

Željko Pavić*

funkcionalizacija (lat. *functio* – obavljanje, vršenje, od lat. *fungor* – obavljati, vršiti), proces koji označuje postupni prijelaz s teritorijalnog sustava upravljanja društvenim poslovima na temelju institucije vlasti prema povezivanju upravnih organizacija na temelju funkcije, svrhe, cilja, zadatka. Proces funkcionalizacije započinje pojavom industrijske revolucije sredinom 18. stoljeća i njezinim komplementarnim procesom, procesom industrijske urbanizacije. Ljudi se u obavljanju društvenih poslova više ne povezuju isključivo pod pritiskom vlasti, nego se udružuju u organizacije koje nastoje postići zajedničke ciljeve. Ne radi se, dakle, o upravno-teritorijalnim oblicima povezivanja, već u prvi plan dolazi funkcionalni interes kao organizacijsko načelo povezivanja u obavljanju društvenih poslova. Kao nov tip upravnih organizacija pojavljuju se industrijska poduzeća, pa zatim ustanove, javne ustanove, zaklade, zavodi, koncesije itd. U procesu funkcionalizacije uloga teritorija se smanjuje, on postaje samo fizička podloga za niz novih institucija koje se počinju okupljati po drugačijim načelima. Vlast kao sustav društvenih odnosa, naime, postaje sve manje podesnim odnosno jedinim instrumentom za postizanje kohezije u društvu. Na makroplanu vlast, politička dominacija, prestaje biti najvažnijim sredstvom za rješavanje sukoba interesa između različitih političkih sustava (sve veća povezanost u svijetu, globalizacija, supradržavne institucije i pravila, širenje kruga legitimnih interesa). S druge strane, na mikrorazini, vlast se u samim upravnim organizacijama postupno zamjenjuje drugim oblicima za postizanje unutarnje kohezije (hijerarhijsko ustrojstvo zamjenjuje se timskim radom, timskim mrežama, sve veća je tehnizacija upravnih djelatnosti, raste broj vezanih odluka).

* Prof. dr. sc. Željko Pavić, redoviti profesor upravne znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu i predsjednik Instituta za javnu upravu (professor of Administrative Science, Faculty of Law, Zagreb University, and President of the Institute of Public Administration. Zagreb)

funkcionalni upravni sustav, vrsta upravnog sustava u kojem su pojedini elementi, poduzeća, ustanove, društva, integrirani na temelju zajedničkog tehničkog cilja, svrhe, funkcije, koju nastoje postići. Stoga je f.u.s. po svom unutrašnjem ustrojstvu funkcionalno homogen. Teritorij na kojem djeluje dobiva sasvim novu ulogu, ulogu puke fizičke podloge na kojoj se obavlja određena djelatnost. Svaki f.u.s. pokazuje tendenciju prema vlastitoj teritorijalnoj konfiguraciji, prema vlastitom krugu korisnika, prema logici cilja koji želi postići. U tome je ograničen samo granicama svojih tehničkih kapaciteta i mogućnosti. Akcijski radijus funkcionalnog upravnog sustava određen je, dakle, bitno drugačijom teritorijalnom logikom nego što je to kod teritorijalnog upravnog sustava. Jedinstvo se sustava postiže usuglašavanjem autonomnih interesa uključenih nositelja pojedinih djelatnosti prema zajedničkom cilju. Problem odnosa u funkcionalnom upravnom sustavu javlja se u dva vida: odnosi s teritorijalnim upravnim sustavom i odnosi s građanima. Proces funkcionalizacije unio je u teritorijalni upravni sustav promjene koje pokazuju da teritorij, osim političke, može imati i funkcionalnu ulogu (urbanizacija, sve veća povezanost u svijetu, internetizacija, globalizacija), a mijenja se i uloga građana u odnosu prema upravi koji od građana-podanika, izvora i nadzornika vlasti dobivaju novu ulogu, ulogu građana-korisnika sve većeg mnoštva robe i usluga koje im pružaju suvremene upravne organizacije. Stajalište građana prema tome sektoru društvene proizvodnje postaje mahom pozitivno, a isključivanje korisnika iz korištenja pojedinih usluga učinkovita kazna u konfliktnim situacijama.

grad, naselje ili više povezanih naselja s gustim stanovništvom, s razvijenom podjelom rada, s kompaktno izgrađenom površinom i s odgovarajućim javnim službama. 1. G. se može definirati po različitim kriterijima: brojčani (mali, srednji, veliki g.), administrativni (naselja koja su pravnim aktom utvrđena kao g.), gustoća stanovnika (po km²), složeni kriteriji (broj stanovnika i udio nepoljoprivrednog stanovništva; veličina, zaposlenost izvan poljoprivrede i odgovarajuća infrastruktura, sociološki parametri itd.). 2. Za statističke potrebe g. se definira vrlo široko (brojčano – od 200 do 10.000 stanovnika, administrativno – glavni g., središta lokalnih i regionalnih jedinica, kombinirano – broj stanovnika, broj zgrada i njihova međusobna udaljenost itd., ali i bez nekih čvrstih kriterija – sva mjesta s »gradskim obilježjima«, s »nekim oblikom lokalne vlasti«, s »izrazitim gradskim obilježjima« kao što su javne lokalne službe. U zemljama s visokim stupnjem urbaniziranosti kao SAD utvrđene su posebne demografsko-statističke jedinice – Standard Metropolitan Areas, Standard Metropolitan Statistical Areas, Standard Consolidated Areas (Chicago, New York, obuhvaćaju više SMSA), Urbanized Areas (Boston-Washington). 3. G. je

tijekom svog razvoja prošao kroz nekoliko razdoblja: protourbanizacija, tj. pojava prvih naselja gradskog karaktera (grad-država, g. kao potpuna društvena zajednica, u g. je nediferencirana politička, ekonomska i komunalna dimenzija), lokalizacija (g. kao element šireg državnog sustava, kao lokalna jedinica, instrument središnje državne vlasti odnosno kraljevski slobodni g. kao oponent središnjem političkom sustavu), komunalizacija (težište se s političke uloge grada premješta na komunalni sektor, g. kao konfederacija komunalnih službi), metropolitanizacija (širenje grada na okolno područje, suburbanizacija, a potom na sekundarne gradove i stvaranje metropolitanske aglomeracije).

gradski upravitelj (am. *city manager*, *city administrator*, *town manager*), stručnjak-profesionalac za upravno-tehničke poslove koordiniranja gradskih službi u gradovima SAD koji te poslove obavlja po »načelima javne uprave«, usvojenim tijekom posebnoga školovanja i prakse. U menadžerskom sustavu upravljanja gradovima uloge triju glavnih čimbenika formalno su raspoređene tako da gradsko vijeće (*council*) ima ulogu političkog predstavništva, gradski je načelnik (*mayor*) ograničen uglavnom na predsjedanje vijeću i na ceremonijalno predstavljanje grada, dok g.u. provodi odluke vijeća, rukovodi gradskom upravom po pravilima svoje struke i odgovoran je za njezino uspješno funkcioniranje. Gradsko vijeće imenuje gradskog upravitelja u pravilu na neodređeno vrijeme (sve dok dobro obavlja svoj posao). Ideja o uvođenju profesionalnog gradskog upravitelja proizašla je iz američke upravno-tehničke doktrine početom 20. st. koja je pod utjecajem snažnog razvoja gospodarstva nastojala preslikati načela racionalnosti i ekonomičnosti na lokalne upravne jedinice (počevši s idejama W. Wilsona i F. W. Taylora, a pogotovo osnivanjem Ureda za proučavanje lokalne uprave 1904., pa su mnogi poznati upravni teoretičari sudjelovali u upravljanju gradovima kao gradski upravitelji, npr. L. Gulick). Od ukupno 3.089 gradova 1966. njih 1.245 imalo je gradskog upravitelja (40%). Institucija gradskog upravitelja rjeđa je u velikim gradovima, menadžersko je uređenje imalo svega pet gradova s više od 500.000 stanovnika (19%). Prednosti gradskog upravitelja u njegovoj su stručnosti, profesionalnosti, ekspertno-neutralnoj ulozi, neovisnosti o lokalnim političkim interesima i sukobima. Kao mana sustava gradskog upravitelja navodi se manjak demokračičnosti u lokalnom sustavu upravljanja zbog toga što je težište na tehničkom stručnjaku, a ne na lokalno izabranim funkcionarima.

kameralizam (od lat. *camera* – dvorska, kraljevska blagajna, riznica, erar, fisk), skup teorija i praktičnih disciplina koje su se od 16. do 19. st. bavile proučavanjem države, državne uprave, gospodarstva i financija. Doba pro-

svijećenog apsolutizma u razvoju političkih sustava znači stvaranje zametka države u modernom smislu. Koncentraciju neograničene i apsolutne političke vlasti i društvene moći u rukama vladara toga doba omogućila je prvenstveno profesionalna državna uprava, i to ponajprije kao profesionalna vojska pod neposrednim nadzorom i zapovjedništvom monarha. Takav razvoj države i uprave potaknuo je i pokušaje teorijskog i praktičnog objašnjavanja novih društvenih odnosa, pa se rađa k. kao poseban smjer u proučavanju uloge države i njezine uprave (policijsko-kameralne, političko-kameralne nauke, upravljanje državom, tzv. unutarnja uprava, upravljanje novčanim sredstvima, unapređivanje gospodarstva, merkantilizam). Kameralne nauke (*cameralia*) pojavljuju se najprije u Francuskoj (N. de la Mare), a osobito su se razvile u Austriji (J. von Sonnenfels) i Njemačkoj (H. G. von Justi). Nova se saznanja o funkcioniranju države i njezina gospodarstva od 1727. počinju predavati na postojećim ili novoosnovanim fakultetima i visokim školama diljem Europe (Halle, Frankfurt a.d. Oder). Marija Terezija u Varaždinu 1769. osniva Političko-kameralni studij u kraljevinama Dalmacije, Hrvatske i Slavonije s jedinim profesorom dr. Adalbertom Adamom pl. Barićem koji predaje po Sonnenfelsovu udžbeniku *Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft*. Studij je namijenjen obrazovanju hrvatskog činovništva. God. 1776. pripojen je Juridičkom fakultetu Kraljevske akademije znanosti u Zagrebu.

kraljevski slobodni gradovi (lat. *civitates liberae regiae*), srednjovjekovni gradovi koji su kraljevskom poveljom dobili poseban status. K.s.g. izvučeni su ispod jurisdikcije teritorijalno nadležnih feudalnih gospodara i podvrgnuti su izravnoj vlasti vrhovnog feudalca, vladara, koji se njima koristi kao protutežom feudalnoj konkurenciji u borbi za održanje svoje vlasti. K.s.g. predstavljaju koncentraciju većeg broja stanovnika na relativno malom prostoru, značajno materijalno bogatstvo, vojnu snagu jakog defenzivnog karaktera, specijalizaciju građana kao posljedicu procesa diobe rada. Njihova teritorijalna ekskluzivnost i jaka lokalna solidarnost (*Stadtluft macht frei*, u opreci prema negradskom području *Luft macht eigen, Nulle terre sans seigneur*) dovodi ih u gotovo ravnopravan položaj prema feudalnoj okolini, što na koncu znači i njihovo uključivanje u kompetitivnu strukturu tadašnjeg političkog sustava. K.s.g. stječu pravo autonomije, autodikije i velike povlastice gospodarske prirode (pravo na kovanje vlastitog novca, na održavanje sajмова, na utvrđivanje mjera i utega itd.). Time stječu status tijela izdvojenih iz postojeće feudalne upravne hijerarhije pa stoga čine posebnu zajednicu građana i postaju *quasi una persona nobilis*, tj. posebni pravni i politički subjekt koji ravnopravno s ostalim staležima sudjeluje u

političkom životu. U Hrvatskoj su k.s.g. bili rangirani kao četvrti stalež iza velikaša, svećenstva i predijalista. K.s.g. imaju pravo na sve plemićke povlastice kao što je pravo na sudjelovanje i glasovanje u Saboru na čija su se zasjedanja njihovi predstavnici pozivali kraljevskim reskriptom.

magistratura (od lat. *magistratus*, služba koju netko obavlja kao i onaj tko obavlja službu), državna služba u starom Rimu koja je značila istodobno obnašanje političkih i upravnih funkcija. Magistrati su bili: *m. maiores* (*dictator, consul, praetor, censor*) i *m. minores* (*aedilis curulis, quaestor, vigintiviri*), *m. cum imperio* (uglavnom *m. maiores* koji su imali pravo vojnog zapovijedanja, pravosuđenja, izdavanja propisa) i *sine imperio* (pretežito niži m., koji nisu imali te ovlasti ili su im one bile ograničene), *m. curules* i *non curules* (prema tome jesu li imali pravo na posebnu stolicu (svi viši m. i kurulski edili), *m. patricii* i *m. plebei* (pučki tribuni, *tribuni plebis*). Magistrati su imali pravo na auspicije, sazivati narod na skupštine, izdavati naredbe i zabranjivati ili ukidati akte nižih činovnika. Bio je utvrđen red obavljanja službi (*cursus honorum*) po njihovoj važnosti, od nižih prema višima. Takvo se stanje uglavnom održalo i za doba carstva. U magistratima se ne razlikuje upravna od političke funkcije pa stoga nema ni horizontalne ni vertikalne diferencijacije (broj službi ograničen je iz političkih razloga, one se obavljaju na vlastiti trošak njihovih nositelja, mandat je vremenski ograničen u pravilu na jednu godinu, kolektivnost je bitan oblik obavljanja tih službi). U ranim fazama razvoja političkih sustava vrlo slaba diferencijacija znači gotovo zanemarivo razlikovanje političke i upravne sfere pa je stoga razumljiva pojava magistratske uprave kao posebnog, prvog oblika magistratske diferencijacije, unutar okvira državnog sustava.

metropolitanizacija (stgrč. *μέτηρ*, majka + *πόλις*, grad; lat. *metropolis*, glavni grad države, pokrajine), metropolitanska urbanizacija, stvaranje metropolitanskih regija (*city agglomerations*), proces disperziranja stanovništva i proširenja urbanih sadržaja na cijele regije koje dobivaju urbana obilježja. Do metropolitanizacije dolazi na određenom stupnju društvenog i gospodarskog razvoja kad udio zaposlenih u sekundarnim djelatnostima na području grada počne opadati, a većina gradskog stanovništva zaposlena je u tercijarnim djelatnostima, kad je udio zaposlenih u poljoprivrednim djelatnostima najmanji. Zbog toga se ta faza u razvoju gradova naziva i tercijarnom fazom. U procesu metropolitanizacije dolazi do opadanja stanovništva središnjih gradova (*core cities*) i do porasta stanovništva u gradskoj okolini. U SAD se m. odvija početkom 20. st., dok su zemlje zapadne Europe njime zahvaćene 1960-ih. Te promjene najčešće prati i mijenjanje socijalnog sastava stanovništva središnjih gradova. Posebni oblik metro-

polizanimizacije jest spajanje područja velikih gradskih aglomeracija u kontinuirano urbanizirana područja velikih razmjera unutar pojedinih država, ali i između njih (intermetropolitanske regije) kao što su Boswash (Boston–Washington), Chipitts (Chicago–Pittsburg), Randstand Holland u Nizozemskoj, belgijsko-nizozemski Zlatni trokut (Bruxelles, Antwerpen, Gent), njemački Ruhrstadt.

polis (stgrč. πόλις), grad-država, gradodržava, tip naselja koji se razvio u početnim fazama procesa teritorijalizacije u raznim razdobljima i na raznim zemljopisnim područjima, ali se pod pojmom p. najčešće podrazumijeva p. u antičkoj Grčkoj. U početku je p. označavao utvrdu koja se uzdizala na stjenovitom, povišenom brdu i koja je imala zaštitnu ulogu za okolno stanovništvo (ἀκρος, krajnji, visok, ἀκρόπολις, gornji grad, gradska kula), kasnije se pojam p. proširio na naselje pod utvrdom koje je u pravilu bilo okruženo zidom. S vremenom se obrambena uloga naselja proširuje političkom i trgovačkom ulogom. P. je političko-teritorijalna zajednica gradskog tipa koja postaje prototipom državne zajednice građana jer ima sve atribute države: zakonodavna, upravna i sudska tijela. Državna organizacija polisa imala je oblik monarhije, tiranije, aristokracije, demokracije, a u gospodarskom smislu bio je autarkičan. Za Aristotela p. je zajednica najvišeg stupnja, »savršeno zajedništvo«, nastalo udruživanjem, sinoikizmom, sela. Veličina polisa bila je uvjetovana obrambenim, političkim i gospodarskim faktorima. Po svom teritorijalnom opsegu bio je pretežito malen kako bi se svi punopravni stanovnici mogli okupiti na političkom trgu i sudjelovati u obavljanju građanskih dužnosti (p. je brojio od 50-ak tisuća do nekoliko stotina građana, od 8.000 km² do 80-ak km²). Zbog toga su Grci provodili intenzivnu kolonizaciju u Maloj Aziji, južnoj Italiji (*Magna Graecia*), Jadranu, sjevernoj Africi i tako su dalje širili taj oblik političkog ustrojstva.

teritorijalizacija (lat. *territorium*, zemljište, područje), proces postupnog prelaza s nomadskog tipa ljudskih zajednica prema stacionarnim oblicima, stalnim naseljima u obliku neolitskih sela otprilike prije 10-ak do 15-ak tisuća godina (Jerihon oko 7800. pr. Kr.). Taj je proces moguć tek onda kad zemlja postane glavnim proizvodnim faktorom (neolitska, poljoprivredna revolucija, G. Childe). Odnose ljudi u takvim naseljima karakterizira u početku opća međusobna solidarnost, primitivna interesna egalitarnost, autarkičnost, jake emotivne veze njezinih pripadnika. Međutim, s vremenom se odnosi mijenjaju, proizvodi se više nego je potrebno, diferencijacija ide od blagih oblika izdvajanja pojedinaca pa sve do početaka vertikalnog diferenciranja. Zajednice postaju sve manje sposobne održavati svoju unutarnju koheziju solidarističkim načelom integracije pa se ono postup-

no zamjenjuje kvalitativno novom integracijom putem institucije vlasti. Taj se proces odvija dugotrajno, od jednostavnih oblika patrijarhalne vlasti prema savršenijim oblicima političke vlasti. Da bi vlast kao integracijsko načelo mogla djelotvorno funkcionirati, ona mora imati okvir svoga djelovanja, a taj okvir, s obzirom na promjene koje su se zbile stabilizacijom naselja (i osobito potrebom obrane vlastitog područja), predstavlja sada teritorij koji postaje osnovnim temeljem društvene pripadnosti. Vlast i teritorij međusobno su uvjetovani, njihov razvoj teče paralelno. Prazan teritorij traži vlast, a vlast opet pojačava teritorijalizaciju. Time su stvoreni preduvjeti za nastanak države kao tipa organiziranog rješavanja interesnih pitanja i sukoba, a politička vlast osnovno je kohezivno sredstvo unutar definitivno uređenog teritorija.

teritorijalni upravni sustav, sustav upravljanja društvenim, javnim poslovima čiji su elementi upravne organizacije. Obuhvaća središnju državnu upravu, upravu regionalne razine (provincijska, regionalna, departmanska, oblasna, okružna, kotarska uprava), lokalnu razinu (lokalna uprava, lokalna samouprava – općine, gradovi, komune, deme ...), mjesnu samoupravu (mjesni odbori, mjesne zajednice, *neighbourhood units*, *town meetings*). T.u.s. je nastao tijekom dugotrajnog i burnog procesa teritorijalizacije koji je nakon prvih oblika povezivanja ljudi po kriteriju teritorija (irigacijsko-drenažne jedinice, nomovi, u starom Egiptu – ideogram noma bio je pravokutnik s prekrštenim crtama, tj. granicama omeđeni dio područja ispresijecan kanalima, brodogradilišno-porezno-obrambene jedinice, *ναυκραπία*, u Grčkoj prije Solonovih reformi) okončan radanjem države kao teritorijalno ustrojene zajednice u kojoj se ljudi više ne dijele po svojim srodničkim obilježjima, nego po zajedničkom području na kojem prebivaju. T.u.s. obuhvaća »sve što je na teritoriju« pa je on po svom unutarnjem ustroju heterogen, sastavljen od niza najrazličitijih tipova upravnih organizacija (diferencijacija). Zbog toga se u njemu pojavljuje problem koordinacije heterogenih elemenata, upravnih organizacija vrlo različitih ciljeva, koji se rješava primjenom novog instrumenta, političke vlasti (integracija). Odnos s okolinom kod teritorijalnog upravnog sustava manifestira se kao (a) odnos s onim strukturama u političkom sustavu koje imaju ulogu nositelja političke vlasti i kao (b) odnos s građanima prema kojima oni vrše vlast ili im pružaju određene usluge. T.u.s. je suočen s izazovima koje je donio proces funkcionalizacije.

urbanizacija (od lat. *urbs*, grad, *urbanus*, gradski), 1. proces koncentracije većeg broja ljudi na relativno malom prostoru nastale kao rezultat imigracije ruralnog stanovništva i prirodnog prirasta autohtone gradske populacije.

Pojam urbanizacije prvi je upotrijebio španjolski inženjer A. Serda 1867. U literaturi se navode razni tipovi urbanizacije: centripetalna i centrifugalna (Friganović), primarna i sekundarna (Vresk), bihevoristički, strukturalni i demografski koncept urbanizacije te prvobitna, definitivna, klasična i industrijska u. (Lampard), u. kao rast gradova, promjene u društvenoj zajednici i širenje gradske kulture (Greer), u. kao širenje urbanosti, tj. proces preobrazbe postojećih naselja (gradske karakteristike, gradski način, gradski život – Bobek), u. novije vrijeme kao »gradski način privređivanja, života i ponašanja«; 2. protourbanizacija (urbana revolucija, Childe), pojava prvih naselja gradskog tipa između 6500. i 1000. pr. Kr. (Jerihon, Çatal Hüyük), u Mezopotamiji oko 3500., u Egiptu oko 3000., na području današnjeg Pakistana oko 2500., u Kini oko 1500., u Grčkoj oko 1100. pr. Kr., a Rim je, prema legendi, osnovan 753. pr. Kr.; 3. industrijska u. vezana je uz proces industrijalizacije, tj. uz koncentraciju industrije u gradovima ili u njihovoj okolini koja je počela u zapadnoj Europi početkom 19. st. Tada nastaju i prvi veliki gradovi s više od milijun stanovnika (London 1802., Pariz 1850., New York oko 1870., Beč 1878. itd.). Specifičan razvoj urbanizacije odvija se u zemljama u razvoju. Prosječni porast gradskog stanovništva u njima je u 20. st. brži nego u razvijenim zemljama u doba njihove najjače urbane propulzije u 19. st., što se tumači prvenstveno vrlo brzim rastom stanovništva, a manje procesom migracije selo-grad.