

Komparativni model obavljanja lokalnih javnih službi

Abramović, Josip

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:724654>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-15**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

Studijski centar za javnu upravu i javne financije

Studij javne uprave

Josip Abramović

KOMPARATIVNI MODELI OBAVLJANJA LOKALNIH JAVNIH SLUŽBI

Završni rad

Mentor: doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, Josip Abramović, 0117211209, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Josip Abramović v.r.

SADRŽAJ

Sažetak

1. UVOD.....	1
2. JAVNE SLUŽBE OPĆENITO	2
2.1. <i>Specifičnosti lokalnih javnih službi</i>	4
2.2. <i>Suvremeni trendovi</i>	6
3. KOMPATIVNI PREGLED MODELA OBAVLJANJA LOKALNIH JAVNIH SLUŽBI – AUSTRIJA, ČEŠKA I SLOVENIJA	8
3.1. <i>Austrija</i>	8
3.1.1. <i>Povijesni pregled i tendencije razvoja</i>	8
3.1.2. <i>Suvremeni trendovi u austrijskom modelu lokalnih javnih službi</i>	11
3.2. <i>Češka</i>	13
3.2.1. <i>Povijesni pregled i tendencije razvoja</i>	13
3.2.2. <i>Suvremeni trendovi u češkom modelu lokalnih javnih službi</i>	14
3.3. <i>Slovenija</i>	17
3.3.1. <i>Povijesni pregled i tendencije razvoja</i>	17
3.3.2. <i>Suvremeni trendovi u slovenskom modelu lokalnih javnih službi</i>	21
4. HRVATSKI MODEL OBAVLJANJA LOKALNIH JAVNIH SLUŽBI.....	23
4.1. <i>Povijesni pregled</i>	23
4.2. <i>Suvremeno pravno uređenje obavljanja lokalnih javnih službi</i>	28
4.3. <i>Problemi i preporuke</i>	35
5. ZAKLJUČAK	38
LITERATURA	40

POPIS TABLICA

Tablica 1: Podaci o broju koncesija za područja koja pripadaju lokalnim javnim službama za 2020. godinu	27
Tablica 2: Podjela vrsta komunalnih djelatnosti prema ZKG.....	31

Sažetak

Ovaj rad, osim općenitog pregleda javnih službi te specifičnosti lokalnih javnih službi danog na početku, koncentrira se na komparativnu analizu modela obavljanja lokalnih javnih službi u Austriji, Češkoj, Sloveniji i Hrvatskoj. Za svaku od zemalja dat će se povijesni pregled obavljanja lokalnih javnih službi i njihov razvoj, te suvremene trendove u oblicima njihova obavljanja. U dijelu o Hrvatskoj, osim povijesnog pregleda, detaljnije će se obraditi suvremeno pravno uređenje lokalnih javnih službi, te navesti problemi i dati preporuke za njihovo rješavanje.

Ključne riječi: *lokalne javne službe, komunalne službe, privatizacija, lokalna samouprava, lokalna poduzeća, remunicipalizacija*

Summary

This paper, in addition to the general overview of public services and the specificity of local public services given at the beginning, concentrates on a comparative analysis of models of local public services in Austria, the Czech Republic, Slovenia and Croatia. For each of the countries, a historical overview of the performance of local public services and their development, as well as contemporary trends in the forms of their performance, will be given. In the part about Croatia, in addition to the historical overview, the contemporary legal regulation of local public services will be discussed in more detail, and problems will be listed and recommendations will be made for solving them.

Keywords: *local public services, communal services, privatization, local self-government, local companies, remunicipalization*

1. UVOD

Lokalne javne službe danas su neosporno jedan od nezamjenjivih elemenata svake zajednice. Primjerice, ne možemo zamisliti život bez odvoza komunalnog otpada, kojeg svi svakodnevno akumuliramo, ili bez vodovoda i kanalizacije ili javne rasvjete. Sve ove usluge, i još mnogo ostalih, nastale su društvenim, industrijskim i gospodarskim napretkom. Obično se po uređenosti i dostupnosti lokalnih javnih službi svim građanima na teritoriju neke zemlje može iščitati i njena ekonomska moć te političko uređenje. Lokalne javne službe postoje u svim zemljama, u nekima u širokom opsegu, u nekima manje širem. Negdje se većim dijelom financiraju iz državnog proračuna, odnosno putem prikupljenih poreza, negdje prevladavaju privatni pružatelji te građani sami plaćaju većinu javnih lokalnih usluga. Bez obzira na oblik u kojem se obavljaju, njihovo kontinuirano obavljanje ključno je za funkcioniranje naših lokalnih zajednica i unapređivanje kvalitete života.

Zadnjih nekoliko desetljeća vidljiva je sve veća europeizacija, odnosno harmonizacija raznih aspekata državnog uređenja zemalja članica Europske unije, među čime i neki zajednički trendovi u obavljanju lokalnih javnih službi poput liberalizacije, privatizacije ali i remunicipalizacije. U radu se želi ukazati na te sličnosti, ali i razlike u modelima obavljanja lokalnih službi povijesnim pregledom te analizom sadašnjeg stanja u odabranim zemljama, uz Hrvatsku.

Ovaj rad nastoji odgovoriti na dva istraživačka pitanja. Prvo, kakav je razvoj lokalnih javnih službi u Austriji, Češkoj i Sloveniji te koji su suvremeni trendovi u njihovom obavljanju? Drugo, koja je relevantnost tih trendova za Hrvatsku?

U svrhu nalaženja odgovora na ta istraživačka pitanja u radu se koristi relevantna literatura, javno dostupni izvori, propisi i baze podataka, te strateški i drugi službeni dokumenti. Uz uvod u prvom i zaključak u posljednjem poglavlju, rad se sastoji od pet glavnih dijelova. Prvo se daje općeniti pregled pojma javnih službi te potom opisuju specifičnosti lokalnih javnih službi (Poglavlje 2), nakon čega se obrađuju povijesni razvoj i suvremene tendencije u razvoju obavljanja lokalnih javnih službi u Austriji, Češkoj i Sloveniji (Poglavlje 3), te se na kraju daje također povijesni pregled obavljanja lokalnih javnih službi u Hrvatskoj, opisuje njihovo suvremeno pravno uređenje i potom navode problemi trenutnog stanja te daju moguće preporuke za rješenja problema (Poglavlje 4.).

2. JAVNE SLUŽBE OPĆENITO

Najopćenitije, javne službe mogu se definirati kao djelatnosti koje se zbog posebnog društvenog interesa, odnosno svoje važnosti za društvo obavljaju pod posebnim pravnim režimom, a za koju javna vlast snosi, ako ne cjelinu, barem dio financijskih, organizacijskih i drugih tereta, kao i konačnu odgovornost prema građanima za njihovo obavljanje (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014, str. 216). Njihov koncept razvio se prvo kroz francusku upravnu teoriju i sudsku praksu francuskog Državnog savjeta (*Conseil d'Etat*), a L. Duguit postojanje države legitimira upravo obavljanjem javnih službi koje su u interesu stanovnika i zajednice (Duguit, u Koprić, 2021).

Shvaćanje neke djelatnosti kao javne službe podložno je promjenama u različitim upravnim sustavima, na što utječe i trenutno socioekonomsko opredjeljenje političkih vodstava, no u Europi se generalno javnim službama smatraju djelatnostima poput znanosti i obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, kulture, zbrinjavanja otpada, prometa, telekomunikacija i poštanske službe, opskrbe pitkom vodom i drugih. Iz navedenog je vidljivo kako je spektar djelatnosti koje se svrstavaju u javne službe veoma širok, a upravo ta *raznolikost* je, uz zadovoljavanje javnog interesa, poseban režim obavljanja te krajnju odgovornost političke vlasti za njihovo funkcioniranje glavna komponenta pojma javne službe (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014).

Zadovoljavanje javnog interesa jedna je od najbitnijih komponenata koja neku javnu službu razlikuje od usluga i djelatnosti koje se obavljaju putem tržišnog mehanizma, to jest zakona ponude i potražnje, a očituje se u shvaćanju neke djelatnosti nužnom za uredno funkcioniranje zajednice, te je potrebno ograničiti taj isti tržišni mehanizam, kako bi se ispravili tržišni neuspjesi (eng. *market failure*) (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014). Primjer primata javnog interesa nad tržišnim mehanizmom vidljiv je u funkcioniranju muzeja i javnih knjižnica – kada bi se muzeji i javne knjižnice financirali isključivo iz prodanih ulaznica, odnosno članarina, njihova egzistencija i daljnje poslovanje bilo bi neodrživo obzirom da je potražnja za takvim uslugama manja od ponude. Nadalje, kako bi se osiguralo navedeno zadovoljavanje javnog interesa, takve djelatnosti javnih službi stavljaju se pod *poseban pravni režim*, kojim se propisuju posebni zahtjevi pružateljima javnih službi, kao i jamčenje dostupnosti i minimalne razine javnih službi svim građanima nekog državnog područja (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014). Nadovezujući se na gore navedene primjere muzeja i javnih knjižnica, navedeno je u Republici Hrvatskoj uređeno

Zakonom o muzejima (NN 61/2018, 98/2019) i Zakonom o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti (NN 17/2019, 98/2019). Tako primjerice, Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti u članku 2. propisuje da se ovim zakonom „osigurava obavljanje knjižnične djelatnosti javnih i privatnih knjižnica kao javne službe (...) osigurava dostupnost knjižnične građe i informacija radi jačanja kompetencija za razvoj demokracije, gospodarstva, znanosti i sudjelovanja u informacijskom društvu; osigurava zaštita i očuvanje knjižnične građe koja ima svojstvo kulturnog dobra; utvrđuju načini financiranja knjižnične djelatnosti“ (Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti, 2019).

Zbog samog određivanja što se smatra javnom službom te stavljanjem iste pod poseban pravni režim, nameće se pojam *konačne odgovornosti političke vlasti* za njenu organizaciju i uredno obavljanje. Kako se javne službe financiraju putem poreza nametnutih građanima te drugim javnim davanjima, politička vlast odgovorna je za namjensko trošenje javnih sredstava, a mehanizmi ostvarivanja te odgovornosti realiziraju se kroz predstavničku, participativnu i direktnu demokraciju (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014).

Također, uz pojam javnih službi javlja se i pojam službi od općeg interesa, koji, iako sličan nije u potpunosti sinonim pojmu javnih službi, a nastao je u okviru Europske unije. Uz pojam javne službe veže se obveza njenog obavljanja od javnopravnih subjekata osnovanih od strane države, dok službe od općeg interesa mogu obavljati ili javnopravni subjekti osnovani od strane države ili privatnopravni subjekti. U kontekstu Europske unije, za dio službi od općeg interesa traži se da ih obavljaju isključivo privatnopravni subjekti, ali sa prethodno navedenim ograničenjima u vidu posebnog pravnog režima te regulacije putem nezavisnih regulacijskih tijela (agencija) (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014). Koncept službi od općeg interesa nastoji odijeliti one službe koje su karakteristično ekonomsko-komercijalne od onih koje su vezane uz vrijednosti društvene solidarnosti (Koprić, Regulacija službi od općeg interesa).

Naposljetku, potrebno je navesti i spomenuti klasifikaciju javnih službi, a za potrebe ovoga rada najprikladnija je ona E. Pusića, koji razlikuje dvije temeljne skupine upravnih resora – klasične upravne resore i resore javnih službi. Klasični resori državne uprave nastali su prvi, u vrijeme apsolutističkih monarhija, poput obrane, pravosuđa, financija, unutarnjih i vanjskih poslova, a karakteristična im je monopolizacija fizičke sile i povezanost s političkom vlasti koja služi kao glavno kohezivno sredstvo. Resori javnih službi, pak, nastali su daljnjim društvenim napretkom odnosno demokratizacijom, industrijalizacijom, urbanizacijom te

razvojem ljudskih prava. Sve ove pojave utjecale su na potrebu širenja javnih poslova i na one koji nemaju primarnu svrhu monopolizacije fizičke sile i političku vlast kao svoju glavnu pretpostavku. Pusić ih dalje klasificira na *privredne*, u kojima država regulira gospodarstvo i obavlja gospodarske aktivnosti putem poduzeća u svojem vlasništvu, *društvene* djelatnosti poput obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi i kulture, *komunalne* poput vodovoda i kanalizacija, zbrinjavanja otpada, održavanja javnih površina, *tehničke*, kao što su svi opskrba energentima te svi oblici prometa, veza i komunikacija, i naposljetku, *informacijske* djelatnosti poput službe općih informacija, meteorološke, statističke i geodetske službe (Pusić, u Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014, str. 219). Navedena podjela resora javnih službi potrebna je za detaljnije opisivanje pojma lokalnih javnih službi.

2.1. Specifičnosti lokalnih javnih službi

U europskom kontekstu, kao djelatnosti koje su građanima od neposredne važnosti za normalan život, odnosno svakodnevno funkcioniranje, logično je bilo spuštanje obavljanja javnih službi od javnopravnih pružatelja na lokalnu razinu, što je također i neposredna posljedica razvoja europske socijalne države nastale tijekom druge polovice 19. i većine 20. stoljeća, a posebice nakon Drugog svjetskog rata. Uspostavom općih institucionalnih i pravnih okvira javnih službi na nacionalnoj razini ili razini federalnih jedinica lokalne su službe postale neodvojivi dio jedinica lokalne samouprave i lokalne političke vlasti, što se održalo do danas, unatoč promijenjenim ideološko-političkim uvjetima izazvanim neoliberalnom doktrinom u 1970-ima. Institucionalno gledano, od europske se tradicije lokalnih javnih službi ostatak svijeta nerijetko razlikuje, neovisno radi li se o razvijenim ili slabo razvijenim zemljama, što zbog, primjerice, u nerazvijenim zemljama slabog financijskog, personalnog i organizacijskog kapaciteta lokalne zajednice, a što zbog u razvijenim zemljama problema naprosto velikih gradskih područja ili izoliranih, udaljenih i rijetko naseljenih područja (Koprić, 2021).

Kako se svi javni poslovi u načelu dijele na lokalne i središnje, postoji nekoliko temeljnih europskih tradicija određivanja lokalnih poslova - francuska, britanska i germanska (srednjoeuropska). U Francuskoj tradiciji određivanja lokalnih poslova vlada monistička formulacija, odnosno ne postoji dvodioba poslova lokalnih jedinica na vlastite i prenesene; svi poslovi koji su lokalnim jedinicama povjereni od strane države postaju dijelom njihovog djelokruga. Poslovi državne uprave koji se obavljaju lokalno, obavljaju se kroz dekoncentrirane

područne upravne jedinice. Britanska tradicija karakteristična je po tome što ne postoje podjele na državne i lokalne poslove, te prema tome, niti podjela na vlastite i prenesene. Zbog doktrine *ultra vires*, odnosno koncepcije suverenosti Parlamenta, svim središnjim i lokalnim organima je za svaku akciju potrebno utemeljenje u aktu Parlamenta te s time lokalne vlasti nemaju nikakva prava ni obveze osim onih dodijeljenih od Parlamenta. Također, lokalne jedinice nemaju pravnu osobnost, već to svojstvo imaju predstavnička tijela građana u formi samoupravnog udruženja (*municipal corporation*). Germanska, odnosno srednjoeuropska tradicija specifična je po snažnom dualizmu između državne uprave i teritorijalne samouprave u obliku razlikovanja između jednostrukog i dvostrukog upravnog kolosijeka. Kod jednostrukog kolosijeka razlikuju se vlastiti i preneseni poslovi lokalnih jedinica a u cjelini se svi lokalni poslovi obavljaju putem lokalnih samoupravnih jedinica. U dvostrukom kolosijeku poslovi lokalnog karaktera obavljaju i lokalne samoupravne jedinice i lokalne ekspoziture državnih tijela. Njemačke jedinice, počevši od druge polovice 19. stoljeća prve su počele sa obavljanjem poslova podijeljenih u tri skupine: poslovi koji pripadaju vlastitom djelokrugu a dijele se na dvije skupine, fakultativni samoupravni poslovi, tj. poslovi koje same odrede i obligatorni, poslovi čije obavljanje je određeno obveznim od države (kao nastojanje države da se na čitavom teritoriju osigura minimum javnih službi), te lokalni elementi poslova državne uprave (preneseni djelokrug). Obzirom da su hrvatski krajevi dugo vremena bili dio Austro-Ugarske Monarhije, germanska doktrina određivanja lokalnih poslova prisutna je u hrvatskoj pravnoj regulaciji (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014).

Nadalje, Koprić navodi dvije temeljne skupine svih lokalnih službi u Europi. Prva skupina naziva se službama od općeg ekonomskog interesa prema suvremenom koncepcijskom okviru za javne službe Europske unije (dalje u tekstu: EU) a sastoji se od komunalnih i njima sličnih službi, javnih službi industrijske i komercijalne naravi, službi nužnih za život (opskrba vodom, kanalizacija, zbrinjavanje otpada i otpadnih voda, javni prijevoz, opskrba toplinskom i električnom energijom, plinom i druge). Druga skupina naziva se socijalnim službama od općeg interesa i na nju se većinom primjenjuje pravni okvir za socijalne službe od općeg interesa EU, a ubrajaju se osobne socijalne i zdravstvene službe (zdravstvena skrb, skrb za djecu, starije i nemoćne, socijalno stanovanje, obrazovanje i druge). Takvo pravno uređenje na razini EU, međutim, ne onemogućuje zemlje članice da omoguće naplatu usluga i privatno pružanje istih (Koprić, 2021, str. 4).

Postoji nekoliko organizacijsko-institucionalnih aranžmana kojima se lokalne jedinice mogu poslužiti pri obavljanju lokalne javne službe. Jedan od njih je pružanje usluga putem

svojih vlastitih upravnih tijela ili putem vlastitih pogona koji nemaju pravnu osobnost. Također, lokalne vlasti mogu pružati javne usluge putem posebno osnovanih ustanova koje djeluju kao neprofitne pravne osobe a koje se mogu osnivati samostalno ili zajedno sa nekoliko lokalnih jedinica. Sljedeći stupanj je osnivanje posebnog trgovačkog društva koje se također može osnovati samostalno ili zajedno sa drugim lokalnim jedinicama, koje tada djeluje po režimu privatnog prava. Koncesioniranje lokalnih javnih usluga također je jedan od, pogotovo u Europi starijih i zastupljenijih oblika pružanja lokalnih javnih usluga. Osim navedenih oblika, u zadnjih nekoliko desetljeća, porasla je popularnost javno-privatnog partnerstva te ugovaranje s privatnim subjektima i organizacijama civilnog društva, a sve u svrhu pružanja lokalnih javnih usluga. Na kraju, moguće je i potpuno prepuštanje obavljanja lokalne javne službe kroz punu privatizaciju, odnosno prodaju pružatelja neke javne usluge koji je dotad bio u javnom vlasništvu (Koprić, 2021, str. 4).

2.2.Suvremeni trendovi

Između navedenih oblika pružanja lokalnih javnih usluga, Bel i Gradus kao suvremene trendove izdvajaju te analiziraju dosadašnje učinke privatizacije, remunicipalizacije, ugovaranja obavljanja usluge sa vanjskim pružateljima (*contracting-out*) te zajedničkog obavljanja lokalnih javnih usluga od strane dviju ili više lokalnih jedinica (*inter-municipal cooperation*) (dalje u tekstu: IMC). Iako je privatizacija lokalnih javnih usluga u većini zemalja u implementaciji već nekoliko desetljeća, i dalje je prisutna kao suvremeni trend. Tako navode da dosadašnji učinci privatizacije lokalnih javnih usluga nisu polučili željene rezultate, prvenstveno zbog varijabilnih transakcijskih troškova izazvanih razlikama u nadzoru nad osobno pružanom i privatiziranom javnom uslugom, te postupnim guranjem konkurencije sa tržišta, to jest, smanjivanjem broja privatnih pružatelja na nekom području. Osim toga, navode da privatizacija javnih usluga dovodi bogatije lokalne jedinice u bolji položaj naspram onih sa slabijem financijskim stanjem, te da bi višerazinska rješenja bila primjereniji odgovor umjesto primjene samo jednog rješenja (Bel & Gradus, 2018).

Dodatno, vezano uz smanjivanje broja privatnih pružatelja usluga je remunicipalizacija, vraćanje obavljanja javnih usluga pod okrilje lokalnih jedinica, fenomen koji se posebno proširio zadnjih godina. Na primjeru studije nizozemskog zbrinjavanja otpada između 1999. i 2014. vidljiv je skok u obrnutoj privatizaciji nad privatizacijom, gdje je gotovo pola lokalnih

jedinica vratilo obavljanje lokalne javne službe u svoje vlasništvo (Gradus i Budding, u Bel & Gradus, 2018).

Trend također suprotan privatizaciji jest IMC, odnosno udruženo obavljanje lokalnih javnih usluga od strane dvije ili više lokalnih jedinica. IMC bi teoretski trebao poboljšati učinkovitost obavljanja javnih usluga ukoliko se primjenjuju ekonomije razmjera, odnosno okrupnjavanje poslova (Bel & Gradus, 2018). Autori, na primjeru studije slučaja suradnje lokalnih jedinica njemačke savezne države Hessen na uslugama odvodnje otpadnih voda analiziraju učinkovitost takve vrste suradnje, te dolaze do zaključka da veću korist od IMC-a imaju manje jedinice, dok su, većinom veće jedinice koje obavljaju usluge odvodnje otpadnih voda za druge manje učinkovite. Također, obzirom da su u ovoj grupi lokalnih jedinica, osim same suradnje, odnosno obavljanja usluge putem vlastitog pogona, neke jedinice uključile i privatne subjekte u obavljanje usluge odvodnje otpadnih voda, autori zaključuju da su takve jedinice bile učinkovitije negoli jedinice koje su same vršile usluge (za sebe i druge jedinice) (Blaeschke i Haug, u Bel & Gradus, 2018). Vezano za učinkovitost IMC-a, javljaju se neka pitanja i oko zajedničkih poduzeća u vlasništvu jedinica koja udruženo obavljaju neku lokalnu javnu službu. Takva poduzeća, čije korištenje je u porastu, omogućuju opsežnu suradnju između različitih lokalnih vlasti ali imaju i korporativni status neovisan o tržištu te vlasništvo u obliku dozvola. Navodi se da su često su i mnogo učinkovitije od lokalne administracije. U zemljama poput Nizozemske, moguće je podvući crtu razlike između IMC-a i takvih poduzeća, gdje se IMC smatra javnim a poduzeća privatnim subjektima, te često djeluju po privatnom, trgovačkom pravu, a njihovi menadžeri uživaju veću slobodu u odlučivanju (Voom, Van Genugten i Van Thiel, u Bel & Gradus, 2018). Slična situacija vidljiva je u hrvatskom Zakonu o komunalnom gospodarstvu (NN 68/2018, 110/2018, 32/2020) u kojem je člankom 33., između ostalog, lokalnim jedinicama omogućeno obavljanje komunalnih djelatnosti na način da jedna ili više jedinica lokalne samouprave zajedno mogu osnovati posebno trgovačko društvo. Zaključno, propisano je da tako osnovano trgovačko društvo djeluje po propisima o trgovačkim društvima, odnosno privatnom pravu.

3. KOMPARATIVNI PREGLED MODELA OBAVLJANJA LOKALNIH JAVNIH SLUŽBI – AUSTRIJA, ČEŠKA I SLOVENIJA

U nastavku će se prikazati komparativni pregled modela obavljanja lokalnih javnih službi u tri zemlje kontinentalnoeuropske upravne tradicije – Austrije, Češke i Slovenije, počevši od povijesnog pregleda do suvremenih trendova u modelima svake od zemalja. Ove tri zemlje odabrane su iz specifičnih razloga – Austrija s obzirom na zajedničku upravnu tradiciju odnosno germanski model uređenja lokalne samouprave, prema kojemu se zahvaljujući ustavnim promjenama od 2001. godine orijentira i Hrvatska (Koprić, 2018). Češka i Slovenija odabrane su s obzirom na bivše socijalističko uređenje i naslijeđe, Češka kao nekadašnja socijalistička republika Čehoslovačka, a Slovenija kao bivša pripadnica SFRJ koja s Hrvatskom dijeli nekoliko desetljeća zajedničkog uređenja lokalne samouprave i modela obavljanja lokalnih javnih službi. Posebice je zanimljiva usporedba sadašnjih modaliteta lokalnih javnih službi na relaciji Češka – Slovenija i Hrvatska te njihov različit pristup privatizaciji i količini utjecaja javnog (privatnog) sektora.

3.1. Austrija

3.1.1. Povijesni pregled i tendencije razvoja

Nakon kraja Drugog svjetskog rata, javno vlasništvo je postalo zajednička značajka postratne Europe, a Austrija je u tom polju preuzela vodeću poziciju među zapadnim zemljama. Početak nacionalizacije poduzeća potječe 1946. i 1947. godine sa usvajanjem dvaju zakona o nacionalizaciji (*Verstaatlichtengesetze*). Motivacija za takvo djelovanje nije bila političke ili ideološke prirode već posljedica rata – tijekom razdoblja ograničenog austrijskog suvereniteta pokušalo se zaštititi imovinu prijašnjih njemačkih poduzeća od Savezničke eksproprijacije: naime, tijekom rata mnoge austrijska poduzeća bila su u vlasništvu nacističke Njemačke, a neka su i osnovana od iste. Također, austrijsko tržište kapitala je kao posljedica rata bilo veoma nerazvijeno te je postojao ozbiljan nedostatak velikih privatnih kompanija, zbog čega je država preuzela ulogu važnog strateškog investitora. Tako su državna poduzeća dominirala teškom industrijom poput industrije metala, čelika, aluminijske i ugljena, nafte, energenata i kemikalija, bankarskim sektorom, komunalnim javnim službama, javnim transportom, željeznicama i autocestama, poštom i telekomunikacijama (Gütermann, 2010) sve do sredine 1980-ih, kada je započela era privatizacije koja je u usporedbi sa ostalim zemljama zapadne Europe nastupila kasnije i u mnogo slabijoj mjeri, posebice na lokalnoj razini, te mnoga područja lokalnih javnih

službi nikad nisu privatizirana. Pod utjecajem tada popularne neoliberalne ideologije, vlada kancelara Franza Vranitzkya je kasnih 1980-ih i 1990-ih privatizirala većinom industrijske kompanije u vlasništvu savezne vlasti, dok je vlada saveznog kancelara Wolfganga Bowla ranih 2000-ih privatizirala 152 industrijska subjekta, kao i neke iz uslužnog sektora, poput pošte i Telekom Austria. Za razliku od savezne razine i drugih europskih zapadnih zemalja, lokalne vlasti Austrije nisu privatizirale svoju imovinu u tolikoj mjeri. Tako su se primjerice, u 2013. godini samo 92 austrijske općine opskrbljivale vodom preko (djelomično) privatiziranih poduzeća (Terzic, 2018).

Povijesno, lokalne javne usluge u Austriji prvotno su pružale državna poduzeća. Tokom vremena pojavilo se pitanje dopuštenosti državne aktivnosti u području ekonomskih aktivnosti lokalne zajednice nakon čega su nastale općinske komunalne službe (*Stadtwerke*), kao organizacijski dio općinske uprave koje su postavile gospodarski temelj općinske autonomije. Daljnji razvoj gospodarskih aktivnosti općina doveo je do stvaranja novih vrsta subjekata obavljanja lokalnih javnih usluga u obliku nezavisnih poduzeća koja su djelovala po privatnom pravu ili vlastitih pogona integriranih u općinu, koji ne posjeduju pravnu osobnost. Vlastiti pogoni, međutim, imali su svoju organizacijsku strukturu i upravu, odvojenu od lokalne vlasti. Osim ova dva oblika, za obavljanje lokalnih javnih usluga osnivale su se i javne ustanove sa vlastitom pravnom osobnošću, posebna općinska trgovačka društva koja (i danas) djeluju po privatnom pravu te dodjela ugovora u postupcima javnih natječaja, na koje je posebno utjecalo pravo EU (Pürgy, 2009).

U Austriji su danas općine glavni nosioci zadaća obavljanja lokalnih javnih usluga, poput opskrbe energijom, odvodnje otpadnih voda, zbrinjavanja otpada, kontrole javnog prometa i slično. Pri tome su obvezane ustavnim načelima jednakosti, razmjernosti i učinkovitosti te načelom neprofitnosti, odnosno pravilom da je sve prihode koje ostvari od pružanja takvih usluga jedinica obvezna utrošiti na daljnje obavljanje i unapređivanje tih usluga (Gamper, 2012). Važna uloga austrijskih općina u javnom životu potječe još iz 1849. godine kada su slobodne općine proglašene temeljem slobodne države stvorene revolucijom u tadašnjem Austrijskom carstvu u ožujku 1848. godine, te im je dana sloboda u međusobnoj suradnji, kako u autonomnim, tako i u delegiranim nadležnostima (Kiefer & Schausberger, 2007).

Također, Savezni ustav priznao je funkcionalnu podjelu zadaća i ovlasti između savezne vlasti, pokrajina i općina te ustavnim amandmanom iz 1962. godine i ustavima pokrajina ustanovio

načelo supsidijarnosti, čime je ojačana autonomija općina. Tako nadležnost općine obuhvaća sve ono što se većinom ili isključivo tiče lokalne zajednice, a što lokalna zajednica može obaviti sama. O snažnom položaju lokalne zajednice u obavljanju lokalnih javnih službi govori i činjenica da postoje Austrijska udruga općina (*Österreichischer Gemeindebund*) i Austrijska udruga gradova – (*Österreichischer Städtebund*) koje brinu i zastupaju interese svojih članica pred saveznom vlašću i pokrajinama, a svoje djelovanje temelje na priznanju u saveznom ustavu (Kiefer & Schausberger, 2007).

Člankom 2. austrijskog Saveznog ustavnog zakona¹ (*Bundes-Verfassungsgesetz*) Austrija je ustanovljena kao savezna država koja se sastoji od devet konstitutivnih pokrajina (*Länder*): Gradišće (Burgenland), Koruška (Kärnten), Donja Austrija (Niederösterreich), Salzburg, Štajerska (Steiermark), Tirol, Gornja Austrija (Oberösterreich), Beč (Wien) i Voralberg, a svaka pokrajina sastoji se od općina (*Gemeinden*). Svih 2.093² većinom vrlo malih (ispod 10.000 stanovnika) općina su ustanovljene kao administrativne jedinice te uživaju autonomnu samoupravu, a čine najnižu teritorijalnu razinu. Općine se također dijele na lokalne okruge koji ne čine neovisne cjeline. Glavni grad Beč, međutim, uživa poseban status i pokrajine i općine te se sastoji od 23 lokalna okruga koja imaju lokalne skupštine sa svojim vlastitim nadležnostima (Gamper, 2012, str. 24-25). Općine nemaju zakonodavne ni sudske ovlasti, iako mogu donositi uredbe u skladu sa svojim zadaćama koje su im dodijeljene supsidijarno, a proizlaze iz djelokruga savezne vlasti ili pokrajina, te su tako integrirane u državu i smatraju se kvalificiranim oblikom decentralizirane državne uprave. Tako općine osim vlastitog djelokruga imaju i preneseni djelokrug koji obuhvaća sve one poslove koje obavljaju u skladu sa saveznim zakonima te zakonima pokrajina te tada ne nastupaju kao pravne osobe, već kao upravni kotar. U samoupravnom smislu, u skladu s člankom 118. stavak 2. Saveznog ustavnog zakona, vlastito područje djelovanja općina uključuje sva pitanja koja su u isključivom ili prevladavajućem interesu lokalne zajednice te su prikladna za rješavanje unutar njenih granica (Pürgy, 2009).

Austrijske općine Saveznim ustavnim zakonom definirane su kao samostalna gospodarska tijela te imaju pravo, u granicama saveznih i pokrajinskih zakona, stjecati, posjedovati i raspolagati imovinom svih vrsta, kao i samostalno upravljati trgovačkim društvima i svojim proračunom te naplaćivati poreze, čime se, između ostalog, utvrđuje pravo na gospodarsku

¹ Dostupno na https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

² Statistics Austria. Stanje na dan 27.7.2022.

<https://www.statistik.at/en/services/tools/services/regional-information/regional-divisions> (27.7.2022.)

aktivnost. Gospodarska aktivnost općina razlikuje uslužnu i komercijalnu djelatnost – uslužna služi za zadovoljenje potreba lokalne zajednice, dok komercijalna ima za svrhu stjecanje dobiti. Sloboda komercijalne djelatnosti ograničena je, prema prevladavajućoj doktrini, na ona pitanja koja u isključivom ili pretežnom interesu lokalne zajednice a kojima je prikladno da upravlja sama zajednica, te poštivanjem načela jednakosti, kao i načela prihvatljivosti cijene komunalnih usluga, između ostalih (Pürgy, 2009).

Zadnjih nekoliko desetljeća ističe se upotreba javno-privatnog partnerstva, modela inspiriranog doktrinom novog javnom menadžmenta. Posebice se primjenjivao u području zdravstva i skrbi (bolnice) čiji projekti zahtijevaju visoke infrastrukturne troškove, a putem kojeg javni sektor ima pristup privatnom kapitalu i menadžerskom znanju. U osnovi, u Austriji postoje tri modela javno-privatnog partnerstva: model suradnje, u kojem javni i privatni partner osnivaju zajedničko trgovačko društvo, što se u teoriji naziva javno-privatnim partnerstvom u užem smislu; upravljački model u kojem općina sklapa dugoročni ugovor sa privatnim partnerom koji gradi i potom upravlja izgrađenim objektom – javni partner zauzvrat plaća naknadu a privatni ima pravo za svoje ime i račun upravljati ostvarenom dobiti od objekta ili dozvoliti trećim stranama korištenje objekta (poput bazena ili stadiona). Treći model je koncesijski model u kojem privatni partner preuzima sve ekonomske rizike te se financira direktno od korisnika objekta ili usluge. Mana ovog modela jest da javni partner često nema utjecaja na određivanje cijene usluga korisnicima (Pürgy, 2009).

3.1.2. Suvremeni trendovi u austrijskom modelu lokalnih javnih službi

Uz prethodno navedene modele, u Austriji se u novije vrijeme posebno izdvaja IMC, odnosno udruženja općina, koja svoj temelj imaju u članku 116a. Saveznog ustavnog zakona, a prema kojemu općine mogu ugovorom formirati svoja udruženja kako bi mogla obavljati zadaće, to jest, lokalne poslove iz svojih nadležnosti (Pürgy, 2009). Ugovori između općina moraju biti odobreni propisom od strane nadzornog tijela. Predmeti ugovora mogu biti javnopravne ili privatnopravne prirode, no ukoliko se privatnopravni poslovi prenose drugim subjektima, potrebno je posebno odobrenje nadzornog tijela radi utvrđivanja interesa uključenih općina, odnosno razloga svrsishodnosti, ekonomičnosti i učinkovitosti. Udruženje općina ovlašteno je osnivati trgovačka društva, čime se između ostalog, prevladava ograničena financijska sposobnost pojedinih općina, a osobito je važno u financijski zahtjevnim područjima poput odvodnje otpadnih voda, kanalizacije i zbrinjavanja otpada. Ostali primjeri udruživanja općina uključuju dječje vrtiće, bolnice, održavanje škola, održavanje cesta i službe

spašavanja. U Austriji se od 2010. godine u sklopu promoviranja urbanih regija posebno pojačala kooperacija između općina u obliku IMC-a, obzirom na svjesnost o malenim razmjerima njihovih komunalnih struktura te ovisnosti o konsenzusu sa susjednim zajednicama o prostornom razvoju (Schorn & Priebes, 2021). Posljedično tome, uočava se trend obveznog propisivanja udruživanja općina, posebice u području komunalnih djelatnosti. Osim navedenog oblika udruživanja općina, također su mogući i drugi oblici suradnje, poput upravljačke zajednice, koja za razliku od udruženja općina ne djeluje u svoje ime, nego u ime općina koje ju čine, a ovisno o pravnom uređenju, može ili ne mora imati pravnu osobnost (Pürgy, 2009).

Trend koji u zadnje vrijeme popularan, a vezuje se na prethodne privatizacije lokalnih pružatelja javnih usluga, jest (re)municipalizacija. Iako u Austriji privatizacija na lokalnoj razini nikad nije zaživjela u tolikoj mjeri kao u drugim zemljama, postoje slučajevi vraćanja lokalnih javnih usluga u vlasništvo lokalnih jedinica ili uzimanja dotada privatnih subjekata pod njihovu kontrolu, kao što je primjer municipalizacije skijališta Forsteralm u općini Gafrenz u Gornjoj Austriji. Skijalište je prvotno osnovao Franz Forster 1979. godine te je bilo operabilno do 2016. kada mu se zdravstveno stanje pogoršalo. Obzirom da je skijalište igralo važnu ulogu u turističkoj promociji područja, obližnjoj hotelskoj industriji, kao i zbog želje za očuvanjem sezonskih radnih mjesta, gradske vlasti prvotno su tražile privatnog poduzetnika koji bi preuzeo skijalište. Kako takva solucija nije urodila plodom, gradske vlasti odlučile su se na municipalizaciju skijališta, koja je, obzirom na granični položaj skijališta, zahtijevala kooperaciju nekoliko lokalnih vlasti. Konačno, 2016. godine četiri općine Donje Austrije i četiri Gornje Austrije otkupile su skijalište, koje je sada pod upravom zajedničke podružnice 12 općina, Ennstal-Ybbstal Infrastructure GmbH (Terzic, 2018).

Zaključno, bitno je spomenuti i utjecaj zakonodavstva EU na uređenje oblika obavljanja javnih službi u Austriji. Europski pravni okvir značajno je suzio instrumente kojima se općina može poslužiti pri pružanju javnih usluga i promijenio uvjete njihova pružanja, tako da je prijašnji monopolistički položaj općinskih komunalnih službi onemogućen te sada podvrgnut, barem do određene mjere, tržišnom natjecanju u vidu liberalizacije i uklanjanju isključivih prava. U praksi je europsko pravo imalo izravan utjecaj najviše na području javne nabave, gdje osobito manje općine imaju najviše problema sa usuglašavanjem sa strogim europskim pravilima o javnoj nabavi, ponajviše zbog nedostatka adekvatnog administrativnog aparata i tehničkih resursa (Pürgy, 2009).

3.2. Češka

3.2.1. Povijesni pregled i tendencije razvoja

Češke lokalne javne službe su tijekom socijalističkog perioda bile dijelom takozvanog „lokalnog gospodarstva“, a lokalne usluge pružali su „nacionalni odbori“ u skladu s univerzalno definiranim pravnim pravilima za sve službe. Službe su se dijelom financirale iz državnog proračuna, a dijelom iz naplaćenih naknada (Nemec, Soukopova, & Mikusova Merickova, 2016). U socijalističkom periodu lokalne javne službe bile su podijeljene na dvije grupe – komunalne službe (materijalne usluge) koje su pripadale lokalnom gospodarstvu, te socijalne službe (nematerijalne usluge), a obje vrste bile su odgovornost ili lokalnih, ili okružnih ili regionalnih nacionalnih odbora, dok je uloga ministarstava bila marginalna. Struktura lokalnog gospodarstva bila je višeslojna te se sastojala od malog broja samozaposlenih osoba, većinom obrtnika kojima je bilo dopušteno osnivati privatna poduzeća putem kojih su pružali lokalne usluge, poput raznih obrta, popravaka, osobnih usluga itd.; lokalnih tijela (vlastitih pogona) koja su direktno i nenaplatno pružala javne usluge, a bila su u vlasništvu države; lokalnih tijela (također bez pravne osobnosti) za proizvodnju dobara; organizacija za proizvodnju dobara i pružanja javnih usluga, koja su imala pravnu osobnost i (ograničen) proračun kojeg je subvencionirao relevantni nacionalni odbor te su djelomično naplaćivale usluge; lokalna poduzeća sa pravnom osobnošću i financijskom neovisnošću; i na kraju, stambena tijela i poduzeća za recikliranje – specijalizirana lokalna poduzeća sa punom financijskom neovisnošću (Nemec & Soukopová, 2016).

Neke od javnih usluga ipak su bile centralno organizirane u granskim ministarstvima, kao što su opskrba vodom i energentima, iz primarno ideoloških razloga – ta područja smatrala su se proizvodnim industrijama, dok su ostale službe pripadale u neproduktivnu sferu (Nemec & Soukopová, 2016).

Raspadom socijalističkog sistema započetog tzv. „Baršunastom revolucijom“ 1989. godine započinju reforme u sustavu javne uprave, te se 1990. godine uspostavljaju strukture lokalne samouprave, a strukture regionalne samouprave uspostavljaju se tek 2000. godine (Nemec & Soukopová, 2016). 2016. godine u Češkoj je bilo 14 regija, podijeljenih na 6.258 općina, koje se sastoje od općina, gradova i 25 statutarnih gradova (kojima je taj status

dodijeljen posebnim aktom parlamenta)³. Lokalnim vlastima, kao i austrijskim, dodijeljen je preneseni i samoupravni djelokrug unutar kojeg mogu donositi pravne akte, odlučivati o svom proračunu i posjedovati imovinu.

Nakon 1990. godine ukinut je državni monopol nad svim vrstama društvenih usluga, što je otvorilo put transformaciji sistema u tri smjera: prvo, prijenosu objekata i postrojenja u prijašnjem vlasništvu nacionalnih odbora općinama i kasnije regijama, drugo, privatizaciji i korporatizaciji, poput privatizacije primarne i sekundarne razine zdravstvenih usluga, kao i privatizacije i korporatizacije bolnica; treće, stvaranju novih privatnih profitnih i neprofitnih pružatelja javnih usluga (npr. crkvene organizacije) (Nemec & Soukopová, 2016).

3.2.2. *Suvremeni trendovi u češkom modelu lokalnih javnih službi*

Danas općine obavljaju širok spektar lokalnih javnih službi, što uključuje policiju te vatrogastvo, lokalni javni prijevoz, gradnju i održavanje javnog prostora, lokalnih cesta i parkirališta, zelenih površina, javnih građevina, održavanje javne rasvjete i javnih tržnica, groblja, održavanje lokalnih bunara i izvora vode, pružaju usluge dječjih vrtića i osnovnoškolskog obrazovanja (Nemec & Soukopová, 2016), međutim, oblici njihovog pružanja veoma su neujednačeni, ovisno o tome radi li se o većim ili manjim lokalnim jedinicama. S jedne strane, vanjsko ugovaranje (*contracting-out*) pružanja lokalnih javnih usluga je dominantni oblik u većim lokalnim jedinicama, bilo to ugovaranje s neprofitnim organizacijama, privatnim subjektima ili drugim javnim organizacijama (poduzećima u većinski javnom vlasništvu) na području usluga zbrinjavanja otpada, komunikacija, održavanja javne rasvjete i odvodnje otpadnih voda (Halásková, 2014). Pružanje lokalnih javnih usluga putem vanjskog ugovaranja s drugim javnim organizacijama odvija se putem poduzeća u većinski javnom vlasništvu, to jest općinskih trgovačkih poduzeća, u kojem općina i/ili administrativna regija drži više od 50 posto vlasničkog udjela, a dijele se na dvije opće grupe: poduzeća koja posluju na kompetitivnom tržištu - cilj im je profit i zarada dodatnih sredstava za račun općine te druga grupa – zasebne pravne osobe kojima je cilj pružanje lokalnih javnih usluga koje pripadaju u domenu općina. U četiri područja (održavanje cesta, održavanje javne rasvjete, održavanje javnih i zelenih površina te zbrinjavanja otpada) općinska trgovačka poduzeća na tržištu drže udio viši od 25 posto (Pavel, 2006).

³ OECD. Country profiles: regional facts and figures.

Dostupno na: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Czech-Republic.pdf>

Moguća objašnjenja za visoke razine vanjskog ugovaranja pronalaze se u privatizaciji prijašnjih javnih komunalnih poduzeća, koja i dalje imaju monopol na tržištu. Također, za područja javnih usluga koja zahtijevaju velike kapitalne investicije poput zbrinjavanja otpada vanjski pružatelji predstavljaju efikasniji način, a osim tehničkih razloga ulogu igraju i politički interesi, neformalni odnosi i siva ekonomija (Halásková, 2014). Za vanjsko ugovaranje u Češkoj specifično je što tip vlasništva vanjskih ugovaratelja ne igra bitnu ulogu pri odabiru pružatelja – cijena obavljanja usluge za općinsko trgovačko poduzeće i poduzeće u privatnom vlasništvu biti će približno ista (Pavel, 2006).

S druge strane, na temelju istraživanja J. Pavela (2006) o pružanju lokalnih javnih usluga iz četiri područja (održavanje cesta, održavanje javne rasvjete, održavanje javnih i zelenih površina te zbrinjavanja otpada) autor je zaključio da manje općine češće pružaju navedene lokalne usluge izravno, izuzev usluge zbrinjavanja otpada, gdje se preferira ugovaranje s vanjskim subjektima. U odgovoru na pitanje zašto manje općine preferiraju izravno pružati lokalne usluge, autor pretpostavlja nedostatan upravni kapacitet koji bi mogao učinkovito nadzirati vanjske subjekte i osiguravati visoku kvalitetu usluga (Pavel, 2006).

Visoka varijabilnost oblika pružanja javnih usluga vidljiva je na primjerima konkretnih sektora, poput opskrbe energentima, gdje je niska razina utjecaja i slobode lokalne razine. Opskrba strujom i plinom regulirana je na državnoj razini, a odvija se kroz kompetitivnu između nekolicine dobavljača na liberaliziranom kvazi-tržištu koji imaju pravo koristiti distribucijsku mrežu i natjecati se u cijenama i kvaliteti usluge. Glavni opskrbljivač je ČEZ⁴, dionička tvrtka u državnom vlasništvu sa minornim privatnim udjelom. Grijanje je jedini dio sektora opskrbe energentima koji je decentraliziran te su usluge grijanja u rukama općinskih trgovačkih poduzeća (Nemec & Soukopová, 2016).

Opskrba vodom i kanalizacija baziraju se na javnom vlasništvu i vanjskom ugovaranju, a struktura njihova pružanja je dosta komplicirana te se temelji na četiri osnovna modela: najraširenijem modelu, *vanjskom ugovaranju* – vodna infrastruktura je i dalje u javnom vlasništvu; *miješanom modelu*: vodnom infrastrukturom upravljaju javno-privatne kompanije (primjenjuje se u 18 posto slučajeva); opskrba vodom od strane *lokalnih trgovačkih poduzeća*: javni sektor jedini je vlasnik trgovačkog poduzeća kao i vodne infrastrukture (oko 2 posto

⁴ ČEZ. <https://www.cez.cz/>

slučajeva); *izravno pružanje usluga*: općine same pružaju usluge (1 posto slučajeva) (Nemec & Soukopová, 2016).

U sektoru socijalnih službi varijabilnost je još veća: primjerice, kod skrbi za starije osobe denacionalizacija je još uvijek ranim fazama, a pravni okvir diskriminira pružatelje iz privatnog sektora, koji su uključeni u malom opsegu. Većinu usluga, poput domova za starije osobe, pružaju javne vlasti. S druge strane, zdravstvo je značajno denacionalizirano. Općine i regije odgovorne su za održavanje mreže pružatelja zdravstvenih usluga te licenciranje i nadzor nad istima, a kao što je prethodno navedeno, primarno i sekundarno zdravstvo je gotovo potpuno privatizirano te su mnoge regionalne bolnice pretvorene u neprofitne, nedržavne ustanove. Mješavina privatnih i javnih pružatelja vidljiva je posebice u polju obrazovanja na svim razinama, iako su trenutno javni pružatelji najzastupljeniji. Općine su odgovorne za osnovno obrazovanje (dječji vrtići i osnovne škole), koje čini najveći dio njihovih rashoda, a škole se financiraju na način da se sredstva dijele prema broju učenika. Privatne škole mogu naplaćivati školarine, no također se mogu prijavljivati za subvencije. Srednjoškolsko obrazovanje odgovornost je regija a financiranje se odvija na isti način kao i kod osnovnog obrazovanja. Visokoškolsko obrazovanje (sveučilišta) je u domeni ministarstva a pružaju ga besplatno javna sveučilišta: financira se iz državnog proračuna, također putem formule temeljene na broju studenata te istraživačkog učinka institucije. Također postoje i privatne visoke škole koje naplaćuju školarine te se mogu prijavljivati za subvencije (Nemec & Soukopová, 2016).

Zadnjih godina neke općine prebacile su se sa izravnog pružanja lokalnih javnih usluga na ugovorno obavljanje sa privatnim sektorom ili obrnuto (obično iz razloga što privatni pružatelji nisu ispunili kriterije kvalitete). Odluke o najboljem obliku pružanja lokalnih javnih usluga u najvećoj mjeri nisu utemeljene na konkretnim dokazima. Iz svega navedenog, danas je vidljivo miješanje i neujednačenost oko oblika pružanja javnih usluga. Sustav je nakon raspada socijalističkog sistema uvelike decentraliziran, no veoma fragmentiran i različit u različitim sektorima, a lokalni političari nemaju dugoročnu viziju razvoja pružanja lokalnih javnih službi (Nemec & Soukopová, 2016).

3.3. Slovenija

3.3.1. Povijesni pregled i tendencije razvoja

Obzirom da je Slovenija, kao i Hrvatska, nakon kraja Drugog svjetskog rata bila u sastavu tadašnje Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (dalje u tekstu: SFRJ), sljedeći povijesni pregled modela obavljanja lokalnih javnih službi u Sloveniji primjenjuje se i na pregled hrvatske povijesti lokalnih javnih službi (do 1990. godine), koji slijedi u sljedećem poglavlju.

Općenito, kao i u ostalim europskim zemljama nakon Drugog svjetskog rata, i u SFRJ su prvotno javne (lokalne) službe bile u domeni države i poduzećima u državnom vlasništvu. Uvjeti za institucionalizaciju javnih službi u SFRJ stvorili su se 1950. godine usvajanjem Temelnog zakona o upravljanju poduzećima, nakon čega su Ustavnim zakonom o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti od 14. siječnja 1953.⁵ (tada još pod nazivom Federativna Narodna Republika Jugoslavija, FNRJ) usvojenim 1953. godine institucionalizirane javne službe iz područja obrazovanja, kulture i društvenih poslova. Veliki značaj tog ustavnog zakona ogledao se i u činjenici da su općine mogle enumeracijom popisati svoje komunalne aktivnosti. Nedugo nakon toga, zasebnim federalnim i republičkim zakonima omogućena je uspostava javnih usluga za područja trgovinskog i putničkog transporta, poštansko-telekomunikacijskih usluga, komunalnih i radiodifuznih aktivnosti, transporta, proizvodnje i distribucije električne energije, usluga društvenog knjigovodstva i sličnih (Prinčič, 2015). Sve navedene usluge obavljale su takozvane samoupravne interesne zajednice i organizacije udruženog rada (*organizacije združenega dela*): u gospodarskim službama to su bila poduzeća, a u polju društvenih (negospodarskih) javnih službi neovisne ustanove (Pevčin & Rakar, 2015). Međutim, sve radne organizacije, neovisno o kojem sektoru se radi, operirale su po tržišnim principima, što se pokazalo neefikasnim za negospodarske javne službe i time financijski neodrživim za javni proračun koji je za njih izdvajao sredstva. Posljedica stavljanja negospodarskih javnih službi pod režim tržišne orijentacije posebice je postala vidljiva u komunalnim službama, gdje se nauštrb interesa lokalne zajednice naglasak stavljao na profit,

⁵ Vremeplov: Ustavni zakon FNRJ (Povelja društvenog samoupravljanja) – 14. siječnja 1953. Informator. 21.01.2019.

<https://informator.hr/strucni-clanci/vremeplov-ustavni-zakon-fnrj-povelja-drustvenog-samoupravljanja-14-sijecnja-1953>

što je dovelo do smanjenja kvalitete usluga ili čak do neobavljanja usluga uopće (Prinčić, 2015).

Usprkos navedenim nedostacima, sustav nije mijenjan sve do početka 1970-ih godina. Federalni i republički ustavi doneseni 1963. godine ukinuli su institut javnih službi i umjesto toga uveli institut društvenih službi, a 1974. godine i taj institut zamijenjen je institutom *djelatnosti od posebnog društvenog interesa* te prenesen u djelokrug samoupravnih interesnih zajednica. Tako je također je u 1970-ima tretiranje komunalnih djelatnosti unificirano i podijeljeno na dva tipa komunalnih djelatnosti: prva grupa sastojala se od komunalnih aktivnosti individualne potrošnje (opskrba vodom, plinom, toplinskom energijom, odvodnja, čišćenje dimnjaka, gradski prijevoz, održavanje groblja i pogreba) te drugi tip, komunalne aktivnosti opće potrošnje (održavanje čistoće u javnim prostorima gradskih naselja, javni sanitarni objekti, javna rasvjeta, održavanje ulica, trgova i cesta u naseljima, održavanje javnih zelenih površina, gradnja i održavanje javnih igrališta, održavanje javnih tržnica i groblja, krematorij, upravljanje lukama i pristaništima). Komunalne aktivnosti individualne potrošnje financirale su se preko cijena usluga koje su određivale općinske skupštine ili unaprijed formirala federacija, a komunalne aktivnosti opće potrošnje financirane su preko općinskih proračuna i naknada za upravljanje komunalnim objektima. Iako se takav sustav zbog nedovoljne ekonomske aktivnosti socijalističkog uređenja pokazao neefikasnim i neodrživim, lokalna politika zadržala je svoj utjecaj na razvoj djelatnosti od posebnog društvenog interesa (Prinčić, 2015). U 1980-ima je došlo do značajnog porasta javno-privatnog partnerstva u izgradnji javne infrastrukture i pružanju javnih usluga. Motivi za ovakav pristup prvenstveno su proizašli iz ekonomskih razloga, financijskog ograničenja državnih i lokalnih proračuna, kao i razvoja tehnologije, te se dogodio pomak od tradicionalnog načina obavljanja javnih službi k novim, alternativnim aranžmanima, iako i dalje u okviru specifičnog uređenja socijalističkog samoupravljanja kakvo je postojalo u tadašnjoj državi (Grafenauer & Klarić, 2011).

Odcjepljenjem od SFRJ 1991. godine Slovenija se formirala kao unitarna država sa 210 (Grafenauer & Klarić, 2011) općina (*občina*) kao jednostupanjskom razinom lokalne samouprave, koje su do 1994. godine obavljale uglavnom upravne poslove iz državne domene, dok je lokalna samouprava u europskom smislu postojala u njihovim užim dijelovima, takozvanim lokalnim zajednicama (*krajevne skupnosti*) (Vlaj, Grafenauer i Brezovnik, u Pevčin & Rakar, 2015). Reformom lokalne samouprave koja je započela usvajanjem novog

Ustava⁶, lokalnim jedinicama (općinama) ustanovljena je nadležnost za lokalne poslove koje mogu samostalno regulirati, a koji utječu isključivo na stanovnike konkretne općine. Također, država može svoje poslove prebaciti na lokalne jedinice jedino ako za njih osigura i financijska sredstva, te se gradu može dodijeliti status urbane općine, koji kao dio svojih dužnosti obavlja poslove delegirane iz državne jurisdikcije vezane za urbani razvoj. Nadalje, Zakonom o lokalnoj samoupravi⁷ (*Zakon o lokalni samoupravi*) propisane su osnovne dužnosti lokalnih jedinica: regulacija, upravljanje i pružanje lokalnih javnih usluga unutar općinske jurisdikcije, koje lokalna jedinica pruža u skladu sa svojim statutom koji mora biti u skladu sa Zakonom, te zakonom propisanim javnim službama.

Zakonom o javnim službama⁸ (*Zakon o gospodarskih javnih službah*), donesenim 1993. godine ustanovljena je razlika između centralnih i lokalnih javnih službi, te prema ocjeni važnosti obavljanja, obvezne i fakultativne javne službe. Centralne javne službe određuje, regulira i obavlja država putem svojih agencija i službi, dok lokalne pripadaju jurisdikciji lokalnih jedinica. Kako je prethodno navedeno, država može svoje poslove prebaciti na lokalne jedinice uz uvjet financijske potpore za te poslove. Lokalne jedinice neovisne su u odlučivanju jedino u sferi fakultativnih javni službi, obzirom da su obvezne javne službe regulirane zakonom koji osigurava uniformnu provedbu. Cilj takve regulacije je osiguranje minimalnih standarda obavljanja na cijelom državnom teritoriju (Strmečki, 2006).

Prema slovenskoj teoriji i pravnom uređenju, danas postoje dvije kategorije lokalnih javnih službi – gospodarske i društvene. Gospodarske lokalne javne službe uređene su prema EU okviru usluga od općeg gospodarskog interesa (Grafenauer, u Pevčin & Rakar, 2015). Gospodarske javne službe regulirane su sektorskim zakonima u području transporta, energije, komunalnih službi, komunikacija, vodoopskrbe, upravljanja drugim prirodnim resursima, zaštite okoliša i zakonima koji reguliraju druge oblike ekonomske infrastrukture, dok su društvene javne službe također regulirane sektorskim zakonodavstvom u područjima znanosti i obrazovanja, kulture, zdravstva, sporta, socijalnih službi, brige o djeci i nemoćnima (invalidima) te socijalnog osiguranja (Pevčin & Rakar, 2015).

⁶ Ustav Republike Slovenije

<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1#>

⁷ Zakon o lokalni samoupravi

<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO307>

⁸ Zakon o gospodarskih javnih službah

<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO272>

Oblici pružanja lokalnih javnih usluga mogu se također podijeliti na dva tipa – javni i privatizirani (Virant, u Pevčič & Rakar, 2015), a općine lokalne javne usluge mogu pružati putem općinskog upravnog tijela, osnivajući javne ustanove i javna poduzeća, koncesijama ili bilo kojim drugim načinom određenim Zakonom o lokalnoj samoupravi, osim ako drugim zakonom nije eksplicitno propisan oblik obavljanja. Najčešći oblik pružanja lokalnih gospodarskih javnih službi jest putem javnih poduzeća (*javno podjetje*) te se koriste za pružanje jedne ili više usluga većeg opsega ili kada je neka javna služba područje monopola. Javna poduzeća za obavljanje tih službi organizirana su kao dionička društva te službu obavljaju profitno, a smatraju se subjektima trgovačkog prava (Pevčič & Rakar, 2015). Osnivač javnog poduzeća može biti središnja država ili lokalna jedinica te nadzor nad poduzećem osiguravaju putem predstavnika u upravnom ili nadzornom odboru, kao i putem prava na imenovanje direktora (Strmečki, 2006).

Sljedeći najzastupljeniji oblik pružanja lokalnih javnih usluga su koncesije, najčešće u području javnog prijevoza, zbrinjavanja otpada i održavanja groblja i krematorija (Pevčič & Rakar, 2015). Razlozi za koncesioniranje lokalnih javnih usluga su ekonomizacija i racionalizacija (Strmečki, 2006). Treći, relativno rjeđi oblik uključuje obavljanje lokalne javne službe putem vlastitog pogona (*režijski obrat*), obično kada se smatra neprofitabilnim ili iracionalnim osnivati javno poduzeće ili davati u koncesiju usluge koje su malog obujma ili kada nije prikladno za neku vrstu usluge. Veoma rijedak oblik obavljanja gospodarskih lokalnih javnih službi jest putem javne gospodarske ustanove (*javni gospodarski zavod*) koja može ili ne mora imati pravnu osobnost, a primjenjuje se kada se neka javna služba zbog svoje prirode ne može obavljati profitabilno ili profit nije cilj takve službe. Suosnivači takve ustanove mogu biti i druge pravne osobe osim općina, no njihov vlasnički udio ne smije prelaziti 49 posto. Sličan oblik ovome uključuje osnivanje javnih ustanova koje osniva općina ili država, također uz mogućnost privatnih osoba kao suosnivača. Javne ustanove mogu biti osnovane kao pravne osobe javnog prava ili kao organizacijska jedinica općinske uprave (Pevčič & Rakar, 2015).

Također, u zadnjih dvadesetak godina u Sloveniji se ubrzano razvijaju alternativni oblici obavljanja lokalnih javnih službi, prvenstveno putem uključivanja privatnog sektora kao partnera u pružanju usluga te financiranjem i gradnjom javne infrastrukture. Zakonom o javno-privatnom partnerstvu⁹ (*Zakon o javno-zasebnem partnerstvu*) (stupio na snagu 2007. godine)

⁹ Zakon o javno-zasebnem partnerstvu
<http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4323>

ustanovljeno je javno-privatno partnerstvo kao ugovorno partnerstvo u nekoliko oblika: koncesijsko partnerstvo u kojem koncedent (država, lokalna jedinica ili drugi subjekt javnog prava) ustupa koncesionaru (pravna ili fizička osoba) posebna ili ekskluzivna prava da obavlja usluge općeg gospodarskog interesa ili druge aktivnosti u javnom interesu, koje mogu uključivati gradnju objekata ili instalacija ili partnerstvo u javnoj nabavi; te kao partnerstvo temeljeno na kapitalu, odnosno partnerstvo u kojem javni i privatni partner osnivaju zajedničku pravnu osobu, prodaju udio javnog partnera u javnom poduzeću privatnom partneru ili kupe udio u subjektu privatnog ili javnog prava, kroz rekapitalizaciju ili kroz drugi oblik koji je sličan navedenim oblicima (Grafenauer & Klarić, 2011).

3.3.2. *Suvremeni trendovi u slovenskom modelu lokalnih javnih službi*

Mnoge zemlje članice EU posljednjih nekoliko desetljeća u potrazi za učinkovitijim i racionalnijim upravljanjem javnim rashodima te obavljanjem lokalnih javnih usluga posežu za metodom spajanja lokalnih jedinica te konzekventno, njihovim okrupnjavanjem. Međutim, neke, poglavito bivše socijalističke zemlje, među kojima je Slovenija (kao i Hrvatska), iskusile su obrnuti trend – povećavanje broja lokalnih jedinica, većinom kao posljedice prijašnjeg nedemokratskog teritorijalnog okrupnjavanja u bivšem sistemu (Rakar, Tičar, & Klun, 2015). Obzirom da je nekim lokalnim jedinicama neprihvatljivo ponovno okrupnjavanje i takoreći, oduzimanje lokalnog identiteta i samostalnosti, u ovakvim slučajevima pribjegava se korištenju IMC-a kao alternativnoj metodi spajanja lokalnih jedinica koja izbjegava konflikte između stanovnika tih jedinica, što se zadnjih godina naveliko primjenjuje i u Sloveniji.

Slovensko zakonodavstvo predviđa nekoliko oblika IMC-a: osnivanje javnih agencija, fondova, zavoda, javnih poduzeća i ustanova; zajedničkih općinskih upravnih tijela koja obavljaju pojedine zadatke iz općinskih uprava; zajednička tijela za ostvarivanje prava općina da osnivaju zajedničke javne zavode ili javna poduzeća; zajednička tijela za pravno predstavljanje pred sudovima i drugim državnim tijelima za općine i pravne osobe koje su osnovane od strane općina; interesne grupe za zajedničko upravljanje i izvršavanje individualnih administrativnih zadataka te združenih razvojnih i investicijskih programa; i organizacije koje predstavljaju i izvršavaju pravo na lokalnu samoupravu te koordiniraju i brinu o zajedničkim interesima (Rakar, Tičar, & Klun, 2015).

Od svih navedenih oblika IMC-a u Sloveniji, najčešći i najrašireniji jest model osnivanja zajedničkih općinskih upravnih tijela (*joint municipal administration*). Iako je mogućnost osnivanja ovakvih tijela predviđena još u Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 1993. godine, tek

se 2007. godine dogodio proboj te mogućnosti, a trenutno preko 90 posto slovenskih općina pripadaju nekom zajedničkom općinskom upravnom tijelu. Poticaj za IMC u ovom obliku bila je zakonodavna promjena modela financiranja općina kojom se usvojilo državno sufinanciranje za rad tih tijela u iznosu od 50 posto izdataka pojedine općine u prethodnoj godini za rad takvog tijela. Rakar, Tičar i Klun su na temelju istraživanja podataka slovenskog ministarstva zaduženog za unutarnje poslove izdvojili djelatnosti koje zajednička općinska upravna tijela obavljaju. Tako najveći udio zajedničkih poslova otpada na inspekcijske i policijske poslove, nakon čega slijede financijske usluge i unutarnja revizija, urbano planiranje i okoliš, obavljanje javnih službi, te na kraju, civilna zaštita i vatrogastvo. Na kraju, autori zaključuju kako će, unatoč tome što se spajanje lokalnih jedinica propagira kao optimalno rješenje za učinkovitije i racionalnije upravljanje javnim sredstvima i obavljanje lokalnih službi, razvoj IMC-a i općenito drugih njegovih oblika, osobito razvoj interesnih udruženja općina, preuzeti glavnu ulogu pri rješavanju navedenih problema u budućnosti (Rakar, Tičar, & Klun, 2015).

Što se tiče remunicipalizacije kao trenda koji vlada posljednjih godina u većini zemalja članica EU Rakar, Kozjek i Benčina u slučaju Slovenije dolaze do zaključka da su oblici provedbe javnih lokalnih službi ostali relativno isti od osamostaljenja – u praksi i dalje u području negospodarskih javnih službi kao pružatelji dominiraju javne ustanove, dok u području gospodarskih javnih službi dominiraju javna poduzeća, te time nije prisutan trend remunicipalizacije. Koncesije su kao oblik privatizacije i dalje prisutne, no trenutno ne postoji javna evidencija danih koncesija, a obzirom da je istek koncesija razmjerno najčešći razlog remunicipalizacije, autori ističu važnost budućih empirijskih istraživanja o ovoj temi, kojih je trenutno, u slučaju Slovenije, malo (Rakar, Kozjek, & Benčina, 2015).

4. HRVATSKI MODEL OBAVLJANJA LOKALNIH JAVNIH SLUŽBI

4.1. Povijesni pregled

Kako je navedeno u poglavlju 3.3.1. Republika Slovenija i Republika Hrvatska u razdoblju od 1945. do 1990. godine bile su u zajedničkom sastavu SFRJ, te se povijesni pregled za lokalne javne službe, opisan u navedenom poglavlju za to razdoblje primjenjuje i na hrvatski model lokalnih javnih službi; stoga će se povijesni pregled ovdje bazirati na razdoblje nakon 1990. godine, sa određenim nadopunama za razdoblje socijalizma.

Obzirom da je sustav lokalnih javnih službi povezan sa lokalnom samoupravom, potrebno je ukratko navesti i povijesni razvoj lokalne vlasti, počinjući od druge polovice 19. stoljeća, kada je prvotno uspostavljen sustav lokalne vlasti u Hrvatskoj, ustrojen po germanskom modelu određivanja lokalnih poslova (poglavlje 2.1.). U razdoblju između Prvog i Drugog svjetskog rata, sustav lokalne vlasti bazirao se na francuskom modelu unitarne, centralizirane države (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016), dok je na kraju socijalističkog perioda 1990. godine struktura hrvatskih lokalnih jedinica bila sastavljena od 9 kotareva i 111 općina uspostavljenih još 1962. godine (Radelić, 2006). Takva struktura zadržana je do 1993. godine, kada se reformom sustava lokalne samouprave uspostavio dvostupanjski sustav lokalnog upravljanja sa gradovima i općinama na nižoj razini te županijama na višoj razini. Teritorijalni sustav postao je izrazito fragmentiran upeterostručenjem broja lokalnih jedinica, a cjelokupni sustav veoma centraliziran. Promjenom vlasti 2001. godine pokušalo se decentralizirati sustav na području obrazovanja, socijalnih službi, zdravstva i vatrogastva, no fragmentirana struktura i manjak kapaciteta lokalne samouprave učinilo je da samo županije i 33 grada mogu obavljati navedene službe na lokalnoj razini. 2009. godine uveden je izravan izbor gradonačelnika, te od tada nije bilo nikakvih značajnih promjena (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016).

Trenutno hrvatski sustav lokalne i područne samouprave broji 20 županija, 428 općina i 127 gradova uz Grad Zagreb koji ima poseban status grada i županije, što sveukupno čini 576 jedinica lokalne i područne samouprave. Glavne karakteristike ovakve trenutne podjele su fragmentirana teritorijalna organizacija, ograničeni upravni i financijski kapaciteti većine općina, relativno slaba županijska razina, sporo prilagođavanje EU standardima i nizak kapacitet za prijavu na EU strukturne fondove, kao i problemi korupcije i manjka transparentnosti (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016).

Gledajući povijest hrvatskih lokalnih javnih službi, kao i u slučaju Slovenije, mogu se razlikovati dva razdoblja: razdoblje provedeno u sastavu SFRJ od 1945. do 1990. godine i razdoblje osamostaljenja nakon 1990. godine. U doba socijalizma u Hrvatskoj je drugi termin za općine bio „komune“ koje su se smatrale osnovnim političkim jedinicama i komponentama samoupravljačkog sistema. Komune su bile odgovorne za gotovo sve javne usluge, socijalnu skrb, zapošljavanje, mogućnosti jeftinog smještaja, zabavu i ostalo, a građani i radnici su aktivno sudjelovali u lokalnoj politici. Također je postojao slab IMC među komunama u obliku „zajednice komuna“ (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016).

Uz reforme vezane uz obavljanje lokalnih javnih službi navedene u poglavlju 3.3.1. valja spomenuti i razdoblje od 1946.-1950. tijekom kojeg su lokalna poduzeća i javne ustanove smatrane državnim tijelima, a nakon 1950. godine usvajanjem spomenutog Temelnog zakona o upravljanju poduzećima pretvorena u samoupravne organizacije. U periodu od 1950.-1953. godine ustrojeni su „radnički odbori“ kao oblik upravljanja u javnim poduzećima i ustanovama, a 1954. godine uvedena su odvojena komunalna poduzeća za pružanje „komunalnih usluga gospodarske naravi“ poput opskrbe vodom, plinom i strujom, kanalizacije, gradskog prijevoza i čišćenja. Tijekom 1960-ih komunalne usluge bile su u domeni komuna koje su imale široke ozakonjene ovlasti da ih reguliraju. Uz već navedene „samoupravne interesne zajednice“ 1974. godine ustanovljene su „organizacije za izvršavanje zadataka i pružanje usluga od posebnog društvenog interesa“ za obavljanje komunalnih usluga, a njihova upravljačka struktura sastojala se od korisnika tih usluga i zaposlenika organizacija. Kao i u slučaju Slovenije, i u socijalističkoj Hrvatskoj su se krajem 1980-ih godina u pružanje komunalnih usluga uključili privatni pružatelji, iako su lokalna javna poduzeća i dalje prevladavala. Tako su u gradu Zagrebu postojala 22 komunalna poduzeća koja su pružala komunalne usluge u poljima distribucije struje i plina, vodoopskrbe i odvodnje, održavanja groblja, parkova i ulica i ostalog (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016).

Nakon osamostaljenja 1990. godine prva polovica desetljeća obilježena je ratom, radikalnom centralizacijom, etatizacijom i povećanjem broja lokalnih jedinica. U razdoblju od 1993. do 2001. godine poslovi iz lokalnog samoupravnog djelokruga bili su određeni metodom enumeracije, a radikalna centralizacija ogledala se u činjenici da ukoliko bi neka lokalna jedinica preuzela na sebe poslove bez prethodne zakonske podloge, takvi poslovi bi, u strogom smislu, bili nezakoniti. Primjena metode enumeracije prouzročila je pravnu konfuziju, obzirom na tadašnje uređenje lokalnih jedinica kao jedinica lokalne samouprave i uprave, te se krajem desetljeća više nije sa sigurnošću znalo koji su poslovi u prenesenom a koji u samoupravnom djelokrugu te tko ih treba financirati (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014).

U ratnom razdoblju veliki materijalni i društveni gubici uzrokovali su pojačano djelovanje civilnog sektora bez čije pomoći oslabljeni sustav socijalne zaštite ne bi mogao riješiti izbjegličku krizu; međutim, danas uključenost civilnog sektora nije više prominentna kao tada. Izlaskom iz socijalističkog sistema, doduše, donekle se povećala uključenost neprofitnih organizacija, ponajviše u lokalnim uslugama poput kulture, predškolskog obrazovanja, sporta, socijalne skrbi i drugih. Religijske zajednice, poput Katoličke Crkve, su među pružateljima lokalnih socijalnih službi, no u cjelokupnoj slici nisu toliko izražene. S druge strane primjerice, Zakonom o socijalnoj skrbi (NN 73/1997)¹⁰ iz 1997. godine ustanovljeno je pravo organizacija privatnog sektora na obavljanje usluga socijalne skrbi, što je najviše pridonijelo osnivanju privatnih domova za starije i nemoćne osobe. Privatizacija je također odigrala važnu ulogu u godinama nakon rata, no u javnom sektoru ipak ne u tako širokom opsegu. Ograničila se na određene javne usluge poput primarne zdravstvene skrbi, telekomunikacija i zbrinjavanja otpada, a odvijala se u skladu s doktrinama novog javnog menadžmenta i politika privatizacije EU, dok su ostale javne usluge ostale u javnim rukama, iako pod jakom državnom kontrolom. Posljedično, jaka državna kontrola značajno je oslabila lokalnu vlast i njenu ulogu u obavljanju javnih službi (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016).

Nakon promjene vlasti 2001. godine i određenih reformi, socijalna skrb bila je, uz obrazovanje (dječji vrtići, osnovne i srednje škole), zdravstvo (primarna i sekundarna zdravstvena skrb) i vatrogastvo, jedna od djelatnosti koje su djelomično decentralizirane i prenesene u djelokrug lokalnih jedinica i županija. Politike EU u razdoblju nakon 2001. godine značajno su utjecale na liberalizaciju, komercijalizaciju i privatizaciju lokalnog sustava, posebice u području usluga od općeg gospodarskog interesa (opskrba energijom, vodom i zbrinjavanje otpada) no dijelom i u području negospodarskih službi od općeg interesa. Ipak, usprkos navedenom utjecaju EU politika, javna poduzeća i javne ustanove i dalje su glavni pružatelji lokalnih javnih službi. Zaključno, nema ni znakova remunicipalizacije. Iako postoje prilike za uključivanje privatnog sektora u javne službe, posebice u području socijalne skrbi, odnosno domova za starije i nemoćne (danas je dvije trećine domova u privatnom vlasništvu) te područja zbrinjavanja otpada, privatni sektor se nikada nije ni uspio probiti u obavljanje lokalnih javnih službi do mjere da bi se razmišljalo o remunicipalizaciji (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016). Ipak, zahvaljujući Registru koncesija¹¹, koje su u Hrvatskoj najzastupljeniji oblik alternativnih oblika pružanja javnih usluga, postoje podaci o uključenosti privatnog sektora. Tako je u 2020. godini bilo 6.430 aktivna ugovora o koncesijama, od čega 431 koncesija za komunalne djelatnosti (Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2021). Detaljniji

¹⁰ Zakon o socijalnoj skrbi (NN73/1997)

https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1997_07_73_1255.html

¹¹ Registar koncesija. Ministarstvo financija Republike Hrvatske.

<http://servisi.fina.hr/regkonc/index.do>

podaci o broju koncesija za područja koja pripadaju lokalnim javnim službama u 2020. godini nalaze se u Tablici 1.

Osim koncesija, danas se koriste i drugi oblici uključivanja privatnih pružatelja, ponajviše izdvajanje poslova (*outsourcing*), ugovaranje s vanjskim pružateljima (*contracting-out*) i javno-privatno partnerstvo (Koprić, 2021). Što se tiče IMC-a u Hrvatskoj, postoje oblici kooperacije lokalnih jedinica a odvijaju se većinom putem zajednički osnovanih privatnopravnih poduzeća i javnih ustanova. Škarica i Giljević (2016) navode brojke od 50 zajedničkih komunalnih poduzeća opće namjene osnovanih od strane 288 jedinica lokalne samouprave, 16 poduzeća za opskrbu plinom i toplinskom energijom (90 jedinica), a čak 314 jedinica lokalne samouprave zajednički djeluje u 33 poduzeća za vodoopskrbu i odvodnju. Zajedničko osnivanje javnih ustanova nešto je rjeđi oblik udruživanja, poput 15 javnih vatrogasnih jedinica osnovanih od strane 110 jedinica, a najrjeđa kooperacija je u sferi upravnih poslova kao što je komunalno redarstvo, gdje je 2013. godine postojalo 18 zajedničkih odjela za komunalno redarstvo osnovanih od 52 jedinice lokalne samouprave (Škarica & Giljević, 2016). Osim međususedskih oblika udruživanja, u Hrvatskoj djeluju i udruženja lokalnih jedinica na nacionalnoj razini te je u 2022. godini svih 127 gradova¹² uključeno u Udrugu Gradova, a 332 općine¹³ članice su Hrvatske zajednice općina.

¹² Udruga gradova u Republici Hrvatskoj.
<https://www.udruga-gradova.hr/o-udruzi/> (28.8.2022.)

¹³ Hrvatska zajednica općina.
<https://hzo.hr/o-nama/> (28.8.2022.)

VRSTA KONCESIJE	STANJE NA DAN 31.12.2020.
Koncesija za komunalne djelatnosti	431
Koncesija u području zdravstva	1.658
Koncesija u području energetike	75
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	6
Koncesija za korištenje voda	354
Koncesija za javne ceste	3
Koncesija za javni prijevoz	17

Tablica 1: Podaci o broju koncesija za područja koja pripadaju lokalnim javnim službama za 2020. godinu

Izvor: Ministarstvo financija Republike Hrvatske, 2021: str. 10

4.2. Suvremeno pravno uređenje obavljanja lokalnih javnih službi

Iako je Ustav Republike Hrvatske još 1990. godine zajamčio pravo na lokalnu samoupravu, kako je navedeno u prijašnjem potpoglavlju, zbog jake centralizacije i etatizacije sve do kraja desetljeća lokalna samouprava nije bila samouprava u pravom smislu te riječi. Promjenama Ustava 2000. godine lokalnim i područnim (regionalnim) jedinicama zajamčen je relativno širok samoupravni djelokrug, te su zagaraniranim pravom na lokalnu samoupravu uvršteni poslovi komunalnih djelatnosti, poslovi koji se odnose na uređenja naselja, stanovanja, prostorno i urbanističko planiranje, brigu o djeci, socijalnu skrb, odgoj i osnovno obrazovanje, primarnu zdravstvenu zaštitu, kulturu te tjelesnu kulturu i sport, protupožarnu i civilnu zaštitu, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša te zaštitu potrošača. Pravo na područnu (regionalnu) samoupravu obuhvaća poslove školstva, zdravstva, gospodarskog razvoja, prostornog i urbanističkog planiranja, prometa i prometne infrastrukture te pravo na planiranje i razvoj mreže socijalnih, zdravstvenih, obrazovnih i kulturnih ustanova (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014).

Osim ustavne garancije prava na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu u Ustav je uvedeno načelo supsidijarnosti, na što je utjecala ratifikacija Europske povelje o lokalnoj samoupravi¹⁴ iz 1998. godine te opća klauzula određivanja poslova iz lokalnog samoupravnog djelokruga, prema kojima bi se lokalni poslovi trebali raspoređivati tako da se primarno obavljaju na razini najbližoj građanima, ukoliko je to moguće obzirom na zahtjeve učinkovitosti i ekonomičnosti. Također, kao potpora načelu supsidijarnosti, uvedeno je načelo solidarnosti tako da je država dužna pomagati financijski slabije jedinice. Osim navedenih načela, uvedena su još i načela samostalnosti, prema kojem su lokalne i područne (regionalne) jedinice samostalne u obavljanju poslova iz svog samoupravnog djelokruga te pri tome podliježu samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti; načelo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima, prema kojem sve jedinice imaju pravo na vlastite prihode kojima slobodno raspoložu te načelo razmjernosti prihoda i ovlasti, prema kojem prihodi jedinica moraju biti razmjerni njihovim ovlastima (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014).

Nastavno na ustavne promjene iz 2000. godine, 2001. godine proizašla je tzv. decentralizacija poslova. Autori ističu da je ista koncepcijski sporna, obzirom da više djeluje kao prenošenje poslova središnje države budući da su regulacija, financiranje i nadzor ostali u domeni tijela

¹⁴ Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (NN 14/1997)
https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/1997_10_14_95.html

središnje državne uprave, a poslovi koji su Ustavom povjereni jedinicama lokalne samouprave (osobito društveni poslovi u području osnovnog i srednjeg obrazovanja, zdravstva, vatrogastva i socijalne skrbi) zahtijevaju velik ljudski, upravni, organizacijski i financijski kapacitet koji velik broj jedinica nije imala niti je do sada stekla, te su dosada potrebne kapacitete za preuzimanje tih poslova imala tek 33 grada, dok su na ostalim područjima iste preuzele županije (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014).

Što se tiče zakonske regulacije, Zakonom o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/2001, 60/2001, 129/2005, 109/2007, 36/2009, 125/2008, 36/2009, 150/2011, 19/2013, 144/2012, 137/2015, 123/2017, 98/2019, 144/2020) (dalje u tekstu: ZLRS) propisano je da lokalni poslovi pripadaju samoupravnom djelokrugu općina, gradova i županija. Zakon također razlikuje i preneseni djelokrug, u čije poslove spadaju povjereni poslovi državne uprave, a obavljanje tih poslova uređuje Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/2019) (dalje u tekstu: ZSDU). ZSDU propisuje da se jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu: JLPRS) mogu povjeriti poslovi neposredne provedbe zakona u prvom stupnju te drugi upravni i stručni poslovi, a za njihovo zakonito i pravilno obavljanje odgovara izvršno tijelo jedinice, odnosno načelnik, gradonačelnik ili župan (Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/2019), 2019).

Lokalne komunalne službe, kao djelatnosti koje su u najbližem doticaju s građanima regulirane su jednim propisom, Zakonom o komunalnom gospodarstvu (NN 68/2018, 110/2018, 32/2020) (dalje u tekstu: ZKG), koji pojam komunalnog gospodarstva definira kao cjelovit sustav obavljanja komunalnih djelatnosti, građenja i održavanja komunalne infrastrukture i održavanja komunalnog reda na području lokalnih samoupravnih jedinica (članak 2.). Djelatnosti koje su u ZKG navedene kao komunalne djelatnosti podijeljene su na dvije vrste: djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture te uslužne komunalne djelatnosti (članak 21.). Detaljna zakonska podjela ovih dviju vrsta komunalnih djelatnosti navedena je u Tablici 2. U usporedbi sa njegovim prethodnikom, ZKG iz 1995. godine je prvotno navodio širi popis komunalnih djelatnosti, no neke su zbog liberalizacije tržišta te usklađivanja sa zakonodavstvom EU izuzete iz popisa komunalnih djelatnosti (opskrba plinom, komponente upravljanja otpadom, lokalne toplane, dimnjačarske usluge te pogrebne usluge (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016) (one koje nisu dio usluge ukopa i kremiranja pokojnika)), što se zadržalo i u novom ZKG. Iako su u novom ZKG popisane djelatnosti koje se smatraju komunalnim djelatnostima, Zakon također utvrđuje mogućnost predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave da odlukom odredi i koju drugu djelatnost kao komunalnu

djelatnost, uz nekoliko uvjeta: ukoliko se takvom djelatnošću kontinuirano zadovoljavaju potrebe od životnog značenja za njeno stanovništvo; ako je pretežno uslužnog karaktera, ako po svom značenju i sadržaju predstavlja nezamjenjiv uvjet života u rada u naselju te ako se obavlja prema načelima komunalnog gospodarstva (članak 26.) (Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/2018, 110/2018, 32/2020), 2018).

Zakon izričito propisuje da se komunalne djelatnosti obavljaju kao javna služba te da usluge koje se pružaju u okviru tih djelatnosti od općeg interesa, ne obavljaju radi stjecanja dobiti već radi osiguravanja isporuke usluga korisnicima (članci 8. i 9.), a osim već navedenog načela supsidijarnosti, bitne su i odredbe kojima se osigurava univerzalnost, jednakost pristupa uslugama svim korisnicima pod jednakim uvjetima te kontinuitet obavljanja komunalnih djelatnosti (članci 10., 11., 13.). Osim navedenih, veoma su bitne i odredbe o načelima prihvatljivosti cijene komunalnih usluga (članak 19.) kojom se cijene komunalnih usluga određuju tako da se vodi posebnog računa da budu socijalno prihvatljive za stanovništvo te poštujući zaštitu prava potrošača, te odredba o načelu zaštite ugroženih kategorija građana (članak 20.), kojom se za ugrožene skupine stanovništva u skladu s propisima o socijalnoj skrbi troškovi komunalnih usluga podmiruju iz sredstava proračuna jedinice lokalne samouprave (Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/2018, 110/2018, 32/2020), 2018). U svezi sa zaštitom potrošača, u Zakonu o zaštiti potrošača (NN 19/2022) utvrđen je popis javnih usluga te obveza pružatelja javnih usluga da uspostavi povjerenstvo za reklamacije potrošača u čijem radu također sudjeluje i predstavnik udruge za zaštitu potrošača (članak 26. stavak 5.) (Zakon o zaštiti potrošača (NN 19/2022), 2022).

Komunalne djelatnosti obavljaju se putem nekoliko oblika koji su usporedivi sa onima koje nalazimo i u drugim zemljama, a također ih mogu obavljati i subjekti iz privatnog sektora. Danas su najčešći oblici obavljanja putem lokalnih javnih poduzeća, lokalnih javnih ustanova, vlastitih pogona lokalne jedinice koji nemaju pravnu osobnost, putem koncesija, ugovaranja s vanjskim pružateljima (fleksibilni, kratkotrajni aranžmani, obično se koriste za groblja i održavanje lokalnih cesta, javne rasvjete i slično), javne nabave i javno-privatnog partnerstva (ugovorno ili statusno) (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016).

2014. godine u Hrvatskoj postojala su oko 190 komunalna poduzeća u javnom vlasništvu (Bajo i Primorac, u Koprić, Musa, & Đulabić, 2016); pritom je Zagrebački Holding d.o.o. najveće lokalno poduzeće u javnom vlasništvu (vlasnik je Grad Zagreb) koje se sastoji

od 12 podružnica, a vlasnike je i 5 trgovačkih društava i jedne ustanove. Krajem 2020. godine zapošljavao je 7.782 djelatnika¹⁵.

Djelatnosti kojima se osigurava održavanje komunalne infrastrukture	Uslužne komunalne djelatnosti
Održavanje nerazvrstanih cesta	Usluge parkiranja na uređenim javnim površinama i u javnim garažama
Održavanje javnih površina na kojima nije dopušten promet motornim vozilima	Usluge javnih tržnica na malo
Održavanje građevina javne odvodnje oborinskih voda	Usluge ukopa i kremiranje pokojnika u krematoriju unutar groblja
Održavanje javnih zelenih površina	Komunalni linijski prijevoz putnika
Održavanje građevina, uređaja i predmeta javne namjene	Obavljanje dimnjačarskih poslova
Održavanje groblja i krematorija unutar groblja	
Održavanje čistoće javnih površina	
Održavanje javne rasvjete	

Tablica 2: Podjela vrsta komunalnih djelatnosti prema ZKG.

Izvor: Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/2018, 110/2018, 32/2020)

¹⁵ Zagrebački Holding d.o.o.
<https://www.zgh.hr/o-nama/profil/13>

Zakonom o gospodarenju otpadom (NN 84/2021) (dalje u tekstu: ZGO) gospodarenje otpadom i građenje građevina za gospodarenje otpadom ustanovljeni su djelatnostima od interesa za Republiku Hrvatsku, te iste osiguravaju Vlada Republike Hrvatske i ministarstvo nadležno za zaštitu okoliša propisivanjem mjera gospodarenja otpadom, koje na državnoj razini provodi Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, dok su izvršna JLPRS odnosno Grada Zagreba dužna na svom području osigurati uvjete i provedbu propisanih mjera. Također je uspostavljena mogućnost zajedničke provedbe propisanih mjera od strane više JLPRS. Djelatnosti zbrinjavanja opasnog otpada postupkom spaljivanja u nadležnosti je trgovačkog društva koje osniva Vlada, jedinica područne (regionalne) samouprave ili Grad Zagreb ili iznimno davanjem koncesije privatnom subjektu (članak 12.) (Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/2021), 2021).

U sklopu liberalizacije tržišta prema propisima EU, ZGO mogućnost obavljanja usluge sakupljanja komunalnog otpada daje pravnoj ili fizičkoj osobi-obrtniku temeljem koncesije koju odlukom dodjeljuje predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave ili trgovačkom društvu koje osniva jedna ili više jedinica lokalne samouprave u kojem većinski dio udjela ili dionica čine udjeli ili dionice jedne ili nekoliko jedinica lokalne samouprave, također temeljem odluke predstavničkog tijela jedinice lokalne samouprave. Pravna ili fizička osoba, odnosno trgovačko društvo kojem je dodijeljeno obavljanje usluge sakupljanja komunalnog otpada prema ZGO naziva se davatelj usluge (članak 68.) (Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/2021), 2021). Škarica navodi kako su za 2019. godinu javnu uslugu prikupljanja miješanog komunalnog otpada obavljala 203 subjekta, od kojih je njih 185 u obliku trgovačkih društava u isključivom ili suvlasništvu jedinica lokalne samouprave, 14 subjekata u privatnom vlasništvu, te jedna javna ustanova i tri vlastita pogona lokalnih jedinica, pri čemu privatni davatelji usluga u prosjeku obavljaju tu uslugu za više jedinica (u prosjeku 7 jedinica), dok javni davatelji usluga većinom pružaju usluge za jednu jedinicu (Škarica, 2021).

Nastavno, ZGO normira pojam centra za gospodarenje otpadom, kojim upravlja trgovačko društvo u vlasništvu jedne ili više JLPRS odnosno Grada Zagreba, pri čemu je izvršno tijelo JLPRS odnosno Grada Zagreba dužno osigurati da davatelj javne usluge preda miješani komunalni otpad u centar za gospodarenje otpadom kojim upravlja trgovačko društvo u vlasništvu jedne ili više JLPRS odnosno Grada Zagreba. Osim toga, izvršno tijelo dužno je sklopiti sporazum kojim uređuju odnose u vezi predaje miješanog komunalnog otpada s trgovačkim društvom koje upravlja centrom za gospodarenje otpadom (članak 13.) (Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/2021), 2021).

Kao dio Ustavom zajamčenog samoupravnog djelokruga, valja spomenuti i vatrogastvo kao dio protupožarne i civilne zaštite, koji uređuje Zakon o vatrogastvu (NN 125/2019). Zakonom o vatrogastvu vatrogasna služba uređena je kao javna služba kojom se obavlja vatrogasna djelatnost koja se obavlja profesionalno i dobrovoljno, u sklopu koje se, između ostalog, ustanovljuju vatrogasne zajednice županija i vatrogasna zajednica Grada Zagreba koje se osnivaju i djeluju po Zakonu o udrugama (NN 74/2014, 70/2017, 98/2019), čije su sastavnice vatrogasne zajednice jedinica lokalne samouprave. Vatrogasne postrojbe, kao tijela koja neposredno obavljaju vatrogasnu djelatnost mogu biti u obliku javnih vatrogasnih postrojbi, postrojbi dobrovoljnog vatrogasnog društva, profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu, postrojbe dobrovoljnog vatrogasnog društva u gospodarstvu, vatrogasne postrojbe vatrogasne zajednice županije odnosno Grada Zagreba ili intervencijske vatrogasne postrojbe (članak 30.). Javnu vatrogasnu postrojbu može osnovati jedna ili više jedinica lokalne samouprave kao neprofitnu pravnu osobu sukladno odredbama Zakona o ustanovama (NN 76/1993, 29/1997, 47/1999, 35/2008, 127/2019), pri čemu je ista proračunski korisnik svog osnivača (članak 31.). Dobrovoljno vatrogasno društvo samostalna je pravna osoba koja također djeluje na području jedinice lokalne samouprave za koju je osnovana, a osniva se sukladno Zakonu o udrugama (NN 74/2014, 70/2017, 98/2019). Profesionalne vatrogasne postrojbe u gospodarstvu osnivaju pravne osobe vlasnici odnosno korisnici građevina, građevinskih dijelova i drugih nekretnina te drugih prostora svrstanih u prvu kategoriju ugroženosti od požara u svrhu obavljanja vatrogasne djelatnosti za svoje potrebe, a profesionalni vatrogasci tih postrojbi moraju biti zaposlenici pravne osobe koja ju osniva (članak 43.). Postrojba vatrogasnog dobrovoljnog društva u gospodarstvu osniva se prema odredbama osnivanja dobrovoljnog vatrogasnog društva a prijedlog za osnivanje daje ovlašteni zakonski zastupnik pravne osobe za koju se osniva te se financira iz iste (članak 45.). Vatrogasne postrojbe vatrogasnih zajednica županija odnosno Grada Zagreba ustrojavaju se iz postojećih javnih i dobrovoljnih vatrogasnih postrojbi s tih područja a djeluju bez pravne osobnosti (članak 46.) (Zakon o vatrogastvu (NN 125/2019), 2019).

U sklopu koncepta socijalnih službi od općeg interesa, jedinice lokalne samouprave odgovorne su za obavljanje socijalne skrbi, predškolskog odgoja i obrazovanja. Djelatnost socijalne skrbi uređuje Zakon o socijalnoj skrbi (NN 18/2022, 46/2022), a člankom 17. propisano je da istu obavljaju ustanove socijalne skrbi, JLPRS odnosno Grad Zagreb, udruge, vjerske zajednice, druge pravne osobe te obrtnici i druge fizičke osobe, kao javnu službu. Poslovi i ovlasti jedinica lokalne samouprave u okviru obavljanja djelatnosti uključuju

odlučivanje o naknadama za troškove stanovanja (jedina isključiva nadležnost svih jedinica lokalne samouprave), osnivanje domova socijalne skrbi, osnivanje centara za pružanje usluga u zajednici, osnivanje centara za pomoć u kući, osiguravanje sredstava za rad ustanova socijalne skrbi čiji su osnivači. Veliki gradovi i gradovi sjedišta županija dužni su u svojim proračunima osigurati sredstva za uslugu prehrane u pučkim kuhinjama te za pružanje usluga smještaja u prihvatilištima ili prenoćištima za beskućnike. Županije su dužne osiguravati sredstva u proračunu za financiranje troškova ogrjeva korisnicima koji se griju na drva, osiguravati sredstva u proračunu za materijalne i financijske rashode centrima za socijalnu skrb te domovima za starije i nemoćne osobe nad kojima su prenesena osnivačka prava. Također osnivaju savjete za socijalnu skrb radi planiranja i razvoja mreže socijalnih usluga (Zakon o socijalnoj skrbi (NN 18/2022, 46/2022), 2022).

Također je propisana i mogućnost primjene modela javno-privatnog partnerstva čiji predmet može biti izgradnja, rekonstrukcija, sanacija ili dogradnja te održavanje građevine javne namjene u svrhu pružanja socijalnih usluga. Javni partner je određen kao jedno ili više javnih tijela (ministarstvo zaduženo za socijalnu skrb, JLPRS odnosno Grad Zagreb) koji s privatnim partnerom sklapaju ugovor o javno-privatnom partnerstvu ili osnivaju zajedničko trgovačko društvo. Javno-privatno partnerstvo primjenjuje se isključivo ukoliko taj model odnosno usluge osiguravaju pozitivnu vrijednost za novac, društveno-gospodarsku opravdanost i zadovoljavaju druge kriterije javno-privatnog partnerstva, a sredstva za plaćanje privatnom partneru osiguravaju se u državnom proračunu ili proračunu JLPRS i Grada Zagreba (članak 245.) (Zakon o socijalnoj skrbi (NN 18/2022, 46/2022), 2022).

Predškolski odgoj i obrazovanje uređen je Zakonom o predškolskom odgoju i obrazovanju (10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022) kao javna služba koju obavljaju dječji vrtići kao javne ustanove, a obuhvaća programe odgoja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, prehrane i socijalne skrbi za djecu rane i predškolske dobi. Dječji vrtić može osnovati Republika Hrvatska, JLPRS, vjerska zajednica te druge pravne i fizičke osobe, kao i JLPRS i fizička ili pravna osoba zajedno. JLPRS imaju prava i ovlasti odlučivati o potrebama i interesima građana na svom području za organiziranjem i obavljanjem djelatnosti predškolskog odgoja te sukladno tome osnivati dječje vrtiće. Sukladno tome, predstavnička tijela jedinica lokalne samouprave i Grada Zagreba obvezno donose plan mreže dječjih vrtića kojim se utvrđuju dječji vrtići i druge pravne osobe koje obavljaju djelatnost predškolskog odgoja na svojim područjima. Također, ukoliko na području jedinice lokalne samouprave nema organiziranog programa ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, dužna je osigurati te

sufinancirati pohađanje i prijevoz za djecu sa svog područja u dogovoru s najbližom susjednom jedinicom (članak 2.). Dječji vrtići u skladu s javnim ovlastima obavljaju poslove upisa i ispisa djece u dječji vrtić uz vođenje odgovarajuće dokumentacije, poslove izdavanja potvrda i mišljenja te upisivanja podataka o dječjem vrtiću u zajednički elektronički upisnik, te su dužni postupati prema zakonu kojim se uređuje opći upravni postupak kada u sklopu obavljanja tih poslova odlučuju o pravu, obvezi ili pravnom interesu djeteta, roditelja ili skrbnika ili druge fizičke ili pravne osobe (članak 1.a). Osnivač dječjeg vrtića odgovoran je za financiranje, te je dužan osigurati sredstva za osnivanje i rad; ukoliko postoji više osnivača, sredstva osiguravaju sukladno aktu o osnivanju. Dječji vrtić koji je osnovala JLPRS naplaćuje svoje usluge od roditelja-korisnika usluga osim programa predškole koji je besplatan, a sredstva se uplaćuju u proračun osnivača JLPRS ili na žiro račun dječjeg vrtića, ako tako odluči predstavničko tijelo jedinice lokalne samouprave (članak 48.) (Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022), 1997).

Danas uz JLPRS kao osnivače dječjih vrtića djeluju i privatni dječji vrtići osnovani većinom od strane fizičkih osoba, vjerskih zajednica i asocijacija koja djeluju po posebnim pedagoškim filozofijama ili programima (npr. Waldorf i Montessori) (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016).

4.3. Problemi i preporuke

Sveukupna slika stanja oko obavljanja lokalnih javnih službi u Hrvatskoj danas je nejasna. Pravno uređenje je fragmentirano te ne postoji sveukupna strategija reformi lokalnih javnih službi, političke okolnosti i drugi nepostojani faktori utječu na regulaciju, a jedina konstanta koja pruža osnovu za inkrementalne promjene jest europski koncept usluga od općeg interesa (Koprić, Musa, & Đulabić, 2016). Također, u hrvatskom zakonodavstvu općenito nema jedinstvene terminologije oko pojma javne službe, te u različitim zakonima taj pojam ima različite nazive, poput „djelatnosti od posebnog društvenog interesa“, „djelatnost od javnog interesa“, „regulirana djelatnost koja se obavlja kao javna usluga“, „služba od općeg gospodarskog interesa“ i slično (Koprić, Marčetić, Musa, Đulabić, & Lalić Novak, 2014). Sudjelovanje privatnog sektora u pružanju lokalnih javnih usluga je zakonski omogućeno, no još uvijek se ne primjenjuje dovoljno. Glavni pružatelji lokalnih javnih usluga i dalje su lokalna javna poduzeća i javne ustanove.

Pretjerana fragmentacija sustava lokalne samouprave započeta 1993. godine dovela je do prevelikog broja lokalnih jedinica na relativno malenom teritoriju Republike Hrvatske, koje

same za sebe nemaju dovoljno resursa niti kapaciteta za adekvatno obavljanje svih lokalnih javnih službi koje su im Ustavom dane u samoupravni djelokrug. Obzirom na takvo stanje, većinu troškova im financiraju županije ili sama država, zbog čega se nameće pitanje ima li samoupravni djelokrug lokalnih poslova uopće smisla? Decentralizacija u političkom smislu riječi u ovakvom sustavu još uvijek nije provedena. Trenutni kapacitet jedinica lokalne samouprave za kvalitetno i sveobuhvatno obavljanje lokalnih javnih službi kao službi najbližih i najbitnijih građanima smatramo najvećim problemom i preprekom poboljšanju kvalitete života.

Rješenja bi se mogla naći u, kao prvo, prvenstveno teritorijalnom preustroju lokalne i regionalne samouprave, odnosno, kao što Đulabić predlaže, racionalizacijom županijskog ustroja u obliku okrupnjavanja županija u regije, sa sadašnjih 20 županija plus Grad Zagreb na četiri regije uz Grad Zagreb kao zasebnu regiju. Tako uspostavljene regije bile bi sposobne na sebe preuzeti obavljanje financijski zahtjevnijih javnih službi te bi bile u mogućnosti osigurati više novca iz europskih fondova za financiranje infrastrukturnih projekata (Đulabić, 2011). Nadalje, uz uspostavljanje pravih regija, potrebno je okrupniti i jedinice lokalne samouprave te smanjiti njihov broj na stanje približno onome iz razdoblja 1990.-1993. godine od stotinjak jedinica.

Uz veće i jače lokalne jedinice, potrebna je i veća utilizacija zajedničkog obavljanja lokalnih javnih usluga (IMC-a) koja bi se mogla ostvariti propisivanjem obveznog osnivanja zajedničkih lokalnih poduzeća za lokalne javne službe zahtjevnijeg obuhvata te kroz veću uporabu javno-privatnog partnerstva za gradnju infrastrukturnih objekata javne namjene, prvenstveno za gradnju i rekonstrukciju komunalne infrastrukture, obzirom da mnogi dijelovi Republike Hrvatske još uvijek ili nemaju uopće ili nemaju adekvatnu komunalnu infrastrukturu (vodovod, kanalizacija). IMC je, kao što je prikazano na primjeru Slovenije, učinkovita alternativa okrupnjavanju lokalnih jedinica, što je zasada, iako preporučano od strane akademske zajednice, u Hrvatskoj ipak malo primjenjivano, posebice na razini javnopravnih udruženja.

Obzirom na navedene probleme, potrebno je spomenuti kako je u vrijeme pisanja ovog rada aktualna tema dobrovoljnog spajanja jedinica lokalne samouprave¹⁶, a Vlada Republike Hrvatske donijela je Prijedlog Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za

¹⁶ Procurio Vladin plan za spajanje općina: država će im davati subvencije, a preuzeti njihove dugove. Telegram Media Grupa, 18.07.2022.
<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/hrvatska-bi-uskoro-mogla-ostati-bez-gomile-besmislenih-opcina-krece-se-u-njihovo-spajanje-ovako-izgleda-vladin-plan/>

dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave¹⁷ (dalje u tekstu: Odluka) koja bi trebala uskoro biti usvojena. Usvajanjem Odluke bi se financijski pomagalo jedinice lokalne samouprave koje se dobrovoljno funkcionalno ili stvarno spoje. Funkcionalno spajanje odvijalo bi se zajedničkim obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga jedinica putem zajedničkog službenika, zajedničkog upravnog odjela ili službe, zajedničkog trgovačkog društva ili ustanove, a stvarno spajanje pripajanjem područja jedne jedinice drugoj¹⁸. Koliko će ova mjera uroditi plodom, ostaje za vidjeti u budućnosti.

¹⁷ Prijedlog Odluke o kriterijima za dodjelu pomoći na ime poticaja za dobrovoljno funkcionalno odnosno stvarno spajanje jedinica lokalne samouprave. Vlada Republike Hrvatske. Dostupno na <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fvlada.gov.hr%2FUserDocsImages%2F2016%2FSjednice%2F2022%2FSrpanj%2F136%2520sjednica%2520VRH%2F136%2520-%252014.docx&wdOrigin=BROWSELINK>

¹⁸ *Ibidem.*

5. ZAKLJUČAK

U ovome radu opisan je općenit pojam javnih službi s naglaskom na europsku tradiciju određivanja djelatnosti javnih službi te razlozi za njihovo uspostavljanje i posebno pravno uređenje, od kojih se zadovoljavanje javnog interesa izdvaja kao najbitnija komponenta koja odvaja javnu službu od usluga i djelatnosti koje se obavljaju putem tržišnog mehanizma. Opisane su specifičnosti lokalnih javnih službi, kao službi za koje su odgovorne lokalne javne vlasti te modaliteti njihova obavljanja, od kojih su najčešći obavljanje putem vlastitih upravnih tijela odnosno pogona, bez pravne osobnosti, putem vlastitih javnih ustanova, posebnih trgovačkih društva ili putem uključivanja privatnog sektora kroz koncesije, javno-privatna partnerstva ili pak potpunu privatizaciju.

Navedeni su općeniti suvremeni trendovi u obavljanju lokalnih javnih službi, a komparativnim povijesnim i suvremenim pregledima modaliteta obavljanja lokalnih javnih službi u trima zemljama članicama EU: Austriji, Češkoj i Sloveniji, uvidjeli smo različite načine na koje te tri zemlje reagiraju na probleme u lokalnim javnim službama.

Austrijske lokalne jedinice izabrale su srednji put između jake privatizacije i samostalnog obavljanja lokalnih javnih službi: usprkos utjecaju NJM, privatizacija nikad nije utilizirana u toliko jakoj mjeri, kao u nekim drugim zemljama. Usprkos tome, vidljiv je trend (re)municipalizacije, kao i udruživanja općina za obavljanje lokalnih javnih usluga (IMC-a). Za razliku od Austrije, u Češkoj je situacija nešto nejasnija. Nakon izlaska iz socijalističkog sustava, mnoga poduzeća u prijašnjem javnom vlasništvu su privatizirana te se sada lokalne javne usluge obavljaju najčešće putem vanjskog ugovaranja s tim istim subjektima. Ipak, odabir između vlastitog obavljanja ili vanjskog ugovaranja je nekonzistentan za svaku od lokalnih javnih usluga, te većinom ovisi o veličini lokalne jedinice. Sustav lokalnih javnih službi u Češkoj je uvelike decentraliziran, no veoma fragmentiran i neujednačen. Slovenija je iskusila donekle sličan razvoj lokalnih javnih službi kao i Hrvatska, te su danas najčešći pružatelji lokalnih javnih usluga i dalje javna poduzeća, nakon kojih slijede koncesije (iako trenutno nema dostupnog podatka o broju danih koncesija). Također je pojačana upotreba instituta javno-privatnog partnerstva. Slovenija je također iskusila problem povećavanja broja lokalnih jedinica, no za razliku od Hrvatske, IMC metoda kao alternativa okrupnjavanju lokalnih jedinica je veoma zastupljena te danas preko 90 posto slovenskih općina pripada nekom zajedničkom općinskom upravnom tijelu kako bi učinkovitije obavljale lokalne javne službe iz svog djelokruga.

Nadalje, obrađen je povijesni pregled hrvatskog modela obavljanja lokalnih javnih službi za razdoblje od 1945.-1990. godine (zajednički sa povijesnim pregledom za Sloveniju obzirom na tadašnje zajedničko članstvo u SFRJ) te od 1990. godine do danas. Najveća promjena koja je utjecala na obavljanje lokalnih javnih službi, osim izrazite centralizacije i etatizacije, dogodila se 1993. godine promjenom strukture lokalne samouprave te konzekventno, upeterostručenjem broja lokalnih jedinica broja od 111 općina i 9 kotareva uspostavljenih 1962. godine. Također je opisano suvremeno pravno uređenje obavljanja lokalnih javnih službi u Hrvatskoj, obrađeno po konkretnim zakonima koji uređuju područja komunalnih službi, gospodarenja otpadom, vatrogastva, socijalne skrbi te predškolskog odgoja i obrazovanja. Vidljivo je da su najzastupljeniji pružatelji tih javnih usluga i dalje javni subjekti – javne ustanove i javna lokalna poduzeća, uz slabiju uključenost privatnih pružatelja. Problemi današnjeg uređenja lokalnih javnih službi uključuju fragmentiranost pravnog uređenja, nedostatak sveukupne strategije reformi istih, političke okolnosti te fragmentiranost sustava lokalne samouprave. Ponuđeno je nekoliko rješenja, od kojih je najpotrebniji preustroj sadašnjeg uređenja lokalne i regionalne samouprave zbog premalog kapaciteta lokalnih jedinica za učinkovito, a u nekim jedinicama i ikakvo obavljanje lokalnih javnih službi. Također se među mogućim rješenjima izdvaja veća upotreba IMC-a, odnosno udruživanja lokalnih jedinica u svrhu učinkovitijeg i kvalitetnijeg obavljanja lokalnih javnih službi kao alternativa okrupnjavanju lokalnih jedinica koje je s obzirom na trenutnu političku volju, odnosno nedostatak iste, neizgledno u bližoj budućnosti.

LITERATURA

- Bel, G., & Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*(1), str. 11-21. doi:10.1080/03003930.2017.1403904
- Đulabić, V. (2011). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. *Decentralizacija*, 35-61.
- Gamper, A. (2012). Local Government in Austria. U A.-M. Moreno (Ur.), *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective* (1st izd., str. 23-44). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Grafenauer, B., & Klarić, M. (2011). Alternative Service Delivery at the Municipal level in Slovenia and Croatia. *Lex localis*, 9(1), 67-83.
- Gütermann, F. (2010). Open Access Theory: The Regulation of Public Utilities. Wien: Universität Wien.
- Halásková, M. (2014). Řízení veřejné správy a přístupy v poskytování veřejných služeb. *Veřejná správa*. Pardubice: Univerzita Pardubice.
- Kiefer, A., & Schausberger, F. (2007). Local government in Austria: sharing responsibilities. U R. Blindenbacher, & P. Chandra, *Dialogues on Local Government and Metropolitan Regions in Federal Countries*. Ottawa: International Association of Centers for Federal Studies and Forum of Federations.
- Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave*, 1-56.
- Koprić, I. (2021). Lokalne javne službe u vrtlogu europeizacije. U J. Barbić, *Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku* (str. 39-56). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Koprić, I. (n.d.). *Regulacija službi od općeg interesa*. Preuzeto 24. 7 2022 iz https://www.academia.edu/11381287/Regulacija_sluzbi_od_opceg_interesa
- Koprić, I., Marčetić, G., Musa, A., Đulabić, V., & Lalić Novak, G. (2014). *Upravna znanost - Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Koprić, I., Musa, A., & Đulabić, V. (2016). Local Government and Local Public Services in Croatia. From Public and Municipal to Private Sector Provision. U H. Wollman, I. Koprić, & G. Marcou, *Public and Social Services in Europe* (str. 201-215). London: Palgrave Macmillan.
- Nemec, J., & Soukopová, J. (2016). Mixed System: Transformation and Current Trends in the Provision of Local Public Services in the Czech and Slovak Republics. U H. Wollman, I. Koprić, & G. Marcou, *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Sector Provision* (str. 151-168). London: Palgrave Macmillan. doi:10.1057/978-1-137-57499-2_11

- Nemec, J., Soukopova, J., & Mikusova Merickova, B. (2016). Local Public Service Delivery Arrangements in the Czech Republic and Slovakia. U U. Sadioglu, & K. Dede, *Comparative Studies and Regionally-Focused Cases Examining Local Governments* (str. 405-423). Hershey: Information Science Reference.
- Pavel, J. (2006). Methods of selection of external suppliers of local public services and the impact of the quality of selection procedure on the effectiveness and efficiency of local public service provision in the Czech Republic.
- Pevčin, P., & Rakar, I. (2015). Local Public Services in Slovenia – Legal, Organisational, Economic and Financial Aspects. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 15(3), 697-714. Dohvaćeno iz <https://hrcak.srce.hr/149567>
- Prinčič, J. (2015). Komunalno gospodarstvo in zasebna obrt kot primera ureditve razmerja med javnim in zasebnim v novejši slovenski gospodarski zgodovini (1945-1990). *Prispevki za novejšo zgodovino*, 55(1). Dohvaćeno iz <https://ojs.inz.si/pnz/article/view/103/94>
- Pürgy, E. (2009). Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Österreich. U A. Krautscheid, *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung* (str. 398-415). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. doi:10.1007/978-3-531-91841-9_17
- Radelić, Z. (2006). *Hrvatska u Jugoslaviji 1945.-1991.. Od zajedništva do razlaza*. Zagreb: Školska knjiga d.d., Hrvatski institut za povijest.
- Rakar, I., Kozjek, T., & Benčina, J. (2015). Remunicipalizacija – nov trend na področju javnih služb na lokalni ravni? *Dnevi slovenske uprave 2015*. Dohvaćeno iz https://www.researchgate.net/publication/300365861_Odnos_med_javnim_podjetjem_in_lokalno_skupnostjo_v_luci_korupcijskih_tveganj
- Rakar, I., Tičar, B., & Klun, M. (2015). Inter-Municipal Cooperation: Challenges in Europe and in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 185-200.
- Schorn, M., & Priebes, A. (2021). Cooperation between small and medium-sized towns and their surrounding areas. Implementation of the Austrian city regional policy. *Raumforschung and Raumordnung*, 257-274.
- Strmečki, M. (2006). Regulative Aspects of Public Services in Slovenia. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2(17), 69-79. Dohvaćeno iz <https://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/335>
- Škarica, M. (2021). Javne usluge u sustavu gospodarenja komunalnim otpadom u Hrvatskoj: Europski standardi i lokalna prilagodba. U J. Barbić, *Službe od općeg interesa u pravu i politici Europske unije i njihov utjecaj na Republiku Hrvatsku* (str. 73-100). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Škarica, M., & Giljević, T. (2016). Inter-Municipal Cooperation in Local Service Provision: Comparative Trends and Regulatory Frameworks. U D. Lhomme, A. Musa, & S. De La Rosa (Ur.), *Good Local Governance: Application of European standards for local public services in France and Croatia* (str. 97-122). Bruxelles: Larcier, Bruylant.

Terzic, L. (2018). *(Re-)Kommunalisierung öffentlicher Dienstleistungen in Österreich [Diploma Thesis, Technische Universität Wien]*. reposiTUm. doi:10.34726/hss.2018.51382

Službeni dokumenti i propisi:

Sabor Republike Hrvatske. (1997). Zakon o predškolskom odgoju i obrazovanju (10/1997, 107/2007, 94/2013, 98/2019, 57/2022).

Sabor Republike Hrvatske. (2018). Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 68/2018, 110/2018, 32/2020).

Sabor Republike Hrvatske. (2019). Zakon o knjižnicama i knjižničnoj djelatnosti. (*Narodne novine* 17/2019, 98/2019).

Sabor Republike Hrvatske. (2019). Zakon o sustavu državne uprave (NN 66/2019).

Sabor Republike Hrvatske. (2019). Zakon o vatrogastvu (NN 125/2019).

Sabor Republike Hrvatske. (2021). Zakon o gospodarenju otpadom (NN 84/2021).

Sabor Republike Hrvatske. (2022). Zakon o socijalnoj skrbi (NN 18/2022, 46/2022).

Sabor Republike Hrvatske. (2022). Zakon o zaštiti potrošača (NN 19/2022).

Internet izvori:

Ministarstvo financija Republike Hrvatske. (2021). *Izješće o provedenoj politici koncesija za 2020*. Zagreb: Ministarstvo financija Republike Hrvatske. Dohvaćeno iz <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fvlada.gov.hr%2FUserDocsImages%2F%2F2016%2FSjednice%2F2021%2FRujan%2F77%2520sjednica%2520VRH%2F%2F77%2520-%252024%2520Izvj%25C5%25A1%25C4%2587e.docx&wdOrigin=BROWSELINK>