

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

Как показывает практика регионального развития в ряде регионов России, реализация целей и задач комплексного развития невозможна без серьезного реформирования системы финансово-бюджетных отношений. Существующий порядок бюджетных отношений между различными уровнями дает областной администрации широкие возможности по достижению бюджетного баланса и, следовательно, позволяет в принципе проводить политику макроэкономической стабилизации. Вместе с тем для местных органов власти такая система означает неопределенность в бюджетных вопросах, невозможность планировать услуги населению, а также создает ощущение несправедливости ситуации.

Поэтому одна из важнейших проблем, стоящих сегодня перед органами власти в регионах, заключается в том, чтобы разработать такую систему межбюджетных отношений, которая могла бы обеспечивать финансирование гарантированных государством социальных услуг и в то же время была бы достаточно гибкой, стимулирующей развитие экономической базы.

Исследования, проводимые в области оптимизации межбюджетных отношений, показывают, что в сложившихся в Вологодской области условиях достаточно сложно реализовать бюджетную политику, основанную на едином подходе, который бы устраивал всех участников бюджетного процесса, включая областные и местные органы власти.

Для некоторых муниципальных образований в настоящее время речь может идти лишь о формировании так называемого «бюджета выживания», т.е. такого бюджета, который позволял бы обеспечить финансирование необходимого минимума социальных услуг, гарантируемых государством.

Часть районов находится в затруднительном положении, выход из которого во многом зависит от взаимоотношений областного и местных бюджетов.

В то же время ряд территорий уже сейчас обладает необходимым финансово-экономическим потенциалом для формирования так называемого «бюджета развития», позволяющего, с одной стороны, обеспечивать условия, стимулирующие промышлен-

ное производство, а также производство товаров и услуг, а с другой — частично формировать региональный фонд финансовой поддержки территорий при областном бюджете.

Поэтому в ходе дальнейших исследований вопросов оптимизации межбюджетных отношений в Вологодской области прежде всего требуется произвести разделение районов по степени их социально-экономического развития, результаты которого позволили бы в дальнейшем разработать для каждой группы муниципальных образований отдельные, более конкретные варианты бюджетной политики.

Для такого разделения требуется определить систему показателей, которые наиболее объективно отражали бы уровень обеспечения социальных гарантий, положение дел в экономике, а также финансовое состояние каждого из муниципальных образований.

В экономической литературе¹ встречается описание опыта подобных исследований только на уровне всей страны, однако методологический подход, использованный в них, представляется вполне приемлемым для решения задачи по оценке уровня социально-экономического развития отдельных районов области с целью их группировки.

Следует заметить, что в этом случае число исходных показателей, применяемых для общей характеристики территорий, значительно сократится в силу отсутствия различий между муниципальными образованиями по ряду признаков (прежде всего это природно-климатические, географические и ряд других показателей).

Ниже приводятся основные показатели, объединенные в группы, которые с разных сторон характеризуют уровень социально-экономического развития муниципальных образований.

I. Показатели, отражающие уровень общественного потребления (уровень развития социальной инфраструктуры):

- 1) естественный прирост (убыль) на душу населения (разница между числом родившихся и умерших в расчете на 1000 чел. населения);
- 2) обеспеченность населения врачами (врачей на 1000 чел. населения);
- 3) обеспеченность населения средним медицинским персоналом (численность среднего медицинского персонала на 1000 чел. населения);
- 4) обеспеченность населения больничными койками (число больничных коек на 1000 чел. населения);

¹ Дмитриева О. Г. Региональная экономическая диагностика. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета экономики и финансов, 1992.

5) обеспеченность учащихся средних школ учителями (число учителей на 100 учащихся);

6) обеспеченность детей дошкольного возраста местами в постоянных дошкольных учреждениях (число детей на 100 мест);

7) инвестиции в непроемственную сферу в расчете на душу населения (руб./чел.);

8) удельный вес инвестиций в непроемственную сферу в общем объеме (в процентах).

II. Показатели, отражающие уровень индивидуального потребления:

1) среднемесячная заработная плата (руб.);

2) розничный товарооборот на душу населения (руб./чел);

3) продажа продовольственных товаров населению (руб./чел);

4) продажа непродовольственных товаров населению (руб./чел);

5) объем платных услуг населению (руб./чел);

6) объем бытовых услуг населению (руб./чел).

III. Показатели уровня и эффективности экономической деятельности:

1) темпы роста объема промышленной продукции (в процентах к предыдущему году);

2) темпы роста занятых в народном хозяйстве (в процентах к предыдущему году);

3) совокупный объем производства продукции промышленности и сельского хозяйства в расчете на одного занятого в экономике (руб./чел);

4) налоговый потенциал в расчете на душу населения;

5) производственные капитальные вложения в расчете на одного занятого в экономике (руб./чел);

6) уровень безработицы (в процентах к экономически активному населению);

7) удельный вес убыточных предприятий (в процентах от общего числа предприятий).

IV. Финансовые показатели:

1) доходы местного бюджета на душу населения (руб. /чел.);

2) расходы местного бюджета на душу населения (руб. / чел.);

3) доля бюджетных инвестиций (в процентах от общего объема инвестиций);

4) соотношение просроченной кредиторской и дебиторской задолженностей предприятий;

5) задолженность по заработной плате из-за отсутствия бюджетного финансирования (в процентах от общей задолженности).

Таким образом, предлагаемая система содержит «индикаторы», либо прямым, либо косвенным образом характеризующие уровень социально-экономического развития районов области с различных позиций. Разумеется, в каждую из групп могли бы входить еще более объективные показатели. Например, среди показателей уровня и эффек-

тивности экономической деятельности одно из первых мест обычно занимает валовой внутренний продукт на душу населения (либо на одного занятого в экономике), а для оценки положения дел в социальной сфере весьма важно использовать информацию о доле населения, проживающего за чертой бедности, и данных о среднедушевых совокупных доходах населения. Однако из-за отсутствия статистической информации по упомянутым признакам для каждого из районов, а также по ряду других причин пришлось исключить их или заменить другими, схожими с ними. Так, степень использования трудовых ресурсов отдельными территориями в какой-то мере можно оценить по такому показателю, как совокупный объем производства продукции промышленности и сельского хозяйства в стоимостном выражении, нормированный по численности занятых в экономике.

И все-таки предлагаемая система выглядит достаточно громоздкой (напомним, что она включает в себя 26 показателей). Использование такого их числа привело бы к серьезному усложнению расчетов и интерпретации их результатов. Поэтому для сокращения числа показателей и выявления наиболее значимых из них потребовалось проведение более подробного анализа исходной системы.

В исходную систему включен ряд показателей, которые практически идентичны по своему характеру, и их совместное использование приведет к искажению реальной социально-экономической ситуации в районах. Так, например, для характеристики уровня развития медицины оценка обеспеченности населения врачами представляется вполне достаточной. Ряд показателей, используемых в исходной системе, непригоден для оценки уровня социально-экономического развития конкретно в Вологодской области. Например, применение показателя «продажа продовольственных товаров населению» не отразило бы реального уровня индивидуального потребления населения, поскольку основная часть населения районов Вологодской области располагает личными подсобными хозяйствами, продукция которых в значительной степени покрывает потребности в продуктах питания. Гораздо более индикативным в этом плане представляется показатель «продажа непродовольственных товаров населению», наиболее объективно отражающий финансовые возможности жителей той или иной территории.

Таким образом, в результате подробного анализа исходной системы и исключения из нее по объективным причинам ряда «индикаторов», для разделения муниципальных образований Вологодской области на группы по уровню социально-экономического развития предлагается использовать следующие показатели.

Показатели развития социальной сферы:

- обеспеченность населения врачами (врачей на 1000 чел. населения);
- естественный прирост (убыль) на душу населения (разница между числом родившихся и умерших в расчете на 1000 чел. населения);
- продажа непродовольственных товаров населению (руб./чел);
- среднемесячная заработная плата;
- розничный товарооборот на душу населения (руб./чел);
- объем платных услуг населению (руб./чел).

Показатели развития и эффективности экономики:

- совокупный объем производства продукции промышленности и сельского хозяйства в расчете на одного занятого в экономике (руб./чел);
- уровень безработицы (в процентах к экономически активному населению);
- доля дотаций в доходах местного бюджета (в процентах от общего объема местного бюджета);
- расходы местного бюджета на душу населения;
- соотношение просроченной кредиторской и дебиторской задолженностей предприятий;
- задолженность по заработной плате из-за отсутствия бюджетного финансирования (в процентах от общей задолженности).

Основным источником данных для наполнения этой системы показателей является информация, публикуемая в сборниках Вологодского областного комитета государственной статистики.

Следует заметить, что при разделении муниципальных образований Вологодской области на группы по уровню социально-экономического развития в силу ряда причин было принято решение заранее исключить из их числа города Вологду и Череповец.

Во-первых, по характеру своих взаимоотношений с бюджетной системой оба они уже находятся в особенном положении, в силу установленных нормативов отчислений от регулирующих налогов являясь основными поставщиками финансовых средств в областной бюджет. Кроме того, сравнение по ряду показателей таких крупных городов с некоторыми из районов, особенно с теми из них, большая часть населения которых проживает в сельской местности, было бы весьма необъективным, поскольку вполне очевидно, что городское и сельское население в значительной мере различаются по уровню своих потребностей, и к ним не применимы единые социальные нормативы. Экономические показатели также не позволят отразить в полной мере существующие между городами и районами различия в уровне развития и эффективности экономики.

Например, одним из основных показателей, характеризующих степень использования трудовых ресурсов, в данной системе является совокупный объем производства продукции промышленности и сельского хозяйства в расчете на одного занятого в экономике. Несмотря на достаточно разнообразный отраслевой состав, в экономике районов Вологодской области можно выделить несколько основных направлений. Прежде всего, это производство и переработка сельхозпродукции, а также заготовка и вывозка древесины и лесоматериалов. Для города Вологды характерно развитие таких отраслей, как машиностроение, текстильная промышленность и переработка сельхозпродукции. В городе Череповце основными отраслями экономики являются прежде всего металлургия и химическая промышленность. Таким образом, нетрудно заметить, что в городах сконцентрированы те отрасли, для которых характерно более высокотехнологичное производство, поэтому очевидно, что сравнение их с районами по степени использования трудовых ресурсов будет в значительной мере необъективным.

Поскольку города Вологда и Череповец не рассматривались при разделении муниципальных образований на группы по уровню социально-экономического развития, то для сравнения районов между собой использовался не среднеобластной уровень, а уровень, вычисленный как средний только по районам.

Таким образом, сформированная система позволяет охарактеризовать отдельно уровень развития социальной сферы и уровень развития экономики в каждом из районов Вологодской области, а также произвести интегральную оценку их социально-экономического положения.

В таблицах 1 и 2 приводятся результаты деления районов Вологодской области методом рейтинговых оценок, а также результаты кластерного анализа на основе данных 1998 года.

По результатам сравнения уровня социально-экономического развития районы Вологодской области были разбиты на три группы, при формировании которых учитывались как результаты рейтинговых оценок, так и кластерного анализа с применением предложенной системы показателей.

Формирование групп происходило в следующем порядке. Так как более высокий уровень развития экономики предполагает и более высокое развитие социальной сферы, были сопоставлены результаты кластеризации районов отдельно по каждой из групп показателей (табл. 1).

Из кластера районов с уровнем развития экономики выше среднего по районам исключались те из них, которые не вошли в кластер с уровнем развития социальной сферы выше среднего по районам. Подобным же образом была сформирована и группа с наименее благоприятным социально-экономическим положением, в которую вошли муниципальные образования, составившие основу кластеров с уровнем развития экономики и социальной сферы ниже среднего по районам. Еще одна группа объединяет районы, в которых либо

Таблица 1

Результаты кластерного анализа

По показателям развития экономики	По показателям развития социальной сферы	По интегральной системе показателей
Кадуйский	Кадуйский	Кадуйский
Чагодощенский	Великоустюгский	Сокольский
	Сокольский	Великоустюгский
Шекснинский	Кирилловский	
Тотемский	Устюженский	Тотемский
Череповецкий		Вологодский
Вытегорский	Тотемский	Шекснинский
Вологодский	Вологодский	Грязовецкий
Сокольский	Нюксенский	Череповецкий
Грязовецкий	Грязовецкий	
Белозерский	Череповецкий	Кирилловский
	Сямженский	Чагодощенский
Великоустюгский	Шекснинский	Нюксенский
Харовский		Вытегорский
Кирилловский	Белозерский	Белозерский
Вашкинский	Чагодощенский	Устюженский
Нюксенский	Вашкинский	Харовский
Междуреченский	Вытегорский	Вашкинский
Бабаевский	Харовский	Сямженский
Сямженский	Междуреченский	Бабаевский
Устюженский	Бабаевский	Междуреченский
	Вожегодский	
Бабушкинский	Усть-Кубинский	Никольский
Никольский		Вожегодский
Тарногский	Никольский	Усть-Кубинский
Верховажский	Бабушкинский	Верховажский
Кич-Городецкий	Верховажский	Кич-Городецкий
Усть-Кубинский	Тарногский	Бабушкинский
Вожегодский	Кич-Городецкий	Тарногский

при относительно благополучном положении в социальной сфере уровень развития экономики низок, либо, наоборот, при неплохо развитой экономике отстает развитие социальной инфраструктуры. Однако в целом уровень социально-экономического положения в данной группе можно оценить как соответствующий среднему.

Следует заметить, что при формировании групп оказалось недостаточно результатов только кластерного анализа. Отдельные районы в ряде случаев приходилось переносить из одной группы в другую на основе значения рейтинговых оценок (табл. 2), а также анализа исходных показателей социально-экономического развития. Так, например, в результате кластеризации районов по экономическим показателям в наиболее «благополучном» кластере оказались два района: Кадуйский и Чагодощенский. Однако при сопоставлении значений их экономических показателей стала ясна причина подобного объединения. Общее отличие двух этих районов от всех остальных заключается в значительном превышении такого показателя, как расходы бюджета на душу населения, над средним уровнем по районам. Однако при этом доходы бюджета Кадуйского района согласно исходным данным формируются полностью за счет собственных

средств, в то время как в доходах бюджета Чагодощенского района 34% составляют дотации. Кроме того, Ка-

Таблица 2

Результаты рейтинговых оценок

	Наименование районов	Место по интегральному рейтингу	Место по рейтингу социальных показателей	Место по рейтингу экономических показателей
1	Кадуйский	1	1	1
	Сокольский	2	5	7
	Тотемский	3	2	3
	Вологодский	4	3	6
	Шекнинский	5	12	2
2	Грязовецкий	6	8	9
	Череповецкий	7	10	4
	Кирилловский	8	6	12
	Чагодощенский	9	14	10
	Великоустюгский	10	4	8
	Нюксенский	11	7	16
	Вытегорский	12	16	5
	Белозерский	13	13	14
	Устюженский	14	9	24
	Харовский	15	17	11
3	Вашкинский	16	15	15
	Сямженский	17	11	22
	Тарногский	18	22	23
	Бабушкинский	19	23	26
	Кич-Городецкий	20	19	18
	Междуреченский	21	18	19
	Бабаевский	22	20	20
	Верховажский	23	21	21
	Усть-Кубинский	24	25	17
	Вожегодский	25	24	13
	Никольский	26	26	25

Поэтому было принято решение отнести Кадуйский район к группе наиболее благополучных, в то время как результаты кластеризации по социальным показателям подтвердили принадлежность Чагодощенского района к группе районов с общим уровнем социально-экономического развития, близким к среднему по районам. Подобные основания применялись еще в ряде случаев, однако

результаты такого разделения в основном подтвердились результатами кластеризации районов с применением всей системы показателей социально-экономического развития, сравнение которых с итогами рейтинговых оценок также не вызвало серьезных противоречий (рис. 1). Как

R

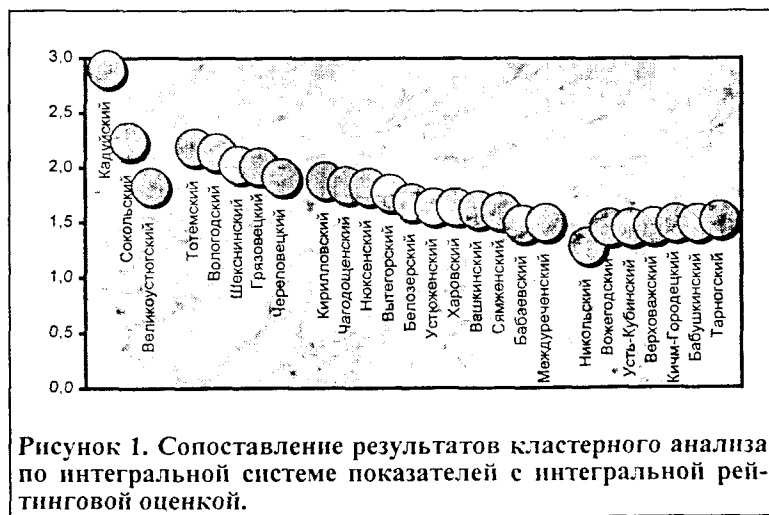


Рисунок 1. Сопоставление результатов кластерного анализа по интегральной системе показателей с интегральной рейтинговой оценкой.

правило, районы, вошедшие в наиболее «благополучные» кластеры, имеют высокие рейтинговые оценки, в то время как самые низкие оценки присущи районам, объединенным в группу так называемых «отстающих».

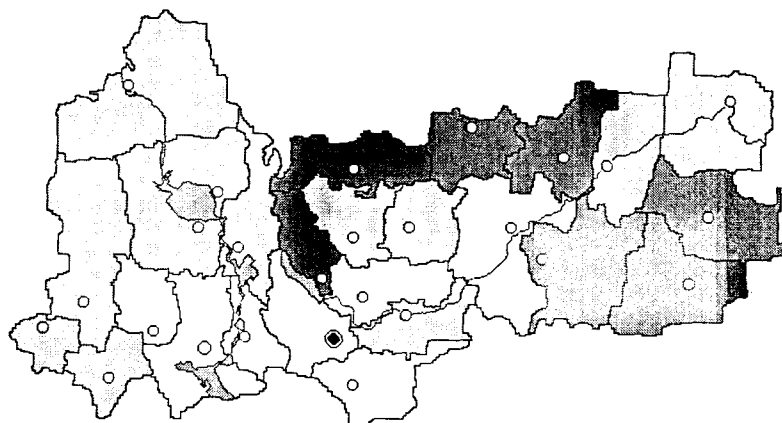
Итоги разделения районов Вологодской области наглядно иллюстрирует рисунок 2. Из него видно, что группа наиболее благополучных районов сконцентрирована вблизи крупных областных городов, в то время как наиболее отсталые районы расположены на периферии.

Результаты первого этапа работ позволили

выделить среди районов Вологодской области на основе сравнения уровня их социально-экономического положения три основных группы.

Напомним, что в группу с наиболее высоким уровнем социального развития входят 7 районов: Вологодский, Череповецкий, Кадуйский, Шекснинский, Сокольский, Грязовецкий и Тотемский. Наиболее неблагополучная группа также состоит из семи районов: Никольского, Верховажского, Кич-Городецкого, Бабушкинского, Тарногского, Вожегодского и Усть-Кубинского. Еще одну группу образуют районы, социально-экономическое положение которых можно считать близким к уровню, среднему для всех районов.

Дальнейшее направление работ по исследуемой теме обязательно должно предусматривать разработку различных способов бюджетной политики для каждой из сформированных групп в соответствии с результатами, полученными в ходе выполнения первого этапа работ. Это в свою очередь может быть достигнуто при решении следующих задач:



- Районы с уровнем социально-экономического развития выше среднего
- ▒ Районы со средним уровнем социально-экономического развития
- Районы с уровнем социально-экономического развития ниже среднего

Рисунок 2. Разделение районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития

- моделирование различных вариантов распределения налоговых доходов между областными и местными бюджетами, основанных на установлении дифференцированных норм отчислений от регулирующих налогов;
- применение различных методик формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований;
- разработка для каждой из групп критериев эффективности бюджетной политики;
- распределение средств ФФПР между местными бюджетами на основе подходов, единых для каждой группы районов;
- рассмотрение различных вариантов распределения расходных полномочий между уровнями бюджетной системы, основанное на нормативном расчете финансовых потребностей территорий.