

Upravni aspekti razvoja grada

Željko Pavić*

UDK 352.071

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 25. 5. 1999.

Prihvaćeno: 15. 6. 1999.

Grad je tijekom svog razvoja prošao kroz nekoliko faza u kojima se premještalo težište gradske problematike glede političkog, ekonomskog i komunalnog aspekta. Analiziraju se pojedine faze te se utvrđuje da pojavom industrijske urbanizacije u prvi plan dolazi problematika komunalnog sektora.

Ključne riječi: grad, metropolitanski grad, komunalne službe

Grad kao specifičan oblik ljudskog naselja pojavljuje se na povijesnoj pozornici kao logičan slijed određenih ekonomskih i društvenih procesa koji su započeti još u predurbanim razdobljima. Pokušat ćemo stoga razložiti uvjete pod kojima se grad pojavio i pravce njegova daljnjeg razvoja.

Ljudske zajednice primitivnih društava nomada, lovaca i stočara, žive pod ogromnim pritiskom neizvjesnosti koja proizlazi iz njihove najuže okoline. Jedini način da apsorbiraju tu neizvjesnost jest povećanje kohezije unutar zajednice. Kohezija se ostvaruje pripadnošću pojedinca određenoj užoj grupi na temelju njegovih osobnih značajki, a to je najčešće srodstvo, pravo ili pretpostavljeno. U svijesti pripadnika takvih grupa njihovi se osobni interesi ne doživljavaju kao različiti od interesa grupe kao cjeline. Između pripadnika grupe postoji reciprocitet očekivanja, u konkretnim aktivnostima grupa je spremna pomoći pojedincu ako i on dokaže svoju lojalnost grupi vlastitim angaž-

* Dr. sc. Željko Pavić, izvanredni profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

manom u korist zajedničkih interesa grupe. Svoje interese pripadnici takve zajednice ostvaruju na principu samopomoći, tj. samoostvarivanja uz veću ili manju pomoć ostalih pripadnika srodničke zajednice ("situacijska regulacija")¹. Takva zajednica dakle egzistira samo zahvaljujući mehanizmu solidarnosti koji predstavlja jedini raspoloživi integracijski mehanizam.² Prekršaj solidarnog ponašanja pojedinih pripadnika zajednice kažnjava se najčešće jednostavnom, ali u suštini najstrašnijom kaznom – isključivanjem iz zajednice.³

Razvojem međutim u ovakvom tipu ljudskih zajednica dolazi do diferencijacije koja se kreće od razmjerno blagih oblika izdvajanja pojedinaca prema nekim njihovim posebnim karakteristikama pa sve do razvoja izvjesne vertikalne diferencijacije u smislu prenošenja odlučivanja na uža, mahom kolektivna tijela, što može završiti i "birokratizacijom solidarnosti".⁴

Kad zemlja postaje glavnim proizvodnim faktorom, glavnim izvorom hrane, dolazi i do stabilizacije ljudskih naselja seoskog tipa čime zapravo započinje dugotrajni *proces teritorijalizacije* društva. Takvo se društvo razlikuje od društva nomada koji su prostorno raspršeni u svojoj svakodnevnoj potrazi za izvorima hrane. Stalna naselja locirana su najčešće u takvoj prirodnoj okolini koja omogućuje kontinuiranu prehranu stanovništva bez potrebe za stalnim mijenjanjem prebivališta. Zemljoradnja, koliko god primitivna bila, traži koncentraciju ljudi na odgovarajućem prostoru pogodnom za taj oblik primarne proizvodnje. Uslijed povećane društvene gustoće prirodna dioba rada zamjenjuje se društvenom diobom rada. Durkheim tu gustoću naziva "moralnom i dinamičnom gustoćom" koja se manifestira kao demografska gustoća, gustoća zanimanja te kao gustoća prometa i komunikacija.⁵ Porast gustoće te ujedno i diobe rada (kao posljedica porasta gustoće) dovodi, prema njemu, do prelaska s mehaničke solidarnosti na kvalitativno viši stupanj, na organsku solidarnost. Dioba rada pak djeluje povratno na povećanje gustoće društva.

¹ Eugen Pusić, *Regulacija u društvu*, Zagreb, JAZU, Rad 426, 1986, str. 177.

² Solidarnost Pusić definira kao "društveni odnos u ograničenoj skupini ljudi gdje se normativno i u pravilu uspješno postavlja zahtjev da pojedinac svoje osobne interese pod određenim uvjetima podredi interesima drugih, a u isti mu se mah stavlja u izgled da će drugi pod određenim uvjetima svoje interese podrediti njegovima." Eugen Pusić, *Razvedenost i povezanost*, Zagreb, Bibliotheca Encyclopaediac modernae, 1974, str. 130.

³ Radi se o režimu "totalnog isključivanja".

⁴ Isto, str. 132.

⁵ Emile Durkheim, *O podjeli društvenog rada*, Beograd, Prosveta, 1972, str. 264.

Gušće "zbijene" društvene zajednice u kojima je došlo do koncentracije većeg broja pripadnika različitih srodničkih grupa postaju sve manje sposobne da svoju unutarnju koheziju održavaju solidarističkim principom integracije pa se on postupno zamjenjuje integracijom putem institucije vlasti.

Izvori vlasti su različiti, ona proizlazi iz diferenciranih uloga pojedinaca solidarističke zajednice, iz potreba za oružanom obranom zemljišnog posjeda, iz apsorpiranja neizvjesnosti u jednoj društvenoj ulozi, iz postupne transformacije političkih institucija solidarističke zajednice.⁶ Proces te promjene integracijskog mehanizma od solidarnosti na vlast nije trenutačan, razvoj institucije vlasti u političkom smislu traje postupno, od jednostavnih oblika prema savršnijima. Pojava vlasti moguća je tek onda kad produktivna sposobnost društvenih zajednica oslobodi pojedince ili skupine pojedinaca od neposrednog rada na zemlji koji se onda "specijaliziraju" za održavanje monopola fizičke sile nad ostalim pripadnicima zajednice.

Da bi vlast kao integracijski princip mogla djelotvorno funkcionirati, ona mora imati okvir svoga djelovanja, a taj okvir, s obzirom na društvene promjene koje su se dogodile stabilizacijom naselja i naročito potrebom obrane vlastite zemlje, predstavlja teritorij koji postaje osnovnim temeljem društvene pripadnosti. Vlast i teritorij su dakle međusobno uvjetovani, njihov razvoj teče paralelno. Prazan teritorij traži vlast, a vlast opet pojačava teritorijalizaciju. Svi su dakle preduvjeti za nastanak države time ostvareni.

U okviru tih općih razvojnih parametara razmotrit će se i društveno-povijesni razvoj gradova imajući u vidu da su gradovi sastavni dio navedenih procesa, iako u određenim fazama njihova razvoja oni imaju sasvim specifičnu ulogu.

Društveni karakter grada određuju njegove tri osnovne dimenzije – politička, ekonomska i komunalna. U različitim razvojnim fazama grada te se dimenzije mijenjaju s obzirom na njihovu složenost i različito su ponderirane. U najranijem razdoblju sve su tri dimenzije još povezane, da bi se tek kasnije, u višim fazama, težište pomicalo prema jednoj od njih ovisno o procesu diferencijacije gradskih struktura i funkcija te o stupnju složenosti samih gradova.

U antičkim gradovima u *fazi protourbanizacije*, kad se gradovi prvi put pojavljuju, ekonomska, politička i komunalna dimenzija su nerazdvojene. Prvi gradovi u "trenutku" njihova nastajanja bili su zapravo veća sela ili skupine bli-

⁶ Pusić (1974), str. 139.

skih sela, fizičke aglomeracije pretežno poljoprivrednog stanovništva. Odnos tih "gradskih seljaka" prema radu na zemlji tek se postupno mijenja. Polis, prema Aristotelu, zapravo i nije drugo nego savez sela.⁷ Još 400. godine pr.n.e. većina je polisa imala agrarni karakter pa je tako tri četvrtine građana Atene posjedovalo zemlju u okolini grada.⁸ Porast broja stanovnika tih naselja i porast opće gustoće u njima samo je sekundaran uzrok rasta prvih gradova u odnosu na primaran ekonomski uzrok. S vremenom se i prvi gradovi pretvaraju u naselja ljudi koji se sve manje bave primarnom proizvodnjom te se transformiraju u naselja trgovaca, obrtnika, vojnika i svećenika.

Politička dimenzija gradova protourbanizacije vezana je uz njihovu ofenzivnu i defenzivnu ulogu prema okolini te uz nastanak, u društvenoj superstrukturi, prvih oblika vlasti i države. Država međutim nije nastala isključivo u okviru gradova, premda su oni vrlo često bili jezgra oko koje se stvarala država. U nekim je situacijama već formirana država sama stvarala gradove, bilo kao reprezentante svoje moći bilo kao mjesta u kojima je lociran dio državnog aparata. Grčki *poleis* predstavljaju tipičan primjer prvog slučaja kada se grad pojavljuje paralelno s razvojem državnih struktura i državnog političkog instrumentarija, dakle i kao grad i kao država u istom "trenutku", iako *pro futuro* u relativno omeđenom prostoru vlastitih granica. Suprotno tome Rim, u početku kao grad-država, tijekom 900 godina uspijeva stvoriti rimski imperij, tj. državu velikoga teritorijalnog opsega. Na drugoj strani razne orijentalne despocije pokazuju težnju središnjih državnih vlasti da po vlastitoj volji stvaraju, pa čak i da "premještaju" svoje gradove, kao što je to, na primjer, u Egiptu.

U prvim gradovima prevladavaju u početku odnosi prethodnog solidarističkog društva koji se s vremenom zamjenjuju novih društvenim institucijama tipa države.⁹ Ostrakizam kao oblik isključivanja "neposlušnih" građana još se dugo zadržao u antičkoj Grčkoj kao relikv ranih solidarističkih društvenih odnosa.

Kako se grad s vremenom diferencira po vertikalnoj dimenziji, integracija se solidarnošću zamjenjuje integracijom na temelju političke vlasti i svih njezi-

⁷ *Politika*, Zagreb, Globus i Sveučilišna naklada Liber, 1988, I, 2, 1252b, 27, str. 3.

⁸ Milan Vresk, *Razvoj urbanih sistema u svijetu*, Zagreb, Školska knjiga, 1984, str. 22.

⁹ Za atensku državu Engels kaže: "Ovim novim uređenjem (Klisenova reforma, Ž.P.) i primanjem vrlo velikog broja zaštićenika, dijelom useljenika a dijelom oslobođenih robova, istisnuti su bili iz javnih poslova organi gentilnog uređenja; oni su se sveli na privatna udruženja i vjerske zajednice. Ali moralni utjecaj, tradicionalni način shvaćanja i mišljenja starog gentilnog doba nasljedivo se još dugo i izumirao je tek postepeno." Friedrich Engels, *Porijeklo porodice, privatnog vlasništva i države*, Sarajevo, Svjetlost, 1974, str. 102-103.

nih parafernalija. Sada se težište premješta prema političkoj dimenziji, što je naročito izraženo kod gradova tipa grad-država (grčki *poleis*, Rim). Kao posljedica tog pomaka u kojem politički aspekt grada dolazi u prvi plan razvijaju se u gradu i nepoljoprivredne djelatnosti (obrt, trgovina) kao i specifične aktivnosti u političkoj sferi koje nisu proizvodnog karaktera (profesionalni vojnici).

Komunalna je dimenzija antičkih gradova u drugom planu. Ti se gradovi konfrontiraju s određenim problemima komunalne prirode već zbog toga što oni predstavljaju koncentraciju ljudi na ograničenom prostoru. Probleme u vezi s opskrbom vodom, hranom, s čistoćom, izgradnjom i održavanjem zgrada i slično gradovi su rješavali političko-tehničkim metodama. Tim se pitanjima bave državni činovnici koji su u isti mah i politički funkcionari (magistratura), te se komunalna dimenzija antičkog grada tretira u stvari kao dio političke sfere.

U drugoj razvojnoj fazi gradova, nazivamo ju *fazom lokalizacije*, dolazi do prerazmještaja političke vlasti koja se sada koncentrira na razini središnjeg državnog sustava kojem su podčinjeni podjednako i gradovi i ostala seoska naselja. Problem odnosa između takve države i društvenih zajednica arhaičnog tipa postavlja se sada na dva različita načina. S jedne strane država sve više nastoji osigurati regulaciju na širem, jedinstvenom području, stvarajući institucije "koje trebaju omogućiti penetraciju državnih ciljeva i normi do najmanjih društvenih grupa i, konačno, do svakog pojedinca. Da bi se postigao taj cilj, trebat će često svladati lokalne političke otpore i centrifugalne snage ukorijenjene u tradicionalnim društvenim institucijama."¹⁰ S druge pak strane, nasuprot toj tendenciji za penetracijom kojom država "nastoji uspostaviti efektivnu kontrolu i regulativni utjecaj nad širim područjem", dolazi do promjene u položaju i ulozi dotadašnjih užih društvenih zajednica, pa i gradova, koje tek sada dobivaju atribut lokalnih zajednica u odnosu na šire političke strukture. Stvara se jedan novi sustav odnosa između središnje države i njezinih težnji za jedinstvenom političkom organizacijom na širem teritorijalnom planu i lokalnih zajednica i njihovih pokušaja da sačuvaju svoju poziciju.¹¹ Lokalne se zajednice sada pojavljuju u ulozi protuteže, ograničavajućeg faktora prema sve

¹⁰ Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb, Grafički zavod Hrvatske i Pravni fakultet u Zagrebu, 1985, knjiga I, str. 314.

¹¹ "Svaki je ljudski politički sistem, uostalom, bio zajednica prije nego što je postao lokalna, to jest prije nego što je atribut lokalnosti trebao izraziti opreku prema nekoj postojećoj široj cjelini." Isto, str. 314-315.

većim aspiracijama središnje države. Država je prerasla teritorijalne okvire grada-države, ali je najčešće u jednom od gradova koji postaju njezinim glavnim gradom koncentrirala svoj politički i upravni aparat. Taj odnos smatra Mumford uzajamnim jer je "centralizacija vlasti uvjetovala stvaranje glavnog grada, dok je glavni grad, kontrolirajući glavne trgovačke i vojne putove, dao snažan doprinos ujedinjenju države."¹² Takva konstelacija političkih odnosa nametnula je gradu defenzivnu ulogu u odnosu prema središnjoj državi, ulogu koja mu je osigurala relativno povoljan položaj u zaštiti njegovih interesa prema državnoj dominaciji. Koncentracija gradskog stanovništva omogućuje brzu mobilizaciju u vojnom smislu i efikasan način obrane od napada svake vrste, grad sam proizvodi svoje oružje, solidaran je i motiviran za obranu svog integriteta, pogotovo u onim slučajevima kad su povlastice, stečene ili iznuđene od središnje vlasti, opsežnije.

Novost u odnosima između središnje i lokalne razine predstavlja pojava slobodnih gradova odnosno gradova s privilegijem koji se na povijesnoj sceni pojavljuju kao rezultat slabosti središnjih suverenosti a koju pojedini gradovi tako obilato iskorištavaju.

Srednjovjekovni slobodni grad stječe pravo autonomije, autodikije i velike povlastice ekonomske prirode (pravo na kovanje vlastitog novca, na održavanje sajмова, pravo na utvrđivanje mjera i utega i slično). Na temelju dobivenih privilegija oni postaju posebna tijela izdvojena iz postojeće feudalne upravne hijerarhije. Kao cjelina gradovi se diferenciraju od ostalih naselja, pa homogeni u odnosu prema svojoj okolini tvore posebnu *universitas civium*, postaju u političkom smislu *quasi una persona nobilis*.¹³ Pravo građanstva sadrži garanciju osobne slobode a time i osobne pokretljivosti građana grada. Svatko tko je naseljen u slobodnom gradu "godinu i jedan dan" postao bi slobodnim stanovnikom grada, riješen svih oblika kmetske podložnosti i obveza.¹⁴

U ekonomskom smislu daljnji razvoj diobe rada, obrta i trgovine, pojava tercijarnih djelatnosti još više pridonosi ekonomskoj snazi i samosvijesti grado-

¹² Mumford (1968), str. 396.

¹³ Usp. Henri Pirenne, *Privredna povijest evropskog zapada u srednjem vijeku*, Sarajevo, Veselin Masleša, 1968, str. 50-51.

¹⁴ Načelo *Stadt luft macht frei* postaje obrascem imunitetnog karaktera slobodnog grada, okruženog neslobodnim ruralnim područjem, za razliku od načela *Luft macht eigen* i *Nulle terre sans seigneur* koja važe kao temeljna načela ustrojstva društva izvan gradskih zidina. V. u: Josef Kulischer, *Opća ekonomska povijest svijeta*, knjiga 1, Zagreb, Kultura, 1957, str. 137-139.

va. U fazi lokalizacije težište se u gradovima premješta prema ekonomskoj dimenziji jer su njihovi politički sukobi sa središnjom državnom vlasti, pa čak i s okolinom, u većini slučajeva latentni i povremeni. U određenim situacijama kada država zapada u krizu gradovi se pojavljuju bilo kao njezini financijeri bilo kao partneri u borbi s drugim političkim subjektima.

Budući da su gradovi u ovoj fazi većinom malog opsega, komunalna dimenzija nije jače izražena, premda su i ti gradovi suočeni s komunalnim problemima. Teret održavanja "komunalnog standarda" najčešće se građanima nametao prisilnim odredbama gradskih statuta. Gradske inspeksijsko-policijske službe djeluju uglavnom prijetnjama, naredbama, globama i kaznama.¹⁵

Treća faza, *faza komunalizacije*, znači kvalitativni pomak u razvoju gradova, i to naročito s obzirom na komunalnu dimenziju. Prekretnicu u razvoju predstavlja pojava industrijske revolucije kada primarna proizvodnja ustupa mjesto sekundarnoj proizvodnji. Kako je industrijska proizvodnja locirana uglavnom u gradovima i traži veliku količinu radne snage, postojeći gradovi brzo rastu, a u industrijskim se područjima osnivaju novi gradovi (faza industrijske urbanizacije).

U pogledu političke dimenzije industrijski gradovi, osobito poslije građansko-demokratskih revolucija, radikalno mijenjaju svoj odnos s nositeljima političke vlasti. Težište političke problematike sada se koncentrira na različite mehanizme političkog nadzora vlasti, nadzor državnog aparata putem državnog aparata i sl.

Kako gradovi vrlo brzo rastu, tako raste i njihova složenost, naročito u komunalnoj sferi. Industrijski grad mora organizirati niz posebnih organizacija koje se bave konkretnim komunalnim problemima kako bi zadovoljio sve diferenciranije potrebe velikog broja gradskih stanovnika. Zbog toga komunalna dimenzija postaje glavnim problemom upravljanja gradovima. Problemi komunalnog sektora nisu samo tehničkog karaktera već su i u tome što treba osigurati kako primjereni politički nadzor gradskih institucija nad tim sektorom tako i utjecaj građana kao korisnika na te službe.

¹⁵ V. npr. A. Cvitanić, *Pravno uređenje splitske komune po statutu iz 1312. godine*, Split, Muzej grada Splita, 1964, str. 92-93; L. Dobronić, *Uređenje i djelovanje gradske uprave zagrebačkog Crudeca u XVIII. stoljeću*, Zagreb, 1949, str. 15-16; Z. Herkov, *Statut grada Zagreba od god. 1732*, Zagreb, Arhiv grada Zagreba, 1952, str. 35-36; N. Lonza, *Pod plištem pravde, Kaznenopravni sustav Dubrovačke Republike u XVIII. stoljeću*, Zavod za povijesne znanosti HAZU, 1997, str. 148; D. Waley, *The Italian City-Republics*, London-New York, Longman, 1988, str. 46, 61-62 itd.

Komunalne organizacije u svakom trenutku moraju biti kadre građanima pružiti svoje usluge jer u krajnjoj liniji o njihovu uspješnom ili neuspješnom funkcioniranju ovisi i samo funkcioniranje modernoga grada. U takvim okolnostima proširuje se i uloga gradskog stanovnika koji uz svoju tradicionalnu ulogu građanina u političkom smislu kao "izvora i legitimacije državne vlasti" stječe jednu novu ulogu, a to je uloga korisnika javnih službi u najrazličitijim oblastima.

Komunalne se djelatnosti u svim sustavima tretiraju kao djelatnosti osobito važnog društvenog interesa. Da bi se osigurala zaštita tih interesa, status komunalnih službi redovito je podvrgnut specijalnom pravnom režimu koji se najčešće manifestira u ograničavanju njihove autonomije i uspostavljanju jačih i neposrednijih veza s gradskim tijelima.

U pojedinim sustavima sama lokalna jedinica, tj. grad, preuzima obavljanje komunalnih djelatnosti u svoje ruke i njihove nositelje – komunalna poduzeća ili ustanove – uklapa u lokalni sustav upravljanja,¹⁶ dok su drugdje te službe, pod strogo određenim uvjetima, prepuštene privatnoj sferi.^{17, 18}

Dilema javni - privatni interes, državna intervencija - autonomija komunalnih službi manifestira se dakle u različitim oblicima pravnih režima odnosno u kumulaciji različitih oblika unutar istog pravnog režima.

Građani kao korisnici usluga komunalnih službi "po prirodi stvari" imaju pozitivan odnos prema tom sektoru javnog gradskog života – oni moraju imati mogućnost da se uslugama javnih službi doista nesmetano i kontinuirano koriste. Za kršenje međusobno utvrđenih odnosa između službe i korisnika najteža je i najučinkovitija kazna isključenje iz korištenja usluga. Stoga se u toj fazi razvoja gradova pojavljuje potrošački pokret (*consumerism*), građani se po-

¹⁶ V. npr. u Zagrebu u: *Vodovod Općine grada Zagreba 1878-1938*, Zagreb, 1938, str. 42; 70-71; *120 godina Gradske plinare Zagreb*, 1982, str. 7-9, 12; A. Hauck Walsh, *The Urban Challenge to Government*, New York, Praeger, 1969, str. 254; K. Marshall Johnson, *Urban Government for the Prefecture of Casablanca*, Praeger, 1970, str. 105; K. Hurst, *Gemeindeeinrichtungen*, u: H. Peters, *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, II, Berlin, Springer, 1957, str. 843, 872.

¹⁷ A.G. Austin-Sh.Lewis, *Urban Government for Metropolitan Lima*, Praeger, 1970, str. 125; Walsh, cit.dj., str. 125, 253.

¹⁸ U Hrvatskoj se (poslije II. svjetskog rata) formalni položaj nositelja komunalnih službi kretao od službi pod administrativno-operativnim rukovodstvom državne uprave (1946), preko privrednih poduzeća (1950), ustanova sa samostalnim financiranjem (1952), poduzeća i radnji (1953), komunalnih poduzeća (1954), radnih organizacija koje su obavljale poslove od posebnog društvenog interesa (1963), organizacija udruženog rada (1974), javnih poduzeća (1988) pa sve do trgovačkih društava (1993).

činju organizirati u različite organizacije potrošača i korisnika, pronalaze se oblici formalne zaštite građana u njihovoj ulozi korisnika. Dilema – zaštititi korisnike njihovim uključenjem u komunalni sektor ili putem posrednog tradicionalnog instrumentarija političkog nadzora – u praksi se najčešće rješava kombinacijom navedenih modaliteta.¹⁹

Naznake četvrte faze razvoja gradova, *faze metropolitanizacije*, već su vidljive. Dok je početkom 19. stoljeća postojao svega 21 grad sa 100.000 stanovnika, devedesetih je godina 20. stoljeća svijet brojio više od 300 gradova s preko milijun stanovnika. Gradovi-metropole koji imaju milijune stanovnika potenciraju značenje komunalne problematike koja mora zahvatiti ne samo područje metropolitanskog grada nego i šire zone njegova utjecaja koje su u funkcionalnoj vezi s gradom. Moderni grad širi se preko formalno utvrđenih gradskih granica i teži prema stvaranju širih sustava upravljanja i u oblasti komunalnih djelatnosti. Područje gradskog ruba, pa bilo i neurbanizirano, zahtijeva odgovarajuće mjere utjecaja, nadzora i povezivanja sa središnjim gradom uslijed stvarnog odnosno potencijalnog proširenja tih službi na gradsku okolinu. U tu se svrhu u pojedinim zemljama primjenjuju različita rješenja, od onih jednostavnih koja ne zadiru u postojeću strukturu upravljanja metropolitanskim područjem pa sve do takvih koja znače radikalne promjene te strukture. U dosadašnjoj urbanoj praksi primjenjuju se sljedeća rješenja: metateritorijalna ovlaštenja središnjih gradova nad gradskim rubom, sporazumno obavljanje pojedinih službi za gradski rub, metropolitanska vijeća, urbanizirani okruzi, spajanje grada i okruga, aneksija, metropolitanska federacija, metropolitansko područje kao novi tip upravne jedinice, funkcionalno povezivanje grada i okoline te formiranje posebnih tijela za obavljanje komunalnih djelatnosti na metropolitanskom području (*ad hoc authorities, special districts*).

Intenzivno širenje gradova na njihov širi ruralni prostor sve više smanjuje razlike u načinu života između gradskog i negradskog stanovništva u urbano-ruralnom pojasu, mijenja se način korištenja tog prostora, povećava se mobilnost stanovništva prema institucijama lociranim u gradu, mijenja se fizionomija tog prostora. Navedeni procesi vrlo snažno utječu i na obavljanje djelat-

¹⁹ V. npr. F. Pernek, *Potrošnik in njegovo varstvo*, Maribor, Založba Obzorja, 1986; Pernek, *Organiziranost potrošnikov v Evropski skupnosti*, Podjetje in delo, 3/1992, str. 246-256; Pernek, *Oris varstva potrošnikov v nekaterih državah*, Podjetje in delo, 8/1993, str. 974-986 itd.

nosti u komunalnom sektoru. Komunalne službe u klasičnom industrijskom gradu ograničene su u pogledu prostornog širenja prvenstveno tehničkim razlozima (ograničenost njihovih kapaciteta). Međutim informacijska revolucija sa svim svojim konzekvencijama, tehničke inovacije, automatizacija - što sve karakterizira postindustrijsko društvo - rezultira promjenama i u komunalnom sektoru (kao na primjer automatizacija gradskog prometa, iskorištavanje solarne energije i sl.). Mogućnosti komunalnih službi time se povećavaju pa se već danas počinju stvarati veliki funkcionalni komunalni sustavi koji gube svoju lokalnu, tj. gradsku fizionomiju i u procesu metropolitanizacije postaju sve autonomniji. Zbog toga se još više aktualizira problem u vezi s postojanjem mogućnosti i sredstava neposrednog utjecaja i nadzora korisnika nad velikim komunalnim sustavima.

Razvoj metropolitanskih gradova u perspektivi, gledano s aspekta već postojećih primjera, tendira prema njihovu pretvaranju u kontinuirano urbanizirana područja, tj. prema spajanju urbaniziranih područja velikih gradskih aglomeracija. "I tako gotovo svatko na kraju krajeva" - zaključuje J.K. Galbraith - "završi u gradu. Pa ma kakvi bili počeci bilo koje industrijske civilizacije, jedno je jasno: ona vodi tome. Stupanj urbanizacije neke zemlje pouzdanije je mjerilo njezine civilizacijske evolucije nego veličina ili struktura nacionalnog proizvoda."²⁰

ADMINISTRATIVE ASPECTS OF A CITY DEVELOPMENT

Summary

Social character of a city is defined by the three principal dimensions—political, economic and communal. In the initial phase of proto-urbanization all the three dimensions are still not separated. However, the vertical differentiation which takes place in a city gradually shifts the center of gravity towards a political dimension, which is particularly notable with the towns of a type city-state (for instance Greek poleis, Rome). Communal problems are being solved by the political - technical methods so that the communal dimension of an Antique city is treated as an integral part of the political sphere.

²⁰ John Kenneth Galbraith, *Doba nezivjivosti*, Zagreb, Stvarnost, str. 335.

In the phase of localization political power is concentrated on the level of central government. Local communities now become the branches of the central state authority or a counterweight, a limiting factor, to the intentions of the central government. In such a circumstances come to existence the free cities respective the cities with a privilege, which were excluded from existant feudal hierarchy. In that phase the center of gravity is being shifted towards the economic dimension. The solutions in the communal sector were most often found in the inspection and the police measures of the city authorities, i.e. in an imposition of maintatinance of a communal order by coercive measures.

The turning point in the development of cities makes the industrial revolution and the new type of urbanization i.e. the industrial urbanization. Communal dimension comes to the front plan and becomes the main problem of managing the dense populated cities. There is a need to ensure a suitable political oversight of the city over the communal sector as well as a possibility of influence of the citizens – consumers onto this sector. Thus the communal services are normally put under the separate legal regime. The consumers' movement and the various forms of consumers' organizations occur with the purpose to protect citizens in their relations to the providers of communal services.

In the phase of metropolitanization a significance of communal problematics is emphasized since it has to encompass not only a large area of a metropolitan city but also the larger areas which are functionally connected to the city. The system of managing communal services spreads to the area of the city border so that it might be included into the influence, oversight and possible future closer ties to the central city. Various solutions have been applied to that purpose – from meta-territorial authorities of central cities over the area of city border, up to the separately organized bodies for provision of communal services in metropolitan areas (special districts).

Key words: city, metropolitan agglomeration, public services