceptom opće solidarnosti koja ne smjera ispravljajući stanja pojedinaca s dna društvene ljestvice, već šireći koristi socijalne države na srednje slojeve, stremi širokoj legitimaciji socijalnih politika.<sup>12</sup>

Iako nadrastajući filantropske korijene socijalne osjetljivosti zasnovane na dobrovoljnoj osnovi, američka će država blagostanja ostati obilježena jakim liberalizmom i individualizmom. Važnu ulogu na prijelazu s 19. na 20. stoljeće odigrat će sindikalna udruženja, ali mijenjanje socijalnog sustava ne predstavlja jedan od njihovih ciljeva. Umjesto toga, njihova će se uloga profilirati u zaštiti položaja radnika nasuprot poslodavcima kao njihovu prirodnom protivniku. Socijalna politika, kao posljedica depresije tridesetih godina, zauzima važno mjesto u političkoj agendi predsjednika Roosevelta, ali će njezini ciljevi biti drugačiji od onih ostvarenih u europskim socijalnim državama. Tako se primarna preokupacija Rooseveltove politike ograničila na pružanje rada nezaposlenima, umjesto naizgled pasivne sanacije posljedica nezaposlenosti.<sup>13</sup>

Razvoj socijalne državnosti u Britaniji početkom 20. stoljeća započinje socijalnim reformama laburističke stranke nadahnutim stavovima tzv. Fabijevskog pokreta, čija je ideja evolutivnog puta iz liberalizma u socijalizam, afirmacijom državne uloge u poboljšanju položaja socijalno obespravljenih, predstavljala alternativu marksističkom revolucionarnom putu kao jedinoj šansi promjene društvenih odnosa.<sup>14</sup> Iako značajna, preventivna socijalna politika laburističke stranke ne odbacuje individualizam, već ideju samopomoći osnažuje promicanjem jednakosti šansi i obrazovanja. Svoj cjeloviti izraz socijalna država britanskog liberalnog modela doživjet će u ratnim i poratnim godinama Drugoga svjetskoga rata, inspirirana izvještajem lorda Beveridgea *Social Insurance and Allied Services* iz 1942. godine. Identificirajući najvažnije prijetnje socijalnom blagostanju postavlja temeljne principe socijalnog osiguranja: univerzalnost, jednostavnost i jedinstvenost, izražene kroz jedan doprinos u svrhu osiguranja sviju socijalnih rizika; uniformiranost u smislu jednakih davanja svima bez obzira na socijalni status; te centralizaciju sustava, nagovještajući osnivanje jedinstvene javne službe s tom namjenom. Krajnjim ciljem takve politike nameće se ostvarenje pune zaposlenosti, upotpunjeno jamstvom osnovnog socijalnog davanja u ime osiguranja egzistencijalnog minimuma. Usprkos liberalnim kritikama upućenim Beveridgeovoj socijalnoj državi, ista ne raskida s konceptom samopomoći kao glavnom odrednicom britanske teorije blagostanja, već je jača jamčeći osnovu egzistencije kao poticaj samopomoći i individualnog ostvarenja.<sup>15</sup>

Postupnom konstitucionalizacijom socijalnih prava, počevši od Ustava Meksika (1917.) i Ustava Weimarske Republike (1919.) otvorena su vrata socijalnom intervencionizmu.<sup>16</sup> Prevladavanje depresije u Sjedinjenim Američkim Državama te kraj Drugog

<sup>11</sup> Puljiz, V., Bismarckove socijalne reforme. *Revija za socijalnu politiku*, 2 (3), 1995., str. 244-246.

<sup>12</sup> Puljiz, V., Korijeni skandinavskog socijalnog solidarizma. *Revija za socijalnu politiku*, 3 (1), 1996. str. 52-55.

<sup>13</sup> Puljiz, V., SAD: liberalizam, filantropija, i Rooseveltove socijalne reforme. *Revija za socijalnu politiku*, 4 (1), 1997., str. 57-62.

<sup>14</sup> *Op. cit.* u bilj. 7, str. 671.

<sup>15</sup> Puljiz, V., Velika Britanija: od zakona za siromašne do laburističkih socijalnih reformi. *Revija za socijalnu politiku*, 3 (2), 1996., str. 162-165.

<sup>16</sup> *Op. cit.* u bilj. 8, str. 4.



svjetskoga rata označavaju početak ere nove solidarnosti i zlatno doba socijalne države. Bez obzira na razlikovanje triju *supra* izloženih osnovnih modaliteta njezina ostvarenja kako ih vidi Esping-Andersen<sup>17</sup> – bismarckovski korporativni, skandinavski ili socijaldemokratski te liberalni model anglosaksonskoga kruga – poslijeratne države prestaju biti tek pružateljice socijalnog osiguranja kao odraza pozitivne diskriminacije najugroženijih. Umjesto toga, postaju jamci širokog spektra opće-dostupnih javnih usluga kao odraza solidarnosti te ih je moguće okarakterizirati državama javnih službi.

Takvo nadržavanje početne zamisli o idejama socijalne osjetljivosti nužno iziskuje preobrazbu državne infrastrukture ogleđanu u rastu državnog upravnog aparata kao pružatelja javnih službi. Usporedno tome rastu državni rashodi koji se namiruju temeljem njezina fiskalnog suvereniteta, a počivaju na punoj zaposlenosti. Krize sedamdesetih godina smanjit će poreznu bazu, a punu zaposlenost učiniti tek reliktom zlatnog doba socijalne države. Iz rastućih troškova nabujalog državnog aparata, povezano sa smanjenim prihodima i egzistencijalnom osnovom građana, kroz politiku predstavnika neoliberalne doktrine djelomično će oživjeti liberalni prijezir prema državi. Tako će posljednji kvartal prošlog stoljeća ostati u znaku neoliberalne doktrine.

### 2.3. Uspon neoliberalizma i rastakanje socijalne države

U posljednjem kvartalu 20. stoljeća dolazi do rastakanja institucionalizirane socijalne države koja se uslijed inflacije, fiskalne krize, naftnih kriza sedamdesetih te bujajućeg birokratskog aparata počinje smatrati neefikasnom te ju se u konačnici prikazuje uzurpatorom individualnih sloboda. U takvom okružju, idejno uskrснуće dijelu liberalnih ideja svojim djelom *Anarhija, država i utopija* pruža Nozick, pokušavajući revitalizirati ideju minimalne države na pragu novog tisućljeća. Jedinom ulogom države u takvom se poimanju ističe zaštita osobne slobode i vlasništva.<sup>18</sup>

Neoliberalnu misao na pozornicu povijesti dovest će uspon Margaret Thatcher i Ronalda Reagana na vlast. Era neoliberalizma do konca milenija ostat će u znaku Reaganove izjave o državi kao problemu, umjesto države kao rješenju problema.<sup>19</sup> Doktrina neoliberalizma praktično će utjelovljenje pronaći u konceptu novog javnog menadžmenta (eng. *new public management*) kao reforme javnog sektora obilježene rezanjem proračunskih sredstava, smanjenjem područja javnih djelatnosti, državne uprave i programa socijalne države. Maksimom takvoga koncepta postaju ekonomske vrijednosti usmjerene na maksimalizaciju efikasnosti i profita. Nošena ideološkim nabojem tačerizma, britanska verzija novog javnog menadžmenta, izražena kroz minimalizaciju javnog sektora te posvemašnju privatizaciju, ostaje ogledni primjer prijezira prema javnom sektoru uz uvjerenje u nadmoć privatnih inicijativa. Iako novi javni menadžment nije uspio smanjiti udio javne potrošnje u BDP-u, a loše provedena privatizacija dovela je do situacije u kojoj su se produktivnijima pokazale korporacije zadržane u javnom vlasništvu, njegove su ideje ostale ideološkom podlogom globaliziranog društva te su promovirane kao model transformacije tranzicijskih zemalja i napretka zemalja u razvoju.<sup>20</sup>

Neoliberalna misao nije u potpunosti preslikala vrijednosti klasičnog liberalizma. Prihvaćajući ideju države koja apstinira od uplitanja u živote građana, neoliberali su prigrlili snažan državni aparat kao sredstvo ostvarenja neoliberalne paradigme. Tako je ideja apsolutne pojedinačne slobode ograničene tek slobodom drugih pojedinaca, svedena na

<sup>17</sup> Pusić, E., Uvjeti institucionalne stabilizacije socijalne države. *Revija za socijalnu politiku*, 3 (3), 1996., str. 206.

<sup>18</sup> *Op. cit.* u bilj. 7, str. 674–675.

<sup>19</sup> Dokić, M., Preobražaji teorije blagostanja, *Prolegomena*, 15 (2), 2016., str. 202–203.

<sup>20</sup> v. Perko-Šeparović, I., Novi javni menadžment – britanski model. *Politička misao*, 39 (4), 2002.

svoj čisti ekonomski supstrat ogledan u slobodi poduzetništva i osiguranju vlasništva.<sup>21</sup> Takvo je protuslovlje najbolje oslikano u analizi Reaganova predsjednikovanja, kada su krajem druge trećine njegova osmogodišnjeg mandata zabilježeni negativni trendovi u cijeloj upravi, izraženi kroz porast budžeta u bruto nacionalnom proizvodu, uvećanje budžetskog deficita te naposljetku rast omražene savezne uprave.<sup>22</sup>

Najveću ugrozu individualnih prava neoliberali su vidjeli u široko korištenom fiskalnom suverenitetu države s ciljem namicanja sredstava u ime ostvarenja socijalnih djelatnosti i pružanja javnih službi. S obzirom na to da svaka ne-socijalistička država počiva na porezima kao primarnom izvoru prihoda, preokupacijom neoliberalne misli postaje zaštitita vlasništva od pretjeranog oporezivanja. Iako se nepovredivost vlasništva u suvremenosti prometnula u pravo ustavnoga ranga (koje je jednako tako samim ustavom i ograničeno), postoji opasnost da se pravo uobličeno konvencijom, vještinom doktrinarne uvjerljivosti, počne shvaćati svojevrsnim prirodnim pravom.<sup>23</sup> Upravo je takav značaj neoliberalna ideja pokušala nadjenuti vlasništvu te se svako državno zadiranje u privatnu sferu (a takav odnos poprima oporezivanje naspram imovine) preko granice postavljene osiguranjem temeljnih zadataka minimalne države, shvaća državnim uzurpacijom prirodnih prava građana. Tako se pragmatična potreba osiguranja imovine od umanjenja oporezivanjem, spojena s teorijskim idejama neoliberalizma, prometnula u četvrt stoljeća liberalizacije, privatizacije, deregulacije (i re-regulacije) te marketizacije javnih službi.

Državu se u eri neoliberalizma i novog javnog menadžmenta više ne shvaća pružateljem usluga, socijalno osjetljivim entitetom koji osim od opasnosti štiti i od nužde. Umjesto toga država novog tisućljeća poprima lice regulacijske države, odgovorne za donošenje pravnog okvira, postavljanje ciljeva i evaluaciju rezultata te osiguranje pravnog poretka, ali više ne i kao pružatelja javnih i socijalnih usluga.

Četvrt stoljeća na prelasku milenija neoliberali su pokušavali od svojih ciljeva stvoriti moralno načelo.<sup>24</sup> S obzirom na to da se prilikom dolaska na vlast ni lijevo-liberalna Clintonova administracija u Sjedinjenim Američkim Državama<sup>25</sup> ni laburistička vlada Tonyja Blaira u Britaniji<sup>26</sup> nisu obračunale s tekovinama novog javnog menadžmenta već su ih, bez ideologiziranja njihovih vrijednosti, spremno prihvatile u nasljeđe, evidentno je da je neoliberalna teorija utkana u samu srž suvremenog globalnoga poretka. Ideja o kraju socijalne državnosti opovrgnuta je tek izbijanjem svjetske ekonomske krize 2008. godine te je ponovno otvorena rasprava o ulozi socijalne države u globaliziranom društvu. Takvu je raspravu iz hrvatske perspektive nemoguće zapodjenuti bez analize uloge javnih službi u europskom kontekstu. Stoga u nastavku valja razmotriti koncept javnih službi u EU i njihovu ulogu u prijelazu od ostvarenja europskoga tržišta do stvaranja europskoga društva.

### 3. Javne službe u suvremenom europskom kontekstu

Javne službe smatraju se jednom od triju komponenata suvremene javne uprave (uz državnu upravu i teritorijalnu samoupravu). U 20. stoljeću, afirmacijom socijalne države, javne službe dolaze u središte pozornosti teoretičara države zbog čega Duguit njihovo obavljanje smatra legitimirajućom činjenicom državne vlasti. Osnovna karakteristika javnih službi jest njihovo obavljanje u javnom interesu, dopunjeno raznolikošću njihovih

<sup>21</sup> *Op. cit.* u bilj. 7, str. 675.

<sup>22</sup> *Op. cit.* u bilj. 2, str. 24.

<sup>23</sup> Murphy, L. i Nagel, T., *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*, Oxford University Press, 2002., str. 8-9.

<sup>24</sup> Mirowski, P., Neoliberalna početnica. *Diskrepancija*, 12 (18), 2013., str. 196.

<sup>25</sup> *Op. cit.* u bilj. 2, str. 25-28.

<sup>26</sup> *Ibid.*, str. 21-22.

oblika, posebnim pravnim uređenjem te, posljedično, odgovornošću javne vlasti za njihovo obavljanje. Dok u razdoblju klasične socijalne države ista nerijetko preuzima odgovornost direktnog obavljanja javnih službi, u razdoblju neoliberalizma i novog javnog menadžmenta država blagostanja uzmiče pred idejom tržišne superiornosti te se pojavljuje u obliku regulacijske države usmjerene na postavljanje regulatornog okvira, nadzor i osiguranje tržišne utakmice.<sup>27</sup>

### 3.1. Koncept službi od općeg interesa i europski model društva

Otkako je Robert Schuman predstavio model postupnog ujedinjenja Europe, ponajprije kroz ujedinjenje u proizvodnji ugljena i čelika, jasno je da je postizanje trajnog mira na europskom kontinentu zamislio kroz evolutivni put na čijim temeljima stoji povezivanje tržišta i gospodarstava članica buduće zajednice, ne bi li se rat *de facto* onemogućio prijetnjom štete koju bi takav događaj prouzročio ekonomijama povezanih država.<sup>28</sup> Na takvim temeljima izgrađena zajednica u eri neoliberalizma objeručke prihvaća ideje novog javnog menadžmenta te, počevši od usvajanja Jedinstvenog europskog akta 1986., započinje s regulacijom javnih službi u duhu menadžerijalizma. Razvoj javnih službi od tog vremena do danas obilježava tendencija liberalizacije u cilju otvaranja tržišta i uklanjanja monopolskog položaja državnih pružatelja javnih usluga; deregulacije radi povećanja spektra autonomnog odlučivanja pružatelja usluga; privatizacije koja predstavlja krajnji cilj menadžerskih reformi u duhu tačerizma te potencijalno komercijalizacije (marketizacije) kroz prepuštanje određivanja cijene usluga tržišnom mehanizmu. Posljednjih je desetak godina moguće govoriti i o trendu remunicipalizacije javnih službi potaknutom neuspjehom tržišnog mehanizma da osigura željenu efikasnost, praćenim negativnim socijalnim učincima takvoga režima.<sup>29</sup>

Koncept javnih službi evolutivan je pojam te je, uzimajući u obzir vremenske, teritorijalne, socijalne i kulturne raznolikosti, nemoguće iznjedriti njegovu jedinstvenu definiciju. Iako u središtu obavljanja takvih službi stoji javni interes, ne ograničava se na društvene (nekomercijalne) djelatnosti već u sebi sadrži i one koje uz *supra* spomenuti uvjet posjeduju i ekonomski (komercijalni) karakter. Jednako tako, dok se formalno poimanje javnih službi iscrpljuje u javnopravnom statusu nositelja službe, materijalno shvaćanje zahtijeva pomnije razmatranje njihove stvarne naravi.<sup>30</sup>

Pravo EU ne poznaje pojam javnih službi, zbog njegova neodređenog značenja i potencijalnog širokog i/ili arbitrarnog tumačenja. Umjesto toga u europski pravni poredak uvedeni su pojmovi službi od općeg interesa (eng. *services of general interest*, u nastavku: SGI) te službi od općeg gospodarskog interesa (eng. *services of general economic interest*, u nastavku: SGEI). Pritom Ugovor o osnivanju Europske zajednice ne poznaje izraz „službe od općeg interesa“, već se on praktičnom primjenom izdvojio kao općenitiji pojam koji obuhvaća „službe od općeg gospodarskog interesa“ sadržane u tekstu Ugovora.<sup>31</sup> Takav općenitiji pojam u sebi sadrži SGEI koje odlikuje komercijalni karakter pružanja usluga te negospodarske SGI temeljene na načelu solidarnosti.

<sup>27</sup> Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V. i Lalić Novak, G., *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Pravni fakultet, Zagreb, 2014., str. 215-222.

<sup>28</sup> The Schuman Declaration, 9 May 1950, prema: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_en](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en) (29. 9. 2018.)

<sup>29</sup> *Loc. cit.* u bilj. 27, str. 222-225.

<sup>30</sup> Klarić, M. i Nikolić, M., *Ustrojstvo javnih službi u europskom pravnom poretku. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 48 (1), 2011., str. 89-91.

<sup>31</sup> Europska komisija, *Green paper on services of general interest*, Brussels, 21. 5. 2003, COM(2003) 270 final, str. 6-7., par. 16.



Pravni temelj uređenja SGI-a proizlazi iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u nastavku: UFEU) uspostavljajući podijeljenu nadležnost između tijela EU i država članica u njihovu uređenju, postavljajući pritom temeljnim načelom ostvarenje cilja njihova obavljanja.<sup>32</sup> Nadalje, Protokol br. 26 Lisabonskom ugovoru u čl. 1. produbljuje značenje čl. 14. UFEU te prepoznaje zajedničke vrijednosti uređenja SGI-a uvažavajući ključnu ulogu i široku marginu diskrecije nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela, raznolikost potreba korisnika proizišlu iz geografskih, socijalnih i kulturnih razlika te inzistirajući na visokoj razini kvalitete, univerzalnom pristupu i financijskoj dostupnosti pri pružanju usluga. U čl. 2. Protokola prepoznata je isključiva nadležnost država članica u pružanju negospodarskih SGI-a.<sup>33</sup> Takvo isključivo pravo zemalja članica povezano je uz izostanak komercijalne komponente te ne isključuje niti negospodarske službe od primjene općih vrijednosti EU poput načela nediskriminacije sadržanog u Povelji o temeljnim pravima EU.<sup>34</sup>

SGEI s druge su strane podvrgnute pravilima tržišnog natjecanja u mjeri u kojoj njihova primjena ne utječe na ostvarenje povjerenih im zadaća te je osiguranje takvog uređenja povjereno Komisiji.<sup>35</sup> Ona svojim Dokumentima<sup>36</sup> nastoji harmonizirati sustav SGI-a (u prvom redu gospodarskih), a takva je harmonizacija temeljena ponajprije na napuštanju modela isključivih prava (eng. *exclusive rights system*) te uvođenju sustava autorizacije (eng. *authorisation system*). Time se napušta i koncept suverenog odlučivanja država o isključenju tržišnog natjecanja u pojedinim djelatnostima dodjelom isključivih prava pojedinom pružatelju temeljem prevladavajućeg javnog interesa te se nastoji afirmirati smjer liberalizacije prema kojem članice pridržavaju pravo regulacije SGEI-a uz uvažavanje načela tržišnosti kao maksime novog europskog kapitalizma.<sup>37</sup> Cilj liberalizacije ogleda se u ideji efektivnijeg i efikasnijeg pružanja usluga pripuštanjem drugih pružatelja usluga reguliranom tržištu.

*Zelena knjiga Europske komisije o službama od općeg interesa* (u nastavku: Zelena knjiga) razlikuje tri kategorije službi: SGEI s osloncem na mrežnu infrastrukturu (npr. telekomunikacije, poštanska služba i dr.), druge SGEI (npr. upravljanje otpadom, vodoopskrba i dr.) te negospodarske SGI i druge službe bez učinka na tržišnu razmjenu (čija narav ne počiva na ekonomskoj aktivnosti). Pritom se, sukladno primarnoj orijentaciji Ugovora na ekonomske aktivnosti, Zelena knjiga prvenstveno temelji na uređenju SGEI-a.<sup>38</sup> Recentniji dokument *A Quality Framework for Services of General Interest in Europe* razlikuje: SGI koje u sebi obuhvaćaju komercijalne i nekomercijalne službe, SGEI kao uži pojam temeljen na državnoj regulaciji tržišta javnih službi radi osiguranja optimalnog pružanja usluga te socijalne službe od općeg interesa (eng. *social services of general*

<sup>32</sup> Čl. 14. UFEU, 2010/C 83/01, Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, prema: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (29. 9. 2018.)

<sup>33</sup> Čl. 1-2. Protokola br. 26 Lisabonskom ugovoru, 2010/C 83/01, Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, prema: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (29. 9. 2018.)

<sup>34</sup> Čl. 21. Povelje o temeljnim pravima EU, 2016/C 202/02, Povelja Europske unije o temeljnim pravima (OJ C 202, 7.6.2016, p. 389–405) prema: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=HR> (23. 10. 2018.)

<sup>35</sup> Čl. 106. st. 2-3. UFEU, 2010/C 83/01, Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, prema: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (29. 9. 2018.)

<sup>36</sup> v. Green paper on services of general interest, Brussels, 21. 5. 2003, COM(2003) 270 final; White paper on services of general interest, Brussels, 12. 5. 2004, COM (2004) 374 final; A Quality Framework for Services of General Interest in Europe, Brussels, 20. 12. 2011, COM (2011) 900 final i dr.

<sup>37</sup> Klarić, M., Brnabić, R. i Šinković, Z., *Administrative, commercial and financial aspects of public service*, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49 (3), 2012., str. 604.

<sup>38</sup> Europska komisija, Green paper on services of general interest, Brussels, 21. 5. 2003, COM(2003) 270 final, str. 7., par. 18. i 32.



*interest*, u nastavku: SSGI) koje od slučaja do slučaja mogu biti klasificirane kao gospodarske ili negospodarske te time sam socijalni karakter službe ne počiva na predmnjevi njihova nekomercijalnog karaktera.<sup>39</sup>

Iz *supra* izloženog moguće je zaključiti kako je postupnim razvojem Komisija diferencirala prvenstveno zamišljen koncept SGI-a koje kao najširi pojam u sebi obuhvaća: SGEI s osloncem na mrežnu infrastrukturu, ostale SGEI, negospodarske SGI te SSGI.

U Zelenoj knjizi Komisija je nastojala utvrditi set općih obveza prilikom uređenja SGI-a. Te obveze počivaju na univerzalnom karakteru pružanja usluge, kontinuitetu obavljanja službe, kvaliteti usluge, priuštivosti (kod službi komercijalnog karaktera) te zaštiti korisnika i potrošača.<sup>40</sup> Nakon rasprave izazvane objavom Zelene knjige u *Bijeloj knjizi o službama od općeg interesa* Komisija definira vodeće principe u pristupu službama od općeg interesa: načelo supsidijarnosti, ostvarenje ciljeva uvažavajući pravila tržišnog natjecanja, osiguranje kohezije i univerzalnog pristupa, održavanje visoke razine kvalitete i sigurnosti, zaštita prava korisnika i potrošača, evaluacija i nadzor pristupa javnim službama, poštovanje različitosti pojedinih službi te posvećenost unaprjeđenju transparentnosti u obavljanju službi i osiguranju pravne sigurnosti njihova uređenja.<sup>41</sup>

Usprkos načelnom prvenstvu javnog interesa u obavljanju javnih službi, evidentno je da koncept novog europskog kapitalizma primarnim ističe zaštitu tržišnog natjecanja i neometano funkcioniranje unutarnjeg tržišta kao vezivnog tkiva EU. S ciljem razumijevanja takvog uređenja SGI-a potrebno je obratiti pažnju na način financiranja različitih oblika službi, osobito se osvrćući na pravila o državnim potporama te judikaturu Suda Europske unije (u nastavku: Sud EU) pri određenju koje se djelatnosti smatraju gospodarskima te time podliježu kontroli Komisije u pogledu pravila o državnim potporama.

### 3.2. Financiranje službi od općeg interesa i zaštita tržišnog natjecanja

Prije liberalizacije tržišta SGI-a većina SGEI-a bila je pružana od strane javnih poduzeća u položaju državnih monopolista, dok su negospodarske SGI djelovale kao javne ustanove.<sup>42</sup> S obzirom na to da uređenje potonjih predstavlja rezervat država članica i hrvatski je zakonodavac aktualnim Zakonom o ustanovama predvidio posebne uvjete za osnivanje javnih ustanova. Pritom polazi od formalnog shvaćanja javnih službi te predviđa osnivanje javnih ustanova temeljem zakonskog određenja o obavljanju određene djelatnosti kao javne službe. Nadalje, sužavajući krug potencijalnih osnivača javnih ustanova, zakonodavac ističe važnost i javni interes obavljanja tih službi.<sup>43</sup> Za razliku od službi negospodarskog karaktera, pristupanjem Republike Hrvatske u punopravno članstvo EU odredbe o tržišnom natjecanju primjenjuju se i na režim hrvatskih SGEI-a te su privatni pružatelji pripušteni njihovu tržištu koje je kroz povijest smatrano prerogativom državne vlasti.

Posebno je važno razmotriti njihov financijski aspekt, s obzirom na njihovu komercijalnu narav shvaćenu kroz cilj stjecanja profita te samim time primjenu pravne stečevine EU o zaštiti tržišnog natjecanja na uređenje njihova djelovanja. Sukladno iznesenom,

<sup>39</sup> Europska komisija, A Quality Framework for Services of General Interest in Europe, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 20. 12. 2011, COM (2011) 900 final, str. 3-4.

<sup>40</sup> Europska komisija, Green paper on services of general interest, Brussels, 21. 5. 2003, COM(2003) 270 final, str. 16-18., par. 50-63.

<sup>41</sup> Europska komisija, White paper on services of general interest. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 12. 5. 2004, COM (2004) 374 final, str. 7-11., par. 3.

<sup>42</sup> *Op. cit.* u bilj. 30, str. 93.

<sup>43</sup> Čl. 6-7. Zakona o ustanovama, Narodne novine br. 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, pročišćeni tekst

državna uloga u regulaciji službi od općeg gospodarskog interesa počiva na usvajanju pravnog okvira njihova djelovanja uz poticanje njihove efikasnosti, ekonomičnosti, transparentnosti, priuštivosti i univerzalnosti. Tako nakon liberalizacije SGEI-a državno financiranje postaje u načelu nedopustivo te je potrebno utvrditi razliku između (dopuštene) državne naknade za obavljanje javne službe i državne potpore (eng. *state aid*) koja može rezultirati poremećajem tržišnih odnosa i posljedično tome stavljanjem pojedinog aktera u nepoštenu (netržišnu) prednost pred ostalim sudionicima tržišne utakmice.<sup>44</sup> Tako UFEU definira državnu potporu kao svaku potporu dodijeljenu od strane države članice ili iz njezinih sredstava, bez obzira na oblik, koji (potencijalno) narušava tržišno natjecanje stavljanjem određenih aktera u povoljniji položaj te je nespojiva s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na unutarnju trgovinu EU. Usprkos tome, predviđa i određene iznimke kada se državna pomoć može smatrati spojivom s unutarnjim tržištem.<sup>45</sup> Pritom je pri dodjeli državnih potpora državama članicama postavljen uvjet notifikacije Komisiji o namjeri njihove dodjele, dok Komisiji pripada široka diskrecijska ovlast procjene naravi takvih potpora, a njezina je odluka obvezujuća za državu članicu te je dodatno osigurana mogućnošću pokretanja postupka pred Sudom EU sa suspenzivnim učinkom na predložene državne mjere.<sup>46</sup>

Razlikovanju državne potpore i naknade za obavljanje javne službe ponajviše je pridonio presuda Suda EU u slučaju *Altmark*, definirajući kada dodjela državnih sredstava neće konstituirati povredu tržišnog natjecanja u smislu čl. 107. st. 1. UFEU (tadašnjeg čl. 87. st. 1. UEZ) te, posljedično tome, neće postojati potreba notifikacije Komisiji o namjeri dodjele takvih sredstava.<sup>47</sup> Izrijekom Suda EU, da bi se potpora dodijeljena određenom pružatelju službe smatrala naknadom za njezino obavljanje, radije nego zabranjenom državnom potporom, potrebno je kumulativno ispunjenje četiriju uvjeta postavljenih u presudi: (1) postojanje obveze pružatelja da obavlja javnu službu te ista mora biti unaprijed jasno definirana, (2) metoda izračuna i visina naknade mora biti utvrđena unaprijed, na objektivan i transparentan način, (3) naknada ne smije prelaziti visinu potrebnu za pokriće stvarnih troškova obavljanja službe, uz dopušteno uračunavanje razumne dobiti te (4) ukoliko se ugovor za obavljanje službe dodjeljuje izvan postupka javnog natječaja, visina naknade utvrđuje se temeljem usporednih tržišnih cijena drugih sličnih poduzeća.<sup>48</sup> Neispunjenje bilo kojeg od uvjeta automatski karakterizira bilo koju vrstu pogodovanja ili dodijeljenih sredstava kao zabranjenu državnu potporu koja može rezultirati ugrožavanjem tržišnog natjecanja i funkcionirajućeg unutarnjeg tržišta. S obzirom na broj i karakter postavljenih uvjeta, očigledno je kako u konceptu novog europskog kapitalizma (dozvoljene) državne potpore predstavljaju *ultima ratio* javnih politika, radije nego redovan način državnog djelovanja.

U konceptu službi od općeg interesa posebnu je pozornost potrebno posvetiti kategoriji socijalnih službi od općeg interesa (SSGI) čija je svrha u ostvarivanju temeljnih vrijednosti socijalne države, pri čemu su socijalne službe većinom usmjerene na posebne

<sup>44</sup> *Op. cit.* u bilj. 27, str. 230-231.

<sup>45</sup> Čl. 107. st. 1-3. UFEU, 2010/C 83/01, Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, prema: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (29. 9. 2018.)

<sup>46</sup> Čl. 108. st. 1-3. UFEU, 2010/C 83/01, Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, prema: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf> (29. 9. 2018.)

<sup>47</sup> Klarić, M., Basic aspects of public services in law of European Union, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 46 (3), 2009., str. 578.

<sup>48</sup> Judgment of the Court of 24 July 2003., *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, Case C-280/00, par. 95., prema: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=177492> (29. 9. 2018.)

potrebe pojedinaca; u njihov je rad uključen širok spektar volonterskih udruga civilnoga društva; odlikuje ih financiranje putem sustava javnih financija, a potencijalna participacija ne predstavlja ekvivalent primljenoj usluzi; korisnici su najčešće u podređenom položaju prema pružateljima službi te javna vlast preuzima posebnu odgovornost pri osiguranju i neposrednom pružanju takvih službi. Iz prakse Suda EU moguće je izvesti nekoliko kriterija prema kojima se prosuđuje o negospodarskoj naravi SGI-a: neprofitabilnost službe, njezina isključiva socijalna funkcija te izraz opće društvene solidarnosti. Unatoč tome, kriterij funkcionirajućeg unutarnjeg tržišta u judikaturi Suda EU ostvaruje supremaciju te se za karakterizaciju određene djelatnosti gospodarskom, dovoljnom smatra činjenica postojanja tržišta pri obavljanju takve djelatnosti. Socijalni karakter službi pritom igra sporednu ulogu te se time otvara put arbitrarnosti i zamućuju jasne granice gospodarskih i negospodarskih djelatnosti. Đulabić s pravom ističe da je time omogućeno podvođenje svake službe pod pojam gospodarske djelatnosti i posljedično primjenu pravne stečevine EU o tržišnom natjecanju te da bi tada, *argumentum a contrario*, trebalo omogućiti i izuzimanje određene službe iz tržišnog režima isključivo temeljem njezina socijalnog karaktera.<sup>49</sup>

Usprkos pokušaju Komisije da naglasi socijalni značaj SSGI-a u izgradnji europskoga modela društva, iz judikature Suda EU proizlazi da temeljem razlikovanja SGI-a ostaje (ne)gospodarski karakter njihova obavljanja, dok je sama narav službe zanemarena te je moguće govoriti o socijalnom deficitu europskoga poretka koji ostaje privržen unutarnjem tržištu kao vezivnom tkivu paneuropskog zajedništva. U cilju potpunog razumijevanja uređenja SGI-a, u kojem se uloga države nastoji svesti na pukog regulatora tržišnih odnosa, preostaje izložiti predloženi način njihove regulacije.

### 3.3. Regulacijska uloga države i nezavisna regulacijska tijela

Kao pokušaj prevladavanja negativnih posljedica novog javnog menadžmenta, dolazi do nastojanja nadijevanja humanijeg lica regulacijskoj državi uspostavljanjem koncepta dobre vladavine (eng. *good governance*). Tako utemeljena država, prava građana nastoji osigurati regulacijom kompetitivnog tržišta s posebnim naglaskom na efikasnost, učinkovitost, univerzalan pristup te osiguranje prava građana-korisnika javnih usluga. Pokušava pomiriti temeljne postulate poslijeratne socijalne države te neoliberalne države zadnjeg kvartala 20. stoljeća, naglašavajući poštovanje pravila tržišnog natjecanja te prava korisnika usluga.

Pritom se odstupa od klasičnog poimanja regulacijske uloge kao prerogativa izabranih predstavničkih tijela građana te je izgradnja europskog modela SGI-a obilježena trendom agencifikacije – stvaranja novih regulacijskih tijela (agencija) kao primarnog instrumenta regulacijske države. Takva tijela odlikuje načelna izdvojenost iz sustava državne uprave, određen raspon autonomnog odlučivanja, specijalizacija i usmjerenost određenom cilju, (najčešće) zasebna pravna osobnost, odgovornost osnivaču te izostanak direktne političke podloge vodstva agencije. Njihove se ovlasti ogledaju u delegiranom pravu opće regulacije te tzv. adjudikaciji – primjeni pravila na specifične slučajeve. Razlozi delegacije prava agencijama mogu biti tehnički (veća stručnost i kapaciteti pri uređenju pojedinog područja), politički (od negativnih poput prebacivanja odgovornosti za potencijalne neuspjehe javnih politika, do osiguranja kontinuiteta određene politike nakon prestanka političkog mandata) i demokratski (počivaju na predmnjevi odolijevanja političkim pritiscima temeljenim na ekspertizi i efikasnosti agencija). Problematičnost takvog modela regulacije proizlazi iz koncentracije različitih ovlasti – regulatornih, izvršnih

<sup>49</sup> Đulabić, V., Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa. *Revija za socijalnu politiku*, 14 (2), 2007., str. 151-158.



i kvazisudskih – što dovodi do narušavanja načela trodiobe vlasti. Ističe se problematika demokratskog deficita pri čemu se odlučivanje odvaja od predstavničkog tijela, stvarajući krug tehnokratskih regulatora koji, iako stručni, efikasni i ekonomični, ne posjeduju demokratski legitimitet temeljem kojeg bi derivirali pravo opće regulacije. Pritom se ističe realna opasnost utjecaja velikih tržišnih sudionika, koje bi agencije trebale regulirati, na njihovu stvarnu regulatornu, odlučujuću i „presuđujuću“ autonomiju.<sup>50</sup>

Osnivanje agencija na europskoj razini većinom se temelji na aktima sekundarnog prava EU te najčešće obuhvaća ovlasti adjudikacije te obavljanja tehničkih i provedbenih poslova za Komisiju. Razlog tome jest ograničena mogućnost delegacije regulacijskih ovlasti agencijama na razini EU, temeljena na doktrini *Meroni*<sup>51</sup>, proizišloj iz judikature Suda EU. S druge strane, u državama članicama pojavljuju se pandani europskih agencija kojima se nacionalnim propisima, iz *supra* iznesenih razloga, dodjeljuju regulatorne ovlasti te Komisija nastoji stvoriti europsku mrežu regulacijskih agencija s ciljem stvaranja stručnog legitimiteta vlastitih odluka te izbjegavanja suradnje s ministarstvima zemalja članica.<sup>52</sup>

Valja napomenuti da u Republici Hrvatskoj još ne postoji cjelovit zakon o agencijama koji bi regulirao njihovo osnivanje, ustroj, nadležnosti te nadzor nad njihovim djelatnostima. Također, dok delegacija provedbenih ovlasti agencijama ne predstavlja problem, dodjelu regulatornih pa i kvazisudskih ovlasti valja osuditi ne samo kao brisanje granica trodiobe vlasti, već kao narušavanje samih temelja parlamentarne demokracije. Iako predstavnička tijela ne odlikuje ekspertiza koju nezavisne agencije posjeduju, nikakva stručnost ne smije nadomjestiti demokratski legitimitet, proizašao iz narodnog suvereniteta, dodijeljen na slobodnim i demokratskim izborima. U tom smislu treba razmotriti uređenje i položaj regulatornih agencija te ojačati utjecaj predstavničkih tijela u smislu *a priori* određivanja politika i postavljanja čelnika agencija te *a posteriori* evaluacijom izvršenja povjerenih im zadataka te posljedično odgovornošću čelnika predstavničkom tijelu.

### 3.4. Suvremeni trendovi u razvoju javnih službi

Nakon više od četvrt stoljeća privatizacije kao jednog od temeljnih principa novog javnog menadžmenta, početkom novog milenija, kao posljedica neuspjeha tržišta da osigura pravedno i solidarno uređenje SGI-a, pojavljuje se trend vraćanja određenih djelatnosti pod državno okrilje. Navedena je tendencija obilježena snažnim utjecajem načela supsidijarnosti te se može govoriti i o svojevrsnom trendu remunicipalizacije uslijed čega europske lokalne i regionalne samouprave prepoznaju zahtjev za jačanjem svoje uloge u pružanju javnih službi. Posebice je tome pridonijelo povećanje cijena i smanjenje kvalitete te kršenje načela univerzalnog pristupa javnim uslugama kao posljedica posvećene privatizacije. Novo shvaćanje polazi od toga da privatizacija, iako ju često prati, ne predstavlja esencijalni dio liberalizacije tržišta službi od općeg interesa.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Koprić, I., Musa, A. i Đulabić V., Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma. *Hrvatska javna uprava*, 8 (3), 2008., str. 659-668.

<sup>51</sup> v. Judgment of the Court of 13 June 1958., *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v High Authority of the European Coal and Steel Community*, Case 9-56, prema: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86871&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=175122> (29. 9. 2018.) i Judgment of the Court of 13 June 1958., *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, societ r in accomandita semplice v High Authority of the European Coal and Steel Community*, Case 10-56, prema: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=86867&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=175122> (29. 9. 2018.)

<sup>52</sup> *Loc. cit.* u bilj. 50, str. 672-673.

<sup>53</sup> *Op. cit.* u bilj. 27, str. 224.



Wollman je istražujući trend remunicipalizacije tržišta energenata došao do zaključka da ona počiva na šest temeljnih indikatora: (1) praktičnom opovrgavanju ideje o superiornosti privatnih inicijativa nad javnim politikama, (2) svijesti lokalnih i regionalnih jedinica da je dugoročno financijski isplativije zadržati i proširiti opseg pružanja usluga nego ga privatizirati radi kratkoročne likvidnosti, (3) činjenici da su privatni pružatelji usluga primarno koncentrirani na maksimalizaciju profita i eksternalizaciju troškova, (4) snaženju kapaciteta (financijskih i stručnih) lokalnih i regionalnih jedinica te posljedično povećanje njihove konkurentnosti u odnosu na privatne pružatelje usluga, (5) dokazima o uspješnosti lokalnih vlasti u provođenju politike štednje i obnovljivih izvora energije te (6) poticanju lokalnih i regionalnih vlasti na sudjelovanje u pružanju javnih usluga kao dijela šire politike EU i zemalja članica. Pritom ističe kako se trend remunicipalizacije ne ograničava isključivo na energetski sektor, već su pomoci vidljivi i u drugim aspektima SGEI-a.<sup>54</sup> Tako je slična tendencija vidljiva i u sektorima vodoopskrbe, javnog prijevoza, zbrinjavanja otpada i dr.<sup>55</sup>

Nakon izlaganja o metamorfozi ideje o državi i europskom konceptu javnih službi kao temeljnom izrazu socijalne države, naposljetku se valja zagledati u odnos socijalno osjetljivog Ustava Republike Hrvatske (u nastavku: URH) i europskog uređenja službi od općeg interesa.

#### 4. Hrvatska socijalna država u europskom kontekstu

Za razliku od poimanja vladavine prava kao jamstva beziznimne jednakosti pred zakonom uz isključenje mogućnosti državnog interferiranja u privatnu sferu građana radi ispravljanja negativnih posljedica neograničenog tržišta, u suvremenosti proizlazi da je socijalna država, izražena upravo kroz cilj preraspodjele materijalnih dobara u traganju za socijalnom pravednošću, prirodan slijed vladavine prava i uvjet legitimiteta državne vlasti.<sup>56</sup>

URH je socijalno osjetljiv te Republiku Hrvatsku ustanovljuje kao socijalnu državu<sup>57</sup> ističući načela socijalne pravde i jednakosti<sup>58</sup> temeljnim vrednotama ustavnoga poretka. Ustavni koncept socijalne države Bačić definira trima funkcijama izraženim kroz mogućnost afirmativne akcije javne vlasti u ekonomsku sferu u obliku državnog intervencionizma i dirizizma, obvezu države na uplitanje u tržišnu funkciju s ciljem ispravljanja socijalnih nejednakosti te zabranu rastakanja struktura socijalne države.<sup>59</sup> Iz toga evidentno proizlazi tendencija proširenja jezične povezanosti pojma „ustav“ u hrvatskom jeziku s pojmovima „ustava“ ili „brana“ koju Smerdel tumači kroz poimanje tradicionalne ustavne zadaće kao „pridržane državne suverenosti“.<sup>60</sup> Tako osnovno shvaćanje ustava koji „ustavlja“ (brani) od pokušaja zlorabe vlasti u svrhu privatnih interesa<sup>61</sup> evoluirao u obvezu zakonodavca da ustavlja građane od nužde i neizvjesnosti povezanih s nespuntanim mehanizmima tržišta.

Prilikom analize značenja socijalne države i socijalne pravde kao ustavnih vrednota, potrebno je izbjeći varljivim krajnostima kroz njihovo shvaćanje kao neobvezujućih načela ili, na drugom kraju spektra, kao opravdanje bilo kakvoj intervenciji u privatnu sferu.

<sup>54</sup> Wollmann, H., Provision of Public Services in European Countries: From Public/Municipal to Private and Reverse?. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11 (4), 2011., str. 900-902.

<sup>55</sup> *Loc. cit.* u bilj. 53

<sup>56</sup> Miličić, V., Socijalna država, država blagostanja, *Revija za socijalnu politiku*, 5 (4), 1998., str. 261.

<sup>57</sup> Čl. 1. st. 1. URH, Narodne novine br. 85/2010., pročišćeni tekst

<sup>58</sup> Čl. 3. URH, Narodne novine br. 85/2010., pročišćeni tekst

<sup>59</sup> *Op. cit.* u bilj. 8, str. 5.

<sup>60</sup> Smerdel, B., *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Narodne novine, Zagreb, 2013. str. 6.

<sup>61</sup> *Ibid.* str. 4.

Iz tog je razloga ustavni tekst nužno tumačiti kao integralnu, smislenu cjelinu u kojoj nije ostavljeno mjesta pravnim prazninama. Umjesto davanja supremacije određenim odredbama ustavnog dokumenta, njihov potencijalni sukob potrebno je na optimalan način razriješiti smislenim tumačenjem njegove cjeline. U pokušaju definiranja stvarnog značenja socijalne države i socijalne pravde u suvremenom demokratskom poretku značajan doprinos daje recentna praksa Ustavnog suda Republike Hrvatske (u nastavku: USRH).

U Rješenju o ustavnosti tzv. *Zakona o konverziji kredita u švicarskim francima*<sup>62</sup>, USRH prihvaća temeljne zadaće socijalne države kako ih definira Bačić, povezujući koncept socijalne države s obvezom poticanja gospodarskog napretka i blagostanja građana<sup>63</sup> te takve zadaće smatra neposredno vezanim uz načelo vladavine prava. Socijalnu pravdu definira temeljnom sastavnicom koncepta socijalne države koja se ogleda u zahtjevu angažiranja države u uspostavi i održanju pravednog socijalnog poretka. Bitnom komponentom takvog koncepta ističe i socijalno jamstvo prava vlasništva<sup>64</sup> iz kojeg proizlazi zahtjev nositeljima takvih prava na pridonnošenje općem dobru. Temeljnim problemom razaznaje potrebu vješte ustavnosudske procjene zakonodavčeva balansiranja između naizgled suprotstavljenih prava: jamstva prava vlasništva, ugovorne autonomije, poduzetničkih i tržišnih sloboda te zadaća uplitanja u autonomnu sferu s ciljem ostvarenja socijalne pravde. Pozivajući se na judikaturu Saveznog ustavnog suda SR Njemačke, USRH definira socijalnu državu kao zadaću upućenu zakonodavcu, ali model njezina ostvarenja ostaje pridržan zakonodavčevoj diskreciji kako se time ne bi suzila autonomna sfera odlučivanja i time načelo socijalne države sukobilo s načelom demokracije. Naposljetku ističe obvezu zakonodavca na miješanje u tržišnu funkciju s ciljem ostvarenja temeljnih socijalnih prava te napominje nužnost vlastita suzdržavanja od procjene svrsishodnosti odabranih oblika intervencije jer bi time nastupao *ultra vires* preuzimajući ulogu kvazizakonodavnog tijela.<sup>65</sup> U Izdvojenom mišljenju sudac Abramović ističe pozitivnu obvezu države na intervenciju s ciljem olakšanja položaja socijalno ugroženih. Pritom iznosi stajalište kako je smisao koncepta socijalne države upravo u pomaganju socijalno ugroženima, dakle ne svima. Napominje kako je u srži takvog koncepta selektivnost te bi se neselektivnim postupanjem poništio sam smisao socijalnosti.<sup>66</sup>

O napuštanju liberalnih premisa o apsolutnoj jednakosti pred zakonom svjedoči Rješenje o neprihvatanju prijedloga za ocjenu suglasnosti s Ustavom Zakona o cestama<sup>67</sup> u kojem USRH ističe da ustavna zabrana diskriminacije<sup>68</sup> zabranjuje negativnu diskriminaciju koja bi priječila ostvarenje prava temeljem posjedovanja određenih osobina te kako nije neuobičajeno niti protivno demokratskim i socijalno osjetljivim društvima ostvarenje pozitivne diskriminacije s ciljem jačanja prava manjinskih skupina.<sup>69</sup>

Naposljetku – u Rješenju o tzv. *lex Agrokoru*<sup>70</sup> – prihvaćanjem stava o ekonomskoj neutralnosti ustava kako ga u stručnom mišljenju Ustavnom sudu tumači Kostadinov, USRH potvrđuje normativnu slobodu zakonodavca u uređenju socijalnih i gospodarskih pitanja. Tako Kostadinov ističe da iz Ustava ne proizlazi zahtjev gospodarske neutralnosti izvršne i zakonodavne vlasti niti apsolutnog poštovanja pravila tržišnih mehanizama. Ekonomski se ustav pritom zalaže za aktivnu ulogu država u gospodarstvu ne odre-

<sup>62</sup> Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju, Narodne novine br. 102/2015. i Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o kreditnim institucijama, Narodne novine br. 102/2015.

<sup>63</sup> Čl. 49. st. 3. URH, Narodne novine br. 85/2010., pročišćeni tekst

<sup>64</sup> Čl. 48. st. 2. URH, Narodne novine br. 85/2010., pročišćeni tekst

<sup>65</sup> Rješenje, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017., toč. 26.-26.9.

<sup>66</sup> Izdvojeno mišljenje uz Rješenje, U-I-3685/2015 i dr. od 4. travnja 2017.

<sup>67</sup> Zakon o cestama, Narodne novine br. 84/11., 22/13., 54/13., 48/13., 92/14.

<sup>68</sup> Čl. 14. st. 1. URH, Narodne novine br. 85/2010., pročišćeni tekst

<sup>69</sup> Rješenje, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-463/2013 od 12. rujna 2017., toč. 12.

<sup>70</sup> Zakon o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku, Narodne novine br. 32/2017.

đujući niti jednu ekonomsku doktrinu kao zadanu, već je prepušta normativnoj slobodi zakonodavca koja legitimitet vuče iz volje izražene na izborima.<sup>71</sup> Potvrđivanjem ekonomske neutralnosti Ustava, USRH potvrđuje da tržišni fundamentalizam i neoliberalna paradigma nisu prirodne datosti te su podložne zakonodavčevu uplitanju u tržišnu sferu s ciljem ispravljanja nejednakosti i ostvarenja socijalne pravednosti.

Zbog svega iznesenog valja se složiti s Pusićevom tvrdnjom da usprkos institucionalizaciji vrijednosti socijalne države te samim time njihovim trajnim utemeljenjem u svijesti građana ne treba težiti ka napuštanju socijalne države kao organizacije, odlikovane većom elastičnošću i prilagodljivošću, koja zakonodavnim propisima uspješno reagira na promjenjive okolnosti i nove socijalne nejednakosti generirane tržištem.<sup>72</sup> Zato razrješenje pitanja o institucionalnoj ili organizacijskoj podlozi socijalne države treba tražiti u sjedinjenju njihovih odlička – trajnosti i elastičnosti. Analizom ustavnosudske prakse ispravno je smatrati kako je hrvatski ustavotvorac u tome uspio.

Upravo elementi organizacije izraženi kroz ekonomsku neutralnost URH omogućuju zakonodavnu prilagodbu koncepta socijalne države u kontekstu članstva u EU. Tako da iako drugačiji od onog kakav je Republika Hrvatska ranije poznavala, sustav SGI-a, ponajprije onaj gospodarski, nije u suprotnosti s njezinim institucionalnim utemeljenjem kao socijalne države. Naprotiv, njezin organizacijski aspekt omogućava zakonodavcu prilagodbu takvom novom sustavu javnih službi te mu ostavlja široku paletu instrumenata u cilju ispravljanja socijalnih nejednakosti generiranih unutarnjim tržištem. U novom europskom sustavu, nacionalne socijalne države slobodno uređuju negospodarske SGI. Pritom liberalizaciju gospodarskih, posebno u aspektu SSGI-a podvedenih pod pojam gospodarske aktivnosti, države mogu umanjiti npr. direktnim transferima građanima slabijeg imovinskog statusa, uređenjem pravednog i progresivnog poreznog sustava koristeći se pritom svojim fiskalnim suverenitetom kao jednim od najvažnijih prerogativa suverenih država i dr. Neosporiva je činjenica da je država pružateljica javnih usluga u aktualnoj konstelaciji europskih i globalnih odnosa prošlost, ali jednako je tako neporecivo da nacionalne države ostaju bastionom socijalnih prava.

Naposlijetku valja imati na umu da iako je neumitnost globalizacije stvarnost, njezino neoliberalno naličje to ne mora biti.<sup>73</sup> S tim na umu treba poraditi na smanjenju socijalnog deficita EU kao važnog globalnog aktera, uvažavajući pritom tradicije i raznolikosti socijalnih država članica i njihovo pravo i obvezu da različitim mjerama ispravljaju negativne posljedice europskih integracija zasnovanih na funkcionirajućem unutarnjem tržištu.

## 5. Zaključna razmatranja

Metamorfozom države noćobdije u socijalnu državu, pružanje javnih službi postaje legitimirajućom činjenicom državne vlasti. Većinu 20. stoljeća socijalne države predstavljale su isključive pružatelje javnih usluga. Uslijed fiskalne krize sedamdesetih godina, država, pod utjecajem neoliberalne doktrine i koncepta novog javnog menadžmenta, prestaje biti isključivi pružatelj javnih usluga te se svodi na regulatora tržišta usluga podređenog isključivo ekonomskim vrijednostima. Kao posljedica razočaranja u „superiornost tržišta“, u neoliberalnu teoriju polagano prodiru vrijednosti poput osiguranja prava građana i univerzalan pristup pružanju usluga. Usprkos tome, do danas se ne može tvrditi da je era neoliberalne doktrine prevladana. Ona je uistinu modificirana, ali ekonomske vrijednosti i tržišna orijentacija ostaju temeljnom maksimum globalnoga poretka. U

<sup>71</sup> Rješenje, Ustavni sud Republike Hrvatske, U-I-1694/2017 i dr. od 2. svibnja 2018., toč. 29.5.

<sup>72</sup> *Op. cit.* u bilj. 17, str. 213.

<sup>73</sup> Veljak, L., Neumitnost globalizacije, nužnost alternative i pitanje o odgovornosti. *Filozofska istraživanja*, 29 (1), 2009., str. 12.

takvom je poretku znatno izmijenjen koncept javnih službi, a u hrvatskom je kontekstu posebno važno poznavanje europskog modela njihova uređenja.

Iz *supra* izloženog vidljivo je da EU u pokušaju izgradnje europskog modela društva ne uspijeva pobjeći korijenima europskih integracija koji počivaju na premisi funkcionirajućeg unutarnjeg tržišta kao maksimi europskog zajedništva. Pritom se u uređenju službi od općeg interesa očituje trend pokušaja podvođenja što je moguće više djelatnosti pod pojam gospodarskih službi te posljedično primjene pravne stečevine EU o tržišnom natjecanju i državnim potporama na njihovo uređenje. Navedeno je osobito vidljivo kod uređenja socijalnih službi, gdje sam socijalni karakter ne predmnijeva i izuzetak od režima tržišnog natjecanja. Stoga valja zaključiti kako EU još mora prijeći dalek put u prevladavanju socijalnog deficita s ciljem izgradnje solidarnog europskog poretka. Pritom nacionalne države u sklopu EU ostaju rezervatom socijalne državnosti što se osobito očituje u njihovoj isključivoj nadležnosti pri uređenju negospodarskih službi od općeg interesa.

Pri uređenju službi gospodarskog karaktera potrebno je balansirati obveze proizišle iz ustavnog koncepta socijalne države te europskih pravila o njihovu uređenju. U hrvatskom kontekstu mogućnost takva balansiranja proizlazi iz ekonomske neutralnosti Ustava, koja ostavlja širok spektar normativne slobode zakonodavcu prilikom ispunjenja ustavne zadaće ostvarenja socijalne države i socijalne pravde. Zaključno, iz navedenoga proizlazi zadaća nacionalnih socijalnih država kojom europskom projektu pružaju solidarno naličje te utječu na postizanje konsenzusa o socijalnim pravima kao novom vezivnom tkivu europskih integracija.

## **The Role of Public Services in the Concept of Social States of New Europe in the 21<sup>st</sup> Century**

### **Summary**

Provision and availability of public services in the concept of social state of 20<sup>th</sup> century became essential for legitimation of public authority. It can be seen from the penetration of neoliberal ideas to the mainstream politics during the late seventies that transformation of the watchman state into the social state is not irreversible. Orientation of the new public management to the achievement of economic values has not been overcome. In the context of European Union this is best depicted in the organisation of services of general (economic) interest and by subordination of the social character of some services to the rules of internal market only by the fact of potential existence of the market for these services. In contemporary reality of EU member states it is possible to talk about social deficit of the Union. From the Croatian point of view it is undisputed that socially aware and economically neutral Constitution remains the foundation of social state.

*Key words:* social state, regulatory state, social justice, public services, public interest