

Lokalne javne službe u komparativnoj perspektivi

Prof. dr. sc. **Ivan Koprić**

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

Lokalne vlasti i javne službe

- ✓ Dok se velika uloga lokalnih vlasti u pružanju lokalnih javnih i socijalnih službi u Europi gotovo podrazumijeva, u drugim dijelovima svijeta je situacija raznolika
- ✓ Kritična je u slabo razvijenim zemljama u kojima su lokalne zajednice financijski i u pogledu ljudskog potencijala slabe, a istodobno su potrebe za tim službama iznimno velike (zdravstvo, obrazovanje, briga za djecu i starce, pitka voda i odvodnja, čistoća i odlaganje otpada, opskrba osnovnim namirnicama i lijekovima, zbrinjavanje lešina, itd.)
- ✓ Veliki su problemi i u mnogim razvijenijim zemljama, napose u jako velikim gradovima (siromaštvo, glad, isključenost, nepismenost, nesigurnost, kriminal, ljudske žrtve, izoliranost starog stanovništva, zarazne i druge bolesti, zagađenost, itd.)
- ✓ Povremene krizne situacije posebno pokazuju slabosti lokalnih službi (elementarne nepogode, erozija tla, ratovi, prisilne migracije, itd.)
- ✓ Lokalne javne službe su u riziku i u nekim drugim situacijama (npr. radi velikog priljeva turista u pojedine lokalne sredine)
- ✓ Potrebno je stalno a ponekad i brzo ili vremenski ograničeno lokalno djelovanje; sve veće potrebe; sve veća ograničenja (financijska et al.)

Pružanje lokalnih službi

- ✓ Lokalne službe mogu pružati same lokalne vlasti putem
 - ✓ svojih vlastitih upravnih tijela (in-house),
 - ✓ poduzeća u svojem vlasništvu (pojedinačnom ili zajedničkom, punom ili djelomičnom vlasništvu više lokalnih jedinica),
 - ✓ javnih ustanova različitih vrsta,
 - ✓ koncesioniranjem,
 - ✓ javno-privatnim partnerstvom na ugovornoj ili organizacijskoj osnovi (zajedničko vlasništvo nad korporacijom ili drugom organizacijom za pružanje službe),
 - ✓ ugovaranjem s privatnim (uključujući međunarodne) kompanijama,
 - ✓ različitim aranžmanima sa subjektima civilnog sektora,
 - ✓ potpunim prepuštanjem tržištu (privatizacija)
- ✓ Skupine službi:
 - ✓ A) public utilities; javne službe industrijske i komercijalne naravi (services publics industriels et commerciaux), službe nužne za život (daseinsvorsorge): opskrba vodom, kanalizacija i zbrinjavanje otpadnih voda, zbrinjavanje otpada, javni prijevoz, osiguravanje energije (električne i sl.); uglavnom spadaju u SGEI
 - ✓ B) osobne socijalne i zdravstvene službe: zdravstvena skrb, briga za djecu, briga za starije i nemoćne osobe, socijalno stanovanje, obrazovanje, itd.; uglavnom spadaju u SSGI (u smislu nove EU klasifikacije)
- ✓ Za male lokalne jedinice važna je međusobna suradnja, premda se ponekad kao potpora nalaze jedinice s više razine
- ✓ Stupanj kontrole lokalnih vlasti; financiranje; stupanj regulacijske autonomije; zaštita potrošača/korisnika; upravljanje kvalitetom i cijenama

Relevantni procesi

- ✓ **Municipalizacija ili decentralizacija** – odustajanje središnje državne vlasti od organizacije i pružanja javnih službi putem svojih institucija i povjeravanje ovlasti za to lokalnim vlastima
- ✓ **Privatizacija** – razni oblici jačanja uloge privatnih profitnih organizacija i poduzetnika u pružanju lokalnih službi (funkcionalna, materijalna ili privatizacija imovine, itd.)
- ✓ **Korporatizacija** – horizontalna organizacijska decentralizacija kroz stvaranje posebnih pravnih osoba, uključujući i poduzeća, privatnog ili javnog prava s upravljačkom neovisnošću; društva s ograničenom odgovornošću, dionička društva, mješovite kompanije
- ✓ **Agencifikacija** – slično kao korporatizacija, primjenom modela principal (lokalna vlast) – agent (osamostaljena organizacija za pružanje lokalne usluge) modela
- ✓ **Re-municipalizacija** – ponovni prijelaz pružanja lokalnih službi s privatnih pružatelja na one koji su u vlasništvu lokalnih vlasti
- ✓ **Nacionalizacija** – s lokalne ili privatne na državnu razinu (vlasništvo itd.)
- ✓ **Kooperativno pružanje** – različiti oblici zajedničkog pružanja lokalnih službi
- ✓ **Civilno pružanje** lokalnih službi – civilni sektor, često financiran iz lokalnih proračuna, pa u tom smislu kvazi-javne organizacije (ne samo NGO)
- ✓ **Samopomoć i neformalno pružanje** – dobrotvorna društva, susjedska i obiteljska solidarnost, drugi oblici spontane pomoći

Utjecaj Europske unije

- ✓ Službe od općeg ekonomskog interesa i konzekvence
- ✓ Divergentna nastojanja: a) tržišno natjecanje i anuliranje isključivih prava vs. b) zaštita općeg ekonomskog interesa koji u slučaju potrebe može nadjačati načelo tržišnog natjecanja (u praksi ES, solidarnost, vršenje javne vlasti, održanje službe, zaštita kvalitete i pouzdanosti službe, etc.)
- ✓ Europski socijalni model
- ✓ Protokol 26 uz TFEU i Povelja o temeljnim pravima štite SSGI i ovlasti zemalja članica da ih uređuju prema svojoj demokratskoj volji (obrazovanje, socijalna zaštita i pomoć, zdravstvena skrb)
- ✓ Obveze javne službe i načela univerzalne usluge
- ✓ Kad se služba ne pruža in-house: javna nabava, pravila o državnim pomoćima, nediskriminaciji itd.
- ✓ Praksa Europskog suda (bogata, složena, ne perfektno jasna); tržišni neuspjeh

Pravilnosti

- ✓ Opskrba vodom (2013.) za 26% stanovništva – privatni pružatelji; preko 50% samo u Francuskoj te Engleskoj i Walesu
- ✓ Pročišćavanje vode 23% privatni pružatelji
- ✓ U zapadnoj Europi gotovo svi imaju pristup vodi iz vodovoda
- ✓ U sjevernoj Europi je za oko 85% stanovnika osigurano pročišćavanje vode i ostale mjere sanitacije, jug: 40-60%
- ✓ NPM koncept ide za jačim udjelom privatnog sektora, ali Europski socijalni model i očekivanja građana za solidarnošću na lokalnoj razini pružaju veliki otpor
- ✓ Nema jasnog dokaza da je privatno pružanje bolje od javnog, kao ni obrnuto: mnogo ovisi o okolnostima pojedine zemlje, regije, pa čak i lokalne jedinice

Marcou, za CoE (2007.)

- Socijalne službe: Social welfare (provision of benefits or participation in the allocation procedure), Establishment and management of social services (the elderly, infants etc), Public health, Education, Culture and heritage, Leisure facilities and sport
- Ekonomske službe: Domiciliary services (water, drainage and sewage, waste disposal and treatment, heating etc.), Energy, Roads, public lighting, Public transport, Low-cost housing (construction and management), Economic development measures
- Planiranje, okoliš i sl.: Town planning, Other planning documents, Land use permits, Design and planning of housing areas, Design and planning of economic activity areas, Design, maintenance, protection and public access planning of green areas and natural areas
- Policija i javni red: Regulations aimed at maintaining material public order, Punitive and prosecuting powers, Management or direct participation in management of the police force, Fire fighting and emergency services, Public hygiene (regulation and supervision)

Country	Social profile		Economic profile		Town-planning/ environment profile		Police/public order profile	
	Importance	Trend	Importance	Trend	Importance	Trend	Importance	Trend
Germany	weak	<	strong	>	strong	--	0	--
Spain	weak	<	weak	--	strong	--	strong	--
France	weak	<	strong	<	strong	<	weak	<
Hungary	strong	<	weak	--	strong	--	0	--
Italy	weak	--	strong	--	strong	--	weak	--
Netherlands	strong	<	strong	--	strong	--	strong	>
Portugal	weak	<	strong	<	strong	<	strong	<
England	strong	>	weak	>	strong	--	strong	>
Sweden	strong	--	weak	<	strong	--	0	--