

ДЕФИНИРАНЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

Светла Георгиева¹

Селските райони в ЕС се отличават с голямо разнообразие по отношение на техните природни, социално-икономически и институционални условия и особености. Изграждането на стратегии и прилагането на мерки за тяхното подпомагане налага необходимостта страните членки да дефинират и очертаят тези райони чрез използването на определени критерии. Целта на настоящата статия е да се направи анализ на подходите при дефиниране на селските райони както на международно, така и на национално ниво, да се разгледат основните международни класификации и типологии и използваната в тях методика. За постигането на тази цел е направен подробен преглед на международната литература по темата, както и на нормативната уредба в България, отнасяща се до селските райони.

Ключови думи: селски райони, дефиниции, критерии, типологии

DEFINITION OF RURAL AREAS

Svetla Georgieva

Abstract: The EU's rural areas are characterized by great diversity in terms of natural, socio-economic and institutional conditions and features. Preparation and implementation of rural development strategies and measures determine the need to define and delimitate these areas by using certain criteria. The aim of this paper is to analyze the approaches to defining rural areas at both international and national level, to explore the international classifications and methodology used for delineation of rural areas. For this purpose, a detailed overview of the international literature on the topic and the legislation in Bulgaria related to rural areas, has been made.

Keywords: rural areas, definitions, criteria, typologies

¹ Департамент География на НИГГТ – БАН; s.geo@abv.bg

ВЪВЕДЕНИЕ

Селските райони са във фокуса на внимание на широк кръг изследователи, специалисти от различни области, политици и международни организации. Според обновената регионална типология на градските и селските райони преобладаващо селските райони² обхващат близо половината от територията на Европейския съюз (ЕС–28) и в тях е концентрирано около 20 % от неговото население. Характерно за тези райони е изключителното разнообразие по отношение на икономическо и социално състояние, история, традиции, природни и културни особености. На това многообразие се дължат различията при дефиниране на селските райони в отделните страни. Определянето на териториалния им обхват е от първостепенно значение за идентифициране на специфичните проблеми в тези райони и търсенето на подходи за тяхното решаване чрез прилагането на стратегии и политики на ЕС за развитие на селските райони.

Настоящото изследване се фокусира върху особеностите при дефинирането на селските райони и разработените типологии, очертаващи различните типове територии – от преобладаващо селските, през междинните категории райони до тези с типичен градски характер. Целта е да се анализират основните аспекти при дефиниране на селските райони както на международно, така и на национално ниво, да се разгледат различните типологии, разработени и прилагани от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) и ЕС.

Методиката на изследването включва сравнителен анализ на различни дефиниции на селските райони и използваните на международно равнище териториални класификации и типологии. За целта е направен преглед на официални и работни документи, доклади и публикации на ЕС, ОИСР и ООН, научни публикации и разработки, както и съществуващата нормативна уредба в България, отнасяща се до селските райони.

ОСНОВНИ АСПЕКТИ ПРИ ДЕФИНИРАНЕТО НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

Сложността от прилагането на точна дефиниция за това какво е селски район е илюстрирана от примера със страните, членуващи в ОИСР. Понятието *селски район* се използва в един по-широк смисъл, като то описва определени части от отделна страна, които се отличават с относително малък брой или гъстотата на населението или с определени социално-икономически характеристики (OECD, 1994). Макар на практика официално определение да не съществува, дефиницията, разработена от ОИСР въз основа на критериите гъстотата на населението, неговото териториално разпределение и наличието на урбанизиран център, е сред най-използваните при сравнителни анализи на международно ниво.

² Категория, определена съгласно преработената типология на градските и селските райони, която класифицира регионите от ниво NUTS3 въз основа на дела на населението в селските грид клетки.

Успоредно с това страните от ОИСР използват свои собствени национални дефиниции. В някои от тях селските райони се определят като остатъчна категория (т.е. като такива които, не са „градски“ или „агломерирани“), а не спрямо характерните им особености. Дори когато те се разглеждат като остатъчно пространство, двете понятия за градски и за селски райони невинаги се допълват изцяло, особено в страни с висока гъстота на населението. Селското пространство включва в себе си сложна комбинация от елементи, като крайградски територии, села, малки градове, индустриални зони, природни паркове, планини, езера и т.н., които са смятани за „неградски“ (UN, 2011).

ОИСР (OECD, 1994) посочва, че за очертаване на селските райони в различните страни членки най-често под внимание се вземат три основни аспекта, на базата на които се формулира и съответната дефиниция, а именно:

- размерът на териториалните единици и съответното йерархично равнище в териториалната структура;
- критериите, използвани за характеризиране на териториалните единици на съответните нива;
- количествените прагове, прилагани за определяне на границата между селските и други райони.

РАЗМЕР НА ТЕРИТОРИАЛНИТЕ ЕДИНИЦИ И ЙЕРАРХИЧНИ РАВНИЩА

Големината на основните териториални единици, използвани в националните дефиниции за селските райони в страните от ОИСР, варира значително по отношение на население и територия. Така например френските общини (*communes*), които са най-малките административни единици в Европа, имат средно около 1500 жители и площ от 15 km², докато английските райони (*districts*) обхващат средно 118 хил. жители на територия от над 500 km². Дори и в рамките на една страна съществуват големи различия в териториалните единици от едно и също йерархично ниво. Окръзите (*counties*), които в Съединените щати се използват като основен „градивен елемент“ при анализ на селските райони, имат средно население от около 80 хил. жители и площ от почти 3000 km². От гледна точка на площта американските *counties* са много по-малки в източните, отколкото в западните части на страната (UN, 2011).

В практиката на страните членки на ОИСР при класификацията и анализа и на селските райони се разграничат две равнища на териториална йерархия (OECD, 1994):

– **Местно ниво**, на което териториалната структура е много подробна. Включва малки (не задължително най-малките) административни или статистически единици. Анализът на селските райони обикновено се основава на тези местни териториални единици, когато се отнася до очертаване на „хомогенни“ райони, които могат да бъдат класифицирани като селски или градски.

– **Регионално ниво**, на което териториалната структура е с по-ниска степен на детайлност. Териториалните „градивни елементи“ са административни единици от по-високо йерархично ниво, като области или провинции, или пространство, в което се „формира“ пазарът на труда. На това ниво акцентът при анализа се поставя върху функционалните отношения и по-широкия контекст, в който се „осъществява“ политиката за развитие на селските райони. Обикнове-

но тези по-големи региони не могат да бъдат класифицирани само като селски или градски, а като повече или по-малко селски в зависимост от степента на проявление на „селския“ характер на територията.

Разграничението между двете йерархични равнища – местно и регионално, е от основно значение при определяне на концептуалния подход. Без него би било трудно да се опише сложността на проблемите в селските територии в различните им национални и регионални контексти (ОЕСД, 1994). В страните от ОИСР местните и регионалните власти разглеждат въпросите и проблемите на селските райони и прилагат съответните мерки най-вече на местно (локално) ниво. За разлика от тях, националните и наднационалните административни органи най-често се ангажират с проблематиката на селските райони на регионално равнище (UN, 2011).

Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОЕСД, 1994) посочва също, че нито едно от териториалните нива не е по-подходящо от другото. Правилният избор на йерархично ниво зависи от целта на анализа или от проблемите, които трябва да бъдат решавани. Следователно много от страните прилагат и двете териториални равнища – местно и регионално.

Допълнителна трудност при очертаването на селските райони възниква от факта, че в много държави формираните административно-териториални единици не остават постоянни за по-дълъг период от време. Границите им се променят най-често вследствие на административни реформи. Обхватът на дадена териториална единица може да се промени и във връзка с тенденциите в динамиката на броя на населението, което допълнително затруднява анализа на селските райони за по-дълъг времеви период.

КРИТЕРИИ ЗА РАЗГРАНИЧАВАНЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

В практиката се прилага широк набор от критерии и показатели за разграничаване на селските райони. Той включва един или комбинация от няколко от следните показатели (ОЕСД, 1994):

- брой на населението (в абсолютна стойност или относителен дял);
- гъстота на населението;
- интензивност на ежедневните трудови пътувания;
- дял на земеделието (на заетите или като добавена стойност).

Изборът на критерии, използвани в различните дефиниции, зависи и от йерархичното равнище на териториалните единици, в които се прилагат. За определяне на селските райони на местно ниво повечето страни от ОИСР използват броя на населението. За по-големи административни или функционални региони (които в повечето случаи включват в своя обхват урбанизирани центрове) по-често се прилагат критерии като гъстота на населението, разстояние, икономическа специализация и др. (ОЕСД, 1994).

КОЛИЧЕСТВЕНИ ПРАГОВЕ НА КРИТЕРИИТЕ ПРИ ОПРЕДЕЛЯНЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ

Количествените прагове в контекста на дефинициите за селски райони са онези пределни числови стойности на критериите, които очертават границата между селските и другите категории райони. Дори когато се използват едни и

същи критерии, тези прагове се различават значително. Броят на населението в урбанизираните единици, използван в дефинициите на страните членки на ОИСР, варира между 1000 д. (в Австралия и Нова Зеландия) и 20 хил. д. (в Южна Корея), като 2000 души е най-често срещаният праг (UN, 2011).

Несъмнено, механичното използване на готови дефиниции не само води до различни резултати по отношение на обхвата на селските райони, но и може да очертае различна картина на техните проблеми и перспективи. Например, ако делът на населението в селските райони в Италия, Испания и Гърция се изчисли, прилагайки френската дефиниция за селски район, резултатите ще бъдат съответно 51 %, 30 % и 27 %. Нито една от дефинициите на тези страни и получените резултати, включително и френската, не трябва да се приема за безусловно „правилната“ (UN, 2011). Този пример ясно показва, че е изключително трудно да се формулира универсално приложима дефиниция и да се определят единни прагови стойности на използваните показатели за очертаване на селските райони.

ДЕФИНИРАНЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ В СТРАНИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС И ОИСР

Съществува голямо разнообразие от дефиниции за селските райони в отделните страни. В някои от тях дори се използва повече от едно определение, като изборът зависи от насоката на проблемите, които следва да бъдат решавани. Различията както в рамките на отделните страни, така и между тях, се отнасят не само до показателите и праговете им стойности, прилагани за разграничаване на селските от неселските райони, но също и до различните териториални единици, използвани като „градивен елемент“ за тези дефиниции.

Анализът показва, че съществуват два основни типа дефиниции, използвани в страните от ЕС и ОИСР. Първият тип (който е по-често използван) се основава на показатели, прилагани в административни единици, като общини или по-големи териториални единици (*kreise* в Германия или *counties* в Съединените щати). Вторият тип определения се основава на селищата, като разглежда застроените/урбанизираните територии независимо от административните граници.

В повечето дефиниции се използва комбинация от *два или повече показателя*, най-често брой и/или гъстота на населението, но също и интензивност на ежедневните трудови пътувания. Начинът, по който първите два от тях се прилагат за дефиниране на селските райони, се различава значително в отделните страни. В Дания и Чешката република, например, се взема предвид само броят на жителите в административната единица. В Германия дефиницията се базира на броя на населението в урбанизираните центрове и гъстотата на населението в района около тях. В Швейцария броят на населението, интензивността на ежедневните трудови пътувания, темповете на прираст на населението, застроената площ, броят на работните места и заетостта в първичния сектор се използват за очертаването на агломерациите и всички райони извън тях се определят като селски.

Дори когато се използват едни и същи показатели, за да се разграничат селските от не-селските райони, прилаганите *прагови стойности* могат да бъдат много различни. По отношение на броя на населението в общините например този праг варира от 200 души (Дания) до 2500 души (Естония). При някои дефиниции се взема предвид броят на населението в урбанизирания център в дадена административна единица (например в Германия прагът е 100 хил. жители в урбанизирания център в рамките на един регион, а в България една община е селска, ако нейният център е с по-малко от 30 хил. жители). Тези примери показват, че селските райони често се определят като „остатък“ на градските.

Третият елемент е *териториалната единица*, на чиято основа се формулира дефиницията. Повечето страни използват съществуващите административни единици при определяне на селските райони. Други обаче използват т.нар. статистически единици, които се базират на организацията при преброяванията на населението (напр. в Ирландия, Канада, Австралия). В Дания и Швеция дефинициите се основават на геокоординатни бази данни (или адреси) и имат предимството да бъдат независими от административните граници и да предоставят гъвкава основа при различни статистически обобщения. Този подход е възможен в държави, които разполагат със широк набор от регистри с данни и в които наблюдаваната статистическа единица е много по-малка по териториален обхват от приетите административни граници. В много страни организацията на статистическата отчетност на толкова ниско териториално ниво изисква големи ресурси и ето защо в някои случаи се използват извадкови проучвания, чиито резултати впоследствие се привързват към тези за селските райони (UNECE..., 2007).

В повечето страни от Европейския съюз общините (*municipalities/communes*) са основен „градивен елемент“ за очертаване на селските райони, а малка част от тях използват селищните граници или застроените територии. Броят и гъстотата на населението (в селищата или на общината като цяло) са най-често прилаганите разграничаващи показатели, въпреки че праговите стойности, както вече бе посочено, варират значително. Някои от държавите в ЕС в своите дефиниции включват също и секторната структура на заетостта (с акцент върху земеделието) или модела на ежедневните трудови пътувания (Corus et al., 2008). Важно е да се отбележи, че поради динамиката на процесите в селските райони формулираните дефиниции е възможно да бъдат актуализирани през различни периоди от време. В този смисъл данните от табл. 1 представят по-скоро обобщен преглед на използваните дефиниции, отколкото изчерпателен и окончателен списък от определения за селските райони в тези страни.

ДЕФИНИРАНЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ И РЕГИОНАЛНА ТИПОЛОГИЯ НА ОИСР

Типологизирането на регионите в страните членки на ОИСР отива по-далеч от дихотомията градски–селски (urban–rural) територии и използвайки градиенти, очертава различните типове региони. Тази типология, разработена в началото на 90-те години на XX в. (и разширявана и допълвана впоследствие),

Таблица 1. Дефиниране на селски райони в някои страни от Европейския съюз (Corpus et al., 2008)

Страна	Териториална единица	Критерии	Прагови стойности	Източник
Австрия	Общини (<i>Gemeinden</i>)	Бр. население в селището	> 2000 жители	ESPON (2003)
Белгия	Общини (<i>Communes</i>)	Ежедневни трудови пътувания и секторна структура на заетостта	20% заети в земеделието	ESPON (2003)
България	Общини (<i>Municipalities</i>)	Гъстота на населението, бр. население в селището	< 150 ж./km ² < 30 хил. жители в най-големия град	OECD (2005)
Кипър	Няма определена	Бр. население в селището	Всички ареали извън урбанизираните агломерации на Никозия и обл. градове	ESPON (2003)
Чешка република	Общини (<i>Municipalities</i>)	Бр. постоянни жители	< 2000 жители	OECD (2005)
Германия	„Региони“ („Regions“)	Гъстота на населението и бр. население в селището	>150 ж./km ² или >100 ж., ако регионът включва урбанизиран център от 100 хил. д.	OECD (2005)
Дания	Адреси	Бр. население в селището	< 200 жители	OECD (2005)
Испания	LAU2	Бр. население	< 2000 жители	Saez (2001); Viladomiu (2006)
Естония	Общини (<i>Municipalities</i>)	Бр. население	< 2500 жители	OECD (2005)
Финландия	Общини (LAU2) (<i>Municipalities</i>)	Различни	Няма определен	OECD (2005)
Франция	Общини (LAU2) (<i>Municipalities</i>)	Бр. работни места; Модел на ежедневни трудови пътувания	Селища с по-малко от 2000 жители	OECD (2005)
Гърция	Общини (LAU2) (<i>Municipalities and Communes</i>)	Бр. население	< 2000 жители	Национална статистическа служба на Гърция

Унгария	Селище (LAU1) (<i>Settlement</i>)	Бр. население; Гъстота на населението	< 10 хил. жители; < 120 ж./km ²	OECD (2005)
Ирландия	District Electoral Division (DED)	Бр. население	Извън клъстерите >1500 ж.	OECD (2005)
Италия	Няма определени (<i>Communes</i>); (<i>Local Systems of Work</i>)	Гъстота на населението	< 100 ж./km ²	OECD (2005)
Литва	Населено място с пощенски код (<i>Postcode areas</i>)	Бр. население; Характеристики на градовете	Малки градове (<3000 ж.); Села, т.е. други жилищни райони, нямащи характерните особености на градове	OECD (2005)
Люксембург	Общини (<i>Communes</i>)	Бр. население	< 2000 ж. в адм. център на общината	ESPON (2003)
Латвия	Общини и селски зони (<i>Parishes and rural areas</i>)	Територия извън градските зони	Не е от значение	OECD (2005)
Малта	Няма определени	Бр. население в селището	Зони извън градове >1500 ж. и извън районните центрове	ESPON (2003)
Нидерландия	Подразделения в рамките на общините (<i>buurten</i>)	Гъстота на адресите	< 500 адреса/km ²	ESPON (2003)
Полша	(част от) общини (<i>part of municipalities</i>)	Гъстота на населението	< 150 ж./km ²	MARD (2006)
Португалия	Общини (<i>Communes</i>)	Гъстота на населението	< 100 ж./km ²	Ferrao and Lopes (2003)
Румъния	Села/Общини (<i>Village/Municipalities</i>)	Бр. население в селището, заетост в земеделието	Не е определен	OECD (2005) ESPON (2003)
Швеция	Географски координати/адреси	Бр. население в селището	< 1000 жители < 200 жители	1.OECD (2005) 2.ESPON (2003)
Словакия	Общини (<i>Municipalities</i>)	Бр. население, гъстота на населението	< 5000 постоянни жители < 100 ж./km ²	OECD (2005)
UK – Ангия и Уелс	Селища (<i>Settlements</i>)	Бр. население в селището	Извън урбанизирани ареали > 10 000 ж.	RERC (2004)
UK – Шотландия	Селища (<i>Settlements</i>)	Бр. население в селището	< 3000 ж. (достъпни и отдалечени селски райони)	Office of the Chief Statistician (2004)

се основава на критерия за гъстота на населението и се прилага на две териториални йерархични нива: местно и регионално ниво. Методиката включва три основни етапа.

Първият етап се състои в определянето на местни териториални единици като селски, ако гъстотата им е <150 д./ km^2 . Включва малки по обхват териториални административни или статистически единици.

Във втория етап следва обединяване на определените вече териториални единици в региони, които представляват по-големи административни единици или функционални области и се класифицират съответно като:

- *преобладаващо селски региони*, ако повече от 50 % от населението на региона живее в селските местни териториални единици;
- *междинни региони*, ако между 15 % и 50 % от населението на региона живее в селските местни териториални единици;
- *преобладаващо градски региони*, ако дялът на населението, живеещо в селските местни териториални единици, е по-нисък от 15 %.

Третият етап отчита големината на урбанизираните центрове, които се намират в регионите и коригира класификацията въз основа на следните правила:

Регион, класифициран като *преобладаващо селски*, става *междинен*, ако в него има урбанизиран център с повече от 200 хил. жители, които съставляват най-малко 25 % от населението на региона.

Регион, класифициран като *междинен*, става *преобладаващо градски*, ако в него е включен урбанизиран център с повече от 500 хил. жители, които съставляват най-малко 25 % от населението на региона (OECD, 2011).

Като „урбанизиран център“ за Европа се определя местна (локална) единица от равнище LAU2 (*Local Administrative Units – Level 2*) с гъстота над 150 ж./ km^2 и общо население над 200 хил. жители (ЕС, 2007).

Както става ясно, урбанизираните центрове се идентифицират от критериите гъстота и брой на населението, а не спрямо функционални критерии, какъвто е например пътуването до работното място, т.е. ежедневните трудови пътувания. През 2009 г. ОИСР допълни първоначалната дефиниция с критерий за достъпност, отчитащ времето, необходимо за достигане до голям селищен център (съгласно предложената методика от Генерална дирекция „Регионална политика“ на Европейската комисия). Времевият праг е определен съответно на 45 минути за Европа и 60 минути за Северна Америка. Този допълнителен критерий не променя типовете региони в типологията на ОИСР, а единствено след това класифицира междинните и преобладаващо селските региони в отдалечени и такива в близост до населен център. Един регион се приема за близък до град, ако повече от 50 % от неговите жители могат да достигнат (с автомобил) в рамките на 45 минути до центъра на град с поне 50 хил. жители (Dijkstra and Poelman, 2008). Като резултат получената типология включва следните пет категории региони (Dijkstra and Ruiz, 2010):

- преобладаващо градски региони (*predominantly urban regions*);
- междинни региони, близо до град (*intermediate regions, close to a city*);
- междинни, отдалечени региони (*intermediate, remote regions*);
- преобладаващо селски региони, близо до град (*predominantly rural regions, close to a city*);

– преобладаващо селски, отдалечени региони (*predominantly rural, remote regions*).

Разширената регионална типология е приложена в регионите на страните членки на ОИСР в Европа и Северна Америка (OECD, 2011).

ДЕФИНИРАНЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ И ТЕРИТОРИАЛНИ ТИПОЛОГИИ НА ЕС

Трудността при определянето на единни критерии за очертаване на селските райони в Европейския съюз е породена от редица причини, сред които са големите различия в равнището на социалното и икономическото развитие на регионите дори и вътре в рамките на една страна.

Методиката, прилагана при дефиниране на селските райони в ЕС, претърпява значително развитие през последните десетилетия.

В свои доклади и документи Европейската комисия (ЕК) последователно използва регионалната типология на ОИСР макар да признава, че резултатите невинаги отразяват обективно селския характер на районите, особено в страни с висока гъстота на населението. За различни цели като параметър за определяне на селските райони се използва праг за гъстота на населението до 100 д./km² (ЕС, 1997). В изследвания на работната сила и на доходите и условията на живот ЕК прилага своя официална пространствена концепция, наречена „степен на урбанизация“. Класификацията е въведена през 1991 г. и използвана от Евростат за определяне на вида и характера на дадена населена територия на локално равнище (LAU2). В зависимост от броя, гъстотата на населението и непосредственото съседство на административните единици тя разграничава три типа зони (ареали): гъсто населени, междинни и слабо населени. Последната категория включва група от местни административни единици, всяка от които е с гъстота на населението под 100 д./km² и общ брой на населението – под 50 хил. жители. По този начин слабо населените територии се идентифицират като селски в страните от ЕС. Тъй като този метод се основава на административни единици LAU2, които значително се различават по площ, това нарушава обективността на резултатите и съответно намалява сравнимостта между страните с големи и тези със значително по-малки териториални единици.

Подобни са и причините, поради които прилагането на типологията на ОИСР на регионално равнище (NUTS3) в ЕС невинаги дава обективна картина за селските райони и затруднява сравнителните анализи между отделните страни. Тези неточности на данните се дължат, от една страна, на големите различия в площта на териториалните единици както на местно (LAU1/LAU2), така и на регионално (NUTS3) ниво, и от друга – на практиката в някои страни да отделят (малък) урбанизиран център от околния регион.

През 2010 г. ЕК публикува нова дефиниция за градските и селските райони, базираща се на GRID на населението. Тази дефиниция въведе концепцията за селските GRID клетки, като те се прилагат за определяне на селските райони на локално и регионално равнище (Dijkstra and Poelman, 2014).

Със съвместното участие на четири различни генерални дирекции на ЕК е разработена нова регионална типология за градските и селските райони, която

да отстрани проблема с неточността на данните, като прилага съществуващия подход на ОИСР. Решението е използването на геокоординатна мрежа (грид) с данни за населението, в която всяка клетка е с размер от 1 km². В страни като Дания, Швеция, Финландия, Австрия, Нидерландия, Словения и Хърватия (а също и Швейцария и Норвегия) е налице пространствена база данни, която е привързана с реалните резултати от преброяването на населението. За останалите държави членки класификацията се базира на дезагрегиран грид на населението, вземайки предвид данни за населението от териториално ниво LAU2 и данните за земното покритие (CORINE Land Cover).

Методиката на новата типология на градските и селските райони включва три последователни етапа (Dijkstra and Poelman, 2011):

- определяне на населението в селските райони;
- класифициране на регионите от равнище NUTS3;
- коригиране на класификацията в зависимост от наличието на по-големи градове.

В първия етап като селски райони се определят всички райони извън урбанизираните клъстери. Урбанизирани клъстери са съседни клетки от грида, всяка една с размер от 1 km², с гъстота най-малко 300 д./km² и минимум 5000 жители.

На втория етап регионите от NUTS3 се класифицират въз основа на дела на населението в селските райони като:

- *преобладаващо селски (predominantly rural)*, ако делът на населението, живеещо в селските райони е по-висок от 50 %;
- *междинни (intermediate)*, ако делът на населението, което живее в селските райони е между 20 % и 50 %;
- *преобладаващо градски (predominantly urban)*, ако този дял е под 20 %.

Тази нова типология прилага същия праг (50 % население в селските райони), за да определи преобладаващо селските региони, но използва дела на населението в клетките на грида, определени като селски, а не в селските LAU2. Директният подход от грид клетки към регионалното ниво позволява по-точната сравнимост между локалните териториални единици с различен размер (LAU2).

За да се гарантира, че делът на населението в преобладаващо градските региони не се различава твърде много от първоначалната типология на ОИСР, прилагана за регионите от NUTS3, прагът, разграничаващ преобладаващо градския от междинния тип региони, е коригиран от 15 % на 20 %.

И на последния етап, също както и при методологията на ОИСР, типологията на градските и селските райони разглежда наличието на по-големи градове от гледна точка на функционалните връзки. Ако в *преобладаващо селски* регион има урбанизиран център с повече от 200 хил. жители, които представляват най-малко 25 % от населението на региона, той преминава в *междинен* тип, а *междинен* регион преминава в *преобладаващо градски* тип, когато включва урбанизиран център с над 500 хил. души, които съставляват най-малко 25 % от населението му.

Предимството на този метод е, че създава едно по-балансирано разпределение на населението между отделните типове региони в сравнение с методиката на ОИСР. В държави като Германия, Холандия и Белгия, чиито дял на

населението, в селските райони е много нисък (според дефиницията на ОИСП) се наблюдава неговото нарастване. Аналогично в страни с много висок дял на население в селските райони и много големи местни териториални единици се отбелязва намаляване на населението в селските райони. Такъв е примерът със Швеция, Финландия и Дания (Eurostat, 2010).

Новата методика, използвана в регионалната типология, дава възможност да се преразгледа и приложи същият метод при определяне на селските LAU2 в класификацията според степента на урбанизация. Според тази класификация местните административни единици се групират въз основа на комбинация от териториално съседство и минимални прагове на населението, приложени към грид клетките от 1 km². Тези клетки от мрежата имат еднаква форма и големина, което неутрализира дисторцията (деформацията) на данните, получена в резултат от използването на териториални единици с различна площ.

Класификацията според степента на урбанизация е разработена в два последователни етапа. Първият етап включва групиране на грид клетките от 1 km² в един от следните три групи клъстери съобразно броя на населението и неговата гъстота:

- *гъсто населени клъстери (high-density clusters)* – включва съседни клетки от грида с гъстота най-малко 1500 д./km² и минимум 50 хил. жители;
- *урбанизирани клъстери (urban clusters)* – съвкупност от съседни клетки от грида с гъстота най-малко 300 д./km² и минимум 5000 жители;
- *селски грид клетки (rural grid cells)* – включва съседни грид клетки извън гъсто населените и извън урбанизираните клъстери.

На следващия етап всички местни единици на ниво LAU2 се класифицират според степента на урбанизация в следните три категории:

- *гъсто населени зони/ареали (densely populated areas)* – градове/ големи урбанизирани зони – най-малко 50 % от населението живее в гъсто населени клъстери;
- *междинни зони/ареали (intermediate density areas)* – малки градове и предградия/ малки урбанизирани зони – по-малко от 50 % от населението живее в селски грид клетки, но повече от 50 % – в гъсто населени клъстери;
- *слабо населени зони/ареали (thinly populated areas)* – селски зони – повече от 50% от населението живее в селски грид клетки.

В допълнение на това най-малко 75 % от населението на всеки гъсто населен клъстер трябва да е част от гъсто населени местни териториални единици (LAU2). Това гарантира, че всички гъсто населени клъстери включват най-малко една гъсто населена LAU2 дори когато този клъстер представлява по-малко от 50 % от населението на тази териториална единица (Dijkstra and Poelman, 2014).

Териториалните единици от равнище LAU2 се състоят от общини или еквивалентни единици, определени във всяка от 28-те страни членки на ЕС.

Чрез използването на грид мрежа се гарантира, че слабо населените зони, определени според степента на урбанизация, и местните териториални единици, определени като селски в регионалната типология на градските и селските райони, са дефинирани чрез прилагането на един и същ методологичен подход. Това на практика означава, че с хармонизирането на двете пространствени концепции селските райони, очертани на регионално ниво, и слабо населените зони на локално равнище вече са идентични (Dijkstra and Poelman, 2014).

Обновената версия на класификацията по степен на урбанизация се прилага в статистиката от началото на 2011 г. при изследванията на пазара на труда и условията на живот. Регионалната типология на градските и селските райони и класификацията според степента на урбанизация са сред най-често използваните териториални типологии в документи, доклади и публикации на Европейския съюз. С Регламент 2017/2391 от 12 декември 2017 г. те са включени официално в правната рамка на ЕС с цел създаване на методологична прозрачност за тяхното прилагане на равнище ЕС и в държавите членки.

ДЕФИНИРАНЕ НА СЕЛСКИТЕ РАЙОНИ В БЪЛГАРИЯ

България, за разлика от повечето страни от ЕС, няма дълъг опит в планирането и реализирането на специална политика, насочена като цяло към развитието на селските райони. Основните въпроси и проблеми, свързани с тези райони, са разглеждани като част от общото териториално планиране и развитие на страната (Попов, 2007). Понятието *селски район* придобива по-конкретно съдържание с навлизането му в официалните документи на страната, след като селските райони стават обект на държавна политика. Формулирането на официална дефиниция се налага във връзка с преговорите на страната ни за членство в ЕС.

Важно е да се посочи, че прилагането на дефиницията и типологията на ОИСР при очертаването на селските райони в България определя нереалистично техния обхват. Използвайки тази методология, към преобладаващо селските и междинните райони попадат 98,8 % от територията на страната и 84,3 % от населението, а единственото изключение е столицата София. Ето защо за целите на политиката за развитие на селските райони страната ни прилага свое определение, което се използва по предприєдинителната програма САПАРД (Специална програма за присъединяване в областта на земеделието и развитието на селските райони). За изпълнението на тази програма Националният план за развитие на земеделието и селските райони (2000–2006) приема работна дефиниция, в която селските райони в България са дефинирани като „общини, чийто най-голям град е с население под 30 000 души и гъстота на населението е под 150 жители на кв. км“. Това определение е леко променено в Програмите за развитие на селските райони (2007–2013 г. и 2014–2020 г.), които определят като селски райони „общините (LAU1), в които няма населено място над 30 000 души“.

Макар че България няма официално приета типология на селските райони, за целите на политиката за регионално развитие през 90-те години на ХХ в. някои селски райони са определени като изостанали. В съответствие със Закона за регионалното развитие от 1999 г. с Постановление № 105 от 2.06.1999 г. на Министерски съвет (МС) е приета Наредба за критериите за определяне на районите за целенасочено въздействие и териториалния им обхват (обн. ДВ, бр. 53 от 11 юни 1999 г., отм. ДВ, бр. 64 от 23 юли 2004 г.). Като един от видовете райони със специфични проблеми и приоритети са определени изостаналите селски райони в България. В документа се посочва, че изостаналите селски райони обхващат общини или групи от общини с преобладаващ селски начин на живот, специализирани в земеделието и горското стопанство, с ниска степен на

икономическо развитие, слабо развита техническа инфраструктура и квалификация на работната сила, с остри социални проблеми, като висока безработица, ниски доходи на глава от населението и обезлюдяване. Критериите в наредбата, очертаващи тези райони, са подобни на онези, използвани за определяне на „необлагодетелстваните райони“ в чл. 19 от Регламент №1257/1999 на Съвета на ЕС. Общините, включени в изостаналите селски райони, се определят въз основа на следните критерии:

1. Отсъствие на среден, голям или много голям град в района – най-големият град в района е с население под 30 000 души;

2. Приходите от дейност на територията на общината на човек от населението за две от последните три последователни години да възлизат на не повече от 30 % от средното равнище за страната за съответната година;

3. Средното равнище на безработица за две от последните три последователни години трябва да е над 50 % от средното равнище за страната през съответната година;

4. Гъстота на населението да е под 75% от средната за страната, изразена в „брой жители на кв. км“;

5. Относителният дял на земеделските или горските площи трябва да надвишава с 20 % относителната средна за страната стойност;

6. Относителният дял на заетите в селското и горското стопанство в общия брой на заетите да е над 20 % от средния за страната за предходната година.

Общините в изостаналите селски райони трябва да отговарят на първите три критерия и поне на един от останалите.

По-късно в Наредба №14 от 01.04.2003 г. на Министерство на земеделието и горите и на Министерство на регионалното развитие и благоустройството като селски райони се определят общини, на чиято територия няма град с население над 30 000 души и гъстотата на населението е под 150 д./km².

Общината е основна административно-териториална единица или „градивен елемент“, на чиято база се формулира това определение. От общо 265 общини в страната понастоящем 232 са определени като селски.

С нова Наредба, приета с ПМС № 166 от 14.07.2004 г. се определят показателите за обособяване на райони за целенасочено въздействие (обн. в ДВ, бр. 64 от 23 юли 2004 г.). Показателите за определяне на всеки вид район са количествени измерители на критериите. Стойностите им за всяка община се сравняват с определените прагови стойности, предвидени в наредбата, с оглед включване във или изключване на общината от конкретен вид район за целенасочено въздействие. Под изостанал селски район се разбира „територия, в която по-голямата част от трудоспособното население е заето в селското и горското стопанство, характеризира се с ниска степен на развитие на транспортната, техническата и социалната инфраструктура, ниска квалификация на населението в трудоспособна възраст, ограничени възможности за трудова заетост, високо равнище на безработицата, ниски доходи на населението и обезлюдяване“. Териториалният обхват на района се определя по следните конкретни показатели:

– дял на заетите лица в земеделските стопанства над 20 % спрямо средната стойност за страната съгласно данните от преброяването за 2003 г.;

- нетни приходи на един жител под 50 % спрямо средната стойност за страната за последните 3 години;
- средно равнище на безработица над 25 % спрямо средното равнище за страната за последните 3 години;
- дял на лицата с по-ниско от средно образование над 20 % спрямо средната стойност за страната;
- коефициент на възрастова зависимост над 25 % от средната стойност за страната за последните 3 години;
- гъстота на населението под 70 души на 1 km²;
- повече от 70 % от населението не попада в зона на автомагистрала и/или път от I клас (20 km от автомагистрала или 10 km от път от I клас);
- повече от 10 % от населението ползва питейна вода с отклонение в качеството, прието като стандарт за страната за последните 3 години;
- повече от 10 % от населението ползва вода с режим във водоснабдяването за последните 3 години.

С Постановление на МС № 30 от 15.02.2008 г. в друга наредба се определят критериите за необлагодетелстваните райони и териториалния им обхват (обн., ДВ, бр. 20 от 26.02.2008 г., изм. и доп., ДВ, бр. 53 от 12.07.2011 г.). В документа като необлагодетелствани са посочени планинските райони и районите с ограничения, различни от планинските. Към втората група се отнасят землищата на населени места, които са със слабо продуктивни земеделски земи. В приложението към тази наредба поименно са изброени населените места, които попадат в тази категория.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От направения преглед на използваните дефиниции за очертаване на териториалния обхват на селските райони на национално и международно ниво става ясно, че съществуват много и различни определения за селски райони в зависимост от особеностите на територията, за която се отнасят и целите, за които те се формулират. В този смисъл тези дефиниции могат да бъдат наречени цели или формулирани и прилагани за конкретни функции. В редица случаи дори в рамките на една страна се използва повече от едно определение. През различни периоди от време националните дефиниции са обект на дискусии и се коригират, за да отразят промените в социално-икономическите условия или административно-териториалната структура в отделните страни.

Критерият за гъстота на населението традиционно се използва при очертаване на селските райони в Европейския съюз, но с разработването на новата методика от 2010 г. се прилага към аналитични единици с еднакъв размер – 1 km² GRID клетки. Този методологичен подход дава по-широки възможности за детайлно изследване на цялата територия на една страна, не само на нейните селски територии. Анализът на селските райони разчита на способността да се опишат различията и взаимовръзките между селските райони и другите части от територията на дадена страна.

Разгледаните териториални типологии – на локално и на регионално равнище, се прилагат в рамките на ЕС при сравнителни анализи между страните и

като статистическа база при изготвянето на политики и определянето на допустимост за подкрепа по линия на европейските фондове.

Дефиницията за селски район, използвана у нас, е формулирана твърде общо и сама по себе си не е достатъчно условие за успешното реализиране на мерки, насочени към проблемите в тези територии. Изследването на селските райони с помощта на комплекс от критерии и показатели (демографски, социални, икономически, инфраструктурни и др.) и групирането им в типове със сходни характеристики ще осигури прилагането на диференциран подход при планирането и реализирането на мерки и стимули за развитие на тези райони. Прилагането на различни стратегии за различните типове селски райони съобразно техните специфични проблеми и потребности е важно условие за постигането на ефективност при реализацията на целите и приоритетите на провежданата политика за развитие на селските райони.

ЛИТЕРАТУРА

- Попов, Р.** 2007. Развитие на селските райони след присъединяването на България към ЕС. – *Икономика и управление на селското стопанство*, бр. 3, с. 89–95./ **Popov, P.** 2007. The rural development after the accession of Bulgaria to the EU. *Ikonomika i upravlenie na selskoto stopanstvo*, № 3, pp. 89–95.
- xxx** Наредба за критериите за определяне на районите за целенасочено въздействие и териториалния им обхват. ПМС № 105 от 02.06.1999 г., ДВ, бр. 53/11.06.1999 г., отм. ДВ, бр. 64/23.07.2004 г./ Ordinance on the criteria for determining the special impact areas and their territorial scope. Decree of the Council of Ministers No. 105 of 02.06.1999, SG No. 53/11.06.1999, rev. SG No. 64 / 23.07.2004.
- xxx** Наредба № 14/01.04.2003 г. за Определяне на населените места в селски и планински райони, издадена от Министерството на земеделието и горите и Министерството на регионалното развитие и благоустройството. ДВ, бр. 35/16.04.2003 г./ Ordinance No. 14 /01.04.2003 for the Designation of Settlements in Rural and Mountain Areas, issued by the Ministry of Agriculture and Forests and the Ministry of Regional Development and Public Works. SG No. 35/16.04.2003.
- xxx** Наредба за определяне на показателите за обособяване на видовете райони за целенасочено въздействие. ПМС № 166 от 14.07.2004 г., ДВ, бр. 64/23.07.2004 г./ Ordinance to determine the indicators for differentiation of types of target regions. Council of Ministers Decree No. 166 of 14.07.2004, SG No. 64/23.07.2004.
- xxx** Наредба за определяне на критериите за необлагодетелстваните райони и териториалния им обхват. ПМС № 30 от 15.02.2008 г., ДВ, бр. 20/26.02.2008 г., изм. ДВ, бр. 53/12.07.2011 г./ Ordinance defining criteria for disadvantaged areas and their territorial scope. Decree of the Council of Ministers No. 30 of 15.02.2008, SG No. 20/26.02.2008, amend. SG No. 53/ 12.07.2011.
- xxx** Национален план за развитие на земеделието и селските райони (2000–2006)./ National Agricultural and Rural Development Plan (2000–2006).
- xxx** Програма за развитие на селските райони (2007–2013)./ Rural Development Programme (2007–2013).
- xxx** Програма за развитие на селските райони (2014–2020)./ Rural Development Programme (2014–2020).
- Copus, A., D. Psaltopoulos, D. Skuras, I. Terluin, P. Weingarten.** 2008. Approaches to Rural Typology in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, pp. 47–54.

- Dijkstra, L., H. Poelman.** 2008. Remote Rural Regions: How proximity to a city influences the performance of rural regions. *Regional Focus* № 01, Brussels: DG REGIO.
- Dijkstra, L., H. Poelman.** 2011. Regional typologies: a compilation. *Regional Focus* № 01, Brussels: DG REGIO.
- Dijkstra, L., H. Poelman.** 2014. A harmonised definition of cities and rural areas: the new degree of urbanisation, *Regional Working Paper* WP 01, European Commission.
- Dijkstra, L., V. Ruiz.** 2010. Refinement of the OECD regional typology: Economic performance of remote rural regions.– Paper presented at the European Regional Studies Association Conference. May 24–26, 2010, Pécs, Hungary.
- xxx** Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations, Official Journal of the European Communities, Volume 42, 26 June 1999.
- xxx** European Commission, 1997. Rural Developments. CAP 2000. Directorate General for Agriculture. Brussels: Working Document.
- xxx** European Commission, 2007. Rural Development in the European Union: Statistical and Economic Information. Report 2007. Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels: European Commission.
- xxx** Eurostat, 2010. Eurostat Regional Yearbook 2010. A revised urban-rural typology. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- xxx** OECD, 1994. Creating rural indicators for shaping territorial policy. Paris: OECD Publications.
- xxx** OECD, 2011. OECD Regional Typology. Directorate for Public Governance and Territorial Development.
- xxx** Regulation (EU) 2017/2391 of the European Parliament and of the Council, Official Journal of the European Union, Volume 60, 29 December 2017.
- xxx** UNECE, FAO, OECD, World Bank, Eurostat, 2007. Rural households' livelihood and well-being. Statistics on Rural Development and Agriculture household income. New York and Geneva: United Nations.
- xxx** UN, 2011. The Wye Group Handbook. Statistics on rural development and agricultural household income. Second edition, FAO, Rome, Italy.