

Grad i gradski rub

*Željko Pavić**

UDK 352.07

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 29. 1. 2001.

Prihvaćeno: 15. 2. 2001.

Sve intenzivnije širenje grada preko gradskih granica u procesu metropolitanizacije dovodi do specifičnog odnosa grada i njegove uže i šire okoline. Razlažu se različite metode rješavanja problema odnosa grada i gradskog ruba. Na primjeru Grada Zagreba ukazuje se na brojne teritorijalne promjene u posljednjih 50-ak godina koje su redovito zanemarivale ovu problematiku.

Ključne riječi: grad, gradski rub, metropolitanizacija, Grad Zagreb

Uvod**

Stvaranje velikih urbaniziranih područja kao proces metropolitanizacije utječe i na organizaciju i funkcioniranje komunalnih službi u njima. Akcijski radijus tih službi pritom često djeluje kao limitirajući faktor (ako je to još uopće moguće) jer upravo komunalne službe najčešće vrlo teško slijede brz tempo prostorne disperzije takvog grada i paralelni porast gradske populacije, tj. svojih korisnika. S druge pak strane moraju se pronaći metode i oblici organiziranja tih službi u uvjetima koje diktira proces metropolitanizacije, koji zahvaća praktički sve razvijene zemlje svijeta. U perspektivi, konačno, velika metropolitanska područja zasigurno su obrazac po kojem će se odvijati daljnji razvoj gradova.

Teritorijalna disperzija modernog grada preko formalno utvrđenih gradskih granica tendira prema stvaranju širih sustava upravljanja (osobito u komu-

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

** Tekst je nastao u okviru projekta Hrvatskog pravnog centra iz Zagreba. *Legislative Frameworks for Decentralisation in Croatia.*

nalnim djelatnostima). Područje gradskog ruba, pa bilo i neurbanizirano, zahtijeva odgovarajuće mjere utjecaja, nadzora i planiranja središnjeg grada zbog 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. Dosadašnja urbana praksa služi se sljedećim rješenjima: metateritorijalna ovlaštenja središnjih gradova nad gradskim rubom, sporazumno obavljanje pojedinih službi za gradski rub, metropolitanska vijeća, urbanizirani okruzi, spajanje grada i okruga, aneksija, metropolitanske federacije, metropolitansko područje kao nov tip upravne jedinice, funkcionalno povezivanje grada i okoline te formiranje posebnih tijela za obavljanje komunalnih djelatnosti na metropolitanskom području.

Metateritorijalna ovlaštenja gradova nad područjem gradskog ruba

Pojedini grad dobiva određena ovlaštenja koja zahvaćaju okolno područje izvan njegovih formalnih granica. Ta se ovlaštenja odnose pretežno na nadzor stambene izgradnje, prostorno planiranje, održavanje vodovoda, odvoz smeća, borbu protiv onečišćavanje zraka i vodenih tokova, nadzor nad izgradnjom industrijskih postrojenja, groblja, sprječavanje kriminala itd.

U SAD su od 2.527 gradova s više od 5.000 stanovnika metateritorijalna ovlaštenja imala 174 grada.¹ Tako je Baltimore ovlašten sprječavati širenje zaraznih bolesti u zoni od tri milje izvan grada i 15 milja na moru, Chicago ima slična ovlaštenja u pogledu nedopuštene trgovine u zoni od jedne milje oko grada,² Chandigarh u Indiji upravlja čitavim područjem oko grada u pojasu širokom pet milja.³ U Rumunjskoj takav položaj imaju gradovi prema 140 posebno izdvojenih prigradskih lokalnih jedinica.⁴

¹ Charles Roig, *Urbanisation et Institutions aux Etats-Unis*, La revue administrative, No. 121/1968, str. 72.

² Harold F. Alderfer, *American Local Government and Administration*, New York, The Macmillan Company, 1956, str. 117.

³ Mohit Bhattacharya, *Administering the Urban Fringe*, Indian Journal of Public Administration, Vol. XV, No. 1, Jan.-Mar. 1969, str. 75.

⁴ I. Vintu, *Reorganization of Administrative Structure in Roumania*, IULA, Vol. 2, N.1, Summer 1968, str. 62.

Modifikacija te solucije sastoji se u stvaranju posebnih jedinica za upravljanje užom gradskom okolinom koja je posebnim aktom proglašena urbanom iako nije i formalno pripojena samom gradu. Te se jedinice obrazuju uglavnom oko novostvorenih gradova čija okolina nema formalnih uvjeta za konstituiranje vlastitih lokalnih jedinica.⁵

Sporazumi o obavljanju komunalnih službi za područje gradskog ruba

Grad i okolne lokalne jedinice mogu sklapati razne sporazume po kojima grad obavlja određene službe za suburbane lokalne jedinice. Modaliteti takvih aranžmana idu od sasvim neformalnih dogovora pa sve do detaljnih i čvrstih ugovora. Predmetom tih sporazuma najčešće je opskrba suburbanog područja vodom, izgradnja kanalizacijske mreže, cesta, mostova, neki poslovi zdravstva i socijalne zaštite, protupožarna zaštita, tehnički složeniji policijski poslovi i slično.

Toledo u SAD, primjerice, primjenjuje takve sporazume s prigradskim jedinicama kad na njihovu području poraste populacijska gustoća na pet stanovnika po jednom akru.⁶ U okrugu Los Angeles sklopljeno je 887 a u Kaliforniji 2.832 takva ugovora.⁷

Dobrovoljna metropolitanska vijeća

Metropolitanska vijeća (*metropolitan councils*) djeluju na dobrovoljnoj osnovi kao tijela sastavljena od izabranih predstavnika lokalnih jedinica metropolitanskog područja s ciljem "unapređivanja razumijevanja između lokalnih jedinica i njihovih funkcionera kao i sporazumijevanja o zajedničkim potrebama i unapređenje koordinirane akcije u rješavanju takvih problema."⁸

⁵ 164 tzv. *notified area authorities* u Indiji. Samuel Humes and Eileen Martin, *The Structure of Local Government*, The Hague, International Union of Local Authorities, 1969, str. 425.

⁶ Alderfer, cit.dj., str. 120.

⁷ Inge Perko-Šeparović, *Neki problemi upravljanja metropolskim područjima*, Naša zakonitost, br. 8-9/1971, str. 654.

⁸ Isto.

Vijeća ne predstavljaju nikakav institucionalizirani oblik upravljanja metropolitanskim teritorijem, već se smatraju "minimalnim" sredstvom kojim se nastoji postići interna kooperacija lokalnih jedinica tog područja.⁹

Metropolitanska vijeća nemaju ovlaštenja za samostalno djelovanje, nego mogu davati samo svoje preporuke o određenim problemima na temelju kojih onda pojedine lokalne jedinice poduzimaju zajedničke akcije. Te preporuke moraju potvrditi gradska odnosno okružna tijela. Aktivnost metropolitanskih vijeća najčešće se odnosi na izradu raznih studija, podnošenje izvještaja o određenim problemima, na inicijativu za donošenje određenih propisa, na izmjenu iskustava i slično, i to u regionalnom planiranju, onečišćavanju zraka, u stanovanju, razvoju grada, prometu, vodoopskrbi, kanalizaciji, odvozu smeća, lukama, rekreaciji.¹⁰

Urbanizacija okruga

U ovom slučaju standardna američka lokalna jedinica - okrug (*county*) postaje nositeljem svih gradskih službi za urbanizirano područje (*urban county*). Godine 1960. bila su u SAD 263 urbana okruga.¹¹

Dade County na Floridy dobiva 1956. ovlaštenje da supstituiraju funkcije obuhvaćenih lokalnih jedinica, da mijenja njihove granice te da reorganizira oblike upravljanja u njima. Cijeli niz poslova prešao je tada na organe okruga: utvrđivanje i nadzor prihoda od glavnih prometnica, cesta, mostova, tunela i parkirališta, zračni, riječni, željeznički i autobusni terminali, poštanske usluge, javni promet, planiranje na razini okruga, zdravstvo i socijalno staranje, parkovi, igrališta i rekreacijski objekti, rekonstrukcija predgrada, opskrba vodom, kanalizacija, kontrola onečišćenosti zraka, uvjeti građenja, zoniranje, oslobađanje od plaćanja naknada za usluge.¹²

⁹ U SAD najpoznatije oblike takve suradnje nalazimo na području gradova kao što su Baltimore, Detroit, New York, Philadelphia, Salem, San Francisco, Seattle-Tacoma i Washington, D.C. Association of Bay Area Governments (A.B.A.G.) na području San Francisca obuhvaća 7 od 9 okruga s tog područja, 58 od 85 gradova i 75% stanovništva, u New Yorku Metropolitan Regional Council okuplja na taj način 22 okruga. G. Theodore Mitau, *State and Local Government: Politics and Processes*, New York, Charles Scribner's Sons, 1966. str. 373, 374.

¹⁰ Isto. str. 374.

¹¹ Perko-Šeparović, cit.dj., str. 654.

¹² Mitau, cit.dj., str. 365.

Ostale poslove obavljaju gradske jedinice u sastavu okruga. Na temelju takve distribucije nadležnosti između okružne i gradske razine neki autori smatraju da se tu zapravo radi o modelu koji se približava tipu metropolitanske federacije.¹³

Spajanje grada i okruga (*city-county consolidation*)

Spajanje grada i okruga primjenjuje se u gradovima SAD. Ono je usmjereno, smatra se, prema unošenju "veće racionalnosti i reda u sadašnji kaos dvostrukih službi, kontradiktornih politika i neplanskog rasta gradova."¹⁴ Spajanje, međutim, ne mora biti potpuno, već se ono može obaviti u obliku formiranja zajedničke službe u samo jednoj djelatnosti.¹⁵

Prednosti spajanja grada i okruga jesu u izbjegavanju podvostručenja službi na dvije razine, u ekonomičnosti i efikasnosti obavljanja konkretnih poslova kao što su odvodnja, dugoročno planiranje, održavanje prometnica, sakupljanje i odvoz smeća, planiranje izgradnje, nadzor nad odvijanjem prometa, biblioteke, socijalna zaštita. Očekuje se također bolja organizacija prometa, vatrogasne službe, objedinjavanje vodnih kapaciteta, veća stručnost (posebno u djelatnosti obrazovanja), bolja koordinacija policijskih službi, lakše prikupljanje poreza itd.¹⁶

U posljednjih tridesetak godina to se rješenje (Uni-Gov) ostvarilo u okruzima Nashville-Davidson 1963. (Tennessee), Jacksonville-Duval 1968. (Florida) i Indianapolis-Marion 1970. (Indiana). Efikasnost takvog pristupa upravljanju metropolitanskim područjem u literaturi se, međutim, smatra dosta problematičnom.¹⁷

Pripajanje okolnog područja gradu (*aneksija*)

Aneksijom, jednom od najstarijih metoda "rješavanja" odnosa grada i njegove okoline, gradovi najbrže i najlakše proširuju svoje područje, domete svoga

¹³ Isto, str. 364

¹⁴ Isto, str. 361.

¹⁵ Durham je spojio svoju službu javnog zdravstva s onom iz okruga. Efekti takvog aranžmana pokazali su se nakon 10 godina u padu stope smrtnosti s 20% na 14%. Ernest S. Griffith, *A History of American City Government 1900-1920*, New York-Washington, Praeger Publishers. 1974, str. 294.

¹⁶ Isto, str. 296; Mitau, cit. dj., str. 363.

¹⁷ Clarence N. Stone-R.K. Whelan-W.J. Murin, *Urban Policy and Politics in a Bureaucratic Age*, London, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1979, str. 25-26.

nadzora nad suburbanom okolinom a time ujedno protežu i svoje gradske službe na anektirana područja¹⁸.

Aneksija je vrlo nepopularna jer joj se prigradske lokalne jedinice žestoko opiru ne želeći izgubiti svoju autonomiju utapanjem u sustav velikog grada. U SAD pripajati je moguće samo neinkorporirana područja i pripajanje se dosta često primjenjuje.¹⁹ Povezanost između pripajanja i komplementarnog širenja gradskih komunalnih službi može se vidjeti na primjeru Los Angelesa koji je odbijao korištenje svojih vodoopskrbnih kapaciteta okolnom suburbanom području sve dotle dok ono nije pristalo na pripajanje gradu. Na taj je način Los Angeles između 1913. i 1920. utrostručio svoj teritorij. Anektiranje je smanjeno 20-ih godina kada su postojeći gradski vodoopskrbni resursi postali nedostatni.²⁰

Metode kojima se provodi aneksija mogu biti vrlo različite. Prijedlog za aneksiju u SAD može (a) odobriti sud, ili (b) državna administrativna komisija, (c) može se odlučiti referendumom, i to na području koje se želi anektirati, ili u gradu koji anektira, ili na oba područja, (d) aneksija se može provesti zakonom i (e) gradskom odlukom. U praksi se primjenjuju i kombinacije tih modaliteta.²¹

Aneksija se obično promatra kao jednosmjerna težnja središnjeg grada za pripojenjem njegova okolnog područja. Taj proces, međutim, može ići i u obrnutom smjeru, tj. da okolno područje izrazi želju za inkorporiranjem u gradski sustav kako bi se na taj način moglo koristiti svim prednostima koje pruža moderan grad. U tim se slučajevima redovito propisuju određeni uvjeti kojima mora udovoljiti okolno područje. Traži se da ono može funkcionirati kao lokalna upravna jedinica, da ima dovoljnu gustoću stanovništva, da raspolaže s dovoljno prostora za daljnju ekspanziju, da sama aneksija neće kočiti daljnji razvoj metropolitanskog područja kao cjeline. Što se tiče javnih

¹⁸ U razdoblju od 1948. do 1954. Madridu je pripojeno 13 prigradskih općina. Površina grada prije gradanskog rata iznosila je 68 km², a 70-ih je učestalim aneksijama narasla na 607 km². *Les grandes villes du monde: Madrid*, Notes et Etudes Documentaires, Nos 3854-3855, 31 janvier 1972, str. 16.

¹⁹ To se vidi iz podatka da se aneksijom u 1962. služio jedan od svakih pet američkih gradova s 5.000 ili više stanovnika. Oklahoma City od svojih je 620 milja² površine aneksijama stekao 532 milje², tj. 86% (do 1959). Mitau, cit.dj., str. 368. Chicago je aneksijama samo u 1889. povećao svoj teritorij s 36 na 170 milja². Griffith, *A History of American City Government 1870-1900*, New York, Praeger, 1974, str. 152.

²⁰ Griffith, cit.dj., 1900-1920, str. 290-291.

²¹ Mitau, cit.dj., str. 369.

gradskih službi, postavlja se zahtjev da na tom području postoje odgovarajući izvori financijskih sredstava kojima će se moći pokriti troškovi participacije u korištenju glavnih službi.²²

Aneksiji vrlo slična metoda, doduše rijetko primjenjivana u američkoj lokalnoj upravi, jest spajanje dvaju susjednih gradova (*inter-city consolidation*) u cilju efikasnijeg i ekonomičnijeg upravljanja.

Metropolitanska federacija

Organiziranje upravljanja metropolitanskim područjem grada na principu metropolitanske federacije također je sredstvo kojim središnji grad utječe na okolno područje. Prigradske jedinice radije će ući u metropolitansku federaciju i tako zadržati svoj identitet i kontrolu nad poslovima lokalnog značaja nego da su jednostavno pripojene središnjem gradu, pa je stoga to rješenje kompromis i za grad i za okolne lokalne jedinice.²³

Metropolitanska federacija znači stvaranje dviju razina upravljanja na metropolitanskom području. Federacija obavlja poslove od interesa za cijelo urbanizirano područje te se pojavljuje kao koordinator aktivnosti svih jedinica nižeg stupnja, koje pak obavljaju poslove lokalnog karaktera.

Federalni sustav upravljanja velikim gradom primijenjen je u Torontu. Još se 1951. predlagalo pripajanje gradu 12 prigradskih jedinica. To je, međutim, izazvalo njihovo jednodušno protivljenje, pa se 1954. rješenje našlo u formiranju metropolitanske federacije Toronta.²⁴ Federacija je obuhvatila sam grad i svih 12 suburbanih općina. Metropolitansko vijeće sastavljeno je od članova koje delegira grad i sve općine obuhvaćene federacijom. Na sličan je način sastavljen i Metropolitan School Board. Toronto Transit Council preuzeo je upravljanje javnim prometom (osim željezničkog i taksi-službe).

²² Isto.

²³ Metropolitanska federacija predstavlja "nagodbu za obje grupe suparnika: zaštitu za lokaliste od 'terora' totalnog stapanja i etapu prema integraciji za centraliste". E. Sofen, *The Miami Metropolitan Experiment*, Bloomington, 1963, u: Mitau, cit. dj., str. 367.

²⁴ Frederick G. Gardiner, *Metropolitan Federation - Toronto's Experience*, u: Stephen B. Sweeney ed., *Metropolitan Analysis, Important Elements of Study and Action*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1958, str. 150-151. Razlozi za tu akciju bili su mnogostruki: grad Toronto je između 1900. i 1953. porastao sa 200.000 na 665.000 stanovnika, a njegova predgrada (teritorijalno šest puta veća od samog grada) s 25.000 na 507.000, što je rezultiralo problemima oko opskrbe vodom, odvozom smeća, velikim troškovima obrazovanja u predgradima, nedostatkom kapitala za investicije itd.

Federacija je u svoju nadležnost preuzela poslove opskrbe vodom čitavog područja, poslove čistoće, stambene izgradnje, prostornog planiranja, neke poslove zdravstvene i socijalne službe, preuzela je sudske zgrade i zatvore, policiju (od 1957), parkove i rekreacijske centre itd. Ostale poslove zadržale su udružene lokalne jedinice koje su ulaskom u federaciju izdvojene iz sastava okruga.²⁵

Sličan proces odvijao se u Bruxellesu gdje je nakon dugotrajnog i mukotrpnog dogovaranja s općinama koje čine gradsko područje formirana 1971. briselska aglomeracija i njezinih pet perifernih federacija.²⁶ Aglomeracijom upravlja izabrano vijeće i izvršni odbor a za pitanja odnosa gradske aglomeracije s perifernim federacijama ustanovljen je posebni odbor za suradnju.

Između aglomeracija i gradskih općina poslovi su tako raspodijeljeni da u isključivu nadležnost²⁷ aglomeracije (*compétences exclusives*) spada donošenje generalnog urbanističkog plana (uz prethodnu suglasnost s odgovarajućim organima općina), pravna regulacija stambene izgradnje, služba gradske čistoće, javni gradski promet, održavanje zelenila, borba protiv buke i onečišćavanja, vatrogasna služba te služba hitne pomoći.

U prenesenu nadležnost aglomeracija (*compétences transférées*) spadaju poslovi upravljanja i održavanja javne rasvjete, prometne policije, zatim javna parkirališta, aerodromi, tržnice, klaonice, turistička služba, krematoriji. U dodijeljenu nadležnost (*compétences dévolues spontanément*) ulaze poslovi koje organima aglomeracije dobrovoljno prepusti jedna ili više gradskih općina ili koje im prenese država odnosno provincija u okviru postupka decentralizacije ili dekoncentracije.²⁸

²⁵ A.F. Leemans, *Changing Patterns of Local Government*, The Hague, International Union of Local Authorities, 1970, str. 205-206.

²⁶ Dotad nije postojalo nikakvo koordinativno tijelo na planu čitavog grada osim konzultativnih sastanaka načelnika pojedinih gradskih općina (19). Neke su se susjedne općine dobrovoljno udruživale radi obavljanja poslova od zajedničkog interesa (opskrba plinom, električnom energijom, vatrogasne službe, urbanističko planiranje, socijalne službe i sl.) tako da je u gradu djelovalo 19 općinskih vijeća. 7 vatrogasnih službi, 4 međuopćinska udruženja i 3 uprave za distribuciju električne energije, 4 međuopćinska udruženja i jedna uprava za distribuciju plina! André Mast, *Les pays de Benelux*, Paris. R.Pichon et R.Durand-Auzias, 1960, str. 164.

²⁷ To su poslovi koji izvorno spadaju u nadležnost pojedinih općina a koje obavljaju organi aglomeracije uz suglasnost ili na zahtjev najmanje polovine općina aglomeracije ako te općine čine dvije trećine ukupne populacije aglomeracija. U tom slučaju općine gube svako pravo na kasniju intervenciju.

²⁸ Jacques Dembour, *Droit administratif*, La Haye, Faculte de droit, Liege, Martinus Nijhoff, 1971, str. 484; Jean-Claude Escarras, *Le statut de Bruxelles, u: L'administration des grandes villes dans le monde*, Paris, Presses universitaires de France, 1986, str. 62.

Pored toga gradska aglomeracija može općinama u sastavu davati preporuke te ih poticati na suradnju, osobito na tehničku suradnju općinskih policijskih organa.

Sve akutnije probleme u vezi s proširenjem gradova, lošim funkcioniranjem javnih službi i slabostima postojećih oblika suradnje između općina na širem gradskom području u Francuskoj nisu željeli rješavati pukim pripajanjem, aneksijom prigradskih općina središnjem gradu. Takvom rješenju opirale su se same općine, a ni država mu nije bila sklona, premda je bilo očigledno da je tadašnje stanje upravne fragmentacije ozbiljna prepreka težnjama za upravnom racionalizacijom.²⁹

Zbog toga je 1966. radikalno riješen taj problem donošenjem zakona kojim su osnovane gradske zajednice (*communautés urbaines*) za četiri velike gradske aglomeracije - Bordeaux, Lille, Lyon i Strasbourg. One obuhvaćaju ukupno 199 općina s preko 2,5 milijuna stanovnika.³⁰ Gradske se zajednice prostiru i na područjima koja još nisu urbanizirana, ali se očekuje da će se središnji grad uskoro proširiti i na njih. Predviđeno je i dobrovoljno osnivanje gradskih zajednica za svako urbano područje s više od 50.000 stanovnika kada to zatraži najmanje dvije trećine zainteresiranih općinskih vijeća koja predstavljaju više od polovine ukupne populacije odnosno kad to zatraži polovina općinskih vijeća koja predstavljaju dvije trećine ukupne populacije. Dosad je stvoreno nekoliko gradskih zajednica takvog tipa - Dunkerque, Le Creusot-Montceau-les-Mines, Cherbourg i Le Mans. Dobrovoljnim udruživanjem u gradske zajednice izbjegnuti su, dakle, neželjeni efekti prisilnog spajanja općina sa središnjim gradom.³¹

Gradskim zajednicama upravlja se na federativan način. Općine zadržavaju poslove lokalnog karaktera, dok gradska zajednica preuzima poslove od interesa za cijelo područje zajednice.

²⁹ François d'Arcy, *France*, u: Donald C. Rowat ed., *International Handbook on Local Government Reorganization*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1980, str. 66-67.

³⁰ Međutim, odnosi između središnjeg grada i ostalih općina u gradskoj zajednici često su bili vrlo napeti. Zbog takvih problema zakonom je 1977. dozvoljeno gradu Bordeauxu da izađe iz gradske zajednice. Georges Dupuis i Marie-José Guédon, *Institutions administratives, Droit administrative*, Paris, Armand Colin, 1988, str. 231.

³¹ Gabriel Pallez, *France's New "Communautés Urbaines"*, *Studies in Comparative Local Government*, IULA, Vol. I, Number 1, Summer 1967, str. 29; Jean Hourtigue, *Les communautés urbaines*, *La revue administrative*, No 120/1967, str. 714; J.G. van Putten, *Local Government Reform*, *Studies in Comparative Local Government*, IULA, Vol. 4, Number 2, 1970, str. 33.

U nadležnost gradskog vijeća spadaju četiri grupe poslova:

- a) poslovi koji su u cijelosti preneseni na gradsku zajednicu, bez obzira na to jesu li ih prije obavljale pojedine općine samostalno ili preko međupćinskih tijela (urbanističko planiranje, investiranje u infrastrukturu koja je važna za cijelo područje ili za većinu obuhvaćenih općina, opskrba vodom, promet, srednje obrazovanje),
- b) poslovi kod kojih je teško postaviti opće pravilo uključuju li angažman cijele zajednice ili ne. Tu je sama gradska zajednica ovlaštena odlučiti hoće li preuzeti te poslove (umjetnost, sport, bolnice),
- c) poslovi koje gradska zajednica obavlja na temelju prethodno dobivene suglasnosti zajednicom obuhvaćenih općina u obliku ugovora,
- d) poslovi održavanja cesta (koje su u početku zadržale općine pod nadzorom tehničkih službi gradske zajednice).³²

Premda je predviđen niz izvora sredstava za funkcioniranje gradskih zajednica, one ipak imaju velike probleme glede financiranja svojih potreba (stalno povećavanje dugova, česti sporovi između središnjeg grada i prigradskih općina).

Prerastanje metropolitanskog područja u poseban tip upravne jedinice

Na području tzv. Nizozemske delte (između ušća Rajne kod Rotterdama i ušća Šelde kod Antwerpena) odvija se stvaranje metropolitanskog područja Rotterdama. Mnogi pokušaji spajanja općina ovdje nisu bili uspješni, pa su se pojedini problemi Velikog Rotterdama rješavali putem sporadičnih sporazuma.³³ Zbog takvog stanja osnovana je 1964. Uprava Ušća Rajne (*Rijnmond*) kao specifično upravno tijelo između općinske i provincijske razine.³⁴

Uprava Ušća Rajne obuhvaća Rotterdam i 23 okolne općine s više od milijun stanovnika te je najveće naseljeno područje u Nizozemskoj (Veliki Rotter-

³² Pallez, cit.djelo, str. 35; Hourtigue, cit.djelo, str. 715; Charles Hubert. *L'administration des grandes villes françaises*, u: *L'administration des grandes villes dans le monde*, str. 101-102.

³³ Ton Van der Eyden. *Governing the Rhine Estuary Metropolis in the Dutch Delta*, *Revue internationale des sciences administratives* Vol. XXXVI, No 4/1970, str. 360.

³⁴ Slična tvorevina postoji u Eindhovenu, ali je nastala kao rezultat dobrovoljnog udruživanja lokalnih jedinica s tog područja.

dam). Njime upravlja vijeće, izvršni komitet i predsjednik. Troškovi Uprave padaju na teret pojedinih općina ovisno o broju njihovih stanovnika, a dio nadoknađuje država.

Njezin primarni zadatak je donošenje regionalnih planova te je ovlaštena da utvrđuje "opća načela" pri gradnji lučkih dokova, industrijskih objekata, cesta, mostova, pri stambenoj izgradnji, prijevozu ljudi i robe. Da bi se osiguralo poštovanje tih općih načela, vijeće Uprave može davati direktive odgovarajućim općinskim organima koji opet imaju pravo žalbe provincijskim organima. Vlada može na prijedlog vijeća proširiti njegov djelokrug ako smatra da je to nužno za funkcioniranje Uprave.³⁵

Uprava Ušća Rajna ima, tvrdi se, ulogu "transmisije neutralnog karaktera" između općina i provincije. S jedne strane ona ima neka ovlaštenja koja su općeobveznog značenja za sve obuhvaćene općine (u komunalnoj oblasti) pa se zbog toga može govoriti o njezinu suprakomunalnom karakteru. S druge strane, njezine se odluke mogu realizirati tek pošto ih ratificiraju pojedine općine, što joj oduzima značaj višeg stupnja (tome se od početka protivila vlada).³⁶ Smatra se da Uprava nema status novog stupnja u nizozemskoj lokalnoj upravi, između općinskog i provincijskog, već da je to tijelo *sui generis* koje se uklapa u postojeći lokalni sustav a da ga bitno ne narušava. *Pro futuro*, međutim, vlada mišljenje da će Uprava Ušća Rajne ipak s vremenom prerasti u specifičnu lokalnu jedinicu drugog stupnja.

Funkcionalno povezivanje grada s okolinom (*nodalna regija*)

Kad razvijeno i cjelovito industrijsko područje okuplja niz većih urbanih naselja, javlja se potreba za stvaranjem širih struktura upravljanja takvim područjem. Praksa je pokazala da ni lokalne jedinice najvišeg stupnja često nisu sposobne efikasno povezati tako velik konglomerat gradova i industrijskih kompleksa. Rješenje se pokušalo naći u stvaranju regija koje obu-

³⁵ Učestali sporovi između najveće i najjače općine Rotterdam i ostalih općina kao i konflikti između Rotterdama i Uprave potaknuli su rasprave o reorganizaciji upravljanja tim područjem. Jedni su se zalagali za *status quo*, ali uz prijenos nekih poslova s Uprave na centralnu vladu, dok su drugi, radikalniji prijedlozi išli prema stvaranju više tijela poput postojeće Uprave, ali s mnogo većim ovlastima, odnosno na stvaranje jedinice poput američke Tennessee Valley Authority.

³⁶ Posebnim je zakonom 1950. suženo pravo općina na sklapanje sličnih sporazuma jer se željelo izbjeći eventualno stvaranje novog stupnja lokalne uprave u Nizozemskoj.

hvaćaju daleko veći prostor od onog koji je utvrđen postojećom formalnom političko-teritorijalnom podjelom. Regija, tj. grad/gradovi i šira okolina (ne samo urbana nego i ruralna) funkcionalno su povezani po mnogim socio-ekonomskim pokazateljima te zajedno tvore komplementarnu cjelinu. Uloga grada u regiji upućuje na uzajamnost odnosa između grada i njegove okoline, odnosa u kojem grad predstavlja čvor (*nod*), a relevantna okolina čvorno polje (*nod-areal*) koje je zbog određenih razloga orijentirano prema gradu-čvoru.³⁷ Nodalni je sustav, prema tome, definiran kao "organizacija ljudskog življenja na određenom prostoru, raznovrsnog sastava, oblikovan, organiziran i opremljen ljudskim radom. To je čovjekov okoliš koji se usklađuje zajedništvom interesa stanovnika sela i grada. Osnovne odrednice tog prostornog okvira jesu nod ili čvor, čvorno polje i djelatnosti temeljene na prirodnim i od čovjeka stvorenim vrijednostima. Čvornost i djelatna usmjerenost jesu osnovna obilježja tog okvira."³⁸

Pojedine djelatnosti (komunalne naročito) mogu se lakše organizirati u okvirima širih područja nego u okvirima brojnih lokalnih jedinica.³⁹ Regije se stvaraju prema kriteriju optimalnog obavljanja konkretnih djelatnosti uzimajući u obzir veličinu teritorija, broj stanovnika, stupanj ekonomske razvijenosti, prometne mogućnosti, što je sve teško ostvariti na razini standardnih tipova i stupnjeva lokalne uprave.

Primjer za stvaranje takve regionalne strukture upravljanja urbano-industrijskim kompleksom nalazimo u Njemačkoj gdje je još 1920. u Ruhru osnovana Uprava za planiranje Ruhrskog područja (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*), koja obuhvaća 18 *kreisfreie Städte* i 9 kotara.⁴⁰ To je bilo prvo tijelo u njemačkom upravnom sustavu čija su ovlaštenja na području planiranja zahvatila više lokalnih jedinica. Funkcije Uprave odnose se na planiranje izgradnje prometnica, na unapređivanje prometnih veza između

³⁷ Takva se područja u njemačkoj literaturi nazivaju *Umland*, *Hinterland*, *Stadtlandschaft*, *Regionalstadt* (= *Stadtbezirk+Landbezirk*), *Funktionsraum*, u anglosaskoj literaturi *urban field*, *sphere of influence*, *tributary area*, *catchment area*, *urbanized area*, *commuting field*, *consolidated urban region*, *functional economic area*, *areal functional unity*, *functional region*, *nodal region*, u francuskoj *région polarisée*, *unité de la vie collective*, a u našoj nodalna regija, nodalno-funkcionalna regija, funkcionalna regija, gradska regija, organizacijska regija. Vresk (1977), str. 98 i dalje; Ivo Šimunović, *Grad u regiji*, Split, Marksistički centar Konferencije SKH Zajednice općina Split, 1986, str. 91.

³⁸ Šimunović, cit. dj., str. 18.

³⁹ Primjere za racionalizaciju obavljanja pojedinih djelatnosti kroz njihovo alociranje na šire jedinice vidi u: Milan Ramljak, *Centralna i lokalna uprava u razvoju*, Zagreb, Pravni fakultet u Zagrebu, 1982, str. 71-72.

⁴⁰ Među ostalim tu su gradovi Dortmund, Duisburg, Essen, Bochum, Gelsenkirchen, Hagen, Oberhausen.

općina, održavanje većih zelenih i vodenih površina te razvijanje novih, na donošenje konkretnih privrednih mjera kojima se unapređuju ciljevi saveza lokalnih jedinica. Uprava može donositi općeobvezne akte kojima regulira međusobne odnose udruženih jedinica. Svoje djelatnosti Uprava financira iz posebno dodijeljenih izvora, a može uzimati i zajmove.⁴¹ Zbog sličnih razloga (regionalno planiranje) formiran je 1962. Veliki Hannover koji obuhvaća grad Hannover, 4 kotara i 210 manjih gradskih naselja.⁴²

Formiranje specijaliziranih tijela za obavljanje komunalnih djelatnosti na metropolitanskom području

Prilikom podjele državnog teritorija na uže, lokalne jedinice javlja se dilema da li razne lokalne službe organizirati na istom lokalnom teritoriju (tj. u okviru lokalne jedinice općeg tipa) ili pak za svaku pojedinu službu utvrditi njezin vlastiti teritorij (jedinice specijalnog tipa). U prilog integracije poslova na principu "razne službe - isti teritorij" navode se u literaturi politički razlozi (lakša dostupnost i utjecaj lokalnog stanovništva), povijesna tradicija i ekonomičnost takvog oblika organiziranja službi, dok se u prilog druge solucije, tj. "jedna služba - vlastiti teritorij" ističe važnost i efikasnost svake pojedine upravne službe.⁴³

Ta se dilema može povezati s pitanjem koje su službe "više lokalne", a koje su pak "više" značajne za šire područje. U SAD je posebna komisija izradila rang-listu gradskih službi koja ide od "lokalnih" službi pa do službi "area-wide" (rang 1 označava najveći stupanj "lokalnosti", a rang 15 najviši stupanj prostorne "raspršenosti" službe):⁴⁴

- vatrogasna služba	1
- javno obrazovanje	2
- skupljanje i odvoz smeća	3
- knjižnice	4

⁴¹ Ernest Forsthoﬀ, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, I. Band, München und Berlin, Verlag C.H.Beck. 1966, str. 547-548; L.Wierling, *Functions and Competences of the Ruhr Planning Association*, Studies in Comparative Local Government, IULA, Volume 3, Number 1, Summer 1969, str. 47-51.

⁴² J.G. van Putten, *Local Government Reform*, Studies in Comparative Local Government, IULA, Vol. 4, N.2, 1970, str. 33-34.

⁴³ Eugen Pusić, *Upravni sistemi*, Zagreb, GZH i Pravni fakultet u Zagrebu, 1985, knjiga I, str. 328.

⁴⁴ *Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Performance of Urban Functions: Local and Areawide*, Washington, September 1963, str. 9-23, u: McCandless, cit.dj., str. 127-132.

- policija	5
- zdravstvo	6
- izgradnja grada	7
- stanovanje	8
- parkovi i rekreacija	9
- socijalna služba	10
- bolnice	11
- promet	12
- planiranje	13
- vodoopskrba i kanalizacija	14
- nadzor onečišćavanja zraka	15

Čini se da je drugo rješenje našlo pogodno tlo upravo u suvremenim velikim gradovima koji su primijenili tzv. *ad hoc* tijela (*ad hoc authorities, ad hoc bodies*) odnosno specijalne distrikte (*special districts*), i to najčešće u komunalnim djelatnostima. Zbog veličine samog grada i sve veće tehničke složenosti komunalnih djelatnosti logika svrhe svake pojedine komunalne službe pokazuje tendenciju prema stvaranju vlastite teritorijalne konfiguracije koja se ne mora nužno preklapati s teritorijalnom rasprostranjenošću neke druge komunalne službe. Stoga sam teritorij dobiva sasvim drugu, novu ulogu, ulogu puke fizičke podloge za obavljanje određene djelatnosti. S tehničkog aspekta zato je sasvim opravdano da svaka služba ima i svoj vlastiti akcijski radijus, svoj vlastiti teritorij na kojem funkcionira.

Ad hoc tijela koja su se razvila naročito na anglosaskom području (odnosno u zemljama koje su pod jačim utjecajem zemalja engleskog govornog područja)⁴⁵ osnivaju se za vrlo različite djelatnosti: To su:

- a) opskrba vodom i zaštita vode (London: Metropolitan Water Board; Los Angeles: Metropolitan Water District, Water Pollution Board; Wellington: City and Suburban Water Board; Corporación Saneamiento de Lima; Calcutta Metropolitan Water Authority),

⁴⁵ Broj tih tijela u SAD porastao je u razdoblju između 1952. i 1962. godine s 12.340 na 18.323 (International Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol.1, 172. str. 462), a između 1962. i 1979. godine s 18.323 na 26.140 (Elinor R. Bowen, *United States*, u: Donald C. Rowat ed., *International Handbook on Local Government Reorganization*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1980, str. 234). Samo na metropolitanskom području Los Angelesa broj specijalnih distrikata porastao je između 1950. i 1957. sa 198 na 267. Winston W. Crouch, *Expanding the Role of the Urban County: The Los Angeles Experiment*, u: Stephen B. Sweeney ed., *Metropolitan Analysis, Important Elements of Study and Action*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1958, str. 100.

- b) opskrba električnom energijom (London Electricity Board; Sydney County Council),
- c) opskrba plinom (London: North Thames Gas Board),
- d) održavanje mostova i nasipa (New York: Triborough Bridge and Tunnel Authority; London: Lee Conservancy Catchment Board; Los Angeles: Flood Control District),
- e) kanalizacija (Sydney: Water and Sewerage Board; Metropolitan St. Louis Sewer District),
- f) protupožarna zaštita (Wellington: Fire Protection Board),
- g) zdravstvena služba (Sanitary District of Chicago; Wellington Hospital Board),
- h) promet (London Executive Transport; Toronto Transit Commission; Chicago Transit Authority; Sydney: Main Roads Commission; Montreal: Transportation Authority; Calcutta Transit Agency; Régie Autonome des Transports Parisiens; Stockholm: Kompanija za gradski promet),
- i) luke i lučki uređaji (Port of London Authority; Port of New York Authority),
- j) obrazovanje (Toronto: Metropolitan School Board; Chicago Board of Education),
- k) policijska služba (London: Metropolitan Police District),
- l) planiranje (Toronto and York Planning Board; Wellington: Regional Planning Council),
- m) borba protiv onečišćavanja zraka (Los Angeles: County Air Pollution Control District),
- n) parkovi i zelene površine (Chicago Park District),
- o) stanovanje (Toronto Housing Authority),
- p) zaštita rijeka (Thames Conservancy).⁴⁶

⁴⁶ Prema: William A. Robson ed., *Great Cities of the World*, London. Allen and Unwin, 1957. passim; Gerald Rhodes - S.K. Ruck, *The Government of Greater London*, London, George Allen and Unwin, 1970. str. 146 i dalje; Austin i Sherman. cit. dj., str. 114; Walsh (1969), str. 64.

Neki autori razlikuju četiri tipa *ad hoc* tijela, i to s obzirom na strukturu organa koji njima upravljaju:⁴⁷

- a) ona koja formiraju središnji državni organi ili organi federalne jedinice kojima su ta tijela i odgovorna.⁴⁸
- b) ona koja su sastavljena od predstavnika obuhvaćenih lokalnih jedinica,⁴⁹
- c) ona čije članove biraju građani neposredno,⁵⁰
- d) ona u kojima su zastupljeni svi koji su zainteresirani za dotičnu djelatnost.⁵¹

Ad hoc tijela osnivaju se ponajprije kao monofunkcionalna tijela i ona u načelu obuhvaćaju čitavu metropolitansku regiju⁵² ili pak i šire područje,⁵³ a ne samo područje kojim upravljaju gradska vijeća. Postoje, međutim, *ad hoc* tijela koja su multifunkcionalnog karaktera. Ona uključuju redovito i komunalne djelatnosti te obično pokrivaju područje koje je šire od metropolitanskog grada. Najčešće se bave regionalnim planiranjem i planiranjem razvoja (kao što su, primjerice, Karachi Development Authority,⁵⁴ Mindanao Development Authority,⁵⁵ Lagos Metropolitan Development Authority).⁵⁶

⁴⁷ Th.H.Reed, *Metropolitan Areas*, Encyclopaedia of the Social Sciences, Vol. X, str. 398, u: Robson, cit. dj., str. 66.

⁴⁸ Policijskog komesara na čelu londonskog Metropolitan Police District imenuje suveren a kontrolu nad radom policije obavlja ministar unutrašnjih poslova koji potvrđuje odluke komesara. Rhodes i Ruck, cit. dj., str. 148.

⁴⁹ U londonski Metropolitan Water Board ulazi 39 članova: 27 iz londonskih četvrti (city boroughs), 6 predstavnika Vijeća Velikog Londona, četiri predstavnika okružnih vijeća (Essex, Herts, Kent i Surrey), dva predstavnika Thames Conservancy i Lee Conservancy Catchment Board. Isto, str. 155, bilješka 1.

⁵⁰ Sanitary District of Chicago, Robson, cit.dj., str. 66.

⁵¹ U tijelo koje upravlja londonskom lukom (16 članova) ulaze predstavnici lokalnih vlasti - Vijeća Velikog Londona i Cityja te predstavnici koji zastupaju interese lučkih korisnika - Chamber of Shipping of the U.K., London General Shipowners Society, London Wharfingers Association, National Ports Council, sindikati. Sve članove imenuje ministar prometa nakon konzultiranja sa zainteresiranim tijelima. Rhodes i Ruck, cit.dj., str. 166.

⁵² London Passenger Transport Area, na kojoj se odvija javni gradski promet u Londonu, obuhvaćala je 70-ih godina 2.000 milja². To je područje čak tri puta veće nego što je obuhvaćao Veliki London (622 milje²), ali poslije se smanjilo na 1.550 milja². Metropolitan Water Board svoju je djelatnost 60-ih godina obavljao na 540 milja² a područje Metropolitan Police Districta pokriva 790 milja² (City ima vlastitu policiju). Rhodes i Ruck, cit.dj., str. 159, 11, 155, 150; Martin Loughlin, *Local Government in the Modern State*, London, Sweet and Maxwell, 1986, str. 63 i dalje.

⁵³ Metropolitan Water District u Los Angelesu okuplja 13 većih gradova južne Kalifornije uz mogućnost da mu se pridruže drugi gradovi i neurbanizirane lokalne jedinice. Razlozi tako široko koncipirane vodoopskrbne službe nalaze se u tehničkim i praktičkim zahtjevima same službe. W.W. Crouch i D.E.McHenry, *Los Angeles*, u: William Robson ed., *Great Cities of the World*, str. 312-313.

⁵⁴ Odnose se na razvoj vodoopskrbe, kanalizacijske mreže, isušivanje, javnu izgradnju, razvoj grada. Annmarie Hauck Walsh, *The Urban Challenge to Government*, New York-Washington-London, Praeger, 1969, str. 65.

⁵⁵ Bavi se planiranjem privrednog razvoja regije Davao. Isto.

⁵⁶ Planiranje, izgradnja i korištenje gradskog zemljišta, promet, opskrba vodom, kanalizacija, isušivanje na području suburbija i federalnog teritorija. Isto, str. 65-66.

Paradoksalna je međutim činjenica da se o *ad hoc* tijelima u literaturi najčešće govori s određenom skepsom pa se navode nedostaci takvog načina obavljanja pojedinih gradskih službi usprkos tome što se takva rješenja već od 19. stoljeća nadalje kontinuirano primjenjuju u tolikom broju (unutar doduše ograničenog kruga zemalja).

Preostaje, dakle, da se utvrdi koji to razlozi govore u prilog primjene tih tijela, a koji pak govore protiv njih. Što se tiče argumenata za *ad hoc* tijela, priznaje se da su pokazala određenu efikasnost u postizanju ciljeva zbog kojih su formirana. Njihova je prednost, smatra se, u tome što mogu vrlo elastično utvrđivati svoj teritorijalni opseg, ovisno o tehničkim kapacitetima same službe, pa nisu vezana za teritorijalne granice lokalnih upravnih jedinica općeg tipa.⁵⁷ Zbog načina na koji nastaju i specifičnog statusa koji uživaju u sustavu lokalne uprave ta su tijela pri obavljanju svojih aktivnosti u načelu pošteđena dugotrajnih i složenih "birokratskih" procedura. To se naročito manifestira pri stjecanju sredstava jer za njih ne važe sva ona financijska ograničenja koja se inače odnose na lokalne jedinice općeg tipa, već su podvrgnuta specijalnom režimu financiranja. Takva se tijela u načelu i stvaraju u onim slučajevima kada je za obavljanje njihovih aktivnosti potrebno mobilizirati velika novčana sredstva koja nadilaze financijske mogućnosti pojedinih lokalnih jedinica.⁵⁸ Kako *ad hoc* tijela djeluju izvan sfere lokalnog političkog odlučivanja, takav način financiranja oslobađa ih "sumnjičavog partikularizma izabranog vijeća i škrtosti građana",⁵⁹ ali s druge strane vrši stalni pritisak na dopunsko dotiranje, najčešće iz državnih izvora.

Pored toga, takva su se tijela pokazala vrlo elastičnim organizacijskim oblicima, lako prilagodljivim eventualnim promjenama i reorganizacijama, što dakako nije slučaj s jedinicama općeg tipa.⁶⁰

⁵⁷ Humes i Martin, cit.dj., str. 74.

⁵⁸ U Karachiju za funkcioniranje Development Authority dvije trećine sredstava osigurava država, a jedna se trećina namiruje iz naplate za pružene usluge. Walsh (1969), str. 65. 66-67.

⁵⁹ Scott Greer, *Governing the Metropolis*, New York-London, John Wiley and Sons, Inc., 1962, str. 130.

⁶⁰ U 35 godina postojanja organizacija londonskog javnog prometa tripit je mijenjana. Godine 1933. formiran je London Passenger Transport Board, 1947. to je tijelo zamijenjeno s London Transport Executive koji je podvrgnut posebnoj komisiji, British Transport Commission, nadležnoj za željeznički promet. Nezadovoljstvo tim rješenjem dovelo je 1962. do ukidanja te komisije čije poslove preuzimaju četiri organizacije, od kojih je jedna London Transport Board (ima organizaciju i nadležnost kao i L.P.T.B. iz 1933). Konačno, to tijelo 1968. ustupa mjesto posebnom London Transport Executive. Rhodes i Ruck, cit.dj., str. 161-165.

Što se tiče multifunkcionalnih *ad hoc* tijela, smatra se da ona olakšavaju suradnju onih nositelja javnih službi koji zbog tehničke međuzavisnosti nužno moraju djelovati zajednički. Prilikom formiranja takvog tijela (Karachi Development Authority) istaknuti su sljedeći argumenti u prilog: njihov poslovni karakter (*business-like methods*), njihova odvojenost od političke sfere, nema potrebe za povećanjem neposrednih poreza, fleksibilnost u poslovnom ugovaranju, lakša koordinacija metropolitanskih službi.⁶¹

Kao glavni nedostatak koji se pripisuje *ad hoc* tijelima ističu se problemi u vezi s koordinacijom između njih i drugih institucija ili tijela koja djeluju na području gradske aglomeracije a koja su u uskoj međusobnoj vezi (prigovor koji ide na račun monofunkcionalnih *ad hoc* tijela).⁶² Službe stanovanja, planiranja, prometa, cesta, zdravstvene zaštite, opskrbe plinom, električnom energijom i slično egzistencijalno ovise jedna o drugoj ili o više njih, pa ih je, smatra Robson, nemoguće razdvajati na takav način.⁶³ Premda se *ad hoc* tijelima može priznati da smanjuju teritorijalnu rascjepkanost, ona, s druge strane, upravo povećavaju funkcionalnu rascjepkanost. Njihova primjena znači segmentaciju upravljanja u velikom gradu, a to dovodi do povećanja potrebe za novim integrativnim instrumentarijem.⁶⁴ Uvođenje još jednog odnosno više takvih elemenata u urbani sustav pridonosi povećanju kompleksnosti samog sustava koji se pretvara u neku vrstu "federaliziranog grada" (Reed).

Najveći prigovori protiv *ad hoc* tijela polaze od činjenice da ona narušavaju načela tradicionalne lokalne samouprave i demokratskih političkih procesa na lokalnoj razini.⁶⁵ Budući da ih osnivaju organi središnje države (ili federalne jedinice) te ih i neposredno nadziru, cijeli je taj kompleks institucija zapravo mimoišao lokalnu političku razinu, pa stoga i sama ideja takvog organiziranja javnih službi u gradovima nije u skladu s općeprihvaćenim kriterijima lokalne samouprave i demokracije. Upravo takva nedemokratska solucija omogućuje raznim interesnim grupama da mimo volje lokalnog stanovništva utječu na

⁶¹ Walsh (1969), str. 65.

⁶² Nije stoga čudno što se u Londonu predlagalo uvođenje posebnog ministra za London koji bi bio zadužen baš za poslove koordinacije na području Velikog Londona. Robson, cit.dj., str. 68-69.

⁶³ W.A.Robson. *The Government and Misgovernment of London*, London, Allen and Unwin, 1948, str. 334.

⁶⁴ Greer, *Governing the Metropolis*, str. 132.

⁶⁵ Zbog toga ih Greer smatra supstitutima za metropolitansku upravu. Isto, str. 129.

usmjeravanje pojedinih akcija u korist onih koji stoje iza njih. Time slabi pozicija i uloga tradicionalnih lokalnih jedinica a interesi pojedinih segmenata gradskog stanovništva mogu zbog toga ostati bez odgovarajuće zaštite.

Svi navedeni primjeri pokazuju da tradicionalno poimanje grada kao gradskog naselja u fonnalno-pravnom smislu zapravo prestaje biti aktualnim.⁶⁶ Veliki grad sada postaje jezgra sasvim novih društvenih i ekonomskih procesa koji se odvijaju u dva glavna pravca. Projekcije razvoja gradova nedvosmisleno predviđaju daljnje širenje gradova i povećanje njihova stanovništva. No sve je evidentniji i drugi proces, tj. širenje gradskog načina života sa svim svojim specifičnostima i na neurbaniziranim prostorima. Radi se dakle o rurbanizaciji, tj. stvaranju takvih područja u kojima se isprepliću karakteristike urbanog i ruralnog načina života. Jasna razlika između grada i njegove uže ali i šire okoline sve je neodređenija (tome je naročito pridonio razvoj prometnih sredstava a osobito komunikacija), ona se u stvarnosti ogleđa još jedino u razlikama u zanimanjima urbanita i stanovnika ruralnih naselja.

Navedeni procesi vrlo snažno utječu i na obavljanje djelatnosti u komunalnom sektoru. Komunalne službe u klasičnom industrijskom gradu ograničene su u pogledu prostornog širenja u prvom redu tehničkim razlozima (ograničenost njihovih kapaciteta). Informacijska revolucija sa svim svojim konzekvencijama, tehničke inovacije, automatizacija, što sve karakterizira postindustrijsko društvo, rezultira promjenama i u komunalnom sektoru (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 direktnog utjecaja i nadzora korisnika nad velikim komunalnim sustavima.

Metropolitanizacija je konačno i nagovještaj daljnjeg povezivanja velikih urbaniziranih teritorija i unutar pojedinih država i na međunarodnom planu.

⁶⁶ Bergel zato zaključuje da je grad kao tip naselja izgubio svoj identitet: "Gradske granice... zaista su izbrisane jer grad nezamjetno ulazi u okolinu. Glavni razlog za promjenju je činjenica da *moderna grad više nije sposoban obavljati sve urbane funkcije*. Grad je prestao biti jedini reprezentant gradskog života." Egon E. Bergel, *Urban Sociology*, New York-Toronto-London, McGraw Hill, 1955, str. 144.

Već se sada mogu zapaziti procesi postupnog dodirivanja i interferiranja metropolitanskih područja susjednih zemalja, a to znači još jedan oblik funkcionalnog povezivanja i stvaranja širih zajednica, što ne može ostati bez utjecaja i na uvođenje novih oblika političke suradnje i povezivanja prema užoj ili široj, kontinentalnoj ili svjetskoj zajednici.

Slučaj Zagreb

Grad Zagreb je tijekom pedesetak proteklih godina pretrpio niz upravno-teritorijalnih promjena šireći ili sužavajući svoje gradsko područje, tj. uključujući odnosno isključujući iz svoga sastava područje gradskog ruba, a pritom je mijenjao i svoj položaj na skali lokalnih jedinica (oblast, kotar, gradska zajednica općina, županija). Mehanički pristup organizaciji teritorija grada Zagreba i njegova gradskog ruba karakterističan ja za cijelo proteklo razdoblje.⁶⁷

Do 1952. godine gradsko područje Zagreba nije bilo podijeljeno na uže jedinice. Rajoni i gradska naselja bili su uži dijelovi grada, ali zanemarive autonomije. U početku je bilo šest rajona, koji su se poslije uglavnom pretvorili u općine tzv. užeg područja grada:

Prvi rajon Centar, drugi Medveščak, treći Maksimir, četvrti Trnje, peti Trešnjevka, šesti Črnomerec, Kustošija (1945-1947).

Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli Narodne Republike Hrvatske iz 1947. godine (Narodne novine, 60/1947) grad Zagreb je dobio dvojak status - kao grad on obuhvaća tzv. uže područje grada s gradskim rajonima i gradskim naseljima, a kao kotar obuhvaća 54 okolna mjesna narodna odbora

Ukazom o promjeni administrativno-teritorijalne podjele NR Hrvatske iz 1949. (Narodne novine, 14/1949) ukinut je mjesni narodni odbor Zagrebačka Dubrava i pripojen rajonskom narodnom odboru Maksimir, naselje Gornji Bukovac izdvojeno je iz mjesnog narodnog odbora Remete

⁶⁷ Milan Ramljak. *Politička koncepcija komune i upravno-teritorijalne promjene u gradu Zagrebu*, Naše teme. XXX/1986, br. 5-6, str. 783-790; Drago Božić, *Ustavopravni položaj velikih gradova u socijalističkoj Jugoslaviji od 1944. do 1975.*, doktorska disertacija, Zagreb, Pravni fakultet, 1977; Željko Pavić, *Položaj gradova u sustavu naše lokalne uprave*, Naša zakonitost, 26/1972, br. 1, str. 39-48.

(kotar Zagreb) i pripojeno rajonskom odboru Maksimir. Time je povećano uže gradsko područje, a broj mjesnih narodnih odbora u kotaru Zagrebu smanjen je na 53.

Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Hrvatske iz 1949. (Narodne novine, 29/1949) grad Zagreb dobiva trostruk položaj (oblast, kotar, grad):

- kao oblast obuhvaća 22 kotara i 3 grada:

Čakovec, Donja Stubica, Dugo Selo, Dvor, Ivanec, Jastrebarsko, Klanjec, Kostajnica, Krapina, Kutina, Novska, Petrinja, Pregrada, Prelog, Samobor, Sisak, Varaždin, Velika Gorica, Vrbovec, Zagreb, Zelina, Zlatar, gradovi: Čakovec, Sisak, Varaždin,

- kao kotar obuhvaća 53 mjesna narodna odbora:

Bijenik, Bistranski Ivanec, Borčec, Brdovec, Brezovica, Cerje, Čučerje, Čulinečka Dubrava, Degidovec, Donja Pušća, Gaj, Gornji Stenjevec, Gračani, Granešina, Hruševac Kupljanski, Hrvatski Leskovac, Jablanovec, Jarun, Kašina, Kupinečki Kraljevec, Laduč, Lučko, Marija Gorica, Markovo Polje, Markuševac, Markuševačka Trnava, Mikulići, Miroševac, Mlinovi, Planina, Podsused, Pojatno-Kupljenovo, Prekvršje, Prigorje-Prudnice, Remete, Remetinec, Resnički Gaj, Sesvete, Sesvetski Kraljevec, Stenjevec, Stupnik, Sutla, Sv. Klara, Sv. Križ Šašince, Šestine, Špansko, Vrapče Gornje Bregi, Vrapče Gornje ispod Crkve, Vugrovec, Vukovo Selo, Vurnovec, Zaprešić.

- kao glavni grad Zagreb je izvan sastava oblasti i nadalje ima šest gradskih rajona i jedno gradsko naselje Žitnjak (tj. bivši mjesni narodni odbor Gaj Resnički). Područje pojedinih rajona povećano je pripojenim područjima ukinutih mjesnih odbora (Centar: Mlinovi i Šestine, Maksimir: Zagrebačka Dubrava i naselje Gornji Bukovac).

Ukazom o promjeni administrativno-teritorijalne podjele NR Hrvatske iz 1950. (Narodne novine, 4/1950) područje grada Zagreba prošireno je za 18 mjesnih narodnih odbora koji su ukinuti kao dijelovi kotara Zagreb te za 2 dijela mjesnih narodnih odbora izvan sastava kotara:

Bijenik, Borčec, Čulinečka Dubrava, Gaj, Gračani, Jarun, Markuševac, Mikulići, Mlinovi, Podsused, Remete, Resnički Gaj,

Stenjevec, Stenjevec Gornji, Šestine, Špansko, Vrapče Gornje Bregi, Vrapče Gornje ispod Crkve, dijelovi naselja Granešina i Remetinec.

U sastav pojedinih gradskih rajona uključeni su bivši (ukinuti) mjesni narodni odbori: u Centar Mlinovi i Šestine i dio rajona Črnomerec, u Medveščak Gračani, u Maksimir Markuševac, Remete i dijelovi Dubrave Čulinečke, Granešine i Gaja Resničkog, u Trnje dijelovi Gaja i Remetinca, u Trešnjevku Jarun, Špansko i dijelovi Podsuseda i Stenjevec, u Črnomerec Bijenik, Borčec, Mikulići, Stenjevec Gornji, Vrapče Gornje Bregi, Vrapče Gornje ispod Crkve i i dijelovi Podsuseda i Stenjevec, u gradsko naselje Žitnjak dio Gaja Resničkog.

Zakonom o administrativno-teritorijalnoj podjeli NR Hrvatske iz 1950. (Narodne novine, 27/1950) Zagreb je ponovno u trostrukoj ulozi: kao oblast (kao grad izvan sastava oblasti), kotar i grad (izvan sastava kotara):

- kao oblast Zagreb obuhvaća 22 kotara i 2 grada:

Čakovec, Donja Stubica, Dugo Selo, Dvor, Ivanec, Jastrebarsko, Klanjec, Kostajnica, Krapina, Kutina, Novska, Petrinja, Pregrada, Prelog, Samobor, Sisak, Varaždin, Velika Gorica, Vrbovec, Zagreb, Zelina, Zlatar, gradovi Sisak, Varaždin,

- kao kotar 32 mjesna narodna odbora:

Bistranski Ivanec, Brdovec, Brezovica, Cerje, Čučerje, Degidovec, Donja Pušća, Granešina, Horvati, Hrvatski Leskovac, Jablanovec, Kašina, Kupinečki Kraljevec, Laduč, Lučko, Marija Gorica, Markuševačka Trnava, Planina, Pojatno-Kupljenovo, Prekvršje, Prigorje-Prudnica, Remetinec, Sesvete, Sesevski Kraljevec, Stupnik, Sutla, Sv. Klara, Šašincev, Vugrovec, Vukovo Selo, Vurnovec, Zaprešić,

- kao grad 6 gradskih rajona i 4 gradska naselja:

Centar, Medveščak, Maksimir s gradskim naseljem Markuševac, Trnje s gradskim naseljem Žitnjak, Trešnjevka, Črnomerec s gradskim naseljima Podsused i Stenjevec.

Zakonom o ukidanju narodnih odbora oblasti u NR Hrvatskoj iz 1951. (Narodne novine, 71/1951) Zagreb prestaje obavljati funkcije oblasti.

U skladu sa zakonskim propisima grad Zagreb temeljem svoje *Odluke o prestanku rada bivših rajonskih narodnih odbora odnosno gradskih naselja* iz 1952. godine više nema užih jedinica unutar užeg gradskog područja.

Zakonom o podjeli NR Hrvatske na kotare, gradove i općine iz 1952. godine (Narodne novine, 16/1952) Zagreb dobiva dvojaku ulogu - kao grad i kao kotar. U uže područje grada ulazi i 9 naselja:

Bijenik-naselje, Bukovečko-naselje. Dedići-naselje, Donji Mlinovi, Jarun, Mali Gaj, Podbrežje-Kajzerica, Veliki Gaj, Žitnjak

- i 9 općina gradskog ruba:

Dubrava, Gračani, Kustošija, Markuševac, Podsused, Remete, Stenjevec, Šestine, Vrapče.

Područje Zagreba kao kotara obuhvaća 11 općina:

Brdovečko Prigorje, Brezovica, Donja Bistra, Granešina, Kašina, Pušća, Sesvete, Stupnik, Sveta Klara, Šašinovac, Zaprešić.

Već naredne godine Grad donosi *Odluku o formiranju osam općina na užem području Grada* (Službeni glasnik Narodnog odbora Grada Zagreba, 31-33/1953):

Črnomerec, Gornji grad, Donji grad, Medveščak, Maksimir, Peščenica, Trnje, Trešnjevka.

Zakonom o izmjeni i dopuni Zakona o podjeli NR Hrvatske na kotare, gradove i općine (Narodne novine, 6/1955) ukidaju se općine gradskog ruba Kustošija, Podsused, Stenjevec i Vrapče i pripajaju novoj općini Susedgrad koja ulazi u sastav Grada, a ostale općine gradskog ruba pripojene su novim općinama na području užeg dijela Grada koje sada obuhvaća 10 općina:

Črnomerec, Gornji grad, Donji grad, Medveščak, Maksimir, Peščenica, Trešnjevka, Trnje, Zagrebačka Dubrava, Susedgrad.

Zakonom o području općina i kotara u NR Hrvatskoj iz 1955. godine (Narodne novine, 36/1955) grad Zagreb sa statusom kotara obuhvaća ukupno 17 općina - 10 na užem području grada i 7 na području gradskog ruba:

- uže područje: Črnomerec, Zagrebačka Dubrava, Donji grad, Gornji grad, Maksimir, Medveščak, Peščenica, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje,
- gradski rub: Dugo Selo, Remetinec, Samobor, Sesvete, Velika Gorica, Zaprešić, Zelina.

Već nakon dvije godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o području općina i kotara u NR Hrvatskoj iz 1957. (Narodne novine, 6/1957) ponovno se mijenja status Zagreba koji tada dobiva službeni naziv *Grad Zagreb*. Općina Remetinec ulazi u sastav užeg gradskog područja (ona je bila u sastavu kotara Zagreb kao i općine Sesvete i Zaprešić), pa sada uže gradsko područje čini 11 općina:

Črnomerec, Zagrebačka Dubrava, Donji grad, Gornji grad, Maksimir, Medveščak, Peščenica, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje, Remetinec;

a gradski rub obuhvaća 6 općina:

Dugo Selo, Samobor, Sesvete, Velika Gorica, Zaprešić, Zelina.

Zakonom o izmjenama područja općina i kotara u NR Hrvatskoj iz 1961. (Narodne novine, 7/1961) gradski rub dobiva još jednu općinu, Jastrebarsko (dotada u sastavu kotara Karlovac), pa gradski rub čini 7 općina:

Dugo Selo, Samobor, Sesvete, Velika Gorica, Zaprešić, Zelina, Jastrebarsko.

Zakonom o područjima općina i kotara iz 1962. godine neke se općine užeg gradskog područja spajaju (6 u 3), jedna općina s gradskog ruba ulazi u sastav užeg gradskog područja (Sesvete), pa tada kotar Zagreb obuhvaća ukupno 20 općina:

- uže gradsko područje obuhvaća 9 općina:

Centar (prije općine Gornji i Donji grad), Črnomerec (prije općine Črnomerec i Susedgrad), Maksimir (prije općine Maksimir i Zagrebačka Dubrava), Medveščak, Peščenica, Remetinec, Sesvete, Trešnjevka, Trnje,

- dok se kotar Zagreb povećao na 11 općina:

Donja Stubica, Dugo Selo, Jastrebarsko, Klanjec, Krapina, Samobor, Velika Gorica, Zabok, Zaprešić, Zelina, Zlatar-Bistrica.

Ustavom iz 1963. godine ukinut je politipski ustroj lokalne samouprave pa je Zagreb postao *zajednica općina s gradskog područja i društveno-politička zajednica* koja tada obuhvaća 9 općina užeg gradskog područja:

Centar, Črnomerec, Maksimir, Medveščak, Peščenica, Remetinec, Sesvete, Trešnjevka, Trnje.

Zakonom o spajanju općina u Gradu Zagrebu iz 1967. (Narodne novine, 6/1967) nestaju općine s užeg područja grada i Zagreb postaje općina pod nazivom *Grad Zagreb*. Ukidanjem kotara 1967. godine Zagreb prekida sve formalne veze s općinama gradskog ruba, a raspada se i gradski rub kao prsten okolnih zagrebačkih općina! Da bi se barem nekako ublažile negativne konzekvencije takve odluke, prišlo se 1968. formiranju *Zajednice općina zagrebačke regije* koja je obuhvatila Grad Zagreb (u statusu općine) i 12 općina gradskog ruba.

Zakonom o izmjenama Zakona o područjima općina u SR Hrvatskoj iz 1974. (Narodne novine, 6/1974) ponovno se formira 10 općina na užem gradskom području (bez općine Sesvete):

Centar, Črnomerec, Dubrava (iz dijela općine Maksimir), Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb (bivša općina Remetinec), Peščenica, Susedgrad (iz dijela općine Črnomerec), Trešnjevka, Trnje.

Sve navedene općine donijele su 1974. godine svoje odluke o udruživanju u *Gradsku zajednicu općina Zagreb* (Glasnik Grada Zagreba, 8/1974). Gradsku zajednicu dakle čini 10 općina:

Centar, Črnomerec, Dubrava, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenica, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje.

Sredinom 1974. godine općine Gradske zajednice općina Zagreb temeljem Društvenog dogovora o utvrđivanju područja općina zajednice općina zagrebačkog područja (Narodne novine, 33/1974, 39/1974) udružuju se s 13 općina zagrebačkog prstena te zajedno stvaraju Zajednicu općina zagrebačkog područja pod nazivom *Zajednica općina Zagreb*:

Donja Stubica, Dugo Selo, Ivanić-Grad, Jastrebarsko, Klanjec, Krapina, Kutina, Samobor, Sesvete, Vrbovec, Zabok, Zelina, Zlatar-Bistrica, Pregrada.

Ovlasti zajednica općina povjerene su i Gradskoj zajednici općina Zagreb Zakonom o povjeravanju prava i dužnosti zajednice općina Gradskoj zajednici općina Zagreb (Narodne novine, 12/1975).

Zakonom o dopuni Zakona o izmjenama Zakona o područjima općina u SR Hrvatskoj iz 1975. (Narodne novine, 12/1975) u uže gradsko područje

uključene su i dvije općine s gradskog ruba - Velika Gorica i Zaprešić - pa Gradska zajednica konačno broji ukupno 12 općina.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o područjima općina u SR Hrvatskoj iz 1978. godine (Narodne novine, 9/1978) području Zajednice općina Zagreb pripaja se područje općine Pregrada.

Zakonom o dopuni Zakona o izmjenama Zakona o područjima općina u SR Hrvatskoj (Narodne novine, 47/1981) u uže gradsko područje ulaze i općine Samobor i Sesvete, pa *Gradsku zajednicu općina Zagreb* čini ukupno 14 općina:

Centar, Črnomerec, Dubrava, Maksimir, Medveščak, Novi Zagreb, Peščenica, Susedgrad, Trešnjevka, Trnje, Samobor, Sesvete, Velika Gorica, Zaprešić.

Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj iz 1992. (Narodne novine, 90/1992) osnovana je *Zagrebačka županija* sa sjedištem u Zagrebu. U sastavu Županije je jedan grad i 20 općina:

grad Samobor, općine: Brdovec, Dugo Selo, Rugvica, Brckovljani, Hruševac Kupljenski, Pušća, Sveta Nedjelja, Sv. Ivan Zelina, Jastrebarsko, Klinča Sela, Pisarovina, Žumberak, Sošice, Vrbovec, Preseka, Rakovica, Gradec, Dubrava, Farkaševac, Jakovlje.

Zakonom o Gradu Zagrebu iz 1992. godine (Narodne novine, 90/1992) *Grad Zagreb* kao glavni grad jest "posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina" (ponovno, dakle, bez podjele užeg gradskog područja na općine) sa statusom županije. Područje *Grada Zagreba* obuhvaća sam grad i više od 80 naselja, među kojima su Sesvete, Trnje, Velika Gorica i Zaprešić.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu iz 1995. (Narodne novine, 69/1995) mijenja se položaj grada. On ulazi u sastav Zagrebačke županije u kojoj ima "poseban položaj". Gradska tijela imaju karakter županijskih tijela. Sada se na području Grada mogu osnivati gradske četvrti i mjesni odbori kao oblici mjesne samouprave.

Prema Zakonu o Zagrebačkoj županiji iz 1995. (Narodne novine, 69/1995) Grad Zagreb je "posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina unutar Zagrebačke županije". Područje te županije obuhvaća 7 gradova i 25 općina:

Grad Zagreb, gradovi: Samobor, Sv. Ivan Zelina, Jastrebarsko, Vrbovec, Velika Gorica, Zaprešić, općine: Brdovec, Dugo Selo,

Rugvica, Brckovljani Pušća, Marija Gorica, Sveta Nedjelja, Klinča Sela, Pisarovina, Krašić, Žumberak, Preseka, Rakovec, Gradec, Dubrava, Farkaševac, Jakovlje, Pokupsko, Kravarsko, Orle, Bistra, Luka, Dubravica, Bedenica, Stupnik.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu iz 1997. (Narodne novine, 14/1997) Zagreb više nije u sastavu Zagrebačke županije te ima položaj županije. Utvrđeni su modaliteti suradnje između Grada i Zagrebačke županije. Slijedom tih promjena donesen je 1997. godine **Zakon o stavljanju izvan snage Zakona o Zagrebačkoj županiji iz 1997.** (Narodne novine, 14/1997)

Statut Grada Zagreba iz 1999. (Službeni glasnik Grada Zagreba 19/1999) utvrđuje da je Grad "posebna jedinstvena teritorijalna upravna i samoupravna jedinica" te se u njemu osniva 17 užih gradskih četvrti "za područje koje je povijesno-tradicionalna odnosno prirodna cjelina".

Teritorijalni razvoj grada Zagreba u prikazanih 50-ak godina obilježen je *razvojnim diskontinuitetom* u svim promatranim karakteristikama: 1. veliki grad kao specifični oblik ljudskog habitata, različit od ostalih tipova naselja, 2. unutrašnje ustrojstvo gradskog područja (jedinstveno/složeno), 3. veliki grad u odnosu prema okolini, u odnosu prema gradskom rubu (*urban fringe*).

1. Zagreb kao veliki grad, prema hrvatskim mjerilima, u svakom je slučaju prešao granice koje bi ga stavljale u kategoriju standardne tipologije lokalnih jedinica. Pitanje je u kojoj mjeri suvremeni grad još uopće može predstavljati lokalnu zajednicu građana⁶⁸, političku zajednicu, lokalnu jedinicu. Veliki grad je po nuždi svog svakodnevnog egzistiranja postao segmentiran, parceliziran, stratificiran. Mreže najrazličitijih službi ne priznaju formalne granice grada, jer po prirodi stvari takve službe stvaraju svoj vlastiti teritorijalni raster, a time i veoma različite koncentrične krugove i spirale svojih korisnika. U kojoj se mjeri danas može govoriti o "gradu po mjeri čovjeka" (R. Supek), kao što su to nekada iskreno govorili i pisali antički filozofi-politolozi-urbanisti razmišljajući o pogodnom smještaju, optimalnoj veličini, tipovima političkog ustroja, infrastrukture polisa. Stoga se velikom gradu današnjeg svijeta zapravo više ne može pristupiti s tradicionalnim instrumentarijem lokalne samouprave. *Slučaj Zagreb*, premda grad još uvijek nije dostigao mnogo-

⁶⁸ O lokalnoj zajednici v. u: Eugen Pusić, *Lokalna zajednica*, Zabreb. Narodne novine, 1963.

milijunski broj stanovnika, pokazuje, međutim, upravo takav pristup problematici urbanog fenomena u trećem mileniju, pa stoga i postaje pravim slučajem. Nesumnjivo je da se Grad Zagreb ne bi trebao tako uporno gurati u kalupe često mijenjanog ustrojstva hrvatske lokalne samouprave, s istim ili sličnim rješenjima kao i za sve ostale lokalne jedinice.⁶⁹ Valja razmisliti o drugačijim rješenjima, rješenjima koja bi više odgovarala gradskim naseljima a pogotovo Gradu Zagrebu kao najvećoj hrvatskoj urbanoj naseobini. Prvenstveno bi Zagreb trebao imati posebni položaj (primjerice Pariz kao grad i kao Région de Paris, Greater London, Bruxelles...), gradonačelnik bi se mogao birati neposredno od građana grada kao osoba koja građanima pruža odgovarajući program upravljanja i razvitka Grada, a ne kao osoba koja na čelo Grada dolazi posrednim putem, temeljem trenutčne interesne konstelacije na političkoj sceni Grada (ili čak i šire). Gradska vlada, poglavarstvo, također bi moglo biti tijelo birano po stručnoj, a ne političkoj osnovi. Primjer sjevernoameričkih gradova vrlo je poučan zbog svoje pragmatičnosti. Tijekom ubrzane urbanizacije krajem 19. i početkom 20. stoljeća tu su se u praksi iskristalizirala tri različita tipa upravljanja gradovima: tip načelnik-vijeće (*mayor-council*) uveden 1880, tip komisije (*commission*) od 1901. i tip vijeće-gradski upravitelj (*council-city manager*) od 1908. godine. Od ukupnog broja gradova s 5.000 i više stanovnika (3.089 gradova) tip načelnik-vijeće primijenjen je u 52% gradova, tip komisije u 8% a tip vijeće-gradski upravitelj u 40%. Veliki gradovi s više od 500.000 stanovnika (njih 26) imaju pretežito uređenje s načelnikom i vijećem (77%), dok gradskog upravitelja nalazimo u 19% gradova (svega 5). Udio gradova s menadžerskim uređenjem najveći je u gradovima srednje veličine, dok u najmanjima prevladava sustav načelnik-vijeće.⁷⁰

Iz navedenog se jasno vidi da je američki sustav omogućio gradovima da sami odaberu tip svoga uređenja, što je svakako pridonijelo elastičnosti i prilagodljivosti čitavog sustava. Naprotiv, naša su rješenja sklonija jedno-

⁶⁹ Tako Ivanišević ističe: "Razlike u kompetenciji između gradova i općina veoma su male, a nadzor županijskih vlasti nad njima je podjednako potpun i intenzivan, tako da se može reći da je njihov status izjednačen. Tim izjednačavanjem pogodeni su, prije svega, veći gradovi čija je samostalnost i samouprava skrojena po mjeri malih seoskih općina." Stjepan Ivanišević. *Teritorijalna osnova lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj (sažetak)*, Zagreb, Hrvatski pravni centar, 2000, str. 6.

⁷⁰ Detaljnije u: Željko Pavić. *Američki gradski upravitelj (City manager)*, u: *Poduzetništvo i javni management u upravi Republike Hrvatske*, Zagreb, CROMAN, 1993, str. 91-111.

obraznom pristupu problematici upravljanja gradovima, što je rezultiralo krutošću i uniformnošću. Razumljivo je da gradski upravitelj u nas može doći u obzir tek tada kada u nas bude takvih stručnjaka.

2. Teritorijalna organizacija Grada Zagreba odraz je primjene oprečnih organizacijskih rješenja: grad kao jedinstvena teritorijalna jedinica ili grad podijeljen na uže jedinice odnosno jedinstveno "uže područje grada" ili postojanje gradskih općina u sastavu užeg područja grada. Tako česte, skupe i neučinkovite reorganizacije rezultat su kroničnog pomanjkanja bilo kakve vizije o dugoročnom razvitku Grada kao i nepoznavanja tekovina znanosti o upravi i sistematiziranog iskustva na tom području.⁷¹

Usporedna analiza te problematike pokazuje da u praksi postoje obje varijante koje se, međutim, konzekventno primjenjuju i usavršavaju tijekom vremena. Glavni grad Švedske Stockholm nije podijeljen na uže jedinice i takav je status zadržao i nakon reforme iz 1971. koja se odnosila na povezivanje samog grada i njegove okoline. Tada je stvoreno Okružno vijeće Velikog Stockholma s 1,5 milijuna stanovnika (oko 20% tadašnjeg ukupnog stanovništva), od čega je sam grad imao 800.000 stanovnika.

Uže pak jedinice administrativnog, nesamoupravnog karaktera ima Beč - 23 kotara (*Bezirke*), Pariz koji je podijeljen na 20 arondismana (*arrondissements*). Metropolitanska se federacija temelji na dvije razine upravljanja gradom. Takve primjere nalazimo u Torontu, Bruxellesu (koji na gradskom području ima 19 općina).

3. Što se tiče odnosa grada i njegova gradskog ruba, pa i šire okoline, može se definitivno zaključiti da je u svim navedenim teritorijalnim promjenama (opet *circulus vitiosus* oprečnih rješenja!) shvaćena bitna značajka svakog velikog grada današnjice, a to je veza između prostorne disperzije grada i funkcioniranja gradskih sc. komunalnih službi. Komunalna dimenzija postaje

⁷¹ Još je 1987. Ramljak upozoravao na taj tipični *circulus vitiosus*: "Konačno treba istaknuti da se uz upravno-teritorijalne podjele vjerojatno vežu nerealna očekivanja. Naime, prilikom iniciranja nove podjele u pravilu se naglašavaju očekivani pozitivni rezultati, a zanemaruju se disfunkcionalne posljedice. Kad te posljedice postanu manifestne, iniciraju se nove promjene orijentirane na neutraliziranje negativnih efekata, ali opet bez sagledavanja svih mogućih konzekvencija. Stoga bi uz relativno stabilnu teritorijalnu podjelu trebalo u većoj mjeri razvijati razne oblike funkcionalnog povezivanja kojima bi se ublažili negativni efekti krute teritorijalne podjele i kojima bi se mogle brže i racionalnije pratiti promjene u okolini upravno-političkog sistema." Milan Ramljak. *Teritorijalne promjene u Gradu Zagrebu od 1946. do danas, u: Komunalni sistem kao osnovica i okvir razvoja grada Zagreba (svodna studija)*, Zagreb, Ekonomski institut Zagreb i dr., 1987, str. 28.

središnjim problemom upravljanja suvremenim gradovima. Veličina grada korelirana je s mogućnostima i kapacitetima njegovih komunalnih službi. Teritorijalno proširenje grada ovisno je prvenstveno o kapacitetima pojedinih gradskih službi pa oni predstavljaju limitirajući faktor nekontroliranom povećavanju gradskog područja.

U fazi metropolitanizacije grad se širi izvan svojih formalnih granica, pa funkcionalna komplementarnost između gradskog područja i njegove šire okoline postaje sve jača. Komunalne službe pokazuju tendenciju porasta, kako po opsegu tako i po složenosti. Stvaraju se funkcionalni komunalni sustavi koji više nisu vezani uz područje formalnog grada jer se temelje na principu logike cilja koji moraju ostvariti, a koji je ograničen samo njihovim tehničkim mogućnostima i kapacitetima. Svaki funkcionalni sustav tendira prema vlastitoj teritorijalnoj konfiguraciji, prema vlastitom krugu potencijalnih i stvarnih korisnika/potrošača čije interese i potrebe nastoji zadovoljiti. U toj fazi komunalni sustavi dobivaju suprakomunalni karakter, neovisan o teritorijalnim upravno-političkim granicama. Tako pojedini komunalni sustavi obuhvaćaju u načelu čitavo metropolitansko područje, pa čak i šire područje koje ne potpada pod upravu gradskih tijela.

Česte teritorijalne promjene u Hrvatskoj u *Slučaju Zagreb* pokazuju da se o tome uopće nije vodilo računa. Redovito se problem odnosa Grada i okoline (do 1992) rješavao pukom aneksijom sad manjeg, prigradskog, sad većeg okolnog područja (zakonima, ukazima, a sve to nije funkcioniralo čak ni sklapanjem društvenih dogovora kao oblika samoupravnog, tj. dobrovoljnog udruživanja općina). I kod najjednostavnijeg oblika širenja područja grada kao što je to aneksija uzima se u razmatranje najčešće komunalni sektor sa svim svojim obilježjima i problemima.

Izgleda da je Grad Zagreb još prilično daleko od prikazane faze metropolitanizacije i problema koje ona donosi. Akcijski radijus gradskih komunalnih službi u stvarnosti ne dopire ni do formalnih granica Grada. Istraživanje komunalnog sustava Grada Zagreba (Gradske zajednice općina Zagreb sa 14 općina) sredinom 80-ih - sektor vodoprivrede i javnog gradskog prometa - pokazalo je da se radi o dosta složenim, ali ne i odgovarajuće integriranim tehničkim sustavima. Veze između pojedinih elemenata unutar obaju podsustava vrlo su labave, pa sustav nije konzistentan. U vodoopskrbi ima

više nositelja (7) pojedinih funkcija, *prigradske* komunalne organizacije mahom su multifunkcionalne, u javnu vodovodnu mrežu uključeno je 87% građana, a od toga 50.000 nema kućnih priključaka, već se koriste zdencima i vlastitim hidroforima, postoje tzv. industrijski vodovodi koji nisu uključeni u gradski vodoopskrbni sustav (pa nisu ni pod nadzorom), postoje vodovodi mjesnih zajednica (u "privatno-društvenim rukama"), nema sanitarnog ni tehničkog nadzora nad njima, visoka je fluktuacija kadrova, velika otpisanost opreme, prečeste su reorganizacije, postoji pet većih kanalizacijskih sustava različitih po tipu, kapacitetima i problemima eksploatacije, odnos između vodovodne mreže i kanalizacijske mreže je 1.000 km prema 750 km, vodom je opskrbljeno oko 90% a javnom kanalizacijom oko 70% stanovnika. U javnom gradskom prometu u Gradu bilo je osam organizacija za održavanje prometnica i parkirališta, visoka je fluktuacija radnika, željeznica kao sudionik u sustavu javnog gradskog prijevoza ne funkcionira.⁷²

Komunalni sustav u Gradu Zagrebu, dakle, pretežito dopire do gradskih granica i pokazuje da ni tako tako organiziran nije uspio stvoriti šire integracijske mehanizme niti *unutar* gradskog područja, a pogotovo ne na širem području. Kad se planiralo osnivanje gradskih općina u Zagrebu 1973. godine, komunalna se problematika pritom uopće nije spominjala.

Zakonom o Gradu Zagrebu iz 1992. utvrđeno je da će se statutom Grada urediti, među ostalim, "suradnja s drugim jedinicama lokalne samouprave", no o tome Privremeni statut Grada Zagreba iz 1993. ne govori ništa. Kad je 1992. formirana Zagrebačka županija, ona je preuzela brigu za prigradsko (metropolitansko) područje Zagreba: u okviru samoupravnog djelokruga Županija "usklađuje interese i poduzima aktivnosti", "usklađuje stajališta općina i gradova", "usklađuje uređivanje pitanja od zajedničkog interesa", "usklađuje razvitak i mrežu... komunalnih... institucija", a sve to radi "ostvarivanja zajedničkih ciljeva općina, gradova i Županije kao cjeline" (čl. 7. Privremenog statuta Županije zagrebačke iz 1993).

Zakonom o Zagrebačkoj županiji iz 1995. Zagreb je uklopljen u njezino područje kao "posebna i jedinstvena teritorijalna i upravna cjelina unutar Zagrebačke županije". Tada su uspostavljeni posebni oblici povezivanja i

⁷² Željko Pavić, *Komunalne službe u gradu Zagrebu*, u: *Komunalni sistem kao osnovica i okvir razvoja grada Zagreba*, Zagreb, Ekonomski institut Zagreb i dr., 1985, str. 148-199.

suradnje Grada i njegove šire okoline. U formalnom smislu to se očituje u Skupštini Zagrebačke županije koju čine članovi Gradske skupštine i članovi skupštine Zagrebačke županije izvan područja Grada, a gradonačelnik Grada po položaju je župan Zagrebačke županije. Predviđeni su poslovi "zajedničkog interesa": vodoopskrba, promet, zaštita tla, odlaganje otpada, opskrba energijom i druge komunalne djelatnosti "kada sustav komunalne infrastrukture čini nedjeljivu funkcionalnu cjelinu" (čl. 6).

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Gradu Zagrebu iz 1997. uvodi se nov oblik zajedničke suradnje "radi rješavanja pitanja od zajedničkog interesa", pa skupštine obiju jedinica osnivaju zajedničko vijeće (po tri člana) na koje tijela Grada i Županije (skupštine, poglavarstva) mogu prenijeti poslove zajedničkog interesa. Odluke vijeća obvezatne su za obje strane. Iste su odredbe uvrštene i u Statut Grada Zagreba iz 1999. (čl. 146), što je opet *novum* jer je iste godine izvan snage stavljen Zakon o Zagrebačkoj županiji (čime je otpalo rješenje sa skupštinom Zagrebačke županije!).

Nema sumnje da i noviji pokušaji u protekloj dekadi nisu došli ni do kakvih pogodnih rješenja *zagrebačkog slučaja*. Uporno se i nadalje poseže za "mehaničkom orijentacijom" i instrumentarijem u pogledu upravno-teritorijalne podjele Grada Zagreba te trenutačnim inspiracijama političkih faktora. Gradski sustav (grad+gradski rub+šira okolina) razvojem postaje sve složeniji, sve diferenciraniji (u svakom sektoru urbane "proizvodnje"), pa je stoga od bitne važnosti postupno uspostaviti odgovarajući mehanizam povezivanja, koordiniranja, integracije tako kompleksnog sustava. Grad Zagreb (kao uostalom i svaki grad) nije zatvoren sustav, sustav bez interakcija s vlastitom okolinom. Ako je okolina sve složenija, diferenciranija, tada i Grad Zagreb kao sustav mora odgovoriti na te izazove povećanjem vlastite složenosti i diferencijacije. Metode integracije Grada Zagreba prije 50-ak ili 30-ak godina zasigurno više ne odgovaraju sadašnjem stupnju razvoja Grada. Stalno vraćanje na stare oblike integracije rezultira jedino disfunkcionalnim učincima - velikim troškovima, nelagodnom i strahom ljudi koji rade u gradskim tijelima i tijelima okolnih općina, negativnim posljedicama za radne rezultate i sl.

Čini nam se da bi najjednostavnija i najmanje bolna metoda za rješavanje problema odnosa Grada Zagreba i njegova gradskog ruba bila primjena

metropolitanske federacije. Kao što je prije navedeno, to je oblik koji polazi od presumpcije da okolne općine dobrovoljno uđu u sastav središnjeg grada, da pritom ne izgube svoju autonomiju, da na višu razinu upravljanja prenesu obavljanje onih *konkretnih* poslova za koje sve udružene jedinice smatraju da su doista od zajedničkog interesa, da te poslove na lokalnoj, općinskoj razini zapravo više ne mogu ekonomično i efikasno obavljati, da je notorna činjenica da se gradsko područje prostorno neumitno širi. Prenošenje poslova s niže na višu razinu može biti stupnjevano po opsegu, neki se poslovi mogu prenositi ovisno o pojedinoj općini i njezinim mogućnostima (v. isključivu, prenesenu i dodijeljenu nadležnost u Bruxellesu). Postoje poslovi koji po *prirodi stvari* spadaju samo na gradsku razinu, poslovi kod kojih postoji dilema jesu li općinski ili federativni, pa je razumno da o tome odlučuje viša razina, uz pretpostavku da je to od koristi za sve udružene općine (v. gradske zajednice u Francuskoj). Valja dakako upozoriti i na činjenicu da stvaranje metropolitanske federacije izaziva i probleme i otpore. Strah od gubitka ljubomorno čuvane autonomije, utjecaj tradicije, problemi financiranja takvog pothvata itd. navode se kao upozorenje prilikom primjene takvog oblika upravljanja gradom.

Ako je uže gradsko područje podijeljeno na lokalne jedinice/općine, to samo po sebi izaziva problem integracije unutar samog grada (o Zagrebu se govorilo kao o konfederaciji 14 gradskih općina, o tome da je Grad radio samo ono što su mu dopustile općine, 19 općina na području grada Bruxellesa nije učinilo ni to!). Od 1992. Grad Zagreb je opet jedinstvena jedinica, podijeljena doduše na 17 gradskih četvrti koje neodoljivo asociraju na nekadašnje gradske općine.⁷³ Možda je naprasno ukidanje tih općina bilo preuranjeno, one su ipak imale nemali kontinuitet od 11 godina te su se vjerojatno mogle relativno bezbolno uklopiti u tip gradske/ metropolitanske federacije (dakako s drugačijom razdiobom poslova), u koju bi polagano mogle ući i općine zagrebačkog prstena, Zajednice općina zagrebačke regije, Zajednice općina zagrebačkog područja, Zagrebačke županije (što je sve

⁷³ Donji Grad, Gornji Grad-Medveščak, Trnje, Maksimir, Peščenica-Žitnjak, Novi Zagreb-istok, Novi Zagreb-zapad, Trešnjevka-sjever, Trešnjevka-jug, Čnomerec, Gornja Dubrava, Donja Dubrava, Stenjevec, Podsused-Vrapče, Podsljeme (Šestine-Gračani-Markuševac), Sesvete i Brezovica, u prosjeku s preko 50.000 stanovnika po četvrti. One bi trebale biti osnivane kao područja koja su "povijesno-tradicionalna odnosno prirodna cjelina", dakle, bivše općine! Mjesni bi odbori bili još niža razina u okviru mjesne samouprave.

bio asortiman neuspjelih i nikad dosljedno provedenih i okončanih pokušaja metropolitanizacije Grada Zagreba.⁷⁴

Na temelju navedenog moglo bi se konačno zaključiti:

- 1) Grad Zagreb treba u zakonskim tekstovima tretirati posebno, kao jedinicu *sui generis* neovisno o ostalim jedinicama lokalne samouprave,
- 2) predložena rješenja za Grad Zagreb ne moraju biti ista odnosno varijanta onoga što vrijedi "za gradove i općine" kao do sada,
- 3) odnos Grada i gradskog ruba mogao bi se riješiti stvaranjem zagrebačke metropolitanske federacije,
- 4) gradske četvrti nisu jedinice lokalne samouprave, nemaju status pravne osobe, a sredstva za njihov rad dodjeljuje im Grad iz svoga proračuna,
- 5) postoji nerazmjer između prosječnog broja stanovnika općina u Republici Hrvatskoj (3.600) i prosječnog broja stanovnika gradskih četvrti u Zagrebu (54.000), što će se svakako odraziti na mogućnost artikuliranja, agregiranja i realiziranja interesa zagrebačkih stanovnika, zbog toga je
- 6) sustav odlučivanja/upravljanja/samoupravljanja u Gradu nepotrebno vertikalno diferenciran: mjesni zborovi - mjesni odbori - gradske četvrti - Grad (od 1995. kad je uveden takav sustav u Gradu prošlo je više od pet godina do izbora za vijeća mjesnih odbora!).

⁷⁴ Ivanišević te pokušaje u proteklih desetak godina svrstava u tri razdoblja: metoda anektiranja od 1992. do 1995. dominacija u okviru Zagrebačke županije od 1995. do 1997. odvajanje od gradske okoline i formiranje zajedničkog vijeća od 1997. te ih sve smatra neuspješnima. Ivanišević, cit.dj., str. 7.

Godina	Grad/Gradski rub	Broj stanovnika	Površina u km ²	Broj stanovnika po km ²
1945-51.,	Zagreb (6 rajona)	279.623	74,99 (1945-48) 81,48 (1949) 210,70 (1950-51)	683
1953.	Zagreb (8 općina)	350.829	235,74	757
1955-56.	Grad Zagreb (10 općina)		264	
1961.	Grad Zagreb (11 općina)	430.802	495	923
1971.	Grad Zagreb (bez općina)	602.205	495	1.216
1974.	Gradska zajednica općina (10) Zagreb	602.205	495	1.216
	Zajednica općina Zagreb (13 općina)	393.895	4.267	92,3
1975.	Gradska zajednica općina (12) Zagreb	667.687	1.263	528,7
1978.	Zajednica općina (14) Zagreb	318.944	3.825	83,4
1981.	Gradska zajednica općina (14) Zagreb	855.568	1.705	501,8
1991.	Grad Zagreb	930.550	1.709	544,5
1992.	Zagrebačka županija (bez Grada)	167,145	2.090	80
1995.	Zagrebačka županija (s Gradom)	1,035.668	3.359	308,3
1997.	Zagrebačka županija (bez Grada)	259.269	640	-

THE CITY AND THE URBAN FRINGE

Summary

The area of the urban fringe requires certain measures of influence, supervision and planning of the city centre because of the real or potential spreading of the city. Appropriate measures applied in various countries of the world are determined: metaterritorial authority of city centres over the urban fringe, cooperation in performing specific services for the urban fringe, metropolitan councils, district urbanization, merging of cities and districts, annexation, metropolitan federations, metropolitan area as a new type of an administrative unit, functional linking of a city with its surroundings and forming ad hoc bodies (special districts) for performing utility activities in the metropolitan area.

The example of the city of Zagreb in the past 50 or so years shows great frequency of territorial changes. The City keeps including and excluding the urban fringe into and from its area, without a clear vision and strategy of long-term development.

One of the factors which influence the spreading of the city centre over its surroundings is primarily the action radius of particular (most frequently utility) city services. The logic of the objective to be achieved by city services affects their territorial configuration which no longer has to coincide with the formal city boundaries. Each service establishes its own area of operation which only depends on its technical abilities and capacities. Zagreb is, however, an example of a city in which a great number of city utility services still do not reach as far as its formal city boundaries, which greatly obstructs the process of metropolization, i.e. spreading of the city over the urban fringe area. As a solution to this problem, gradual formation of a metropolitan federation of the city and its close city surroundings is suggested.

Key words: city, urban fringe, metropolization, the City of Zagreb