

## Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa

**VEDRAN ĐULABIĆ\***

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu  
Zagreb, Hrvatska

Izvorni znanstveni rad

UDK: 35.07(4-67EU)

Primljeno: prosinac 2006.

*Polazeći od različitih tradicija u pogledu obavljanja javnih službi (službi od općeg interesa), i to kontinentalno-europske i anglo-saksonske, u radu se određuju temeljna obilježja javnih službi. Posebna pažnja se posvećuje evoluciji koncepta javnih službi i njihovim temeljnim karakteristikama i klasifikaciji, zaštiti javnog interesa te posebnoj ulozi javne vlasti u pogledu službi od općeg interesa. Analizira se evolucija koncepta »službi od općeg interesa« koji se razvio u okviru Europske unije, a koji je stimuliran objavom nekoliko dokumenata Europske komisije (Priopćenja iz 1996. i 2001., Zelena knjiga iz 2003. i Bijela knjiga iz 2004.). Značenje je tog koncepta što odražava temeljni sukob oko izgradnje tzv. Europskog modela društva koji nastoji pomiriti zahtjeve koji proizlaze iz socijalne države, s jedne, i osiguravanja neometanog funkcioniranja zajedničkog tržišta, s druge strane. Predlažu se također temeljni elementi koji trebaju poslužiti za izgradnju koncepta socijalnih službi od općeg interesa i nastoji se pokazati njihova posebnost u odnosu na kategoriju gospodarskih službi od općeg interesa. Posebna pažnja se posvećuje kritičkoj analizi sudske prakse Europskog suda pravde s obzirom na socijalne službe o kojima je taj organ odlučivao. Zbog specifičnih karakteristika socijalnih službi zagovara se njihovo posebno tretiranje u procesu reformi kroz koje te službe prolaze.*

**Ključne riječi:** javne službe, službe od općeg interesa, Europska unija, socijalne službe, europeizacija.

### RAZLIČITE TRADICIJE I VRIJEDNOSTI U POGLEDU SLUŽBI OD OPĆEG INTERESA

Suvremene države kontinuirano reformiraju svoje upravne sustave tako da se u njima tijekom gotovo svakog desetljeća može zabilježiti barem jedno ozbiljnije reformsko nastojanje.<sup>1</sup> Reforme se vrlo

često vode oko nekoliko temeljnih pitanja, a nerijetko trebaju odgovoriti i na pitanja vezana uz temeljne vrijednosti na kojima se treba temeljiti poslanje javne uprave u određenoj zemlji. Međutim, umjesto sučeljavanja različitih vrijednosti kao i argumenata koji govore u prilog dominacije jedne vrijednosne orijentacije, u suvremenim se raspravama vrlo često zanemaruje

\* Vedran Đulabić, Pravni fakultet/Faculty of Law, Trg maršala Tita 14, 10 000 Zagreb, Hrvatska/Croatia, vedran.dulabic@pravo.hr

<sup>1</sup> Za pregled reformi u SAD-u tijekom 20. stoljeća vidi, primjerice, Balogh, Grisinger, Zelikow (2002.), a za reforme općenito WPSR (2001.), Kettl (2000.).

vrijednosna kompleksnost javne uprave.<sup>2</sup> Naglasak se stavlja samo na jednu skupinu vrijednosti, nerijetko su to ekonomske vrijednosti poput ekonomičnosti, efikasnosti, efektivnosti, poduzetnosti, tržišnosti, itd. Ističe se kako se reforme javne uprave trebaju usmjeriti na ekonomske i njima slične vrijednosti koje javnu upravu trebaju što je moguće više približiti djelovanju privatnog sektora. Ozbiljno se zagovara privatizacija većeg ili manjeg dijela određenih dijelova javne uprave, deregulacija i liberalizacija u pogledu javnih službi, uvođenje tržišnih načela u djelovanje javne uprave, te decentralizacija i debirokratizacija (WPSR, 2001.:34; Đulabić, 2006.:7-14).

Javne službe, odnosno službe od općeg interesa<sup>3</sup> također prolaze kroz vrlo intenzivan proces reforme.<sup>4</sup> Čini se kako je njihova reforma uvjetovana s nekoliko faktora. Prva skupina faktora je financijske prirode i podrazumijeva provođenje reformskih mjera usmjerenih prema većoj učinkovitosti i ekonomičnosti javnih službi. Reformska nastojanja trebaju dovesti do smanjenja troškova obavljanja pojedine javne službe, a temeljno opravdanje reformi je visina troškova koje država izdvaja za njezino obavljanje. U drugu skupinu faktora moguće je svrstati djelovanje međunarodnih organizacija koje kroz politiku tzv. »strukturalnih prilagodbi« uvjetuju financijsku pomoć tranzicijskim i sla-

bije razvijenim zemljama.<sup>5</sup> U prvom redu ovamo spadaju organizacije poput Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske trgovinske organizacije. Na kraju, kao poseban faktor koji značajno utječe na reforme javnih službi je njihovo rekonceptualiziranje koje se događa na razini Europske unije. Javna rasprava koja se o službama od općeg interesa vodi od početka 1990-ih na razini Europske unije značajno utječe i na samo shvaćanje javnih službi u pojedinim zemljama članicama. Temeljni cilj te rasprave je postizanje konsenzusa vezanog uz sadržaj koncepta službi od općeg interesa te njihovu opću i sektorsku regulaciju.

Javne službe su djelatnosti kojima se zadovoljavaju javne potrebe, a putem njih se realiziraju neke od temeljnih vrijednosti na kojima počivaju suvremena demokratska društva. Načela poput jednakosti, društvene solidarnosti i pravednosti, nediskriminacije, jednake dostupnosti službi svima pod jednakim uvjetima itd., samo su neka od načela koja treba uzeti u obzir prilikom analize javnih službi. Čini se kako procesi reforme javnih službi ne uzimaju u dovoljnoj mjeri u obzir mješavinu različitih vrijednosti koje utječu na njihovo obavljanje. To posebno dolazi do izražaja u kontekstu europeizacije nacionalnih pravnih i upravnih sustava. Temeljna svrha rada je istražiti kako europeizacija utječe na javne službe u zemljama članicama. Pri tome, u obzir treba uzeti da

<sup>2</sup> Vrijednosna kompleksnost javne uprave u suvremenoj se literaturi javne uprave prepoznaje kao značajno obilježje modernih upravnih sustava. O temeljnim skupinama vrijednosti u javnoj upravi vidi Koprić (2004.), Rosenbloom (1993.).

<sup>3</sup> U radu se naizmjenično koriste pojmovi »javne službe« i »službe od općeg interesa« kako bi se njima opisale načelno iste djelatnosti. Pri tome treba imati na umu kako je »javne službe« tradicionalni pojam koji je dugo vremena u upotrebi, a ponekad se koristi kako bi se njime označio službenički sustav određene zemlje. Upravo zato pojam »službe od općeg interesa« sve snažnije prodire kao temeljni pojam na ovom području. To se, najvećim dijelom, događa pod utjecajem javne rasprave koja se već skoro dva desetljeća vodi na razini institucija Europske unije. O tome više *infra*.

<sup>4</sup> Za detaljniju analizu utjecaja tržišnih mehanizama na obavljanje javnih službi vidjeti Walsh (1995.).

<sup>5</sup> »Pod pritiskom programa strukturalnih prilagodbi, koji su imali za cilj postizanje ekonomske stabilnosti (reduciranjem hiperinflacije, proračunskog deficita, itd.) mnoge zemlje su odlučile smanjiti programe posebno u socijalnom području.« (WPSR, 2001.:32).

unutar institucija EU ne postoji jedinstveno stajalište o tome kojim smjerom bi trebalo krenuti kada je riječ o javnim službama.<sup>6</sup>

Različite zemlje poznaju i različite tradicije u pogledu javnih službi. U tom pogledu, na europskom kontinentu moguće je razlikovati najmanje dva dominantna koncepta javnih službi. Na jednoj strani je shvaćanje javnih službi karakteristično za anglo-saksonski svijet, a na drugoj je shvaćanje uobičajeno za zemlje kontinentalno-europskog kruga. Shvaćanje koje karakterizira Veliku Britaniju i druge anglo-saksonske zemlje polazi od pretpostavke da je područje javnih službi dio javne politike koja, po prirodi stvari, spada pod političku odgovornost ministara, a ne u domenu javnog prava. Utjecaj politike na javne službe i njihovu reformu stoga je poprilično velik. Upravo je Velika Britanija zemlja koja je među prvima krenula u gotovo radikalnu privatizaciju velikih i strateških segmenata svojih javnih službi. Vlada M. Thatcher je, inspirirana ekonomskim neoliberalizmom i vjerom u tržište s ulogom vrhovnog arbitra redistribucije društvenog bogatstva, tijekom gotovo dva desetljeća sustavno provodila politiku privatizacije. Na udaru privatizacijskog vala našli su se i neki veliki sustavi javnih službi poput telekomunikacija, opskrbe plinom i vodom, željeznica, itd.<sup>7</sup> Spomenute reforme javnih službi u anglo-saksonskim zemljama uglavnom se temelje na ekonomskim vrijednostima i potrebi da se javni sektor što je moguće

više približi načelima djelovanja privatnog, profitnog sektora.

Za razliku od toga, kontinentalno shvaćanje javnih službi promatra određene djelatnosti prvenstveno kao društveno korisne djelatnosti kojima se zadovoljava opći, odnosno javni interes. Javne službe u tom sustavu nisu samo obične djelatnosti za koje je svejedno obavljaju li se putem mehanizma tržišta ili putem državne intervencije. Umjesto ekonomičnosti i ovima sličnih vrijednosti, naglasak je na društvenoj pravednosti, jednakoj dostupnosti službi te načelu jednakosti svih građana. Zato se javne službe percipiraju kao djelatnosti koje predstavljaju izvor specifičnih prava za građane. Ta prava trebaju imati prikladne mehanizme pravne zaštite. Među predvodnike kontinentalne tradicije treba svrstati Francusku s posebno izraženom tradicijom u pogledu javnih službi kao djelatnosti od općeg interesa.<sup>8</sup> Njezina tradicija ustavne zaštite javnih službi kao i postojanje specifičnih zahtjeva u pogledu njihovog obavljanja<sup>9</sup> dovela je do toga da se javnim službama pristupa s više opreza, te da se nesmiljena tržišna utakmica u pogledu njihovog obavljanja što je moguće više ograniči. U Francuskoj se javna vlast još uvijek promatra kao temeljni subjekt u pogledu obavljanja javnih službi, a javni se sektor postavlja kao moralni korektiv tržišnih odnosa koji dominiraju privatnim sektorom.<sup>10</sup>

Postojanje različitih tradicija u pogledu javnih službi možda je najviše došlo do

<sup>6</sup> Za detaljniju analizu procesa koji se odvijaju na razini EU vidjeti studije Richardson (2006.), Bache, George (2006.), Wallace, Wallace (2000.).

<sup>7</sup> Telekomunikacijski sektor je privatiziran 1984., sustav opskrbe plinom 1986., dok se privatizacija opskrbe vodom i električnom energijom dogodila 1990., a privatizacija željeznice 1993. godine (Scott, 2006.:145). Za kritiku britanskog modela vidi Thomas (2004.).

<sup>8</sup> Neki autori zbog specifične tradicije Francusku izoliraju kao zemlju s jedinstvenom tradicijom u pogledu javnih službi. Vidi npr. EIPA (2005.).

<sup>9</sup> Među najpoznatijim primjerima su tzv. Rolandovi zakoni (*lois de Roland*). O tome detaljnije *infra*, bilješka 19.

<sup>10</sup> »Tradicionalna francuska politička kultura građanstva bila je određena suprotstavljanjem javne i privatne sfere i postulatom moralne superiornosti javnog sektora.« (Perko-Šeparović, 2006.:122).

izražaja upravo u okviru javne rasprave o službama od općeg interesa koja se odvija na razini Europske unije. Evidentno je da se u pogledu konceptualizacije javnih službi sučeljavaju dva, naizgled nespojiva, koncepta. S jedne strane, riječ je modelu koji je moguće nazvati tržišni model javnih službi s dominantno ekonomskim vrijednostima. S druge strane, osiguravanje pristojnih standarda u pogledu zaštite građana i njihovog prava na kvalitetne javne službe, te dominantnu ulogu javne vlasti u tom pogledu, čini se kao dijametralno suprotan skup vrijednosti. Riječ je o modelu koji počiva na vrijednostima izraslim u okviru koncepcije socijalne države koja građanima jamči određeni standard u pogledu javnih službi bez obzira na zakonitosti tržišne utakmice. Taj model ističe kako država postoji upravo zato da korigira nepravilnosti koje generira tržišni mehanizam. Riječ je o dubokom sukobu između prava na slobodnu tržišnu utakmicu i zahtjeva za osiguravanjem temeljnih socijalnih prava građana.<sup>11</sup> Očito je da je europska javnost postala svjesna te dileme koja se ponajbolje zrcali upravo u konceptu službi od općeg interesa.<sup>12</sup>

### EVOLUCIJA KONCEPTA JAVNIH SLUŽBI I NJEGOVE TEMELJNE KARAKTERISTIKE

Za nastanak i razvoj koncepta javne službe najznačajnija je uloga francuske judikature, a kasnije i teorije upravnog prava i uprave. U novije vrijeme, za oživljavanje i razvoj koncepta javnih službi posebno je značajna aktivnost institucija EU (naročito

Europske komisije i Europskog suda pravde) koje pokušavaju razviti vlastitu klasifikaciju javnih službi i tako harmonizirati shvaćanja i različite tradicije koje u tom pogledu postoje u zemljama članicama.

Francuski Državni savjet je krajem 19. stoljeća postavio temelje razvoja pojma javne službe (*service public*), a njime se nastojalo obuhvatiti različite djelatnosti uprave koje se obavljaju pod posebnim režimom javnog prava (Borković, 1979.:27). Od francuskih teoretičara za doktrinarnu razradu pojma najzaslužniji je Léon Duguit i njegovi sljedbenici (Jéze, Bonnard, Rolland, Walin) koji su postali predvodnici tzv. škole javne službe, a njezin utjecaj proširio se i na druge pravne sustave.<sup>13</sup> Konstruiranjem pojma javne službe transformirano je shvaćanje o ulozi države, a sam pojam je učinjen »(...) stožerom cjelokupnog sistema javnog prava.« (Ivanišević, 1968.:70). Pojam javne službe Duguit je utemeljio na društvenom razvoju koji je stubokom promijenio ulogu države, te na kritici narodnog suvereniteta koji je, naglašavajući ulogu države kao nositelja vlasti, u drugi plan stavio obvezu obavljanja društveno korisnih službi. A upravo je obavljanje društveno korisnih službi, a ne vršenje vlasti, stvarna djelatnost suvremene države i njezinog upravnog aparata. Pravo vladanja transformirano je u obvezu obavljanja društveno korisnih djelatnosti. Prema Duguitu javna služba predstavlja svaku »(...) djelatnost čije vršenje upravljači treba da reguliraju, osiguravaju i kontroliraju, pošto je neophodna za ostvarenje i razvoj društvene

<sup>11</sup> »(...) jednostavno rečeno, građanska prava nisu dobro zaštićena putem tržišta, jer na tržište ne dolazimo jednaki; naša tržišna moć kao konzumenata određena je postojećom distribucijom bogatstva u koju smo postavljeni, i to određuje našu mogućnost da zadovoljimo vlastite preferencije u sustavu tržišta. Izgledno je da će konkurentna tržišta pobijediti jednaku distribuciju prava koja zahtijeva građanstvo zbog nejednake moći različitih tržišnih aktera.« (Prosser, 2005.:545).

<sup>12</sup> Čini se kako je odbijanjem Ustavnog ugovora za Europu Francuska potvrdila svoju ulogu predvodnice kontinentalne tradicije, a koliko je koncept službi od općeg gospodarskog interesa, koji se promovira u okviru EU, utjecao na ishod referendumske odluke bilo bi svakako zanimljivo serioznije analizirati.

<sup>13</sup> Vidjeti detaljnije Borković (1979.).

međuzavisnosti i takve je prirode da može biti potpuno osigurana samo posredstvom sile kojom raspoložu upravljači.« (cit. prema Ivanišević, 1968.:71).<sup>14</sup>

Pod javnim službama, dakle, podrazumijevaju se različite djelatnosti putem kojih se zadovoljava javni interes pa zbog toga javna vlast snosi krajnju odgovornost u pogledu tih djelatnosti. Nekoliko je bitnih elemenata na kojima je izgrađen koncept javnih službi. Prije svega, potrebno je naznačiti koje su to različite vrste djelatnosti koje se svrstavaju pod nazivnik javnih službi, razmotriti koncept javnog interesa koji se zadovoljava putem takvih djelatnosti te analizirati posebnu ulogu javne vlasti s obzirom na javne službe.<sup>15</sup>

### Klasifikacija javnih službi

Uporište za razradu koncepta javnih službi treba potražiti u odgovoru na pitanje postoje li djelatnosti koje su toliko značajne za neko društvo da ih treba označiti kao javne službe i podvrći pod poseban pravni režim. Odgovor na to pitanje do današnjih dana nije jednoznačan i nedvosmislen. Umjesto iscrpnog nabrojavanja bezbroj djelatnosti, različiti autori klasificiraju, odnosno nude različite kriterije za klasificiranje temeljnih kategorija javnih službi.

Već je Duguit kao opće pravilo za određivanje javne službe u konkretnom slučaju smatrao da se radi o djelatnostima koje se moraju kontinuirano obavljati, a svaki zastoj u njihovom obavljanju doveo bi do značajnijih društvenih poremećaja. Njegovi su pak sljedbenici otišli korak dalje i smatrali su da se odluka o tome ne može donijeti na temelju jednog, već niza kriterija, a

među njima je primarna intencija onih koji vladaju (Ivanišević, 1968.:72).

C. Scott klasificira javne službe na gospodarske, društvene i strateške. U kategoriju **gospodarskih** službi spadaju djelatnosti koje se obavljaju putem nekog oblika tržišta pri čemu se, u pravilu, prilikom njihovog konzumiranja plaća naknada. Riječ je o djelatnostima koje velikim dijelom odgovaraju konceptu službi od općeg gospodarskog interesa razvijenog u okviru EU. Kategorija **društvenih** službi obuhvaća djelatnosti koje bi se inače mogle obavljati putem mehanizma tržišta, ali ih u pravilu obavlja država zbog toga što mehanizam tržišta ne bi mogao osigurati obavljanje takvih djelatnosti s obzirom na potrebnu količinu, kakvoću i cijenu koja bi bila prihvatljiva svima. Ovamo spadaju djelatnosti kao što su obrazovanje i zdravstvo. U posljednju kategoriju **strateških** službi ulaze djelatnosti koje zbog svojeg posebnog značaja obavlja isključivo državna uprava. Riječ je o djelatnostima kao što je registracija činjenice rođenja, smrti, zaključenja braka, izdavanje osobnih identifikacijskih isprava, poslovi vezani uz poreze građana, kažnjavanje građana, itd. (Scott, 2000.:313).

U domaćoj literaturi upravne znanosti najznačajnija i najiscrpnija klasifikacija javnih službi je ona koju je dao E. Pusić. Naime, on razlikuje dvije temeljne skupine upravnih resora. Na jednoj strani su klasični resori državne uprave, a na drugoj javne službe. Od početaka nastanka moderne države i njezine uprave u Europi u vrijeme prosvijećenog apsolutizma bilježi se trend kontinuirane diferencijacije poslova državne uprave. Poslovi oko kojih su

<sup>14</sup> Detaljnije Ivanišević (1968.).

<sup>15</sup> Javne službe bile su predmetom interesa niza autora s područja bivše SFRJ koji su se bavili upravnim pravom i javnom upravom. Prije Drugog svjetskog rata javnim službama su se bavili Tasić, Kostić, Baltić, Krbek, a u poslijeratnom razdoblju naročito Krbek, Vavpetić, Ivanišević, Borković, Popović, Denković, Stjepanović, Gatarić, Pavić, itd. O tome detaljnije Krbek (1955.:18-20), Ivanišević (1968.), Borković (1979., 1997.:12-17), Pavić (2001.).

se formirali prvi upravni resori proizašli su iz temeljne zadaće očuvanja unutarnje i vanjske sigurnosti tadašnjih apsolutističkih monarhija. Postupno je uslijedila daljnja diferencijacija upravnih resora, pa se u suvremeno doba govori o resorima unutarnjih i vanjskih poslova, te resorima obrane, pravosuđa i financija kao o klasičnim resorima državne uprave. Njihova temeljna karakteristika je monopolizacija fizičke sile i povezanost s političkom vlasti koja je predstavljala faktor integracije ondašnje države. S daljnjim društvenim napretkom, industrijalizacijom, urbanizacijom, razvojem ljudskih prava te demokratskim reformama i revolucijama, krug javnih poslova postupno se širi i na djelatnosti koje izlaze izvan koncepta vlasti kao monopola fizičke prisude. Dolazi i do sve izraženije potrebe za obavljanjem niza djelatnosti koje ne traže političku vlast kao svoju pretpostavku. Razvija se široka kategorija aktivnosti koje se svrstavaju pod nazivnik javnih službi, a povezuju se na temelju zajedničkih funkcija koje obavljaju. U dosta široku i propulzivnu kategoriju javnih službi spadaju komunalne, društvene, informacijske, tehničke, gospodarske i druge slične djelatnosti (Pusić i sur., 1988.:172-176).

Napori oko pokušaja klasificiranja javnih službi poduzeti su u okviru institucija EU. Prema klasifikaciji Europske komisije koja prvenstveno uzima u obzir djelovanje

sukladno tržišnim zakonitostima, javne službe je moguće klasificirati na komercijalne (gospodarske, tržišne) i nekomercijalne (negospodarske, netržišne) javne službe (v. *infra*).<sup>16</sup>

### Zadovoljavanje javnog interesa

Javnim službama se prvenstveno zadovoljavaju potrebe od šireg, tj. javnog značenja. Upravo je zadovoljavanje takvih potreba određeno kao djelatnost od javnog interesa. Međutim, kao logičan korak nameće se potreba određivanja javnog interesa. Iako se treba složiti s autorima koji ističu kako je vrlo »(...) teško naći definiciju javnog interesa.« (Perko-Šeparović, 2006.a:15), čini se prihvatljivom određenje javnog interesa koje nudi A. Heywood. Prema njemu, javni interes se sastoji od »(...) općih ili zajedničkih interesâ zajednice: to je ono što je dobro za društvo kao cjelinu.« (Heywood, 2002.:240).<sup>17</sup> Prema tome, javni bi interes trebao predstavljati racionalnu percepciju onoga što je objektivno korisno za neko društvo kao cjelinu, a ne samo za manju skupinu unutar tog društva. On treba poslužiti kao barijera protiv aktivnosti kojima se društvu nanosi šteta. Pri tome, individualni interes pojedinca, odnosno skupine pojedinaca može, ali i ne mora biti u suglasju s općim interesom društva kao cjeline.<sup>18</sup> Dakle, javni interes predstavlja

<sup>16</sup> Pored tržišta kao temeljnog kriterija za razlikovanje gospodarskih i negospodarskih službi u javnoj raspravi koja je uslijedila kao reakcija na publikaciju Zelene knjige Europske komisije o službama od općeg interesa zagovaranje je da se instrumentarij za klasifikaciju tih službi proširi uključivanjem i nekih drugih parametara. Tako se, primjerice, kao bitne karakteristike prema kojima treba prosuditi radi li se o gospodarskoj ili negospodarskoj djelatnosti ističu socijalni ciljevi određene djelatnosti, zaštita okoliša, sudjelovanje volontera u njezinom obavljanju, odsutnost izričite namjere stjecanja dobiti, reinvestiranje eventualne dobiti u obavljanje službe, itd. (Consultation Report, 2004.:15).

<sup>17</sup> Ključno pitanje koje proizlazi iz ove definicije je tko određuje što je dobro za društvo kao cjelinu. Međutim, odgovor na to pitanje zahtijeva ozbiljnije analize i nije predmet ovog rada.

<sup>18</sup> Čini se kako je koncept javnog interesa, koji se još od vremena Rousseaua i njegovog općeg interesa podrazumijeva kao »viši«, odnosno moralno superioran privatnom interesu, poprimio drukčije značenje, odnosno značajno erodirao od 1960-ih nadalje. Tome je značajno doprinijelo širenje utjecaja škole javnog izbora koja je koncept egoističnog pojedinca, primarno karakterističnog za ekonomske odnose (*Homo oeconomicus* – A. Smith), proširila na gotovo sve sfere društvenog života. U tom smislu opravdano se ističe kako je »Pretpostavka

»(...) opći vodič za javnu upravu (...)« (Rosenbloom, 1998.:9-10, cit. prema Perko-Šeparović, 2006.a:15), pa opravdava značajniju djelatnost i intervencije javne vlasti s obzirom na različite aspekte koji se tiču određivanja, reguliranja, obavljanja i kontrole javnih službi. Razlozi zbog kojih su određeni poslovi od posebnog interesa za širu društvenu zajednicu su mnogostruki. Riječ je o poslovima koji omogućavaju realizaciju temeljnih prava i vrijednosti koje leže u osnovi koncepta građanskog, liberalnog društva.

Javni interes koji se zadovoljava kroz djelatnosti javnih službi zahtijeva da izvođači takve djelatnosti obavljaju sukladno specifičnim zahtjevima koje pred njih postavlja javna vlast. U kontekstu EU razvijen je poseban skup zahtjeva koje izvođači službi od općeg interesa trebaju zadovoljiti prilikom njihovog obavljanja. Riječ o tzv. obvezama javne službe (*public service obligations*) pod čime se podrazumijevaju »(...)specifični zahtjevi koje javna vlast postavlja pred izvođače službi kako bi osigurala ispunjenje određenih ciljeva javnog interesa.«<sup>19</sup> Putem tog koncepta u Europskoj se uniji nastoje promovirati opći ciljevi i vrijednosti na kojima ona počiva, ali i osigurati učinkovitost obavljanja javnih službi, te osigurati postizanje društvene i teritorijalne kohezije i sigurnosti europskih građana (str. 15.).

Temeljni elementi na kojima počivaju obveze javnih službi su:

- **univerzalnost** – načelo koje prepoznaje važnost jednake dostupnosti javnih službi svima pod jednakim uvjetima. Pod time se prvenstveno podrazumijeva

obveza izvođača javne službe da osigura njezino obavljanje na određenoj razini kvalitete svim građanima na cjelokupnom području po prihvatljivoj cijeni (European Commission, 2003.:16). Riječ je prvenstveno o vrijednostima, kao što su jednakost mogućnosti za sve, društvena solidarnost i pravednost, itd.

- **kontinuitet** – podrazumijeva obvezu za redovitim i urednim obavljanjem određene javne službe. Pod time se podrazumijeva da se korisnicima u svakom trenutku treba omogućiti regularan pristup određenim javnim službama. Načelo kontinuiteta dolazi do izražaja prilikom obavljanja gospodarskih, jednako kao i negospodarskih javnih službi jer zahtijeva da se cijeli niz djelatnosti obavlja u kontinuitetu bez obzira na karakter same djelatnosti. Kontinuitet razlikuje javne službe od običnih djelatnosti koje se obavljaju putem mehanizma tržišta i to prvenstveno na temelju zakona ponude i potražnje.
- **kvaliteta** – pod čime se podrazumijeva dužnost i obveza javne vlasti da određuje, prati i vrednuje standarde kvalitete određene javne službe. Na taj se način nastoji postići svojevrsna korekcija tržišnih mehanizama koji osiguravaju kvalitetu unutar privatnog sektora. Kriterij kvalitete posebno dobiva na značenju u situaciji liberalizacije određenih gospodarskih javnih službi. Uz značajnu ulogu u pogledu formalnog određivanja standarda kvalitete specifičnih za svaki pojedini sektor, javna vlast može koristiti niz drugih

egoizma (...) postupno kontaminirala sve sfere društvene aktivnosti, posebno politiku (u smislu 'pojedinačnog političara'), i upravu (u smislu 'pojedinačnog službenika'), kao i druge sfere, uključujući čak i obiteljski život. U isto vrijeme, ovaj bihevioralni egoizam je radikaliziran. Za razliku od *Homo oeconomicus* koji je bio 'normalni egoist', novi pojedinac se predstavlja kao potpuni i cinični egoist koji sve racionalizira i ostvaruje samo svojoj korist, a ona se najčešće mjeri samo financijski.« (Monnier, Thiry, 1997.:316).

<sup>19</sup> Green Paper (2003.:7).

mehanizama kao što su različiti financijski instrumenti, dobrovoljni standardi kvalitete, razmjena dobre prakse i komuniciranje između regulatora različitih država, povelje javnih službi, itd.<sup>20</sup>

- **priuštivost (*affordability*)** – obveza koja zahtijeva da se službe od općeg gospodarskog interesa nude korisnicima po prihvatljivoj cijeni (*affordable price*) kako bi svatko imao pristup takvim službama. Priuštivost se javlja kao instrument putem kojeg se treba spriječiti da određene javne službe poprime karakteristike povlastice koja je dostupna samo određenim društvenim kategorijama. Operacionalizacija te obveze zahtijeva postizanje konsenzusa po pitanju određivanja što se podrazumijeva pod pojmom prihvatljive cijene, te potrebe da se posveti posebna pažnja određenim društvenim kategorijama kako bi im se osigurao pristup određenim javnim službama.
- **zaštita korisnika i potrošača** – s obzirom da se u kontekstu javnih službi građani u najvećoj mjeri približavaju ulozu potrošača/klijenata/kupaca/konzumenata privatnog sektora na taj im se način treba zajamčiti zaštita u odnosu na onoga koji obavlja određenu službu. Među glavnim načelima zaštite korisnika i potrošača treba spomenuti kvalitetu javne službe, transparentnost,

izbor javnih službi, izbor između više izvođača, postojanje utakmice između izvođača, postojanje regulatornih tijela, postojanje mehanizama naknade štete, predstavljanje i participacija korisnika i potrošača u postupku određivanja i vrednovanja službe, različiti oblici plaćanja, itd. (European Commission, 2003.:18).<sup>21</sup>

Uz navedene elemente na kojima počiva koncept obveza javnih službi, a koje imaju horizontalni karakter, odnosno vrijede kao opća načela za obavljanje svih javnih službi, u svakom pojedinom sektoru postoji prostor za određivanje zahtjeva specifičnih za taj sektor.<sup>22</sup> Također, i neka od spomenutih općenitih načela za određenu su djelatnost više, a za drugu manje značajna.<sup>23</sup> Obveze javne službe imaju temeljni cilj da djeluju kao svojevrsni korektiv za negativnosti do kojih može doći kao uslijed primjene čistog tržišnog, kompetitivnog modela u području javnih službi. U tom smislu, da bi se reducirale eventualne negativnosti koje mogu proizaći kao posljedica uvođenja konkurencije, neophodno je postaviti pravila koja će tržišne odnose konfigurirati tako da se subjektima koji obavljaju javne službe omogući da slijede orijentaciju prema obvezama javne službe, a ne prema čistom tržišnom pristupu (Defeuille, 1999.:26).

S obzirom na dimenziju javnog interesa koji se zadovoljava prilikom oba-

<sup>20</sup> Green Paper (2003.:17), Đulabić (2006.:29-32).

<sup>21</sup> Inspiracija za formiranje posebnih zahtjeva koji čine obveze javnih službi vuče korijene iz specifične tradicije javnih službi određenih zemalja članica i to prvenstveno Francuske. Riječ je o tzv. Rolandovim zakonima (*Lois de Roland*) koji u Francuskoj postoje od prve polovice 20. stoljeća. Riječ je o skupu načela oblikovanih tijekom 1930-ih, a koji zahtijevaju da se javne službe obavljaju sukladno načelima kontinuiteta, jednakosti, prilagodljivosti i kvalitete (Prosser, 2005.:545; 2003.:2; Scott, 2000.:312). U domaćoj literaturi, Borković ističe nekoliko načela obavljanja javnih službi. To su načela kontinuiteta, prilagodljivosti, primata javna službe te nemerkantilnosti (1997.:15).

<sup>22</sup> Među specifičnim sektorskim obvezama javne službe treba spomenuti, primjerice, obvezu **sigurnosti** u sektoru prometa, obvezu **sigurnosti distribucije** u energetskom sektoru, **pristup mreži i promjenu operatera** u telekomunikacijskom sektoru, te **medijski pluralizam** u sektoru javnih medija putem čega se treba osigurati sloboda govora i omogućiti izražavanje različitih pogleda (Green Paper, 2003.:19-22).

<sup>23</sup> Tako je univerzalnost posebno značajna za poštansku službu ili javni prijevoz, dok je kontinuitet posebno značajan za opskrbu energijom, zdravstvo, socijalne službe, itd.



vljanja javnih službi posebno je značajno pitanje financiranja njihovog obavljanja. To je pitanje otvorilo mnoštvo prijepora i kontroverzi, a to je posebno došlo do izražaja jačanjem Europske unije nakon potpisivanja Jedinственог europskog akta i ostvarivanja cilja izgradnje jedinstvenog tržišta. Vršenje javnih službi moguće je obavljati putem subjekata u javnom ili privatnom vlasništvu. Pri tome, u pogledu financiranja javnih službi nebitno je radi li se o javnom ili privatnom subjektu koji obavlja javnu službu. Ono što je od posebnog značenja je mogućnost i stvarno djelovanje određenog subjekta na tržištu. U tom pogledu, ista su pravila za javne, odnosno privatne ponuđače javnih službi. Financiranje javnih službi posebno je značajno u kontekstu njihove povezanosti s pravilima *acquisa* o tržišnom natjecanju, javnoj nabavi i državnim potporama.

### Uloga javne vlasti

S obzirom na posebnu narav javnih službi i njihovu ulogu u izgradnji demokratskog, građanskog društva, postavlja se pitanje kakva je uloga tijela javne vlasti<sup>24</sup> u pogledu javnih službi.<sup>25</sup>

Prije svega, javna vlast ima presudnu ulogu u **određivanju** javnih službi, odnosno u davanju nekoj djelatnosti karaktera javne službe. Čini se kako je upravo to temeljni kriterij koji odlučuje smatra li se konkretna djelatnost javnom službom ili ne. Određene djelatnosti koje su od posebnog značaja za održavanje temeljnih vrijednosti nekog društva ne mogu se u potpunosti prepuštiti zakonitostima tržišta. Razlozi za to su što tržište ponekad nije u mogućnosti osi-

gurati adekvatno obavljanje tih djelatnosti na određenoj razini kvalitete i uz cijene koje bi bile prihvatljive većini građana. Upravo stoga javna vlast preuzima odgovornost za takve djelatnosti, izuzima ih od mehanizma tržišta i svrstava pod zajednički nazivnik javnih službi. Na taj im se način daje poseban položaj i prepoznaje njihova uloga u realiziranju temeljnih vrijednosti na kojima počiva određeno društvo. Ukratko, djelatnost postaje javna služba onog trenutka kada njezino obavljanje postane predmetom značajnijeg interesa javne vlasti. Hoće li se, i u kojoj mjeri, određena djelatnost obavljati putem mehanizma tržišta ili će se staviti pod poseban režim obavljanja više ovisi o dominantnoj političkoj volji nego o naravi te djelatnosti. U tom kontekstu G. Marcou ističe kako niti jedna djelatnost »(...) nije imuna na komercijalnu eksploataciju, i primjena tržišnog sustava daleko više ovisi o političkim izborima i pravnom okviru nego o naravi same djelatnosti.« (Marcou, cit. prema Dony, 2004.:122). Marcou nadalje ističe kako je presudni faktor koji javne službe razlikuje od ostalih aktivnosti upravo to što je »(...) njihovo obavljanje određeno od strane javne vlasti; drugim riječima, javna vlast određuje karakteristike službe i uvjete pod kojima je treba obavljati. Na ovaj način javna vlast određuje razinu do koje treba zadovoljiti potrebe koje ona prepoznaje kao temeljne i pokreće mehanizme intervencije koji će jamčiti ostvarivanje tog cilja.« (cit. prema Dony, 2004.:124, 125). Dakako, narav određene djelatnosti može, u većoj ili manjoj mjeri, utjecati na to hoće li u konkretnom slučaju biti riječi o javnoj službi ili ne, ali konačna odluka uvijek je odraz društvenog konsenzusa

<sup>24</sup> U radu se koristi pojam javne vlasti kako bi se ukazalo na ulogu svih razina vlasti (supranacionalne, središnje, lokalne i regionalne) u pogledu javnih službi.

<sup>25</sup> Posebna uloga javne vlasti istaknuta je na razini institucija Europske unije. U tom smislu, Zelena knjiga ističe: »Dok obavljanje službi od općeg interesa može biti organizirano u suradnji s privatnim sektorom ili može biti povjereno privatnim ili javnim poduzetnicima, određivanje obveza javnih službi i njihovog poslanja ostaje zadaća javnih tijela na odgovarajućoj razini. Odgovarajuća javna tijela također su odgovorna za regulaciju tržišta i osiguranje da pružatelji postuju poslanje povjerenim im javnim službi.« (White Paper, 2004.:5).

izraženog kroz mehanizam predstavničke demokracije.

U pogledu **obavljanja** javnih službi uloga tijela javne vlasti također se značajno izmijenila. Iako procesi liberalizacije, privatizacije i deregulacije nisu potpuno istisnuli javnu vlast iz procesa neposrednog pružanja određenih javnih službi, nedvojbeno je da se njezina uloga stubokom promijenila. Javna vlast, doduše, ima mogućnost biti prisutna na tržištu određenih javnih službi, ali ne više kao jedini pružatelj tih službi s monopolističkim položajem. Umjesto toga, ona se mora povući i otvoriti mjesto ravnopravnoj tržišnoj utakmici koju karakterizira postojanje konkurencije s drugim subjektima. Ovi su procesi posebno vidljivi u području javnih službi kao što su telekomunikacije, opskrba energijom, javni promet, poštanske usluge, itd. Međutim, čini se kako, prije svega pod utjecajem prijašnjeg monopolističkog položaja, subjekti u javnom vlasništvu još uvijek pretendiraju na poseban položaj s obzirom na privatne subjekte.

Uloga javne vlasti promijenjena je i u pogledu neposrednog obavljanja gospodarskih javnih službi. Iako je u tom segmentu javna vlast i dalje ostala dominantan subjekt, u suvremenim društvima je primjetna tendencija sve snažnijeg uključivanja subjekata civilnog društva u obavljanje javnih poslova. Uloga spomenutih subjekata posebno dolazi do izražaja u socijalnim i drugim sličnim službama u kojima postoji veća mogućnost i interes za altruističko djelovanje.

Posebna uloga javne vlasti također se zrcali u pogledu **regulacije** javnih službi. Proces liberalizacije, privatizacije i deregulacije koji snažno prodiru u sektor javnih službi traže čvrstu točku s koje će biti

moguće intervenirati kako bi se ispravili možebitni defekti koji se događaju na tržištu. Javna vlast na taj način osigurava ostvarivanje ciljeva javne politike koji se trebaju postići putem neke javne službe. Ističe se kako je prijašnji koncept »socijalne države«, odnosno »države koja daje« usluge (*provider state*) zamijenjen novim konceptom »post-socijalne«, odnosno »regulatorne države« (Scott, 2000.:311). Dok je u prijašnjem razdoblju javna vlast obavljala pretežiti dio javnih službi putem vlastitih upravnih organizacija, dotle se njezina uloga danas mijenja. U novije vrijeme uloga države je sve više reducirana na opću regulaciju te nadzor zakonitosti i kvalitete djelovanja subjekata koji pružaju neposrednu uslugu.<sup>26</sup> U području gospodarskih javnih službi, vlast je uglavnom reducirana na ulogu regulacije njihovog obavljanja i to putem određivanja obveza javne službe, postavljanjem standarda kvalitete, praćenjem situacije na tržištu i stvaranjem takvog regulatornog okružja u kojem se može ostvarivati korektna tržišna utakmica između različitih pružatelja javnih službi. U pogledu negospodarskih javnih službi država još uvijek na sebe preuzima značajniju ulogu u pogledu njihovog obavljanja i financiranja. Na taj se način osigurava zaštita javnog interesa, a istovremeno se osigurava nesmetano djelovanje tržišnih mehanizama.

Za javne službe i to posebno za one gospodarske naravi od posebnog značaja je postojanje neovisnih i učinkovitih regulatornih tijela. Takva tijela imaju dvostruku zadaću. S jedne strane, moguće je govoriti o njihovoj zaštitnoj funkciji jer kroz svoju djelatnost trebaju osigurati da obavljanje određenih djelatnosti ne bude na štetu javnog interesa. S druge je pak strane moguće govoriti o njihovoj regulatornoj funkciji

<sup>26</sup> »Države se više ne percipiraju primarno kao pružatelji javnih službi, nego radije kao regulatori (...) službi koje pružaju drugi.« (Scott, 2000.:311).

koja se očituje u osiguravanju nesmetanog djelovanja mehanizma tržišta u pogledu javnih službi.<sup>27</sup> To je posebno značajno u pogledu sprječavanja monopola, te osiguranja da tržišna utakmica ne bude nauštrb kvalitete javne službe, itd. Takvi se regulatori, u pravilu, osnivaju posebnim zakonom kojim su uređena temeljna načela organizacije i djelovanja specifične javne službe, a vezana su direktno uz predstavnička tijela građana koja osiguravaju demokratsku kontrolu njihovog rada. To im osigurava povoljniji položaj u cjelokupnom upravnom sustavu jer uživaju popriličnu mjeru samostalnosti u odnosu na političke procese koji karakteriziraju procese unutar klasičnih upravnih organizacija (npr. ministarstva). Regulatori imaju mogućnost bolje specijalizacije i privlačenja visoko obrazovanog osoblja za razliku od tradicionalne državne uprave. Posebna uloga regulatora očituje se u području onih javnih službi kod kojih je potrebno ispraviti određene nedostatke do kojih može doći primjenom čistog tržišnog pristupa. Regulatori donose pravila kojim postavljaju standarde i uređuju odnose u području određene službe, moraju imati mogućnosti praćenja primjene tih pravila te određivanja eventualnih sankcija za prekršitelje.<sup>28</sup>

Javna vlast ima posebnu ulogu u pogledu opće **kontrole** službi od općeg interesa. Uloga javne vlasti dolazi do izražaja na kraju ciklusa obavljanja određene službe. Bez obzira na činjenicu da obavljanje određene službe može djelomično ili potpuno biti prepušteno mehanizmu tržišta kroz privatizaciju i liberalizaciju, što za

određenu službu mogu postojati regulatorna tijela, različiti modaliteti obavljanja, itd., javna vlast i dalje zadržava krajnju odgovornost za obavljanje službi od općeg interesa. U tom smislu ona mora osigurati djelovanje adekvatnog kontrolnog mehanizma koji će jamčiti zaštitu prava građana u odnosu na pružatelje određenih javnih službi, kao i optimalno funkcioniranje tržišta.

## EUROPSKA UNIJA I KONCEPT SLUŽBI OD OPĆEG INTERESA

Uvođenje konkurencije i poduzetništva u obavljanje javnih službi otvorilo je niz pitanja, posebno u pogledu financiranja takvih djelatnosti te mogućnosti tržišta da u potpunosti samostalno regulira njihovo obavljanje. U tradicionalnom modelu socijalne države javne službe su najvećim dijelom financirane sredstvima iz proračuna uz plaćanje naknade od strane korisnika. Uslijed liberalizacije tržišta koja je dovela do ukidanja monopola na tržištu i privatizacije velikih mrežnih industrija putem kojih se obavljao pretežiti dio javnih službi, posebno značajnim se pokazalo pitanje subvencioniranja određenih ponuđača javnih službi u kontekstu ravnopravnosti tržišne utakmice. To je prepoznato na razini Europske unije koja se posebno pozabavila pitanjem javnih službi te ulogom javne vlasti u pogledu njihovog obavljanja.

Pojam »javne službe« rijetko se koristi u javnoj raspravi na razini Europske unije. Umjesto toga, opće prihvaćena sintagma u EU je »službe od općeg interesa«.<sup>29</sup> Naime, Europska je komisija (dalje: Komisija)

<sup>27</sup> »(...) razvoj neovisnih regulatornih tijela otvara put provedbi obveza javnih službi u okviru kompetitivnog tržišta bez potrebe korištenja monopola (odnosno državnog vlasništva), što se prije smatralo osnovnim sredstvom osiguranja učinkovitog izvođenja javnih službi.« (Prosser, 2003.:3).

<sup>28</sup> Scott (2000.:316) ističe kako je riječ o tri temeljne funkcije regulatora, a to su: određivanje standarda, praćenje i modifikacija ponašanja.

<sup>29</sup> Čini se kako je sintagma »službe od općeg interesa« prvi put upotrijebljena u Sjedinjenim Američkim Državama i to 1934. godine prilikom usvajanja tadašnjeg Zakona o komunikacijama (*Communications Act*). Trebala je poslužiti kao koncept koji je trebao opravdati uvođenje monopola i reda na telekomunikacijskom tržištu koje se u to vrijeme počelo vrlo intenzivno razvijati (Jorens i sur., 2005.:47).

tijekom vremena razvila koncept »službi od općeg gospodarskog interesa« iz čega se nastojao izvući koncept službi od općeg interesa kao širi pojam koji obuhvaća jednako određene gospodarske i negospodarske aktivnosti. S obzirom na to da je poticaj za ujedinjavanje Europe imao isključivo gospodarski nazivnik ispoljen u želji za uspostavljanjem jedinstvenog tržišta na europskom kontinentu, razumljivo je zašto je u prvi plan došao koncept službi od općeg gospodarskog interesa. Kako se postupno razvijala svijest o političkom ujedinjavanju, te društvenoj i teritorijalnoj koheziji Europe, tako se razvijao i pojam službi od općeg interesa.

Pojam »službe od općeg interesa« (*services of general interest*)<sup>30</sup> nije moguće pronaći u ugovorima o osnivanju Europske zajednice iz 1957. godine. Umjesto toga, u tim se dokumentima uglavnom koristi sintagma »službe od općeg gospodarskog interesa« (*services of general economic interest*) i to da bi se označilo eventualno izuzimanje tih službi od primjene općih pravila o tržišnom natjecanju. Tek je potpisivanje Jedinstvenog europskog akta iz 1986. godine dalo zamaha intenzivnijem promišljanju o službama od općeg interesa i to prvenstveno u kontekstu izgradnje jedinstvenog europskog tržišta. Radi ostvarivanja tog cilja sve

glasnije se zagovarala potreba liberalizacije javnih službi u zemljama članicama.

Značajniji naponi po pitanju izgradnje koncepta službi od općeg interesa učinjeni su tek tijekom 1990-ih uglavnom kroz djelatnost Europske komisije koja je počela publicirati dokumente u kojima je oblikovala neke od elemenata koncepta službi od općeg interesa. Najvažniji dokumenti u tom pogledu su Priopćenja Europske komisije iz 1996.<sup>31</sup> i 2001.<sup>32</sup>, te Zelena<sup>33</sup> i Bijela knjiga<sup>34</sup> o službama od općeg interesa iz 2003., odnosno 2004. godine.

Pored toga, koncept službi od općeg gospodarskog interesa snažnije je prepoznat i u samom tekstu Ugovora o EZ. Nekoliko odredaba tog dokumenta postavlja pravni temelj za uređenje tih službi. Ugovor iz Amsterdama doveo je do novog članka 16. koji prepoznaje i legitimira koncept službi od općeg gospodarskog interesa. Tom je odredbom posebno naznačeno kako se EU zajedno sa zemljama članicama treba pobrinuti da službe od općeg interesa djeluju temeljem načela i uvjeta koji će im omogućiti ostvarivanje njihove svrhe (*principles and conditions which enable them to fulfil their missions*). Pored toga, od posebnog značenja su i odredbe članka 86. i 87. Ugovora o EZ koji predstavljaju okosnicu rasprave o pretežitom broju službi od općeg interesa.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> I u drugim europskim jezicima nalazimo slične sintagme koje se koriste za označavanje javnih službi. Tako je, primjerice, u Velikoj Britaniji u uporabi pojam »*services of public utility*«, u Francuskoj »*services d'intérêt général*«, odnosno »*services publics*«, u Nizozemskoj i Belgiji »*diensten van algemeen belang*«, u Njemačkoj »*Daseinsvorsorge*«, dok je u Italiji u upotrebi pojam »*servizio pubblico*« (Böttcher, 2003.:4; Jorens i sur., 2005.:48; Scott, 2000.:312). U bivšoj SFRJ se koristio pojam »djelatnosti od posebnog društvenog interesa« koji je bio ustavna kategorija. O tome detaljnije: Ivanišević (1968.), Borković (1979.).

<sup>31</sup> European Commission (1996. ).

<sup>32</sup> European Commission (2001.).

<sup>33</sup> European Commission (2003.).

<sup>34</sup> European Commission (2004. a).

<sup>35</sup> Odredbama članka 86. uređuje se tržišno natjecanje i postavlja temelj za ograničenje primjene pravila tržišnog natjecanja na službe od općeg gospodarskog interesa u onim situacijama u kojima bi primjena tih pravila sprječavala postizanje ciljeva koji se njihovim obavljanjem nastoje postići (čl. 86./2.). Članak 87. postavlja pravila kojima se uređuju državne potpore i utvrđuje izuzetak od općih pravila u slučaju onih »(...) potpora koje imaju socijalni karakter«, odnosno koje se »(...) dodjeljuju pojedinačnim korisnicima (...)« (čl. 87./2. (a)).

Na kraju, članak 36. Povelje o temeljnim pravima Europske unije, kao i nacrt Ustavnog ugovora također prepoznaju i legitimiraju koncept službi od općeg interesa. U najvećoj mjeri ponavlja se formulacija članka 16., 86. i 87. Ugovora o EZ. Međutim, Ustavni ugovor proširuje formulaciju članka 16. Ugovora o EZ i ističe kako se načela i uvjeti koji službama od općeg interesa trebaju omogućiti ostvarivanje njihove uloge imaju odrediti europskim zakonima uz poštivanje uloge zemalja članica s obzirom na pružanje i financiranje takvih usluga (čl. III-122).

Jedan od značajnijih napora Europske komisije da pokuša stimulirati javnu raspravu i sustavno pristupiti konceptu javnih službi učinjen je u *Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa (Green paper on services of general interest)* iz svibnja 2003. (dalje: Zelena knjiga). Polazeći od razmatranja uloge javnih službi Zelena knjiga ističe kako su te službe dio općeg sustava vrijednosti na kojemu počiva europski model društva te daju značajan doprinos napretku Unije u područjima kao što su kvaliteta života, prevladavanje društvene isključenosti, teritorijalna i društvena kohezija, jačanje konkurentnosti gospodarstva (str. 3., par. 2.). Nadalje, Zelena knjiga pravi razliku između gospodarskih i negospodarskih službi od općeg interesa kako u pogledu njihovog klasificiranja tako i u pogledu uređenja njihovog pravnog položaja (par. 10., 32., 43.-47.).<sup>36</sup> Najvećim dijelom Zelena knjiga se bavi gospodarskim službama nazivajući ih službama od općeg gospodarskog interesa (*services of general economic interest*). Unutar službi od općeg gospodarskog interesa dokument pravi

daljnju razliku između onih službi koje se pružaju građanima putem velikih sustava, a to su telekomunikacije, poštanska služba, električna energija, opskrba plinom i promet. Na tom području postoji detaljnija sektorska pravna regulacija i obveze javne službe čime se doprinosi izgradnji koncepta europskog općeg interesa (par. 32.(1)).<sup>37</sup> Pored ovih, unutar službi od općeg gospodarskog interesa postoje i druge službe (npr. zbrinjavanje otpada, opskrba vodom) koje još uvijek nisu podređene specifičnoj sektorskoj regulaciji kao što je to slučaj s prethodnom kategorijom. Na njih se primjenjuju opća pravila o unutarnjem tržištu, tržišnom natjecanju i državnim potporama (par. 32.(2)). Na kraju, dokument govori o negospodarskim službama i službama koje nemaju utjecaj na trgovinu. One nisu podređene posebnoj sektorskoj regulaciji niti regulaciji unutarnjeg tržišta, tržišnog natjecanja i državnih potpora. Na te službe primjenjuju se opća pravila Unije kao što je, primjerice, pravilo o zabrani diskriminacije i druga opća načela *acquisa* (par. 32.(3)).

Zelena knjiga značajno zagovara koncepciju tzv. kontrolirane liberalizacije<sup>38</sup> službi od općeg interesa ističući neke prednosti takvog pristupa kao što su njihova modernizacija, integracija i međusobno povezivanje, smanjenje cijena uslijed tržišne utakmice te otvaranje novih radnih mjesta diljem Europske unije (par. 5., 6.).

Zelena je knjiga otvorila dosta široku javnu raspravu o službama od općeg interesa na razini Europske unije i pokazala zainteresiranost javnosti za regulacijom tih službi na prihvatljiv način. Europska je javnost zainteresirana za postizanje konsenzusa o službama od općeg interesa kao jednom

<sup>36</sup> Detaljnije o tome vidi Đulabić (2006.:32-36), Green Paper (2003.).

<sup>37</sup> Za pregled regulacije na tim područjima vidi Hall (2001.).

<sup>38</sup> Pod kontroliranom liberalizacijom podrazumijeva se proces »(...) postupnog otvaranja tržišta koji prate mjere zaštite općeg interesa posebno kroz koncept univerzalne službe koji svakome (...) jamči dostupnost službe određene kvalitete po prihvatljivoj cijeni.« (Green Paper, 2003.:4).

od temelja izgradnje europskog modela društva. Tim je dokumentom stimulirana vrlo široka javna rasprava, o čemu govori skoro tri stotine priloga zainteresiranih strana poslanih Komisiji, uključujući i mnoge zemlje članice Unije.<sup>39</sup>

Europska komisija je pokušala otići korak dalje, pa je tijekom 2004. izdala Bijelu knjigu o službama od općeg interesa (*White Paper on services of general interest*) (dalje: Bijela knjiga). Bijela knjiga sažima rezultate javne rasprave i, u osnovi, ne napušta temeljna stajališta i koncepciju službi od općeg interesa iznesenih u Zelenoj knjizi. Dokument snažno ističe nekoliko značajnih poruka s obzirom na vrlo osjetljivu materiju službi od općeg interesa te posebno naglašava »(...) važnost službi od općeg interesa kao kao jednog od stupova europskog modela društva.« (str. 4.).

Osnovna načela u pogledu regulacije službi od općeg interesa naznačena u Bijeloj knjizi su: (i) načelo supsidijarnosti koje treba omogućiti organizaciju i djelovanje službi od općeg interesa na razini koja je najbliža građanima, (ii) postizanje ciljeva službi od općeg interesa u okviru jedinstvenog tržišta, (iii) službe od općeg interesa trebaju doprinijeti postizanju kohezije kroz koncept univerzalne službe, (iv) osiguravanje visoke razine kvalitete i sigurnosti u obavljanju službi, (v) zaštita prava korisnika i potrošača, (vi) praćenje i vrednovanje obavljanja službi radi osiguranja kvalitete; (vii) poštivanje različitosti službi od općeg interesa, (viii) transparentnost u pogledu oblikovanja i provedbe javnih politika koje se tiču službi od općeg interesa, (ix) jačanje pravne sigurnosti u pogledu službi od općeg interesa (European Commission, 2004.a:7-11).

Javna rasprava na razini Europske unije pokazuje kako još uvijek ne postoji konsenzus oko položaja službi od općeg interesa kao niti oko jedinstvene koncepcije »europskog modela društva«. U javnoj se raspravi nastoje iskristalizirati rješenja koja trebaju pomiriti zahtjeve za nesmetanim tržišnim natjecanjem i izgradnjom jedinstvenog europskog tržišta te zaštitom temeljnog paketa socijalnih prava koja je potrebno zajamčiti građanima europskih država. Službe od općeg interesa polagano prolaze put od shvaćanja prema kojem su predstavljale ozbiljno ograničenje i prepreku realizaciji europskog projekta jedinstvenog tržišta prema sve poželjnijem konceptu koji treba doprinijeti izgradnji europskog modela društva (Prosser, 2003.:1; Böttcher, 2003.:5).

Najveći značaj različitih dokumenata koje je od početka 1990-ih izdavala Europska komisija je u tome što su putem njih javne službe došle u samo središte javne rasprave o budućnosti ujedinjene Europe. Iako još uvijek ne postoji konsenzus ni jasno stajalište o javnim službama između svih članica EU, zasigurno postoji veći stupanj shvaćanja o važnosti tih službi za uspjeh projekta izgradnje Europske unije.

### **PREMA POSEBNOJ KATEGORIJI SOCIJALNIH SLUŽBI OD OPĆEG INTERESA NA RAZINI EU**

#### **Utjecaj prakse Europskog suda pravde na sistematizaciju socijalnih službi**

U kontekstu široke javne rasprave o službama od općeg interesa koja se provodi na razini Europske unije, posebno mjesto pripada određenim kategorijama tih službi.

<sup>39</sup> Radi bolje strukturiranosti javne rasprave Zelena knjiga je naznačila ukupno trideset pitanja koja su trebala poslužiti kao temelj prikupljanja priloga zainteresiranih strana. Tijekom devet mjeseci javnih rasprava Komisiji je upućen ukupno 281 prilog što govori u prilog shvaćanju o važnosti postizanja konsenzusa o službama od općeg interesa. O tome detaljnije u Consultation Report (2004.). Za dodatnu kritiku Zelene knjige vidi Hall (2003.), Đulabić (2006.:35, 36).

Riječ je o službama koje u mnogim zemljama Europske unije prolaze kroz svojevrсни proces modernizacije i potrebe za prilagodbom novim okolnostima. Često se ističe kako je upravo zbog posebne naravi određenih djelatnosti i ciljeva koji se njima nastoje postići takve djelatnosti potrebno izuzeti od primjene pravila o tržišnom natjecanju i državnim potporama.

Među službama koje imaju takav status posebno mjesto pripada socijalnim službama.<sup>40</sup> Tako se u okviru EU postupno razvija koncept »socijalnih službi od općeg interesa«. To je prepoznala i Europska komisija kada u Bijeloj knjizi ističe kako »(...) osobna priroda mnogih socijalnih (...) službi dovodi do zahtjeva koji su u značajnoj mjeri različiti od onih u mrežnim industrijama.« (str. 10.). Također, isti dokument navodi kako »socijalne službe od općeg interesa imaju posebnu ulogu kao sastavni dio europskog modela društva.« (str. 16.). Takva su shvaćanja velikim dijelom nastala kao rezultat pritiska organizacija civilnog društva i drugih zainteresiranih strana koji su u raspravi iniciranoj izdavanjem Zelene knjige vrlo jasno artikulirali stavove o potrebi pažljivog tretiranja socijalnih službi kao posebne kategorije službi od

općeg interesa. Razlog za to je potreba da se dosta široki krug djelatnosti obuhvaćen terminom socijalnih službi izuzme od primjene pravila o tržišnom natjecanju, državnim potporama i unutarnjem tržištu te pravilima o javnoj nabavi. Na taj se način određenim djelatnostima želi omogućiti lakše i kvalitetnije ostvarivanje društvenih ciljeva radi kojih se obavljaju.

Prilikom pokušaja određivanja elementa socijalnih službi od općeg interesa posebno je značajno utvrditi koje djelatnosti i pod kojim pretpostavkama predstavljaju gospodarsku djelatnost. Drugi, i ne manje bitan korak je utvrditi pod kojim pretpostavkama i u kojoj mjeri se taj koncept može primijeniti na različite kategorije socijalnih službi.

Značajan doprinos određivanju elementa gospodarske djelatnosti dao je Europski sud pravde (dalje: ESP, Sud). Kroz niz svojih judikata ESP je vrlo jasno zauzeo stajalište prema kojemu je »(...) svaka aktivnost koja se sastoji od pružanja određenih dobara i usluga na tržištu gospodarska aktivnost«, a svaki subjekt koji obavlja takvu aktivnost neovisno o pravnom položaju i mehanizmu financiranja ima se smatrati gospodarskim subjektom (*undertaking*).<sup>41</sup> Iznoseći

<sup>40</sup> Za potrebe ovog rada pod socijalnim službama podrazumijeva se dosta široka kategorija djelatnosti putem kojih se ostvaruju ciljevi socijalne politike određene zemlje, realiziraju temeljna socijalna prava i pružaju neposredne socijalne usluge pojedincima s posebnim potrebama.

Europska komisija je u Priopćenju o socijalnim službama iz 2006. pokušala odrediti pojam »socijalnih službi od općeg interesa« tako da taj pojam obuhvaća, pored sustava zdravstvene zaštite, dvije kategorije socijalnih službi. U prvu kategoriju ulaze obvezni i dopunski sustavi socijalne sigurnosti kojima se pokrivaju osnovni životni rizici povezani sa zdravljem, starenjem, ozljedama na radu, nezaposlenosti, umirovljenjem i invalidnošću. Druga kategorija obuhvaća osnovne socijalne usluge koje su usmjerene direktno prema pojedincu, a obuhvaćaju: (i) pomoć osobama koje se nalaze u nekoj osobnoj krizi, (ii) pomoć osobama pri reintegraciji u društvo, odnosno na tržište rada, (iii) pomoć u reintegraciju u društvo osoba s dugotrajnim zdravstvenim poteškoćama ili invaliditetom, te (iv) stambena politika za socijalno ugrožene kategorije društva (European Commission, 2006.:4).

U domaćoj literaturi najznačajnija definicija i određenje područja socijalne politike je ona koju je dao V. Puljiz. Prema njemu temeljna područja socijalne politike su mirovinsko osiguranje, zdravstvena politika, socijalna politika prema nezaposlenima, socijalna pomoć, obiteljska politika i stambena politika. O tome detaljnije u Puljiz (2000.: 17-21).

<sup>41</sup> Vidjeti, između ostalog, presudu C-41/90. *Höfner i Elser*, ECR (1991.) I-1979., par. 21; presudu u spojenim slučajevima C-180/98 i C-184/98. *Pavlov and Others*, ECR (2000.) I-6451, par. 74. i 75.; zatim presudu C-475/99. *Ambulanz Glöckner*, ECR (2001.) I-8089, par. 19.; te presudu C-219/97. *Drijvende Bokken*, ECR (1999.) I-6121, par. 67.

i argumentirajući takvo stajalište, Sud se opredijelio za postojanje funkcionirajućeg tržišta na kojem postoji ili može postojati natjecanje između različitih pružatelja određene usluge kao temelja za određenje sadržaja gospodarske aktivnosti. Također, prilikom određenja koncepta gospodarskog subjekta Sud se opredijelio za funkcionalni kriterij određivanja tog subjekta.

Međutim, Sud je kroz svoju praksu ipak pokušao napraviti razliku između različitih vrsta djelatnosti, a posebno značajne su one presude u kojima je koncept gospodarskog subjekta bio povezan sa pružateljima određenih službi koje se tradicionalno svrstavaju u kategoriju negospodarskih službi od općeg interesa. Iz prakse ESP je vidljivo da se neke od tih djelatnosti tretiraju kao gospodarske djelatnosti dok se druge ne podvrgavaju tom konceptu. To je razlikovanje posebno izraženo u presudama o osnovnim i dopunskim mirovinskim fondovima, obveznim sustavima osiguranja od ozljede na radu, djelatnostima iz područja zdravstvenih službi, socijalne skrbi, te, u slučaju različitih slučajeva u sustavu obrazovanja.

Prema stajalištu Suda u presudi *Poucet i Pistre*, koncept gospodarskog subjekta u načelu ne uključuje obvezne primarne sustave socijalne sigurnosti u koje ulaze organizacije koje su »(...) uključene u upravljanje javnim sustavima socijalne sigurnosti koje ispunjavaju isključivo socijalnu funkciju. Takva aktivnost je utemeljena na načelu nacionalne solidarnosti i u potpunosti je neprofitna. Solidarnost se očituje upravo u tome što se radi o sustavu obveznih doprinosa osiguranika koji su proporcionalni veličini njihovih primanja, dok je visina naknade utvrđena zakonom i jed-

naka za sve osiguranike. Također, riječ je o takvim naknadama koje ne determiniraju iznos doprinosa koji se isplaćuje osiguraniku, a osiguranici koji više ne uplaćuju u sustav zadržavaju besplatno pravo na osiguranje u roku od godine dana. Sukladno tome, ta aktivnost nije gospodarska aktivnost (...)«, a organizacije kojima je povjereno obavljanje takve djelatnosti »(...) nisu gospodarski subjekti (...)«. <sup>42</sup> U konkretnom slučaju bila je riječ o organizacijama koje »(...) pružaju zaštitu svim osobama na koje se odnose u slučaju rizika bolesti, starosti, smrti i invalidnosti, neovisno o njihovom financijskom položaju i zdravstvenom stanju u trenutku učlanjenja.« (par. 9.). Sud je, dakle, istaknuo nekoliko elemenata koji su poslužili kao temelj izgradnje iznesenog stajališta. To su načela isključive socijalne funkcije određene djelatnosti, načelo društvene, odnosno nacionalne solidarnosti, te načelo neprofitabilnosti njezinog obavljanja.

Za razliku od toga, u slučaju dopunskih mirovinskih fondova, pod određenim okolnostima moguće je govoriti o gospodarskoj aktivnosti i gospodarskim subjektima. <sup>43</sup> ESP je u slučaju *Albany* <sup>44</sup> istaknuo kako se dopunski mirovinski fond, bez obzira na ostvarivanje socijalnih ciljeva, realizaciju načela solidarnosti i neprofitni karakter djelatnosti, ima smatrati gospodarskim subjektom. Razlozi za takvo stajalište leže u tome što fond, pored spomenutih, ima i nekoliko drugih obilježja. To je mogućnost odlučivanja o članstvu u fondu, primjena načela kapitalizacije te činjenica da je naknada koju korisnici uživaju u potpunosti ovisna o visini njihovog doprinosa (par. 79.). Na temelju toga, Sud je zaključio kako se, u konkretnom slučaju, dopunski mirovinski fond nalazi u odnosu konkuren-

<sup>42</sup> C-159/91. i C-160/91. *Poucet i Pistre*, ECR (1993.) I-637, par. 18. i 19.

<sup>43</sup> Presude u slučajevima: C-219/97. *Drijvende Bokken*, ECR (1999.) I-6121; C-67/96. *Albany*, ECR (1999.) I-5751, par. 84.-87..

<sup>44</sup> C-67/96. *Albany*, ECR (1999.) I-5751, par. 84.-87.



cije s osiguravajućim društvima (par. 84.). Zbog toga, na njega je potrebno primijeniti koncept gospodarskog subjekta, a shodno tome, i koncept gospodarske djelatnosti. Slična je argumentacija iznesena i u slučaju *Francuske udruge osiguravatelja (FFSA)*<sup>45</sup>. Stajalištu da je u pogledu upravljanja dopunskim mirovinskim fondom riječ o gospodarskoj djelatnosti doprinijela je mogućnost fakultativnog članstva u fondu, primjena načela kapitalizacije i činjenice da su naknade koje su isplaćivane osiguranicima isključivo ovisile o visini njihovog doprinosa i financijskim rezultatima investicija koje je fond douzeo.

Prema praksi Suda, tijelo koje upravlja jednom od tradicionalnih grana socijalne sigurnosti kao što je osiguranje od ozljeda na radu i bolesti povezanih s radom, obavlja isključivo socijalnu funkciju, pa aktivnost tog tijela nije gospodarska aktivnost, a samo tijelo koje je obavlja ne smatra se gospodarskim subjektom. U presudi u slučaju *Cisal* Sud je naveo da nije gospodarski subjekt »(...) tijelo kojem je zakonom povjereno upravljanje sustavom obveznog osiguranja od ozljeda na radu i bolesti povezanih s radom, u kojem je iznos naknade i iznos doprinosa, predmet državnog nadzora i obveznog članstva koje karakterizira takav sustav osiguranja, neophodan za financijsku uravnoteženost sustava i primjenu načela solidarnosti, što znači da naknade koje se isplaćuju osiguranim osobama nisu striktno proporcionalne doprinosima koje oni plaćaju. Takvo tijelo ispunjava isključivo socijalnu funkciju. Prema tome, njegova aktivnost nije gospodarska aktivnost (...)«<sup>46</sup>

U slučaju djelatnosti iz sektora osobne socijalne skrbi, Sud je potvrdio stajalište

prema kojemu postoji isključivo pravo zemlje da organizira vlastiti sustav osobne socijalne skrbi. U presudi *Sodemare*<sup>47</sup> ESP je odlučivao o pravu privatnih profitnih subjekata da upravljaju domovima za starije i stao na stajalište kako nije u suprotnosti s pravilima *acquisa* praksa prema kojoj je mogućnost obavljanja te djelatnosti vezana uz uvjet neprofitnog karaktera subjekta koji će tu djelatnost obavljati. Sud je posredno naznačio kako je u spomenutom slučaju riječ o gospodarskoj djelatnosti, ali je i potvrdio pravo države da ograniči tržišnu utakmicu uvjetom neprofitnog karaktera subjekta koji tu djelatnost obavlja. Razlog za to treba potražiti u postojanju načela solidarnosti i isključivo socijalnim ciljevima spomenute djelatnosti (par. 29., 31.).

U djelatnostima iz sektora zdravstva Sud je zauzeo opći stav prema kojemu se koncept gospodarskog subjekta ne odnosi na tijela kojima je povjereno upravljanje sustavima obveznog zdravstvenog osiguranja. Riječ je o tijelima putem »(...) kojih se ostvaruju isključivo socijalni ciljevi i koji se ne upuštaju u gospodarsku aktivnost.«<sup>48</sup> Tako je u slučaju *AOK Bundesverband*, Sud istaknuo kako se na bolesničke fondove ne može primijeniti koncept gospodarskog subjekta i gospodarske djelatnosti zbog činjenice da, u konkretnom slučaju, postoji zakonom utvrđena obveza fondova da osiguranicima isplaćuju jednake obvezne naknade (*identical obligatory benefits*) koje ne ovise o visini njihovog doprinosa (par. 52.). Visina doprinosa može varirati do određene mjere kako bi se osiguralo dobro upravljanje pojedinim fondom (par. 56.), ali to nema utjecaja na visinu obveznih naknada koje se isplaćuju osiguranici-

<sup>45</sup> C-244/94. *FFSA*, ECR (1995.) I-4013, par. 22.

<sup>46</sup> C-218/00. *Cisal di Battistello Venanzio*, ECR (2002.) I-691.

<sup>47</sup> C-70/95. *Sodemare*, ECR (1997.) I-3395.

<sup>48</sup> Presuda u spojenim slučajevima C-264/01, C306/01, C-354/01 i C 355/01. *AOK Bundesverband*, ECR (2004.) I-2493.

ma. Također, fondovi nemaju mogućnost utjecati na visinu naknada osiguranicima s obzirom da je ona određena zakonom, a udruženi su u neku vrstu zajednice utemeljene na načelu solidarnosti (*Solidarge-meinschaft*) čime je osigurano međusobno preuzimanje troškova i rizika. Na kraju, fondovi se ne nalaze u odnosu konkurencije jedan s drugim niti s privatnim subjektima (par. 53., 54.). Sve to navodi na zaključak kako se aktivnost spomenutih fondova mora tretirati kao negospodarska aktivnost.<sup>49</sup>

S druge pak strane, određene aktivnosti u zdravstvu, kao što su hitna služba, odnosno prijevoz pacijenata, eksplicitno su označene kao gospodarske djelatnosti, a subjekti koji ih obavljaju smatraju se gospodarskim subjektima. Prilikom argumentiranja takvog stava, Sud u presudi *Ambulanz Glöckner* navodi kako »(...) organizacije zdravstvene zaštite pružaju, uz naknadu od korisnika usluge, na tržištu usluga hitnog prijevoza i usluga prijevoza pacijenata. Takve aktivnosti nisu uvijek i nisu nužno obavljale takve organizacije ili javna vlast. (...) Zbog toga, pružanje takvih usluga predstavlja gospodarsku aktivnost (...)«.<sup>50</sup>

Što se obrazovnog sektora<sup>51</sup> tiče, ESP je napravio razliku između javnog sustava obrazovanja koje ima karakter javne službe, pa u tom slučaju nije riječ o gospodarskoj aktivnosti, i privatnih programa obrazo-

vanja koje imaju karakter gospodarske djelatnosti. (Dony, 2004.:21). Stajalište koje potvrđuje spomenutu tezu jasno je izneseno u presudi *Humbel i Edel*<sup>52</sup> u kojoj je Sud iznio stajalište prema kojemu se nastava u tijelu koje je u sastavu javnog obrazovnog sustava ne može smatrati gospodarskom aktivnošću čiji je sastavni dio pružanje usluga koje se, u smislu odredaba *acquisa*, u pravilu razmjenjuje na tržištu uz naknadu. Prvi razlog koji opravdava takvo stajalište je taj što država u organiziranju obrazovnog sustava nema namjeru ostvarivanja koristi (*not seeking to engage in gainful activity*) već ispunjava svoje obveze prema stanovništvu u socijalnom, kulturnom i obrazovnom području. Drugi razlog je financijske prirode i sastoji se u tome što se obrazovni sustav, u načelu, financira putem javnog sustava financiranja, a ne isključivo od školarina (par. 18.).<sup>53</sup> I u slučaju *Wirth*<sup>54</sup> ESP je iznio identično stajalište prema kojemu se obrazovni tečajevi koje izvode tijela u sustavu višeg obrazovanja, a najvećim se dijelom financiraju iz javnih sredstava, ne smatraju gospodarskim uslugama. Dakle, koncept gospodarske djelatnosti ne može se primijeniti na sustave javnog obrazovanja. Međutim, ukoliko se radi o subjektima koji se najvećim dijelom financiraju iz studentskih školarina i nastoje ostvariti profit, u tom slučaju je riječ o gospodarskoj aktivnosti (par. 17.).

<sup>49</sup> Međutim, ostavljena je dovoljna mogućnost za stajalište prema kojem je spomenute fondove moguće smatrati gospodarskim subjektima. Naime ukoliko fondovi, pored isključivo socijalne funkcije, obavljaju i djelatnosti koje bi po naravi predstavljale gospodarske djelatnosti odluke koje bi ta tijela donosila imale bi se smatrati odlukama gospodarskih subjekata (par. 58.).

<sup>50</sup> C-475/99. *Ambulanz Glöckner*, ECR (2001.) I-8089, par. 20.

<sup>51</sup> »Obrazovanje se ne uključuje baš često u socijalnu politiku, mada ono ima ključnu ulogu u ostvarenju jednakosti životnih šansi što je, *per definitionem*, jedan od bitnih ciljeva socijalne politike. Također treba spomenuti da u obrazovnom sustavu država intervenira raznim potporama siromašnijim đacima i studentima, što su mjere socijalno-političke prirode.« (Puljiz, 2000.:20).

<sup>52</sup> C-263/86. *Humbel i Edel*, ECR (1988.) 5365.

<sup>53</sup> Sud ističe kako na » (...) prirodu te aktivnosti ne utječe činjenica da studenti ili njihovi roditelji ponekad moraju platiti naknadu za nastavu ili upis kako bi time dali određeni doprinos podmirivanju troškova sustava.« (par. 19.).

<sup>54</sup> C-109/92. *Wirth*, ECR (1993.) I-6447.

Iz navedenih slučajeva prakse ESP jasno je vidljivo kako se kriterij postojanja funkcionirajućeg tržišta nametnuo kao dominantni kriterij koji, u izvjesnom smislu, poništava kriterije prema kojima je određena djelatnost zbog svojih karakteristika izuzeta od primjene koncepta gospodarskog subjekta i gospodarske djelatnosti. Sud je očigledno smatrao kako je postojanje tržišta za određenu djelatnost dovoljan argument da u drugi plan stavi argumente poput društvene solidarnosti, neprofitnog karaktera određene djelatnosti i isključive namjere ostvarivanja socijalnih ciljeva.

Sve izneseno dovodi do zaključka kako, prema stajalištu ESP, pojam gospodarske djelatnosti nije striktno unaprijed fiksiran već postoji dosta mogućnosti da se od slučaja do slučaja utvrdi je li riječ o gospodarskoj djelatnosti.<sup>55</sup> A upravo je u tome najveća kontroverza koju izaziva praksa ESP u pogledu službi od općeg interesa. Pri tome, treba imati na umu činjenicu da se praksa Suda još uvijek uvelike formira, te da određene službe od općeg interesa uopće nisu bile predmetom konkretnih sudskih postupaka. Kako god, čini se kako se, i to prvenstveno kroz praksu Suda, umanjuje značenje koncepta službi od općeg interesa i njihove podjele na gospodarske i negospodarske službe. Naime, u samoj praksi europskih institucija očigledno postoji različito shvaćanje smjera kojim bi trebalo krenuti u uređenje kompleksne materije javnih službi. Komisija nastoji izgraditi koncept koji koji počiva na razlikovanju između gospodarskih i negospodarskih aktivnosti i to je uglavnom posljedica rezultata javne rasprave o službama od općeg interesa. Ta je rasprava pokazala jasnu potrebu posebnog tretiranja određenih djelatnosti za koje se još uvijek smatra kako ih je potrebno staviti pod poseban režim. S

druge strane, Sud, polazeći od utvrđivanja elemenata gospodarske aktivnosti, taj koncept primjenjuje na sve aktivnosti neovisno o negospodarskim ciljevima koji se nastoji postići putem određenih aktivnosti. Čini se kako je takvim pristupom otvoren put prema arbitrarnosti u odlučivanju je li u konkretnom slučaju riječ o gospodarskoj aktivnosti ili nije. U tome, posebna moć je dana samoj Komisiji i ESP koji od slučaja do slučaja trebaju odlučiti radi li se o gospodarskoj djelatnosti ili ne.

Očigledno je da je sudska praksa značajno modificirala ideal-tipsku podjelu na gospodarske i negospodarske djelatnosti koju je pokušala utvrditi Komisija. U svakom slučaju, čini se kako je potrebno zagovarati stajalište prema kojem se određene djelatnosti zbog svoje posebne naravi i općeg interesa koji se njima nastoji zadovoljiti ne mogu kvalificirati kao gospodarske djelatnosti, odnosno kao usluge koje se nude na tržištu. Zbog toga ih je potrebno podvrći posebnom režimu, te, s obzirom na njih, ograničiti primjenu tržišnih mehanizama. Sama činjenica postojanja tržišta u pogledu neke djelatnosti ne bi trebala dovesti do toga da ih se tretira kao gospodarske djelatnosti. Takva se argumentacija čini posebno prikladnom u slučaju socijalnih službi putem kojih se realiziraju temeljne vrijednosti proizašle iz koncepta socijalne države.

Na kraju, potrebno je ponuditi elemente koje bi trebalo uzeti u obzir prilikom određivanja radi li se o gospodarskoj djelatnosti. Među osnovnim elementima koje bi trebalo uzeti u obzir su: (i) postojanje funkcionirajućeg tržišta s obzirom na određenu djelatnost, (ii) postojanje potpune ili djelomične financijske protučinidbe kao ekvivalenta za uslugu koju određeni subjekt pruža, (iii) financiranje djelatnosti iz javnih ili privatnih izvora, (iv) ostvarivanje

<sup>55</sup> Europska komisija također u posljednje vrijeme zastupa stav prema kojemu je u slučaju pojma gospodarske djelatnosti riječ o konceptu koji se još uvijek razvija (Kleis, Nicolaides, 2006.:3).

socijalnih ciljeva kao isključiva motivacija obavljanja djelatnosti, odnosno postojanje isključivo socijalne funkcije određene djelatnosti, te (v) realizacija načela društvene solidarnosti. Pri tome, narav subjekta koji obavlja službu u tome nije od presudne važnosti. Prema dosadašnjoj praksi ESP izvjesno je da se svaka djelatnost može proglasiti gospodarskom djelatnosti i podvrći mehanizmu tržišta. Isto bi onda trebalo vrijediti i za obrnute slučajeve, tj. kada se određena djelatnost izuzme od mehanizma tržišta i podvrgne pod poseban režim. Također, iz prakse ESP je vidljivo da određeni javno-pravni subjekti mogu obavljati gospodarsku djelatnost i zbog toga biti podvrgnuti pod koncept gospodarskog subjekta. Dakle, iako je određene kategorije službi od općeg interesa moguće *a priori* klasificirati kao negospodarske aktivnosti biti će potrebno od slučaja do slučaja prosuđivati radi li se o gospodarskoj djelatnosti ili ne. Na kraju, čini se kako su određene »(...) djelatnosti (...) negospodarske ne zbog svojih nerazdvojivih obilježja nego zbog uvjeta pod kojima se obavljaju.« (Kleis, Nicolaidis, 2006.:1). To stavlja naglasak na ulogu javne vlasti koja treba odrediti posebne uvjete obavljanja određene djelatnosti. Na umu posebno treba imati socijalne i druge slične kategorije službi od općeg interesa za koje treba postojati jasno opredjeljenje da ih se podvrgne posebnom režimu obavljanja.

### **Elementi za izgradnju koncepta socijalnih službi od općeg interesa**

Djelatnosti poput socijalnih službi nalaze se u izvjesnom procjepu između koncepcije koju, s jedne strane kroz svoje dokumente, promovira Komisija i koncepcije koju, s druge strane, primjenjuje ESP. Kod socijalnih službi najvećim je dijelom riječ o

neprofitnim djelatnostima kojima se ostvaruju isključivo socijalne funkcije. Zbog toga, takve bi djelatnosti trebale biti izuzete od pravila *acquisa* o tržišnom najtecanju.

Postoje li i koje su to specifičnosti socijalnih službi koje zahtijevaju njihov poseban tretman? To je pitanje na koje vrijedi pokušati dati odgovor kako bi se opravdalo njihovo izuzimanje od primjene koncepta gospodarske djelatnosti i gospodarskog subjekta. Iako socijalne službe dijele neke zajedničke karakteristike službi od općeg interesa, pa je ponekad moguće s obzirom na njihovo obavljanje otvoriti mjesto tržišnim mehanizmima, ipak je moguće istaknuti neke njihove posebnosti. Premda je koncept socijalnih službi od općeg interesa još uvijek koncept u stvaranju potrebno je dati doprinos izgradnji tog koncepta. Iako se često ističu specifične karakteristike socijalnih službi<sup>56</sup> one ne uzimaju u obzir sve bitne elemente, pa je posebne karakteristike socijalnih službi moguće uobličiti na sljedeći način:

- Socijalne službe doprinose ostvarivanju temeljnih socijalnih vrijednosti i socijalnih prava demokratskih društava, kao što su društvena solidarnost i pravедnost, milosrđe i skrb prema posebno ugroženim kategorijama stanovništva. Putem njih se osigurava društvena kohezija, osiguravaju temeljni životni rizici, jača društvena solidarnost kao jedna od temeljnih vrijednosti modernog društva i realiziraju osnovne postavke koncepta socijalne države.
- Socijalne službe su u najvećem broju slučajeva orijentirane na pojedinca i njegove specifične potrebe, pa zbog toga traže veću mjeru individualnog pristupa u svom obavljanju. Kvaliteta odnosa između socijalnog radnika i korisnika socijalne službe zbog toga je od iznim-

<sup>56</sup> Neke od posebnih karakteristika socijalnih službi istaknute su u javnoj raspravi o Zelenoj knjizi o službama od općeg interesa. O tome vidjeti detaljnije Social Platform (2006.), European Commission (2006.).

ne važnosti za obavljanje socijalnih službi.

- Korisnici socijalnih službi najvećim se dijelom nalaze u podređenom položaju u odnosu prema pružateljima socijalnih službi, pa im je zbog toga potrebno pružiti posebnu zaštitu. Korištenje socijalnih službi ne smije se učiniti ovisnim o materijalnom statusu korisnika.
- Obavljanje socijalnih službi u velikoj mjeri uključuje organizacije civilnog društva i volontersku participaciju, pa je zbog toga potrebno osigurati okvir unutar kojeg će ova dimenzija socijalnih službi moći doći do punog izražaja.
- Socijalne službe primarno se financiraju iz javnih sredstava i ne obavljaju se radi stjecanja dobiti. Zbog toga, potrebno je posvetiti posebnu pažnju razmatranju mogućnosti njihove privatizacije i prepuštanja određenih elemenata mehanizmima tržišta. Potrebno je vrlo pažljivo odrediti granice do kojih je u području socijalnih službi moguće primijeniti tržišne mehanizme.
- Financijska participacija koju korisnik socijalne službe može davati, u pravilu ne predstavlja protučinidbu za uslugu koju dobija pa se zbog toga djelatnosti iz područja socijalnih službi ne mogu smatrati uslugama koje se realiziraju putem mehanizma tržišta uz adekvatnu naknadu. Osnovni cilj obavljanja socijalnih službi nije stjecanje dobiti već ostvarivanje socijalnih vrijednosti.
- Tijela javne vlasti imaju posebnu odgovornost za obavljanje socijalnih službi kako u pogledu njihovog reguliranja, financiranja, te neposrednog obavljanja i kontrole njihove kvalitete. Pored središnjih tijela državne uprave, u obavljanju socijalnih službi značajnu ulogu imaju tijela jedinica lokalne i regionalne sa-

mouprave koje pružaju veliki dio neposrednih socijalnih usluga.

Poseban položaj socijalnih službi prepoznala je i Europska komisija koja je izdala posebno priopćenje u kojem je naznačila neke temeljne karakteristike svojeg pristupa socijalnim službama od općeg interesa.<sup>57</sup>

Temeljni argument koji govori u prilog tome da se socijalne službe tretiraju kao zasebna kategorija unutar službi od općeg interesa polazi od pretpostavke da je riječ o takvim djelatnostima koje se ne mogu jednostavno okvalificirati kao proizvodi, odnosno usluge. Riječ je o djelatnostima s obzirom na koje tržište nije uvijek u stanju osigurati prihvatljivo obavljanje. Pored toga, kod socijalnih službi riječ je o takvim djelatnostima koje su usmjerene prema pojedincu i vrijednostima koje proizlaze iz zaštite ljudskog dostojanstva. Putem njih se također nastoji ostvariti posebna kategorija socijalnih prava građana. Međutim, ni za socijalne službe kao ni za ostale djelatnosti ne postoji automatsko izuzimanje od pravila EU (Barnard, Deakin, 2000.:334; Winterstein, 1999.:2). Upravo će stoga biti potrebno razmotriti sudsku praksu relevantnih EU sudova kako bi se pokušalo pronaći argumente za davanje posebnog statusa određenim djelatnostima.

Socijalne službe prolaze kroz reforme u većini modernih zemalja. Nerijetko su te reforme, kao dio širih reformi javne uprave, usmjerene na smanjenje troškova obavljanja socijalnih službi i podizanje njihove učinkovitosti. Pri tome se razmatra mogućnost potpune ili djelomične privatizacije takvih službi i prepuštanje pojedincu da se, što je moguće više, sam pobrine za svoju socijalnu sigurnost. Ulogu javne vlasti pri tome se nastoji svesti na što je moguće manju mjeru. Međutim, čini se kako takav pristup trpi od značajnih prigovora. Nai-

<sup>57</sup> European Commission (2006.).

me, usmjeravanje reformi socijalnih službi isključivo prema ekonomskim vrijednostima može polučiti negativne rezultate ukoliko se zanemari posebni karakter tih službi. Da bi socijalne službe uspješno ispunjavale svoju društvenu funkciju reforme je potrebno usmjeriti prema podizanju njihove kvalitete i osiguravanja dostupnosti takvih službi ugroženim kategorijama građana. Realizacija ekonomskih ciljeva i vrijednosti pri tome ne smije biti isključivo mjerilo uspjeha reformi.<sup>58</sup>

### **RELEVANTNOST KONCEPTA SLUŽBI OD OPĆEG INTERESA ZA HRVATSKU: PRIJEDLOZI I PREPORUKE**

Javne službe, odnosno službe od općeg interesa predmet su vrlo žive i intenzivne javne rasprave u okviru Europske unije u kojoj se treba približiti postizanju konsenzusa oko izgradnje tzv. europskog modela društva. Pri tome, različite tradicije imaju vrlo važnu ulogu u tome kojim će se smjerom krenuti u proces reforme javnih službi. Europeizacija nacionalnih pravnih i upravnih sustava zemalja članica ima homogenizirajući efekt koji donekle potire nacionalne različitosti. Međutim, kao što je pokazano, unutar institucija EU ne postoji konsenzus oko smjera kojim treba krenuti u konceptualizaciji javnih službi. Tu su posebno značajna donekle različita stajališta Komisije i ESP u pogledu socijalnih službi što umanjuje napore prema harmoniziranju shvaćanja javnih službi u EU.

Pristup službama od općeg interesa koji je izražen kroz praksu ESP otvara duboka i ozbiljna pitanja o tome je li koncept službi od općeg interesa uopće trajno održiv u obliku koji zastupa Komisija. Je li možda potrebno zadržati samo koncept službi od

općeg gospodarskog interesa i od slučaja do slučaja utvrđivati na koje djelatnosti se spomenuti koncept primjenjuje? Pri tome, koje elemente treba uzeti kao odlučujuće: ostvarivanje isključivih socijalnih ciljeva ili postojanje funkcionirajućeg tržišta? Odgovor na spomenute dvojbe još uvijek se ne nazire, ali je očigledno da na površinu izbija temeljni ideološki sukob oko pitanja na čemu zapravo počiva europsko zajedništvo. Treba li tržište postati temeljno mjerilo europske integracije ili je vrijeme da se ozbiljno razmotre i neke druge, prvenstveno socijalne vrijednosti? Što je temeljni supstrat daljnjeg i dubljeg ujedinjavanja Europe? Postoje li uopće djelatnosti za koje je sa sigurnošću moguće utvrditi da ne predstavljaju gospodarsku aktivnost i da postoji jasno opredjeljenje da to u doglednoj budućnosti neće postati jer se radi o djelatnostima koje su prevažne za realizaciju temeljnih društvenih vrijednosti? Je li pri tome riječ o posebnim karakteristikama određene djelatnosti ili o isključivoj volji javne vlasti da u pogledu određenih djelatnosti dozvoli djelovanje tržišnih mehanizama? Je li moguće da djelatnosti koje se danas gotovo jednoglasno smatraju gospodarskim kroz dogledno vrijeme proglaše negospodarskim i obrnuto? To je moguće očekivati posebno s obzirom na činjenicu tržišnog neuspjeha u pogledu njihovog obavljanja. O odgovoru na pitanje kako će se u svemu spomenutom postaviti Republika Hrvatska uvelike ovisi realizacija proklamiranog ustavnog određenja Republike Hrvatske kao socijalne države i kvaliteta života njezinih građana.

S intenziviranjem procesa pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji javna rasprava o službama od općeg interesa sve više će utjecati na reforme značajnog dijela javnih službi u Republici Hrvatskoj. To

<sup>58</sup> »Primarni cilj modernizacije u sektoru socijalnih službi ne bi trebao biti smanjenje troškova, već poboljšanje kvalitete i pristupa socijalnim službama.« (Social Platform, 2006.:2).

posebno dolazi do izražaja u pogledu lukrativnih gospodarskih javnih službi, kao što je primjerice telekomunikacijski sektor, za čije obavljanje postoji značajan privatni interes i mnoštvo subjekata koji su već ušli u tržišnu utakmicu. Prema tome, od posebnog je značenja postojanje jasnog konsenzusa o onim područjima javnih službi koje su od strateškog značenja za Republiku Hrvatsku i nastojanja da se njihovom zaštitom očuvaju temeljne vrijednosti na kojima počiva naše društvo.

U Hrvatskoj još uvijek nema konsenzusa o tome kojim smjerom je potrebno krenuti kada je riječ o javnim službama. Određeni sektori gospodarskih javnih službi se privatiziraju uslijed čega dolazi do liberalizacije tržišta. Tu treba spomenuti telekomunikacijski ili poštanski sektor. Niti određene sustavi u socijalnom sektoru nisu imuni na spomenute procese. Reforma mirovinskog sustava već je provedena, a značajne reformske aktivnosti još uvijek se odvijaju u sektoru zdravstva. Utjecaj međunarodnih organizacija uglavnom stavlja naglasak na dominantno ekonomske vrijednosti dok su druge vrijednosne komponente pomalo stavljene u drugi plan. Pri tome, evidentno je da izostaje zadovoljavajuća javna rasprava o smjeru reforme javnih službi.

Potrebno je napraviti ozbiljnu analizu koje djelatnosti, odnosno dijelovi kojih djelatnosti se trebaju podvrći mehanizmu tržišta i otvoriti za primjenu koncepta gospodarske djelatnosti, a koje je potrebno zadržati pod posebnim režimom. To posebno dolazi do izražaja u kontekstu ustavnog određenja Republike Hrvatske kao socijalne države, pa je uloga javne vlasti u tom pogledu iznimno značajna. Pregovori o punopravnom članstvu u EU pružaju okvir unutar kojeg treba odrediti kojim smjerom krenuti po pitanju javnih službi.

Kao prvi korak potrebno je sustavnim zakonom urediti gospodarske javne službe te postaviti opća i jasna pravila u pogledu njihovog obavljanja.<sup>59</sup> Detaljna pitanja karakteristična za pojedini sektor, valjalo bi uređivati posebnim zakonima. Pri tome, posebno značajnim čini se potreba formiranja jasnih standarda u pogledu reforme socijalnih i drugih javnih službi. Značajno je zadržati što je moguće veću razinu socijalne zaštite od neprimjerenog prodora tržišnih mehanizama kojima je moguće potkopati temeljne vrijednosti koje izviru iz koncepta socijalne države.

Za davanje posebnog položaja određenim djelatnostima kao i za njihovo izuzimanje od pravila o tržišnom natjecanju i državnim potporama presudna je uloga javne vlasti. Zato je s posebnom dozom opreza potrebno poduzimati reforme u pogledu javnih službi, a potrebno je i postojanje jasnog strateškog opredjeljenja o tome koje djelatnosti je potrebno zadržati kao posebnu kategoriju službi od općeg interesa. Svaka odluka o tim pitanjima ima dalekosežne posljedice za generacije koje dolaze.

## LITERATURA

- Bache, I., George, S. (eds.) (2006). *Politics of the European Union*. New York: Oxford University Press.
- Balogh, B., Grisinger J., Zelikow P. (2002). *Making democracy work: A brief history of twentieth century federal executive reorganizations*. Charlottesville: Miller Center of Public Affairs.
- Barnard, C., Deakin, S. (2000). In Search for coherence: social policy, the single market and fundamental rights. *Industrial Relations Journal*, 31(4):331-345.
- Borković, I. (1979). Pojam »javna služba« i ustavna kategorija »djelatnosti od posebnog društvenog interesa«. *Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu*, 16:27-39.
- Borković, I. (1997). *Upravno pravo – VI. izmijenjeno i dopunjeno izdanje*. Zagreb: Informator.

<sup>59</sup> Primjer za to je susjedna Slovenija u kojoj je Zakon o gospodarskim javnim službama donesen 1993. (Pimat, 2004.:117).

- Böttcher, B. (2003). »Services of general interest« – an alibi for state economic activity?. *EU Monitor*, Deutsche Bank Research, November, 2003:4-17.
- Defeuille, C. (1999). Competition and public service obligations: Regulatory rules and industry games. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 70(1):25-48.
- Dony, M. (2004). Clarification of the concepts connected with services of general interest. In: Vandamme, J. (ed.), *Services of General Interest in Europe* (pp. 9-136). Brussels: COR Studies E-2/2004.
- Đulabić, V. (2006). Povelje javnih službi: pokušaj podizanja kvalitete javne uprave i jačanja uloge građana. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 56(1):7-48.
- EIPA (2005). *A New space for public administrations and services of general interest in an enlarged European Union*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- European Commission (1996). Communication on services of general interest in Europe. *Official Journal of European Communities*, C 281, 26. 9. 1996.
- European Commission (2001). Communication from the Commission, Services of general interest in Europe. *Official Journal of European Communities*, C 17, 19. 1. 2001.
- European Commission (2003). *Green paper on services of general interest*. Commission of the European Communities, Brussels, 21. 05. 2003, COM (2003) 270 final.
- European Commission (2004). *Report on the public consultation on the Green Paper on services of general interest*. Commission staff working paper, Commission of the European Communities, Brussels, , SEC 326., 15.3.2004.
- European Commission (2004a). *White Paper on services of general interest*. Commission of the European Communities, Brussels, 12.05. 2004., COM (2004) 374 final.
- European Commission (2006). *Communication from the Commission. Implementing the community Lisbon programme: Social services of general interest in the European Union*. COM 177 final.
- Hall, D. (2001). *EU competition policies and public services*. London: University of Greenwich, Public Services International Research Unit.
- Hall, D. (2003). *A Critique of the EC Green paper on services of general interest*. London: University of Greenwich, Public Services International Research Unit.
- Heywood, A. (2002). *Politics*. Second edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Ivanišević, S. (1968). Prilog diskusiji o pojmu javne službe. *Zbornik radova Visoke upravne škole*, 1968:69-88.
- Jorens, Y., Coucheir, M., Van Overmieren, P. (2005). *Access to health care in an internal market: Impact for statutory and complementary systems*. Belgium: Ghent University.
- Kettl, D. F. (2000). *The global public management revolution*. Washington: Brookings Institution Press.
- Kleis, M., Nicolaidis, P. (2006). The concept of undertaking in education and public health systems. *European State Aid Law Quarterly*, 2006(3). Retrieved from the European Institute of Public Administration Web site: [http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state\\_aid/The%20concept%20of%20undertakings%20in%20education%20and%20public%20health%20systems.pdf](http://www.eipa.nl/UserFiles/File/state_aid/The%20concept%20of%20undertakings%20in%20education%20and%20public%20health%20systems.pdf)
- Koprić, I. (2004). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: okviri, iskustva i perspektive. U: *X. Dnevi javnega prava* (str. 587-608). Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Krajewski, M. (2006). *Background paper on a legal framework for services of general (economic) interest*. European Federation of Public Service Unions.
- Krbek, I. (1955). *Upravno pravo FNRJ – I knjiga*. Beograd.
- Levrat, N. (2004). Methods of and procedures for cooperation in the supply by local and regional authorities of services of general interest. In: Vandamme, J. (ed.), *Services of General Interest in Europe* (pp. 139-160). Brussels: COR Studies E-2/2004.
- McConkey, M., Dutil, P. (eds.) (2006). *Dreaming of the regulatory village: Speaking of the regulatory state*. Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.
- Monnier, L., Thiry, B. (1997). The general interest: its architecture and dynamics. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68(3):313-333.
- Pavić, Ž. (2001). *Od antičkog do globalnog grada*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet.
- Perko-Šeparović, I. (2006a). *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*. Zagreb: Golden marketing – Tehnička knjiga.
- Perko-Šeparović, I. (2006). Javno-privatno partnerstvo. U: Perko-Šeparović, I. (ur.), *Priručnik za dobro upravljanje* (str. 115-137). Zagreb: Hrvatski pravni centar.



- Pirnat, R. (2004). Liberalizacija gospodarskih javnih služb. U: *X. Dnevi javnega prava*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani.
- Prosser, T. (2003). Services of general economic interest in community law: From single market to citizenship rights. Predavanje održano 15. prosinca 2003., Università degli Studi di Roma »La Sapienza«, Facoltà di Economia.
- Prosser, T. (2005). Competition law and public services. *European Public Law*, 11(4):543-563.
- Prosser, T. (2000). Public service law: Privatization's unexpected offspring. *Law and Contemporary Problems*, 63(4):63-82.
- Puljiz, V., Bežovan, G., Šučur, Z., Zrinščak S. (2000). *Sustavi socijalne politike*. Zagreb: Studijski centar socijalnog rada Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.
- Pusić, E., Ivanišević, S., Pavić, Ž., Ramljak, M. (1988). *Upravni sistemi, IV izdanje*. Zagreb: Narodne novine.
- Richardson, J. (ed.) (2006). *European Union: Power and policy-making. Third edition*. New York: Routledge.
- Rodrigues, S. (2004). What should legal framework for SG(E)Is Be?. In: Vandamme, Jacques (ed.), *Services of general interest in Europe* (pp 161-184). Brussels: COR Studies E-2/2004.
- Rosenbloom, D. (1993). *Public administration: Understanding management, politics and law in the public sector*. New York: McGraw-Hill, Inc., etc.
- Scott, C. (2000). Services of general interest in EC law: Matching values to regulatory technique in the public and privatised sectors. *European Law Journal*, 6(4):310-325.
- Scott, C. (2006). Regulatory fragmentation. In: McConkey, M., Dutil, P. (eds.), *Dreaming of the regulatory village: Speaking of the regulatory state* (pp. 144-150). Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.
- Social Platform (2006). *Making the communication on social and health services of general interest a tool for high quality social services in Europe: A contribution from the social platform*. Bruxelles: Platform of European Social NGOs.
- Thomas, S. (2004). *The British model in Britain: Failing slowly*. Paper delivered at the workshop Thirty years of world energy policy, Hong Kong, March 23-25, 2004.
- Vandamme, Jacques (ed.) (2004). *Services of general interest in Europe*. Brussels: COR Studies E-2/2004.
- Wallace, H., Wallace, W. (eds.) (2000). *Policy-making in the European Union, Fourth edition*. New York: Oxford University Press.
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: competition, contracting and the New public management*. London: MacMillan Press, Ltd.
- Winterstein, A. (1999). Nailing the jellyfish: social security and competition law. *European Competition Law Review*, 6:324-333
- WPSR (2001). *World public sector report: globalisation and the state*. UN: Department of Economic and Social Affairs.

### Summary

## **SOCIAL SERVICES WITHIN THE CONCEPT OF SERVICES OF GENERAL INTEREST**

**Vedran Đulabić**

Faculty of Law, University of Zagreb  
Zagreb, Croatia

*Starting from the different traditions with regard to performing public services (services of general interest), the continental-European and the Anglo-Saxon ones, the paper determines basic characteristics of public services. Special attention is paid to the evolution of the concept of public services and their basic characteristics and classification, the protection of public interest and the special role of the public authorities with regard to the services of general interest. The paper analyses the evolution of the concept of “services of general interest” that has been developed within the European Union, and that has been stimulated by the release of several European Union documents (Announcements from 1996 and 2001, the Green Paper from 2003 and White Paper from 2004). The significance of this concept lies in the fact that it reflects the main conflict related to the development of the so-called European Model of Society, which attempts to reconcile the demands resulting from the welfare state on the one hand, with making provisions for the uninterrupted functioning of the common market on the other. Basic elements for the development of the concept of social services of general interest are proposed, attempting to point out to their specificities with regard to the category of economic services of general interest. Special attention is given to the critical analysis of the judicial practice of the European Court of Justice with regard to social services that this Court has issued decisions on. Due to specificities of social services, their special treatment in the process of reform that those services are undergoing is recommended.*

**Key words:** public services, services of general interest, the European Union, social services, europeanization.