

RADOVAN PAVIĆ

## PRILOG POLITIČKO-GEOGRAFSKOJ METODOLOGIJI OBRADE KOMUNALNE PODJELE

PRISTUP. Među različitim podjelama i razgraničenjima prostora, od kojih svaka ponaosob odgovara odgovarajućoj svrsi, očito je da *političko-teritorijalna diferencijacija ima najveće praktično značenje, a da kompleksni geografski kriteriji pružaju najbolju osnovu za konkretno određivanje prostornog obuhvata pojedinih komuna i njihovih granica*; međutim, posebno valja naglasiti činjenicu da komunalna (političko - teritorijalna)<sup>1</sup> podjela ponekad znatno odudara od prirodno-geografske, regionalne ekonomske, povijesne ili gravitacijske stvarnosti, što ujedno jasno ukazuje da povlačenje komunalnih granica ne odgovara uvijek i optimalnim uvjetima organizacije života pojedinih prostora. Upravo iz toga slijedi činjenica da je u razdoblju poslije oslobođenja političko-teritorijalna podjela-i prostorna i organizaciona- doživjela u nas toliko česte promjene; pri tom valja upozoriti da su se kao rezultat dugotrajne i postupne prostorne stabilizacije političko-teritorijalne podjele i fiksacije komunalnih granica u izuzetno velikom broju slučajeva jasno poklopile geografska mikro-regionalna struktura i komunalna podjela; to je i razumljivo jer geografska, tj. dijalektički povezana prirodno i socijalno-geografska osnovica svojom kompleksnošću, uvažavanjem gravitacijskih tokova i kombinacijom različitih gospodarskih komponenti koje predstavljaju bitne konstitutivne elemente jedne mikroregije, najbolje odražava realitete nekog prostora i najpogodnija je osnova za njegovu organizaciju izraženu komunalnom podjelom:

*Sve veća aplikativnost geografskih disciplina u nizu praktičnih djelatnosti bitna je dimenzija njihova suvremenog razvoja* tako sudjelovanje geografa u regionalnom privrednom planiranju, politologiji, vanjskoj trgovini, vojnim naukama i slično postaje uobičajeni aspekt tinskog načina rada u rješavanju niza problema — navedeno vrijedi ne samo za prilike vani, nego sve više i u nas. U tome geografija sve više ispoljava neke od svojih bitnih prednosti — u prvom se to redu odnosi na prinos formiranju prostorne kulture, shvaćanje prostornih odnosa i njihovih posljedica i značenja. U suvremenom životu, karakteriziranom prije svega sve raznolikijom i sve jačom povezanošću, značenje prostora izuzetno je važno.

Sve nas to upućuje da je potrebno, a i moguće uključiti geografiju u sve one djelatnosti gdje dolaze do izražaja spomenuti prostorni činioci,

poznavanje regionalnih sadržaja, karakteristika dinamike stanovništva i funkcionalne značajke pojedinih područja. Pri tom treba posebno ukazati na neke osnovne karakteristike one prostorne podjele koja ulazi u domenu političke geografije i znanosti o upravi, a koja ima izuzetnu praktičnu vrijednost za svakodnevnu upravnu praksu uvelike i ekonomski život — radi se o političko-teritorijalnoj podjeli, koja, zbog važnosti što se u našim uvjetima pridaje komunama, ima izuzetno značenje.

1) Po svojoj osnovnoj i najjednostavnijoj definiciji, *političko-teritorijalna podjela prostorni je (teritorijalizirani) izraz, prostorni okvir cjelokupne organizacije i sveukupnog socijalnog (političkog, ekonomskog, upravnog) života neke države*. U svim, osim u patuljastim, državama provedena je PT podjela — ona je rezultat veličine teritorija, regionalne geografske izdiferenciranosti, različitosti interesa i problema pojedinih područja, kao i organizacionih nemogućnosti upravljanja i uopće života samo u okviru jedne jedine velike prostrane jedinice.

2) *Evolucija* PT-podjele rezultat je geografskih, političkih i ekonomskih činilaca kao i promjena u načinima uprave; ona bitno utječe na gravitaciju stanovništva i formiranje tradicionalnih gravitacionih žarišta, važna je za razumijevanje organizacije prostora u prošlosti; isto vrijedi i za osnove crkvene i sudske podjele.

3) *Veličina* PT-jedinica u našim je uvjetima vrlo promjenljiva kategorija; isuviše usitnjena podjela može biti i rezultat težnje za decentralizacijom funkcija, ali i jačanja birokratskog aparata i odnosa — u uvjetima samoupravljanja tendencija usitnjavanja PT-podjele posve je razumljiva; međutim, povezanosti i složenosti suvremenog ekonomskog života više bi odgovarale veće prostorne cjeline; za normalno funkcioniranje komunalnog sistema nužni su određeni broj stanovnika i određena ekonomska (proizvodna i sirovinska) osnovica.

4) *Određivanje granica*, a time i teritorijalnog obuhvata jedinica u PT-podjeli jedan je od najdelikatnijih zadataka u organizaciji PT-sistema, koji ujedno najčešće izaziva i najviše prijepora; slične ili još veće probleme može izazvati jedino izbor središnjeg mjesta. U određivanju granica, pogotovu u reljefno izdiferenciranijem, ekonomski nerazvijenijem, rjeđe naseljenom i prometno slabije povezanom prostoru veće značenje imaju prirodno-geografski činioci i međe povučene na osnovi tog kriterija; u drugim slučajevima važnija je gravitacija stanovništva; ipak, kao najrealnija osnova pokazuje se poklapanje PT-jedinica s mikroregionalnom geografskom podjelom ako se radi o komunama, odnosno s regionalnom podjelom ako se radi o zajednici komuna ili o bivšim kotarima.

5) *Prostorni oblici* PT-jedinica važan su činilac u organizaciji komunalnog života; oni, dakako, uvijek odstupaju od idealne kružne sheme, varirajući pri tom od različitih stupnjeva<sup>2</sup> kompaktnosti do izrazito izduženih oblika. Na spomenute oblike bitno utječe i reljef<sup>2</sup> — razumljivo da se u niskim i uravnjenim zonama s razvijenom prometnom mrežom lakše može približiti prednostima kružnog oblika.

6) Poseban su problem primjeri posve *nerealnog povlačenja komunalnih granica*, koji su u suprotnosti sa znanstvenim kriterijima i ne odgovaraju svakodnevnom praktičnim potrebama; tako su, primjerice, razdvojena

neka polja u kršu i korespondentni gradovi, iako je očito da su, u prvom slučaju, najlogičnije jedinstvene PT-cjeline, budući da su i polja u kršu jedinstvene gospodarske i neseobne zone, koje jako kontrastiraju prema okolnoj kamenoj pustoši.

7) Izbor lokacije središnjeg mjesta bitan je činilac u organizaciji komunalnog sistema. Izbor središnjeg mjesta sigurno donosi znatne prednosti dotičnom naselju. Odatle slijede i sukobi među konkurentskim gradovima i mogućnosti političke manipulacije i nerealnog favoriziranja jednog na račun nekog drugog središta<sup>3</sup>; lokacija središnjih upravnih političkih funkcija znači i mogućnost za akumulaciju i drugih važnih djelatnosti, u prvom redu onih u gospodarskoj sferi, čime se bitno utječe na gravitaciju stanovništva. Pored toga, lokacija središnjih funkcija donosi pozitivne promjene u urbanoj fizionomiji naselja, znači mogućnost većih komunalnih ulaganja i slično.

8) Pored navedenog, posebno može zainteresirati geografski pristup problematici prostornih jedinica sa specijalnom namjenom kakve su vodne zajednice, izborne jedinice sa gerrymanderom<sup>4</sup> kao njihovom mogućom zloupotrebom i slično.

Konačno, navedeno je moguće rezimirati i pregledom osnovnih sadržaja koji mogu poslužiti kao pogodne natuknice prilikom obrade izloženih tema:

- 1) različiti oblici prostorne podjele općenito, i definicija PT-podjele
  - regionalna geografska podjela
  - ekonomski i planerski rajoni
  - demografski rajoni itd.
- 2) Evolucija PT-podjele (uzimajući u obzir najstarije podatke pa sve do danas)
  - uz političko-teritorijalnu treba naglasiti i podjelu na crkvene, sudske i financijske jedinice
  - promjene granica, veličine i hijerarhije PT-jedinica
  - promjene u lokaciji središnjih mjesta
  - promjene sjedišta crkvenih župa
  - primjeri naselja s izrazitim kontinuitetom kao sjedišta PT-podjele.
- 3) Veličina PT-jedinica
  - Odnos broja stanovnika, veličine teritorija i ekonomskog potencijala
  - problem usitnjenosti PT-podjele
  - veličina PT-jedinica u odnosu prema gospodarskoj razvijenosti pojedinih prostora.
- 4) Geografski i drugi kriteriji za izdvajanje PT-jedinica
  - značenje prirodnih karakteristika i poklapanje PT-podjele s mikro-regionalnom podjelom
  - značenje povijesnih činilaca
  - značenje suvremene gravitacije stanovništva
- 5) Prirodno-geografske granice i granice PT-jedinica
  - problem jednostavnih i kompleksnih granica.
- 6) Oblici PT-jedinica
  - izduženi i kompaktni
  - PT-jedinice na otocima.

- 7) Problemi nerealno povučenih granica PT- jedinica
  - razdvajanje polja u kršu, podjela korespodentnih naselja
  - sukobi oko pitanja pripadnosti naselja pojedinim PT-jedinicama.
- 8) Položaj središnjeg mjesta
  - središnji, ekscentrični
- 9) Utjecaj funkcija središnjeg mjesta na urbanu fizionomiju naselja; sukobi među naseljima zbog funkcija središnjih mjesta.
- 10) Odnos makroregionalnih cjelina i nekadašnjih kotara i mikroregionalne i komunalne podjele
  - međusobno teritorijalno poklapanje.
- 11) Teritorijalne jedinice sa specijalnom namjenom
  - vodne zajednice, rajoni za privredno planiranje, pojave gerrymandera, itd.

Zanimanje za obradu izloženih sadržaja može biti potaknuto i navođenjem barem one najosnovnije literature koja je, što se tiče one s naših jezičnih područja, još dosta oskudna:

1) Freeman T. W.: »Geography and regional administration« (Hutchinson university library, London, 1968).

2) Hautreux J. Rockefeller H. »Les Metropoles et la fonction regionale dans l'armature urbaine française« (»Construction — ameagement,« No 17, Pariz, X 1964).

3) Perko-Šeparović I.: »Veličina lokalnih jedinica« (doktorska teza, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 1965. god.).

4) Petrović R.: »Prostorna determinacija teritorijalnih jedinica u komunalnom sistemu Jugoslavije.« (Ekonomski institut Univerziteta u Sarajevu, knjiga I, Sarajevo, 1962).

5) Pounds N. J. G.: »Political geography,« (M. c. Graw. Hill book, co. Inc. New York, 1963, VIII poglavlje The geography of administrative areas, str. 193/221).

6) »L'Amenagement du territoire en France,« (Notes et etudes documentaires, No 3461, II, Pariz, 1968).

Bilješke: 1) U tekstu dalje kao PT-podjela.

2) Pogotovu to vrijedi za nerazvijena planinska područja — komune se tamo obično sastoje od nekoliko uobičajenih sektora — to su planinski okvir, riječna dolina s uravnjenijim proširenjem i središnjim mjestom.

3) Poznati suvremeni problemi na jugu Italije.

4) Zloupotreba tzv. gerrymanderom sastoji se u tome da se izborne jedinice odrede na način da bilo cijepaju jedinstveno glasačko tijelo, bilo okupljaju istorodne glasače; razumljivo je da pri tom dolazi do vrlo specifičnih prostornih oblika pojedinih izbornih jedinica.