

Edward C. Banfield

Big City Politics

Random House, New York 1965, 146 stranica

I

Edward C. Banfield, profesor »gradske uprave« na Harvardu, ustvari Henry Lee Shattuck, u knjizi *Big City Politics* (Velegradska politika) kao koautor upozna nas sa sistemom rukovođenja u gradovima SAD. Uzorak čini devet gradova. S obzirom na faktore, koji vrše posredni ili neposredni utjecaj na razvoj jednog grada (tradicionalne vrednote, geografsko-klimatske karakteristike, ekonomska orijentacija i struktura populacije), te na prikaz svakog grada posebno, dobivamo mozaik sredina koje ti gradovi predstavljaju, nj. njihove karakteristike (flegmatični, siromašni El Paso odudara od »bogatog i otmjenog« Bostona, kao što se i turistički centar, snobovski Miami razlikuje od industrijalizirane Philadelphije).

Knjiga ima devet poglavlja od kojih svako predstavlja zasebnu cjelinu i daje rezultate istraživanja, koje su objavile razne grupe autora, a prezentirali Joint Center for Urban Studies of the Massachusetts Institute of Technology i Harvardsko sveučilište.

U knjizi je obrađeno 6 grupa problema: a) stanovništvo i ekonomija, b) princip organizacije gradske uprave, c) stvarni rad uprave, d) način izbora članova uprave, e) interesne grupe i njihov utjecaj, f) način rješavanja osnovnih problema.

S obzirom na karakter djela objavljujemo tablicu u kojoj iznosimo osnovne pokazatelje o gradovima obuhvaćenim ovim istraživanjem.

II

Prepreke u određivanju i rješavanju problema gradske uprave uglavnom su političke prirode; nedostatak sredstava nije primarni faktor koji spriječava eliminiranje osnovnih velegradskih problema. Također to nije stupanj primjene znanosti a niti nivo organizacije. Rasne nepravde, zagađenost zraka, nekvalitetno školovanje, sirotinjske četvrti i prometna gužva najznačajnije su teškoće pred kojima se nalazi gradski upravni sistem u SAD. Rješenje tih problema onemogućuju sukobi ljudskih mišljenja i interesa.

Gradska politika je proces, u kojem spomenuti konflikti postaju domena javnih službi, a o političkom sistemu grada odlučuje javnost ili njeni predstavnici. Tako se oni koji se zanimaju za probleme grada uključuju u rad njegovog političkog sistema.

Da bi javnosti što više približili tu problematiku, suradnici Joint Center for Urban Studies su tijekom nekoliko godina izdali izvještaje o načinu upravljanja u

Osnovni pokazatelji o devet američkih gradova

Pokazatelji	Phila- delphia	Atlanta	El Paso	Miami	St. Louis	Seattle	Los Angeles	Boston	Detroit
Stanovništvo u tisućama	2.003	487	277	935	750	557	2.479	697	1.670
Promjena naseljenosti u % (1950—1960)	—3	47	112	89	—13	19	26	—13	—10
Stanovništvo inozemnog podrijetla u %	29	3	40	28	14	31	33	45	32
Etničke grupe (bez Crnaca)	Talijani Rusi** Englezi, Irci, itd.	Jevreji	Meksi- kanci	Kubanci, Portori- kanci, Jevreji	Nijemci, Irci, Talijani	Kanađani, Norvežani, Švedi, Britanci	Japanci, Kinezi, Kanađani, Rusi**	Irci	Česi, Irci, Poljaci, Nizo- zemci, Talijani
Prosječna godina školovanosti	9,6	10,5	11,1	11,4	8,8	12,2	12,1	11,2	10
Prosječni godišnji prihod obitelji u \$	5.782	5.029	5.211	5.348	5.355	6.942	6.896	5.747	6.069
Privredna djelatnost	industrija	trgovina, industrija	tekstilna industrija, proizvod- nja bakra	turizam	industrija	avionska industrija	industrija	tekstilna i elektro- industrija	industrija
Postotak obitelji sa godišnjim prihodom do 3.000 dolara*	17	27	22	23	22	12	14	17	19
Postotak obitelji sa prihodom iznad 10.000 dolara*	14	16	13	14	11	23	25	14	18

* Budući da nema podataka o broju članova obitelji to nije moguće izvoditi zaključke o prosječnom prihodu po članu obitelji (op. I. K.).

** Uglavnom Jevreji.

dvadeset pet najvećih gradova, s izuzetkom New Yorka, Chicaga i još nekih. Te publikacije su na jednostavan način informirale o dužnostima i primanjima gradonačelnika i vijećnika, školstvu i drugim problemima.

Banfield i sam postavlja pitanje, što možemo naučiti iz komparacije devet različitih upravnih sistema, koji su prikazani u knjizi. Promatramo li knjigu isuviše kritički, zamjerit ćemo svakako na samoj klasifikaciji onog što jest ili nije normalno unutar jednog upravnog sistema. Banfield opravdava nagađanje, koje navodi kao mjerodavni faktor u određenju. Čitajući knjigu, možemo sami stvoriti sliku stanja karakteristika grada i stanovništva, proizvodnih funkcija, povećanja obiteljskog vlasništva, prihvaćenosti ili neprihvaćenosti biračkog sistema, snazi ili slabosti gradonačelnikove politike, itd. Pokušamo li usporediti odnose između uzroka i posljedica, vidjet ćemo da se situacija može ponoviti u jednom ili dva grada, ali nikako ne možemo određeni zaključak generalizirati kao tipičan za SAD. Navedeni gradovi su selektivno odabrani, pa nailazimo na različite ekonomsko-socio-geografske elemente. Kako se krećemo sa sjevera prema jugu, odnosno sa zapada prema istoku, nailazimo na različite probleme. *Atlanta* još uvijek, više od stotinu godina nakon građanskog rata, ima rasne probleme. Ipak, stvari kreću na bolje, jer ima već veliki broj Crnaca koji su se uklopili u svakodnevni život. Atlanta je u prošlosti bila opisivana kao grad u kojem mali krug poslovnih ljudi donosi važne odluke u sklopu javnih interesa, ostavljajući njihovu primjenu ovlaštenim službenicima. Stanje se promijenilo, pa je uprava grada podijeljena između političara i saveza dvaju glasačkih tijela. Jedno tijelo predvode poslovni ljudi i pripadnici srednje klase (mahom bijelci) zainteresirani za dobru upravu i gradski razvoj, a drugo sačinjavaju Crnci, koji teže konačnom ostvarenju građanskih prava. Forsiranim razvojem industrije i trgovine Atlanta je postala ekonomski i administrativni centar američkog Jugoistoka.

El Paso već ima druga obilježja i specifičnosti. Sukob dviju kultura daje gradsku sintezu i nekadašnje pogranično naselje prerasta u važno industrijsko središte, te se tako ovaj grad na granici Texasa i Mexica svrstava u važnije američke gradove. Njegovo se žiteljstvo stalno povećava, ali nagli ekonomski razvoj u potpunosti je eliminirao problem nezaposlenosti. Obiteljski godišnji prihod je najmanji u odnosu na prosječni prihod od obitelji u ostalih osim gradova. Rasna diskriminacija je veliki problem grada: »bijelo« stanovništvo ne vodi računa o zabrani rasne riskriminacije, pa su i Crnci i Meksikanci svih klasa često na udaru. Postotak nepismenih među njima je veoma velik, a mnogi ne razumiju engleski. To je prvi grad u Texasu koji je integrirao škole i ukinuo diskriminaciju u restoranima, kazalištima i hotelima. Gradonačelnik Seitsinger je godine 1962. izdao zakon o gradskoj obnovi, a mnogi poslovni ljudi su ga podržali.

Više od pola stoljeća javna se administracija diljem SAD zalagala za stvaranje vlade i sudstva, nadležnih za cijelo područje koje gravitira gradu. Nastojanja oko osnivanja prijestolničke uprave (Metropolitan Governments) nisu uspjela sve dok 1957. godine glasači pokrajine Dade Country, Florida, nisu prihvatili taj prijedlog. *Miami* sa ostalih 25 njemu gravitirajućih naselja i dalje su imali iste funkcije kao i prije pojave programa METRO. Svako naselje je imalo svoju upravu i policiju, zelene površine, opskrbu vodom, itd. METRO je tek godine 1964. ozbiljnije primijenjen. Rezultati su bili vidljivi: promet je reguliran, određen pokrajinski porez i osnovana odjeljenja za neudružena područja pokrajine. Postepeno je razvijano i pristanište.

S obzirom na cjelokupno stanovništvo grada, u *St. Louisu* u odnosu na ostale gradove mnogo je manje obitelji sa malim a znatno više sa većim dohocima. To je posljedica dobrog upravljanja gradom. Općenito stoji činjenica da je *St. Louis* jedan od gradova sa najboljom upravom i načinom rukovođenja, gdje senatori pošteno zastupaju ljude, koji su ih izabrali. Gradonačelnik ima podršku cijele grad-

ske uprave, a zajedno sa najbližim suradnicima snosi odgovornost za realizaciju donijetih odluka. (Osim toga postoji još i Pokrajinski ured, konstituiran od pokrajinskih službenika, čiji utjecaj nije velik).

Seattle je grad »šarolikog« stanovništva. Zbog geografskog položaja to je lako objasniti. Gotovo trećinu stanovništva čine doseljenici iz Kanade, Norveške, Švedske i Britanije. U početku *Seattle* naseljavaju drvosječe, dok su se ostali bavili rudarstvom i ribolovom. Nakon Drugog svjetskog rata razvija se brodogradnja i avionska industrija. Promjene, koje su nastale s obzirom na ekonomsku bazu uglavnom su se reflektirale u političkom životu. Godine 1946. razmatran je novi prijedlog uređenja gradske uprave, ali bez uspjeha: poslovni i upravni krugovi isposlovali su povratak na staro, tj. na decentralizaciju upravnog autoriteta. Gradsko vijeće ima vrlo veliku moć i ono ustvari upravlja gradom i kontrolira gradske odsjeke.

Los Angeles je najveći grad američke pacifičke obale, a treći po veličini u SAD. Međutim, uprava nije organizirana analogno veličini grada. Najblaže rečeno, mogli bismo je nazvati »smušenom«. Temelji se, naime, na zastarjelom sistemu, koji je egzistirao prije građanskog rata. Glavne su mu »odlike« bile: izrazito ograničena vlast gradonačelnika, loša organizacija gradskog vijeća, a da ne govorimo o korupciji, diskriminaciji i loše organiziranom obrazovnom sistemu. Desetljećima su se odnosi mijenjali dok se na kraju gotovo svi gradovi nisu oslobodili utjecaja i uprave gradskih odbora i komisija, i preorganizirali gradsko vijeće, određivši mu savjetodavnu i zakonodavnu funkciju. Time je ujedno povećan autoritet gradonačelnika, a i okruzi su stavljeni pod njegovu upravu. Takav način organizacije gradske uprave prihvatili su svi veliki gradovi izuzev *Los Angelesa*. To se, naravno, odražava na cijelo područje, koje gravitira prema *Los Angelesu*. S druge strane, *Los Angeles* je postao ekonomski najrazvijeniji grad tog dijela SAD.

Kako su *Atlanta*, *El Paso*, *Miami* i *St. Louis* smješteni na jugu odnosno u unutrašnjosti SAD, oni su se zbog te djelomične izolacije razvijali uglavnom pod utjecajem povijesnih elemenata i kulturnih vrednota određenog područja. Za razliku od njih, *Seattle* i *Los Angeles* su zbog svog položaja bili izloženi raznim utjecajima, stvorivši pri tom svoj sistem vrednovanja i organizacije života.

Treću neformalnu cjelinu čine *Boston*, *Detroit* i *Philadelphia*, koji su među promatranim gradovima najviše bili izloženi evropskom utjecaju. Sva tri grada imaju mnogo sličnosti: industrija je glavna privredna grana, strah od nezaposlenosti neznatan, prihod po glavi stanovnika relativno visok, razlike između minimalnih i maksimalnih dohodaak su neznatne, a što nije slučaj u ostalim gradovima.

Boston je poznat kao grad koji, s izuzetkom *New Yorka*, ima najveći postotak osoba stranog podrijetla (*Irci*, *Talijani*, *Jevreji*). Međutim, s privrednog stajališta *Boston* je preblizu *New Yorka*, a da bi mogao razvijati vlastitu luku.

Detroit je stvorio raznovrsnu ekonomsku bazu, ali ipak dominira automobilska industrija. Crnačko stanovništvo je u stalnom porastu. Upravna moć gradonačelnika i gradskog vijeća veoma je velika.

Ekonomija *Philadelphije* je raznovrsna, a osniva se na kooperaciji trgovačkog i proizvodnog kapitala. Vodeće su tekstilna industrija i strojogradnja. I ovdje je gradska politika dobro vođena a uprava dobro organizirana, pa je to još jedan element koji povezuje ove gradove. Gradonačelnik kontrolira gradski budžet i vijeću predočuje financijske zahtjeve odsjeka, odbora i komisija. Vijeće i gradonačelnik kontrolira gradski budžet i vijeću predočuje financijske zahtjeve odsjeka, odbora i komisija. Vijeće i gradonačelnik su izabrani na isti mandatni rok.

III

Problemi na koje nailazimo u ovoj knjizi nisu jednostavni, a poteškoće prilikom generaliziranja uočenih tendencija i obilježja kazuju nam da su gradovi tipični za sredine koje predstavljaju, te da se struktura upravnog sistema ne zasniva na jedinstvenoj općoj formuli.

Uspoređujući ih, otkrivamo da oni imaju zajedničke ali i različite karakteristike. (Philadelphia i St. Louis imaju partijski birački sistem, a Detroit i Boston, koji su im po strukturi stanovništva veoma slični, imaju nepartijsku gradsku vladu. Uglavnom svi gradovi imaju gradonačelnika i vijeće, koje biraju na četiri odnosno dvije godine, ali njihova upravnomoć varira. Upravni sistem nije jedinstven, pa nailazimo na bolje odnosno lošije organizirane gradske uprave.)

Problemi, koji su u ovom dijelu iznijeti, tipični su za američko društvo. Rezimirajući, međutim, rezultate istraživanja prezentirane u knjizi ne dobivamo jedan karakterističan sistem gradske uprave koji bio primjenjiv na svaki američki grad, a time posredno na američke gradove uopće. To vjerojatno proizlazi iz geografsko-političke podjele na savezne države, te možemo zaključiti da je za gradska upravne sisteme u SAD karakteristična različitost.

Ivan Kuliš