

НАПРАВЛЕНИЕ “ГЕОГРАФИЯ”

ГЕОГРАФИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ВНУТРИОБЛАСТНЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ РАЗЛИЧИЙ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

**А. П. Богданова, А. А. Ткаченко, А. С. Щукина,
Тверской государственный университет, Россия**

Интерес ученых и практиков к проблеме неравенства территорий обусловлен процессами нарастания социально-экономических различий, или по другой терминологии – “региональной асимметрией”, которая проявляется как на межрегиональном, так и на внутререгиональном уровне (3,4). Для преодоления межрегиональных диспропорций на общероссийском уровне разработана Федеральная целевая программа “Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 гг. и до 2015 г.)” с приложением в виде “Методики комплексной оценки уровня социально-экономического развития субъектов РФ”. Но предлагаемый в этой программе набор показателей – индикаторов социально-экономических различий – не может быть без изменений перенесен на уровень муниципальных образований (МО), и следовательно, не может использоваться для обоснования внутриобластной региональной политики. Переход на субрегиональный уровень требует иной методики и отбора показателей, способных выявлять различия в социально-экономической ситуации на уровне городов и районов.

Создание научной базы для принятия управленческих решений в сфере внутриобластной региональной, т.е. территориально дифференцированной социально-экономической политики требует объективной оценки неравенства условий, в которых находятся муниципальные образования. При существующих ныне территориальных контрастах бессмысленно говорить об устойчивом развитии; сглаживание различий, прежде всего социальных, является необходимой предпосылкой достижения устойчивости (5). При этом поддержка территорий должна быть системной, алгоритм отбора – возможно более объективным и прозрачным.

Первый вопрос, который предстояло решить – что поддерживать? Объектом поддержки может быть либо экономика, либо система управления, либо население. Федеральная программа ориентирована на выравнивание условий экономической деятельности, но на внутриобластном уровне имеет смысл говорить только о сглаживании различий в условиях жизни населения. Задача экономического выравнивания МО представляется совершенно нереалис-

тичной, причем не только на современном этапе, но и в принципе. Поэтому в оценке внутриобластных различий следует исходить в первую очередь из социальных характеристик территорий.

Как известно, существует довольно широкий спектр вариантов региональной политики. Для целей данного исследования достаточно назвать два принципиально различных варианта: стимулирующей региональной политики (РП), нацеленной на активизацию регионального развития путем создания благоприятных условий для экономической деятельности, и компенсирующей РП, которая ориентирована на смягчение ситуации и носит характер помощи наиболее слабым территориям (2). Эти варианты обычно рассматриваются как альтернативные стратегии, т.е. считается, что в определенное время конкретный субъект управления (правительство страны или администрация региона) может придерживаться одного из них.

Мы полагаем, что различия условий, в которых находятся объекты региональной политики (в нашем случае – МО), не позволяют использовать по отношению к ним однотипную стратегию. Территории, обладающие собственным потенциалом развития, должны стать объектами стимулирующей РП, тогда как слабые территории, практически лишенные такого потенциала, наоборот – объектами компенсирующей региональной политики. При этом основную часть тех средств, которыми располагает Администрация области для поддержки территорий, следует направлять на компенсирующую политику с целью повышения социальных гарантий жителям наиболее “слабых” МО.

Итак, объектом оценочных исследований для целей региональной политики являются муниципальные образования районно-городского уровня, а предметом оценки – сложившаяся в них социально-экономическая ситуация, которая понимается как сочетание условий и обстоятельств, определяющих уровень и качество жизни населения определенной территории в конкретное время. Логика оценки, отражающая общую концепцию работы, представлена на рис.1.

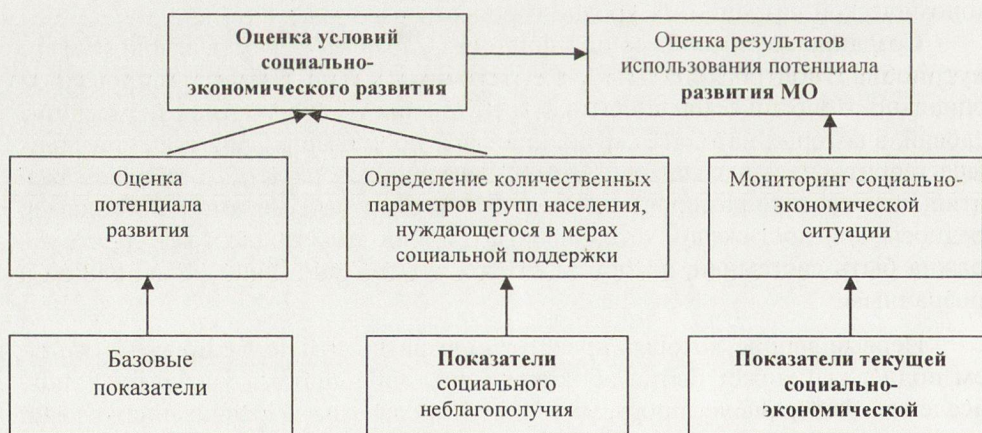


Рис. 1. Логическая схема оценки социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях

Всевозможных территориальных сравнений (так называемых “рейтингов”) сейчас проводится очень много. Но, к большому сожалению, очень часто знакомство с используемыми системами показателей не позволяет считать результаты сравнений адекватными реальной ситуации. Главный порок большинства рейтингов – недостоверность используемой информации, что связано либо с сознательным ее искажением, либо с методическими просчетами. Например, недоучет объемов уличной торговли обесценивает такой популярный показатель, как объем розничного товарооборота на душу населения. Другой распространенный дефект связан с репрезентативностью используемых показателей. Они могут быть правильно рассчитаны, но при этом не иметь в настоящее время практического значения (например, производство товаров народного потребления на душу населения или обеспеченность больничными койками). Иногда используются показатели, которые не могут рассматриваться в качестве характеристик территории, поскольку они не относятся ко всему ее населению. Этим недостатком страдают, прежде всего, отраслевые показатели (например, в одном из рейтингов по Тверской области сельский Ржевский район оказался лидером по промышленному развитию – авторы рассчитали производство промышленной продукции на одного работника по единственному в районе предприятию – гравийному карьеру).

Исходя из сказанного, важнейшей задачей оценочных исследований является правильный отбор показателей. Не в последнюю очередь он должен проводиться с учетом полноты и качества доступных данных. Формирование информационной базы исследования было проведено в два этапа. Сначала был разработан проект базы и сформулированы принципы отбора, затем – проанализирована работоспособность каждого показателя и сформирована система показателей, имеющая трехблочную структуру.

Принципы отбора достаточно традиционны. В силу случайного совпадения начальных букв они получили название “Правило четырех Д”. Речь идет о достоверности, доступности, дифференцирующей способности и динамичности используемых величин.

Под достоверностью понимается минимум искажений, связанных с методикой сбора и обработки информации. Это требование исключает в силу заведомой неполноты использование таких, казалось бы, ясных и доступных показателей, как объем промышленной и/или сельскохозяйственной продукции.

Требование доступности состоит в том, что каждый из отобранных показателей должен либо быть представлен в официальной государственной или ведомственной статистике в разрезе муниципальных образований, либо достаточно просто рассчитываться на основе доступных данных.

Дифференцирующая способность показателя является обязательным условием для использования в любых (не только географических) сравнениях. В противном случае показатель мешает сравнению, так как нивелирует картину.

Требование динамичности подразумевает способность отражать ход социально-экономических процессов. В отличие от всех предыдущих, оно распространяется не на все показатели, а в первую очередь на те из них, которые предназначены для оценки текущей социально-экономической ситуации.

Следует добавить, что все используемые показатели должны быть универсальны, методика должна позволять рассчитывать их для любой территориальной единицы – от областного центра до сельского района с несколькими тысячами жителей. Наконец, каждый показатель должен иметь очевидную интерпретацию, т.е. должно быть совершенно ясно, что хорошо и что плохо. Иногда, например, используется показатель размера бюджетных расходов на душу населения. При этом сложно определить, какие его значения предпочтительнее — высокие или низкие, так как максимальные значения наблюдаются у самых бедных и малонаселенных территорий.

Длительный и весьма скрупулезный отбор позволил сформировать систему из 18 показателей, которые объединены в три блока (рис. 2).

Первый блок – базовые показатели, отражающие наиболее общие условия жизни и деятельности населения. Эти условия сложились в результате длительного развития и практически не могут быть изменены в результате управленческих усилий или измениться в силу каких-то внешних обстоятельств. Подобные показатели инерционны, они не нуждаются в обязательном ежегодном обновлении и не могут использоваться в рейтинговых оценках. Именно базовые показатели, характеризующие потенциал саморазвития, должны использоваться для определения стратегических направлений внутриобластной региональной политики. В качестве базовых предложены следующие интегральные показатели, объединяющие в себе несколько параметров:

1. Экономико-географическое положение как мера возможности контактов и как характеристика включенности территории в единое социально-экономическое пространство страны и региона. ЭГП является важнейшим ресурсом развития муниципальных образований. С учетом особенностей Тверской области ЭГП оценивалось по трем позициям: положение по отношению к транспортному каркасу, близость к областному центру, близость к Москве.

2. Накопленный экономический потенциал рассматривается одновременно и как результат, и как фактор дальнейшего развития. Балльная оценка получена экспертным путем с учетом общей численности населения, уровня выполняемых экономических функций, степени диверсификации отраслевой структуры экономики, эффективности промышленного и аграрного секторов.

3. Демографическая ситуация является одним из важнейших факторов социально-экономического развития. Для ее оценки были использованы показатели динамики численности населения за последнее десятилетие, естественного движения, возрастной структуры населения. Особое место среди демографических показателей занимает возрастная структура населения, являющаяся одновременно и результатом демографических процессов, и фактором дальней-

шего социально-демографического развития. При оценке демографической ситуации учтены значительные различия показателей городской и сельской местности, разные соотношения городского и сельского населения.

Второй блок показателей отражает степень социального неблагополучия муниципальных образований и предназначен для обоснования практических задач внутриобластной региональной политики, связанных с перераспределением средств, направляемых на социальную поддержку слабо защищенных групп населения. Отобранные для этого блока показатели соответствуют направлениям социальной политики, приоритетным для данного региона. Кроме традиционных показателей, здесь используются показатели, разработанные в географических исследованиях и связанные с оценкой территориального социального неравенства, обусловленного особенностями расселения населения данного региона.

Показатели социального неблагополучия выявляют доли отдельных групп (слоев) населения, которое нуждается в различных мерах социальной поддержки, обеспечиваемых за счет средств местных бюджетов или перераспределяемых из областного бюджета. Предложены следующие показатели:

Население старше трудоспособного возраста – доля данной возрастной группы отражает степень нуждаемости муниципальных образований в средствах, необходимых для оказания различных форм социальной помощи пожилым людям. Кроме того, высокая доля населения пенсионных возрастов, превышающая в отдельных муниципальных образованиях Тверской области 30%, уменьшает налогооблагаемую базу, суживает поступление денежных средств от населения за коммунальные услуги и увеличивает нагрузку на систему здравоохранения.

Население с доходами ниже прожиточного минимума. Поскольку доля населения с доходами ниже прожиточного минимума рассчитывается государственной статистикой только на региональном уровне, данный показатель для муниципальных образований не может быть использован. Приближенная оценка уровня бедности населения получена по отчетным материалам департамента социального обеспечения областной администрации: использованы данные о числе детей, на которых назначено социальное пособие, и о числе получателей социальных пособий, что позволяет выявить категорию малообеспеченного населения, включающую детей и их родителей. Для сравнительной оценки муниципальных образований по количеству детей, проживающих в малообеспеченных семьях и получающих социальные пособия, данный показатель был переведен в специально рассчитанный индекс бедности (число детей, получающих пособие, соотнесенное с общей численностью детей в муниципальном образовании, сравнивалось с подобным соотношением по всей Тверской области).

Сельское население, проживающее в условиях ограниченной доступности основных видов услуг и нуждающееся в специальных мерах социальной поддержки. Для сельских поселений Тверской области характерна нарастающая

мелкоселенность: уже в каждом третьем населенном пункте количество постоянных жителей не превышает 10 человек. В условиях низкой густоты сети поселений (9,8 на 100 кв. км) определенная часть сельского населения имеет ограниченную доступность основных видов услуг. Для оценки различий в условиях обслуживания использованы следующие показатели:

Доля сельского населения, проживающего в сельских населенных пунктах людностью менее 200 человек. В условиях Тверской области сельские поселения с числом жителей более 200 человек могут считаться “крупными” и, как правило, обладают хотя бы минимальным набором услуг – торговли, связи, образования, здравоохранения. В тоже время население, проживающее в поселениях меньшей людности, в большинстве случаев не имеет возможности получить в месте своего проживания даже минимальный набор услуг.

Доля сельского населения, проживающего за пределами зоны социально гарантированного расселения. К социально-гарантированному расселению отнесены населенные пункты, расположенные в пределах 30-минутной транспортной доступности районного центра при условии, что интенсивность движения общественного транспорта, связывающего данный пункт с райцентром, не менее четырех рейсов в одну сторону в сутки. Данный показатель отражает долю населения муниципальных образований, для которого ограничена доступность полного набора социальных услуг, представленных только в районных центрах. Показатель рассчитывается по специальной методике с использованием топографических карт и данных управления транспорта.

В качестве уточняющих могут быть использованы показатели, отражающие долю сельского населения, проживающего в населенных пунктах без отдельных видов социальных услуг. Подобный показатель рассчитан для образовательных услуг по данным департамента образования и областного комитета статистики. Определена доля сельского населения, проживающего в населенных пунктах без основных или средних общеобразовательных школ. Такой же показатель рассчитан по обеспеченности сельского населения медицинскими услугами (по данным департамента здравоохранения). Разработка подобных показателей в территориальном разрезе достаточно трудоемка, поскольку основана на первичной информации.

Группа показателей социального благополучия по своему характеру и динамичности занимает промежуточное положение между базовыми и ситуационными показателями. Расчет показателей по специальным методикам весьма трудоемок и для некоторых из них может проводиться не каждый год, с учетом изменчивости конкретного показателя. Например, доля населения, проживающего в населенных пунктах людностью менее 200 жителей или в населенных пунктах без основных и средних школ, меняется медленно и может рассчитываться раз в 3-5 лет. Большей динамичностью отличается индекс бедности – данный показатель, или любой другой, его заменяющий, должен рассчитываться ежегодно. Показатель доли населения, проживающего вне зоны социально-

гарантированного расселения, в значительной степени зависит от изменений в работе общественного транспорта и также требует регулярного уточнения.

В третий блок, включены показатели, способные выполнять функцию индикаторов текущей социально-экономической ситуации. Это наиболее динамичные по своей сути величины, характеризующие современные социально-экономические процессы и подверженные изменениям в самые короткие сроки. В отличие от первого и второго блоков, для которых понадобилось специально сконструировать большинство показателей, в решении оперативных задач должны использоваться максимально доступные показатели официальной статистики. Группа показателей – индикаторов текущей социально-экономической ситуации отобрана из стандартных статистических материалов и может быть структурирована следующим образом:

Показатели экономической активности муниципальных образований. К ним отнесены:

- объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя;
- динамика инвестиций в основной капитал в % к предыдущему году;
- ввод в действие жилья (квартир/домов на 1000 жителей);
- динамика ввода жилья (полезной площади) в % к предыдущему году

Результирующие показатели экономической деятельности. К таким показателям можно отнести доходы, получаемые населением, и средства, отчисляемые в виде налогов со всех видов экономической деятельности. Используются следующие показатели:

- среднемесячная начисленная заработная плата занятых в экономике;
- сумма бюджетных доходов на 1 жителя, включающая налоговые и неналоговые поступления в муниципальный бюджет;
- доля собственных доходов муниципального бюджета от общей суммы бюджетных расходов.

Показатели рынка труда. Данная группа ситуационных показателей характеризует текущую ситуацию в сфере занятости и представлена показателями уровня официально зарегистрированной безработицы и средней продолжительности безработицы. За показателями безработицы в последние годы прочно закрепилось место среди основных индикаторов социально-экономической ситуации. При общем снижении напряженности на рынке незанятого труда показатели безработицы отличаются динамичностью и высокой дифференцирующей способностью.

Демографические показатели. На основании опыта многолетних демографических исследований можно сделать вывод о нецелесообразности использования основных демографических показателей в качестве индикаторов текущей ситуации. Демографические показатели, прежде всего главные – рождаемость и смертность, в небольших по численности населения территориальных единицах отличаются большим размахом годовых колебаний. Показатели возрастной структуры, наоборот, инерционны и не могут быть использованы

для мониторинга, поэтому они учитываются в базовых показателях. Из большого набора демографических показателей были выделены два, которые могут быть использованы как социальные индикаторы:

– интенсивность сальдо миграции – данный показатель представляет собой итоговый результат миграционного движения, рассчитанный на 10000 жителей, и традиционно используется для оценки привлекательности территории, совокупных условий жизни с точки зрения населения;

– смертность населения от несчастных случаев, отравлений и травм – этот показатель в значительной степени характеризует преждевременную смертность населения в основном в трудоспособном возрасте и может служить одним из индикаторов социального неблагополучия, с нашей точки зрения, более точным, чем показатели преступности.

Обработка информации была проведена в электронных таблицах. По первому блоку рассчитаны суммарные баллы, по второму и третьему – ранги по всем показателям. Группировка по показателям первого блока дает возможность оценить различия в потенциале развития муниципальных образований, а вместе с показателями второго блока – дать совокупную оценку условий их социально-экономического развития (рис.1). При этом основу итоговой оценки условий развития составляют базовые показатели, а показатели социального неблагополучия выполняют корректирующую роль.

Для целей региональной политики представляется целесообразным объединить муниципальные образования в три группы и соответственно предложить три варианта мер:

1. Для муниципальных образований с максимальным для Тверской области потенциалом, которые в табл.1 включены в группы МО с благоприятными и относительно благоприятными условиями развития, могут быть рекомендованы преимущественно меры стимулирующей региональной политики, направленные на саморазвитие территорий. При современном состоянии региональных финансов эта политика должна носить скорее нормативный (разрешительный), чем затратный характер.

2. Для муниципальных образований с наименьшим собственным потенциалом (группа МО с неблагоприятными условиями развития) необходимы, прежде всего, меры компенсирующей региональной политики, направленные на поддержку населения путем выделения дополнительных средств на содержание и развитие социальной инфраструктуры. Меры стимулирующей региональной политики необходимы и для данной группы МО, но при этом следует учесть заведомо низкую эффективность, а также преимущественно затратный характер этих мер в районах данной группы.

3. Для муниципальных образований со средней величиной собственного потенциала развития (группы МО со средними и относительно неблагоприятными условиями развития) целесообразно сочетание мер стимулирующей и компенсирующей региональной политики.

Для того чтобы оценить степень использования муниципальными образованиями исторически накопленного потенциала, которым располагает каждое из них, итоговая оценка условий развития сравнивалась с показателями текущей социально-экономической ситуации, характеризующими происходящие в данное время на данной территории социально-экономические процессы. Соответствие или несоответствие социально-экономической ситуации условиям развития муниципальных образований позволяет дать оценку использования накопленного социально-экономического потенциала и в определенной степени судить о качестве управления территориями.

В целом выполненная работа позволяет сделать вывод об определяющем значении базовых показателей для социально-экономического развития муниципальных образований. Именно эти показатели задают основные параметры пространственных различий между МО практически по всем социальным и экономическим показателям. В связи с этим, внутриобластная региональная политика как краткосрочная, так и на длительную перспективу, должна строиться на основе сложившихся различий в потенциале развития территорий. Показатели социального неблагополучия обеспечивают научное обоснование направлений и практических мер социальной поддержки населения. Мониторинг же МО по текущим показателям должен выполнять только вспомогательную роль и, на наш взгляд, не заслуживает того внимания, которое ему обычно уделяется.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральная целевая программа "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)" / Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации № 717 от 11 октября 2001 г. М., 2001.
2. Ларина Н. И., Кисельников, А. А. Региональная политика в странах рыночной экономики: Учебное пособие. М., 1998. 172 с.
3. Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / Под ред. А. И. Трейвиша, С. С. Артоболевского. М.: УРСС. 2001. 294 с.
1. Региональная социально-экономическая асимметрия и механизмы ее выравнивания. М.: Инсан. 1998. 159 с.
4. Ткаченко, А. А. Региональная политика как инструмент устойчивого развития // Научные проблемы устойчивого развития Тверской области: экономика, экология и социология: Сб. материалов ко Второй науч.-практ. конф. Тверь, С., 2003, 26–28.
5. Хохлова, О. А. Методические вопросы оценки уровня социально-экономического развития региона // Вестник статистики: Науч.-информ. журнал. С., № 1, 2005, 58–65.

ПРИЛОЖЕНИЯ

№ групп	Условия социально-экономического развития	Кол-во МО	Муниципальные образования
I	благоприятные	6	Тверь, В.Волочек, Кимры, Торжок, Ржев, Конаковский
II	относительно благоприятные	4	Бологовский, Калининский, Лихославльский, Удомельский
III	средние	10	Бежецкий, Вышневолоцкий, Зубцовский, Калязинский, Кашинский, Нелидовский, Ржевский, Торжокский, Спировский, Старицкий
IV	относительно неблагоприятные	7	Андреапольский, Кимрский, Краснохолмский, Кувшиновский, Максатихинский, Оленинский, Осташковский
V	неблагоприятные	14	Бельский, Весьегонский, Жарковский, Западнодвинский, Кесовогорский, Лесной, Молоковский, Пеновский, Рамешковский, Сандовский, Селижаровский, Сонковский, Торопецкий, Фировский

Таблица 1. Группы муниципальных образований Тверской области по итоговой оценке условий развития

Рис. 2. Информационная база для анализа социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях

