

**Jakša Barbić (Ur.)**

**SLUŽBE OD OPĆEG INTERESA U PRAVU I POLITICI  
EUROPSKE UNIJE I NJIHOV UTJECAJ NA  
REPUBLIKU HRVATSKU**

**HAZU, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe  
i vladavinu prava, Zagreb 2021., str. 197.**

U izdanju gore spomenutog nakladnika, iz tiska je izašla knjiga koja problematizira važnu materiju službi od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku. Riječ je o 55. monografskom izdanju ove edicije. Riječ je o materiji koja se ozbiljnije unutar recentne hrvatske upravne znanosti počela ozbiljnije razmatrati u razdoblju od 2008. godine, a najviše su se njome unutar hrvatske upravne znanosti i upravnog prava bavili autori Koprić, Đulabić te Klarić.

Knjiga je sastavljena od radova članova Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu, s iznimkom priloga koji je napisala prof. Iris Goldner. Uvodnu studiju napisao je prof. V. Đulabić. On polazi od stava da stavljanje javnih službi pod poseban režim nije samo rezultat tržišnog neuspjeha (market failure), već je to rezultat interesno-političke prosudbe o važnosti određene djelatnosti za zadovoljenje javnih potreba na svim razinama javnog upravljanja.

Koncept javnih službi iznimno je kompleksan, a činjenica je da se radi o mješavini javnog i privatnog prava, o sukobu oko općeg i sektorskog pristupa utjecaju pravne stečevine EU-a, te tradicijama država članica – utvrđuje Đulabić. Intenzivna rasprava o ulozi službi od općeg interesa u pravu i javnoj politici Europske unije vodi se još od kraja 80-tih godina 20. stoljeća. Hrvatska, po mišljenju Đulabića, još uvijek nema koherentan pristup materiji službi od općeg interesa, posebno ako se imaju u vidu razlike koje postoje između dviju temeljnih kategorija službi od općeg interesa, gospodarskih i negospodarskih.

Koncept javnih službi u sadašnjem stanju rezultat je razvoja primarnog zakonodavstva EU-a, različitih policy dokumenata i tzv. mekog prava Unije (soft law) i sektorskog uređenja pojedinih službi od općeg interesa te prakse Suda EU-a koja je utemeljila i donekle raščistila pojedine pojmove te pomogla izgradnji sadašnjeg shvaćanja službi od općeg interesa. Temeljna obilježja razvoja koncepta službi od općeg interesa (SOI) u Uniji mogu se sažeti u nekoliko zaključaka:

Javna politika i pravo EU-a imaju značajan harmonizirajući efekt kad je riječ o službama od općeg interesa. Pri tome pravo i politika Unije razlikuju dvije temeljne skupine tih djelatnosti, a to su gospodarske službe od općeg interesa (services of general economic interest) i negospodarske službe od općeg interesa (non-economic services of general interest). Unutar njih, kao posebna podskupina gospodarskih službi izdvajaju se mrežne djelatnosti, odnosno mrežne industrije (network industries), dok se kao posebna podskupina negospodarskih javnih službi izdvajaju socijalne službe od općeg interesa (social services of general interest).

Usprkos značajnim nastojanjima oko harmonizacije, još uvijek nije moguće očekivati potpunu harmonizaciju zbog kompleksnosti materije i različitih tradicija zemalja članica. Nadležnosti EU-a i izvršavanje tih nadležnosti ograničeni su s nekoliko temeljnih načela koja omeđuju manevarski prostor institucija Unije. Radi se o načelima dodjeljivanja, te supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Članak 36. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nosi naziv „Pristup službama od općeg gospodarskog interesa“ i u njemu se ističe kako radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije, ona priznaje i poštuje pristup službama od općeg gospodarskog interesa kako je predviđeno nacionalnim zakonodavstvima i praksom te u skladu s Ugovorima. Odgovornost za službe od općeg interesa podijeljena je između različitih razina javnog upravljanja u kontekstu doktrine višestupanjskog upravljanja (multi-level governance).

Pravila o unutarnjem tržištu EU-a nemaju primat nad posebnim statusom službi od općeg interesa te ciljevima i vrijednostima koji se tim djelatnostima žele postići, odnosno na kojima se te djelatnosti temelje. Diskrecijska ocjena države članice o tome što se smatra službom od općeg gospodarskog interesa podložna je kontroli od strane EK-a i SEU-a.

Dulabić smatra da vrlo važnu ulogu u oblikovanju koncepta službi od općeg interesa ima i Sud Europske unije. Tako je, primjerice, Sud EU-a kroz svoju praksu utvrdio nekoliko temeljnih koncepata i pojmova: definicija poduzeća – prema sudskoj praksi, poduzeće jest svaki subjekt koji obavlja gospodarsku aktivnost, neovisno o svojem pravnom statusu i načinu na koji je financiran; primjena pravila o državnim potporama – sudska praksa stoji na stajalištu da primjena pravila o državnim potporama ne ovisi o pravnom statusu subjekta (profitni-neprofitni) te da neprofitni subjekti mogu pružati dobra i usluge na tržištu;

- gospodarska aktivnost – prema praksi Suda EU-a, svaka aktivnost koja se sastoji od pružanja dobara i usluga na tržištu jest gospodarska aktivnost, neovisno o naravi te aktivnosti,
- koncept univerzalnosti; elementi za utvrđivanje obveza javne službe (public service obligations) – dužnost konkretnog subjekta da obavlja određenu službu od općeg interesa i da pruža konkretnu javnu uslugu treba biti utvrđena aktom javne vlasti i ta obveza mora biti univerzalna i obvezna; koncept naknade i državne potpore, funkcionirajuće tržište – takvo tržište postoji kad god postoji čak i realna mogućnost za pružanje dobara i usluga na tržištu, neovisno o kakvoj je djelatnosti riječ.

Dulabić distingvira pojmove „služba“ i „usluga“. Rječnik hrvatskog jezika pod *službom*, između ostalog, shvaća posebno organiziranu uslužnu djelatnost, dok je značenje pojma *usluga*, pak, neproizvodna djelatnost koja se obavlja za plaću. Hrvatski pravni sustav preferira, po autoru, pojam služba za posebno organizirane djelatnosti.

Tako su zdravstvo, školstvo, komunalni poslovi, telekomunikacije, pošta, javni prijevoz itd. javne službe, odnosno službe od općeg interesa, kad se referiramo na

njih kao na sektore organiziranih djelatnosti pod posebnim režimom regulacije. Budući da Hrvatska nema poseban zakon o javnim službama, autor napominje da je Hrvatska u posljednjih nekoliko godina novelirala neke zakone za uređenje općih pitanja javnih službi. Tu misli na novi Zakon o komunalnom gospodarstvu koji je donesen 2018. kao i na izmijenjeni Zakon o ustanovama iz 2019.

ZKG, uz tradicionalni koncept javne službe, uvodi i pojam djelatnost od općeg interesa, koja je, očito, ekvivalent pojmu služba (usluga od općeg interesa iz *acquisa* EU-a. ZoU je noveliran 2019., a stupio je na snagu 1. siječnja 2020. Regulirajući da se ustanova osniva za trajno obavljanje djelatnosti od javnog interesa sukladno posebnom zakonu ZoU, prihvaća tzv. organsku definiciju javnih službi koja polazi od subjekta koji obavlja djelatnost koja je stavljena pod poseban režim. ZoU je zadržao razlikovanje ustanova i javnih ustanova te odredio da se javna ustanova osniva ako je djelatnost ili dio djelatnosti koju obavlja zakonom određena kao javna služba.

Ivan Koprić autor je teksta „Lokalne javne službe u vrtlogu europeizacije“. Konstatira da u Hrvatskoj čitav sektor lokalnih službi prolazi kroz velike promjene, a od posebnog su značaja promjene koje se tiču vodnih usluga i zbrinjavanja otpada te zdravstva i obrazovanja kao tipičnih lokalnih službi.

Raskorak između sve većeg broja zahtjevnijih i skupljih odgovornosti s jedne strane, te s druge strane sve teži pristup financijskim sredstvima i drugim resursima za njihovo obavljanje, čini situaciju suvremene lokalne samouprave posebno teškom. „To zahtijeva prilagodbu njezinih temeljnih vrijednosti, primjenom novih metoda lokalnog upravljanja, nove organizacijsko-institucionalne aranžmane, potragu za novim izvorima prihoda, nastojanje oko unapređenja kvalitete financijskog upravljanja na lokalnoj razini i druge inovacije“ (str. 47).

Koprić piše da lokalne jedinice imaju više načina pružanja usluga. Ponajprije putem vlastitih upravnih tijela, odnosno vlastitih pogona koji nemaju zasebnu pravnu osobnost (*in-house*). Zatim mogu osnivati poduzeća (trgovačka društva kompanije) u svojem pojedinačnom ili zajedničkom vlasništvu s drugim lokalnim ili regionalnim jedinicama, čije se poslovanje ravna prema pravilima privatnog prava. Dio lokalnih usluga pružaju ustanove. Zatim je tu koncesioniranje. U novije vrijeme porasla je popularnost javno-privatnog partnerstva. Određene se lokalne usluge mogu osigurati ugovaranjem s privatnim subjektima, uključujući i međunarodne kompanije. Subjekti civilnog društva, napose udruge i slične asocijacije, mogu imati važnu ulogu u pružanju tih usluga.

U Europi se sve lokalne službe svrstavaju u dvije temeljne skupine. Prvu čine razne komunalne i slične službe (*public utilities*), javne službe, industrijske i komercijalne naravi (*services publics industriels et commerciaux – SPIC*), službe nužne za život u koje obično spadaju opskrba vodom, kanalizacija i zbrinjavanje otpadnih voda, zbrinjavanje otpada, javni prijevoz, osiguravanje toplinske i električne energije, opskrba plinom – koje, prema suvremenom konceptijskom okviru za javne službe Europske unije, uglavnom spadaju u službe od općeg ekonomskog interesa. U drugu spadaju osobne (*personalne*) socijalne i zdravstvene službe, kao što su zdravstvena

skrb, briga za djecu, starije i nemoćne osobe, obrazovanje, socijalno stanovanje i slične.

Marcou u izvješću za Vijeće Europe (2007.) razlikuje četiri skupine lokalnih službi i to:

- socijalne službe i socijalnu zaštitu, osnivanje i upravljanje socijalnim službama, javno zdravstvo, obrazovanje, kulturu i baštinu, objekte za odmor, rekreaciju i šport;
- ekonomske službe: opskrba vodom, odvodnja i pročišćavanje, odlaganje i zbrinjavanje otpada, grijanje i sl., opskrba energijom, javne ceste, javna rasvjeta, javni prijevoz, izgradnja i upravljanje objektima socijalnog stanovanja, mjere ekonomskog razvoja;
- planiranje okoliša, prostorno i urbanističko planiranje, ostali planski dokumenti, dozvole za korištenje prostora, oblikovanje i planiranje prostora za stanovanje te prostora za ekonomsku aktivnost, oblikovanje, održavanje, zaštita i javni pristup planiranju zelenih površina i krajobraza;
- policija i javni red, reguliranje održavanja javnog reda, ovlasti kažnjavanja i prijavljivanja, upravljanje ili izravno sudjelovanje u upravljanju policijskim snagama, vatrogastva i hitne službe, javna higijena.

Izrazom „municipalizacija“ često se označava decentralizacija, odnosno odustajanje središnje državne vlasti od organizacije i pružanja javnih službi putem nacionalnih institucija i povjeravanje ovlasti za to lokalnim vlastima.

Demunicipalizacija jest proces koji obično obuhvaća nacionalizaciju određene službe, odvajanje infrastrukture od pružanja usluge, primjerice razdvajanje proizvodnje, prijenosa i distribucije el. energije i privatizaciju pružanja usluga za robu koja se prodaje na tržištu.

Remunicipalizacija jest proces vraćanja određenog tipa lokalnih usluga u kontrolu lokalnih vlasti, nerijetko kupnjom privatnog pružatelja od strane lokalne.

Korporatizacija jest proces horizontalne organizacijske decentralizacije tijekom koje lokalne vlasti osnivaju zasebne pravne osobe u svojem vlasništvu, koje imaju upravljačku autonomiju, a djeluju u režimu javnog ili privatnog prava kao što su društva s ograničenom odgovornošću, dionička i mješovita društva.

Agencifikacija jest proces sličan korporatizaciji, premda je obuhvatniji i označava svaku primjenu modela principal – agent pri čemu ulogu principala igraju tijela lokalne vlasti, a ulogu agenta osamostaljene organizacije za pružanje lokalnih usluga. To uključuje forme organizacijske decentralizacije unutar lokalne birokracije, ali i stvaranje agencija, ustanova, trgovačkih društava i drugih organizacija izvan lokalne birokracije, ali uz zadržavanje osnivačkih prava, vlasništva nadzora, odnosno nekih drugih ovlasti spram takvih osamostaljenih organizacija.

Privatizacija obuhvaća različite oblike jačanja uloge privatnih subjekata, najčešće profitnih organizacija, ali i manjih privatnih organizacija i pojedinaca koji se uključuju u pružanje lokalnih usluga.

Civilno pružanje znači uključenje civilnog sektora, često bar djelomično financiranog iz lokalnih proračuna, u obavljanje lokalnih službi.

Na kraju, i dalje postoje oblici samopomoći i neformalnog pružanja lokalnih usluga preko dobrovoljnih društava, u raznim formama susjedske, obiteljske ili mjesne solidarnosti.

EU slijedi donekle divergentna stajališta u odnosu na službe od općeg ekonomskog interesa. Na jednoj strani, to znači inzistiranje na tržišnom natjecanju, a na drugoj, određivanje granica načelu tržišnog natjecanja. U poglavlju o lokalnim javnim službama u Hrvatskoj, Koprić kaže kako su one u socijalističkoj Hrvatskoj pružale gotovo sve javne usluge. Lokalni su rashodi činili oko 40 posto svih javnih rashoda.

Prvi značajniji decentralizacijski korak učinjen je 1997. u sektoru socijalne zaštite i skrbi, kad je zakon o socijalnoj skrbi omogućavao osnivanje privatnih domova za starije osobe, te odredio da lokalne jedinice i županije trebaju 5 posto svojih prihoda potrošiti na socijalne usluge, uglavnom na financiranje socijalnog stanovanja.

Decentralizacija u obrazovanju, socijalnoj skrbi i zdravstvu započela je 2001. godine. Nove su ovlasti dodijeljene skupini od 33 grada. Sve se te tzv. decentralizirane ovlasti do danas financiraju iz državnog proračuna.

Godine 2005. velikim gradovima dodijeljene su ovlasti odlučivanja o građevinskim i lokacijskim dozvolama i drugim aktima vezanima uz gradnju i provedbu dokumenata prostornog planiranja te održavanja javnih cesta. Ukupnu lošu sliku financijskog kapaciteta lokalne samouprave dopunjuje podatak o značajnom padu njihovih investicija od 2,1 BDP-a 2008. na 0,45 % u 2014. Pritom potpore iz državnog proračuna, u iznosu od 55,6 % odlaze županijama, dok sve ostale jedinice primaju 44,4 % državnih potpora.

Godine 2018. sredstva iz EU-fonda svih 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dosegla su tek 799 milijuna kuna.

Zakon o komunalnom gospodarstvu iz 2018 godine razlikuje dvije osnovne skupine: komunalne djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture te uslužne komunalne djelatnosti. U prvu skupinu spadaju održavanje nerazvrstanih cesta, održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima, održavanje javnih zelenih površina, održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda, održavanje javnih zelenih površina, održavanje groblja i krematorija unutar groblja, održavanje javnih površina te održavanje javne rasvjete. Među uslužne komunalne djelatnosti razvrstavaju se usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama, usluge javnih tržnica na malo, usluge ukopa i kremiranja pokojnika u krematoriju unutar groblja, komunalni linijski prijevoz putnika te obavljanje dimnjačarskih poslova.

Prof. dr. sc. Iris Goldner Lang i Luka Petrović, mag. iur., pišu tekst „Primjena pravila unutarnjeg tržišta Europske unije na socijalne usluge od općeg interesa“. Autori određuju socijalne usluge od općeg interesa kao one koje se temelje na

načelima solidarnosti i jednakog pristupa uslugama te uključuju sustave socijalne sigurnosti i niz drugih ključnih usluga koje imaju preventivnu i kohezivnu funkciju. Također, socijalne usluge od općeg interesa mogu biti gospodarske i negospodarske prirode.

Članak 52. UFEU-a dopušta državama članicama da odstupaju od pravila o pravu poslovnog nastana na temelju razloga javnog poretka, javne sigurnosti i javnog zdravlja. Sukladno tome, države smiju donositi mjere kojima ograničavaju pravo poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga ako mogu dokazati da je ograničavajuća mjera opravdana jednim od tri navedena opravdanja. Četiri su ključne karakteristike tih ograničenja koje jasno proizlaze iz prakse Suda. Prvo, odstupanja moraju biti u skladu s temeljnim načelima prava, posebice s načelom proporcionalnosti i temeljnim ljudskim pravima. Drugo, lista opravdanja za diskriminatorne mjere ograničena je na samo gore navedena tri opravdanja koja su izričito propisana Osnivačkim ugovorom. Treće, odstupanja nisu dopustiva u područjima koja su harmonizirana na nivou Europske unije te, na kraju, odstupanja ne mogu služiti ekonomskoj svrsi.

Sukladno predmetu Gebhard, nacionalna mjera kojom se ograničava pravo poslovnog nastana mora zadovoljiti četiri uvjeta kako ne bi bila u suprotnosti s Osnivačkim ugovorima. Ona, mora biti primijenjena na nediskriminatoran način, opravdana imperativnim razlozima u općem interesu, mora biti prikladna za ostvarivanje cilja kojemu teži i ne smije ići preko onoga što je nužno za ostvarenje cilja.

Doc. dr. sc. Mihovil Škarica piše tekst „Javne usluge u sustavu gospodarenja komunalnim otpadom u Hrvatskoj: europski standardi i lokalna prilagodba“. Osnovna je tema njegova rada široka lepeza djelatnosti koje obuhvaća gospodarenje komunalnim otpadom te ih nije moguće na cjelovit način i prikladno analizirati u formatu ovog teksta. Javne usluge u sustavu gospodarenja otpadom još uvijek nisu podvrgnute sektorskoj regulaciji, stoga se na njih primjenjuju samo opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama. Škarica navodi da se još od kraja prošlog stoljeća politika zaštite EU-a bazira na idejama „kružnog gospodarstva“ i „zelenog rasta“ koje podrazumijevaju održivo planiranje razvoja, kružni tijek resursa i neutralan utjecaj ekonomske aktivnosti na prirodni okoliš. U skladu s tim, osnovni ciljevi upravljanja otpadom nisu isključivo usmjereni na zaštitu okoliša, nego integriraju i ekološke i ekonomske konsideracije: u isto je vrijeme potrebno smanjiti negativan utjecaj otpada na okoliš i zdravlje ljudi, ali i unaprijediti učinkovitost iskorištavanja postojećih resursa.

Prema okvirnoj direktivi o otpadu, temeljni orijentir za određivanje prioriteta i modaliteta gospodarenja otpadom u nacionalnim javnim politikama i zakonodavstvu jest tzv. „hijerarhija otpada“ koja redosljedom poželjnosti obuhvaća sljedeće mjere: 1) sprečavanje odnosno prevenciju nastanka otpada; 2) pripremu otpada za ponovnu uporabu; 3) recikliranje; 4) druge postupke oporabe; 5) zbrinjavanje/odlaganje otpada. Temeljnim ugovorima pridružen je i Protokol 26. koji razrađuje vrijednosti na kojima se temelje usluge od općeg gospodarskog interesa, a koje obuhvaćaju

ključnu ulogu i široko diskrecijsko pravo nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju, naručivanju i organiziranju usluga od općeg gospodarskog interesa, raznolikost usluga od općeg gospodarskog interesa koje moraju uvažiti razlike između potreba i sklonosti njihovih korisnika što proizlaze iz različitih geografskih, socijalnih i kulturnih okolnosti. Uz to, valja osigurati visoku razinu kvalitete, sigurnosti i financijske dostupnosti te jednak tretman i promicanje univerzalnog pristupa i prava korisnika. U pogledu negospodarskih službi od općeg interesa Protokol proklamira i jamči potpunu autonomiju država članica za njihovo pružanje, naručivanje i organiziranje.

U Hrvatskoj, gospodarenje komunalnim otpadom temeljilo se na dvije povezane, ali zasebne komunalne službe – održavanje čistoće i odlaganje komunalnog otpada. Od 2005. god. počinje sustavnije upravljanje gospodarskim otpadom donošenjem zasad jedine nacionalne strategije gospodarenja otpadom. Prema Planu (2017.), sustav gospodarenja (komunalnim) otpadom treba se temeljiti na recikliranim dvorištima i sortirnicama otpada, a tek podredno na postrojenjima za energetske uporabu i odlaganje.

U razdoblju 2014. – 2020. Hrvatskoj je na raspolaganju ukupno 475 milijuna eura za formiranje projekata koji za cilj imaju smanjenje količine otpada koji se odlaze na odlagališta, od kojih 50 milijuna za mjere prevencije otpada, njegova razvrstavanja i recikliranja i 425 milijuna eura za mjere mehaničke biološke obrade, tehničke obrade, spaljivanja i deponija.

Jedinice lokalne samouprave koje imaju manje od 3000 stanovnika dužne su osigurati jedno reciklažno dvorište ili ekvivalentnu mobilnu jedinicu. Jedinice s više od 3000 stanovnika dužne su osigurati najmanje jedno takvo dvorište i po još jedno na svakih dodatnih 25.000 stanovnika, dok je Grad Zagreb dužan osigurati jedno dvorište u svakoj gradskoj četvrti.

Javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada i biorazgradivog komunalnog otpada mogu obavljati: a) trgovačko društvo koje osniva jedinica lokalne samouprave i u kojem drži većinu dionica, odnosno udjela; b) javna ustanova koju osniva jedinica lokalne samouprave; c) pravna i fizička osoba na temelju odluke o koncesiji. Svaka jedinica lokalne samouprave dužna je donijeti plan gospodarenja otpadom koji mora biti u skladu s nacionalnim strateškim dokumentima i pravnim propisima. Prema podacima za 2019. godinu, tu su javnu uslugu obavljala 203 različita davatelja i 185 trgovačkih društava u vlasništvu jedinica lokalne samouprave, 14 privatnih subjekata, od toga 13 trgovačkih društava i jedan obrt, jedna javna ustanova i tri komunalna pogona jedinica lokalne samouprave. U 2016. godini u Hrvatskoj su registrirana 193 reciklažna dvorišta i 109 mobilnih reciklažnih dvorišta.

Anamarija Musa autorica je teksta „Aktualna pitanja uređenja agencija u kontekstu europske regulacije“. Kaže da s porastom broja agencija (izvršnih i regulativnih) u Europskoj uniji 2000-tih godina u fokus europske politike regulacije dolaze pitanja dizajna agencija i regulativnog okvira u državama članicama. Prije desetak godina agencije su i u Hrvatskoj došle u fokus javnosti. Agencije, čiji je

broj nabujao u procesu pristupanja Uniji u jeku gospodarske krize 2008./2009., ali i korupcijskih skandala u vlasti općenito, percipirane su kao jedan od izvora netransparentnog upravljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Kolijevkom agencijskog modela u upravi – izvršnog, a osobito regulatornog tipa, smatra se SAD, čija je Međudržavna trgovinska komisija osnovana 1887. i drži se pretečom regulatornih agencija. U socijalnim državama europskog kontinenta dominira izvršni tip agencija, prepoznat kao instrument za obavljanje niza javnih poslova državnih javnih službi od 18. stoljeća nadalje. Upravna doktrina novog javnog menadžmenta zagovara racionalizaciju javnog sektora, odvajanje upravnih organizacija prema vrsti poslova na one koje su zadužene za oblikovanje i praćenje javne politike i one koje izvršavaju zadatke (agencije), te potiče stvaranje manjih i fleksibilnijih upravnih organizacija usmjerenih na specijaliziranu svrhu. Takve organizacije obilježavaju uvođenje menadžerskih metoda u upravljanje s jasnom odgovornošću vodstva za rezultat, strateško upravljanje, suvremene metode upravljanja ljudskim potencijalima te korištenje marketinških instrumenata i izgradnju reputacije u svrhu jačanja odnosa s korisnicima.

Drugo, ideja regulatorne države nadomješta posrnulu socijalnu državu, čineći nužnom regulaciju liberaliziranih i privatiziranih javnih službi od strane neovisnih regulatora. Unutar uže skupine agencija, u pravilu se razlikuju regulatorne i izvršne agencije. Obje vrste agencija, i izvršne i regulatorne, počivaju na ideji upravne decentralizacije kojom se iz politički vođene centralne uprave izdvajaju posebne organizacije (agencije) s određenim stupnjem samostalnosti. U prilog osnivanju agencija kao alternativni za obavljanje poslova u politički vođenim ministarstvima, ističu se tehnički, politički i demokratski razlozi. Regulatorna država temelji se na ekstenzivnoj upotrebi regulacije i difuziji regulatornih agencija kao novog institucionalnog modela javnog upravljanja. Regulacija je i vertikalna (sektorska) regulacija, npr. financijske usluge, profesionalne usluge itd., te horizontalna (tržišno natjecanje, zaštita potrošača). Europska regulatorna država ima još jedno dodatno obilježje regulatorne države, a to je upravljanje mrežama. Mreže u načelu predstavljaju način poboljšanja implementacije europskih politika, a da se ne prenose dodatne ovlasti na europske institucije. Agencije se mogu razvrstati na decentralizirane agencije u gotovo svim politikama EU-a, zatim na agencije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike, agencije EURATOM-a, izvršne agencije Komisije te ostale agencije.

Upravljačka struktura agencija, osobito onih decentraliziranih, u pravilu uključuje izvršnog direktora, upravno vijeće u kojem su predstavljene države članice i Europska komisija. Broj agencija rastao je od 12 krajem 90-ih godina prošlog stoljeća, preko 37 krajem 2000-ih do ukupno 51 agencije 2020. I to 34 decentralizirane agencije, 3 agencije u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike, 1 agencije u okviru EURATOM-a, 6 izvršnih agencija te 7 mahom novoosnovanih drugih organizacija, uglavnom poduzeća u pojedinim specifičnim visokotehnološkim sektorima. U 43 agencije Unije (bez agencije EURATOM-a i drugih tijela) u 2018. bilo je zaposleno 8957 zaposlenika.



Kao nužni elementi za dobre učinke regulacije (OECD) ističu se:

- a) dobra pravila i propisi koji su efikasni i učinkoviti;
- b) odgovarajući institucionalni okvir i s njime povezani upravljački aranžmani (struktura i odnosi s dionicima);
- c) učinkoviti, konzistentni i fer postupci i prakse;
- d) visokokvalitetan i osnažen institucionalni kapacitet i resursi, posebno u odnosu na vodstvo.

Doc. dr. sc. Nikola Popović zastupljen je tekstem „Neovisni regulatori za mrežne djelatnosti i univerzalne usluge de lege ferenda“. Autor kaže da su tržišni regulatori institucije novije generacije, specijalizirane za nadzor tržišnih odnosa, koje kao primarni posao osiguravaju jednake uvjete poduzetnicima za ostvarenje poslovnog uspjeha, tj. konkurenciju utemeljenu na zasluženom. Slobodno tržište s dovoljnim brojem poduzetnika koji međusobno konkuriraju jamče potrošačima dostupnost kako univerzalnih tako i raznovrsnih komercijalnih usluga uz državne potpore gdje je to nužno. Pojam usluga od općeg gospodarskog interesa, odnosno univerzalnih usluga u mrežnim djelatnostima može biti evolutivan u smislu podizanja kvalitete ili karakteristika pružene usluge, na primjer s vremenom se povećava zajamčena brzina interneta nužna za korištenje novih usluga digitaliziranog društva. Pojam univerzalne usluge može biti i regresivan, u smislu smanjenja broja dostupnih univerzalnih usluga ili njihove kvalitete jer one više nisu nužne s obzirom na nove navike potrošača.

Naposljetku, Vedran Đulabić, u koautorstvu s Danielom Franić, autor je teksta „Posebnosti obavljanja službi od općeg gospodarskog interesa i uloga javne vlasti“. Službe od općeg gospodarskog interesa (SOGI) predstavljaju dio zajedničkih vrijednosti Europske unije i imaju središnje mjesto u promicanju društvene i teritorijalne kohezije i razvoja socijalno-tržišnog gospodarstva u Uniji. Na razini EU-a postoji razlikovanje dviju velikih kategorija javnih službi. Prva predstavlja model javnih službi u kojemu dominiraju ekonomske vrijednosti podvrgnute zakonitostima tržišne utakmice, dok se druga kategorija temelji na postulatima socijalne države i uvelike je lišena djelovanja tržišnog mehanizma.

Pojam „službe od općeg gospodarskog interesa“ pojavljuje se davne 1957. godine u Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice. Jedinstveni europski akt iz 1986. spominje službe od općeg gospodarskog interesa u kontekstu primjene općih pravila o tržišnom natjecanju. Ugovor iz Amsterdama iz 1997. također govori o ovim službama dok Ugovor o EU-u i Ugovor o funkcioniranju EU-a spominju pojam službi od općeg gospodarskog interesa u članku 14., kojim se osigurava odgovornost za Uniju i države članice time što njihove politike omogućuju službama od općeg gospodarskog interesa realizaciju njihove misije.

Povelja o temeljnim pravima Europske unije u članku 35. ističe kako Unija priznaje i poštuje pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa radi promicanja socijalne i teritorijalne kohezije Unije. Protokol br. 26. o službama od općeg interesa posebno ističe ulogu nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela u pružanju,

naručivanju i organiziranju usluge od općeg gospodarskog interesa, u najvećoj mogućoj mjeri povezanih s potrebama korisnika te prihvaća raznolikost usluga od općeg gospodarskog interesa. Osim toga, nekoliko je važnih policy dokumenata pridonijelo izgradnji današnjeg institucionalnog okvira za službe od općeg gospodarskog interesa. To je Zelena knjiga o službama od općeg interesa, a na istom je tragu i Bijela knjiga o službama od općeg interesa, koja među temeljnim načelima ističe i načelo br. 2 iz kojeg proizlazi da su koncepti unutarnjeg tržišta i „službi od općeg interesa“ međusobno uskladivi.

Službe od općeg gospodarskog interesa primarno su gospodarske, tržišne djelatnosti koje se obavljaju u javnom interesu. Jedan od temeljnih parametara razlikovanja službi od općeg gospodarskog interesa od ostalih službi od općeg interesa jest kriterij komercijalno-ekonomskog karaktera tih djelatnosti, unutar službi od općeg gospodarskog interesa koje se pružaju putem velikih sustava i mrežnih industrija i druge službe od općeg gospodarskog interesa koje još nisu podređene sektorskoj regulaciji, a na koje se primjenjuju opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama.

Zaključno možemo kazati da je ova monografija značajno djelo koje na autoritativan i argumentiran način progovara o izuzetno važnoj i intrigantnoj temi službi od općeg interesa. Autori su vodeći poznavatelji ove tematike u Hrvatskoj, pa ovu monografiju preporučujemo širokom krugu stručnjaka, napose pravne i ekonomske provenijencije.

Prof. dr. sc. Duško Lozina