

Методические рекомендации по учету влияния факторов на достижение целей и задач социально-экономической политики северных территорий

УДК 353+332.146

Эффективность государственного управления является важным аспектом устойчивого долговременного социально-экономического развития региона. Современные механизмы оценивания политики опираются на модель управления по результатам, согласно которой управленческий процесс строится на основе постановки стратегических целей и тактических задач и конкретных результатов, характеризующих степень их реализации, тем самым отражая результативность управленческого процесса. Вместе с тем достижение поставленных целей и решение задач зависит от ряда факторов, которые должны учитываться при формировании и осуществлении региональной социально-экономической политики. Под фактором в данном случае понимается причина, движущая сила, которая определяет характер или отдельные черты управленческого процесса и приводит к положительным или отрицательным изменениям результатов политики.

Ключевые слова

Северный регион, факторы, социально-экономическая политика, методика оценки.

Авторы

Губина Ольга Владимировна — старший научный сотрудник Архангельского научного центра УрО РАН, доцент Северного (Арктического) федерального университета им. М.В. Ломоносова, кандидат экономических наук.

Проворова Анна Андреевна — научный сотрудник Архангельского научного центра УрО РАН.

Воронина Людмила Васильевна — младший научный сотрудник Архангельского научного центра УрО РАН.



Учет факторов в методиках оценки политики и действующих стратегиях регионов Севера России

Изначально необходимость учета факторов была обозначена в методических рекомендациях по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования. Такой анализ должен был проводиться на этапе формирования системы целей и тактических задач и при оценке полученных результатов деятельности [1]. В современных методиках оценки эффективности государственной социально-экономической политики — бюджетирование, ориентированное на результат (БОР), оценка регулирующего воздействия (ОРВ), аудит эффективности — также акцентируется внимание на необходимости

учета факторов. Однако характеристика факторов носит лишь описательный характер и в некоторых случаях предполагает качественную оценку. Количественная (экспертная) оценка рекомендуется в случае возможности ее проведения только в БОР. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ вообще не предусматривает учета факторов. Вместе с тем в анализируемых методиках оценивания отсутствует единый подход к понятию «фактор», а под факторами упоминаются такие тождественные термины, как «факторы риска», «ограничения», «ограничивающие факторы».

Итак, одной из важных особенностей существующей системы оценивания социально-экономической политики в России является отсутствие количественного учета факторов, практической их

привязки к целям и задачам государственной политики, концентрация внимания на оценке влияния факторов уже по итогам реализации политики, а не на этапе постановки целей и задач.

Авторами был проведен анализ действующих стратегий развития 13 субъектов РФ, территория которых полностью относится к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, на предмет выявления в них факторов, оказывающих влияние на реализацию целей и задач государственной социально-экономической политики в этих регионах (*табл. 1*).

Анализ стратегий позволил выявить отсутствие следующих аспектов:

- комплексный учет всех групп факторов, влияющих на результативность реализации целей и задач;

Таблица 1

Наличие факторов влияния в стратегиях северных регионов России

Группы факторов		Факторы	Регионы Севера												
			Республика Карелия	Республика Коми	Архангельская область	НАО	Мурманская область	ХМАО	ЯНАО	Республика Тыва	Республика Саха	Камчатский край	Магаданская область	Сахалинская область	ЧАО
Ресурсно-климатические	Природно-климатические условия														
	Природно-ресурсный потенциал														
	Уязвимость природных ландшафтов														
Географические	Периферийность положения														
	Инфраструктура, в том числе:														
	– социальная														
	– транспортная														
	– энергетическая														
	– производственная														
	– телекоммуникационная														
	Система расселения (включая плотность населения)														
Экономические	Экономико-географическое положение														
	Производительность труда														
	Обеспеченность основными фондами														
	Инновационная активность														
	Структура экономики														
	Количество и квалификация кадров														
	Экспортный потенциал														
Инвестиционные	Сырьевая ориентация промышленности														
	Объем инвестиций														
Социальные	Уровень жизни														
	Коренные малочисленные народы Севера														
Демографические	Естественный прирост														
	Миграционный прирост														
	Заболеваемость														
Институциональные	Уровень дотационности бюджета региона														
	Несовершенство нормативно-правовой базы														

■ Фактор, способствующий реализации стратегии ■ Фактор, затрудняющий реализацию стратегии ■ Характер влияния не указан

- описание характера влияния факторов на достижение конечных результатов стратегии;
- привязка факторов к тем целям и задачам, на результативность которых они непосредственно влияют;

- количественная оценка факторов, которая отражает интенсивность их влияния на результативность целей и задач.

Проведенный авторами анализ еще раз обозначил актуаль-

ность количественного учета факторов, оказывающих влияние на достижение поставленных целей и задач, и показал необходимость разработки соответствующих методических рекомендаций.

Методические рекомендации по оценке влияния факторов на достижение целей и задач социально-экономической политики северных территорий

Предложенные авторами методические рекомендации включают *типологию факторов* и си-

стему характеризующих их *показателей* (табл. 2), а также *алгоритм количественной оценки* влияния факторов на результативность реализации стратегических целей и тактических задач.

Первая группа характеризует ресурсно-климатический потенциал территории, уровень востребованности и интенсивность освоения которого опре-

деляет основной вектор развития северного региона. Экстремальность климата накладывает отпечаток на особенности жизнедеятельности людей, их здоровье, продолжительность жизни, сдерживает развитие инфраструктуры и отраслей производства.

Вторая группа характеризует особенности экономико-гео-

Таблица 2

Факторы, влияющие на результативность социально-экономической политики развития регионов Севера РФ	
Факторы	Показатель, характеризующий фактор
<i>Ресурсно-климатические</i>	
Природно-ресурсный потенциал	Комплексный индекс интенсивности использования природных ресурсов, баллы [2]
Природно-климатические условия	Биоклиматический индекс суровости метеорежима, баллы
Уязвимость природных ландшафтов	Потенциал устойчивости природных экосистем, баллы [2]
<i>Географические</i>	
Хозяйственная освоенность территории	ВРП на единицу площади, руб/км ² Плотность населения, чел/км ² Густота автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, км/тыс. км ² Коэффициент энергообеспеченности
Периферийность положения	Стоимость фиксированного набора потребительских товаров и услуг, в % к среднероссийской стоимости
Геоэкономическое положение	Доля внешнеторгового оборота региона во внешнеторговом обороте страны, %
<i>Экономические</i>	
Уровень экономического развития	Объем валового регионального продукта на душу населения, руб/чел. Доля ВРП региона в суммарном ВРП РФ, %
Производительность труда	ВРП на одного занятого в экономике, руб/чел.
Обеспеченность основными фондами	Стоимость основных фондов на душу населения, руб/чел.
Инновационная активность территории	Объем инновационных товаров, работ, услуг, млн руб.
<i>Социальные</i>	
Обеспеченность трудовыми ресурсами	Численность экономически активного населения, тыс. чел. Доля ЭАН субъекта РФ в экономически активном населении страны, %
Покупательная способность доходов населения	Покупательная способность денежных доходов населения в регионе, разы. Соотношение покупательной способности денежных доходов в регионе к среднероссийскому показателю, %
Уровень развития розничной торговли	Оборот розничной торговли, млн руб. Доля оборота розничной торговли субъекта РФ в общем обороте розничной торговли РФ, %
Этничность	Доля численности КМНС к среднегодовой численности населения субъекта РФ, %
<i>Демографические</i>	
Естественный и миграционный прирост	Численность населения, тыс. чел. Естественный прирост, ‰. Миграционный прирост, ‰
<i>Финансовые</i>	
Бюджетная достаточность	Доля собственных доходов в консолидированном бюджете региона, %. Доля собственных доходов бюджета субъекта РФ в собственных доходах консолидированного бюджета РФ, %
Бюджетная обеспеченность	Уровень расходов консолидированного бюджета региона на душу населения, руб/чел.
Инвестиционная обеспеченность	Доля объема инвестиций в основной капитал региона в общем объеме инвестиций РФ, %
<i>Институциональные</i>	
Степень вовлеченности региона в программное регулирование социально-экономического развития	Доля инвестиций из федерального и регионального бюджетов в общей сумме инвестиций в основной капитал региона, %
Уровень дотационности бюджета региона	Доля безвозмездных поступлений в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ, %

Факторы суровости климатических условий и периферийности осложняют развитие транспортной инфраструктуры территории и диверсификацию экономики, затрудняя развитие обрабатывающих производств.

графического положения северного региона и возможности его использования в целях социально-экономического развития. Степень хозяйственной освоенности свидетельствует об уровне экономического и инфраструктурного развития региона. Степень периферийности увеличивает уровень затрат на воспроизводство и использование всех видов ресурсов территории. Преимущества геоэкономического положения региона выражаются в возможностях развития международного сотрудничества.

Третья группа связана с исторически сложившимися особенностями экономического развития северных территорий и характеризует уровень накопленного экономического и инновационного потенциала и конкурентоспособности региона.

Четвертая группа дает представление об уровне социально-го развития территории и связана с формированием уровня жизни населения через систему показателей социально-трудовых отношений.

Пятая группа позволяет оценить демографический потенциал региона и особенности воспроизводственных процессов на основе изучения естественного и механического движения населения.

Шестая группа характеризует финансовое состояние территории, определяющее возможности саморазвития региона, и включает основные виды региональных финансов — бюджет и инвестиции.

Седьмая группа определяет зависимость уровня социально-

экономического развития территории от эффективности политических и экономических институтов.

Алгоритм проведения количественной оценки влияния факторов на результативность реализации целей и задач социально-экономической политики регионов включает следующие положения.

1. Определение основных групп факторов, влияющих на результативность государственной социально-экономической политики развития северных территорий.

2. Подбор системы показателей в рамках каждой группы факторов.



3. Построение корреляционной матрицы с целью определения взаимовлияния факторов и выделение максимально независимых друг от друга факторов.

4. Обоснование системы показателей результативности реализации целей и задач социально-экономической политики северных регионов. Важным условием выбора показателей является их доступность. В исследовании использованы абсолютные и относительные показатели (табл. 3).

Таблица 3

Система показателей результативности реализации целей и задач социально-экономического развития регионов		
Цель	Задача	Показатель
Повышение уровня жизни населения	Обеспечение роста денежных доходов	Соотношение среднедушевых денежных доходов и прожиточного минимума, разы
	Улучшение индивидуальных условий жизни населения	Удельный вес расходов домашних хозяйств на оплату услуг ЖКХ в общей сумме потребительских расходов населения, %
	Повышение качества и доступности социальных услуг	Численность врачей всех специальностей на 10 000 человек населения, чел.
		Численность среднего медицинского персонала на 10 000 человек населения, чел.
		Численность детей на 100 мест в дошкольных образовательных учреждениях, чел.
		Выпуск специалистов государственными образовательными учреждениями высшего и среднего профессионального образования, тыс. чел.
Снижение безработицы	Уровень безработицы, %	
Обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста	Привлечение инвестиций	Доля инвестиций в основной капитал региона в общем объеме инвестиций в основной капитал в РФ, %
	Повышение эффективности использования природно-ресурсного потенциала	Доля доходов от использования природных ресурсов в общей сумме доходов консолидированного бюджета региона, %
	Развитие инновационной деятельности	Удельный вес объема инновационных товаров, работ, услуг в объеме отгруженных в регионе товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, %
		Удельный вес протяженности дорог региона в общей протяженности дорог в РФ, %
	Модернизация и развитие инфраструктуры	Удельный вес производства электроэнергии в регионе в общем производстве электроэнергии в РФ, %
		Удельный вес потребления электроэнергии в регионе в общем потреблении электроэнергии в РФ, %
Диверсификация структуры экономики	Доля обрабатывающих производств в структуре ВРП региона, %	
Стабилизация демографической ситуации	Стабилизация численности населения	Доля выбывшего населения от среднесписочной численности населения региона, %
Укрепление финансового состояния	Повышение финансовой обеспеченности региона за счет собственных доходов	Доля собственных доходов консолидированного бюджета субъекта в собственных доходах консолидированного бюджета РФ (без учета безвозмездных поступлений), %
Обеспечение экологической безопасности	Снижение техногенной нагрузки на окружающую среду	Доля выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников региона в общем количестве выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящих от стационарных источников в РФ, %
		Доля сбросов загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты региона в общем объеме сбросов загрязненных сточных вод в поверхностные водные объекты РФ, %

5. Формирование массива статистических данных за исследуемый период, согласованного с системой показателей, характеризующих влияние факторов и результативность целей и задач.

6. Построение регрессионных моделей с целью установления степени зависимости между показателями, характеризующими факторы и показателями, отражающими результативность решения задач. Достоверность расчетов оценивается с учетом допустимой величины стандартной ошибки. Полученные в результате расчетов значения показателей зависимости явля-

ются основой для построения матрицы оценки интенсивности влияния факторов, в которой величина значений отражает степень зависимости результативности реализации задач от влияния того или иного фактора и выражается в процентах.

7. Построение матрицы оценки интенсивности влияния факторов на результативность целей и задач государственной политики посредством использования метода равных интервалов. Все факторы в зависимости от интенсивности их влияния на конкретную задачу подразделяются на пять групп (табл. 4).

Апробация методического инструментария

В табл. 4 представлен пример матрицы оценки интенсивности влияния северных факторов (суровость климатических условий, периферийность положения и ресурсность) [3] на результативность решения экономических задач развития северных регионов [4]. С целью обоснования значимости влияния исследуемых факторов на социально-экономическое развитие Севера в таблице приведены сравнительные оценки степени факторного влияния на примере 13 регионов Севе-

Таблица 4

Матрица оценки интенсивности влияния факторов северности на результативность реализации экономических задач								
Цель	Задача	Показатель, характеризующий результативность реализации задач социально-экономического развития, %	Фактор суровости климатических условий		Фактор периферийности		Фактор ресурсности	
			13 регионов Севера	83 регионов РФ	13 регионов Севера	83 регионов РФ	13 регионов Севера	83 регионов РФ
Обеспечение высоких и устойчивых темпов экономического роста	Привлечение инвестиций	Доля инвестиций в основной капитал региона в РФ, %	5,8	1	0	1,5	44,9	18,5
	Повышение эффективности использования природно-ресурсного потенциала	Доля доходов от использования природных ресурсов в консолидированном бюджете региона, %	11,2	23,8	13,7	27,7	0,3	4,5
	Развитие инновационной деятельности	Удельный вес инновационной продукции в объеме отгруженной продукции, %	8,9	0,1	0,5	0,09	38,0	13,6
	Модернизация и развитие инфраструктуры	Удельный вес протяженности дорог региона в РФ, %	19,0	7,1	36,2	11,1	37,4	16,8
		Удельный вес производства электроэнергии в регионе в общем производстве электроэнергии в РФ, %	10,0	1,2	6,3	0,05	0,04	77,6
		Удельный вес потребления электроэнергии в регионе в общем потреблении электроэнергии в РФ, %	11,7	1,6	0,2	0	0,8	0,1
	Диверсификация структуры экономики	Доля обрабатывающих производств в структуре ВРП, %	15,0	12,3	24,4	17,7	4,1	0,5

Шкала интенсивности влияния:



— сильное



— выше среднего

— среднее



— ниже среднего

— слабое

ра и 83 субъектов Российской Федерации (по состоянию на 2013 г.). Значения степеней зависимости выражены в процентах. Чем выше значение, тем сильнее связь между влиянием фактора на показатель результативности реализации задачи. Большинство полученных результатов подтверждают предположение о наиболее сильном влиянии этих факторов именно в северных регионах по сравнению с территорией России в целом. В отдельных случаях более сильное влияние этих же факторов в совокупности 83 субъектов по сравнению с северными регионами объясняется соотношением показателей и особенностями расчета и требует индивидуальной интерпретации. Высокая интенсивность влияния факторов северности обуславливает необходимость их учета при формировании целевых показателей результативности реализации

задач в программных и стратегических документах северных регионов.

Факторы суровости климатических условий и периферийности, как показывают результаты расчетов (см. табл. 4), существенно осложняют развитие транспортной инфраструктуры территории и диверсификацию экономики, затрудняя развитие обрабатывающих производств. Стоит отметить, что влияние фактора дискомфорта климата в северных регионах распространяется на реализацию всех задач экономического блока. Фактор ресурсности в наибольшей степени влияет на решение таких задач, как привлечение инвестиций в регион и развитие инновационной деятельности и транспортной инфраструктуры.

Отметим, что данные факторы оказывают долгосрочное влия-

ние и являются слабо регулируемы, поэтому их учет необходим при формировании адекватных целевых показателей реализации государственной политики, а также при разработке мер государственной поддержки отраслей хозяйства и социальной сферы в северных регионах.

* * *

Разработанные методические рекомендации дают возможность проведения количественной оценки влияния факторов на результативность реализации задач через построение системы регрессионных моделей и выявление степеней зависимости. Такая оценка позволяет выявить группу факторов, нуждающихся в первоочередном учете при разработке стратегических документов. Определение четкой взаимосвязи факторов и конкретных задач, на которые они влияют, в совокупности с оцен-

кой интенсивности влияния позволит более корректно устанавливать целевые значения показателей конечных результатов социально-экономической политики и тем самым оптимизировать процедуру оценки политики на этапе ее формирования, реализации, а также анализа достигнутых результатов. 

ПЭС 15059/26.05.2015

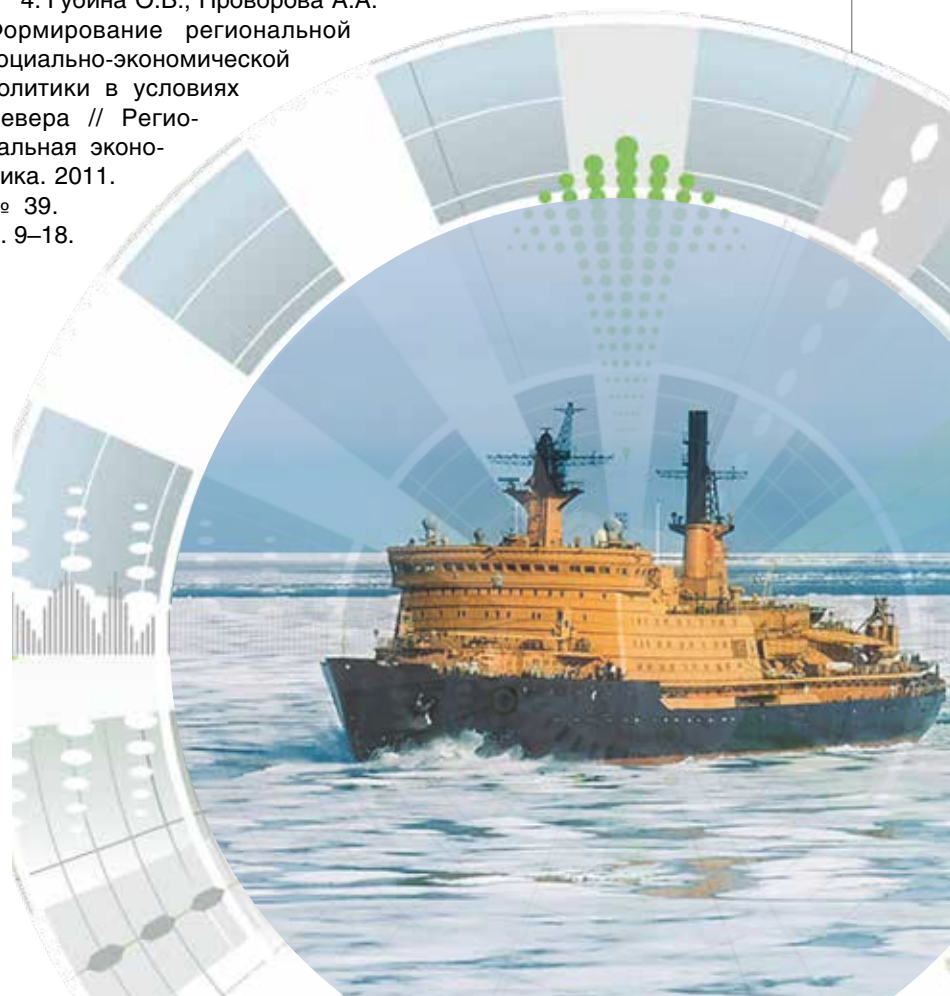
Источники

1. Методические рекомендации по подготовке докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования на 2006–2008 годы [Электронный ресурс]: Письмо Минфина России от 27 июня 2005 г. № 02-АЛ/2008. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=353048>.

2. Мартынов А.С., Артюхов В.В., Виноградов В.Г. Электронный атлас-монография по социально-экономической географии России [Электронный ресурс] // Россия как система. 1997. URL: <http://www.sci.aha.ru/RUS/wadb2.htm>.

3. Север России: актуальные проблемы развития и государственный подход к их решению. М. — Сыктывкар, 2004. С. 9–10.

4. Губина О.В., Проворова А.А. Формирование региональной социально-экономической политики в условиях Севера // Региональная экономика. 2011. № 39. С. 9–18.



Methodical Recommendations on Taking into Account the Factors Influence on Achieving Goals and Objectives of the Northern Territories Social and Economic Policy

Olga Gubina, Anna Provorova, Liudmila Voronina

Public administration efficiency is an important aspect of a long-term sustainable socio-economic development of a region. Current mechanisms of politics estimation are based on performance management model, according to which the management process is based on setting strategic goals, tactical objectives and concrete results, characterizing degree of their implementation, thus reflecting the management process effectiveness. However, achievement of goals and objectives depends on a number of factors that should be considered while forming and implementing regional social-economic policy. Under a factor in this case we comprehend the reason, the driving force that determines the character or specific features of the management process and results in positive or negative changes in policy outcomes.

Keywords: strategy of Russia's northern regions, socio-economic policy, management process, assessment methodology.