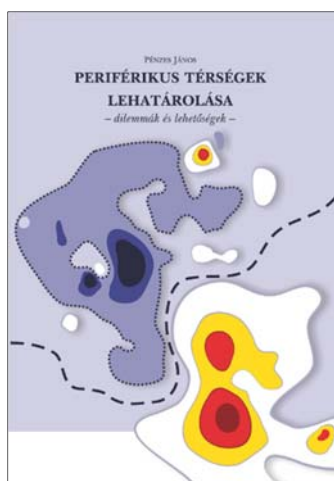


ISMERTETŐK

DR. NAGY ANDRÁS

A mérhetetlen elmaradottság mérése



Péntes János: Periférikus térségek lehatárolása – dilemmák és lehetőségek. Didakt Kiadó, Debrecen, 2014.

Az elmaradott térségek lehatárolása mind a kutatók, mind a területi politika számára folyamatos kihívást jelent. Ami a hazai területfejlesztési politikát illeti, hét évvel a legutóbbi besorolás után a kormány 2014. november végén elfogadta a 290/2014. (XI. 26.) Korm. rendeletet a kedvezményezett járások besorolásáról. Ez ad különös aktualitást Péntes János most megjelent könyvének, amely a *Periférikus térségek lehatárolása – dilemmák és lehetőségek* címet viseli. Maga a szerző is elismeri bevezetőjében, hogy lehetetlen mindenki által elfogadott módszert

megalkotni, de a kérdéskör fontossága indokolja az eddigi eredmények, módszertanok, lehetséges alternatívák gondolatébresztő áttekintését.

A centrum–periféria fogalompárra koncentrált elméleti áttekintést követően a második fejezetben a szerző összefoglalót ad az elmaradott térségek lehatárolásának hazai gyakorlatáról. A rövid áttekintést gazdag térképmelléklet illusztrálja, valamint számtalan hivatkozás hívja fel a figyelmet a témával bővebben foglalkozó kutatásokra. A tömör összefoglalóból is kitűnik, hogy a területfejlesztési politika által alkalmazott lehatárolások területi szintjei, típusai, fokozatai állandó változást mutattak, talán egy-egy táblázat, ábra még több segítséget nyújtott volna az olvasónak a különböző fogalmak (kedvezményezett, elmaradott, hátrányos helyzetű, LHH) közötti tájékozódásban. Utóbbi hiányosság súlyát enyhíti, hogy a szerző ezt követően a kedvezményezettség sokféle típusa közül kizárólag a komplex elmaradottságra összpontosít.

Érdekes kérdés a lehatárolt területek időbeli összevetése. Az elmaradott települések esetében ez egyszerűbb (Péntes János a megyék szintjén összegzi ezt). Sokkal problémásabb a kistérségi szint. Korábban a foglalkoztatási körzetek, most a járások a lehatárolás településnél nagyobb térségi szintjei, a leghosszabban alkalmazott kistérségi rendszer pedig folyamatosan változó számú területegységet jelentett. Ezért a szerző a kistérségek szintjén is úgy veti össze a lehatárolásokat, hogy a különböző időpillanatokban a települések népességarányosan hány százaléka volt elmaradott az egyes kistérségekben. Összevetve például 2007-re az így kapott sorrendet, már ez az egyszerű összehasonlítás is jelentős rangkorrelációt mutat, azaz felvillantja a hivatalosan használt módszer egyik lehetséges alternatíváját.

Mindez átvezet a lehatárolások harmadik fejezetben ecsetelt dilemmáihoz, amelyek egyike az alkalmazott területi szint. Mindez azért is érdekes, mert korábban a kistérségek gyarapodásának egyik ki nem mondott mozgatórugója volt az elmaradott (így többletforrásra jogosult) területek leválasztása a fejlettebb központokról. A különböző térfelosztások (foglalkoztatási körzet, kistérségek, járás, helyi munkaerő-piaci vonzáskörzet) szintjén a települési elmaradottság aggregálásával veti össze a szerző az eredményeket, népeségarányosan 88–93%-os átfedést mutatva ki az elmaradott településekkel. Az átfedés különösen akkor magas, ha a vizsgálatokat a központjaiktól külön kezelt térségekre végezzük el. A hazai területi politika is egymással párhuzamosan alkalmazza a települési, térségi szintet, ilyen mérvű átfedés mellett érvek és ellenérvek egyaránt felhozhatók ennek indokoltságára, a szerző át is tekinti ezeket. A fejezet további területi szempontokat is számba vesz, amelyek a koncentráltabb lehatárolást segítik, ez viszont a szélsőségesen elmaradott területek koncentrált lehatárolása belső erőforrások híján a forrásfelhasználást, felzárkóztatást nehezítheti.

Az idő dimenzió kérdésénél egyrészt problémát jelent a területi adatok korlátozott frissessége, másrészt a statikus és dinamikus mutatók használatának kérdése. Jellemzően előbbiek segítségével történik az elmaradott térségek lehatárolása, de egyetérthetünk a szerzővel, hogy egyes esetekben, ha nem is dinamikus, de több éves átlagok használata indokolt lehet.

A legizgalmasabb kérdést a figyelembe vett változók kérdésköre, és a komplex mutató előállításának módszere jelenti. A mutatók kiválasztása során célszerű olyanokat választani, amelyek jellegzetes területi egyenlőtlenséget mutatnak. Ennek ellentmondva a hazai gyakorlat korábban folyamatosan alkalmazott olyan infrastruktúra elemeket, amelyeknél ez már nem volt jelentős, és a legfrissebb lehatárolás során kerültek ki a körből (ivóvíz, telefonellátottság). Ugyanakkor az egyenlőtlenségi mutató maga is szerepet kaphat a lehatárolásban, aminek kapcsán a szerző helyesen felhívja a figyelmet ennek hátrányára (elmaradott terület homogenitása, lefelé nivellálódás). Az egyenlőtlenségek leírása mellett a mutatók kiválasztása során egy sor egyéb, értékviszont is kifejező szempont is érvényesül, különösen, ha az fejlesztéspolitikai célból készül.

A témával foglalkozó hazai kutatások változó számban alkalmazzák a fejlettséget leíró mutatókat, ezek rövid összefoglalása során a szerző is rávilágít arra, hogy esetenként extrém sok vagy szélsőségesen kevés mutatóval is hasonló eredményre jutottak. Nagyszámú mutató esetében szükségessé válhat azok csoportosítása is, ennek kapcsán arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy ez viszont bizonyos tématerületek túlzott dominanciáját eredményezheti, lásd a korábbi hazai gyakorlatot (egymással rokon társadalmi, szociális, foglalkoztatási mutatócsoportok). A fejezet és általában a tanulmány egésze kapcsán egyedül nemzetközi példák kapcsán lehet hiányérzetünk.

Pénzes János a változókra vonatkozó elvárások mellett részletesen ismerteti az indikátor kiválasztás folyamatát, áttekintve a komplex fejlettségi vizsgálatok során felmerülő megoldandó legfontosabb kérdéseket. Az általa vizsgált mutatók kiválasztása során először is törekedett települési és kistérségi szinten legfrissebben elérhető adatokra támaszkodni. Az alapkészletből célszerű kiszűrni az egymásból kiszámítható, egymással korreláló indikátorokat, a dinamika jellegűeket, a kistérségek jelentős számában ki nem mutathatóakat. Bár a szerző csak arra utal, hogy a hivatalos lehatárolás módszertanát ismertető anyagok nem ismertetik ezeket a lépéseket, fontos rámutatni, hogy korábban a hazai területpolitika

által alkalmazott indikátorkészlet több eleme sem felelt meg ezeknek a feltételeknek. Így például egymással szorosan összefüggő munkanélküliségi adatok, a kistérségek többségében nem értelmezhető K+F-potenciál. Mindezek eredményeképp 7, azonos súllyal kezelt változó használatára tesz javaslatot:

- az idős népesség eltartottsági rátája,
- a rendszeres gyermekvédelmi támogatásban részesített 0–24 évesek aránya,
- a légzőrendszeri megbetegedésben szenvedők 60–x évesekre vetített száma,
- a 100 lakásra jutó lakosok száma,
- egy állandó lakosra jutó szja-alapot képező jövedelem,
- a megelőző 10 évben épült lakások aránya,
- az átlagos lakásár.

Az indikátorkészlet mind számában, mind a lefedett tématerületeket illetően eltér a hivatalosan használt mutatókészletől, ugyanakkor részletes áttekintést kapunk a kimaradó, és első látásra sokak által hiányolt tényezőkhöz kapcsolódó indikátorok gyenge pontjairól, amelyek minden hasonló vizsgálatnál problémát okozhatnak. A demográfia esetében vagy a mutatók dinamikus jellege, vagy nem normális eloszlása miatt maradt csupán egy, az idős népesség eltartottsági rátája. Népszámlálási adatként nem lehetséges az iskolázottság alkalmazása. A hét javasoltba nem került foglalkoztatással, munkanélküliséggel kapcsolatos indikátor, de ezeket az egyenlőtlenségeket a fajlagos jövedelem is jól leírja. Adathiány korlátozza a fogyasztás, vagy az olyan adattal nehezen leírható tényezők, mint a státus, a társadalmi mobilitás figyelembevételét. A hivatalos lehatárolások biztos pontját jelentik az infrastrukturális elemek. Ennek kapcsán a szerző is felhívja a figyelmet, hogy ezek némelyike nem hordoz már jelentős egyenlőtlenséget (a legutóbbi, „lapzártát” követő lehatárolás során ezeket már nem is alkalmazták). Ugyanakkor nála a lakással kapcsolatban 3 mutató is kiválasztásra kerül (laksűrűség, lakásépítés dinamikája, lakásárak). Ez azért is figyelemre méltó, mert az ingatlanárak vagy a lakásépítés dinamikája (hasonlóan például a vándorláshoz), már önmagában is valamiféle komplex mutató, összetett társadalmi-gazdasági fejlettségre utal. Ennek kapcsán érdekes lett volna megvizsgálni, hogy ezek külön-külön mennyire eredményeznének hasonló elmaradotti kört, mint a hét indikátor együtt, vagy mint a hivatalos lehatárolás. Az egyes gazdasági ágazatok, a szervezetrendszer nem jelennek meg a hét indikátor közt, a kettő még nem említett mutató (gyermekvédelmi támogatásban részesítettek aránya, a légzőrendszeri megbetegedések) egyaránt a társadalmi blokkot erősíti. Csakúgy, mint a hivatalos vagy más kutatók által alkalmazott módszertanokban, a környezeti állapot Péntes Jánosnál sem kerül megjelenítésre, mert ahogy fel is hívja rá a figyelmet, ez sokszor negatív összefüggésben van a fejlettséggel. Érdekes az elérhetőség kérdése is. Tanulmányban a szerző fejlettségi értelemben vett perifériákról beszél, ugyanakkor ez sokszor földrajzi peremhelyzetet jelent. Ebből a szempontból figyelemreméltó, hogy a javasolt mutatók közt az elérhetőség nem jelenik meg (igaz, azzal a megállapítással egyetérthetünk, hogy ez akkor lenne indokolt, ha a közösségi közlekedés vonatkozásában is kellő adatháttere lenne).

Ugyan a tanulmány célja nem az volt, hogy a hivatalos lehatárolás kevesebb számú indikátorral operáló alternatíváját adja, és tudományos szempontból sem az minősíti, hogy mennyire fed át utóbbival, de érdekes lett volna összevetni a javasolt 7 mutatót és a hivatalos lehatárolás eredményeit. Ha ennek kapcsán támad is némi hiányérzet az olvasóban, a

következő fejezet különböző fejlettséget kifejező komplex változók áttekintését és összehasonlítását adja. A szerző olyan, gyakran használt komplex mutatókat vesz számba, mint a gazdaságot leíró kistérségi GDP, a versenyképesség, a bizonytalanul dezaggregálható HDI, a deprivációs, valamint az objektív jóléti index. Ezeket, valamint a fajlagos jövedelem mint egymutató módszerrel veti össze egymással (Spearman féle rangkorreláció), a hivatalos KSH-lehatárolással, továbbá a szerző által korábban ismertetett (elmaradott települések részarányából aggregált) kistérségi fejlettségi mutatóval, eredményként szoros korrelációt bemutatva. Az összehasonlítás elvégzésével párhuzamosan egy másik fejezet azt veszi számba, milyen korlátai vannak a térben, időben különböző módszerek összevetésének, különösen nemzetközi szinten, ami magyarázatot is ad arra, hogy a tanulmány miért a hazai keretek között mozgott.

Mivel a különböző módszerek eredménye közt igen szoros korreláció volt kimutatható, és a hivatalos lehatárolás során is jelentősen változott a mutatók száma, indokolt kérdés, hogy mi fontosabb, az érthetőség vagy az alaposság? Ha területpolitikai célokhoz kapcsolódó vizsgáltról, lehatárolásról beszélünk, egyértelmű válaszként adódhatna a közérthetőség, ám a szerző inkább utóbbi mellett voksol, azzal a kissé sarkított, de nehezen cáfolható érveléssel, hogy a GDP esetében is – a számítás bonyolultsága ellenére – a politikusok és a lakosság számára is könnyen emészthető mutatóról van szó.

A tanulmány utolsó, negyedik fejezete a komplex mutatók előállításának módszereit veszi számba, az általa javasolt 7 változóra alapozva, azonos küszöbértékeket (népesség tizede, települések harmada) használva a szofisztikáltabb összevetést biztosító települési szinten. A megvizsgált módszerek a következők: rangsorolás, pontozás, maximumra vetítés, normalizálás, standardizálás, faktoranalízis, diszkriminancianalízis, klaszteranalízis, deprivációs és jóléti index. Az ezekkel a módszerekkel végzett lehatárolások eredményeit részletesen bemutató leírások, térképek is jelzik a szerző által elvégzett munka nagyságát, összetettségét.

Mindezek után jogosan merül fel a kérdés, hogy melyik módszer a legalkalmasabb? Ennek megválaszolása során (a tanulmány más pontjaihoz hasonlóan) itt sem az számít perdöntőnek, hogy mennyiben hoz hasonló eredményt, mint a KSH által végzett hivatalos lehatárolás. Péntes János az alapján értékeli, hogy az egyes módszerekkel lehatárolt települési körben mennyire magas a munkanélküliség, alacsonyabb a fajlagos jövedelem. Az összevetést (így a gyakorlati alkalmazást) persze nehezíti, hogy egyes módszerek (így a hazai gyakorlatban is többször használt) pontozásos módszer rugalmatlanul kezeli a küszöbértékeket. Összességében a maximumra vetítés, normalizálás tűnhet a leginkább ideális módszernek. A módszerek összevetése ugyanakkor arra is alkalmas, hogy lássuk, milyen nagymértékű az átfedés azok eredménye között, azaz a leginkább elmaradott települések, térségek szempontjából szinte mindegy, hogy milyen mutatókat, módszereket választunk.

A módszertani összegzéshez kapcsolódva Péntes János további lehetőséget is megemlít, amelyek kiegészíthetik az eddigi eszközöket. Ezek közül talán a területi autokorreláció alkalmazásnak felvetése a legizgalmasabb. Területpolitikai céllal végzett lehatárolás során ugyanis sajátos szempont lehet, hogy minél tömörszerűbben lehatárolt elmaradott térségeket határozzunk meg, a beavatkozásokat koncentrálandó.

A tanulmány során végig érzékelhető az összehasonlító vizsgálatok mögött álló hihetetlen mennyiségű adat és elvégzett számítás, ezért is indokolt a legvégén összegezni a lehetséges térinformatikai módszereket.

A tanulmány legfőbb megállapításai tehát a következőkben összegezhetők. A területi szintek kérdésében a szerző a települési szintű elmaradottság és annak aggregálását javasolja inkább statikus, mint dinamikus mutatókkal, 7 javasolt változóval, Benett-módszerrel vagy normalizálással.

Ahogy Péntes János is utal rá, a témában könyvtárnyi irodalom született már, és ez vélhetően a jövőben is így lesz. A területfejlesztési politika, az egyes kutatók számtalan módszerrel tesznek kísérletet a fejlettség–elmaradottság mérésére változó számú indikátor segítségével, különböző szinteken. Éppen ezért állandó kérdés marad az is, hogy melyik mutató, módszer a legjobb. Utóbbiak összehasonlítása is rendre visszatérő témája kutatásoknak. Péntes János tanulmánya is ebbe a sorba tartozik, a témától elvárt alapossgal járja körül a témát áttekintve, gyarapítva a mások által már megkutatott szempontokat a magyarországi gyakorlatra koncentrálna. Bár célja elsősorban nem az, hogy a hazai területfejlesztés által alkalmazott hivatalos lehatárolások kritikáját adja, de így is sok helyen kiviláglik, hogy az mely pontokon nem felelt, felel meg a különböző tudományos szempontoknak. (Ebből a szempontból említést érdemel, hogy a 2014 végén elvégzett lehatárolás mind a mutatók számában, módszerében területi szintjén sok újdonságot hozott. Jelen tanulmánynak ugyan nem képezhetette tárgyát, de újszerűsége okán további összehasonlító elemzések tárgya lehetne.) Összességében Péntes János tanulmánya sem adhat egyértelmű, mindenki számára elfogadható válaszokat a periférikus térségek lehatárolásának kérdéseire, de, ahogy az alcím is jelzi, a dilemmák és lehetőségek áttekintésével, felvetésével további kutatásra, vitára ösztönzi a téma iránt érdeklődőket.