

Igor Vrišer

## Urbanizacija Jugoslavije

### 1. DEFINICIJA POJMA "URBANIZACIJA" IN PROBLEMI NJENEGA MERJENJA

Pojem urbanizacije se običajno uporablja v dvojnem smislu. V statičnem pomenu besede pomeni število ali odstotek mestnega prebivalstva, to je tistega prebivalstva, ki živi in dela v mestih. V dinamičnem pomenu besede pa se z urbanizacijo prikazuje večanje in naraščanje obstoječih mest in nastajanje novih. Razen tega razlikovanja poznamo tudi razlikovanje med intenzivno in ekstenzivno urbanizacijo. Pri prvi mestno prebivalstvo narašča, pozidano ozemlje pa se bistveno ne veča oziroma širi. Pri drugi pa je težišče mestnega razvoja na teritorialnem širjenju v okolico. Pogostoma se pojem urbanizacije uporablja tudi širše: z njim se označuje širjenje mestnega načina življenja, mestne zazidave, komunalne oskrbe in mestne prostorske ureditve v podeželska naselja ali sploh na podeželje.

Iz gornjih definicij je razvidno, da obstaja več različnih interpretacij tega pojma. To je mogoče pojasniti s tem, da je urbanizacija zapleten in iz različnih komponent sestavljen socialni in prostorski proces, ki ga ni mogoče prikazovati na poenostavljen način. Urbanizacijski proces temelji v svoji osnovi na delitvi dela, ki se je začela že v rani historični dobi človeštva z delitvijo na agrarno in neagrarno proizvodnjo in je dosegla v sodobnem mestu s skrajno specializacijo izredno visoko stopnjo. Delitev dela je prinašala večjo storilnost in proizvodnost in s tem možnost, da nastanejo velike aglomeracije prebivalstva, ki so skorajda neodvisne od zemljišča, na katerem bivajo. Iz tega ekonomskega aspekta je urbanizacija nedvomno napreden družbeni proces. To družbeno preobrazbo so spremljali nekateri vzporedni procesi. Eden od temeljnih je bila deagrarizacija, to je pojav opuščanja agrarne dejavnosti s strani kmečkega prebivalstva in postopno zaposlovanje v neagrarnih poklicih, pri čemer prizadeti prebivalci niso menjali svojega bivališča. V zelo tesni zvezi je urbanizacija s pojavom industrializacije, to je uvajanje

in širjenje industrijskega načina proizvodnje. V sedanjosti je industrializacija nedvomno postala v velikem številu dežel poglavitno gonilo urbanizacije. Oba procesa je zaradi medsebojne povezanosti težko razlikovati. V sociološkem pogledu pomeni urbanizacija drugačen, "mesten" način življenja, ki se bistveno razlikuje od podeželskega in zlasti kmečkega. Za sedanjost je značilno, da se ta način življenja čedalje bolj širi na podeželje in da s tem sociološke razlike med mestom in vasjo, ki so bile še do nedavna zelo izrazite, postopoma izginjajo. Končno prinaša urbanizacija tudi fiziognomsko in funkcijsko preobrazbo vsake pokrajine. Ob tem niso najpomembnejši različni zunanji učinki, kot npr. gostejša zazidava, večje zgradbe, komunalna opremljenost, gostejši promet itd. Bolj pomembna je čedalje večja splošna intenzivnost izkoriščanja razpoložljivega prostora in vključevanje novih, do nedavna še docela agrarnih površin. Zaradi stopnjevanja intenzitete socialnoekonomskega dogajanja v urbanizirani družbi postaja prostor izredno zapletena kompleksna stvarnost, katere uporabo je mogoče uravnati samo s premišljeno politiko in s sodelovanjem različnih strokovnjakov.

Zaradi izredne geografske, historične in kulturne heterogenosti Jugoslavije zadene vsak poskus ovrednotiti stopnjo urbanizacije in urbanizacijskih procesov v naši državi na velike težave. Naj navedemo najpomembnejše.

Poselitev in njen historiat se od ene do druge jugoslovanske pokrajine močno razlikujeta in s tem v zvezi tudi pojmovanje mesta. Ob jadranski obali je obstajala pri skoraj vseh pomembnejših mestih kontinuiteta z grško ali rimsko dobo. Dokončno se je ta kontinuiteta pravno utrdila v srednjem veku in se ta tradicija v glavnem nadaljuje v današnji čas. Zaradi tega se pojem mesta ujema s predstavami v sosednjih mediteranskih deželah. V notranjosti Balkana je turška invazija v 14. stoletju prekinila razvoj srbskih, makedonskih in bosanskih mest, ki so se razvijala pod močnimi bizantinskimi vplivi. V času naj-

večjega razcveta turške fevdalne družbe so tu nastala številna velika in cvetoča mesta, ki so se glede na hierarhični položaj razlikovala po stopnjah (palanka, varošica, varoš in grad). Propadanje turškega fevdalizma in osvobodilne vojne so povzročile v 18. in deloma 19. stoletju močno nazadovanje mestne civilizacije ali celo propad nekaterih mest. V historičnem pogledu je zanimiv primer avtohtonega srbskega urbanizma, ki se je pojavil v novoosvojeni srbski državi v zvezi z obnovo mest in novo kolonizacijo. Kljub temu je notranjost balkanskega dela Jugoslavije ostala do zadnje vojne slabo urbanizirana. Razmeroma pozna kolonizacija, izvedena v velikih strnjениh vaseh z več tisoč prebivalci, in pomanjkanje večje tradicije pri številnih mestih, je povzročalo vsakemu raziskovalcu urbanizacije svojstvene težave: kako ločiti vasi od mest, ko najobičajnejšega kriterija - število prebivalstva in historično pravo tu docela odpove. Najbolj izrazita je ta diskrepanca v Vojvodini in deloma Slavoniji, ki sta bili skorajda docela na novo poseljeni v 18. in 19. stoletju, potem, ko je avstroogrška monarhija dobila ti dve turški pokrajini. Nova agrarna naselja, ki so jih tu ustanavljali, so štela več tisoč ljudi in se fiziognomsko niso bistveno razlikovala od mest.

Povsem drugačna je tradicija in struktura mest na severozahodu, v osrednji in zahodni Hrvatski in v Sloveniji. Tu so se mesta začela razvijati kot samostojni pravni organizmi že v srednjem veku. Zaradi ekonomske krize, ki jih je spremljala vso dolgo dobo vojn zoper Turke, so ostala majhna in so štela komaj nekaj sto ali tisoč prebivalcev. Mnoga med njimi so bila načrtno zasnovana (npr. Novo mesto, Karlovac, Nova Gradiška). Njihov razvoj se je okrepil šele v 19. stoletju s kmečko obvezo, industrializacijo, obnovljeno trgovino in z izboljšanjem prometnih zvez. Glede na tradicijo so se mesta ponavadi pojmovala kot historično-pravni pojem, čeprav je industrializacija vnašala v ta pojmovanja veliko nejasnosti.

V novo nastali Jugoslaviji so problem opredelitve mest reševali z vladnimi edikti, pri čemer so se še dalje držali sicer preživete historično-pravne delitve na mesta in trge. L. 1912 so npr. taksoativno našteali 182 mest in 167 trgov. Statistična služba se je v veliki meri držala priporočila, da so mesta naselja z najmanj 2 000 prebivalci. V povojni Jugoslaviji pa je bilo opredeljevanje prepuščeno glede na njeno federativno ureditev posameznim republikam, ki so proglašala mesta po svojih kriterijih. Razumljivo je, da je to prineslo izredno heterogenost glede pojmo-

nja mesta in proglašanja novih mest. (L. 1946 so priznali mestni značaj 75 naselijem, l. 1950 234 in l. 1954 že 268 naselijem). Zaradi izrednih težav pri obravnavanju urbanizacije je prišlo do različnih poskusov, po katerih bi izdelali nov opredeljitveni kriterij, ki bi z enotno metodologijo izločil vsa tista naselja, ki imajo urbani značaj, ne oziraje se pri tem na administrativno priznanje mestnega statusa. Med temi poskusi je najbolj znan postopek Miloša Macure, ki ga je pozneje začela uporabljati zaradi sorazmerne preprostosti tudi statistična služba. Postopek temelji na kombiniranju dveh kriterijev: števila prebivalstva in deleža neagrarnega prebivalstva. Macura je tudi razlikoval med vasmi in mesti vmesno stopnjo "mešanih naselij", pri katerih je urbanizacija še šibka. Kriteriji so bili naslednji:

Velikost naselja (število prebivalstva)	Delež neagrarnega prebivalstva	
	v mestih	v mešanih naseljih
500 - 1000	-	nad 70 %
1001 - 2000	-	nad 60 %
2001 - 3000	nad 90 %	nad 60 %
3001 - 10000	nad 70 %	40-70 %
10001 - 15000	nad 40 %	30-40 %
nad 15001	nad 30 %	-

Iz tabele je razvidno, da mora imeti mesto najmanj 2000 prebivalcev. To bi tudi bilo v skladu s svoječasnim priporočilom mednarodne statistične konference iz l. 1887. Macurin kriterij je kompromis, ki zapostavlja številna mala mesteca na severozahodu in v goratih predelih Jugoslavije.

Drugi bistveni problem pri računanju urbanizacijske stopnje je določitev mestnega teritorija. Tudi v tem pogledu vlada velika raznolikost. Ponekod so bili pri definiranju mestnega teritorija ozki in številna urbanizirana predmestja ali obmestna naselja niso šteli k mestom kljub tesni navezanosti (npr. v Sloveniji ali v Primorju), drugod pa so inkorporirali tudi širšo okolico z agrarnimi naselji (npr. Makedonija). Posledica je, da dobimo v nekaterih pokrajinah previsoke urbanizacijske koeficiente, drugod prenizke. Izvor teh nejasnosti je v različnem pravnem interpretiranju mest, ki jim sedanja zakonodaja le v izjemnih primerih priznava poseben status. V večini primerov pa so mesta izenačena z drugimi naselji v občini; le-te so slejkoprej osnovne teritorialno politične enote. Nekatera večja mesta so celo razdeljena na več občin (npr. Beograd, Ljubljana, Skopje). Zaradi teh problemov se v Jugoslaviji pojavlja ideja o metropolitanskih območjih.

## 2. GLAVNI URBANIZACIJSKI FAKTORJI

Kljub določeni tradiciji ali celo dolgotrajni kontinuiteti številnih mest je bila Jugoslavija ob svojem nastanku l. 1918 med najmanj urbaniziranimi državami Evrope (okoli 13 %). Urbanizacija v svoji moderni obliki se je sicer že začela konec 19. stoletja, najprej na severozahodu in severu v nekdanjih avstroogrskih pokrajinah, nato v novoosvojeni Srbiji in nazadnje na jugu v Makedoniji in Črni gori. Upoštevati je namreč treba, da so bile južne pokrajine Jugoslavije šele l. 1913 osvobodene sterilnega turškega fevdalizma, Bosna in Hercegovina l. 1878, Srbija 1878 in 1913 in Črna gora l. 1913. Novo nastala država je bila gospodarsko docela nerazvita in pretežna večina prebivalstva se je preživljala s kmetijstvom. Industrije je bilo malo in še ta je bila drobna.

Urbanizacija se je razvijala postopoma in so jo pospeševali naslednji faktorji:

1. Deagrarizacija. S kmečko odvezo, ki se je v avstroogrskih pokrajinah izvedla l. 1848, v ostalih pa z osvoboditvijo izpod turške oblasti, so ogromne kmečke množice postale osebno svobodne. Glede na veliko agrarno prenaseljenost večine pokrajin, zlasti pa goratih predelov, je kmečka odveza sprožila močan odtok kmečkega prebivalstva, ki je deloma odhajalo v mesta, večidel pa je moralo v emigracijo v USA, Latinsko Ameriko in Zahodno Evropo. Zaradi nerazvitosti mest in industrije je deagrarizacija med obema svetovnjima vojnama manj prispevala k razvoju mest kot bi sicer lahko. Delež agrarnega prebivalstva se je le počasi zmanjševal; l. 1921 je znašal 87,1 %, l. 1931 76,7 % in l. 1948 68,4 %. Vendar je deagrarizacija ostala tudi po zadnji vojni glavni povzročitelj rasti mestnega prebivalstva. Predstavljala je njegovo bazo in nedvomno bo tudi v prihodnje glede na še vedno visok procent agrarnega prebivalstva (l. 1953 60,9 % in l. 1961 49,6 %).

2. Proces urbanizacije je krepil tudi močan prirodni prirastek na podeželju, ki je ob prelomu stoletja še dodatno povečeval agrarno prenaseljenost in težnjo po emigraciji. Visok prirodni prirastek je bil kot v večini dežel po svetu rezultat izboljšanja zdravstvenih in higienskih razmer. Zmanjševati se je začel šele okoli l. 1955, vendar hitreje v razvitejših pokrajinah kakor pa v gospodarsko nerazvitih. Tako je prirodni prirastek še sedaj v Bosni, Makedoniji in na Kosovem pomemben razlog za doseljevanje mladih ljudi v večja mesta imenovanih dežel.

3. Medtem ko je tvorila deagrarizacija osnovo urbanizaciji, je industrializacija bila najmočnejši akter pri njenem konkretnem formiranju. V predvojni Jugoslaviji se je skromna industrija osredotočala predvsem v velikih mestih, rudarskih območjih in ob savsko-moravski prometni osi. Njeni učinki so se najbolj občutili v nagli rasti nekaterih večjih mest, n.p.r. Beograda, Zagreba, Novega Sada, Niša, Skopja itd. Po končani II. svetovni vojni, ko je postala težnja po industrializaciji osnovno vodilo vse jugoslovanske politike, pa je postala industrializacija nejpomembnejši vzrok urbanizacije. Sprva se je razvoj industrije usmerjalo centralistično, pozneje, s postopno decentralizacijo in s prehodom na delavsko samoupravljanje, pa so dobile republike in občine večji vpliv na industrializacijsko politiko. V obeh primerih je industrializacija zajela številna doslej docela agrarna območja in izzvala rast ne le obstoječih, temveč tudi nastajanje novih mest (npr. Novi Travnik, Velenje). Veliko industrijskega razvoja se je osredotočilo v razvitih pokrajinah in okoli obstoječih večjih mest, kar je izzvalo naglo rast urbanega prebivalstva, silen pritisk doseljencev iz nerazvitih predelov, težko stanovanjsko krizo in pogosto nekontroliran teritorialni razvoj mest. Urbanizacijska stopnja je v teh območjih dosegla stopnjo 60 %.

4. Razen industrije so se uveljavljali še nekateri drugi urbanizacijski faktorji. Zanimivo je, da so infrastrukturni objekti v manjši meri izzvali urbanizacijo kakor pa industrija. Še najmočnejši učinek je imel promet, sprva železniški, sedaj čedalje bolj cestni. Določen učinek je imela tudi inercija, ki je podpirala razvoj že razvitih mest. Na jugu države, kjer je temeljil mestni razvoj zaradi izostanka industrializacije v mnogem na storištvah, je na potek urbanizacije vplival hierarhični položaj naselja v omrežju centralnih naselij. V najnovšem času je razvoj turizma, predvsem vzdolž jadranske obale, izzval novo obliko urbanizacije.

## 3. POGlavITNE OBLIKE URBANIZACIJE

Glede na že večkrat omenjeno heterogenost jugoslovanskih pokrajin ne preseneča, da ima urbanizacija več različnih oblik. Za večino države je poprečna urbanizacijska stopnja (l. 1961) 28,3 %. Najhitrejši razvoj kažejo velika mesta. V njihovi okolici se urbanizacija najhitreje in najintenzivneje uveljavlja. Srednje velika in mala mesta se veliko počasneje razvijajo in to je

eden od glavnih problemov jugoslovanske urbanizacije. Značilno je, da urbanizacija še razmeroma počasi prodira v agrarno okolico in da toliko hitreje rastejo mestna obrobja. Ne redko spominja ves proces na razmere v Latinski Ameriki, saj so oblasti zaradi številnih črnih gradenj pogosto v težki situaciji. Urbanizacija se potemtakem ni na široko razprostrla. Poseben problem so nekatera večja mesta, ki kažejo glede na nerazvito okolico poteze hiperurbanizacije. V manj razvitih območjih dobiva ta razvoj že kritične poteze. Stopnja urbanizacije je na teh območjih okoli 29-34 %, v manj razvitih predelih pa 19-21 %.

Poseben primer je urbanizacija v Vojvodini in deloma Slavoniji. Tu so sicer številna mesta, vendar je dober del njihovega prebivalstva zaposlen v kmetijstvu. Tudi večja mesta so še vedno prežeta z agrarno dejavnostjo. Stopnja urbanizacije znaša okoli 38 %, a jo je treba obravnavati

z določeno rezervo.

V Sloveniji, zahodni Hrvatski in Primorju je za urbanizacijo značilno razmeroma veliko število malih mest, ki so izredno vitalna in resen konkurent redkim večjim mestom. Urbanizacijski razvoj se zato osredotoča v redkih velikih mestih in številnih malih mestih, kar ima za posledico bolj enakomerno in na široko razprostrto "drobno" urbanizacijo s stopnjo okoli 30 %. Značilnost teh območij je kriptourbanizacija, to je pojav, da neagrarno prebivalstvo stanuje na podeželju in dela v mestih. Zaradi tega je npr. urbanizacijska stopnja Slovenije samo 28,9 %, kar je za to ekonomsko relativno razvitejše ozemlje razmeroma nizek koeficient.

Pregled urbanizacije po republikah in njen potek podaja naslednja tabela, strukturo urbanizacije pa tabela 2.

1. Stopnja urbanizacije v Jugoslaviji \*

	Število prebivalstva v 000	Število urbanege prebivalstva v 000	% urbanege prebivalstva	Indeks 1921 = 100
1921	12 545	1 642	13,1	100
1931	14 534	2 194	15,1	133
1948	15 842	2 743	17,3	156
1953	16 991	3 688	21,7	274
1961	18 549	5 252	28,3	320
- Bosna in Hercegovina	3 278	640	19,5	
- Črna gora	472	102	21,5	
- Hrvatska	4 160	1 282	30,8	
- Makedonija	1 406	490	34,9	
- Slovenija	1 592	461	28,9	
- Srbija	7 642	2 279	29,8	
1967	19 949	6 261	31,7	381

\*Za l. 1921, 1931 in 1948 naselja z nad 5000 prebivalci, za l. 1953 in 1961 na osnovi podatkov Zveznega zavoda za statistiko SFRJ (obde-

lanih na podlagi kriterija M. Macure). Navedbe za l. 1967 so ocena, izračunana na podlagi trenda.

2. Struktura jugoslovanskih urbanih naselij glede na število prebivalstva (l. 1961)

	Skupno	pod 5000	5001-10000	10001-20000	20001-50000	50001-100000	nad 100000
Število naselij	348	143	93	50	44	7	7
% naselij	100,0	42,5	26,7	14,3	12,5	2,0	2,0
Število prebivalstva v 000	5 252	482	604	707	1 281	528	1 657
% urbanege prebivalstva	100,0	9,2	11,5	13,5	24,4	9,8	31,6

Po M. Macuri tudi prevzemamo komparativni pregled razvoja števila mest in mestnega prebivalstva zadnjih štirideset let, izdelanega na

podlagi mestnega omrežja iz l. 1953, to je za 241 mest.

3. Razvoj urbanega prebivalstva med l. 1921-1961  
(na podlagi stanja l. 1953)

	Skupno	do 10000 prebivalcev	10000-50000 prebivalcev	nad 50000 prebivalcev
Število mest l. 1953	241	151	78	12
l. 1921 število prebivalcev	2 081	431	988	662
%	100,0	20,7	47,5	31,8
l. 1931 število prebivalcev	2 535	458	1 118	959
%	100,0	18,1	44,1	37,8
l. 1948 število prebivalcev	3 117	527	1 236	1 354
%	100,0	16,9	39,7	43,4
l. 1953 število prebivalcev	3 701	643	1 466	1 592
%	100,0	17,4	39,6	43,0
l. 1961 število prebivalcev	4 759	677	1 913	2 168
%	100,0	14,2	40,2	45,6

Kljub problematičnosti in statistični oporečnosti uporabljenega gradiva je iz zgornjih tabel razviden potek jugoslovanske urbanizacije. Osnovne značilnosti so naslednje:

- Stopnja urbanizacije je v poprečju nizka 28,3%, vendar oscilira od 19,5 % do 34,9 %.
- Počasna predvojna in nekoliko hitrejša povojna urbanizacija se kaže v indeksih: 1921-1948: 156 in 1948-1961: 192.
- Zelo velik odstotek mestnega prebivalstva živi v velikih mestih: z nad 50.000 prebivalci 41,4 %, v mestih z nad 100.000 prebivalci pa 31,6 %.

#### 4. POGLAVITNI URBANIZACIJSKI PROBLEMI

Osnovni problem jugoslovanske urbanizacije je nedvomno neurejen in spontan razvoj velikih mest in zaostajanje srednjevelikih in malih mest. Hitrejša urbanizacija zadnjih dvajset let je močno prizadela stari urbani sistem, ki je nastal še v fevdalni družbi, a se je tehnološkim in družbenim spremembam 19. in 20. stoletja do zadnje svetovne vojne še za silo prilagajal. Sedaj se čedalje bolj kaže potreba po novem sodobnejšem in integriranem urbanem sistemu, v katerem bi imela tudi srednja in mala mesta ustrezen položaj.

Hitre rasti mest ni spremljal ekvivalenten razvoj urbane infrastrukture in gradnje stanovanj. Zaradi tega so urbanizirana območja slabo in pomanjkljivo opremljena: obstaja kronična sta-

novanjska kriza, pomanjkljiva komunala otežkoča širjenje mest in institucije družbenega standarda so zapostavljene. Velik del starega stanovanjskega fonda je slabe kvalitete. Vse to povzroča potrebo po sanaciji in rekonstrukciji že pozidanih mestnih predelov.

Povojna urbanizacija je prinesla zaradi hitrega poteka vrsto socialnih problemov. Prizadela je predvsem eno generacijo, ki se je morala zelo hitro adaptirati novim razmeram. Prilagoditev pa je bila težka, ker je velik del novega mestnega prebivalstva še pred nekaj leti živel v docela kmečkem okolju. Zaradi stanovanjske stiske se mora veliko zaposlenih voziti na delo. To povzroča dodatne težave v adaptaciji prebivalstva, v lokalnem prometu, v mestnem funkcioniranju in v socialnih ozirih.

Postopno dviganje življenjskega standarda na urbaniziranih območjih prinaša nekatere nove probleme, ki so znani iz razvitih dežel. Predvsem je to motorizacija, želja po gradnji enodružinskih hišic, boljša oskrba z živili, ki je zaradi primitivne agrarne proizvodnje pogosto še neurejena itd.

#### 5. RAZVOJNI TRENDI SEDANJE URBANIZACIJE

a) Predvsem je pričakovati nadaljnjo hitro deagrarizacijo in urbanizacijo. Rezerve podeželskega prebivalstva so še ogromne (l. 1961 je bilo še 49,6 % kmečkega prebivalstva). Po grobih ocenah naj bi bilo l. 1986 v Jugoslaviji

24,031.000 prebivalcev in okoli 10 milijonov urbanega prebivalstva ali ca 42 %.

b) Kljub politični decentralizaciji in planskemu razvoju nerazvitih območij, se industrija in urbanizacija še dalje koncentrirata v velikih mestih in razvitejših območjih. Pričakovati je nadaljnjo rast velikih mest, med katerimi bi postala Beograd in Zagreb pravi milijonski mesti, mesta Skopje, Sarajevo, Ljubljana, Rijeka, Novi Sad in Split pa naj bi imela 300.000 - 500.000 prebivalcev.

c) Urbanizacija prinaša novo diferenciacijo v ur-

bani sistem. Od nje imajo veliko korist večja urbana naselja, medtem ko manjša izgublajo na pomenu. Pri tem imajo izboljšave v prometu veliko vlogo. Računati je tudi s tem, da bo pri nadaljnem razvoju mest imela "economie of scale" (ekonomija velikosti institucij) čedalje večji pomen, kar gre znova v škodo manjših mest.

d) Višja urbanizacijska stopnja pomeni tudi stopnjevanje potreb po novih površinah za urbano infrastrukturo, stanovanja in rekreacijo, obenem zahteva izboljšanje agrarne proizvodnje za ustrezno oskrbo mestnega prebivalstva.