

Dr Mitko Panov (Skopje)

OSNOVNI FUNKCIONALNI ODNOSI I TERITORIJALNA RAZMEŠTENOST GRADOVA U SISTEMU KOMUNA U SR MAKEDONIJI

Problematika teritorijalnog rasporeda i funkcionalnih odnosa gradskih naselja u sadašnjoj podeli komuna je veoma aktuelna, a po svojoj sadržini nedovoljno proučena, barem u SR Makedoniji. Tačnije, nisu dovoljno proučeni geografski aspekti tih odnosa koji imaju veoma važnu ulogu u procesu širenja urbanizacije, zatim za realnu strukturalnu preraspodelu funkcija i delatnosti, a i za projekciju gravitacije. Pošto su gradovi po funkciji i centralna mesta, oni su na određen način uticali i utiču na veličinu, tj. na određivanje teritorije komune. Međutim, daleko je bitnije da se uoče pojave koje proizlaze u međufunkcionalnim odnosima. Pre nego što u ovom izlaganju iznesemo samo neka gledišta o funkcionalnoj ulozi gradova u sistemu komuna, zbog ograničenog prostora, prikazaćemo samo neke podatke o komunama i gradovima.

Izostavimo li različite administrativno-teritorijalne podele koje su vršene u prošlosti, prema podeli u 1968. godini u Makedoniji ima 30 opština. Te su opštine različite po svojoj veličini i po broju naselja koja leže u njima. Najveća po veličini je opština Skoplje sa površinom od 1840 km², a najmanja je opština Kruševo sa površinom od 201 km². Iznad 1000 km² površine ima 9 opština, između 500 i 1000 km² površine ima 14 opština, a ispod 500 km² površine ima 7 opština. Ovaj podatak potenciramo namerno, jer na veličinu teritorije opštine, kao i na njihov broj, utiču najpre prirodno-geografske prilike, pre svega reljefna struktura, zatim i niz drugih činilaca: saobraćajna mreža, centralna naselja, raspored i broj seoskih naselja, gravitacioni odnosi itd. Sada se nećemo upuštati u komentare da li broj i veličina opštine odgovara u potpunosti prirodnim, gravitacijskim i drugim granicama, ali ćemo se na ovoj problematici zadržati kasnije. Opštine se, međutim, razlikuju po funkciji, po stepenu urbanizacije, prema pojavama depopulacije i deagrarizacije, a naročito po funkcionalnom značaju njihovih centralnih mesta i po broju seoskih naselja. Tako, na primer, iako je opština Kruševo najmanja po površini, ona ima veći broj naselja od opština Berova i Vinice. Iznad 100 naselja imaju svega četiri opštine (Bitolj, Kumanovo, Prilep i Skoplje), od 50—100 naselja ima 12 opština, a do 50 naselja ima 14 opština. Slične razlike postoje i u osnovnoj pokretačkoj snazi opština, tj. u broju stanovništva, i u teritorijalnoj raspodeli aktivne radne snage. Tako, na primer, u 1961. godini, samo jedna opština (Skoplje) imala je preko 200.000 stanovnika i jedna (Bitolj) iznad 100.000 stanovnika. Od 50—100.000 stanovnika imale su 5 opština, od 30—50.000 stanovnika imale su 7 opština, a do 30.000 stanovnika 16 opština, što znači da po konti-

gentu populacije preovlađuju male opštine. Ako se pak izuzmu gradska naselja, onda je taj odnos još različitiji, a naročito od 1961. godine.

Drugi važan prostorni elemenat, na koji se odnosi glavna tema ove rasprave, jesu gradska naselja. Njih danas u Makedoniji ima 27, ali se i ona, kao i opštine, međusobno razlikuju, pre svega po veličini. Najveći grad je Skoplje, koji je 1961. godine brojao 171.893 stanovnika,¹ a danas, po nezvaničnim podacima, oko 300.000 stanovnika. Najmanje gradsko naselje je Pehčevo sa 1827 stanovnika. U suštini samo jedan grad ima preko 200.000 stanovnika i jedan grad preko 50.000 stanovnika (Bitolj). Ostala naselja ovog tipa možemo klasificirati kako sledi: 2—5.000 stanovnika ima 8 gradova u kojima živi 5,3 % celokupne gradske populacije; od 5—10.000 stanovnika ima 5 gradova sa 6,4 % gradske populacije; od 10—20.000 stanovnika ima 6 gradova sa 15,3 % i od 20—40.000 stanovnika ima 5 gradova sa 27,7 % gradske populacije. Prema tome se vidi da u Makedoniji preovlađuju mala gradska naselja, ali je u njima koncentracija gradskog stanovništva znatno manja u odnosu na nekoliko velikih gradova. Prema podacima iz 1961. godine u 9 opština je preovlađivalo gradsko nad ruralnim stanovništvom, a danas je ta razlika svakako veća, što su i pokazali prvi rezultati popisa individualnih poljoprivrednika u 1969. godini. Gradovi se diferenciraju i po funkcionalnoj strukturi i stepenu urbanizacije, tako da je njihova uloga kvalitetno različita u procesu savremenog preobražaja komuna.

Teritorijalni raspored gradova po komunama i njihova međusobna povezanost

Kao što smo pomenuli, danas u Makedoniji ima 30 opština i 27 gradskih naselja, što znači da samo tri opštine nemaju gradove za centre.² Međutim, da bismo govorili o strukturalnom raspodelu funkcija i o stvarnoj i optimalnoj gravitaciji gradova, potrebno je pre svega istaći i geografski smeštaj gradova, u ovom slučaju po komunama.

U svakoj opštini, izuzev one tri, leži po jedno gradsko naselje, osim opštine Berova, gde se pored grada Berova, kao supcentar javlja i Pehčevo. Takvih supcentara, koji još nisu gradska naselja, ima i u granicama drugih opština. Tako, na primer, u opštini Đevđeliji javljaju se čak i dva razvijena naselja: Bogdanci i Novi Dojran, ili u titoveleškoj opštini: Bogomila i Gradsko. Ovo je važno pomenuti s obzirom da ćemo kasnije detaljnije govoriti o odnosima centralnih mesta sa ostalim naseljima unutar i van granica opština.

Zadržaćemo se na najkarakterističnijim primerima. Interesantno je napomenuti da u nekim slučajevima teritorijalna smeštenost opština i geografski položaj grada imaju isti kvalitetni značaj za širi region, a da zatim

¹ Ovi podaci, i podaci u daljem tekstu, korišćeni su iz sledećih publikacija: Statistički godišnik na SRM 1969. Republički zavod za statistiku na SRM, Skopje 1969; Nekoi socio-ekonomski i prosvetni karakteristiki na selsko-gradskoto naselenie vo SRM, Republički zavod za statistika na SRM, Skopje 1969; Osnovni podatoci za komuni vo SRM, Republički zavod za statistika na SRM, Skopje 1965; Informacii za prvite rezultati od popisot na individualnite zemjodelski stopanstva 1969 godina, Republički zavod za statistika na SRM, Skopje 1969.

² Opštine bez gradskih naselja su: Demir Hisar, Vinica i Makedonski Brod.

imamo gradova koji po svom položaju imaju veći značaj nego teritorija opštine. I obrnuto: teritorija opštine ponegde ima bolju prostornu prednost od gradskog centra.

U prvom slučaju ističe se veoma pogodan geografski položaj Skoplja, koji je ne samo po svom položaju lako pristupačan svim naseljima svoje opštine, već ima i daleko širi interregionalni značaj, kao što to ima i opština koja predstavlja jaku imigracionu oblast i gde se proces urbanizacije odvija bržim tempom. Sličan povoljan geografski položaj imaju i drugi gradovi i opštine. Tako, na primer, kroz teritoriju opštine Kumanovo ne samo što vodi vardarsko-moravska saobraćajna arterija, već se u njoj ukrštaju putevi i sa drugih strana, te prema tome i Kumanovo ne samo što se razvija kao najjači centar opštine, već ono ima takav značaj i za susedne opštine, u kojima leže manja gradska naselja. Povoljnu prostornu smeštenost ima i grad Tetovo, koji je centar Donjeg Pologa i svoje opštine. Međutim, ceo Polog, koji predstavlja jednu izrazitu prirodnu i ekonomsku celinu, administrativno je podeljen na dva dela sa dva centra (Tetovo i Gostivar), što u izvesnom smislu nije korisno za prostorno planiranje. Sličan slučaj je i sa Pelagonijom, koja je podeljena na 4 opštine, u kojima bolji geografski položaj imaju grad i opština Bitolj i Prilep.

U drugom primeru geografskog položaja, gde grad ima veći značaj od teritorije opštine, ubraja se Ohrid. Njegova opština u odnosu na Makedoniju ima periferni značaj, iako će uskoro biti povezana jednom kružnom magistralom, ali zato grad Ohrid, zbog svog specifičnog položaja na jezeru i bogatstvom kulturno-istorijskih spomenika, tj. zbog turističke funkcije, znatno odskače od ostalih gradova u susednim opštinama.

Veoma je specifičan i treći primer: teritorija opštine, u odnosu na glavne komunikacije, ima bolji položaj nego njihovi gradski centri. Takav je slučaj sa opštinama Negotino, Kavadarci, Valandovo i Đevdelija, tj. sa Srednjim Povardarjem. Ovo su uglavnom manja gradska naselja koja, iako leže u zoni najrazvijenije komunikacije u Makedoniji, nemaju za sada neki širi značaj, pošto je baš u toj zoni gusto razmeštena nedovoljno razvijena sekundarna i tercijarna delatnost. Naprotiv, njihove opštine, iaku su administrativno razdvojene, imaju specifičnu agrarnu strukturu, koja ističe njihov ekonomski značaj pred susednim daleko većim opštinama kao što su Štip i T. Veles.

Raspoređena po opštinama, gradska naselja se saobraćajno sve bolje povezuju, s obzirom da se i mreža puteva kvalitetno mnogo poboljšala prema prošlosti. Što se tiče prostorne povezanosti, tu postoje razlike između gradova susednih opština i daljih, i isto tako i u samim opštinama na relaciji: grad—selo. Obe vrste povezanosti su veoma važan element za određivanje obima gravitacije, za raspodelu određenih funkcija, za razvitak urbanizacije i uopšte za prostorno planiranje sistema opština. U tom smislu iznećemo nekoliko interesantnih primera.

U gornjem i srednjem slivu Bregalnice leži pet gradskih naselja: Berovo, Pehčevo, Delčevo, Kočani i Štip. Ona su među sobom povezana putem koji vodi dolinom reke, a Štip i Kočani još i železničkom prugom i deonicom kvalitetnog asfaltnog puta. Mnogo razvijeniji saobraćajni čvor od njih je Štip, koji je, i po broju stanovnika, i po broju funkcija i delatnosti, najveći grad u istočnoj Makedoniji, dok ostala četiri grada uglavnom leže samo na jednoj saobraćajnici. Kako se po toj saobraćajnici ide od Štipa prema Berovu, i funkcionalni značaj tih gradova je sve manji. Kočani, kao centar područja za proizvodnju pirinča, jest u boljem položaju nego Berovo

kao krajnji periferni grad istočne Makedonije, no on je u odnosu na prošlost i susednih Delčeva i Pehčeva urbanalno i funkcionalno bolje unapređen. Delčevo, a naročito Pehčevo, ležeći na istoj saobraćajnici i između razvijenih Berova i Kočana, uzevši u obzir ovu prostornu komponentu, barem za sada zaostaju po funkcionalnoj strukturi i po stepenu urbanizacije, a naročito po obimu gravitacije. Zbog toga i njihov uticaj na prostoru opštine nije tako izražajan. Time se može objasniti i sadašnje stanje prostorne povezanosti gradova susednih opština, tj. dinamika prožimanja funkcija gradova i opština. Tako, na primer, Berovo sa područjem teritorije opštine, u dinamici prožimanja funkcija, ograničeno je na istoku državnom granicom prema Bugarskoj, na zapadu i jugu, prema Radovištu i Strumici, visokim planinama Pljačkovicom i Ograđenom, dok jedino na severu i severozapadu prostorna povezanost je nešto šira sa opštinama Delčevom i Vinicom, ali koje su ipak više orijentirane na kontaktiranje sa Kočanima i Štipom. Prema tome ovaj fakat mora se uzeti u obzir za realno planiranje perspektivnog razvoja grada i opštine Berova.

Funkcionalni odnosi gradova u sistemu podele komuna

Kao što smo videli, gradska naselja u Makedoniji razlikuju se među sobom i po broju stanovnika i po teritorijalnom razmeštaju u odnosu na saobraćajnu mrežu. Prema tome ona nisu ista i po funkcionalnom značaju, tj. po strukturi i vrednosti pojedinih delatnosti. Zbog toga se u urbanim naseljima javlja različita koncentracija proizvodnih snaga i nejednak stepen urbanizacije. Funkcije i svi elementi posledica imaju različitu reperkusiju na sistemu opština, na jače ili slabije međugradsko i međuopštinsko komuniciranje i prožimanje funkcija i uopšte na savremenu transformaciju većih regiona. Zbog toga što se, barem za sada, malo obraćala pažnja na raspodelu i kvalitet funkcija, a naročito na sekundarne i tercijarne delatnosti, došlo je do izrazitih poremećaja u ravnoteži razvoja nekih opština i gradskih naselja. Posledice toga procesa nisu za potcenjivanje, jer već danas jasno vidimo neprirodnu funkcionalnu diferencijaciju gradova, a u nekim opštinama aktivnu depopulaciju i deagrarizaciju. S obzirom na ove pojave potrebno je da se razvitak gradova prati i u prostornoj sferi uticaja, što će reći u prostornoj podeli opština, i iz toga odnosa treba da se izvuku takvi zaključci, koji će u perspektivi garantovati dugoročniju i kvalitetniju vrednost razvoja centralnih mesta i opština.

Prema kvalitetu i kvantitetu funkcija gradovi u Makedoniji se među sobom dosta diferenciraju, te su zato različno klasificirani. Mi se nećemo zadržavati na kriterijumima o podeli gradova po funkcijama, ali, uzimajući u obzir niz elemenata, npr. strukturu zanimanja aktivnog stanovništva, saobraćajnu povezanost, ostvareni dohodak, urbanističko oblikovanje, broj i kvalitet raznih privrednih i neprivrednih objekata, ekonomsku bazu okoline itd., gradovi se mogu podeliti u nekoliko grupa.

U prvu grupu se ubrajaju Skoplje, Bitolj, T. Veles, Kumanovo, Štip, Tetovo, Ohrid i Prilep. To su naselja u kojima su razvijene, negde više negde manje, delatnosti svih funkcija, te zbog toga ona imaju nešto širi funkcionalno-gravitacijski značaj. Ovi su gradovi, skoro svi, bili ranije sedišta sreza, a ako dodamo i njihov povoljni prostorni položaj i ulogu jakih centara u prošlosti, onda je jasno zašto su nadjačali ostala gradska naselja u Makedoniji. Ali i među ovim gradovima i njihovim opštinama

postoje funkcionalne razlike. Pre no što ih istaknemo, daćemo nekoliko opštih podataka.

U ovih osam naselja koncentrisan je veliki broj aktivne radne snage. Tako, na primer, u odnosu na Makedoniju, na ove gradove otpada 23,6 % ukupnog aktivnog stanovništva, a u odnosu na svih 27 gradskih naselja 76 %. Takve distribucije radne snage u prošlosti nije bilo, ali danas, zbog koncentracije funkcija, došlo je do priliva radne snage, ne samo iz područja opština već i iz drugih oblasti. U tom smislu najviše se ističe Skoplje, na koje dolazi 34 % ukupnog aktivnog stanovništva. U odnosu na opštinu, u 1961. godini aktivna radna snaga približno je iznosila oko 50 % ukupnog broja aktivnih lica, a to znači da na 8 gradskih naselja dolazi toliko aktivnih lica koliko i na 799 seoska naselja, koja leže u granicama opština pomenutih gradova.

Međutim, gradovi koji su svrstani po grupama, razlikuju se po svom funkcionalnom značaju, a to znači da se u tom smislu razlikuju i njihove opštine, što opet ima određenih reperkusija na kvalitetnu vrednost sistema opština u Makedoniji. To se najbolje može videti po učešću broja aktivnih lica po delatnostima. Tako, na primer, u sekundarnoj funkciji, ako uzmemo za analizu industrijsku delatnost i rudarstvo, bilo je zaposleno u 1961. godini ukupno 44.219 lica, a u 1968. godini 79.703 lica. Od ovog broja u 8 gradova iz prve grupe radilo je u ovoj delatnosti (1961. g.) 33.000 lica, ili 74,5 % ukupno zaposlenih u industriji i rudarstvu. Ovi podaci govore da je ta delatnost skoncentrisana na mali broj naselja, te je otuda u njima izgrađeno i najveći broj industrijskih objekata. Samo u Skoplju, Kumanovu i T. Velesu nalazi se skoro 1/4 svih industrijskih preduzeća u Makedoniji. Na ovakav raspored industrijske delatnosti uticali su i povoljni geografski faktori, ali u nekim slučajevima, danas se vide i negativne pojave ovakve koncentracije, i to pre svega u povećanim migracijama prema gradovima. Zbog ovake diferencijacije industrijske delatnosti došlo je i do niza drugih posledica, koje su manje ili više poznate, a koje i te kako utiču na međufunkcionalne odnose gradova i opština, na stepen urbanizacije i naročito na nacionalni dohodak. Tako, na primer, dok na Kumanovo od nacionalnog dohodka industrije dolazi (1967. g.) 113 miliona dinara, na Debar dolazi svega 2,8 miliona dinara. Ili, drugi primer, opština Kičevo je od opštine Štipa veća i po površini teritorije i po broju naselja i broju stanovnika, ali je nacionalni dohodak industrije Štipa veći za 42,63 miliona dinara.

Tercijarne i kvartarne funkcije isto su tako najrazvijenije u ovoj grupi gradova, tj. u delatnostima tih funkcija najviše je zaposleno aktivne radne snage. Ove delatnosti imaju i najširi značaj, kako za gradsku tako i za ruralnu populaciju, ali ipak i kod njih postoje znatne diferencijacije između gradova i opština. Ako od tercijarne funkcije analiziramo značaj i ulogu trgovačke i saobraćajne delatnosti, videćemo da je u ovoj grupi gradova opet najviše zaposleno aktivne radne snage. U trgovini, u odnosu na Makedoniju, angažovano je 61 %, a u saobraćaju 53 %. U ovim gradovima je i najveći broj ustanova, prodavnica i vozila. Ali ako uporedimo broj prodavnica prema ukupnom broju stanovništva između opštine Struge i T. Velesa, videćemo da u Struzi na 42.500 stanovnika dolazi 126 prodavnica, a u T. Velesu na 57.800 stanovnika dolazi 214 prodavnica na malo. Ako pak napravimo upoređenje u fondu vozila između Tetova, kroz koje vodi i železnička linija Skoplje—Kičevo, i Strumice, koja je delimično saobraćajna raskrsnica i bez železničke linije, videćemo da je u Tetovu i njegovoj

opštini ukupno, u 1968. godini, bilo 704 motorna vozila, a dok je u Strumici bilo svega 446 takvih vozila.

Što se tiče kvartarne funkcije i njenih delatnosti, one su skoro oduvek bile u prednosti u većim gradskim naseljima. U odnosu na manja gradska naselja naročite disproporcije postoje u kulturno-prosvetnoj i zdravstveno-socijalnoj delatnosti. U grupi 8 većih gradova u kulturno-prosvetnoj delatnosti, u 1961. godini, bilo je zaposleno 56 % ukupnog aktivnog stanovništva ove delatnosti u Makedoniji, a samo u Skoplju 35 %. Prema najnovijim podacima iz 1968. godine u opštinama i gradovima ove grupe, u odnosu na Makedoniju, bilo je 50,6 % raznih tipova škola, 66,8 % nastavnika i 40 % učenika. Slična je situacija i u zdravstvenoj-socijalnoj delatnosti, u kojoj je, za ovu grupu gradova, bilo zaposleno u 1961. godini 72,4 % ukupnog aktivnog stanovništva. Što se pak tiče zdravstvene zaštite stanovništva po pojedinim područjima, pa i celih opština, to pitanje nije ni danas u potpunosti rešeno. Dok je u nekim centralnim mestima broj i tip zdravstvenih ustanova i stručnih kadrova veći, u drugima je znatno manji. Tako, na primer, dok u Bitolju ima više od 20 zdravstvenih ustanova i preko 100 stručnih kadrova, dotle u Radovištu, Valandovu i drugima ima jedva 1 do 2 ustanove sa po nekoliko lekara. Oni treba da vrše svoju funkciju i za ruralno stanovništvo, no na žalost to je zbog raznih uzroka često puta neefikasno.

Poljoprivredna delatnost, kao deo primarne funkcije, u ovoj grupi gradskih naselja, proporcionalno nešto zaostaje u odnosu na druge funkcije. To je i normalna pojava za veća gradska naselja, koja, šireći se teritorijalno, utiču na smanjenje fonda prigradske agrarne zone. Zbog migracija na relaciji selo—grad relativno se povećao broj aktivnog poljoprivrednog stanovništva, ali ono nije u radnom odnosu. Na ovu grupu gradova, u odnosu na sva gradska naselja, dolazi 60 % ukupnog aktivnog stanovništva, a u odnosu na republiku 4 %. Ako izvršimo upoređenje po opštinama većih i manjih centralnih mesta, videće se promene u ukupnom broju poljoprivrednog stanovništva. Tako je, na primer, u opštini Štip od 1961. do 1969. godine opao ukupan broj poljoprivrednog stanovništva za 10 %. To se može videti i iz nacionalnog dohotka, koji je u opštini Štip, samo za dve godine, od 1965. do 1967. godine, opao za više od jedan procenat, a u Kavardarcima se popeo za 9,6 %. Isti je slučaj i sa Bitoljem, gde je poljoprivredno stanovništvo opalo za 9,8 %, dok se u Strumici popelo za 11,1 %.

Što se tiče stambeno komunalne delatnosti, tj. standarda stanovanja, u Makedoniji i danas postoje velike razlike između gradskih i ruralnih naselja, kao što u manjoj meri postoje i između većih i manjih gradova. Pitanje urbanističkog oblikovanja naselja po opštinama još nije na zadovoljavajućoj visini. Dok sva gradska naselja imaju urbanističke planove, dotle u 1695 sela, koliko ih je bilo u 1968. godini,³ jedva se oko 20 sela razvijaju po urbanističkim koncepcijama. U nekim opštinama čak ni jedno selo nije obuhvaćeno barem nekim osnovnim urbanističkim projektima. Stambeno-komunalna delatnost se znatno brže razvija u osam pomenutih većih gradskih naselja. Samo u 1967. godini u njima je izgrađeno 50 % više stanova nego u ostalih 19 gradova. Ali dok s jedne strane ova delatnost ima uticaja na širu i povoljniju urbanizaciju u neposrednoj, pa i posrednoj

³ M. Panov: Broj, upravno-teritorijalna razmestenost i raseleni sela vo SRM, Geografski razgledi, kn. 5, Skopje 1967.

okolini centralnih mesta, dotle ona nije rešila još niz problema u samim gradovima, a naročito problem savremenog stanovanja.

Po funkcionalnoj klasifikaciji i značaju, kao centralna mesta u sistemu komuna odvaja se osam gradskih naselja, koja čine drugu grupu. To su Strumica, Gostivar, Đevdelija, Struga, Kavadarci, Negotino, Kočani i Kičevo. Ovu, a i sledeću grupu nećemo detaljnije analizirati, kao što smo prethodnu, jer smo već ukazali na drugostepeni značaj ovih gradova. Međutim, ipak da napomenemo neke opšte podatke. Pre svega, gradska naselja su centri opština i u odnosu na prošlost znatno su funkcionalno napredovala, naročito u tercijarnim i kvartarnim delatnostima, čime su proširila svoj uticaj na okolinu, ali još ne u takvoj meri da bi gravitacija prešla sadašnje upravno-teritorijalne granice opština. U gradskim naseljima ove grupe znatno je zastupljena i primarna delatnost. Na primer Kavadarci, po broju aktivnog stanovništva u poljoprivredi, nadmašuju neka veća centralna naselja kao što su Štip i Ohrid, a opština Gostivar, zajedno sa gradom, u 1969. godini, imala je više poljoprivrednog stanovništva od opštine Bitolj, T. Veles, Štip i Ohrid. U svim gradskim naseljima dosta je i razvijeno i zanatstvo, koje vrši usluge i ruralnom stanovništvu. U opštini i gradu Strumici bilo je više zaposlenog osoblja u ovoj delatnosti negoli u opštinama T. Veles, Tetovo i Ohrid. Međutim, u odnosu na industrijsku delatnost, ova grupa gradova nije još dovoljno razvijena zbog ranije pogrešne strukturalne raspodele industrijskih objekata, ali stoji na sredini između prve in treće grupe gradova. Dok je u 1968. godini u industrijskoj i rudarskoj delatnosti u prvoj grupi bilo zaposleno 74,2 % aktivnih lica, na drugu je grupu dolazilo 13,8 %, a na treću grupu 12 %. Prema tome ova grupa gradova i njihove opštine imaju znatno manji nacionalni dohodak po glavi stanovnika od industrije, pa je zato i nešto pasivnija.

Treću grupu čine gradska naselja, koja su po broju najviše zastupljena, ali koja su po veličini najmanja, a po funkcionalnom značaju zaostaju iza dve gornje grupe. U 11 takvih gradova (Resen, Kruševo, Debar, Valandovo, Radoviš, Kriva Palanka, Kratovo, Sv. Nikole, Delčevo, Pehčevo i Berovo) u 1961. godini ukupno je živelo 43.530 stanovnika, ili nešto manje nego što ima celi Bitolj. U njihovim opštinama živelo je 150.000 stanovnika, zajedno sa gradskim stanovništvom 193.546 lica, odnosno toliko koliko su, na primer, imale stanovništva opštine Kumanovo i Tetovo iz prve grupe gradova. U ovim opštinama u 1969. godini broj stanovnika je ukupno opao za oko 10 %. Ove opštine je najviše zahvatio proces depopulacije i deagrarizacije. Gornji podaci dovoljno govore da gradska naselja ove grupe, ležeći u znatno pasivnijim opštinama, i kojima je osnovno agrarno-zanatsko obeležje, imaju ograničen gravitacijski značaj. Odsustvom sekundarnih delatnosti, ovi se gradovi, a naročito njihove opštine, nalaze u znatno nepovoljnim ekonomskim prilikama, te se ovde javljaju i najozbiljniji problemi, koji se jedino mogu rešiti ozbiljnim pristupom prostornom planiranju.

Iz dosadašnjeg izlaganja može se izvući nekoliko važnih zaključaka. Pre svega, vidi se aktuelnost postavljene problematike, koja proizilazi iz pojava, procesa i odnosa urbanih naselja i opština kao teritorijalne jedinice oblikovane u vidu gravitacionih sfera. Sazdani tokom vremena, ti odnosi su se izdiferencirali do te mere da je jedna grupa gradskih naselja populacijski i funkcionalno daleko nadjačala druge grupe, tako da nisu izostale ni reperkusije u razvoju sistema opština. U tom spletu nejednakog razvoja centralnih mesta, naročito u preraspodeli pojedinih funkcija i delat-

nosti, došlo je i do ekstremnih transformacija prostora. U onim opštinama, koje imaju manje gradske centre, nedovoljno se oseća uticaj urbanizacije i industrijalizacije, te je došlo i do znatnog procesa depopulacije i deagrarizacije. Na drugoj pak strani imamo preforsiranu koncentraciju sekundarnih, tercijarnih i kvartarnih funkcija, tako da je u većim gradskim naseljima došlo do ubrzanog porasta populacije. I u jednom i u drugom slučaju javlja se niz problema, naročito socijalno-ekonomskog karaktera. Smatramo da ovake disproporcije rezultiraju zbog nedovoljnog proučavanja i sagledavanja svih onih geografskih komponenata, koji su prirodno vezani za objektivni razvitak urbanih naselja i opština, ukoliko su one adekvatne kompleksu geografske sredine. Zbog toga za praksu, za prostorno planiranje, veoma je važan i koristan ovakav pristup proučavanja gradskih naselja i opština, pri čemu naša nauka može rasvetliti i objasniti niz procesa i problema aplikativne vrednosti.

Dr. Mitko Panov (Skopje)

**THE BASIC FUNCTIONAL RELATIONS AND THE TERRITORIAL
DISTRIBUTION OF THE TOWNS IN THE SYSTEM OF COMMUNES IN
THE S. R. MACEDONIA**

(Summary)

The territorial distribution and of the functional relations of urban settlements within the framework of the existing administrative divisions (communes) are a very burning current issue but — in the Social Republic of Macedonia — they have not yet been studied deep enough with regard to the underlying realities. In particular, the geographical aspects in the relationships mentioned above, have not yet been adequately analysed although they bear heavily upon the processes of urbanization as well as on the realistic structural redistribution of functions and activities and of their spheres of influence in the future.

Two basic questions are analysed in this paper; first, the nature of the territorial distribution of towns by communes and of their interrelationships and, second — more in detail — the functional relations of towns within the system of the administrative units.

In order to discuss the structural distribution of functions and of their qualitative and quantitative characteristics it is necessary, first, to stress the advantages of the geographical location of towns with regard to the administrative units (communes). At present there are 30 communes and 27 urban settlements in Macedonia; i.e. nearly every urban settlement is also serving as a central place. If general characteristics of the location of towns are left out of consideration it is interesting to note that, in some cases, different relations exist between the territorial extension of communes and the situation of towns.

There are, for example, communes and towns which have the same qualitative importance for a wider region; but there are, however, also towns which play a more important role the respective communes and also communes which have better spatial advantages than their urban centers.

In the first case, Skopje stands out owing to the interregional importance of the city and also because the commune of Skopje (which is strongly attracting in-migration and where the process of urbanization is much faster). The second case, where the city is more important than the respective administrative unit (commune) is well represented by Ohrid. A very specific case is also the third one, where the territories of the commune, in relation to communications, are in a better situation than their local urban centers. This is the case of the communes of Negotino, Kavadarci, Valandovo and Gevgelija, i.e. of the communes along the middle stretches of the Vardar river.

The urban settlements located in particular communes are better and better linked by communications owing to great improvements in the network of roads during the last few decades. There are, however, differences with regard to spatial links between the neighbouring communes as well as within the communes between villages and towns. Both sorts of links are a very important element for the determination of the size of the spheres of influence of towns, for the territorial distribution of the functions they have, for further urbanization and, in general, for the spatial planning of the system of communes.

The towns in Macedonia, both with regard to quality and quantity of their functions differ widely and can therefore, be classified in different ways. Because not much attention has been paid until now to the distribution and the quality of the functions (in particular to those in the secondary and tertiary sector) a marked imbalance in the recent development of some towns and communes did appear during the past years.

The urban settlements in Macedonia can be classified into several groups with regard to the *importance (character)* of their functions. The first group comprises the following towns: Skopje, Bitola, Titov Veles, Kumanovo, Štip, Tetovo, Ohrid and Prilep. These are the towns where — more or less — all functions are represented by a series of activities and they have consequently a greater significance in the sense of being functional foci of wider spheres of influence. A large proportion of the non-agricultural labour force of the country is concentrated in these eight towns. (Altogether 23.6 % of the total for Macedonia). Their share of the total urban labour force is, however, as high as 76 %.

The industrial activity is best developed in this group of towns. Thus, for example, as much as 74.5 % of all employed in manufacturing and mining in Macedonia (in 1961) were registered in the towns of this group. Also, most manufacturing plants are located in the eight towns of this group; Skopje, Kumanovo and Titov Veles themselves have nearly a quarter of all manufacturing enterprises in Macedonia. A number of consequences of different sort resulted from this uneven distribution, notably in the national income. The commune of Kumanovo, for instance, had — in 1967 — a national income of 1,13 million dinars, while that of Debar only 0,028 million dinars.

The tertiary and quaternary functions are also better developed in this group of towns. The activities in the sectors cater both for the local urban and for the rural population but even in this group there are considerable differences both between the towns and between the communes.

For example, as much as 61 % of all employment in commerce in Macedonia is concentrated in the above mentioned eight towns; the respective figure for employment in transportation is 53 %. A similar situation exists

with regard to activities in the quarternary sector proper. The latest figures for 1968 show, for instance, that 50.6 % of schools of all types, 66.8% of all teachers and 40 % of all pupils and students were to be found in towns viz. communes of the above mentioned group. The percentage for those employed in the health and social-care services in 1961, was even higher: 72.4 % of the total for the active population of Macedonia in these two activities.

The agricultural activities, as part of the primary function, are — if compared with other functions — relatively in the background. This, of course, is to be expected for larger towns since, by their own territorial expansion, they are eating away the agricultural land in urban fringe areas. In some communes of this group and in their central places the very numbers for the agricultural population are decreasing, as in the case of Štip. In some other places, however, in Kavadarci for example, the number has risen.

In the eight towns viz. communes under consideration the activities in construction and public utilities are developing much faster than in other towns. In the year 1967, for instance, some 50 % more dwellings were built in them than in all other 19 towns put together. In spite of the beneficial effect of these activities on urbanization of the respective towns and communes many other problems in the towns themselves still remained to be solved.

The functional classification and the assesement of the importance of towns in the system of communes has shown that another eight towns viz. communes can be singled out as a special group. The group includes Strumica, Gostivar, Gevgelija, Struga, Kavadarci, Negotino, Kočani and Kičevo. First of all, these towns are centers of the communes and their functional significance was greatly increased during recent decades, in particular with regard to tertiary and quarternary activities.

Owing to this development the towns have greatly widened their spheres of influence but not yet enough to spill over the boundaries of the respective communes. The primary activities are still quite important in the towns of this group. The town of Kavadarci, for instance, has more active population in agriculture than some other, larger central places like Ohrid and Štip. Or, the commune of Gostivar had — in 1969 — a larger agricultural population than the communes of Bitola, Titov Veles and Ohrid if considered separately. Handicrafts are also well developed in all towns of this group; the activities serve also the surrounding rural areas. This group of towns is, however, still not enough developed with regard to manufacturing industries, because of the earlier distribution and structure of industrialization. The group takes an intermediate place between the first one, dealt with above and the third group, referred to later in the text. In 1968, for instance, 74.2 % of active population in manufacturing and mining was in the first group, only 13.8 % in the second and 12.0 % in the third group. Accordingly this group of towns viz. communes has a considerably lower national income per capita derived from manufacturing and they are, therefore, less developed and more passive.

The third, the most numerous group of urban settlements is represented by smaller towns which are also less important with regard to their functions than the former two groups. The total population of the group of eleven towns (Resen, Kruševo, Debar, Valandovo, Radoviš, Kriva palanka, Kratovo, Sv. Nikole, Delčevo, Pehčevo and Berovo) was — in 1961

— only 43.530, which was less than the population of Bitola at that time. The joint population of these communes and of their central places has decreased in the period 1961—1969 by about 10%. These were the communes which were, in fact, most affected by the process of depopulation and deagrarization. The data mentioned above illustrate that the towns of the third group, located in less developed communes where agriculture and handicrafts are the basis of local economy, have a clearly limited role as foci of gravitational pull. Because secondary activities are largely missing in these towns, the respective communes are in a much less favourable economic condition and most severe problems arise in these areas which can be solved only by the serious and studious approach of the spatial regional planning.

Some important conclusions can be drawn, in general, from these investigations. First is the actuality of the problems emerging from the phenomenon of urban settlements, from the processes and relationships between towns and the communes, delimited in the sense of their spheres of influence. These relationships have been established during the past and have attained such a degree of differentiation that one group of urban settlements has greatly overtaken the rest of them; as a consequence of this evolution the repercussions in the system of the communes did not fail to materialize. The result of the uneven evolution of the central places and, in particular, of certain functions and activities, was also the extreme spatial transformation. The effects of urbanization and industrialization are not only insufficient in the communes with small urban settlements, but also the process of considerable depopulation and deagrarization has set in. In contrast to such areas, there is a overstimulated concentration of secondary, tertiary and quaternary activities viz. functions in the larger towns which led to an acceleration of their population growth. In both cases many problems, notably socioeconomic problems, have arisen. The author thinks that such disproportional growth is the result of an insufficient knowledge and consideration of those geographical components which are intrinsically linked to the objective development of urban settlements and communes insofar the latter are an adequate expression of the geographical environment. The approach in the scientific research on urban settlements and communes that takes into account such realities is, therefore, of great importance for practical action, in particular in the field of town and country planning. It is our discipline of geography that can throw much light on many processes and problems and yield valuable information for application.

Diskusija o referatu M. Panova

A. Bulić

U referatu S. Žuljića bio je ocijenjen razvoj urbanizacije poslije 1965. godine kao pozitivan proces, jer se u njemu pokazala ekonomska snaga pojedinih naselja. I ja ga tako ocjenjujem. Međutim M. Panov je, pri upoređenju Skoplja, Kumanova i Titovog Velesa i pri ocjenjivanju daljeg razvoja Debra i drugih manjih makedonskih centara, donekle drugačije ocijenio sadašnje prevladavanje ekonomskih zakona nad administrativnim.

J. Ćirić

Referati Žuljića i Panova jesu u određenoj suprotnosti. Panov je izneo probleme, ali nas je ostavio u nedoumici da li je opisani proces makedonskih gradova

u poslednje vreme zaista negativan. Nismo čuli kako treba taj proces zaustaviti ili ga izmeniti, da bi postao koristan za Makedoniju u celini. Eksplozivni razvoj ekonomskih centara nije specifičan za Makedoniju, nego je to svetska pojava. Ako diferencijaciju gradova smatramo ekonomskom nuždom, onda treba proučiti kakvim načinom treba da omogućimo gradovima, koji prema sadašnjim geografskim uslovima ili potencijalnim mogućnostima republike nemaju perspektiva, da se ekonomski ojačaju i da stvore vlastito gravitaciono područje (npr. Debar ili gradovi u istočnoj Makedoniji).

A. Bulić

U Makedoniji postoji veliki broj regionalnih centara na malom prostoru i vjerovatno je da nemaju svi ekonomskih mogućnosti za dalji razvoj.

V. Klemenčić

Grad Gostivar bio je u referatu naveden kao primer urbanog centra, koji koče opštinske granice. Ne razumem kako je to moguće u našem društvu?

U diskusiji je pokrenuto pitanje gradova i područja sa slabim uslovima ili bez potencijalnih mogućnosti o kojima ekonomisti i sociolozi govore da su besperspektivne. U Sloveniji se dve trećine teritorija populaciono prazni i ekonomski ne razvija. Da li zato postoje objektivni uslovi, ili je to rezultat pogrešnog planiranja? Znači li to da smo u doba stvaranja modernog industrijskog društva sva ta područja otpisali i unapred ih osudili? Taj odnos prema nerazvijenim područjima pojavljuje se čak i pri dodeljivanju sredstava za naučno istraživanje (npr. kod makroprojekta o prostornom uređenju Jugoslavije), a pri tom ne znamo koje sile ili objektivni uslovi utiču na stagnaciju tih područja. U našoj zaključnoj rezoluciji morali bismo upozoriti da regionalnim istraživanjem i regionalnim planiranjem možemo svesno promeniti stanje: zaustaviti negativne procese.

S. Ilešič

Pitanje nerazvijenih područja ima principijelan društveni i ekonomski značaj. Zuljić nam je dobro prikazao kako je do reforme prevladavala tendencija lociranja industrije na selu; to je bio jednostavan socijalni aspekt. Sada prevladuje utisak da treba slepo slediti ekonomske zakone. Niti prvi niti drugi ekstrem nije najbolji. (Slično je u geografiji gde se pojavljuju jednostavna gledišta socijalne i ekonomske geografije, a samo zbivanje je po karakteru socialno-ekonomsko). Razvitak nije moguće prepustiti anarhijskim stihijskim ekonomskim zakonima. Ako smo socijalističko društvo, onda moramo planirati i popravljati historijske razlike između razvijenih i nerazvijenih. Nije moguće nerazvijene krajeve jugoslovenskog juga ili periferna područja Slovenije otpisati. U suprotnom će se postojeće razlike samo povećati, a to se na žalost u današnje doba i zbiva.

S. Zuljić

U diskusiji se suviše značaja pridaje administrativnom političkom statusu kao osnovnici sistema centara. U modernom društvu ulazi to u sferu društvene nadgradnje. Jedino u jednoj primitivnoj zajednici može hijerarhijski red na administrativnoj osnovi imati veće značenje. U razvijenom društvu dolazi do podjele rada i danas obično pravimo razlike između interne i eksportne proizvodnje; prva služi lokalnom tržištu, druga se izvozi na nacionalno ili inozemno tržište. Paralelno sa diferencijacijom proizvodnje dolazi i do polarizacije gradova. Imam utisak da je do takve diferencijacije došlo u sadašnje doba u Makedoniji; dosadašnja raspodjela funkcija na administrativnom principu više ne odgovara. Panov je u referatu naveo 8 naselja koja bi mogla preuzeti centralne funkcije. Zato su pogrešne diskusije o tome da je neki grad osuđen (npr. Debar), a drugi protežiran. U jednoj nacionalno vođenoj zajednici imaju određena područja prednosti; to vodi stanovitoj neravnomjernosti, ali društvenom intervencijom možemo prejaku polarizaciju izbjeći. Opisani razvoj makedonskih gradova smatram logičkim i slažem se sa izlaganjima referenata. Intenzifikacijom privrede dolazi do diferencijacije gradova na ekonomskoj podlozi, a to znači da u regiji imamo više centara različitog nivoa i različitih funkcija. Makedonija se sada nalazi u toj fazi, koja je postignuta gospodarskim napretkom. Nikakvi sentimentali ne mogu npr. izmijeniti položaj Kruševa ili Valandova u komparaciji sa Titovim Velesom ili Devđelijom, koji leže na povardarskoj ekonomskoj osi. U ekonomici postoje fiksni i mobilni resurzi. Među mobilne ulazi i radna snaga, i normalno je da se mobilni resurzi prilagođuju racionalnom smještaju proizvodnih snaga i prometnim ugodnostima.

S. Ilešič

Iz ekonomskog i socijalnog vidika potreban je između obe koncepcije kompromis. Administrativno ujednačavanje sigurno vodi u slepu ulicu. A po drugoj strani treba planiranjem ekonomike, prostora i strukture društva ublažiti i izbeći ekonomske i socijalne razlike koje donose ekonomski procesi. Promenom jednog faktora može se celokupna situacija jednog grada izmeniti (npr. da se otvori granica kod Debra). Zato je dužnost geografa da upozoravaju na sve moguće puteve kojima se otvara jedna regija ili grad. Kopar se npr. razvio i ekonomski uspeo intervencijom društva; to nije bio ekonomski poduhvat. Graditi novu luku uz Trst i Rijeku je ekonomski besmisleno, ali iz sentimentalnih vidika je to bilo potrebno, i — uspelo je. Iz ekonomskih vidika bi bilo opravdano koncentrirati sve u Ljubljani, Mariboru ili u Makedoniji u Skoplju. Po drugoj strani bi to značilo pustošenje graničnih predela. Već samo postojanje slovenačke kulture je ne-ekonomsko, ali ona ipak postoji, konačno i zbog sentimenta. Makedonski primer je sličan. Treba računati sa nacionalnim, istorijskim i tradicionalnim problemima.

A. Bulić

Jedan od osnovnih zadataka regionalnog planiranja je da unese nešto više reda u prostor. Ali popravljavanje prošlosti ima granice. Danas je ekonomski faktor sve prisutniji ne samo u proizvodnoj sferi nego i u sferi usluga (npr. koliki broj bolnica u jednoj regiji). Po drugoj strani naša sagledavanja imaju ograničeni domet. Poslije 20 godina može se situacija bitno promijeniti. U tom pogledu je karakterističan primjer jadranske obale. Sada smo svi složni da otoci ne smiju izgubiti svoje stanovništvo, iako su bili toliko godina emigraciono područje. U demografskom pogledu i u pogledu hijerarhije jadranskih naselja dolazi na obalnom području do velikih promjena; neka mjesta gube, a druga koncentriraju stanovništvo i funkcije. Na žalost, i pored socijalističkog sentimenta, možemo situaciju popravljati samo do određene granice.

S. Žuljić

Naši gradovi nisu bili u stanju da prihvate radnu snagu koja je odlazila iz primarne proizvodnje. Tako se nalazi danas preko 700.000 ljudi u inozemstvu, umjesto da su ojačali naše centre prostornog razvitka — velike gradove. Novo ekonomsko vrednovanje prisililo je te ljude da napuste našu primarnu privredu niske razine.

V. Klemenčič

Zbog velikog viška agrarnog stanovništva iseljavanje neće prestati. Emigracija postaje jedan od naših osnovnih problema. Pitanje je kako te ljude naseliti u gradovima i njihovoj okolini. Isto tako nema jasnih koncepata o tome što je sa stanovništvom koje ostaje u nerazvijenim područjima. Osim u produktivne investicije, morali bismo deo dohotka ipak nameniti uređivanju socijalnih problema u područjima stagnacije, koji nastaju odlaskom radne snage.

S. Žuljić

Od planiranja ne smijemo previše očekivati. Prostorno planiranje je sagledavanje mogućnosti razvitka nekog područja na osnovu koga će zajednica dodijeliti novac. Ali društvo ima vrlo ograničene mogućnosti za intervenciju: krediti, preferanse, oslobođenje od poreza i slično. Vremena fizičkog planiranja su kod nas prošla. Danas nema više direktnih intervencija, npr. izgradnja tvornice u nerazvijenoj regiji, nego se pomaže izgradnjom infrastrukture, kako bismo na taj način omogućili svakom mjestu ravnopravni društveni razvoj (npr. komunalni standard). Društvo odustaje od pretjeranog interveniranja u razmještaju proizvodnih snaga, osim u slučaju ako cijela zajednica prihvati potrebu za takvim poduhvatom.

I. Vrišer

U diskusijama o nerazvijenim područjima zaboravljamo da ti pretežno agrarni regioni imaju malo stanovništva: 10—30—50.000 stanovnika; to je broj ljudi za jedan manji ili, u najboljem primjeru, srednje veliki grad. U urbanim regijama živi većina našeg stanovništva. Zato bi u takvim komparacijama morao biti broj stanovnika jedno od osnovnih mjerila naših budućih poduhvata.

M. Panov

Cilj mog referata nije bio istaći negativne i pozitivne osobine razvoja makedonskih gradova, nego upozoriti na jednu komponentu njihovog razvoja, tj. na uticaj opština na njihovu današnju ulogu. Međutim, diskusija je zahvatila vanredno široku problematiku. Bilo je istaknuto stanovništvo o potrebi za rekonstrukcijom. Za izvođenje rekonstrukcije treba poznavati sve komponente koje deluju u određenoj sredini a i potencijalne mogućnosti. Jedino na taj način može se doći do pravilne ocene graničnih mogućnosti daljeg razvoja nekog grada. U ilustraciju su Gostivar i Kratovo vrlo dobri primeri. Oba grada su svojevremeno došla u ekonomsku stagnaciju, zbog koje se stanovništvo iseljevalo u obližnje gradove. Nenadano otkriće cinkove rude i razvoj nekoliko manjih industrijskih preduzeća su u Kratovu ostvarili potpuno nove mogućnosti. Razvoj je sada ukočen pomanjkanjem radnika. Takvih disproporcija u razvoju gradova postoji mnogo, a naša zadaća bi bila u tome da ocenjujemo gde i kada dolazi naselje do jedne takve granice u svom razvoju, a gde su mu ipak potencijalne mogućnosti.