

Кратко или претходно саопштење, рад примљен: новембар 2015, рад прихваћен: новембар 2015.

Александра Гајић \*

## АПСТРАКТ

Утврђивање граница између руралних и урбаних подручја један је од предуслова за добијање финансијске подршке преко одговарајућих фондова. Међународне организације примењују различите методолошке приступе за дефинисање ових подручја, као основе за креирање различитих развојних политика. У раду је дат преглед савремених методолошких приступа који се примењују за дефинисање руралних и урбаних подручја. Циљ рада је да укаже на могуће приступе формирања методологије издвајања руралних и урбаних подручја у Србији.

Кључне речи: класификација, методологија, дефиниција, рурална и урбана подручја

## ABSTRACT

Delimitation of rural and urban areas is one of the preconditions for receiving financial support through appropriate funds. International organizations apply different methodological approaches for defining these areas as a basis for different development policies. The paper gives an overview of contemporary methodological approaches which are applied for defining rural and urban areas. The aim of the paper is to indicate the potential approaches for creating the methodology for delimitation of rural and urban areas in Serbia.

Keywords: classification, methodology, definition, rural and urban areas

## УВОД

У оквиру новијих теоријских и методолошких расправа на међународном нивоу, све је више истраживања и радова у којима се наглашава потреба за ефикаснијим и прецизнијим методама дефинисања руралних и урбаних подручја комбиновањем различитих критеријума и индикатора. Међународне организације, попут Европске

уније (ЕУ) и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД), подстичу развој урбаних и руралних подручја, финансијском подршком преко одговарајућих фондова. Предуслов за добијање финансијске подршке је разграничење руралних и урбаних подручја.

Република Србија нема званичну дефиницију руралних подручја. За дефинисање руралних подручја најчешће се користи постојећа статистичка класификација насеља. Ова класификација је заснована на правном критеријуму одређивања градских насеља, док се насеља ван ове категорије класификују као остала насеља и самим тим поистовећују са руралним насељима. Оваква класификација насеља отежава истраживање и анализу индикатора за развој руралних подручја, као и сагледавање међузависности урбаних и руралних подручја која се уочава у периурбаним зонама.

У раду је дат приказ неколико различитих теоријских и методолошких приступа за дефинисање руралних и урбаних подручја. Циљ рада је да се кроз анализу и критички осврт на приказане методологије за дефинисање руралних и урбаних подручја укаже на приступе концепирању ове методологије прилагођене условима у Србији. Посебна пажња усмерена је на савремене тенденције у издвајању руралних и урбаних подручја у Европској унији као и на могућност коришћења јавно доступних података у формирању методологије за дефинисање ових подручја.

## ОСНОВНИ ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТИ

Категоризација простора на урбана и рурална подручја, као и покушаји да се дају адекватне дефиниције, имају дугу традицију у истраживањима простора и територија (Zscheischler et al., 2013).

Ефекти индустријализације, урбанизације и деаграризације, на територију и њено становништво, манифестују се физиономском и структурном трансформацијом простора у погледу дистрибуције становништва, активности и капитала. Као последица ових процеса, развијају се нове просторне форме, попут метрополских региона или

\* мср Александра Гајић, студент докторских студија, стипендиста Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије на научном пројекту који се реализује у Институту за архитектуру и урбанизам Србије, gajicaleksandra@gmail.com

периурбаних подручја. Дихотомна подела на рурална и урбана подручја није довољна да на адекватан начин објасни промене које се одвијају у простору. Потрага за одговарајућом дефиницијом руралности/урбаности постала је актуелна крајем 20. века (Halfacree, 1993), посебно од када се питања издвајања градова и села разматрају у нормативним документима и политикама који се баве одрживим просторним и социјалним развојем, заштитом животне средине, развојем пољопривреде итд. (Küle, 2008).

Генерално, разликују се три врсте дефиниција руралних и урбаних подручја. Оне могу бити: 1) административне, карактеристичне за државно уређење, при чему се рурална подручја најчешће одређују након дефиниције урбаних; 2) концептуалне, при чему се разликују: 2.1) просторне или структурне, засноване на карактеристикама становништва, насеља, начину коришћења земљишта, положају насеља, њиховој доступности итд.; 2.2) функционалне, засноване на демографским, социјалним, културним, економским и еколошким карактеристикама; 3) дефиниције везане за развојне политике и њихове главне циљеве (Corpus, 2003; Hurbánek, 2008).

Европске земље користе различите критеријуме за дефинисање руралних и урбаних подручја. У зависности од проблема и циљева истраживања, разликују се и дефиниције ових подручја. Једина међународно прихваћена дефиниција за издвајање руралних и урбаних подручја заснована је на методологији коју примењује Организација за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD).

Класификација руралних подручја у оквиру OECD-а разликује два нивоа: локални и регионални. На локалном нивоу, OECD дефинише рурална подручја према густини насељености. Руралним насељима се сматрају насеља са густином насељености испод 150 становника по km<sup>2</sup>. Регионални ниво односи се на веће функционалне и административне просторне целине (NUTS-3), те се, у зависности од тога колики део популације региона живи у руралним заједницама, разликују: претежно рурални региони (predominantly rural regions), у којима преко 50% популације живи у руралним заједницама; прелазни региони (intermediate regions), региони у којима 15 до 50% популације живи у руралним заједницама; претежно урбани региони (predominantly urban regions), региони у којима мање од 15% популације живи у руралним заједницама (OECD, 1994) (Сл. 1).

Првобитна методологија OECD-а касније је допуњена трећим критеријумом, који се базира на величини урбаних центара у оквиру NUTS-3 (Nomenclature of territorial units for statistics - NUTS ) региона:

- Претежно рурални регион (издвојен на основу прва два показатеља) постаје „прелазни“ уколико садржи урбани центар са преко 200.000 становника и чини најмање 25% популације региона;

- Прелазни регион (издвојен на основу прва два показатеља) постаје „претежно урбани“ уколико садржи урбани центар са преко 500.000 становника, који представљају најмање 25% популације региона (OECD, 2011).

За концептуализацију руралности/урбаности користе се различити теоријски приступи. У концепирању методологија за издвајање руралних и урбаних подручја посебно су важне идеје рурално-урбане дихотомије и рурално-урбаног континуума (Cloke, 2006; Lukić, 2010).<sup>1</sup>

Значајније методологије за издвајање руралних и урбаних подручја везују се за крај осамдесетих година прошлог века, када су Клоук (Cloke, 1977) и Клоук и Едвардс (Cloke and Edwards, 1986), на основу различитих статистичких показатеља из 1971. и 1981. год., конструисали „индекс руралности“ за административне округе у Енглеској и Велсу. Одабир индикатора, поред демографских (густина насељености, промена броја становника, миграције и старост становништва), укључивао је и карактеристике домаћинства (процент домаћинства која се снабдевају топлим водом), запосленост (процент радно способног становништва запосленог у пољопривреди), дневне миграције и удаљеност од урбаних центара. На основу ових показатеља, аутори су дефинисали пет типова руралних округа: 1) екстремно руралне (Extreme rural); 2) средње руралне (Intermediate rural); 3) средње не-руралне (Intermediate non rural); 4) екстремно не-руралне (Extreme non rural); 5) урбане округе (Urban districts).

Иако је „индекс руралности“ представљао значајан помак у односу на класичне дихотомне поделе засноване на једном или два критеријума, оваква класификација иницирала је бројна општа критичка питања која се односе на одабир територијалних јединица и вредновање индикатора, њихов распоред и релевантност, као и питање постављања граничних прагова између типова руралних округа (Woods, 2005).

Хогарт (Keith Hoggart) доводи у питање могућности прецизне статистичке делимитације руралног и урбаног простора, при чему наглашава континуитет насеља и оспорава јасан статистички приступ у класификацији руралних подручја (Hoggart, 1988). У наставку истраживања, исти аутор наглашава и нејасноће у коришћењу појма „рурално“, који представља „широку категорију било да се ради о опису или теоријској евалуацији оваквих подручја, јер руралне разлике унутар подручја могу бити огромне, а сличност између руралног и урбаног може бити оштра“ (Hoggart, 1990:245).

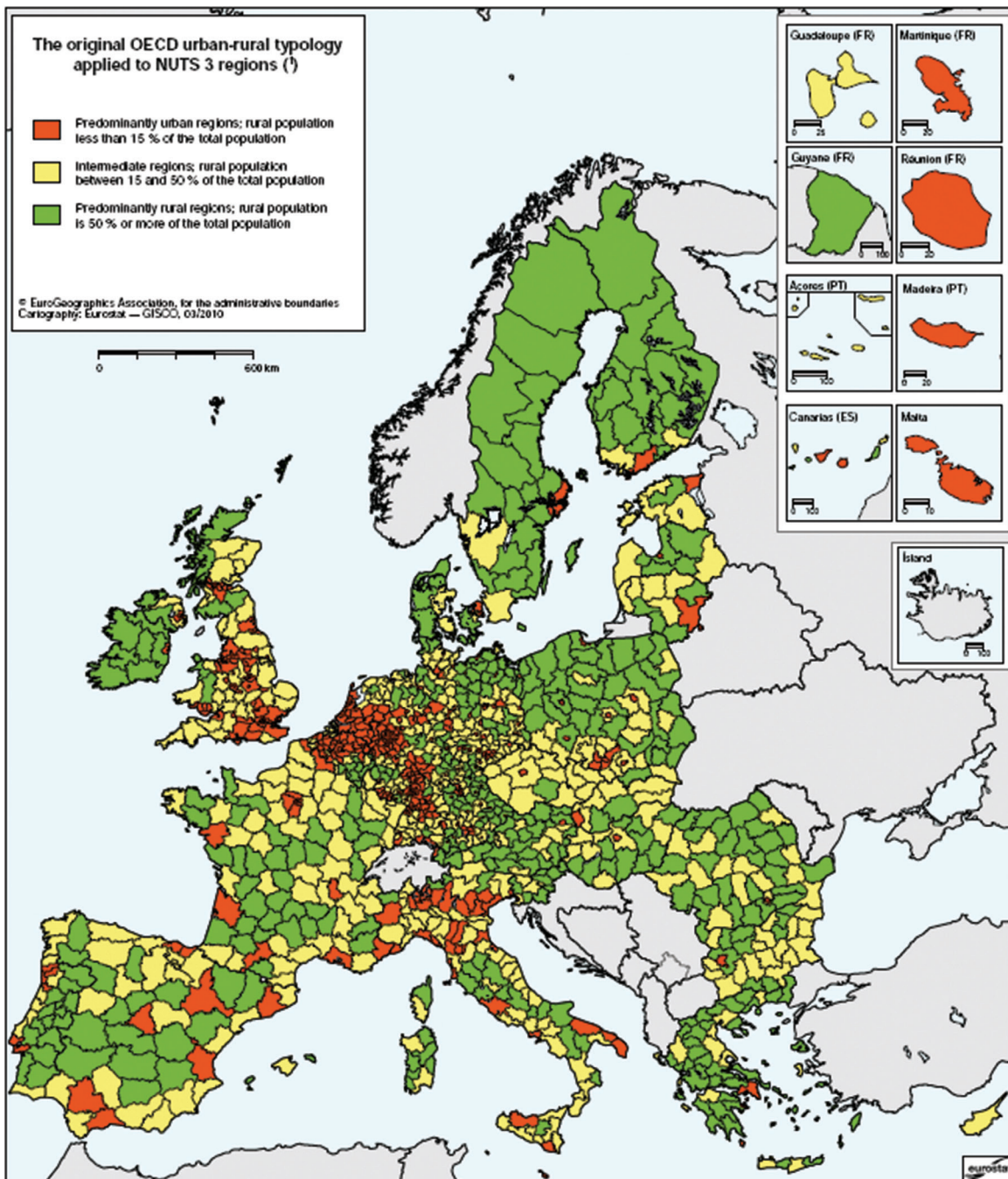
<sup>1</sup> Модел рурално-урбане дихотомије настао је из социјалних теорија које се заснивају на моделу идеалних типова, при чему се истичу унутрашње разлике између руралних и урбаних заједница. У даљој фази, оштре границе између урбаног и руралног одбачене су у корист модела рурално-урбаног континуума (Lukić, 2010). Овај модел настао је на основу искустава из САД-а и осталих развијених земаља, која су указивала на то да уместо супротности постоји поступни прелаз између урбаног и руралног садржаја у простору (Vresk, 2002; Lukić, 2010).

Наглашавајући разлике између метрополских и градова средње величине, Пецини (Mario Pezzini) истиче три кључна фактора за раздвајање руралних подручја. На првом месту издваја пољопривреду, као основну активност која представља извор прихода и утиче на формирање простора. Поред запослености у пољопривреди, Пецини истиче и значај запослености у јавном сектору. Други кључни фактор диференцијације простора је емиграција млађег становништва из руралних региона, која се јавља услед недостатка прилика за запошљавање у тим подручјима. Трећи фактор диференцијације представља слаба доступност објектима јавних служби. Пецини дефиницију заснива на урбано-руралној дихотомiji, без јасно издвојених категорија и критеријума за издвајање

руралних подручја (Pezzi, 2001). Сарацено (Elena Saraceno) истиче да, захваљујући променама у социоекономском окружењу руралних подручја, није могуће посматрати простор као дуалистичку категорију, стога двома основним категоријама (урбано и рурално) прикључује и категорије полуруралних и полуурбаних подручја (Saraceno, 1994).

#### САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ У ИЗДВАЈАЊУ РУРАЛНИХ И УРБАНИХ ПОДРУЧЈА

Иако је ОЕЦД методологија у издвајању руралних и урбаних подручја једноставна и намењена међународној компарацији региона, њена примена не пружа одговарајуће резултате, с обзиром на то да коришћење само једне



Сл. 1. Урбани и рурални региони (ниво NUTS-3) према ОЕЦД методологији

Fig. 1. Urban-rural regions according (NUTS 3-level) original OECD methodology

(<sup>1</sup>) This typology is based on the share of regional population in local administrative units level 2 (LAU2) with a population density below 150 inhabitants per km<sup>2</sup>. Thresholds for the typology: 50% and 15% of the regional population in low density LAU2.

варијабле, што у овом случају представља густина насељености, не осликава у правој мери диверсификацију руралних подручја у погледу природних, демографских, економских и функционалних карактеристика (Ballas et al., 2003; Pizzoli and Gong, 2007; Hurbánek, 2008; Lukić, 2012). У последње време све се већа пажња поклања алтернативним методологијама за дефинисање руралних и урбаних подручја које узимају у обзир више критеријума. Предности комбинације ових критеријума и геопросторних података долазе до изражаја у ситуацијама у којима је тешко доћи до објективне, практичне и применљиве дефиниције руралних и урбаних подручја (Gallego, 2008). Уз то се уочава растућа потреба за подацима који би омогућили праћење и евалуацију развојних политика, како би се унапредила њихова ефикасност у будућности (Hurbánek, 2008).

Посебна пажња поклања се развоју просторних база података, што је резултирало формирањем неколико таквих база које су јавно доступне. Развојни програм CORINE Land Cover Database (CLC) спроводи Европска еколошка агенција (EEA - European Environmental Agency) од 1994. године. Програм обезбеђује ГИС податке о коришћењу земљишта на основу даљинске детекције (анализом сателитских снимака). Подаци о коришћењу земљишта доступни су за 1990, 2000, 2006. и 2012. годину. Најчешће се користе за потребе креирања политика руралног, урбаног и регионалног развоја које се баве питањима одрживости, као што су, нпр., регулисање урбаног ширења или побољшање стања животне средине. Такође, CORINE база података је постала главни извор података у иницијативама за алтернативне методологије за дефинисање руралног/ урбаног подручја, од којих су неке описане у наставку рада (Hurbánek, 2008).

Методологија под називом Хармонизована типологија урбано-руралне Европе (Harmonised typology of urban-rural Europe) развијена је у оквиру Европске мреже за посматрање просторног планирања (European Spatial Planning Observation Network - ESPON; Project 1.1.2, Urban-rural Relations in Europe). За формирање ове методологије коришћена је комбинација густине насељености и коришћења земљишта на основу које су одређени: 1) степен урбаног утицаја и 2) степен људске интервенције. Региони (NUTS-3) са густином насељености изнад европског просека, као и региони чији су главни урбани центри означени као MEGA (Metropolitan European Growth Area - MEGA) према Функционалним урбаним подручјима (Functional Urban Areas - FUA) идентификовани су као региони под јаким урбаним утицајем, док су остали региони изложени слабом урбаном утицају. У оквиру друге димензије, на основу учешћа три главне категорије CLC (изграђене површине, пољопривредно земљиште и остало земљиште), разликују се три типа подручја. 1. Региони са високим утицајем људске интервенције у којима је удео изграђених површина изнад европског просека; 2. Подручја изложена људској интервенцији средњег интензитета односе се на регионе где је удео пољопривредног земљишта изнад европског

просека. 3. Људска интервенција ниског интензитета односи се на све случајеве где је учешће осталих категорија земљишта изнад европског просека. Према ауторима, ова методологија би могла да се користи на различитим нивоима, нпр. LAU 2 (Bengs and Schmidt-Thomé, 2005).

Посебан допринос у овој области представља серија истраживања развијена у оквиру Центра за истраживање (Joint Research centre – JRC). Гаљего (Javier Gallego) разматра неколико могућих критеријума за класификацију руралних и урбаних подручја Европске уније. Овом методологијом класификовано је око 108.000 општина у три главне категорије (урбане, полуурбане и руралне) на основу: њиховог положаја у односу на урбане агломерације, густине насељености, података о становништву и CLC података. Он узима у обзир такве карактеристике простора као што су, нпр.: проценат територије општине у једној урбаној агломерацији и периферност општине у односу на најугицајнију урбану агломерацију (Gallego, 2008).

Од 2010. год., Европска комисија користи Степен урбанизације (Degree of urbanisation - DEURBA) за класификацију LAU 2 општина (Local Administrative Units - Level 2/municipalities), који је развијен у сарадњи са Директоратом за пољопривреду и рурални развој (DG Agriculture and Rural Development), Директоратом за регионални развој (DG Regional Policy), Европском статистичком службом (Statistical Office of European Union - EUROSTAT) и Истраживачким центром (Joint Research Centre - JRC). Овај метод изведен је на основу OECD методологије, а коришћени су географски критеријуми у комбинацији са минималним бројем становника, на основу растерске мреже величине 1 x 1 km. Методологија је заснована на формирању кластера „урбаних ћелија”, са минималном густином насељености од 300 становника по km<sup>2</sup> и минимално 5.000 становника. Свака ћелија растера изван урбаних кластера сматра се руралном. Густо насељени кластери настају груписањем растерских ћелија чија просечна густина насељености износи најмање 1.500 становника по km<sup>2</sup> и најмање 50.000 становника.

Општине су разврстане у три категорије:

1. Густо насељене зоне (метрополе и велика урбана подручја), у којима најмање 50% становништва живи у густо насељеним кластерима;
2. Средње насељене зоне (градови средње величине и субурбани делови, мали градови), у којима најмање 50% становништва живи у густо насељеним кластерима и мање од 50% становништва живи у урбаним центрима;
3. Ретко насељене зоне (рурална подручја), у којима више од 50% становништва живи у подручјима која су препозната као рурална

Као главне предности коришћења нове методологије истакнуте су могућности боље упоредивости и усклађивања просторних концепата. Поред CLC, истакнуте су и предности коришћења Soil sealing базе података (Soil Sealing Degree-SSD) у истраживању руралних и урбаних подручја (Гајић,

Krunic, 2015). Овај слој високе резолуције развијен је у оквиру Европске еколошке Агенције (ЕЕА) и доступан је у резолуцијама растера 20 и 100 m. Soil sealing растерски слој приказује земљиште на чијој је површини формиран водонепропусни слој услед људског утицаја, те се ове површине могу сматрати изграђеним у функцији развоја насеља и инфраструктуре. Предности коришћења SSD базе података истакнуте су у дасиметријском моделовању становништва у урбаним подручјима (Bajat et al., 2013), као и дасиметријском картирању дистрибуције становништва Србије, у комбинацији са помоћним базама података (дигитални модел терена) (Krunic et al., 2015).

## ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Дефинисање руралних и урбаних подручја један је од предуслова за приступање европским развојним фондовима. У раду су, кроз приказ и анализу различитих приступа и дефиниција руралних и урбаних подручја, приказани могући правци развоја овакве методологије у Србији. Посебан значај у формирању методолошког оквира може имати примена ГИС алата и јавно доступних просторних података. Успостављени методолошки оквир треба да обезбеди класификацију насеља и подручја у Републици Србији применом прецизнијих критеријума, чиме би се омогућило програмирање и праћење мера рурално/урбаног развоја из европских фондова, као и доношење планских докумената на националном и регионалном нивоу у складу са специфичним потребама подручја.

## АФИЛИЈАЦИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Рад је настао као резултат истраживања у оквиру научног пројекта *Одрживи просторни развој Подунавља у Србији* (Евиденциони број ТР 36036), које финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

## ЛИТЕРАТУРА

- Bajat, B., N. Krunic, M. Samardžić-Petrović, M. Kilibarda (2013) *Dasymetric modelling of population dynamics in urban areas*, *Geodetski vesnik*, br. 57/4, pp. 777-792.
- Ballas, D., T. Kalogeris, L. Labrianidis (2003) *A comparative study of typologies for rural areas in Europe*, Paper submitted to the 43rd European Congress of the Regional Science Association, Jyväskylä, Finland, 27–30 August 2003.
- Bengs C., K. Schmidt-Thomé (2005) *Urban-rural relations in Europe*, ESPON 1.1.2, Final Report, Helsinki University of Technology, Centre for Urban and Regional Studies, ESPON Coordination Unit Luxembourg [http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/649/file\\_1182/fr-1.1.2\\_revised-full\\_31-03-05.pdf](http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/259/649/file_1182/fr-1.1.2_revised-full_31-03-05.pdf).
- Vresk, M. (2002) *Grad i urbanizacija, Osnove urbane geografije*, Zagreb, *Školska knjiga*
- Gajić, A., N. Krunic (2015) *Noviji pristup u istraživanju urbanih i ruralnih područja u Srbiji, Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine - Zbornik radova*, Beograd, APPS, Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, str. 129-135.
- Gallego, J. (2008) *Mapping rural/urban areas from population density grids*, JRC Working paper, [http://81.47.175.201/urban\\_rural/documents/docs\\_others/Gallego\\_urban\\_rural.pdf](http://81.47.175.201/urban_rural/documents/docs_others/Gallego_urban_rural.pdf).
- Zscheischler, J. T. Weith, C. Strauss, N. Gaasch (2013) *Analyzing and governing urban-rural relations*, *Discussion Paper*, No. 7.
- Krunic, N., B. Bajat, M. Kilibarda (2015) *Dasymetric Mapping of Population Distribution in Serbia Based on Soil Sealing Degrees Layer*, *Surface Models for Geosciences*, Springer International Publishing, pp. 137-149.

- Küle, L. (2008) *Concepts of Rurality and Urbanity as Analytical Categories in Multidimensional Research*, *Proceedings of the Latvian Academy of Sciences, Section B. Natural, Exact, and Applied Sciences*, No. 62, 1-2, pp. 9–17.
- Lukić, A. (2010) *O teorijskim pristupima ruralnom prostoru*, *Hrvatski geografski glasnik* br. 72/2, str. 49-75.
- OECD (1994) *Creating rural indicators for shaping territorial policy*, Paris
- OECD (2011) *OECD REGIONAL TYPOLOGY*, Directorate for Public Governance and Territorial Development
- Pezzini, M. (2001) *Rural policy lessons from OECD countries*, *International Regional Science Review*, No. 24(1), pp.134–145.
- Pizzoli, E., X. Gong (2007) *How to Best Classify Rural and Urban? Rural-Urban Delimitation*, A Statistical Analysis, Merelbeke, ILVA
- Saraceno, E. (1994) *Recent Trends in Rural Development and their Conceptualisation*, *Journal of Rural Studies*, No. 10(4), pp. 321-330.
- Halfacree, K. (1993) *Locality and Social Representation: Space, Discourse and Alternative Definitions of the Rural*, *Journal of rural Studies*, No. 9(1), pp. 23-37.
- Hoggart, K. (1988) *Not a definition of rural*, *Area* No. 20 (1), pp. 35-40.
- Hoggart, K. (1990) *Let's Do Away with Rural*, *Journal of Rural Studies*, No. 6 (3), pp. 245-257.
- Hurbánek, P. (2008) *Recent developments in definitions of rurality/urbanity focus on spatial aspect and land cover composition and configuration*, *EUROPA XXI* 17, pp. 9-27.
- Cloke, P. (1977) *An index of rurality for England and Wales*, *Regional Studies*, No. 11(1), pp. 31-46.
- Cloke, P., G. Edwards (1986) *Rurality in England and Wales 1981: A Replication of the 1971 Index*, *Regional Studies*, No. 20(4), pp. 289-306.
- Cloke, P. (2006) *Conceptualizing rurality*, *Handbook for rural studies*, London, Sage Publications, pp. 18-28.
- Copus, A. (2003) *Socio-economic indicators for European regions, some thoughts on conceptual and practical issues*, IRENA: Expert meeting on Land/Use Cover Change, Landscape Cover Change, Landscape State, and Characterisation of Rural Areas, Ispra/Italy, Joint Reserch Centre, pp. 38-40.
- Woods, M. (2005) *Rural Geography: Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*, London, Sage Publications

## ИЗВОРИ ИЛУСТРАЦИЈА:

- Cn. 1. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/4/4e/The\\_original\\_OECD\\_urban-rural\\_typology\\_applied\\_to\\_NUTS\\_3\\_regions.PNG](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/4/4e/The_original_OECD_urban-rural_typology_applied_to_NUTS_3_regions.PNG)